

# DE OPDELTE BYER

**Artiklen beskriver, hvordan byernes sociale fragmentering bliver større og større til trods for stor politisk bevågenhed.**

Af Jacob Norvig Larsen & Hans Thor Andersen

## En social opdelig af byen er ikke ny

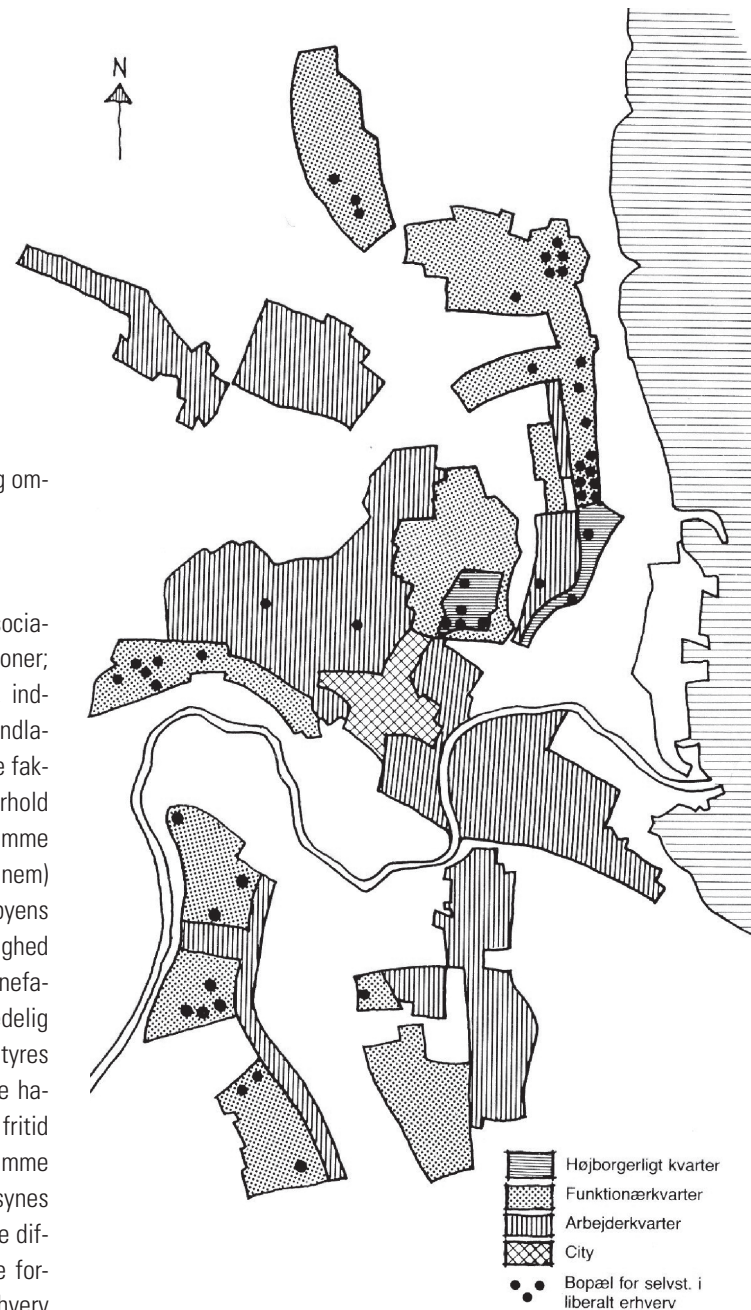
Gennem mere end et århundrede har byernes fysiske og sociale tilstand været genstand for offentlig debat; oprindeligt under betegnelsen sanering, hvor sigtet var at gøre byen sund, senere byfornyelse, kvarterløft og helhedsplaner, hvor sigtet er blevet stadigt bredere og indsatsen mere kompliceret. Offentligheden reagerede med krav om indgriben i uacceptable forhold i fattigkvartererne, hvor tusindvis af samfundets fattigste borgere levede under usle forhold. Uvilkårligt kobledes det fysiske forfald og fattigdommen i de fattigste kvarterer med koncentrationen af sociale problemer og sygdomme samt moralsk forfald, dvs. kriminalitet og prostitution.

