

Neighbourhood Governance - hvad får et bykvarter til at fungere?

Hedvig Vestergaard
Afdelingen for Boliger og Byfornyelse
Statens Byggeforskningsinstitut, Sbi, Danmark

Spørgsmålet '*Hvad får et bykvarter til at fungere?*' er i fokus i forskningsprojektet: 'Neighbourhood Governance – Capacity for Social Integration', som netop er afsluttet i 2004. Et kvarter med tre forskellige almene boligafdelinger, Nøjsomhed, Vapnagård og Borupgård i Helsingør Kommune udgør den danske case.

Indledning

Det jeg vil fortælle om her, er ikke det mere overordnede og generelle nordiske projekt om det fremtidige sociale boligbyggeri, som jeg har lavet sammen med forskere fra de fem Nordiske lande (Sveinsson 2003). Mit indlæg i dag handler derimod om forskningsprojektet *Neighbourhood Governance - Capacity for Social Integration*, hvor jeg sammen med forskere fra ni europæiske lande har undersøgt, hvordan man via lokalt samarbejde kan fremme en positiv udvikling i konkrete belastede boligområder (Cars et al 2004). Det er et projekt, som er blevet støttet via EUs femte rammeprogram for forskning. Projektet drejer sig om, hvordan der kan dæmmes op for sociale udstødningsprocesser, hvordan midlerne til forbedring af bolig- og byområder kan målrettes lokale behov, hvordan der kan udvikles forpligtende partnerskaber mellem borgere, erhverv, myndigheder og politikere mv. Den danske del af forskningsprojektet blev gennemført i samarbejde med bl.a. boligorganisationer i Helsingør Kommune, hvor boligområdet Nøjsomhed, Vapnagård og Borupgård med 6000 beboere og 2500 almene boliger opført i perioden 1960-80 var den danske case (Christensen & Vestergaard 2002 og 2003 og Christensen et al 2003). Casen i Helsingør repræsenterer de problemstillinger, som typisk gør sig gældende i de store danske almene bebyggelser opført efter 1960 (Vestergaard 2004).

Oversigt

Indledningsvis vil jeg fremlægge nogle definitioner af nøglebegreber i projektet og opsummere konklusionerne på eller erfaringerne fra studiet i Danmark. Dernæst vil jeg fortælle mere generelt om det europæiske forskningsprojekt: Baggrunden for projektet og hvilke cases eller typer af bolig- og byområder, der var med i undersøgelsen. Næste punkt er udfordringer og muligheder i den danske case for på boligområdeniveau at illustrere, hvilke opgaver det særligt handlede om at finde en løsning på. Endelig vil jeg sige noget om, hvordan staten kan komme til at stigmatisere områderne, uden at det måske var hensigten.

Nogle definitioner

Social udstødelse er en proces, som hindrer deltagelse i og adgang til mainstream samfundet og dets ressourcer og muligheder. Udstødelse er en

proces, hvor nogen allerede er udstødt, mens mange flere er berørt i en eller anden grad, men endnu ikke udstødt.

Social integration kan forstås som en proces i tre trin:

1. Deltagelse (offentlige fora)
2. Interaktion (forståelse for hinandens handlinger)
3. Integration (respekt for hinanden, kollektiv aktør)

Deltagelse er at være tilstede i offentlige fora og i det offentlige rum og en forudsætning for interaktion med andre. Interaktion indebærer kommunikation og udveksling af ideer med andre og er en forudsætning for at forstå andre og forstå baggrunden for deres handlinger. Interaktion er en forudsætning for integration, der som et socialt fænomen traditionelt fortolkes som at have fælles værdier, normer og adfærd. Men her skal denne fortolkning tænkes ind i en multikulturel og multietnisk sammenhæng, således at individerne er opmærksomme på og har forståelse for dette forhold. Dette indebærer at anerkende andres rettigheder og pligter og dermed at udvise respekt for andre og andre grupper end fx ens egen etniske eller religiøse gruppe. Forudsætningerne for fælles handling som kollektiv aktør er således, at alle trin er på plads.

Det engelske ord *neighbourhood* kan oversættes til boligområde eller bykvarter på dansk. Og *neighbourhood* har her betydningen: *et sted hvor folk bor*. Et *neighbourhood* eller boligområde i projektet er således ikke nødvendigvis en afgrænset administrativ enhed eller et område, som har en selvstændig politisk repræsentation.

Ordet *governance* er vanskeligere at oversætte. Vi har nemlig ikke på dansk et enkelt ord, der dækker begrebet: *alle de formelle og uformelle relationer, der får et sted til at fungere*.

Så på dansk har jeg valgt at oversætte *neighbourhood governance* til: *Den måde et sted fungerer på* eller *måde aktørerne får et sted til at fungere på*.

