



AALBORG UNIVERSITET
KØBENHAVN

Aalborg Universitet København
A. C. Meyers Vænge 15
2450 København SV
Danmark

Sekretær: Lene Wenstrøm Jørgensen
Telefon: 99 40 97 34
lwj@build.aau.dk

Studenterrapport

Uddannelse: By, Bolig og Bosætning
(Masteruddannelse)

Semester: 4. semester

Titel på projekt:

Projektperiode: Oktober 2022-januar 2023

Vejleder: Jacob Norvig Larsen

Projektgruppenr.:

Medlemmer: Syreen Louise Kihm

Antal normalsider: 41,5 (99.767 anslag)

Afleveringsdato: 12. januar

Resumé:

This master thesis explores the implementation of the Danish 'ghetto'-policy and the legislation (the Parallel Society Act (PSA)) about the physical conversion of the so called 'hard ghettos' – non-profit / social housing areas with an overrepresentation of people being unemployed, having no education, having a low income and/or being convicted as well as an overrepresentation of people with a non-western background. The law imposes the responsible municipal authorities and housing agencies to present a plan for the reduction of the share of social housing in these areas to 40% before 2030.

The study analyses the relationship between the policy, the legislation and the statutory development plans, by exploring the official policy and planning documents and supporting the textual analysis with interviews with representatives of some of the central actors and experts.

The analysis draws on research and theory about developing vulnerable/disadvantaged/marginalized housing areas, theory about wicked problems and implementation theory.

The main findings are, that there are considerable differences between the law and the legislative decree on the one side and the development plans on the other, and that these seem to stem from different perspectives on the problems, goals, and means – i.e. the causal theory. However, the differences seem to lessen a bit, when looking closer on the pre-legislative process and papers – and lessen even more during the implementation process, in which a great number of dispensations and granted changes in the spatial definitions are justified with an understanding on the problems, goals, and means, looking more like the understanding, represented in the development plans. The number of dispensations and granted changes in the spatial definitions is remarkably high and displays a considerable difference between the letter of the law and the realized law/living law. The analysis indicates that the reasons for the differences in the understandings of the problems, goals and means as well as the differences between the letter of the law and the living law could come from the different contexts, the central actors are acting out of.

En undersøgelse af ghettolovgivningens gennemslag i de lovbestemte udviklingsplaner

Masteropgave 'By, Bolig & Bosætning', Aalborg Universitet

Januar 2023

Syreen Louise Strandgaard Kihm

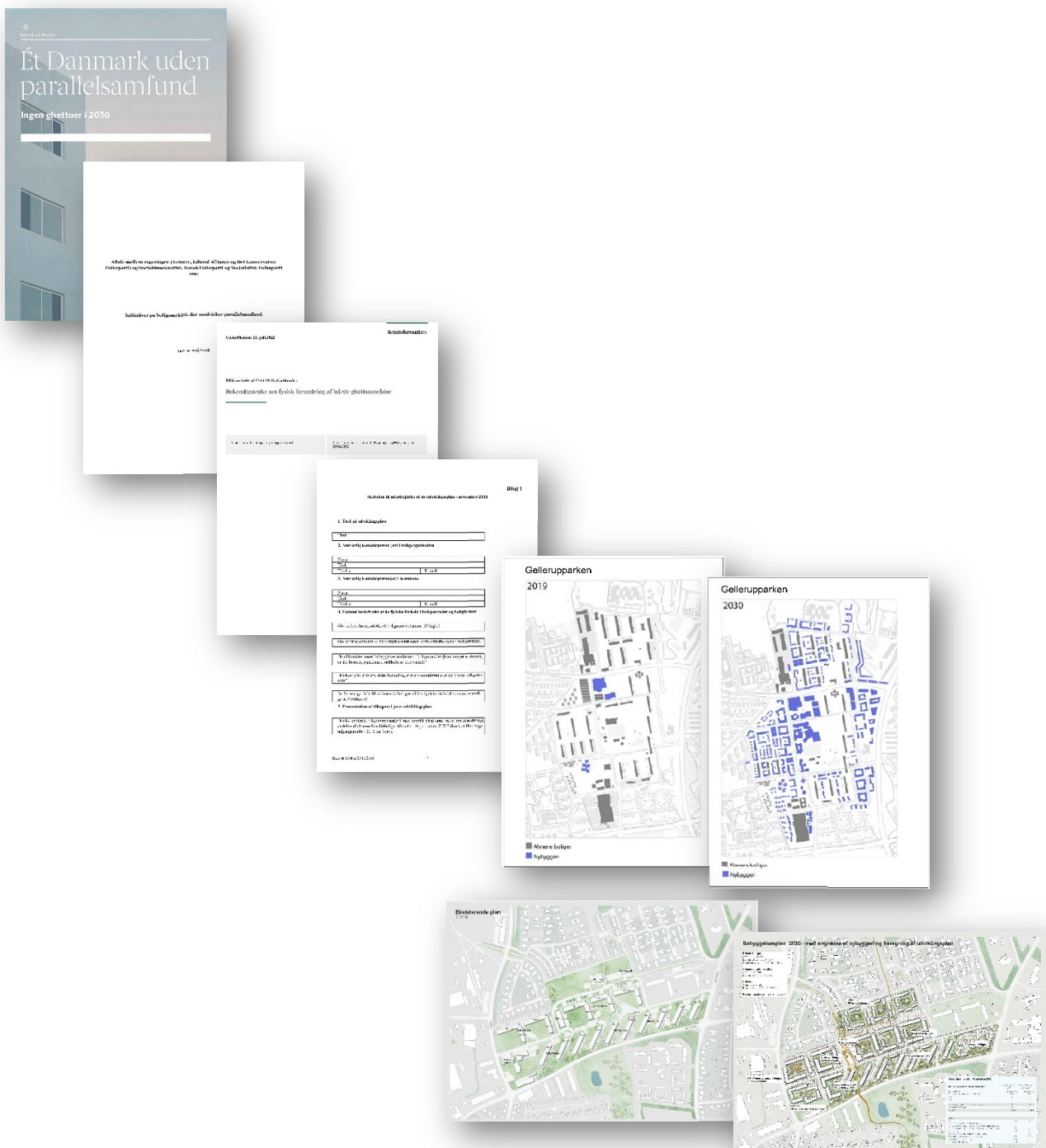


Illustration: Regeringsudspil, Politisk aftale, Lov som vedtaget, Skabelon til udviklingsplan, Bebyggelsesplan Gellerup eksisterende forhold og forslag i udviklingsplan, Bebyggelsesplan Ringparken eksisterende forhold og forslag i udviklingsplan.

INDHOLD

1. INTRO.....	2
1.1 Problemfelt og baggrund.....	2
1.2. Problemformulering.....	3
1.3. Projektdesign	3
2. METODE	5
2.1. Videnskabsteoretisk ståsted	5
2.2. Valg af teori.....	5
2.3. Empiri og metode.....	6
3. TEORI.....	9
3.1. Teori om udsatte boligområder	9
Definition af udsatte boligområder mv.....	9
Problemerne	9
Løsningerne.....	10
3.2. Wicked problems	13
3.3. Implementeringsteori	15
3.4. Koblinger mellem teori og analyse.....	18
4. UNDERSØGELSESRÉSULTATER	20
4.1. Gennemgang af lovkilder og lovforberedende arbejde.....	20
Problemforståelse.....	20
Målforståelse	20
Tiltag	21
Yderligere kritik af lovforslaget i høringssvar og betænkninger samt ændringer på baggrund heraf	21
4.2. Gennemgang af udviklingsplaner	22
Problemforståelse.....	22
Målforståelse	23
Tiltag	23
4.3. Afgørelser på ansøgninger om dispensation og ændrede områdeafgrænsninger.....	27
4.4. Supplerende interviews.....	28
5. ANALYSE	30
Problem-, mål- og løsningsforståelser.....	30
Forskningsmæssige tvivl og betænkeligheder	34
Enkelhed og kompleksitet – lovens ordlyd og den levede lov.....	35
Aktørerne og deres betydning for implementeringen	36
6. KONKLUSION OG UDSYN.....	38

1. INTRO

1.1 PROBLEMFELT OG BAGGRUND

Der har gennem en årrække været en stigende rumlig og social segregering i Danmark. Nogle grupper skubbes ud af de større byer og/eller er henvist til at bo i bestemte boligområder – oftest almene – ligesom nogle borgere anvises hertil af kommunen. Samtidig vælger velstillede grupper i højere og højere grad den almene boligform fra til fordel for ejerboliger eller private lejeboliger (Caspersen, S. & Damm, E. A. 2021; Caspersen, S. & Weber, M. 2022; Andersen, H. S., Nielsen, R. S., Bech-Danielsen, C., Mechlenborg, M., & Stender, M., 2022; Bech-Danielsen, C. & Christensen, G., 2017; Harboe Møller, M., Liliengreen, C., & Satgunalingam, S., 2019). Den øgede segregering truer sammenhængskraften og skaber grobund for negative nabolageeffekter, og der er behov for udvikling af blandede byer med bedre rammer for interaktion mellem forskellige befolkningsgrupper (Andersen et al. 2022; Realdania 2016; Bach-Danielsen et al 2017).

Samtidig har der, særligt siden valget i 2001, været et stigende politisk fokus på (og problematisering af) indvandring (Frandsen & Hansen p17-20). Dette førte i 2018 til VLAK-regeringsudspillet¹ 'Ét Danmark uden parallelsamfund – ingen ghettoer i 2030' – og efterfølgende til flere politiske aftaler og flere former for parallelsamfundslovgivning, der vedtoges af et bredt flertal i folketinget, herunder 'Lov om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje' og 'Bekendtgørelse om fysisk forandring af hårde ghettoområder' (under S-regeringen i 2021 omdøbt til 'omdannelsesområder'). Ifølge loven skal de ansvarlige kommuner og almene boligorganisationer udarbejde udviklingsplaner for en reduktion af andelen af almene familieboliger til højst 40 pct. senest i 2030 i de 'hårde ghettoområder', der hvert år udpeges med offentliggørelsen af boligministeriets 'Ghettoliste'. Ud over dette er der med loven indført krav om udlejning efter særlige kriterier i udsatte boligområder, herunder beskæftigelses- og uddannelseskriterier².

Ghettolisterne og brugen af ordet 'ghetto' er ikke ny, men kan spores tilbage til VK-regerings³ strategi mod ghettoisering fra 2004 (Frandsen, M. S. & Hansen, J. V., 2020). Ligeså er indsatser rettet mod udsatte boligområder ikke noget nyt, men går tilbage til 1980'ernes renoveringsprojekter over 1990'ernes og 00'ernes kvarterløftprojekter til nutidens områdefornyelser. Det nye er lovens markant indgribende karakter og drastiske krav og sanktionsmuligheder (Frandsen, M. S. & Hansen, J. V., 2020; (Christensen, C., Bech-Danielsen, C., Lunde Christensen M. L., Mechlenborg, M. & Stender, M., 2022).

Reaktionen på lovgivningen i kommuner og almene boligorganisationer og blandt beboere, forskere og i offentligheden har været blandet.

Nogle steder er kritikken stor. Flere boligafdelinger har nedstemt de udarbejdede udviklingsplaner⁴, og flere har sagsøgt boligorganisation, kommune og/eller ministeriet⁵. Andre steder er man enig i, at de seneste 30 års indsatser ikke har været nok, og at der er behov for mere indgående indgreb.

Gennemslaget af denne lovgivning i de lovbestemte udviklingsplaner er denne opgaves emne og undersøgelsesfelt.

¹ Venstre, Liberal Alliance, Konservativt Folkeparti

² BEK nr 1360 af 28/11/2018

³ Venstre, Konservativt Folkeparti

⁴ Birkeparken (del af Vollsmose), Gellerupparken, Bispehaven, Ringparken

⁵ 12 beboere i Mjølnerparken har sagsøgt Boligministeriet for forskelsbehandling ifm. deres godkendelse af udviklingsplanen. Gellerupparkens afdelingsbestyrelse har stævnet AAB, Aarhus Kommune og den danske stat. En enkelt beboer i Bispehaven har sagsøgt kommunen og ministeriet.

1.2. PROBLEMFORMULERING

Bekendtgørelsen omfatter såvel en skabelon til udarbejdelse af de lovpligtige udviklingsplaner som en opstilling af fem konkrete tiltag til opfyldelse af lovkravet om nedbringelse af andelen af almene familieboliger, nemlig fortætning med privat byggeri, ommærkning, omdannelse, salg og nedrivning. Ikke desto mindre er de enkelte udviklingsplaner meget forskellige og beskriver en lang række andre tiltag end de fem nævnte. Dette vil jeg forsøge at belyse nærmere. Ud over dette har mange kommuner/boligorganisationer søgt om og fået dispensation fra 40%-kravet og/eller søgt om og fået godkendt ændringer i områdeafgrænsningerne. Også dette vil jeg belyse nærmere og vil forsøge at komme med nogle bud på årsagerne til dette såvel som til forskellene mellem det, der bliver spurgt om i bekendtgørelsen, og det, der bliver svaret i udviklingsplanerne.

Nærværende opgave undersøger således gennemslaget af den del af parallelsamfundspolitikken, der omhandler den fysiske omdannelse, som den ser ud i de første 15 indleverede og godkendte lovbestemte udviklingsplaner.

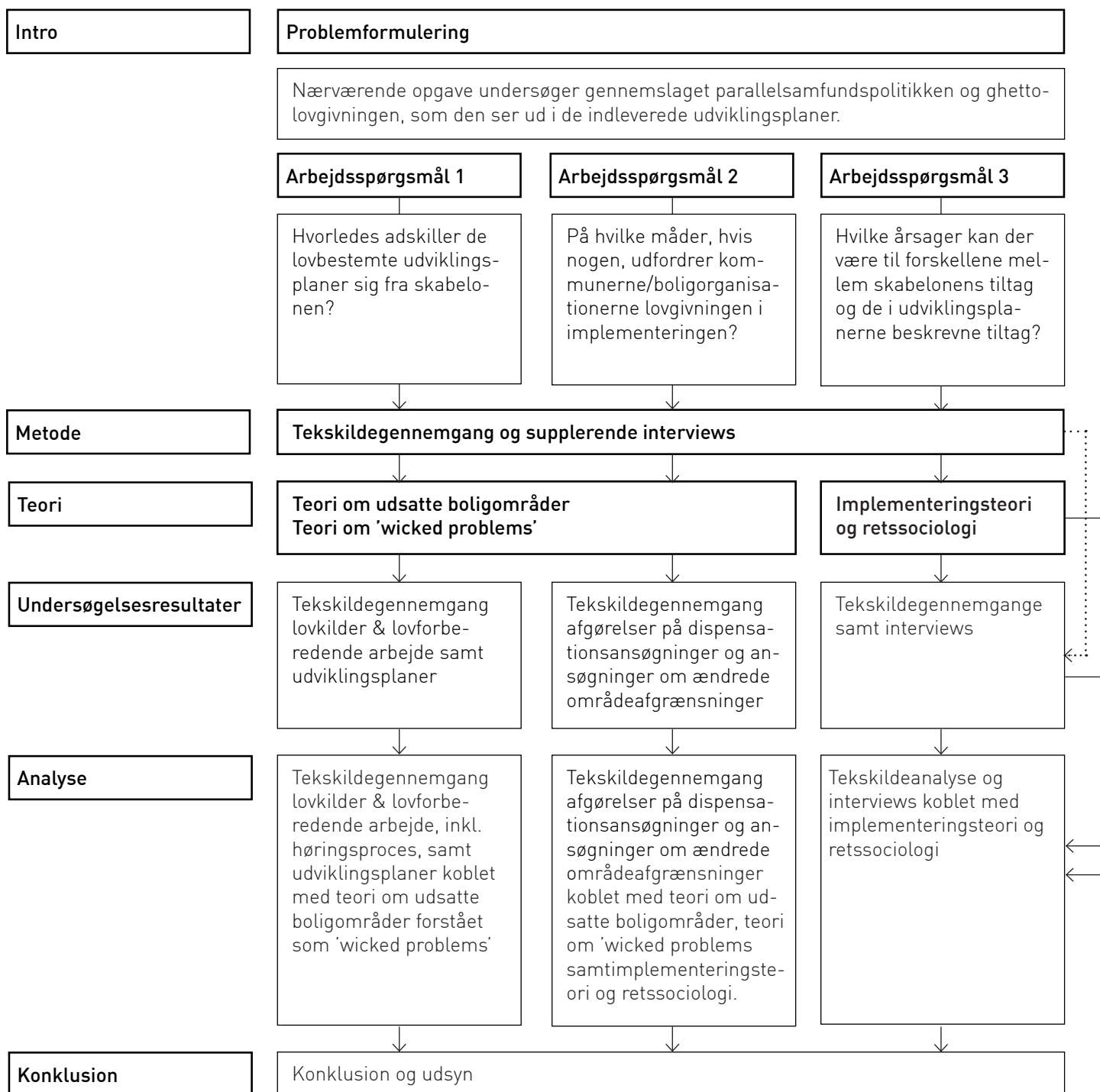
For at belyse emnet stilles følgende arbejdsspørgsmål:

1. Hvorledes adskiller de lovbestemte udviklingsplaner sig fra skabelonen?
2. På hvilke måder, hvis nogen, udfordrer kommunerne/boligorganisationerne lovgivningen i implementeringen?
3. Hvilke årsager kan der være til forskellene mellem skabelonens tiltag og de i udviklingsplanerne nævnte tiltag?

1.3. PROJEKTDESIGN

Se grafisk fremstilling af opgavens opbygning og sammenhængen mellem de forskellige delafsnit nedenfor.

Projektdesign



2. METODE

I dette afsnit præsenteres opgavens grundlag, herunder videnskabsteoretisk udgangspunkt og valg af teori, empiri og metode. Det beskrives, hvordan den valgte teori bidrager til at belyse undersøgelsesfeltet. Der gøres rede for de valgte metoder, hvordan de bruges på empirien, og hvilke udfordringer ift. validiteten, de indebærer, og hvordan disse søges imødegået.

2.1. VIDENSKABSTEORETISK STÅSTED

Det ontologiske udgangspunkt for opgaven er et kritisk realistisk virkelighedssyn – en opfattelse af, at der findes en objektiv virkelighed, men at denne ikke er statisk, samt at erkendelsen af den er delvist betinget af den historiske, sociale og kulturelle kontekst. Det epistemologiske afsæt er, at erkendelse anses for at opstå i et samspil mellem subjektive erfaringer og en objektiv virkelighed. Idealet for undersøgelsen er således at opnå tilnærmelsesvis objektiv viden om verden, som den er, men med det aber dabei, at erkendelse og vidensproduktion altid er finder sted i en historisk, social og kulturel sammenhæng og ud fra en deraf bestemt forståelsesramme.

En undersøgelse af gennemslaget af en given politik og lovgivning og forsøget på at finde frem til mulige forklaringer på overensstemmelse/uoverensstemmelser mellem de forskellige led i implementeringen er ikke en undersøgelse af et enkelt fysisk og målbart fænomen, men en undersøgelse af en proces og en række forskellige aktørers handlinger og forståelse af verden. Ud over at afdække ligheder og forskelle forsøger undersøgelsen af finde mulige forklaringer på disse, bl.a. ud fra den kontekst (de organisationer og aktører), der har skabt fænomenerne (her teksterne), og de mekanismer, der har formet processen (her implementeringsdesignet). Og som Halkier skriver om den kritiske realisme:

"[Dens] væsentligste anbefaling er, at erkendelse om et fænomen ikke kan skilles fra den samfundsmæssige kontekst, som fænomenet er placeret i. Fænomenernes virkelighed skabes gennem sociale historiske processer, men produktet – den samfundsmæssige virkelighed - eksisterer reelt og materielt samtidig med vores sanselige og sproglige erkendelse af den. Fænomenerne eksisterer dermed på denne historisk skabte virkeligheds forskellige modsætningsfyldte betingelser og muligheder. Derfor kan forskeren give forklaringer på fænomener, der ligger dybere end eller bagved det umiddelbart empiriske og beskrivende niveau, for eksempel sociale dynamikker og samfundsmæssige strukturer."
(Halkier, B. 2001 p46-47)

Den kritiske realismes position mellem positivismen (og troen på at der findes en objektiv virkelighed, der kan erkendes gennem empiriske undersøgelser og erfaring) og social konstruktivisme (og troen på, at alt udspiller sig og erkendes gennem subjektive erfaringer baseret på den historiske, sociale og kulturelle kontekst) er tæt forbundet med opgavens genstandsfelt; den lovmæssige regulering af sociale fænomener og realiseringen af loven i den sociale virkelighed. Opgaven undersøger således forholdet mellem lovens bogstav og 'den levede lov' og de processer og aktører, der spiller ind i dette.

2.2. VALG AF TEORI

For at belyse undersøgelsesfeltet teoretisk og sætte empirien ind i en større forståelsesramme, trækker opgaven på flere teoretiske perspektiver.

Indledningsvis fremlægges forskning og teori om udsatte boligområder, herunder hvad forskningen og teorien siger om problemerne og om de mulige løsninger og deres effekter. Dette fungerer som referenceramme for analysen af forskelle og sammenfald mellem politik & lovgivning og udviklingsplaner

(herefter UPer), som fremkommet i de empiriske undersøgelser. Teorien ses som værende en del af den historiske, sociale og kulturelle kontekst, lovgivningen og udviklingsplanerne er udviklet på baggrund af.

Dertil berøres teorien om 'wicked problems', forståelsen af udsathedsproblematikker som vilde problemer og aktuelle tendenser i retning af en mere strategisk planlægningstankegang kort. I den efterfølgende analyse sættes lovgivningen og implementeringen heraf i de vedtagne UPer i relation til dette, og det undersøges, om de forskellige tekstkilder afspejler en sådan forståelse af problemerne i de udsatte boligområder.

Endelig gennemgås implementeringsforskningens og retssociologiens teorier om, hvad der er afgørende i implementeringen af centralt vedtagne politikker og love. Efterfølgende appliceres dette på lovgivningen og UPerne, og det undersøges, om teorien kan bruges som forklaringsmodel på forskellene mellem politik & lovgivning og UPer.

