

Martin Severin Frandsen og Jesper Visti Hansen

Parallelsamfundspakkens genealogi

Artiklen præsenterer et genealogisk studie af spørgsmålet om udsatte byområder i Danmark fra nedsættelsen af Byudvalget i 1993 og frem til »parallelsamfundspakken« i 2018. Artiklens empiriske genstand er de skiftende forståelser af dette spørgsmål og implikationerne for periodens politiske tiltag med »parallelsamfundspakken« som det seneste eksempel. Teoretisk trækker artiklen på Foucaults begreb om problematikker samt Foucault-inspirerede studier af bypolitik i dens forskellige former i hhv. Frankrig og Storbritannien. Den empiriske analyse af den danske udvikling baserer sig på et bredt udvalg af primært nationale policy-dokumenter. Gennem læsningen af dokumenterne vises den konflikt- og modsætningsfyldte sammensathed, der kendetegner politikkerne over for udsatte byområder i perioden, samtidig med at analysen identificerer overordnede tendenser i retning af en nyliberal og autoritær drejning.

Søgeord: Udsatte byområder, bypolitik, parallelsamfund, Foucault, genealogi

I foråret 2018 præsenterede VLAK-regeringen sit udspil til endnu en revision af indsatsen over for udsatte boligområder: *Et Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030*. Regeringsudspillet, som i offentligheden blev døbt »parallelsamfundspakken«, fremstår som den foreløbige kulmination på 25 års dansk bypolitik, fra nedsættelsen af SR-regeringens tværministerielle Byudvalg i 1993 til i dag. Det er denne 25-årige udvikling, som er objektet for denne artikel.

Artiklens metodologiske grundlag er den sene Foucaults forståelse af genealogi som analyse af *problematikker* og deres historiske fremkomst og transformationer (Foucault 1984; Castel 1994). Det analysestrategiske fokus er den historiske fremkomst af spørgsmålet om udsatte byområder, og hvordan forståelsen af denne problematik, og dermed af de mulige løsninger, har forandret sig over tid.

Som afsæt for analysen inddrager vi Foucault-inspirerede analyser af bypolitik og lokalsamfundsindsatser i Frankrig og Storbritannien. Jacques Donzelot har analyseret fremkomsten af det nye byspørgsmål i Frankrig og forsøgt at tænke en pragmatisk progressiv bypolitik, hvor staten spiller en rolle som *igangsætter*. I en britisk kontekst har Nikolas Rose og Ash Amin peget på, hvordan spørgsmålet om udsatte områder er blevet omdefinert til et lokalt problem, der skal løses gennem en nyliberal *styring gennem lokalsamfundet*. I forlængelse heraf har Mitchell Dean analyseret, hvordan denne styring indebærer autoritære virkemidler.

De Foucault-inspirerede analyser tjener som teoretiske perspektiver for analysen af de skiftende problemforståelser og politiske tiltag i den danske kontekst. Det genealogiske blik bidrager her til at fremhæve sammensætningen i den danske bypolitik som et dynamisk felt præget af modstridende rationaler og konkurrerende problemforståelser.

Artiklen afrundes med en sammenfatning af væsentlige indsigter fra genealogien.¹

Det nye byspørgsmål

I begyndelsen af 1980'erne opstår der til almindelig overraskelse by-optøjer i både Frankrig (Lyon 1983) og UK (Brixton 1981), der indvarsler en ny form for by-problemer. Situationen er så meget mere paradoksal, som problemerne også manifesterer sig i byområder, der i Frankrig fremstår som kronen på værket for velfærdsstaten og som virkeliggørelsen af det sociale medborgerskab (Donzelot 2009: 35-37).

Det nye byspørgsmål henviser til problemer i byområder med overvejende socialt boligbyggeri karakteriseret ved stor arbejdsløshed og en stor andel af medborgere med anden etnisk baggrund. De dårligt stillede byområder (fransk: *défavorisées*) bliver det rumlige udtryk for nye former for social og urban eksklusion, der truer samfundets sammenhængskraft (Hansen 1998). Det

	<p>Martin Severin Frandsen Ph.d., Adjunkt, Institut for Menne- sker og Teknologi, Roskilde Universitet</p> <p>E-mail: martinfr@ruc.dk</p>		<p>Jesper Visti Hansen Mag.art., DEA (Diplôme d'Études Approfondies), Ph.d., Ekstern lektor, Institut for Menne- sker og Teknologi, Roskilde Universitet</p> <p>E-mail: jvh@ruc.dk</p>
-----------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

nye byspørgsmål handler på denne baggrund om »byens politiske kapacitet til at skabe samfund« (Donzelot 1999: 88).

Efter valget af Mitterand i 1981 udformes i Frankrig en ny bypolitik, som er kendetegnet ved at være områdebaseret, helhedsorienteret, borgerinddragende og kontraktuel. Der er ikke tale om en erstatning for traditionelle velfærds politikker, men et forsøg på at udvikle mere tidssvarende indsatser. I 1980'erne er Donzelot sammen med Philippe Estèbe involveret i evalueringer af den nye bypolitik, men i en utraditionel form, der fokuserer på, »hvilken effekt den bypolitiske indsats har på de klassiske politikker, for at se i hvilken udstrækning disse bliver reevalueret.« (Donzelot & Estèbe 1998: 281-282).

I dette perspektiv introducerer bypolitikken idéen om *staten som igangsætter*, der dækker over tre centrale forandringer:

- 1) Som et alternativ til en teknokratisk top-down-styring og opsplitningen af det sociale spørgsmål i forskellige sektorer repræsenterer bypolitikken en helhedsorienteret tilgang, der prioriterer lokale initiativer, og hvor området og lokalsamfundet konkret sammenknytter, hvad sektoriseringen abstrakt adskiller. Lokalsamfundet er ikke længere et objekt for statens sociale ingeniørkunst, men derimod handlingens subjekt.
- 2) Den sociale og urbane eksklusion illustrerer, at den sociale arbejdsdeling ikke garanterer en solidaritet mellem samfundets forskellige dele, og følgelig kan statens opgave ikke længere være at regulere et produktions-samfund. Staten bør blive et subjekt for produktionen af samfund. Den må opfinde og understøtte nye former for solidaritet.
- 3) Bypolitikken placerer borgeren som en ny tredje part i relationen mellem staten og lokale myndigheder. Løsningen på de nye sociale og urbane problemer er ikke mindre, men mere demokrati. (*Ibid*: 282-291, Hansen 2008a: 174-183)

Den nye bypolitik bliver for Donzelot og Estèbe den symbolske figur for en nyorientering af velfærdsstaten.

»Denne [bypolitik] nytænkning er ikke indlysende, heller ikke for dem, der skal realisere denne politik. Det er langt fra givet, at de nye idéer overlever, og de foranlediger ikke af sig selv, at deres muligheder udnyttes. De udgør på en vis måde bypolitikens utopi, utopien om statens nye rolle« (Donzelot & Estèbe 1998: 291).

I løbet af 1990'erne svækkes troen på sociale kvarterprojekter til fordel for et bredere bystrategisk perspektiv og en satsning på erhvervs- og beskæftigelsesfremmende politikker. I 2003 oprettes ANRU (Agence Nationale de Renovation Urbaine), der varetager et nyt ambitiøst program for fysisk omdannelse af udsatte byområder, som er organisatorisk og økonomisk uafhængig af den eksisterende bypolitik. Der er fortsat tale om tilbud til det lokale niveau, hvor staten bevarer rollen som igangsætter (Hansen 2008b).

Ti år senere må Donzelot konkludere, at »de fysiske omdannelser ikke er tilstrækkelige for at genetablere en effektiv kontinuitet mellem de udsatte områders beboere og byens muligheder« (Donzelot 2013: 163).