Konklusionerne på den danske case

Vi fandt frem til otte vigtige konklusioner på eller erfaringer fra den danske case i Helsingør:

1. Mobiliser via professionelle – beboerrådgiverne er vigtige her
2. Plej og konsolider netværk
3. Start processer, der forbedre hverdagsliv, sikkerhed og velvære
4. Sæt ikke områdets problemer i fokus – ansøgningerne kan stemple
5. Processer - ikke projekter - er vigtige - popcorn og små skridt
6. Saml på interesserede folk, ikke frivillige
7. Sæt individet i centrum – den enkeltes historie er vigtig
8. Åbne netværk - netværksstyring – kommunikation

1. Mobiliser via professionelle – beboerrådgiverne er vigtige

En grundlæggende opgave er at få igangsat processer i boligområdet, så rammerne for beboernes hverdag bliver bedre, og området fungerer bedre. Og her er muligheden for at mobilisere eksisterende og nye aktører via beboerrådgivere eller beboerkonsulenter vigtig. Man kan nemlig ikke

forvente, at beboerne i et belastet boligområde kan klare det alene. Det kan beboerne måske godt i et af de mere velfungerende danske almene boligområder, hvor beboerdemokratiet fungerer godt. Men i et belastet område er der brug for, at professionelle går ind som støtte og sparringspartnere og bistår med at koordinere og informere.

2. Plej og konsolider netværk

Det er vigtig at arbejde med de netværk, der allerede er i et boligområde. Det vil sige de grupper og foreninger mv., som allerede gør noget og til eksempel allerede er i gang med et børne- og ungdomsarbejde, lokale uddannelsesinitiativer, sport og kultur. Det er meget vigtigt at tage fat i og styrke de netværk, der allerede – på en eller anden måde – fungerer, og sikre, at man styrker dem inden eller samtidig med, at nye initiativer bliver sat i gang.

3. Start processer, der forbedre hverdagsliv, sikkerhed og velvære

Start med at forbedre livskvaliteten i området. De første initiativer skal vedrøre noget, som her og nu gør det bedre at bo i området. Det kan være meget små ting, og her er det vigtigt at medtænke forhold omkring renholdelse, oprydning, sikkerhed og beboernes subjektive opfattelser af kriminalitet. Beboerne skal opleve, at de bliver taget alvorligt, og at der bliver gjort noget for at rette op på situationen. Graffiti og affald skal fx fjernes, driften af området skal fungere og beboerne skal informeres.

4. Sæt ikke områdets problemer i fokus – ansøgninger kan stemple

Undlad at fokusere så meget på problemer. Selvfølgelig er der problemer i boligområdet; men det løser ikke problemer at gå ud i medierne og fortælle hele kommunen, bebyggelsens beboere og borgerne i resten af landet, at der er kæmpeproblemer her, som man nu har tænkt sig at gøre noget for at løse. Man skal sige: Vi vil gøre det her område bedre. Og når vi siger, 'lad være med at tale om problemer hele tiden', så handler det også om, at myndigheder og politikere skal være opmærksomme på, at de uforvarende kan komme til yderligere at stemple et boligområde negativt i forbindelse med offentliggørelse af forbedringsprogrammer og krav til ansøgninger om midler til forbedringsindsatser. Hvis der skal skaffes ressourcer til et belastet boligområde, begynder det som regel med en ansøgning, hvor boligorganisationen og kommunen skal beskrive de problemer, der er i området. Omtalen heraf i medierne resulterer i, at beboerne og andre borgere, hvis de da ikke allerede vidste det, finder ud af, at boligområdet er et dårligt sted at bo, og områdets blakkede image bliver endnu en tak dårligere. Den negative presseomtale kan blive et selvstændigt problem, som der skal bruges ressourcer på at rette op på.

5. Processer ikke projekter er vigtige - popcorn og små skridt

Der skal i højere grad være aktuel fokus på, hvilke processer der er eller kan komme i gang end på, hvilke store investeringsprojekter, som en gang i fremtiden kan sættes i søen, hvis der kommer flere bevillinger. Det handler om 'popcorn': Lav nogle mindre initiativer som lykkes. Start med små sikre succeser, byg tingene gradvist op, og undlad kun at satse på ét stort samlet projekt, således at alt falder på gulvet, hvis det store projekt ikke

lykkes. Selv om de mindre initiativer som en skaterbane, legeplads, lektiecafé eller en pensionistudflugt ikke når ud til alle, er de vigtige. De mindre succeser rygtes nemlig i boligområdet og byen; her sker det altså noget, det virker godt, der har været en positiv oplevelse; borgerne værdsætter det.

6. Saml på interesserede folk ikke frivillige

Så skal man overveje, om det er formålstjenligt at udnævne folk til at være frivillige eller efterlyse frivillige. Det er ikke alle, der har lyst og overskud til at være 'frivillige', hvis de skal udføre et arbejde, som de ikke får løn for, samtidig med at de måske har et vanskeligt liv, og ikke synes de har indflydelse. Derimod vil de måske gerne være ressourcepersoner - nogen, der bliver hørt, fordi de har en vigtig viden, eller man trækker på, fordi de kan noget og kan bidrage med noget særligt. Det er måske lettere at få fat i en gruppe af interesserede beboere, som har en særlig viden, end en gruppe frivillige, som skal arbejde gratis for at gennemføre noget, andre har sat i værk.

