**Analysens hovedkonklusioner**

* Ghettoer er boligområder med mange ikke-vestlige indbyggere. Desuden har beboerne lav uddannelse, begår mere kriminalitet end resten af befolkningen og har større tilbøjelighed til at være på of­fentlig forsørgelse. Et bredt politisk flertal har gjort ghettoer til et centralt omdrejningspunkt for indvan­drer- og in­tegrati­onspolitik­ken. Politikken er imidlertid gået over gevind. Mål, retorik og midler er blevet skærpet, navnlig under borgerlige regeringer. Det er en negativ spiral, hvor dele af ghettopolitikken nu krænker den personlige frihed. Tvangs­flyt­ninger og ekspro­priationer skal forandre bymiljøer. Forbrydelser begået i ud­valgte områ­der bliver straffet hårdere end i resten af landet. Børn i én bydel er tvunget til at gå i vug­gestue og børne­have, mens børn i andre bydele ikke er det. Børn i én bydel skal til sprog­prøve for at komme i 1. klasse, mens børn i andre by­dele ikke skal det.
* Ghettopolitikken bygger ikke eksplicit på forskning. Skiftende regeringer har påstået, at der er sammenhæng mellem nabolag og menneskelig adfærd. Denne påstand underkaster dette notat kritisk granskning. Det er nemlig afgørende, om problemer i ghettoer afspejler deres særlige befolk­ningssammensætning eller er resultatet af negative processer i dem. Er kriminalitet i ghettoer et problem, fordi der bor mange kriminelle, eller fordi ghettoer gør indbyggerne kriminelle?
* Til brug for nærværende notatet er foretaget en analyse baseret på registerdata fra Danmarks Statistik. Analysen viser, at beboere i de officielt udpegede ghettoområder klarer sig dårligere end en sammenlignelig kontrolgruppe på en række områder. De har dårligere uddannelsesresultater i grundskolen, er mere kriminelle og er i højere grad på offentlig forsørgelse. Der identificeres således en række negative ghettoeffekter. Analysen gør det imidlertid ikke muligt at fastlægge årsagssammenhængen: Om ghettoer fremmer negative resultater, eller om ghettoer blot tiltrækker bestemte typer af individer.
* En analyse specifikt af asylansøgere fra 2015-17 tyder dog på, at ghettoeffekten skyldes, at områderne tiltrækker bestemte typer af individer og ikke i sig selv fremmer f.eks. kriminalitet. Modsat andre beboere er asylansøgere i høj grad tilfældigt fordelt, når det gælder beboelse. For asylansøgere er der ingen signifikante ghettoeffekter. Det skal dog understreges, at denne analyse kun giver et fingerpeg og ikke udelukker, at ghettoer kan have en negativ effekt på andre beboere.
* Efter mere end 25 års ghettopolitik kan vi således ikke svare mere definitivt på spørgsmålet: Skaber ghettoer mennesker, som klarer sig dårligt, eller tiltrækker ghettoer mennesker, som klarer sig dårligt?
* Notatet undersøger også den sociale mobilitet ud af ghettoerne ved at sammenligne beboerne i ghettoerne med dem, som siden 2002 har forladt ghettoerne. Konklusionen er, at der er bebetydelig social mobilitet ud af ghettoerne. Ghettoerne er således for mange en transitstation og ikke en endestation.
* Trods et usikkert forskningsgrundlag er ghettopolitikken blevet gradvist hårdere. Den bygger nu på, at staten gennem tvang kan forme ikke-vestlige indvandrere og efterkommere til at blive danske. Mange indbyggere i ghettoer skal tvinges til at flytte, skønt hollandske erfaringer ellers viser, at tvangsflytning ikke gør folk mindre kriminelle eller nedsætter deres afhængighed af offentlig forsørgelse. Et andet tiltag er, at alle børn i udsatte bo­ligom­råder skal tvinges i daginstitution, selvom over 90 % af alle 3-4 årige ikke-vestlige børn allerede går i daginstitution eller anden offentligt finansieret pasningsordning.
* Der er alternativer til en ghettopolitik, som strider mod borgerligt-liberale vær­dier. Den sociale mobilitet ud af ghettoen kan øges ved at gøre det lettere for ikke-vestlige indvan­drere og efterkommere at komme ind på arbejdsmarkedet, f.eks. ved at indføre indslus­ningsløn. Skoler med mange elever med ikke-vestlig baggrund kan opnå bedre resultater, hvis skoleledere får mere ledelsesansvar. Byudvikling kan ske gennem incitamenter for salg af almene boliger, og friere prisdannelse for udlejnings­boliger kan gøre det lettere at flytte ud af ghettoer. Endelig kan kriminalitet blandt unge med ikke-vestlig baggrund bekæmpes ved at kopiere Hollands succes i kampen mod kriminalitet. Holland har erstattet mange fængselsstraffe med udstrakt brug af elektroni­ske fodlænker, og deres liberalisering af hashmarkedet har berøvet bander en betydelig del af deres ind­komstgrundlag.

**Indledning**

Danmark fik indvandring fra ikke-vestlige lande sent, men efter vedtagelsen af udlændinge­loven i 1984 gik det stærkt. Vi var i 1990'erne blandt de europæiske lande med den hurtigst voksende ikke-vestlige indvandrerbefolkning. På knap 40 år blev antallet af ikke-vestlige ind­vandrere og ef­terkommere 10-doblet, fra 50.000 til ½ million, fra 1 pct. af befolkningen i 1980 til i dag 8,5 pct.[[1]](#footnote-1)

Den massive indvandring fra ikke-vestlige lande medførte omfattende og komplekse ud­for­dringer. Store forandringer i befolkningens etniske og religi­øse sammensæt­ning har skabt problemer som eksempelvis mindre tillid mellem borgere, kriminelle unge, mange på overfør­selsindkomst og radikali­sering af dele af befolkningen. I mange år var det vanskeligt at tale om problemerne, men så­dan er det ikke længere.

Fra et bredt politisk flertal har et af svarene på den ikke-vestlige indvandring været intensivt fokus på, at mange ikke-vestlige indvandrere bosætter sig tæt på hinanden. Områder med den højeste koncentration af ikke-vestlige indvandrere er blevet betegnet som ghettoer, og hård­hændet indsats mod ghettoer bliver i stigende grad set som et columbusæg mod problemer med ikke-vestlig indvandring.

Ghettopolitikken har igennem 25 år udviklet sig i en negativ spiral, som nu bryder bæ­rende værdier for et frit samfund. Ghettopolitik­ken er, hyppigt implicit, begrundet med teorier om na­bolagseffekter. Dvs. teorier om sam­menhænge mellem bymiljøer og sociale processer. Der er dog alternative teorier om ghettoer, hvoraf flere er fremført af forskere med et liberalt eller konservativt udgangspunkt. Disse ser ghettoer i et mere dynamisk per­spektiv og under­streger eksempelvis ghettoers rolle som trædesten til det øvrige samfund. Dette notat har undersøgt sammenhængen mellem bopæl i en ghetto og negative nabolagseffekter inden for uddannelse, kriminalitet og offentlig forsørgelse. Konklusionen er, at det ikke er muligt at drage en klar konklusion om eksistensen af negative nabolagseffekter på disse tre områder. Notatet finder dog holdepunkter for, at der er social mobilitet ud af ghettoerne. Ghettoerne er for mange en transitstation og ikke en endestation. Skiftende regeringer har ikke været i stand til at dokumentere behovet for en hård ghettopolitik. På denne baggrund stiller notatet spørgsmålstegn ved den hårdhændede ghettopolitik, og det skitserer en alternativ ghettopolitik, der sigter på at fremme den sociale mobilitet i ghettoerne og mere effektivt bekæmpe problemer med kriminalitet.

**Ghettoer kommer på dagsordenen**

I lighed med andre vestlige lande bosatte Danmarks ikke-vestlige indvandrere sig ofte i be­stemte byer og boligom­råder. Allerede i 1985 boede ca. 70 pct. af alle ikke-vestlige indvandrere i hovedstadsområdet, mens resten var koncentreret i Århus, Odense og Ålborg.[[2]](#footnote-2) Antallet af såkaldte multietniske områder, dvs. områder, hvor over 20 pct. af indbyggerne er ikke-vestlige ind­vandrere og efterkommere, er også vokset kraftigt siden den ikke-vestlige indvandring tog fart. Statens Byggeforskningsinstitut har således opdelt landet i 9.000 boligområder med i gennemsnit 600 indbyggere.[[3]](#footnote-3) I 1985 var 1 pct. af disse områder multietniske, mens 11 pct. var det i 2008. Kun 8 pct. af de ikke-vestlige indvan­drere og efterkommere boede i 1985 i multietniske områder, mens tallet i 2008 var oppe på 42 pct. Den største koncentration af ikke-vestlige indbyggere i et område blev i 1985 målt til 45 pct. og i 2008 til 90 pct.

I løbet af 1990’erne blev områder med mange ikke-vestlige indvandrere et varmt debatemne. Dem med størst koncentration var karakteriseret ved, at flere beboere end i det øvrige sam­fund stod uden for arbejdsmarkedet, havde ringere uddannelse og i højere grad var dømt for kriminalitet. Begreber som ”særligt belastede boligområder”, ”udsatte boligområder”, ”ghet­toer”, ”parallel­samfund” og ”segregation” blev klistret på disse boligområder. Borgerlige poli­tikere og social­demokratiske borgmestre i storbyer rejste spørgsmålet om integration af ikke-vestlige ind­van­drere.

Poul Nyrup Rasmussens rødkløverregering reagerede i 1993 på debatten om integration ved at nedsætte et byudvalg af ministre til at se på ”særligt belastede boligområder” kendetegnet ved høj koncen­tration af ”ressourcesvage personer” og ”indvandrere og flygtninge”. Udvalget frem­lagde en handlingsplan, som identificerede 286 belastede boligområder og kom med 30 initiativer mod områdernes problemer.[[4]](#footnote-4) Rødkløverregeringen havde dermed formuleret den før­ste strategi for en politik mod Danmarks ghettoer. I de følgende 25 år har borgerlige rege­ringer lanceret yderligere tre ghettostrategier.

**Ghettopolitikken bliver mere vidtgående**

På alle hovedområder er ghettopolitik­ken blevet mere ambitiøs, midlerne mere vidtgående og retorikken mere spids, jf. bilag 1. Navnlig under tidligere statsminister Lars Løkke Rasmussen er ghet­topo­litikken blevet skærpet markant. Gennem politiske forlig mellem Venstre, Det Konserva­tive Folkeparti, Liberal Alliance, Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet, Sociali­stisk Folkeparti og Det Radikale Venstre er hovedparten af den tidligere VLAK-regerings ghettostrategi ”Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghet­toer 2030” blevet omsat til lovgivning, hvis mest mar­kante punk­ter er:[[5]](#footnote-5)

1. *Boligområder.* Almene boligselskaber og kommuner i hårde ghettoområder skal lave helheds­planer, som skal godkendes af Transport-, Bygnings- og Boligministeriet. En hel­hedsplan skal gennem salg, nedrivninger og nybyggeri nedbringe andelen af almene bo­liger i et hårdt ghettoområde til højst 40 pct. i 2030. Staten kan overtage en almen boligaf­deling, hvis helhedsplanen ikke bliver godkendt eller gennemført som aftalt. Mange bebo­ere bliver som følge af helhedsplaner tvunget til at flytte.
2. *Boliganvisning.* Der er indført stram styring af boliganvisning til udsatte områder og ghet­toer. Det er blevet obligatorisk at anvende kriterier om beskæftigelse og uddannelse for hvem, der må bo i almene boliger i udsatte boligområder. Borgere, der i de seneste seks måneder har modtaget integrationsydelse, uddannelseshjælp, kontanthjælp, førtidspen­sion, arbejdsløs­hedsdagpenge eller sygedagpenge, kan ikke længere anvises bolig i udsatte boligområder. Det er forbudt for bor­gere på kontanthjælp, uddannelseshjælp og integrati­onsydelse at flytte til hårde ghettoområder.
3. *Daginstitutioner.* Børn boende i udsatte boligområder er tvunget til at gå i daginstitution. Forældrene mister deres børnecheck, hvis børnene ikke går i daginstitution. Offent­lige og private daginstitutioner må ikke optage mere end 30 pct. børn fra udsatte bo­ligom­råder.
4. *Uddannelse.* Alle børn boende i skoledistrikter, hvor mere end 30 pct. af eleverne er fra ud­satte boligom­råder, skal bestå en sprogtest, inden de kan begynde i 1. klasse. Kravet gæl­der også for private grund­skoler, hvor over 30 pct. af eleverne bor i et udsat boligområde.
5. *Kriminalitet.* Politiet kan oprette zoner, hvor straffen for at begå forbrydelser er skærpet. Des­uden kan personer, som begår kriminalitet i deres boligområde, hurtigt udsættes af deres bo­lig.

**Ghettostrategier i negativ spiral**

Retsstaten er en bærende borgerligt-liberal værdi, som ghettostrategierne i stigende grad krænker. Retsstaten hviler bl.a. på forestillingen om, at retsregler bør være generelle, ikke rettet mod konkrete personer, ikke have tilbagevirkende kraft og respektere det enkelte indi­vids auto­nomi.[[6]](#footnote-6) Retsregler bør således ikke arbitrært behandle borgere forskelligt. Nu er straf­feloven æn­dret, så forbrydelser begået i et område bliver straffet væsentligt hårdere end i resten af landet. Børn i en bydel er tvunget til at gå i vuggestue og børnehave, mens børn i an­dre bydele ikke er det. Børn i en bydel skal til sprogprøve for at komme i 1. klasse, mens børn i andre by­dele ikke skal det. Tvangsflytninger, ekspropriation af almene boligaf­delinger[[7]](#footnote-7) og nedrivning af nyere bygninger er også på koalitionskurs med respekten for det enkelte men­neskes autonomi.