De forskellige teoretiske vinkler bidrager dermed hver på sin måde til at forstå den kontekst og de processer, der spiller ind ift. gennemslaget af lovgivningen.

2.3. EMPIRI OG METODE

Den primære kilde til undersøgelsen og belysning af arbejdsspørgsmål 1 *'Hvorledes adskiller de lovbestemte udviklingsplaner sig fra skabelonen?'* er studier af lovklender og lovforberedende arbejde i form af regeringsudspil, politisk aftale om modvirkning af parallelsamfund, lovforslag, høringssvar, betænkning og bekendtgørelse (herefter samlet kaldt 'lovklender') på den ene side og studier af de indleverede udviklingsplaner inkl. bilag på den anden.

Den primære kilde til belysning af arbejdsspørgsmål 2 *'På hvilke måder udfordrer kommunerne/boligorganisationerne lovgivningen i implementeringen?'* er studier af afgørelser på ansøgninger om dispensation fra 40%-kravet og om ændrede områdeafgrænsninger.

Begge dele danner tillige baggrund for forsøget på at besvare arbejdsspørgsmål 3 *'Hvilke årsager kan der være til forskellene mellem skabelonens tiltag og de i udviklingsplanerne nævnte tiltag?'* Dette forsøges yderligere besvaret gennem ekspertinterviews og interviews med repræsentanter for nogle af de centrale aktører.

(Se Bilag 1, Dataliste og Bilag 2, Interviewliste for udtømmende oversigt. Se notater fra tekstkildegennemgange Bilag 4-8.15. Se interviews Bilag 9.1-9.4)

Gennemgangen af lovklender og UPer er baseret på en deskriptiv metodisk tilgang, idet tekstundersøgelserne i første omgang skal afdække forskelle og sammenhænge og derefter kvantificere omfanget af dem.

Gennemgangen af teksterne og bearbejdningen heraf består i

- Kortlægning af hvilke problemer, der beskrives
- Kortlægning af hvilke mål/visioner for udviklingen, der nævnes
- Kortlægning af hvilke tiltag, der nævnes

Vægtning af de enkelte tiltag som enten 'meget vigtig', 'vigtig', 'nævnt' og 'ikke nævnt' ud fra, hvad der står i kilderne om dette og hvor mange gange de enkelte tiltag er nævnt.

Dette fører efterfølgende til en sammenlignende analyse af problem-, mål- og løsningsforståelser (oplistede tiltag), hvorfra der trækkes tråde til teori om udsatte boligområder. Endvidere kan undersøgelsesresultaterne og analysen heraf måske pege i retning af nogle mulige årsager til forskellene mellem lovgivning og UPer.

Gennemgangen af afgørelser på dispensations- og områdeafgrænsningsændringsansøgninger kan sige noget om omfanget af disse og begrundelserne herfor. Også her er der tale om en deskriptiv metodisk tilgang.

Analysen heraf kan sige noget om implementeringen af lovgivningen og kan måske tillige – under inddragelse af implementeringsteorien – pege i retning af årsagerne til forskellene mellem lovgivning og UPer.

Undersøgelsen af problem-, mål- og løsningsforståelser er foregået i en abduktiv og iterativ proces, begyndende med en åben gennemgang af de oplyste tiltag i bekendtgørelse/skabelon og UPer – ikke baseret på en række forventede tiltag, men dog med begrebsapparatet fra teori om udsatte boligområder som baggrund. De fundne tiltag blev derefter lagt til grund for gennemgangen af lovkilderne, med henblik på at afklare, om de også var at finde her.

Under gennemlæsningerne sprang en vis forskel i problem- og målforståelserne i øjnene, hvorfor teksterne blev gennemgået endnu en gang, begyndende med lovkilderne og problem- og målforståelserne i disse, hvilket herefter blev lagt til grund for en fornyet gennemgang af UPerne. Her medvirkede implementeringsteoriens betoning af koblinger mellem mål og midler som afgørende for implementeringen desuden som en bagvedliggende forståelsesramme.

(Se opstilling og kategorisering af problemer, mål og tiltag Bilag 3, Metode uddybet)

Det valg, der ligger i kategoriseringen og grupperingen af forskellige ord og vendinger som hørende til den samme kategori af problem, mål eller tiltag, udgør en fare for fejltolkning baseret på en bestemt forforståelse. Dette er forsøgt imødegået ved at sikre transparens gennem detaljerede notater fra tekstkildegennemgangene, hvoraf kategorisering og gruppering tydeligt fremgår. For at sikre pålideligheden og validiteten er teksterne gennemgået flere gange og kategorierne tilpasset dette under systematisk reflektoren over egne valg, mulige bagvedliggende præsuppositioner og mulige fejltolkninger. Også i den efterfølgende analyse er fortolkningsbias forsøgt imødegået ved at være meget bevidst om en mulig blindhed overfor bestemte resultater som kan føre til en bekræftelse af egne forudgående formodninger (Halkier B. 2001; Coffey, A. & P. Atkinson 1996; Christensen, B. M. 1995). (Se yderligere vedr. kategorisering Bilag 3)

Ud over tekststudierne omfatter undersøgelsen **interviews** med repræsentanter for de centrale aktører i form af konsulenter fra KL og BL. Dertil kommer et ekspertinterview med Ph.d. og seniorforsker ved Aalborg Universitet, Rikke Skovgaard Nielsen, der tillige er en del af følgeevalueringen ifm. realiseringen af UPerne samt interview med urbanist Niels Bjørn, der har været involveret i arbejdet med flere af områderne og på sin vis repræsenterer det praktiske konkrete niveau som bystrategisk rådgiver for en række kommuner og boligorganisationer. (Se yderligere vedr. interviewpersoner Bilag 3)

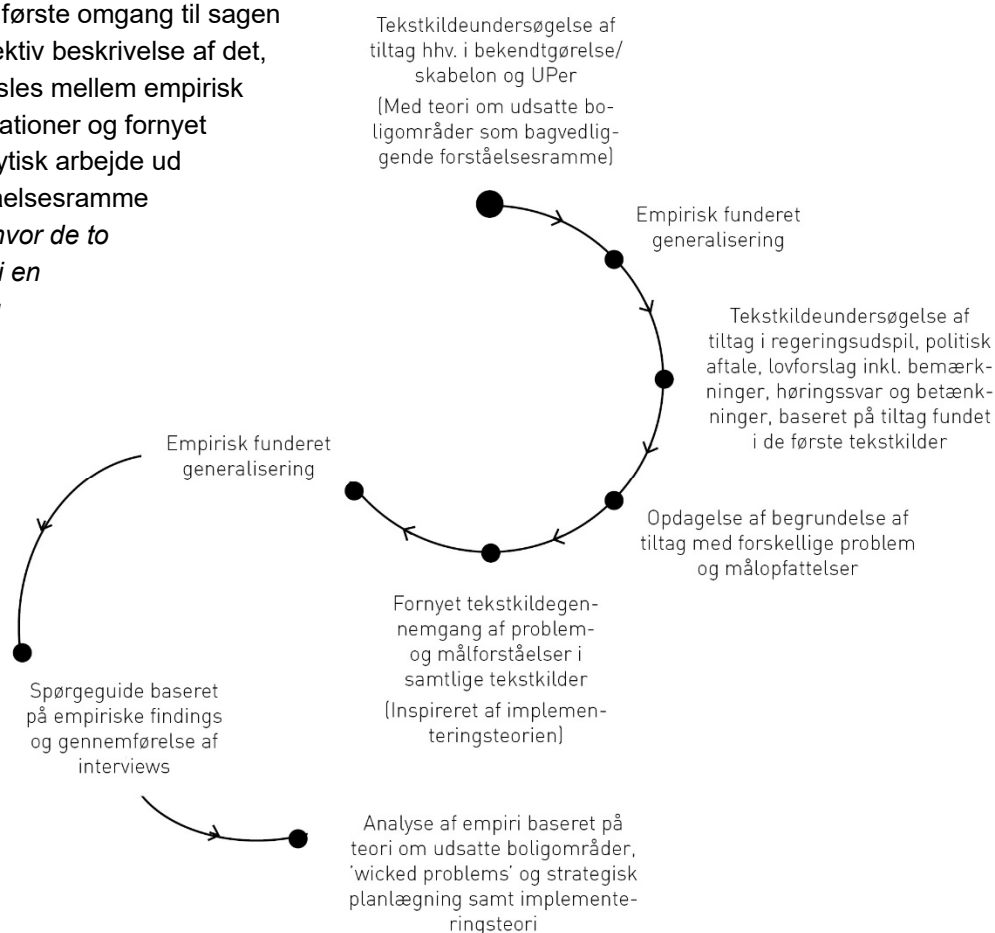
Her er der tale om en kvalitativ metodisk tilgang til "*indsamling af ikke standardiserede og ikke strukturerede data*" og "*beskrivelser af 'idiografisk' karakter med vægt på det enestående, det forskelligartede, det nuancerede, det kontekstafhængige*" (Christensen, B. M. 1995, p8). Målet med interviewene er således ikke at beskrive en objektiv virkelighed, en præcis og entydig årsagssammenhæng, men er et forsøg på at give et kvalificeret bud på nogle mulige forklaringer. Ud over dette bidrager de til at imødegå fortolkningsbias ifm. tekstkildeanalysen – ved at fungere som en slags ekstern verificering eller deverificering af de tekstkildebaserede resultater og dermed understøtte validiteten af disse.

Interviewene har form af strukturerede e-mail-interviews, begyndende med åbne spørgsmål om de forskellige aktørers problem-, mål- og løsningsforståelser, og sluttende med et mere styret/målet spørgsmål om mulige forklaringer på forskellene mellem tiltagene, oplyst hhv. i bekendtgørelse/skabelon og UPer. Formen med et begrænset antal interviews over e-mail er valgt, da dette skønnedes at være tilstrækkeligt ift. formålet, nemlig at kvalificere den viden og de antagelser, tekstkildeundersøgelsen koblet med teorien har resulteret i.

Man kan naturligvis stille spørgsmålstejn til objektiviteten hos konsulenterne fra KL og BL – to organisationer, der repræsenterer nogle stærke interesser blandt nogle af de aktører, der er direkte involveret i processen. Hensigten med interviewene er imidlertid netop at få et indblik i deres forståelse af feltet. Som ansatte i to politiske organisationer må man dog antage, at de ikke afslører mere og andet end den officielle linje, og ikke nødvendigvis videregiver det fulde billede af de to organisationers forståelse af feltet. De taler således ud fra en bestemt position og en bestemt social og kulturel kontekst. Ph.d. og seniorforsker ved Aalborg Universitet, Skovgaard Nielsen, indgår derimod som en uvildig ekspert, der som forsker anses for at se sagen på objektiv vis og fra flere sider. Urbanist Niels Bjørn har løbende udtalt sig meget kritisk om lovgivningen og taler således ud fra en meget holdningsbåret kontekst, men også på baggrund af en mere praksisnær erfaring end de øvrige interviewpersoner.

Ud over en kritisk opmærksomhed omkring interviewpersonernes position og omgivende kontekst er validiteten forsøgt underbygget ved ikke at stille ledende spørgsmål (Olsen, H. 2003; Kvale, S. & S. Brinkmann 2015). Dog ligger der allerede i selve spørgsmålene en vis vinkling og forforståelse, hvorfor man som interviewer ikke helt kan undgå at 'afgrænse og medproducere' den forståelse, interviewpersonerne giver udtryk for. Man indhenter således ikke bare viden fra interviewpersoner, men bevidstgør dem og fremkalder/producerer ny viden/forståelse hos dem og kommer således med sine spørgsmål let til at trække interviewpersonerne i retning af ens egen forforståelse (Tanggaard, L. 2003). Dette er forsøgt imødegået ved at stille åbne spørgsmål og sikre transparens gennem vedlæggelse af det fulde interviewmateriale som bilag.

Samlet set går undersøgelsen i første omgang til sagen selv og forsøger at give en objektiv beskrivelse af det, som viser sig, hvorefter der veksles mellem empirisk generalisering, fornyede observationer og fornyet empirisk generalisering og analytisk arbejde ud fra en teoretisk begrundet forståelsesramme i en løbende abduktiv proces, "*hvor de to elementer informerer hinanden i en søgen efter empirisk baseret og teoretisk informeret analytisk viden*" (Halkier 2001 p44).



Se koblinger mellem arbejdsspørgsmål, metode og teori i illustration af projektdesign s. 4.

3. TEORI

I dette afsnit gennemgås den teori, som er bærende for den efterfølgende analyse og diskussion af opgavens problemstillinger. Afslutningsvist skitseres koblinger mellem teori og analyse grafisk. Herunder gives der en kort opsummering af de vigtigste pointer fra teorien.

3.1. TEORI OM UDSATTE BOLIGOMRÅDER

I det følgende gøres der rede for forskning og teori om udsatte boligområder og aktuelle tendenser ifm. udviklingen af disse. Der trækkes primært på forskningslitteratur, men også på mere praksisfunderet litteratur.

DEFINITION AF UDSATTE BOLIGOMRÅDER MV.

I den gældende version af almenboligloven, der ligger til grund for boligministeriets lister, defineres hhv. et udsat boligområde, et ghettoområde (nu parallelsamfund) og et hårdt ghettoområde (nu omdannelsesområde) således:

"§ 61 a. Ved et udsat boligområde forstås et område, hvor mindst to af følgende kriterier er opfyldt:

- 1) Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.*
- 2) Andelen af beboere dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst tre gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnittet over de seneste 2 år.*
- 3) Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 pct.*
- 4) Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.*

Stk. 2. Ved et ghettoområde forstås et boligområde, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikkevestlige lande overstiger 50 pct., og hvor mindst to af kriterierne i stk. 1 er opfyldt.

(...)

Stk. 4. Ved et hårdt ghettoområde forstås et boligområde, som de seneste 4 år har opfyldt betingelserne i stk. 2, jf. dog stk. 5."

(LBK nr 1877 af 27/09/2021 - <https://www.retsinformation.dk/eli/lt/2021/1877>)

PROBLEMERNE

Som det fremgår ovenfor, defineres udsatte boligområder ved en høj koncentration af borgere med lavt uddannelsesniveau, lav tilknytning til arbejdsmarkedet, lav indkomst og høj kriminalitet. Til den officielle definition af et ghettoområde hører desuden at en høj andel af efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Denne koncentration af borgere med en bestemt socioøkonomisk baggrund er en følge af den stigende økonomiske ulighed, der sammen med de stærkt stigende boligpriser har skabt en markant og tiltagende rumlig segregering mellem ressourcestærke og ressource svage. De dårligst stillede er i videre og videre udstrækning henvist til at bo i de udsatte almene boligområder, som forlades af de ressourcestærke (Caspersen et al 2021, Caspersen et al. 2022; Andersen et al. 2022; Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 A; Harboe Møller, M., Liliegreen, C., & Satgunalingam, S., 2019). Områdernes negative socioøkonomiske profil anses for at have en afsmittende effekt på beboerne; den såkaldte nabolagsseffekt. Nogle undersøgelser peger således på, at manglen på positive rollemodeller har en negativ betydning for

livschancer og social mobilitet blandt beboere i udsatte områder (Holek, A & Bjørn, N. 2008; Andersen et al. 2022; Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 B). Dog er det omdiskuteret, hvorvidt der er et solidt forskningsmæssigt belæg for denne antagelse (Andersen et al. 2022; Bech-Danielsen, C. & Stender, M. 2017; Bolt, G.; Phillips, D. & Van Kempen, R. 2010; Leventhal, T. & Brooks-Gunn, J. 2000).

Den rumlige segregering forstærkes af områdernes størrelse og af, at de udsatte boligområder ofte ligger fysisk isoleret fra resten af byen; i byernes udkant, omkranset af større veje og/eller op til industri- eller erhvervsområder (Andersen et al. 2022; Bech-Danielsen et al 2017 A; Holek, A, Mortensen, M.M. & Bjørn, N. 2008). Ydermere er de udsatte boligområder ofte præget af en meget homogen boligmasse både ift. bygningstypologi (ofte etageboliger), boligtypologi (ofte familieboliger) og ejerform (primært almen) og desuden af et fravær af andre funktioner. Denne homogenitet skaber en bestemt logik, både socialt og arkitektonisk (Andersen et al. 2022; Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 B; Villadsen et al 2008). En ens boligmasse giver en ens beboersammensætning, hvilket ses som grundlæggende problematisk i udsatte boligområder (Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 A).

En bebyggelsesstruktur med antenneformede vej-grids med få ind/udgange, centrale parkeringspladser og store og åbne grønne områder, bidrager til isolationen og monotonien. Udearealer med manglende zoner (tydelig tilkendegivelse af, hvad der er offentligt, semi-privat og privat), manglende programmering (klare funktioner) og manglende kantzonebearbejdning (mellemzoner og opholdszoner mellem inde og ude) klandres for ikke at indbyde til ophold og aktivitet. Dette medvirker til en øget utryghed, da der ikke er naturlig overvågning i form af øjne på gaden, og der mangler rum, der understøtter møder og naboskab. (Realdania 2016; Bjørn, N. & Holek, A. 2014; Bech-Danielsen et al 2017 A; Villadsen et al 2008; Grönlund, B. 2008).

Monotonien forstærkes yderligere af bygningsarkitekturen, der i overvejende grad er rationel og modernistisk – som oftest industrialiseret byggeri med få detaljer. Dette skaber oplevelsesfattigdom og problemer med at differentiere den ene bolig fra den anden, hvilket igen skaber manglende identifikation og manglende ejerskab (Realdania 2016; Bjørn et al 2014; Bech-Danielsen et al 2017 B; Villadsen et al 2008; Grönlund, B. 2008).

Ud over de fysiske forhold og peger megen forskning på et negativt image som en udfordring for de udsatte områder, både ift. muligheden for at fastholde og/eller skabe en blandet beboersammensætning og ift. stigmatisering af de eksisterende beboere (Andersen et al. 2022; Bech-Danielsen et al 2017 B; Bech-Danielsen et al 2017 A).

LØSNINGERNE

I forhold til løsninger peger forskning og teori på en blanding af fysiske og sociale indsatser, boligpolitiske/udlejningsmæssige samt imageforbedrende indsatser. Nogle handler om fortynding, andre om forstærkning. Nogle har effekt på områdeniveau, andre på individniveau.

Fortyndingsindsatser retter sig mod at fortynde *andelen* af udsatte beboere. De udspringer altså af et ønske om at ændre beboersammensætningen og dermed løfte området som helhed – en form for målrettet gentrificering.

Det kan man bl.a. opnå gennem boligpolitiske tiltag som indførelse af fleksibel og kombineret udlejning, der giver ressourcetærke borgere fortrinsret til boligerne. Udlejningsværktøjer virker imidlertid primært i områder, hvor der er en stor efterspørgsel efter boliger. Til de boligpolitiske tiltag hører desuden frasalg af almene boliger til ejerboliger eller privat udlejning, idet ændrede ejerformer formodes at skabe en ændret

beboersammensætning (Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bjørn et al 2014; Andersen et al. 2022; Bech-Danielsen et al 2017 B).

Andre veje til fortynding er fysiske indsatser, der skal øge områdernes attraktionsværdi og trække mere ressourcestærke beboere til. Ifølge urbanist Niels Bjørn vil fysisk omdannelse af de store blokbebyggelser "*til kvarterer, som matcher nutidige bodrømme*" sikre, at områderne af sig selv udvikler sig til socialt balancerede kvarter via naturlige flyttemønstre (Bjørn, N. 2018).

Renovering og modernisering løfter boligstartarden, men om det er nok til at ændre beboersammensætningen, afhænger af en række andre faktorer som konkurrerende bosætningsmuligheder, evt. boligknaphed, boligøkonomi, områdeimage mm. Et review af effektstudier fra 27 lande fra 2014 konkluderer, at rene renoveringsprojekter – det, studiet kalder 'ikke-strukturelle forandringer' – ikke har nogen effekt på områdeniveau (Bjørn et al 2014). Undersøgelser af tidligere renoveringsindsatser på dansk jord peger på det samme, idet særligt 1980ernes renoveringer, der ikke var koblet med sociale indsatser, fremhæves som ineffektive ift. områdernes grad af udsathed (Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B). Dog peger de samtidig på, at renoveringsprojekter og arkitektonisk opgradering kan være med til at ændre områdernes omdømme og bidrage til et større socialt mix i hverdagen, i og med at beboere fra andre områder bevæger sig igennem området og bruger dets udearealer (Bech-Danielsen et al 2017 B; Andersen et al 2022).

Omdannelse (som sammenlægninger eller tilgængelighedstilpasninger), ommærkninger (til ungdomsboliger eller ældreboliger) samt fortætning med nye bygnings- og boligtypologier og evt. med nye ejerformer ændrer boligudbuddet og bidrager til en ændret beboersammensætning (Realdania 2016; Bjørn et al 2014; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B; Andersen et al 2022). Nogle forskere sætter imidlertid spørgsmålstegn ved, om dette faktisk skaber sammenhængskraft og social interaktion – eller om det blot fører til mikrosegregering (Bech-Danielsen et al 2017 B; Bech-Danielsen, C., Mechlenborg, M., Nordberg, L. W., Stender, M. & Sundstrup, R. B. 2022; Kjeldsen, L & Stender, M. 2022). Derudover peger nogle undersøgelser på, at blandede ejerformer nok bidrager til fortynding, men også kan føre til konflikter (Realdania 2016) og øget marginalisering med genhusning, eksklusion fra beslutningsprocesser og tab af belonging (Kjeldsen et al. 2022).

Endelig kan nedrivning og nedrenovering af almene boliger ændre på balancen mellem de forskellige boligtypologier og ejerformer og evt. andre funktioner i boligområdet. Ydermere kan nedrivning bruges strategisk – til at åbne områderne op, bryde bebyggelsesstrukturel og arkitektonisk monotoni og give plads til nybyggeri og dermed øge attraktionsværdien og ændre områdernes image (Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B; Bak Mortensen, M. 2008). Der er således enighed om, at strukturelle fysiske indsatser kan skabe positive ændringer, men uenighed om, hvor stor effekten er.