En social opdeling af byerne er på ingen måde ny; middelalderens byer bar tydeligt præg af, at de rigeste og mægtigste, købmændene, adelen, øvrigheden, beboede de mest attraktive bydele (centrum), håndværkere slog sig ned langs hovedgaderne, og i byernes udkant boede så samfundets fattigste, hvis de da ikke blev forvist til at bosætte sig uden for bymuren. Den sociale opdeling eller segregation afspejler både sociale og økonomiske forskelle (uddannelse, indkomst, beskæftigelse) og fysiologiske forskelle som køn, etnicitet, alder samt kulturelt betingede forhold, herunder individernes præferencer. I den moderne by genfindes disse

træk let; figur 1 viser Skives sociale opdeling omkring 1980, baseret på arbejdsstilling.

## Byerne opdeles på nye måder

Skives sociale geografi har udgangspunkt i sociale klasser og deres socioøkonomiske positioner; der er en tæt forbindelse mellem arbejde, indkomst, uddannelse og status, og det er grundlaget for opdelingen af Skive. Men også andre faktorer har betydning: Det gælder så basale forhold som køn, alder, familieforhold (vi har ikke samme præferencer for bosætning hele livet igennem) og etnicitet. Mens unge tiltrækkes af "byens lys" og er ovenud tilfredse med en lille lejlighed bare det er centralt, så søger de fleste børnefamilier større boliger, gerne med have og fredelig beliggenhed. Boligpræferencer kan også styres af fritidsinteresser – nogen er passionerede haveudyrkere, mens andre ikke vil bruge deres fritid på havearbejde, selvom de i øvrigt har samme økonomiske og sociale baggrund. Generelt synes samfundsudviklingen at gå mod stadig større differentiering; dvs. vi udvikler fortsat særlige forståelser og behov, efterhånden som nye erhverv og uddannelser sammen med nye samlivsformer og livsstile folder sig ud. Det påvirker selvkært også vores boligpræferencer og medvirker således til, at byerne opdeles på nye måder, uden at de gamle opdelinger har mistet deres betydning.



Skives sociale geografi omkring 1980: Denne kortlægning demonstrerer tydeligt den sociale opdeling af byen i bestemte klasser. Kilde: Mølgaard, J (2000).

En socialgeografisk opdeling af en bys befolkning behøver ikke i sig selv at være et negativt fænomen, det afhænger af, om der er tale om præferencebårne eller ekskluderende opdelinger. Omvendt betyder voksende økonomiske forskelle i samfundet sammen med mindre tolerance over for etniske minoriteter, at segregationen bliver af en mere alvorlig karakter.

### Boligmarkedet spiller en hovedrolle

Segregation – den geografiske adskillelse af forskellige grupper i samfundet – er imidlertid også afhængig af lokale forhold som topografi og boligmarkedets organisering; det sidste spiller en hovedrolle i denne sammenhæng, idet 2/3 af segregationen skyldes boligejerformen (Andersen et al, 2000). I tabel 1 ses fordelingen af boligtyper i Københavns Kommune 1981 – 2010 fordelt

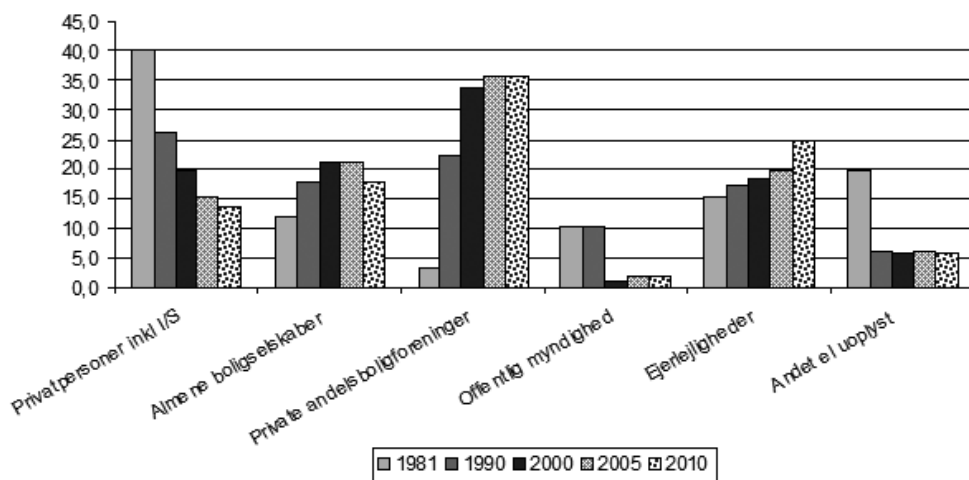
efter ejerform. I betragtning af et moderat byggeri gennem de seneste årtier er ændringerne i ejerformen imponerende store; det skyldes, at mange udlejningsboliger er blevet omdannet til andelsboliger eller ejerlejligheder. Denne omdannelse har samtidigt igangsat en påkrævet modernisering af mange boligejendomme, men det har også haft store konsekvenser for beboersammensætningen: Det er blevet sværere for de svageste grupper at finde bolig i København, og de moderniserede andels- eller ejerlejligheder overtages af den nye middelklasse. Den stærkt forbedrede boligstandard med moderne bad og køkken, centralvarme samt sammenlægninger af små lejligheder gør, at det ikke længere er helt så presserende at flytte ud til forstæderne som tidligere; familier med børn bliver i stort omfang boende i de ældre bydele. Den samme udvikling