Politiske tilkendegivelser peger på, at trenden til stramning af ghettopolitikken vil fortsætte. Ven­stre og Det Konservative Folkeparti har begge været arkitekter bag de sene­ste stramnin­ger af ghettopolitikken. Der har været kritiske røster i Liberal Alliance, men par­tiet har ihær­digt støttet den tidligere VLAK-regerings ghettostrategi.[[8]](#footnote-8) Dansk Folkeparti foreslog i forhandlingerne om den sene­ste ghetto­strategi, at børn under 18 år i ghettoer fik udgangsforbud efter kl. 20, for­bud mod opførelse af moskeer i byer med ghettoer og forbud mod fejring af muslimske højti­der i folke­skoler og dag­institutioner.[[9]](#footnote-9) Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti anbefalede i samme forhandling­er bl.a. skærpelse af bopælskravet for flygt­ninge, uddan­nelsespålæg til hjemmegående indvandrer­kvinder, bedre fordeling af elever på landets gymnasier og øget strategisk nedrivning af bolig­blokke.[[10]](#footnote-10) Det Radikale Venstre har heller ikke været tilbage­holdende med radikale ghettoinitiativer. Partiet talte i 2017 for, at alle folkeskoler i en kom­mune skulle afspejle hele kommunens befolkningssam­mensætning, hvilket eksempelvis kunne opnås gennem skoledistrikter, som ikke hænger geografisk sammen.[[11]](#footnote-11)

Der er en risiko for, at den konsekvente forfølgelse af ghetto­stra­tegiernes mål vil presse politikerne til tiltag, der yderligere vil underminere den indivi­duelle frihed og institutioner, eksempelvis retsstaten, der sikrer den. VLAK-regeringens ghettostra­tegi ”Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer 2030” har således et me­get radikalt mål, idet den fastslår: ”Der er kun én vej. Ghettoerne skal helt væk. Parallelsam­fundene skal nedbry­des. Og vi skal sikre os, at nye ikke opstår.” Omfattende forskning peger imidlertid på, at ghettoer opstår spontant i samfund præget af omfattende indvandring.[[12]](#footnote-12) En total fjernelse af ghettoer er således kun mulig med meget drastiske midler.

Ghettoer har fået symbolpoli­tisk eller for nogen endda identitetspolitisk betydning. Politikerne ønsker at demonstrere handlekraft over for en befolkning, som er bekymret over konsekvenserne af store demografiske forandringer. Derfor bliver de ved med at skærpe ghettopolitikken.

Den stadige skærpelse af ghettopolitikken og dennes kollisionskurs med grundlæggende bor­gerligt-liberale værdier rejser flere spørgsmål. For det første om problemerne i ghettoer er så omfattende og af en sådan karakter, at meget drastiske midler er nødvendige. For det andet må det afklares, om de anvendte midler er effektive i forhold til problemerne. For det tredje bør det undersøges, om problemer i ghettoer kan afhjælpes gennem andre midler, som i hø­jere grad efterlever borgerligt-liberale værdier – midler som måske også vil være mere effek­tive.

**Definition af ghettoer**

Ghettostrategierne anvender et ghettobegreb, som kommer fra USA, hvor det siden 1960’erne har været brugt om fattige boligområder med høj koncentration af indbyggere med samme race eller etnicitet, når arbejdsløsheden og kriminaliteten var stor.[[13]](#footnote-13) Indvandrere med samme etnicitet eller race bor dog ikke så koncentreret i Danmark som i USA. I Gellerupparken i Århus bor der eksempelvis ca. 40 forskellige etniske grupper, som har rod i forskellige kulturer og måske bortset fra dansk ikke taler samme sprog.[[14]](#footnote-14) Derfor fokuserer ghettobegrebet i Danmark på boligområder med mange ikke-vestlige indvan­drere og efterkommere.

Lejeloven definerer ghettoområder som boligområder med stor koncentration af indbyggere med ikke-vestlig baggrund, lavt uddannelses- og indkomstniveau, høj arbejdsløshed og stor forekomst af kriminalitet, jf. bilag 2. Den sondrer endvidere mellem udsatte boligområder, ghettoer og hårde ghettoer, alt efter hvor mange kriterier et boligområde opfylder, og hvor længe det har været ka­rakteriseret som ghetto.[[15]](#footnote-15)

To kriterier i lejelovens definition af en ghetto er værd at hæfte sig ved. Der skal være tale om et boligområde på mindst 1.000 beboere og andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande skal være over 50 pct. Ghettoers størrelse og grad af segregering varierer imid­lertid betydeligt. Tingbjerg/Utterslevhuse er således landets største ghetto med 6.526 bebo­ere, mens Gadelandet/Husumgård er den mindste med 1.034 beboere. Andelen af ikke-vest­lige indvandrere og efterkommere varierer også fra 82,6 pct. i Mjølnerparken til 51 pct. i Lind­holm. [[16]](#footnote-16) Sammenlignet med andre nordeuropæiske lande så er danske ghettoer af mere be­grænset størrelse og mindre segregerede. Det viser komparative undersøgelser af områder med den højeste koncentration af ikke-europæiske indbyggere. Stiller vi os i midten af disse områder i Dan­mark, og ser på vores 12.800 nærmeste naboer, så er 22 pct. af disse naboer fra ikke-europæi­ske lande. I Sverige, Holland og Belgien er det tilsvarende tal 40 pct. eller mere.[[17]](#footnote-17) Rosengården i Malmø har eksempelvis knap 24.000 indbyggere, hvoraf 86 pct. har udenlandsk baggrund.[[18]](#footnote-18)

**Teorier om ghettoer**

De danske ghettostrategier redegør stort set ikke for den forskning, som ligger til grund for dem. De bygger dog implicit på antagelser fra amerikansk ghettoforskning om såkaldte nabo­lagseffek­ter (nabolagseffekter kan være en del af det, vi i analysen kalder ghettoeffekten[[19]](#footnote-19)) Dvs. antagelser om sammenhæng mellem et områdes fysiske udformning, beboer­sammen­sætning og omfanget af problemer med ringe uddannelse, arbejdsløshed, lav indkomst og krimi­nalitet.[[20]](#footnote-20) Her er fire indflydelsesrige teorier om sociale processer i ghettoer:[[21]](#footnote-21)

*Social kontrol*. Rollemodeller er vigtige for børn og unges opvækst. I ghettoer er der færre po­sitive rollemodeller. Derfor får børn og unge mindre kendskab til adfærd og værdier, som er nødvendige for at klare sig på arbejdsmarkedet. Boligområders arkitektur påvirker den soci­ale kontrol. Eksem­pelvis vanskeliggør store boligblokke håndhævelse af social kontrol i ghet­toer.

*Geografisk misallokering af boliger og arbejdspladser*. Store industrivirksomheder flytter, og fat­tige beboere bliver herefter låst fast i en ghetto med dårlige muligheder for beskæftigelse.

*Kvalitet af institutioner*. Dårlige skoler, ringere politi og begrænsede indkøbsmuligheder har ek­sempelvis været fremhævet som medvirkende årsag til forholdene i ghettoer.

*Diskrimination og stigmatisering*. Beboere i ghettoer bliver ringagtet, og derfor har de dårli­gere mulighed for at finde job eller bosætte sig uden for ghettoen.

Der er imidlertid også forskere, ofte med et liberalt eller konservativt udgangspunkt, som sæt­ter spørgsmålstegn ved, at fysiske omgivelser er skyld i ghettoernes kriminalitet og sociale forar­melse. Her er fem forklaringer på ghettofænomenet fra denne gruppe af forskere:

*Kultur*. Ikke-vestlige indvandrere har svært ved at finde sig til rette, hvis den kulturelle af­stand til modtagerlandet er stor. Derfor bosætter personer med samme etniske eller nati­onale baggrund sig ofte tæt på hinanden. Diasporaer, parallelsamfund og ghettoer vokser således frem, når indvandringen finder sted i et højere tempo, end indvandrerne kan blive absorberet i modta­ger­landets befolkning og kultur. Jo fjernere indvandrernes kulturelle baggrund er fra modtager­landets kul­tur, jo langsommere vil denne absorbering finde sted.[[22]](#footnote-22)

*Etnisk økonomi*. Det er økonomisk rationelt for indvandrere fra ikke-vestlige lande, navnlig de mindst uddannede, at bosætte sig tæt på hinanden. Her kan landsmænd hjælpe dem med at finde arbejde, uformel beskæftigelse i etniske virksomheder, f.eks. kiosker og grønthandlere, og navi­gere i kontakten med offentlige myndigheder. Køb af varer og tjenesteydelser i etniske virksom­heder gør det også muligt for indvandrere fra ikke-vestlige lande at leve for små penge.[[23]](#footnote-23)

*Fattigdomsfælder*. Fremvæksten af ghettoer er blevet kædet sammen med om­fattende stats­lige velfærdsordninger. Indbyggere i ghettoer bliver afhængige af offentlige ind­komstover­førsler og har pga. høje minimumslønninger på arbejdsmarkedet vanskeligt ved at finde ar­bejde. Fattigdomsfælder svækker den sociale mobilitet, og unge bliver påvirket af at vokse op i familier, hvor voksne ikke arbejder. Det bidrager til dårlige skolepræstationer og kriminali­tet.*[[24]](#footnote-24)*

*Boligmarked*. Boligmarkedets indretning spiller en rolle for fremvæksten af områder med stor koncentration af ikke-vestlige indbyggere. Huslejeregulering, restriktive bygningsregulativer, planlove mv. mindsker udbuddet af boliger og bidrager til højere boligpriser.[[25]](#footnote-25) Ikke-vestlige indvan­drere er derfor henvist til almene boligselskaber, hvis boliger ofte er koncentreret i be­stemte områder.

*Social mobilitet*. Ghettoer er trædesten eller transitstationer for ikke-vestlige indvandreres integration i det omgivende samfund. Gennem kontakt til personer med samme nationale el­ler etniske oprindelse kan ikke-vestlige indvandrere få økonomisk fodfæste i deres nye op­holdsland. De flytter ud af ghettoen, efterhånden som de får økonomisk succes.[[26]](#footnote-26)

**Empirisk test af teorier om ghettoer**

Det er vanskeligt empirisk at teste disse teorier om ghettoer. For det første udspringer flere af udenlandske erfaringer, som kan være problemati­ske at overføre til danske forhold. Ghettoer i USA har eksempelvis typisk større geografisk udbre­delse end i Danmark, og ghettoer i Dan­mark har en mere heterogen befolkning end ghet­toer i USA.[[27]](#footnote-27) For det andet er flere af teori­erne overlappende forklaringer på ghettoer. Det er eksempelvis muligt, at både kulturelle forhold og etnisk økonomi er vigtige for­klaringer på dannelse af ghettoer samtidig med, at ghettoer­nes arkitektoniske ud­formning og diskrimination har betydning for sociale processer i dem. Det er derfor vanskeligt at behandle de her præsenterede teori­er om ghettoer som konkurre­rende hypoteser, der kan testes mod et empirisk ma­teriale. Ideelt set, men ofte vanskeligt praktisabelt, bør konkurrerende hypoteser udelukke hinanden, så hvis den ene hypotese er sand, så er den anden hypotese falsk. Em­pirisk kan de forskellige hypoteser imidlertid ikke adskilles fra hinanden. Det er kun muligt at estimere den totale effekt af at bo i en ghetto kontra ikke at bo i en ghetto. I det efterfølgende bliver udfordringerne ved at finde årsagssammen­hæng mellem at bo i en ghetto og en række udfald beskrevet. Eksempelvis ser vi på sandsyn­ligheden for at bo i en ghetto og være på offentlig forsørgelse.

**Ghettoeffekten**

Dette notat bruger registerdata fra Danmarks Statistik for 2017 til at analysere effekten af at bo i en ghetto. [[28]](#footnote-28) Notatet ser på de 22 boligområder, som var på Transport-, Bygnings- og Bolig­mini­steriets ghettoliste i december 2017.[[29]](#footnote-29) Disse boligområder opfyldte de ghettokrite­rier, som var gældende i 2017. I 2018 blev ghettokriterierne udvidet, så flere områder blev karakterise­ret som ghettoer. I 2017 havde ghettoerne 54.467 indbyggere svarende til 0,9 pct. af den danske befolkning. Notatet bygger på fulde data for alle, som i 2017 boede i en ghetto. I kontrolgruppen af personer uden for ghettoerne anvender notatet et udtræk bestående af alle indvandrere og efterkommere og 10 pct. af alle danskere[[30]](#footnote-30).

Det er ikke tilfældigt, hvem der bor i en ghetto. Derfor er det et problem at sige noget om år­sagssammenhæng mellem udfald, f.eks. dømt efter straffeloven, og at bo eller ikke at bo i en ghetto. Både til- og fraflytning bestemmer ghettobefolknin­gens sammensætning. Derfor er det vanskeligt at sammenligne ghettoer med andre boligom­råder, fordi undersøgelsen både afspejler ghettoens særlige befolkningssam­mensætning og effekten af at bo i en ghetto. Indvandrere fra Libanon er eksempelvis i højere grad end befolk­ningen som helhed dømt for kriminalitet. Høj kriminalitet i en ghetto kan derfor både skyldes, at der bor mange med libanesisk baggrund og den negative effekt af at bo i en ghetto.

