

PROBLEMREPRÆSENTATIONER I GHETTOPLANEN

EN POLICY-ANALYSE AF REGERINGENS GHETTOUDSPIL I 2018



Billedet tilgået via rikkejensen.dk

Gruppenummer: S2125812557

Anslag: 227.474

Anna Bromberg Hegelund Pedersen (65725)

Projektvejleder: Susan Dawit Zekiros

Clara Göncü (65482)

Katrine Arps Studskjær (65492)

Bachelorprojekt med hovedvægten på

Regitze Baagø Schjørring (65484)

Kultur- og sprogødestudier

Rosa Wood-Pedersen (65391)

Simone Kolby Frederiksen (65554)

Roskilde Universitet, 2021

Abstract

The aim of this project is to examine what is being problematised in the VLAK-government's policy from 2018: *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030* and reflect upon how we can rethink and challenge the problem representation. We draw upon Carol Bacchi's method for analysing policy called *What's the problem represented to be*. In order to examine this, we use previous field research by Mikkel Rytter, Marianne Holm Pedersen, Hans Skifter Andersen and Anna Mikaela v. Freiesleben, Tingbjerg as an empirical case and theories about ghettoisation by Loïc Wacquant and Louis Wirth.

This paper concludes that non-western people and their norms and values are seen as problematic. The government suggests further implementation of regulation and control of the problematised group living in the neighbourhoods, which they classify as 'ghettos'. Throughout our analysis we discovered that there is a tendency of problematising muslims in danish politics and media by referring to them as 'non-western'. Representations of specific problems are constructed in policies, and the government therefore only selects statistics that strengthen their claims and are silent about other perspectives that challenge their political discourse. The basis for the political problematisations of 'non-western' migrants and their descendants is created through historic events and are reproduced through the media and therefore become a dominant discourse in the danish society. The government does not include their own and the majority's responsibility in their representation of the 'problem'. It therefore becomes one-sided. The government problematises 'non-western' people as undemocratic and uneven, when in fact their own policy is undemocratic and discriminatory towards ethnic minorities.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	5
1.1 Problemformulering	7
1.2 Arbejdsspørgsmål	7
1.3 Projektets begrebsapparat	8
1.4 Læsevejledning	9
2. Redegørelse	10
2.1 Ghettoplaner og ghettolister	10
2.1.1 Ghettolistens kriterier i 2018	10
2.2 Tidligere forskning	13
2.2.1 Integrationspolitik i Danmark efter 9/11 ifølge Rytter og Pedersen	13
2.2.2 Social sammenhængskraft og parallelsamfund	15
2.2.3 Etnisk segregation ifølge Skifter Andersen	18
3. Teori	22
3.1 Ghettobegrebet og territorielt stigma	22
3.1.1 Ghettobegrebet ifølge Wirth	22
3.1.2 Ghettobegrebet ifølge Wacquant	23
3.1.2.1 Territorial stigmatisering, urban marginalisering og strukturel vold	27
3.1.2.2 Ghettobegrebet i en dansk kontekst	28
4. WPR- metoden	30
4.1 Introduktion til WPR-metoden af Carol Bacchi	30
4.1.1 Teoretisk inspiration i WPR	31
4.2 WPR-metodens seks spørgsmål	35
5. Analysestrategi	40
5.1 Introduktion til hoveddokumentet	40
5.2 Introduktion til Tingbjerg som case	40
5.2.1 Tingbjergs historie	41
5.2.2 Tingbjergundersøgelsen	43
6. Analyse	45
6.1 Første delanalyse	46
6.1.1 Spg. 1: Hvad er 'problemet' repræsenteret som i en given policy?	46
6.1.1.1 Hvorfor problematiseres parallelsamfund?	47
6.1.1.2 Regeringens fire indsatsområder	48
6.1.1.3 Opsamling på spg. 1	52

6.1.2 Spg. 2: Hvilke formodninger og antagelser ligger til grund for denne repræsentation af problemet?	52
6.1.2.1 Parallelsamfund som koncept	53
6.1.2.2 Parallelsamfund og social sammenhængskraft som binære begreber	54
6.1.2.3 Ghetto som koncept	55
6.1.2.4 'Dansker' og 'ikke-vestlig' som binære begreber	56
6.1.2.5 Opsamling på spg. 2	60
6.1.3 Spg. 3: Hvordan er denne repræsentation af 'problemet' opstået?	60
6.1.3.1 Problematisering af islam og mellemøstlig kultur	61
6.1.3.2 Konstruktionen af Danmarks 'Anden'	62
6.1.3.3 Regeringens udvælgelse af data	65
6.1.3.4 Opsamling på spg. 3	68
6.1.4 Delkonklusion til første delanalyse	69
6.2 Anden delanalyse	71
6.2.1 Spg. 4: Hvad ses som uproblematisk i denne problemrepræsentation? Hvor er der tavsheder? Kan 'problemet' tænkes anderledes?	71
6.2.1.1 Lighed for loven?	71
6.2.1.2 Manglende kontekstualisering af problematiserede boligområder	72
6.2.1.3 Isolation og parallelsamfund	75
6.2.1.4 Regeringens ghettoisering af boligområder	76
6.2.1.5 Opsamling på spg. 4	78
6.2.2 Spg. 5: Hvilke effekter er produceret gennem denne repræsentation af 'problemet'?	78
6.2.2.1 Diskursive effekter produceret i ghettoplanen	78
6.2.2.2 Subjektiverende effekter produceret i ghettoplanen og i Tingbjerg	79
6.2.2.3 Levede effekter produceret i ghettoplanen og i Tingbjerg	81
6.2.2.4 Opsamling på spg. 5	83
6.2.3 Spg. 6: Hvor/hvordan er repræsentationen af 'problemet' blevet produceret, udbredt og forsvaret? Hvordan kan det blive udfordret, forstyrret og erstattet?	84
6.2.3.1 Reproduktion og udfordring af diskursen i medierne	84
6.2.3.2 Udfordring af 'problemet' i Tingbjergundersøgelsen	88
6.2.3.3 Boligministerens afstandstagen til ghattobegrebet	89
6.2.3.4 Opsamling på spg. 6	92
6.2.4 Delkonklusion til anden delanalyse	92
7. Konklusion	94
8. Litteraturliste	97

1. Indledning

‘Ghetto’ og ‘parallelsamfund’ er begreber, der ofte bruges i den politiske og offentlige debat til at beskrive og problematisere bestemte almene boligområder. Danmark fik i 2010 sin første ghettoliste i forbindelse med lanceringen af ghettoplanen *Ghettoen tilbage til samfundet – Et opgør med parallelsamfund i Danmark* (Regeringen, 2010) fremført af den daværende VK-regering under Anders Fogh Rasmussen med ordene: ”Vi skal ikke acceptere parallelsamfund i Danmark. Vi skal forandre de områder, hvor danske værdier ikke har fuldt grundfæste” (Regeringen, 2010: 5). Formålet var at bringe antallet af de problematiserede boligområder, såkaldte ghettoer, ned (Regeringen, 2010: 5).

Den danske regering har siden da brugt ghettolister til at målrette særlige interventioner mod bestemte almene boligområder, som de anser for at være problematiske. Brugen af ghettolister, konstruktionen af bestemte befolkningsgrupper og boligområder som problematiske samt lanceringer af ghettoplaner som legitimering for at udføre vidtrækkende interventioner bygger alt sammen på en politisk konsensus om, at der rent faktisk findes ghettoer i Danmark. Den seneste ghettoplan fra 2018 *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030* (Bilag 1 (Regeringen, 2018a)) udgivet af VLAK-regeringen¹ (Statsministeriet, u.å.) bygger ligeledes på en forestilling om, at der findes ‘ikke-vestlige parallelsamfund’ i Danmark, som udgør en trussel for landets sociale sammenhængskraft. Parallelsamfund og ghettoer bruges i ghettoplanerne som synonymmer for hinanden, og de dækker indholdsmæssigt over det samme.

På trods af, at der er bred politisk konsensus om, at der findes parallelsamfund i Danmark, er der i forskningsverdenen enighed om, at der i Danmark *hverken* findes ghettoer eller parallelsamfund, og at det derfor ikke er meningsfuldt at bruge disse begreber i en dansk kontekst. Ud af mange eksempler på forskere, der kritiserer politikernes brug af ghettobegrebet, kan Hans Skifter Andersen (adjungeret professor ved BUILD, Aalborg Universitet) nævnes. Han mener, at ordet bruges forkert, samt at brugen af ordet ghetto i en dansk kontekst er misvisende, hvilket Troels Schultz Larsen (cand.scient.adm. & phd., lektor på Roskilde Universitet) tilslutter sig (Larsen i Wacquant, 2013: xvii). I forlængelse med det, oplever beboerne i sådanne områder ifølge Skifter Andersen at blive stemplet og stigmatiseret

¹ Venstre (V), Liberal Alliance (I) og Det Konservative Folkeparti (C), 2016-2019.

(Olsen, 2018a). Det er blot eksempler på forskere, der peger på, at ghettobegrebet medfører en negativ diskurs, og at det derfor kan være problematisk for politikerne at benytte det.

Anna Mikaela v. Freiesleben beskriver i sin ph.d.-afhandling (Freiesleben, 2016), at Danmark ifølge hendes forskning er det eneste land, der opererer med en officiel ghettodefinition (Freiesleben, 2016: 127). Ghettoplanerne er blevet kritiseret for at være stigmatiserende både af nationale NGO'er som eksempelvis Amnesty International Danmark (Amnesty, 2019a), Mellemløst Samvirke (Mellemløst Samvirke, u.å.) og Almen Modstand (Almen modstand, u.å.), men også af internationale organisationer: I november 2019 udkom verdensorganisationen FN med en rapport (FN, 2019), hvor de udtrykte en bekymring for den danske regerings brug af ordet ghetto. De så regeringens definition af ghetto som værende stigmatiserende, diskriminerende og bidragende til at opdele mennesker i grupper på baggrund af etnicitet.

Da regeringen både repræsenterer Danmark udadtil og har magt over, hvad der skal ske med landets borgere, kan det være problematisk, at de benytter ghettobegrebet til at beskrive og problematisere bestemte almene boligområder. Først to år efter FN's kritik fremlægger nuværende Indenrigs- og boligminister Kaare Dybvad Bek et nyt udspil, der har til formål at forebygge såkaldte parallelsamfund bestående af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Dybvad Bek slår fast, at han ikke mener, at regeringen skal gøre brug af ghettobegrebet længere, da han mener, at det er misvisende (Pedersen, 2021). Dog gør han fortsat brug af ordet parallelsamfund og hans ministerium udgav blot et par måneder forinden ghettolisten 2020.

Projektet udspringer af en undren over, at den danske regering på trods af massiv kritik og manglende international opbakning fortsat gør brug af den seneste ghettoplan fra 2018. Der udkommer stadig ghettolister, hvor den seneste udkom i december 2020 (Transportministeriet- og Boligministeriet, 2020). Den danske regering har derfor ikke lyttet til FN's opfordring om at stoppe med at bruge ordet ghetto og målrette særlig boligsocial politik til mennesker med ikke-vestlig baggrund. Samtidig undrer det os, på hvilken baggrund VLAK-regeringen i 2018 har argumenteret for, at der rent faktisk findes ghettoer og parallelsamfund i Danmark. Hvad der ligger egentlig bag problematiseringen af parallelsamfund? Og hvordan stemmer det overens med både de teoretiske definitioner, der foreligger på begreberne, og med den virkelighed, der findes ude i boligområderne?

I projektet ønsker vi derfor at undersøge, hvordan ‘ikke-vestlige parallelsamfund’ bliver problematiseret i policydokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030* (Bilag 1), som er projektets centrale empiri. Vi gør brug af Carol Bacchis metode *What’s the problem represented to be?* (Bacchi, 2009) og hendes dertilhørende refleksioner til at besvare problemformuleringen. Derudover analyserer vi den nævnte ghettoplan med afsæt i tidligere forskning udført af Mikkel Rytter og Marianne H. Pedersen, Anna Mikaela v. Freiesleben og Hans Skifter Andersen samt teori fra Loïc Wacquant og Louis Wirth. Vi inddrager i analysen boligområdet Tingbjerg, der ligger under Københavns Kommune, som eksemplarisk case. Tingbjerg har været på ghettolisten, siden den blev introduceret i 2010 og har siden 2018 været klassificeret som en hård ghetto. Tingbjerg som case fungerer i projektet som et redskab til at gentænke den måde, hvorpå bestemte boligområder problematiseres i ghettoplanen fra 2018. Vi sammenligner derfor regeringens problematisering af boligområderne med udvalgt sekundær empiri og data, der foreligger omkring Tingbjerg - herunder Tingbjergundersøgelsen (Balvig et al., 2017). Det gør vi for at kunne besvare problemformuleringen.

1.1 Problemformulering

Hvad problematiseres i VLAK-regeringens ghettoplan fra 2018 *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*, hvordan kan problemrepræsentationen gentænkes og udfordres, samt hvordan kommer det til udtryk i Tingbjerg som case?

1.2 Arbejdsspørgsmål

Vi har udformet følgende arbejdsspørgsmål, der vil fungere som en rettesnor i besvarelsen af problemformuleringen. Arbejdsspørgsmål 1 vil blive besvaret i første delanalyse, og arbejdsspørgsmål 2 vil blive besvaret i anden delanalyse.

1. Hvad er problemet repræsenteret som i policydokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*, hvilke formodninger bliver brugt til at understøtte problemet, og hvilke udviklinger har været med til at forme det?
2. Hvilke tavsheder og mangler er der i problemrepræsentationen, hvilke konsekvenser har den, og hvordan kan problemet gentænkes og udfordres?

1.3 Projektets begrebsapparat

Projektet befinder sig i et stærkt politiseret felt, hvorfor det er nødvendigt at være opmærksom på vores eget sprogbrug, når vi italesætter problematiseringerne, der fremlægges i ghettoplanen 2018. Vi forsøger ikke at reproducere regeringens problemrepræsentation, men vi er samtidig klar over, at vi i udlægningen af den er med til at italesætte deres problematisering. Derfor vil vi i det næste afsnit udfolde, hvordan vi i projektet vil omtale de problematiserede boligområder samt hvilke refleksioner, der ligger bag.

Ghettobegrebet har længe været omdiskuteret, og de forskellige regeringer har gjort brug af det både på ens og forskellig vis. VK-regeringen² og VLAK-regeringen har benyttet ghettobegrebet i deres ghettoudspil, men under Helle Thorning Schmidts regeringsperiode³ blev 'særligt udsatte boligområder' benyttet i stedet, og ghettolisterne blev udskiftet med lister over "særligt udsatte boligområder" (Olsen, 2018a). De forskere, der har beskæftiget sig med den boligsociale politik og ghettoplanerne, er ligeledes heller ikke enige om, hvad de omtalte boligområder skal kaldes. De tre hyppigst brugte ord, som vi har stødt på i forskningsverdenen, er udsatte boligområder, multietniske boligområder og forsømte boligområder.

Skifter Andersen benytter eksempelvis 'udsatte boligområder', som han finder mere meningsfuldt at bruge i en dansk kontekst end ghetto (Andersen, 2020). Schultz Larsen kritiserer dog brugen af netop det begreb samt brugen af 'multietniske boligområder', da begreberne ikke inddrager de strukturelle betingelser, der har ledt til, at problemerne i boligområderne er opstået. Han foreslår i stedet, at man benytter begrebet 'forsømte boligområder', der er mere retvisende og henviser til, hvad der har gjort, at boligområderne er endt, hvor de er i det boligsociale hierarki (Larsen, 2011: 49). Vi har ligeledes haft vores egne betænkeligheder ved brugen af 'udsatte boligområder', da det er et politiseret begreb og et instrument, som regeringen bruger til at vurdere, hvilken indsats og intervention der skal rettes mod boligområdet.

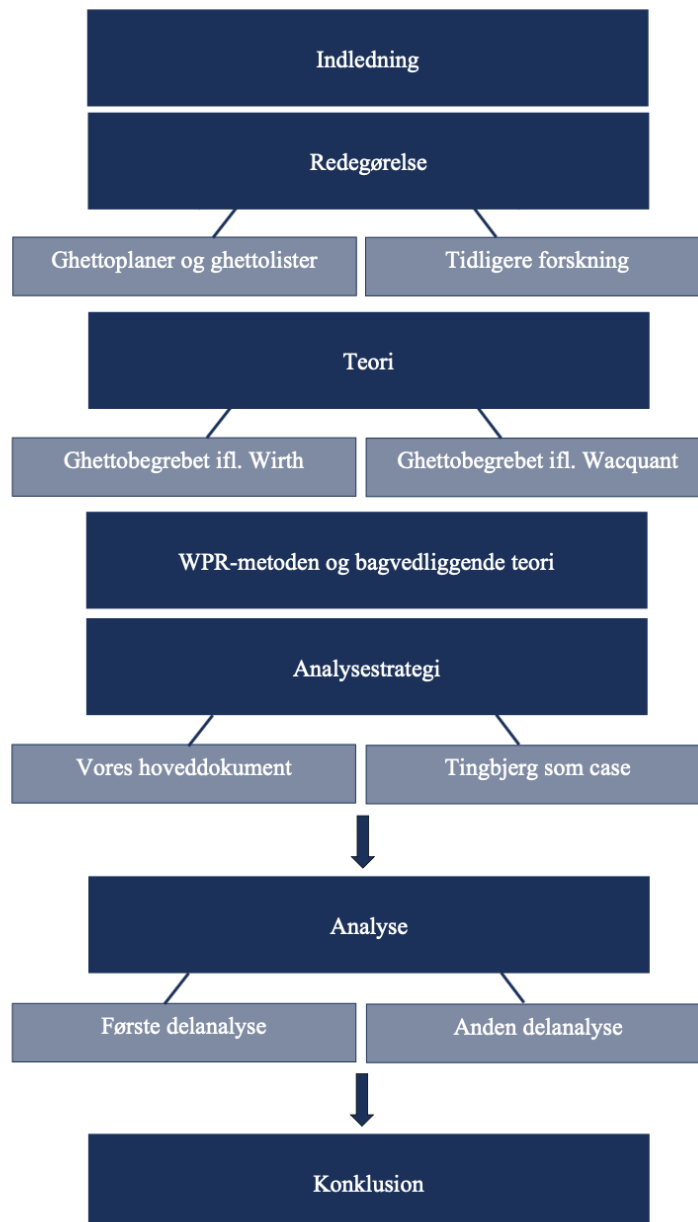
² Venstre (V) og Konservative (C), 2009-2011

³ Socialdemokraterne (A), Det Radikale Venstre (B) og Socialistisk Folkeparti (F), 2011-2014 + Socialdemokraterne (A) og Det Radikale Venstre (B), 2014-2015

Vi har derfor valgt at benytte vores eget begreb, *problematiserede boligområder*, da det henviser til den måde, vi i projektet undersøger boligområderne på. Det, som vi i projektet fordyber os med, er hvordan problematiseringer konstrueres i vores policydokument, hvor vi lægger os op ad Bacchis tankegang om at undersøge *problematiseringer* og ikke problemer (Bacchi, 2009) - deraf ‘problematiserede boligområder’. Vi vil dog, når vi gennemgår forskere, teoretikere og regeringens ghettoplan, holde os til deres eget begrebsapparat, hvorfor vi i gennemgangen af eksempelvis Skifter Andersens forskning benytter begrebet ‘udsatte boligområder’. Det gør vi for at fremlægge teorier og forskning så præcist som muligt.

1.4 Læsevejledning

Følgende figur illustrerer projekts opbygning og fungerer som en læsevejledning:



2. Redegørelse

I de følgende afsnit vil vi redegøre for, hvordan ghettoplaner og ghettolister defineres, samt hvordan de politisk har udviklet og ændret sig gennem tiden. Derefter vil vi redegøre for relevant tidligere forskning på området udført af Mikkel Rytter og Marianne H. Pedersen, Anna Mikaela v. Freiesleben samt Hans Skifter Andersen.

2.1 Ghettoplaner og ghettolister

I dette afsnit vil vi definere begreberne 'ghettoplan' og 'ghettoliste', hvorefter vi vil gennemgå de væsentligste ændringer, der er sket med kravene til ghettolisten, siden den blev introduceret. Med et overblik over, hvilke tidligere policies der har været på området, som ghettoplanen 2018 bygger videre på, samt hvilke rationaler der ligger til grund for dem, er det muligt at danne et billede af den sammenhæng, ghettoplanen taler ind i, samt hvilken problematisering der er blevet fremlagt i de tidligere ghettoplaner.

I boligsocial politik opererer man i Danmark med ghettolister og ghettoplaner. Ghettoplaner har fungeret som et politisk redskab, regeringer har brugt til at målrette bestemte interventioner, der har haft til formål at udbedre nogle af de sociale problemer, de mente var til stede i de forsømte boligområder. I 1994 blev den første ghettoplan i Danmark introduceret, og i 2010 fik vi landets første ghettoplan med dertilhørende ghettoliste og kriterier. I dag har vi tre ghettolister: Listen over udsatte boligområder, ghettolisten og listen over hårde ghettoer (Regeringen, 2018b). Ghettolisten har siden sin første udgivelse i 2010 undergået nogle ændringer: Den første i 2013 og den seneste i 2018. Her er kriterierne blevet ændret og udbygget. En gennemgang af ghettolistens kriterier fra 2010 og 2013 kan findes i bilag 2. Vi vil nu gennemgå de seneste kriterier, der knytter sig til ghettoplanen fra 2018.

2.1.1 Ghettolistens kriterier i 2018

De seneste ændringer i forhold til kriterierne, om hvorvidt et alment boligområde kunne komme på ghettolisten, skete i 2018. Ændringerne skete i kølvandet på daværende statsminister Lars Løkke Rasmussens nytårstale fra samme år, hvor han fremlagde en plan om at afvikle landets ghettoer (Regeringen, 2018c). Ghattokriterierne blev opdateret i forbindelse med regeringens indsats mod parallelsamfund fremlagt i ghettoplanen *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030* (Bilag 1). Forud for de nye kriterier befandt 22 almene boligområder sig på ghettolisten.

I 2018 blev kriterierne omhandlende uddannelse og kriminalitet ændret:

“Det betyder, at uddannelsesdata renses for alle, selvrapporterede og skønnede data, så der kun medregnes uddannelser, som er taget eller godkendt i Danmark, og som derfor kan bruges til at få et arbejde i det danske samfund. Samtidig ændres kriterieværdien fra 50 pct. til 60 pct., idet uddannelseskriteriet bliver mere snævert med de rensede data” (Transports-, bygnings- og boligministeriet, 2018: 1).

Altså blev kravene for hvilke uddannelser, der skulle tælles med i regnskabet strammet, således at kun uddannelser, der var taget eller godkendt i Danmark, blev medregnet. Det medførte naturligvis, at tallene blev langt højere for, hvor mange der alene havde en grunduddannelse i boligområder med et højt antal af migranter. Det skyldes at migranter med uddannelser fra andre lande nu kom til at fremstå uuddannede, hvis ikke uddannelserne var godkendt i Danmark.

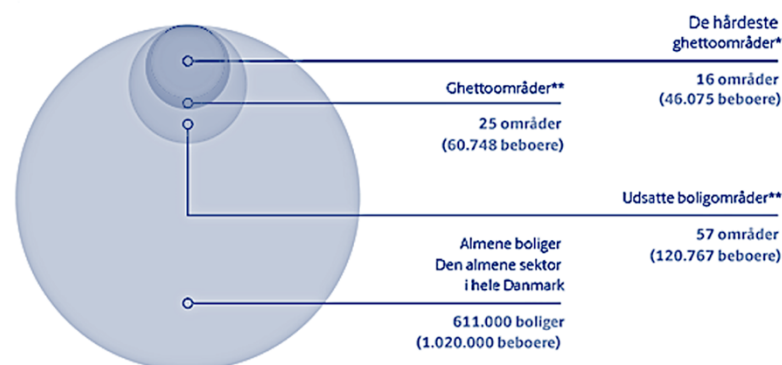
Dermed er de gældende ghettokriterier fra 2018 følgende:

1. Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse, overstiger 40 pct. opgjort som gennemsnit over de seneste 2 år.
 2. Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der alene har en grundskoleuddannelse, overstiger 60 pct.
 3. Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige i alderen 15-64 år i området eksklusive uddannelsessøgende udgør mindre end 55 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.
 4. Andelen af beboere på 18 år og derover dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer udgør mindst 3 gange landsgennemsnittet opgjort som gennemsnit over de seneste 2 år.
 5. Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct.”
- (Transports-, bygnings- og boligministeriet, 2018: 2).

Udover at justere de gældende kriterier, indførte VLAK-regeringen også to forskellige lister: ghettolisten og listen over udsatte boligområder. For udsatte boligområder gælder det, at et alment boligområde med over 1000 beboere skal opfylde mindst to af kriterierne 1 til 4 for at

komme på listen. For ghettolisten gælder det, at mindst to af kriterierne 1 til 4 skal være opfyldt, samt at kriterie 5 *skal* være opfyldt, for at et boligområde kommer på listen (Transports-, bygnings- og boligministeriet, 2018: 2). Det vil altså sige, at den eneste forskel, der gør, om et boligområde går fra, at være *udsat* til at være en decideret *ghetto* er beboernes etnicitet. De nye kriterier medførte, at boligområderne på ghettolisten steg fra 22 til 57 (Transports-, bygnings- og boligministeriet, 2018: 2). Det er en stigning på hele 35 boligområder, hvor antallet af boligområder, der var på ghettolisten fra 2010 til 2013 faldt med 7 boligområder. Man kunne således se en ‘positiv’ udvikling, hvor de kriterier, som VK-regeringerne havde udvalgt og problematiseret, så ud til at ændre sig i den retning, de ønskede. De nye krav i 2018 problematiserede i endnu højere grad etnicitet og gjorde flere boligområder til ‘udsatte’.

Yderligere indførte VLAK-regeringen særlige tiltag for *hårde ghettoer*. Det betyder, at de områder, der har stået på ghettolisten i over 4 år, herefter blev klassificeret som hårde ghettoer, hvorved en række særlige initiativer skulle tages i brug “med henblik på at vende udviklingen i området” (Transports-, bygnings- og boligministeriet, 2018: 2). Et boligområde ville gå fra blot at være en ghetto til en *hård* ghetto, hvis der i for lang tid havde boet for mange mennesker med ikke-vestlig baggrund. VLAK-regeringen illustrerede deres tre lister på følgende måde i 2018:



Strategiens afgrænsning af boligområder

* Ghettoområder på ghettolisten i de sidste 4 år

** Beregnet på baggrund af forslag til nye kriterier, jf. boks 4 og med data for 2017

Kilde: Trafik-, Bygge og Boligstyrelsen (afrundende tal for hele den almene boligsektor).

(Regeringen, 2018b).

Der var bred politisk tilslutning i Folketinget for ghettoloven 2018. Lovforslaget *L 38 Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje* (Folketinget, 2018) blev vedtaget med 82 stemmer for og blot 20 stemmer imod.

S, DF, V, LA, SF og KF stemte for, hvor EL, RV og ALT stemte imod (Folketinget, 2018). Det viser dermed også, at det ikke kun var VLAK-regeringen, men størstedelen af Folketinget, der gik ind for ghettoplanen 2018 og mente, at vi i Danmark havde et problem med ghettoisering. Vi tager i projektet udgangspunkt i VLAK-regeringen, da det var den regering, som udgav ghettoplanen tilbage i 2018, men vi er opmærksomme på, at den nuværende socialdemokratiske regering har støttet og langt hen af vejen har videreført den selvsamme ghettoplan.

2.2 Tidligere forskning

Vi vil nu gennemgå tidligere forskning på området, der bidrager til at forstå den historiske udvikling, der har været inden for integrationspolitik, og hvordan begreberne 'ghetto' og 'parallelsamfund' defineres i forskningen. De definitioner vil vi i analysen benytte til at udfordre og gentænke 'problemet'.

2.2.1 Integrationspolitik i Danmark efter 9/11 ifølge Rytter og Pedersen

Vi vil nu ved hjælp af af Mikkel Rytter (professor i antropologi ved AU) og Marianne H. Pedersens (ph.d. i antropologi) forskning skitsere nogle udviklinger, som har formet dansk integrationspolitik, hvor der særligt fokuseres på 9/11 som en skelsættende hændelse. Det er relevant for projektet at udfolde den politiske udvikling, da det har ført til konstruktionen af muslimer som Europas 'Anden'. Vi ønsker at undersøge de bagvedliggende antagelser, der præger ghettoplanens problematisering af ikke-vestlige parallelsamfund.

Rytter og Pedersen beskriver, hvordan 9/11 i USA har påvirket international politik og forholdet mellem muslimer og majoriteten i Danmark. De forklarer, at man i international politik i dag har en mere essentialistisk forståelse af islam, hvor den slags islam, som militante minoritetsgrupper repræsenterer, får meget opmærksomhed. Det giver ikke plads til den diversitet, der reelt findes i, hvordan muslimer verden over tror og praktiserer deres religion. Derfor beskriver mange politikere i dag islam som værende imod demokrati, ligestilling og ytringsfrihed. Muslimske populationer i vesteuropæiske nationalstater bliver i stigende grad anset for at være trusler mod nationen, hvorfor de bliver mødt med mistanke, overvågning og kontrol (Rytter et al., 2014: 2303). Rytter og Pedersen beskriver, hvordan den stigende indvandring til landet har indflydelse på forestillingen om den danske befolkning som ét samlet homogent folk således:

“The most recent immigration, which began in the 1960s and includes labour migrants, refugees and family reunifications, has challenged the perception of Denmark as a relatively homogeneous society with a common history, ethnicity and language” (Rytter et al., 2014: 2304).

9/11 har sat en *securitization*-proces i gang i Europa og USA, hvor religiøst motiveret terror ses som en reel trussel, man må forsvare sig imod, hvormed en række sikkerhedsforanstaltninger tages i brug (Rytter et al., 2014: 2304 f.). Integrationspolitikkerne i Danmark har dermed også ændret sig som følge af securitization, hvor integration er blevet en del af de sikkerhedsfremmende foranstaltninger, som staten har gjort brug af for at sikre landet mod religiøst motiveret terror (Rytter et al., 2014: 2306).

9/11 fandt sted måneden forinden folketingsvalget i Danmark i 2001, og indvandrings- og integrationsdebatten fyldte allerede meget i valgkampen. Venstre og De Konservative endte med at forme en VK-regering med Dansk Folkeparti som støtteparti. Danmark har herefter haft en VK-regering indtil 2011, hvorfor de tre partier har haft stor politisk indflydelse i lang tid sammenlignet med regeringstider i nyere dansk politik. Det var ligeledes VK-regeringen, der indførte den første ghettoliste. VK-regeringen indførte i 2001 vidtrækkende initiativer for at sikre landet mod terror, og stramninger af kravene for familiesammenførsel med formålet at reducere antallet af flygtninge, der kom til landet. De gjorde det altså sværere at komme ind i landet, samtidig med at øgede overvågning, kontrollering og regulering af muslimske familier, der allerede levede i Danmark. Listen er lang over de mange policies, der blev indført på integrationsområdet. Centrale eksempler på disse policies er vedlagt som bilag 3.

Før VK-regeringen i 2001 kaldte man, ifølge Rytter og Pedersen, integrationsdiskursen i Danmark for en *discourse of humanism*, hvilket herefter har ændret sig til en *discourse of nationalism*. Fokus var nu på at stramme lovgivningen i forhold til familiesammenførsel, så staten kunne regulere, hvor mange muslimer der kom til landet, og dermed sikre den danske nation og de danske værdier (Rytter et al., 2014: 2307). Der har endda været politiske kommentatorer, som har fremlagt dystopiske skræmmebilleder af muslimske overtagelser af det danske samfund og de danske værdier.