fandt sted et årti tidligere i Stockholm og med nogenlunde samme konsekvens; middelklassen indtager de centrale bydele og efterlader 1960ernes og 1970ernes forstæder til samfundets svagere grupper.

Den københavnske succeshistorie har dog en negativ side; de marginaliserede grupper, eksempelvis lavindkomstgrupper, indvandrere, førtidspensionister, enlige er hverken forsvundet eller blevet rige og selverhvervende. De er i stedet koncentreret til de dele af den almene sektor, der har den største beboerudskiftning, hvorved koncentrationen af svage grupper øges, jf. figur 2. Og når netop de nyere almene boligbebyggelser ofte ligger placeret i udkanten af større byer, ja så opstår der netop særlige kvarterer med mange socialt svage beboere.

### Byer opdelt i enklaver forsvinder ikke

I midten af 1990erne satte en række borgmestre fra den københavnske vestegn gang i en debat om segregationen, især den hurtigt voksende etniske segregation; snart handlede debatten om ghettoer, udstødning og eksklusion af sociale grupper. Indtil da var fænomenet kun kendt fra udlandet, mens den danske velfærdsstat almindeligvis opfattedes som garant mod en sådan opdeling af samfund og byer. Fra starten af 1990erne gjorde to nye træk sig gældende ved udviklingen: Dels begyndte de sociale udgifter i visse bydele at vokse meget hurtigt, dels ændredes den etniske sammensætning sig med nye kulturelle og sociale problemstillinger i de samme bydele. Fra politisk side, dvs. den nyligt tiltrådte socialdemo-



Figur 1: Etageboliger i Københavns kommune fordelt efter ejerform 1981 – 2010 (%). Kilde: Danmarks Statistik, databanken.

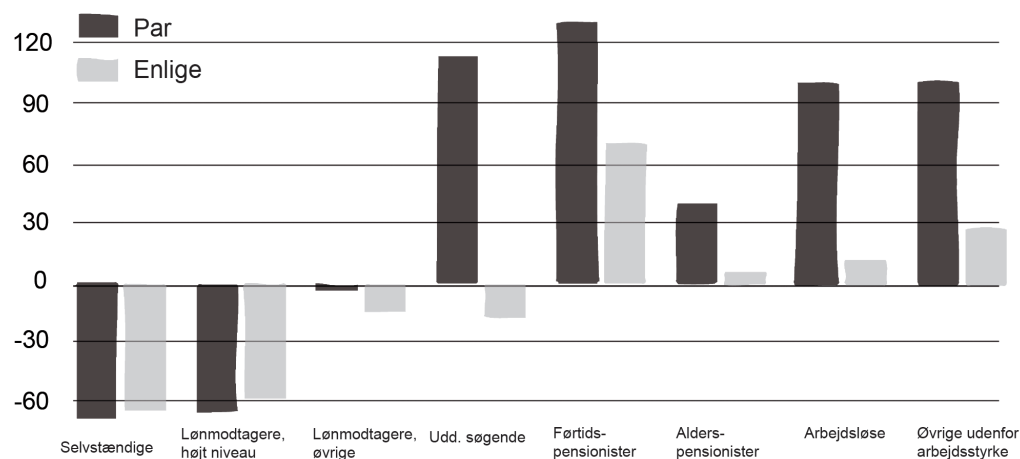
kratisk-ledede regering, ønskede man at komme de socialdemokratiske vestegns- og storbyborgmestre til hjælp og sætte massivt ind med velfærdspolitiske midler for at hindre ghettoer i at udvikle sig. En stor del af inspirationen til en ny tilgang kom fra andre lande i EU, hvor der også var fokus på at hindre opdeling af byer og samfundet som helhed og sikre den en overgang meget omtalte sociale sammenhængskraft (social cohesion). Med inspiration fra især Nederlandene, England og Skotland blev der, i stedet for den traditionelle byfornyelse, indført nye virkemidler: Kvarterløft, helhedsorienteret byfornyelse, områdeløft og siden også mulighed for salg af almene boliger samt nedrivning af boliger. Samtidig er der etableret hotspots og visitationszoner, hvor det brænder på social set og rent bogstaveligt, når affaldscontainere og biler bliver sat i brand, mens ambulancer og brandvæsen somme tider ikke kan operere uden at blive mødt med stenkast o. lign. Ligesom de nyere danske indsatser på det bypolitiske område ligner politikken i udlandet, så gælder det også erfaringerne: Mange byer er ikke mindre opdelt, men snarere mere opdelt end før.