Dette såkaldte sorteringsproblem forsøger notatet at løse med to metoder:

Først er der gennemført statistisk matching af beboere i ghettoområder med be­boere uden for ghet­toer, som i forhold til en række variable er identiske med ghettobeboerne.[[31]](#footnote-31) Billedligt talt finder vi en statistisk ”tvil­ling” uden for ghettoerne, til enhver som bor i en ghetto. Denne tvilling bliver brugt som basislinje for ghettobeboeren, hvorefter vi finder en gennemsnitlig ghettoeffekt. Eksempelvis findes en gennemsnitlig effekt for ghettobeboerne på sandsynligheden for at være dømt for at have overtrådt straffeloven som følge af at bo i en ghetto, når der korrigeres for baggrund.[[32]](#footnote-32) Ghettoeffekten er altså målt som den gennemsnitlige forskel på en ghettobeboer og en statistisk ”tvilling”. I tabellerne er ghettoeffekten sat i forhold til den samlede forskel mellem befolkningen uden for og i ghettoerne. Det er med andre ord den del af forskellen, som ikke skyldes forskelle i befolkningssammensætning.

Ghetto-effekten siger imidlertid ikke noget om årsagssammenhængen. Ghettoeffekten kan på den ene side afspejle en negativ nabolagseffekt, der medfører mere negativ adfærd hos beboerne end ellers. Den kan også afspejle, at ghettoer tiltrækker en type af individer, som i forvejen er mere disponeret for en bestemt adfærd, som ikke fanges ved den statistiske matching. En sådan selvselektion afdækkes ikke ved matchingen.

Derfor er der som supplerende analyse undersøgt ghettoeffekten hos in­divider, der i 2015, 2016 og 2017 fik asyl i Danmark. Disse asylmodtagere blev fra centralt hold fordelt mellem kommunerne, som havde pligt til at anvise dem en bolig. Asylmod­tagere skulle som udgangspunkt bo i disse kommuner, og de kunne i tre år ikke frit bestemme, hvor ville bor. De havde således begrænset mulighed for frit at flytte til og fra en ghetto.[[33]](#footnote-33) Vi kan derfor sammenligne asylmodtagere placeret henholdsvis i eller uden for ghettoer. Denne sammenligning vil vise en eventuel nabolagseffekt – altså påvirkningen fra ghettomiljøet på beboerne. Den tilfældige fordeling af asymodtagere løser sorteringsproblemet. Asylmodtagere udgør dog kun en delmængde af de ikke-vestlige indvandrere og efterkommere, der bor i ghettoer, og det er ikke på forhånd klart, om asylmodtagere har samme ghettoeffekter som andre indvandrer. Derfor kan analysen af asylansøgere kun give et vist fingerpeg om årsagssammenhængen.

**Undervisning**

Notatet bruger karaktergennemsnit for alle 9. klasses elever i dansk og matematik i 2017 som indikator for effekten på uddannelsesområdet af at bo i en ghetto. Tabel 1 viser resultaterne:

|  |
| --- |
| Tabel 1: Ghettoeffekt inden for undervisning målt på gennemsnit i karakkerne i matematik og dansk i 9. klasse i 2017 |
|

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Udtræk af elever uden for ghettoer** | **Elever fra ghettoer** | **Ghetto-effekt i pct.** |
| **Standpunktskarakter mundtlig matematik** | 6,8 | 5,3 | 49,1\*\*\* |
| **Standpunktskarakter færdighedsregning (matematik)** | 7,6 | 6,0 | 44,5\*\*\* |
| **Standpunktskarakter problemregning (matematik)** | 7,3 | 5,6 | 45,9\*\*\* |
| **Standpunktskarakter mundtlig dansk** | 7,1 | 5,9 | 40,1\*\*\* |
| **Standpunktskarakter skriftligt dansk** | 7,1 | 5,6 | 41,6\*\*\* |
| **Standpunktskarakter retskrivning (dansk)** | 7,3 | 6,1 | 45,8\*\*\* |
| **Standpunktskarakter læsning (dansk)** | 7 | 5,7 | 40,5\*\*\* |
| **Afgangsprøvekarakter mundtlig matematik**  | 7,2 | 5,5 |  |
| **Afgangsprøvekarakter færdighedsregning (matematik)** | 7,2 | 5,4 | 42,5\*\*\* |
| **Afgangsprøvekarakter problemregning (matematik)** | 6,8 | 4,7 | 43,0\*\*\* |
| **Afgangsprøvekarakter mundtlig dansk** | 8,1 | 6,8 | 46,4\*\*\* |
| **Afgangsprøvekarakter skriftligt dansk** | 6,5 | 5,3 | 55,6\*\*\* |
| **Afgangsprøvekarakter retskrivning (dansk)** | 7,2 | 5,9 | 49,3\*\*\* |
| **Afgangsprøvekarakter læsning (dansk)** | 6,6 | 5,1 | 35,9\*\*\* |

*Anm: Mundtlig matematik er et udtræksfag. Derfor er der ikke få nok individer i udtrækket til at matching kan fungere.* *For at udregne ghettoeffekten har vi brugt det fulde udtræk fra Danmarks Statistik.* *\*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. signifikansniveau.**Kilde: Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks personstatistik.* |

Elever bosat i en ghetto får signifikant lavere karakterer i alle fag end børn med tilsvarende baggrund, som ikke bor i en ghetto. Den største karakterforskel er i afgangsprøve i problemregning; når der ikke er korrigeret for baggrund, er den rå karakterforskel på 2,1 karakterpoint. 43 pct. af denne forskel kan forklares ud fra en ghettoeffekt, mens de resterende 57 pct. skyldes forskel i baggrund.

Der foreligger ikke anvendelige tal for eksamensresultater i grundskolen for elever med asylbaggrund.

*Andre undersøgelser af ghettoeffekter på uddannelsesområdet*

Vi kan ikke henvise til andre undersøgelser, som ser på ghettoeffekten på uddannelses­området. Der er dog undersøgelser, som peger på uddannelsesmæs­sig fremgang for elever i ghettoer. En opgørelse fra Danmarks Almene Boliger fra 2017 viser så­ledes, at ud­dannelses­niveauet blandt unge i ghettoer er vokset markant i løbet af det sene­ste årti. An­delen af 20-årige i ghettoer med en gymnasial uddannelse er således vokset fra 21 pct. i 2008 til 37 pct. i 2015, mens an­delen for alle landets 20-årige er vokset fra 45 pct. til 55 pct. Det er ifølge opgørel­sen navnlig ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i ghettoer, som i højere grad har fået en gymnasial ud­dannelse.[[34]](#footnote-34)

Økonomi- og Indenrigsministeriet offentliggjorde i 2018 en analyse af de tre største hårde ghetto­områder: Gellerupparken, Vollsmose og Tingbjerg.[[35]](#footnote-35) Ifølge analysen er der i løbet af de sidste 10-15 år sket en indsnævring af forskellen mellem prøveresultater i de tre hårde ghettoer og re­sten af landet. 60 pct. af eleverne fra de tre ghettoer fik således mindst 02 i dansk og matematik ved af­gangsprøven i 2002. I 2015 var det 85 pct. af eleverne i de tre ghettoom­råder, som fik mindst 02 i de to fag, mens 94 pct. af resten af landets skoleelever fik mindst 02. Det samlede karaktergennem­snit for de tre ghettoområder halter dog stadigvæk en hel del efter landsgennemsnittet, idet ka­rakter­gennemsnittet ved folkeskolens afgangsprøve var 4,8 i dansk og 3,8 i matematik, mens det på landsplan var 6,7 i begge fag.

**Kriminalitet**

Beboere i ghettoer er i højere grad end befolkningen som helhed dømt for kriminalitet og overtrædelser af straffeloven. Notatet betragter kun individer, der er mindst 14 år gamle i starten af 2017. I udregningen af ghettoeffekten har vi været nødt til kun at bruge 5 pct. af vores samlet stikprøve, da det ikke var muligt at få den statistiske matching til at fungerer på fuldt data.

I forhold til udtrækket af beboere uden for ghettoerne er ghettobeboerne også i højere grad dømt for kriminalitet og overtrædelser af straffeloven, jf. tabel 2. Andelen af borgere fra ghettoområder dømt for at overtræde straffeloven i 2017 er 138 pct. højere end for borgere fra udtrækket uden for ghettoområderne, men niveauerne for begge grupper er lave. Bopæl i en ghetto kan forklare lige godt 37 pct. af denne forskel. Det skal påpeges, at ghetto- effekten kun er borderline statistisk signifikant, og der skal derfor ikke lægges for meget vægt på dette resultat.

|  |
| --- |
| Tabel 2 Ghettoeffekt vedrørende kriminalitet  |
|

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Udtræk uden for ghettoer** | **Ghettoer** | **Ghetto-** |
|  |  |  | **effekt i pct.** |
| **Pct. af borgere dømt for noget kriminelt i 2017**[1] | 3,8 | 6,2 | 74,0\*\*\* |
| **Pct. af borgere dømt for at have overtrådt straffeloven i 2017** | 0,8 | 1,9 | 36,9\* |

*Anm:* [1] Størstedelen af dommene omfatter overtrædelser af færdselsloven[[36]](#footnote-36).\*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. signifikansniveau*Kilde:* Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks personstatistik. |

Vi ser herefter på modtagere af asyl i Danmark i 2015, 2016 og 2017, idet disse blev mere eller mindre tilfældigt fordelt mellem kommunerne. Her bruger vi fuld stikprøve i matchingen, da der er forholdsvis få asylmodtagere. Denne sammenligning viser, jf. tabel 3., at der ikke er nogen signifikant ghettoeffekt på sandsynligheden for at være dømt for noget kriminelt eller for at have overtrådt straffeloven i 2017. Da asylmodtagere, som tidligere nævnt, ikke frit kan vælge deres bopæl de tre første år de er Danmark, er det ikke muligt for disse at vælge at bosætte sig i og udenfor en ghetto. En evt. signifikant ghettoeffekt ville derfor kunne tolkes som, at det ghettoen, der har gjort asylmodtagerne i ghettoerne mere kriminelle end asylmodtagerne, der bor uden for en ghetto. Da ghettoeffekten er insignifikante for asylmodtagere, er der en vis indikation af, at de signifikante ghettoeffekter for hele populationen er drevet af selektion ind i ghettoen.

|  |
| --- |
| Tabel 3 Ghettoeffekten vedrørende kriminalitet for modtagere af asyl i 2015-17 |
|

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Modtagere af asyl som bor uden for ghettoer**  | **Modtagere af asyl som bor i ghettoer** | **Ghettoeffekt i pct.** |
| **Pct. af borgere dømt for noget kriminelt i 2017** | 0,0658 | 0,0657 | 6,62 |
| **Pct. af borgere dømt for at have overtrådt straffeloven i 2017** | 0,029 | 0,0316 | 82,7 |

*Anm:* \*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. signifikansniveau*Kilde:* Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks personstatistik. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

*Andre undersøgelser af ghettoeffekter inden for kriminalitet*

Vi kan ikke henvise til andre kvantitative undersøgelser af ghettoeffekten i for­hold til kriminalitet. Kraks Fond Byforskning har undersøgt befolkningssammensætningen i ghet­toer udpeget i 2014.[[37]](#footnote-37) Andelen af ghettobeboere dømt for overtrædelser af straffeloven, våben­loven og loven om eufori­serende stoffer har ifølge Kraks Fond Byforskning konsekvent ligget over andre almene bo­ligområder og private eta­geboliger i perioden 1985-2013.[[38]](#footnote-38) Politiets årlige trygheds­undersø­gelse viser også, at trygheden i ghettoområder er mindre end i resten af landet. Ifølge spørgeskema­undersøgelsen var 87 pct. af de adspurgte på landsplan trygge i deres nabolag i 2018, mens det kun gjaldt for 68 pct. i særlig udsatte områder, dvs. ghet­toer.[[39]](#footnote-39),[[40]](#footnote-40) Siden 1985 har der kun været mindre udsving i kriminalitetsniveauet i ghettoerne. Få ghettoer har dog haft et kriminalitetsniveau på over 2,7 pct., som var tærskelværdien for et af ghettokriterierne før 2018. Kun få ghettoer modtog således prædikatet i kraft af en højere kriminalitet. I 2018 blev kriteriet ændret til mindst 3 gange landsgennemsnit­tet opgjort som gen­nemsnit over de seneste 2 år, hvilket i 2018 svarede til 1,98 pct. På trods af skærpelsen var det i 2018 kun 15 ud af 29 ghettoområder, hvor mere end 1,98 pct. af indbyg­gerne på 18 år eller derover var blevet dømt for overtrædelser af straf­feloven, våbenloven og loven om euforise­rende stoffer.

