

AMID Working Paper Series 16/2002

Effekten af den boligsociale indsats over for indvandrere og flygtninge¹

Inger Koch-Nielsen og Ivan Christensen
Socialforskningsinstituttet

1. Indledning

Regeringens Byudvalg blev nedsat i 1993 og bestod af ministre fra 6 ministerier (By- & Bolig-, Social-, Finans-, Indenrigs-, Undervisnings- og Kirkeministeriet). Nedsættelsen af Byudvalget skete på foranledning af stigende sociale problemer samt tiltagende koncentration af indvandrere og flygtninge i en række større boligområder især placeret i Københavns sydlige og sydvestlige forstæder.

Byudvalget igangsatte i efteråret 1994 en række indsatser. Næsten 500 boligområder modtog en form for støtte: 173 boligområder fik støtte til at reducere huslejen, 176 til fysiske forbedringer og 391 til en social indsats. Den sociale indsats bestod i ansættelsen af beboerrådgivere i 98 boligområder samt økonomisk støtte til sociale aktiviteter. Staten, lokale myndigheder og Boligselskabernes Landsforening finansierede indsatsen med ca. 2.1 mia. kr. Staten skulle bidrage med 1.5 mia. kr., Boligselskabernes Landsforening med 305 mio. kr. og kommunerne med 274 mio. kr. Desuden blev det forventet, at omprioriteringer af boligselskabernes lån ville betyde et yderligere bidrag på 6 mia. kr. Efter planen skulle indsatsen foregå i perioden 1994-1997, men støtte til hovedparten af den sociale indsats er blevet forlænget til og med 2002.

Byudvalget opstillede i sin handlingsplan 30 forskellige forslag til at forbedre boligområdernes situation. Forslagene kan inddeles i:

¹ Dette arbejdspapir er et notat udarbejdet for Akademiet for Migrationsstudier i Danmark i forbindelse med en kortlægning af integrationsforskningen i Danmark siden 1980, udført i opdrag af Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Projektet vil blive sammenfattet i en endelig rapport, der forventes udgivet af Ministeriet i løbet af efteråret 2002.

- Direkte indsats til at forbedre boligområdernes sociale situation.
- Undervisning og uddannelse af indvandrere og flygtninge.
- Ændring af regler vedrørende indvandrere og flygtninge.
- Tiltag rettet mod bekæmpelse af kriminalitet.
- Ændring af regler og institutioner som fordeler boliger til boligsøgende.
- Renovering af bomiljøet og huslejenedsættelse.
- Overførsel af midler til kommuner med problemområder fra andre kommuner.

15 af forslagene i handlingsplanen var direkte rettet mod at styrke integrationen af indvandrere og flygtninge, herudover er der flere forslag, som har brede målgrupper – herunder etniske minoriteter – eksempelvis kan kriminalitetsreducerende tiltag siges at falde inden for denne kategori.

Forslagene konkretiserede 2 hovedstrategier, som i den sammenfattende evaluering (Andersen 1999b) benævnes henholdsvis *nærmiljøstrategien* og *konkurrenceevnestrategien*. Ifølge nærmiljøstrategien skulle vilkår og muligheder forbedres for socialt svage beboere – herunder etniske minoriteter – ved en indsats i nærmiljøet, hvor lokale ressourcer så vidt muligt blev inddraget. Et centralt element i strategien var at forbedre samarbejdet mellem boligområder, kommuner og andre lokale aktører i løsningen af problemerne. Med konkurrenceevnestrategien skulle der iværksættes en social, fysisk og økonomisk indsats for at øge boligområdernes attraktivitet, omdømme og konkurrenceevne for at mindske fraflytningen fra bebyggelserne, og for at kunne tiltrække andre beboergrupper end kun indvandrere og socialt svage.

Herudover har det været en (implicit) målsætning for Byudvalget at forbedre levevilkårene for beboerne i de problemramte boligområder.

Dette notat baserer sig primært på evaluering af Byudvalgets indsats i årene 1994-1997 fra Socialforskningsinstituttets (SFI) og Statens Byggeforskningsinstitut – nu By-og Byg (SBI), som er det projekt vi selv har været inddraget i. Der trækkes også på andre rapporter om Byudvalget samt et par rapporter om etniske gruppers bosætning. Notatet skal belyse to spørgsmål:

1. Medvirker den boligsociale indsats til, at etniske minoriteter i de belastede boligområder er/føler sig integreret i samfundet.
2. Findes der endvidere forskningsmæssig viden om, hvorvidt indsatsen har betydning for den boligmæssige segregering.

Indledende skal understreges, at anledningen til de forskellige evalueringer af byudvalgsarbejdet i vid udstrækning har været, hvordan man skulle gribe den *fremtidige* boligsociale indsats an, hvilket i praksis blev via en fortsættelse af byudvalgsarbejdet til perioden 1998-2003 og via Kvarterløftsprojekterne. Opmærksomheden skal henledes på, at byudvalgsarbejdet ikke havde opsat direkte effektmål, succeskriterier eller evalueringsmål. I forhold til den konkrete indsats over for

flygtninge og indvandrere har det spillet en rolle, at der i boligområderne har været en latent konflikt mellem på den ene side at lave aktiviteter for mere brede beboergrupper og på den anden side at lave projekter målrettet mere udsatte grupper. Således har det vist sig, at boligområderne ikke udgør homogene enheder, men derimod består af forskellige grupper med forskellige interesser (eksempelvis Nielsen & Uggerhøj, 1998, s. 50-51). For udmøntningen af de konkrete projekter, har det endvidere haft en betydning, at man i boligafdelingerne ikke har været interesseret i at synliggøre sine problemer og forstærke boligområdet stigmatisering ved at fokusere indsatsen på mere marginaliserede beboere som eksempelvis flygtninge og indvandrere. Endelig blev en række af evalueringerne gennemført direkte i forlængelse af byudvalgsindsatsen, hvorfor effekten endnu kan være begrænset.

Notatet er disponeret således, at baggrunden for Byudvalgets indsats – og indsatsens relevans – beskrives og diskuteres – med særligt henblik på temaerne integration, segregation og ghettoisering. Dernæst forsøger vi at give et overblik over de relevante indsatsers art og karakter. Vi tegner et billede af omfanget af den segregation, der var en vigtig baggrund for Byudvalgsindsatsen. Desuden beskrives baggrunden for de etniske minoriteters bosætningsmønstre med det formål at pege på faktorer, der forstærker segregationen. Endelig ser vi på betydningen af byudvalgsindsatsen for integrationen i boligområdet/samfundet og for segregationen mellem boligområder. Notatet afsluttes med anbefalinger og erfaringer som kan udledes på baggrund af udenlandske indsatser i udsatte boligområder, en række policy-anbefalinger samt et forslag til en kommende forskningsindsats indenfor feltet.

2. Byudvalgsevalueringen

2.1 Formål

Det drejer sig om en bestilt evaluering, hvor den etniske problemstilling kun var en mindre del af opgaven. Formålet med den samlede evaluering fremgår af tilbudsmaterialet:

”I evalueringen skal undersøges de samlede virkninger som byudvalgets initiativer får for bebyggelsernes økonomiske, sociale, fysiske og organisatoriske forhold, og om de har ført til et bedre (socialt) liv for beboerne. Specielt skal undersøges, om initiativerne har forbedret det enkelte boligområdes konkurrencesituation på det lokale boligmarked og om mere ressourcestærke befolkningsgrupper efterspørger boligerne. Desuden skal virkningerne for beboersammensætning og beboerstabiliteten i bebyggelserne undersøges og beboernes oplevelse af det sociale liv.”

2.2. Forståelsen af begreberne integration, segregation og ghettoisering

Vi må konstatere, at ordet integration hverken er anvendt i oplægget til evalueringen eller i opsummeringen af formålet med indsatsen i evalueringens opsamlende rapport (Andersen 1999b). Skal man søge at finde en *implicit* integrationsforståelse i oplægget og i de mange rapporter drejer den sig nok nærmest om følgende tre forhold:

- deltagelse i foreningsliv/beboerdemokrati
- fravær af afvigende adfærd – herunder hærværk/kriminalitet
- mere kontakt mellem indvandrere og danskere.

Så det implicitte integrationsbegreb synes især at være knyttet til det lokale. Der tænkes ikke på det større omgivende samfund, men deltagelse i foreningsliv og aktiviteter/projekter forventes på en ikke særlig eksplicit måde at forøge kendskabet til dansk og det danske samfund – og derigennem være ”a stepping-stone” til en mere generel integration. Projekter rettet mod integration på arbejdsmarkedet har kun spillet en meget lille rolle.

Det mål på integration, der anvendes i den opsamlende analyse af Byudvalgets effekt er *afdelingsbestyrelsernes vurdering af, om det er blevet bedre eller dårligere med integrationen af indvandrere og flygtninge.*

Der arbejdes derimod eksplicit med en tiltagende *segregation* – forstået som en for stor andel (uspecificeret) af etniske minoriteter i visse almene boligområder. Segregation er også defineret nemlig som ”en rumlig adskillelse af forskellige befolkningsgrupper, således at de bor i forskellige dele af byerne, og at nogle grupper koncentrerer sig i bestemte bydele. Segregationen bliver et problem, når den medvirker til at øge uligheden i samfundet ved at øge kulturelle og sociale forskelle” (Andersen 1999b s. 97).