Målet er for Donzelot at gen-integrere de udsatte områder i den bymæssige sammenhæng og give alle borgere adgang til byens muligheder. Det handler om en udvidelse af det sociale medborgerskab til et *urbant medborgerskab*, som genoptager en række klassiske bysociologiske temaer omkring retten til byen. Det urbane medborgerskab fordrer retten til reelt at blive hørt og inddraget, hvilket forudsætter opbygningen af kollektive kompetencer (Donzelot 2013: 190-194). I løbet af 00'erne finder inspiration fra USA i form af community organizing-traditionen og begrebet empowerment vej til fransk bypolitik (Donzelot et al. 2003).

Den brede politiske anerkendelse af problematikken betyder ikke, at venstre- og højrefløjen deler samme forståelse heraf. Ifølge Donzelot har venstre-fløjen siden 1980'erne prioriteret en tilgang, der vil »genskabe kvarterenes dynamik, vise tillid til beboerne, der hvor de bor, og genskabe tilliden til områdets institutioner, som repræsenterer Republikkens løfte om lighed i forhold til den offentlige service over hele territoriet« (Donzelot 2013: 166). Højrefløjens bypolitik har prioriteret beskæftigelse og integration, og »man kan sige, at den består i at etablere markedet i de udsatte byområder og trække de for tjenstfulde individer ud af områderne« (*Ibid.*: 173).

Efter 30 års bypolitik er der for Donzelot stadig lang vej til en indfrielse af bypolitikens utopi og dens konkrete udtryk i det urbane medborgerskab.

Styring gennem lokalsamfundet

Hvor Donzelot og Estèbe i starten af 1990'erne fortolker den franske bypolitik i en forhåbningsfuld optik, finder vi i Storbritannien hos Rose og Amin en mere pessimistisk diagnose af den bypolitik og de lokalsamfundsindsatser, der bliver sat i værk under New Labour-perioden fra midt i 1990'erne til sidst i 00'erne. For Rose og Amin handler New Labour-regeringens bypolitik min-

dre om at forny velfærdsstaten og mere om at erstatte solidariske omfordelingspolitikker på tværs af lokalområder med en ny form for nyliberal *styring gennem lokalsamfundet* (Rose 1996: 332).

I denne form for styring er billedet af den klassiske velfærdsstat blevet afløst af forestillingen om den faciliterende og igangsættende stat. Modsat hos Donzelot er der her ikke tale om en bestræbelse på en fornyelse af velfærdsstaten, men om en afvikling af den omfordelende velfærdsstat til fordel for en nyliberal stat. Denne skal nu ikke længere styre gennem centralistisk planlægning men agere som en form for meta-guvernør, der styrer på afstand gennem at tilrettelægge rammerne for andres selvstyring. Dette implicerer ifølge Rose en dobbelt bevægelse af selvstændiggørelse og ansvarliggørelse. Virksomheder, organisationer, skoler og lokalsamfund, der tidligere var viklet ind i velfærdsstatens bureaukratiske styringskæder, skal nu frigøres for selv at blive herre over deres egen skæbne. Men med frigørelsen bliver de samtidig selv gjort ansvarlige for denne skæbne og for samfundets skæbne som helhed (Rose 1999: 174-175).

I forlængelse af Rose peger Amin på, hvordan New Labour har redefineret spørgsmålet om udsatte områder fra et samfundsmæssigt problem til *et problem med en lokal oprindelse*. Både årsagerne til sociale problemer og ansvaret for at løse dem placeres i lokalsamfundet. Dermed overses hvordan lokalsamfundets skæbne er sammenvævet med det, som Amin betegner som et bredere samfund af forbindelser og forpligtelser. Det bredere samfundsmæssige skæbnefællesskab reduceres til en forståelse af »samfundet« som en række afgrænsede og selvforvaltende lokalsamfund. Når lokalsamfundsindsatser på den måde kobles til en tilbagerulning af solidariske omfordelingspolitikker, producerer de ifølge Amin snarere afmægtiggørelse end lokal empowerment (Amin, 2005).

Autoritær liberalisme

Hvor Rose og Amin lægger vægt på den nyliberale styrings faciliterende aspekt, har bl.a. Mitchell Dean analyseret, hvordan denne også er sammenvævet med nye autoritære tiltag i form af overvågning, tvang, sanktioner og straf. Med Deans ord er »tilbagetrækningen af fordelingspolitiske mål for social retfærdighed« ledsaget af en stigende optagethed af »spørgsmål vedrørende kontrol af forbrydelse, politi og straf« (Dean 2015: 171), og der er »visse nutidige former for staters liberale regering, som bedst beskrives som autoritær liberalisme« (*Ibid.*: 177).

For Dean indebærer det at regere liberalt ikke nødvendigvis, at der regeres gennem frihed eller »på en måde, der respekterer individets frihed« (*Ibid.*: 151). Liberal regeringsførelse har både historisk og aktuelt indebåret såvel liberale og autoritære styringsformer, alt efter hvilken kategori af subjekter styringen har været rettet imod. Den faciliterende form for styring forudsætter, at de individer, fællesskaber og lokalsamfund, som er genstand for styringen,

er i stand til at forvalte den tildelte autonomi. Liberal styring indebærer derfor en »opdeling mellem dem, der er i stand til at tage vare på frihed og ansvar med moden subjektivitet, og dem, der ikke er i stand til det« (*Ibid.*: 162), og hvor »autoritær eller despotisk styring« er nødvendig (*Ibid.*: 176).²

Radikal eller pragmatisk kritik?

I *Governing Liberal Societies* (Donzelot & Gordon 2008) diskuterer forfatterne ikke alene relationen mellem de Foucault-inspirerede analyser og de forskellige politiske konjunkturer i Frankrig og den engelsktalende verden siden hhv. Mitterand og Thatcher, men også forskellige måder at forvalte arven efter Foucault.

Donzelot kritiserer bl.a. Roses analyser af instrumentaliseringen af lokal autonomi og selvforvaltning i en liberal styringsform. Ikke fordi analyserne i sig selv er falske, men fordi de præsenteres som *tilstrækkelige*. Dermed tabes de subtile nuancer i Foucaults begreb *conduct of conducts*, og governmentality-analysen reduceres til alene at være et rent kritisk forehavende, som tjener »kultiveringen af en radikal kritisk attitude« (*Ibid.*: 55). I modsætning hertil insisterer Donzelot og Gordon på, at den permanente kritikopgave kræver en opfindsom fortsættelse: »hvordan regere med henblik på at blive regeret mindre, hvordan regere med henblik på at regere eller blive regeret på den måde man ønsker?« (*Ibid.*: 57).

Den position, Donzelot indtager i forhold til arven fra Foucault, kommer tæt på det, som Colin Koopman har betegnet *genealogisk pragmatisme*. Koopmans kritiserer »den antagelse, at der er en direkte modsætning mellem den handling, der består i at rejse spørgsmål, og den, der består i at løse problemer« (Koopman 2011: 535). Den radikalt kritiske attitude finder man ifølge Koopman ikke hos Foucault selv, for hvem den genealogiske analyse »var en invitation til at forsøge på at udvikle svar på de spørgsmål, der var blevet belyst og klargjort gennem den historiske analyse« (*Ibid.*: 543). Der er derfor ikke noget principielt til hinder for at kombinere Foucaults genealogiske analyse af problematikker og den form for »pragmatisk rekonstruktion«, man f.eks. finder hos John Dewey (*Ibid.*: 534; Frandsen 2018). De to former for analyse kan ses som to komplementære metodologiske strategier, hvor den pragmatiske rekonstruktion udgør den opfindsomme fortsættelse.

Det nye byspørgsmål i Danmark

Med dette genealogisk-pragmatiske afsæt vender vi os nu mod artiklens analyse af problematikken vedrørende udsatte byområder i Danmark. Med Foucaults ord handler det om at analysere, hvordan »en gruppe af forhindringer og vanskeligheder« bliver omdannet »til problemer, som [...] forskellige løsninger forsøger at give et svar på ...« (Foucault 1984: 389).

Vi har udvalgt og analyseret et kildemateriale bestående af policy-dokumenter i form af rapporter, notater, politiske udspil, boligpolitiske aftaler,

lovtekster, høringssvar, avisartikler, m.m. I læsningen af dette tekstkorpus har vi fokuseret på sammenhængen mellem problemforståelser og politiske udspil og problemløsningstiltag. Analysen er inddelt i fire dele, der markerer en ændring i den dominerende problemforståelse og dermed også et skift i karakteren af de politiske tiltag – en opdeling, der i store træk er sammenfaldende med perioder med hhv. socialdemokratisk og borgerligt-liberalt ledede regeringer.³

1990'erne – det bypolitiske projekt

Lokalsamfunds- og områdebaserede indsatser, som Donzelot, Rose, Amin og Dean diskuterer i en fransk og engelsk kontekst, finder vej til Danmark i begyndelsen af 1990'erne med nedsættelsen af SR-Regeringens tværministerielle byudvalg i 1993. Det er ikke optøjer som i England og Frankrig, der fører til nedsættelsen af Byudvalget, men bekymringer hos borgmestre på den københavnske vestegn på baggrund af sociale problemer i bestemte områder, og hvor spørgsmålet om etnicitet og »ghettoer« indtager en central plads i den offentlige debat om problemerne (Hansen 2008a: 45-58).

Byudvalget markerer en anerkendelse af problematikken om det nye byspørgsmål på et nationalt niveau og er derfor startpunktet for vores genealogiske analyse. I denne del ser vi nærmere på: Nedsættelsen af Byudvalget, den nye læsning af det sociale, kvarterløftprojekterne, oprettelsen af et By- og Boligministerium og nye initiativer til regulering af beboersammensætningen.

Nedsættelsen af Byudvalget

Det nye fokus på byområder drejer sig om et kompleks af fysiske og sociale relationer. Regeringens Byudvalg nedsættes derfor som et tværministerielt udvalg. Målet er ikke at erstatte de traditionelle sektorpolitikker, men at udvikle nye tværgående indsatser målrettet byens kompleksitet (Hansen 2008a: 186-193, 204-210).

Byudvalgets første opgave bliver at danne sig et overblik over udfordringerne, hvilket fører til en åben survey, hvor landets kommuner oplyser, om de mener at have »socialt belastede« byområder, og hvori problemerne består. Over 90 % af de daværende 275 kommuner besvarer undersøgelsen. Resultaterne publiceres i den første *Rapport fra Byudvalget* fra 1994 sammen med en 30 punkts handlingsplan, som falder inden for seks områder: 1) Det fysiske miljø (renoveringer og huslejenedsættelser); 2) Sociale aktiviteter (tiltag mod sociale eksklusion, ensomhed og isolering); 3) Beboersammensætning; 4) Tryghed og kriminalpræventive tiltag; 5) Uddannelse og skoler; 6) Arbejdsmarkedstilknnytning. Begrebet »socialt belastede« boligområder er således vagt defineret ved særlige udfordringer indenfor planens seks indsatsområder (Byudvalget 1994b: 5-6).

Undersøgelsen resulterer i det første *sociale danmarkskort*, som ikke kortlægger specifikke sociale problemer, men alene, hvor der findes områder med

problemer og dermed brud i den sociale og urbane sammenhængskraft. Resultatet er 186 områder med en samlet befolkning på 250.000, dvs. i 1993 bor 5 % af befolkningen i »socialt belastede« byområder. På ét punkt fører undersøgelsen til en overraskende konklusion. Undersøgelsen viser:

»Ingen sammenhæng mellem antallet af udlændinge og sociale problemer ...« (Byudvalget 1994b: 11).

Integration er ikke desto mindre en vigtig komponent af byens evne til at skabe samfund (jf. Donzelot), og halvdelen af tiltagene i Byudvalgets 30 punkts handlingsplan er målrettet indvandrere og flygtninge (Hansen 1999: 566).

Et af de 30 tiltag består i, at otte byområder for perioden 1995-97 udvælges som modelområder for den nye bypolitik, som er: »en målrettet og helhedsorienteret indsats, der involverer lokale parter i et gensidigt forpligtende samarbejde; boligselskab, boligforening, frivillige organisationer, kommunen, daginstitutioner, erhvervslivet, faglige organisationer m.v.« (Byudvalget 1994a: 5).

Kvarterløftprojekterne

Inden modelområde-forsøget afsluttes, er byudvalget klar med en ny eksperimentel indsats. Kvarterløft er karakteriseret ved at være helhedsorienteret, at inddrage lokale kræfter i videst muligt omfang, at være baseret på partnerskaber og at være styret gennem kontrakter og aftaler. Kvarterløft følger en projektlogik, hvor indsatser bevilges og iværksættes for en tidsbegrænset periode (syv kvarterløft for perioden 1997-2002) med den ambition, at resultaterne forankres i områderne, således at indsatsen (og bevillingerne) ikke længere er nødvendig.

Et væsentligt nyt træk er skiftet fra at fokusere på problemer til at fokusere på ressourcer. Den traditionelle top-down-tilgang skal afløses af en bottom-up-tilgang, der skal frisætte ressourcer, som de traditionelle politikker ikke havde blik for. Tilgangen appellerer således til lokalsamfundets mindre skala og til en udvidelse af demokratiet. Kvarterløft er udtryk for både mindre og mere velfærdsstat (Hansen 2008a: 200-251).

Med Byudvalget påtager staten sig rollen som »igangsætter« (Byudvalget 1995: 63) – jf. Donzelot. Kvarterløft er, som en statslig puljepolicy, et tilbud til kommunerne og deres lokale partnere, hvor staten for de syv første kvarterløft finansierer mellem 30-45 % af indsatsen (kommuner, boligselskaber m.fl. bidrager med de resterende 55-70 %) (SBI 2003: 11-12). »Socialt belastede« byområder er udgangspunktet, men med kvarterløftprojekterne får bypolitikken et bystrategisk perspektiv. Det »socialt belastede« betegner en relation mellem et område og den større bymæssige sammenhæng, området er en del af. Objektet for indsatsen er ikke kun områderne i sig selv, men relationen mellem området og den øvrige by.

By- og Boligministeriet

På det symbolske plan understreges det bystrategiske ved, at Boligministeriet i 1998 skifter navn til Bolig- og Byministeriet og i 1999 til By- og Boligministeriet. Ministeriet udsender i 1998 *Byernes udvikling – Et bypolitisk debatoplæg* og i 1999 *Fremtidens by. Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan*. De to udspil fremhæver, at bypolitik er en »paraply« for alle de relevante velfærds politikker, som det illustreres med kvarterløftprojekterne. De to udspil peger frem mod at give byen og det urbane en ny politisk status. Bypolitikken indeholder således en vision for det velfærdspolitiske projekt.

Øget fokus på beboersammensætningen

Adgangen til almene boliger er principielt demokratisk og reguleret via ventelister. Derudover kan kommunerne anvise til hver fjerde ledige bolig. I juni 1993 får kommunerne i særlige tilfælde mulighed for en udvidet anvisningsret (Byudvalget 1994b: 19-23 og bilag 4). I maj 2000 vedtages *Lov om ændring af lov om almene boliger m.m.*, som bl.a. indfører fleksibel udlejning, hvor kommuner og boligorganisationer kan aftale, at indtil 90 % af de ledige boliger skal udlejes efter særlige kriterier, som aftales mellem kommunen og boligorganisationen. Fleksibel udlejning understreger, at SR-bypolitikens demokratiserede bottom-up-tilgang ikke er en erstatning af, men et supplement til den traditionelle velfærdspolitiske top-down-regulering.

00'erne – udformningen af en nyliberal bypolitik

Efter en valgkamp præget af indvandrerpolitik førte valget i november 2001 til dannelse af en VK-regering, som fortsatte frem til oktober 2011. Nedlæggelsen af By- og boligministeriet var det indledende skridt i en omdefinering af problematikken vedrørende udsatte byområder.

I denne del ser vi på fem centrale elementer i udarbejdelsen af en ny bypolitik: Den politiske isolering af udsatte og almene boligområder, kampen om Landsbyggefonden, kommunaliseringen af bypolitikken, skiftet fra renovering til fysisk omdannelse og en ny og skærpet diskurs om ghettoer og parallelsamfund.

Den politiske isolering af udsatte og almene boligområder

Med nedlæggelsen af By- & Boligministeriet fordeles ministeriets ressortområder mellem Økonomi og Erhvervsministeriet og det nyoprettede Ministerium for Flygtninge, Indvandrere og Integration, populært Integrationsministeriet. Det særligt bypolitiske bliver i første omgang opløst i økonomiske og arbejdsmarkeds- og integrationspolitiske problematikker (Hansen 2008b).

Problematikken omkring udsatte byområder løses dog ikke med nedlæggelsen af By og Boligministeriet, og to år senere i maj 2004 offentliggør VK-regeringen: *Regeringens strategi mod ghettoisering (Strategien)*, som sammen med

Lov om byfornyelse og udvikling af byer ligeledes fra 2004 og boligaftalerne for 2005 og 2006 (jf. næste afsnit) udgør et bud på en alternativ liberal bypolitik.

Med *Strategien* forvandles problematikken om udsatte byområder til et spørgsmål om ghettoer, der »ikke er et resultat af frie menneskers valg« (Regeringen 2004: 7). I sin klassiske forståelse er ghettoen bestemt ved at være afsondret fra byen. Allerede i titlen lægger *Strategien* op til at isolere udsatte boligområder og at tænke problematikken isoleret fra en bredere by- og samfundsmæssig sammenhæng. *Strategien* indeholder også et udkast til den senere ghettoliste fra 2010 (*Ibid.*: 14-16).

Isoleringen af udsatte boligområder fører *Strategien* videre til at udpege beboersammensætningen og koncentrationen af såkaldt resourcesvage grupper, herunder indvandrere, som det centrale problem. Det drejer sig derfor om at ændre beboersammensætningen for at opnå en såkaldt »afbalanceret beboersammensætning« (*Ibid.*: 18), som ikke præciseres nærmere. Det første af tre centrale instrumenter for den nye politik bliver derfor: »En ny model for anvisning af almene boliger« (*Ibid.*: 9), der indebærer yderligere begrænsninger af den demokratiske anvisning til almene boliger i udsatte boligområder, som blev indledt af SR regeringen.⁴ Der åbnes desuden for forsøg med salg af almene boliger med henblik på at opnå blandede ejerformer i områderne og tiltrække såkaldt »ressourcestærke« borgere.

I forlængelse af *Strategien* vedtages *Lov om byfornyelse og udvikling af byer*. Med loven bliver Områdefornyelse det nye koncept for områdebaserede indsatser, der viderefører og erstatter Kvarterløft, men med en afgørende forskel. Almene boligområder trækkes ud af Områdefornyelsen, og det vil sige, at offentlige byfornyelsesmidler ikke længere kan komme almene boligområder til gode. Med den nye lov, og forberedt af boligaftalen for 2002-2005 (Hansen 2008b: 31-32), skal den almene boligsektor selv finansiere indsatser i almene boligområder. Loven fuldbyrder dermed den politiske isolering af almene og især udsatte boligområder.

Kampen om Landsbyggefonden og indførelsen af boligsociale helhedsplaner

Med boligaftalerne for 2002-2005 og den nye byfornyelseslov bliver finansieringen af den fysiske byfornyelse af almene boligområder overladt til den almene boligsektor selv, og det vil sige til Landsbyggefonden. Midlerne i Landsbyggefonden er beboerne i den almene sektors fælles opsparing, men fonden er reguleret ved lov. Det er flertallet på Christiansborg, der disponerer over opsparingen.

Regeringens strategi mod ghettoisering handler for den største del om sociale initiativer. Den nye institutionelle og finansielle ramme opstilles med boligaftalerne for 2006 og for 2007-2010. I forhold til boligaftalerne for 2002-2005 afsættes et større beløb til at realisere regeringens strategi, i alt 2,26 mia. kr. for perioden 2006-2010. Og som i tilfældet med de fysiske indsatser i almene

boligområder (11,7 mia. kr. for 2006-2010) skal også de 2,26 mia. kr. til sociale indsatser i form af boligsociale helhedsplaner 2006-2010 alene betales af de almene beboeres opsparing i Landsbyggefonden (Hansen 2008b: 39-40).

Socialdemokraterne vil i 2006 ikke være medskyldige i, hvad de betegner som »Tyveri ved højlys dag« og trækker sig fra boligaftalerne for 2006 og 2007-2010. For VK-regeringen handler det derimod om decentralisering og større frihed og ansvar til kommuner og de almene boligselskaber (*Ibid.*) – i Roses termer selvstændig- og ansvarliggørelse.

Institutionelt får kommunerne med de nye boligaftaler den centrale plads. Det er op til kommuner og de almene boligorganisationer at udarbejde fysiske og boligsociale helhedsplaner, men hvor der, modsat Kvarterløftmodellen, opretholdes en finansiel og institutionel adskillelse mellem de fysiske og de sociale projekter. Helhedsplanerne skal godkendes af Landsbyggefonden, som herved får en styrket institutionel rolle (*Ibid.*: 40-42; Frandsen 2018).

Kommunaliseringen af bypolitikken

Kommunernes centrale placering forstærkes med strukturreformen fra 2007, der reducerer antallet af kommuner fra 271 til 98. De større kommuner indebærer en udvidelse af den kommunale skala, men samtidig en indskrænkning af den bypolitiske skala til den kommunale skala. Der findes ikke et regionalt politisk-administrativt niveau til at varetage bypolitikken. Bypolitik på en inter-kommunal skala er overladt til kommunernes frivillige samarbejde, samtidigt med at kommunerne konkurrerer indbyrdes om investeringer, virksomheder og »ressourcestærke« borgere m.m.

Kommunen skal godkende, at der bygges almene boliger og bidrager til finansieringen af byggeriet ved at stille ca. 10 % af grundkapitalen til rådighed som et 50-årigt lån, og derudover er kommunen tilsynsmyndighed overfor almene boligselskaber og -afdelinger. Strukturreformen betyder flere almene boliger indenfor de større kommuner, og reformen bliver anledning til at gentænke forholdet mellem kommunen og almene boligselskaber. Denne refleksion fører i 2009 til en styringsreform af den almene sektor, der institutionaliserer relationen mellem kommunerne og almene boligselskaber i den såkaldte styringsdialog (Socialministeriet 2010a). Styringsreformen bidrager til at stadfæste kommunaliseringen af bypolitikken som en ny form for styring på afstand (jf. Rose).

Fra renovering til fysisk omdannelse

Samme år, som kommunalreformen træder i kraft, vedtager byrådet i Aarhus en helhedsplan for de almene boligområder Gellerup og Toveshøj. Planen markerer en bevægelse i retning af en mere fysisk orienteret forståelse af problemerne og samtidig et skift i karakteren af de fysiske indsatser fra renovering til strukturel fysisk omdannelse (Aarhus Kommune & Brabrand Boligforening 2007).

Planen består, ud over nedrivninger af enkelte blokke, i at tilføre nye bymæssige funktioner og offentlige rum til området og at introducere nye boligtyper og ejerformer. Planen fastsætter, at »den fremtidige andel af almene familieboliger i området er 30 % senest i 2030« (Aarhus Kommune 2009).