Rytter og Pedersen forklarer, at der er en masse andet, der har spillet ind i konstrueringen af muslimer som Danmarks 'Anden'. Den danske velfærdsstat har tradition for i høj grad at intervenere i borgernes liv. Da de første gæstearbejdere i slutningen af 1970'erne og starten af 1980'erne begyndte at bosætte sig permanent i Danmark, opstod der fra politisk side et behov for intervention med henblik på at integrere dem i det danske samfund. Altså blev integration en del af den offentlige debat i 1980-1990'erne. Den nye integrationspolitik mødte flygtninge og immigranter med stigende krav til, at de skulle 'integrere' sig ved at tilslutte sig vagt definerede danske værdier og normer. I den forstand blev integrationsbegrebet brugt, hvor der betydningsmæssigt blev bedt om assimilation. Man ønskede, at de skulle lægge deres 'gammeldags', 'usunde' og 'u-danske' værdier fra sig og blive som 'rigtige danskere' i stedet (Rytter et al., 2014: 2310 f.).

2.2.2 Social sammenhængskraft og parallelsamfund

Vi vil i følgende afsnit udfolde begreberne *social sammenhængskraft* og *parallelsamfund*. Vi beskriver de to begreber i sammenhæng med hinanden, fordi parallelsamfund i den politiske diskurs ofte problematiseres på baggrund af, at dannelsen af parallelsamfund ses som en trussel mod landets sociale sammenhængskraft. Altså behandles parallelsamfund og social sammenhængskraft som hinandens modbegreber, hvor problematiseringen af parallelsamfund skal ses i sammenhæng med konstruktionen af det 'danske' folk og forestillingen om én samlet nation (Freiesleben, 2019: 42).

Dannelsen af parallelsamfund og en problematisering af de mennesker, der ifølge regeringen isolerer sig fra 'danske' værdier, bliver brugt som et argument for at indføre vidtrækkende interventioner. I bogen *Social Sammenhængskraft - Begreb og virkelighed* (2019) belyses det hvordan begrebet parallelsamfund beskrives som en trussel for, at samfundet kan fungere som én sammenhængende enhed (Jensen et al., 2019: 24). Social sammenhængskraft får forskellig betydning alt efter, hvordan det benyttes politisk, men i Danmark har særligt den nationalkonservative betydning domineret siden midten af 1990'erne. Siden da er kulturel og værdimæssig enshed og konsensus omkring ordet 'danske' blevet anset for at være altafgørende for, at samfundet hænger sammen (Jensen et al., 2019: 9 ff.). Altså dækker begrebet social sammenhængskraft over en forestilling om det danske folk som én samlet homogen gruppe, der deler værdier, normer og kultur, og som står i modsætning til andre befolkningsgrupper (Freiesleben, 2019: 38 f.).

Freiesleben beskriver, at indtil 1998 blev 'parallelsamfund' brugt til at beskrive samfund, der i bogstavelig forstand lå parallelt med hinanden. I 1998 brugte Mogens Camre, daværende medlem af Europaparlamentet (senere DF), dog begrebet i en ny kontekst, nemlig indvandring og integration (Freiesleben, 2019: 33 f.). Han udtalte at: "ærindet [...] ikke [er] at hænge bestemte grupper ud, men at pege på risikoen for, at der udvikler sig et parallelsamfund i Danmark, [samt at han] blot er bekymret for, at der i Danmark bliver skabt et parallelsamfund med andre normer og værdier" (Freiesleben, 2019: 34 f.). I begyndelsen af 00'erne begyndte stadig flere højrefløjspolitikere at bruge begrebet i en indvandrings- og integrationskontekst. Den stigende bekymring for ikke-vestlige parallelsamfund kom i kølvandet på internationale begivenheder, herunder 9/11. Det har påvirket den nuværende diskurs omkring parallelsamfund i Danmark, mener Freiesleben:

"Siden [...] Camre introducerede begrebet parallelsamfund i dansk diskurs, er det blevet taget for givet som en betegnelse for segregerede indvandrersamfund, især muslimske, med egne normer og værdier, og som en trussel mod sammenhængskraften. Ligesom det er blevet taget for givet, at parallelsamfund rent faktisk eksisterer derude i de socialt udsatte boligområder" (Freiesleben, 2019: 35 ff.).

I 2004 blev den første ghettoplan udgivet af regeringen med Anders Fogh Rasmussen i spidsen. Ghettoplanen forstærkede den allerede negative diskurs omkring ikke-vestlige parallelsamfund i Danmark. Herefter tog både politikere, journalister, debattører og forskere ifølge Freiesleben begrebet parallelsamfund til sig som "en betegnelse for segregerede indvandrersamfund med "andre" normer og værdier, og som en trussel mod sammenhængskraften" (Freiesleben, 2019: 35).

Freiesleben fremstiller en række kritikpunkter til VLAK-regeringens ghettoplan fra 2018 (Freiesleben, 2019: 40). Freiesleben forklarer, at der ikke er grundlag for, at ikke-vestlige parallelsamfund kan udvikle sig i de pågældende boligområder, da udviklingen af stærke sociale bånd forudsætter, at man bliver boende i området længe nok til, at relationerne kan blive dannet. Boligområderne er nemlig kendetegnet ved høje til- og fraflytningsrater, hvilket altså gør dannelsen af separate, isolerede samfund usandsynlige (Freiesleben, 2019: 40).

Freiesleben opsummerer, hvorfor det er problematisk, at regeringen ikke har operationaliseret *samfund* tilstrækkeligt, eller hvordan de mener isolation fører til *parallelsamfund*, således:

“Hvis man antager, at (stærke) lokale fællesskaber er en af forudsætningerne for dannelsen af *parallelsamfund*, mangler regeringens analyse således at redegøre for, hvordan de 28.000 familier med ikke-vestlig baggrund indgår i *parallelsamfund* (et eller flere) med hinanden. Det bliver derfor relevant at spørge, på hvilken måde isolation i sig selv er en tilstrækkelig faktor til at udgøre et *parallelsamfund*, og hvordan de isolerede individer og familier, der også er mere eller mindre isolerede fra hinanden, udgør en trussel mod sammenhængskraften” (Freiesleben, 2019: 40).

Freiesleben kritiserer ligeledes analysen, der ligger forud for ghettoplanen fra 2018, for kun at medtage den data fra medborgerskabsundersøgelsen i 2017, der bekræfter deres formodning om, at personer med ikke-vestlig baggrund har egne normer og regler og for at udelade de spørgsmål, hvor personer med ikke-vestlig baggrund i højere grad svarer positivt end folk med dansk oprindelse. Samtidig finder hun det problematisk, at den mentale og fysiske isolation, der skulle føre til dannelsen af *parallelsamfund*, behandles, som om den opstår i et vakuum. Hun peger på forskning, der viser, at isolation fra *samfundet* netop sker i et samspil med majoritetssamfundet eller som en reaktion mod det, eksempelvis som følge af at man føler sig misforstået eller “udgrænset fra de nære institutioner (fx skolen) eller af *samfundet* som helhed” (Freiesleben, 2019: 41). Isolation i sig selv omtales heller ikke som problematisk, men derimod er det blot en særlig gruppes isolation, der er problematisk, nemlig ikke-vestlige indvandreres. Freiesleben peger på, at også religiøse grupper som eksempelvis Jehovas vidner, Scientology eller rockerbanderne Hells Angels eller Bandidos kan siges at leve relativt isoleret med egne normer og værdier, men at det sjældent er disse grupper, der peges på, når vi går til kamp mod *parallelsamfund*. Hun mener, at det fortæller os noget om, at ikke-vestlige indvandrere bliver set som dansk kulturs signifikante ‘Anden’ (Freiesleben, 2019: 40 ff.). Samtidig beskriver regeringen *parallelsamfund* som noget, der opstår frivilligt, fordi beboerne ikke ønsker at være en del af det danske *samfund*: “Her rører vi ved et af de centrale sagsforhold i begrebet *parallelsamfund* i den dominerende diskurs, nemlig forestillingerne om “den anden”, “muslimen”, som en, der aktivt vælger at stille sig uden for fællesskabet og dermed er i opposition til det danske majoritetssamfund”

(Freiesleben, 2019: 42). På den måde ligger ansvaret for den fejlslagne integration alene på minoritetens skuldre (Freiesleben, 2019: 42).

2.2.3 Etnisk segregation ifølge Skifter Andersen

Vi vil i afsnittet redegøre for Hans Skifter Andersens forskning om etnisk segregation og dets betydning for dannelsen af udsatte boligområder i hans forskningsartikel *Etnisk segregation - årsager og betydning for udsatte boligområder* fra 2020 for derefter at bruge hans forståelse og centrale pointer i relation til ghettoplanen og analysere regeringens antagelser om årsager til parallelsamfund gennem etnisk segregation.

Hans Skifter Andersen beskæftiger sig med etnisk segregation og årsagerne til det samt betydningen for udsatte boligområder. Han skriver, at ghettoplanens formål er at bekæmpe etnisk segregation, og at den er baseret på en række forestillinger om, hvorfor der findes boligområder med mange etniske minoriteter, samt hvilken betydning det har, at de bor der. Dog er disse forestillinger i modstrid med, hvad man ved fra forskningen (Andersen, 2020: 55).

I udsatte boligområder er det ifølge Skifter Andersen svært at tiltrække boligsøgende, der selv kan vælge, hvor de vil bo, og dermed har stor mulighed for mobilitet. Derfor risikerer man at få en større andel beboere med lav indkomst og sociale problemer. Når bestemte områder er blevet udsatte, skyldes det ifølge ham en historisk udvikling på boligmarkedet: Området har fået dårligt omdømme og lav social status, og processen er blevet forstærket af mediernes negative fremstilling af områderne, samt politikeres stempling af dem som ghettoer. Skifter Andersens forskning viser, at indvandreres boligmønstre også har betydning for udsatte boligområder, da etniske minoriteters synlighed i et udsat boligområde kan forstærke områdets lave sociale status og dårlige omdømme, hvilket fører til stærkere segregation. Der er i alle lande en tendens til, at majoritetsbefolkningen fravælger områder med en høj koncentration af etniske minoriteter (Andersen, 2020: 56). Skifter Andersens forskning har vist, at Danmark er et af de lande i Vesteuropa, som har den mindst rumlige koncentration af etniske minoriteter (Andersen, 2020: 56).

Det har vist sig, at når minoriteter bor adskilt fra majoritetsbefolkningen i et land, er det ikke minoritetens adfærd – men majoritetens – som har størst betydning (Andersen, 2020: 57). Der er fire væsentlige faktorer, som etnisk segregation kan henføres til: Etniske minoriteters

præferencer og adfærd, majoritetsbefolkningens præferencer og adfærd, omfanget af social segregation og vilkårene på boligmarkedet (Andersen, 2020: 57).

I Europa er områder med mange indvandrere som regel blandet med mange forskellige etniciteter, hvorfor det kan kaldes ”multietniske byområder”. Disse områder kan til en vis grad forklares ved følgende præferencer blandt etniske minoriteter:

1. At bo tæt på familie og venner.
2. At bo i områder med mange etniske minoriteter med en lignende kultur, for at blive en del af et lokalt, etnisk, socialt og økonomisk netværk.
3. At undgå at bo isoleret blandt majoritetsbefolkningen for at undgå diskrimination eller racisme (Andersen, 2020: 58).

Skifter Andersen beskriver en ghetto som et etnisk kvarter. Ordet bliver primært brugt i amerikansk litteratur. Det er defineret som steder, hvor beboerne ikke selv har valgt at bo, men ikke har haft noget andet valg. Ghettoer er ifølge Skifter Andersen en konsekvens af stærk diskrimination og udstødelse, og der er i den amerikanske forskning enighed om, at ghettoer ikke findes i Europa, da de karakteristika, som definerer en ghetto, ikke bliver opfyldt i europæiske boligområder (Andersen, 2020: 59).

Den tredje af de ovenfor nævnte præferencer – at undgå isolation blandt de indfødte – bliver i nogle undersøgelser set som det vigtigste motiv for nogle grupper. Blandt andet indvandrere fra “muslimske lande eller Afrika” (Andersen, 2020: 59) ønsker ofte at bo i etnisk blandede kvarterer for at undgå diskrimination. Flere undersøgelser viser, at de ønsker at bo i kvarterer med en blanding af hvad Skifter Andersen beskriver som etniske minoriteter og indfødte – og ikke blot et kvarter der er domineret af folk med samme baggrund som dem selv. En dansk undersøgelse har vist at meget få etniske minoriteter faktisk ønsker at bo i et område med et flertal af etniske minoriteter (Andersen, 2020: 59).

Skifter Andersen beskriver ved brug af spatial assimilation theory, at nyankommne migranter har tendens til at bosætte sig i områder domineret af deres egen etniske gruppe, og at de senere, i takt med deres integration, vil blive spredt mere i byen. De europæiske undersøgelser, der er spredt ud over flere år, peger på, at indvandrere i de første år flytter til multietniske kvarterer. Det kan være grundet, at der er nemmere adgang til boliger i multietniske områder enten på baggrund af lav kvalitet eller lav efterspørgsel fra

majoritetsbefolkningen. En dansk undersøgelse af indvandreres boligkarriere over mere end fem år viser, at antallet af mennesker, der bosætter sig i multietniske områder, stagnerer efter seks års ophold i landet og falder efter 10-15 år. Det peger på en vis grad af spatial assimilation (Andersen, 2020: 60).

Majoritetsbefolkningens præferencer og flyttemønstre har, som tidligere nævnt, også betydning for multietniske områder. Skabelsen og vedligeholdelsen af multietniske områder kan være et resultat af *ethnic selective migration* (Andersen, 2020: 61) – etniske forskelle mellem hvem der kommer ind, forlader og opholder sig i et kvarter. Der kan i forlængelse heraf defineres fire forskellige selektive bevægelser: *White flight* er, når majoritetsbefolkningen flytter væk fra multietniske kvarterer og *white avoidance* er, når de sjældnere flytter til multietniske områder. *Ethnic attraction* er, når etniske minoriteter oftere flytter til multietniske områder og *ethnic retention* er, når de har tendens til at blive længere og sjældent flytter væk (Andersen, 2020: 61).

Skifter Andersen har undersøgt til- og fraflytninger i en dansk kontekst og konkluderet, at majoritetsdanskernes fravalg af multietniske områder (*white avoidance*) har været den vigtigste årsag til dannelse og vedligeholdelse af disse områder. Undersøgelsen viste også, at etniske minoriteter ikke boede længere tid i multietniske kvarterer end i lignende kvarterer med færre etniske minoriteter (Andersen, 2020: 61 f.). I forhold til særligt mediernes brug af ordet 'parallelsamfund', kritiserer Skifter Andersen det for at medvirke til yderligere *white avoidance* og *white flight*. Han mener, at det både er en dårlig og misvisende måde at omtale boligområderne, som medvirker til, at både majoritetsdanskere og indvandrere fravælger områderne. Han mener, at et af områdernes største problemer er deres dårlige omdømme, hvilket parallelsamfundsbegrebet bidrager til at forværre (Andersen, 2017).

Boligmarkedet har også en betydning for, hvor etniske minoriteter bosætter sig. Hvis etniske minoriteter har begrænsede muligheder for at få adgang til en bestemt del af boligmarkedet, hvor boligerne er koncentreret i bestemte dele af byerne, vil segregeringen være stærk. Undersøgelser har vist, at der ikke er en stærk sammenhæng mellem social og etnisk segmentering (Andersen, 2020: 62), men at en årsag til den etniske segmentering er, at etniske minoriteter sjældnere bosætter sig i ejerboliger. Det har i udsatte boligområder ofte været nemmest for de etniske minoriteter at få hurtig adgang, da ventetiden har været kortere.

Det antages i ghettoplanen, at koncentrationen af etniske minoriteter i udsatte boligområder skyldes minoritetens adfærd og ønsker om at undgå majoritetssamfundet, hvilket ovenstående forskning netop peger på, at det ikke gør. De vigtigste årsager til etnisk segregation er ifølge Skifter Andersen forholdene på boligmarkedet, og at majoritetsbefolkningen fravælger de multietniske områder. Minoritetens adfærd har kun begrænset betydning. Ghettoplanen hævder herudover, at minoriteter lever i isolerede enklaver, hvor de ikke tager ansvar, ikke deltager i samfundet og på arbejdsmarkedet, samt ikke tager danske normer og værdier til sig. Dog bor etniske minoriteter ikke permanent i de udsatte boligområder. Mange bor der blot i en periode som led i deres integration i det danske samfund. Indvandrere bliver heller ikke mere arbejdsløse af at bo i udsatte boligområder, mange bor der, fordi de er arbejdsløse og flytter efterfølgende væk, når de får et fast arbejde. Skifter Andersen konkluderer, at ghettoplanen er baseret på forkerte antagelser om, hvorfor vi har udsatte boligområder med mange etniske minoriteter, og hvilke virkninger det har for beboerne at bo der (Andersen, 2020: 63).

3. Teori

Vi vil nu gennemgå teori omkring ghettobegrebet og det boligsociale hierarki med henvisning til Louis Wirth og Loïc Wacquant.

3.1 Ghattobegrebet og territorielt stigma

Ghattobegrebet vil blive udfoldet i dette afsnit med henblik på, hvor begrebet stammer fra, hvilken betydning der lægges i det, samt hvordan det sættes i en dansk kontekst. Vi benytter os af Wacquants teoretisering af ghettoen og dertilhørende begrebsramme, der er anderledes fra den originale definition hos Wirth. Derfor vil vi i afsnittet kortlægge Wirths definition som Wacquant taler sig op imod. Dette gør vi for at kontekstualisere, hvad det er for en teoretisk udvikling og samtale, vi har at gøre med. Afsnittet vil derfor indeholde Wirths og Wacquants udlægninger af ghettobegrebet samt teorier knyttet til ghettoisering af boligområder, og slutteligt hvordan ghettobegrebet kan sættes i en dansk kontekst.

3.1.1 Ghattobegrebet ifølge Wirth

Vi vil nu udlægge Wirths klassiske fortolkning af ghettobegrebet med henblik på ghettoens opståen og en karakterisering af begrebet.

Wirth (1897-1952) var en amerikansk sociolog, hvis forskning og teori især omhandlede minoritetsgrupper, hvoraf han udgav bogen ”The Ghetto” (Wirth, 1956) som en udfoldelse af ghettobegrebet. Wirth er interessant som teoretiker, da han er en af de gamle, klassiske sociologer, som har udfoldet en teori om ghettoisering, hvilket skaber en forståelsesramme for resten af den teoretiske udlægning af ghettobegrebet.

Ghattobegrebet stammer originalt fra et område i Venedig, Italien, hvor en gruppe jøder havde bosat sig (Wirth, 1956: v). Det var et område i byen, hvor jødiske flygtninge var tvunget til at leve samlet, hvor området beskrives af Wirth som isolerende og usundt for beboerne (Wirth, 1956: v). Ghattobegrebet har været gennem forandring, men Wirth skriver, at områder beskrevet som en ghetto overordnet består af det samme grundelement: isolation. Wirth beskriver byer som mosaikker med segregerede befolkningsgrupper, der har en anden race og kultur, som søger at beholde deres individuelle og unikke livsstil, altså integriteten af deres livsstil (Wirth, 1956: v). Ghettoen bliver dermed et fysisk symbol på moralsk isolation. Ghattobegrebet er derfor blevet udfoldet til at omhandle enhver segregeret racial eller kulturel gruppe. Wirth skriver: ”The ghetto is, in short, one of the so-called “natural areas” of the

city” (Wirth, 1956: vi). Med det mener han altså, at dannelsen af ghettoer er en naturlig proces. Wirth ser på byer som en organisme, der vokser naturligt, ukontrolleret og som uden design (Wirth, 1956: vii). Det er særligt den pointe, Wacquant kritiserer Wirth for, hvilket vi vil uddybe i næste afsnit.

Wirth ser på ghettobegrebet som omhandlende en befolkningsgruppe, der længerevarende er socialt isoleret. Det er et resultat af, at en befolkningsgruppe har forsøgt at tilpasse sig blandt et fremmed folk (Wirth, 1956: 4). En ghetto bliver betragtet som divergente befolkningsgrupper, der har underordnet sig andre. Ordet repræsenterer et historisk blik på, hvordan minoriteter kommer til syne ved større populationer (Wirth, 1956: 4).

Fra et mere administrativt udgangspunkt er ghettoer ifølge Wirth et instrument af kontrol. En funktion heraf som ses i moderne tid er, at samfundet konkret grupperer nogle befolkningsgrupper i urbane mindre samfund. Minoritetsgruppen bliver altså kontrolleret til at tilpasse sig det omkringliggende, hvis det område ikke skal være isoleret (Wirth, 1956: 5). Begrebet er desuden heller ikke kun fysisk, men også psykisk i menneskets sind. Det er en måde, hvorpå mennesket og samfundet kan observere og generalisere et område (Wirth, 1956: 8 f.), hvilket også kan ses som en kontrollering af en befolkningsgruppe.

3.1.2 Ghettobegrebet ifølge Wacquant

Følgende afsnit vil omhandle Wacquant og hans nyere fortolkning af ghettobegrebet. Desuden vil vi introducere nogle af Wacquants centrale begreber, som skal fungere som et redskab til den senere analyse.

Wacquant (1960) er en fransk sociolog, der er central inden for forskning om ghettoer. Han har udgivet bogen *Urban Outcasts - A comparative sociology of advanced marginality* (Wacquant, 2008; Wacquant, 2013), hvor han introducerer begreberne *territorial stigmatisering*, *urban marginalisering* og *strukturel vold*, hvilket vi i dette afsnit vil udfolde og benytte senere i analysen. Wacquant har desuden beskrevet ghettobegrebet i et sociologisk leksikon, som vil blive udfoldet i følgende afsnit. Han trækker i den forbindelse tråde fra Wirth, hvilket er derfor begge forskere bliver udfoldet i et fælles teoriafsnit. Wacquant er specialiseret i bysociologi, ulighed i byrum og racialiseret ulighed, og han er professor ved University of California. Wacquants beskrivelser af ghettoen og diskursen omkring de

stigmatiserede boligområder tager særligt udgangspunkt i den amerikanske og den franske ghetto, hvorfor vi til slut i dette teoriafsnit vil inkorporere en beskrivelse af, hvad Wacquants bog kan bruges til i en dansk kontekst ved hjælp af artikler udgivet af Schultz Larsen, der underviser i Socialvidenskab på Roskilde Universitet.

Ghettobegrebets funktion

Wacquants udlægning af ghettobegrebet bygger i højere grad på, at begrebet ikke kun skal være beskrivende, som det er hos Wirth, men også fungere som et analytisk koncept (Wacquant, 2015: 121). Han udlægger, at ghettobegrebet er sammensat af fire elementer, nemlig stigma, begrænsning, spatial frihedsberøvelse og institutionel indkredsning. Han ser ikke en ghetto som et naturligt skabt boligområde, der hænger sammen med en historik omkring migration, men mere som et boligområde der er udsat for kollektiv vold, hvilket er et andet syn end Wirths beskrivelse af ghettobegrebet (Wacquant, 2015: 121).

Wacquant beskriver ghettobegrebet som en institution med modsatrettede karaktertræk, som er asymmetrisk afhængige (Wacquant, 2015: 123). Ghettoens dominerende træk er at begrænse og kontrollere. Ghettoen fungerer dog også som en integrerende og beskyttende enhed, som skaber sammenhold og fællesskab indenfor den begrænsede sfære af omgang (Wacquant, 2015: 123). Wacquant beskriver, at ghettoer er et produkt af ekstern fjendtlighed (eng.: external hostility) fra majoritetsbefolkningen, samt intern tiltrækning (eng.: internal affinity), der kollektivt og ambivalent kommer til udtryk (Wacquant, 2015: 123). Wacquant skriver, at ghettobegrebets funktion er en ejendommelig form for urbanisering af et byrum, der er styret og ændret af asymmetriske magtforhold mellem etniciteter. Begrebets funktion betyder altså, at ved ghettoisering forekommer der en specifik og særlig form for kollektiv vold konkretiseret i et urbant miljø (Wacquant, 2015: 123).

Udredning af ghettobegrebet

Wacquant ser nærmere på ghettobegrebet og dets rolle, hvor han fokuserer på forholdet mellem ghettoisering, urban fattigdom og segregation, samt afklarer hvad de strukturelle og funktionelle forskelle, der netop findes mellem ghettoer og etniske boligområder. Han belyser det i tre punkter:

1. "Poverty is a frequent but derivative and variable characteristic of ghettos" (Wacquant, 2015: 123).

Historisk set er ghettoer ifølge Wacquant blevet karakteriseret ved elendighed grundet overbefolkning, deraf pladsmangel, dårlig behandling af beboere samt et lavt økonomisk niveau. Han skriver, at selvom begrebet har en historisk, negativ diskurs, betyder det ikke, at en ghetto nødvendigvis altid er lig med fattigdom og elendighed (Wacquant, 2015: 123). Det er vigtigt at belyse, at mange dele af verdens tredjelande ikke blev og bliver betegnet som ghettoer, selvom områderne var og er fattige. Wacquant skriver derfor med den begrundelse, at ikke alle ghettoer er fattige og omvendt er ikke alle fattige områder ghettoer. Derfor skal man være opmærksom på ikke at forveksle en analyse af ghettoisering med en analyse af slumkvarter og lavklasse miljøer (Wacquant, 2015: 124).

2. "Similarly, all ghettos are segregated but not all segregated areas are Ghettos" (Wacquant, 2015: 124).

Wacquant skriver, at højklassemiljøer er monotone i forhold til formue, indkomst, beskæftigelse og ofte etnicitet, hvor segregationen i samfund som disse er valgfri, da samfundsborgerne selv har et valg om, hvorvidt de vil begå sig der og hvor længe (Wacquant, 2015: 124). Segregationen i højklassemiljøer har altså en positiv udstråling, modsat ghettoer, hvor frygt og skændsel er en del af segregationen der. Wacquant antyder i den forbindelse, at segregation er en nødvendighed, men ikke en fulgyldig betingelse for ghettoisering. Ved ghettoisering oplever beboerne altså en ufrivillig og negativt ladet segregation, der samlet er med til at styrke den negative diskurs omkring det isolerende bolig miljø i en ghetto (Wacquant, 2015: 124). Wacquant belyser altså, at selvom ghettoer beskrives som miljøer med segregation, beskrives andre miljøer med segregation ikke som en ghetto, hvilket anskuer de strukturelle forskelle, der er mellem ghettoer og andre etniske områder.

3. "Ghettos and ethnic neighborhoods have divergent structures and opposite functions" (Wacquant, 2015: 124).

Wacquant skelner mellem etniske nabolag og ghettoer, som fungerer modsatrettet. Her understreges det, at beboerne i de etniske enklaver *ikke* udformer institutioner, der fungerer som kopier af dem, der findes i deres hjemland. De ønsker heller ikke evig isolation eller at afvige sig kulturelt fra majoriteten. Det betyder, at det etniske nabolag som oftest forsvinder i løbet af to generationer i takt med, at beboerne har fået adgang til samfundet, samtidig med at

de er steget i klassehierarkiet og dermed også har rykket sig i det boligsociale hierarki. Wacquant beskriver, at disse karaktertræk ved etniske nabolag står i skarp kontrast ghettos uforanderlige raciale eksklusivitet og varige institutionelle andethed (Wacquant, 2015: 124 f.).

Wacquant understreger, at ghettoer og etniske nabolag har diametralt modsatrettede funktioner: Etniske (migrant)nabolag fungerer som et springbræt til assimilation gennem kulturel læring samt social og spatial mobilitet. Derimod er ghettoen en materialistisk og symbolsk isolations-bevogtning (eng.: isolation ward), der har til formål at dissimilere beboerne (Wacquant, 2015: 124 f.). Han illustrerer forskellen på de to således: “The former is best figured by a bridge, and the latter by a wall” (Wacquant, 2015: 125).

Ghettobegrebet i et identitetsperspektiv

Wacquant skriver, at ghettobegrebet ikke blot kan bruges til at beskrive den etniske dominans i et boligområde - begrebet kan også bruges i et kollektivt identitetsperspektiv på følgende to måder: På den ene måde er ghettobegrebet med til at fastlægge grænsen mellem de ‘udstødte’ og den omkringliggende befolkning. Det sker gennem belysning af sociokulturelle forskelle: Beboerne i ghettoerne bliver nemlig fremstillet både objektivt og subjektivt som anderledes end andre urbane beboere. Eksempelvis bliver deres mønstre i tankegang og adfærd af udefrakommende opfattet som eksotiske og afvigende, hvilket medfører en distinktion til samfundets andre borgere (Wacquant, 2015: 125). Ghettobegrebet kan også medvirke til at definere beboernes identitet gennem en *samlet kollektiv stigmatisering* af gruppen. Det er altså ikke kun det enkelte individ, der bliver tildelt en etnisk kategorisering og stigma, men en samlet gruppe. Det medfører en fortsat eksklusion af bestemte samfundslag og klasser i ghettoer (Wacquant, 2015: 125). Da ghettoisering er tæt knyttet med etnicitet, segregation og fattigdom kan det være svært at skelne mellem specifikke, kulturelle kendetegn ved ghettoisering. Ghettobegrebet kan derfor på tværs af dets identitetsbeskrivende betydning bruges som led i en strukturel integration eller kulturel assimilation socialt set (Wacquant, 2015: 125).

3.1.2.1 Territorial stigmatisering, urban marginalisering og strukturel vold

Wacquant opererer med tre begreber i hans analyse af urbane boligområder: Territorial stigmatisering, urban marginalisering og strukturel vold. Dem vil vi i de følgende afsnit udfolde.

Territorial stigmatisering: Territorial stigmatisering er med til at bevare social ustabilitet og forværre indbyggeres kulturelle desorientering i overgangen til en avanceret marginalisering (Wacquant, 2013: xxx). Wacquant skriver, at territorial stigmatisering har en kausal indvirkning på marginaliseringens dynamikker. At omtale et boligbyggeri som en ghetto “dømt til undergang” medvirker til udformningen af forskellige policies, eksempelvis omkring nedrivning af området (Wacquant, 2013: xxxi). Wacquant mener desuden, at den territoriale stigmatisering aktivt fører til en klasseopdeling i områder, der er socialt udsatte. Stigmatiseringen er med til udefra at give beboere en skadelig identitet, hvor de er blevet symbolsk degraderet. Det er også i disse områder, at flere er i en prekær beskæftigelse, som resulterer i et ustabil og usammenhængende liv i form af manglende økonomisk sikring, hvilket kan ende ud i, at man ikke føler et behov for aktivt at deltage i demokratiet og samfundet (Wacquant, 2013: xxxi).

Urban marginalisering: Ghettoer kan betegnes som en ophobning af sociale problemer, hvor byens udstødte befinder sig, hvilket ligger til baggrund for den negative diskurs, der forekommer i medierne og hos politikerne (Wacquant, 2013: 1). Disse områder har et rygte omhandlende, at man skal frygte, flygte fra og undgå at være der, hvilket fører til en foragt af områdets beboere.

Strukturel vold: Wacquant beskriver, at vold og uro kan komme både fra toppen og bunden af samfundet. Han mener, at det kan være fristende at se udbrud af vold nedefra som tegn på, at underklassen er problematisk, og at de har en tvivlsom moralitet. Det er ofte det standpunkt, politikere og autoriteter tager. Wacquant skriver dog, at hvis man undersøger timingen for, hvornår volden udbræder, hvad uroen og volden består af og hvordan den udfolder sig, finder man, at urolighederne er en logisk reaktion på massiv strukturel vold, som følge af økonomiske og sociopolitiske ændringer, der forstærker hinanden (Wacquant, 2008: 24). Strukturel vold kan ifølge Wacquant forstås som nogle politiske ændringer, der går asymmetrisk ud over befolkningen, så de mindst privilegerede rammes hårdest, hvilket skaber en reaktion af vold fra underklassen.