Byudvalgets egne lidt modstridende formål må her tages i betragtning: formålet var på den ene side at gøre områderne attraktive for mere ressourcestærke familier og mindske andelen af såvel etniske minoriteter (den gang kaldet indvandrere og flygtninge) som socialt belastede/belastende danskere. På den anden side var formålet, at trivselen i områderne skulle øges – også for de svage grupper, herunder etniske minoriteter. I den opsamlende evaluering er der lagt størst vægt på beboersammensætningen i de støttede områder.

Der arbejdes heller ikke ud fra et begreb om *ghettoisering*, idet områderne ikke er karakteriserede af to væsentlige elementer, som konstituerer dette begreb, nemlig forekomsten af en homogen beboergruppe og ”statens fravær” eller institutionel afsondring (Børresen 2000). Selve byudvalgsindsatsen kan ses som et eksempel på ”statens nærvær”, og beboerne i de støttede boligområder tilhører forskellige heterogene grupper, hvorfor det er helt relevant at udelade ghettobegrebet – som samtidig er særdeles negativt ladet og virker yderligere stigmatiserende – ved beskrivelsen af områderne.

2.3. Materiale og metoder

Evalueringen baserede sig på et meget bredt materiale spændende fra mange case-studier over postspørgeskemaer og besøgssurvey til et omfattende registermateriale.

Case-studier har været gennemført stort set baseret på kvalitative metoder i en række af de belastede byområder. Sådanne studier har været gennemført af SBI/SFI, af AKF

(Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut) samt af Center For Socialt Arbejde. Børresen (2000) anvender både kvantitative og kvalitative metode til sine studier af Nørrebro og Albertslund.

Spørgeskemaer har været udsendt til boligafdelinger, afdelingsbestyrelser, kommuner og beboerrådgivere. Dette materiale blev indsamlet i 1997. Svarprocenten fra boligafdelingerne – i alt 500 – var på lige under 50 pct. Dette materiale er i de fleste analyser anvendt sammen med skemaerne fra afdelingsbestyrelserne. Her blev udsendt 476 skemaer og ca. 70 pct. returnerede. Af de involverede kommuner – i alt 91, svarede 58 pct. og af de 109 beboerrådgivere returnerede 91 pct. skemaerne.

Besøgsinterviews blev gennemført i 1998 med en stikprøve blandt ca. 1900 beboere i 40 bebyggelser udvalgt på basis af de problemer, der lå til grund for støtten fra Byudvalget og de indsatser, som – ifølge ansøgningerne – blev iværksat. Svarprocenten var ca. 70 .

Registerdata er udtrukket fra en række af Danmarks Statistiks registre for så vidt angår 50 pct. af boligerne og beboerne i de støttede områder – og til sammenligning er trukket en 5 pct.'s stikprøve af befolkningen. Det har drejet sig om boligdata, demografiske data, visse persondata fx uddannelse og beskæftigelse samt flytteeoplysninger.

3. Byudvalget og indvandrer-/flygtningeområdet

3.1. Baggrunden for og formålet med indsatsen på indvandrer-/flygtningeområdet

Indvandrerne som kom til Danmark som gæstearbejdere i 1960'erne og 1970'erne bosatte sig primært i hovedstadsområdet, hvor der var de bedste jobmuligheder og hvor der var ledige lejligheder, hvilket vil sige i den almene boligsektor. Fra midt i 70'erne har nyindvandringen primært fundet sted via familiesammenføringer, og der finder kun i begrænset omfang flytninger sted mellem kommunerne.

Børresen (2000) understreger by- og udbygningspolitikens rolle i 60'erne og 70'erne for forståelsen af indvandrernes boligsituation. Almenboligerne opført i disse år udgør mellem 44-68 pct. af boligbestanden i Glostrup, Rødovre, Albertslund, Ishøj, Herlev, Ballerup og Brøndby. Allerede i slutningen af 60'erne faldt efterspørgslen efter disse boliger, da ejerboligerne blev mere konkurrencedygtige på grund af skattefradrag og kapitalgevinster. I starten af 70'erne opstod der problemer med at udleje dele af de almene boliger. Indvandrerne/gæstearbejderne flyttede i vid udstrækning til disse områder – en udvikling, der blev forstærket af, at der i 1972 blev stillet krav om, at herboende indvandrere skulle råde over en "passende bolig" for at kunne få familiesammenføring. En del af indvandrerne var i forvejen bosat i disse områder, da mange virksomheder med behov for ufaglært arbejdskraft var placeret her. Saneringsbehovet blandt de eksisterende boliger bidrog også til, at indvandrerne flyttede til forstæderne. Endelig blev flygtninge som kom til Danmark i 80'erne og 90'erne i vid udstrækning anvist boliger i den almene boligsektor.

Formålet med byudvalgsindsatsen var en konsekvens heraf:

”En af de vigtigste årsager til, at Byudvalget blev dannet, var at der fra kommuner og boligselskaber kom meldinger om, at det var et voksende problem for dem, at der skete en koncentration af flygtninge og indvandrere i bestemte kommuner og boligområder. Dette var også baggrunden for, at en væsentlig del af Byudvalgets handlingsprogram drejede sig om indsatser overfor indvandrerne. Formålet med disse indsatser var for det første at få indvandrerne til at fungere bedre i bebyggelserne og derved generelt gøre områderne bedre at bo i. Det drejer sig især om at løse problemer med indvandreres manglende deltagelse i beboerdemokratiet og den generelt manglende kontakt og dialog mellem danskere og udlændinge, samt problemer som følge af andre normer end danskernes mht. brugen af boligområderne. For det andet var formålet at styrke indvandrernes ressourcer med henblik på at gøre dem bedre egnede til at fungere i det danske samfund” (Andersen 1999b s.85).

Det fremgår heraf, at de etniske minoriteter i denne sammenhæng nok mest betragtes som et af de ”problemer”, som indsatsen skal rette sig mod – og at de især spiller ind i spørgsmålet om ”den ændrede beboersammensætning”.

Det må dog nævnes, at den undersøgelse i kommunerne, som Byudvalget iværksatte før selv programmet blev vedtaget, syntes at vise, at de problemer, der prægede hovedsageligt de almene boligområder i stort omfang hidrørte fra socialt belaste(n)de danskere. I denne undersøgelse var de primære problemer i nævnte rækkefølge: arbejdsløshed, lav indkomst, familieproblemer, misbrugsproblemer, etniske (sproglige), kriminalitet, sindslidelser (Rapport fra Byudvalget 2 1994). Integrationsområdet var således ikke det felt, hvor man i kommunerne oplevede det mest akutte indsatsbehov.

I SBI/SFI’s evaluering blev de involverede kommuner, afdelingsbestyrelser samt beboerrådsgiverne bedt om at opgive de fem væsentligste aktuelle problemer i deres boligområder (i 1994, dvs. før indsatsen er gået i gang for alvor). I disse spørgeskemaer er ”manglende integration” blevet til en svarmulighed uden dog at være defineret mere specifikt.

Tabel 1.

De 5 højest rangerende boligsociale problemer i 1994 – ifølge kommunerne, beboerrådsgiverne og afdelingsbestyrelserne i de støttede områder.

Rangliste nr.	Kommuner	Beboerrådsgivere	Afdelingsbestyrelser
1	Dårligt omdømme	Få aktive beboere	Behov for renovering/forskønnelse
2	Manglende integration	Dårligt fungerende beboerdemokrati	For stor fraflytning
3	Problemer med børn og unge	For få tilbud om sociale aktiviteter	Få aktive beboere
4	Beboere med alvorlige sociale problemer	Problemer med børn og unge	Manglende integration
5	For stort antal fremmede	Problemer med hærværk Manglende integration	For få tilbud om sociale aktiviteter

Kilde: Munk 1999, tabel 3.1.

Svarkategorierne i skemaerne har ikke været helt de samme, da de har været udformet så de passede til de enkelte gruppers position. *Manglende integration* – som har været en svarkategori hos alle – har en ret forskellig placering: kommunerne placerer den som nr. 2 på ranglisten, afdelingsbestyrelsen som nr. 4 og beboerrådsgiverne som nr. 5. Det andet hovedtema for Byudvalget – segregationen – nævnes af kommunerne som nr. 5. Det er ikke muligt at se i hvilket omfang, der også gemmer sig oplevede problemer med de etniske mindretal bag nogle af de øvrige formuleringer som *dårligt omdømme* og *problemer med børn og unge*. Det er interessant, at problemerne rangeres så forskelligt af de forskellige aktører – og at det afspejler den rolle, som de har i relation til boligområderne.

Opgjort på en lidt anden måde kan vi se, at afdelingsbestyrelser, som repræsenterer 67 pct. af boligerne mener, at der er væsentlige integrationsproblemer og 36 pct. mener, at der er andre væsentlige problemer som følge af for mange indvandrere (Andersen 1999b, tabel 2.13)

3.2. Indsatsformer

Byudvalgets indsats bestod af støtte og adgang til omprioriteringer, der skulle udmøntes i fysiske forbedringer af bygninger og miljø, støtte til huslejenedsættelse samt tilskud til beboerrådsgivere og sociale aktiviteter. Fysiske forbedringer og huslejenedsættelser er ikke rettet specielt mod etniske minoriteters integration – men derimod tænkt som indsats, der skal modvirke segregation – eller sagt på en anden måde – fastholde eller tiltrække de ressourcestærke (danskere). Den største indsats – rent økonomisk – har ikke ligget på de sociale aktiviteter.