7. Sæt individet i centrum – den enkeltes historie er vigtig

Den enkelte skal tages alvorlig og anerkendes for det, han eller hun er, kan og vil. Sæt fokus på de positive kvaliteter og sørg for at opmuntre dem. Ingen ønsker at være anonym i en grå masse af beboere eller i en negativt stemplet gruppe af fx besværlige unge, arbejdsløse, ældre, indvandrere, enlige mødre, kontanthjælpsmodtagere, førtidspensionister mv. Alle har en historie, og det er vigtigt at den enkelte bliver hørt og oplever, at han eller hun hører til, er med til at forme livet i boligområdet og har indflydelse.

8. Åbne netværk - netværksstyring - kommunikation

For at få et boligområde til at fungere bedre, skal man prøve at få fat i og styrke de netværk, som er åbne, og gerne netværk som overlapper hinanden og rækker ud over boligområdet. Åbne netværk styrker nemlig kommunikationen i og omkring området og øger folks kendskab til hinanden, og de kan derfor bidrage til at reducere bureaukrati og forebygge konflikter.

Det europæiske forskningsprojekt: Neighbourhood Governance – Capacity for Social Integration

Baggrunden for Neighbourhood Governance projektet var forskning om social udstødelse eller 'social exclusion', som blev gennemført i sidste halvdel af 1990'erne (Allen et al 2000 og Vestergaard 2000). Her blev der - i stort set de samme europæiske by- og boligområder - sat fokus på, hvilke processer, der fører til social udstødelse. Og der blev her særligt peget på tre u hensigtsmæssige fænomener i forbindelse med de forbedringsprojekter, der kørte i områder præget af 'social exclusion':

1. Projekter og programmer var 'top down' og præget af indsatser, som var rettet mod at skabe prestige.
2. Beboernes basale behov og ønsker blev ofte ikke imødekommet.
3. Den lokale service var ukoordineret og kvaliteten var ofte lav.

I kraft af reglerne om beboerdemokrati var projekterne i Danmark mindre 'top down' end i de fleste andre lande, hvor beboerne ikke eller ikke i tilstrækkelig grad blev involveret og hørt¹. Mange af de projekter, man arbejdede med, imødekom ofte ikke de mere basale behov, som beboerne rent faktisk havde. De ville fx gerne have normal renholdelse og dagrenovation, almindelig politiopsyn, dagligvarebutikker der fungerede, fritidsaktiviteter for børn og unge. Det drejede sig om ganske basale ting, som ikke var i orden i hverdagen. Og når projekter og iværksatte initiativer ikke imødekom disse behov, var de ikke velkomne. Beboerne værdsatte dem ikke. Mange steder var den service, der blev ydet, ikke koordineret. Der var til eksempel intet samarbejde eller koordinering mellem skoleforvaltning, socialforvaltning og den tekniske forvaltning i kommunen. Der manglede således et områdefokus eller en helhedstænkning, som kunne sikre, at de kommunale myndigheder forholdt sig samlet til hele boligområdet og ikke alene til de aspekter eller dele, som den enkelte fagforvaltning definerede som dets opgave. En sådan helhedstænkning er også blevet efterlyst i den danske boligpolitiske diskussion, se fx Vestergaard 2001.

Derfor var det relevant at efterlyse mere viden om, hvordan man kan få områderne til at fungere, og hvilken betydning det har, at bestemte aktører leverer forbedringsindsatserne, og at beboerne er involverede. Viden om, hvordan et område fungerer, hvordan beboerne kan blive involverede og hvem de vigtige aktører er, blev set som afgørende forudsætning for at kunne iværksætte initiativer, som giver varige forbedringer. Svar på spørgsmålet om, hvordan beboerne kan blive involverede, og hvilke aktører der kan få området til at fungere, er nemlig vigtige forudsætninger for at iværksætte forbedringsinitiativer, som virker.

Denne viden blev i Neighbourhood Governance projektet søgt i by- og boligområder i ni europæiske lande: Sverige, Tyskland, Grækenland, Irland, Holland, Italien, Portugal, England og Danmark. Områderne var meget forskellige, men der var en række gennemgående forhold, som prægede dem alle. De lå enten i udkanten af byen eller udgjorde en 'fattigdomslomme' i centrale dele af byen. De blev ofte omtalt negativt i pressen og var kendt i offentligheden på grund af et dårligt image. Der var en stor koncentration af børn og unge, samtidig med at der var klager over mangelfuld undervisning og omsorg og en dårlig sundhedstilstand i området. De fysiske omgivelser og bygninger var nedslidte, og der var klager over kriminalitet og følelse af utryghed. Beboerne kom fra mange forskellige etniske grupper, havde lavere indkomster end borgerne i resten af byen, og levede ved siden af og ikke sammen med hinanden. I alle områder, der indgik i projektet, var der igangværende forbedringsprojekter støttet via nationale programmer så som fx Byudvalget og Kvarterløftet i Danmark. Nogle områder fik også støtte via EU-programmer.