Der er tale om en lokalt forhandlet plan udviklet i samarbejde mellem kommune og boligforening, som vedtages i byrådet, men også sættes til afstemning blandt boligforeningens beboere. Helhedsplanen garanterer desuden, at ingen beboere skal tvinges til at fraflytte området.

Den nye fysiske helhedsplan skal supplere den boligsociale indsats. Modsat i Kvarterløft-modellen, hvor de sociale og fysiske tiltag var integreret i en samlet plan, er de nu opdelt administrativt og finansielt i hhv. fysiske og sociale helhedsplaner.

Ny politisk konsensus og ghettoliste

Efter knap 10 år med VK-regering er situationen omkring udsatte boligområder i 2010 ifølge regeringen ikke forbedret, men snarere forværret:

»Vi har i dag 29 boligområder, som har så store udfordringer, at de falder ind under betegnelsen ghettoer. Det er områder, hvor en stor del af beboerne er uden arbejde. Hvor relativt mange beboere er kriminelle. Og hvor der bor mange danskere med indvandrerbaggrund« (Regeringen 2010: 5).

Regeringens selvkritik resulterer i, at *Strategien* fra 2004 afløses af et nyt udspil: *Ghettoen tilbage til samfundet. Et opgør med parallelsamfund i DK*. Med det nye udspil og en ny boligaftale i 2010 overgår ghetto-betegnelsen fra et retorisk til et institutionaliseret begreb med indførelsen af ghettolisten, som offentliggøres en gang årligt. Almene boligområder med over 1000 beboere kategoriseres som »ghettoer«, hvis de overskrider bestemte grænseværdier for to af tre kriterier: 1) Andel af indvandrere; 2) Tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse; og 3) Antal dømte. Det er således rent marginale statistiske forskelle (som 49,9 versus 50,1), som afgør, om et boligområde kategoriseres som »ghetto« eller ej.

Kommunaliseringen understreges i regeringsudspillet, hvor kommuner og almene boligorganisationer får ansvaret for »den samlede indsats i ghettoområderne« (*Ibid.*: 9). Samtidig øges trækket på Landsbyggefonden til fysiske forandringer i områderne. Udspillet foreslår desuden en yderligere indskrænkning af den demokratiske adgang til almene boliger, hvor op til halvdelen af ledige boliger kan udlejes »uden om ventelisten via annoncering« (*Ibid.*: 10).

Regeringsudspillet fremhæver koblingen til regeringens øvrige socialpolitiske stramninger, herunder stramningen af kontanthjælpsreformens arbejdskrav og reduktion af sociale ydelser som sanktioner overfor manglende for-

ældreansvar og opfyldelse af rådighedspligten, men uden at der reflekteres over, om stramningerne vil forværre den sociale situation for de udsatte boligområder. Lov og ordens-aspektet får en endnu mere central placering. Udspillet er nært koblet til vedtagelsen af den første Bandepakke (*Ibid.*).

S og SF følger op på regeringens udspil med deres eget bud: *Ny tryghed i udsatte boligområder – Socialdemokraternes og SFs ghettoudspil*. S og SF konstaterer, at problemerne under VK-regeringen er forværret, ikke desto mindre markerer udspillet en bred politisk konsensus om synet på og indsatsen overfor udsatte boligområder. Den første halvdel af udspillet handler om lov og orden i »de danske ghettområder«, hvor »lovløsheden råder« (S og SF 2020: 1), som kalder på en øget politiindsats. S og SF ser ligeledes en ændring af beboersammensætningen som den centrale opgave. Sluttelig anbefales det at prioritere øget uddannelse, arbejdspladser og fysiske renoveringer.

De to politiske udspil og boligaftalen fra 2010 fuldbyrder den politiske isolering af udsatte almene by- og boligområder, som blev indledt med VK-regeringens tiltræden i 2001, og den bekræfter afviklingen af den bypolitiske helhedstænkning til fordel for en traditionel sektortænkning, der prioriterer arbejdsmarkeds-, social- og integrationspolitik understøttet af et stadig større fokus på autoritære tiltag og en voksende politimæssig indsats. Samtidig åbner boligaftalen som noget nyt for, at kommuner og boligselskaber kan få tilskud fra Landsbyggefonden til fysiske omdannelsesprojekter i form af »strategisk udvalgte nedrivninger« og »infrastrukturændringer« (Socialministeriet 2010b: 2-3).

10'erne – Thorning-perioden

Regeringsskiftet i oktober 2011 varsler en delvis tilbagevenden til 1990'ernes forståelse af problematikken vedrørende udsatte byområder, i første omgang signaleret ved oprettelsen af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter. Store dele af den institutionelle ramme fra 00'erne forbliver dog uantastet i regeringsperioden.

De væsentligste ændringer handler om brugen af Landsbyggefondsmidler, opgør med ghettobegrebet, fornyet fokus på segregering, nye planer for fysisk omdannelse og det bypolitiske projekts tilbagekomst.

Cementering af Landsbyggefondens bypolitiske rolle

Siden 2006 har Socialdemokraterne stået uden for de boligpolitiske forlig, ikke mindst i protest mod indgrebet i Landsbyggefondens midler. I november 2011 indgås imidlertid en historisk bred ny boligaftale, hvor »[r]egeringen tilslutter sig boligaftalen af 8. november 2010 om en styrket indsats i ghettområderne og anvendelsen af den almene boligsektors midler« (MBBL 2011).

Opgør med ghettobegrebet

I oktober 2011 lancerer den nye by- og boligminister et opgør med ghettobegrebet (Hansen & Allerslev 2011) – et brud ikke alene med VK-regeringens retorik men også med S og SF's eget ghettoudspil fra 2010. Den officielle afskaffelse af ghettobegrebet sker med boligaftalen i 2013, som erstatter ghettobegrebet til fordel for termen »særligt udsatte boligområder« (MBBL 2013). Til de hidtidige tre kriterier tilføjer aftalen to yderligere kriterier om henholdsvis uddannelses- og indkomstniveau.

Tilføjjelsen af de to kriterier er et skridt i retning af en mere helhedsorienteret og socioøkonomisk omdefinering af problematikken i forhold til 00'ernes fokus på beskæftigelse, indvandrere og kriminalitet. Forud for indgåelsen af boligaftalen udspiller der sig en diskussion om relevansen af »etnicitetskriteriet«. Regeringens beslutning om at fastholde kriteriet møder bl.a. kritik fra Københavns overborgmester, for hvem det ikke handler »om etnicitet, men om at få stærke boligområder, hvor beboerne er i arbejde eller studerer og ikke begår kriminalitet, uanset hvor de kommer fra« (Munksgaard 2013).

Fornyet fokus på segregering

Den mere bredspektrede forståelse af problematikken viser sig også i et fornyet fokus på segregering. I foråret 2013 nedsættes den bypolitiske tænketank *Byen 2025*, og i marts 2014 offentliggøres resultatet af tænketankens arbejde (Tænketanken Byen 2025 2014), hvori det konkluderes, at »[d]en opdelte by er hovedudfordringen« (*Ibid.*: 24). Samtidig offentliggør Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter en analyse, der viser en stigende socioøkonomisk segregering målt på personindkomst, uddannelse og offentlig forsørgelse i de største danske byer i perioden 1985-2007 (MBBL 2014).

I Tænketankens 13 anbefalinger indgår et forslag om en ændring af planloven, der gør det »muligt at stille krav til ejerformer i lokalplaner« (Tænketanken Byen 2025 2014: 41). Da regeringen i efteråret 2014 vælger at indgå en rød finanslovsaftale med SF og Enhedslisten, indgås en delaftale, som åbner for, at kommunerne med afsæt i planloven kan stille krav om op til 25 pct. almene boliger i nye boligområder (MBBL 2015).

Nye planer for fysisk omdannelse

På kommunalt niveau udvikles der fra starten af 10'erne nye bystrategiske planer for fysisk omdannelse. Som i Gellerup og Toves høj-planen er der tale om lokalt forhandlede planer udviklet i samarbejde mellem boligorganisationer og kommuner med inddragelse af beboerne i forskelligt omfang (SBI 2014).

I foråret 2015 offentliggøres byudviklings- og infrastrukturplanen *Fremtidens Vollsmose. En del af fremtidens Odense* (Vollsmose 2020 Sekretariatet 2015). Da Vollsmose er kendetegnet ved en lav bebyggelsesprocent, rummer planen modsat i Gellerup og Toves høj ikke nedrivninger – målet om blandede

boligformer opnås gennem fortætning og opførelse af nye private boliger. Vollsmose-planen illustrerer, hvordan den lokale kontekst er afgørende for, hvordan kommunerne griber den fysiske omdannelse an.

Det bypolitiske projekts tilbagekomst

Thorning-perioden afrundes med det bypolitiske udspil *Bæredygtige byer – en social og grøn bæredygtig bypolitik*. Som et ekko fra 1990'erne hedder det, at bypolitik handler om »[h]elhedstænkning og strategisk ledelse« i »et multidisciplinært felt, hvor mange forvaltninger og politikområder er i spil«, og hvor borgernes idéer og bekymringer inddrages (MBBL 2015: 11).

10'erne – Løkke-perioden

Regeringsskiftet i juni 2015 ligner en gentagelse af skiftet i 2001. Igen bliver by- og boligministeriet nedlagt og boligpolitikken flyttes først under V-regeringen over i Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet og med VLAK-regeringen i 2016 over i Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. I efteråret 2015 lancerer V-regeringen et udspil til en planlovsreform, der indeholder en afskaffelse af 25 pct-reglen (Regeringen 2015), og dermed markerer et bypolitisk perspektivskifte fra det brede fokus på segregation tilbage til det snævre fokus på bekæmpelse af »ghettoer«. Da afskaffelsen af 25 pct.-reglen imidlertid tages af bordet i de politiske forhandlinger om udspillet, bliver det centrale bypolitiske tiltag i Løkke-perioden den såkaldte »parallelsamfundspakke«.

Parallelsamfundspakken

I marts 2018 konstaterer regeringen, at indsatsen over for udsatte byområder »i dag langt fra er tilstrækkelig – og ikke har været det i årtier« (Regeringen 2018a: 7). Dermed er tiden kommet til endnu en plan: *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030*.

I 2018 indtager begrebet parallelsamfund den centrale plads ikke blot i titlen, men igennem hele planen. Problemet er parallelsamfund, og løsningen er at fjerne parallelsamfundene, og således »skal Danmark blive Danmark igen« (*Ibid.*: 6). En måned inden planen præsenteres, publicerer Økonomiministeriet analysen *Parallelsamfund i Danmark*, som leverer det videnskæssige grundlag for den nye plan. Analysen er klar på et punkt: diskussionen om parallelsamfund handler entydigt om indvandrere med ikke-vestlig baggrund. Parallelsamfund defineres som:

»Et parallelsamfund er fysisk eller mentalt isoleret og følger egne normer og regler, uden nogen nævneværdig kontakt til det danske samfund og uden ønske om at blive en del af det danske samfund. Det udfordrer det danske samfunds sammenhængskraft ...« (Økonomiministeriet: 2018: 1).

Analysen formoder, at beboersammensætningen i boligområderne »på ghettolisten sandsynligvis er med til at forstærke eksistensen af parallelsamfund« (*Ibid.*), men der fremlægges ingen eksempler på parallelsamfund i eller uden for disse boligområder. Det forbliver rent hypotetisk.

Undersøgelsen består i opstillingen af en række statistikker over overrepræsentationen af ikke-vestlige indvandrere og deres efterkommere inden for otte områder, hvorom det præciseres: »Det er dog væsentligt at holde sig for øje, at indikatorerne i analysen ikke er bundet op på en særskilt viden om sammenhængen mellem den enkelte indikator og risikoen for at indgå i parallelsamfund. Der er tale om arbitrære definitioner ...« (*Ibid.*: 36).

Ministeriet slår fast, at det ikke er muligt at komme med et sikkert bud på, hvor mange personer med ikke-vestlig baggrund der lever i parallelsamfund (*Ibid.*: 8). Dertil kommer, at: »Der eksisterer ikke nogen entydig definition af, hvornår man et parallelsamfund« (*Ibid.*). Dette på trods af analysens indledende definition af parallelsamfund.

Parallelsamfund i Danmark er mindre en analyse og mere en fantasi om »noget«, der truer det danske samfund. Ikke desto mindre udgør overvejelserne det videnskæssige grundlag for den nye plan for indsatsen over for udsatte byområder (Regeringen 2018a: 7), og for den lovgivning, der vedtages den 22. november 2018 af et bredt flertal i folkettinget (V, K, LA, DF, S, SF).

Et Danmark uden parallelsamfund er karakteriseret ved en autoritær drejning og en udtalt recentralisering. Der er tale om en prioritering af fysiske indsatser, en endnu strammere styring af anvisningen til »udsatte boligområder«, endnu en styrkelse af lov og ordens perspektivet i form af øget politiindsats og højere straffe og autoritære tiltag over for forældre, skoler, pædagoger m.fl.

Det første element i den nye plan er udformningen af en ny ghettoliste, som i en revideret form bibeholder de fem tidligere kriterier, men hvor etnicitetskriteriet får en langt mere fremtrædende rolle, som forstærkes med parallelsamfunds-aftalen mellem regeringen og S, DF og SF (Regeringen 2018b). »Udsatte områder« defineres nu ved mindst to af fire kriterier, hvor etnicitetskriteriet er undtaget. »Ghettoområder« er defineret som udsatte områder, der også opfylder etnicitetskriteriet. Det vil sige, at med den nye plan er *ghetto begrebet entydigt defineret af etnicitet*. Den nye ghettoliste opstiller desuden en ny kategori af »hårde ghettoområder«, bestemt ved at have stået på ghettolisten i fire år, og det vil sige med tilbagevirkende kraft til 2014. I maj 2018 giver det »55 udsatte boligområder, 30 ghettoområder og 16 hårde ghettoområder« (Regeringen 2018b: 3).

Planens nye tiltag kommer tydeligst til udtryk overfor den nye kategori af »hårde ghettoområder«. Det mest påfaldende krav til disse områder er, at andelen af almene familieboliger skal nedbringes til 40 % inden 2030 (undtagelsesvis 50 eller 60 % – Regeringen 2018b: 4), og at der skal foreligge en udviklingsplan herfor inden for seks måneder (under trussel om, at Boligmi-

nisteriet overtager styringen af området). Der er tale om et radikalt krav, idet områderne helt overvejende består af almene familieboliger. Derudover kan boligministeren efter drøftelse med aftaleparterne og med et flertal i Folketinget beslutte »en fuld afvikling« af »hårde ghettoområder«, som skal skabe grundlag for nye »attraktive byområder integreret med resten af samfundet«, og med mulighed for 25 pct. almene boliger (jf. diskussionen om planloven ovenfor) (Regeringen 2018b: 6-7).

Det har voldsomme konsekvenser at optræde blandt de »hårde ghettoområder«. Dermed bliver den nye plan en illustration af et af de grundlæggende problemer ved ghettolisten: at marginale statistiske ændringer afgør, om et givet område er lige indenfor eller lige uden for grænserne for listens fem kriterier. Samtidig afhænger indkomstkriteriet af det omgivende samfund. Det betyder, at hvis to af fire københavnske »hårde ghettoområder« lå et andet sted i Danmark, ville de ikke være på ghettolisten. Om de marginale forskelles voldsomme konsekvenser se Rambølls undersøgelse af de 16 »hårde ghettoområder« (BL 2018).

2018-planen indeholder desuden en yderligere svækkelse af den almene boligsektor i tillid til, at markedet vil løse problemerne. Nedbringelsen af andelen af almene familieboliger til 40 % eller afvikling af almene boligområder åbner nye profitable muligheder for developere og investorer i de store byer, hvor der er et stort pres på boligmarkedet, men herved risikerer planen at bidrage til en forstærket segregering. Samtidig er det ikke klart, hvordan og hvor de mange familier, der mister deres bolig, skal genhuses.

Den autoritære forståelse af problematikken vedrørende udsatte byområder betegner et kvalitativt spring, der svækker det social-liberale til fordel for en autoritær liberalisme (jf. Dean).

Det genealogiske blik

Vores analyse af spørgsmålet om udsatte byområder tegner et mere sammensat billede end de historiske analyser hos Larsen (2012) og til dels Fallov (2017). Hos Larsen ses bypolitikken siden Byudvalget mere entydigt som udtryk for en institutionalisering af et »områdebaseret rationale«, som fortrænger et politisk fokus på samfundsmæssig omfordeling gennem boligpolitikken (Larsen 2012: 212). Og for Fallov markerer Byudvalget en »etnificering af bypolitikken«, som især gennem 00'erne fortrænger spørgsmålet om segregering til fordel for et isoleret politisk fokus på »ghettoer« (Fallov 2017: 33-37).

I forhold til disse analyser viser genealogien et mere dynamisk bypolitisk felt, hvor elementer af 1990'ernes velfærds- og omfordelingsorienterede bypolitik konkurrerer og sammenflettes med områdefokuserede nyliberale og autoritære tiltag. Den områdeorientering og etnificering af bypolitikken, som hhv. Larsen og Fallov identificerer, bør ses som tendenser i især 00'ernes og 10'ernes bypolitik og ikke som et udtømmende billede af bypolitikken siden Byudvalget.

I det følgende vil vi opsummere resultatet af vores analyse i 7 konkluderende iagttagelser, som peger på det spændingsfelt, der kendetegner bypolitikken:

- 1) Mellem *byspørgsmål* og »ghetto-spørgsmål«: I 1990'erne bliver »udsatte by- og boligområder« overvejende set som et byspørgsmål, som ikke alene kan løses gennem politikker rettet mod det lokale niveau, men som kræver politikker rettet mod by- og samfundsmæssige segregeringsdynamikker. Integrationsproblemer indgår her som et delaspekt. Fra og med 00'erne bliver problemerne i områderne i stigende grad set som selvforskyldte »ghetto-problemer«, der kan løses gennem lokale indsatser og styring gennem lokalsamfundet.
- 2) Mellem *lokalsamfund* og *parallelsamfund*: SR-bypolitikken genopfinder lokalsamfundet som et subjekt, hvis ressourcer skal aktiveres igennem igangsættende indsatser. Lokalsamfundet opfattes som noget positivt, og bypolitikken positive særbehandling retter sig mod at opbygge og styrke dårligt stillede lokalsamfund. Med Fogh- og Løkke- regeringerne sker der en opdeling, hvor der skelnes mellem »gode« og »farlige« lokalsamfund i form af ghettoer og parallelsamfund, som skal bekæmpes med autoritære midler og negativ særbehandling.
- 3) Mellem *socialitet* og *etnicitet*: I 1994 konstaterer Byudvalget, at problemerne i udsatte boligområder ikke er en funktion af beboernes etnicitet. Godt 25 år senere er etnicitet med Parallelsamfundspakken blevet et eksklusivt kriterie for, at et lokalsamfund officielt betegnes som en »ghetto«. Genealogien viser, hvorledes bypolitikken er en del af en tendens til at se og forstå sociale relationer i etniske termer.
- 4) Mellem *almen* og *privat*: Udskillelsen af almene boligområder som en isoleret del af det bypolitiske felt bidrager til at se udsatte byområder som et særligt problem ved den almene sektor, der forstærker stigmatiseringen og bekræfter udskillelsen. Udskillelsen legitimerer således, at indsatsen omkring udsatte byområder finansieres af beboerne i den almene sektor. Den private boligsektor friholdes derved for den økonomiske byrde forbundet med de samfundsskabte problemer. Udskillelsen afspejler desuden en overordnet ideologisk konflikt om vægten af henholdsvis private markedsøkonomiske løsninger og demokratisk almene løsninger.
- 5) Mellem *helhedsorientering* og *bureaukratisk opdeling*. Kvarterløftkonceptet skaber en ramme, der muliggør at arbejde med et bystrategisk og tværsektorielt helhedsperspektiv. Den politiske isolering af almene boligområder og afviklingen af Kvarterløft-modellen til fordel for områdefornyelser og fysiske og boligsociale helhedsplaner medfører en bureaukratisk fragmentering, som svækker det bystrategiske helhedsperspektiv.
- 6) Mellem *statslig* og *kommunal bypolitik*. Med kommunaliseringen af bypolitikken i 00'erne bliver kommuner og boligselskaber initiativtagerne til de

nye planer for strukturel fysisk omdannelse, som i 2010 gives finansiel opbakning fra Landsbyggefonden. Med parallelsamfundspakken kortslutter staten sin egen tidligere *styring på afstand* og uddelegering af bypolitikken til kommunerne og den almene boligsektor, og overruler de lokalt forhandlede planer med centralt og arbitrært fastsatte krav om nedbringelse af andelen af almene familieboliger i de »hårde ghettoer«.

- 7) Mellem *videnskab* og *populisme*: Den statslige bypolitik får et stadig mere tvetydigt forhold til sit eget vidensgrundlag, både hvad angår de mange erfaringer, der er blevet opsamlet i de lokale projekter, og hvad angår den videnskabelige viden på feltet. Parallelsamfundspakken fra 2018 er et eksempel på afkoblingen af den videnskabelige viden til fordel for et populistisk vidensgrundlag indpakket i en ministeriel rapport.

Noter

1. Af pladshensyn inddrager artiklen kun i mindre omfang den danske sociologiske litteratur om bypolitik og udsatte byområder. For en oversigt se Larsen (2017).
2. Man finder en tilsvarende diskussion hos Loïc Wacquant (Wacquant 2009; Nilson & Delica 2015).
3. Analysen er en fortættet udgave af en upubliceret baggrundsrapport. Grundet de pladsmæssige rammer vil kun centrale dokumenter fra et mere omfattende arkiv blive inddraget. De første dele af analysen trækker desuden på tidligere studier (Hansen 1999, 2008a, 2008b; Frandsen 2018). Rammerne betyder også, at vi her må begrænse os til den genealogiske del af den genealogisk-pragmatiske analyse.
4. De to øvrige centrale instrumenter er: 2) etableringen af en *Programbestyrelse*, der alene har en rådgivende funktion, og 3) »En række specifikke integrationsinitiativer ...« (Regeringen 2004: 9).

Litteratur

- Amin, A. 2005: »Local community on trial«. *Economy and Society*, Nr. 4, 2005: 612-633.
- Boligselskabernes Landsforening (BL) 2018: *De 16 »hårdeste ghettoområder«*. *Dokumentation af de konkrete virkninger af parallelsamfundspakken*. Kbh.: BL
- Bolig og Byministeriet 1998: *Byernes udvikling – Et bypolitisk debatoplæg*. Kbh.: Bolig og Byministeriet.
- By & Boligministeriet 1999: *Fremtidens by – Bypolitisk perspektiv- og handlingsplan*, Kbh.: By- og Boligministeriet
- Byudvalget 1994a: *Rapport fra Byudvalget*, bd. 1. Kbh.: Indenrigsministeriet.
- Byudvalget 1994b: *Rapport fra Byudvalget*, bd. 2. Kbh.: Indenrigsministeriet.
- Castel, R. 1994: »»Problematization« as a Mode of Reading History«, in Goldstein, J. (red.): *Foucault and the Writing of History*. Oxford, UK: Blackwell.
- Dean, M. 2015: »Liberal regerings autoritære træk«, i Villadsen, S. (red.): *Kommunerne i krydsild*. Frederiksberg: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Donzelot, J. & Estèbe, P. 1994: *L'État animateur – Essai sur la politique de la ville*. Paris: Éditions Esprit.