Der er fra flere kilder forsøgt fremskaffet et overblik over hvilke integrationsaktiviteter, der har været igangsat og hvilke målgrupper, det drejer sig om.

Ifølge en opgørelse fra Center for Tværkulturelt Boligarbejde (Dalsgaard 1998) blev der iværksat i alt 107 projekter, fordelt på 50 boligområder og 21 kommuner. Rapporten er baseret på 75 udfyldte spørgeskemaer fra beboerrådgivere. Tallet er således ikke i overensstemmelse med nedennævnte opgørelse hos Munk (1999), hvor 91 pct. af i alt 109 beboerrådgivere besvarede spørgeskemaet. Også forskellige opgørelsestidspunkter kan være med til at forklare denne forskel. I rapporten (Dalsgaard 1998) er aktiviteterne blevet inddelt i syv grupper: familieaktiviteter, fritidsaktiviteter, kulturelle arrangementer, rådgivning og information, beboerdemokratiske tiltag, undervisning og lektiehjælp, væresteder og aktivitetshuse.

- *Familieaktiviteterne* (13 projekter) er inddelt i: mødregrupper, forebyggende familieaktiviteter og rekreative familieaktiviteter hvoraf de fleste ”er målrettet kvinder og børn og indeholder typisk introduktion til det danske sprog, kultur og samfund. Nogle projekter er målrettet hele familien. Der lægges vægt på brugerstyring, forebyggelse og netværksopbygning.”
- *Fritidsaktiviteterne* (30 projekter) er inddelt i: pigeclubber, computerclubber, legecontainere, ferieaktiviteter, håndarbejdsaktiviteter og idræts- og friluftaktiviteter. De fleste aktiviteter henvender sig til ”foreningsløse børn og unge, men også til voksne og især kvinder. Nogle er målrettede bestemte nationalgrupper og køn, andre retter sig mod alle. Der er nogen overlapning mellem undervisning og fritidsaktiviteter.”
- *De kulturelle arrangementer* (9 projekter) drejede sig om enkeltstående evt. tilbagevendende begivenheder som fx kulturuge, fællesspisning. Disse arrangementer henvendte sig ”typisk til alle nationaliteter og formålet er at udbrede og styrke beboernes indbyrdes kendskab. Nogle arrangementer er enkeltstående, andre gentages. Arrangementerne er kendetegnet ved mange deltagere og megen brugerindflydelse”.
- *Rådgivning og information* (9 projekter) er inddelt i formidling og information om boligområdet og rådgivning. Nogle rådgivninger retter sig mod ”bestemte nationaliteter og tilbyder rådgivning på eget sprog. Der er også opsøgende initiativer og kurser, der lægger vægt på orientering om regler, husorden og samvær i alment byggeri. I nogle boligafdelinger er der særlige modtageinitiativer for nye beboere”.
- *Beboerdemokratiske tiltag* (7 projekter) – dækker over forskellige råd og udvalg. Det drejer sig om ”eksempler på, hvordan man på forskellig vis søger at inddrage indvandrere og flygtninge i de beboerdemokratiske processer. Initiativerne er typisk opdelt efter nationalitet, mens to børneråd går på tværs af nationaliteter.
- *Undervisning og lektiehjælp* (13 projekter), hvoraf ”de fleste tilbud rettet mod kvinder enten af en bestemt nationalitet eller alle indvandrere/flygtningekvinder

og omfatter hovedsageligt undervisning i dansk sprog, kultur og samfund. Lektiehjælpen henvender sig til skolebørn og voksne af alle nationaliteter”.

- *Væresteder og aktivitetshuse* (26 projekter) er inddelt i: børneklubber, væresteder for alle, væresteder for mænd, væresteder for kvinder og piger, væresteder for børn og unge. Væresteder er en bred betegnelse for steder, ” hvor folk kan mødes om mere eller mindre organiserede aktiviteter, som indbefatter både fritids - og undervisningsmuligheder. Der er væresteder for børn og voksne”.

Rapporten konkluderer, at der ikke er mange tilbud til mænd, ligesom der kun er få opkvalificeringsprojekter målrettet en fremtid på arbejdsmarkedet.

Selv om opgørelsen ikke er nogen evaluering, er den omtalt, fordi den synes at illustrere den spredte fragmentariske indsats overfor flygtninge og indvandrere, og samtidig er det bemærkelsesværdigt, at der ikke er projekter, som retter sig mod integration på arbejdsmarkedet.

I SBI/SFI's evaluering af Byudvalget indgår *en evaluering af 20 konkrete cases* fra 20 udvalgte boligområder (Vestergård et al. 1999). De udvalgte områder har modtaget støtte fra Byudvalget i form af beboerrådgiver eller boligsociale aktiviteter, og de fleste af områderne har desuden fået omprioriteringsstøtte. De har alle været præget af sociale problemer i større eller mindre grad. Fire af de udvalgte projekter, rettede sig mod integration af flygtninge og indvandrere og har drejet sig om dagtilbud for indvandrer- og flygtningemødre, aktivering af flygtninge og indvandrere samt undervisning af indvandrere og flygtninge. Rent konkret drejede det sig om:

- Mamma Mia – et mor-barnprojekt i Høje Kolstrup i Åbenrå
- Somalisk familieprojekt i Lindholmcentret i Nykøbing Falster
- Kulturcafeen i Vapnagård i Helsingør
- Cyklisterne fra Kongevænget i Hillerød

Ifølge rapporten har det været fælles for projekterne:

” – at man har søgt at inddrage indvandrere og flygtninge i boligområdet aktiviteter og hverdag: beboerdemokratiet, deltagelse i deres børns skolegang mv. og i det hele taget skabe en kontakt mellem gruppen af indvandrere og flygtninge og de danske beboere.” (Vestergård et al. 1999, s. 16). Målgrupperne for projekterne er kvinder og familier – men i cafeprojektet bliver det i realiteten kun mænd. For som det siges: ”Et andet væsentligt forhold, som gør sig gældende i forhold til aktiviteter for flygtninge og indvandrere er at etniske grupper ikke har tradition for, at kvinder og mænd deltager i samme aktiviteter”(Vestergård et al. 1999, s. 16).

Udover de fire projekter er der syv cases, der drejer sig om aktiviteter for børn og unge. Det drejer sig ofte om de institutionsløse børn og unge, som har tendenser til ”at hænge ud” og evt. lave ballade eller det der er værre – ofte netop fra de etniske minoriteter. Projekterne er nok forskellige, men det drejer sig i alle tilfælde om

forebyggende aktiviteter, der søger at fremme børnenes tilknytning til og medansvar for boligområdet. Der er i visse tilfælde problemer med at tiltrække piger – både danske og etniske til aktiviteterne, da ”*det generelt er et problem at tiltrække piger med en fremmedkulturel baggrund til aktiviteter, hvor der også er drenge, som følge af problemer med forældrenes accept*” (Vestergård et al. 1999, s.13).

SBI/SFI (Munk, 1999) har indsamlet et kvantitativt materiale gennem spørgeskemaer til beboerrådgiverne, boligafdelingerne og kommunerne i de støttede områder. På basis af *beboerrådgivernes* besvarelse kan vi identificere hvor mange beboerrådgivere, der har været engageret i projekter direkte rettet mod etniske minoriteter (her kaldet fremmedkulturelle):

- 71 pct. af beboerrådgiverne har været engagerede i at inddrage fremmedsprogede i foreningsarbejde.
- 69 pct. af beboerrådgiverne har været engagerede i integrationsaktiviteter for fremmedkulturelle unge.
- 58 pct. af beboerrådgiverne har været engagerede i integrationsaktiviteter for fremmedkulturelle voksne.
- 53 pct. af beboerrådgiverne har været engagerede i dagtilbud til fremmedkulturelle mødre.

På basis af spørgeskemaer til *afdelingsbestyrelsesformændene* i de støttede afdelinger kan vi identificere, hvor mange integrationsaktiviteter, der har været igangsat. Det skal bemærkes, at udtrykket ”integrationsaktiviteter” er anvendt i spørgeskemaet uden nøjere specifikation.

- 42 pct. af afdelingerne har haft integrationsaktiviteter for børn
- 37 pct. af afdelingerne har haft integrationsaktiviteter for unge.
- 41 pct. af afdelingerne har haft integrationsaktiviteter for voksne.

”*Der er kun foregået integrationsaktiviteter i lidt over halvdelen af de 250 afdelinger, som nævner at de har problemer med integration af indvandrere og fremmedkulturelle beboere*” (Munk 1999, s. 59).

Der er desuden foretaget en undersøgelse blandt de 91 *kommuner*, hvori de støttede boligafdelinger lå – hvoraf som nævnt kun 53 returnerede skemaerne.

- 69 pct. (= 37 kommuner) har været engagerede i sociale aktiviteter for indvandrere og flygtninge.
- 65 pct. (= 35 kommuner) har været engagerede i målrettede tilbud til indvandrere og flygtninge (Munk 1999).