Den svenske forstad *Tensta* uden for *Stockholm* er en såkaldt 'ytterstads' ghetto, præget af stor etnisk mangfoldighed. Beboerne har en lav

¹ Hovedproblemet i den danske case var, at forbedringsinitiativet før 2000 alene blev målrettet en del af det relevante område.

tilknytning til arbejdsmarkedet, og området opfattes som isoleret i forhold til det øvrige lokalsamfund såvel som til selve Stockholm.



Figur 1 De ti casestudieområder i ni lande

Kvarteret *Ostersbaum* i byen *Wuppertal* i den tyske delstat Nordrhein-Westfalen er en lomme med nedlagt tekstilindustri, hvor mange tidligere ansatte arbejdere og deres efterkommere, bl.a. indvandrere fra Tyrkiet, stadigvæk bor, uden udsigt til at komme i arbejde igen.

De græske kvarterer *Ano Liosia* og *Finikas* i hhv. *Athens* og *Thessalonikis* udkant er præget af albanske immigranter beskæftiget i byggeindustrien, etniske grækere fra det tidligere Sovjetunionen og romaer, som lever i egne klaner i et storbyområde uden tradition for lokal politisk forankring og med en efter nordiske forhold meget begrænset offentlig service.

Det irske *Northeast Inner City* kvarter i *Dublin* er et relativt centralt beliggende tidligere havnearbejderkvarter, hvor der i dag er et mix af efterkommere og immigranter bosat i nyt og ældre byggeri.

Overtoomse Veld i *Amsterdam* er et 1950er bykvarter med bl.a. ældre hollændere, tyrkere og marokkanere, præget af spændinger mellem immigrantbefolkningen og de hollandske myndigheder. Den eksisterende bestand af sociale boliger er under udskiftning til fordel for et mix af forskellige ejerformer.

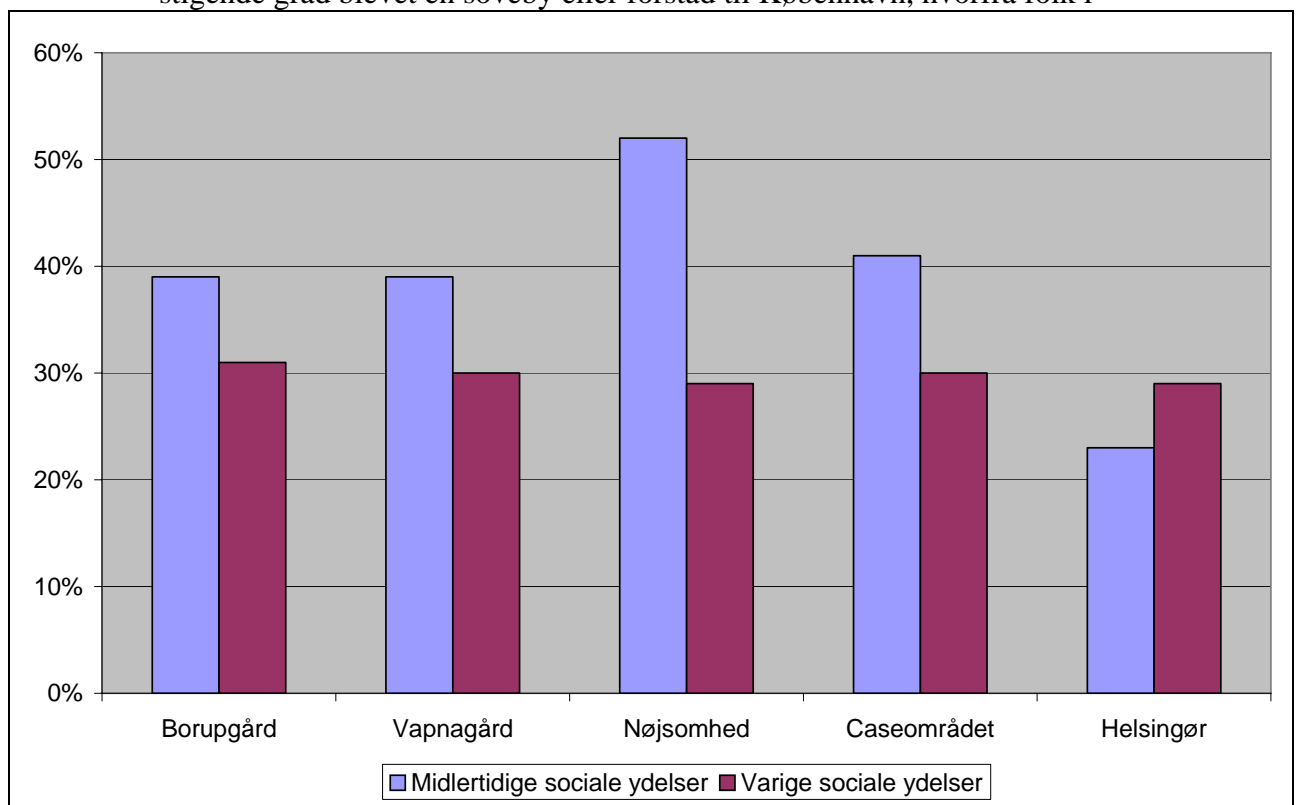
Corso Grosseto i den Norditalienske by *Torino* er en lomme i byen med immigranter og arbejdere fra bilindustrien. Her arbejdes der med at fremme den lokale dialog i forbindelse med et fysisk renoveringsprojekt.