### Indsatser der har fejlet

Generel socialpolitik virker lige så godt eller bedre end områdebaserede indsatser (van Gent et al 2009). Det er ganske komplekst, men udenlandske og danske erfaringer peger på især tre felter, hvor områdebaserede indsatser synes at have fejlet: (1) lokalsamfund versus bykvarter, (2) fysisk forandring versus processer og (steds-)identitet og (3) gentrifikation versus mobilitet.

### Skalaproblemer

**1.** Kernen i idéen om områdebaserede indsatser er, at hvis man sætter måltrettet ind over en bred kam



Figur 2: Over- og underrepræsentation af socioøkonomiske grupper i den almene sektor, 1997. Kilde: Madsen & Hornstrup, 2000

til både sted og beboere i et afgrænset kvarter, så opnås en større effekt end den almindelige, generelle og sektoropdelte indsats, fx. social-, beskæftigelses- eller kulturpolitik. Den implicite antagelse er, at der eksisterer en direkte sammenhæng mellem lokalsamfund og sted, dvs. bydel/bykvarter. Samtidig har det været et kriterium for udvælgelse af kommunale kvarterløftprojekter til statslig støtte, at der ikke kun bor socialt dårligt stillede personer i området, men også ressourcerstærke personer og familier, lokale foreninger, virksomheder, institutioner mv. Kvarteret skulle være mangfoldigt og blandet. Selv om der efter 15-20 års forsøg endnu ikke er dokumentation for, at det skulle hjælpe til at løfte et bykvarter socialt, så fremføres blandingsideologien fortsat i 2011 af for eksempel socialdemokratisk kommunalordfører Rasmus Prehn: "Den almindelige antagelse fra boligbevægelserne og kommunerne er, at de kommuner, der har været gode til at

blande boligformer med folk fra forskellige baggrunde, skaber mest uddannelsesmæssig mobilitet og mindst kriminalitet. Jeg er overbevist om, at det forholder sig sådan" (Due 2011).

Et problem er skalaen. Selv om man skulle kunne identificere et lokalsamfund (community) i en bestemt bydel, så findes der ikke lokalsamfund med 10.000 medlemmer. Evalueringen af 39 bykvarterer i det engelske New Deal For Communities program 1998-2008 viste, at bykvarterer i den størrelse simpelthen er for store til at give mening for beboerne (Lawless 2011). Der er næppe grund til at forvente, at det skulle være meget anderledes for beboere i danske kvarter- og områdeløftområder med 8.000, 16.000 eller endog 24.000 beboere, som i det nye Skt. Kjelds Kvarter i Københavns Kommune. Lokalsamfund, hvor en eventuel social naboskabseffekt skulle kunne findes, er langt, langt mindre; måske kun på et par

hundrede medlemmer. Efter 15 år med kvarter- og områdeløft er tendensen, at projektområderne bliver stadigt større.