Politikredsenes årlige Lokalstrategiske Analyser er en anden tilgangsvinkel til kriminalitet i ghet­toer. Københavns Vestegns Politi bemærker i sin analyse fra 2017, at særligt udsatte om­råder, dvs. ghettoer, spiller en rolle for rekrut­tering til bander og rockergrupper, idet rekrut­tering i høj grad er afhængig af geografisk nærhed mellem medlemmer. Københavns Vestegns Politi noterer sig imidlertid også, at bander og rockergrupper opererer over store områder. Interes­sant nok har Københavns Vestegns politi identificeret 25 ud­satte boligområder i politi­kredsen omfattende 1/5 af politikred­sens indbyggere. Flere af disse om­råder har et højere kriminali­tetsindeks end nogle af de udpe­gede ghettoer i politikredsen. Det peger i retning af, at ghettobegrebet skal anvendes med en vis forsigtighed i forhold til kriminalitetsmønsteret.[[41]](#footnote-41)

**Beskæftigelse og offentlig forsørgelse**

Beboere i ghettoer er i lavere grad end befolkningen som helhed i beskæftigelse og en højere andel er på offentlig forsørgelse. Ghettoeffekten er igen beregnet på 5 pct. af vores samlede stikprøve. Andelen af helårsmodtagere af offentlig forsørgelse mellem 17-66 år var i 2017 83 pct. højere blandt beboere i ghettoer end blandt udtrækket af beboere uden for ghettoerne. 68 pct. af denne forskel kan forklares med en ghettoeffekt, jf. tabel 4.

|  |
| --- |
| Tabel 4 Ghettoeffekten vedrørende offentlig forsørgelse |
|

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Udtræk af beboere uden for ghettoer** | **Beboere i ghettoer** | **Ghetto-effekt i pct.** |
| **Pct. af borgere mellem 17-66 år, der er helårsmodtager af offentlig forsørgelse i 2017** | 15 | 27,4 | 67,9\*\*\* |

*Anm:* \*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. signifikansniveau*Kilde:* Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks personstatistik. |

Vi ser herefter på modtagere af asyl i Danmark i 2015, 2016 og 2017, jf. tabel 5. Vi anvender fuld stikprøve i beregningen af ghettoeffekten. Denne sammenligning viser, at der ikke er nogen signifikant ghettoeffekt på sandsynligheden for at være helårsmodtager af offentlig forsørgelse for asylmodtagere. Dette indikerer, at den signifikante sammenhæng for hele populationen er drevet af selektion ind i ghettoen; det er således ikke ghettoen, der gør at beboerne er mere tilbøjelige til at være på offentlig forsørgelse.

|  |
| --- |
| Tabel 5 Ghettoeffekten vedrørende offentlig forsørgelse for modtagere af asyl i 2015-17 |
|

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Modtagere af asyl som bor uden for ghettoer**  | **Modtagere af asyl som bor i ghettoer** | **Ghetto-effekt i %** |
| **Andel af borgere mellem 17-66 år, der er helårsmodtager af offentlig forsørgelse i 2017** | 36,7 | 39,1 | 92,9 |

*Anm:* \*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. signifikansniveau*Kilde:* Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks personstatistik. |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |

*Andre undersøgelser af ghettoeffekter inden for beskæftigelse og offentlig forsørgelse*

På beskæftigelsesområdet har økonom Anna Piil Damm udarbejdet to statisti­ske analyser af beskæftigelses- og indkomsteffekten af flygtninges valg af bopæl.[[42]](#footnote-42),[[43]](#footnote-43) Hun bru­ger kun beskæftigelsesgrad som kriterie for at udvælge socialt udsatte områder, til gengæld anvender hun samme tærskelværdi som i lejelovens definition af en ghetto. Damms analyse omfatter flygtninge, som i perioden 1986 til 1998 blev delvist tilfældigt bosat i kommunerne. Analysen viser, at den lave beskæftigelsesgrad i de socialt udsatte områder primært er et resultat af overrepræsenta­tion af ikke-vestlige indvandrere og deres efterkommere. Sekundært er der en tendens til ne­gativ selektering blandt den samlede gruppe af ikke-vestlige indvandrere til ghettoer. Ifølge analysen har det en positiv effekt, hvis flygtninge bosætter sig i områder, hvor deres lands­mænd i højere grad er i beskæftigelse og har højere uddannelse end gennemsnittet af de ikke-vestlige indvandrere. Damm forklarer dette med, at kvaliteten af de ikke-vestlige indvandreres netværk påvirker deres muligheder på arbejdsmarkedet.

En markant forskel på nærværende analyse og Damms analyse er de­finitionen af soci­alt udsatte områder og ghettoer. I ghettoer indgår ud over beskæftigelse også kriterier for uddannelse, indkomst, andel af ikke-vestlige indbyggere og andel af borgere dømt for lovover­trædelser. Forskellene i kriterier betyder, at Damms socialt udsatte områder omfatter 3,9 pct. af hele befolkningen, mens de 22 ghettoer i denne undersøgelse kun udgør 0,9 pct. af befolkningen. I samtlige af ghettoerne i denne undersøgelse har mere end 50 pct. af bebo­erne i alderen 30-59 år alene en grunduddannelse og over 50 pct. af indbyggerne har en ikke-vestlig baggrund. Damm’s undersøgelse peger dog på, at resultater fra ghettoområder kun i begrænset omfang siger noget om udsatte og multietniske områder.

**Konklusion**

Det er ikke muligt at drage en klar konklusion om eksistensen af kausale nabolagseffekter i ghettoer. Undersøgel­sen med statistisk matching viser, at der er markante ghettoeffekter inden for ud­dannelse, kriminalitet og offentlig forsørgelse. På disse tre områder adskiller beboere i ghet­toer sig fra beboer i udtrækket uden for ghettoerne, selv når der korrigeres for baggrund. Undersøgelsen af asylmodtagere fra 2015-17 viser imidlertid, at der ikke er nogen signifikant forskel på tilbøjeligheden til at være dømt for overtrædelser af straffeloven og til at være helårsmodtager af offentlig forsørgelse. Det tyder på, at det ikke er nabolagseffekter i ghettoerne, som forårsager negativ adfærd, idet den ikke findes hos de mere tilfældigt fordelte asylansøgere. Det er dog også muligt, at asylansøgere ville blive påvirket af en negativ nabolagseffekt, når de har boet længere tid i landet. Derfor kan asylansøgerundersøgelsen kun give et fingerpeg om, at ghettoeffekten ikke er drevet af negative nabolagseffekter.

Notatet har også set på andre empiriske undersøgelser af ghettoerne i Danmark. Disse undersøgelser nuancerer billedet af ghettoerne. På uddannelsesområdet er der således sket en generel fremgang i unges ghettobeboeres uddannelsesresultater. På kriminalitetsområdet viser tal fra Politiet, at ghettobegrebet kun kan forklare en del af kriminalitetsbilledet. På beskæftigelsesområdet har Anna Piil Damm demonstreret, at der kan være positive effekter af at bo tæt på andre med samme etniske baggrund, navnlig når disse er i job og veluddannede.

Dette notat må derfor konkludere, at yderligere undersøgelser er nødvendige for at afklare om der er markante effekter af at bo i en ghetto.

**Social mobilitet**

Social mobilitet er, at individer ændrer position med hensyn til indkomst, beskæftigelse, ud­dannelse eller social anseelse. Flere forskere ser ghettoer som trædesten, som individer med opstigende social mobilitet forlader. Denne hypotese er forsøgt falsificeret ved at se på indika­torer for social mobilitet blandt dem, som i 2002 boede en ghetto og siden har forladt den.[[44]](#footnote-44) Ghettobeboere i 2017 er således sammenlignet med dem, som siden 2002 er flyttet ud af ghet­toer, med hensyn til uddannelsesresultater, kriminalitet og offentlig forsørgelse.

Karakterer for elever i 9. klasse, som er flyttet væk fra ghettoer, er højere i dansk og matema­tik, f.eks. 1,4 karakterpoint i den gen­nemsnitlige afgangsprøve i skriftlig dansk og 1,1 i mundtlig matematik, jf. tabel 5. Desuden er andelen af borgere dømt for overtrædelse af straffeloven væsentlig mindre. Endelig er en væsent­lig mindre andel af dem, som var flyttet ud af ghettoen, helårsmodtagere af offentlig forsørgelse.

|  |
| --- |
| Tabel 6 Beskrivende statistikker (middelværdier) for individer, der er i 2002, var bosat i en ghetto. |
|

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Bor ikke i ghetto i 2017  | Bor i ghetto i 2017 |
|  |  |  |
| **Standpunktskarakter mundtlig matematik** | 5,6 | 4,5 |
| **Standpunktskarakter mundtlig dansk** | 5,8 | 4,8 |
| **Standpunktskarakter skriftligt dansk** | 5,9 | 4,9 |
| **Standpunktskarakter retskrivning (dansk)** | 5,8 | 4,6 |
| **Afgangsprøvekarakter mundtlig matematik** | 6,2 | 5,1 |
| **Afgangsprøvekarakter mundtlig dansk** | 6,5 | 5,5 |
| **Afgangsprøvekarakter skriftligt dansk** | 5,9 | 4,5 |
| **Afgangsprøvekarakter retskrivning (dansk)** | 5,6 | 4,1 |
| **Pct. af borgere dømt for noget kriminelt**  | 4,5 | 6,2 |
| **Pct. af borgere dømt for at have overtrådt straffeloven** | 1,8 | 3,2 |
| **Pct. af borgere mellem 17-66 år, der er helårsmodtager af offentlig forsørgelse** | 16,9 | 28,6 |

*Anm:* \*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. signifikansniveau*Kilde:* Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks personstatistik. |

Kraks Fond Byforskning har undersøgt til- og fraflytningsmønsteret 1986-2013 i de boligom­råder, som i 2014 var på lejelovens ghettoliste.[[45]](#footnote-45) Flyttemønsteret har ændret sig, idet hver femte beboer flyttede ud af et ghettoområde i 1986, mens det kun var hver ottende i 2013. I 2013 flyttede beboere i andre almene boliger lige så hyppigt som beboere i ghettoområder, mens næsten hver fjerde beboer i private udlejningsboliger flyttede hvert år.[[46]](#footnote-46) Der har ikke været markante forskelle på tilflyttere og fraflyttere i ghettoer, men gennemgående har dem, som flyttede til ghettoområder haft ringere tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelses­sy­stemet, lavere uddannelses- og indkomstniveau og fået flere domme, end dem der flyttede fra ghettoer. Mest markant har tilflyttere i højere grad end fraflyttere haft anden etnisk oprin­delse end dansk.[[47]](#footnote-47)

*Konklusion*

Resultatet af sammenligningen af nuværende og tidligere ghettobeboere og Kraks Fond Byforskning analyse af flyttemønsteret kan ikke falsificere tesen om social mobilitet ud af ghettoer. Kausaliteten kan dog gå begge veje. I det ene tilfælde kan social fremgang skyldes, at individer forlader ghet­toen og får bedre livsvilkår. I det andet tilfælde kan den sociale fremgang hænge sammen med, at det ikke er tilfældigt, hvem som forlader ghettoen. Kraks Fond Byforskning observation af større til­knytning til arbejdsmarkedet, højere uddannelse og færre domme blandt fraflytterne i ghet­toen taler dog for, at der er betydelig socal moblitet ud af ghettoområderne.

**Selektivt flyttemønster**

Hans Skifter Andersen har i en rapport for Statens Byggeforskningsinstitut undersøgt til- og fraflyt­ning til multietniske områder i perioden 1985-2008, dvs. områder, hvor over 20 pct. af indbyggerne er ikke-vestlige ind­vandrere og efterkommere. [[48]](#footnote-48) Andersen har ved hjælp af regres­sionsanalyse undersøgt forskellige segregationsprocesser, idet han har taget hensyn til baggrundsvariable som alderssammensætning, beskæftigelse, offentlig forsørgelse, indkomst, familieforhold, områdernes boligsammensætning, urbaniseringsgrad og kommunale forhold.

Analysen viser, at der er to processer, som kan forklare dannelse af boligområder med stor koncentration af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. For det første foretrækker ikke-vestlige indvandrere og efterkommere at bo i områder, hvor der i forvejen bor andre ikke-vestlige indbyggere. Dvs. der er en klar tendens til processen ”etnisk tiltrækning”. For det an­det falder etniske danskeres tilbøjelighed til at flytte til et område i takt med, at koncentrati­onen af ikke-vestlige indbyggere i området stiger. Andersen har døbt denne proces ”white avoidance”. Ifølge Andersen falder sandsynligheden for, at en tilflytter til et multietnisk område er etnisk dansker fra at være halvt så stor i områder med 20-29 pct. etniske minoriteter til kun at være en syvendedel i områder med mere end 70 pct.[[49]](#footnote-49) Etniske danskeres tilbøjelighed til at flytte fra et multietnisk område, ”white flight”, spiller en rolle, om end mindre, som forklaring på dannelse af boligområder med høj koncentration af ikke-vestlige indbyggere. Analysen tyder ikke på, at multietniske områder i særlig grad fastholder de ikke-vestlige indbyggere til området. Der er tværtimod en svag ten­dens til, at det har negativ indflydelse på fastholdelsen af etniske minoriteter, når mere end 70 pct. af et områdes indbyggere har ikke-vestlig baggrund.

