

# CEPOS GHETTOLOVENE BYGGER IKKE PÅ VIDEN

19-02-2020

AF JENS LØGSTRUP OG ANALYSECHEF OTTO BRØNS-PETERSEN (MOBIL: 20 92 84 40)

## 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 sprogrprøve 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 udlændinge-loven 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> Regeringen, 2018a: 4.

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 spørgsmålstejn 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.<sup>2</sup> 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

---

<sup>2</sup> Andersen, 2015: 116-117.

landet i 9.000 boligområder med i gennemsnit 600 indbyggere.<sup>3</sup> 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 debattemne. 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 rødskjoldregering 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.<sup>4</sup> Rødskjoldregeringen 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. Navnlige 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:<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Andersen, 2015.

<sup>4</sup> Kjær, 1996: 41-42.

<sup>5</sup> Regeringen, 2018a.

- a. *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.
- b. *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.
- c. *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.
- d. *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.
- e. *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.<sup>6</sup> 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 sprogpøve for at komme i 1.

---

<sup>6</sup>Tamanaha, 2004: 93, 94.

klasse, mens børn i andre bydele ikke skal det. Tvangsflytninger, ekspropriation af almene boligafdelinger<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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.<sup>12</sup> En total fjernelse af ghettoer er således kun mulig med meget drastiske midler.

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dahl, 2018.

<sup>9</sup> BT, 2018.

<sup>10</sup> Socialdemokratiet og SF, 2018.

<sup>11</sup> Berlingske, 2018.

<sup>12</sup> Alba, 2015: 74-80 og 81-86.

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 ghetto-begreb, 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup> Derfor fokuserer ghetto-begrebet 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 sonderer 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.<sup>15</sup>

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

---

<sup>13</sup> Alba, 2015: 68 og Kaplan, 2014: 185.

<sup>14</sup> Geografforbundet, 2015: 10.

<sup>15</sup> Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018c.

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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> Rosengården i Malmø har eksempelvis knap 24.000 indbyggere, hvoraf 86 pct. har udenlandsk baggrund.<sup>18</sup>

## 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<sup>19</sup>) Dvs. antagelser om sammenhæng mellem et områdes fysiske udformning, beboersammensætning og omfanget af problemer med ringe uddannelse, arbejdsløshed, lav indkomst og kriminalitet.<sup>20</sup> Her er fire indflydelsesrige teorier om sociale processer i ghettoer:<sup>21</sup>

*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.

---

<sup>16</sup> Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018g.

<sup>17</sup> Haandrikman, 2018.

<sup>18</sup> <https://sv.wikipedia.org/wiki/Rosengården>

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> Kaplan, 2014: 258-260.

<sup>21</sup> Kaplan, 2014: 258-260.



*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 indvandrerne kulturelle baggrund er fra modtagerlandets kultur, jo langsommere vil denne absorbering finde sted.<sup>22</sup>

*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 grønhandlere, 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.<sup>23</sup>

*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

---

<sup>22</sup> Collier, 2013: 69-78 og 88-96.

<sup>23</sup> Schüller, 2016.

af at vokse op i familier, hvor voksne ikke arbejder. Det bidrager til dårlige skolepræstationer og kriminalitet.<sup>24</sup>

*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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

## 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.<sup>27</sup> 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.

---

<sup>24</sup> Sowell, 2016: 273-305 og Geary, 2015.

<sup>25</sup> Sowell, 2008: LoC 468-632.

<sup>26</sup> Alba, 2015: 91-92 og Sowell, 2011: 135-154.

<sup>27</sup> Alba, 2015: 81.

## GHETTOEFFEKTEN

Dette notat bruger registerdata fra Danmarks Statistik for 2017 til at analysere effekten af at bo i en ghetto.<sup>28</sup> Notatet ser på de 22 boligområder, som var på Transport-, Bygnings- og Boligministeriets ghettoliste i december 2017.<sup>29</sup> 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<sup>30</sup>.

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.<sup>31</sup> 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

---

<sup>28</sup> Se bilag 3. for en detaljeret gennemgang af de anvendte statistiske metoder.

<sup>29</sup> Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2017.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Vi matcher på køn, indvandre-efterkommer type, oprindelsesland, alder og antal år i Danmark.

som følge af at bo i en ghetto, når der korrigeres for baggrund.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup> 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 asylmodtagere 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 indvandrere. 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:

---

<sup>32</sup> I litteraturen kaldes dette average treatment effect on the treated (ATT).

<sup>33</sup> 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.

**Tabel 1: Ghettoeffekt inden for undervisning målt på gennemsnit i karakterne i matematik og dansk i 9. klasse i 2017**

	Udtræk af elever uden for ghettoer	Elever fra ghettoer	Ghettoeffekt 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 uddannelsesniveautet 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.<sup>34</sup>

Økonomi- og Indenrigsministeriet offentliggjorde i 2018 en analyse af de tre største hårde ghettoområder: Gellerupparken, Vollsmose og Tingbjerg.<sup>35</sup> 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.

---

<sup>34</sup> Danmarks Almene Boliger, u.å.

<sup>35</sup> Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2018a.

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 1 Ghettoeffekt vedrørende kriminalitet**

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

Anm: [1] Størstedelen af dommene omfatter overtrædelser af færdselsloven<sup>36</sup>.

\*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

<sup>36</sup> <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/GetPubFile.aspx?id=29445&sid=indv2018>

insignifikante for asylmodtagere, er der en vis indikation af, at de signifikante ghettoeffekter for hele populationen er drevet af selektion ind i ghettoen.

**Tabel 2 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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup> 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.<sup>39,40</sup> 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

<sup>37</sup> Krak, 2016.

<sup>38</sup> Krak, 2016: 22.

<sup>39</sup> Rigspolitiet, 2018.

<sup>40</sup> Politiets definition af særligt udsatte områder er ikke identisk med lejelovens definition af et ghettoområde.



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.

Politikredsens 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.<sup>41</sup>

## 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 helårsmottagere 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 3 Ghettoeffekten vedrørende offentlig forsørgelse**

	Udtræk af beboere uden for ghettoer	Beboere i ghettoer	Ghettoeffekt i pct.
Pct. af borgere mellem 17-66 år, der er helårsmottager 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.

<sup>41</sup> Københavns Vestegns Politi, 2017.

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	Ghettoeffekt 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.<sup>42,43</sup> 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.

<sup>42</sup> Damm, 2009.

<sup>43</sup> Damm, 2014.

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 beboere 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.<sup>44</sup> Ghattobeboere 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.

---

<sup>44</sup> CEPOS har set på individer og deres børn, som i 2002 boede i et af de ghettoområder, der i 2017 var på Boligministeriets ghettoliste.

**Table 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 helårsmottager 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 fraflytningsmønstret 1986-2013 i de boligområder, som i 2014 var på lejelovens ghettoliste.<sup>45</sup> Flyttemønstret 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.<sup>46</sup> 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

<sup>45</sup> Kraks Fond Byforskning, 2016.

<sup>46</sup>Kraks Fond Byforskning, 2016: 30.

fået flere domme, end dem der flyttede fra ghettoer. Mest markant har tilflyttere i højere grad end fraflyttere haft anden etnisk oprindelse end dansk.<sup>47</sup>

### *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 social mobilitet 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.<sup>48</sup> 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.

---

<sup>47</sup>Kraks Fond Byforskning, 2016: 32-37.

<sup>48</sup> Andersen, 2015.

etniske minoriteter til kun at være en syvendedel i områder med mere end 70 pct.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

## 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 ghattobefolkningens 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 ghattobeboers 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,

---

<sup>49</sup> Andersen, 2015: s. 33.

<sup>50</sup> Andersen, 2015: s. 13.

ikke klarer sig bedre end dem, som bliver boende i ghettoområder.<sup>51</sup> 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.<sup>52</sup> 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.<sup>53</sup>

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.<sup>54</sup>

*Boliganvisning.* Den mulige ghettoeffekt i forhold til uddannelse, kriminalitet og offentlig forsørgelse berettiger til politisk fokus på bosætningsmønstret 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.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> Miltenburg m.fl., 2018.

<sup>52</sup> Tieskens & Musterd, juni 2013.

<sup>53</sup> Landsbyggefonden, 2018b.

<sup>54</sup> Rogne m.fl., marts 2019: 10-11.

<sup>55</sup> Statens Byggeforskningsinstitut, 2018: 84-90 og 109.



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 tre-årige 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.<sup>56</sup> 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

---

<sup>56</sup> Udlændinge- og Integrationsministeriet, september 2016.

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.<sup>57</sup> For den symbolpolitiske del så er der hårdt balance mellem tilskyndelse til at tilegne sig dansk sprog og kultur og så tvang, der forstærker de ikke-vestlige indbygges opfattelse af sig selv som værende alt andet end danske. Der er en lang liste over lande, hvor det ikke har været muligt at opretholde en sådan balance.<sup>58</sup>

*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 straffzoner 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 straffzoner har i flere årtier været anvendt i USA, hvor mange stater har zoner med skærpede straffe for forskellige forbrydelser – typisk overtrædelser af narkotikalogivningen. De særlige straffzoner har bidraget til USA's meget store fængselsbefolkning med massiv overvægt af minoriteter og fattige fra ghettoområder.<sup>59</sup> Fængsler er dyre, og mange fængslede, især unge, begår ny kriminalitet efter løsladelse.<sup>60</sup>

## 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 prædikamentet 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

---

<sup>57</sup> OECD, 2011.

<sup>58</sup> Sowell, 2016: 249-272.

<sup>59</sup> The Sentencing Project, 2013.

<sup>60</sup> <https://www.dst.dk/da/Statistik/emner/levevilkår/kriminalitet/tilbagefald-til-kriminalitet>.

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 succeser 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.<sup>61</sup> 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

---

<sup>61</sup> Rogne m.fl., marts 2019: 10-11.

efterkommere.<sup>62</sup> 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 forfrekvensen 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 lære 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<sup>63</sup>, 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.

---

<sup>62</sup> Andersen, 2015: 37-38.

<sup>63</sup> OECD, 2004: 66-67.

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:

- a. *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.<sup>64</sup> Danmark kan inspireret af hollandske erfaringer udbygge systemet med elektroniske fodlænker massivt.<sup>65,66</sup> 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.
- b. *Liberalisering af narkotikamarkedet*. Handel med narkotika er en milliardindustri og den væsentligste indtægtskilde for kriminelle bander.<sup>67</sup> 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.
  - i. *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

---

<sup>64</sup> Densley, 2013: 110-132.

<sup>65</sup> Ash, 10. november 2016.

<sup>66</sup> Bilefsky, 7. februar 2017.

<sup>67</sup> Europol, 2017.

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.

- c. *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 %.<sup>68</sup> Denne styrkeposition bør udnyttes gennem mere synlig tilstedeværelse i de områder, hvor kriminaliteten er højst.

---

<sup>68</sup> Rigspolitiet, 2018.

## Bilag 1. Hovedpunkter i ghettostrategierne fra 1993, 2004, 2010 og 2018.<sup>69</sup>

	<b>Nyrup 1993:</b>	<b>Fogh 2004:</b>	<b>Løkke I 2010:</b>	<b>Løkke II 2018:</b>
	<b>Handlingsplan fra regeringens byudvalg</b>	<b>Regeringens strategi mod ghettoisering</b>	<b>Ghettoerne tilbage til samfundet - Et opgør med parallelsamfund i Danmark</b>	<b>Et Danmark uden parallelsamfund – Ingen ghettoer i 2030</b>
<b>Boliger og boligområder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Helhedsplaner for boligområder.</li> <li>• Flere fritidstilbud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Styrket frivillig social indsats.</li> <li>• Salg af almene boliger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pålæg om helhedsplaner.</li> <li>• Strategisk nedrivning af boligblokke.</li> <li>• Øget salg af almene boliger.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Statslig godkendelse af helhedsplaner – højst 40 % almene boliger i hårde ghettoområder.</li> <li>• Afvikling af hårdeste ghettoområder.</li> </ul>
<b>Bosættelse og boliganvisning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stærkere kommunal styring af boliganvisning.</li> <li>• Fælles kommunal boliganvisning til almene boliger i hovedstadsområdet.</li> <li>• Flere private boliger skal bruges til boligsoziale opgaver.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre mulighed for at afvise boligsøgende modtagere af kontanthjælp i de mest udsatte områder.</li> <li>• 100 % kommunal anvisningsret i problemramte områder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stop for anvisning af flygtninge til udsatte områder og ikke-EØS-borgere til ghettoområder.</li> <li>• Flyttetilskud til beboere i ghettoer.</li> <li>• Fortrinsret ved boliganvisning i ghettoer for ressourcestærke personer.</li> <li>• Skærpelse af krav til passende bolig ved familiesammenføring.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nedsat kontanthjælp ved flytning til hårdeste ghettoområder.</li> <li>• Obligatorisk anvendelse af beskæftigelse og uddannelse som kriterie ved udlejning af almene boliger i udsatte områder.</li> </ul>
<b>Daginstitutioner</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tilskud til flygtningebørns optagelse i daginstitutioner.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligatorisk daginstitution for børn som mangler sprogstimulering.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obligatorisk daginstitution for børn i udsatte boligområder.</li> <li>• Daginstitutioner må højst optage 30 % børn fra udsatte områder.</li> </ul>
<b>Uddannelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bedre fordeling af elever.</li> <li>• Indvandrersprog som valgfag.</li> <li>• Flere to-kulturelle lærere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indsamling af erfaringer fra skoler med mange tosprogede som har succes.</li> <li>• Lektiehjælpsordninger i udsatte områder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mulighed for ikke-geografisk sammenhængende skoledistrikter.</li> <li>• Skærpet tilsyn med skoler i udsatte områder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sprogprøve for at komme i 1. klasse.</li> <li>• Lukning af dårligste skoler.</li> <li>• Kontant belønning til kommuner med integrationssucces.</li> </ul>
<b>Arbejdsmarked</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puljer og projekter til fremme af indvandreres beskæftigelse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Private erhverv i almene boliger i ghettoer.</li> <li>• Mentorordninger for etniske iværksættere.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stramning af kontanthjælp for ægtefæller.</li> <li>• Reduktion i boligstøtte ved manglende rådighedsforpligtelse.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Økonomisk belønning til kommuner for ekstra ikke-vestlige indvandrere og efterkommere i beskæftigelse.<sup>70</sup></li> </ul>

<sup>69</sup> Kjær, 1996. Regeringen, 2004. Regeringen, 2010. Regeringen, 2018.

<sup>70</sup> 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.



<b>Kriminalitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Oprettelse af væresteder.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aktivering af ledige forældre i natteravne eller sportsklubber.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Handlingsplan for politiets indsats i ghettoer.</li> <li>• Nyligt straffede må ikke bo i ghettoer.</li> <li>• Udvidet adgang til tv-overvågning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Skærpet strafzoner.</li> <li>• Kriminelle kan nægtes at bo i udsatte områder.</li> <li>• Udsættelse af bolig for kriminalitet i boligområde.</li> </ul>
---------------------	---	---	--	--

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.

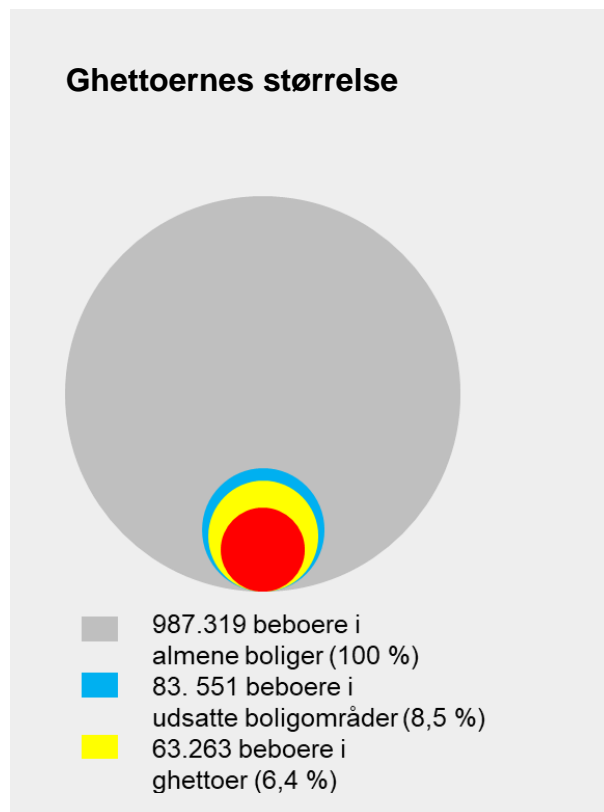
På baggrund af "Ghettoerne tilbage til samfundet" indgik VK-regeringen i 2010 forlig med Dansk Folkeparti. Det indførte en paragraf i lejeloven, hvorefter boligministeren hvert år udarbejder en ghettoliste. Listen gælder for fysisk sammenhængende almene boligafdelinger med mindst 1.000 beboere. Kriterierne 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.<sup>71</sup>

<sup>71</sup> Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018c.

Transport-, Bygnings- og Boligministeriet offentliggjorde den 1. december 2018 en ghettoliste efter ovenstående definition.<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup>



### 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.

---

<sup>72</sup> Transport-, Bygnings- og Boligministeriet, 2018d, e og f.

<sup>73</sup> Landsbyggefonden, 2018a.

### 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<sup>74</sup>, indvandre-efterkommer type og køn, mens vi ikke matcher eksakt på alder<sup>75</sup> og antal år i Danmark<sup>76</sup>. Vi antager, at disse variable er nok til at undgå problemer med det selektionsbias<sup>77</sup>. 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.

---

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.

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-ghettobeboerne 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.

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.

77 Et meget populært alternativ til at matche direkte på en række variable er at matche på den estimerede "propensity scores", der angiver sandsynligheden for f.eks. at bo i ghetto givet visse individkarakteristika. I King & Nielsen (fortcoming) 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.

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 helårsmottager 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 helårsmottager 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	
<b>Forskning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indsats mod ghettoer og udsatte områder bør have et klart forskningsgrundlag.</li> </ul>
<b>Ophold</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Indvandring af arbejdstagere skaber færre ghettoer end indvandring af flygtninge.</li> </ul>
<b>Arbejdsmarked</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kontanthjælp, integrationsydelse mv. skal tage hensyn til etnisk økonomi og ikke være højere end det kan betale sig at arbejde.</li> <li>• Arbejdsmarkedets parter bør indføre indslusningsløn, så den sociale mobilitet ud af ghettoerne øges.</li> </ul>
<b>Boliger og boligområder</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afskaf helhedsplaner og tvangsflytninger – boligselskaber og kommuner bør selv stå for byudvikling.</li> <li>• Almene boligafdelinger bør helt eller delvist kunne sælges, idet mange almene boliger bidrager til dannelse af ghettoer.</li> </ul>
<b>Bosættelse og boliganvisning</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Åbne boligmarkedet for borgere med ikke-vestlig baggrund ved at afskaffe omkostningsbestemt husleje og unødige restriktioner på byggeri af udlejningsboliger.</li> <li>• Uddannelse og arbejde er vigtigere end valg af bopæl. Derfor bør begrænsninger på bosættelse i ghettoer og udsatte områder lempes.</li> <li>• Indfør et tilskud til borgere på offentlig forsørgelse, som fraflytter en hård ghetto.</li> </ul>
<b>Daginstitutioner</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Afskaf tvungen daginstitution for børn fra udsatte områder.</li> <li>• Beløn daginstitutioner for større optag af elever med ikke-vestlig baggrund.</li> </ul>
<b>Uddannelse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Luk dårligst præsterende skoler og overlad dem til private operatører.</li> <li>• Giv skoleledere større ledelsesret.</li> <li>• Beløn skoler for større optag af elever med ikke-vestlig baggrund.</li> </ul>
<b>Kriminalitet</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lighed for loven – afskaf zoner med skærpet straf.</li> <li>• Færre fængselsstraffe, men udstrakt brug af elektronisk fodlænke. Hollandske erfaringer viser det virker.</li> <li>• Legaliser hash og fratag banderne deres største indkomstkilde.</li> <li>• Mere lokalpoliti.</li> </ul>

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 market outcomes: Evidence from quasi-random neighborhood assignment of immigrants:* Journal of Urban Economics 79 side 135 -166.

Danmarks Almene Boliger (u.å.). *Eksplisiv 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 Ethnography 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.*  
CEPOS · Landgreven 3, 3. · 1301 København K · +45 33 45 60 30 · [www.cepos.dk](http://www.cepos.dk)

- 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). *Segregering 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 Relocates' Housing Opportunities and Socioeconomic Outcomes*: Housing Policy Debate 28 (4), 609-634.
- Munksgaard, P. G. (2018, 2. januar). *2004, 2010 og 2018: Løkkets kamp mod ghettoer er en gammel trav*: 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 ghettoisering*.
- 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, Poverty 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*.