

Tina Gudrun Jensen

# Fra »udsat boligområde« til »ghetto«: Udviklingen i nationale og lokale forestillinger om sociale boligområder og urban diversitet i Danmark

I løbet af de sidste to årtier har diskurser om »ghettoisering« og »parallel-samfund« vundet politisk terræn i Danmark. Diskurserne afspejler, hvordan forskellige politikområder som by og bolig, indvandring og integration i tiltagende grad har krydset hinanden siden integrationslovgivningens tilblivelse. Med udgangspunkt i en analyse af dokumenter fra regeringen og Københavns Kommune fra 1995-2018 udforsker denne artikel, hvordan nationale og lokale problemrepræsentationer af sociale boligområder udvikler sig over tid, og hvordan det stigende fokus på integration af etniske minoriteter er sammenvævet med skiftende positive eller negative visioner for urban diversitet. Artiklen viser, at der sker i en forandring i problemrepræsentationer af sociale boligområder fra noget, der vedrører generelle sociale og strukturelle vilkår, til noget, der forklares og ansvarliggøres ved »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere«, som dermed racialiseres for at legitimere rumlige forandringer. På trods af skiftende politiske regeringer forekommer en vis progression i måden, hvorpå ghettodiskursen foldes ud og effektueres. Undervejs sker en tilnærmelse mellem nationale og lokale politikområders problemrepræsentationer, bl.a. i forhold til vurderinger af former for forskellighed som »blanding« af boliger, der involverer salg og innovation, som ses som samfundsgavnligt, og etnisk forskellighed, som ses som en trussel for den sociale sammenhængskraft.

Søgeord: ghetto, politikområder, by, integration, diversitet, racialisering

I løbet af de sidste to årtier har diskurser om »ghettoisering« og »parallelsamfund« vundet politisk terræn i Danmark. Diskurserne vidner om, hvordan det sidste halve århundredes indvandring har bidraget til forestillinger om, hvor og hvordan migranter konkret kan bo og rummes i det danske samfund. Diskurser om »ghettoisering« og »parallelsamfund« siger bl.a. noget om, hvordan diversitet eller forskellighed håndteres i byplanlægning som noget, der udgør en generel udfordring i storbyer, idet forskellighed ofte associeres med rumlig uorden (Sandercock 2003). I Danmark omhandler diskussionen almene boligområder, og blandt boligforskere er flere betegnelser i spil, men her anvendes begrebet »sociale boligområder« på grund af kommuners anvisningsret til lejere med særlige sociale behov (Andersen et al. 2013). Den forskning, der er spiret op omkring den politiske opmærksomhed på ghettoisering og parallelsamfund, har bl.a. beskæftiget sig med historiske og strukturelle faktorer for at forklare positioneringen af sociale boligområder (Larsen 2012). Der er desuden flere studier, som undersøger den politiske og territorielle stigmatisering af de sociale boligområder (Larsen 2014; 2018), og der er en del forskning omkring etniske minoriteters flyttemønstre (se bl.a. Andersen 2015b; Christensen 2020). Genealogiske studier har diskuteret udviklingen i skiftende regerings problematiseringer af sociale boligområder over de sidste årtier, herunder hvorvidt bypolitikken har en tiltagende tendens til at artikulere sociale problematikker i etniske termer (Fallov 2017; Frandsen & Hansen 2020).

Diskurser om »ghettoisering« og »parallelsamfund« afspejler en samtidig udvikling i, hvordan forskellige politikområder som by og bolig, indvandring og integration krydser hinanden (Gressgård & Jensen 2016). Nationale og lokale autoriteter kan dog have vidt forskellige måder at repræsentere problemer i by- og boligområder på (Germain 2002). Med udgangspunkt i en analyse af, hvordan nationale og lokale problemrepræsentationer af sociale boligområder udvikler sig over tid, er formålet med denne artikel at undersøge, hvorledes det stigende fokus på integration af etniske minoriteter er sammenvævet med skiftende positive eller negative visioner for urban diversitet, og hvorledes disse krydser hinanden i forskellige politikområder for by og bolig, indvandring og integration. Et centralt bidrag til den eksisterende forskning er dels, hvorvidt der er forskelle eller ligheder imellem, hvordan sådanne problemrepræsentationer udvikler sig på henholdsvis det nationale niveau, bestående af skiftende politikker under den danske regering, og på det lokale niveau under Københavns Kommune, dels hvorledes spørgsmål om integration, etnicitet og urban diversitet udfolder sig over tid.<sup>1 2</sup>

## Politikområder og problemrepræsentationer

Politikområder udgør kulturelle tekster eller klassifikationsredskaber, der kommenterer nutiden og rummer visioner for samfundet (Shore & Wright 2011). Politikområder definerer og former problemer og problemrepræsen-



tationer, der henviser til særlige gældende idéer og værdier i samfundet, der tilsammen udgør hegemoniske regimer eller moralske ordener, som markerer holdninger og værdier for den rette adfærd i det pågældende samfund, og som dog konstant udfordres af alternative positioner (Grillo 2010: 26).

Artiklens analytiske fokus er særligt inspireret af Bacchi og Goodwins Foucault-inspirerede metode til at indkredse politikområders problemrepræsentationer (Bacchi & Goodwin 2016). De forskellige trin i denne analytiske tilgang til det, der også kaldes WPR-metoden (en forkortelse af *what's the problem represented to be*), består af i alt 6 spørgsmål: 1) hvad problematiseres?; 2) hvilke underliggende antagelser er der til grund for denne problemrepræsentation?; 3) hvordan er denne problemrepræsentation blevet til?; 4) hvad lades uproblematiseret eller usagt?; 5) hvilke effekter produceres af denne problemrepræsentation?; 6) hvordan produceres, udbredes og forsvares denne problemdefinition? (Bacchi & Goodwin 2016: 20). Da denne artikel udforsker, hvordan politikområder og problemrepræsentationer relateret til sociale boligområder udvikler sig og ændrer betydning over tid, har den særligt fokus på de første to trin i WPR-metoden og berører også trin 3 og 4. Inspireret af Foucault udgør diskurser socialt producerede former for viden, som sætter grænser for, hvad det er muligt at tænke, skrive eller sige om et givent socialt objekt eller praksis (ibid.: 32). Igennem italesættelser producerer politikdiskurser særlige typer af problemer, som skaber subjekter, objekter, steder og kategorier.

Siden Foucaults tanker om diskurser om race, som introducerer skillelinjer mellem værdige og uværdige liv og tjener til at beskytte statens suverænitet (Foucault 2003), har nyere forskning af byfornyelsesprogrammer for sociale boligområder påpeget, at raciale kategorier i stigende grad vinder indpas i problemrepræsentationer af disse boligområder, hvor racialisering udgør en strategi til at rekolonisere byrummet og legitimere intervention (Kipfer & Petrunia 2009; Mele 2019). Denne artikels særlige fokus på krydsfeltet mellem politikområder for by og bolig samt indvandring og integration, indebærer

som nævnt et fokus på urban diversitet. Diversitet er først og fremmest noget, der opfattes og vurderes som sådan (Faist 2009) og er dermed ladet med til-lagte betydninger, hvad enten der er tale om etnicitet, livsstil, alder eller andre ting, der kan udpeges som henholdsvis gavnlige eller skadelige for samfundet. Visioner for urban diversitet kan tage sig forskelligt ud fra en kontekst til en anden og formuleres i vidt forskellige termer som noget, der skal assimileres, integreres, adskilles eller blandes (Grillo 2005). Migration udgør en ofte debatteret form for forskellighed, der er katalysator for skiftende opfattelser af os selv og af andre (Grillo 2010: 27). Dette kommer til udtryk i nationale og lokale politikker om by og bolig, indvandring og integration, som rummer visioner om enshed og forskellighed og afspejler nationale selvbilleder og forestillinger om forskellige subjekters tilhørsforhold og in- eller eksklusion i nationalstaten.

Dansk forskning har rejst kritik af anvendelsen af ghettobegrebet som et misvisende begreb for forsømte boligområder (Larsen 2011). Diskurser og praksisser omkring ghettoisering og parallelsamfund rummer særlige idéer om såvel migranter og deres integration i samfundet (Freiesleben 2016; Grønenberg og Freiesleben 2016). Samtidig handler ghettostrategien ikke kun om »dem«, men i høj grad også om »os«; idet ghettoen opfattes som en trussel for danskheden, tjener den til at opretholde et fælles dansk »vi« (Simonsen 2016). Ghettoen som trussel afspejler en bredere sikkerhedsdiskurs omkring indvandrere og deres kultur som trusler for den nationale sikkerhed (Bjørnbak Christoffersen 2019). Forestillinger om indvandrere, som ikke hører til i det danske samfund, er indlejret i diskurser om danske byer og boligområder (Koefoed 2015). Hermed bliver det relevant at tilføje begrebet racialisering, som er relativt nyt i dansk samfundsforskning, hvor begrebet »race« ofte undgås, og hvor der i stedet har været en tendens til at foretrække termen »etnificering« til at analysere italesættelsen af den etniske anden, f.eks. i forhold til, hvorledes særlige sociale fænomener forbindes med bestemte etniciteter. Racialisering betegner den proces, hvorved kategorisering af biologiske eller kulturelle kendetegn bruges til at identificere en større gruppe af befolkningen, ofte på måder, som er indlejret i en »os-dem«-dikotomi, der anfægter de racialiseredes tilstedeværelse og adgang til nationens fællesgoder (Hervik 2015), og rummer således et tydeligt element af forskelsbehandling. Med racialisering opfattes nogle mennesker som del af en antaget homogen gruppe af 'andre', som forbindes med særligt negativt ladede træk (Petersen & Schram 2016). Racialisering udfylder et rum mellem race og racisme, idet begrebet udforsker de dynamikker, der ligger bag konstruktioner af race og racisme, og hvordan de er indlejret i magtsystemer (Meer 2014). Hermed er begrebet relevant i en analyse af nationale og lokale politikområders problemrepræsentationer, som har konkrete konsekvenser i praksis.