Andersen hæfter sig også ved, at kommunalbestyrelser og almene boligselskaber har haft stor indflydelse på dannelsen af multietniske områder. Store almene boligkomplekser har fremmet væksten i boligområder med høj koncentration af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Den etniske segregation er mindre i byer, hvor almene boliger er opført mere spredt.[[50]](#footnote-50)

**Ghettopolitikkens effektivitet**

Den mulige eksistens af ghettoeffekter berettiger til politisk fokus på ghettoområder, om end årsager til eventuelle ghettoeffekter er dårligt belyst. Ghettopolitikken bygger på, at staten kan forme borgerne og at statslig tvang er nødvendig for at sikre interaktion mellem forskellige befolkningsgrup­per. Der er lidt blik for, at stærk statslig intervention kan få utilsigtede konsekvenser, ligesom spon­tane processer drevet af borgernes egne valg ikke fylder meget i filosofien bag ghettopo­litik­ken. Her er en række af de konkrete problemer i ghettopolitikken:

*Boligområder.* Kernen i obligatoriske helhedsplaner for hårde ghettoer er påstanden om, at problemer forbundet med ghettoer bliver mindre, når en stor del af indbyggerne bliver tvun­get til at flytte til andre områder. Gennem frasalg, nedrivninger, nybyggeri og under truslen om ekspropriation skal ghettobefolkningens sammensætning ændres. Desuden skal æn­dringer af ghettoernes fysiske indretning forsøge at minimere negative sociale processer. Der er imidlertid forskel på frivillige flytninger og tvangsflytninger. Positive effekter ved frivillige flytninger fra ghettoer kan hænge sammen med, at udflyt­terne er disponeret for social mobilitet. Der er stor risiko for, at ghettobeboers tilbøjelighed til at begå kriminalitet og at være på offentlig forsørgelse forbliver uforandret, når de tvangsflyt­tes til nye områder. Un­dersøgelser fra Holland peger på, at beboere, som er tvangsflyttet, ikke klarer sig bedre end dem, som bliver boende i ghettoområder.[[51]](#footnote-51) Desuden tager politikken ikke højde for, at effek­ten ”white aviodance” allerede indtræffer, når mere end 20 pct. af indbyggerne i et område har ikke-vestlige baggrund. Det kan derfor blive svært at fylde områder med hel­hedsplaner med nye etnisk danske indbyggere. Igen viser erfaringer fra Holland, at tvangs­flytning er et tvivl­somt redskab til at skabe mere blandede boligkvarterer, idet de tvangsflyt­tede med ikke-vest­lig baggrund foretrækker at bosætte sig nær andre med tilsvarende bag­grund.[[52]](#footnote-52) Mange hårde ghet­toer i Danmark er i kommuner med høj koncentration af almene boliger, så tvangsflyt­ning vil i flere tilfælde blot føre til dannelse af nye ghettoer i naboområder.[[53]](#footnote-53)

På et væsentligt område sætter helhedsplanerne fokus på et ømt punkt. Helhedsplanerne skal i hårde ghettoer nedbringe antallet af almene boliger inden 2030 til maksimalt 40 pct. Store almene boligkomplekser bidrager til dannelse af ghettoer og en højere andel af private boliger kan ifølge norske erfaringer mindske tendensen til dannelse af ghettoer. [[54]](#footnote-54)

*Boliganvisning.* Den mulige ghettoeffekt i forhold til uddannelse, kriminalitet og offentlig forsørgelse berettiger til politisk fokus på bosætningsmønsteret i udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoer. Det krænker ikke den enkeltes personlige frihed, at betingelser er knyttet til modtagelse af offentlig forsørgelse, f.eks. betingelser om valg af bopæl. Det er heller ikke pro­blematisk i forhold til et borgerligt-liberalt værdigrundlag, at almene boligafdelinger er for­pligtet til at tage særlige hensyn i deres boliganvisning og eksempelvis give fortrinsret til stu­derende og personer i arbejde. De almene boligselskaber modtager betydelige offentlige til­skud, og staten er berettiget til at stille krav som modydelse. Det er imidlertid påfaldende, at der er større fokus på at styre bosætningen i udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoer end på at åbne boligmarkedet for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Store dele af de private udlejningsejendomme er omfattet af omkostningsbestemt husleje. De kunstigt lave huslejer dæmper incitamentet til at bygge nye udlejningsboliger og giver udlejerne bedre mulighed for at fravælge mindre ønskværdige lejere, nemlig ikke-vestlige indvandrere og dårligt stillede.[[55]](#footnote-55)

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, om styringen af bosætning i udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoer behøver at være så hård. Den stramme styring modvirker sandsynligvis disse områders tiltrækning af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. De betaler dog en pris, fordi de ikke kan udnytte deres netværk i udsatte boligområder, ghettoer og hårde ghettoer som trædesten til en tilværelse i Danmark.

*Daginstitutioner.* I forbindelse med ghettostrategien fra 2010 vedtog Folketinget, at alle tre­årige børn skal sprogtestes, og hvis der er behov for det tilbydes sprogstimulering i daginsti­tution i enten 15 eller 30 timer om ugen. Tilbuddet er obligatorisk, hvis en eller begge foræl­dre ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet. Der blev også indført en regel om, at sproget i privat børnepleje med offentligt tilskud skal være dansk. Disse regler blev i 2018 udvidet til, at børn boende i udsatte boligområder skal gå i daginstitution.

Reglerne blev indført, selvom ikke-vestlige efterkommere generelt og børn i ghettoer specifikt allerede i stort omfang deltager i offentligt finansierede pasningstilbud. Udlændinge- og Inte­grati­onsministeriet offentliggjorde i 2016 tal for hvor mange 1-2 årige og 3-4 årige ikke-vest­lige efter­kommere, der i 2008-2014 gik i vuggestue, børnehave, SFO/fritidshjem eller andre dagtilbud.[[56]](#footnote-56) I hele perioden har lige over 90 pct. af 3-4-årige ikke-vestlige efterkommere gået i vuggestue, børne­have, SFO/fritidshjem eller andre dagtilbud. Det tilsvarende tal for 1-2-årige har i perioden været svagt stigende fra 71 pct. i 2008 til 77 pct. i 2014. Den tilsvarende andel for børn med dansk oprin­delse var i 2014 blandt de 1-2-årige 86 pct. og blandt de 3-4-årige 90 pct.

Folketinget vedtog i forbindelse med den seneste ghettostrategi, at offentlige og private dag­insti­tutioner ikke må optage mere end 30 pct. børn fra udsatte boligområder. Reglen træder i kraft i 2020 og betyder, at børn fra institutioner i eller tæt på udsatte områder skal anvises plads i andre bydele, mens børn fra andre bydele skal anvises plads i eller tæt på udsatte om­råder. I en række tilfælde kan kom­muner også blive nødt til at skille sig af med eksisterende institutioner og opføre nye institutio­ner i større afstand fra ghettoer og udsatte boligområder. Det er bemærkelsesværdigt, at VLAK-regeringen ikke overvejede utilsigtede konsekvenser af reglen. På boligområdet er ”white avoidance” en faktor, der accelererer dannelse af ghettoer. På tilsvarende vis kan den nye tvangs­fordeling af børn fra udsatte områder føre til, at etniske danskere tager deres børn ud af kom­munale daginstitutioner og i stedet placerer dem i pri­vate børnehaver.

*Uddannelse.* Prøver og tests er vigtige for den enkelte elev og for grundskolen. Kravet om at børn skal bestå en sprogtest for at komme i 1. klasse, hvis de skal på en skole med mere end 30 pct. børn fra udsatte områder, er dog meget vidtgående. Kravet tjener snarere symbolpoliti­ske end skolemæssige hensyn. Langt hovedparten af børn fra udsatte områder har gået i dag­institution, og børn i 6-7 årsalderen lærer hurtigt sprog. Desuden er det karaktermæssige ef­terslæb i 9. klasse for ghettobørn større i matematik end i dansk. Det er svært at se, at efter­slæbet i matematik bliver mindre af, at nogle af børnene får udskudt deres skolegang. OECD har på baggrund af de såkaldte PISA-undersøgelser konkluderet, at de skolesystemer, som lader flest elever gå klasser om, er blandt de dårligst præsterende skolesy­stemer.[[57]](#footnote-57) For den symbolpolitiske del så er der hårdfin balance mellem tilskyndelse til at tilegne sig dansk sprog og kultur og så tvang, der forstærker de ikke-vestlige indbyggeres opfattelse af sig selv som værende alt andet end danske. Der er en lang listen over lande, hvor det ikke har været muligt at opret­holde en sådan balanc.[[58]](#footnote-58)

*Kriminalitet.* Kriminalitet og ghettoer hænger sammen, men spørgsmålet er hvordan. Bor der mange disponeret for at begå kriminalitet i ghettoer? Påvirker ghettoer indbyggerne til at begå kriminalitet, og hvorfor er kriminaliteten i nogle områder uden for ghettoerne ligeså høj som i ghettoerne? Det politiske ønske om at sætte hårdt ind mod kriminalitet er for­ståeligt, men hvad skal der sættes ind imod? Indførelsen af skærpede strafzoner er i strid med princippet om lighed for loven. Et cykel­tyveri begået i Gellerup bør ikke straffes hårdere end et begået i Hellerup. Det er heller ikke omkostnings­frit at bekæmpe kriminalitet med øgede fængselsstraffe. Systemet med skærpede strafzoner har i flere årtier været anvendt i USA, hvor mange stater har zoner med skærpede straffe for forskellige forbrydelser – typisk overtrædelser af narkotikalovgivningen. De sær­lige strafzo­ner har bidraget til USA’s meget store fængselsbefolkning med massiv overvægt af mi­norite­ter og fattige fra ghettoområder.[[59]](#footnote-59) Fængsler er dyre, og mange fængslede, især unge, begår ny kriminalitet efter løsladelse.[[60]](#footnote-60)

**Skitse til en ny ghettopolitik**

Mange udfordringer ved ikke-vestlig indvandring bliver ikke indfanget med ghettobe­grebet. Ghettoer er i flere henseender et symptom på ikke-vestlig indvandring, og prædikatet er måske en selvstændig årsag til nogle af problemerne med indvandringen. Det vil være fordelagtigt at se ghettoer i et mere dy­namisk per­spektiv. Beboere i ghettoer er ikke ofre for strukturelle økonomiske forhold, som tvinger dem til at bo i bestemte kvarterer. Det er hyppigt rationelt for ikke-vestlige indvan­drere at bosætte sig nær andre med samme kulturelle baggrund. Ghettoer er ofte trædesten for dem, og de flytter derfor ud af ghettoen, når de har økonomisk mulighed for det. Na­bolaget påvirker muligvis beboere i ghettoer, men kultur, markeder, statslig regulering og fattigdomsfælder øver også indflydelse på indbyggerne i ghettoer.

I det følgende præsenteres en skitse til en politik, som stræber efter at mindske problemer knyttet til udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoer. Formålet med skitsen er i første række at fremme ikke-vestlige indvandrere og efterkommeres integration i det danske samfund gen­nem at styrke deres muligheder for social mobilitet. Fremskridt i forhold til uddannelsesresul­tater og deltagelse på arbejdsmarkedet er derfor centrale elementer.

Det er også vigtigt, at reguleringen af boligmarkedet ikke bidrager til segregering af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Endvidere bør hensyn til indvandres adgang til uddannelsessystemet og ar­bejdsmarkedet veje tungere end ønsket om at regulere deres valg af bopæl. Endelig udgør ikke-vestlige indbyggeres tilbøjelighed til at begå kriminalitet et samfundsproblem, som må adresseres. I overensstemmelse med klas­siske borgerligt-liberale værdier foretrækkes gene­relle regler og selvregulerende mekanismer frem for tunge systemer drevet af statsligt bu­reaukrati.