Foruden at trække nye beboere til bidrager de ovenstående indsatser til fastholdelsen af allerede ressourcestærke beboere og til at begrænse den såkaldte 'elevatoreffekt', dvs. at tidligere ressourcestærke beboere flytter fra området, i takt med at de får ressourcerne til det. En mere blandet boligtypologi og blandede ejerformer giver derimod mulighed for at bevæge sig opad i det boligmæssige hierarki og 'gøre boligkarriere' inde i området (Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B).

Problemet med fortyndingsindsatserne (gentrificeringen) er, at indsatser, der ikke øger boligmængden (som fortætning), men alene ændrer beboersammensætningen (som udlejningsværktøjer, frasal, ombygning mm.) blot skubber de udsatte borgere ud i andre områder, der så med tiden bliver udsatte - den såkaldte vandsengseffekt. Dertil kan indsatserne udfordre det boligsociale arbejde og nedbryde eksisterende netværk (Andersen et al 2022; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B; Realdania 2016).

Som nævnt er målet med fortyndingsindsatserne at ændre beboersammensætningen og løfte området som helhed, frem for at løse de sociale problemer og løfte de enkelte beboere. Nogle undersøgelser peger dog

på, at fortynding også skaber positive nabolageffekter og således også har kan have effekt på individniveau. Antagelsen er, at positive rollemodeller i nabolaget og i dagligdagen kan have en afsmittende effekt på udsatte beboere, der således forstærkes (får bedre livschancer og øget mulighed for social mobilitet) gennem mødet med mennesker med en anden (og højere) socioøkonomisk baggrund. - Eller at en negativ spiral, hvor negative sociale normer bliver fremherskende, i hvert fald undgås (Andersen et al 2022; Bech-Danielsen et al 2017 A; Realdania 2016). Det er dog, som nævnt, omdiskuteret, om der faktisk er en årsagssammenhæng mellem socialt mix på områdeniveau og bedre livsmuligheder for den enkelte (Andersen et al. 2022; Bech-Danielsen et al 2017 B; Bolt et al. 2010; Leventhal et al 2000). I Københavns Kommunes evidensstudie hedder det:

"Gentrificering og en mere blandet beboersammensætning kan på længere sigt også bidrage til at løfte den enkelte beboer, fx ved at skolen styrkes med flere ressourcer stærke børn og forældre, og ved at børn og unge får positive rollemodeller. Men det giver ikke umiddelbart den arbejdsløse et job eller mere uddannelse til mennesker med lav uddannelse."
(Bjørn et al 2014)

Foruden de ovenfor nævnte fortyndingsværktøjer oplister teorien en række tiltag, der skal skabe et større socialt mix i dagligdagen ved at få udefrakommende til at bevæge sig igennem området og bruge dets faciliteter og på den måde øge kendskabet til området og skabe en større interaktion mellem områdets beboere og borgere andetstedsfra. Dette bidrager tillige til at afhjælpe den stigmatisering, mange udsatte boligområder lider under, og kan på sigt også bane vejen for en større interesse blandt bedrestillede for at bosætte sig i området. Disse indsatser handler om at åbne boligområderne op og skabe bedre koblinger til den omkringliggende by, om udvikling af udearealer og byrum, der skal øge trygheden og trække udefrakommende til, og om udvikling af egentlige destinationer og indførelse af nye funktioner (f.eks. kulturhuse, idrætsanlæg, nybyggede skoler med en særlig profil, kommunale arbejdspladser, planlægning for erhverv mv.) (Andersen et al. 2022; Bjørn et al 2014; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B).

Andre tiltag handler om skabelse af større æstetisk variation, f.eks. ved at bryde store bebyggelser op og skabe mindre kvarterer med en egen identitet. Dette dels for at skabe et bedre grundlag for identifikation og ejerskab, dels for at bryde det stigma, der især knytter sig til det industrialiserede byggeri fra 1960'erne og 1970'erne, som alle på nær et af områderne på omdannelseslisten (tidl. 'liste over hårde ghettoer') falder ind under (Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B; Bjørn et al 2014; Holek, A. 2008).

Opsummeret tyder undersøgelser af sammenhængen mellem fysiske indsatser og ændret beboersammensætning på, at 'strukturelle forandringer' - dvs. forandringer, der "ændrer bebyggelsens arkitektoniske logik" (Bjørn et al 2014 p5) og åbner områderne op og skaber nye funktioner, typologier og aktivitets- og bevægelsesmønstre - har en positiv effekt på de socioøkonomiske forhold på områdeniveau gennem tiltrækning af "indflyttere med en anden social profil" (Andersen et al 2022 p17). Blotte renoveringer og forskønnelser har derimod ingen effekt på beboersammensætningen/beboernes socioøkonomiske status, men har en positiv effekt på beboernes tilfredshed (Bjørn et al 2014; Bech-Danielsen et al 2017 A.).

Mens fortyndingsindsatser er rettet mod at mindske *andelen* at udsatte beboere, er **forstærkningsindsatser** rettet mod at *løfte* de udsatte borgere. De er altså rettet mod at skabe forbedringer på individniveau (hvilket naturligvis også kan aflæses på områdeniveau, hvis det lykkes at fastholde 'løftede' beboere i området og begrænse den tidligere nævnte elevatoreffekt).

Forstærkningsindsatser handler især om boligsocialt arbejde, dvs. indsatser ift. 'Uddannelse og livschancer', 'Beskæftigelse', 'Kriminalitetsforebyggelse' og 'Sammenhængskraft og medborgerskab', som er de fire

indsatsområder oplistet ifm. de nuværende Landsbyggefonds-finansierede midler til boligsociale indsatser⁶. (Tidligere har midlerne også været rettet specifikt mod indsatser inden for tryghed, forældreansvar, sundhed, kultur og fritid, image mm.) Forskning og effektstuer viser, at boligsociale indsatser virker. I og med at beboere, hvis socioøkonomiske status ændrer sig, ofte flytter fra området, mens nye udsatte borgere flytter ind (elevatoreffekten), kan dette imidlertid ikke aflæses på områdeniveau, men alene på individniveau. Området bliver dermed ved med at være et 'udsat boligområde' (Christensen, G. 2013; Bjørn et al 2014; Realdania 2016; Andersen et al 2022; Bech-Danielsen et al 2017 A).

Ud over dette peger forskning og teori på en aktiv indsats ift. imagebearbejdning - både som et led i fortyndingsstrategien, idet et bedre image kan være med til at trække nye beboere til og/eller skabe et større socialt mix i hverdagen, og som en afstigmatiserende forstærkningsindsats, der skaber øget tilfredshed og stolthed, identifikation og ejerskab blandt de eksisterende beboere (Bjørn et al 2014; Realdania 2016; Andersen et al 2022; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B). Nogle forskere peger netop på stigmatisering og lav status som den grundlæggende årsag til boligområdernes udsathed, frem for f.eks. en dårlig boligstandard. Og også i beboernes øjne er stigmatiseringen og det dårlige omdømme det største problem (Andersen et al 2022).

De forskellige tiltag, formål og effekter griber således ind i hinanden på kryds og tværs. Nogle byplanlæggere og forskere lægger megen vægt på de fysiske udfordringer og fysiske tiltag. Andre lægger mere vægt på sociale udfordringer og indsatser, andre på et ændret omdømme. Alle er de imidlertid enige om, at samtænkningen af de forskellige indsatser er afgørende – **samtænkningen af fysiske indsatser, sociale indsatser, udlejningsværktøjer og imagebearbejdningsindsatser**. Især hvis målet *både* er at skabe positive effekter for boligområdet som helhed og for den enkelte beboer (Bjørn et al 2014; Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B; Holek, A & Bjørn, N. 2008).

Ud over dette er **konteksten** afgørende både for hvilke udfordringer, der er, og hvilke muligheder, der er for at imødegå dem. Det er derfor vigtigt at tænke meget stedsspecifikt i valget af tiltag og konkretisering af indsatser. Områdernes størrelse og placering (storby/provins) har betydning for, hvilke muligheder for fysisk omdannelse, der er (Bech-Danielsen et al 2017 B). Beboersammensætningen i den omkringliggende by har betydning for, hvilke beboere, man med en vis sandsynlighed kan tiltrække. Det lokale boligmarked har betydning for muligheden for at afsætte boliger ved salg, tiltrække private investorer og opføre og sælge eller udleje private boliger og/eller nedrenovere og omdanne til andre boligtyper (Andersen et al 2022; Realdania 2016; Bech-Danielsen et al 2017 A; Bech-Danielsen et al 2017 B). Den bymæssige kontekst, herunder hvorvidt boligområdet ligger i centrum eller udkanten af byen, og hvilken beskaffenhed de omkringliggende områder har, har betydning for mulighederne for at koble området bedre med resten af byen og skabe et større socialt mix i hverdagen. Det samme gælder arbejdet med at skabe en større funktionsblanding og skabe destinationer (Andersen et al 2022; Bech-Danielsen et al 2017 B). Ligeså har de eksisterende kvaliteter i områderne betydning, bl.a. for muligheden for at udvikle udeområderne og skabe større æstetisk variation (Bech-Danielsen et al 2017 B). Og sidst men ikke mindst er kommunens og boligafdelingernes økonomi udslagsgivende for, hvilke tiltag, man kan igangsætte (Bech-Danielsen et al 2017 B; Realdania).

3.2. WICKED PROBLEMS

I det følgende gøres der kort rede for Rittel & Webbers teori om 'wicked problems', og hvad det betyder for arbejdet med de udsatte boligområder, hvis man anskuer dem som berørt af vilde problemer.

⁶ lbfdk.dk/boligsociale-indsatser

Som det fremgår i teori afsnittet om udsatte boligområder, er problemernes kompleksitet stor og de bagvedliggende årsagssammenhænge flersidige. Man kunne med byplanteoretikerne Rittel og Webber kalde dem 'wicked problems' (Rittel, H.; Webber, M. 1973).

Disse er kendetegnet ved at være **så komplekse, at de er svære at forstå og håndtere**. De kan ikke formuleres definitivt og hænger altid sammen med - eller er blot symptomer på - andre bagvedliggende problemer. Løsningsprocessen hænger sammen med forståelsen af årsagssammenhænge, og problemdefinition og problemløsning foregår parallelt. Løsningsprocessen er uden ende, og løsningsmulighederne mangfoldige, evt. modsatrettede. De kan ikke siges at være rigtige eller forkerte, kun gode eller dårlige, og problem- og løsningsforståelsen afhænger af de involveredes interesser, værdier og tilbøjeligheder. Konsekvenserne af løsningerne strækker sig ud over det først definerede problemfelt, og løsningerne kan evt. skabe nye problemer andre steder. Kompleksiteten gør problemerne unikke, og løsningerne ligeså, hvilket hindrer afprøvning, gentagelse og læring. Samtidig er de valgte løsninger irreversible. Der er derfor ikke plads til at tage fejl (Rittel et al 1973).

Ass. Professor i byplanlægning Ward Rauws mener, at kompleksitetsteorien kan bidrage til planlægningsfeltet. Ved at forstå byen som en kompleks størrelse berørt af 'wicked problem' og 'deep uncertainties' (Rauws, W 2017 p32) og præget af uforudsigelighed og ustabilitet – et system bestående af en række uafhængige autonome dele, der interagerer på kryds og tværs – og ved at navigere efter dette, kan man udvikle en mere resilient planlægningsstrategi. Rauws taler for en **strategisk, adaptiv og situeret planlægningstilgang** med fokus på at sætte en retning (formulere kvaliteter frem for kvantiteter), influere og skabe rammer for udvikling og udpege flere veje derhen - og derefter guide den konkrete planlægning og støtte udvikling af lokale aktørnetværks kapacitet. Han taler om at kombinere ændringer i de formelle rammer ("*implementation of conditions*") med visioner og samtidig skabe "*a sense of urgency among stakeholders*", som gøder jorden for ændringer (Rauws, W 2017 p38).

En række andre planlæggere og forskere peger på noget lignende. Bolig- og Planstyrelsen nævner bl.a. ghetto- og bymidteudfordringer som eksempler på 'wicked problems' i et faktablad om fænomenet på Planinfo.dk, og skriver, at vilde problemer kræver, "*at vi tilgår problemet på en holistisk og samskabende måde, mens vi konstant leder efter langsigtede og fremtidsfokuserede løsninger*" (Bolig- og Planstyrelsen (min fremhævnning)). Ligeså betegner Ph.d. i ledelse af offentlig innovation Jesper Rohr Hansen i sit casestudie ifm. udviklingen af en ny politik og en ny organisation til håndtering af de udsatte boligområder i Kbh. Kommune, problemerne i områderne som 'wicked problems' og peger på behovet for nye samarbejdsformer på tværs af de forskellige forvaltninger og et partnerskab mellem kommune og almene boligorganisationer i løsningen af dem (Hansen, J. R. 2014). Dertil fremhæver han betydningen af en fælles målforståelse, foruden en tværgående administrationsstruktur, der sikrer ressourceallokering og opbakning fra alle forvaltninger. Også byplanforskerne Rikke Skovgaard Nielsen, Jacob Norvig Larsen, Signe Rudå og Aske Egsgaard-Pedersen kalder i en evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser 2015-2018 udfordringerne i områderne for 'wicked problems' og betoner behovet for "*at finde fælles fodslag om en sammenhængende indsats på tværs af aktører*" (Skovgaard Nielsen, R., Norvig Larsen, J., Rudå, S. & Egsgaard-Pedersen, A. 2021 p8). Dette kræver forhandling og vidensudveksling på tværs af offentlige og private aktører, entydig ledelse samt koordinering mellem det strategiske og praktiske niveau. Ligeså skriver bystrategisk rådgiver, Katinka Hauxner, i en artikel om strategisk byledelse, at "*Byudvikling foregår i et komplekst og uforudsigeligt terræn.*" (Hauxner, K. 2015). Byudvikling strækker sig over mange år, hvor økonomiske konjunkturer, politiske magtforhold og lokale ønsker ændrer sig undervejs. "*Det kræver strategisk byledelse. Det kræver åbne og robuste byudviklingsstrategier, der sætter retning og er skabt sammen med alle relevante aktører. Og det kræver tæt sammenhæng mellem byudviklingsstrategier og konkrete projekter.*" (Hauxner, K. 2015 p55). Centralt for god strategisk byledelse er følgende 9 punkter: 'Forståelse for byudviklingens dynamikker og aktører', 'Mod til at acceptere uforudsigelighed og

foranderlighed og vælge åbenhed og dialog', 'Evnen til at skabe rum til evaluering, refleksion og strategisk udvikling', 'Evnen til at bringe de rette mennesker og kompetencer i spil i gode processer', 'Videreføre en vision over en længere årrække på trods af skiftende politisk og administrativ ledelse', 'Skabe overblik, fremsyn og sikre udsyn', 'Skabe nye strategiske fortællinger om byen', 'Sikre en strategisk fit organisation' samt 'Prioritere og koordinere strategiske projekter' (Hauxner, K. 2015 p57-58).

3.3. IMPLEMENTERINGSTEORI

I det følgende gøres der rede for en række perspektiver på implementeringsprocessen i retssociologien og implementeringsteorien.

Implementeringsforskningens genstandsfelt er *"the relation between planned and actual interventions and the administrative process in between policy making and social interventions"* (Winter, S.C. 2001 p2), ligesom retssociologiens genstandsfelt er *"the science of the reality of law"* (Rehbinder, M. 1972 p14). Retssociologien beskæftiger sig således med lovtilblivelse som et resultat af sociale processer og med hvordan love påvirker den sociale praksis, dvs. effektiviteten af lovgivningen eller 'den levede lov (living law)'. Ligeså beskæftiger implementeringsforskningen sig med de faktorer, der har betydning for implementeringen og effektiviteten af en given lov eller en given politik i bredere forstand.

Retssociologerne Lemann Kristiansen og Dalberg-Larsen peger på en række aktører som afgørende for lovgivningsprocessen, herunder politiske partier, ekspertgrupper (særligt jurister og økonomer), forvaltningen samt interesseorganisationerne (og græsrodsbevægelserne). Og på en række faktorer som afgørende for lovens virkning, herunder 'strukturelle faktorer' i form af 'selve loven' (målforståelse og instrumenter) og 'retssystemet i øvrigt' (det gældende retssystem), på forskellige 'aktørgrupper' i form af myndighederne, borgerne og politikerne, hvis indflydelse fortsat gør sig gældende under realiseringen, på de ressourcer, der er knyttet til loven, og på kommunikationen af loven til både myndigheder (dvs. dem, der skal implementere og håndhæve loven) og borgere (dvs. målgruppen for politikken) (Lemann Kristiansen, B. & Dalberg-Larsen, J. 2014).

Tilsvarende peger implementeringsteoretikeren Søren Winter på en række stadier, faktorer og aktører som afgørende for **implementeringsprocessen** og dens **resultater/effekt**:

"Implementation is a continuation of the policy formation process, but it also involves new actors. The implementation process and its results depend on whether the policy design is valid and on what policy instruments have been selected. Also, the number and interests of the actors that are involved in carrying out the policy and the relationships between them affect the implementation process and results."

(Winter, S. C. 2001 p2)

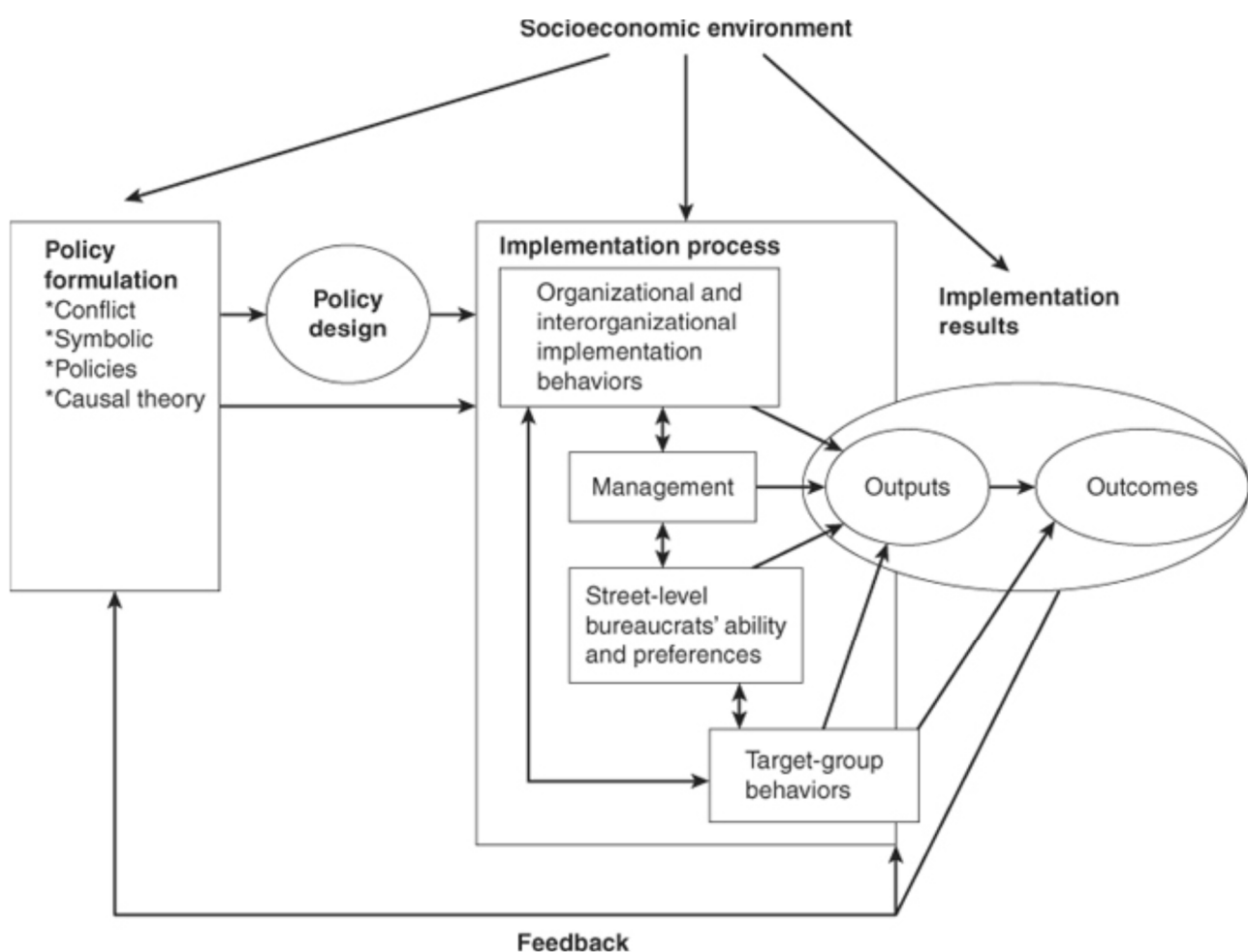
Yderligere skriver han (med større fokus på de involverede aktører):

"The first set of factors, which affects implementation results, is the policy design. Even perfect implementation processes and outputs are not likely to be successful if the expected causal relationship between policy objectives and means is invalid. Second, implementation is affected by the commitment of authorities and organizations that are involved in implementing policies and by the interorganizational relations between them. Third, managers' transmission of organizational policies to the staff is crucial. While management matters, it is no simple matter! Fourth, this complexity is due to the discretionary behaviors of street-level bureaucrats in their interactions with target groups. These bureaucrats typically enjoy some autonomy vis-à-vis the legislation and their managers. Fifth, target groups not only are passive recipients of public

policies but are often active in affecting implementation outputs as well as outcomes. Sixth, implementation results are conditioned by socioeconomic factors. What makes organizations, street-level bureaucrats, and target groups important political actors in the implementation process is that their contributions to implementation are affected by their action models, which for all three sets of actors analytically are made up of actor interests and the resources the actors master."