Strukturel vold kan bestå af *massearbejdsløshed* for hele segmenter af arbejderklassen, samt spredningen af prekære arbejdsformer (Wacquant, 2008: 25). Derudover kan det komme til udtryk som *forvisning til forfaldne boligområder*, hvor både offentlige og personlige ressourcer formindskes. Det medfører nemlig arbejderklasse-husstandes sociale fald og da immigranter bosætter sig der, intensiveres konkurrencen for tilgangen til offentlige goder. Til slut kan det komme til udtryk som forhøjet *stigmatisering* både i dagligdagen og i den offentlige diskurs. Stigmatiseringen kobler sig ikke alene til klasse og etnicitet, men også om man befinder sig i et forfaldent boligområde (Wacquant, 2008: 25).

3.1.2.2 Ghattobegrebet i en dansk kontekst

Troels Schultz Larsen (ph.d. og adjunkt ved Roskilde Universitet) har med udgangspunkt i Wacquants teori afsøgt, om det giver mening at omtale bestemte boligområder i Danmark som ghettoer. Han konkluderer, at hvis man overfører Wacquants teori om ghettoisering til en dansk kontekst, findes der ingen ghettoer i Danmark. Derimod pointerer Schultz Larsen at:

“Nationalstaten spiller en afgørende rolle i udformningen af boligmarkedet, arbejdsmarkedet, uddannelsessektoren, sundhedssektoren såvel som i den generelle fordeling af samfundets goder; og at staten på denne måde er medvirkende til at organisere samfundets forskellige sociale gruppers adgang til - og/eller manglende muligheder for - at tilegne sig forskellige dele af det fysiske rum, hvor det sociale hierarki objektiviseres i det fysiske rum” (Larsen i Wacquant, 2013: xvii).

Altså kan det udledes, at de forsømte boligområders placering i det boligsociale hierarki ikke er et udtryk for et ønske om at isolere sig fra det danske samfund. Det sker som følge af nogle effekter af nationalstatens udformning af samfundets forskellige sektorer og gruppers adgang til samfundets goder. På den måde placerer Wacquant ikke ansvaret hos de individer, der bosætter sig i boligområderne, som det ellers italesættes i ghettoplanen fra 2018, men han retter fokus mod den stat, der udformer samfundet, og som på den måde udfører strukturel vold.

Da Schultz Larsen pointerer, at det ikke er meningsfuldt at tale om ghettoer i en dansk kontekst, er det nødvendigt at benytte sig af andre termer. Som nævnt i indledningen har han valgt at bruge betegnelsen *forsømte boligområder*, hvilket forklares med, at det er det mest dækkende begreb i forhold til de sociale processer og mekanismer, der “(re) producerer” boligområderne (Larsen, 2015: 415). Schultz Larsen fastslår, at de strukturelle eller historiske betingelser, der ligger til grund for områdernes ry eller tilstand er vigtige for at forstå de problemer, der er i de forsømte boligområder, da problemerne ifølge ham både skyldes politisk, institutionel og planlægningsmæssig sporafhængighed (Larsen, 2011: 49).

4. WPR- metoden

Den metode, som vores projekt tager udgangspunkt i, er Carol Bacchis *What's the problem represented to be?* (forkortes WPR), som vi vil udfolde i de følgende afsnit. Vi vil nu gennemgå de teoretiske refleksioner, der ligger bag, for at skabe et større indblik i, hvad der ligger i den. Derefter vil vi gennemgå metoden.

4.1 Introduktion til WPR-metoden af Carol Bacchi

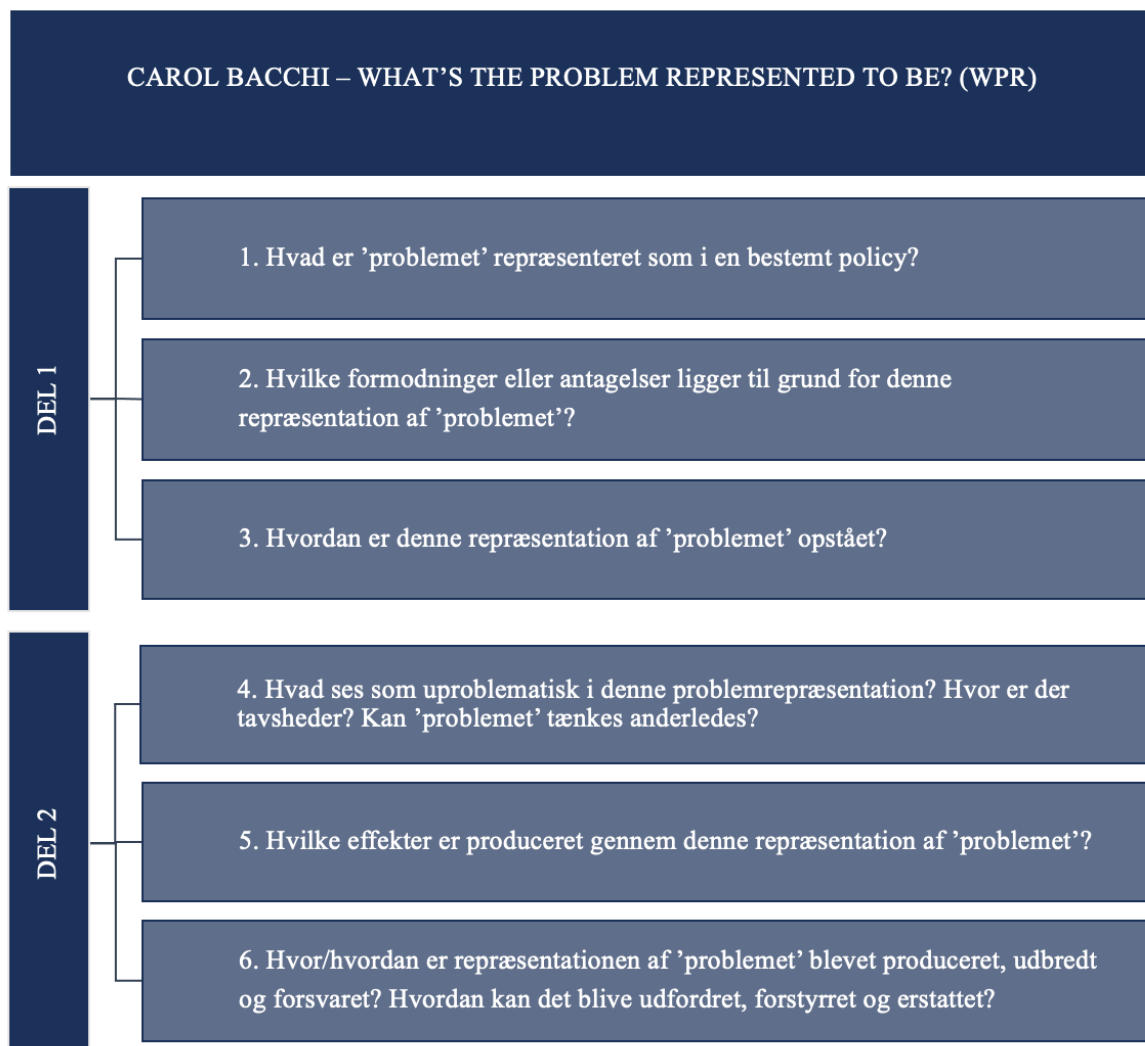
Den metodiske tilgang *What's the problem represented to be?*, udformet af den canadisk-australske politolog Carol Bacchi, udfordrer måden, hvorpå man gennem *policies* (Bacchi, 2009: vii) forsøger at løse 'problemer' i samfundet. Det er ifølge Bacchi nødvendigt at skifte fokus fra at løse 'problemer' til at *stille spørgsmål til* 'problemer' (Bacchi, 2009: vii). Det beskrives i forbindelse hermed, at der er en generel antagelse om, at policy er en god ting, som medfører løsninger. Ordet 'løsning' bærer en forståelse af, at der er 'noget', som skal løses - altså at der er et problem. 'Problemet' kan være eksplicit beskrevet, men er det ikke nødvendigvis. De fleste *policies* erklærer ikke officielt, at der er et problem, som den givne policy vil adressere eller afhjælpe. I stedet ligger det implicit i opfattelsen af policy, at de skal skabe forandring- og at der er problemer. Her griber WPR-metoden ind og siger, at det er vigtigt at gøre de implicite 'problemer' i offentlige *policies* eksplicite (Bacchi, 2009: IX f.).

Bacchi mener, at da *policies* af natur forudsætter en forståelse af, hvad der kræver forandring ('problemet'), antydes det, at problemet er skabt indefra. Bacchi mener, at problemet bliver skabt i selve fremstillingen af en given policy, og at det derfor ikke nødvendigvis er skabt i selve samfundet. Bacchi udtrykker således: "*Policies give shape to 'problems'; they do not address them*" (Bacchi, 2009: x).

I WPR-metoden henviser ordet 'problem' til den type af forandring, der antydes i en given policy (Bacchi, 2009: xi). En vigtig præmis i WPR-metoden er, at det er uhensigtsmæssigt at tænke at 'problemer' eksisterer i verden på den måde, som de bliver skildret i *policies*.

Tilgangen udfordrer antagelsen om problemers eksistens ved at rette opmærksomhed mod hvilke specifikke repræsentationer af 'problemer', som spiller en central rolle i *policies*. (Bacchi, 2009: xi). *Policies* hævder at løse ting, og dermed også at der eksisterer problemer som skal løses, hvilket er centralt for styringsprocesser. Som effekt heraf, bliver vi

styret gennem problematiseringer fremfor policies. Bacchi beskriver, at vi derfor bør rette vores blik mod problematiseringer fremfor formodede 'problemer' (Bacchi, 2009: xi). Formålet med WPR er at identificere dybe forestillingsmæssige præmisser, som ligger i repræsentationen af problemer (Bacchi, 2009: xix). Målet med metoden er, som Bacchi formulerer det "to understand policies *better than* policy makers" (Bacchi, 2009: xix). WPR-metoden består af seks spørgsmål som skal hjælpe os med at undersøge problematiseringer. Disse spørgsmål kan ses illustreret i modellen over vores analyse nedenfor, og de vil blive uddybet senere i afsnittet.



4.1.1 Teoretisk inspiration i WPR

WPR-metoden til policy analyse afhænger af disse tre nøgle-propositions:

1. Vi er styret gennem problematiseringer.

2. Vi skal undersøge problematiseringer (ved at analysere de problemrepræsentationer de indeholder), frem for problemer.
3. Vi har brug for at problematisere de givne problematiseringer ved at nærstudere de præmisser og effekter af problemrepræsentationerne, som de indeholder (Bacchi, 2009: xxi).

Vi vil nu gennemgå, hvad der ligger i de tre ovenstående propositioner og hvor den teoretiske inspiration kommer fra, hvilket kan tegne et billede af, hvad der ligger bag WPR-metoden.

Proposition 1: Vi er styret gennem problematiseringer

Den første proposition bygger på en interesse for, hvordan vi er styret. Styring bliver set som noget mange aktører har en indvirkning på, og staten bliver således bare set som en af flere aktører i administrationen af samfundsmæssige forhold. WPR-metoden fokuserer på den *viden*, som styring fungerer igennem samt eksperter og professionelles indflydelse på den viden, frem for at undersøge deres direkte rolle som aktører i politiske processer (Bacchi, 2009: 26). Denne måde at tænke styring gennem viden udspringer af Foucaults begreb *governmentality*. Governmentality opererer på befolkningsniveau og bruger social og økonomisk policy til at sikre tryghed og orden (Bacchi, 2009: 26 f.). Foucault beskriver, ifølge Bacchi, governmentality som en tredelt styringsform bestående af suveræniteten, disciplin og politisk styre. Ifølge Foucault vedrører den form for magt, der findes i det moderne samfund kontrol over folks liv, der kan udføres enten individuelt, gennem disciplin eller på samfundsniveau gennem regulering. Folk kontrolleres ved at gøre den ønskede adfærd til en norm, hvorefter de bliver selvregulerende. På den måde kan styring (governmentality) ske på afstand (Bacchi, 2009: 28 f.). Ofte vil der opstå hybride former for governmentality. Eksempelvis vil der ofte være grupper som ikke anses for at være i stand til at selvregulere, og som derfor i højere grad vil blive styret gennem love og overvågning. Når folk bliver sat op imod hinanden på den måde, kaldes det *dividing practices*, hvilket er et vigtigt element i WPR-metoden (Bacchi, 2009: 29).

En måde at genkende forskellige styringsformer på er ved at identificere og analysere *problematiseringer*. Problematiseringer er som regel introduceret som noget, der indikerer et behov for kritisk undersøgelse. WPR-metoden trækker også på Foucaults tanker om begrebet. Problematisering bliver brugt på to måder i WPR-metoden: I proposition 1 og 2 refererer problematisering til måden, specifikke "issues" er betragtet som 'problemer', ved at

identificere tankerne bag bestemte styringsformer. I den 3. proposition henviser begrebet problematisering til det engelske ord “interrogate”. Her er betydningen altså, at man omhyggeligt stiller spørgsmål til problematiseringen i en given policy (Bacchi, 2009: 30).

Proposition 2: Undersøgelse af problematiseringer frem for problemer

WPR-metoden adskiller sig fra andre mere konventionelle former for policy analyse ved at fokusere på problematiseringer, og de problemrepræsentationer, som de indeholder fremfor ‘problemer’ i sig selv (Bacchi, 2009: 32). WPR-metoden er *poststrukturalistisk* grundet den politiske dimension; ‘problemer’ tænkes som formet i selve fremstillingen af policies. Fokus er således på den sociale virkeligheds tekstuel ustabile og altid anfægtelige natur (Bacchi, 2009: 34). Bacchi adskiller sig fra andre policy-teoretikere, som mener at regeringer reagerer på ‘problemer’ som allerede eksisterer, hvilket er en tanke, som WPR-metoden udfordrer (Bacchi, 2009: 32). Bacchis tilgang bygger i høj grad på Foucaults forståelse af problematisering, hvilket for ham ikke betyder repræsentation af et allerede eksisterende objekt.

For at tydeliggøre hvad repræsentation betyder, har Bacchi skrevet, at repræsentation ikke imiterer virkeligheden, men er en praksis som giver ting betydning og værdi. En problemrepræsentation er derfor en måde at konstituere et policy ‘problem’ i virkeligheden (Bacchi, 2009: 35). Problemrepræsentation bliver udbygget gennem *diskurs*, som også udspringer af Foucault. I WPR-metoden henviser begrebet diskurs til socialt producerede former for viden som sætter grænser for hvad det er muligt at tænke, sige eller skrive om et givent socialt objekt eller en praksis. At kalde noget for en diskurs betyder at sætte spørgsmålstejn ved dets status som sandhed (Bacchi, 2009: 35). Nogle diskurser har større status end andre, eksempelvis har diskurser, der styrker institutioner som lov, uddannelse og ægteskab, høj status (Bacchi, 2009: 36).

WPR-metoden er ligeledes inspireret af Foucaults magtbegreb, hvor magt opfattes som noget, der har en positiv påvirkning, da det får ting til at ske. Han mener, at vores forståelse af os selv og verden er dybt formet gennem magt. Magt er på den måde positivt og produktivt i stedet for negativt og begrænsende. Det er noget, der produceres og som cirkulerer (Bacchi, 2009: 38). Da magt ikke er noget man besidder, bør dets effekter undersøges frem for dets oprindelse. Spørgsmål 3 i WPR-metoden har derfor fokus på indgreb ved magt mens spørgsmål 5 fokuserer på hvilke effekter det skaber (Bacchi, 2009: 38).

Proposition 3: Problematiser de givne problematiseringer ved at nærstudere de præmisser og effekter af problemrepræsentationer, som de indeholder

WPR er en kritisk frem for deskriptiv metode. Derfor er det relevant at definere kritik. Det gøres med afsæt i Foucault således: En kritik består i at se på hvilken type af formodninger, familiære ideer og etablerede, ikke-undersøgte måder at tænke på, som en policy baserer sig på. Spørgsmål 2 i WPR beskæftiger sig med dette ved at identificere formodninger og antagelser i repræsentationen af 'problemet' i den givne politik (Bacchi, 2009: 39). I WPR-tilgangen er det dog ikke nok blot at identificere antagelser og formodninger - de skal vurderes. Spørgsmål 5 inviterer os derfor til at evaluere problemrepræsentationer i policies på deres effekter. Det giver os muligheden for at 'teste' problemrepræsentationerne på 'virkelige problemer' ved at se nærmere på diskursive effekter, subjektiverende effekter og levede effekter (Bacchi, 2009: 40).

De problemrepræsentationer, som medfører skadelige konsekvenser ved at belønne nogen på bekostning af andre, skal gentænkes. Derfor må der stilles spørgsmålstegn ved deres nuværende status som 'sandheder' ved at erkende, at den måde problemet er repræsenteret på, ikke er den eneste måde at tænke det. Foucaults begreb *genealogy* kan inddrages her, hvorigennem man sporer processer og praksisser, som har gjort en problemrepræsentation mulig. Derved kan vi se, at tingene kunne have udviklet sig anderledes. Vi kan ved hjælp af *genealogy* finde glemte begivenheder, som kan destabilisere repræsentationen af 'problemet'. Igennem *genealogy* gøres man opmærksom på magtrelationer som tillader specifikke problemrepræsentationer at opstå og opnå status (Bacchi, 2009: 43).

Samlet set har WPR-tilgangen en normativ agenda: Den forudsætter at nogle problemrepræsentationer gavner nogle grupper på bekostning af andre. Tilgangen tager den skadede gruppes parti. Målet er at intervenere for at udfordre problemrepræsentationer der har skadelige effekter og at foreslå, at problemer kan blive anset på en måde der kan undgå nogle af disse effekter (Bacchi, 2009: 44). WPR-tilgangen ønsker at skabe en 'ret til problemer', her menes der en ret til at stille spørgsmålstegn ved hvordan 'problemer' er tænkt frem for blot at acceptere den form de har fået. Det er derfor ikke tilfældigt at tilgangen tager form som en række spørgsmål - den handler om at stille spørgsmål til 'problemer' i stedet for at løse dem (Bacchi, 2009: 46).

4.2 WPR-metodens seks spørgsmål

Formålet med WPR-metoden er at få en bedre forståelse af policies ved at undersøge og dermed problematisere de implicite antagelser og konceptuelle logikker, der ligger bag 'problemet', der repræsenteres. WPR-tilgangens seks spørgsmål bidrager hver især til at belyse, hvordan og hvorfor 'problemet' repræsenteres som, det gør i en given policy (Bacchi, 2009: 2). De vil blive udfoldet nedenfor.

1. Hvad er 'problemet' repræsenteret som i en given policy?

Bacchi anbefaler, at man arbejder baglæns i sin forståelse af 'problemet'. Da alle policies problematiserer handlinger, indeholder de implicite problemrepræsentationer. Ved at se på, hvad der bliver foreslået som et policy-indgreb, kan vi afsløre hvordan 'problemet' bliver tænkt (Bacchi, 2009: 3 f.). Da de foreslåede policies ofte er komplekse, kan der forekomme mere end en repræsentation af 'problemet', hvilke endda kan modsige hinanden (Bacchi, 2009: 4). Det kan derfor være svært at identificere de forskellige repræsentationer af 'problemet'. En måde at identificere problemrepræsentationerne er ved at undersøge, hvordan midlerne i politikken målrettes. Hvor der bliver indsat flest midler, kan altså være en måde at forstå, hvad der ses som vigtigst at 'løse' (Bacchi, 2009: 4).

2. Hvilke formodninger eller antagelser ligger til grund for denne repræsentation af 'problemet'?

Når 'problemet' er identificeret, begynder undersøgelsen af de underliggende antagelser. Her er det vigtigt at undersøge, hvilke formodninger og baggrundsviden der bruges til at understøtte 'problemet'. Formodninger henviser til den baggrundsviden, som bliver taget for givet (Bacchi, 2009: 5). Spørgsmålet, vi skal besvare, er *ikke* hvorfor noget sker, men hvordan det er muligt for noget at ske (Bacchi, 2009: 5). Vi skal undersøge hvilke antagelser og implicite logikker, som ligger til grund for, at en specifik problemrepræsentation kan blive accepteret og give mening i den givne kontekst bestående af socialt accepterede kulturelle værdier og diskurser (Bacchi, 2009: 5 ff.). Det er vigtigt for spørgsmål 2, at vi ikke trækker på antagelser eller opfattelser fra dem, der laver policies. Derimod skal vi identificere antagelser og/eller formodninger der ligger i selve problemrepræsentationerne (Bacchi, 2009: 5). Spørgsmål 2 er en øvelse i Foucaults *archaeology*, som går ud på at afdække den antagede tanke, der ligger bag problemrepræsentationer (Bacchi, 2009: 5 ff.).

Binære begreber

Offentlige debatter består ofte af binære eller modsatte begreber. Den ene side af et binært begreb er opfattet som ekskluderet fra den anden side. Begreberne indgår i et hierarki, hvor den ene del anses som mere vigtig og værdifuld end den anden. Binære begreber oversimplificerer komplekse forhold, og det er derfor vigtigt at undersøge, hvor de optræder i policies, og hvilken funktion de har i repræsentationen af problemet (Bacchi, 2009: 7).

Koncepter

Policies består af koncepter af abstrakt størrelse, hvilke bliver tillagt forskellige betydninger gennem menneskelig brug af dem (Bacchi, 2009: 8). Der er ofte uoverensstemmelser om betydningen af nøglekoncepter, hvilket er relateret til konkurrerende politiske visioner. Derfor er det vigtigt at identificere de forskellige koncepter, der bliver brugt i en policy og hvilken mening, de tillægges (Bacchi, 2009: 8).

Kategorier

Kategorier spiller en central rolle i, hvordan styring fungerer. Vi fokuserer på menneskelige kategorier, da de er centrale for styringsprocesser, eksempler herpå kunne være 'statsborgere', 'unge', 'skatteydere' med videre. Brugen af menneskelige kategorier har derudover stor betydning for, hvordan mennesker opfatter sig selv og andre (Bacchi, 2009: 9). Bacchi fremhæver, at vi ikke skal acceptere de kategorier, som opstilles i en policy, men derimod undersøge, hvordan de skaber betydning i repræsentationen af problemet (Bacchi, 2009: 9).

3. Hvordan er denne repræsentation af 'problemet opstået'?

Spørgsmål 3 indebærer to mål: For det første at reflektere over hvilke udviklinger og beslutninger (ikke-diskursiv praksis), der over tid har været med til at forme repræsentationen af 'problemet' i en given policy (Bacchi, 2009: 10). For det andet skal vi anerkende, at konkurrerende repræsentationer af problemer forekommer over tid og sted, og der er derfor mulighed for at tingene kunne have udviklet sig anderledes (Bacchi, 2009: 10). Bacchi trækker her på Foucaults *genealogy*. For at spore historien af en nuværende problemrepræsentation er det vigtigt, at vi ikke antager, at den er skabt af en 'naturlig' udvikling over tid. Vi skal derimod undersøge de specifikke udfordringer, der har været på vejen. Målet med genealogy er at identificere specifikke tidspunkter, hvor vigtige beslutninger blev taget, som tog 'problemet' i en specifik retning. Derigennem kan det

udledes, at problemrepræsentationen er modtagelig for forandring. Genealogy kan gøre repræsentationen af problemet mindre stabil (Bacchi, 2009: 10). Formålet med spørgsmål 3 er at fremhæve omstændigheder, der har gjort det muligt at forme specifikke problemrepræsentationer, samt at disse repræsentationer er blevet dominante (Bacchi, 2009: 11).

Det er vigtigt at være opmærksom på, at de statistikker, der er brugt til at understøtte repræsentationen af 'problemet', kun skaber én bestemt form for viden (Bacchi, 2009: 11). Når statistikker bruges til at understøtte en policy, er det vigtigt at være kritisk over for, hvorfor den specifikke statistik er valgt frem for andre, hvem der indgår i statistikken, hvordan de indgår, samt hvilken rolle de spiller i den specifikke policy og dens repræsentation af 'problemet' (Bacchi, 2009: 11).

5. Hvad ses som uproblematisk i denne problemrepræsentation? Hvor er der tavsheder? Kan 'problemet' tænkes anderledes?

Vi vil i dette spørgsmål (og de to næste) gøre brug af det kritiske potentiale i WPR-metoden, hvor vi problematiserer repræsentationen af problemet. Det kan gøres ved at undersøge hvilke grænser, der ligger bag problemrepræsentationen, og en måde at gøre det på er at spørge "what fails to be problematised?" (Bacchi, 2009: 12). Tanken bag spørgsmålet er ikke blot, at der findes en anden måde at tænke på problemstillingen, men at specifikke policies er begrænsede i den måde, de repræsenterer problemet. Målet med spørgsmål 4 er derfor at skabe refleksion og betragtning af problemstillinger og perspektiver, som er gjort tavse i den givne repræsentation af 'problemet' (Bacchi, 2009: 13).

Den diskursanalyse, som vi har lavet i spørgsmål 2, kan være nyttig her. De binære begreber, som vi har afdækket, simplificerer komplekse forhold. Det er muligt for os at se på, hvor denne simplifikation fordrejer bestemte problemstillinger ved at se på tavshederne. Den type analyse, som spørgsmål 4 lægger op til, retter opmærksomhed mod modsigelser i den givne problemrepræsentation, hvilket fremhæver begrænsninger og utilstrækkeligheder i måden, 'problemet' bliver repræsenteret (Bacchi, 2009: 13).

Spørgsmål 3 kan ligeledes være nyttigt her, da genealogi sætter fokus på konkurrerende problemrepræsentationer, hvilket kan bidrage til at identificere tavsheder i de repræsentationer af 'problemet', som har opnået institutionel anerkendelse (Bacchi, 2009:

14). Vi ønsker at fremhæve de forhold, som gør, at en specifik repræsentation af et 'problem' kan blive skabt og opnå dominans, mens andre ikke kan (Bacchi, 2009: 14).

6. Hvilke effekter er produceret gennem denne repræsentation af 'problemet'?

Formålet med dette afsnit er at identificere de effekter, der opstår af en specifik problemrepræsentation, således at de kan blive kritisk vurderet. WPR-tilgangen starter fra en formodning om, at problemrepræsentationer skader nogle grupper mere end andre. Der er dog ingen antydning om, at der findes et forudsigeligt mønster herfor, hvorfor vi må undersøge de givne problematiseringer for at se, hvorfor og hvordan 'problemerne' medvirker til at gavne nogle grupper og skade andre, samt hvad der kan gøres for at ændre dette. For at vurdere det, må vi se på de effekter, som er et resultat af en specifik problemrepræsentation (Bacchi, 2009: 15). Det er relevant at identificere følgende tre forbundne typer af effekter: diskursive, subjektiverende og levede effekter (Bacchi, 2009: 15).

Diskursive effekter

Der er klare sammenhænge mellem diskursive effekter og spørgsmål 2, 3 og 4, som identificerer antagelser og formodninger, der opstår i problemrepræsentationer, de diskurser der ligger bag, samt de tavsheder som diskurserne indeholder (Bacchi, 2009: 16).

Hvis måden, som et problem bliver repræsenteret på, spærrer for en mulig social indgriben, kan det have store konsekvenser for nogle mennesker. Repræsentationen af de identificerede problemer og diskursen, som ligger bag dem, gør det svært at tænke anderledes. Når noget bliver gjort tavst, er det derfor vigtigt at undersøge nøje ifølge WPR-tilgangen (Bacchi, 2009: 16).

Subjektiverende effekter

Ideen om subjektivering er, at vi delvist bliver til en bestemt form for subjekter gennem de måder, som policies opsætter sociale forhold og vores position i dem. Denne placering af sociale forhold sker i diskurser. Diskurser gør altså subjektive positioner mulige, og når man indtager en subjektiv position, som individ, danner man også sin forståelse af samfundet derfra (Bacchi, 2009: 16). Hvordan man ser sig selv og andre er derfor til en vis grad en effekt af de subjektive positioner, der kommer fra policies.

En problemstilling der kræver nærmere undersøgelse, er når subjektiverende effekter i problemrepræsentation bliver brugt til at sætte grupper af mennesker op imod hinanden.

Bacchi beskriver det som *dividing practices* og argumenterer for, at målrettet stigmatisering

af minoriteter på denne måde har et brugbart styringsmæssigt formål: Det indikerer og opfordrer til de ønskede handlinger hos majoriteten (Bacchi, 2009: 16). Yderligere indeholder problemrepræsentationer antydninger af, hvem der ses som ansvarlig for 'problemet'. Det er vores ansvar at skrive tilskrivningerne af ansvar ud, således at vi kan vurdere, om vi tror på, at ansvaret er lagt det korrekte sted. Ofte bliver medlemmer af udsatte grupper i sig selv gjort til 'problemet', blandt andet gennem dividing practices (Bacchi, 2009: 17).

Det er nødvendigt at reflektere over problemrepræsentationers indflydelse på de mennesker, som er genstand for den givne policy. Den subjektiverende effekt kan ofte styrke status quo, hvorfor den er vigtig at have øje for (Bacchi, 2009: 17).

Levede effekter

Levede effekter består af de materielle effekter, som problemrepræsentationer kan have. Det vil sige, at måden hvorpå 'problemer', der bliver repræsenteret, har et direkte udfald på folks liv (Bacchi, 2009: 17).

Da WPR-tilgangen slår et slag for, at problemrepræsentationer rammer forskellige grupper ulige, er analysen af effekter i dette spørgsmål en meget vigtig del af metoden. Målet er at være i stand til at sige hvilke dele af en problemrepræsentation, der har skadelige effekter og på hvilke grupper, hvorfor det bør revurderes (Bacchi, 2009: 18).

6. Hvor/hvordan er repræsentationen af 'problemet' blevet produceret, udbredt og forsvaret? Hvordan kan det blive udfordret, forstyrret og erstattet?

Dette afsnit skal ses som en forlængelse af spørgsmål 3, der har fokus på de udviklinger, som gør det muligt for nogle problemrepræsentationer at dominere (Bacchi, 2009: 19). På dette tidspunkt i analysen er det relevant at tænke over måden hvorpå repræsentationen af et 'problem' når ud til målgruppen og dermed opnår legitimitet. Ligeledes vil vi reflektere over, hvilke diskurser der er tilgængelige for hvilke grupper og/eller individer, samt hvordan forholdet mellem diskurs, afsender og valgte målgruppe er institutionaliseret. I den forbindelse er det også relevant at se på mediers rolle i forhold til hvilke problemrepræsentationer, der bliver formidlet og støttet. Her skal muligheden for modstand også overvejes. Diskurser kan ses som virkemidler til en re-problemativering af 'problemet' (Bacchi, 2009: 19).

5. Analysestrategi

Vi har i projektet udvalgt policydokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030* (Bilag 1) udgivet af den daværende VLAK-regering som hoveddokumentet for vores analyse og dermed den centrale empiri for vores undersøgelse. Vi vil derudover inddrage dokumenterne: *Tingbjergundersøgelsen* (Balvig et al., 2017) og *Parallelsamfund i Danmark* (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018) der, hvor det er relevant i analysen. Vi vil benytte Tingbjerg som et caseeksempel, hvorigennem vi vil undersøge, hvordan den politisk konstruerede problematisering af de forsømte boligområder kommer til udtryk i boligområdet Tingbjerg. Parallelsamfund i Danmark er den økonomiske analyse, der ligger til grund for ghettoplanen 2018. Den vil blive benyttet til at undersøge den data, som regeringen danner konklusioner og politik på baggrund af. Det kan ydermere give os indblik i måden, hvorpå data er blevet indsamlet, samt hvilken del af undersøgelsen der er blevet udvalgt og fravalgt i udarbejdelsen af den endelige lancering af ghettoplanen. Vi tager i analysen udgangspunkt i VLAK-regeringen, hvilket var den regering, der udformede ghettoplanen fra 2018 (Bilag 1). Vi henviser således til VLAK-regeringen, når vi skriver 'regeringen' i vores analyse.