1. *Forskning*. Politik rettet mod udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoer bør i videst mu­ligt omfang basere sig på et klart forskningsgrundlag. Det bør mere systematisk undersøges, om det påvirker indbyggerne negativt at bo i en ghetto. Det vil være klædeligt, hvis politikerne anerkender den betydelige usikkerhed om årsagssammenhænge i relation til de problemer, som er koncentreret i ghettoer. Forslag til nye initiativer bør også se på udenland­ske erfaringer, så vi kan lære af andres successer og fejltagelser.
2. *Opholdsgrundlag*. Ghettoer bliver dannet i perioder med stor ikke-vestlig indvandring. I det omfang vi kan vælge, så er indvandring i form af udenlandske arbejdstagere at fore­trække frem for flygtninge. Arbejdstagere har mindre tilbøjelighed til at bosætte sig i ghet­toer og multietniske områder. Desuden er arbejdstagere mere socialt mobile end flygt­ninge.
3. *Arbejdsmarked*. Ek­sistensen af etnisk økonomi betyder, at fattigdomsgrænsen sandsynligvis er lavere for ikke-vestlige indvandrere end etniske danskere. Indvandrere fra fattige lande er vant til at leve mere spartansk, og i deres netværk kan de ofte købe varer og tjenesteydelser til lavere priser end i det øvrige samfund. Etnisk økonomi gør det vanskeligt at vurdere effekten af indkomstoverførsler som ek­sempel­vis kontanthjælp og integrationsydelse på ikke-vestlige indvandrere. Den socialdemokratiske regerings hævelse af ydelser til børnefamilier på indkomstoverførsel vil sandsynligvis pga. etnisk økonomi påvirke ghettobeboernes deltagelse i arbejdsmarkedet i negativ retning. Det er nødvendigt at sænke eksempelvis integrationsydelsen og kontanthjælpen, hvis gevinsten ved et arbejde skal være tilstrækkelig. Det kan være nødvendigt med et mærkbart økonomisk pres, hvis kulturelle normer mod kvinders deltagelse i arbejdsmarkedet skal brydes. Økonomisk pres gør det dog langt fra alene. Ikke-vestlige indvandrere og efterkommere har svæ­rere end etniske danskere ved at finde fodfæste på ar­bejdsmarkedet. Det bidrager høje overenskomst­fastsatte mindstelønninger til. Derfor bør arbejdsmarkedets parter gennem trepartsforhandlinger tilskyndes til at indføre indslus­ningsløn, således at ikke-vestlige indvandrere og efterkommere får let­tere ved at komme ind på ar­bejdsmarkedet. Det vil fremme deres sociale mobilitet og dermed vejen ud af ghettoen.
4. *Boligområder*. Helhedsplaner og tvangsflytning af beboere i hårde ghettoer bør afskaffes. Kommunerne kan selv forestå udviklingen af by- og boligområder, eller de kan definere ram­merne og lade private entreprenører klare opgaven. Store almene boligområder bør undgås. I Norge er koncentrationen i byer af ikke-vestlige indbyggere noget mindre end i Danmark. Forskere tilskriver denne mindre koncentration bl.a. til, at flere i Norge end i Danmark ejer en privat bolig.[[61]](#footnote-61) Derfor bør der i Danmark være større tilskyndelse til frasalg af almene boliger. Almene boligafdelinger bør således få nedsat deres bi­drag til Landsbyggefonden, når de frasælger boliger. Indtægter fra salg kan gå til renove­ring, ud­vikling af fællesarealer eller huslejenedsættelser. Hele almene boligafdelinger bør også kunne sælges, når et flertal af beboere stemmer for det. Indtægter fra salg kan gå til Landsbyg­gefonden, beboerne eller af beboerne tages med til nye almene boligaf­delinger.
5. *Bosætning.* Den meget stramme regulering af bosætningen i udsatte områder, ghettoer og hårde ghettoer fylder meget i styringen af bosætningen i ghettoerne. Det foreslås, at reguleringen af bosætningen i udsatte områder og ghettoer begrænses til fordel for en politik, der prioriterer bekæmpelse af fattigdomsfælder og åbning af boligmarkedet for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere. Jo stærkere incitamenterne er til at leve en selvforsørgende tilværelse, jo mindre er behovet for at styre bosætningen. Restriktionerne på bosætning hæver udgifterne til husleje for bor­gere med lave indkomster og kan gøre det sværere at bosætte sig tæt på en arbejdsplads. Åb­ninger af arbejdsmarkedet for ikke-vestlige indvandrere og efterkommere bør derfor kombineres en vis tilbagerulning af de meget stramme krav til bosætning for modtagere af indkomst­overførsler. Den omkostningsbestemte huslejeregulering skaber køer på bolig­markedet. Det rammer i særlig grad de ikke-vestlige ind­vandrere og efterkommere.[[62]](#footnote-62) Friere prissætning på markedet for udlejning af boliger vil gøre det let­tere at flytte ud af ghettoer. Endelig var tilskud til flytning fra hårde ghettoer for personer på offentlig forsørgelse et enklere virkemiddel end diverse helhedsplaner.
6. *Daginstitutioner.* Børn af ikke-vestlige indvandrere og efterkommere går i lige så stort om­fang som etniske danske børn i daginstitutioner, om end for frekvensen er noget mindre for de 1-2-årige børn. Yderligere åbning af arbejdsmarkedet for kvinder med ikke-vestlig baggrund kan bidrage til at mindske denne forskel. Større spredning af børn af ikke-vest­lige indvandrere og efterkommere på forskellige daginstitutioner bør ske ad frivillig­hedens vej. Der kan eventuelt indføres et tilskud til private daginstitutioner, som øger deres optag af sådanne børn indtil en vis grænse. Tilskuddet kunne udløses for optag af børn med ikke-vestlig baggrund indtil en institution eksempelvis maksimalt har 20 % børn med ikke-vestlige baggrund. Der bør eksperimenteres med, at daginstitutioner og skoler gør en ekstra indsats for at lære fremmedsprogede børn dansk. Det succesfulde amerikanske program ”English as a second language” kunne inspirere disse eksperimenter.
7. *Uddannelse.* Børn i ghettoer har oplevet store fremskridt i deres uddannelsesniveau. Det er nødvendigt med mere detaljerede studier for at undersøge, om der er en markant ghettoeffekt på uddannelsesområdet. På grundskoleområdet kan folkeskoler tage ved lærer af pri­vate skoler, som generelt har været bedre til at hæve elevernes faglige niveau, også når der tages hensyn til forældres sociale baggrund. På private skoler har ledere større mulighed for at organisere arbejdet. Kommuner bør derfor få ret til at give folkeskoler og deres le­dere mere autonomi, eksempelvis til at ansætte, afskedige dårlige og belønne dygtige læ­rere. I forbindelse med den seneste ghettostrategi blev det indført, at de dårligst præsterende skoler skal indsende handlingsplaner til Undervisningsmini­steriet og ultimativt kan overtages af staten. Denne model med lukning af dårlige skoler har været effektiv i Holland[[63]](#footnote-63), så dette initiativ fortjener ros. Ordningen kan dog gøres endnu bedre, hvis de dårligste præsterende skoler til sidst vurderes på deres præstationer og ikke deres handlingsplaner. Desuden burde overdragelse til en privat operatør frem for staten også være en mulighed. Større spredning af børn af ikke-vestlige ind­vandrere og efterkommere på forskellige grundskoler bør ske ad frivillighedens vej. Der kan eventuelt indføres et tilskud til private skoler, som øger deres optag af sådanne børn indtil en vis grænse. Tilskuddet kunne udløses for optag af børn med ikke-vestlig bag­grund indtil en skole har maksimalt 20 pct. børn med ikke-vestlige baggrund.
8. *Kriminalitet.* Kriminalitet koncentreret i et geografisk område kan være et alvorligt pro­blem. Høj kriminalitet i boligområder er imidlertid ikke isoleret til ghettoer. Det viste tal fra Københavns Vestegns Politi. Forslagene til en mere effektiv indsats mod kriminali­tet bygger på tre elementer: Straffereform, liberalisering af narkotikamarkedet og mere syn­ligt politi i udsatte områder:
	1. *Straffereform.* Straf er nødvendig for at håndhæve samfundets regler, men i forhold til unge og bander har fængsel nogle negative aspekter. I fængsel møder unge andre kriminelle og tager ved lære af deres erfaringer med kriminalitet. Bander har i fængsler gode muligheder for at rekruttere, og bandeledere kan indgå alliancer med andre bandeledere.[[64]](#footnote-64) Danmark kan inspireret af hollandske erfaringer ud­bygge systemet med elektroniske fodlænker massivt.[[65]](#footnote-65),[[66]](#footnote-66) Fodlænker giver unikke muligheder for social kontrol, idet kriminalforsorgen gennem fodlænker kan regulere, hvor den dømte må opholde sig, hvor den dømte ikke må være og til en vis grad også hvem den dømte må eller ikke må være sammen med. Fodlænker kan i videre omfang er­statte fængsels­straffe, som bør reserveres til dem, som er dømt for hård kriminali­tet, og dem som ikke kan overholde reglerne i systemet med fodlænker. De hol­landske erfaringer viser, at elektroniske fodlænker er effektivere end fængsel i forhold til at fremme dømtes sociale rehabi­litering.
	2. *Liberalisering af narkotikamarkedet*. Handel med narkotika er en milliardindustri og den væsentligste indtægtskilde for kriminelle bander.[[67]](#footnote-67) Det vil svække ban­derne, hvis store dele af deres indkomstgrundlag forsvinder. Liberalisering af nar­kotikamarkedet rejser mange vanskelige spørgsmål, men i flere lande og amerikan­ske delstater er der positive erfaringer med liberalisering af hashmarkedet. Hash­markedet er det største narkotikamarked. Derfor vil en liberalisering af hashmar­kedet bidrage væsentligt til at svække banderne.
		1. *Bandekriminalitet og kontanthjælp*. Sammenhængen mellem kontanthjælp og bandekriminalitet er et emne, som bør studeres nærmere. Banders er­hvervsvirksomhed på narkotikamarkedet kræver meget omfattende distri­butionsnetværk. Menige i bander tjener forholdsvis lidt på deres arbejde i disse distributionsnetværk. Deres aktivitet kan imidlertid løbe rundt, fordi de kan kombinere salg af narkotika med kontanthjælp. Det er en hypotese, at forandringer i ligevægten mellem kontanthjælpens størrelse og indtægter fra salg af narkotika vil påvirke bandernes størrelse.
	3. *Mere synligt politi*. Politiets årlige tryghedsmålinger viser, at tilliden til politiet er gan­ske høj i ghettoerne. På landsplan havde 84 % af de adspurgte tillid til politiet, mens det tilsvarende tal i de særligt udsatte områder, dvs. ghettoer, var 80 %.[[68]](#footnote-68) Denne styrkeposition bør udnyttes gennem mere synlig tilstedeværelse i de om­råder, hvor kriminaliteten er højst.

**Bilag 1. Hovedpunkter i ghettostrategierne fra 1993, 2004, 2010 og 2018.[[69]](#footnote-69)**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Nyrup 1993:Handlingsplan fra regeringens by­udvalg | Fogh 2004:Regeringens stra­tegi mod ghettori­sering | Løkke I 2010:Ghettoerne til­bage til sam­fun­det - Et opgør med parallelsam­fund i Danmark | Løkke II 2018:Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030 |
| Boliger og boligom­råder | * Helhedsplaner for boligområder.
* Flere fritidstilbud.
 | * Styrket frivillig social indsats.
* Salg af almene boliger.
 | * Pålæg om helheds­planer.
* Strategisk nedrivning af boligblokke.
* Øget salg af almene boliger.
 | * Statslig godkendelse af helhedsplaner – højst 40 % almene boliger i hårde ghetto­områder.
* Afvikling af hårdeste ghettoområder.
 |
| Bosættelse og boliganvisning | * Stærkere kommunal styring af boliganvis­ning.
* Fælles kommunal boliganvisning til al­mene boliger i hoved­stadsområdet.
* Flere private boliger skal bruges til boligso­ciale opgaver.
 | * Bedre mulighed for at afvise boligsøgende modtagere af kontant­hjælp i de mest ud­satte områder.
* 100 % kommunal anvisningsret i pro­blemramte områder.
 | * Stop for anvisning af flygtninge til udsatte områder og ikke-EØS-borgere til ghettoom­råder.
* Flyttetilskud til beboere i ghettoer.
* Fortrinsret ved bolig-anvisning i ghettoer for ressourcestærke per­soner.
* Skærpelse af krav til passende bolig ved familiesammenføring.
 | * Nedsat kontanthjælp ved flytning til hårdeste ghettoområder.
* Obligatorisk anven­delse af beskæftigelse og uddannelse som kriterie ved udlejning af almene boliger i udsatte områder.
 |
| Daginstitutioner | * Tilskud til flygtninge­børns optagelse i daginstitutioner.
 |  | * Obligatorisk daginstitu­tion for børn som mangler sprogstimule­ring.
 | * Obligatorisk daginstitu­tion for børn i udsatte boligområder.
* Daginstitutioner må højst optage 30 % børn fra udsatte om­råder.
 |
| Uddannelse | * Bedre fordeling af elever.
* Indvandrersprog som valgfag.
* Flere to-kulturelle lærer.
 | * Indsamling af erfa­ringer fra skoler med mange tosprogede som har succes.
* Lektiehjælpsordninger i udsatte områder.
 | * Mulighed for ikke-geografisk sammen­hængende skoledi­strikter.
* Skærpet tilsyn med skoler i udsatte om­råder.
 | * Sprogprøve for at komme i 1. klasse.
* Lukning af dårligste skoler.
* Kontant belønning til kommuner med inte­grationssucces.
 |
| Arbejdsmarked | * Puljer og projekter til fremme af indvan­dreres beskæftigelse.
 | * Private erhverv i al­mene boliger i ghet­toer.
* Mentorordninger for etniske iværksættere.
 | * Stramning af kontant­hjælp for ægtefæller.
* Reduktion i boligstøtte ved manglende rådig­hedsforpligtelse.
 | * Økonomisk belønning til kommuner for ekstra ikke-vestlige indvan­drere og efterkommere i beskæftigelse.[[70]](#footnote-70)
 |
| Kriminalitet | * Oprettelse af være­steder.
 | * Aktivering af ledige forældre i natteravne eller sportsklubber.
 | * Handlingsplan for politiets indsats i ghettoer.
* Nyligt straffede må ikke bo i ghettoer.
* Udvidet adgang til tv-overvågning.
 | * Skærpet strafzoner.
* Kriminelle kan nægtes at bo i udsatte om­råder.
* Udsættelse af bolig for kriminalitet i boligom­råde.
 |

Hovedparten af punkterne i strategierne er blevet omsat til lovgivning. Markante undtagelser er Rød­kløver­regeringens forslag om fælles kommunal boliganvisning i hovedstadsområdet og VKL-rege­ringens forslag om økonomiske belønninger til kommunerne for integrationsindsatsen.

**Bilag 2. Lejelovens definition af ghettoer og ghettoernes omfang.**

På baggrund af ”Ghettoerne tilbage til samfundet” indgik VK-regeringen i 2010 forlig med Dansk Fol­keparti. Det indførte en paragraf i lejeloven, hvorefter boligministeren hvert år udarbejder en ghet­toli-ste. Listen gælder for fysisk sammenhængende almene boligafdelinger med mindst 1.000 bebo­ere. Kriterierne for at komme på listen blev ændret i 2013 og 2018. De nuværende kriterier er:

1. Andelen af beboere i alderen 18-64 år, der er uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller under 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.

Et udsat område opfylder to af kriterierne fra 1.-4. Et ghettoområde opfylder tillige kriterie 5. De hårde ghettoområder er dem, som har stået på ghettolisten i mindst 4 år.[[71]](#footnote-71)

Transport-, Bygnings- og Boligministerietoffentlig­gjorde den 1. december 2018 en ghettoliste efter oven­stående definition.[[72]](#footnote-72) Ifølge listen er der 43 udsatte om­råder, hvoraf 29 er ghettoer og 15 tillige er hårde ghet­toer. Beboerne i de udsatte boligområder udgør 8,5 % af det samlede antal beboere i den almene boligsek­tor.[[73]](#footnote-73)

**Ghettoernes størrelse**



**Bilag 3: Data og metodediskussion**

*Data*

Dette notat bruger registerdata fra Danmarks Statistik til at kortlægge ghettoeffekten inden for uddannelse, kriminalitet og offentlig forsørgelse. Der er data for alle individer, der bor i en ghetto, men ikke for individer, der bor uden for ghettoer. For sidstnævnte gruppe anvender notatet et udtræk på alle indvandrere, efterkommere og 10 pct. af danskerne. Det kan være svært at sammenligne de simple beskrivende statistikker for ghettobeboere kontra ikke-ghettobe­boere, idet vi har alle danskere, der bor i ghettoer, med i udtrækket, mens vi som nævnt kun har 10 pct. af dan­skerne i udtrækket af ikke-ghettobeboere.