(Winter, S. C. 2001 p3)

Winters '**integrerede implementeringsmodel**' forsøger at give et samlet overblik over de faktorer, som spiller ind i selve implementeringsprocessen – de aspekter og aktører, der har betydning for resultaterne/effektiviteten af en given politik og/eller lovgivning – fra politikere over organisationer og frontlinjemedarbejdere til målgrupper, fra målsætning over værktøjer, organisering og ressourcer til effekter.



(Winter 2001 p4)

Modellens udgangspunkt er **politikformuleringen** og processen i forbindelse hermed. Ifølge Winter er der et dialektisk forhold mellem de politiske processer (politics) og den vedtagne politik (policy) (Winter, S. 1994). Han taler desuden om forskellige typer af politik, klassisk kategoriseret som distributive politikker (offentlige investeringer og støtteordninger), redistributive politikker (omfordeling og offentlige services) og regulering (generelt og specifikt gennem retsregler og sanktioner) (Winter, S. 1994). Tilsvarende taler Kristensen og Dallberg om forskellige typer af lovgivningsprocesser, som især defineres ud fra, hvem de centrale aktører i politikformuleringen er, og hvordan deres indbyrdes relationer er (Winter, S. 1994; Winter, S. C. 2001;

Lemann Kristiansen et al 2014). Konflikter ifm. politikformuleringsprocessen fører ofte til tvetydige målsætninger, manglende sammenhæng mellem mål og midler (fejlagtig kausalitetsforståelse) og fortsatte konflikter ifm. implementeringen. Særligt ifm. det, Winter kalder 'symbolpolitik', er sammenhængen mellem mål og midler ofte fejlagtig. Dertil kan der være forskel på de formelle og de reelle mål (Winter, S. 1994).

Politikformuleringen og processen omkring hænger tæt sammen med **politikudformningen** (policy design). Politikudformning består helt grundlæggende af opstilling af mål, udpegning/udvikling af værktøjer og udpegning/udvikling af organisation til gennemførelse af politikken (aktører/kanaler) samt allokering af ressourcer (Rehbinder, M. 1972; Winter, S. 1994).

Afgørende for **resultaterne/effektiviteten** er **kausalitets- eller løsningsforståelsen** ("*the validity of the causal theory*" (Winter, S. C. 2001 p13)). En mangelfuld eller fejlagtig forståelse af årsager og virkninger, dvs. problemer og løsninger, er udslagsgivende for resultatet. Dertil spiller valget af organisation og implementeringskanaler samt allokering af ressourcer ind (Rehbinder, M. 1972; Winter, S. C. 2001).

Ud over dette er **adfærden** hos de organisationer og aktører, der er en del af processen afgørende. Det omfatter både de ansvarlige organisationer (offentlige og private), frontlinjemedarbejdere (herunder ansatte i sagsbehandlings- og myndighedsfunktioner) samt målgruppen for politikken (Rehbinder, M. 1972; Winter, S. C. 2001; Lehmann Nielsen, V. 2016). Forvaltningens adfærd kalder Winter for 'output/præstation' (her UPerne og frontlinjemedarbejderens adfærd), målgruppens for 'outcome/effekt' (her de fysiske ændringer og ændringer i beboersammensætning). De forskellige aktørers adfærd (og engagement) er bl.a. betinget af enighed/uenighed i kausalitetsforståelsen og tiltro til effektiviteten af de valgte værktøjer samt de allokerede ressourcer (Winter, S. C. 2001; Lehmann Nielsen, V. 2016). Såvel forvaltningsorganisationerne og frontlinjemedarbejderne som målgruppen, handler dels ud fra et rationalt perspektiv, dels ud fra et normperspektiv. Adfærden bestemmes således både af regulative, normative og kulturelt-kognitive forhold (Lehmann Nielsen, V. 2016; Lemann Kristiansen et al 2014).

Særligt **frontlinjemedarbejderne** fremhæves som havende en afgørende rolle. De har 'en betydelig autonomi' (Lehmann Nielsen, V. 2016 p338), foretager løbende de konkrete skønsmæssige vurderinger og betegnes af som de virkelige politiske beslutningstagere (Lehmann Nielsen, V. 2016; Winter, S. C. 2011; Lemann Kristiansen et al 2014). Winter mf. henviser til Brehm & Gates' kategorisering af frontlinjemedarbejdernes adfærd som enten 'working' (loyal udførelse af politikken), 'shirking' (halvhjertet/modvillig udførelse) eller 'sabotage' (manglende udførelse eller ligefrem arbejdet imod politikken) (Winter, S. C. 2001; Lehmann Nielsen, V. 2016). Om de agerer på den ene eller den andre måde, afhænger især af de ovennævnte faktorer; målforståelse, kausalitetsforståelse og ressourcer, foruden institutionelle rammer, organisationskultur, ledelsesværktøjer og individuelle forhold (Winter, S. C. 2001; Lehmann Nielsen, V. 2016; Lemann Kristiansen et al 2014). Rehbinder peger desuden på "*the teleological interpretation of legal norms*" (Rehbinder, M. 1972 p17), dvs. den formålsfortolkning, der også indgår i implementeringen og udførelsen, som vigtig for denne:

"For if the law-applier tries 'to interpret the regulations of the law teleologically and to realize the intentions of the law optimally, he must know by which interpretation he obtains, in social reality, the effect the law pursues."

(Rehbinder, M. 1972 p18)

Han beskriver altså det fænomen, at de aktører, der skal gennemføre loven, handler ud fra de bagvedliggende formål og foretager en egen tolkning af, hvordan målet bedst nås. I forlængelse heraf peger han på behovet for hele tiden at tilpasse indsætterne til den aktuelle og specifikke sociale virkelighed.

Herudover fremhæves målgruppen som afgørende for effektiviteten/resultaterne. Målgruppens adfærd er, ifølge Winter knyttet til tre primære typer af motivation: 1) økonomisk motivation (herunder risiko og sanktioner), 2) social motivation (baseret på sociale normer) og 3) normativ motivation. Det sidste handler om moral og samvittighed, grundlæggende loyalitet og ansvarsfølelse ift. love og reguleringer, enighed/uenighed i målet samt enighed/uenighed i kausalitetsforståelsen, som Winter gentagne gange skriver, ofte er fejlagtig, hvorfor resultaterne af den givne politik ofte udebliver (Winter, S. 1994; Winter, S. C. 2011).

Endelig har det omgivende miljø betydning for resultaterne/effektiviteten, herunder de f.eks. økonomiske konjunkturer, socioøkonomiske forhold, den offentlige opinion samt lokale forhold og implementeringstidspunkt (Winter, S. 1994; Winter, S. C. 2011).

3.4. KOBLINGER MELLEM TEORI OG ANALYSE

Koblinger mellem teori og analyse

Teori	Teori om udsatte bolig-områder	Teori om 'wicked problems'	Implementeringsteori og retssociologi
Væsentlige pointer	Ulighed og rumlig og social segregering Beboersammensætning med stor andel af beboere med udfordringer Fysisk isolation, bygningsmæssig monotoni og bolig-mæssig homogenitet Manglende identifikation og ejerskab (naboskab og tryghed) Stigmatisering Behov for kobling af strukturelle fysiske indsatser, sociale indsatser foruden boligpolitiske indsatser og imagebearbejdning/afstigmatisering (fortynding og forstærkning, område- og individniveau) Afgørende, at løsningstiltag er stedsspecifikke og situerede Nogen tvivl om nabolagseffekter	Svært begribelige problemer grundet stor kompleksitet Kobling med andre bagvedliggende problemer Løsningsproces hænger sammen med forståelsen af årsagssammenhængene, og problemdefinition og problemløsning foregår parallelt Løsningsproces er uden ende, og løsningsmulighederne mangfoldige, evt. modsatrettede Problemerne er unikke og løsningerne ligeså Behov for strategisk, adaptiv og situeret løsningstilgang Behov for holistisk og sam-skabende tilgang på tværs af aktører og interesser Sætte en retning og udpege flere veje derhen Sætte de formelle rammer, influere aktører, støtte lokale netværks kapacitet og guide den konkrete planlægning	Forskel på lovens bogstav og 'den levede lov' Politikformulering, politikudformning og implementering har betydning for effekt Politikformulering omfatter ofte flere aktører, evt. med modstridende interesser Politikudformning omfatter oplistning af mål, valg af midler, tilrettelæggelse af implementeringsorganisation samt afsætning af ressourcer. Det er især afgørende, at der er sammenhæng mellem mål og midler / at kausalitetsforståelsen er korrekt. Implementeringen er betinget af adfærden hos organisation, ledelse, frontlinjemedarbejdere og målgruppe Aktører handler både ud fra rationalt perspektiv, dels ud fra et normative og kulturrelt-kognitive forhold, herunder enighed eller uenighed i mål og løsningsmodel/kausalitetsforståelse
Analyse	I analysen sættes problem- og løsningsforståelser i lovkilder, UPer og afgørelser på ansøgninger om dispensation og ændrede områdeafgrænsninger i relation til ovenstående pointer fra teorien om udsatte boligområder. Jf. teorien må man forvente at finde stedsspecifikke løsninger, der kobler strukturelle fysiske indsatser og sociale indsatser foruden boligpolitiske indsatser og imagebearbejdning/afstigmatisering.	Teorien om 'wicked problems' bruges som forståelsesramme for problemerne i de udsatte boligområder. Jf. denne teori bør problemerne tilgås ud fra en strategisk planlægningstankegang, hvor flere løsningsspor forfølges sideløbende og koordineres med hinanden, hvor løsninger udvikles på tværs af aktører og interesser og løbende tilpasses den aktuelle situation og lokale kontekst. Det undersøges, om dette afspejles i parallelsamfundspolitikken og ghettolovgivningen og i gennemslaget heraf i UPer og afgørelser på ansøgninger om dispensation og ændrede områdeafgrænsninger.	Jf. retssociologien må man forvente en vis forskel på lovens bogstav og gennemslaget heraf i 'den levede lov' - ift. denne opgaves undersøgelsesfelt svarende til de indleverede og godkendte UPer og forudgående afgørelser på ansøgninger om dispensation og ændrede områdeafgrænsninger. Sammenfald og forskelle undersøges, og implementeringsteoriens pointer vedr. hvilke faktorer og aktører, der er bestemmende og afgørende for implementeringsprocessen, bruges som forklaringsmodel på dette.

4. UNDERSØGELSESRISULTATER

I dette afsnit præsenteres resultaterne af undersøgelserne, gennemført iht. den beskrevne metode (se afsnit 2). Først fremlægges hovedpointerne fra tekstkildeundersøgelserne, derefter fra interviewene.

4.1. GENNEMGANG AF LOVKILDER OG LOVFORBEREDENDE ARBEJDE

(Se Bilag 1, Dataliste samt notater fra tekstkildegennemgange Bilag 4-7)

PROBLEMFØRSTÅELSE

I regeringsudspillet 'Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030' fremgår problemforståelsen af navnet: **parallelsamfund/ghettoer**. Det bagvedliggende problem er, ifølge udspillet, indvandring fra ikke vestlige lande. Udspillet indledes således med en indføring i regeringens syn på indvandring og problemerne hermed.

I den politiske aftale mellem regeringen (V, LA og K) og S, DF og SF om 'Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund' er problemforståelsen vedr. parallelsamfund/ghettoer den samme. Derimod indgår indvandring og etnicitet stort set ikke.

Ligeså i Lovforslag som fremsat og Lovforslag som vedtaget, hvis undertitel lyder: '(Nye kriterier for udsatte boligområder og ghettområder, initiativer til udvikling eller afvikling af ghettområder, skærpelse af anvisnings- og udlejningsregler, ophævelse af lejekontrakt på grund af kriminalitet m.v.).

I flere af høringssvarene og i udvalgsbetænkningerne stilles der derimod spørgsmålstejn ved, om der overhovedet findes parallelsamfund og ghettoer i Danmark. Ligeså tager flere afstand fra brugen af ordet 'ghetto' om områderne, idet det "*brændemærker dem i omverdenens bevidsthed*" (Høringssvar p9, BL) (Desuden Danske Lejerforeninger, LLO, Rådet for Socialt Udsatte, AAB og BOSSAM, Enhedslisten og Alternativet). Hovedparten af høringssvarene stiller dog ikke disse spørgsmål og gør selv brug af ordet (AA, CFBU, Danmarks Lejerforeninger, Dansk Socialrådgiverforening, Danske Lejere, Danske udlejere, Datatilsynet, Institut for menneskerettigheder, KL, LBF og SAND De hjemløses Landsorganisation.)

Både i regeringsudspillet, den politiske aftale, lovforslag som fremsat, lovforslag som vedtaget samt i høringssvarene betegnes **beboersammensætningen** som et problem, ligesom det er det, der ligger til grund for de foreslåede ghettokriterier (såvel som for de eksisterende kriterier).

I høringssvarene peger BL og Danske lejere på social segregering og udviklingen på boligmarkedet som de bagvedliggende årsager og egentlige problem.

Den problematiserede beboersammensætning kobles – både i regeringsudspillet, i den politiske aftale, i lovforslaget som fremsat og lovforslaget som vedtaget – sammen med **koncentrationen af almene familieboliger**, ligesom der ghettokriterierne alene gælder almene områder.

I flere af høringssvarene og i betænkningerne stilles der derimod spørgsmålstejn ved, om koncentrationen af almene boliger er problemet (AA, Kolding Kommune, BL, LLO, Enhedslisten).

Summeret op handler problemforståelsen i politik/lovgivning om parallelsamfund, opstået pga. en uheldig beboersammensætning koblet til koncentrationen af almene familieboliger.

MÅLFØRSTÅELSE

Målforståelsen i regeringsudspillet er **modvirkning af parallelsamfund** (fremgår af titel mm.), **afvikling af ghettområder** (fremgår af titel mm.) og en mere **blandet beboersammensætning** (nævnes gentagne gange). Målforståelsen er den samme i den politiske aftale, i lovforslag som fremsat (der i bemærkningerne både henviser til regeringsudspillet og den politiske aftale) samt i lovforslag som vedtaget. Ligeså i hovedparten af høringssvarene.

Høringssvarene peger dog også på en **bredere forståelse af omdannelse af udsatte områder** med udsagn om at skabe blandede byområder, en sammenhængende by, hjælpe de enkelte borgere videre i et godt liv mm. (Omdannelse til 'attraktive bydele integreret med resten af samfundet' indgår også i regeringsudspillet, den politiske aftale og lovforslag som fremsat og som vedtaget, men fylder meget lidt set ift. målet om at modvirke parallelsamfund, afvikle ghettoer og ændre beboersammensætningen. Ud over fysisk omdannelse og ændret beboersammensætning, omfatter regeringsudspillet egne kapitler om 'Styrket politiindsats og højere straffe' og 'En god start på livet for alle børn og unge', hvilket fører til separat lovgivning, der ikke dog behandles i denne opgave.)

Summeret op handler målforståelsen i politik/lovgivning om modvirkning af parallelsamfund, afvikling af ghettoområder og skabelse af en mere blandet beboersammensætning i de udsatte boligområder.

TILTAG

Tiltagene i regeringsudspillet, den politiske aftale, lovforslag som fremsat og lovforslag som vedtaget er **ændring af beboersammensætningen gennem udlejningsværktøjer**. Dertil kommer **nedbringelse af andelen af almene familieboliger gennem fortætning med privat byggeri, ombygning, salg og nedrivning**. Øvrige tiltag - tiltag til omdannelse bredt set - som indgår i udviklingsplanerne (se gennemgang nedenfor), nævnes enten slet ikke eller kun enkelte gange. (Ud over dette omfatter regeringsudspillet en række initiativer til koblet til de ovenfor nævnte kapitler om 'Styrket politiindsats og højere straffe' og 'En god start på livet for alle børn og unge', hvilket dog ikke behandles i denne opgave.)

Flere af høringssvarene sætter spørgsmålstegn ved proportionaliteten mellem problemernes omfang og tiltagenes voldsomhed, herunder koblingen mellem ghettokriterierne og områdedefinitionerne og kravet om at nedbringe andelen af almene boliger til maksimalt 40% (AAB, BL, Danmarks Lejerforeninger, LLO, Rådet for Socialt Udsatte). BL kritiserer kravet om at nedbringe andelen af almene boliger for at være "en sammenblanding af mål og midler." (BL, SV p14) Flere kritiserer det ensidige fokus på andelen af almene familieboliger og efterlyser en mere bredspektret indsats – fysisk og social – herunder infrastrukturelle koblinger, renovering/modernisering, æstetisk variation/identitetsskabelse samt udvikling af omkringliggende områder (AA, CFBU, Dansk Socialrådgiverforening, KL, LLO, Vejle og Aarhus kommuner). BL, KL og BOSSAM mener, at beboersammensætningen kan/vil ændre sig alene gennem udlejningsværktøjer. Nogle kritiserer dog, at de nu er obligatoriske – pga. diskrimination, vanskeligheder med at løse boligbehovet, genhusningsvanskeligheder, vandsengseffekter mm. (BL, BOSAM, Danmarks Lejerforeninger, DS, Dansk Institut for Menneskerettigheder, Handicaprådet i Københavns Kommune, KL, LLO, Rådet for Socialt Udsatte, Aarhus Kommune).

Også i betænkningerne lyder der, fra de politiske partier, der indstiller lovforslaget til forkastelse, kritik af kravet om at nedbringe andelen af almene familieboliger – dels for ikke at have en effekt/for manglende forskningsmæssigt belæg for den forventede effekt, dels for at have negative sideeffekter (Enhedslisten og Alternativet).

Summeret op handler løsningsforståelsen i politik/lovgivning om ændret beboersammensætning gennem udlejningsværktøjer samt nedbringelse af andelen af almene familieboliger (gennem fortætning, ombyg, salg og nedrivning).

YDERLIGERE KRITIK AF LOVFORSLAGET I HØRINGSSVAR OG BETÆNKNINGER SAMT ÆNDRINGER PÅ BAGGRUND HERAF

Flere af høringssvarene kritiserer definitionen af ghettoområder og ghettokriterier for at være "*for tilfældige og uklart definerede til at være afgørende for beslutninger*" og for at være "*politiske værktøjer og ikke objektive målestokke*" (BL, HN p4) (Dertil Kolding kommune, AAB, Brabrand Boligforening, BOSSAM, LLO og LBF). Dette giver har givet anledning til en ændring i fra høringsversionen af lovforslaget til 'lovforslag

som fremsat' i form af indførelse af en overgangsordning, så et boligområde for at komme på den 'hårde ghettoliste' i 2018, 2019 og 2020 skal have været på 'ghettolisten' i 5 år frem for 4, foruden indførelse af en mulighed for at ændre de udpegede områder områdefrænsninger gennem opdeling (Lovforslag som vedtaget p3).

I flere af høringsvarene og i betænkningerne kritiseres ghettokriterierne for at være etnisk baserede og diskriminerende (Danmarks Lejerforeninger, Dansk Institut for Menneskerettigheder, Enhedslisten og Alternativet).

Flere af høringsvarene kritiserer lovforslaget for at detailstyre (Danske Lejerforeninger) og udfordre det kommunale selvstyre (BOSSAM, KL, Danske Lejere) og beboerdemokratiet (Danske Lejere, BOSSAM, BL, AA, LLO.) KL og Aarhus Kommune efterspørger derimod yderligere mulighed for at intervenere uden om beboerdemokratiet og boligorganisationerne, da *"det kan være svært for boligorganisationen selv at træffe sådanne beslutninger."* (Høringsnotat p16). Dette giver har givet anledning til en ændring i fra høringsversionen af lovforslaget til 'lovforslag som fremsat', hvori der kommunerne få beføjelse til at give almene boligorganisationer påbud om at gennemføre en kommunalt udformet udviklingsplan, hvis kommunen og boligorganisationen ikke har kunnet nå til enighed om en i fællesskab, ligesom kommunalbestyrelsen får mulighed for at udpege en midlertidig forretningsfører med henblik på at gennemføre planen (Lovforslag som vedtaget p4-5).

Både i flere af høringsvarene og i betænkningerne udtrykkes der bekymring for den nedgang i antallet af billige almene boliger, lovgivningen fører med sig, samt bekymring for, at man blot flytter rundt på problemerne, og at der vil opstå nye udsatte boligområder ('vandsengseffekten') (BL, Kolding Kommune, Aarhus Kommune, Enhedslisten, Alternativet).

4.2. GENNEMGANG AF UDVIKLINGSPLANER

(Se Bilag 1, Dataliste samt notater fra tekstkildegennemgange Bilag 8.01-8.15)

PROBLEMFORSTÅELSE

I udviklingsplanerne for Stengårdsvej, Taastrupgaard og Motolavej er det især bebyggelsesstrukturen, arkitekturen og uderummene – **de fysiske rammer** – der fremhæves. Det handler om isolation og manglende trafikale forbindelser, om ensformighed og manglende oplevelser og attraktioner, om manglende intern sammenhæng og logik og om utidssvarende boliger, der er slidte og trænger til et løft, samt om friarealer. Også UPerne for i Finlandsparken, Gadehavegård, Mjølnerparken og Ringparken lægges der vægt på de fysiske problemer. Her i form af manglende arkitektonisk kvalitet, byggetekniske problemer, isolation og manglende koblinger til den omgivende by, manglende sammenhæng, skala og bygningstyper samt hierarki. Tilsvarende nævnes i form af isolation og ensartethed i UPerne for Bispehaven, Skovvejen og Tingbjerg.

I Finlandsparken, Gadehavegård, Mjølnerparken, Ringparken, Sundparken og Vollsmose fremhæves også **de sociale problemer**. Det handler om ensidig beboersammensætning, koncentration af beboere, der er økonomisk, socialt og kulturelt udsatte, udfordringer inden for arbejdsmarkedstilknudning og uddannelsesniveaue samt uhensigtsmæssige mønstre, der gentager sig på tværs af generationer.

Hverken 'parallelsamfund', 'ghetto', 'indvandrere', 'asylansøger' eller 'udlænding' findes i teksterne, bortset fra i udviklingsplanerne for Gadehavegård og Sundparken, hvor det nævnes, at der er en stor andel af beboere med en anden etnisk baggrund end dansk, og i udviklingsplanen for Vollsmose, der har en egenforståelse af at være et parallelsamfund og *"landets største ghetto-område"* (UP Vollsmose p5).