## Empirisk materiale og metoder

Det empiriske materiale udgøres af politiske dokumenter om by og bolig samt indvandring og integration, der er blevet til under skiftende danske regeringer og Københavns Kommune i perioden 1995-2018. Valget af denne periode skyldes hovedsageligt, at bekymringer omkring de sociale boligområder for første gang blev udtrykt gennem etableringen af et Byudvalg under den danske regering i 1993, som udkom med en statusrapport i 1995. Materialet er dog ikke spredt jævnt ud over hele perioden, men har hovedvægt på perioden fra Fogh Rasmussen-regeringens første strategi mod ghettorisering fra 2004 og frem.

Analysen er baseret på en systematisk litteratursøgning på baggrund af søgeordene: »byplanlægning«, »byggeri«, »forskellighed«, »mangfoldighed«, »segregering«, »parallelsamfund«, »ghetto«, »bolig«, »boligområde«, »udsatte boligområde/r«, »gentrificering«, »bæredygtighed«. Disse søgeord er valgt for at ramme førnævnte krydsfelt mellem politikområder for by og bolig, indvandring og integration. Der er primært søgt på hjemmesider som [regeringen.dk](http://regeringen.dk) og [kk.dk](http://kk.dk). Om end de to hjemmesider ikke har eksisteret siden 1995, giver de mulighed for at finde dokumenter, som repræsenterer tidligere regeringer og politikker. Som supplement er der søgt i dansk forskningslitteratur på området, som henviser til relevante politiske dokumenter inden for søgeperioden. [Regeringen.dk](http://regeringen.dk) udgør regeringens politik »med regeringens egne ord« og indeholder bl.a. lovstof i en bearbejdet version fra skiftende regeringer. Det fremsøgte materiale består af en blanding af handlingsplaner og -programmer, aftaletekster, årlige boligaftaler, finanslov, nyheder, statsministres nytårstaler, puljer, analyser og evalueringer. Søgningen for Københavns Kommunes site [kk.dk](http://kk.dk) er foretaget med de samme søgeord, og materialet består primært af politikker, kommuneplaner, lokalplaner, forskellige analyser og rapporter.

Søgningen for både regeringen og Københavns Kommune har resulteret i over 3000 hits, som er blevet sorteret gennem en screeningsproces, hvor materialet er gennemgået og sorteret i forhold til dokumenternes relevans (f.eks. indgår »byggeri« på mange forskellige måder) og siden reduceret til i alt 283 dokumenter, heraf de 202 fra regeringen og de 81 fra Københavns Kommune. Heri indgår også ældre politiske dokumenter, der kun eksisterer i papirform, og som bl.a. er indsamlet under et lignende tidligere forskningsprojekt, som bl.a. omhandlede regeringens og Københavns Kommunes politikområder for by og bolig, indvandring og integration (Jensen 2016). De 283 dokumenter udgør både handlingsplaner, finanslov, aftaletekster, taler, analyser, kommune- og lokalplaner, nyhedsstof og udgør dermed den varietet, som policy-tekster defineres ved (Bacchi & Goodwin 2016: 1). Dokumenterne er blevet underkastet en WPR-analyse med fokus på: problemrepræsentationer; på hvordan viden og autoritet optræder i problemrepræsentationer; på løsninger til fremsatte problemrepræsentationer samt overordnede visioner for

by- og samfundsudvikling. Analysen bestod af en gennemlæsning af de 283 dokumenter, hvor relevante tekststeder undervejs er blevet kodet med udgangspunkt i WPR-metodens forskellige spørgsmål. Der er dertil lavet korte kronologiske beskrivelser og analytiske opsummeringer af dokumenterne, bl.a. for at dokumentere forandringer i udviklingen af problemrepræsentationer, f.eks. i form af nye politiske termer og bestemmelser, som løbende er kommet til. Lige som der er udvalgt citater, som særligt markerer skift i problemrepræsentationerne.

Denne artikel har hovedvægt på udvalgte dokumenter som bypolitiske startegier og programmer, kommuneplaner og kommunalpolitikker, nationale og kommunale integrationspolitikker samt analyser udført af henholdsvis regeringen og Københavns Kommune, der tegner særlige skift i forandringer af diskurser om by, bolig, indvandring og integration fra 1995 og op til 2018. Artiklen trækker især på dokumenter, der har haft betydning for forandringer i diskurser om sociale boligområder. På det nationale niveau er det f.eks. dokumenter som Byudvalgets statusrapport (1995) og regeringens større samlede handleplan og strategi mod ghettoisering, som har medført lovforandringer (Regeringen 2004, 2010, 2018). Statsministres nytårstaler og dele af nationale politikområder for by og bolig, indvandring og integration inddrages desuden i analysen for yderligere at nuancere skift i problemrepræsentationer over tid. Til analysen af det lokale niveau er udvalgt dokumenter, der omhandler den kommunale politik for by og bolig, indvandring og integration over tid med henblik på at indfange skift i problemrepræsentationer for disse områder (Københavns Kommune 2006, 2011a, 2011b, 2011c, 2019). Analysen trækker desuden på kommunestrategier – og planer, som rummer forskellige visioner for byen, og som anvendes til at uddybe skift i problemrepræsentationer. Det resterende materiale, som ikke optræder eksplicit i denne artikel, udgøres især af aftaletekster, som allerede er omfattet i større samlede handleplaner, nyhedsstof, eksterne rapporter og analyser og lokalplaner for enkelte bydele.

## Del 1: Nationale forestillinger om forskellighed i by- og boligområder

Denne del af artiklen beskriver og analyserer, hvordan nationale problemrepræsentationer af sociale boligområder har ændret sig fra 1995, og hvordan denne forandring bl.a. kommer til udtryk i glidninger fra, og indimellem frem og tilbage, mellem kategorier som »belastede boligområder«, »udsatte boligområder«, »ghettoer« og »parallelsamfund«.

### En første problemrepræsentation: Socialt belastede boligområder

I 1990'erne var de sociale boliger præget af, at danske beboere flyttede, i takt med at de fik bedre jobs og højere indtægter, samtidig med at antallet af ind-



vandrere og flygtninge fra såkaldt ikke-vestlige lande i disse boligområder forøgedes (Andersen 2015a), hvilket fik en række socialdemokratiske borgmestre i den københavnske vestegn til at udtrykke bekymring for, hvad de så som en potentiel ghettoisering (Grünenberg & Freiesleben 2016: 50). Som følge heraf blev Byudvalget nedsat i 1993, under den daværende SR-regering, og igangsatte økonomiske, fysiske, sociale, tryghedsskabende, uddannelses- og arbejdsrelaterede indsatser. Den første rapport fra Byudvalget tog i sin indledning afstand fra begrebet ghetto: »Der har i Danmark i de seneste tiår udviklet sig en række boligområder med store problemer, først og fremmest sociale. I den offentlige debat kaldes de – noget misvisende – for ghettoer« (Byudvalget 1995:1). Rapportens fokus er først og fremmest på »socialt belastede boligområder« og »mennesker med sociale vanskeligheder« og »svage grupper«. Boligområderne defineres som »præget af sammenhængende og komplekse problemer: høje flyttefrekvenser, høje huslejer, nedslidning, misbrugsproblemer, vold, hærværk« (ibid. 2). Problemer defineres som værende »først og fremmest af social karakter« (ibid. 6); Byudvalget påpeger, at der ingen direkte sammenhæng er mellem indvandrere og sociale problemer (Frandsen & Hansen 2020: 16). De overordnede kategorier for beboerne omfatter beboere, der er uden arbejde, med lave indkomster, familiemæssige problemer og misbrugsproblemer. Kategorier som »indvandrere« og »flygtninge« optræder som sekundære, idet de nævnes i forlængelse af de første:

De svagest stillede i samfundet, til bekæmpelse af kriminalitet, unge uden uddannelse, sindslidende [...] I forlængelse heraf ønskede regeringen tillige at styrke integrationen af indvandrere og flygtninge i det danske samfund og modvirke fremkomsten af racisme og fremmedhad (Byudvalget 1995: 6).

Citatet afspejler et gennemgående træk i statusrapportens problemrepræsentation, idet emner som indvandring og integration som udgangspunkt nævnes i forlængelse af generelle sociale problemer og på en måde, så de forekommer udtalte. Imidlertid omfatter hele 13 ud af de 30 foreslåede tiltag »indvandrere og flygtninge«. Som ovenstående citat giver udtryk for, defineres indvandrere og flygtninge samtidig som en gruppe, der er udsat for racisme og fremmedhad; og dermed omfatter problematiseringen af disse emner også »racistiske« danskere. Dermed rummer problemrepræsentationen både et »os« og et »dem«, som vidner om, at problemerne i de almene boligområder opfattes som værende af universel social karakter.