*Metodediskussion*

Vi bruger registerdata fra Danmarks Statistik til at undersøge årsagssammenhængene, de kausale effekter, mellem at bo i en ghetto og en række udfald. Mere specifikt estimerer vi “average treatment effect of the treated” (ATT). Notatet undersøger altså, hvor meget mere sandsynligt det er for et individ, der bor en i en ghetto, at optræde eksempelvis i kriminalitetsregisteret, som følge af at personen bor i en ghetto. Den principielle udfordring i denne øvelse er, at vi aldrig på samme tid observerer individer, der både bor i en ghetto og ikke bor i en ghetto. Basalt set mangler vi en baseline at sammenholde ghettobeboerne med. Denne baseline finder vi ud fra statistisk matching. Idéen i statistisk matching er, at vi for hver ghettobeboer finder en “tvilling”, der ikke bor i en ghetto. Denne tvilling bliver brugt som baseline for ghettobeboeren.

Vi matcher eksakt på oprindelsesland[[74]](#footnote-74), indvandre-efterkommer type og køn, mens vi ikke matcher eksakt på alder[[75]](#footnote-75) og antal år i Danmark[[76]](#footnote-76). Vi antager, at disse variable er nok til at undgå problemer med det selektionsbias[[77]](#footnote-77). Selektionsbias kan opstå, hvis f.eks. individer, der uanset hvad indgår i kriminalitetsregisteret, også bosætter i sig i ghettoer som følge af både observerbare og ikke-observerbare karakteristika. Vi antager igen med kriminalitet som eksempel, at beslutningen om at bosætte sig en ghetto ikke afhænger af sandsynligheden for at optræde i kriminalitetsregisteret, hvis vedkommende ikke bor i en ghetto betinget på oprindelsesland, køn, indvandre-efterkommer type, alder og antal år i Danmark. Vi tillader dog, at beslutningen om at bo i en ghetto godt kan afhænge af den betingede sandsynlighed for at optræde i kriminalitetsregisteret, når individet bor i en ghetto.

Vi har overvejet at bias adjuste vores estimater for erhversindkomster og formuer ved hjælp af lineære regressioner. Et problem med denne tilgang er, at vi antager, at ghettoeffekten er ens for alle individer, hvilket ikke er en antagelse i vores “standardudregning” af ATT. Dette kan være en hård antagelse. Herudover gør vi ekstra antagelser om de funktionelle former, lineær i parametre, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet for matching. Overordnet ser bias adjustment ikke ud til at spille en stor rolle for resultater, og vi foretrækker derfor at vise ikke bias-adjustede estimater i vores hovedtekst. De bias-adjustede resultater kan fås ved forespørgsel.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabel 7. Tværsnit 2017** |  |  |
|   | ATT | Standardafvigelse |
|   |   |   |
| Standpunktskarakter mundtlig matematik | -0,757\*\*\* | 0,0644 |
| Standpunktskarakter færdighedsregning (matematik) | -0,692\*\*\* | 0,0631 |
| Standpunktskarakter problemregning (matematik) | -0,803\*\*\* | 0,0650 |
| Standpunktskarakter mundtlig dansk | -0,494\*\*\* | 0,0647 |
| Standpunktskarakter skriftligt dansk | -0,620\*\*\* | 0,0584 |
| Standpunktskarakter retskrivning (dansk) | -0,534\*\*\* | 0,0585 |
| Standpunktskarakter læsning (dansk) | -0,513\*\*\* | 0,0547 |
| Afgangsprøvekarakter færdighedsregning (matematik) | -0,780\*\*\* | 0,0648 |
| Afgangsprøvekarakter problemregning (matematik) | -0,904\*\*\* | 0,0692 |
| Afgangsprøvekarakter mundtlig dansk | -0,597\*\*\* | 0,0745 |
| Afgangsprøvekarakter skriftligt dansk | -0,657\*\*\* | 0,0581 |
| Afgangsprøvekarakter retskrivning (dansk) | -0,642\*\*\* | 0,0590 |
| Afgangsprøvekarakter læsning (dansk) | -0,555\*\*\* | 0,0595 |
| Sandsynlighed for at være dømt for noget kriminelt (pct.) | 0,948\*\*\* | 0,263 |
| Sandsynlig hed for at være dømt for at have overtrådt straffeloven (pct.) | 0,262\* | 0,154 |
| Sandsynlighed for at være helårsmodtager af offentlig forsørgelse (pct.) | 8,842\*\*\* | 0,532 |
| Kilde: Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistiks personregister.  |   |   |
| Samme bemærkninger som i tabel 1. |   |   |
| Vi bemærker desuden, at mundtlig matematik er et udtræksfag,  |   |   |
| og vi kunne derfor ikke få nok individer til at matching kunne fungere (Problemer med overlap). |   |   |
| Amn, \*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. Signifikansni­veau |   |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tabel 8. Asylmodtagere 2017** |  |  |
|   | ATT | Standardafvigelse |
| Sandsynlighed for at være dømt for noget kriminelt (pct.) | -0,151 | 0,688 |
| Sandsynlighed for at være dømt for at have overtrådt straffeloven (pct.) | 0,215 | 0,492 |
| Sandsynlighed for at være helårsmodtager af offentlig forsørgelse (pct.) | 2,23 | 1,39 |
| *Kilde: Egne beregninger på baggrund af udtræk fra Danmarks Statistiks personregister* |   |   |
| Amn, \*signifikant på 10 pct., \*\* signifikant på 5 pct., \*\*\* signifikant på 1 pct. signifikansniveau |   |
| Samme bemærkninger som i øvrige tabeller |   |   |

**Bilag 5. Skitse til en ny politik**

|  |  |
| --- | --- |
|  | Skitse til ny politik |
| Forskning | * Indsats mod ghettoer og udsatte områder bør have et klart forskningsgrundlag.
 |
| Ophold | * Indvandring af arbejdstagere skaber færre ghettoer end indvandring af flygtninge.
 |
| Arbejdsmarked | * Kontanthjælp, integrationsydelse mv. skal tage hensyn til etnisk økonomi og ikke være højere end det kan betale sig at arbejde.
* Arbejdsmarkedets parter bør indføre indslusningsløn, så den sociale mobilitet ud af ghettoerne øges.
 |
| Boliger og boligom­råder | * Afskaf helhedsplaner og tvangsflytninger – boligselskaber og kommuner bør selv stå for byudvikling.
* Almene boligafdelinger bør helt eller delvist kunne sælges, idet mange almene boliger bidrager til dannelse af ghettoer.
 |
| Bosættelse og boliganvisning | * Åbne boligmarkedet for borgere med ikke-vestlig baggrund ved at afskaffe omkostningsbestemt husleje og unødige restriktioner på byggeri af udlejningsboliger.
* Uddannelse og arbejde er vigtigere end valg af bopæl. Derfor bør begrænsninger på bosættelse i ghettoer og udsatte områder lempes.
* Indfør et tilskud til borgere på offentlig forsørgelse, som fraflytter en hård ghetto.
 |
| Daginstitutioner | * Afskaf tvungen daginstitution for børn fra udsatte områder.
* Beløn daginstitutioner for større optag af elever med ikke-vestlig baggrund.
 |
| Uddannelse | * Luk dårligst præsterende skoler og overlad dem til private operatører.
* Giv skoleledere større ledelsesret.
* Beløn skoler for større optag af elever med ikke-vestlig baggrund.
 |
| Kriminalitet | * Lighed for loven – afskaf zoner med skærpet straf.
* Færre fængselsstraffe, men udstrakt brug af elektronisk fodlænke. Hollandske erfaringer viser det virker.
* Legaliser hash og fratag banderne deres største indkomstkilde.
* Mere lokalpoliti.
 |

**Litteraturliste**

Alba, R. & Foner, N. (2015). *Strangers No More – Immigration and the challenges of integration in North America and Western Europe*: Princeton University Press.

Andersen, H. S. (2015). *Indvandring, integration, og etnisk segregation, Udviklingen i indvandrernes bosætning siden 1985*: Statens Byggeforskningsinstitut.

Ash, L. (10. november 2016). *The Dutch prison crisis: A shortage of prisoners: BBC News.*

Berlingske (17. august 2017). *De Radikale vil sprede elever og undgå ghettoskoler*.

Bilefsky, D. (7. februar 2017). *Dutch Get Creative to Solve a Prison Problem: Too Many Empty Cells:* New York Times*.*

Bolt, G.; van Kempen, R. og van Ham, M. (2008). *Minority ethnic groups on the Dutch housing market: spatial segregation, relocation dynamics and housing policy*: Urban Studies 45 (7), 1359-1384.

B.T. (4. januar 2018). *DF’s barske ghettoforslag: Unge skal have udgangsforbud efter kl. 20*.

Cantler, T. & Kaufman, E. (2016, 2. november) *Is segregation on the increase in the UK?*: Open Democ­racy.

Center for Boligsocial Udvikling(2016). *Trygheden i danske byområder 3 En analyse af trygheden og nabolagsproblemerne i 31 udsatte boligområder sammenlignet med andre byområder i Danmark.*

Dahl, Henrik (11. juli 2018). *Britisk avis kalder vores plan racistisk - helt ærligt:* B.T.

Damm, A. P. (2009). *Etnich enclaves and immigrant labor market outcomes: Quasi-experimental evi­dence*: Journal of Labour Economics 27:2, 281-314.

Damm, Anna Piil (2014). *Neighborhood quality and labor markey outcomes: Evidence from quasi-ran­dom neighborhood assignment of immigrants*: Journal of Urban Economics 79 side 135 -166.

Danmarks Almene Boliger (u.å.). *Eksplosiv stigning i antallet af studenter med ikke-vestlig baggrund i de udsatte boligområder:* https://bl.dk/media/1532832/studenter-i-udsatte-boligomraader.pdf.

Danmarks Statistik *(2017). Indvandrere i Danmark 2017*.

Dansk Byggeri (februar 2018). *Renovering af ghettoområder betaler sig*. Barometer.

Densley, J.A. (2013). *How Gangs Work An Etnography of Youth Violence*: Palgrave Macmillan.

Europol (2017). *How illegal drugs sustain organized crime in the EU*.

Fuglsang, T. (2017, juni). *Danskernes opfattelse af kriminalitet i samfundet*: Justitsministeriets Forsk­ningskontor.

Geary, D. (2015, 14. september). *The Moynihan Report: An Annotated Edition - A historian unpacks The Negro Family: The Case for National Action on its 50th anniversary*: The Atlantic.

Geografforbundet (2015, august). *Ghettoer i Danmark?*: Geografisk Orientering, 45. årgang nr. 3, side 6-26.

Gilbert, Pierre (2011, 23. marts). *“Ghetto”, “banishment”, “neighborhood effects”. A critique of the “ghetto” image of French housing projects*: Métro Politiques.

Haandrikman, K. (2018). *Residential Segregation Levels across Europe: Innovative Methods show new Results*: Urban Europe Policy Brief, Urban Europe.

Jakobsen, K. T. (2014, 27. januar). *Stigende andel af børn med ikke-vestlig baggrund går på privatskole, analyse*: KRAKA.

Justitsministeriets Forskningskontor (2013). *Kriminalitetsniveauet i kommuner og politikredse 2011*.

Kaplan, D. H., Holloway, S. R. & Wheeler, J. O. (2014) *Urban Geography*: John Wiley & Sons Inc.

King, G. & Nielsen, R. (Forthcomming).” *Why propensity scores should not be used for matching*”.

Kjær, T. C. (1996). *Indvandreres og flyktninges bokoncentration I Danmark, Norge, Sverige og Finland*: Nordisk Ministerråd, TemaNord 1996:584.

Kraks Fond Byforskning (2016, november). *Et historisk tilbageblik på de særligt udsatte boligområder udpeget i 2014*.

Københavns Politi (2017). *Lokalstrategisk Analyse 2017*.

Københavns Vestegns Politi (2017). *Lokalstrategisk Analyse 2017*.

Landsbyggefonden (2018a). *Statistik - Beboere i den almene boligsektor 2018.*

Landsbyggefonden (2018b). *Omfanget af den almene boligsektor i kommunerne 2015-2018*: Temastatistik 2018:8.

Liliegren, Curt (2017). *Segreegering eller ghetto – skal vi frygte dem?*: Mit Hus.

Miltenburg, E.M.; Van de Werfhorst, H.G.; Musterd, S.; Tieskens, K. (2018). *Consequences of Forced Resi­dential Relocation: Early Impacts of Urban Renewal Strategies on Forced Relocatees’ Housing Opportuni­ties and Socioeconomic Outcomes*: Housing Policy Debate 28 (4), 609-634.

Munksgaard, P. G. (2018, 2. januar). *2004, 2010 og 2018: Løkkes kamp mod ghettoer er en gammel tra­ver*: Danmarks Radio.

Nordsjællands Politi (2017). *Lokalstrategisk Analyse 2017*.