5.1 Introduktion til hoveddokumentet

I policydokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030* (Bilag 1) beskriver VLAK-regeringen deres ghettoudspil. Det centrale, regeringen fremlægger i udspillet, er en strategi mod dannelsen af parallelsamfund og ghettoisering. Deres tiltag skal føre til, at der i 2030 ikke længere skal eksistere ikke-vestlige parallelsamfund i Danmark. Regeringen opstiller 22 initiativer, som skal medvirke til at nedbryde parallelsamfund, hvor fokus blandt andet bliver lagt på at omdanne udsatte boligområder ved at nedrive og sælge eksisterende bygninger (Bilag 1: 11).

5.2 Introduktion til Tingbjerg som case

I 2010 landede bydelen Tingbjerg på den såkaldte "liste over socialt udsatte boligområder" – omtalt som ghettolisten – og i 2018 landede Tingbjerg på den "hårde ghettoliste" under VLAK-regeringen. Den væsentligste årsag til at Tingbjerg er at finde på ghettolisten, er den store koncentration af indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund (Bendsen et al., 2020: 222).

Bydelen bliver ofte omtalt i medierne, hvor dækningen kredser om bydelens problemer med kriminalitet, arbejdsløshed, uro og sociale problemer (Bendsen et al., 2020: 7). Dette er på trods af, at Tingbjerg samtidig er blevet udvalgt som en af de 21 bedste og mest toneangivende murede bebyggelser i Danmark i 2015 (Jastram, 2020). Tingbjerg bliver opfattet meget forskelligt, alt efter hvilke øjne der beskuer den, og bydelen bliver især problematiseret i et politisk perspektiv.

Tingbjerg som bydel repræsenterer ønsket om et mønsterbyggeri placeret i København med grønne områder: Et multikulturelt område, som skulle huse mindrebemidlede borgere og være et perfekt sted at opfostre børn og gå på pension. Derudover repræsenterer Tingbjerg i dag også, hvordan ønsket om den perfekte bydel kan være svært at realisere. Bydelen er ligeledes et glimrende eksempel på, hvor stor indflydelse regeringens handlingsplaner og mediernes omtale har på den almene boligsektor, og de mennesker der bliver talt om. Vi vil benytte Tingbjerg som en empirisk case, da det er en bydel, der er underlagt og ramt af ghettoplanen (Bilag 1).

5.2.1 Tingbjergs historie

Tingbjerg er en bydel, der er placeret mellem Københavns kommune og Gladsaxe kommune, som består af 2.349 familieboliger og 18 ungdomsboliger. Der er rig mulighed for uddannelse, pasning, indkøb, kultur og aktiviteter i selve boligområdet. I december 2020 husede Tingbjerg 6.290 beboere (Transport- og Boligministeriet, 2020).

Tingbjerg var en af de mange almene boligbebyggelser, som blev opført i Danmark i efterkrigstiden, og bydelen var tiltænkt som et vugge-til-grav bebyggelse, der indeholdt alt fra institutioner og indkøbsmuligheder til svømmehal og ældreboliger. Tingbjergs opbygning spillede en væsentlig rolle i velfærdsstatens udvidelse af almene boliger, der kunne huse mindrebemidlede borgere i samfundet (Bendsen et al., 2020: s. 7). Tingbjerg blev tegnet af arkitekten Steen Eiler Rasmussen (Bendsen et al., 2020: 19). Rasmussen udtalte om beboersammensætningen i 1975, at sammensætningen i Tingbjerg var for ensartet. Han henviste til, at kommunerne disponerede over halvdelen af lejlighederne og dermed startede med at henvise familier med store børneflokkede. Sidenhen, henviste Rasmussen til, at der var kommet en stor overvægt af 'mindrebemidlede' beboere i området. Rasmussen påpegede, at det ikke nødvendigvis behøvede at være et problem, da han mener, at der er større

hjælpsomhed, solidaritet og menneskelig varme i nabolag, hvor folk bor småt (Bendsen et al., 2020: 20).

Opfattelsen af forsømte boligområder er i høj grad præget af den konstant skiftende boligpolitik. Tingbjergs udvikling fra mønsterbyggeri til et politisk udskammet område skyldes det skiftende politiske og boligsociale miljø, som Tingbjerg blev bygget under og er underlagt i dag. To begivenheder, som medfører politiske og økonomiske udfordringer både for Danmark og resten af verden var Børsens krak i New York i 1929 og 2. Verdenskrig (Bendsen et al., 2020: 37 ff.). Danmark stod over for to presserende problemer nemlig boligmangel og prisstigninger. Regeringen anslog, at der i 1945 var omkring 17.000 danskere, der ikke kunne finde en bolig på trods af hjælp fra den lokale kommune (Bendsen et al., 2020: 39). På baggrund heraf blev de første boliglovgivninger i Danmark om støtte til alment boligbyggeri skabt. De havde til formål at favne og huse almindelige borgere med begrænsede midler, som blev set som værende velfærdsstatens ansvar og pligt. Det var starten på et boom i statsfinansierede almene boligbyggerier og boliglovgivninger, der havde til formål at sikre at alt nybyggeri inkluderede en vis procent af lejligheder, som statens rådede over og kunne visitere borgere til. Det samme gælder for Tingbjerg, hvor kommunen havde anvisningsret til 10% af alle lejemaalene med henblik på at huse mindrebemidlede borgere (Bendsen et al., 2020: 39 ff.)

I dag bor der omkring 80 forskellige nationaliteter i Tingbjergs lejligheder, men bydelen har været multikulturel fra starten af, da der i 1957 flyttede en større andel ungarske familier ind i bebyggelsen (Bendsen et al., 2020: 76). Tingbjergs start var positiv og levede langt hen ad vejen op til boligselskabet og Rasmussens vision for mønsterbyen. Tingbjerg blev ligeledes omtalt som en "ønskeby for børn", og en bydel "som i øvrigt tilgodeså alle aldersklasser [og] alle befolkningsgrupper" (Bendsen et al., 2020: s. 54). Dog begyndte mediernes dækning af Tingbjerg at ændre karakter i begyndelsen af 80'erne. Det handlede blandt andet om episoder, der involverede pyromani, øget vold og kriminalitet (Bendsen et al., 2020: 177-221).

Siden Tingbjerg havnede på ghettolisten og senere på den hårde ghettoliste, er der blevet igangsat en lang række initiativer for at løse de boligsociale problemer, som Tingbjerg ifølge regeringen står overfor. Der er igangsat helhedsplaner for en mere positiv effekt på udviklingen i Tingbjerg, og beboerne selv har stablet en række aktiviteter på benene for at

skabe større tryghed og sammenhold i området. Ifølge ghettolovgivningen må et boligområde udelukkende være på ghettolisten i over fire år, før den bliver klassificeret som en såkaldt hård ghetto (Transport- og boligministeriet, 2020). På trods af den positive udviklingsproces, som Tingbjerg har gennemgået det sidste årti, går det ifølge ghettolistens kriterier ikke hurtigt nok.

5.2.2 Tingbjergundersøgelsen

I oktober 2017 udkom en undersøgelse kaldet: *Tingbjergundersøgelsen - Om risikoadfærd og sociale overdrivelser blandt børn og voksne i Brønshøj og Tingbjerg* Af

Flemming Balvig, Lars Holmberg & Aydin Soei (Balvig et al., 2017: 2). Den har til formål at undersøge forekomsten af risikoadfærd blandt 14-15-årige og forestillinger herom i Tingbjerg. Resultaterne bliver derefter sammenlignet med naboområdet Brønshøj. De undersøger, hvorvidt den forestillede risikoadfærd i et udsat boligområde som Tingbjerg bliver overdrevet eller reelt er højere end i naboområdet. Forestillinger om risikoadfærd hos unge i Tingbjerg bliver undersøgt blandt centrale voksne, som lærere, pædagoger, forældre og særlige kriminalpræventive medarbejdere, der har som opgave at forebygge risikoadfærd hos unge (SSP) (Balvig et al., 2017: 3).

Undersøgelsen konkluderer, at de centrale voksne i de unges liv overordnet har en overdreven forestilling om hvor meget kriminalitet, bandeaktivitet og uro, der præger de unges liv i Tingbjerg. Statistisk set er der ingen forskel på niveauet af kriminalitet, stoffer eller ambitioner for fremtiden mellem de unge fra Tingbjerg og Brønshøj, på trods af at der i høj grad hersker en forestilling herom. Tværtimod var de adspurgte børn i Tingbjerg i langt højere grad glade for at gå i skole end børnene i Brønshøj og deres alkoholvaner, vold og stofmisbrug var tilmed en anelse lavere end i Brønshøj (Balvig et al., 2017: 7 ff.). I Tingbjergundersøgelsen kommer konsekvensen af den negative diskurs og narrativ omkring beboerne i "ghettoer" tydeligt frem blandt de unges selvopfattelse. Ligesom de primære personer i de unges liv, tror eleverne også selv, at deres kammerater begår langt mere hærværk og personligfarlig kriminalitet, på trods af at elevernes egne antagelser er væsentligt over det faktiske niveau. Især bandemiljøet flourerer i debatten om problematiserede boligområder, og det er én af argumenterne bag regeringens ønske om mere politi i nærområderne og hårdere straffe. Antagelsen om, at bandemiljøet næsten er uundgåeligt, resulterer i, at på trods af at ingen af de adspurgte elever selv er med i en bande, da tror de, at

hver tyvende elev på skolen har tilhørsforhold til bander (Balvig et al., 2017: 14). Denne antagelse er også stærkt udbredt blandt forældre, lærere og SSP, som antager, at det er væsentlig over hver tiende af de 14-15-årige, som hænger ud med bandemedlemmer, mens det reelt set er en ud af halvtreds. Derudover formoder de adspurgte voksne, at tiltrækningen til ekstremistiske grupper er væsentligt større end den egentlig er, da eleverne selv angiver, at ingen af dem føler sig tiltrukket af sådanne grupper (Balvig et al., 2017: 14). Når det kommer til trivsel og glæde for skolen, antager voksengruppen, at kun 38 procent af eleverne i Tingbjerg er glade for at gå i skole (Balvig et al., 2017: 19)

I analysen vil vi inddrage Tingbjergundersøgelsen til at drage paralleller mellem Bacchis metode og Tingbjerg som case.

6. Analyse

I de følgende afsnit vil vi analysere policydokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettos i 2030* (Bilag 1) ved hjælp af Bacchis WPR-tilgang for at besvare vores problemformulering. Analysen er delt op i to dele:

Den første del fokuserer på problemrepræsentationen i ghettoplanen, hvilke formodninger og antagelser, der ligger bag, samt hvad der har gjort problemrepræsentationen mulig. I denne del forholder vi os især til hvilke forestillingsmæssige præmisser, der ligger til grund for repræsentationen (jf. 4.1), hvorfor vi blandt andet inddrager historiske perspektiver fra Freiesleben, Rytter og Pedersen. Vi vil desuden inddrage Wirth og Wacquant og deres udlægning af ghettobegrebet.

Anden delanalyser fokuserer på tavsheder og mangler i problemrepræsentationen. Her ønsker vi at stille videre spørgsmål ved problemrepræsentationen og undersøge, hvordan den kan blive udfordret. Derfor vil vi i anden del inddrage Wirth og Wacquants forståelse af ghettobegrebet, som kan bidrage til at udfordre og gentænke måden, regeringen problematiserer bestemte boligområder. Ligeledes vil vi inddrage Skifter Andersens forskning i de faktiske forhold, der er i de problematiserede boligområder. Vi benytter således teori og forskning fra Wirth, Wacquant, Freiesleben og Skifter Andersen til at udfordre regeringens måde at problematisere boligområderne. På den måde ønsker vi at stille spørgsmål ved problemrepræsentationernes status som sandheder, hvor vi går ud fra Bacchis refleksioner om, at problemer ikke løses i policies - de skabes deri (jf. 4). I anden delanalyse går vi mere kritisk og diskuterende til værks, hvor særligt spørgsmål 6 indeholder diskuterende elementer.

For at konkretisere regeringens problemrepræsentation inddrager vi Tingbjerg som case. I vores policydokument bliver de problematiserede områder repræsenteret som én homogen gruppe, der alle har samme udfordringer og som alle bør pålægges de samme løsningsforslag. Vi vil derfor se på Tingbjerg for at undersøge, hvordan regeringens problemrepræsentation kommer til udtryk i et bestemt område, samt hvilke effekter og konsekvenser repræsentationen har for de mennesker, der bliver talt om. Tingbjerg er et af de boligområder, som er hårdest ramt af policyen, da boligområdet er på den hårde ghettoliste og dermed er underlagt en lang række krav og restriktioner. Derfor er det relevant at drage parallel mellem

regeringens repræsentation af Tingbjerg og hvordan Tingbjerg repræsenteres i andre undersøgelser, for at kunne gentænke 'problemet' i boligområdet.

6.1 Første delanalyse

I første delanalyse tages der udgangspunkt i arbejdsspørgsmål 1:

Hvad er problemet repræsenteret som i policydokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*, hvilke formodninger bliver brugt til at understøtte problemet, og hvilke udviklinger har været med til at forme det?

For at besvare dette arbejdsspørgsmål inddrages spørgsmål 1-3 i WPR-tilgangen. Efter vi har identificeret problemrepræsentationerne (spg. 1), vil vi ved hjælp af en diskursanalyse udfolde, hvilke formodninger og antagelser, der muliggør problemrepræsentationen (spg. 2) og til slut inddrage perspektiver omhandlende de udviklinger, der har formet den måde, regeringen problematiserer boligområderne (spg. 3).

6.1.1 Spg. 1: Hvad er 'problemet' repræsenteret som i en given policy?

Det er en grundtanke indenfor WPR, at 'problemer' er skabt i policy og ikke i det virkelige samfund. Policies består af problematiseringer og løsningsforslag til et 'problem', som de selv skaber. WPR-tilgangen undersøger problematiseringer og stiller sig kritisk overfor hvad der repræsenteres som et problem (jf. 4.1). I ghettoplanen stiller regeringen sig selv spørgsmålet: "Hvad er gået galt?" (Bilag 1: 5), hvor de henviser til dannelsen af såkaldte parallelsamfund, som de problematiserer. Regeringen skriver eksplicit, at de mener, at noget er gået galt, samt hvad de mener er 'problemet'. Derfor vil vi nu se nærmere på, hvad det er, regeringen problematiserer. De peger til at starte med på tre ting, som er "gået galt":

- For det første problematiseres det, at der ifølge regeringen er manglende vilje og handling fra minoritetens side for selv at blive en integreret del af det danske samfund på trods af, at Danmark tilbyder dem mange muligheder. De udtrykker, at det største ansvar ligger på 'den enkelte indvandrers' skuldre (Bilag 1: 5).
- For det andet udtrykkes det, at problemet med parallelsamfund er opstået, fordi samfundet ikke har stillet tilstrækkelige krav til flygtninge og indvandrere. Regeringen skriver, at det har resulteret i, at "[...] for mange indvandrere [er] endt i langvarig passivitet" (Bilag 1: 5).

- For det tredje mener regeringen, at Danmark har modtaget for mange flygtninge og familiesammenførte som “[...] har fået lov til at klumpe sig sammen i ghettoområder uden kontakt til det omkringliggende samfund” (Bilag 1: 5). Regeringen udtrykker, at det er sket fordi, der ikke er stillet tydelige krav om at blive en del af det danske fællesskab (Bilag 1: 5).

Regeringen fastslår hermed, at ansvaret for ‘problemet’, der har ført til parallelsamfund, i nogen grad ligger på samfundets skuldre, men allermest er ‘indvandreres’ ansvar. Problemets opståen forklares særligt med henvisning til et essentialistisk syn på migranter, hvor de bliver set som en homogen gruppe, der er anderledes fra den danske majoritet. Deres adfærd og karaktertræk beskrives som noget, der skal kontrolleres af staten.

6.1.1.1 Hvorfor problematiseres parallelsamfund?

VLAK-regeringen fremlægger følgende begrundelser for, hvorfor de finder de såkaldte parallelsamfund bestående af mennesker med ikke-vestlig baggrund (Bilag 1: 4) problematiske:

- ”Parallelsamfund er en stor belastning for sammenhængskraften i samfundet og for den enkelte.
- Det er en trussel mod vores moderne samfund, når frihed, demokrati, ligestilling og tolerance ikke accepteres som grundlæggende værdier. Og når rettigheder og pligter ikke følges ad.
- Utrygheden i udsatte boligområder er med til at skubbe ressourcestærke borgere ud af områderne. Det gør det sværere at tiltrække nye borgere.
- Det hæmmer børn og unges muligheder, når de vokser op uden at lære ordentligt dansk.
- Det er et alvorligt indgreb i den enkeltes frihed og udfoldelsesmuligheder, når der udøves social kontrol over for kvinder og unge. Og når der er vold i hjemmet.
- Det er en økonomisk belastning, når borgere ikke deltager på arbejdsmarkedet” (Bilag 1: 5).

De ovenstående punkter er en udlægning af, hvorfor regeringen mener, at ‘parallelsamfund’ skal problematiseres, samt en argumentation for de tiltag de foreslår i policydokumentet. I de

fem punkter fastslår det, hvad regeringen konstruerer som ‘problemer’ i boligområderne. Det er dog iøjnefaldende, at de fleste af punkterne ikke problematiserer parallelsamfund, men de ikke-vestlige borgere, der har bosat sig i områderne. De problematiserer beboerne i boligområderne for ikke at leve op til samfundets værdier, at skabe utryghed, ikke at lære deres børn dansk, at udøve social kontrol samt ikke at deltage på arbejdsmarkedet. Første og andet punkt fungerer som en argumentation for at problematisere beboerne. Argumentet er, at de ifølge regeringen udgør en trussel mod vores ‘moderne’ samfund og majoriteten i Danmark, og at de er en belastning for sammenhængskraften i samfundet. Her kommer *governmentality* til udtryk, da regeringen mener, at beboerne truer den samlede befolknings tryghed, hvilket fører til en vurdering om, at de må styres gennem love og overvågning (jf. 4.1.1). Beboerne i boligområderne problematiseres gennem de ovenstående punkter, samt bliver deres adfærd beskrevet som en trussel mod samfundet. På den måde bliver folk fra boligområderne og folk fra resten af samfundet sat op imod hinanden, hvilket kan beskrives som *dividing practices* (jf. 4.1.1).

6.1.1.2 Regeringens fire indsatsområder

Regeringen fokuserer på at løse ‘problemet’ med parallelsamfund ud fra 22 initiativer, som de har opdelt i følgende fire indsatsområder:

1. Fysisk nedrivning og omdannelse af udsatte boligområder.
2. Mere håndfast styring af hvem, der kan bo i udsatte boligområder.
3. Styrket politiindsats og højere straffe skal bekæmpe kriminalitet og skabe mere tryghed.
4. En god start på livet for alle børn og unge (Bilag 1: 9).

Vi vil ud fra disse specifikke indsatsområder beskrive regeringens repræsentation af ‘problemet’ mere indgående i de følgende afsnit ved at se på, hvordan regeringen ønsker at løse det. Problemrepræsentationen kan nemlig ofte identificeres ved at se på, hvordan midlerne i en policy målrettes, da det siger noget om hvilke ‘problemer’, der opfattes som vigtigst at ‘løse’ (jf. 4.2).

Regeringen problematiserer parallelsamfund ud fra de fire indsatsområder ved at pege på, at problemet eksisterer inden for de bestemte boligområder, hvorfor individerne i den sammenhæng udelukkende ses som et problem, hvis de er bosiddende i et af de

problematiserede ‘parallelsamfund’. Samtidig bliver et bestemt boligområde først problematiseret, hvis der er en bestemt procentdel af indvandrere med ikke-vestlig baggrund repræsenteret der (jf. 2.1.1). Altså kan problematiseringen af bestemte boligområder og problematiseringen af mennesker med ikke-vestlig baggrund ikke adskilles.

Løsningsforslagene kan ses i forhold til Wirths fortolkning af ghettobegrebet, hvor han forklarer ghettoisering som et instrument af kontrol (jf. 3.1.1). Regeringens løsningsforslag kan altså forstås som en måde, hvorpå regeringen kontrollerer en befolkningsgruppe til at tilpasse sig det omgivende samfund, hvilket går i spænd med Wirths begrebsliggørelse af en ghetto. Der er altså fokus på, at minoriteten skal tilpasse og indordne sig til majoritetens værdier, normer og livsstil for at gøre op med parallelsamfundet. Vi vil i de følgende afsnit udfolde de fire indsatsområder, samt hvad de fortæller om regeringens problemrepræsentation:

Fysisk nedrivning og omdannelse af problematiserede boligområder

Et af regeringens løsningsforslag på den store andel beboere med ikke-vestlig baggrund er at opsigte lejere samt nedrive boliger, hvilket indikerer, at beboerne ikke længere er problematiske, hvis de flyttes til et andet boligområde. Omdannelsen af de udsatte boligområder, og hvad det forventes at føre til, beskrives således i policydokumentet:

“Omdannelsen af ghettoområderne vil ske gennem et øget salg af almene boliger. Det giver mulighed for, at private investorer og boligejere med nye boligformer kan være med til at ændre beboer-sammensætningen i området [...] Desuden skal målrettet nedrivning være med til at omdanne og åbne ghettoområderne i forhold til det omkringliggende samfund” (Bilag 1: 12).

Beboersammensætningen og manglende sammenhæng mellem de problematiserede boligområder og det omkringliggende samfund bliver præsenteret som ‘problemer’. Regeringen mener, at det kan løses ved at omdanne boligområderne gennem nedrivning eller tilbygning og dermed ændre beboersammensætningen.

Mere håndfast styring af hvem, der kan bo i udsatte boligområder

Regeringen skriver følgende om beboersammensætningen i de udsatte boligområder: “Ved siden af fysiske forandringer i boligområderne vil en mere balanceret beboersammensætning

i de udsatte boligområder kunne bidrage aktivt til, at målet om ingen ghettos i 2030 kan realiseres” (Bilag 1: 17). Regeringen ønsker at styre, hvem der kan flytte til boligområderne, ved blandt andet at blokere for tilflyttere på integrationsydelse samt at “belønne” kommuner økonomisk, hvis de “lykkes med integrationsindsatsen” (Bilag 1: 8). Samtidig må kommuner ikke længere give anvisninger til udsatte boligområder for ydelsesmodtagere. Det betyder, at mennesker på integrationsydelse ikke må flytte ind i boligområderne, hvorimod mennesker på offentlig ydelse blot ikke må blive anvist til boligområderne af kommunen. Regeringen mener, at hvis for mange mennesker i et udsat boligområde er på offentlig ydelse, vil de ikke komme i kontakt med arbejdsmarkedet og dermed heller ikke med det omkringliggende samfund, hvilket, ifølge dem, fører til dannelsen af parallelsamfund (Bilag 1: 17). De skriver, at det er beboere på offentlig ydelse, der er problematiske, men problematiserer integrationsydelser mere end andre ydelser ved at slå hårdere ned på den gruppe og deres tilstedeværelse i boligområdet. Problemet bliver beskrevet som mangel på kontakt til arbejdsmarkedet, hvoraf formen for ydelse, som beboerne modtager, burde være underordnet. Da integrationsydelse bliver problematiseret mere end andre offentlige ydelser, viser det, at det ikke er manglende arbejdsmarkedskontakt, men den etniske baggrund som regeringen problematiserer.

For netop at undgå en beboersammensætning, hvor mange er på offentlig ydelse, vil regeringen indføre en række tiltag for at styre, hvem der kan bo i udsatte boligområder: Regeringen vil forpligte kommuner og boligorganisationer til at udleje boliger efter kriterier vedrørende beskæftigelse og uddannelse. Det vil sige, at personer, som er på arbejdsmarkedet eller under uddannelse, kan komme foran i køen til en almen bolig. Yderligere vil regeringen nedsætte kontant- og uddannelseshjælp til integrationsydelse for borgere, som flytter til boliger på regeringens hårde ghettoliste (Bilag 1: 18 f.). Regeringen ønsker med disse indsatser at ændre beboersammensætningen i udsatte boligområder således, at en større del er på arbejdsmarkedet. De skriver følgende: “Alt for få ikke-vestlige indvandrere og efterkommere har uddannelse og arbejde. [...] Og de bliver en del af den beboersammensætning, der kendetegner de udsatte boligområder” (Bilag 1: 19). Det bliver i citatet tydeliggjort at det specifikt er “ikke-vestlige indvandrere og efterkommere” på offentlig ydelse, som regeringen anser som problematiske. Beboernes socioøkonomiske status bliver altså i ghettoplanen gjort mere relevant, hvis de har en ikke-vestlig baggrund. Regeringen repræsenterer med dette tiltag arbejdsløshed og manglende uddannelse som problemer, de ønsker at løse for at forhindre isolation fra det omkringliggende samfund.

Fokus i tiltagene er dog ikke på at sætte ind med indsatser for at øge borgernes kontakt med arbejdsmarkedet, men derimod at flytte arbejdsløse og uuddannede borgere, især de med ikke-vestlig baggrund, væk fra specifikke boligområder.

Styrket politiindsats og højere straffe skal bekæmpe kriminalitet og skabe mere tryghed

For at gøre udsatte boligområder mere attraktive at bo i, har regeringen iværksat en række initiativer, der skal øge trygheden i områderne. Formålet med initiativerne er at mindske kriminaliteten for at tiltrække nye borgere og for at få en ændret beboersammensætning. Regeringen beskriver problematikken således: “I de udsatte boligområder betyder utrygheden, at de ressourcestærke borgere skubbes ud, og det bliver sværere at tiltrække nye borgere. Det vil vi ikke acceptere” (Bilag 1: 22). Det prioriteres altså, at “ressourcestærke borgere” skal bosætte sig i området, hvilket regeringen forsøger at sikre med tiltaget. Et af initiativerne omhandler, at der skal være en skærpet strafzone i udsatte boligområder, hvor bestemte straffe som hærværk, tyveri og trusler fordobles. Samtidig øges politiindsatsen og kontrollen i form af blandt andet færdselskontrol i de udsatte boligområder, hvor politiet vil være mere til stede. Regeringen foreslår at nægte kriminelle at bosætte sig i et udsat boligområde, samt mulighed for at lejere og medlemmer af en husstand skal kunne udsættes af deres bolig hurtigt, hvis de begår kriminalitet i og omkring boligområdet (Bilag 1: 24). Regeringen repræsenterer boligområderne som mere kriminelle end det omkringliggende samfund, hvorfor en skærpet indsats er nødvendig i disse områder. Dog fremlægges der i ghettoplanen ikke nogen data, der bakker op om deres antagelse om, at beboere i udsatte boligområder er mere kriminelle. Når der indføres tiltag for at øge trygheden, så flere majoritetsdanskere ønsker at flytte til de problematiserede boligområder, fortæller det yderligere noget om, at det, regeringen ønsker at ændre, er beboersammensætningen.

En god start på livet for alle børn og unge

Regeringens initiativer fokuserer også på at regulere beboernes børneopdragelse. Det ses blandt andet ud fra regeringens vedtag om, at det for mennesker i udsatte boligområder skal være obligatorisk for deres børn over 1 år at gå i et dagtilbud (Bilag 1: 24).

Udover regulering af børneopdragelse foreslår regeringen, at der indsættes målrettede sprogprøver i 0. klasse og at dårligt præsterende folkeskoler i boligområderne sanktioneres. Formålet er, at det skal sikre børnene i de udsatte boligområder bedre danskundskaber tidligt i livet. Regeringen forsøger ved hjælp af øget fokus på dansk sprogundervisning at skabe en større sammenhæng mellem børn i udsatte boligområder til det danske samfund. De skriver,

at det skal give “en god start på livet til alle børn og unge” (Bilag 1: 8). Det er et eksempel på *governmentality* (jf. 4.1.1), når regeringen etablerer det som en grundlæggende præmis, at ‘ikke-vestlige’ udgør en trussel mod den samlede befolkning, hvilket legitimerer de interventioner, der udlægges i policyen.

6.1.1.3 Opsamling på spg. 1

Ovenstående gennemgang af regeringens fire indsatsområder siger noget om, hvordan regeringen målretter sine midler for at løse ‘problemet’. Ved at se nærmere på indsatsområderne er det blevet tydeligt for os, at tre ud af fire indsats drejer sig om at ændre beboersammensætningen på forskellige måder. Den fjerde indsats handler ikke direkte om at ændre beboersammensætningen, men om en øget kontrollering og regulering af beboernes børneopdragelse. Indsatsområderne siger derfor noget om, at det, som regeringen primært repræsenterer som ‘problemer’ ved såkaldte parallelsamfund, er beboernes etnicitet, hvilket tydeliggøres gennem deres konstante fokus på ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Tiltagene er udelukkende målrettet boligområderne, hvilket vil sige, at når beboerne flytter fra området stopper indsatsen. Det indikerer, at regeringen ikke finder ikke-vestlige mennesker og værdier lige så problematiske, hvis ikke de er koncentreret i samme geografiske område.

6.1.2 Spg. 2: Hvilke formodninger og antagelser ligger til grund for denne repræsentation af problemet?

Bacchi beskriver, at efter problemrepræsentationen er identificeret, er det vigtigt at identificere hvilke formodninger og antagelser, der bruges til at understøtte ‘problemet’. Formodninger dækker over den baggrundsviden, der tages for givet i dokumentet. Det gøres ved at se nærmere på koncepter, binære begreber og kategorier, som bliver brugt i den givne policy, og som gør det muligt at indføre bestemte interventioner. Spørgsmålet skal derfor forstås som en diskursanalyse. Vi analyserer koncepterne ‘parallelsamfund’, ‘social sammenhængskraft’ og ‘danskhed’, samt de binære begreber ‘parallelsamfund og social sammenhængskraft’ samt ‘dansk og ikke-vestlig’. Fokus i afsnittet er ikke på, hvorfor en problematisering forekommer, men hvad der muliggør problematiseringen (jf. 4.2).

6.1.2.1 Parallelsamfund som koncept

Et af de centrale koncepter i regeringens ghettoplan er ‘parallelsamfund’, hvilket de ikke fremlægger en endelig definition på, hvad et parallelsamfund er, hvorfor det har været nødvendigt for os at afsøge den bagvedliggende økonomiske analyse *Parallelsamfund i Danmark* (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018), udført af Økonomi- og Indenrigsministeriet under regeringen. Her defineres konceptet på følgende måde:

“Et parallelsamfund er fysisk eller mentalt isoleret og følger egne normer og regler, uden nogen nævneværdig kontakt til det danske samfund og uden ønske om at blive en del af det danske samfund. [...] En stor koncentration af bestemte befolkningsgrupper, som det er tilfældet i boligområderne på ghettolisten, er sandsynligvis med til at forstærke eksistensen af parallelsamfund. Men i sagens natur handler parallelsamfund om det enkelte individs identitet og værdigrundlag. Derfor er det umuligt at komme med et sikkert, statistisk bud på, hvor mange personer med ikke-vestlig baggrund, der reelt lever i parallelsamfund i Danmark“ (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018: 1).

Regeringen formulerer i citatet deres egen definition af ‘parallelsamfund’ uafhængig af de teoretiske definitioner og den forskning, der foreligger på området. De har således udformet en definition, der kan forklare og forsvare, hvorfor de mener, det er nødvendigt at tage drastiske midler i brug for at afvikle ‘problemet’ vedrørende parallelsamfund, inden det ødelægger den sociale sammenhængskraft.

Regeringen har ikke været i stand til at afklare statistiske sammenhænge mellem beboernes baggrund og dannelsen af parallelsamfund, hvorfor de gennem registerdata har udviklet indikatorer for “personer med ikke-vestlig oprindelse” (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2018: 1), der skulle afklare, om disse mennesker levede “relativt isoleret fra det omgivende samfund” (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2018: 1). Det vil altså sige, at regeringen ikke har været i stand til at forklare logikken bag sammenhængen mellem etnicitet og dannelsen af parallelsamfund. Når regeringen udarbejder deres egen definition uden om forskningen på området, er forståelsen af konceptet bygget på deres egne formodninger om, hvad et parallelsamfund er. Det tydeliggøres yderligere af, at de ikke har været i stand til at afdække, om deres antagelser om sammenhængen mellem baggrund og dannelsen af parallelsamfund

passer statistisk. På den måde vedbliver det med blot at være en antagelse, der tages for givet som en sandhed.

Ghettoplanens udspil, der forsøger at nedbryde parallelsamfund, bygger på en formodning om, at der rent faktisk findes parallelsamfund, hvilket deres bagvedliggende analyse ikke har kunnet afdække. Det virker til at regeringen holder fast i brugen af begrebet parallelsamfund, men aldrig rigtig får bevist, at boligområderne lever op til deres forudsætninger for at være et parallelsamfund. I stedet bruges andre argumenter til at problematisere boligområderne og de tilhørende beboere, som faktisk slet ikke har noget med parallelsamfund at gøre.

6.1.2.2 Parallelsamfund og social sammenhængskraft som binære begreber

Som vi gennemgik i afsnittet om tidligere forskning af Freisleben (jf. 2.2.2), bliver begreberne social sammenhængskraft og parallelsamfund brugt som hinandens modsætninger: Der kan ikke være social sammenhængskraft, hvis der findes parallelsamfund. Vi vil i dette afsnit sætte de to begreber i kontekst til vores policydokument, da problematiseringen af parallelsamfund begrundes i, at det udfordrer den sociale sammenhængskraft i Danmark. Det er nødvendigt at forstå tanken om social sammenhængskraft, hvis man skal forstå, hvorfor parallelsamfund problematiseres. Økonomi- og Indenrigsministeriet formulerer i den økonomiske analyse følgende omkring, hvorfor de finder parallelsamfund problematiske:

“[Parallelsamfund] udfordrer det danske samfunds sammenhængskraft, der er opbygget og udviklet gennem generationer via blandt andet foreningslivet, fælles undervisnings- og uddannelsesinstitutioner, godt naboskab og samarbejde med kollegaer på arbejdspladsen” (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018: 1).

Altså har problematiseringen af parallelsamfund afsæt i en forestilling om et homogent dansk folk, der har opbygget sammenhængskraft gennem flere generationer, hvilket dannelsen af samfund, der bygger på ikke-vestlige værdier, ifølge regeringen, udgør en trussel for. På den måde bliver der også optrukket en grænse mellem, hvem der hører til i Danmark og har været der gennem generationer, samt hvem der ses som udefrakommende, der dermed ikke er en naturlig del af det danske fællesskab (en typisk os/dem konstruktion). Bacchi udfolder, at binære modbegreber skaber en hierarkisk inddeling, hvor det ene anses som bedre og mere

værdifuldt end det andet. Her afspejler den sociale sammenhængskraft de danske værdier, der står i modsætning til ikke-vestlige værdier, som kan blive udbredt ved dannelsen af parallelsamfund. Når koncepterne social sammenhængskraft og parallelsamfund bliver brugt som hinandens modbegreber, fremstår den sociale sammenhængskraft og dermed det danske samfund som mere værdifuldt end ikke-vestlige samfund.

6.1.2.3 Ghetto som koncept

Regeringen benytter forskellige begreber til at omtale de problematiserede boligområder, herunder både 'ghetto' og 'parallelsamfund'. De forskellige begreber dækker dog indholdsmæssigt over den samme definition, hvorfor de bruges som synonymer i ghettoplanen. Det tydeliggøres eksempelvis i policydokumentets titel, der lyder: *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*. Titlen insinuerer, at et Danmark uden parallelsamfund automatisk medfører et Danmark uden ghettoer. Samtidig indikerer apostroffen over e'et, at parallelsamfund ifølge regeringen truer samfundet som helhed, og at et Danmark med parallelsamfund ikke kan være ét helt, sammenhængende land. Ligeledes er der i titlen indlejret en idé og et ønske om ét samlet, homogent folk.

Regeringens beskrivelse af konceptet 'parallelsamfund' kan derfor også overføres til deres forståelse af konceptet 'ghetto'. Det er interessant, at de ikke skelner mellem de to koncepter, da de teoretisk er forskellige. Regeringen bruger ghettobegrebet på en måde, som lægger sig meget op ad Wirths klassiske udlægning (jf. 3.1.1). Han beskriver, at ghettoer består af segregerede befolkningsgrupper, der har en anden race eller kultur. Wirth mener, at det grundlæggende træk for en ghetto er isolation, hvor beboerne har været i længerevarende social isolation på baggrund af et mislykket forsøg på at tilpasse sig til det overordnede samfund. Regeringen beskriver desuden, at ghettoområder i Danmark er længerevarende socialt isoleret, og samtidig bruger de begrebet som et instrument, der kontrollerer minoritetsgrupper til at tilpasse sig samfundet (jf. 6.1.1), hvilket Wirth ligeledes beskriver som karakteristisk for ghettoen (jf. 3.1.1). Her er det dog vigtigt at pointere, at de nyere teoretikere på området, herunder Wacquant, kritiserer Wirths forståelse af en ghetto for at være misvisende (jf. 3.1.2). Wacquants forståelse af, hvad der karakteriserer en ghetto, kan bidrage til at udfordre og gentænke regeringens problematisering, hvilket vi vil udfolde i anden delanalyse.

6.1.2.4 'Dansker' og 'ikke-vestlig' som binære begreber

Ved at problematisere mennesker med ikke-vestlig baggrund skaber regeringen et binært modsætningspar, nemlig 'danskere' og 'ikke-vestlige' mennesker (Bilag 1: 5). Binære begreber består ifølge Bacchi af et A og ikke-A-forhold, som hun beskriver som en oversimplificering af komplekse forhold (Bacchi, 2009: 184). Regeringen fokuserer på, hvem der indgår i kategorien 'danskere', hvor danskernes 'Anden' bliver fremstillet som mennesker med ikke-vestlig baggrund. Det er interessant, at regeringen benytter ikke-vestlighed som modsætningen til danskhed, da de to begreber ikke direkte indholdsmæssigt er hinandens modsætninger. På den måde tydeliggøres det, at regeringen mener, at dansk kultur er lig med vestlig kultur, og at ikke-vestlig kultur står i modsætning til danskhed. At vælge 'ikke-vestlig' som modsætningen til 'dansk' afgrænser et større geografisk område, end brugen af ikke-dansk ville. På den måde tydeliggør det, at der i ghettoplanen er en underliggende forestilling om, at 'indvandrere og efterkommere' fra Vesten ikke er anderledes end danskerne, og derfor kan indgå værdifællesskabet 'danskere'.

Problematiseringen, af ikke-vestlige parallelsamfund og af at beboerne ikke tilegner sig danske værdier og normer, bygger på en forestilling om, at beboerne ikke som udgangspunkt er en del af det danske samfund og værdifællesskab. De besidder dermed ikke danske værdier fra start af eller kender til danske normer. Det er både 'ikke-vestlige indvandrere' og deres 'efterkommere', som regeringen problematiserer for ikke at have assimileret sig tilstrækkeligt. Det bliver dermed tydeligt, at ikke engang de beboere, som er født og opvokset i Danmark, ses som en del af det danske fællesskab. Ghettoplanen bygger altså på en præmis om, at der er nogle afgrænsede danske værdier og et afgrænset dansk fællesskab, som mennesker med ikke-vestlig baggrund ikke er en del af.

Generelt for ghettoplanen gælder det, at de mennesker og boligområder, der problematiseres, defineres ud fra alt det, som de ikke er. De er ikke vestlige, og de har ikke danske værdier (Bilag 1: 5). Konceptet danske værdier bliver på den måde sat i centrum. Universelle demokratiske værdier og menneskerettigheder, såsom frihed, demokrati og ligestilling (Bilag 1: 5) bliver ligeledes konstrueret som særligt danske værdier. Da der er etableret et binært modsætningspar, 'danskere' og 'folk med ikke-vestlig baggrund', medfører det, at alle dem, som ifølge regeringen, ikke er en del af kategorien 'danskere' og en naturlig del af det danske fællesskab, automatisk bliver fremstillet som om, de har værdier, der står i modsætning til dette. De værdier, regeringen fremhæver som særligt danske, og som derfor står i

modsatning til værdierne i de ikke-vestlige parallelsamfund, er følgende: demokrati, retssikkerhed, frihed, ligeværd, ligesind, tolerance, ligestilling (Bilag 1: 4), fællesskab, medbestemmelse og medansvar (Bilag 1: 27). Regeringen argumenterer på følgende måde for deres problematisering af ikke-vestlige parallelsamfund:

“Vi vil sætte en stopper for den udvikling, hvor de, der lever i parallelsamfund, ikke møder det almindelige Danmark. Og hvor vi nogle steder ser en adfærd, der er i strid med de rettigheder, forpligtelser og demokratiske, liberale frihedsværdier, som vores samfund bygger på” (Bilag 1: 4 ff.).

Det tydeliggøres her, at regeringens forestilling om de danske værdier i høj grad bygger på lighed, men også at demokratiske værdier og danske værdier bruges som synonyme for hinanden. Samtidig er det værd at bemærke, at beboerne i parallelsamfundene beskrives som om, de skal møde det “almindelige Danmark”, hvilket igen er med til at definere dem som værende udenfor det danske fællesskab.

‘Danskere’ beskrives i ghettoplanen som oplyste, moderne og begavede, mens ‘mennesker med ikke-vestlig baggrund’ italesættes som mindre begavede, moderne og oplyste. Det ses blandt andet ud fra følgende formulering: “For mange har ikke fået de basale kundskaber med sig fra deres skolegang. De har derfor dårligere forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse og en større risiko for et liv på kanten af arbejdsmarkedet” (Bilag 1: 19). Citatet kan forstås på to måder. På den ene side kan det være et udtryk for en devaluering af den skolegang, mennesker med ikke-vestlig baggrund har fået i deres hjemland. Det er i den forbindelse interessant, at regeringen i 2018 vælger at ændre ghettokriteriet vedrørende uddannelse, således at det alene bliver uddannelser, der er taget eller godkendt i Danmark, der tæller med i regnskabet (jf. 2.1.1). Det gør alle andre uddannelser ugyldige, ubetydelige og værdiløse i en dansk sammenhæng. Det tydeliggøres her, at regeringen ser ‘den danske måde’ som den ideel og kvalitetssikrede, hvilket nyankomne ‘ikke-vestlige’ til landet skal tage til sig, leve op til og lade sig inspirere af. De skal lære noget af os, vi kan ikke lære noget af dem. Det bygger altså på en grundlæggende devaluering af de værdier, normer og den viden, beboerne i problematiserede boligområder kunne have med sig fra ikke-vestlige lande. Der er i ghettoplanen en forestilling om, at det danske samfund ikke kan lære noget af indvandrere fra ikke-vestlige lande, samt at disse mennesker ikke besidder værdier, som er værdifulde for samfundet. Det bygger på en eurocentrisk udviklingstanke, hvor Vesten ses

som mere udviklet og moderne end resten af verden, som blot bør følge i Vestens fodspor - få demokrati, mere ligestilling, ytringsfrihed med videre.

Samtidig kan citatet også forstås som om, at regeringen mener, at mennesker med ikke-vestlig baggrund ikke har været i stand til at tillære sig basale kundskaber gennem deres skolegang, hvorfor de også har ringere forudsætninger for at gennemføre en ungdomsuddannelse. Det underbygger skellet mellem 'danskere' og 'ikke-vestlige indvandrere og efterkommere', hvor 'danskerne' fremstilles som havende bedre kundskaber. "Basale kundskaber" skaber konnotationer til almindelige egenskaber, der er nødvendige for at opretholde en hverdag. Når regeringen derfor generaliserer mennesker med ikke-vestlig baggrund som værende i mangel af basale kundskaber, konstruerer det et billede af dem som værende dårligt fungerende mennesker i alt almindelighed. Den repræsentation af gruppen bruges som argument for at kontrollere og regulere dem i højere grad, og det repræsenteres som et problem, at disse mennesker ikke selv formår at klare sig med de manglende basale kundskaber. Regeringen ønsker, at de skal integrere sig og opnå nogle af de kundskaber, som de mener, at 'danskere' i forvejen har. Antagelsen om, at ikke-vestlige individer ikke har basale kundskaber, er stigmatiserende. Her bliver alle individer i kategorien 'ikke-vestlige indvandrere og efterkommere' set som en homogen gruppe. De bliver altså gennem deres etniske kategorisering stigmatiseret, hvilket ifølge Wacquant kan medføre en fortsat eksklusion af beboerne og en kollektiv antagelse om, at de afviger og er isolerede fra det omgivende samfund (jf. 3.1.2).

En af grundene til, at ikke-vestlige parallelsamfund beskrives som en trussel for landets sammenhængskraft, er at det udfordrer de danske værdier og den danske måde at leve på. Det tydeliggøres i følgende citat, at regeringen antager, at en persons værdisæt er betinget af, om man har baggrund i et vestligt eller et ikke-vestligt land:

"De fleste borgere med ikke-vestlig baggrund kommer fra samfund, som bygger på et markant anderledes værdigrundlag end det danske. Mange efterkommere indpasser danske værdier og normer i deres levevis. Men der er også en stor gruppe, som ikke gør. Udlændinge- og Integrationsministeriets medborgerskabsundersøgelse viser blandt andet, at næsten 40 pct. af personer med ikke-vestlig baggrund finder, at manden er familiens naturlige overhoved" (Bilag 1: 7).

Altså fremlægges det, at der ifølge regeringen er en selvfølgelig sammenhæng mellem baggrund og værdigrundlag, og at vesten tilsyneladende har et værdifællesskab. Her bruges ordet “markant” til at understrege, at personer med en ‘ikke-vestlig’ baggrund har et værdigrundlag, der adskiller sig fra det, som regeringen fastslår som det danske. En af de værdier, regeringen slår ned på som værende anderledes i henholdsvis vestlige og ikke-vestlige lande, er ligestilling, hvor det ud fra ovenstående citat fremhæves, at mandens rolle i familien har betydning for, at der er et skel mellem værdigrundlaget hos personer med ikke-vestlig baggrund og personer med vestlig baggrund. Det bliver yderligere udfoldet, når regeringen påstår, at der er social kontrol i minoritetsfamilier, samt at kvinden regnes for mindre værd end manden:

“Vi har fået en gruppe borgere, som ikke tager danske normer og værdier til sig. Hvor kvinder regnes for mindre værd end mænd. Hvor social kontrol og manglende ligestilling sætter snævre grænser for den enkeltes frie udfoldelse [...] Det er et alvorligt indgreb i den enkeltes frihed og udfoldelsesmuligheder, når der udøves social kontrol overfor kvinder og unge. Og når der er vold i hjemmet”
(Bilag 1: 5).

Således formår regeringen ud fra citatet at generalisere personer med ‘ikke-vestlig baggrund’ og deres efterkommere, som mennesker, der ikke går ind for ligestilling og fri udfoldelse. Samtidig forbindes de til social kontrol og vold i hjemmet, så det kommer til at lyde som om, at der er et generelt problem med social kontrol og vold blandt ikke-vestlige familier (Bilag 1: 5). For at understrege det yderligere beskriver regeringen parallelsamfund som et sted, hvor der blandt ‘ikke-vestlige indvandrere og efterkommere’ udøves kvindeundertrykkelse (Bilag 1: 7).

I ghettoplanen bliver danskhed konstrueret hierarkisk som værende det vigtige og værdifulde begreb, som ikke-vestlighed ses i kontrast til, hvilket stemmer overens med Bacchis beskrivelse af binære begrebers betydning. Gennem den måde begreberne bliver fremlagt på, vil ikke-vestlige mennesker altså altid positioneres som mindre værd eller andet end det ‘oprindelige’ begreb, nemlig danskerne. Kategorisering beskriver Bacchi som en form for social konstruktion, hvor kategorisering er en aktiv handling og ikke noget, mennesker naturligt er (jf. 4.2).

Wacquants udlægning af ghettobegrebet er relevant i denne sammenhæng. Han beskriver, at beboere i områder, der befinder sig lavest i det boligsociale hierarki, bliver fremstillet både objektivt og subjektivt som anderledes end andre urbane beboere, ved at blandt andet deres tankegang og adfærd bliver opfattet som “eksotisk” og “afvigende” (jf. 3.1.2). Regeringen fremstiller i policydokumentet ikke-vestlige individer som værende afvigende fra resten af samfundet og grundlæggende anderledes end ‘danskere’.

6.1.2.5 Opsamling på spg. 2

Når vi ser på binære begreber, koncepter og kategorier, kan det bidrage med at identificere hvordan betydning bliver skabt i policy. Vi har i dette afsnit trukket på begrebet archeology, som har til formål at afdække den antagende tanke, der ligger bag problemrepræsentationen (jf. 4.2).

Vi har i afsnittet afdækket de implicite logikker, der ligger bag brugen af ‘danskere’ og ‘ikke-vestlige’ som binære begreber. De gør det muligt for regeringen at indføre vidtrækkende interventioner, da ikke-vestlige borgere fremstilles som om, de er ringere begavede, har dårligere værdier og generelt er dårligere fungerende end ‘danskere’. Konstruktionen af kategorien ‘ikke-vestlig’ og de dertilhørende karakteristika og værdier fungerer dermed som et argument for en yderligere kontrollering, sanktionering og regulering af ikke-vestlige familier i Danmark. Når disse formodninger og antagelser vedrørende gruppen ‘ikke-vestlige’ bliver fremlagt som sandheder, gør det det mere socialt acceptabelt at intervenere i den grad, det foreslås i ghettoplanen. Wirths definition af en ghetto har været interessant at inddrage i afsnittet, da vi så ligheder mellem regeringens beskrivelse af boligområderne og Wirths udlægning af konceptet ghetto.

6.1.3 Spg. 3: Hvordan er denne repræsentation af ‘problemet’ opstået?

Bacchi understreger, at problemrepræsentationer er konstrueret over tid og sted, hvorfor vi i dette afsnit vil reflektere over, hvilke udviklinger og beslutninger, der over tid har været med til at forme repræsentationen af ‘problemet’ i ghettoplanen (jf.4.2).

6.1.3.1 Problematisering af islam og mellemøstlig kultur

En af de centrale problematiseringer i ghettoplanen drejer sig som nævnt om ikke-vestlighed og dertilhørende kultur, hvilket skaber konnotationer til islam og mellemøstlig kultur. Det tydeliggøres i deres understregelse af, at det ikke er parallelsamfund i alt almindelighed, regeringen vil sætte ind mod, men *ikke-vestlige* parallelsamfund.

Idéen om, at ikke-vestlighed kan tilknyttes mellemøstlig kultur og islam, er på baggrund af de mange begreber, der i årenes løb er blevet brugt til at beskrive bestemte grupper af individer med muslimsk og mellemøstlig baggrund. For nylig har nuværende udlændinge- og integrationsminister Mattias Tesfaye tilføjet et nyt begreb - MENAPT - til at beskrive den gruppe, som regeringen problematiserer og dermed ønsker at føre mere kontrol af. Det står for Mellemøsten, Nordafrika, Afghanistan, Pakistan og Tyrkiet (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2020). Siden 2020 har man brugt MENAPT-begrebet til at underopdele migranter og efterkommere med baggrund i ikke-vestlige lande og fremhæve dem som individer, der ikke klarer sig godt i Danmark. Det er hermed ikke længere alle ikke-vestlige borgere, der sættes fokus på, men primært borgere med baggrund i de specificerede lande, herunder alle mellemøstlige lande. Begrebet bidrager hermed til en reproducering af diskursen omkring ikke-vestlig som mellemøstlig og muslimsk kultur.

Koblingen til mellemøstlig kultur skabes også gennem regeringens fokus på ikke-vestlighed, hvor Mellemøsten fungerer som Vestens 'Anden'. Derigennem kommer koblingen til islam, som er den mest udbredte religion i Mellemøsten. Islam og mellemøstlig kultur forbliver dog tavsheder i dokumentet, hvor regeringen ikke direkte formidler, at det er den slags kultur, der ses som en trussel for de danske værdier.

Muslimere og islam er relevante kategorier i projektet, fordi regeringen skaber diskursive konnotationer til islam og muslimsk kultur, når de går til krig imod ikke-vestlige parallelsamfund og deres manglende tilslutning til det, de definerer som "danske" værdier såsom ligestilling, demokrati og ytringsfrihed (jf. 2.2.1). Rytter og Pedersen fremhæver, at repræsentationen af muslimer i Danmark baserer sig på en essentialistisk forståelse af islam, hvor et mindretal af militante muslimer bliver fremstillet som eksempler på den stereotype muslim. Det har ifølge dem dannet grobund for at muslimer i politik fremstilles som værende imod demokrati, ligestilling og ytringsfrihed (jf. 2.2.1). Et eksempel på, hvordan det kommer til udtryk i ghettoplanen, er følgende: "Det er en trussel mod vores moderne samfund, når frihed, demokrati, ligestilling og tolerance ikke accepteres som grundlæggende værdier" (Bilag 1: 5). Altså bygger problematiseringen af ikke-vestlighed på en problematisering af

islam, hvor “muslimske” værdier i ghettoplanen implicit forbindes med ord som blandt andet radikalisering, kvindeundertrykkelse, social kontrol, vold i hjemmet og opdragelsesrejser (Bilag 1: 4, 5, 7, 9, 29, 35). Disse sociale ‘problemer’ benyttes af danske politikere ofte som udgangspunkt for en problematisering af islam (Graversen, 2018; Borre et al., 2016). Det kan eksempelvis ses i følgende regeringsinitiativer, som allerede var vedtaget forud for lanceringen af ghettoplanen:

- “Bekæmpelse af parallelsamfund og social kontrol på dagtilbudsområdet
 - Aftale om styrket tilsyn med de frie grundskoler
 - National handlingsplan om forebyggelse og bekæmpelse af ekstremisme og radikalisering National handlingsplan om forebyggelse af æresrelaterede konflikter og negativ social kontrol
 - Større gennemsigtighed i forhold til udenlandske donationer til trossamfund”
- (Bilag 1: 35).

Når disse karakteristika vedrørende social kontrol, radikalisering med videre bliver brugt i forbindelse med ikke-vestlige indvandreres værdisæt, skaber det konnotation til islam. Det fremstiller islam og muslimer på en negativ og stigmatiserende måde.

Vi vil derfor i det næste afsnit ved hjælp af Freiesleben, Rytter og Pedersen (jf. 2.2.1 & 2.2.2) udfolde, hvilke udfordringer og beslutninger, der har ført til problematiseringen af ikke-vestlighed og islam, samt problematiseringen af ikke-vestlige parallelsamfund.

6.1.3.2 Konstruktionen af Danmarks ‘Anden’

Rytter og Pedersen bliver i dette afsnit anvendt til at belyse den udvikling, der har været i dansk integrationspolitik siden 9/11, som har været med til at konstruere muslimer og ikke-vestlige borgere som Vestens (og dermed Danmarks) ‘Anden’. Dertil bidrager Freiesleben med et perspektiv på, hvordan den nuværende politiske diskurs omkring ikke-vestlige parallelsamfund og frygten for at de dannes i Danmark er opstået.

Muslimer er ifølge Rytter og Pedersen blevet konstrueret som Vestens ‘Anden’ som følge af terrorangrebene ved 9/11, hvilket har medført, at de vestlige nationalstater ønsker at beskytte

sig mod religiøst motiveret terror (jf. 2.2.1). Koblingen mellem religiøst motiveret terror og problematiseringen af ghettoer og parallelsamfund kan ses i følgende citat:

“Med aftalen fra efteråret 2017 strammes kravene til oprettelsen af nye skoler og samtidig vil det blive muligt at fratage en friskole sit statstilskud, uden at den først har været under skærpet tilsyn, hvis for eksempel skolens ledere eller lærere har ytret støtte til terror” (Bilag 1: 35).

‘Problemet’ med terror nævnes ellers slet ikke i ghettoplanen, og der redegøres ikke for hvad terror har med parallelsamfund at gøre. I samme kontekst problematiseres donationer til trossamfund, hvilket skaber en kobling mellem parallelsamfund og religion.

Ifølge Rytter og Pedersen fyldte indvandring og integration allerede meget i den offentlige debat, inden VK-regeringerne tiltrådte måneden efter 9/11 fandt sted i 2001. Herefter var det politiske fokus i særlig grad på at reducere antallet af indvandrere, der kom til landet, samt på at kontrollere, regulere og overvåge de muslimske familier, der allerede var i landet. Gennem en regulering af, hvor mange muslimer der kom til landet, ønskede VK-regeringen at sikre den danske nation og de danske værdier (jf. 2.2.1). I samme periode som den første ghettoliste udkom, var der også en tendens til, at politiske kommentatorer fremlagde skræmmebilleder om at muslimer overtog både det danske samfund og de danske værdier. I ghettoplanen fra 2018 er fokus ligeledes på en kontrollering og regulering af de værdier og normer, mennesker med ikke-vestlig baggrund har, og at deres ‘egne’ normer ikke skal blive udbredt i parallelsamfund, hvor staten ikke kan kontrollere dem. Det bygger på en irrationel frygt for, at muslimske parallelsamfund skal opstå, og at deres værdier skal overtage de danske, hvis ikke der sættes hårdt ind med ghettoplaner og stram udlændingepolitik. De senere ghettoplaner og ghettolister bygger videre på det udgangspunkt, VK-regeringen fremførte i 2011, og reproducerer altså den “oprindelige” ghettoplans diskurs og problematisering, som 9/11 blandt andet har haft indflydelse på. Mange af de områder, VK-regeringen problematiserede i 2011 er stadig til stede 17 år efter i den seneste ghettoplan.

Udviklingen af ghettoplaner skal også ses i sammenhæng med den tradition, vi har for statslig intervention i den danske velfærdsstat. Integrationsområdet blev en del af velfærdsstaten i takt med, at de første gæstearbejdere begyndte at bosætte sig i Danmark og stifte familie.

Man ønskede at gæstearbejderne skulle tilegne sig danske værdier og normer og samtidig give afkald på deres 'udanske' værdier. Det cementerede ligeledes, at der var en forestilling om, at migranterne og deres liv ville blive forbedret gennem en integrering i det danske samfund og den danske måde at leve på (jf. 2.2.1). Denne forestilling er også til stede i ghettoplanen, hvor det alene er de danske værdier, den danske måde at uddanne sig på med videre, som bliver anset for at være værdifulde og for at kunne bidrage med noget positivt til samfundet.

Freiesleben udlægger ligeledes, at fokus de sidste 20 år har været at undgå, at indvandrere og efterkommere isolere sig og danner parallelsamfund i Danmark, hvor andre "normer og værdier" får lov at udbrede sig (jf. 2.2.2). Hun udlægger, at begrebet parallelsamfund i dag bliver taget for givet som en betegnelse for "segregerede indvandrersamfund, især muslimske, med egne normer og værdier, og som en trussel mod sammenhængskraften" (Freiesleben, 2019: 37). Der er altså en diskurs indlejret i parallelsamfundsbegrebet, hvor muslimer og indvandrere forstås som trusler for den danske nations sammenhængskraft, hvorfor denne diskurs bliver reproduceret, når de danske regeringer går til kamp mod parallelsamfund i deres ghettoplaner. Det lader til, at regeringen er opmærksom på den diskurs, de taler sig ind i, når de i ghettoplanen forsøger at rygdække sig selv på følgende måde: "For regeringen er det vigtigt, at vi ikke gentager fortidens fejl. Vi går fordomsfrit til værks" (Bilag 1: 7). Det forekommer symbolsk, at de vælger at inkorporere den sætning uden nogen udlægning af, hvordan de i praksis vil tage afstand fra "fortidens fejl" - særligt set i lyset af, at deres ghettoudspil bygger på fordomme om ikke-vestlige mennesker. Vi beskriver det som fordomme, fordi vi i vores analyse har fundet frem til, at regeringens brug af data har været selektiv, således at særligt den data der understøtter deres påstande bliver fremhævet, og dataen der viser det modsatte er blevet udeladt. Det har været tilfældet med deres brug af medborgerskabsundersøgelsen fra 2017 (Udlændinge - og Integrationsministeriet, 2017), som vi vil udfolde senere i afsnittet.

Fra humanisme til nationalisme

Rytter og Pedersen skelner mellem en discourse of humanism og en discourse of nationalism (jf. 2.2.1), hvilket illustrerer, hvordan integrationsdiskursen efter VK-regeringen ændrede sig fra at basere sig på humanisme til i høj grad at basere sig på nationalisme. En lignende tendens kan spores i Tingbjerg. De første boliglovgivninger i Danmark havde til formål at favne og huse almindelige borgere med begrænsede midler, som blev set som værende

velfærdsstatens ansvar og pligt. Det var starten på et boom i statsfinansierede almene boligbyggerier og boliglovgivninger, der havde til formål at sikre, at alt nybyggeri inkluderede en vis procent af lejligheder, som statens rådede over og kunne visiterer borgere til. Det samme gælder for Tingbjerg, hvor kommunen havde anvisningsret til 10 procent af alle lejemålene, med henblik på at huse mindrebemidlede borgere. Boliglovgivningerne har på dette tidspunkt den primære funktion at agere som tiltag og løsninger på en mangel i samfundet, som det har været statens ansvar at løfte (jf. 5.2). Der er altså her tale om en discourse of humanism, hvor solidariteten med de mindrebemidlede borgere er i fokus. Denne diskurs har dog løbende ændret sig gennem årene. Fra at yde borgere rettigheder, udelukkende fordi at disse borgere er velfærdsstatens ansvar, har regeringen nu opsat en række præmisser, man som borger skal efterleve for at opnå samme støtte og sikkerhed. Disse præmisser inkluderer fortællinger om nationalisme og danske værdier som modsætningen til ikke-vestlig kultur. Ikke-vestlig kultur bliver i så høj grad set som modsætningen til dansk kultur og værdier, at denne "fremmede" kultur direkte truer den nationalistiske eksistens i disse byrum. Der er altså tale om en discourse of nationalism, der kræver assimilation fra ikke-vestlige migranter og deres efterfølgere.

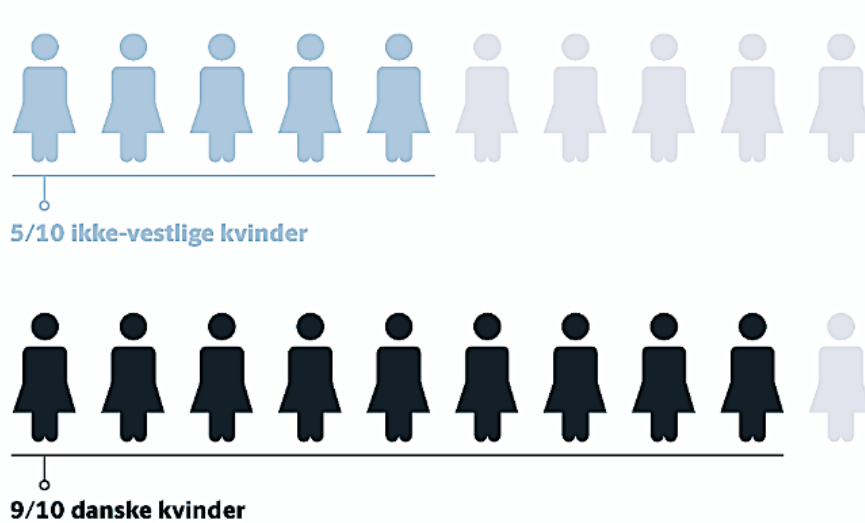
6.1.3.3 Regeringens udvælgelse af data

Bacchi beskriver, at det er relevant at undersøge hvorfor bestemte statistikker er udvalgt frem for andre, da det er brugt til at understøtte repræsentationen af problemet og skabe én bestemt form for viden (jf. 4.2). Derfor vil vi i dette afsnit udfolde, hvordan regeringen konstruerer virkeligheden gennem data. Det gør vi ved at se på, hvem der indgår i statistikken, hvordan de indgår samt hvilken rolle de spiller i ghettoplanen og repræsentationen af problemet.

Vi har tidligere udfoldet, at regeringen ikke formår at finde frem til en statistisk sammenhæng mellem beboernes baggrund og dannelsen af parallelsamfund (jf. 2.2.2). Derfor har de udformet nogle indikatorer, de mener kan sige noget om ikke-vestlige beboeres isolation fra samfundet.

Det er iøjnefaldende, at regeringen i ghettoplanen sammenligner to forskellige statistikker til at understøtte deres argumenter om, at der i 'ikke-vestlige' familier er en højere grad af social kontrol og manglende ligestilling (Bilag 1: 5). Denne data bliver blandt andet visualiseret

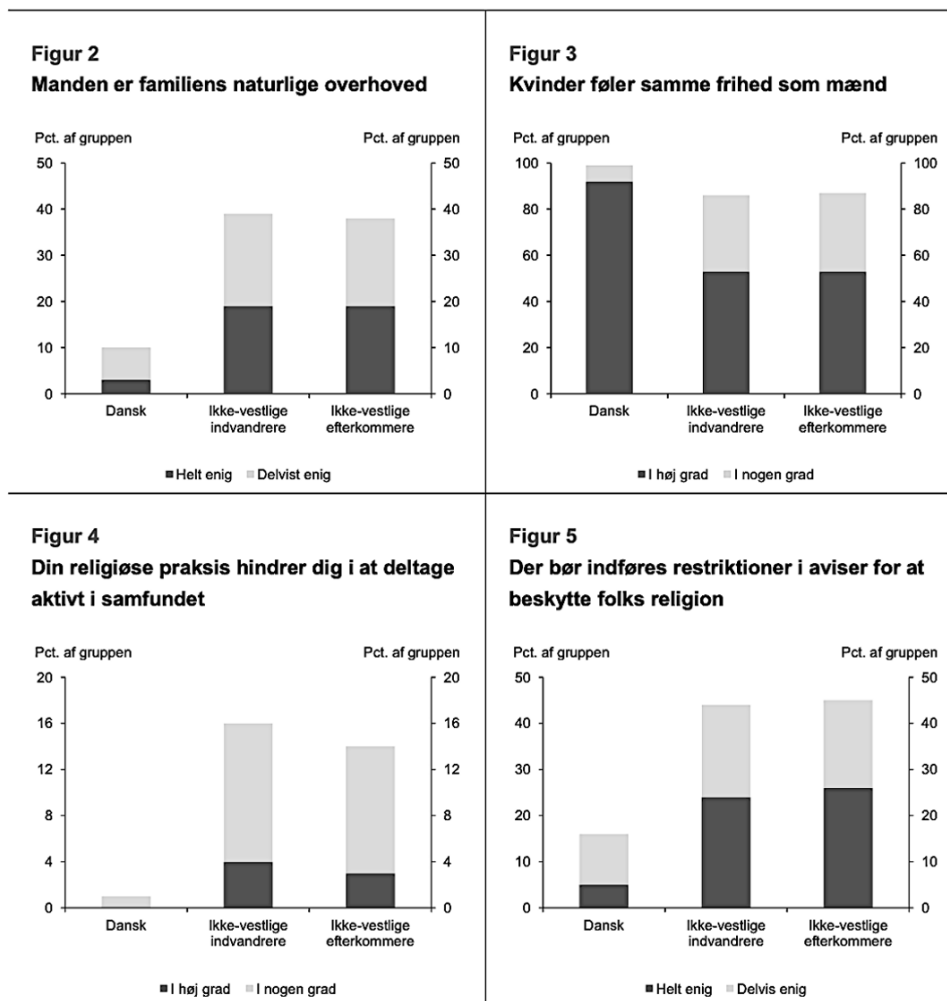
gennem nedenstående figur, som skal beskrive en kvindes følelse af frihed i familien i forhold til mænd:



(Bilag 1: 5).

Regeringen viser med figuren, at det kun er 5 ud af 10 'ikke-vestlige' kvinder, som oplever en følelse af frihed, hvorimod der er 9 ud af 10 danske kvinder, der oplever det samme. Dog sammenligner de to vidt forskellige statistikker til at underbygge deres fordom om, at der er mere social kontrol i 'ikke-vestlige' familier, hvilket gør, at statistikkerne ikke reelt kan underbygge regeringens pointe. Det er ikke meningsfuldt at inddrage og sammenligne to spørgsmål, der handler om noget forskelligt til at belyse én pointe. Det er kritisabelt, at regeringen har valgt at behandle data på den måde.

Dataen, som bruges i policydokumentet er uddraget fra den økonomiske analyse (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018) som inddrager fire grafer, til at beskrive samme argument om social kontrol og manglende frihed hos 'ikke-vestlige' kvinder. De ses herunder:



(Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018: 5).

To af ovenstående grafer omhandler traditionelle kønsroller i samfundet. Derudover er der to grafer, som vedrører religion og måden hvorpå religion påvirker ageren i og opfattelse af samfundet. Ved inddragelsen af både kønsroller og religion i samme argument om social kontrol og manglende frihed, benyttes de to statistikker som om, at de siger noget om det samme indhold, hvilket ikke er tilfældet. Regeringen fremlægger ikke-vestlig (muslimsk) kultur og religion som om, at det er præget af et nedværdigende kvindesyn. Regeringen er på den måde selektiv i deres udvælgelse af data, og vinkler det til fordel for den pointe de selv ønsker at fremføre.

Graferne fra den økonomiske analyse er udarbejdet ved brug af data og statistikker fra medborgerskabsundersøgelsen fra 2017 (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018: 5). Denne undersøgelse er bygget på en årrække af spørgeskemaundersøgelser, som har til formål at

belyse indvandrere og efterkommeres medborgerskab i Danmark (Udlændige- og Integrationsministeriet, 2017). Medborgerskabsundersøgelsen består af flere spørgsmål og svar, som ghettoplanen og den økonomiske analyse ikke inddrager i deres problematisering af ikke-vestlige parallelsamfund.

Regeringens selektive udvælgelse af data er også noget, som Freisleben kritiserer (jf. 2.2.2). Hun forklarer, hvordan den fremlagte data kan ses som bekræftende i regeringens egne formodninger om, hvilke værdier og normer personer med ikke-vestlig baggrund har. De statistikker, hvor personer med ikke-vestlig baggrund i høj grad har svaret negativt og i overensstemmelse med regeringens antagelser om dem, er ifølge Freisleben den data, regeringen har valgt at tage med i deres analyse (Freisleben, 2019: 41), hvilket kommer til udtryk i ovenstående statistik. Freisleben fremhæver et spørgsmål vedrørende tolerance overfor andre samfundsgrupper, hvor respondenterne bliver spurgt ind til deres vilje til at tildele andre samfundsgrupper de samme rettigheder, som de selv har (Freisleben, 2019: 41). Til dette spørgsmål svarede 'indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund' enten med samme procentvise enighed eller større enighed end etniske danskere svarede, vedrørende lige rettigheder til alle individer i samfundet (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2017: 11). Det er interessant, at tolerance er blandt de kerneværdier, som regeringen fremhæver som specifikt danske (Bilag 1: 4). Regeringen insinuerer dermed også, at ikke-vestlige borgere er mindre tolerante end de 'danske' borgere, hvilket taler direkte imod den data, de har fået adgang til gennem medborgerskabsundersøgelsen. Derfor er det tydeligt, at regeringen har udvalgt data, der understøtter deres formodninger og som får dem til at fremstå som sandheder, og udeladt det, der modsiger deres antagelser. Det kan ses som en form for territorial stigmatisering af beboerne (jf. 3.1.2.1), hvor regeringen udvælger data, som reproducerer diskursen omkring social ustabilitet og marginalisering af beboerne.

6.1.3.4 Opsamling på spg. 3

Vi har i ovenstående afsnit kigget på, hvilke udviklinger og beslutninger der over tid har formet repræsentationen af 'problemet' i ghettoplanen, hvilket er gjort med udgangspunkt i Foucaults genealogy (jf. 4.1.1). Regeringens problematisering af ikke-vestlige parallelsamfund og deres kobling til islam og mellemøstlig kultur er et centralt 'problem' i ghettoplanen. Tidligere forskning fra Freisleben samt Rytter og Pedersen har været nyttig for os i kortlægningen af hvilke udviklinger og beslutninger, der har formet den policy, vi

beskæftiger os med. Integrationsdiskursen har siden 9/11 taget udgangspunkt i nationalisme, hvilket har været med til at forme repræsentationen af borgere med ikke-vestlig baggrund som Danmarks 'Anden' samt problematiseringen af og diskursen omkring parallelsamfund. Regeringens brug af data i ghettoplanen ligger til baggrund for deres konstruktion af virkeligheden og repræsentation af 'problemet', som bygger på en selektiv udvælgelse af data, der har formet 'problematiseringen' i en bestemt retning.

I den forbindelse er det relevant at pointere, at de udviklinger og beslutninger, vi i afsnittet har udfoldet, har været med til at forme problemrepræsentationen i en bestemt retning. Det er derfor ikke en naturlig konsekvens af udviklingen, at 'problemet' repræsenteres som det gør, men en konstruering, der er formet af udviklingen og beslutninger. Når vi undersøger, hvordan udviklinger og beslutninger har formet problemrepræsentationen, viser det også, at problemet ikke er statisk, men har mulighed for at udvikle sig i en anden retning (jf. 4.2). Eksempelvis har den politiske fremstilling af muslimers identitet efter 9/11 været baseret på essentialisme, som har legitimeret en diskriminerende politik, der fremstiller muslimer som trusler for at forsvare nationerne mod dem.

6.1.4 Delkonklusion til første delanalyse

Efter en gennemgang af spørgsmål 1-3 i Bacchis WPR-metode er det muligt at konkludere på vores første arbejdsspørgsmål, der lyder:

Hvad er problemet repræsenteret som i policydokumentet *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*, hvilke formodninger bliver brugt til at understøtte problemet, og hvilke udviklinger har været med til at forme det?

Ved undersøgelse af løsningsforslagene, der bliver fremlagt i ghettoplanen, er det blevet tydeligt, at regeringen særligt problematiserer ikke-vestlige beboere og deres værdier og normer. Det tydeliggøres gennem løsningsforslagene, som vedrører ændring og kontrol af beboersammensætningen. Løsningsforslagene har afsløret, at fokus ikke har været på at afhjælpe problemer vedrørende eksempelvis arbejdsløshed, men derimod på at ændre beboersammensætningen, samt sprede de problematiserede borgere ud og væk fra hinanden. Vi kan udlede, at regeringen gennem løsningsforslagene prøver at kontrollere beboerne for at de skal indordne sig det omgivende samfund. Problematiseringen af mennesker med ikke-

vestlig baggrund fører til interventioner rettet mod parallelsamfund, fordi regeringen ikke ønsker samfund, hvor disse menneskers værdier og normer kan blive udbredt.

Gennem en diskursiv analyse af bestemte binære begreber, koncepter og kategorier har det været muligt at belyse, hvilke formodninger og antagelser, der bliver brugt til at understøtte repræsentationen af 'problemet'. Kategorierne 'danskere' og 'ikke-vestlige' opstilles som binære begreber, hvor ikke-vestlige beboere beskrives som mindre begavede, mindre moderne og mindre danske. Gennem konstruktionen af de binære begreber 'ikke-vestlige' og 'danskere' og de implicite formodninger og antagelser, der ligger deri, bliver det altså gjort socialt acceptabelt og fremstillet som en nødvendighed at indføre vidtrækkende interventioner.

Den regering, der tiltrådte efter 9/11 (VK-regeringen), og som indførte vidtrækkende stramninger i integrationspolitikken (jf. 2.2.1), var den selvsamme regering, der indførte ghettolisten, hvis problematiseringer har formet den ghettopolitik, der findes i dag. Siden VK-regeringen har integrationspolitikken fokuseret på at regulere og kontrollere muslimske familier, hvorfor parallelsamfund diskursivt særligt knytter sig til en problematisering af muslimske fællesskaber. Den regulering og kontrol er ligeledes til stede i ghettoplanen. 9/11 har været cementerende, ikke blot i forståelsen af muslimer som værende fundamentalt anderledes end majoriteten i Danmark, men også i udviklingen af policies, der diskriminerer mennesker med ikke-vestlig baggrund for at sikre landet mod deres værdier og kultur. Siden VK-regeringen tiltrådte i 2001 ændrede integrationspolitikken altså kurs i Danmark, hvor diskursen gik fra at handle om humanisme og solidaritet til at basere sig på nationalisme, hvilket også er tilfældet med ghettoudspillet i Tingbjerg.

Derudover blev integrationsområdet først en del af den danske velfærdsstat efter de første gæstearbejdere bosatte sig i landet hvilket ligeledes understreger, at problematiseringen af 'ikke-vestlige indvandrere og efterkommere' er konstrueret politisk ud fra et ønske om, at de assimilerer sig til majoritetssamfundet.

6.2 Anden delanalyse

Vi vil i delanalyse 2 med udgangspunkt i tidligere forskning og vores teoretikere udfordre og kritisere antagelserne og de tiltag der foreslås i policydokumentet, samt bidrage med måder, hvorpå problemet kan gentænkes. Der tages udgangspunkt i arbejdsspørgsmål 2:

Hvilke tavsheder og mangler er der i problemrepræsentationen, hvilke konsekvenser har den og hvordan kan problemet gentænkes og udfordres?

For at besvare dette arbejdsspørgsmål inddrages spørgsmål 4-6 i WPR-tilgangen. I første delanalyse har fokus været på, hvordan regeringen repræsenterer 'problemet' i ghettoplanen, hvad der bliver brugt til at understøtte problemrepræsentationen samt hvordan den er opstået. Vi vil i anden delanalyse være mere kritiske over for problemrepræsentationen og dens bagvedliggende præmisser og antagelser samt undersøge, hvordan den kan blive udfordret. Vi vil desuden se nærmere på hvilke mangler og tavsheder, der ligger i problemrepræsentationen.

6.2.1 Spg. 4: Hvad ses som uproblematisk i denne problemrepræsentation? Hvor er der tavsheder? Kan 'problemet' tænkes anderledes?

Vi vil i følgende afsnit analysere, hvad der fremstilles som uproblematisk i ghettoplanen, hvor der i dokumentet er tavsheder, og hvordan problematiseringen kan tænkes anderledes.

6.2.1.1 Lighed for loven?

Regeringens løsningsforslag er spredt over fem indsatsområder, som ifølge FN bygger på udemokratiske og ulige forestillinger om, hvordan beboere i parallelsamfund skal behandles i forhold til resten af samfundet. 'Ikke-vestlige indvandrere og efterkommere' bliver ikke repræsenteret som ligeværdige borgere, men skal bevise deres værd gennem højere krav end resten af befolkningen. Indsatsen "Højere straffe i bestemte områder (skærpet strafzone)" (Bilag 1: 23) udviser ikke beboerne tillid og tolerance eller ligestiller dem med resten af det danske samfund. Indførelsen af zoner med dobbeltstraf er et brud på et af EUs grundlæggende rettigheder: lighed for loven (Den Europæiske Union Tidende, 2007). Alle borgere bliver ikke straffet på lige vis, hvis den eneste forskel på strafudmålingen er, hvilket boligområde kriminaliteten udføres i. Forskelsbehandling af borgere med ikke-vestlig

baggrund ses også i andre af indsatsområderne, hvilket vi har været inde på i første delanalyse (jf. 6.1.1).

FN udgav i 2020 en artikel, hvor Danmark opfordres til at stoppe nedrivningen af de problematiserede boligområder, samt at respektere menneskerettighederne. Den forskelsbehandling, der finder sted i boligområderne på baggrund af beboernes etnicitet, bliver altså set som både diskriminerende og et brud på menneskerettighederne. Det beskrives, at det kan skabe en risiko for øget fremmedhad og racediskrimination mod ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i Danmark (UNHR, 2020). Den holdning deles af flere organisationer. Blandt andet deler Amnesty International FNs bekymring omkring, hvilke risici ghettoplanen fører med sig, som de mener i værste fald er diskrimination og hjemløshed (Amnesty, 2019). Det er paradoksalt, at regeringen indfører love for at gøre op med 'problemet' om, at 'ikke-vestlige' individer mangler demokratiske værdier på trods af, at de kritiseres for at være diskriminerende og udemokratiske af flere organisationer. En policy kan altså ses som mangelfuld, når andre organisationers kritik ikke bliver omtalt og brugt som del i bearbejdelsen af en policy.

6.2.1.2 Manglende kontekstualisering af problematiserede boligområder

I vores policydokument er der fokus på, at der opstår parallelsamfund, fordi beboerne ikke har tilknytning til resten af det danske samfund. Den manglende tilknytning beskrives således: "Alt for mange indvandrere og efterkommere er endt uden tilknytning til det omgivende samfund. Uden uddannelse. Uden job. Og uden at kunne et [sic] tilstrækkeligt dansk" (Bilag 1: 4). Her beskrives det, hvordan beboerne i et udsat boligområde formodes at melde sig ud af samfundet, og danner de såkaldte parallelsamfund ud fra manglende tre forudsætninger: job, uddannelse og dansk kundskaber.

Skifter Andersen mener dog, som nævnt tidligere (jf. 2.2.3), at antagelserne om, hvorfor der findes udsatte boligområder, er forkerte og mangelfulde. Han forklarer, at beboersammensætningen bliver påvirket af, hvordan boligområder bliver set, omtalt og udvikler sig. Hvis et boligområde bliver beskrevet negativt, eksempelvis gennem medierne eller politiske diskurser, så bliver efterspørgslen af boliger i områderne også lavere. Ved regeringens gentagne negative italesættelse af disse boligområder, kan det bidrage til, at færre ressourcestærke majoritetsdanskere flytter til området. Skifter Andersen udtrykker, at det er majoritetens adfærd som har den største betydning for, at der dannes boligområder, hvor

minoriteten bor adskilt fra majoriteten. Det sker, fordi majoriteten fravælger disse boligområder, hvilket Skifter Andersen kalder *white avoidance* (jf. 2.2.3). Han mener, at det er den vigtigste årsag til, at der i dag er udsatte eller forsømte boligområder. Det er en tavshed i ghettoplanen. Samtidig er flygtninge og familiesammenførte gennem tiden blevet placeret af kommunerne i det, der nu er forsømte boligområder, hvorfor de som udgangspunkt ikke selv har haft muligheden for frit at vælge bosted. Der tages ikke hensyn til nyankomnes samt etniske minoriteters begrænsede muligheder på boligmarkedet, hvor der i bestemte boligområder har været nemmere adgang til en bolig, hvilket også er med til at styrke etnisk segregation (jf. 2.2.3). WPR-metodens forudsætning om, at problemrepræsentation gavner nogle grupper på bekostning af andre, er således relevant (jf. 4.1.1). Skifter Andersen skriver yderligere, at folk ikke bliver arbejdsløse af at bo i et udsat boligområde, men at de flytter dertil, fordi de er arbejdsløse og fraflytter, når de får et fast arbejde, hvilket også er en tavshed i dokumentet. Problemrepræsentationen i policyen bliver begrænset, ved at den ikke kontekstualiserer, hvor længe beboerne bor i boligområderne samt hvorfor de modtager økonomisk støtte.

Desuden nævner regeringen, at hver fjerde lejlighed er kommunalt styret og tidligere er blevet brugt til at huse såkaldte “ydelsesmodtagere” (Bilag 1: 17). I policyen fremstår det, at man nu stopper for kommunal anvisning af disse borgere, men er igen mangelfulde med at forklare, hvorfor man førhen gjorde det. Den almene boligsektor blev oprettet for at kunne huse både lav og høj indkomst borgere (jf. 5.2) og gøre beboersammensætningen mere nuanceret. I Tingbjerg tydeliggøres det politisk skabte paradoks, hvor regeringen fremsætter en strategi, og senere kritiserer selv samme og fralægger sig ansvaret for skabelsen af “problemet”.

Kritikken af manglen på tilknytning til omverden i de såkaldte parallelsamfund tydeliggøres især i Tingbjerg, der blev bygget som svar på manglen på almene boliger i København. Visionen og virkeligheden i Tingbjerg stemmer langt hen ad vejen overens med hinanden, dog er der kæmpe forskel på den diskursive fremstilling af området fra 70’erne til i dag. Det er hermed værd at undersøge, hvordan “problemet” i Tingbjerg kunne tænkes anderledes. Ønsket og målet for Tingbjerg var i sin tid at skabe en “vugge til grav” utopi med en bydel der tilbød det hele (jf. 5.2.1). Alle børn havde en sikker og kort gåtur til skole, der var insitutioner til de små børn, plejehjem til de ældre, butikker og caféer samt svømmehal og biblioteker. Denne vision om at rumme alle beboere og give fællesskab og tag over hovedet

til almindelige borgere, kan man argumentere for, er det selv samme som bliver kritiseret i dag, med hensyn til “ghettoområder”. Kritikken går ud på, at folk bliver boende i disse områder, sender deres børn i institutioner og skole i disse områder og at folk primært finder fællesskab og sammenhold med andre beboere i det samme område. Visionen om vugge-til-grav bebyggelse er det samme som i dag bliver kritiseret for at være et parallelsamfund og en trussel mod danske værdier - en trussel mod danske værdier i så høj grad, at forældre, der bor i udsatte boligområder, får skåret i deres offentlige ydelser, hvis de sender deres barn i institution i det selv samme boligområde. Eksklusionen fra det omliggende byrum er derfor ikke nødvendigvis negativ, men er i høj grad et produkt af den diskursive fremstilling, der får lov at fylde i debatten. ‘Problemet’ kunne hermed tænkes anderledes, hvis de kvaliteter som Tingbjerg besidder, og som har været meningen at skabe fra starten af, af arkitekten, blev beskuet anderledes politisk (jf. 5.2.1).

Siden Tingbjerg havnede på ghettolisten og sidenhen den hårde ghettoliste, er der blevet igangsat en lang række initiativer for at imødekomme de boligsociale problemer, som Tingbjerg står overfor. Der er igangsat helhedsplaner for en mere positiv effekt på udviklingen i Tingbjerg, og beboerne selv har stablet en række aktiviteter på benene for at skabe større tryghed og sammenhold i området. Dog er ingen af disse tiltag eller den fortsat positive fremgang nævnt i ghettoplanen. I forhold til ghettokriterierne opfylder Tingbjerg eksempelvis ikke kriteriet om, at 40 procent skal være uden for arbejdsmarkedet, eller at antallet af dømte for overtrædelse af straffeloven ikke må overstige 2,7 procent af beboere. I Tingbjerg ligger tallene for boligområdet nemlig på henholdsvis 28 og 2 procent (Transport- og Boligministeriet, 2020). Der er altså en langt større arbejdsmarkedstilknytning og langt lavere strafferate i Tingbjerg, end hvad der politisk bliver fremført.

Altså er det tydeligt, at repræsentationen af boligområderne er baseret på antagelser og formodninger, som ikke nødvendigvis stemmer overens med data på området.

Tingbjergundersøgelsen (jf. 5.2.2) tydeliggør, hvor mange overdrevne antagelser, der ligger til grund for regeringens repræsentation af boligområdet som et problem.

Både forældrene, lærerne og SSP’erne, der er adspurgt i Tingbjergundersøgelsen har en stærkt overdrevet antagelse om elevernes alkoholforbrug, stofmisbrug, kriminalitet og banderelationer (jf. 5.2.2). Alligevel er den herskende antagelse, som også bliver videre produceret i vores policydokument, at de problematiserede områder har en langt højere risikoadfærd, når det kommer til stoffer og kriminalitet end de omliggende byområder.

Forestillingen om børn og unge i Tingbjerg, der lever i et parallelsamfund, hvor personfarlig kriminalitet og risikoadfærd er normen, befinder sig meget langt fra den virkelighed, som Tingbjergundersøgelsen fremfører (jf. 5.2.2). Der er en fremherskende antagelse i vores policydokument om, at børn og unge i "ghettoer" mistrives (jf. 6.1.1.2). Virkeligheden i Tingbjerg forholder sig dog helt anderledes, hvor hele 93 procent af de adspurgte svarede, at de "temmelig eller vældig godt" (Balvig et al., 2017: 18) kunne lide at gå i skole og trivedes. Størstedelen af eleverne svarede ligeledes at de har planer for fremtiden, men også her, var voksengruppens antagelser langt mere pessimistiske, og SSP'erne forventede at kun hver fjerde elev havde planer for fremtiden i boligområdet (jf. 5.2.2).

Alt i alt er det tydeligt, at debatten og opfattelsen af bestemte boligområder, er baseret på misvisende formodninger og manglende kontekstualiseringer, som ikke nødvendigvis afspejler virkeligheden, i de områder der bliver problematiseret. Snarere tværtimod peger Tingbjergundersøgelsen på, at eleverne i Tingbjerg trives, både fagligt og socialt, og for det meste har præcis samme risikoadfærd som børn i nabokommunen; samt i nogle tilfælde, eksempelvis med alkohol- og stofmisbrug samt glæde for skolen, scorer Tingbjerg eleverne bedre end eleverne i Brønshøj (jf. 5.2.2). Det er på trods af, at den gængse antagelse, som også er tydelig i policy dokumentet er, at eleverne i Tingbjerg burde være ringere stillet grundet deres bopæl, som resulterer i mangel på integration, mere kriminalitet og færre planer og muligheder for fremtiden.

6.2.1.3 Isolation og parallelsamfund

Flere forskere kritiserer regeringens brug af ordene parallelsamfund og ghetto omkring de problematiserede boligområder. Blandt andet kritiserer Freisleben og Skifter Andersen, hvordan regeringen definerer boligområder som parallelsamfund, da de ikke i praksis lever op til de forudsætninger, regeringen stiller. Isolation i kraft af stærke sociale ikke-vestlige fællesskaber forklares som grundlag for dannelsen af parallelsamfund. Det mener Freisleben og Skifter Andersen ikke er tilfældet i de problematiserede boligområder, fordi der her er en høj til- og fraflytningsrate, og derfor kan beboerne i disse områder ikke nå at danne så stærke sociale fællesskaber, som det kræver at danne et samfund (j.f 2.2.2; 2.2.3). I den sammenhæng er det også interessant at kigge på brugen af begrebet parallelsamfund i forhold til forudsætningen om isolering fra det omgivende samfund. Det er kritisabelt, at regeringen både beskriver et parallelsamfund som komplet isoleret fra sine omgivelser, for dernæst at

beskrive beboerne som værende relativt isoleret. Det er derfor ikke meningsfuldt at kalde områderne parallelsamfund - for hvis samfundet kun er relativt isoleret, kan det per definition ikke være parallelt med det resterende samfund. For hvis man er relativt isoleret, så må det betyde at man stadig har en eller anden form for forbindelse til det omgivende samfund. Det kan knyttes til Wacquants (jf. 3.1.2), der beskriver, at beboerne i de problematiserede boligområder netop ikke ønsker at isolere sig fra samfundet. Det er statens udformning af samfundet og den strukturelle vold, som fører til at beboerne kan blive set som isolerede. Derfor er det interessant, at regeringen har valgt at fokusere på, at beboerne i de problematiserede boligområder frivilligt isolerer sig fra samfundet, selvom de har mulighederne for at integrere sig i det omgivende samfund (Bilag 1: 5), når Wacquant beskriver ghettoisering, som en ufrivillig isolation fra samfundet (jf. 3.1.2).

I den økonomiske analyse findes flere modsigelser, eksempelvis nævnes det at “[...] det [er] umuligt at komme med et sikkert, statistisk bud på, hvor mange personer med ikke-vestlig baggrund, der reelt lever i parallelsamfund i Danmark” (Økonomi- og indenrigsministeriet, 2018: 1), hvorefter regeringen gennem indikatorer alligevel fremfører et bud på, hvor mange personer med ikke-vestlig baggrund, der lever relativt isoleret. Derfor kan det ses som en tavshed, at regeringen fremstiller beboerne i de problematiserede boligområder som personer, der lever i et parallelsamfund, selvom regeringen reelt set kun belyser beboerne som relativt isoleret og ikke har noget data, der kan bekræfte det.

6.2.1.4 Regeringens ghettoisering af boligområder

Wacquant ser et ghettoiseret boligområde som et resultat af kollektiv vold fra samfundet (jf. 3.1.2). De tre ting, som regeringen fremlægger som grundlaget for dannelsen af såkaldte parallelsamfund og ghettoer, kan ses som en form for urban marginalisering ifølge Wacquant, da disse områder består af forskellige sociale problemer og indeholder individer, der ses som ’byens udstødte’. Det ligger til baggrund for den negative diskurs, som området har hos eksempelvis politikerne (jf. 3.1.2). Det er altså ikke boligområdet eller beboerne, der skaber en negativ diskurs gennem deres handlinger, men det omgivende samfund, der skaber negative antagelser om området som værende en ghetto. Det kan også ses som strukturel vold (jf. 3.1.2.1), hvor magthavende og de øverste klasser i samfundet kan bestemme de antagelser, som dannes i samfundet omkring de lavtstående klasser, som har færre ressourcer i form af dårligere adgang til arbejde, kortere uddannelser og i en dansk kontekst har en ikke-

vestlig baggrund. Det kan sammenlignes med ghettoplanerne og de skærpede kriterier, der er udviklet over de ti år, hvor ghettoplanerne har været i spil. Det er blevet sværere at komme af ghettolisten, fordi kriterierne er skærpede, så disse boligområder stadig ifølge majoritetssamfundet ses som værende problematiske og derfor kan områder stadig stigmatiseres.

Wacquant fokuserer på tre punkter, som kan sættes i forbindelse med VLAk-regeringens gældende ghettokriterier (jf. 2.1.1). De tre første kriterier omhandlende arbejdsmarkedet, uddannelse og indkomst går imod Wacquants pointe om ikke at kategorisere et boligområde som en ghetto ud fra om det er fattigt. På den måde kan det belyses, at regeringens kriterier ikke er tilstrækkelige for at kunne kategorisere et område som en ghetto. Samtidig kan der stilles spørgsmål ved, om regeringen får boligområderne til at fremstå mere fattige og mindre uddannede, end de er, ved at udvælge data fra en snæver aldersgruppe, der ikke er repræsentativ for hele gruppen. Regeringen benytter gruppen 18-64 år i forhold til arbejdsmarkedet, 30-59 år i forhold til uddannelse og 15-64 år i forhold til indkomst. Brugen af de forskellige aldersgrupper kan derfor være et led til at få et boligområde til at fremstå mere fattigt.

Regeringens kriterier retter sig mod en specifik gruppe - indvandrere og efterkommere med ikke-vestlig baggrund. Det medfører, at boligområder med mange beboere, der indgår i denne gruppe, beskrives som en ghetto. Der sættes på den måde lighedstegn mellem segregerede boligområder og ghettoer, hvilket ikke stemmer overens med Wacquants pointe omkring, at segregation ikke er ensbetydende med, at et boligområde er en ghetto (jf. 3.1.2).

Ifølge Wacquant er ghettoiserede boligområder præget af en negativ diskurs, hvilket bliver tydeligt i regeringens kriterier. Både kriterierne omkring manglende tilknytning til arbejdsmarkedet og uddannelse, lavt uddannelsesniveau, lav indkomst og kriminalitet er alle faktorer, som er negativt ladede. Det er bemærkelsesværdigt, at kriteriet omhandlende beboernes etnicitet inddrages og problematiseres på lige fod med eksempelvis kriminalitet. Etnicitet kan ikke ændres, hvor de andre faktorer bygger på adfærd. Etnicitet fra ikke-vestlige lande er ikke lig med et 'problem', dog får regeringen det diskursivt til at fremstå sådan ved at sætte det i bås med de førnævnte sociale 'problemer'. Regeringens negative fremstilling af boligområderne stemmer derfor overens med Wacquants udlægning af, at ghettoområder er præget af en negativ diskurs.

6.2.1.5 Opsamling på spg. 4

Målet med spørgsmål 4 er at skabe refleksion omkring problemstillinger, der er gjort tavse i repræsentationen af 'problemer' (jf. 4.2). Vi har blandt andet fundet ud af, at regeringen prøver at fremstille sig selv og deres politik som uproblematisk, men det tydeliggøres gennem FN's kritik, at de er problematiske. Regeringen er tavs om majoritetsdanskernes rolle i boligområderne og den almene boligsektors historie. De fralægger sig dermed ansvaret. Derudover er det problematisk at regeringen beskriver boligområderne som relativt isolerede men samtidig definerer dem som parallelsamfund. Regeringens kriterier om boligområderne fører ifølge Wacquant til kollektiv vold og territorial stigmatisering fra samfundet. Det er ikke meningsfuldt at bruge hverken begrebet ghetto eller parallelsamfund i en dansk kontekst. Regeringens fremstilling af 'problemet' bør og kan derfor tænkes anderledes.

6.2.2 Spg. 5: Hvilke effekter er produceret gennem denne repræsentation af 'problemet'?

Vi vil i dette afsnit identificere hvilke diskursive, subjektiverede og levede effekter, der gennem regeringens repræsentation af 'problemet' produceres i policydokumentet. Det er vigtigt at undersøge effekterne af problemrepræsentationen da de kan tegne et mere tydeligt billede af hvilke grupper som får gavn af problemrepræsentationen, og hvem der tager skade af den (jf. 4.2).

6.2.2.1 Diskursive effekter produceret i ghettoplanen

Vi vil til at starte med beskrive, hvilke *diskursive effekter*, som regeringens problemrepræsentation i ghettoplanen medfører. Vi har arbejdet med diskurser i spørgsmål 2, 3 og 4 ved at se på antagelser i problemrepræsentationen, diskurserne der ligger bag samt hvilke tavsheder diskurserne indeholder (jf. 4.2). Vi vil kort fremhæve de væsentligste effekter her. Vi har i spørgsmål 2 været inde på, at 'ikke-vestlige indvandrere' som bor i udsatte boligområder bliver sat op imod 'danskere' og beskrevet som dårligere fungerende mennesker, som staten derfor bør regulere (jf. 5.1.2). I spørgsmål 3 har vi uddybet, hvad der ligger bag regeringens diskursive fremstilling af denne gruppe mennesker, hvilket bunder i nogle begivenheder, som har ledt til en diskursiv konstruktion af muslimer som Danmark og Europas 'Anden', hvor bl.a. kriminalitet bliver forbundet med denne gruppe. Det har legitimeret at føre diskriminerende politik såsom ghettoplanen, da det skader netop den gruppe (jf. 5.1.3). Slutteligt har vi i spørgsmål 4 set på, hvilke tavsheder der ligger i

problemrepræsentationen, hvilket blandt andet drejer sig om regeringens eget ansvar, majoritetsbefolkningens ansvar, boligområdernes historie samt at beboerne ikke lever op til regeringens præmis for et parallelsamfund (jf. 5.2.1). Repræsentationen af de ‘problemer’ og den diskurs, der ligger bag, kan gøre det svært at tænke det anderledes, hvorfor de er vigtige at undersøge (jf. 4.2). Muslimer og ‘ikke-vestlige’ bliver altså diskursivt repræsenteret som et ‘problem’, mens andre perspektiver på ‘problemet’ bliver holdt tavse, således at repræsentationen af ‘problemet’ bliver ensidig og unuanceret.

6.2.2.2 Subjektiverende effekter produceret i ghettoplanen og i Tingbjerg

Vi forstår os selv og samfundet gennem diskurser. Måden, hvorpå politikere opsætter sociale forhold i policies via diskurser, har en betydning for hvordan vi opfatter os selv og andre. Den opfattelse kan derfor beskrives som en effekt af subjektive positioner, som skabes i policies. Når vi ser på *subjektiverende effekter*, fokuseres der på de effekter sætter grupper af mennesker op mod hinanden, hvilket kan beskrives som dividing practices (jf. 4.2). Det kan sammenlignes med Wacquants belysning af, hvordan ghettobegrebet påvirker de nævnte gruppers identitetsperspektiv i en given policy (jf. 3.1.2). Det er en måde at opdele separate grupper, hvor grænsen mellem disse er tydelig og fastlagt. I policydokumentet opdeler regeringen ‘danskere’ og ‘ikke-vestlige’. Når der bliver brugt sådan en tydelig distinktion mellem to grupper, kan der opstå en kollektiv og territorial stigmatisering, hvilket resulterer i fortsat eksklusion af dem, der ses som ‘problemet’ (ikke-vestlige) og skaber ustabilitet hos beboerne i områderne (jf. 3.1.2; 3.1.2.1). ‘Ikke-vestlige indvandrere og efterkommere’ bliver fremstillet som skyldige i ‘problemet’ angående parallelsamfund og ghettoer, og derfor er det også dem, der ifølge regeringen skal ændres og rykkes, for at kunne løse ‘problemet’.

I ghettoplanen fremsættes initiativer mod kriminalitet for at mindske utrygheden i boligområderne. Således er regeringen med til at kriminalisere beboerne i boligområderne ved initiativer som højere straffe (jf. 6.1.1.2). Ikke-vestlige beboere i de problematiserede boligområder bliver altså stigmatiseret, hvilket er med til at skade deres identitet. Der er her tale om subjektiverende effekter, da beboerne bliver sat op imod ‘danskere’, hvorefter deres selvopfattelse bliver påvirket af regeringens negative repræsentation af dem.

Tingbjerg kan inddrages som et eksempel på, hvordan beboerne bliver påvirket af den policydokumentets negative diskurs. Vi vil nu belyse, hvordan at politiske overdrivelser af

uroen og kriminalitetsraten i problematiserede boligområder tilmed kan have en selvopfyldelse subjektiverende effekt. Repræsentationen af boligområder som problematiske, eller som direkte trusler mod danske værdier kan føre til subjektiverende effekter for beboerne i området. I Tingbjergundersøgelsen bliver det belyst, at under VLAK-regeringen, da ghettoplanen blev skabt, udtalte daværende statsminister Lars Løkke Rasmussen, at der var en sammenhæng mellem ghettoer og unge mænd med ikke-vestlig baggrund, som skabte uroligheder (Balvig et al., 2017: 10). Selv om parallellerne mellem ghettoer, uroligheder og kriminalitet ikke var begrundet i nogle statistikker eller undersøgelser, har det stadig diskursiv magt, når det bliver fremført af den daværende statsminister. Det bidrager til en territorial stigmatisering i form af, at beboerne får skadet deres identitet og bliver symbolsk degraderet (jf. 3.1.2.1). Det er altså en subjektiverende effekt, som især rammer unge mænd med ikke-vestlig baggrund.

Tingbjergundersøgelsen påpeger ligeledes, at overdrevne fortællinger vedrørende risikoadfærd i 'ghettoer' fungerer som ringe i vandet, der udgør en væsentlig risikofaktor i forhold til både at havne i og fastholdes i et kriminelt fællesskab (Balvig et al., 2017). Den stigmatisering, som ghettobegrebet medfører for borgere i boligområderne, marginaliserer og fremmedgør dem. Ved at beskrive dem som en trussel mod danske værdier skubber man dem blot længere ud fra gruppen 'danskere' og tydeliggøre deres status som 'Anden'. Ifølge undersøgelsen fremsagde landets politikredse udtalt kritik af regeringens brug af ghettobegrebet. De mente at begrebet ikke repræsenterede virkeligheden i de problematiserede boligområder og skabte en unødigt frygt i befolkningen. At stemple bestemte boligområder som ghettoer skræmte ressourcestærke borgere væk fra de omtalte områder, og det risikerede at modarbejdede det kriminalpræventive arbejde, som politiet udførte (Balvig et al., 2017). Politiet pointerer altså samme pointe som Tingbjergundersøgelsen: at den overdrevne fejlrepræsentation af risikoadfærden i bestemte boligområder ikke afspejler sandheden, og udelukkende skaber mere fjendtlighed og fremmedgørelse overfor de omtalte beboere. Derfor kan de subjektiverende effekter altså ses som opstået gennem negative diskurser om problematiserede boligområder i Danmark, hvilket kan skade beboernes identitet ved at påvirke deres selvopfattelse og rolle i samfundet negativt.

6.2.2.3 Levede effekter produceret i ghettoplanen og i Tingbjerg

Ghettoplanen medfører udover subjektiverende effekter også *levede effekter* (jf. 4.2), da de løsningsforslag, der præsenteres i planen, har direkte konsekvenser for folks liv. Konkret har regeringen i policydokumentet foreslået løsninger som nedrivning af boliger, nedskæring i offentlig ydelse og højere straffe i boligområderne. Løsningsforslagene kan ses som en form for strukturel vold, da offentlige og personlige ressourcer formindskes. Det kan medføre sociale fald, da beboerne bliver smidt ud af deres bolig eller ikke har råd til at bo der mere grundet nedskæring i ydelse, og dermed skal finde andre boliger, der er til at betale (jf. 3.1.2). At specifikke individer bor i og flytter, til et alment boligområde kan skyldes arbejdsløshed, færre økonomiske ressourcer eller mangel på ledige boliger andre steder. Derfor burde disse individer ikke skæres yderligere i ydelser og økonomisk støtte, da den kun forværrer deres muligheder for at finde anden bolig eller opnå større økonomisk råderum ved eksempelvis at uddanne sig eller finde et nyt arbejde. Regeringens løsningsforslag kan derfor gå asymmetrisk ud over befolkningen og ramme de individer, der har mindst ressourcer og er afhængig af offentlig støtte. Der foregår altså ved brug af strukturel vold en etnoracial lukning og kontrol af beboerne i de problematiserede boligområder (jf. 3.1.2.1). De levende effekter i disse løsningsforslag er en forværring og formindskelse af beboernes muligheder og bevægelse i samfundet.

De levede effekter kan også ses i Tingbjerg, hvor beboerne helt konkret bliver påvirket af de indsatser, som fremlægges i policydokumentet, hvilket blandt andet er genhusning og nedrivning (Bilag 1: 8). Ét af kravene for ghettolisten er, at der ikke må være over 50% af beboerne i et boligområde, der har ikke-vestlig baggrund eller er efterkommere deraf (jf. 2.1.1). Den procentmæssige andel af beboere med ikke-vestlig baggrund og efterkommere i Tingbjerg er på 73% den 1. december 2020 (Transport- og Boligministeriet, 2020). Nedenfor ses de nuværende ghettokriterier fra Transport- og boligministeriets rapport fra december 2020. Her er det muligt at se, hvordan Tingbjerg placerer sig i forhold til, hvilke kriterier bydelen opfylder og ikke opfylder for fortsat at være placeret på den såkaldte hårde ghettoliste (Transport- og Boligministeriet, 2020).

Tabel 1. Liste over hårde ghettoområder pr. 1. december 2020

Område	Kommune	Beboere	Udenfor	E & I	Dømte	Kun	Gns.	
		(1.000 +)	arb.marked	Ikke vestlig	≥ 2,27 pct.	grundskole	indkomst	
		1. jan 2020	> 40 pct.	> 50 pct.	2018-19	2018-19	1. jan 2020	< 55 pct.
			2018-19	1. jan 2020	2018-19	1. jan 2020	Ar 2019	
Mjølnerparken	København	1.493	36,1	83,2	2,34	74,5	48,3	
Tingbjerg/Utterslevhuse	København	6.290	24,3	73,0	2,19	72,4	53,4	
Tåstrupgård	Høje-Taastrup	2.011	26,1	66,7	2,28	82,7	52,9	
Ringparken, Slagelse	Slagelse	1.963	38,3	57,3	2,44	70,3	57,5	
Motalavej	Slagelse	1.524	39,0	51,2	2,44	71,2	59,2	
Vollsmose	Odense	7.259	49,6	78,2	2,80	75,7	53,7	
Solbakken mv	ny Odense	1.323	37,4	55,2	2,30	60,9	57,3	
Nørager/Søstjernevej m.fl	ny Sønderborg	1.266	41,8	66,6	1,49	73,3	60,8	
Stengårdsvej	Esbjerg	1.296	40,0	76,0	2,27	79,0	57,2	
Sundparken	Horsens	1.517	45,0	69,7	1,60	79,2	54,8	
Skovvejen/Skovparken	Kolding	2.274	38,8	65,4	2,43	70,4	58,9	
Bispehaven	Aarhus	2.216	41,7	68,5	1,92	70,4	56,2	
Gellerupparken/Toveshøj	Aarhus	4.965	48,3	79,3	2,79	80,0	53,9	

(Transport- og Boligministeriet, 2020: 2)

Hvis et område bliver stemplet som en hård ghetto, skal der udvikles en handlingsplan for, hvordan området kan reducere dets andel af almene boliger til 40% senest i 2030. Én af regeringens løsningsforslag på kravet om reducere er at nedrive almene familieboliger (Bendsen et al., 2020: s. 234). Dog har Københavns Kommune og boligselskabet afvist det løsningsforslag fra regeringen, da boligerne intet fejler. De har i stedet valgt at satse på opførelsen af 1000 nye private boliger, så både indtægtsniveau og uddannelsesniveau vil stige (Bendsen et al., 2020: s. 223).

Noget som er iøjnefaldende i Tingbjerg og de andre problematiserede boligområder er, at de tiltag som ghettoplanen fremsætter, ikke løser ‘problemerne’ men blot fragmenterer og adskiller dem, for at de kan samle sig et nyt sted. Man kan argumentere for, at nedrivningen af et alment boligbyggeri, som regeringen klassificerer som problematisk, ikke fjerner problemet, da det ikke er bygningen, men menneskene i bygningen som regeringen ønsker ændret. Ved at rive såkaldte hårde ghettoer ned, bliver beboerne i disse områder hverken mindre kriminelle, mere veluddannede, bedre stillede på arbejdsmarkedet eller mindre ikke-vestlige. Wacquant beskriver, at hvis man udformer en bestemt policy omkring nedrivning af et boligbyggeri medfører det territorial stigmatisering, hvilket både fører til klasseopdeling og skader beboernes identitet (jf. 3.1.2.1).

Minoriteter med ikke-vestlig baggrund, som er lavt uddannede og på offentlig ydelse, er i forvejen marginaliserede og uden mange muligheder på boligmarkedet. Boliglovgivningerne om alment byggeri blev lige præcis til, for at gribe og rumme disse mennesker med

begrænsede midler - som tidligere blev set som værende velfærdsstatens ansvar og pligt (jf. 5.2). Størstedelen af dem, som lejer boliger i alment byggeri, især i storbyen, er afhængig af det almene boligmarked og de lovgivninger der følger med, som sørger for ordentlige boliger til en rimelig pris. Det vil sige, at mange beboere i alment byggeri ikke har andre muligheder, i form af at købe lejlighed eller hus. Ved en nedrivning af almene boliger som intet fejler, kan man argumentere for, at man udelukkende gør det svære for disse mennesker at finde et nyt sted at bo, hvor deres etnicitet, uddannelsesniveau og andet er accepteret. Derfor kan de levede effekter ses som materielle konsekvenser for beboerne i de problematiserede boligområder gennem nedrivning af dele af området og nedskæring i ydelser. Det påvirker altså beboernes ressourcer og skaber klasseopdeling, at nogle bestemte grupper nedgraderes i forhold til det resterende samfund.

6.2.2.4 Opsamling på spg. 5

I ovenstående afsnit har vi belyst de effekter som er produceret gennem repræsentationen af 'problemet' i vores policydokument. Ifølge Bacchi er det vigtigt først at identificere de effekter, der opstår af en specifik problemrepræsentation, således at de bagefter kan blive kritisk vurderet, da problemrepræsentationer skader nogle grupper mere end andre (jf. 4.2). I vores policydokument, har vi på baggrund af første delanalyse, analyseret os frem til, at den gruppe som tager størst skade af repræsentationen, er muslimske borgere og borgere med ikke-vestlig baggrund. Diskursivt bliver ikke-vestlige borgere og muslimer fremført som Danmark og danskhedens ultimative 'Anden', der står i kontrast til de såkaldte danske værdier - i stedet forbindes denne gruppe mennesker blandt andet med kriminalitet, vold og utryghed. Der er altså tale om en gennemgribende diskriminerende diskurs omkring ikke-vestlige borgere, som kan gøre det svært at tænke 'problemet' anderledes.

Den diskursive fremstilling af bestemte borgere i samfundet indebærer magt, der skaber subjektiverende identiteter og konsekvenser igennem policydokumentet. De subjektiverende effekter har til formål at sætte 'danskere' og 'ikke-vestlige' samt muslimer op mod hinanden, hvilket kan beskrives som *dividing practices*. *Diving practices* har konsekvenser for de omtalte gruppers identitetsperspektiv, og her belyser Wacquant hvordan at ghettobegrebet skaber en tydelig distinktion mellem majoriteten og den forestillede parallelle minoritet, hvilket medfører kollektiv og territorial stigmatisering.

Når regeringen i policydokumentet sætter beboerne i de problematiserede områder op imod 'danskere' som gruppe, da skader stigmatiseringen de omtalte individers identitet og deres selvopfattelse bliver påvirket af regeringens negative repræsentation af dem. Ovenstående gennemgang af de subjektiverende effekter, siger noget om, hvordan regeringens diskursive fremstilling af unge i problematiserede boligområder kan forårsage, at de havner i og fastholdes i et kriminelt fællesskab.

I ovenstående afsnit har vi klarlagt, at regeringens forslag til løsninger i form af nedrivning, højere straffe og nedskæring i offentlige ydelser i boligområderne kan ses som en form for strukturel vold, som ikke afhjælper 'problemet' med parallelsamfund. Snarere tværtimod er de levede effekter af policydokumentet en forværring og formindskelse af beboernes muligheder og frie bevægelse i samfundet.

6.2.3 Spg. 6: Hvor/hvordan er repræsentationen af 'problemet' blevet produceret, udbredt og forsvaret? Hvordan kan det blive udfordret, forstyrret og erstattet?

I dette afsnit vil vi reflektere over, hvordan repræsentationer af 'problemet' når ud til målgruppen og opnår legitimitet. Ligeledes vil vi diskutere, hvilke diskurser der er tilgængelige for hvilke grupper (jf. 4.2). Her vil vi undersøge, hvilke problemrepræsentationer der bliver støttet og reproduceret i medierne. Det vil vi gøre ved at se på artikler, der støtter regeringens problemrepræsentation og artikler, der kritiserer den. Derefter vil vi inddrage Tingbjergundersøgelsen, og hvordan den kan være med til at udfordre og forstyrre problematiseringen af boligområderne i ghettoplanen. Til slut vil vi perspektivere til den nuværende boligminister Kaare Dybvad Beks mål om ikke at bruge ordet ghetto længere, samt diskutere om det er en måde at udfordre, forstyrre og erstatte diskursen.

6.2.3.1 Reproduktion og udfordring af diskursen i medierne

Gennem en søgning af mediernes brug af forskellige diskurser omhandlende 'ikke-vestlige', både reproducerende og udfordrende, har vi set en tendens til at flere medier bruger samme ordforråd, som regeringen gør i policydokumentet. Vi er dog stødt på forskellige artikler, der også stiller sig kritisk i forhold til, hvordan man omtaler og fremlægger policies om 'ikke-vestlige', 'muslimer' og 'ghettoområder'. Kritikken kan ses både i artikler fra mainstream

medier, men også fra mindre medier. De fleste artikler skriver sig ind i samme diskurs, som regeringen. Ved at have overskrifter, der tager udgangspunkt i det, regeringen kritiserer, så ender problematiseringen af kategorier såsom 'ikke-vestlige' og 'ghettoområder' med at blive reproduceret som gængse sandheder, frem for at benytte sig af andre, mere nuancerede beskrivelser af det omtalte emne.

Den politiske diskurs om folk med en ikke-vestlig baggrund er synlig i de danske medier, hvor det både bliver udbredt og forsvaret og samtidig udfordret og forstyrret. Det belyser artiklen *Den fremmedfjendske framing af flygtninge og indvandrere i medierne* af Dino Copelj hos pov.international (Copelj, 2021). Copelj skriver:

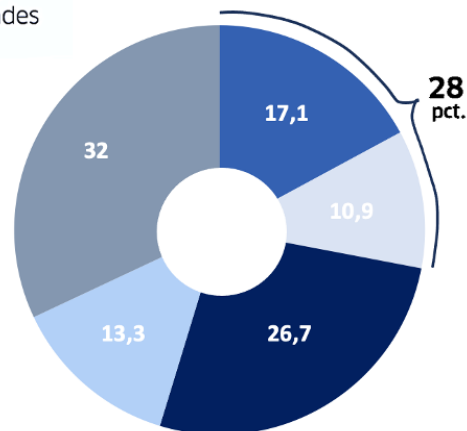
“Det ser ud til, at dem, som har magten til at konstruere virkeligheden, også har en kæmpe stor indflydelse på måden, vores samfund bliver opfattet på. Disse kan i høj grad påvirke befolkningens måde at tænke på. Og her tænker jeg ikke på de tre officielle statsmagter, der fremgår af den klassiske magtens tredeling [...] men på den fjerde og mindst lige så magtfulde magt – medierne, den fjerde statsmagt” (Copelj, 2021).

Copelj, ligesom Bacchi (jf. 4.2), beskriver, hvordan medierne som magt er med til at fremme og udbrede diskurser heriblandt den negative, diskriminerende og stigmatiserende diskurs om folk med ikke-vestlig baggrund. Det 'problem', som regeringen fremstiller, bliver i høj grad produceret, udbredt og forsvaret i medierne. Tidsskriftet Mandag Morgen har lavet en undersøgelse omhandlende 'danskeres' holdning til indvandrere og muslimer, hvilket vi vil argumentere for i sig selv er stigmatiserende, da der ikke bliver lavet undersøgelser i forhold til 'danskeres' holdning til andre befolkningsgrupper, men udelukkende muslimer (Reiermann et al., 2019). Man kan stille spørgsmålstegn ved, hvorfor det er relevant at lave en sådan undersøgelse, og hvordan betegnelsen 'dansker' skal forstås - samt hvad der ligger bag differentieringen af ordene 'indvandrer' og 'muslim' i de forskellige spørgsmål. I artiklen indgår følgende cirkeldiagram:

Hver fjerde dansker vil sende muslimer ud af landet

I hvilken grad er du enig i udsagnet:
"Muslimske indvandrere bør sendes ud af landet", procent

- Helt enig
- Delvist enig
- Hverken/eller og ved ikke
- Delvist uenig
- Helt uenig



(Reiermann et al., 2019).

Mandag Morgen kommenterer selv, at det er et bemærkelsesværdigt højt tal, 28%, som er enige i, at muslimske indvandrere skal sendes ud af landet. De skriver ligeledes, at det tal ryster flere eksperter. Man kan stille sig kritisk overfor, hvorfor det spørgsmål er relevant i mediebilledet, og det kan da også siges at være med til at udbrede det negative billede af folk med en ikke-vestlig baggrund, som regeringen også udlægger i ghettoplanen. Netop en udbredelse af den negative fremstilling bliver set i diverse medier, der har reageret på undersøgelsen, kan ses i bilag 4. Overskrifter er med til at reproducere det negative aspekt, da de viderefører pointen om, at hver fjerde dansker vil sende muslimer ud af Danmark. Selvom artiklerne kritiserer undersøgelsen, er de gennem overskrifterne med til at videreføre den negative diskurs om 'ikke-vestlige'.

På religion.dk skriver teologen Jonas Adelin Jørgensen en reaktion på Mandag Morgens undersøgelse (Jørgensen, 2019). Han mener, at demokratiet undermineres, hvis alle muslimer skal sendes ud af landet, da det er imod den enkelte borgers tro- og religionsfrihed.

Undersøgelsen er netop med til at vise et konfliktfyldt krydsfelt i det danske samfund, som splitter mange mennesker, og belyser de forskellige diskurser, der opstår i forlængelse heraf. Jørgensen udfordrer den negative repræsentation af 'problemet' om folk med en ikke-vestlig baggrund, ved at skrive at det er imod demokratiet, som Danmark ellers er stor fortaler af (Jørgensen, 2019). En artikel som denne er derfor med til at forstyrre og udfordre den negative diskurs.

Dog er der mange let tilgængelige artikler på nettet, som i høj grad er med til både at producere, udbrede og forsvare den negative diskurs. Overskrifter som denne fra BT.dk: *Unik optælling: 10 ud af 12 overfaldsvoldtægter begås af indvandrere eller efterkommere* (Andersen et al.: 2018), denne fra fyens.dk: *De skal ikke ud af ghettoen: De skal ud af Danmark* (Vermund, 2018) og denne fra finans.dk: *Indvandrere og flygtninge har ingen undskyldninger for ikke at få et job* (Olsen, 2018b) er alle let tilgængelige artikler, hvor overskrifterne fremstår racistiske, diskriminerende og stigmatiserende over for indvandrere og mennesker, som bor i problematiserede boligområder. Vi kan dermed se, at den repræsentation af 'problemet', som regeringen producerer i ghettoplanen, i høj grad bliver støttet og formidlet i medier, som alle har adgang til. Regeringen har ligeledes selv udgivet en artikel i 2018 på regeringen.dk med følgende overskrift: *Rapport: Dårlig integration koster 33 mia. kr. om året* (Finansministeriet, 2018). Fokus bliver lagt på, at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i Danmark koster samfundet mange penge og bliver derved fremstillet som et 'problem'. Perspektiver omhandlende hvor mange penge 'ikke-vestlige' giver til Danmark, hvor mange der er i arbejde og det gode ved at bo i de problematiserede områder bliver ikke adresseret i de artikler, der er inddraget her. Det er dermed en ensidig fremstilling af 'problemet', som regeringen producerer både i ghettoplanen og i deres artikel, og som mange medier reproducerer.

Det er ligeledes vigtigt at undersøge muligheden for modstand af den negative fremstilling af 'problemet' (jf. 4.2), hvilket vi nu vil belyse. Der er eksempelvis oprettet følgende borgerforslag: *Ophæv loven om nedrivning og salg af almene boliger og afskaf de såkaldte "ghettolister"* (Folketinget, 2020), som har fået over 50.000 underskrifter, hvilket vidner om, at der er en bred modstand mod ghettoplanen i samfundet. I en søgen efter artikler, der udfordrer regeringens repræsentation af ikke-vestlige personer og 'ghettoområder', har vi primært fundet artikler fra Politiken og Information, der kræver brugerbetaling. Det kan tegne et billede af, at det kritiske blik på den politiske diskurs ikke er tilgængelig for alle i samme grad som den negative omtale af boligområderne og dets beboere. Blandt andet findes der en artikel i Information med titlen *Gør op med racistisk lovgivning: Skriv etnicitet ud af ghettokriterierne* (Lippert, 2019), som kritiserer regeringens fokus på etnicitet i ghettoplanen. Ligeledes findes der en lederartikel fra Politiken under titlen *Regeringen går for langt i kampen mod parallelsamfund. Alt for langt* (Politiken, 2021), hvilket er et udtryk for avisens holdning. I artiklen bliver regeringens problematisering og diskriminering af ikke-vestlige personer kritiseret, hvilket følgende citat vidner om:

“Uanset hvor velintegrede disse borgere af ikke-vestlig baggrund er, og hvor aktivt de bidrager til samfundet, problematiserer og stigmatiserer regeringen de områder, hvor de udgør mere end 30 procent. Det er at gå for langt. Det er intet unaturligt eller i sig selv problematisk i at bosætte sig i områder med mennesker, der ligner en selv. Det er faktisk helt almindeligt” (Politiken, 2021).

Med udgangspunkt i Bacchi er vi gået kritisk til værks i vores analyse af regeringens policydokument og repræsentation af ‘ikke-vestlige personer’ deri, hvilket de to artikler også gør. Det ovenstående citat argumenterer for, at det ikke er problematisk, at folk med ikke-vestlig baggrund bor i samme område, hvilket regeringen fremstiller som et ‘problem’. Det er dermed tydeligt, at regeringens problemrepræsentation ikke kun bliver bakket op i medierne, men også bliver kritiseret. Dog har det i vores søgning været langt lettere at finde artikler, som støtter problemrepræsentationen, end artikler der kritiserer den. Det kan bidrage til, at diskursen om, at ikke-vestlige personer og problematiserede boligområder er et ‘problem’, bliver dominerende.

6.2.3.2 Udfordring af ‘problemet’ i Tingbjergundersøgelsen

I Tingbjergundersøgelsen (Balvig et al., 2017) analyseres det, hvordan beboernes selvforståelse er i området, og om der er sociale overdrivelser i forhold til risikoadfærd der. Tingbjergundersøgelsen kan således benyttes til at undersøge, hvordan diskursen og problematiseringen i ghettoplanen påvirker beboerne, og hvorvidt diskursen bliver reproduceret i området.

I ghettoplanen fremstår det som om, at det aldrig har stået værre til i de ‘hårde ghettoer’ på trods af den positive udvikling der er sat i gang i områder, såsom Tingbjerg. Som udpenslet tidligere (jf. 6.1.2) er forestillingerne og antagelserne vedrørende ghettoer bygget på selektivt udvalgt data som bliver vinklet og som er politisk funderet. Det giver muligheden for en diskursiv fremstilling af bestemte boligområder som værende yderst problematiske. Det data, som kan modbevise dette eller give et mere nuanceret billede på situationen, bliver gjort tavst. I Tingbjergundersøgelsen er disse tavsheder omkring Tingbjerg udpenslet tydeligt, hvor resultaterne af deres survey fremfører en anden forestilling om det problematiserede boligområde; nemlig, at der ikke sker mere kriminalitet eller alkohol- og stofmisbrug blandt

de unge i Tingbjerg, end der gør i Brønshøj. Dette er på trods af, at børnene i Brønshøj i gennemsnit har langt højere uddannede forældre med en bruttoindkomst, der er næsten dobbelt så høj, som hos forældrene i Tingbjerg. Derudover viser undersøgelsen, at en lang højere andel af de unge i Tingbjerg nyder at gå i skole, end de unge i Brønshøj (jf. 5.2.2).

I vores policydokument fremstilles 'ikke-vestlig' baggrund, forældres lave uddannelses- og indkomstniveau samt manglende arbejdsmarkedstilknytning som en farlig kombination for børn at vokse op i. Hermed er børnene i Tingbjerg og andre problematiserede boligområder, ifølge regeringen, i langt højere grad disponerede for at ende i kriminalitet og bandemiljøer, samt uden ambitioner for uddannelse eller arbejde i fremtiden (jf. 5.2.2). Ghettoplanen udlægger hermed en række initiativer, som skal få børn med ikke-vestlig baggrund ud af de problematiserede miljøer med formålet om at undgå, at de omgås med for mange andre børn med samme baggrund som dem selv. Tingbjergundersøgelsen viser dog, at denne antagelse i høj grad er præget af overdrevne forestillinger omkring børns mistrivsel og uddannelsesniveau i de problematiserede områder. Siden 2015 har der eksempelvis været en positiv udvikling i blandt andet skolerne i Tingbjerg, hvor eleverne klarer sig bedre, end hvad man kan forvente ud fra deres socioøkonomiske baggrund (Balvig et al., 2017: 8). De forestillinger, beboerne ifølge Tingbjergundersøgelsen har omkring miljøet og menneskene i Tingbjerg, stemmer altså ikke overens med den reelle risikoadfærd. På trods af et gennemsnitligt langt lavere socioøkonomisk bagland, viser undersøgelsen at børn og unge i Tingbjerg hverken er mere kriminelle og voldelige eller mindre motiverede i skolen og optimistiske for deres fremtid, end i nabokommunen. Dette på trods af, at over 90 procent af de adspurgte børn og unge er tosprogede (Balvig et al., 2017: 6).

6.2.3.3 Boligministerens afstandstagen til ghettobegrebet

De perspektiver, vi indtil nu har udfoldet vedrørende udbredelsen og udfordringen af 'problemet', kan ledes tilbage til indledningen (jf. 1), hvor vi beskrev, hvordan nuværende Indenrigs- og Boligminister Kaare Dybvad Bek udtalte, at regeringen ikke længere vil bruge begrebet 'ghetto', da han finder det misvisende. I stedet ville han omtale boligområderne som 'udsatte boligområder' (jf. 1). Det har ledt til en undren omkring, hvorvidt det er en udfordring af problemrepræsentationerne i ghettoplanen, samt om det er et symbolsk valg eller et håbefuldt skridt i den rigtige retning. Vi vil i dette afsnit diskutere, om boligministerens nye ordvalg er med til at udfordre problemrepræsentationerne i

ghettoplanen, eller om Dybvad Bek fortsat er med til at reproducere og udbrede problematiseringen af boligområderne. Til det gør vi brug af udtalelser fra henholdsvis Dybvad Bek og Torsten Gejl (ALT) i forbindelse med første behandling af det tidligere borgerforslag, B 137, vedrørende ophævelse af loven om nedrivning og salg af almene boligområder, samt en afskaffelse af de såkaldte ghettolister (Folketinget, 2021). Borgerforslaget blev tirsdag d. 25/05-2021 forkastet. 17 stemte for (RV, EL, ALT, KD og Uffe Elbæk (UFG)), og 78 stemte imod (S, V, DF, SF, KF, NB, LA og Inger Støjberg (UFG)) (Folketinget, 2021). Debatten i forbindelse med første behandling af borgerforslaget er interessant at inddrage i vores undersøgelse, da Dybvad Bek direkte bliver bedt om at tage stilling til indholdet af ghettoplanen, dens løsningsforslag samt kritikken om at den er diskriminerende.

Igennem Dybvad Beks udtalelser vedrørende ordvalg i ghettoplanen og hans afstandtagen til ghettobegrebet (Pedersen, 2021) kunne man få et indtryk af, at den nuværende S-regering ønsker at gøre op med den diskriminering, der har været i ghettoplanen, samt at Dybvad Bek derfor kan bidrage til at udfordre den måde, ikke-vestlige borgere er blevet problematiseret. Dog er behandlingen af borgerforslaget et tydeligt eksempel på, at ministeren ikke tager afstand fra indholdet af ghettoplanerne - tværtimod taler han sig ind i de samme diskurser, der er i policydokumentet. Så på trods af, at Dybvad Bek undgår at bruge ordene "ghettolisten" og "ghettopakken" i behandlingen, og erstatter dem med ord såsom "parallelsamfundspakken" og "listen over udsatte boligområder", forsvare han stadig ghettoplanens indhold. Ligeledes problematiserer han beboerne ud fra argumenter vedrørende ligestilling, kvindeundertrykkelse, isolation, samt anderledes normer og værdier (Folketinget, 2021). I følgende citat tydeliggøres det, at Dybvad Bek både forsvare policyen og taler sig ind i den tidligere regerings problematiserende diskurs:

"Vi tog reelt ansvar for udviklingen i [...] almene boligområder, hvor der var [...] og de fleste steder stadig væk er store problemer med beskæftigelsen, integrationen og kriminalitet og risikoen for, at der opstår parallelle normer, parallelle tankesæt i forhold til retssamfundet, i forhold til kvinders ligestilling, i forhold til hvorvidt man skal gå på arbejde [...] Jeg tror, at når vi [...] ser tilbage på, hvad man lavede af politik i 2010'ernes Danmark, vil parallelsamfundspakken stå som en af de helt centrale politiske pakker, som gjorde en forskel" (Dybvad Bek i Folketinget, 2021).

Det bliver altså tydeligt, at Dybvad Bek ikke reelt tager afstand fra den diskriminerende diskurs, der præger ghettoplanen, men blot reproducerer og forsvare den. Det kan yderligere ses i følgende citat fra samme behandling, hvor ministeren direkte forsvare den diskrimination, der finder sted i ghettoplanen:

“(…) vi lægger op til, at man kan diskriminere på baggrund af statsborgerskab, og det gør man jo i mange sammenhænge. Spørgsmålet er, om der er et sagligt formål, og det mener vi klart der er i forhold til at sikre, at der er en integration, som fungerer” (Dybvad Bek i Folketinget, 2021).

Det er interessant, at Dybvad Bek både erkender, at der er tale om diskrimination, samt at han fordrejer det til at fremstå som om, at det handler om statsborgerskab. Det er misvisende, at han fokuserer på statsborgerskab som et objektive kriterie og insinuerer, at der derfor ikke er tale om diskrimination på baggrund af etnicitet - ghettoplanen rammer nemlig ikke alle mennesker uden dansk statsborgerskab, der bor i almene boligområder. Den rettes nemlig kun mod beboere med ikke-vestlig baggrund uden dansk statsborgerskab, hvilket ministeren ikke italesætter.

Dybvad Beks afstandtagen (og senere tilslutning) til diskriminationen i ghattobegrebet, samt hans positive ord om ghettoplanen kritiseres af flere. Torsten Gejl udfordrer narrativet omkring, at ghettoplanen udbedrer problemer med arbejdsløshed, når han siger:

“Det er jo let nok at få arbejdsløsheden ned ved at smide de arbejdsløse ud. Jeg synes, at ministerens glæde over udviklingen er lidt ude af proportioner [...] Jeg synes også, at ministeren tager mere ære, end ministeren bør. Mener ministeren virkelig, at den fremgang, der er sket i de her boligområder, hundrede procent er på grund af den lovgivning, som vi snakker om i dag? Altså, der har jo været masser af andre projekter med lektiehjælp, med lømmepengehjælp og med uddannelseshjælp. Der har været et hav af opsøgende projekter” (Torsten Gejl i Folketinget, 2021).

Torsten Gejls kritik af regeringens fokus på arbejdsløshed og andre sociale problemer i ghettoplanen stemmer overens med de pointer, vi har fremanalyseret i projektet - at ghettoplanen ikke reelt har nogen tiltag, der rettes mod at afhjælpe arbejdsløshed, men blot at

ændre beboersammensætningen og kontrollere og regulere de mennesker, der bor i områderne.

6.2.3.4 Opsamling på spg. 6

For at få det mest nuancerede blik på mediernes rolle i problemrepræsentationen, har vi undersøgt både mediernes reproduktionen af problemrepræsentationen og deres udfordring af den. Det er vigtigt at undersøge mediernes forskellige perspektiver, fordi det, med sin magtfulde rolle, er med til at opretholde og udvikle dominerende diskurser og antagelser i samfundet (jf 4.1). Derudover har vi inddraget Tingbjergundersøgelsen, da den udfordrer måden man, i policydokumentet, beskriver ghettoområderne som værende i konstant forværring. Her argumenteres for, at Tingbjerg har haft en positiv udvikling siden 2015, hvilket ikke bliver italesat og derfor ses som kritisabelt. Her beskrives den forestillede negative udvikling i Tingbjerg som en overdrivelse, for at kunne reproducere den diskurs, der allerede findes i det politiske udspil vedrørende ghettoområder.

Til slut har vi draget parallel tilbage til indledningen, hvor Kaare Dybvad Beks udtalelse om ikke længere at bruge ordet ghetto er relevant. Selvom Dybvad Bek omtaler begrebet ghetto som misvisende og derfor virker til at tage afstand til begrebet, så støtter han stadig op om dets indhold. Der er hermed tale om en semantisk forskel, men ikke en indholds-og værdimæssig forskel.

6.2.4 Delkonklusion til anden delanalyse

Efter en gennemgang af spørgsmål 4-6 i Bacchis WPR-metode er det muligt at konkludere på vores andet arbejdsspørgsmål, der lyder:

Hvilke tavsheder og mangler er der i problemrepræsentationen, hvilke konsekvenser har den og hvordan kan problemet gentænkes og udfordres?

De tre sidste spørgsmål i WPR-metoden har bidraget til at identificere tavsheder og aspekter, som ikke bliver problematiseret i ghettoplanen (spørgsmål 4), analysere de effekter som bliver produceret igennem problemrepræsentationen (spørgsmål 5) samt diskutere hvor og hvordan problemrepræsentationen bliver reproduceret og forsvaret, samt hvordan de kan blive udfordret og tænkt anderledes (spørgsmål 6). Det vil vi hermed gennemgå.

I policydokumentet problematiserer regeringen ikke-vestlige beboere for at være udemokratiske og ikke at gå ind for ligestilling, mens at de selv fører diskriminerende og ulige politik. Regeringen vælger at vinkle og være selektive om data, der fremhæver deres egen politiske agenda, og vælger at være tavse omkring deres egen og majoritetssamfundets rolle i skabelsen af sociale og økonomiske laverestående boligområder.

Den problematisering af ikke-vestlige individer, som regeringen forelægger i policydokumentet, medfører diskursive effekter, som sætter 'ikke-vestlige' op imod 'danskere'. Det fører til subjektiverende effekter hos de individer, som bliver problematiseret, da deres forståelse af sig selv og samfundet påvirkes af diskurserne. Yderligere medfører policyen levede effekter i og med, at det påvirker beboernes liv fysisk.

Til slut analyseres og diskuteres, hvordan problemrepræsentationen bliver udbredt, forsvaret og udfordret blandt andet gennem medierne. Vi kan konkludere, at den dominerende repræsentation er den samme som regeringens udlægning. Dette perspektiv er meget udbredt og let tilgængeligt i mange gratis medier, hvorimod det mere kritiske perspektiv ikke er lige så udbredt og tilgængeligt i medierne, da det primært findes i betalingsaviser. I afsnittet inddrages Tingbjergundersøgelsen, hvilket nuancerer regeringens antagelser om, at de problematiserede boligområder er i konstant forværring, og belyser hvordan at Tingbjerg har haft en positiv udvikling - altså bliver problemet udfordret i dets grundlæggende antagelser om udviklingen og mulighederne i problematiserede boligområder. Derudover diskuteres ændring af ordvalg i den nuværende regeringens politik, der bliver italesat som en form for gentænkning. I virkeligheden udlægger regeringen samme politik, men med ændringen af ordet ghetto til parallelsamfund. Det virker som om, at regeringen antager, at det er selve ordvalget, der er problematisk og ikke selve indholdet. Det er dog indholdet af ghettoplanen, som skaber diskrimination og stigmatisering og gør, at nogle borgere bliver mindre værd end andre.

'Problemet' kan hermed gentænkes, ved at regeringen og majoritetsbefolkningen bør være opmærksom på deres rolle og ansvar i den diskursive produktion af bestemte boligområder.

7. Konklusion

Vores projekts problemformulering er:

Hvad problematiseres i VLAK-regeringens ghettoplan fra 2018 *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030*, hvordan kan problemrepræsentationen gentænkes og udfordres, samt hvordan kommer det til udtryk i Tingbjerg som case?

Vi kan på baggrund af projektet med afsæt i Bacchis metodiske refleksioner konkludere, at regeringens ghettoplan fra 2018 *Ét Danmark uden parallelsamfund - Ingen ghettoer i 2030* i høj grad problematiserer bestemte borgere med 'ikke-vestlig baggrund' i de såkaldte parallelsamfund og ghettoer og i mindre grad selve boligområdet. Boligområdet bliver først set som et 'problem', når over 50% af beboerne har 'ikke-vestlig' baggrund, og ligeledes forsvinder 'problemet', når beboersammensætningen ændrer sig.

Vi kan på baggrund af vores analyse konkludere, at når regeringen taler om 'ikke-vestlige' personer og deres værdier, henviser de til muslimske minoriteter i Danmark. Regeringen repræsenterer diskursivt disse grupper med normer og værdier, som står i diametral modsætning til 'danske' værdier, såsom ligestilling, demokrati og frihed. Kategorien 'ikke-vestlig' bliver hermed binært fremstillet som vestens 'Anden' og en trussel mod 'danske' værdier, hvilket retfærdiggør og normaliserer regeringens omfattende indgreb i de problematiserede boligområder. Konstruktionen af kategorien 'ikke-vestlig' og de dertilhørende karakteristika og værdier fungerer dermed som et argument for en yderligere kontrollering, territorial stigmatisering, sanktionering og regulering af ikke-vestlige familier i Danmark. Beboersammensætningen fremstilles som problematisk i regeringens optik, da for mange beboere med ikke-vestlig baggrund kan skabe incitament for dannelsen af parallelsamfund. Det indikerer, at regeringen ikke finder 'ikke-vestlige' personer og værdier lige så problematiske, hvis ikke de er koncentreret i samme geografiske område. Integrationsdiskursen har siden 9/11 taget udgangspunkt i nationalisme, hvor en ekstrem fremmedgørelse af ikke-vestlige migranter og muslimer bliver konstrueret som et problem.

Det er disse antagelser og formodninger produceret af den stigmatiserende integrationspolitik, som vores policydokumentet tager udgangspunkt i uden at tage højde for

forskning på området, som modsiger det. Tværtimod peger forskning fra Freisleben, Rytter og Wacquant på, at det ikke giver mening at snakke om ghettoer i en dansk kontekst, samt at regeringen og majoritetsbefolkningen kan tilskrives en stor del af ansvaret for den negative portrættering af bestemte boligområder.

Vi kan hermed konkludere, at det er politiske beslutninger og historiske hændelser, der har formet problemrepræsentationen, hvilket viser, at problemet ikke er statisk. 'Problemet' kan tænkes anderledes, hvis menneskene blev set anderledes, både diskursivt og politisk.

I problemrepræsentationen har vores analyse tydeliggjort, at der er flere aspekter, der bliver set som uproblematisk fra regeringens side, hvilket opstår gennem tavsheder, som ikke nævnes i policydokumentet. Det ses blandt andet i regeringens beskrivelse af demokrati som en dansk værdi, men samtidig handler regeringen selv udemokratisk gennem de indsatser, de fremlægger i policydokumentet. Derudover udvælger regeringen data, som støtter op om deres antagelser og formodninger om, hvorfor 'problemet' er opstået og har udviklet sig, som det har, hvilket støtter deres politiske agenda.

Vi kan konkludere, at de diskursive, subjektiverende og levede effekter, har stor negativ konsekvens for ikke-vestlige migranter og muslimer, som tager skade af problemrepræsentationen i policydokumentet. Der bliver udøvet strukturel vold i form af en etnorracial kontrol af beboerne i de problematiserede boligområder, som ikke har til hensigt at hjælpe disse borgere, men snarere har større negativ effekt, hvilket har et direkte udfald på beboernes liv. Beboernes muligheder for at deltage i samfundet på lige fod med resten af befolkningen bliver svækket og ikke styrket igennem policydokumentets løsningsforslag. Løsningsforslagene indeholder ikke tiltag med henblik på at hjælpe beboerne med de problemer, som regeringen mener er udtalt blandt ikke-vestlige borgere. Derimod indeholder løsningsforslagene udelukkende tiltag, der fjerner de omtalte menneskers hjem, deres frie bevægelighed, deres økonomiske muligheder og skader deres selvopfattelse og rolle i samfundet negativt. Det er altså en måde, hvorpå regeringen kontrollerer en befolkningsgruppe til at tilpasse sig det omgivende samfund, hvilket kan sættes i forbindelse med Wirths udlægning af ghettobegrebet som et instrument til kontrol. I Tingbjerg ses det tydeligt, hvordan de subjektiverende effekter er opstået igennem negative diskurser og antagelser omkring boligområdet, hvorved politiske overdrivelser af uroen og kriminalitetsraten muligvis har en selvopfyldende subjektiverende effekt.

Ud fra Tingbjergundersøgelsen kan vi konkludere, at beboerne i de problematiserede boligområders selvopfattelse i høj grad bliver negativt påvirket af stigmatiseringen og de sociale overdrivelser, der er dominerende i forhold til risikoadfærd i området. De politisk konstruerede risici i området, bliver hermed ikke formindsket af diskursen og problemrepræsentationen i policydokumentet. Vi er ligeledes kommet frem til, at regeringen ikke formår at belyse nuancerne samt udviklingerne i de problematiserede boligområder, men i stedet portrætterer dem som værende i konstant forværring. Det er på trods af, at Tingbjergundersøgelsen peger på, at Tingbjerg har haft en positiv udvikling, og at de grundlæggende antagelser om de sociale risici er stærkt overvurderet og politisk skabt.

Vi kan konkludere, at medierne i høj grad støtter og reproducerer regeringens problemrepræsentation. Gennem vores søgning har det ligeledes ofte været medier, som er let tilgængelige, der støtter og reproducerer regeringens diskurs, hvorimod medier, som kritiserer problemrepræsentationen har krævet betaling. Det bidrager til, at regeringens problematisering bliver normaliseret og legitimeret. Ligeledes kan en ændring i ordvalg fra 'ghetto' til 'parallelsamfund' ikke løse problemet, da muslimer stadig bliver diskrimineret og territorielt stigmatiseret uafhængigt af, om man kalder bestemte boligområde en 'ghetto' eller et 'parallelsamfund'. Det er ikke boligområdet, der bliver problematiseret, men beboerne, hvilket ud fra forskningen på området og vores analyse er under alt kritik.

8. Litteraturliste

Bøger:

- Bacchi, Carol (2009): *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* 1. udgave. Pearson, Australia.
- Bendsen, Jannie Rosenberg & Kleis, Birgitte & Morgen, Mogens A. (2020): *Tingbjerg - Vision og Virkelighed*. Strandberg Publishing.
- Freiesleben, Anna Mikaela v. (2019): "Udfordringen med det danske samfunds sammenhængskraft". Begrebet parallelsamfund i dansk diskurs 1968-2018. I: *Social Sammenhængskraft - Begreb og virkelighed* af Jensen, Tina Gudrun, Schmidt, Garbi & Vitus, Kathrine. Samfundslitteratur.
- Jensen, Tina Gudrun, Schmidt, Garbi og Vitus, Kathrine (2019): Social sammenhængskraft - en begrebsrejse. I: *Social sammenhængskraft - Begreb og virkelighed* af Jensen, Tina Gudrun, Schmidt, Garbi & Vitus, Kathrine. Samfundslitteratur.
- Larsen, Troels Schultz (2015): Kapitel 18: *Fra ghetto til forsømte boligområder*. Socialvidenskabelig refleksivitet som afsæt for en afvisning af ghettobegrebet i en dansk kontekst. I: *Grundbog i socialvidenskab - 5 perspektiver* af Bent Greve (red.). 2. udgave. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Wacquant, Loïc (2008): *Urban Outcasts – A Comparative Sociology of Advanced Marginality*. Polity Press.
- Wacquant, Loïc (2013): *Byens udstødte*. En komparativ sociologi om avanceret marginalisering. 1. udgave. Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Wacquant, Loïc (2015): "Ghetto". I: *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences* af Wright, James D. Elsevier.
- Wirth, Louis (1956): *The Ghetto*. Chicago. University of Chicago Press.

Forskningsartikler:

- Andersen, Hans Skifter (2020): *Etnisk segregation - årsager og betydning for udsatte boligområder*. Samfundøkonomen, 2020 (3), 55-64. Djøf Forlag.

- Balvig, Flemming, Holmberg, Lars & Soei, Aydin (2017): *Tingbjergundersøgelsen - Om risikoadfærd og sociale overdrivelser blandt børn og voksne i Brønshøj og Tingbjerg*. Afford. Lokaliseret den 30/05-2021 på:
https://www.kk.dk/sites/default/files/uploaded-files/tingbjergprojektet_rapport_oktober_2017.pdf
- Freisleben, Anna Mikaela v. (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. Lokaliseret d. 07/05-2021 på:
https://curis.ku.dk/ws/files/160573902/Ph.d._2016_Freisleben.pdf
- Larsen, Troels Schultz (2011): *Med Wacquant i det ghettopolitiske felt*. Dansk Sociologi nr.1/22 årg. 2011.
- Rytter, Mikkel & Marianne Holm Pedersen (2014): *A decade of suspicion: Islam and muslims in Denmark after 9/11*. Ethnic and Racial Studies, 37:13, 2303-2321, DOI: 10.1080/01419870.2013.821148. Lokaliseret den 30/5-2021 på:
<https://doi.org/10.1080/01419870.2013.821148>

Internetkilder:

- Almen modstand (u.å.): *Almen modstand - forsvar beboerdemokratiet*. Lokaliseret den 27/05-2021 på: <http://almenmodstand.dk/>
- Amnesty (2019): *FN-kritik af Danmark for håndtering af voldtægt, ghettolov og behandling af interkønnede*. Lokaliseret den 4/5-2021 på <https://amnesty.dk/fn-kritik-af-danmark/>
- Andersen, Hans Skifter (2017): *Professor: Parallelsamfund' er af mange grunde en forkert og uheldig betegnelse*. På Altinget.dk. Lokaliseret den 18/05-2021 på:
<https://www.alinget.dk/by/artikel/professor-parallelsamfund-er-af-mange-grunde-en-forkert-og-uheldig-betegnelse>
- Andersen, Jeppe Elkjær, Weber, Cordelia & Poulsen, Bo (2018): *Unik optælling: 10 ud af 12 overfaldsvoldtægter begås af indvandrere eller efterkommere*. Bt.dk. Lokaliseret den 26/05-2021 på: <https://www.bt.dk/voldtaget/unik-optaelling-10-ud-af-12-overfaldsvoldtægter-begaas-af-indvandrere-eller>

- Borre, Martin & Jørgensen, Jakob Stig (2016): *Det hører til islam at være radikaliseret*. Lokaliseret den 21/5-2021 på:
<https://www.berlingske.dk/politik/det-hoerer-til-islam-at-vaere-radikaliseret>
- Copelj, Dino (2021): *Den fremmedfjendske framing af flygtninge og indvandrere i medierne* Pov.international. Lokaliseret den 26/05-2021 på:
<https://pov.international/fremmedfjendsk-framing-indvandrere-medierne/>
- Finansministeriet (2018): *Rapport: Dårlig integration koster 33 mia. kr. om året*. Regeringen.dk. Lokaliseret den 26/05-2021 på:
<https://www.regeringen.dk/nyheder/2018/ikke-vestlig-indvandring-og-efterkommere-koster-varigt-33-mia-kr-om-aaret-frem-til-aar-2100/>
- Folketinget (2018): *L 38 Forslag til lov om ændring af lov om almene boliger m.v., lov om leje af almene boliger og lov om leje*. Folketinget.dk. Lokaliseret den 07/05-2021 på: <https://www.ft.dk/samling/20181/lovforslag/L38/24/afstemninger.htm>
- Folketinget (2020): *Ophæv loven om nedrivning og salg af almene boliger og afskaf de såkaldte "ghettolister"*. Borgerforslag. Lokaliseret den 28/05-2021 på:
<https://www.borgerforslag.dk/se-og-stoet-forslag/?Id=FT-04982>
- Folketinget (2021): *B 137 Forslag til folketingsbeslutning om at ophæve loven om nedrivning og salg af almene boliger og afskaffe de såkaldte »ghettolister«* (borgerforslag). Lokaliseret den 26/05-2020 på:
<https://www.ft.dk/samling/20201/beslutningsforslag/B137/BEH1-88/forhandling.htm#launchPlayer>
- FN (2019): *Concluding observations on sixth periodic report of Denmark*. The Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR). Lokaliseret den 25/4-2021 på:
https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fDNK%2fCO%2f6&Lang=en
- Den Europæiske Union Tidende (2007): *Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder - Lighed for loven*. I: FRA.Europa.EU. Lokaliseret den 3/5-2021 på: <https://fra.europa.eu/da/eu-charter/title/title-iii-equality>.
- Graversen, Mathilde (2018): *DF om udsatte muslimske kvinder: Der er dele af islam, vi er nødt til at kriminalisere*. Lokaliseret den 21/5-2021 på:
<https://www.berlingske.dk/samfund/df-om-udsatte-muslimske-kvinder-der-er-dele-af-islam-vi-er-noedt-til-at>

- Jastram, Torben (2020): *Den lyse side af Tingbjerg* i Dagens byggeri. Lokaliseret den 3/5-2021 på: <http://www.dagensbyggeri.dk/artikel/111844-den-lyse-side-af-tingbjerg>
- Jørgensen, Jonas Adelin (2019): *Teolog: Vi underminerer demokratiet, hvis vi sender alle muslimer ud af landet*. Religion.dk. Lokaliseret den 26/5-2021 på: <https://www.religion.dk/teolog-vi-underminerer-vores-demokrati-hvis-vi-sender-alle-muslim-ud-af-landet>
- Lippert (2019): *Gør op med racistisk lovgivning: Skriv etnicitet ud af ghettokriterierne*. Lokaliseret den 27/04-2021 på: <https://www.information.dk/debat/2019/09/goer-racistisk-lovgivning-skriv-etnicitet-ghettokriterierne>
- Politiken (2021): *Regeringen går for langt i kampen mod parallelsamfund. Alt for langt*. Politiken. Lokaliseret den 27/05-2021 på: <https://politiken.dk/debat/ledere/art8140998/Regeringen-g%C3%A5r-for-langt-i-kampen-mod-parallelsamfund.-Alt-for-langt>
- Ministeriet for by, bolig og landdistrikter (2012): *Liste over særligt udsatte boligområder pr. 1 oktober 2012*. pdf. lokaliseret den 20/5-2021
- Mellempfolkeligt Samvirke (u.å.): *Afskaf ghettolisten*. Skriv under nu. Lokaliseret den 29-05-2021 på: <https://www.ms.dk/ghetto>
- Olsen, Joachim B. (2018b): *Indvandrere og flygtninge har ingen undskyldninger for ikke at få et job*. Finans.dk. Lokaliseret den 26/05-2021 på: <https://finans.dk/debat/ECE11070427/indvandrere-og-flygtninge-har-ingen-undskyldninger-for-ikke-at-faa-et-job/?ctxref=ext>
- Olsen, Theis Lange (2018a): *Hvorfor bruger vi egentlig begrebet 'ghetto' om boligområder i Danmark?* Dr.dk. Lokaliseret den 25/4-2021 på: <https://www.dr.dk/nyheder/indland/hvorfor-bruger-vi-egentlig-begrebet-ghetto-om-boligomraader-i-danmark>
- Pedersen, Poul Aarøe (2021): *Nyt udspil skal forebygge parallelsamfund*. Indenrigs- og boligministeriet. Im.dk. Lokaliseret den 25/4-2021 på: <https://im.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2021/mar/nyt-udspil-skal-forebygge-parallelsamfund>
- Regeringen (2010): *Ghettoen tilbage til samfundet*. Regeringen.dk. Lokaliseret den 25/4-2021 på: https://www.regeringen.dk/media/1215/ghettoen_tilbage_til_samfundet.pdf

- Regeringen (2018a): *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030*. Regeringen.dk. Lokaliseret den 25/4-2021 på: <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/%C3%A9t-danmark-uden-parallelsamfund/>
- Regeringen (2018b): *Hvordan defineres en ghetto og et udsat boligområde?*. Regeringen.dk. Lokaliseret den 07-05-2021 på: <https://www.regeringen.dk/nyheder/2018/ghettoudspil/definition-ghetto-og-udsatte-boligomraader/>
- Regeringen (2018c): *Lars Løkke Rasmussens nytårstale 1. januar 2018*, Statsministeriet. På Regeringen.dk. Lokaliseret den 17-03-2021 på: <https://www.regeringen.dk/aktuelt/statsministerens-nytaarstale/lars-loekke-rasmussens-nytaarstale-1-januar-2018/>
- Reiermann, Jens & Andersen, Torben K. (2019): *Hver fjerde dansker: Muslimer skal ud af Danmark*. Mm.dk. Lokaliseret den 26/5-2021 på: <https://www.mm.dk/artikel/hver-fjerde-dansker-muslimer-skal-ud-af-danmark/>
- Ritzau (2013): *Telegram: Her er de nye ghetto-kriterier*. Information. Lokaliseret den 06-05/2021 på: <https://www.information.dk/telegram/2013/06/fakta-nye-ghetto-kriterier>
- Statsministeriet (u.å): *Regeringen Lars Løkke Rasmussen*. stm.dk. Lokaliseret den 30/4-2021 på: <https://www.stm.dk/regeringen/regeringer-siden-1848/regeringen-lars-loekke-rasmussen-iii/>
- Sørensen, Kristoffer Friis (2020): *Hvem er på ghettolisten 2020?*. I: Danmarks Almene Boliger. Lokaliseret den 07/05-2021 på: <https://bl.dk/politik-og-analyser/temaer/hvem-er-paa-ghettolisten/>
- Transports-, bygnings- og boligministeriet (2018): *Nye ghettokriterier. Udlændinge og Integrationsudvalget 2017-18*. L 231 Endeligt svar på spørgsmål 1.. Lokaliseret den 30/05-2021 på: <https://www.ft.dk/samling/20171/lovforslag/L231/spm/1/svar/1490858/1897631.pdf>
- Transport- og Boligministeriet (2020): *Liste over ghettoområder pr. 1. december 2020*. Transportministeriet. Trm.dk. Lokaliseret den 25/4-2021 på: <https://www.trm.dk/publikationer/2020/liste-over-ghettoomraader-pr-1-december-2020/>

- Udlændinge - og Integrationsministeriet (2017): *Medborgerskab 2017 - Baggrundstabeller fra Medborgerskabsundersøgelsen 2017*. Lokaliseret den 13/5-2021 på: <https://integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/arkiv/medborgerskab-2017-baggrundstabeller>
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2020): *Tesfaye: Ny statistik skal give et mere præcist billede af integrationsudfordringerne*. Lokaliseret den 26/5-2021 på: <https://uim.dk/nyheder/2020/2020-12/tesfaye-ny-statistik-skal-give-et-mere-praecist-billede-af-integrationsudfordringerne>
- UNHR (2020): *UN human rights experts urge Denmark to halt contentious sale of “ghetto” buildings*. Lokaliseret den 4/5-2021 på: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26414&LangID=E>
- Vermund, Pernille (2018): *De skal ikke ud af ghettoen: De skal ud af Danmark*. Fyens.dk. Lokaliseret den 26/05-2021: [https://fyens.dk/artikel/de-skal-ikke-ud-af-ghettoen-de-skal-ud-af-danmark-2018-3-2\(6\)](https://fyens.dk/artikel/de-skal-ikke-ud-af-ghettoen-de-skal-ud-af-danmark-2018-3-2(6))
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018): *Parallelsamfund i Danmark. Økonomisk analyse nr. 30*. København. Lokaliseret den 12/05-2021 på: <https://oim.dk/media/18990/analyse-om-parallelsamfund-090218-final.pdf>