Det kan vel diskuteres, hvordan omfanget af denne integrationsfremmende indsats skal vurderes. Og sandsynligvis skal den suppleres med ”kriminalpræventive projekter”, som nævnes af 72 pct. af beboerrådgiverne, samt med de aktiviteter, som i kommuneskemaet er kaldt: bekæmpelse af kriminalitet, fritidstilbud til børn og unge

samt sociale aktivitetstilbud for udsatte grupper. Men de dominerende indsatser har været brede beboeraktiviteter, med sociale og kulturelle arrangementer, væresteder, legesteder osv. Og det nævnes rundt omkring i rapporterne, at der har været en vis modvilje mod at anvende midlerne for snævert: ”Mange beboere og professionelle giver samtidig udtryk for, at en prioritering af udsatte grupper – eksempelvis flygtninge/indvandrere – kan risikere at give dårlig omtale og dermed virke yderligere stigmatiserende på områder, som gennem en årrække har kæmpet mod negativt image” (Uggerhøj 1996, s.32). For det første forudsatte opslutningen bag indsatsen, at den kom de store grupper af beboere til gode. For det andet har det været en almindelig antagelse i mange forsøgsprojekter, at et generelt løft og en generel indsats ville være med til at integrere svage grupper. Men det er en antagelse, der er blevet tilbagevist gang på gang (fx Jeppesen 1992).

Andersen (1999a, s. 85) konkluderer, at i alt 12-13 pct. af de sociale aktiviteter har været rettet direkte mod etniske minoriteter, og at de har været rimeligt spredt mellem afdelingerne, og Munk konkluderer (Munk 1999 s. 57) at ”Det er bemærkelsesværdigt, at der er relativt få integrationsprojekter, idet netop den manglende integration af de fremmedkulturelle beboere havde en meget høj prioritet i Byudvalgets 30 punkts program og angives især af kommunerne som et af de væsentligste problemer”.

4. Segregation

I modsætning til integration er – som tidligere nævnt - segregation defineret som ”en rumlig adskillelse af forskellige befolkningsgrupper, således at de bor i forskellige dele af byerne, og at nogle grupper koncentrerer sig i bestemte bydele. Segregationen bliver et problem, når den medvirker til at øge uligheden i samfundet ved at øge kulturelle og sociale forskelle” (Andersen 1999b, s. 97). Segregation bliver derfor målt ved bosætnings- og flyttemønstre.

4.1. Bosætningsmønstre

Overordnet gælder, at *indvandrere* bor geografisk meget koncentreret². 72 pct. bor i hovedstadsregionen, mens der i landkommunerne³ uden for hovedstadsregionen (hvor knap 1/3 af befolkningen som helhed er bosiddende) kun bor 5 pct. af indvandrerne. I de 10 kommuner med det største antal indvandrere (ekskl. 2. generation) i forhold til indbyggertallet, bor næsten halvdelen af alle indvandrere. Således bor 2/3 af alle indvandrere i kommuner, hvor kun 10 pct. af befolkningen som helhed bor. Især Ishøj, Albertslund, Farum, Brøndby og Københavns Kommuner er kendetegnet ved en høj koncentration af indvandrere (Hummelgaard & Husted, 2001). 26 pct. bor i et belastet boligområde, dvs. et boligområde som har modtaget midler fra Byudvalget.

Flygtninge bor geografisk mere ligeligt. Lidt over 1/3 er bosiddende i hovedstadsregionen stort set svarende til andelen af hele befolkningen. Herudover er der en betydelig spredning mellem kommunerne i regionerne med en kraftig overrepræsentation i København, Odense og Århus Kommuner. Flygtninge bor således

² Tallene beskriver situationen i 1997.

³ Landkommuner er kommuner, hvis største by har mindre end 10.000 indbyggere i 1990.

i relativt mindre omfang i de mindre kommuner. I 1997 er antallet af flygtninge i landkommunerne underrepræsenteret med en faktor 2 i forhold til befolkningstallet som helhed. I de belastede boligområder er flygtninge overrepræsenteret med en faktor $7\frac{1}{2}$ – dvs. 27 pct. af flygtningene bor i et belastet boligområde (Hummelgaard & Husted, 2001).

For 2. generations etniske minoriteter (født i Danmark) – er billedet en stærk koncentration i hovedstadsregionen, hvor 81 pct. af dem er bosiddende – med den betydeligste overrepræsentation i Københavns Kommune. Generelt er 2. generations etniske minoriteter særdeles kraftigt underrepræsenteret i landbokommunerne og omvendt overrepræsenteret med en faktor $6\frac{1}{3}$ (i alt 23 pct.) i de belastede boligområder (Hummelgaard & Husted 2001).

De *belastede boligområder* er bl.a. karakteriseret ved, at andelen af etniske minoriteter er mere end 7 gange så høj i disse områder som for befolkningen som helhed, og at den er blevet højere i perioden 1984-1993 (Børresen 2000).

4.2. Flyttemønstre

Hummelgaard & Husted (2001) har på baggrund af registerdata undersøgt forskellige socialgruppers og etniske minoriteters bosætning og flytninger mellem kommuner samt flytninger til og fra *belastede boligområder*. Registerne gør det muligt at følge hver enkelt persons livshistorie fra 1981 til 1997 (1998) – det skal bemærkes at startåret for indvandrere er 1984. Registerdataenes tidsinddeling bevirker, at eventuelle påvirkninger fra byudvalgsarbejdet i et vist – om end ikke fuldstændigt – omfang kan have en indflydelse. Emnet er som sådan ikke behandlet i rapporten.

Børresen (2000) har kvantitativt undersøgt henholdsvis en gruppe pakistanske og tyrkiske indvandreres boligvalg og bosætning – i alt 1.319 personer. Den geografiske afgrænsning er Nørrebro og Albertslund. Dette kombineres med et kvalitativt studie af processerne bag og årsagerne til boligvalgene. Det kvantitative studie sigter bl.a. mod at beskrive gruppernes mobilitet med udgangspunkt i 3 måletidspunkter, henholdsvis 1981, 1990 og 1996. Til det kvalitative studie er interviewet 10 førstegenerationsindvandrere og fem andengenerationsindvandrere.

Gitz-Johansen (2001) har gennemført en kvalitativ undersøgelse blandt etniske minoriteter i byudvalgsområdet Askerød ved Greve. Det undersøges, hvorfor man vælger at flytte til området, hvorfor man bliver boende, og hvilke fremtidige boligplaner man måtte have. Undersøgelsen baseres på ca. 30 interviews med indvandrere og flygtninge med forskellig etnisk baggrund samt med 4 nøglepersoner fra området.

Hummelgaard og Husted koncentrerer deres undersøgelse på *flygtninges* flyttemønstre. Flygtninge boligplaceres over hele landet ved deres ankomst til Danmark. Efter få års ophold flytter mange til de store byområder. Følges 3 årgange ses det, at antallet af flygtninge grundet tilflytningen mere end fordobles i Århus Kommune over en 10-årig periode (1984/86-1994/96). I Odense Kommune øges antallet med 45 pct. og i

hovedstadsregionen med mere end 75 pct. Ved at følge de 3 årgange viser det sig, at efter 10 års ophold er nettoflytningen *fra* landkommunerne på mere end 60 pct. – fraflytningen sker især i løbet af de første 3-4 år⁴. Mest markant er flytningen fra landkommuner i hovedstadsområdet. Det samme genfindes i andre årgange (Hummelgaard & Husted, 2001).

Endelig har Arbejderbevægelsens Erhvervsråd for Boligselskabernes Landsforening på basis af registerdata beskrevet beboerne i det almene byggeri i henholdsvis 1991 og 1997 (Boligselskabernes Landsforening 2001).

Repræsentationen af de etniske grupper i almene boliger i henholdsvis 1991 & 1997.

Figur 1: *Par* (repræsenteret med faktor)

Land/år	Østeuropa	Tidl. Jugoslavien	Mellemøsten	Afrika	Øvrige Verden
1991	1,6 ⁵	2,1	4,1	1,9	1,8
1997	1,2	3,3	4,7	2,8	2,3

Figur 2: *Enlige* (repræsenteret med faktor)

Land/år	Østeuropa	Tidl. Jugoslavien	Mellemøsten	Afrika	Øvrige Verden
1991	0,7	0,8	1,1	0,4	0,6
1997	0,6	0,9	1,4	1,1	0,7

Udviklingen fra 1991 til 1997 har betydet, at de etniske grupper fra det tidligere Jugoslavien, Mellemøsten, Afrika samt resten af verden er blevet endnu mere overrepræsenteret i de almene boliger. Den største stigning for par er blandt familierne fra det tidligere Jugoslavien, mens det for de enlige er blandt personer fra Afrika. Alle familier fra de udvalgte områder er overrepræsenteret i de almene boliger, mens billedet er næsten omvendt for enlige på trods af, at der har været en relativ stigning fra alle områder undtagen Østeuropa.

Samlet er overrepræsentationen af etniske familier fra mindre udviklede lande, som bor i almene boliger, steget med ca. 60 pct. i perioden 1991-1997, mens det blandt de enlige drejer sig om ca. 29 pct. Undersøgelsen viser også, at underrepræsentativiteten af danske familier og familier fra såkaldte meget udviklede lande er steget i perioden 1991-1997 (Boligselskabernes Landsforening 2001).

⁴ 1. januar 1999 trådte den ny integrationslov i kraft, hvilket bl.a. betyder, at flygtninge de første 3 år skal blive i den kommune, hvor de første gang får en varig bolig, medmindre der opnås en særlig flyttetilladelse. Endnu vides ikke i hvilken udstrækning loven vil påvirke flyttemønstrene.