Summeret op handler problemforståelsen i UPerne om de fysiske rammer (særligt isolation og manglende trafikale forbindelser samt homogenitet i bygningsmasse og udearealer) foruden en beboersammensætning med sociale problemer.

MÅLFORSTÅELSE

Nedbringelse af andelen af almene familieboliger indgår som mål i 14 ud af 15 UPer.

Omdannelse af området bredt set indgår i 13 af OPerne. I Agervang i form af et 'blandet og bæredygtigt boligområde', i 'Finlandsparken' 'blandet by i social balance', i Gadehavegård 'Vidensby og Boligeksperimentarium', i Munkebo samt Skovvejen/Skovparken 'den gode og blandede by', i Ringparken 'socialt balanceret område', i Stengårdsvej 'socialt bæredygtigt område' og i Vollsmose i form af en 'attraktiv bydel i social balance'. Derudover handler det om 'blandede', 'velfungerende', 'attraktive', 'sammenhængende', 'trygge' områder (Agervang, Bispehaven, Finlandsparken, Gellerup, Motalavej, Mjølnerparken, Sundparken, Tingbjerg, Taastrupgaard, Vollsmose).

Ordene 'blandet' og 'socialt balanceret/bæredygtig' går igen i mange af UPerne og peger i retning af ønsket om en mere blandet beboersammensætning. **Blandet beboersammensætning** indgår eksplicit i 10 af UPerne. Dertil indgår **socialt løft / chancelighed / bedre livschancer** i UPerne for Agervang, Munkebo, Skovvejen/Skovparken og Tingbjerg, og **forbedret omdømme** i UPen for Agervang, Gadehavegård, Gellerup/Toveshøj og Vollsmose.

Summeret op handler målforståelsen i UPerne om omdannelse af områderne bredt set, skabelse af en mere blandet beboersammensætning, socialt løft af de eksisterende beboere samt et bedre image.

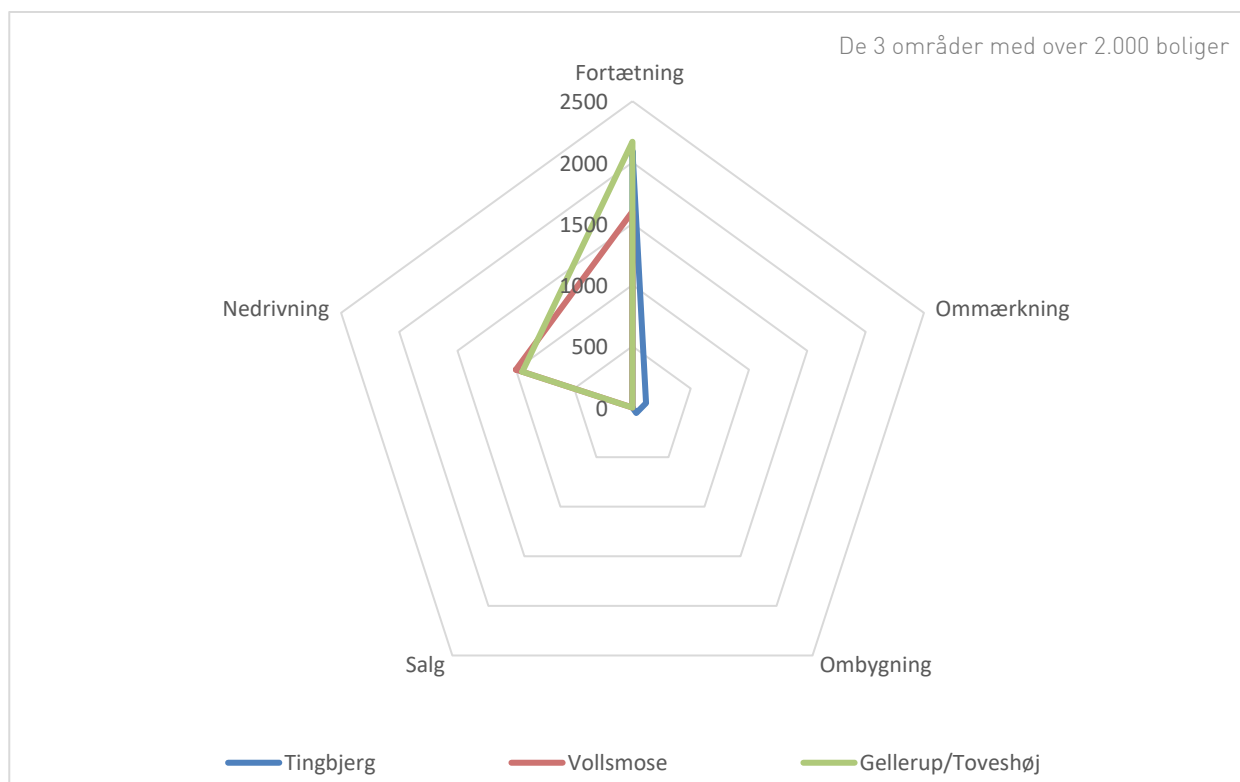
TILTAG

9 af UPerne gør brug af fortætning som det primære tiltag ift. nedbringelse af andelen af almene familieboliger, nogle næsten udelukkende (Finlandsparken, Tingbjerg), nogle i overvejende grad (Bispehaven, Gellerup/Toveshøj, Taastrupgaard, Vollsmose), nogle i samspil med andre tiltag (Munkebo, Ringparken, Stengårdsvej). 3 af udviklingsplanerne gør brug af nedrivning som det primære tiltag, nogle næsten udelukkende (Motalavej), nogle i samspil med andre tiltag (Gadehavegård, Skovvejen/Skovparken). 2 af udviklingsplanerne gør brug næsten udelukkende af salg som det primære tiltag (Mjølnerparken, Sundparken). 1 går primært brug af ommærkning, men i næsten lige så høj grad af salg (Agervang).

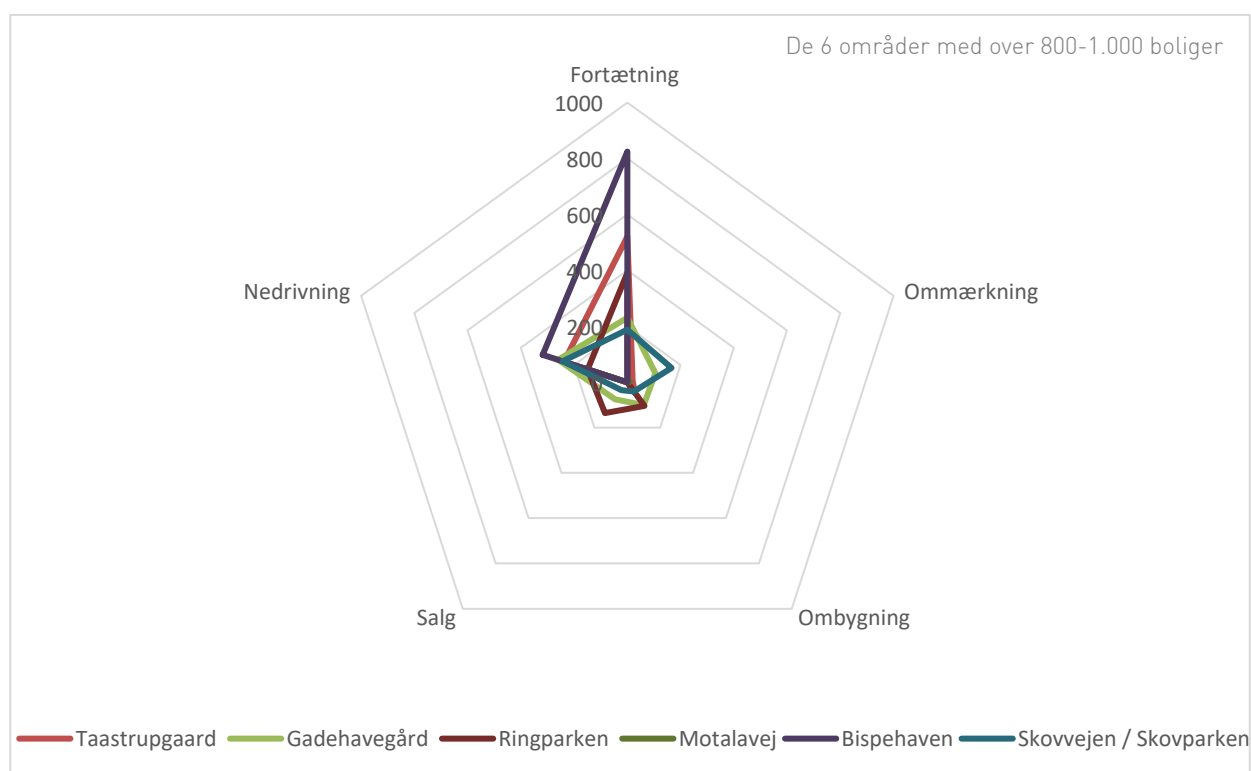
4 af de 5 områder, der er lokaliseret i en storby, gør primært brug af fortætning (Bispehaven, Gellerup/Toveshøj, Tingbjerg, Vollsmose), mens den sidste primært gør brug af salg (Mjølnerparken). Ud over dette er der ikke fundet sammenfald mellem valg af tiltag og lokalisering (storby, forstad, provins). Der er heller ikke fundet sammenfald mellem lokalisering ift. center eller periferi.

Der er fundet et vist sammenfald mellem valg af tiltag og antallet af boliger i de enkelte områder.

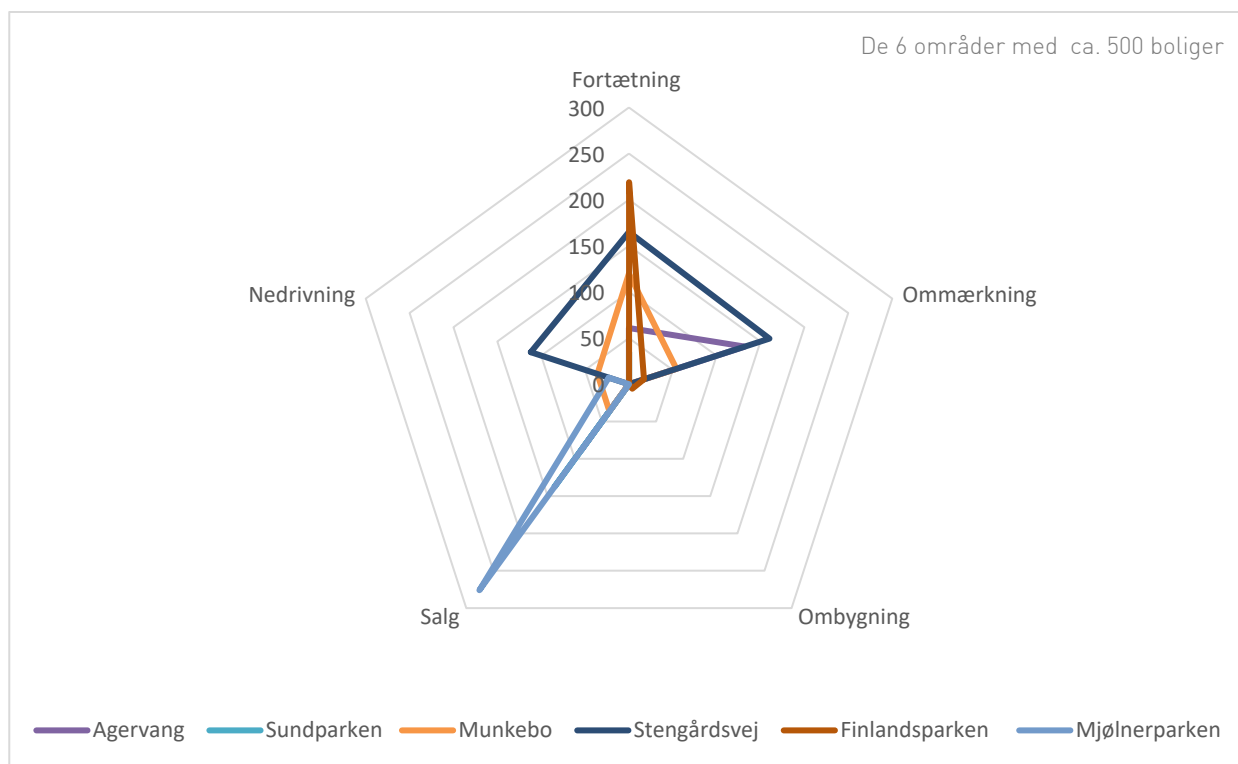
De 3 områder med over 2.000 gør brug af følgende kombination af tiltag:



De 6 områder med 800-1.000 boliger gør brug af følgende kombination af tiltag:

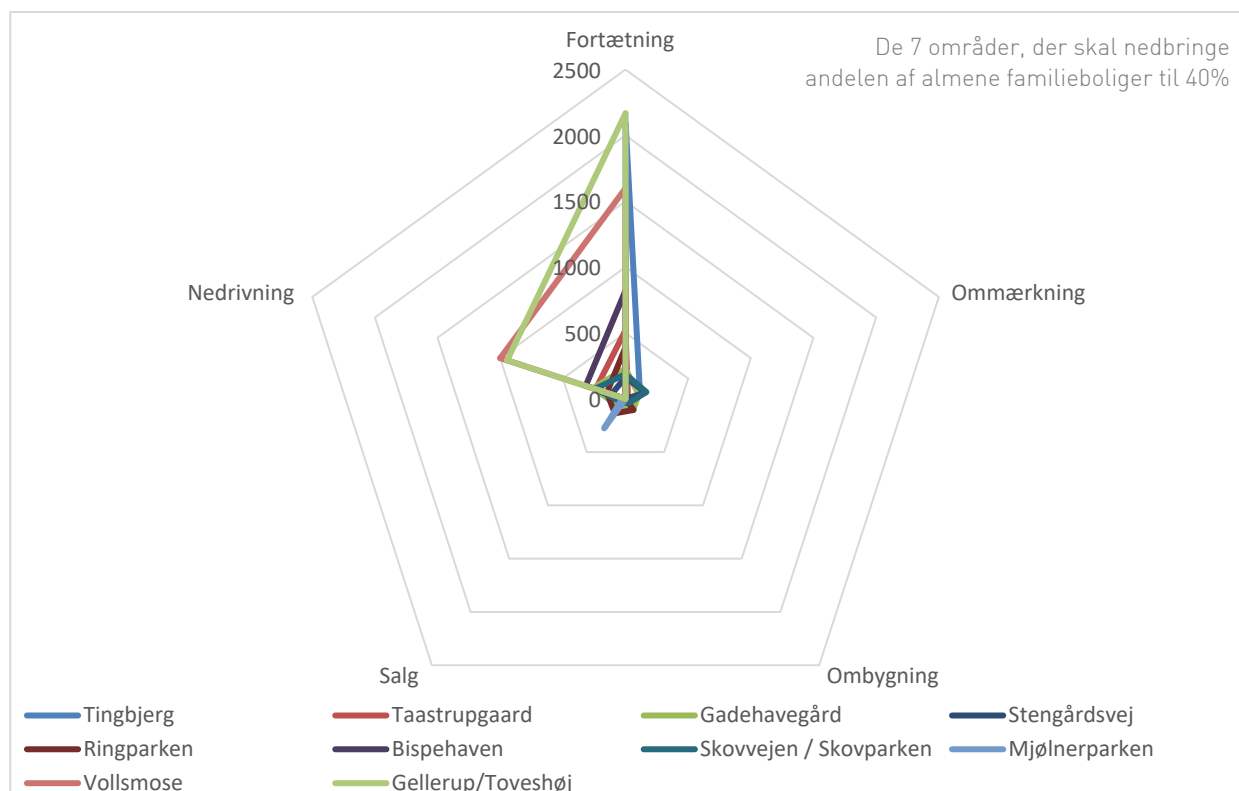


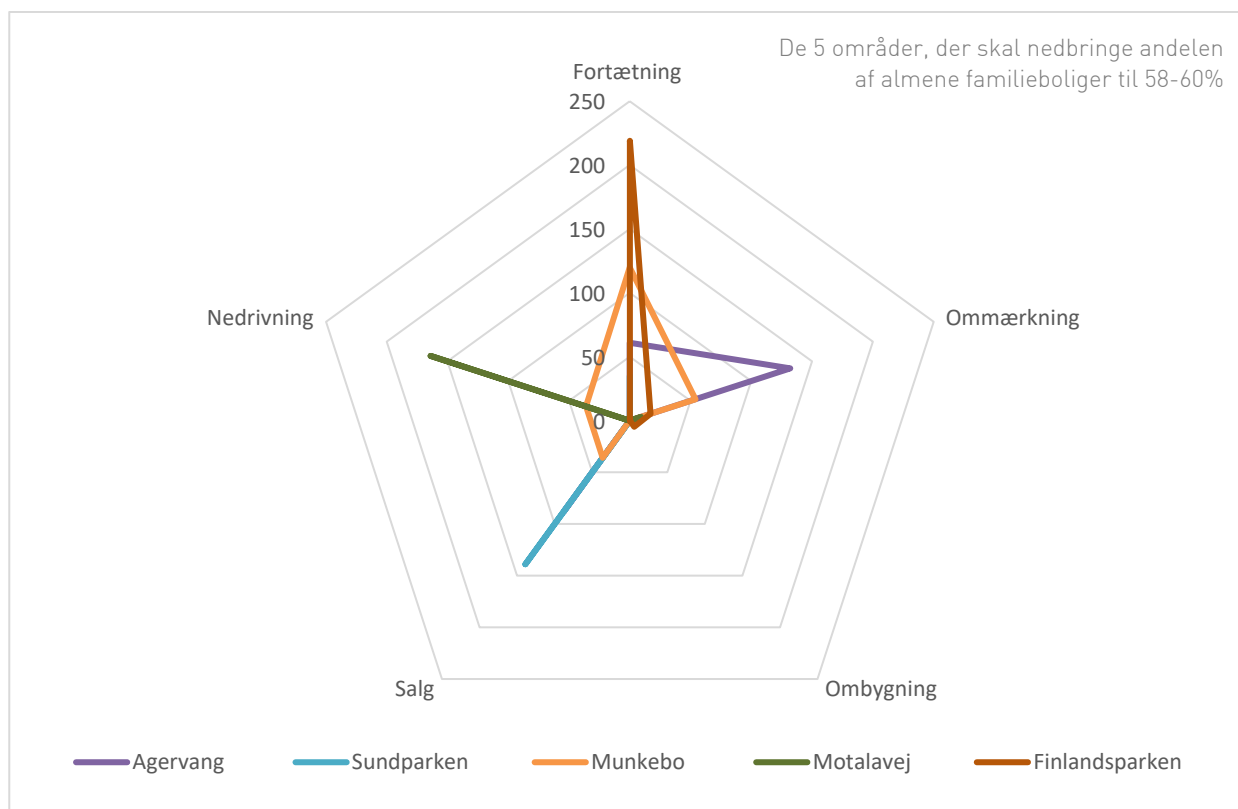
De 6 områder med omkring 500 boliger gør brug af følgende kombination af tiltag:



(Tallene i diagrammerne angiver antallet af boliger, der hhv. skal fortættes med, ommærkes osv., ikke procentdelen. Diagrammerne viser relationen således relationen mellem de forskellige tiltag.)

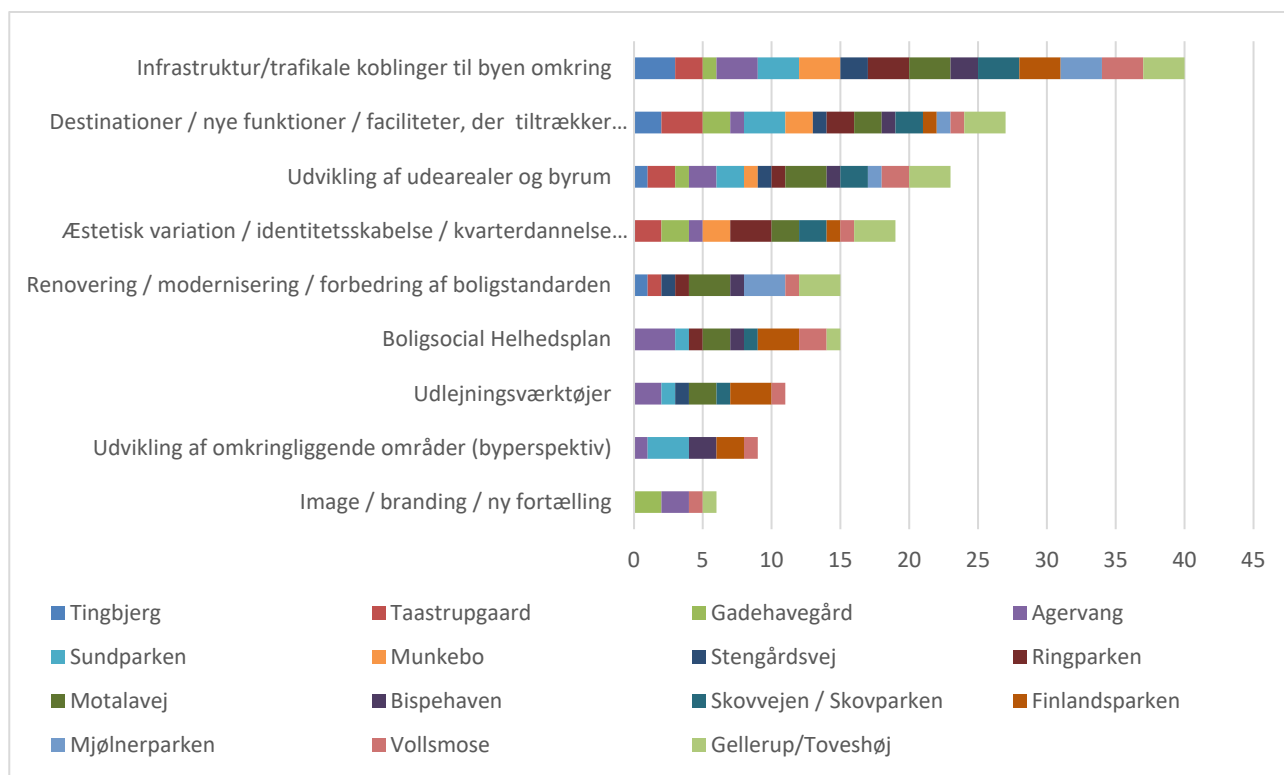
Både boligområder, der skal nedbringe andelen af almene familieboliger til 40%, og boligområder, der alene skal nedbringe til 58-60%, gør brug af meget forskellige tiltagskombinationer, dog er variationen størst blandt dem, der alene skal nedbringe til 58-60%:





(Tallene i diagrammerne angiver antallet af boliger, der hhv. skal fortættes med, ommærkes osv., ikke procentdelen. Diagrammerne viser relationen således relationen mellem de forskellige tiltag.)
Der er ikke fundet sammenfald mellem tiltagskombinationer og ændret områdeafgrænsning eller bebyggelsesprocent.