Byudvalgets arbejde iværksatte i de efterfølgende år en række helhedsorienterede kvarterløftsprojekter med staten som igangsætter (Frandsen & Hansen 2020). I 1998 blev en sammenhængende indsats formuleret med etableringen under en sammenhængende politisk enhed, By- og Boligministeriet. I 2000 blev *Lov om ændring af lov om almene boliger m.v.* (§60 i lov om almene

boliger) vedtaget, som indebærer fleksible udlejningsregler, og hermed tiltag til at tiltrække borgere med uddannelse og fuldtidsarbejde til boligområderne, hvorved social blanding kom til som løsningsforslag på problemerne i de sociale boligområder. På samme tid var indvandring og integration voldsomt debatterede emner, som førte til formuleringen af en integrationslov i 1999, og senere i 2001, hvor Venstre og Konservative overtog regeringen, til etableringen af et Ministerie for Indvandrere, Flygtninge og Integration (Integrationsministeriet) målrettet indvandrere fra såkaldt ikke-vestlige lande. I den forbindelse blev det daværende By- og Boligministeriet nedlagt, og dele af det omlagt til Integrationsministeriet, hvilket markerede en sammenkædning af politikområder som indvandring, integration, by og boligforhold, og desuden en mere liberalistisk boligpolitik.

## Ghettoisering som nyt politikområde

I 2004 nedsatte den daværende regering en national programbestyrelse for dialog og balance i udsatte boligområder som led i en nyliberal bypolitisk strategi mod ghettoisering, og den første strategi mod ghettoisering, *Regeringens strategi mod ghettoisering* (2004), blev lanceret. Titlen udgør i sig selv en ny legitimering af brugen af termen »ghetto« for almene boligområder og som et nyt politikområde med fokus på at assimilere indvandrere og flygtninge til danske værdier og normer. Problemfokuset er gennemgående på ghettoer som »fysisk afsondrede fra det omkringliggende samfund [...] hovedparten af beboerne er arbejdsløse, indvandrere, flygtninge og efterkommere [...] [der kan] udvikle sig til egentlige etniske enklaver eller parallelsamfund uden væsentlige økonomisk, social og kulturel kontakt til samfundet i øvrigt« (ibid: 12). Ghettoen fremstilles således som en dystopi for et skræmmende, uønsket sted, der er problemfyldt, belastet og potentielt farligt (Stender 2018). Strategidokumentet vidner om, at integration i starten af det nye årtusind er blevet et nyt politikområde, som udtrykker sig i en assimilatorisk diskurs om, at indvandrere skal få deres kultur til at forsvinde og blive absorberet i det danske samfund ved at påtage sig danske normer og værdier (Jöhncke 2011). Ghettoisering ses som en alvorlig barriere for integration; ghettoen defineres som en kulturel container for indvandreres oprindelseslande og som et sted, hvor »danske normer og værdier forbliver ukendte« (Regeringen 2004: 12). (»Udanske«) normer og værdier kommer ind som et nyt bekymringsområde relateret til indvandrere og flygtninge. Sammenholdt med Byudvalgets problemrepræsentationer ser vi således en generel indskrænkning i problemrepræsentationer fra »belastede boligområder« til »ghettoer« og fra en kompleksitet af sociale problemer til »integration« og »udanske normer og værdier« som problem samt et skift i fokus fra forskellige sårbare persongrupper til »indvandrere, flygtninge og deres efterkommere«. Samtidig påberåber Strategidokumentet »plads til mangfoldigheden i de enkelte områder [...] af mennesker med forskellige kulturelle og sociale baggrunde [...] mangfoldighed af



ejer- og boformer, beskæftigelsesmuligheder, kulturinstitutioner og erhverv« (ibid.: 49). Strategien har fokus på tiltag i forhold til at »skabe en mere afbalanceret beboersammensætning« (ibid. 18) i form af den igangsatte »fleksibel udlejning« (ibid. 21). Desuden argumenterer strategien for muligheden for at omdanne almene boliger til salg samt udlejning af lejligheder til iværksætterier etc. Forskellige vurderinger af diversitet er hermed på spil, dels som noget negativt bestående af etniske »enklaver« med »udanske normer og værdier« bestående af forskellige grupper af indvandrere og efterkommere, dels som en positiv »mangfoldighed« af sammenblanding af bl.a. ejerboliger, innovation og kulturformer. Dette vidner om tilstedeværelsen af flere og modsatrettede vurderinger af diversitet i dansk politik (Jensen 2015). Centralt for dokumentet er desuden skabelsen af et indikatorsystem i form af et »problembareometer« (Regeringen 2004: 15) – fra 2010 kendt under navnet »ghettolisten« – der skal måle udviklingen i boligområderne; der peges på det tidspunkt forsigtigt på 5-10 »problematiske områder« (ibid. 8).

Ghettoen er en effekt af en asymmetrisk boligpolitik (Larsen 2012: 213), som bl.a. indebærer, at der i disse år, hvor ghettoisering bliver et nyt politikområde, sker et skift i problemrepræsentationer fra universelle sociale problematikker til racialiserede subjekter i form af »indvandrere«, »flygtninge« og »efterkommere«, der udskilles som problematiske for udviklingen i boligområderne. På denne måde omfatter ghettodiskursen racialisering som et territorielt stigma, der bruges til at definere, legitimere, planlægge og implementere renoveringer i boligområder, og udgør strategiske forsøg på at skabe meningsstrukturer omkring raciale kategorier (Mele 2019). Racialiseringen udgør en strategi til at rekolonisere byrummet og legitimere intervention, under foregivende af at skabe diversitet og social blanding (Kipfer & Petrunia 2009).

## Ikke-vestlighed som problem

Efterfølgende dokumenter om den almene boligsektors fremtid baseret på økonomiske kalkuleringer problematiserer, at den almene boligsektor er overrepræsenteret af »ressourcesvage« og »en stigende andel af indvandrere eller efterkommere fra ikke-vestlige lande«, som er koncentreret i »ghettoområder« (Socialministeriet 2006: 259). Samtidig påpeges, at bekæmpelsen af ghettoer koster kr. 300 millioner og dermed også er en stor økonomisk byrde for samfundet (ibid.: 304). Vi ser her en definition af kategorierne »indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande« som udgørende problemer i sig selv. Kategorien »ikke-vestlig« fremstår som en ny racial kategori, der rummer en antaget homogen gruppe, som ikke er del af »os«, og som opfattes som en samfundsbyrde. To år efter har programstyrelsen i sit dokument *Fra udsat bolig til hel bydel* (Programstyrelsen 2008) fokus udelukkende på etnicitet og arbejdsløshed og ikke på andre sociale problemområder. Dokumentet viser en øget andel af indvandrere og efterkommere i almene boligområder. Sam-

tidig viser dokumentets statistiske beregningsbilag, at antallet af arbejdsløse personer med indvandrerbaggrund i almene boligområder er faldet med 3-10 procent, men dette nævnes ikke i dokumentet (ibid.: 156-248). Der er således tale om en negligering af viden, som kunne udgøre et alternativ, der udfordrer vedtagne autoritative vidensformer.

## Styringsreform og indskrænkning af beboerdemokrati

Samme år, i 2008, publicerede det daværende nye Velfærdsministerie rapporten *Den almene boligsektors styring* (2008), som stiller spørgsmålstejn ved den gældende styring af boligsektoren. I stedet foreslås en decentraliseret og »af-bureaukratiseret« styring med boligorganisationer og kommuner som de primære aktører, der skal »modvirke tendenser til ghettoisering« (ibid.:1). Dette indebærer, at boligorganisationerne bliver hovedaktører i udstrakt samarbejde med kommunen, og at beboeres og boligbestyrelses beslutningsdygtighed – og beboerdemokratiet – indskrænkes, f.eks. i spørgsmål om renovering. Dokumentet påpeger desuden, at den stigende sociale og etniske opdeling af boligmarkedet kan have negative konsekvenser for de pågældende boligområder samt for »sammenhængskraften i det danske samfund« (ibid. 22). Hermed introducerer dokumentet begrebet sammenhængskraft, der for alvor vinder indpas i den danske politiske diskurs i disse år, ofte som en problematisering af kulturel forskellighed som konfliktskabende og udfordrende for den nationale kultur og fællesskabsfølelse (Jensen et al. 2019).