Kvarteret *Trejouce* i den portugisiske kystby *Cascais* nord for Lissabon er et relativt nyt genhusningskvarter. Beboerne er bl.a. fra de tidligere portugisiske kolonier. Inden genhusningen var mange bosat i midlertidige barak-bebyggelser. En ny beboergruppe i kvarteret er immigranter fra østeuropæiske lande.

Boligområdet *Lisson Green* i den velstående bydel *Westminster* midt inde i *London* er et multietnisk kvarter, hvor beboerne er servicearbejdere i bydelen. Boligområdet er geografisk afgrænset af kanaler og andre trafiksystemer og er et eksempel på, at et belastet område kan være en enklave i et meget rigt kvarter.

Bydelen *Walker* i den Nordengelske by *Newcastle* ved floden Tyne er præget af, at beboerne tidligere arbejdede i en nu nedlagt lokal værftsindustri. Arbejdsløsheden er høj, og beboerne er ikke blevet integreret i det nye arbejdsmarked i den lokale high-tech-industri. Kun få beboere i bydelen har indvandrerbaggrund.

Det danske caseområde *Nøjsomhed, Vapnagård og Borupgård* i *Helsingør* nord for København er en koncentration af nyere almene boliger. Området rummer i forhold til resten af kommunen relativt mange børn og unge, ufaglærte og folk på midlertidige overførselsindkomster. Området huser, til forskel fra resten af kommunen, mange tyrkere, arabere og romaer, som har svært ved at komme ind på arbejdsmarkedet. *Helsingør* var tidligere hjemsted for mange industriarbejdspladser, bl.a. et stort skibsværft, som fra slutningen af 1960'erne tiltrak mange immigrantarbejdere. Men byen er i stigende grad blevet en soveby eller forstad til København, hvorfra folk i



Figur 2. Modtagere af sociale ydelser 2000

beskæftigelse pendler til arbejdspladser i det øvrige hovedstadsområde. På trods af at de tre boligafdelinger udgør et sammenhængende boligområde af almene boliger, var det kun den mest velfungerende afdeling Vapnagård, som havde fået del i fordelene af det forbedringsprogram for belastede

boligområder, Byudvalgsinitiativet, som var iværksat i Danmark i 1990'erne

Udfordringer og muligheder i den danske case

Udfordringer og muligheder i den danske case blev afdækket ved at interviewe beboere og nøglepersoner i området, såvel som lokale organisationsfolk, embedsmænd og politikere. Der blev i Helsingør specielt peget på fem problemstillinger, der kræver 'bykvarter'-løsninger:

- Social ulighed mellem børn og unge
- Social isolation blandt teenagere
- Kløft mellem danskere og indvandrere
- Indvandrers adgang til arbejdsmarkedet
- Manglende interaktion mellem bykvarteret og det omkringliggende samfund