⁵ Et tal over 1 angiver overrepræsentation og et tal under 1 underrepræsentation.

Ingen af disse undersøgelser kan imidlertid sige noget om effekten af Byudvalgets indsats – men nok sige noget om *baggrunden for de etniske minoriteters bosætningsmønstre*.

4.3. Baggrund for bosætningsmønstre

På baggrund af Gitz-Johansen (2001) og Børresen (2000) kan fremdrages følgende årsager til, at man vælger at flytte:

- For at bo sammen med landsmænd.
- Veludbygget netværk på tværs af landsdelene inden for de enkelte etniske grupper formidler information om ledige lejligheder.
- Manglende kendskab til det udviklede danske boligmarked.
- Begrænsede økonomiske muligheder.
- Stor udflytning fra de belastede boligområder.
- Almene boliger indeholder store lejligheder, som er velegnede til de relativt mere børnerige etniske familier.
- Begrænset kontakt til danskere gør det svært at få bolig på det (billigere) private boligmarked.

At man vælger at blive boende skyldes:

- At man føler sig godt tilpas i området.
- Nærheden til transport- & indkøbsfaciliteter, skole mv.
- Godt socialt netværk inden for den enkelte etniske gruppe.

Børresen (2000) fremhæver, hvordan især 1. generationsindvandrere ønsker at bo sammen med deres familie (onkler, tanter, søskende og forældre) og folk med samme kulturelle baggrund. I hendes interview med tyrkiske og pakistanske indvandrere bekræftes diskriminationen på det private udlejningsmarked. Diskriminationen er mindre markant på det almene boligmarked, som fungerer mere gennemskueligt funderet i ventelisteprincippet på trods af, at kommunernes anvisningspraksis kritiseres for at være uretfærdig. En pointe som også fremgår af Gitz-Johansen.

På baggrund af Børresen (2000) og Gitz-Johansen (2001) kan uddrages forskellige faktorer, som motiverer et fraflytningsønske – faktorer som sandsynligvis også får danskere til at fravælge disse områder:

- Huslejestigninger som ikke er fulgt op af en højere boligkvalitet eller bedre serviceniveau i området.
- Nuværende lejlighed er for lille.
- Området er et lavstatusområde (nævnes især af unge som arbejder uden for boligområdet).
- Området er socialt belastet.
- Et dårligt forhold til kommunen pga. den kommunale anvisningspolitik og manglende kommunal samarbejdsvilje mhp. at løse sociale og integrationsproblemer i området.

- For stor andel af etniske beboere, hvilket begrænser børnenes muligheder for at lære godt dansk og reducerer børnenes muligheder i det danske samfund.

Hummelgaard & Husted refererer en undersøgelse som viser, at en fast tilknytning til arbejdsmarkedet højner muligheden for at flytte fra et belastet boligområde i modsætning til, hvis man er uden for arbejdsmarkedet. Desuden er mønstret, at især ressourcestærke fraflytter, mænd flytter oftere end kvinder og etniske familier med børn flytter mindre end familier uden børn. Undersøgelsen peger på, at huslejens størrelse kun har begrænset betydning for fraflytningsmønstret.

En anden undersøgelse – som refereres af Hummelgaard & Husted (2001) – af etniske minoriteter fra Eksjugoslavien, Tyrkiet og Pakistan, som er opvokset i og har boet mindst 20 år i Danmark, viser, at hvis de frit kunne vælge, ville de helst bo i en bydel med en lav koncentration af etniske minoriteter. Mange, især tyrkere og eksjugoslaver, som bor i en bydel med en høj eller middelhøj koncentration af nydanskere, ønsker at bo i en bydel med færre nydanskere. Børresen (2000) skriver, at der blandt de unge etniske minoriteter er en tendens til, at man i mindre og mindre grad ønsker at bo *sammen med* familien – men ofte stadig i nærheden af denne.

4.4 Opsamling

I de områder, som har modtaget støtte fra Byudvalget, er andelen af etniske minoriteter i 1997 overrepræsenteret med en faktor 6½, og generelt er etniske minoriteter betydeligt overrepræsenteret i de almene boliger. Udviklingen i 80'erne og 90'erne viser, at overrepræsentationen af flygtninge og indvandrere stadig voksende, hvilket også gjaldt i byudvalgsområderne. Især i hovedstadsregionen og de større byer er overrepræsentationen betydelig, mens der er tale om en underrepræsentation i landkommunerne.

I indeværende materiale foreligger ikke data, som kan sige noget om, hvilken betydning integrationsloven fra 1999 har på flygtnings flyttemønstre, og det må understreges, at måletidspunkterne i vis udstrækning bevirker, at byudvalgsindsatsens påvirkning endnu er begrænset.

Der kan fremhæves flere grunde til, at de etniske minoriteter flytter til bestemte boligområder. Der er historiske strukturelle årsager, som er tæt forbundet med de økonomiske forhold samt by- og udbygningspolitikken i 60'erne og 70'erne. På aktørniveauet kan også fremdrages generelle træk. Få økonomiske muligheder, et relativt begrænset kendskab til det danske boligmarked og behovet for sociale netværk med samme kulturelle baggrund er vigtige dimensioner til forståelsen af de etniske minoriteters flyttemønstre. Et resultat er, at en fast tilknytning til arbejdsmarkedet højner muligheden for at fraflytte et belastet boligområde. Endelig synes der at være en tendens i retning af, at 2. generationsindvandrere i højere grad end deres forældre ønsker at bo i bydele med færre etniske minoriteter, og at man i mindre udstrækning ønsker at bo sammen med familien.

4.5 Byudvalgets betydning

Spørgsmålet om Byudvalgets effekt belyses ved at se på flyttemønstre og på ændringer i beboersammensætningen i den opsamlende evaluering, der beskriver udviklingen frem til 1998 (Andersen 1999a, s. 86-87).

Helt overordnet er der sket en *forbedring af beboerstabiliteten* i de støttede områder dvs. at der er sket et fald i fraflytningen og det er – som tilsigtet – især sket for de ressourcestærke grupper. Der er også sket et fald blandt indvandrerne og især blandt dem, der har boet i landet i lang tid (Andersen 1999a, tabel 5.8).

Der er ikke flyttet færre indvandrere til de støttede områder, dog er stigningen i overrepræsentationen blandt tilflytterne reduceret lidt i forhold til stigningen i overrepræsentationen af etniske minoriteter blandt tilflyttere til boligområder, som ikke har modtaget midler fra Byudvalget – især blandt tilflyttere fra 3. verdens lande. I de små kommuner er det især indvandringen fra Østeuropa der er øget (Andersen 1999a, tabel 6.8).

Sagt på en anden måde (Andersen, 1999a, s. 107-108) så er der nok sket en opbremsning i tilvæksten af indvandrere, men ”*der er fortsat en udvikling mod færre danskere og flere indvandrere*”. Og det er kun i hovedstadsområdet, at væksten er bremsset.

5. Integration

5.1 Aktørernes vurderinger

Spørgsmålet om Byudvalgsindsatsens betydning for integrationen af fremmedkulturelle beboere/indvandrere er blevet stillet til Kommunerne, beboerråd giverne og afdelingsbestyrelserne.

Afdelingsbestyrelserne mener, at det generelt er blevet et større problem, at der er for mange indvandrere. Udviklingen vurderes ikke helt så negativt, når der spørges direkte til integration: ”*Problemerne er især blevet større i de mindre og ældre afdelinger i kommuner uden for de stor byområder. Problemerne er derimod overvejende blevet mindre i store og nyere afdelinger i de store byområder*” (Andersen 1999a, tabel 4.11). Det gælder både problemer med integration og med for mange indvandrere. Mere specifikt forholder det sig således, at næsten halvdelen af de afdelingsbestyrelser, der har haft særlige integrationsaktiviteter mener, at de har hjulpet. Og de steder, hvor der ingen specifikke aktiviteter har været, er det kun ca. 1/6, som mener, at byudvalgsmidlerne har fremmet integrationen. Nøjes vi med at se på de bebyggelser, hvor afdelingsbestyrelserne har erklæret at have væsentlige problemer med integrationen, og hvor der har været igangsat aktiviteter, siger ca. halvdelen, at situationen er blevet bedre i modsætning til der, hvor der ingen aktiviteter har været – her svarer $\frac{3}{4}$, at situationen er uændret. Det betyder, at indsatsen ser ud til at have gjort en forskel.

I de afdelinger, hvor der har været igangsat integrationsaktiviteter for børn og unge, har det været med godt resultat i hhv. 1/3 og 1/2 af afdelingerne (ifølge afdelingsbestyrelserne) (Munk 1999, tabel 4.3).

De få *beboerrådgivere*, som ikke har været med i integrationsaktiviteter, mener, at situationen fsv. angår integration er uændret. I modsætning hertil står de, der har været med til 3 aktiviteter, idet lidt over halvdelen af disse finder situationen forbedret (Munk, 1999, tabel 4.17). Dette kan muligvis tages som en indikator på, at der skal en massiv indsats til for at hjælpe på integrationen.

Kommunernes vurderinger er så langt mere positive end afdelingsbestyrelsernes, idet 3/4 af kommunerne vurderer, at de bebyggelser, hvor der er væsentlige integrationsproblemer har udviklet sig til det bedre i byudvalgsperioden. Lidt mere end halvdelen af kommunerne angiver, at byudvalgsindsatsen har haft en positiv effekt i forhold til problemer relateret til børn og unge (Munk 1999, tabel 4.5), hvilket muligvis dækker over en formindskelse af problemer med integration af etniske børn og unge.

Også beboerne er blevet spurgt om forekomsten af problemer og problemgrupper i bebyggelserne. De er bl.a. blevet spurgt, om der er nogle beboergrupper, der skaber utryghed i bebyggelsen – og her var en af svarkategorierne indvandrere/flygtninge. Fra 16 til 30 pct. i de udvalgte boligområder svarer bekræftende (i høj eller i nogen grad) på indvandrer-/flygtningekategorien (Munk 1999, tabel 3.15). Herimod står, at en meget stor andel af beboerne vurderer det sociale miljø i bebyggelsen til at være positivt (Munk 1999, tabel 3.17), ligesom en meget stor andel deltager i beboeraktiviteter (Munk 1999, tabel 4.6). De etniske grupper deltager i stort set samme omfang i boligområdet aktiviteter, som andre beboergrupper (Munk 1999, s. 69). Men sandsynligvis drejer det sig om aktiviteter for egen etnisk gruppe.

Det fremgår ikke af undersøgelsen, om *de etniske minoriteter* selv er blevet mere tilfredse med boligområdet, og heller ikke om kontakten til de danske beboere er blevet øget⁶. Imidlertid fremgår det, at beboernes forhold indbyrdes overvejende er positivt. De etniske minoriteter oplever i højere grad end de danske beboere, at beboernes indbyrdes forhold er blevet bedre – men også mere generelt er der sket en lille forbedring i løbet af byudvalgsperioden (Munk 1999, tabel 3.20). Muligvis kan det tages som en indikator på integration, at der er markant færre fremmedkulturelle end danske beboere, der ønsker at flytte her og nu. Og at mange af disse (41 pct.) mod 29 pct. blandt danskerne ønsker at blive boende i flere år. Blandt såvel danskere som indvandrere mener ca. halvdelen, at der er for mange fremmede i bebyggelserne.

Resultaterne fra *case-rapporten* (Vestergaard et al. 1999) drejer sig om de fire projekter, der er rettet til indvandrere og flygtninge samt de syv, der er rettet til børn

⁵ Gitz-Johansen (2001) har bl.a. undersøgt indvandrere og flygtnings kendskab til det boligsociale arbejde og konkluderer, at kendskabet til byudvalgsarbejdet er begrænset. Gitz-Johansen henviser til 2 andre undersøgelser af henholdsvis Ejrnæs & Tireli og Hammer m.fl. hvor konklusionen er den samme.

og unge, ofte børn af indvandrere og flygtninge. Der trækkes konklusioner fsv. angår målgruppen, brugernes egen opfattelse og aktiviteterens betydning for boligområdet.

Det siges, at det generelt kan være svært at tiltrække deltagere fra forskellige etniske minoriteter, men at det er nemmere når det drejer sig om kvinder. Det er heller ikke muligt at tiltrække mænd og kvinder til det samme projekt. Det samme gælder selvfølgelig for aktiviteter for unge – men ikke for børn. Brugere af aktiviteterne for voksne lægger vægt på det sociale samvær, som har hjulpet dem til at få et socialt netværk i området – og at kvinderne kan udveksle erfaringer om at være kvinde i en anden kultur. Projekternes konkrete resultater er nok lidt begrænsede. Rapporten fremhæver således, at der er afdækket et behov for aktiviteter, der kan hjælpe til at bryde indvandrernes isolation og få dem til at deltage i andre arrangementer bl.a. i skolen.

”ved at opbygge nogle trygge baser i form af større og mindre projekter og samlingssteder, hvor der lægges vægt på socialt samvær, kan flygtninge og indvandreres frygt for det nye og ukendte mindskes og deres deltagelse i boligområdets og skolernes aktiviteter øges” (Vestergaard et al. 1999, s. 17). Resultaterne af aktiviteterne er ikke belyst i rapporten.

På børne- og ungeområdet kniber det også med egentlige konklusioner. Her er hovedkonklusionen, at det kan undre *”at det kun er ganske få aktiviteter og projekter, som samarbejder med det etablerede klub- og foreningsliv. Det vil via et sådant samarbejde være oplagt at introducere børnene og de unge til andre klub- og fritidstilbud”*.

5.2 Specielt om skolerne

Byudvalget indeholdt forslag om integration i skolerne. Det drejede sig om projekter om en anderledes fordeling af elever, kvalitetsforbedring af danskundervisning, kvalitetsforbedring af anden undervisning, kombineret fordeling og kvalitetsforbedring. Indsatsen er evalueret i PLS-Consult (1999).

Hovedkonklusionerne inddrages af Andersen (1999b, s. 90). De drejer sig om kvalitetsforbedringerne i undervisning, men der peges også på, at der har været for mange og for spredte aktiviteter, som ikke er gået i dybden eller har bidraget med nytænkning. Hertil kommer, at *”der kun i begrænset omfang har været kontakt mellem disse projekter og de øvrige byudvalgsprojekter, idet der kun i 8 projekter ud af 191 har været et egentligt samarbejde med andre aktører i byudvalgsregi”* (Andersen 1999b, s. 90).

5.3 Byudvalgets betydning

Vurderingen af byudvalgsindsatsens betydning for integrationen vurderes forskelligt af de involverede aktører.

Afdelingsbestyrelserne mener, at det er blevet et større problem, at der er for mange indvandrere. Med hensyn til integrationen er tendensen, at problemerne især er blevet større i de mindre, ældre afdelinger i kommuner udenfor de store byområder og mindre

i store, nyere afdelinger i de store byområder. Den enkelte afdelings vurdering afhænger delvis af, hvorvidt der i afdelingen har foregået integrationsaktiviteter.

Beboerrådgivernes holdning er overvejende, at integrationssituationen er uændret. Imidlertid har de beboerrådgivere, som har været involveret i flest – dvs. 3 eller flere – integrationsaktiviteter, den mest positive opfattelse af udviklingen.

Kommunerne er dem som vurderer indsatsen mest positivt, idet $\frac{3}{4}$ af kommunerne mener, at bebyggelser med væsentlige problemer har udviklet sig positivt i byudvalgsperioden.

Beboerne er i vid udstrækning tilfredse med det sociale miljø i boligområderne, og mange – både etniske minoriteter og danskere – deltager i boligområdets aktiviteter – ikke nødvendigvis i de samme aktiviteter, men de er aktive. Beboerne vurderer deres indbyrdes forhold til at være blevet bedre i løbet af byudvalgsperioden, men det fremgår ikke af undersøgelsen, hvorvidt indsatsen har betydet en større kontakt mellem etniske beboere og danskere.

På baggrund af Andersen 1999a er det muligt at sige noget om, hvilke af de 3 indsatsformer (fysiske forbedringer, huslejenedsættelser og social indsats) der har haft indflydelse på en formindskelse af problemer med integration. Der er tale om en analyse, hvor de forklarende variable er hentet fra registre, og hvor den afhængige variabel – integration – er målt gennem spørgeskemaer udsendt til afdelingsbestyrelser. Analysens hovedresultater er:

- 1) Tilvæksten i andelen af indvandrere har medført større integrationsproblemer.
- 2) Beboerrådgivningsindsatsen⁷ har betydet formindskede integrationsproblemer.
- 3) Økonomisk tilskud til sociale aktiviteter har kun haft en lille effekt for integrationen.
- 4) Fysiske forbedringer af fællesfaciliteter har haft ”en rimelig stor effekt”.

En tentativ konklusion synes at være, at integration forstået som fravær af konflikter, formindskelse af sociale problemer og forbedret omdømme er blevet fremmet som følge af byudvalgsindsatsen – mest tydeligt i større bebyggelser i nærheden af storbyerne. Integration i form af tværkulturel deltagelse i fællesaktiviteter, deltagelse i beboerdemokrati mv. synes på den anden side at være mere begrænset. Den væsentligste konklusion er imidlertid, at den praktiske udmøntning af Byudvalgets 30 forslag ikke har udvist samme høje prioritering af integrationsspørgsmålet, som det var tanken i udgangspunktet.

6. Bemærkninger

I forhold til en vurdering af omfanget af resultaterne af Byudvalgets indsats er det afgørende at tydeliggøre en række forhold:

- Man har arbejdet med et meget usikkert integrationsmål, som ikke indeholder en klar præcisering af, hvordan integration i et boligområde skal forstås.

⁷ Målt som udgifter til beboerrådgivere sat i relation til m²-tallet i boligafdelingen.

- Indsatsen er forløbet over en relativ begrænset periode, hvilket begrænser rækkevidden af de hidtidige resultater både med hensyn til segregation som med hensyn til integration, og mere langsigtede effekter må formodes endnu ikke at være slået igennem.
- Der har i perioden været en betydelig tilstrømning af flygtninge bl.a. til de støttede boligområder, hvilket har medført større segregation, forøget problemerne og kompliceret integrationsarbejdet.
- Byudvalgsindsatsen har ikke kun haft som formål at fremme integrationen, men har i lige så høj grad været tænkt som en mere generel løftestang for boligområderne og alle typer af beboere.
- Indtrykket fra evalueringerne er, at den mere fokuserede indsats specielt rettet mod etniske minoriteter ikke har haft lige gode vilkår i alle boligområder. Dette skyldes interessekonflikter internt mellem beboerne og den latente risiko for at fremme opfattelsen af et problemramt og stigmatiseret boligområde. At behovet for en særlig integrationsfremmende indsats ved opstarten af byudvalgsarbejdet blev vurderet forskelligt af de involverede parter (kommunerne, beboerrådsgiverne og afdelingsbestyrelserne) spiller også ind her.
- Det er usikkert at sige noget om, hvordan udviklingen i bebyggelserne havde været uden byudvalgsindsatsen.
- Bebyggelsernes *omdømme* er det sted, hvor segregations- og integrationsproblemerne mødes. Desuden var bebyggelsernes dårlige omdømme en af årsagerne til, at Byudvalget blev nedsat. Begrebet er derfor værd at hæfte sig ved i en indvandrer- flygtningesammenhæng. Bebyggelsernes omdømme er især blevet positivt påvirket af de fysiske forbedringer. Også den sociale indsats har haft en vis effekt. Det samme gælder formindskelse af sociale problemer og formindskelse af problemer med indvandrere. En større andel af etniske minoriteter har påvirket omdømmet negativt (Andersen 1999a, s. 131-132).

7. Udenlandske erfaringer

I forbindelse med selve Byudvalgsevalueringen blev der ikke indhentet udenlandske erfaringer. Det følgende er derfor ikke baseret på en systematisk viden, men på udvalgte eksempler. Vi har indhentet litteratur fra en antologi om europæiske erfaringer med bekæmpelse af social eksklusion (Allen et. al, 1998), fra en rapport om segregation på boligmarkedet i de nordiske lande fra Nordisk Ministerråd (Nordisk Ministerråd 1997), fra en evaluering om ”Ytterstadssatsningen” i Stockholm (Denval og Edmark, 1999) samt endelig materiale om det britiske ”Commitment to Neighbourhood Renewal” (Cabinet Office, 2000 & 2001).

Afsnittet vil belyse, hvilke anbefalinger der kan udledes på baggrund af udenlandske erfaringer med at bekæmpe segregation og manglende integration.

I Allen et al. 1998 foreslås strategier til at bekæmpe social eksklusion i udsatte boligområder på baggrund af hidtidige erfaringer i Danmark, Frankrig, Grækenland, Irland, Portugal, Storbritannien, Sverige og Tyskland. Der opstilles 3 primære – velkendte – processer som fører til social eksklusion.

- Manglende økonomiske muligheder.
- Begrænset politisk indflydelse.
- Kulturel afvigelse fra ”mainstream society”.

Den fremtidige indsats bør ifølge forfatterne især indeholde 2 elementer.

For det første skal mulighederne for deltagelse på arbejdsmarkedet fremmes. Her er et nødvendigt element lokale initiativer til at styrke uddannelse og jobtræning i de udsatte områder – bl.a. for at tiltrække erhverv og industri.

For det andet skal man i langt højere grad end hidtil fokusere på inddragelsen af lokale beboere i udarbejdelsen af boligsociale indsatser. Forsøgene på inddragelse har hidtil været utilstrækkelige, bl.a. fordi ”*A wide variety of barriers, social and practical, stand in the way of successful participation by residents*” (Allen et al. 1998, s. 287). Sociale barrierer er bl.a. forskellig social status, forskellig kulturel og social forståelse af beslutningsprocesser, sprogbarrierer mv. Praktiske barrierer er manglende lokale mødeforaer, usikre gader, utilstrækkelig offentlig transport mv. De sociale og praktiske barrierer skal reduceres, og samtidig skal beslutningstagere og planlæggere være villige til at tildele beboere en reel indflydelse ved planlægningen og implementeringen af de lokale projekter (Allen et al. 1998).

I Nordisk Ministerråd 1997 opstilles en række forslag til at modvirke segregationen på boligmarkedet på baggrund af erfaringer fra de nordiske lande.

I forbindelse med fysiske forbedringer af boligområderne skal staten sikre den nødvendige økonomiske støtte til problemramte boligområder. Markante huslejestigninger kan betyde manglende rekruttering af nye betalingsdygtige beboere og/eller at økonomiske dårligt stillede beboere stilles endnu dårligere. Man har været opmærksom på det i dansk forbindelse men i mindre udstrækning eksempelvis i Sverige. I Island har man oplevet, at en lav husleje har en stabiliserende effekt. Huslejeniveauet er hér generelt lavere i sociale udlejningsboliger end markedshuslejen, hvorfor økonomisk velstillede familier bliver boende (Nordisk Ministerråd 1997).

Et andet problem har været, at anvisningsreglerne for almene boliger og den sociale sektor har forstærket segregationen. For Danmarks vedkommende pointeres vigtigheden af, ”*at staten fører tilsyn med, at kommunerne overholder fastlagte regler for boliganvisning, og at retningslinjerne er udformet på en sådan måde, at en massiv segregation modvirkes*” (Nordisk Ministerråd 1997, s. 86).

Anbefalingerne for den *boligsociale* indsats i de nordiske lande opsummeres i 3 punkter:

- 1) Ved opstarten af boligsociale projekter skal boligområdets specifikke behov defineres.
- 2) Det er nødvendigt med et tæt samarbejde mellem boligselskab, beboere og professionelle, og projekter skal forankres i det kommunale forvaltningsapparat.
- 3) Sociale processer er tidskrævende, og nye problemer opstår hen ad vejen. Der skal derfor udvises tålmodighed og fleksibilitet. (Nordisk Ministerråd 1997)

Disse synspunkter afspejles i den måde, Kvarterløfts-indsatsen blev tilrettelagt.

Af indsatser af mere konkret karakter har vi valgt at inddrage ”Ytterstadssatsningen” (YSS) fra Stockholm og det britiske ”Commitment to Neighbourhood Renewal”.

I Stockholm startede man i 1995 YSS, hvor et af formålene var at bryde med segregationens negative konsekvenser.

Programmet omfattede 13 forsøgsområder, og i første omgang var der afsat 500 mio. Skr. Ifølge Denval og Edmark (1999) har indsatsen været præget af en kontinuerlig målforskydning fra bekæmpelse af arbejdsløshed til bekæmpelse af segregation og fra løsning af sociale problemer til forbedring af det fysiske boligmiljø. Der har hersket generel usikkerhed om, hvor længe indsatsen skulle foregå, og i vinteren 1998 blev det besluttet at stoppe videre projekteringer, hvilket betød betydeligt reduceret engagement i boligområderne. Efterfølgende er indsatsen dog blevet genoptaget. Hovedparten af midlerne er blevet brugt på fysiske projekter.

Den egentlige effektvurdering af YSS er sparsom ”...mer långsiktige effekter på eksempelvis segregation. Några sådana effekter finns det ingen kunskap om” (Denval og Edmark 1999, s. 100). Af evalueringen fremgår det, at det har været et problem at få inddraget indvandrere i de lokale samarbejdsgrupper nedsat i de 13 områder.

I Storbritannien har regeringen iværksat et omfattende program udmøntende *The National Strategy for Neighbourhood Renewal Framework*. Programmet gennemføres i første omgang i 2001-2004, men hensigten er, at det skal fortsætte ud over denne periode. Programmet skal modvirke den sociale eksklusion af etniske minoriteter og skabe større lighed mellem udsatte områder og resten af landet. Det indeholder 4 hovedelementer for udsatte boligområder:

- Genoplivning af områdernes økonomi.
- Genoplivning af områdernes sociale liv.
- Sikre et tilstrækkeligt offentligt serviceniveau i områderne.
- Sikre styringen af og samarbejdet i området.

Dette tænkes gennemført bl.a. ved en forbedring af samarbejdet mellem forskellige offentlige sektorer, men også i forhold til områdernes lokale ressourcer – frivillige organisationer mv. – herunder beboerne generelt. Specifikt i forhold til de etniske minoriteter lægges der vægt på, at ressourcepersoner/talsmænd med etnisk baggrund skal inddrages. Programmets handlingsplan understreger vigtigheden af dokumenteret

viden om beboernes behov og afspejler, at indsatsen er bredspektret – dvs. med fokus på sundhed, kriminalitet, arbejdsløshed & uddannelse samt områdernes fysiske nedslidning. Generelt skal indsatsen være af fysisk, økonomisk, administrativ og social karakter. Handlingsplanen indeholder flere ”examples of good practice”, som ikke uddybes i indeværende (Cabinet Office, 2000 & 2001).

8. Policy-anbefalinger

Gitz-Johansen (2001) peger på, at den kommunale anvisningspolitik ikke bør fungere som en indirekte spredningspolitik, hvor familiære og sociale netværk brydes op og skaber et fjendebillede af det kommunale system. I stedet bør der arbejdes for at fjerne de vidensmæssige og økonomiske forhindringer for dem, som ønsker at flytte. Et andet forslag er at øge samarbejdet med de lokale ressourcepersoner (uformelle ledelsespersoner i de forskellige etniske grupper) og arbejde på at de etniske minoriteter kan indgå i det lokale demokratiske liv. For det tredje skal der skabes bedre vilkår for at få etniske minoriteter på arbejdsmarkedet.

Den afsluttende rapport fra Byudvalgsevalueringen indeholder en række anbefalinger, der dog langt fra alle har med integrationsspørgsmålet at gøre. Der peges på to strategier (Skifter Andersen 1999, s. 24-25):

Strategier for at bremse en negativ udvikling i ramte boligområder.

Der foreslås mere målrettede indsatser for indvandrerne. For at udvikle og koordinere disse er det nødvendigt med beboerrådsgiverne og at de forskellige styregrupper omdannes til et fast samarbejdsforum for afdelingsbestyrelser, kommune og andre lokale kræfter.

Strategier mod ulige udvikling af byerne.

Her peges på den manglende sammenhæng mellem husleje og boligkvalitet i udlejningssektoren, regler for boliganvisning samt en tættere kommunal overvågning evt. via datasystemer – af de udsatte bydele.

Hertil kan føjes, at det falder i øjnene at der stort set ikke forekommer projekter, der skal bringe danskere og indvandrere sammen i mere forpligtende sammenhænge. Det er ofte engangsarrangementer med lidt dans og spisning, hvor ”de fremmede” er spændende og eksotiske. Alvorlige diskussioner og konfrontationer om det der for alvor skiller: køns- og familiemønstre, organisationsformer, forholdet mellem religion og politik, frygt og racisme tages ikke op i projekterne. Det kræver nok også en professionelt tilrettelagt indsats, som de enkelte afdelinger og styregrupper ikke kan tackle selv.

Anbefalinger og erfaringer fra såvel de danske som de udenlandske projekter kan opsummeres i 3 hovedpunkter:

- 1) *Statens nærvær* – der kræves ressourcer – økonomisk og professionelt – til at gøre en forstærket indsats for at modvirke segregationen og fremme integrationen, udover hvad der er tilstede i de belastede boligområder.

- 2) *Arbejdsmarkedet* – integration på arbejdsmarkedet ses som en afgørende forudsætning for de etniske minoriteters økonomiske ressourcer & sprogtilegnelse samt mere generelt for (tvær)kulturel forståelse og nedbrydning af barrierer mellem beboergrupperne.
- 3) *Beboerinddragelse* – Projekterne og indsatserne skal ske på baggrund af (dokumenteret viden om) beboernes ønsker og behov. Beboerne – herunder de etniske minoriteter – skal sikres reel indflydelse på planlægning og udførelse for at skabe de bedste resultater.

9. Projektforslag

Som det er fremgået har spørgsmålet om Byudvalgets betydning for integration af indvandrere/flygtninge ikke været evalueringens hovedformål. Det er beboersammensætningen, der har været i fokus. Hertil kommer som nævnt, at de forskellige rapporter ikke bygger på noget eksplicit integrationsbegreb, og integration er da også målt på forskellig måde i casestudierne, i beboersurveyen og i den opsamlende rapport. Det endelige integrationsmål anvendt i effektmålingen er afdelingsbestyrelsernes vurderinger af, om det er blevet bedre eller værre med integrationen.

Det betyder, at der – også efter denne evaluering – savnes en undersøgelse af integration i boligområderne. En sådan undersøgelse kunne forsøge at diskutere og relativisere integrationsbegrebet og opsplutte det i flere begreber. Den kunne også problematisere ideologien om, at integration nødvendigvis er stærkt forbundet til boligområdet. Undersøgelsen skulle som det første skridt forsøge at forstå og beskrive danskeres og (forskellige) etniske minoriteters egne integrationsforståelser, og hvilken – positiv eller negativ – valør begrebet har. Dette kunne gennemføres i form af et kvalitativt pilotstudie evt. i form af fokusgruppeinterviews med grupper af beboere og nøglepersoner i udvalgte boligområder. De forskellige integrationsopfattelser, som herved fremkom, skulle derefter anvendes i en survey, med det formål at belyse omfanget af de forskellige former for integration, det oplevede behov herfor samt barriererne herimod. På basis af surveyen kunne der forhåbentlig opstilles forskellige integrationsmål for de udvalgte boligområder eller afdelinger, som kunne relateres til en række indikatorer på *makroniveau* (via registre). Det drejer sig især om:

- beboersammensætningen og udviklingen heri – for at belyse spørgsmålet om der er nogen sammenhæng mellem (forskellige) integrationsmål og segregation, men også hvad forandringshastigheden betyder.
- kriminalitet og udviklingen heri.
- forekomsten af andre sociale problemer.

På *boligafdelings- kommuneniveau* kunne det undersøges hvilken sammenhæng der er mellem de forskellige integrationsmål:

- og eksistensen af og indholdet i en integrationspolitik

- og eksistensen af og indholdet i formelle og uformelle samarbejdsfora mellem kommune, afdelinger, det lokale politi og beboerforeninger herunder indvandrerforeninger.

Projektet kunne udformes som en opfølgning af indsatsen i udvalgte byudvalgsområder, eller kvarterløftsområder. Men det skal sikres dels, at der indgår mindre områder fra provinsen (hvor det jo ser ud til at gå dårligst), dels indgår områder med private lejeboliger. Stikprøverne må være tilstrækkeligt store til at rumme forskellige etniske grupperinger udover de danske beboere. Derimod forekommer det, at der er gennemført tilstrækkeligt med kvalitative casestudier. Opmærksomheden skal i øvrigt henledes på, at Center for Frivilligt Socialt Arbejde netop har publiceret en undersøgelse af indvandrerforeninger (Hjære og Balslev 2002).

Litteratur

- Allen Judith, Cars Göran & Madanipour Ali (1998): "Social Exclusion in European Cities – Processes, Experiences and Responses". Regional Policy and Development series. (London).
- Andersen Skifter (1999a): Virkningerne af Byudvalgets indsats i almene boligafdelinger 1994-1997. SBI-rapport 321
- Andersen Skifter (1999b): Byudvalgets indsats 1993-98 Sammenfattende evaluering. SBI-rapport 320.
- Boligselskabernes Landsforening (2001): Analyser af situationen på boligmarkedet
- Børresen, Sølvi Karin (2000): Fremmedhed og praksis – om tyrkiske og pakistanske indvandreres bosætning og boligvalg", Ph.d. afhandling, Københavns Universitet
- Cabinet Office (2000): "Minority Ethnic Issues in Social Exclusion and Neighbourhood Renewal – A guide to the work of the Social Exclusion Unit and the Policy Action Teams so far". Rapport af Social Exclusion Unit. (London).
- Cabinet Office (2001): "A New Commitment to Neighbourhood renewal – National Strategy Action Plan". Rapport af Social Exclusion Unit. (London).
- Dalsgaard, Mette (1998) 107 skridt videre. En kortlægning af indvandrer- og flygtningeprojekter under Byudvalget. Center for tværkulturelt boligarbejde.
- Denvall, Verner & Edmark, Helene Lahti (1999): "Ytterstadssatsningen – Granskning av Stockholm stads program för förändring av 13 förortsområden 1995-1999". Rapport af Gatu- och Fastighedskontoret.
- Gitz-Johansen, Thomas (2001): Hvad gør de dog der? Etniske minoriteters bosætning i et alment boligområde. CFSA-rapport.
- Hjære, Mette & Balslev, Mille (2001): "Frivillighed blandt etniske minoritetsforeninger". Center For Frivilligt Socialt Arbejde - Undersøgelse.
- Hummelgaard, Hans & Husted, Leif (2001): Social og etnisk bestemt bosætning – årsager og konsekvenser. AKF-rapport
- Just Jeppesen, Kirsten, Boolsen, Merete Watt & Nielsen, Hanne (1992): Udstødte og sårbare. Forsøgserfaringer om hjemløse, misbrugere, sindslidende, isolerede, kriseramte m.fl. SFI-rapport 92:9.
- Munk, Anders (1999): Byudvalgets boligsociale indsats. SBI-rapport 319
- Nielsen, Tabitha Wright & Uggerhøj, Lars (1998): Samarbejde og strategier – en undersøgelse af boligsocial indsats. CFSA-rapport.
- Nordisk Ministerråd (1997): "Boligpolitik mod segregation". Rapport; TemaNord 1997:544.
- Rapport fra Byudvalget 2 (1994)
- Uggerhøj, Lars (1996): Lokal organisering – en undersøgelse af boligsocial indsats. CFSA-rapport.
- Vestergaard et al. (1999): Byudvalgets boligsociale aktiviteter. 20 eksempler. SBI-rapport 311.

© Inger Koch-Nielsen og Ivan Christensen

ISSN 1601-5967

Published by:

AMID

Aalborg University

Fibigerstraede 2

DK-9220 Aalborg OE

Denmark

Phone + 45 96 35 91 33

Fax + 45 98 15 11 26

Web: <http://www.humsamf.auc.dk/amid>

AMID – Akademiet for Migrationsstudier i Danmark

The Academy for Migration Studies in Denmark

Director: Professor dr. phil. Ulf Hedetoft

The Academy for Migration Studies in Denmark, AMID, is a consortium consisting of researchers at research centers representing three institutions of higher education and two research institutes. AMID is supported by the Danish Research Councils of the Humanities and the Social Sciences.

The Consortium consists of the following members:

Aalborg University--Department of Sociology, Social Studies and Organization, Department of Economics, Politics and Administration, as well as *SPIRIT* (School for Postgraduate Interdisciplinary Research on Interculturalism and Transnationality) and Institute for History, International and Social Studies. Aalborg University is the host institution.

The Aarhus School of Business--CIM (Centre for Research in Social Integration and Marginalization).

Aarhus University--Department of Political Science.

The Danish National Institute of Social Research (Socialforskningsinstituttet, SFI).

The Institute of Local Government Studies (Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut, AKF).