»Ghettoen tilbage til samfundet«: nedrivninger og stopklodser er en overskrift på afsnittet. Som derunder starter med Lars Løkke Rasmussens nytårstale fra 2010 varslede endnu en ny drejning i regeringens problemrepræsentation af »ghettoer«:

Men der er opstået en slags huller i danmarkskortet. Steder, hvor de danske værdier tydeligvis ikke længere er bærende. [...] Når parallelle retssystemer vokser frem. Så er værdier som tillid, frihed og ansvar ikke-eksisterende. Det skal vi gøre op med. Det skal vi aldrig acceptere. Problemerne er knyttet til særligt belastede boligområder. Områder, som vi i daglig tale kalder ghettoer. [...] Vi vil rive murene ned. Vi vil åbne ghettoerne mod samfundet. [...] Det er stenørkener uden forbindelseslinjer til det omgivende samfund. Det er dé fæstninger, vi skal bryde igennem [...] Regeringen vil offentliggøre en samlet ghettostrategi inden efterårsferien. En strategi, hvor vi både sætter ind i forhold til murstenene og til de mennesker, der bor bag murstenene (<https://www.regeringen.dk/aktuelt/statsministerens-nytaarstale/lars-loekke-rasmussens-nytaarstale-1-januar-2010/>)

I oktober 2010 offentliggjorde regeringen *Ghettoen tilbage til samfundet: et opgør med parallelsamfund i Danmark*, som markerer en radikal reformulering af

»ghetto-problemer« og sætter handling på styringsreformen fra 2008. Som titlen på dokumentet afslører, identificeres »ghetto« med »parallelsamfund«, et begreb, der nu er fast del af problemrepræsentationen. Den overskyggende bekymring forekommer at handle om »sammenhængskraft« forstået som »værdier som holder Danmark sammen« og ghettoer, hvor »danske værdier ikke længere er bærende« (Regeringen 2010: 5). Som det fremgår af statsministerens nytårstale, italesættes ghettoer hermed som »huller i danmarkskortet«, der markerer en opfattelse af disse steder som uønskede former for forskellighed og stadfæster ghettoen som dystopisk truende og farlig (Stender 2018). Dette følges op af nye problemløsninger som at rive dele af eller hele boligblokke ned. Desuden er der øget fokus på blandingsstrategier, som omfatter stop for anvisning af boliger til flygtninge udenfor EØS-lande, styrkede muligheder for at afvise boligsøgende uden for arbejdsmarkedet, samt at »ressourcestærke« beboere får fortrinsret til de pågældende boliger. Der er desuden »styrkede indsatser« i forhold til børn og unge, bl.a. introduceres obligatorisk dagtilbud, »forældrepålæg« og økonomiske sanktioner som stop for børnefamilieydelse. På »ghettolisten« optræder 29 boligområder. I kriterierne for definitionen af ghettoer har etnicitet (»indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande«) byttet plads med manglende tilknytning til arbejdsmarked eller uddannelse og optræder nu som det primære problem. Dette markerer et skift i problemrepræsentationer fra universelle sociale til racialiserede problemer, hvor begrebet »ikke-vestlig« – som dækker over mange forskellige nationaliteter og generationer – optræder som en juridisk definition af et samfundsmæssigt problem (Bjørnbak Christoffersen 2019: 3).

Boligselskabernes Landsforening (BL) kommenterede lovændringerne i forbindelse med de nye tiltag på ghettoområdet således: »Det gavner efter BL's opfattelse ikke udviklingen at udpege visse boligområder til »ghetto«. Vi kan imidlertid ikke undgå at henvise til begrebet »ghetto«, når der er særlige lovmæssige konsekvenser knyttet til definitionen« (<https://bl.dk/bl-informerer/2011/1/0811-ændringer-af-almenboligloven-som-opfoelgning-paa-boligpakken-vedroerende-udsatte-boligomraader/>).

## Ny regering, uændrede forhold

Med regeringsskiftet i 2011, hvor Socialdemokratiet tog over, omorganiseres integrationsområdet til Social- og Integrationsministeriet og boligområdet i et nyt Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, hvilket markerer en adskillelse af politikområder for integration og by- og boligforhold. Den nye regering vender tilbage til en retorik omkring »udsatte boligområder« fremfor »ghettoer« og erstatter »ghettolisten« med »listen over særligt udsatte boligområder«, hvilket signalerer en tilbagevenden til en betoning af generaliseret sårbarhed og udsathed fremfor etnicitet. Samtidig introduceres »En styrket integrationspolitik« i 2012, der formulerer problemer relateret til indvandrere og efterkommere som havende at gøre med ikke at være »integreret« og påpeger

nye integrationspolitiske problemområder som social kontrol, æresrelaterede konflikter og bandekonflikter i udsatte boligområder (Social- og Integrationsministeriet 2012). Dette bidrager til stigmatiseringen af boligområderne som steder for indvandrerkriminalitet og udgør racialiserede diskurser om kriminelle indvandrere, der tjener til at retfærdiggøre interventioner, som beskytter befolkningen mod indvandrere (Bjørnbak Christoffersen 2019: 53).

Skønt den nye regering undgår brugen af ordet »ghetto«, fortsætter regeringen den tidligere VK-regerings tiltag på området i form og indhold og føjer nye kriterier som uddannelse og indkomst til ghettolisten. Hermed bidrager den socialdemokratiske regering til den videre konstruktion af ghettolisten.

### »Ghettopakken«

Med Venstres sejr og med et forstærket Dansk Folkeparti som støtteparti i et 2015 præget af panikdiskurser omkring migrant- og flygtningestrømme fra bl.a. krigen i Syrien etableres et nyt ministerium, som omfatter integrations- og boligforhold: Udlændinge, Integrations- og Boligministeriet. I mellemtiden er der med det tiltagende fokus på ekstremisme og radikalisering skabt en ny problematisering omkring sociale boliger som områder for religiøse (muslimske), ekstremistiske miljøer. I *National handlingsplan for forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering* (2016) optræder en ny problemdefinition af parallelsamfund, hvor bolig-mæssig isolation forbindes med ekstremisme.

I februar 2017 udtrykte Folketinget en politisk bekymring omkring boligområder med et overtal af beboere fra ikke-vestlige lande, som fører til folketingsvedtagelse nr. 38, der skelner mellem »danskere« og »indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande«. I vedtagelsen konstaterede Folketinget »med bekymring, at der i dag er områder i Danmark, hvor andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande er over 50 pct. Det er Folketingets opfattelse, at danskere ikke bør være i mindretal i boligområder i Danmark«. Således blev boligområder med beboere fra »ikke-vestlige« lande udråbt som »ikke-danske«. Dette medførte bl.a. en del kritik og debat omkring denne skelnen mellem danskere og efterkommere af »ikke-vestlige« indvandrere, som ifølge folketingsvedtagelsen aldrig kan kategoriseres som danske i modsætning til andre efterkommere af indvandrere fra »vestlige« lande. Denne »os-dem«-dikotomi, som hermed skabes, udgør en racialisering (Hervik 2015), hvor »ikke-vestlige« udskilles og ekskluderes fra et nationalt »vi«.

Til Folketingets åbningstale 3. oktober 2017 bebudede statsminister Lars Løkke Rasmussen en snarlig kommen af tiltag til at udviske parallelsamfundene på danmarkskortet. Hans nytårstale i 2018 satte for alvor ghettoer på dagsordenen:

Mange mennesker med de samme problemer er klumpet sammen. Det skaber en negativ spiral. En modkultur. [...] Jeg oplever, at danske regler, love og normer kommer til kort i områder, der ikke er danske i de-

res værdier. Friskoler, som ellers er skabt for at oplyse. Bliver misbrugt til det modsatte – at formørke. Frihedsrettigheder bliver knægtet af social kontrol. Modtrækket fra os politikere har ofte været nye regler, som gælder for alle. Jeg er nået til den erkendelse, at der er brug for en langt mere præcis indsats. Hvor vi ikke generer samtlige danskere i hele Danmark. Men sætter ind de steder, hvor problemerne er størst. Og kun dér. *For det første* skal vi ikke længere lappe på årtiers fejlslagen politik. Vi skal sætte et nyt mål om at afvikle ghettoerne helt. Nogle steder ved at bryde betonen op. Rive bygninger ned. Spredde indbyggerne og genhuse dem i forskellige områder. Andre steder ved at tage en klar styring af, hvem der flytter ind. Vi skal lukke hullerne i Danmarkskortet og genskabe de blandede kvarterer, hvor vi møder hinanden på kryds og tværs (<https://www.regeringen.dk/nyheder/2017/statsministerens-aabningstale-2017/>)

I denne problematisering er ghettoer og parallelsamfund identiske. En økonomisk analyse af »parallelsamfund i Danmark« udgivet af regeringen i starten af 2018 definerer parallelsamfund som »fysisk og mentalt isolerede«, herunder gjort til et spørgsmål om individuelle mentaliteter (Regeringen 2018a: 1). Andre »mentaliteter«, som nævnes i analysen, omfatter kultur, religion, kønsroller, social kontrol og ekstremisme. Analysens fokus er ikke blot på indvandrere generelt, men på særlige nationaliteter – primært »libanesere« – som problematiske (ibid.: 13), dvs. der er tale om en udpegning af helt bestemte etniske grupper. Kort efter denne analyse lancerer regeringen dokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030*, som er indhyllet i apokalyptiske toner og visioner, der signalerer og legitimerer dokumentets radikalitet og stadfæster, at ghettobegrebet entydigt defineres ved etnicitet (Frandsen & Hansen 2020: 24). I starten af dokumentet nævnes beboere med ikke-vestlig baggrund »som har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoer uden kontakt til det omgivende samfund« (Regeringen 2018b:5). En generel bekymring er »sammenhængskraft«, som relateres til en insisteren på at udgøre »Ét Danmark«, som er titlen på dokumentet, bl.a. at: »Regeringen vil insistere på, at alle borgere griber de muligheder og tager de værdier og normer, som det danske samfund bygger på, til sig. Det skal sikre ét samlet Danmark uden parallelsamfund« (ibid. 9). Et hovedformål er slet og ret at destruere disse parallelsamfund: »Der er kun én vej. Ghettoerne skal helt væk. Parallelsamfundene skal nedbrydes. [...] De steder, hvor Danmark har fået parallelsamfund, skal Danmark blive Danmark igen« (ibid. 6). Løsningen på ghettoproblemet, som bygger videre på og skærper forudgående tiltag, er fysisk nedbrydning og omdannelse af boligblokke, mere kontrol med, hvem der kan flytte ind i de pågældende boligområder, styrket politiaktion og straffe i boligområderne samt indsatser overfor børn og unge. Den udtrykte bekymring om »Danmark« vidner om, at ghettodiskursen også handler om »os«.

og at ghettoen udgør en antagonistisk identitet, som vækker en diskurs om dansk identitet, en diskurs, som har brug for ghettoen i rollen som negation, der tillader dansk identitet at fremtræde som en helstøbt identitet (Simonsen 2016:2).

Dokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund. Ingen ghettoer i 2030* udgør en naturalisering af ord som »ghetto« og »parallelsamfund.« Tilmed er »ghettoen« blevet udvidet med et nyt begreb, »den hårde ghetto«, for boligområder, der har været på listen i fem år eller længere. I 2018 er 43 boligområder defineret som »udsatte« (defineret ved at besidde to ud af fire kriterier for ghettodefinitionen), og 15 er defineret som »hårde ghettoer«. I forhold til kriterierne for ghettolisten er »indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande« nu rykket fra en førsteplads til at udgøre selve hoveddefinitionen af ghettoen (<https://www.trm.dk/da/nyheder/2018/ny-ghettoliste>).

## Udviklingen i nationale politikområder

Ser vi på udviklingen fra 1995 og op til i dag, er der sket forskellige skift i problemrepræsentationen af sociale boligområder. I 1995 pegede Byudvalget først og fremmest på »mennesker med sociale vanskeligheder«. I 2004 pegede strategikomiteén mod ghettosiering på »arbejdsløse,« »indvandrere, flygtninge og efterkommere«. Fra 2006 forekommer indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande at blive en overordnet problemkategori, som herefter tildeles en tiltagende større betydning i problemrepræsentationerne. Parallelt hermed forekommer skiftende problemrepræsentationer fra strukturelle, sociale problemer til kulturelle og etniske problemer repræsenteret af »ikke-vestlige« og deres anderledes »mentaliteter«, som vidner om en tiltagende racialisering og kriminalisering af de subjekter, som problematiseres. Hvor den almennyttige boligsektor blev skabt for at tilgodese mindrebemidlede og børnefamiliers behov, forekommer behovet nu at skulle tilgodese den danske stat og dennes frygt for tab af identitet, og som modtræk etableres en oprustning af dansk sammenhængskraft. Samtidig forekommer udviklingen og problemerne i ghettoen at blive tilskrevet »ikke-vestlige«, som fremstilles som personer, der bevidst har valgt at skabe en ghetto og dermed ansvarliggøres (Freiesleben 2016).

De forskellige boligpolitikker afspejler således et større skift i problemrepræsentationen fra at tale om et fælles »os« bestående af både danskere og indvandrere til udelukkende at fokusere på »dem«, dvs. de »ikke-vestlige« indvandrere og deres efterkommere. Dette udtrykker også måden, hvorpå integration i løbet af disse år entrerer dansk politik som et selvstændigt politikområde, der krydser boligpolitikken, og som udkrystalliserer sig i ghettoen som et nyt politisk lovfæstet indsatsområde og en assimilatorisk integrationsdiskurs centreret om påtagelsen af danske normer og værdier (Jöhncke 2011).

Hvor »ikke-vestlighed« klart fremgår som en uønsket form for diversitet i det danske samfund, fremgår samtidig en forherligelse af »mangfoldighed«



og »blanding« f.eks. i form af innovation, entreprenørskab og boligdiversitet – ikke-inkluderende ikke-vestlige – der fremhæves som en strategi mod ghettoisering. Disse idéer om blanding handler primært om at give »ressourcestærke« fortrinsret til de almene boliger, og hermed skabe en form for balance, og afspejler idéer om blanding, som skaber social harmoni og sammenhængskraft (Cole & Goodchild 2001). Blandingsstrategierne handler først og fremmest om at få beboerne ud af ghettoen og ind i det danske samfund; »de« bør blande sig med »os« ved at påtage sig vores værdier og normer (Grünenberg & Freiesleben 2016), og er således først og fremmest et assimilatorisk krav, der ikke handler om at blande sig på ligeværdige præmisser. Tværtimod forekommer disse krav at afspejle en form for forsvinden, udtrykt i afvisninger og tvangsforflytninger af særlige grupper, planer om at rive blokke ned, ombygning og salg.

## Del 2: Forestillinger om forskellighed i by- og boligområder i Københavns Kommunes politik

Københavns Kommune har i forhold til andre danske kommuner til tider haft en stærk diversitetspolitik i kraft af sin status som hovedstad og multikulturel, kosmopolitisk by (Skovgaard Nielsen et al. 2016: 76). En hovedaktør omkring implementeringen af kommunens diversitetspolitik har især været Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen med fokus på integration i forhold til migration, lokal forretning og iværksætteri. Andre af kommunens enheder for bl.a. byudvikling og boligpolitik forholder sig mere implicit til diversitet. Dette afsnit har fokus på de lokale visioner omkring diversitet, repræsenteret ved Københavns Kommunes integrationspolitik samt by- og boligpolitik, og viser, hvordan også disse visioner ændres over tid, samt hvordan lokale visioner forholder sig til nationale visioner.

## Den mangfoldige by: Københavns Kommunes integrationspolitik 2006-14

Fra 2006 til 2010, hvor regeringen indledte sin ghettoiseringsstrategi og bl.a. udpegede kommuner og boligorganisationer til at agere hovedaktører i en ny styringsreform af den almene boligsektor, gennemførte Københavns Kommune kampagnen »VI KBH'R«, med inspiration fra den hollandske kampagne »Vij Amsterdammers«, som havde fokus på at styrke inklusion og dialog samt fejre byens mangfoldighed ([www.coe.int/interculturalities](http://www.coe.int/interculturalities)). I samme periode blev Københavns Kommunes første integrationspolitik implementeret med følgende fokus: integration som en gensidig proces og baseret på principper om fælles ansvar som noget, der fordrer forskellighed, hvilket opfattes som attraktivt (Københavns Kommune 2006). Intentionen var samtidig at blive den mest inkluderende storby i 2015, og kampagnen var en del af en international konkurrence relateret til EU-programmet »Intercultural Cities«. Kampagnen blev, med sin fejring af diversitet, også kendt for at slå sig fast på en integra-

tionspolitik i opposition til regeringens assimilerende integrationspolitik og desuden til mere generelle nationalistiske og xenofobe toner i samfundet.

I december 2010 annoncerede Københavns Kommune en ny »inklusionspolitik« for 2011-2014: »Partierne R, S, SF og Ø har netop vedtaget en ny inklusionspolitik for København, der lægger afstand til den nationale dagsorden på integrationsområdet« (<http://www.mynewsdesk.com/dk/pressreleases/koebenhavn-vedtager-ny-inklusionspolitik-539555>). I den nye inklusionspolitik promoveres København som en åben og imødekommende by, hvor alle medborgere skal føle sig hjemme, og hvor der lægges vægt på inklusion og forskellighed som en styrke. Integrationsbegrebet kasseres hermed, og den nye inklusionspolitik definerer desuden andre problemområder, som er stort set fraværende i den samtidige nationale integrationspolitik, bl.a. oplevet diskrimination, negative mediebilleder og manglende inklusion. Som del af politikken profilerer mangfoldighedsprogrammet »Bland dig i byen« København som en »åben og imødekommende by« og søger at bekæmpe oplevelser af diskrimination ved at fremme interkulturel dialog, oplevelsen af at høre til samt følelsen af at være anerkendt og inkluderet ved at blande byens subkulturer (Københavns Kommune 2011b). Her er et fokus bl.a. også på sprogbrug: »Det er ikke lige meget, hvilke ord vi bruger, når vi taler om og til hinanden. Det er ikke lige meget, om vi kalder en ung pige, der har boet hele sit liv i København, for indvandrer, når hun nu mest af alt føler sig som københavner« (Københavns Kommune 2011c:1). Med denne anti-racistiske diskurs eksemplificerer kommunen sin nye inklusionspolitik med et inkluderende »vi«.

## Mangeartede og skiftende visioner af forskellighed

Der forekommer at være forskelle imellem Københavns Kommunes integrationspolitik og boligpolitik i forhold til deres visioner om forskellighed, og hvordan de forholder sig til den nationale bolig- og integrationspolitik. Med regeringens nye styringsmodel på det boligsociale område fra 2008 stilles krav om, at kommunen er langt mere udfarende i forhold til at bekæmpe ghettoisering (Velfærdsministeriet 2008). Dette afspejles i kommunens politik for udsatte byområder fra 2011, der ligesom regeringen har fokus på forskellighed som en trussel for »social sammenhængskraft« og desuden efterlyser nye boligpolitiske redskaber i form af salg af boligblokke. Disse former for blandingsstrategier kan indebære gentrificering og dermed ødelægge diversiteten (Skovgaard Nielsen et al. 2016: 62).