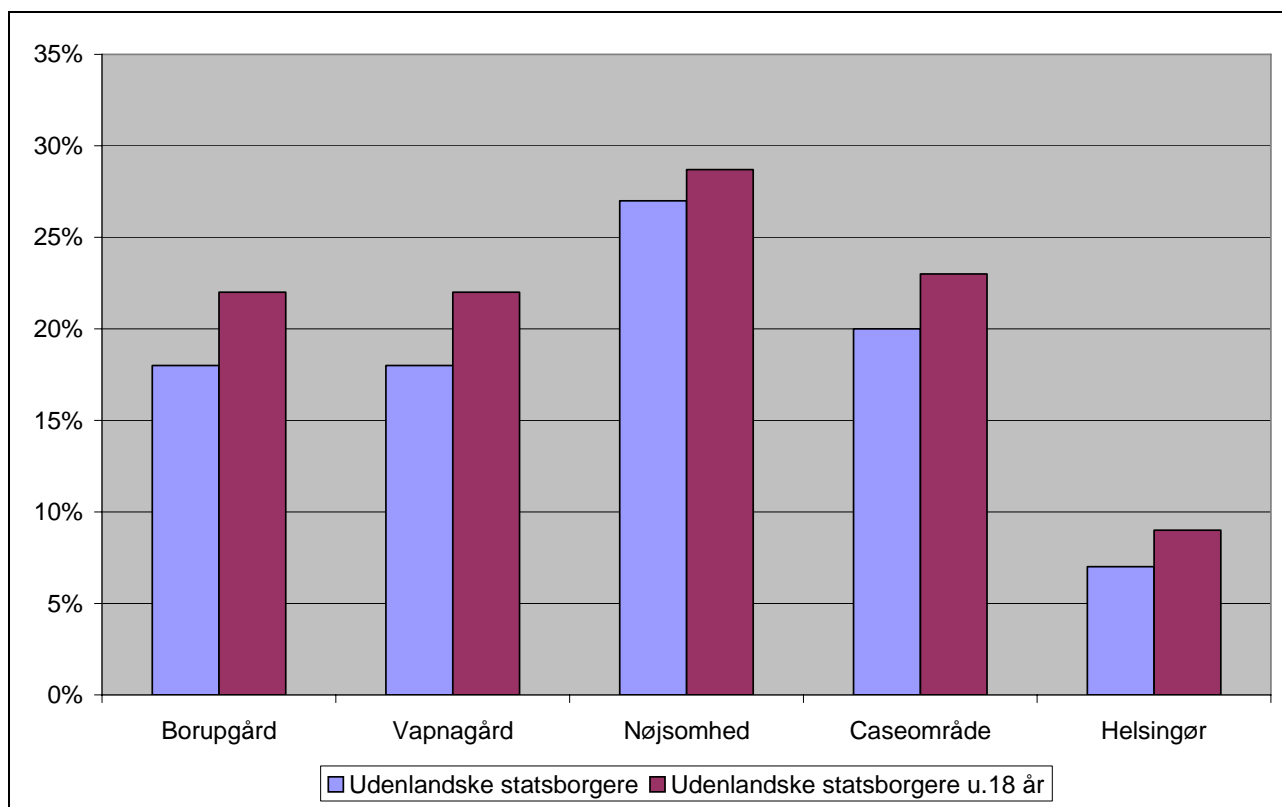
Social ulighed mellem børn og unge medfører kultursammenstød og konflikter i fx skolen. Danske og etniske børn er fx også adskilt i fritiden, idet især danske børn deltager i fritidsaktiviteter, hvor forældrene skal betale eller søge friplads, mens etniske børn er koncentreret i fritidsklubber, som er gratis eller går på gaden efter skoletid. Ressourcer i skole og institutioner er knappe i forhold til at imødekomme de svage familiers behov, og der mangler tilstrækkelige indsatser for børn og unge fra disse familier.

Social isolation blandt teenagere er udtryk for at unge er overladt til sig selv med for lidt voksenkontakt. Der mangler lokale sammenhænge, som unge naturligt kan relatere sig til. Misbrug, prostitution, vold og anden kriminel adfærd er faresignaler, som kan lede til, at unge falder ud af normalsamfundet.

Kløften mellem danskere og indvandrere udtrykker sig ved mangel på kommunikation og fællesskab. Man lever i parallelsamfund, hvor man ikke eller i meget begrænset omfang mødes på arbejdspladser, i uddannelsesinstitutioner og i kulturelle, politiske og religiøse sammenhænge. Beboerdemokratiet køres af de danske beboere, og øvrige lokale politiske grupperinger og organisationer slår heller ikke i praksis bro mellem danskere og indvandrere. Stramningen af den danske indvandre- og asylpolitik siden 2001, ligesom en lokal beslutning om at afskaffe modersmålsundervisningen i de kommunale skoler, har øget kløften.

Indvandreres adgang til arbejdsmarkedet er i praksis meget vanskelig. De oprindelige arbejdskraftindvandrere til industrien mangler kvalifikationer, og de ældre er nedslidte. Interviewede indvandrere og flygtninge oplever eller beretter, at deres venner og familiemedlemmer oplever, at de reelt ikke kan få et job på normale vilkår uanset uddannelse og kvalifikationer. Jobaktivering opleves som formålsløs, når den aldrig resulterer i et egentlig job på normale ansættelsesvilkår. Indvandrerne mangler adgang til de netværk og personlige relationer, som ofte giver adgang til det normale arbejdsmarked. Når forældrene ikke har adgang til disse netværk, betyder

det også, at næste generation kan stå svagt, når den skal ud på arbejdsmarkedet eller finde et fritidsjob.



Figur 3 Udenlandske statsborgere 2000

Manglende interaktion mellem bykvarteret og det omkringliggende samfund er med til i praksis at underforsyne området med lokale faciliteter og service i forhold til områdets behov og den store koncentration af børn og unge. Det gælder i særlig grad, Nøjsomhed, som har en koncentration af familier på midlertidige overførselsindkomster og arabiske flygtninge. Skole- og fritidstilbud imødekommer ikke de mange børns og unges behov. Kvarteret har ikke de lokale politikeres aktive positive bevågenhed. En af årsagerne hertil kan være, at de lokale beboere, herunder afdelingsbestyrelserne, ikke har afgørende indflydelse og heller ikke gør sig gældende som et samlet boligområde med en fælles interesse og krav om bedre service.