Et andet problem er forestillingen om, at der på et bestemt sted kun findes ét lokalsamfund (community), hvor beboerne mere eller mindre har samme opfattelse af problemer og behov for forbedringer. Både i evalueringen af det engelske 1998-2009 New Deal for Communities (Lawless 2011) og undersøgelser af kvarterløft i Danmark kom den indre rivalisering til udtryk: I det engelske tilfælde som en konflikt om at sikre flest midler til sin egen etniske gruppe, i danske kvarterløft som en lammelse af beslutningsprocessen på grund af konflikt om ressourcerne mellem lokale grupper (Agger & Larsen 2009, Agger 2005). Der er et konstant dilemma mellem effektivitet og legitimitet. På den ene side er det væsentligt faktisk at få truffet beslutninger og få dem gennemført i praktiske forbedringer, og det peger i retning af, i stedet for en valgprocedure, at foretage udpegning af "the right people in the right place." Det forbedrer effektivitet inden for tidsrammerne (Batty et al 2010). På den anden side, og det gælder især i større områder, som i praksis indeholder mange underområder (communities), vokser risikoen for stridigheder, hvis man benytter udpegning i stedet for en valgprocedure.

### **Færre midler**

**2.** Generelt er midlerne til byfornyelse blevet reduceret betydeligt, siden de første danske kvarterløft startede i 1990'erne fra omkring 2 milliarder kroner pr. år til en kvart milliard kr. i 2011. De første syv kvarterløft havde for eksempel en samlet budgetramme på over 1 milliard kroner.

Hovedparten af de nu færre midler anvendes fortsat til bygningsforbedring, og det lykkes i stigende grad at involvere private investorer og developere i byfornyelsen (Jensen 2009). Alligevel betyder det, at de synlige resultater er blevet færre i takt med, at midlerne er reduceret.

## Mennesker bliver løftet socialt, og steder bliver løftet fysisk (og økonomisk) – bare ikke sammen og på samme tid.

Der prioriteres ofte to-cifrede millionbeløb på processen, eksempelvis for at styrke stedsidentitet og tilknytning til kvarteret, idet det antages at fremme sociale og økonomiske forandringer – uagtet, at ingen beboere kendte X-kvarter før det, på foranledning af områdeprojektet, blev defineret og afgrænset. Som en virksomhedsejer sagde om et stort københavnsk områdeløftprojekt: "Hvorfor skal vi vide, at vi bor i Haraldsgade-kvarteret, og at områdeløftet er en aktør, man kan samarbejde med? For eksempel har de fleste fået jakker med logoer på, som de går rundt med for at synliggøre områdeløftet. De skulle hellere træde i baggrunden og fokusere på at samarbejde med lokale" (Larsen et al 2011). Desuden synes de lovede fysiske forbedringer sjældent indfriet ved projekternes afslutning (Nielsen et al 2010, Andersen et al 2009, Larsen et al 2003).

### **Succes, men ikke for de oprindelige beboere**

**3.** En områdebaseret indsats har til formål at løfte et område socialt og integrere bydelen i den øvrige by. Mens mange projektaktiviteter er blevet gennemført som planlagt, så er selve løftet af området næppe sket på den måde, som var forventet ud fra forestillingen om social blanding som løftestang. Ideologien ønsker et samlet fysisk og socialt løft af kvarteret til gavn for dets oprindelige beboere i modsætning til 1940-1980'ernes totalsanerings social engineering, hvor kvarterets oprindelige befolkning næsten bogstaveligt blev bulldozet ud. I kvarter- og områdeløft er det sket på en anden måde: Enten i form af et individuelt, socialt løft af personer og familier – og så flytter de ud af området, så snart de har mulighed for det. For eksempel siger Jesper Rohr Hansen: "I Vollsrose så vi, at folk, der fik sig en uddannelse og et vellønnet arbejde, flyttede et andet sted hen. Det er ikke hensigtsmæssigt i forhold til en målsætning om at løfte tilbageværende beboere socioøkonomiske status og kvarteret generelt" (Due 2011). Spørgsmålet er dog om ikke, der altid har været sådanne 'transitionszoner' i byerne, som gradvist sluser (nogle men ikke alle) immigranter ud i det omliggende samfund? Det gjaldt i København omkring år 1900, og det gjaldt fortsat omkring år 2000. Eller der sker en udskiftning af kvarterets beboere gennem gentrifikation, hvor fysiske forbedringer i kvarteret fører til stigende ejendomspriser og huslejer, som skubber de oprindelige beboere ud. Det tidligere hotspot er blevet hot på en helt anden måde, og velhavende bohemer overtager kvarteret. Kvarteret er blevet løftet op på niveau med andre bydele.

Med andre ord virker kvarterløft ganske godt både over for mennesker og steder. Mennesker bliver løftet socialt, og steder bliver løftet fysisk (og økonomisk) – bare ikke sammen og på samme tid. Det sker bare på en anden måde, end ideologien forudsiger, og der bliver ved med at være forskelle mellem byens kvarterer.

### De fysiske forbedringer er peanuts i forhold til problemerne

Byernes sociale fragmentering har fået større politisk bevågenhed, og resultatet har været et hastigt voksende antal initiativer i hurtig rækkefølge gennem den sidste snes år; ofte uden at afvente eventuelle evalueringer inden den næste indsats præsenteres. I dag er der en udbredt tiltro til blandede bydele og boligområder som effektivt middel mod segregationens negative virkninger. Der er desværre ikke dokumentation herfor; emnet er dårligt undersøgt og overdøves af stålsatte meninger om sprednings- og uddyndingsstrategiers velsignelser. Tilsvarende er der en massiv tillid til fysiske forbedringer som middel til at opnå blandede boligområder og dermed mindske segregationen. Kun sjældent relateres problemstillingen til sociale forhold og processer i samfundet som helhed: Kvarterløft og områdefornyelse har ydet en omfattende indsats, men i sammenligning med forandringer på arbejdsmarkedet, i social- og skattepolitikken, er der tale om peanuts.

Er de boligsociale indsatser permanente? Meget tyder på, at de bypolitiske problemer ikke løses ved de hidtil anvendte midler. Skal der for alvor gøres op med segregationen, eller den sociale,

demografiske og etniske opdeling i de danske byer, skal der tages fat på en række "tunge" emner: Boligpolitik, skattepolitik, arbejdsmarkeds- og socialpolitik mm – alt sammen emner få politikere tør udfordre. Det er ikke den fysiske planlægning, der skal løse de sociale problemer – det er sociale indsatser.

#### Om forfatterne

Hans Thor Andersen, dr. Scient. i socialgeografi og bypolitik, forskningschef, SBI, Aalborg Universitet. HTA har udgivet en række bøger og artikler, senest *The End of Urbanization? Towards a New Concept or Rethinking Urbanization* *European Planning Studies*, 2011, vol 19:4. Medforfatter til *Byen I Landskabet - Landskabet I byen* Geografforlaget 2009.

Jacob Norvig Larsen, kandidat i geografi og samfundsfag og PhD i erhvervsøkonomi er seniorforsker ved Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet. Han forsker blandt andet i byudvikling og byfornyelsens organisering.

#### Referencer

Agger A (2005) Demokrati og deltagelse - et borgerperspektiv på kvarterløft. PhD-afhandling, Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Agger, A & Larsen J N (2009) Exclusion in Area-based Urban Policy Programmes. *European Planning Studies*, Volume 17, Number 7, July 2009, pp. 1085-1099.

Andersen, H.S.; Andersen, H.T. og Ærø, T (2000): Social polarisation in a segmented housing market. *Social segregation in Greater Copenhagen*. *Geografisk Tidsskrift*, pp 71 – 83.

Andersen HS, Bjørn, S. Clementsen, A, Gottschalk, G, Nielsen, H, Larsen, JN, Scherg, RH & Suenson, V (2009) Evaluering af indsatsen i fem kvarterløftsområder 2002-2008. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Batty, E et al (2010) *The New Deal for Communities Experience: A final assessment. The New Deal for Communities Evaluation: Final report – Volume 7*. Department for Communities and Local Government. London.

Due, H (2011) Eksperter: Blandede boligområder er ikke social løftestang. *Information* 24. juli 2011.

Jensen, J O (2009) Demokrati og deltagelse. SBI-rapport 2009:25. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Larsen, JN & Andersen, HS (2003) Kvarterløft i Danmark: Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002. Statens Byggeforskningsinstitut, Hørsholm.

Lawless, P (2011) Big Society and community: lessons from the 1998-2011 New Deal for Communities Programme in England. *People, Place & Policy Online*, Vol. 5/2, pp. 55-64.

Madsen, B & Hornstrup, M (2000) Analyser af situationen på boligmarkedet. Boligselskabernes Landsorganisation, København.

Mølgaard, J (1984) Byens sociale geografi. *Studier af Skive*. SBI-byplanlægning 47, Hørsholm, 1984.

Nielsen, H, Graulund, A, Scherg, RH & Andersen, HS (2010) Evaluering - Den særlige byfornyelsesindsats 2004-2010. Socialministeriet, København.

van Gent, W P C, Muster, S & Ostendorf, W (2009) Disentangling neighbourhood problems: area-based interventions in Western European cities. *Urban Research and Practice*, Vol. 2, pp. 53-67.