Kommuneplansstrategien »*Den sammenhængende by*« har bl.a. fokus på forskellighed som en trussel for solidariteten og sammenhængskraften:

Med flere københavnere kommer der også flere forskellige københavnere. Det er noget af det, som gør det spændende at bo i København. Med større forskellighed kan det dog ske, at folk grupperer sig, eller at nogle hægtes af. (Københavns Kommune 2014: 2).

Hovedbudskabet i kommunalpolitikken (Københavns Kommune 2015) er, at København er en mangfoldig by, der skal gøres sammenhængende fysisk og socialt gennem hverdagsmøder og trafik. Her nævnes, at særligt udsatte boligområder kan føre til en socialt opsplittet by, og løsningerne er at skabe blandede boligområder og boligformer gennem aktiv bypolitik og gennem at »åbne op« (ibid.:18). Disse visioner kan ses som et svar på regeringens krav om at »åbne ghettoerne mod samfundet« (Regeringen 2010) og istemmer desuden regeringens visioner om »blanding«, som kræver en vigtig indsats fra kommunen. Samme år har regeringen desuden rettet opmærksomhed på, at hovedstaden har et lavere bruttonationalprodukt end andre storbyer (Regeringen 2015). I Københavns kommunalpolitik forbindes manglende vækst og bruttonationalprodukt direkte med udsatte boligområder (Københavns Kommune 2015: 2).

Både Københavns kommunes bolig- og byplanlægningspolitik og integrationspolitik visionerer København som en mangfoldig by. Men boligpolitikken har tendens til at fremhæve de trusler, som forskellighed kan føre til, mens integrationspolitikken frem til 2014 rendyrker et mere positivt og optimistisk billede af mangfoldighedens potentiale. Dette ændres dog i den efterfølgende integrationspolitik i 2015-18, som atter tager ordet »integration« til sig og desuden rummer et temmeligt ensidigt fokus på »etniske minoriteter« som problembærende. Etniske minoriteter fremstilles som problemområde sammen med andre problemområder som job og uddannelse, en åben og tryk by og en sammenkædning af diskrimination, social kontrol og radikaliserings. Den nye integrationspolitik har, ligesom den nationale integrationspolitik, bl.a. et bekymret fokus på »isolation« i by- og boligområder og »behov for at sikre social og fysisk sammenhæng mellem udsatte lokalområder og resten af byen, så ingen områder bliver isoleret og opleves som utrygge« (*Københavns Kommunes integrationspolitik 2015-18*: 33). Som løsning på disse problemer er der stadig opmærksomhed på inklusion og medborgerskab, som kan ses i forlængelse af den tidligere inklusionspolitik, men nu med en opmærksomhed på social kontrol (ibid.: 11), som forekommer parallelt til regeringens betoning af samme tema.

I Københavns kommunes politik for udsatte byområder fra 2017 er der ligeledes opmærksomhed på diskrimination og medborgerskab, social kontrol og desuden mangfoldighed som kilde til konflikt. Her beskrives også organiseringen af samarbejdet mellem kommuner og boligorganisationer, som er indeholdt i regeringens styringsreform, og som på det tidspunkt længe har været kritiseret fra regeringens side. Samtidig udtrykkes modstand i forhold til regeringens retorik omkring ghettoer:

København fastholder sin overordnede tilgang til arbejdet med at løfte byens udsatte byområder. Det vil sige, at kommunen fortsat vil have fokus på hele bydele frem for enkeltstående boligområder, som tilfæl-

det er med regeringens udskældte ghettoliste (<https://www.kk.dk/nyheder/byens-udsatte-byomraader-skal-loeftes>).

I efteråret 2017 rettede statsminister Lars Løkke Rasmussen i sin åbningstale til folketinget kritik mod Københavns kommunes manglende indsats for at bekæmpe ghettoisering (<https://www.regeringen.dk/nyheder/2017/statsministerens-aabningstale-2017/>). I foråret 2018 udtalte den ny beskæftigelses- og integrationsborgmester Cecilia Lonning-Skovgaard, som adskiller sig fra tidligere beskæftigelses- og integrationsborgmestrene ved ikke at repræsentere Radikale Venstre, men derimod Venstre, sig i vendinger, der priser regeringens ghettotiltag:

I København må vi erkende, at parallelsamfundene desværre har haft held til at overleve og trives igennem årene, og derfor er jeg rigtig glad for, at regeringen nu tager fat om problemerne ved rødderne. Mit mål er, at vi i forlængelse af regeringens udspil står sammen på Rådhuset om at få flere i beskæftigelse og øger trygheden i de udsatte boligområder i København, siger Cecilia Lonning-Skovgaard. Selvom vi har forsøgt mange ting i de senere år, så kommer vi ikke udenom at indvandre og efterkommere stadig halter efter på arbejdsmarkedet. (<https://www.kk.dk/nyheder/integrationsborgmester-tiltraengt-og-meget-ambitioest-udspil>).

Københavns kommunes integrationsbarometer viser samme år fremgang i forhold til beskæftigelse, uddannelse, helbred, social kontrol og by i balance, men ingen fremgang i forhold til diskrimination, styrket medborgerskab og utryghed (Københavns Kommune 2018). Alligevel vælger kommunen at fokusere primært på de områder, der er i fremgang i integrationspolitikken 2019-22; selvom ledigheden er faldet, er der fokus på den som et af de mest alvorlige problemer. Integrationspolitikken promoverer »et København uden udsatte byområder« (Københavns Kommune 2019), hvilket afspejler en generel (national) radikalitet i retorikken omkring boligområder. I Københavns Kommunes forslag til kommuneplan 2019 understøttes regeringens planer i kommunens visioner om at gøre København til en blandet by bl.a. gennem salg af boliger.

## Lokal tilnærmelse til nationale politikområder

Vi ser hos Københavns Kommune en gennemgående autonomi og afstandtagen til den nationale integrationspolitik og til ghettobegrebet, som dog stopper i 2018 med tiltrædelse af en ny beskæftigelses- og integrationsborgmester, som repræsenterer Venstre, samme parti som den daværende regering, og falder tidsmæssigt sammen med vedtagelsen af omfattende udvidelser af ghettotologivning. Inden da har Københavns Kommunes beskæftigelses- og inte-

grationsforvaltning dyrket nogle visioner omkring urban forskellighed, som i 2006-14 afspejlede nogle helt andre idéer om etnisk og kulturel forskellighed som et gode, med vægt på inklusion og oplevelser af at høre til.

Med årene forekommer der at ske en indskrænkning i Københavns Kommunes formuleringer af forskellighed, som bl.a. betragtes som noget, der også kan blive en trussel, og definitionen af inklusion synes at få en mere snæver betydning. Der forekommer en ny italesættelse af »udsatte boligområder« som isolerede og som udgørende kimen til en socialt opsplittet by. Om end der ikke er tale om samme nationale diskurs om ghettoer og parallelsamfund, udtrykkes nogle af de samme idéer omkring udsatte boligområder som udgørende lukkede enklaver og som trusler for sammenhængskraften, et begreb, der også indsniger sig i lokal boligpolitik fra 2011 (Københavns Kommune 2011a), hvor blandingspolitik desuden formuleres som et løsningstiltag, der risikerer at gøre det af med diversiteten i boligområderne. I Københavns kommuneplan, *Den sammenhængende by*, fra 2015 (Københavns Kommune 2015) forekommer en retorik omkring at »åbne op« i boligområderne, som er meget lig regeringens retorik, og som i lighed hermed også hviler på idéer om »blanding«, forstået som en tiltrækning af »ressourcestærke« mennesker til boligområderne, og dermed også en form for racialisering som strategi til at rekolonisere byrummet under foregivende af at skabe social blanding (Kipfer & Petrunia 2009). Den lokale integrationspolitik for 2018 har nærmet sig den nationale integrationspolitik bl.a. ved at gøre »københavnere med minoritetsbaggrund« til det altoverskyggende problem, særligt i forhold til arbejdsløshed. Der sker således her en udpegning af etnicitet som problematisk, der både modsiger kommunens tidligere linje, hvori bypolitikken skal betone et fælles vi og undgå stigmatiserende sprogbrug, og desuden ligner den, der forekommer fra nationalt hold. Samme år tilkendegiver beskæftigelses- og integrationsborgmesteren sin støtte til regeringens bekæmpelse af parallelsamfund.

I både de lokale og nationale politikområder forekommer visse udadelser og fortielser bl.a. af viden i form af statistikker, der viser fremgang i forhold til beskæftigelse og uddannelse. På nationalt plan indebærer dette et skift i problemdefinitionen fra arbejdsløshed til etnicitet, mens områderne i Københavns Kommune stadig defineres som problemer, dog samtidig med at andre mere alvorligt udbredte problemområder som diskrimination ignoreres. Netop et manglende fokus på diskrimination i både de nationale og lokale politikker vidner om, at personer med indvandrerbaggrund ikke ses som ofre. Tværtimod lægger begge politikområder op til, at det i høj grad er personer med indvandrerbaggrund, der bærer skylden for udviklingen i forhold til ghettoisering og dermed skal holdes ansvarlige. Individualiseringen og racialiseringen af problematikker er hermed tiltagende for både nationale og lokale politikområder.