Lokalt er der dog en række governancearrangementer og initiativer, som enten er eller potentielt kunne blive en vigtig ressource i forhold til at forbedre forholdene og modvirke at kvarteret bliver en isoleret og ressourcefattig enklave. En speciel udfordring her er at få flere personer med etnisk minoritetsbaggrund involveret.

Det Boligsociale Udvalg, nedsat af byrådet, er en organisatorisk nyskabelse, som skal sikre, at alle parter i Helsingør kommer ind i et forpligtende samarbejde. Foruden formanden for kommunens socialudvalg, der leder arbejdet, deltager også formændene for de lokale

boligorganisationer, formanden for kommunens børne- og ungeudvalg og ledende embedsmænd. En af udvalgets hovedopgaver er netop at sikre et samarbejde om at få området Nøjsomhed, Vapnagård og Borupgård til at fungere bedre og få flere ind på arbejdsmarkedet. Inden udvalget blev nedsat havde udviklingen i Vapnagård har været positiv, men der havde været for lidt fokus på også at få Nøjsomhed og Borupgård med i en positiv udvikling. Udvalget skal sikre en helhedstænkning og en større tværfaglighed og koordinering mellem de involverede parter. Siden den formelle nedsættelse af udvalget havde der dog endnu ikke i marts 2003, hvor formanden blev interviewet, været afholdt et møde. Selv om det var vanskeligt at få arbejdet i gang, havde man skabt en ramme for et fremtidigt arbejde. Når udvalget fik et eget budget forventedes en større fremdrift i udvalgets arbejde.

Det lokale *Integrationsråd*, som skal bistå Byrådet med at sikre integration og etnisk ligestilling er en potentiel ressource, som kunne inddrages og potentielt give kontakt til etniske minoriteter.

Det sociale Koordinationsudvalg arbejder for udbygge og samordne en forebyggende arbejdsmarkedsindsats i kommunen og har fælles mål med Det Boligsociale Udvalg. Til forskel fra Integrationsrådet og Det Boligsociale Udvalg har koordinationsudvalget et eget budget. Der ligger et potentiale i at samarbejde netop med henblik på at forbedre vilkårene for beboerne i boligområdet, som særligt rummer etniske minoriteter og personer uden arbejde.

På det lokale og kommunale niveau, er der et *Forebyggelsesforum*, som er et formaliseret samarbejde mellem professionelle omkring børn og unge. Det er et samarbejds- og erfaringsudvekslingsforum blandt lokale professionelle i forvaltning, skole, institution, politi mv., som sikrer at børn og unge ikke bliver en sag, der tabes på gulvet, og at professionelle kan bruge hinandens viden og kompetencer.

Fysiske renoveringsprojekter kan også fungere som 'governance' arrangementer. I Vapnagård er der i forbindelse med renoveringsprojekter lykkedes at aktivere beboerne og motivere dem til at gå ind i lokale demokratiske processer. Den mulighed kan også udnyttes fremover i de andre projekter i Nøjsomhed og Vapnagård.

Beboerkurser for aktive beboere er blevet en indarbejdet del af indsatsen på Vapnagård. I løbet af ti år er der oparbejdet en tradition for, at alle aktive beboere kan deltage i lokale kurser på et professionelt niveau. Her får de til eksempel viden om, hvordan beboerdemokratiet virker, hvordan man afholder møder, hvordan man kan sætte initiativer i gang, hvilke lovgivningsmæssige rammer der er for arbejdet, hvordan der samarbejdes med kommunale myndigheder, hvem der er kontaktpersoner. Underviserne på det årlige kursus er fra afdelingsbestyrelsen, kommunen, boligorganisationer og de lokale foreninger mv. Kurserne har bidraget til lokal netværksdannelse og til at fastholde og udvikle Vapnagård som et af

de mest perspektivrige danske eksempler på, at beboerne via beboerdemokratiet kan løfte deres boligafdeling.

I Helsingør er beboere, boligorganisationer, kommunalpolitikere, lokale organisationer, institutioner, politiet mv. kommet i gang med sammen at finde konstruktive løsninger på de udfordringer, som boligområdet står overfor. Men de mangler stadig en kobling mellem udfordringer og muligheder, således at potentialet for at sikre bedre vilkår udnyttes i praksis.

Når staten stigmatiserer

Jeg slutter af med det, jeg har kaldt 'når staten stigmatiserer'. Det skulle måske formuleres positivt, for staten har jo også i Danmark politikker og programmer for at forbedre de belastede boligområder. Men der er behov for at være opmærksom på, hvordan politikkerne lanceres, og hvilken tidshorisont de skal have.

Den måde disse politikker lanceres på kan let medvirke til yderlige at stigmatisere allerede belastede områder eller fastholde områder i en negativ spiral af dårlig presseomtale. Det er seneste sket i forbindelse med lancering af et program mod 'ghettoer' - 'ghettoprogrammet' blev det kaldt i pressen. Offentliggørelsen af regeringens strategi mod ghettoisering i maj 2004 stemplede nemlig otte navngivne boligområder som ghettoer (Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, 2004).