- Donzelot, J. & Estèbe, P. 1998: »Staten som igangsætter – et essay om bypolitik«, i Greve, A. (red.): *Sociologien om velfærd*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Donzelot, J. 1999: »La nouvelle question urbaine«. *Esprit*, Novembre, 1999: 87-114.
- Donzelot, J., Mével, C. & Wyvekens, A. 2003: *Faire société – La politique de la ville aux États-Unis et en France*. Paris: Seuil.
- Donzelot, J. & Gordon, C. 2008: »Governing Liberal Societies – the Foucault Effect in the English-speaking World«. *Foucault Studies*, No 5, 2008: 48-62.
- Donzelot, J. 2009: *Vers une citoyenneté urbaine ?*. Paris : Éd, Rue d’Ulm.
- Donzelot, J. 2013: *La France des cités – La chantier de la citoyenneté urbaine*. Paris: Fayard.
- Fallov, M.A. 2017: »De boligsociale indsatser set fra tidsmaskinen og helikopteren«, i Aner, L.G. & Mazanti, B. (red.): *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. Kbh.: Hans Reitzels Forlag.
- Foucault, M. 1984: »Polemics, Politics and Problematizations; An Interview with Michel Foucault«, in Rabinow, P. (Ed.): *The Foucault Reader*. New York: Pantheon Books.
- Frandsen, M. S. 2018: *Samskabelse som læreproces. En fortælling om et byudviklingslaboratorium og en boligsocial helhedsplan*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Hansen, C. & Allerslev, A. M. 2011: »Slut med begrebet »ghetto« i Danmark«, *Jyllandsposten*, d. 17. oktober.
- Hansen, J.V. 1998: »Det nye sociale spørgsmål«, i Greve, A. (red.): *Sociologien om velfærd*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Hansen, J.V. 1999: »City Policy in Denmark and France«, in Bouget, D. & Palier, B. (Eds.): *Comparing Social Welfare Systems in Nordic Europe and France*. Paris: MIRE-DREES.
- Hansen, J.V. 2008a. *Bypolitik og velfærdsstat: politikker overfor »belastede« byområder i Danmark og Frankrig*. Ph.d.-afhandling. Roskilde: Roskilde Universitet.
- Hansen, J.V. 2008b. *La notion de la mixité dans le renouvellement urbain en France et au Danemark*. Paris: Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA), Ministère du Logement et de la Ville.
- Koopman, C. 2011: »Genealogical Pragmatism. How History Matters for Foucault and Dewey«. *Journal of the Philosophy of History*, Nr. 5, 2011: 533-561.
- Larsen, T.S. 2012: »Med Bourdieu i felten – almene boligområders storhed og forfald«, i Andersen, J. et al. (red.): *Byen i bevægelse*. Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.
- Larsen, T.S. 2017: »Den områdeorienterede forskning og dens effekter på det boligsociale felt i praksis«, i Aner, L. G. & Mazanti, B. (red.): *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. Kbh.: Hans Reitzels Forlag.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (MBBL) 2011: *Tillæg til boligaftalen af 8. november 2010*. Kbh.: MBBL.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (MBBL) 2013: *Aftale mellem regeringen (Socialdemokraterne, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti), Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti om nye kriterier for særligt udsatte boligområder*. Kbh.: MBBL.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (MBBL) 2014: *Analyse – segregering i de fire største danske byområder*. Kbh.: MBBL.
- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (MBBL) 2015: *Bæredygtige byer – en social og grøn bæredygtig bypolitik*. Kbh.: MBBL.
- Munksgaard, P.G. 2013: »Københavnske politikere i oprør over »symbolsk« kriterium på ghettoliste. *Berlingske Nyhedsbureau*, d. 13. maj.
- Nilson, I.N. & Delica, K.N. 2015: »Kritiske perspektiver på nyere dansk retspolitik – skridt på vej mod en straffestat?«. *Dansk Sociologi*, Nr. 3, 2015: 55-76.

- Regeringen 2004: *Regeringens strategi mod ghettisering*. Kbh.: Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.
- Regeringen 2010: *Ghettoen tilbage til samfundet. Et opgør med parallelsamfund i Danmark*. Kbh.: Socialministeriet.
- Regeringen 2015: *Vækst og udvikling i hele Danmark*. Kbh.: Regeringen.
- Regeringen 2018a: *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030*. Kbh.: Økonomi og Indenrigsministeriet.
- Regeringen 2018b: *Aftale mellem regeringen og S, DF og SF om initiativer der modvirker parallelsamfund*, 9. maj. Kbh.: Regeringen.
- Rose, N. 1996: »The death of the social? Re-figuring the territory of government«. *Economy and Society*, Nr. 3, 1996: 327-356.
- Rose, N. 1999: *Powers of Freedom. Reframing Political Thought*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Socialdemokratiet og SF 2010: *Ny tryghed i udsatte boligområder – Socialdemokraternes og SFs ghettoudspil*. Kbh.: Socialdemokratiet og SF.
- Socialministeriet 2010a: *Vejledning om styring af den almene boligsektor*. Kbh.: Socialministeriet.
- Socialministeriet 2010b: *Aftale mellem regeringen (Venstre og Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti og Radikale Venstre om styrket indsats i ghettoområderne og anvendelsen af den almene boligsektors midler*. Kbh.: Socialministeriet.
- Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) 2003: *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af udviklingen 1997-2002*. Hørsholm: SBI.
- Statens Byggeforskningsinstitut (SBI) 2014: *Renovering af almene bebyggelser. Evaluering af fysiske indsatser gennemført i perioden 2011-2013*. Kbh.: SBI, Aalborg Universitet.
- Tænk tanken Byen 2025 2014. *Fællesskaber i forandring*. Kbh.: Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.
- Vollsmose 2020 Sekretariatet 2015: *Fremtidens Vollsmose. En del af fremtidens Odense*. Odense; Vollsmose 2020 Sekretariatet.
- Wacquant, L. 2009: »Den nyliberale stats opbygning: arbejdsregime, fængselsregime og social utryghed«. *Social kritik*, Nr. 119, 2009: 4-21.
- Økonomiministeriet 2018: *Parallelsamfund i Danmark (Økonomisk Analyse, nr. 30)*. Kbh.: Økonomiministeriet.
- Århus Kommune & Brabrand Boligforening 2007: *Fra boligområde til bydel. Helhedsplan for Gellerupparken og Tøveshøj*. Århus: Århus Kommune & Brabrand Boligforening.
- Århus Kommune 2009: *Aftale vedr. grundlaget for dispositionsplanen for Gellerup/Tøveshøj*. Århus: Århus Kommune.

The genealogy of the plan for »A Denmark without Parallel Societies“

This article presents a genealogical study of the question of disadvantaged urban areas in Denmark from the establishment of the national Urban Committee in 1993 to the plan for A Denmark without Parallel Societies in 2018. The article analyses the changing understanding of this question and the implications for political initiatives with the »Parallel Society« plan as the latest example. Theoretically, the article draws on Foucault's notion of problematics as well as Foucault-inspired studies of urban politics in France and Great Britain. The empirical analysis of Danish policies towards disadvantaged urban areas is based on a wide selection of primarily national policy documents. The reading of these documents reveals the conflictual and composite nature of Danish urban policies since the 1990s, and identifies overall trends towards a neoliberal and authoritarian turn.

Key-words: Disadvantaged urban areas, urban policy, parallel societies, Denmark, Foucault, genealogy