## Konklusion

Denne artikel har bidraget med en nuancering af udviklingen i problematiseringer af sociale boligområder i Danmark gennem en analyse af krydsfeltet mellem politikområder for by og bolig, indvandring og integration, og af hvordan både nationale og lokale problemrepræsentationer af sociale boligområder udvikler sig over tid.

Analysen af det nationale niveau bestående af skiftende politikker under den danske regering har vist en udvikling i problemrepræsentationer fra udsatte områder over til ghettoer, et skift fra et fokus på »de svagest stillede i samfundet« videre over »arbejdsløse indvandrere og flygtninge« hen til »ikke-vestlige indvandrere og efterkommere«, som markerer en forandring i fokus på sociale og strukturelle problemer til problemer i forhold til (essentialiseret) etnicitet, kultur og mentalitet og desuden markerer et skift i opfattelser af beboere fra at være sårbare til at være bærere af samfundsproblemer, noget, de selv er ansvarlige for. Ghettobegrebets manifestation og udbredelse som et politikområde med regeringens første strategi mod ghettoisering synes at udgøre et særligt moment, der på flere områder forandrer definitionen af problemer i sociale boligområder og fortællingen herom. Der er tale om en gradvis udfoldelse af ghettodiskursen, og at denne også har modstand, fra bl.a. Københavns Kommune og Boligselskabernes Landsforening. Alligevel er der en vis konstant progression i måden, hvormed diskursen foldes ud og effektueres i praksis, på trods af skiftende regeringer med forskellige politiske dagsordner på bolig- og integrationsområdet.

Analysen af udviklingen af problemrepræsentationer på det lokale niveau med Københavns Kommune viser ligeledes en overordnet udvikling fra et fokus på »udsatte boligområder« til »ghettoer«. I denne proces, som starter med Københavns Kommunes inklusionspolitik, der trækker på en anti-racistisk diskurs om et inkluderende »vi«, bliver »etniske minoriteter« med tiden udsat som problematiske for udviklingen i boligområderne. Trods den udtalte modstand mod ghettobegrebet fra Københavns Kommune side bliver ghettoen dermed også naturaliseret her. Denne udvikling forekommer at være relateret til ændringer i boligsektorens styringsreformen i 2008, som bl.a. gør kommuner til primære aktører sammen med boligorganisationerne, der skal implementere tiltag mod ghettoisering.

Analysen viser, at på både det nationale og lokale niveau har forskelle imellem ledende højre- og venstrepartier betydning for, hvor hvorvidt de sociale problemer i boligområder forbindes med ghettoisering. Der er umiddelbart tale om forskellige kategoriseringer af problemer, som for borgmesterposter og regeringer repræsenteret af henholdsvis Venstre og Socialdemokratiet samt Radikale Venstre benævnes henholdsvis »ghetto« og »udsat boligområde«. Analysen rejser dog også spørgsmål om, hvorvidt disse forskelle især på det nationale niveau mellem Venstre- og socialdemokratisk-ledet regeringer har væsentlige betydninger for, om der er sket et skift i problemrepræsentation



tionen af sociale boligområder, idet senere regeringer ledet af Socialdemokratiet bidrager til at racialisere problemdefinitionen med sit fokus på integration som en manglende egenskab blandt indvandrere og flygtninge.

Analysen bidrager endvidere med belysning af, hvordan spørgsmål om integration og etnicitet udfolder sig over tid og er sammenvævet med skiftende visioner for urban diversitet. Meget forskellige visioner om forskellighed er på spil både internt og imellem nationale og lokale politikområder, hvor vi ser både en negativ og en positiv vurdering af forskellighed. Forskellighed repræsenteres negativt i form af indvandrere og deres bosættelsesmønstre, som er mest udtalt fra nationalt hold, og som også skifter betydning hos Københavns Kommune fra en forherligelse til en problematisering af etnisk forskellighed. Forskellighed repræsenteres positivt i form af fremhævelser af forestillinger om fortidens naboskab, af »mangfoldighed« og af blanding af boligformer, der involverer salg af almene boliger, forretning og iværksætteri; visioner, der ofte er på spil i udviklingen af entreprenante og kreative storbyer (Harvey 1990). Centralt for både nationale og lokale aktører er, at der lægges positiv betydning i forskellighed som »blanding« som en strategi til at modvirke udviklingen i boligområderne, som dog også ignorerer, at boligområderne allerede er karakteriseret ved forskellighed (Jensen 2016) og netop derfor ikke kan defineres som ghettoer (Larsen 2011). Pointen er, at dette ikke anerkendes i opfattelsen af, at de udgør forkerte former for forskellighed, som netop er på spil i boligområderne. I stedet er der fra forskelligt hold fokus på at skabe de »rette« former for forskellighed ved at tiltrække »ressourcestærke« – majoritetsdanskere – og hermed igangsætte en gentrificeringsproces, der gør det af med den eksisterende – ikke mindst etniske – forskellighed (Skovgaard Nielsen et al. 2016: 153).

Med betoning af ghettoen som et parallelsamfund, hvor social kontrol, ekstremisme, radikalisering og bandekriminalitet har grobund, og med et bruttonationalprodukt, som er til skade for også den nationale økonomi, er ghettoen en trussel. Og ghettobegrebet udfoldes på en sådan måde, at det slår igennem med en vis autoritet som en dystopi for et skræmmende og potentielt farligt sted (Stender 2018). Fortællingen om ghettoen og om »dem« som en trussel for danskheden tjener til at opretholde et fælles dansk »vi« (Simonsen 2016: 11). Det er i negationen af det fremmede, at kollektivet oprettholdes, og for at forstærke denne identitet er det afgørende, at andre forbliver fremmede (Simmel 1950). Indenfor både nationale og lokale politikområder sker en gradvis udskillelse af subjekt kategorier som »etniske minoriteter« og »ikke-vestlige«, der udgør en negation af danskhed, og som figurerer som den altoverskyggende fare. Racialisering, som omfatter bagvedliggende dynamikker af race og racisme og deres indlejring i magtsystemer (Meer 2014), kommer således i tiltagende grad til udtryk i nationale og lokale politikområders problemrepræsentationer.

## Noter

1. Artiklen er et resultat af forskningsprojektet »Governance and lived experiences of urban diversity in segregated and mixed neighbourhoods«, som er finansieret af Formas ved det Nationella forskningsprogrammet för hållbart samhällsbyggande, Sverige. Diarienummer: 2018-00067.
2. Tak til de anonyme artikelbedømmere samt til Randi Gressgård og Berit Gersel for læsning og kommentering af forskellige udgaver af artiklen.

## Litteratur

- Andersen, Hans Skifter 2015a: *Indvandring, integration og etnisk segregation: udviklingen i indvandrernes bosætning siden 1985*. SBI forlag.
- Andersen, Hans Skifter 2015b: »Rumlig koncentration af etniske minoriteter i Danmark«. *Dansk Sociologi*. 26(4):9-32 24. <https://doi.org/10.22439/dansoc.v26i3.5052>
- Andersen, Hans Skifter, Lena Magnusson Turner & Susanne Søholt 2013: »The special importance of housing policy for ethnic minorities: evidence from a comparison of four Nordic countries.« *International Journal of Housing Policy*, Vol 13 (1): 20-44. <https://doi.org/10.1080/14616718.2013.764659>
- Bacchi, Carol & Susan Goodwin 2016: *Poststructural Policy Analysis. A Guide to Practice*, Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1017/s0047279418000648>
- Bjørnbak Christoffersen, Nanna 2019: *Om begrebet »ikke-vestlig« – en foucauldiansk analyse af hvordan begrebet bruges i dansk politik om almene bolig- områder i dag*. Hovedfagsspeciale. Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Byudvalget 1995: *Status for Byudvalget*. Rapport for opfølgingsgruppen til regeringens Byudvalg om afslutning af 1. etape af Byudvalgets arbejde. København: Statens Information.
- Christensen, Gunvor 2020: »Kommer Parallelsamfunds aftalen til at have betydning for social ulighed og segregering på boligmarkedet?« *Samfundøkonomen* (3):22-31. <https://doi.org/10.7146/samfundsoekonomen.v0i3.122591>
- Cole, Ian and Barry Goodchild 2000: »Social Mix and the Balanced Community' in British housing policy—a tale of two epochs.« *GeoJournal* Vol 51 (4): 351-360.
- Faist, Thomas 2009: »Diversity: a new mode of incorporation?«, *Ethnic and Racial Studies* Vol 32: 171–190. <https://doi.org/10.1080/01419870802483650>
- Fallov, Mia Arp 2017: »De boligsociale indsatser set fra tidsmaskinen og helikopteren,« Aner, L.G. & Mazanti, B. (eds): *Socialt arbejde i udsatte boligområder*. København.: Hans Reitzels Forlag: 25-46.
- Foucault, Michel 2003: *Society Must Be Defended*. M.Bertani & A.Fontana. London:Allen Lane, the Penguin Press.
- Frandsen, Martin Severin & Jesper Visti Hansen 2020: »Parallelsamfundspakkens genealogi.« *Dansk Sociologi* 31.1 (2020): 8-30.
- Freiesleben, Anna Mikaela von 2016: *Et Danmark af parallelsamfund: Segregering, ghettoisering og social sammenhængskraft: Parallelsamfundet i dansk diskurs 1968-2013 – fra utopi til dystopi*. Det Humanistiske Fakultet, Københavns Universitet.
- Germain, Annick 2002: »The social sustainability of multicultural cities: A neighbourhood affair?« *Belgeo* Vol 4: 377-86. DOI: 10.4000/belgeo.16098

- Gressgård, Randi & Tina Gudrun Jensen 2016: »Planning for pluralism in Nordic cities – key terms and themes.« *Nordic Journal of Migration Research* Vol 6 (1): 1-8. <https://doi.org/10.1515/njmr-2016-0005>
- Grillo, Ralph 2010: *Contesting diversity in Europe: Alternative regimes and moral orders*. Göttingen: Max Planck Institute for the Study of Religious and Ethnic Diversity.
- Grillo, Ralph 2005: »Backlash against Diversity? Identity and Cultural Politics in European Cities,« Working Paper 14. University of Oxford: COMPAS.
- Grünenberg, Kristina & Anna Mikaela von Freiesleben 2016: »Right Kinds of Mixing?: Promoting Cohesion in a Copenhagen Neighbourhood.« *Nordic Journal of Migration Research* Vol 6 (1): 49-57. <https://doi.org/10.1515/njmr-2016-0001>
- Harvey, David 1990: »Flexible accumulation through urbanization. Reflections on 'post-modernism' in the American city.« *Perspecta* Vol 26: 251-272. <https://doi.org/10.2307/1567167>
- Hervik, Peter 2015: »Race, »race«, racialisering, racisme og nyracisme.« *Dansk sociologi* Nr 26 (1): 29-50. <https://doi.org/10.22439/dansoc.v26i1.4991>
- Jensen, Tina Gudrun 2015: »'Ghettoization' and 'Parallel Society' in Denmark: Public Rhetoric and Lived Lives,« in E. Righard, M. Johansson & T. Salonen (eds) *Social transformations in Scandinavian cities: Nordic Perspectives on Urban Marginality and Social Sustainability*. Nordic Academic Press: 125-141.
- Jensen, Tina Gudrun 2016: *Sameksistens. Hverdagsliv og naboskab i et multietnisk boligområde*. Roskilde: Roskilde Universitetsforlag.
- Jensen, Tina Gudrun, Garbi Schmidt & Kathrine Vitus 2019: *Social sammenhængskraft. Begreb og virkelighed*. København: Forlaget Samfundslitteratur.
- Jöhncke, Steffen 2011: »Integrating Denmark: The Welfare State as a National(ist) Accomplishment,« in *The Question of Integration: Immigration, Exclusion and the Danish Welfare State*, Karen Fog Olwig & Karsten Paerregaard (eds.). Cambridge Scholars Publishing: 30-53.
- Kipfer, Stefan & Jason Petrunia 2009: »'Recolonization' and public housing: A Toronto case study.« *Studies in Political Economy* Vol 83 (1): 111-139. <https://doi.org/10.1080/1918703.3.2009.11675058>
- Koefoed, Lasse 2015: »Majority and minority nationalism in the danish post-welfare state.« *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography* Vol 97 (3): 223-232 DOI: 10.1111/geob.12077
- Københavns Kommune 2006: *Københavns Kommunes integrationspolitik*.
- Københavns Kommune 2011a: *Politik for udsatte byområder*.
- Københavns Kommune 2011b: *Bland dig i byen – medborgerskab og integration Københavns Integrationspolitik 2011-14*
- Københavns Kommune 2011c: *Københavns integrationspolitik 2011-14. Opsamling på borgermøder*.
- Københavns Kommune 2014: *Københavns Kommunes boligbarometer 2014. faktaark*.
- Københavns Kommune 2014: *Den sammenhængende by. Kommuneplansstrategi 2014 for Københavns Kommune*.
- Københavns Kommune 2015: *Københavns Kommuneplan 2015. Den sammenhængende by*.
- Københavns Kommune 2018: *Københavns Kommunes integrationsbarometer*.

- Københavns Kommune 2019: *Københavns Kommunes integrationspolitik 2019-22*.
- Larsen, Troels Schultz 2011: »Med Wacquant i det ghettopolitiske felt.« *Dansk sociologi* Nr 22 (1): 47-67. <https://doi.org/10.22439/dansoc.v22i1.3475>.
- Larsen, Troels Schultz 2012: »Med Bourdieu i felten: Almene boligområders storhed og forsømmelse.« I John Andersen, Malene Freudendal-Pedersen, Lasse Koefoed, & Jonas Larsen (red.) *Byen i bevægelse: Mobilitet-Politik-Performativitet*. Roskilde Universitetsforlag: 196-214.
- Larsen Troels Schultz 2014: »Copenhagens's West End a 'Paradise Lost': The Political Production of Territorial Stigmatization in Denmark.« *Environment and Planning A* 46(6):1386-1402. <https://doi.org/10.1068/a45640>.
- Larsen Troels Schultz 2018: »Advanced Marginality as a comparative research strategy in praxis: The Danish 'Grey Belt' in conversation with the French 'Red Belt'.« *Urban Geography*. 39(8): 1131-1151. <https://doi.org/10.1080/02723638.2018.1440124>
- Meer, Naser 2014: *Key Concepts in Race and Ethnicity*. Sage publications: London.
- Mele, Christopher 2019: »The strategic uses of race to legitimize 'social mix' urban redevelopment.« *Social Identities* Vol 25 (1): 27-40. <https://doi.org/10.1080/13504630.2017.1418603>.
- Petersen, Anne Ring & Moritz Schramm 2016: Postmigration. Mod et nyt kritisk perspektiv på migration og kultur. *K&K-Kultur Og Klasse*, Vol 44(122): 181-200. <https://doi.org/10.7146/kok.v44i122.25052>.
- Regeringen 2004: *Regeringens strategi mod ghettoisering*. København: Regeringen.
- Regeringen 2010: *Ghettoen tilbage til samfundet: et opgør med parallelsamfund i Danmark*. København: Regeringen.
- Regeringen 2015: *Hovedstaden. En metropol i vækst*. København: Regeringen.
- Regeringen 2018a: *Økonomisk analyse nr. 30. Parallelsamfund i Danmark*. København: regeringen.
- Regeringen 2018b: *Ét Danmark uden parallelsamfund*. København. Regeringen.
- Sandercock, Leonie 2003: *Cosmopolis II: mongrel cities of the 21<sup>st</sup> Century*. London: Continuum.
- Shore, Cris & Susan Wright 2003: *Anthropology of policy: Perspectives on governance and power*. Routledge.
- Simmel, Georg 1950: »The Stranger«, in K.H.Wolf. (ed.) *The Sociology of Georg Simmel*. Glencoe: The Free Press.
- Simonsen, Karen Bakkær 2016: Ghetto-Society-Problem: A Discourse Analysis of Nationalist Othering. *Studies in Ethnicity and Nationalism* Vol 16(1): 83-99. <https://doi.org/10.1111/sena.12173>.
- Skovgaard Nielsen, Rikke et al. 2016: *DIVERCITIES: Dealing with Urban Diversity – The case of Copenhagen*. Copenhagen: Danish Building Research Institute, Aalborg University.
- Socialministeriet 2006: *Den almene boligsektors fremtid*. København: Socialministeriet.
- Social- og Integrationsministeriet 2012: *En styrket integrationspolitik*. København: Social- og Integrationsministeriet 2012.
- Stender, Marie 2018: »Efter vi er blevet en ghetto ...: Dystopisk stedsbranding i udsatte boligområder«. *Tidsskriftet Antropologi* Nr 78: 15-33.
- Velfærdsministeriet 2008: *Den almene boligsektors styring*. København: Velfærdsministeriet.

## From »exposed area« to »ghetto«: The transformations of national- and local representations of social housing estates and urban diversity in Denmark

During the past two decades, discourses on “ghettoization” and “parallel societies” have gained political ground in Denmark. The discourses illustrate the way different policy areas such as urban and housing issues and migration and integration issues to an increasing extent intersect. Based on an analysis of political documents from the Danish government and the municipality of Copenhagen from 1995-2018, this article explores how national and local problem representations develop over time, and how an increasing focus on integration of ethnic minorities is interwoven with shifting positive or negative visions for urban diversity. The article shows a change in the problem representations of social housing from something that involves general social and structural conditions to a responsibility of “non-Western migrants and their descendants,” and thus represents a racialisation that legitimizes spatial changes. Despite shifting political regimes, there is a certain progression in the unfolding and effectuation of the discourse on ghettoization. Along this process, local and national problem representations approach one another, e.g. in evaluations of forms of positive diversity such as “mix” of people and housing that involve sale and innovation, and of negative ethnic diversity which is seen as a threat to social cohesion.

Key-words: ghetto, policy, urban, integration, diversity, racialization