OECD (2015). *Helping immigrant students to succeed at school – and beyond.*

OECD (juli 2011). *When students repeat grades or are transferred out of school: What does it mean for education systems: PISA in Focus.*

OECD (2004). *What makes school systems perform? – Seeing school systems through the prism of PISA.*

Regeringen (2004). *Regeringens strategi mod ghettorisering*.

Regeringen (2010). *Ghettoen tilbage til samfundet - Et opgør med parallelsamfund i Danmark*.

Regeringen (2018a). *Ét Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030*.

Regeringen (2018b) *Tema 08.05.18 Læs om alle delaftalerne i opgøret med parallelsamfund*: https://www.regeringen.dk/nyheder/aftaler-om-indsats-mod-parallelsamfund/

Rigspolitiet (2017). *National Strategisk Analyse 2017*.

Rigspolitiet (2018). *Politiets tryghedsundersøgelse 2018*.

Rogne, A.F.; Andersson, E.K.; Malmberg, B.; Lyngstad, T.H. (marts 2019). *Neighbourhood Concentration and Representation of Non-European Migrants: New Results from Norway:* European Journal of Popula­tion.

Schüller, S. (2016). *Etnich enclaves and immigrant economic integration High-Quality enclave networks encourage labor market success for newly arriving immigrants*: IZA World of Labor – Evidence based policy making.

Shah, S. (2016, 1. februar). *Against the odds: How ethnic minority students are excelling at school*: The Conversation.

Skaksen, J.R. & Jensen, B. (2016). *Hvad ved vi om indvandring og integration?*: Rockwool Fondens Forskningsenhed, Gyldendal.

Small, M.L. (2016, 24. april). *American Ghetto*: The Chronicle of Higher Education.

Statens Byggeforskningsinstitut (2008). *Privat boligudlejning - Motiver, strategier og økonomi*. Ålborg Universitet.

Socialdemokratiet og Socialistisk Folkeparti (2018) *8 konkrete tiltag, der kan gøre om med parallel­samfund*: https://www.socialdemokratiet.dk/da/nyhedsarkiv/2018/1/s-og-sf-foreslaar-8-konkrete-tiltag-der-kan-goere-op-med-parallelsamfund/.

Sowell, T. (2008). *Economic facts and Fallacies*: Basic Books.

Sowell, T. (2011). *Basic Economics*:Basic Books.

Sowell, T. (2016). *Wealth, Powerty and Politics*: Basic Books.

Tamanaha, B.R. (2004). *On the Rule of Law – History, Politics, Theory*: Cambridge University Press.

The Economist (2015, 29. januar).*The Paradox of the ghetto – Unnervingly, poor children seem to fare better in poor neighbourhoods*.

The Sentencing Project (2013). *Drug-Free Zone Laws: An Overview of State Policies*: Policy brief: Drug-free zone laws.

Tieskens, K.F. & Musterd, S. (juni 2013). *Displacement and urban restructuring in Amsterdam; following relocatees after demolition of social housing*: Urban Research & Practice 6(2):194-210.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2017). *Liste over ghettoområder pr. 1. december 2017*.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018a). *Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti og Socialistisk Folkeparti om: Initiativer på boligområdet, der modvirker parallelsamfund*. *Af 9. maj 2018.*

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018b). *Afvikling af særligt belastede ghettoområder*: Fak­taark*.*

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018c). *Nye ghettokriterier:* Faktaark.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018d). *Omdannelse af ghettoområder*: Faktaark.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018e). *Ghettolisten 2018*.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018f). *Hårde ghettoområder 2018*.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018f). *Udsatte områder 2018*.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet (2018g). *Liste over ghettoområder pr. 1. december 2018.*

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016 marts). *Flygtninge bliver boende i deres første bopælskommune*: Integration i Tal, nr. 1.

Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016 september). *De fleste efterkommere går i dagtilbud*: In­tegration i Tal, nr. 3.

Udlændinge- og Integrationsministeriet & Undervisningsministeriet (2018). *Analyse af børn og efter­kommere med ikke-vestlig oprindelse*.

Undervisningsministeriet (2018). *Karakterer fra folkeskolens afgangseksamen 2017/2018.*

Østjyllands Politi (2017). *Lokalstrategisk Analyse 2017*.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018a). *Opvækst i ghettoområder*: Økonomisk Analyse nr. 29.

Økonomi- og Indenrigsministeriet (2018b). *Parallelsamfund i Danmark*: Økonomisk Analyse nr. 30.

1. Regeringen, 2018a: 4. [↑](#footnote-ref-1)
2. Andersen, 2015: 116-117. [↑](#footnote-ref-2)
3. Andersen, 2015. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kjær, 1996: 41-42. [↑](#footnote-ref-4)
5. Regeringen, 2018a. [↑](#footnote-ref-5)
6. Tamanaha, 2004: 93, 94. [↑](#footnote-ref-6)
7. Højesteret afgjorde i 2006, at det ikke var ekspropriation, at visse kommuner fik adgang ret til at pålægge almene boligafdelinger salg af lejligheder til beboerne, idet almene boligafdelinger modtog omfattende offentlig støtte og var underlagt betydelig offentlig regulering. Overtagelse af hele boligafdelinger og tvangsflytning af beboerne er dog et mere vidtgående indgreb, som ikke har været forelagt højesteret. [↑](#footnote-ref-7)
8. Dahl, 2018. [↑](#footnote-ref-8)
9. BT, 2018. [↑](#footnote-ref-9)
10. Socialdemokratiet og SF, 2018. [↑](#footnote-ref-10)
11. Berlingske, 2018. [↑](#footnote-ref-11)
12. Alba, 2015: 74-80 og 81-86. [↑](#footnote-ref-12)
13. Alba, 2015: 68 og Kaplan, 2014: 185. [↑](#footnote-ref-13)
14. Geografforbundet, 2015: 10. [↑](#footnote-ref-14)
15. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018c. [↑](#footnote-ref-15)
16. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018g. [↑](#footnote-ref-16)
17. Haandrikman, 2018. [↑](#footnote-ref-17)
18. https://sv.wikipedia.org/wiki/Rosengården [↑](#footnote-ref-18)
19. Nabolagseffekten bygger på en teori om en årsagssammenhæng fra ghetto til negativ adfærd. Ghettoeffekten i den statistiske analyse er ikke på forhånd bundet til en bestemt årsagssammenhæng. [↑](#footnote-ref-19)
20. Kaplan, 2014: 258-260. [↑](#footnote-ref-20)
21. Kaplan, 2014: 258-260. [↑](#footnote-ref-21)
22. Collier, 2013: 69-78 og 88-96. [↑](#footnote-ref-22)
23. Schüller, 2016. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sowell, 2016: 273-305 og Geary, 2015. [↑](#footnote-ref-24)
25. Sowell, 2008: LoC 468-632. [↑](#footnote-ref-25)
26. Alba, 2015: 91-92 og Sowell, 2011: 135-154. [↑](#footnote-ref-26)
27. Alba, 2015: 81. [↑](#footnote-ref-27)
28. Se bilag 3. for en detaljeret gennemgang af de anvendte statistiske metoder. [↑](#footnote-ref-28)
29. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2017. [↑](#footnote-ref-29)
30. I de efterfølgende tabeller vil middelværdierne for de individer, der bor uden for en ghetto i 2017, være udregnet for et ti pct. udtræk af alle individer, der ikke bor i en ghetto i 2017. Dog bruger vi fuldt udtræk, når vi udregner middelværdier for asylmodtagere og individer, der i 2002 boede i en ghetto. [↑](#footnote-ref-30)
31. Vi matcher på køn, indvandre-efterkommer type, oprindelsesland, alder og antal år i Danmark. [↑](#footnote-ref-31)
32. I litteraturen kaldes dette average treatment effect on the treated (ATT). [↑](#footnote-ref-32)
33. Det er muligt, at nogle asylmodtagere er flyttet fra den anviste bolig til en ghetto inden for kommunen. Vi antager, at dette flyttemønster har været begrænset, idet mange asylmodtagere har fået bolig i kommuner uden ghettoer. Efter tre år bor ifølge tal fra Udlændinge- og Integrationsministeriet 4/5 af flygtningene fortsat i den kommune, som de blev visiteret til. Hovedparten af dem, som flytter bopælskommune, har fået arbejde. (Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2016 marts). Efter 2019 kan kommunerne ikke anvise asylmodtagere boliger i udsatte områder og ghettoer. [↑](#footnote-ref-33)
34. Danmarks Almene Boliger, u.å. [↑](#footnote-ref-34)
35. Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018a. [↑](#footnote-ref-35)
36. https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=29445&sid=indv2018 [↑](#footnote-ref-36)
37. Krak, 2016. [↑](#footnote-ref-37)
38. Krak, 2016: 22. [↑](#footnote-ref-38)
39. Rigspolitiet, 2018. [↑](#footnote-ref-39)
40. Politiets definition af særligt udsatte områder er ikke identisk med lejelovens definition af et ghettoområde. [↑](#footnote-ref-40)
41. Københavns Vestegns Politi, 2017. [↑](#footnote-ref-41)
42. Damm, 2009. [↑](#footnote-ref-42)
43. Damm, 2014. [↑](#footnote-ref-43)
44. CEPOS har set på individer og deres børn, som i 2002 boede i et af de ghettoområder, der i 2017 var på Boligministeriets ghettoliste. [↑](#footnote-ref-44)
45. Kraks Fond Byforskning, 2016. [↑](#footnote-ref-45)
46. Kraks Fond Byforskning, 2016: 30. [↑](#footnote-ref-46)
47. Kraks Fond Byforskning, 2016: 32-37. [↑](#footnote-ref-47)
48. Andersen, 2015. [↑](#footnote-ref-48)
49. Andersen, 2015: s. 33. [↑](#footnote-ref-49)
50. Andersen, 2015: s. 13. [↑](#footnote-ref-50)
51. Miltenburg m.fl., 2018. [↑](#footnote-ref-51)
52. Tieskens & Musterd, juni 2013. [↑](#footnote-ref-52)
53. Landsbyggefonden, 2018b. [↑](#footnote-ref-53)
54. Rogne m.fl., marts 2019: 10-11. [↑](#footnote-ref-54)
55. Statens Byggeforskningsinstitut, 2018: 84-90 og 109. [↑](#footnote-ref-55)
56. Udlændinge- og Integrationsministeriet, september 2016. [↑](#footnote-ref-56)
57. OECD, 2011. [↑](#footnote-ref-57)
58. Sowell, 2016: 249-272. [↑](#footnote-ref-58)
59. The Sentencing Project, 2013. [↑](#footnote-ref-59)
60. https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/levevilkaar/kriminalitet/tilbagefald-til-kriminalitet. [↑](#footnote-ref-60)
61. Rogne m.fl., marts 2019: 10-11. [↑](#footnote-ref-61)
62. Andersen, 2015: 37-38. [↑](#footnote-ref-62)
63. OECD, 2004: 66-67. [↑](#footnote-ref-63)
64. Densley, 2013: 110-132. [↑](#footnote-ref-64)
65. Ash, 10. november 2016. [↑](#footnote-ref-65)
66. Bilefsky, 7. februar 2017. [↑](#footnote-ref-66)
67. Europol, 2017. [↑](#footnote-ref-67)
68. Rigspolitiet, 2018. [↑](#footnote-ref-68)
69. Kjær, 1996. Regeringen, 2004. Regeringen, 2010. Regeringen, 2018. [↑](#footnote-ref-69)
70. Regeringen henviser i ghettostrategien til, at flere arbejdsmarkedstiltag som kontanthjælpsloftet, 225-timersreglen, integrationsydelse og trepartsaftale om integration skal ses i sammenhæng med den nye ghettostrategi. Regeringen, 2018a: 33-34. [↑](#footnote-ref-70)
71. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018c. [↑](#footnote-ref-71)
72. Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018d, e og f. [↑](#footnote-ref-72)
73. Landsbyggefonden, 2018a. [↑](#footnote-ref-73)
74. Vi har samlet alle lande med mindre end 100 individer i en gruppe. Grunden til denne beslutning er, at hvis der f.eks. kun er to individer, der kommer fra et specifikt land, så kan vi have problemer med at finde tvillinger til disse individer. [↑](#footnote-ref-74)
75. For alle modeller vi betragter, der har vi brugt en Kolmogorov-Smirnov test til at undersøge om aldersfordelingen er den samme for ghettobeboerne og ikke-ghettobeoerne er den samme. P-værdierne er udregnet på baggrund af 1000 bootstrap stikprøver. Vi finder, at aldersfordelingerne er den samme for ghettobeboere og ikke-ghettobeboerne i den matchede stikprøve. Altså har vi ikke problemer med at finde “alders”-tvillinger. Dette ses også af, at den gennemsnitlige alder stort set er den samme for ghettobeboere og ikke-ghettobeboere. Herudover er standardafvigelsen på forskellen i de to aldersgennemsnit lille. [↑](#footnote-ref-75)
76. For individer, der er født i Danmark, sætter vi antal år i Danmark til et fast tilfældigt tal, 0 for at være konkrete. Den valgte værdi påvirker ikke vores resultater, da vi matcher eksakt på indvandre-efterkommer type. [↑](#footnote-ref-76)
77. Et meget populært alternativ til at matche direkte på en række variable er at matche på den estimierede “propensity scores”, der angiver sandsynligheden for f.eks. at bo i ghetto givet visse individkarakteristika. I King & Nielsen (fortcomming) argumenteres der kraftigt i mod at matche på den estimerede propensity score. Forfatterne anbefaler i stedet for at matche direkte på de relevante individkarakteristika. Denne anbefaling følger vi i dette papir. [↑](#footnote-ref-77)