Kontaktpersoner i flere af de berørte boligområder, som jeg i forbindelse med min forskning har kontakt til, har fx givet udtryk for, at de fandt det uheldigt, at de end ikke var blevet orienteret om, at boligområdet ville blive fremhævet som 'ghetoområde', inden det kom ud i dagspressen. I Vapnagård var man særligt meget utilfreds med at blive stemplet som 'ghetto', da det netop i løbet af de sidste 15 år er lykkedes at forbedre bebyggelsens lokale status og image. Det er imidlertid ikke korrekt sprogbrug at karakterisere et dansk boligområde som en ghetto. Ingen af de stemplede områder er nemlig domineret af en bestemt befolkningsgruppe. Desuden gælder det, at ingen er tvunget til at bo et bestemt sted i Danmark.

Den anden måde, staten kan stigmatisere, er ved at introducere meget kortsigtede programmer og projekter. Jeg har i tyve år arbejdet med belastede boligområder og har set på mange programmer. I begyndelsen var der få programmer, og en af de vigtigste konklusioner på evalueringerne var, at forbedringsprojekterne skulle være langsigtede og en del af den helt normale virksomhed i boligorganisationer og kommuner. En horisont på fem år eller mindre var for lidt. Men udviklingen er gået i retning af kortsigtede programmer, selv om det er kendt viden, at der er behov for insatser, som tager mindst ti til femten år at gennemføre. Kun de områder, som fx Vapnagård, der selv har mulighed for og styrke til at binde midler fra de forskellige programmer sammen, kan få et positivt resultat.

Endelig er der alle rapporter, analyser, som også kan bidrage til at stemple områderne. Jeg er selv med til at lave dem. Hvis man er forsker eller embedsmand i dette spil, så skal man være meget forsigtig med hensyn til, hvordan man udtaler sig. Man bør ikke være årsag til, at de områder man arbejder med, bliver endnu dårligere omtalt, end de er i forvejen.

Litteratur

Allen, J., Cars, G. and Madanipour, A. (2000). *Social Exclusion in European Neighbourhoods: Processes, Experiences and Responses*. Final report of project EBR-SOE2-CT97-3057 funded under the Targeted Socio-Economic Research (TSER) Programme. Brussels: EU, DG XII.

Christensen, G., & Vestergaard, H. (2002). *Neighbourhood governance in Vapnagård, Borupgård and Nøjsomhed: A Danish national report*. EU, The Fifth Framework Programme, Improving the human research potential and the socio-economic knowledge base, Governance and the neighbourhood – roles and responsibilities in regeneration (By og Byg notat). Hørsholm. Lokaliseret 20040813 på: <http://www.by-og-byg.dk>

Christensen, G., & Vestergaard, H. (2003). *Neighbourhood governance: Capacity for social integration. The Danish mid-term report*. EU, The Fifth Framework Programme, Improving the human research potential and the socio-economic knowledge base, Governance and the neighbourhood – roles and responsibilities in regeneration (By og Byg notat). Hørsholm. Lokaliseret 20040813 på: <http://www.by-og-byg.dk>

Christensen, G., Vestergaard, H., & Schou Johansen, A. (2003). *Neighbourhood governance: Capacity for social integration. The Danish case study report*. EU, The Fifth Framework Programme, Improving the human research potential and the socio-economic knowledge base, Governance and the neighbourhood – roles and responsibilities in regeneration (By og Byg notat). Hørsholm. Lokaliseret 20040813 på: <http://www.by-og-byg.dk>

Göran, C., J., Allen, J., v Kempen, E. & Madanipour, A. (2004). *Neighbourhood Governance in Action*. European Commission, DG Research. Key action improving the socio-economic knowledge base. Lokaliseret 20050318 på: <http://www.infra.kth.se/SB/sp/forskning/index.html>

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration (2004). Regeringens strategi mod ghettoisering. København.

Sveinsson, J. R. red (2003). Allmännyttiga och sociala bostäders framtid i Norden (TemaNord 2003:536). København: Nordisk Ministerråd.

Vestergaard, H. (2000). *Vapnagård, Helsingør: A changing urban neighbourhood in Denmark: Social Exclusion in European Neighbourhoods*. (CREUE Occasional Paper Series No.3). University of Newcastle upon Tyne, Centre for Research on European Urban Environments, CREUE.

Vestergaard, H. (2001). [Boligpolitiske problemer og udfordringer: Interview med nøglepersoner på boligmarkedet](#) (By og Byg Dokumentation 002). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.

Vestergaard, H. (2004). *Sociale indsatser i boligområder*. In H. Skifter Andersen, & H. T. Andersen (red.), *Den mangfoldige by: Opløsning, oplevelse, opsplitning* (SBI 2004:01) (pp. 186-197). Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitut.