



GIS SOM BESLUTNINGSSTØTTESYSTEM I FORBINDELSE MED PLACERING AF FLYGTNINGE



Niels Lundbye-Christensen
Jammerbugt Kommune,
nlc@jammerbugt.dk



Line Hvingel
COWI
lthv@cowi.dk

Kommunerne har en fælles udfordring: Hvordan huser vi de mange flygtninge, der kommer til landet? Der forventes 17.000 flygtninge til Danmark i løbet af 2016.

Det er ikke ligegyldigt, hvor de mange flygtninge kommer til at bo. Det er helt afgørende, at de ikke bliver koncentreret i ghettoer, for det skaber en dårlig kontakt til det danske samfund og øger risikoen for parallelsamfund.

Jammerbugt Kommune og COWI præsenterer i artiklen arbejdet med at udvikle et GIS-baseret beslutningsstøttesystem, som kan hjælpe politikere og forvaltning med at træffe gode løsninger, der kan understøtte en bæredygtig planlægning ift. integration af nye tilflyttere baseret på stedbundne såvel som statistiske oplysninger.

Keywords: geodata, geografiske informationssystemer, GIS, sociodemografiske analyser

Næsten alle kommuner i Danmark har en fælles udfordring: Hvordan huser vi de mange flygtninge, der i øjeblikket kommer til landet? Der forventes 17.000 flygtninge til Danmark i løbet af 2016.

Det er ikke ligegyldigt, hvor de mange flygtninge kommer til at bo. Det er helt afgørende, at de ikke bliver koncentreret i ghettoer, for det skaber en dårlig kontakt til det danske samfund og øger risikoen for parallelsamfund. Der er store sociale problemer i landets ghettoer, og dobbelt så mange beboere som i andre almene boligområder føler sig truet og chikaneret, hvilket også af regeringen anføres som grund til, at de ikke kunne støtte

forslaget om at etablere egentlige flygtninge-landsbyer.

Regeringens ønske er, at flygtninge ikke klumpes sammen i "egne landsbyer", men fordeles i hele landet, så de kan bo blandt almindelige danskere og lære om danske normer og værdier. Og så de kan komme ud på arbejdsmarkedet og bidrage til samfundet.

Regeringen foretager en central fordeling af de flygtninge, der tilkendes dansk statsborgerskab, så kommunerne har et samlet antal at forholde sig til, men de ved ikke hvornår og hvor mange af gange, der vil ankomme til kommunen.

Med topartsaftalen får kommunerne i alt en milliard kroner til at løse opgaverne. Der er blandt andet afsat 640 mio. kr. til at etablere små almene familieboliger med en billig husleje, som kommunerne har mulighed for at målrette til flygtninge.

Regeringen opfordrer nu kommunerne til at tænke kreativt.

Flere borgmestre melder ud, at flygtninge bør placeres i landsbysamfund, blandt andet for at gavne integrationen, men også fordi flygtninge kan redde landsbyerne fra at sygne hen.

KAN PLACERING AF FLYGTNINGE OG HENSYGNENDE BYER VÆRE DÉR, HVOR 1+1 ER MERE END 2?

På det seneste er de nordjyske kommuner begyndt at italesætte det samme, altså ideen om, at nye flygtningefamilier kan være med til at afhjælpe landsbydød, jf. avisartikler i Nordjyske.

"En række borgerinitiativer har sat ønsket om flygtninge på dagsordenen i landsbyer i flere kommuner" (Nordjyske, 22.feb,2016)

"Borgmester: Flygtningebørn skal redde de små skoler" (Nordjyske, 4. april 2016)

COWI medvirker i en Europæisk projektansøgning, som handler om at undersøge om bosætning af flygtninge kan medvirke til at skabe liv i 'de trængte udkanter'. Projektets titel er: Regenerating Shrinking European Regions (REGEN) og projektets

partnere er Luleå University of Technology (S), Aalborg University (DK), University of Naples "Federico II" (I), COWI, Haparanda Municipality (S), Luleå Municipality (S), S. Angelo dei Lombardi Municipality (I) samt Hjørring Kommune (DK).

Projektet er ikke for alvor løbet i gang i endnu, men COWI har valgt at gå med i projektet, blandt andet på grund af nogle spændende ideer, som prøves af i Sverige i øjeblikket.

Et af projektets kernepunkter er at

"... developing a process and a smart planning support system to help identify, at the regional and national scales, those shrinking towns and regions that have the potential to grow. Our hypothesis is that European shrinking towns and regions are characterized by different socio-spatial-economic processes that, if well understood, could help prioritizing investments for urban and economic regeneration"

Det er vigtigt, at der ikke tages en forsimplet tilgang til problematikken ud fra en tro på, at alt kan måles og vejes og sættes op på en formel. Alle byer vil være formet og karakteriseret ud fra forskellige dynamikker, livsbaner, samfundsudvikling (lokalt som globalt) og ikke mindst ud fra den (lokale) økonomiske formåen og de lokale ildsjæle. Dette er nærmere behandlet i (Cortese et al, 2014; Bernt et al, 2014; Rizzo, 2016).

Alligevel vurderes det som muligt at identificere nogle faktorer, der kan udpege landsbyer under pres og landsbyer med potentiale til, om ikke vokse så at 'overleve'. Projektet går et skridt videre, idet det også analyserer de drivere, der er medvirkende til henholdsvis affolkning og vækst med fokus på det lokale.

I forhold til den konkrete analyse gennemført i Jammerbugt, har vi ladet os inspirere af ideen om at kunne identificere landsbyernes 'potentialer' eller *robusthed*, som vi har valgt at kalde det i vores analyse.

Den gennemførte analyse i Jammerbugt er et indledende skridt i retning af at planlægge for

bosætningen af flygtninge. Med analysen tilvejebringes en kortlægning, der kan bruges som beslutningsgrundlag for den videre proces. Hvis vi havde haft mere tid, ville vi gerne have koblet mere af plan-processen på, for det er vigtigt at tænke hele processen til ende, med brugerinddragelse og borgerinddragelse i bred forstand for at komme i mål med planlægningen. Havde vi haft mulighed for at arbejde mere med hele planlægningsprocessen, er det meget inspirerende, hvordan man i Sverige har grebet udfordringen med bosætning af flygtninge og skabt synergi i forhold til de hensygnende landsbyer, blandt andet gennem oprettelsen af aktieselskaber, der opkøber gamle, forfaldne huse og sætter dem i stand med hjælp fra flygtninge fra nærliggende asylcentre.

EN IDE PRØVES AF

Vi betragter kortlægning som basis for en god planlægning. Kommunerne ved, hvor mange flygtninge de får anvist, men de ved ikke 'hvornår' og 'hvor mange' flygtninge af gangen, der ankommer. Uden et godt planlægningsværktøj bliver løsningen ofte ensidigt fokuseret på, hvor der er

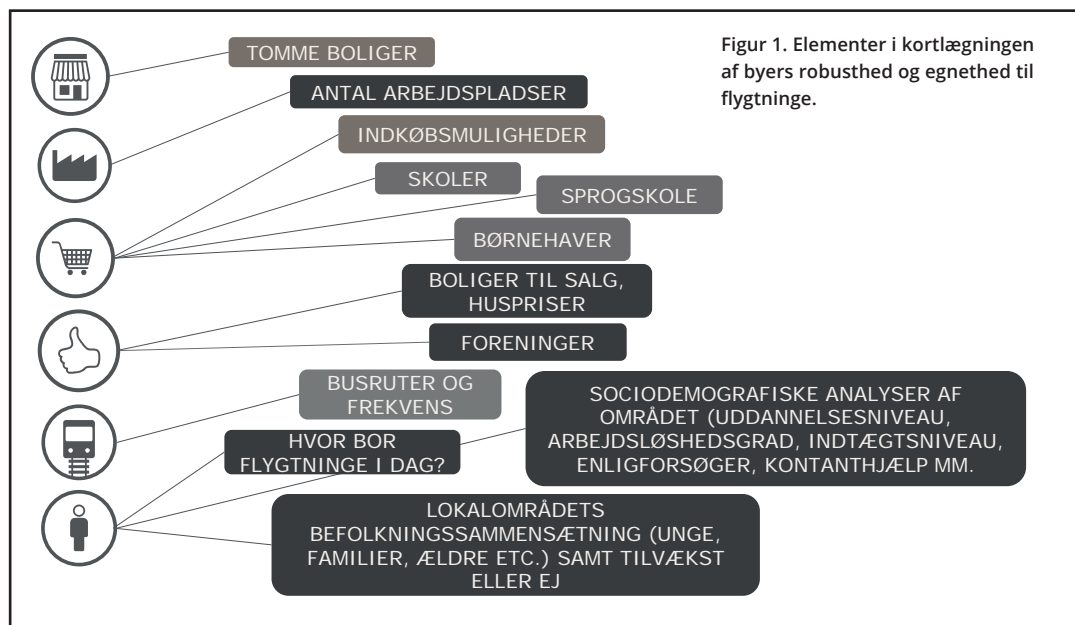
tomme boliger. Og dette kan ofte også være baseret på en lokal stedbunden viden/formodning om forholdene frem for et mere reelt dækkende billede.

Viden om de tomme boliger er en nødvendig viden, men i forhold til flygtninge vil der være mange andre faktorer, der også kan have betydning. Det være sig adgang til offentlig transport, til skoler, institutioner, sprogskoler, til arbejdsmarked mm.

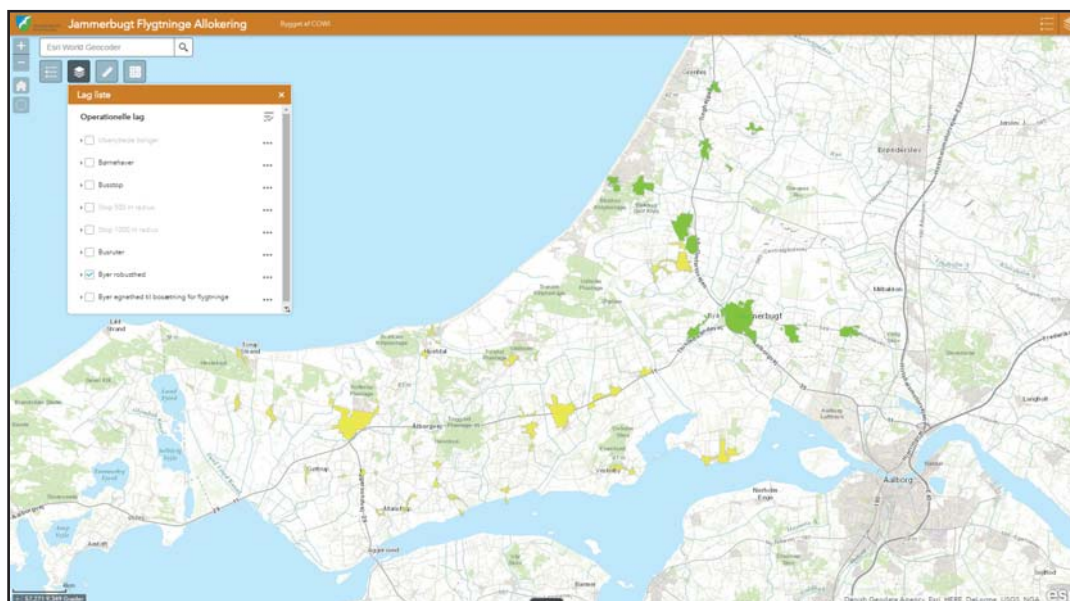
Samtidig er vi interesseret i at vide noget om *byerne*, for at kunne matche bosætningen af flygtninge med 'byer under pres'.

I praksis er byernes robusthed opstillet ved at kigge på forekomsten af

- Friskole,
 - Skole,
 - Foreninger,
 - Sportsfaciliteter
 - Lokale indkøb/dagligvarer
 - Befolkningsudvikling (tilvækst – balance – tilbagegang),
 - Befolkningssammensætning (børnefamilier – ældre),
 - Hussalg/Liggetider,
 - Indbyggernes tilknytning til arb.marked,
- Alle parametre måles på forekomsten, som



Figur 1. Elementer i kortlægningen af byers robusthed og egnethed til flygtninge.



Figur 2. Kortudsnit, der viser byernes robusthed.

vægtes indbyrdes ift. hvor stor en indikator, parameteren vurderes at være i forhold til en bys robusthed. Resultatet er en skalering i rød/gul/grøn. Hvor grøn er byer, der er robuste, og som stadig har liv i form af indkøbsmuligheder, skoler, foreningsliv, og som har en bred befolkningssammensætning. Gul er byer, hvor risikoen for affolkning er tilstede, og rød er byer, hvor kurven er knækket.

I forhold til placering af flygtninge har vi opstillet følgende kriterier som betydende:

- Sprogskole,
- Skole,
- Videregående uddannelse,
- Børnehave,
- Tomme boliger,
- Små/middelstore virksomheder (over 5 ansatte),
- Antal flygtninge i forvejen,
- Antal kontanthjælpsmodtagere
- Asylcenter

Igen er alle parametre målt på forekomsten samt vægtet indbyrdes.

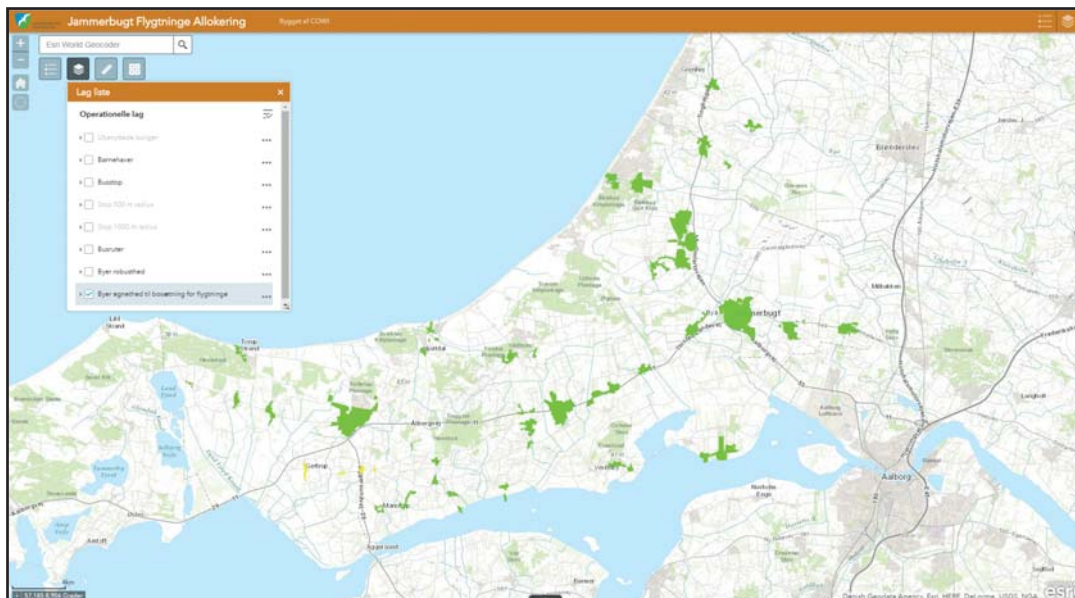
Kombinationen af en by, der i forhold til robusthed er gul, men i forhold til egnethed af flygtninge er grøn er den ideelle kombination.

Ved zoom i kortet opnås en detailviden som kan bruges ift. den faktiske placering af flygtninge.

Hvad mangler vi?

Analysen var et første forsøg, og en test på, hvor meget data kunne bære.

- Skoler, friskoler, børnehaver, sprogskole mm. var tilgængelige som punktregistreringer i de kommunale data.
- Data om asylcentre og bosætning af flygtninge har kommunen også.
- Videregående uddannelse blev fundet via desk research og geokodet.
- Foreninger blev fundet ud fra kommunens registreringer over berettigede til foreningstilskud og geokodet.
- Lokale indkøbsmuligheder blev fundet gennem CVR og geokodet.
- Data om befolkningsudviklingen og befolkningssammensætningen blev hentet ud af kommunens ledelsesinformationssystem og blev ud fra definerede kriterier medregnet med en vægtning ift. byernes robusthed.
- Information om hussalg og liggetider blev hentet via Boliga og geokodet.

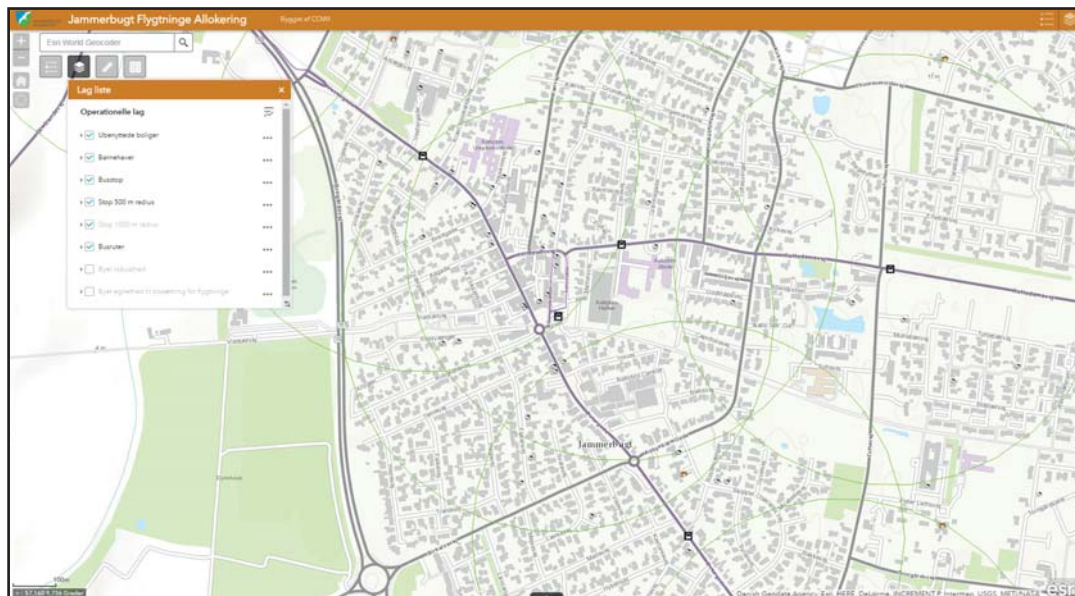


Figur 3. Kortudsnit, der viser byernes egnethed ift. flygtninge

- Busruter og frekvenser voldede en del problemer, men burde ikke i fremtiden være svære at fremskaffe.
- Nogle af de svære data at fremskaffe var de sociodemografiske data i form af indbyggernes tilknytning til arbejdsmarkedet, antallet af kontanthjælpsmodtagere, uddannelse, indkomst. Data fandtes ikke i kommunens ledelsessystem. Det vil være en mulighed at tilkøbe data, og idet kommunen ikke er for alvor er i gang med at arbejde med FLIS-data endnu, vil her også være potentiale.
- Et andet svært tilgængeligt datasæt er de tomme boliger. Boliger uden en CPR-adresse registreret er ikke nødvendigvis tomme, men kan være et fritidshus eller andet. Vi nåede ikke i denne omgang at køre registreringer op mod andre kilder, men det kunne f.eks. være udlejningsbureauer. Når registreringerne af de tomme huse er kvalitetssikrede, kommer næste udfordring at finde de huse, der ikke er ubeboelige. Data kan tilkøbes i kvadratnet, men det kræver stadig en del arbejde at nå fra denne generalisering ned på det enkelte hus.
- Endeligt rummer "arbejdsmarkedet" et stort

uforløst potentiale. Ved at kode CVR i forhold til virksomhedstype og antal ansatte vil kortlægningen kunne bruges mere aktivt ift. at matche med de kompetencer som flygtningene kommer med. Der udarbejdes jævnligt såkaldte Fremkom-analyser i Nordjylland ift. hvilke kompetencebehov og -udfordringer, der findes blandt nordjyske virksomheder og organisationer nu og fem år frem i tiden. Det er oplagt at samtænke viden herfra med nærværende analyse. Det må blive i næste udgave af analysen. Det er ligeledes nærliggende at inddrage arbejdsmarkedsbalancen.dk

Første opsætning af analysen testede også den indbyrdes vægtning, i forhold til om denne var skruet rigtig sammen. Man kan sige, at vægtningen vil aldrig være absolut objektiv. Der vil ligge et valg i vægtningen, som i dette første forsøg var baseret på ekspertviden og intuition (såkaldt "tacit knowledge"). Modellen er fremlagt for kommunen, og det er besluttet at arbejde videre med og forfine vægtningen vel vidende, at det aldrig vil blive en objektiv målestok/sandhed. Men planlægning er i sin natur også en politisk øvelse.



Figur 4. Detailinformation om de enkelte byområder

AFRUNDING

Analysen er i den nuværende form brugbar, da den giver dels et overblik, som ikke tidligere har været tilstede, og hjælper med at give en indikation af, hvor det vil være bedst at placere flygtninge.

Metoden kan overføres på andre kommuner, men også på byer, hvor den kan tænkes gennemført på bydele og være med til at understøtte en god integration af flygtninge ift. nærmiljøet og ift. arbejdsmarkedet.

Det er naturligvis vigtigt, at løsningen ikke står alene, men at det er en første skridt i en planproces. Løsningen vil derfor også kunne bruges ift. at imødekomme flygtninges ønsker og behov ifm. bosætning. Ligesom der generelt vil skulle ske en inddragelse af relevante aktører i de konkrete tilfælde for at understøtte integrationsprocessen.

I forhold til at kunne arbejde med en model for synergi mellem bosætningen af flygtninge ift. affolkning af landsbyer vil der stadig være en række lovgivningsmæssige barrierer, som vil skulle identificeres og imødegås.

REFERENCES

- Bernt, M., Haase, A., Großmann, K., Cocks, M., Couch, C., Cortese, C., & Krzysztofik, R. (2014). How does (n't) Urban Shrinkage get onto the Agenda? Experiences from Leipzig, Liverpool, Genoa and Bytom. *International Journal of Urban and Regional Research*, 38(5), 1749-1766.
- Haase et al. (2016). *Geographical information systems*, Geoforum Perspektiv, Volume 22. Geoforum Denmark. P. 23-32..
- Rizzo, A. (2016). Declining, transition and slow rural territories in southern Italy: Characterizing the intra-rural divides. *European Planning Studies*, 24(2), 231-253.