Samtlige udviklingsplaner oplister og udfolder en række tiltag ud over de 5 nævnt i lovgivningen, bekendtgørelsen og skabelonen til udviklingsplanerne. Disse tiltag er rettet mod omdannelse af områderne bredt set og imod en ændret beboersammensætning. De fylder i langt hovedparten af planerne tekstuel lige så meget eller mere end de 5 nævnte. Ligeså omtales de med lige så megen vægt som de 5 nævnte. Tiltagene kan kategoriseres i 9 overordnede kategorier.



7, 8, 9

Summeret op handler løsningsforståelsen i UPerne om nedbringelse af andelen af almene familieboliger (gennem fortætning, nedrivning, salg og ommærkning) samt omdannelse af områderne bredt set, herunder ændring af beboersammensætningen (gennem en række forskellige fysiske tiltag, foruden sociale, boligpolitiske/udlejningsmæssige og imageorienterede tiltag).

4.3. AFGØRELSE PÅ ANSØGNINGER OM DISPENSATION OG ÆNDREDE OMRÅDEAFGRÆNSNINGER

(Se Bilag 1, Dataliste samt notater fra tekstkildegennemgange Bilag 8.01-8.15)

Der er søgt om **dispensation** til kun at reducere andelen af almene familieboliger til 60-85% ifm. 7 af de 15 boligområder. Der er givet dispensation til kun at nedbringe til 58-6% til de 5 (Agervang, Finlandsparken, Motalavej, Munkebo, Sundparken), mens 2 har fået afslag (Ringparken, Skovvejen/Skovparken). Ud over, at ansøgningerne og områderne lever op til kravene for dispensationsansøgninger, begrundes imødekommelsen af ansøgningerne med

- at områderne er inde i en positiv udvikling ift. ghetto-kriterierne (Agervang, Finland, Motalavej, Munkebo)
- udfordringer med genhusning (Agervang, Sundparken)
- at områderne udviser en lav grad af parallelsamfund, herunder en god interaktion med den omkringliggende by (Finland, Munkebo)

⁷ I 2 UPer (Motalavej, Ringparken) indgår nedrenovering. Det kan diskuteres, om der ikke snarere er tale om nedrivning og nyopførelse end om renovering. Men teknisk set er det defineret som renovering og er derfor oplyst som sådan.

⁸ I 2 af UPerne (Skovvejen/Skovparken, Stengårdsvej) er der tale om tilgængelighedsrenovering. Det kan diskuteres, om der er tale om egentlig renovering. Men teknisk set er det defineret som renovering og er derfor oplyst som sådan.

⁹ Der er krav om benyttelse af udlejningsværktøjer i alle boligområder, kategoriseret som udsatte. Men i en del UPer er det tillige fremhævet som et tiltag og er derfor taget med som et sådant.

Afslagene begrundes med, at Boligministeriet

- ikke finder, at ansøgningen redegør fyldestgørende for, hvilke andre skridt der vil blive taget for at sikre, at boligområdet inden 2030 ikke befinder sig på ghettolisten (Skovvejen/Skovparken)
- ikke finder det underbygget, at en nedbringelse til 40% vil kræve frasal, der vil medføre tab (Ringparken, Skovvejen/Skovparken)

Der er søgt om ændret **områdeafgrænsning** ifm. 9 af de 15 boligområder. Alle er imødekommet eller delvist imødekommet (Finlandsparken Gadehavegård, Ringparken, Skovvejen/Skovparken, Stengårdsvej, Sundparken, Tingbjerg, Taastrupgaard, Vollsmose).

Imødekommelsen af ansøgninger om områdeudvidelser begrundes med

- bedre kobling til den omkringliggende bydel (Finlandsparken, Gadehave, Ringparken, Sundparken, Tingbjerg, Taastrupgaard, Vollsmose)
- mere forskelligartet byggeri i bydelen (Finlandsparken)
- nye attraktioner og funktioner (Gadehavegård, Ringparken, Sundparken, Tingbjerg, Vollsmose)
- gøre området mere attraktivt (Gadehavegård, Ringparken, Taastrupgaard)
- ændret beboersammensætning (Finlandsparken, Gadehavegård, Ringparken, Sundparken, Tingbjerg, Taastrupgaard, Vollsmose)

Imødekommelsen af ansøgninger om områdeopdelinger/-indskrænkelse begrundes med

- forskel i beboersammensætning (Skovvejen, Stengårdsvej, Vollsmose)
- forskel i byggetidspunkt, bebyggelsestype (Stengårdsvej, Vollsmose)
- fysisk adskillelse (Stengårdsvej)
- mere målrettet anvendelse af de redskaber, der er tiltænkt de hårde ghettoområder (Stengårdsvej)

4.4. SUPPLERENDE INTERVIEWS

(se Bilag 4 Interviewliste samt fulde interviews Bilag 9.1-9.4)

Spurgt til udfordringerne i de udsatte boligområder peger både **Juridisk konsulent i BL, Susan Fiil Præstegaard** og **Konsulent i KL, Kit Jørgensen**, på koncentrationen af udsatte borgere, herunder at boligerne fravælges af dem, der har muligheden, og at *"en del beboere flytter fra områderne, hvis deres muligheder på boligmarkedet forbedres"* (Interview KL dec. 2022).

Konsulent i BL fremhæver derudover på det problematiske i kriterierne ifm. udsathed-, parallelsamfunds- og omdannelseslisterne (se definition s. 26). Dels er de ikke logiske og velbegrundede, dels er de med til at stigmatisere områderne.

Endvidere pointerer konsulent i BL, at udfordringerne er forskellige i de forskellige områder.

Hvad angår løsningerne peger både konsulent i KL og konsulent i BL såvel på fysiske som sociale indsatser og betydningen af *"lokalt råderum, der gør det muligt at udnytte lokale potentialer og bygge på lokale samarbejder"* (Interview KL dec. 2022) *"fordi så vel beboersammensætning som arbejdsmarked og boligmarked er forskellige fra kommune til kommune"* (Interview BL dec. 2022). *"Tæt samarbejde med kommunerne – det er nøglen til det hele", siger BL* (Interview KL dec. 2022).

Yderligere påpeger konsulent i BL: *"Men det er jo ikke boligen, der skaber arbejdsløsheden."* Og *"Løsningen er ikke en stigmatiserende udpegning"* (Interview KL dec. 2022).

Spurgt til mulige årsager til forskellene mellem lovgivning/bekendtgørelse/skabelon og UPer peger konsulent i BL på, at kommunerne og boligorganisationerne i UPerne har indarbejdet alle de tiltag, de i forvejen var i gang med i områderne (herunder boligsociale helhedsplaner og renoveringsplaner) i én samlet udviklingsplan. Og at planerne bygger på forskning om, *"hvordan man opnår blandet*

beboersammensætning", herunder blandede boliger, afstigmatisering gennem øget attraktivitet såvel ift. lejemål som udearealer samt integration med omkringliggende områder (Interview KL dec. 2022).

Ifølge **Ph.d. Seniorforsker, Institut for Byggeri, By og Miljø, BUILD, AAU, Rikke Skovgaard Nielsen**, er de nationale politikere er optaget af parallelsamfund med fokus på etnisk og kriminalitet. Med den socialdemokratiske regerings tiltrædelse (2019) er retorikken omkring det etniske aspekt mindsket, mens der måske er kommet større fokus på børns start i livet og at mindske af uligheden i livsmuligheder baseret på opvækstområde. Kommunernes problemforståelser meget forskellige, ligesom boligorganisationernes. Nogle boligforeninger ser mere listerne som problemet end områderne selv. (Interview Skovgaard Nielsen nov. 2022).

Om målforståelserne siger Skovgaard-Nielsen:

"Målene er vel for alle gode, trygge boligområder hvor ingen (særligt børn) er stillet dårligere i at realisere deres potentiale end hvis de var vokset op et andet sted. Så måske kan man sige, at målet er at områderne ikke skal adskille sig fysisk eller socialt fra øvrige områder og i hvert fald ikke adskille sig i de livschancer man får af at være bosat dér."

(Interview Skovgaard Nielsen nov. 2022)

Spurgt til bud på mulige årsager til forskellene mellem bekendtgørelse/skabelon og UPer svarer Skovgaard-Nielsen:

"For mig at se er parallelsamfundspakken alt for 'one size fits all' og jeg tror, at det er det, man med de mange forskellige tiltag prøver at imødegå. Man prøver at sikre den lokale tilpasning af indsatsen, den lokale relevans og dermed en større sandsynlighed for succes. Kommunernes og de enkelte områders kontekst er meget forskellige, områderne er meget forskellige, trods ligheder i udviklingen er fremkomsten af områderne heller ikke nødvendigvis ens og potentialerne for at forandre områderne er meget forskellige."

(Interview Skovgaard Nielsen nov. 2022)

Ifølge **urbanist og strategisk byplanlægger, Niels Bjørn**, der har været involveret i udviklingen af flere af områderne¹⁰, beror forskellene på *"at flere af boligorganisationerne og kommunerne heldigvis har været klogere end staten."* (Interview Niels Bjørn jan. 2023). Han mener, at statens kausalitetsforståelse er forkert:

"At områderne er socialt udsatte skyldes bl.a. hvordan de er opført, udformet, og hvordan de ligger i byerne."

(...)

"Men lovgivningen og rammerne om udviklingsplanen er desværre en teknokratisk øvelse; man beder boligorganisationerne og kommunerne udfylde excel-ark. Der har manglet byfaglige kompetencer i lovarbejdet og i arbejdet med rammerne til udviklingsplanerne.

Det er derfor glædeligt, at nogle af boligorganisationerne og kommunerne heldigvis har tænkt videre og ikke alene opfylder excel-kravene, men har lavet planer, som rummer en række bymæssige greb."

(Interview Niels Bjørn jan. 2023)

¹⁰ Gellerup, Tingbjerg, Gadehavegård, Taastrupgaard, Ringparken, Vollsmose

5. ANALYSE

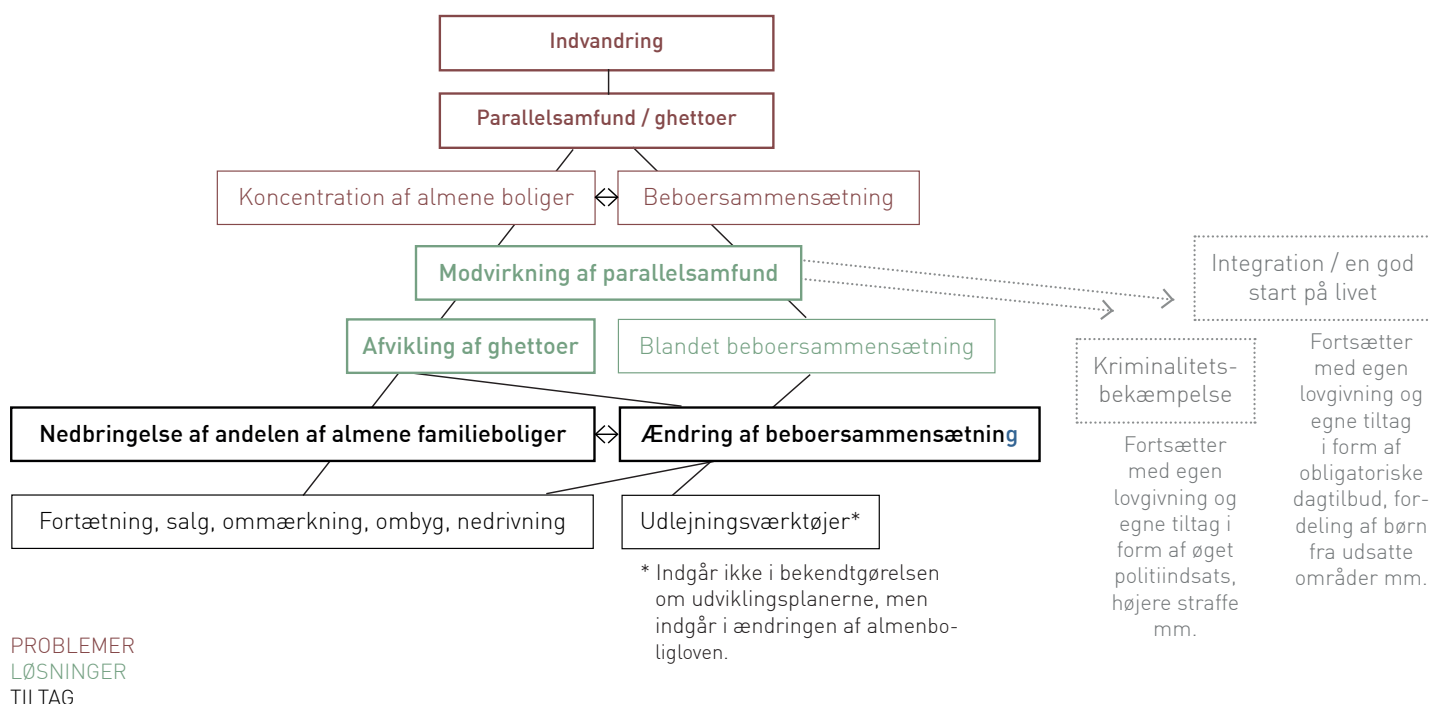
I dette afsnit analyseres opgavens problemstillinger på baggrund af teorien (se afsnit 3) og undersøgelsesresultaterne (se afsnit 4), idet opgavens arbejdsspørgsmål søges besvaret.

Undersøgelsesresultaterne fra tekstkildegennemgange og interviews giver i en vis udstrækning svar på spørgsmål 1 og 2. Teori om udsatte boligområder bidrager til at give en grundlæggende forståelse af problemfeltet (og dermed danne baggrund for undersøgelsen af arbejdsspørgsmål 1) og belyse grundlaget for de forskellige aktørers tilgange til problemfeltet (hvilket drages ind i besvarelsen af spørgsmål 3). Derefter sættes de forskellige tilgange i relation til teorien om 'wicked problem' og behovet for en strategisk planlægningsproces (hvilket tillige drages ind i besvarelsen af spørgsmål 3). Endelig bruges implementeringsteorien til at belyse, hvilke faktorer og aktører, der har været afgørende ift. implementeringsprocessen. Dette danner baggrund for en forsøgsvis besvarelse af spørgsmål 3, som også interviewene taler ind i. (Se grafisk fremstilling af koblinger mellem arbejdsspørgsmål, teori, empiri og analyse på s. 4 samt kobling af teori og analyse på s. 19).

PROBLEM-, MÅL- OG LØSNINGSFORSTÅELSER

Som det fremgår af tekstkildeundersøgelsen, opfylder udviklingsplanerne kravene i loven og bekendtgørelsen og anviser veje til målet om at nedbringe af andelen af almene familieboliger gennem fortætning, salg, ommærkning, ombygning og nedrivning. Men samtidig anviser de en række andre veje til en række andre mål.

I **regeringsudspillet, den politiske aftale, lovgivningen og bekendtgørelsen** ser problem-, mål- og løsningsforståelsen således ud:

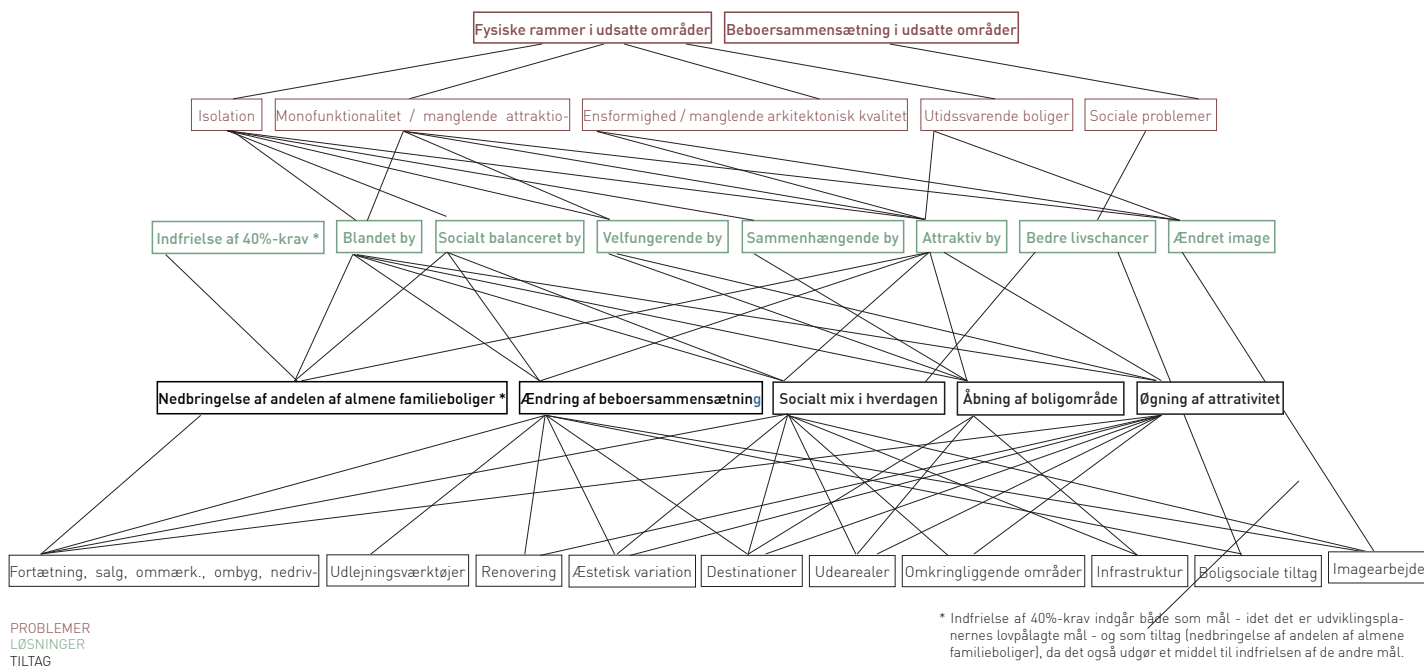


11

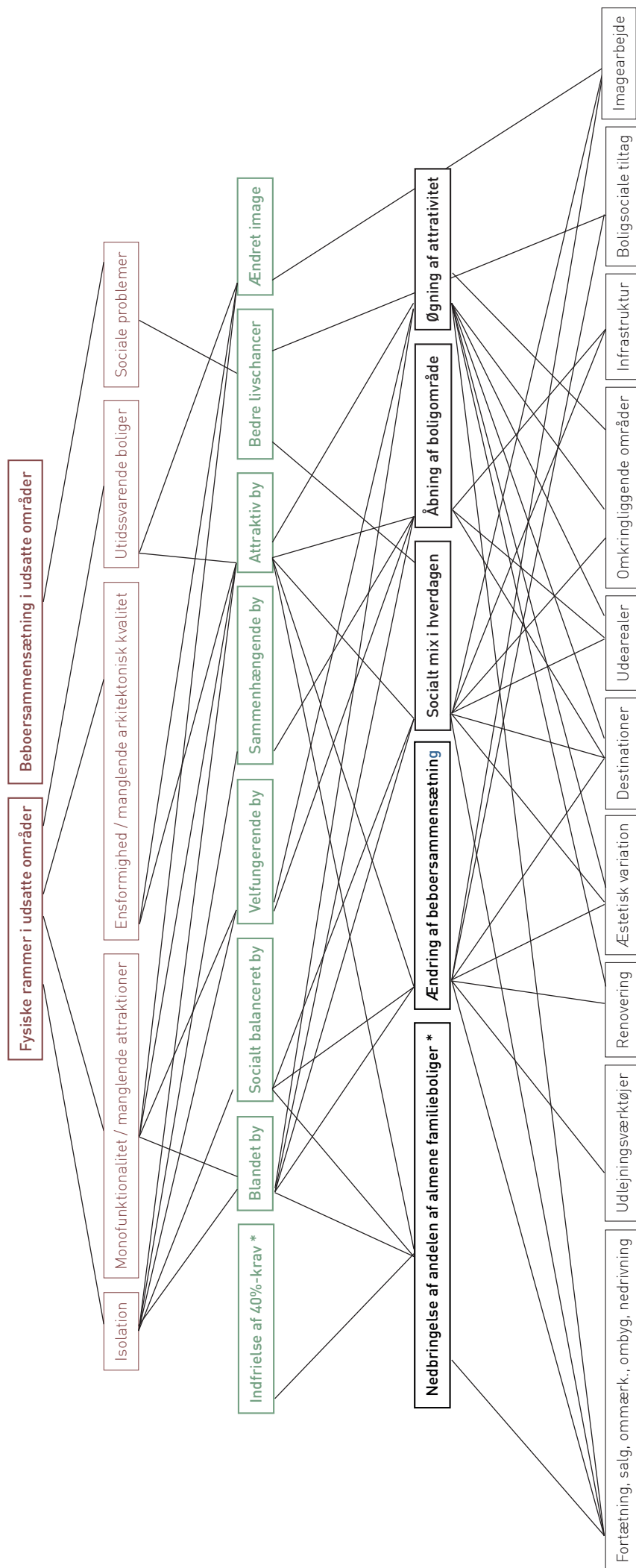
¹¹ Fokuseringen på indvandring ligger især i regeringsudspillet men indgår fortsat i den politiske aftale og lovgivningen, idet andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er det udslagsgivende ghettokriterium.

Med begrebsapparatet fra teorien om udsatte boligområder kan man sige, at parallelsamfundspolitikken har fokus på fortynding gennem fysiske indsatser i form af ændret boligtype og ejerform, foruden boligpolitiske indsatser i form af udlejningsværktøjer – begge dele med henblik på at understøtte tilflytning af ressourcestærke beboere og dermed ændre beboersammensætningen. Politikken omfatter flere spor end det fysiske og det udlejningsmæssige, men omfatter ikke det, teorien om udsatte boligområder forstår ved sociale indsatser¹². Det fysiske spor er alene rettet mod ændret boligtypologi og ejerform, og omfatter ikke de øvrige strukturelle fysiske indsatser, som forskning og teori om udsatte boligområder fremhæver som vigtige, i form af åbning af boligområdet og udvikling af nye funktioner mm. Ligeså forholder politikken og lovgivningen sig ikke til imagebearbejdning og afstigmatisering, som dele af forskningen og teorien ellers peger på som den bagvedliggende og den største udfordring. Argumentet i politikken og lovgivningen er bekæmpelse af parallelsamfund og negative rollemodeller, altså negative naboskabseffekter, som der imidlertid ikke er noget entydigt forskningsmæssigt belæg for eksistensen af, hvorfor teorien også betvivler de positive effekter af et øget socialt mix.

I **udviklingsplanerne** ser problem-, mål- og løsningsforståelsen nærmere således ud (se forstørret udgave s. 32):



¹² I regeringsudspillet omtales det at afsætte yderligere midler til boligsociale indsatser (p11), men faktisk mindskes rammen til boligsociale helhedsplaner 2019-2026.



* Indfrielse af 40%-krav indgår både som mål - idet det er udviklingsplanernes lovpålagte mål - og som tiltag (nedbringelse af andelen af almene familieboliger), da det også udgør et middel til indfrielsen af de andre mål.

PROBLEMER
LØSNINGER
TILTAG

Problemforståelsen er rettet mod de fysiske rammer og de sociale problemer, frem for mod parallelsamfund, ghettodannelse og koncentration af almene boliger. Tilsvarende er målforståelsen anderledes og langt bredere end den lovpligtige nedbringelse af andelen af almene familieboliger. Planerne retter sig således ikke alene mod opfyldelsen af bekendtgørelsens krav om at nedbringe andelen af almene familieboliger, men i lige så høj grad imod målforståelsen i den bagvedliggende lovgivning (blandet beboersammensætning) og sin egen problem- og målforståelse (herunder bedre livschanger og ændret image). Løsningsforståelsen omfatter både fysiske, sociale, boligpolitiske/udlejningsmæssige og imageorienterede indsatser. UPerne oplister således både fortyndingstiltag, tiltag, der skal skabe et større socialt mix i hverdagen og forstærkningstiltag. Tiltagene er både rettet mod individniveau, områdeniveau og byniveau.

Der er store forskelle i kombinationen af tiltag i de forskellige UPer. Dog er der et vist sammenfald mellem tiltagskombination og antallet af boliger i de enkelte områder. Dertil er variationen af tiltagskombinationer størst blandt boligområder, der alene skal nedbringe andelen af almene familieboliger til 58-60%. Endelig gør de 5 områder beliggende i storby primært brug af fortætning, sekundært af nedrivning, bortset fra Mjølnerparken, der primært gør brug af salg. Ud over dette er der ikke fundet yderligere sammenfald f.eks. mellem tiltagskombinationer og ændret områdeafgrænsning, beliggenhed i center/periferi eller bebyggelsesprocent. Valget af tiltag er tilsyneladende i høj grad bestemt af den lokale kontekst (fysisk, boligmarkedsmæssigt mm.). UPerne lægger sig således i deres mangesidede og stedsspecifikke valg af tiltag i vid udstrækning op ad teorien om udsatte boligområder, og en del henviser også til aktuel forskning som baggrund for deres valg.

Hvad angår **høringssvarene** lægger nogle sig op ad regeringsudspillet, den politiske aftale og lovgivningens problemforståelse, mens andre stiller spørgsmål ved problemernes omfang, ved, om der overhovedet findes 'ghettoer', og ved, om de almene boliger er problemet. Nogle peger derimod på segregering generelt som det egentlige, bagvedliggende problem. Målforståelsen og løsningerne minder om UPerne – med en bredere målforståelse og efterlysning af en mere breddespektret indsats med både fysiske og sociale tiltag foruden udlejningsværktøjer. Nogle høringssvar sætter spørgsmålstejn ved proportionaliteten mellem problemer og tiltag og betvivler effekten af nedbringelseskravet.¹³

Også i **betænkningerne** lyder der, fra de politiske partier, der indstillede lovforslaget til forkastelse, kritik af problem-, mål- og løsningsforståelsen i lovforslaget. Enhedslisten og Alternativet kritiserer tolkningen af den forskning, der henvises til ifm. lovforslaget, og rejser – til dels med baggrund i den samme forskning – tvivl om, at der findes 'parallelsamfund', og tvivl om effekten af nedbringelseskravet:

"Det er dybt uacceptabelt, at forskningen gang på gang forkastes alene af værdipolitiske årsager". (Tillægsbetænkning p2)

Summeret op, kan man sige, at der er en vis enighed om, at beboersammensætningen i de udsatte boligområder udgør et problem, men uenighed om omfanget (herunder om der findes parallelsamfund), om målet (om det alene er afvikling af ghettoer, eller det også bør defineres positivt som udvikling af blandede og socialt balancerede områder og forbedring af eksisterende beboeres livschancer) og om løsningerne (om fortynding er svaret, eller der skal en mere holistisk tilgang til, og om løsningernes sideeffekter). UPerne lægger sig i vid udstrækning op ad teorien om udsatte boligområder, mens politikken/lovgivningen/bekendtgørelsen har fokus på fortynding gennem ændring af boligtype og ejerform. Også interviewene tyder på varierende grader af enighed/uenighed kausalitetsforståelsen blandt de forskellige aktører og bekræfter dermed tekstkildeundersøgelsens resultater. Ifølge et nyligt studie af

¹³ Høringssvarene kommer fra meget forskellige parter og er meget forskellige. Samtidig er der imidlertid en del fællestræk på tværs af de forskellige indlæg, hvorfor de her behandles samlet.

frontlinjemedarbejdernes syn på blandede ejerformer og social bæredygtighed ifm. udviklingen af 5 af de 15 'omdannelsesområder' er der blandt de praktiserende byplanlæggere bred enighed om, at den ensidige almene ejerform og den fysiske isolation fra den omgivende by har koncentreret de udsatte borgere i disse boligområder, og at dette har betydning for beboernes livskvalitet og muligheder i livet, særligt blandt børn og unge. Ligeså tilslutter byplanlæggerne sig opfattelsen af, at en mere blandet beboersammensætning, er en del af løsningen – men også at vejen dertil både går gennem blandede ejerformer, destinationsskabelse/funktionsblanding, etablering af fælles mødesteder mm. Dertil er en vis tvivl om, om det faktisk virker (Kjeldsen et al 2022).

FORSKNINGSMÆSSIGE TVIVL OG BETÆNKELIGHEDER

Selvom UPerne læner sig op ad byplanforskningen, ser de, ligesom politikken/lovgivningen bort fra forskernes tvivl vedr. nabolageffekterne – tvivl om, om det er disse eller andre faktorer, der skaber chanceulighed og forskelle i socioøkonomiske forhold, og tvivl om, om en blandet beboersammensætning er ensbetydende med social interaktion, positive rollemønstre og positive nabolageffekter. Både UPer og lovgivning peger på en blandet beboersammensætning og – for UPerne vedkommende – et større socialt mix i hverdagen som veje til at løse problemerne. Ligeså ses der bort fra forskernes tvivlen på, om blandede boligtypologier og især blandede ejerformer er løsningen på den sociale og rumlige segregering, og ikke blot fører til mikrosegregering og evt. konflikter og andre typer af marginalisering (Andersen et al. 2022; Bech-Danielsen et al 2022; Bolt et al. 2010; Leventhal, T. et al 2000; Kjeldsen et al 2022). I lovgivningen er blandede boligtypologier og ejerformer selve målet, mens det i UPerne er et blandt flere tiltag til omdannelse af områderne bredt set.

Ud over dette betoner flere forskere, at 'ghettolisten', der er en del af det lovgivningskompleks, der skulle løse problemet, tværtimod er med til at øge stigmatiseringen og fastholde områdernes dårlige omdømme, hvilket bidrager til elevatoreffekten og modvirker de ønskede ændringer i beboersammensætningen (Andersen et al. 2022; Mechlenborg, M. 2022). (Det bør bemærkes, at ordet 'ghettoområde' i 2021 under den socialdemokratiske regering er blevet ændret til 'parallelsamfund', mens 'hårdt ghettoområde' er ændret til 'omdannelsesområde' jf. LOV nr 2157 af 27/11/2021.) UPerne undlader generelt at benytte betegnelsen 'ghetto' og lægger sig således også i dette mere op ad anbefalingerne i teorien om udsatte boligområder.

Når regeringsudspillet, den politiske aftale og lovgivningen sidder denne forskningsbaserede tvivl og betænkelighed overhøret, handler det måske om det stærke politiske ønske om at skabe forandringer, der ligger bag. I det politiske udspil lyder det:

"Vi har som samfund i alt for mange år ikke stillet de nødvendige krav", "Det er en trussel mod vores moderne samfund", "indsatsen i dag langt fra er tilstrækkelig" og "skal målet nås, er der på en række områder behov for en ekstra og langt mere kontant indsats."

(Regeringsudspil 2018, p7 & p11).

Det levner ikke plads til tvivl, men kalder på handling. Og det kræver enkle og målbare mål og tiltag. Man kunne med retssociologiens terminologi kategorisere lovgivningsprocessen som den type, der udspringer af et "stærkt ønske hos politikkerne om hurtigt at gennemføre nogle politiske tiltag ved hjælp af ny lovgivning" – jf. det foregående citats tegnen problemernes akutte karakter op) (Lemann Kristiansen et al 2014 p147-148). Om lovgivningen ligefrem kan kaldes 'symbolpolitik' og rammerne om UPerne en 'teknokratisk øvelse', sådan som bl.a. Niels Bjørn gør, kan diskuteres (Bjørn, N. 2018; Interview Niels Bjørn jan. 2022). Ifølge Winter er sammenhængen mellem mål og midler ofte fejlagtig ifm. symbolpolitik (Winter, S. C. 2011), og uenighed om kausalitetsforståelsen er der i hvert fald.

ENKELHED OG KOMPLEKSITET – LOVENS ORDLYD OG DEN LEVEDE LOV

Dette behov for at handling er måske også det, der fører til den umiddelbart forholdsvis enkle kausalitetsforståelse i politikken/lovgivningen, mens kausalitetsforståelsen i UPerne og i teorien om udsatte boligområder tyder på en helt anden kompleksitet og peger i retning af en forståelse af udfordringerne i de udsatte boligområder som 'wicked problems'.

Sådanne problemer bør ifølge teorien tilgås ud fra en strategisk planlægningstankegang, hvor flere løsningsspor følges sideløbende og koordineres med hinanden, hvor løsninger udvikles på tværs af aktører og interesser og løbende tilpasses den aktuelle situation og lokale kontekst (Rauws, W 2017).

Med sit meget enkle og kvantitativt målbare mål synes lovgivningen langt fra at gøre dette. Den tilgår ikke problemerne på en holistisk måde, men fokuserer udelukkende på bolig- og ejerformen. Den pålægger kommunerne og de almene boligorganisationer at udvikle helhedsplaner i fællesskab og kræver en redegørelse for inddragelse af boligafdelinger, beboere m.fl., men uden at disse har nogen beslutningskompetence. Ydermere får staten mulighed for helt at afvikle områderne, hvis kommunerne og boligorganisationerne ikke formår at lave en udviklingsplan, ministeren kan godkende. Lovgivningen lægger dermed på én gang op til en vis grad af samskabelse, men udfordrer samtidig beboerdemokratiet og det kommunale selvstyre.

På den anden side er kausalitetsforståelsen bag lovgivningen måske knapt så forsimplet. Regeringsudspillet peger, ligesom forskningen, på andre og bagvedliggende årsager til problemerne (om end de adskiller sig fra hinanden i form af hhv. indvandring og ulighed, segregering, stigmatisering). Ligeså anviser regeringsudspillet, som nævnt, andre veje til målet om at bekæmpe parallelsamfund end nedbringelse af andelen af almene boliger samt styring af, hvem der kan bo i de udsatte områder (f.eks. i form af kriminalitetsbekæmpelse og indsatser ift. en bedre start på livet). Den del af politikken, der omhandler den fysiske omdannelse, og som udmøntes i lovgivningen og bekendtgørelsen, begrænser sig imidlertid til bekæmpelse af parallelsamfund og afvikling af ghettoer gennem ændret beboersammensætning via udlejningsværktøjer samt nedbringelse af andelen af almene familieboliger.

I implementeringsprocessen blødes den - ved første blik meget rigide og ensidigt fokuserede lovgivning - imidlertid op og tilpasses (på adaptiv og situeret vis) det lokale boligmarked og udviklingen i det enkelte boligområde med anerkendelse af andre veje til at nå målene end nedbringelse af andelen af almene familieboliger. 1/3 af kommunerne/boligorganisationerne fået dispensation fra 40%-kravet og skal alene nedbringe andelen af almene boliger til 58-60%, og næsten 2/3 har fået godkendt ansøgninger om ændrede områdeafgrænsninger. Dette er bl.a. begrundet med udfordringer med genhusning, positiv udvikling ift. ghetto-kriterierne samt god interaktion med den omkringliggende by grundet infrastrukturelle koblinger, større arkitektonisk variation, nye attraktioner og funktioner mv. - Altså begrundet med lokale forhold og med nogle af de målsætninger, mellemregninger og tiltag, der indgår i kausalitetsforståelsen i UPerne.

Ser man på UPerne lægger de sig som udgangspunkt i højere grad op ad idéen om vilde problemer og løsningen af dem. Med deres opstilling af både fysiske, sociale, boligpolitiske/udlejningsmæssige og imageorienterede tiltag er de udtryk for en holistisk tilgang. 11 UPer henviser til allerede udarbejdede helhedsplaner eller strategiske udviklingsplaner eller skriver simpelthen dele af eller hele disse ind i den skabelon, der fulgte med bekendtgørelsen. Mange opstiller langsigtede og ambitiøse mål både ift. fortynding og forstærkning og gør rede for en omfattende inddragelse af afdelingsbestyrelser, beboere og lokale aktørnetværk, herunder private udviklere, kommunale kernerdriftsfunktioner, fonde m.fl. i arbejdet med at nå dem. Også i interviewene fremhæves vigtigheden af det lokale råderum og de lokale samarbejder, ligesom vigtigheden af at arbejde kontekstbaseret og sikre lokal relevans.

Den først skitserede uenighed om problem-, mål- og løsningsforståelsen, er måske lidt mindre end først antaget. Og 'den levede lov' har vist sig en lille smule mindre drastisk og indgribende end lovens bogstav, qua imødekommelsen af dispensations- og områdeafgrænsningsændringsansøgningerne og begrundelserne herfor. På den ene side kan de mange ansøgninger om dispensation og ændrede områdeafgrænsninger ses som et udtryk for modstand mod en usædvanligt indgribende lovgivning med en ensidig kausalitetsforståelse, der udfordres fra flere sider. På den anden side kan de ses som et udtryk for en mere nuanceret lovgivning, der allerede fra starten har tænkt muligheder for at tage lokale/kontekstuelle hensyn ind, og en implementering, hvor disse ender med at få en afgørende betydning, sådan som både teorien om udsatte boligområder og teorien om 'wicked problems' fremhæver vigtigheden af.

AKTØRERNE OG DERES BETYDNING FOR IMPLEMENTERINGEN

Ifølge implementeringsforskningen fører konflikter ifm. **politikformuleringsprocessen** (herunder uenigheder om problemer og mål) ofte til tvetydige målsætninger, forskel mellem formelle og reelle mål, manglende sammenhæng mellem mål og midler (fejlagtig kausalitetsforståelse) og fortsatte konflikter ifm. implementeringen. Uenighed blandt de centrale aktører ifm. politikformuleringen er der (Socialdemokratiet er f.eks. en del af den politiske aftale, men viser ifm. udvalgsbetænkningen samtidig bekymring for negative sideeffekter i andre almene boligområder og for 'unødige nedrivninger' (Tillægsbetænkning p1) og står senere i spidsen for ændringen af sprogbrugen ifm. listerne). Og også blandt de centrale aktører ifm. implementeringen er der konflikter og uenighed at spore. KL og BL, der repræsenterer de organisationer og de frontlinjemedarbejdere, der skal forestå udarbejdelsen af UPerne, er i høringssvarene meget kritiske overfor proportionaliteten og kravet om at nedbringe andelen af almene boliger til 40%, og over for den underkendelse af beboerdemokratiet og det kommunale selvstyre, loven indbefatter. Særligt BL har også siden yttet en vedholdende kritik af lovgivningen (<https://bl.dk/politik-og-analyser/temaer/her-er-listen-over-parallelsamfund/hvad-mener-bl-om-parallelsamfundslovgivningen/>). Ligeså viser tekstkildegennemgangene af lovklarer og UPer, som nævnt, både uenighed om problemerne, målet og løsningerne, hvilket også interviewene peger på.

Ser man på **implementeringen og lovgivningens output** (her forstået som frontlinjemedarbejdernes adfærd og UPerne) kan det konstateres, at alle kommuner/boligorganisationer indtil videre har udviklet udviklingsplaner for alle udpegede områder iht. lovgivningen – og at disse er blevet godkendt af ministeriet. Mange har imidlertid søgt om og fået dispensation, hvilket har ændret det oprindelige lovkrav betragteligt, og/eller søgt om og fået ændrede områdeafgrænsninger, hvilket har mindsket behovet for at nedrive og sælge almene boliger betragteligt. Samtidig svarer UPerne ikke bare på lovgivningskravet om nedbringelse af andelen af almene boliger, men viser også andre veje til de bagvedliggende mål (ændret beboersammensætning) og veje til egne mål. De lever således loyalt op til kravene i lovgivningen, men demonstrerer samtidig en vis modstand.

Ifølge implementeringsteorien er de forskellige aktørers enighed/uenighed i målene og løsningsmodellerne bestemmende for deres adfærd – dvs. deres opbakning til, tolkning af og gennemførelse af politikken. Dertil fremhæves de institutionelle rammer, organisationskulturen og aktørernes kulturelt/moralske udgangspunkt (Lehmann Nielsen, V. 2016; Lemann Kristiansen et al 2014; Winter, S. C. 2011). Den ovenfor nævnte uenighed i lovens problem- og løsningsforståelse og den generelle kritik af lovgivningen fra KL og BL udgør således formentlig en del af forklaringen på forskellene mellem lovgivning og UPer og på den modstand, de mange dispensations- og områdeafgrænsningsændringsansøgninger, kan ses som et udtryk for. Som nævnt viser den forholdsvis store imødekommelse af dispensations- og områdeafgrænsningsændringsansøgningerne og begrundelserne herfor imidlertid, at forskellene mellem det ministerielle niveau og det kommunale/boligorganisatoriske måske er mindre end først antaget, og at

kompleksiteten og betydningen af den aktuelle lokale kontekst, også på ministerielt niveau, anerkendes i implementeringen af loven.

Et forsøg på at sætte de forskelle og den uenighed, der ikke desto mindre er mellem politik/lovgivning og UPer, i relation til de institutionelle rammer og organisationskulturen, kunne handle forskellige logikker hos dem, der står bag politikformuleringen, dem, der står bag politikudformningen, og dem, der forestår implementeringen. Man kunne måske tale om et nationalt politisk niveau, der agerer ud fra en ideologisk (og opinionsbaseret) logik med krav om at vise handlekraft og skabe (mærkbare) ændringer (her og nu) – jf. regeringsudspillet skarpe optegning af problemernes akutte og truende karakter.

Man kunne måske tale om et ministerielt niveau, der – qua de institutionelle rammer må forventes at være tæt på det politiske udgangspunkt – og som ifølge kritikerne ifm. udvalgsbetænkningen har siddet *"forskningsbaserede analyser og empiri overhørig"* i lovgivningsarbejdet (Tillægsbetænkning p2), og som ifølge Niels Bjørn er har manglet byfaglige kompetencer (Interview Niels Bjørn jan. 2023).

Og man kunne måske tale om et kommunal og boligorganisationsmæssigt niveau, der arbejder i en praksisfunderet og til dels driftsorienteret kontekst med fokus på kontinuerlige forandringsprocesser (uafhængigt af nationalpolitiske vinde) – jf. konsulent fra BLs udtalelse om, at kommunerne/boligorganisationerne har indarbejdet alle de tiltag, de i forvejen var i gang med, i UPerne. Udarbejdelsen af UPerne er dermed blevet indskrevet i det daglige, kontinuerlige arbejde. Ud over dette befinder de kommunale og særligt de boligorganisatoriske frontlinjemedarbejdere sig i en kontekst, præget af en vis modstand mod lovgivningen generelt, som det fremgår af hørings svar mm. I det tidligere nævnte studie af de praktiserende byplanlæggeres syn på en række af 'omdannelsesområderne' hedder det:

"Thus, while most practitioners were sceptical towards what they considered an overly centralistic and rigoristic approach taken by the PSA, they generally supported the rationale behind it: That regeneration was necessary to turn the situation around and transform the estates 'from disadvantaged housing estates into attractive neighbourhoods'.

(Kjeldsen et al 22 p714)

Forskelle er der, men måske er de mindre først antaget. Forskellene mellem lovens umiddelbare bogstav og 'den levede lov' understøtter denne antagelse.

Ud over de ansvarlige organisationer og frontlinjemedarbejdere beskæftiger implementeringsteorien sig med målgruppen og dennes adfærd. Da denne opgave primært omhandler implementeringsprocessen og ikke effekten, skal det kun kort nævnes, at der her er et vist sammenfald mellem det implementerende led og målgruppen. Boligorganisationerne står på én gang for udviklingen og gennemførelsen af UPerne og udgør en del af målgruppen - eller er i hvert fald repræsentanter for denne i form af de enkelte boligafdelinger og deres beboere. (Derudover omfatter målgruppen borgere, man gerne vil have til at flytte ind, foruden developere, man gerne vil have til at opføre private boliger og/eller erhverv mm., hvilket det imidlertid ligger uden for denne opgaves rækkevidde at komme ind på.)

6. KONKLUSION OG UDSYN

Rammen for denne opgave var at se nærmere på ghettolovgivningens gennemslag i de indleverede udviklingsplaner og søge svar på, hvilke forskelle der er mellem lovgivning og UPer (arbejdsspørgsmål 1), på hvilke andre måder, hvis nogen, kommunerne/boligorganisationerne udfordrer lovgivningen (arbejdsspørgsmål 2), og hvad årsagerne til dette kan være (arbejdsspørgsmål 3).

Udgangspunktet var en undren over, at de indleverede udviklingsplaner svarede på noget andet og mere end det, der blev efterspurgt i bekendtgørelsen og den dertilhørende skabelon. En nærmere tekstkildegennemgang peger i retning af forskellige problem-, mål- og løsningsforståelser. UPerne er ikke alene rettet mod at ændre beboersammensætningen i de udsatte områder gennem udlejningsværktøjer og ændret boligudbud ved nedbringelse af andelen af almene boliger (svarende til lovgivningens mål og løsningsforståelse). De er tillige rettet mod at udvikle områderne generelt, løfte og forbedre de eksisterende beboeres livschancer og skabe en ny fortælling om områderne gennem en blanding fysiske, sociale, boligpolitiske/udlejningsmæssige og imageorienterede indsatser. Ud over dette udfordrer kommunerne/boligorganisationerne lovgivningen ved i vidt omfang at søge om dispensation og ændrede områdeafgrænsninger. **Tekstkildegennemgangen har dermed bidraget til at svare på arbejdsspørgsmål 1 'Hvorledes adskiller de lovbestemte udviklingsplaner sig fra skabelonen?' og arbejdsspørgsmål 2 'På hvilke måder, hvis nogen, udfordrer kommunerne/boligorganisationerne lovgivningen i implementeringen?'**

Teorien om udsatte boligområder har bidraget til at give en grundlæggende forståelse af problemfeltet og belyse grundlaget for de forskellige aktørers tilgange til området og deres forskellige problem- og løsningsforståelser. Kommunerne/boligorganisationerne trækker i UPerne på hele det byplanteoretiske spektrum, mens lovgivningen alene har fokus på fortynding/ændret beboersammensætning på baggrund af en meget enkel løsningsmodel.

UPernes skitsering af problemer og løsninger peger i retning af en forståelse af problematikkerne i de udsatte boligområder som 'wicked problems'. Problemerne adresseres – i overensstemmelse med teorien om 'wicked problems' – med en mangefacetteret, stedsspecifik, adaptiv, langsigtet og kontinuerligt pågående løsningstilgang, hvor aktører på tværs af kommunal byudvikling og kommunal kernerdrift, almen områdeudvikling og boligsocialt arbejde samt beboere, civilsamfund og evt. erhvervsliv alle involveres. Som nævnt forfølger lovgivningen derimod en forholdsvis enkel løsningsmodel. Ser man lidt nærmere på den politik, der ligger bag lovgivningen, og de bemærkninger, der var til loven ifm. fremsættelsen, viser både problem-, mål- og løsningsforståelsen sig dog at være mere nuanceret og tættere på den, der fremgår af UPerne. Denne analyse understøttes af interviewene, der peger i retning af et vist sammenfald i målforståelserne, men samtidig på nogen uenighed om løsningerne. **Undersøgelsen og analysen har dermed vist, at det, der først lignede to meget forskellige forståelser af området, måske er knapt så langt fra hinanden som først antaget.**

På samme måde er tolkningen af de mange ansøgninger om dispensation og ændrede områdeafgrænsninger mere sammensat end som så. På den ene side kan de ses som et udtryk for modstand mod en usædvanligt indgribende lovgivning. På den anden side kan imødekommelsen af dem ses som et udtryk for en lovgivning og en implementering, der tager højde for de lokale forhold og lader disse få afgørende betydning for 'den levede lov'. **Undersøgelsen og analysen har dermed også nuanceret billedet af lovens rigiditet og voldsomhed – eller i hvert fald af den realiserede lov indtil videre, der har medført færre nedrivninger, salg mm., end hvis den havde været gennemført i sin yderste konsekvens med nedbringelser af andelen af almene familieboliger til maks 40% i alle omdannelsesområder og iht. de oprindelige områdeafgrænsninger.**

Indførelsen af et implementeringsteoretisk blik på undersøgelsesfeltet har kastet lys på processen ifm. lovgivningen og gennemslaget heraf i form af de indleverede og godkendte UPer. Implementeringsteorien peger bl.a. på aktørerne – og deres interesser, organisatoriske kontekst og kulturelle/moralske udgangspunkt samt deres enighed/uenighed i problem-, mål- og løsningsforståelsen – som afgørende for både politikformulering, politikudformning, implementering og effekt. Heri ligger måske en del af forklaringen på forskellene mellem lovgivning og UPer. Undersøgelsen og analysen har således vist en vis uenighed om problem-, mål- og løsningsforståelsen såvel blandt de politikere, der har vedtaget loven, som blandt de centrale aktører i implementeringen. De sidste er tillige kritiske over for lovens usædvanlige indgribende karakter og tilsidesættelse af beboerdemokratiet og det kommunale selvstyre. Ydermere kunne man antage, at de institutionelle og kulturelle rammer, folketingspolitikkerne agerer i, er mere ideologiseret end dem, frontlinjemedarbejderne i kommuner og boligorganisationer, agerer i, og at folketingspolitikkerne har fokus på at vise ufortøvet handlekraft og opliste let-kommunikerbare mål og løsninger, mens frontlinjemedarbejderne har mere fokus på drift og løbende (og langvarige) forandringsprocesser. Forskellene i problem-, mål- og løsningsforståelser understøtter denne antagelse og illustrerer frontlinjemedarbejdernes store betydning i implementeringsprocessen. – Herunder også den betydning, ministeriets embedsfolk har haft, ift. at dispensations- og områdeafgrænsningsændringsmulighederne i så vid udstrækning er blevet udnyttet. **Det implementeringsteoretiske blik har dermed bidraget til at pege i retning af nogle svar på arbejdsspørgsmål 3 'Hvilke årsager kan der være til forskellene mellem skabelonens tiltag og de i udviklingsplanerne nævnte tiltag?' og til at pege på nogle hidtil ubelyste aspekter ifm. gennemslaget af ghettolovgivningen.**

Det havde været interessant at forfølge implementeringsteorien yderligere, ikke mindst fordi den griber fat i noget andet end det, f.eks. følgeevalueringerne gør, og som mange andre evalueringer og effektmålinger gør. Det sociologiske blik kan bringe ny viden om, hvor afgørende implementeringsprocessen og de forskellige aktører ifm. denne, er for politikens og lovgivningens gennemslag. Kjeldsen & Stender peger på noget af det samme i deres studie af de praktiserende byplanlæggeres syn på nogle af 'omdannelsesområderne'. En mere udførlig kortlægning af alle aktører og en nærmere undersøgelse af deres interesser og kontekstuelle udgangspunkt vil kunne udvide forståelsen af vejen fra politik og lovgivning til virkelighed yderligere, og vil dermed også kunne bidrage med nye perspektiver ift. effektiviteten af loven.

På baggrund af nærværende undersøgelse og analyse kan man konstatere, at ghettolovgivningen er konfliktombrust, og at der er uenighed om mål og midler blandt de forskellige aktører. Men undersøgelsen har samtidig nuanceret billedet af det, der – også i medierne – har set ud som meget skarpt optrukne linjer mellem et bredt flertal af politikere på den ene side, og især de almene boligorganisationer på den anden. Og den har vist, at 'den levede lov' er noget mindre vidtgående end lovens bogstav.

LITTERATURLISTE

Andersen, H. S., Nielsen, R. S., Bech-Danielsen, C., Mechlenborg, M., & Stender, M., (2022): '*Udsatte boligområder: Hvad siger forskningen om årsager, problemer og erfaringer med indsatser i udsatte boligområder?*' Notat BUILD. Aalborg Universitet. (Findes på <https://vbn.aau.dk/da/publications/udsatte-boligomr%C3%A5der-hvad-siger-forskningen-om-%C3%A5rsager-problemer->)

Reference:

(Andersen, H. S., Nielsen, R. S., Bech-Danielsen, C., Mechlenborg, M., & Stender, M., 2022)

(Andersen et al. 2022)

Bak Mortensen, M. (2008) '*Funktion følger form*' pp 42-51 in: Bjørn, N (red) (2008): '*Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende byområde*'. Gads forlag.

(Bak Mortensen, M. 2008)

Bech-Danielsen, C. & Christensen, G., (2017): '*Boligområder i bevægelse*'. Landsbyggefonden.

(Bech-Danielsen, C. & Christensen, G., 2017)

(Bech-Danielsen et al. 2017 I)

Bech-Danielsen, C., Mechlenborg, M., Nordberg, L. W., Stender, M. & Sundstrup, R. B. (2022): '*Fysiske indsatser i 15 omdannelsesområder. Et opsamlende notat fra Følgeevaluering 2019-2030*'. Notat BUILD. Aalborg Universitet (Findes på <https://build.dk/Pages/Fysiske-indsatser-i-15-omdannelsesomraader.aspx>)

(Bech-Danielsen, C., Mechlenborg, M., Nordberg, L. W., Stender, M. & Sundstrup, R. B. 2022)

(Bech-Danielsen et al 2022)

Bech-Danielsen, C. & Stender, M., (2017): '*Fra ghetto til blandet by*'. Realdania.

(Bech-Danielsen, C. & Stender, M., 2017)

(Bech-Danielsen et al 2017 II)

Bjørn, N. (2018). '*Urbanist: Gode forslag blandt larmende symbolpolitik*'. Artikel i Mandag Morgen, 2. marts 2018. <https://www.mm.dk/artikel/urbanist-gode-forslag-blandt-larmende-symbolpolitik>

(Bjørn, N. 2018)

Bjørn, N. & Hølek, A., (2014): '*Evidens for fysiske indsatser i udsatte boligområder*'. Københavns Kommune / Akademisk Arkitektforening (Findes på file:///C:/Users/ski/Downloads/evidensrapportpdf_1237.pdf)

(Bjørn, N. & Hølek, A., 2014)

(Bjørn et al 2014)

Bolig- og Planstyrelsen (2022): Faktablad: Wicked Problems

<https://planinfo.dk/plantemaer/bymidter/vaerktojskasse-til-levende-bymidter/indsamling-af-viden-og-data/faktablade/faktablad-wicked-problems>

(Bolig- og Planstyrelsen)

Bolt, G., Phillips, D. & Van Kempen, R., (2010): '*Housing Policy, (De)segregation and Social Mixing: An International Perspective*', 25:2, 129-135, Housing Studies, Vol. 25, No. 2, 129–135, March 2010. DOI: 10.1080/02673030903564838.

(Bolt, G., Phillips, D. & Van Kempen, R., 2010)

(Bolt et al 2010)

Caspersen, S. & Damm, E. A. (2021). *„Sprækkerne i det danske samfund vokser sig stadig større‘*. Tema Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. (Findes på <https://www.ae.dk/publikation/2021-01-spraekkerne-i-det-danske-samfund-vokser-sig-stadig-stoerre>)

(Caspersen, S. & Damm, E. A. 2021)

(Caspersen et al 2021)

Caspersen, S. & Weber, M. (2022): *‘Stigende opdeling mellem rig og fattig på tværs af nabolag og skoler‘*. Tema Arbejderbevægelsens Erhvervsråd. (Findes på <https://www.ae.dk/tema/2022-06-stigende-opdeling-mellem-rig-og-fattig-paa-tvaers-af-nabolag-og-skoler>)

(Caspersen, S. & Weber, M. 2022)

Christensen, B. M. (1995): *‘Virkelighedens tale‘*, pp. 6-34 in Dansk Sociologi nr. 4/6, 1995.

(Christensen, B. M. 1995)

Christensen, G. (2013): *Indsatser i udsatte boligområder - Hvad virker, hvorfor og hvordan?*

Kraks Fond Byforskning

(Christensen, G. 2013)

Christensen, C., Bech-Danielsen, C., Lunde Christensen M. L., Mechlenborg, M. & Stender, M., (2022): *‘De 15 første omdannelsesområder - Afdækning af områdernes fysiske og sociale udgangspunkt for omdannelse‘*. Følgeevaluering før omdannelse, BUILD, VIVE, Landsbyggefonden. (Findes på <https://vbn.aau.dk/da/publications/de-15-f%C3%B8rste-omdannelsesomr%C3%A5der-afd%C3%A6kning-af-omr%C3%A5dernes-fysiske-o>)

(Christensen, C., Bech-Danielsen, C., Lunde Christensen M. L., Mechlenborg, M. & Stender, M., 2022).

(Christensen et al 2022).

Coffey, A. & P. Atkinson (1996): Kap 2 'Concepts and Coding', pp. 26-53 og Kap. 6 'Beyond the data' pp.139-146 og 153m-158 in 'Making sense of qualitative data.', London: Sage.

(Coffey, A. & P. Atkinson 1996)

Frandsen, M. S. & Hansen, J. V., (2020): *‘Parallelsamfundspakkens genealogi‘* in Dansk Sociologi Vol. 31, nr. 1. (Findes på <https://forskning.ruc.dk/da/publications/parallelsamfundspakkens-genealogi>)

(Frandsen, M. S. & Hansen, J. V., 2020)

Grönlund, B., (2008) *‘Sammenhænge mellem arkitektur og kriminalitet‘* pp 64--79 in: Bjørn, N (red) (2008): *‘Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende byområde‘*. Gads forlag.

(Grönlund, B. 2008)

Halkier, B. (2001): *‘Kan pragmatisme være analytisk?’*, pp. 41-59 in Pedersen, K. B. & L. D. Nielsen: *‘Kvalitative metoder – fra metateori til markarbejde‘*, Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

(Halkier, B. 2001)

Hansen, J. R. (2014): *‘Bottom-up ledelse af samarbejdsdrevet innovation: Udsatte byområder i Københavns Kommune‘*, i Aagaard, P, E. Sørensen & J. Torfing (red.) (2014) *‘Samarbejdsdrevet innovation i praksis‘*, Djøf Forlag. (Findes på https://vbn.aau.dk/ws/files/316459614/Jesper_Rohr_Hansen_EPUB.pdf)

(Hansen, J. R. 2014)

Hauxner, K. (2015): '*Strategisk byledelse – Byudvikling i et uforudsigeligt terræn*' p55-63 in '*Fra plan til virkelighed*'. Urban Lab. Kulturregion Østjysk Vækstbånd (Ifm. konference om byudviklingsstrategier og byledelse.) (Findes på <https://www.e-pages.dk/horsenskommune/500/html5/1/>)
(Hauxner, K. 2015)

Harboe Møller, M., Liliegreen, C., & Satgunalingam, S., (2019). '*Ny analyse af Danmarks udsatte boligområder, Temanummer, Nyhedsbrev 30*'. Boligøkonomisk Videnscenter. (Findes på https://www.bvc.dk/media/1660/bvc_nyhedsbrev_nr30_web.pdf)
(Harboe Møller, M., Liliegreen, C., & Satgunalingam, S., 2019)

Holek, A. (2008): '*Invitation til ejerskab*' p216-221 in: Bjørn, N (red), (2008). '*Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende byområde*'. Gads forlag.
(Holek, A. 2008)

Holek, A & Bjørn, N. (2008): '*Hvad ghettoer har med arkitektur at gøre*' p4-21 in: Bjørn, N (red), (2008). '*Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende byområde*'. Gads forlag.
(Holek, A & Bjørn, N. 2008)

Holek, A, Mortensen, M.M. & Bjørn, N. (2008): '*Danske ghettobebyggelser nu og her*' pp 100-129 in: Bjørn, N (red), (2008): '*Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende byområde*'. Gads forlag.
(Holek, A, Mortensen, M.M. & Bjørn, N. 2008)

Kjeldsen, L. & Stender, M. (2022): '*Bringing social sustainability into the mix: framing planning dilemmas in mixed-tenure regeneration*', Building Research & Information, 50:7, 709-721, DOI: 10.1080/09613218.2022.2081120
(Kjeldsen, L. & Stender, M. 2022)

Kvale, S. & S. Brinkmann (2015): '2. del: De syv faser af en interviewundersøgelse', pp. 149-282 in '*Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*'. 3. udgave. København: Hans Reitzel.
(Kvale, S. & S. Brinkmann 2015)

Leventhal, T. & Brooks-Gunn, J. (2000): 'The Neighborhoods They Live in: The Effects of Neighborhood Residence on Child and Adolescent Outcomes' pp 309-337 in 'Psychological Bulletin' Vol. 126, No. 2. Columbia University. DOI: 10.1037//0033-2909.126.2.309
(Leventhal, T. & Brooks-Gunn, J. 2000)

Lehmann Nielsen, V. (2016): '*Implementeringsteori – implementeringsperspektiver og frontlinjemedarbejderadfærd*' p 335-360 in Berg-Sørensen, A., Howars Grøn, C. & Foss Hansen, H. (red.) (2016): '*Organiseringen af den offentlige sektor – grundbog i offentlig forvaltning*', 2. udgave, Hans Reitzels Forlag
(Lehmann Nielsen, V. 2016)

Lemann Kristiansen, B. & Dalberg-Larsen, J., (2014): '*Lovene og livet – En retssociologisk grundbog*', 7. udgave, 1. oplag, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, p 139-145, 215-239, 265-270, 346-347.
(Lemann Kristiansen, B. & Dalberg-Larsen, J. 2014)
(Lemann Kristiansen et al 2014)

Mecklenborg, M. (2022): '*Ghettoen i medierne - Et notat om danske mediers omtale af 15 omdannelsesområder i forbindelse med følgeevalueringen*'. Notat BUILD. Aalborg Universitet. Af Mette Mecklenborg fra materiale udarbejdet af Claus Bech-Danielsen, Lene Wiell Nordberg, Marie Stender, Rikke Borg Sundstrup og Mette Mecklenborg i forbindelse med Følgeevalueringen for Landsbyggefonden. (Findes på <https://vbn.aau.dk/da/publications/ghettoen-i-medierne-et-notat-om-danske-mediers-omtale-af-15-omdan>)

(Mecklenborg, M. 2022)

Olsen, H. (2003): '*Veje til kvalitativ kvalitet? Om kvalitetssikring af kvalitativ interviewforskning*'. Nordisk Pedagogik 1/2003: 1-20. [Download fra (kræver AAU login): http://www.idunn.no.zorac.aub.aau.dk/ts/np/2003/01/forum_veje_til_kvalitativ_kvalitet_om_kvalitetssikring_af_kvalitativ_interv.

(Olsen, H. 2003)

Rauws, W (2017): '*Embracing Uncertainty Without Abandoning Planning*', disP – The Planning Review, 53:1, 32-45. DOI: 10.1080/02513625.2017.1316539

(Rauws, W 2017)

Realdania (2016), "*Boligliv i Balance, Jagten på forandringskraften*". (Findes på <https://realdania.dk/publikationer/faglige-publikationer/boligliv-i-balance---jagten-paa-forandringskraften>).

(Realdania 2016)

Rehbinder, M., (1972): '*The sociology of law*', pp. 13-48, Current Sociology, Vol. 20 (3).

(Rehbinder, M. 1972)

Rittel, H.; Webber, M. (1973). '*Dilemmas in a General Theory of Planning*' in *Policy Sciences*, 4, pp. 155–169.

(Rittel, H., Webber, M. 1973)

(Rittel et al 1973)

Skovgaard Nielsen, R., Norvig Larsen, J., Rudå, S. & Egsgaard-Pedersen, A. (2021): '*Strategisk styring og udvikling i de boligsociale indsatser. Evaluering af Landsbyggefondens boligsociale indsatser finansieret af 2015-18-midlerne*', BUILD, Aalborg Universitet

(Skovgaard Nielsen, R., Norvig Larsen, J., Rudå, S. & Egsgaard-Pedersen, A. 2021)

Tanggaard, L. (2003): '*Forskningsinterviewet som diskurser der krydser klinger – Når lærlingen og forskerens veje brydes*'. Nordisk Pedagogik 1/2003: 21-31. [Download fra (kræver AAU login):

https://www.idunn-no.zorac.aub.aau.dk/np/2003/01/forum_forskningsinterviewet_som_diskurser_der_krydser_klinger_nar_lerling_ens

(Tanggaard, L. 2003)

Villadsen, K.S. & Kielgast, L. (2008): '*Funktion følger form*' pp 42-51 in: Bjørn, N (red) (2008): '*Arkitektur der forandrer – fra ghetto til velfungerende byområde*'. Gads forlag.

(Villadsen, K.S. & Kielgast, L 2008)

(Villadsen et al 2008)

Winter, S. C. (2011): '*Implementation*' in: Badie, B., Berg-Schlosser, D. & Morlino, L. (Ed.) (2011): '*International Encyclopedia of Political Science*'. DOI: <http://dx.doi.org/10.4135/9781412959636.n267>
(Winter, S. C. 2011)

Winter, S. (1994): '*Implementering og effektivitet*'. Forlaget Systime, p 29-43, 50-67, 77-86, 103-110, 124-126.
(Winter, S. 1994)