

# PROGRAMBESTYRELSENS STRATEGI MOD GHETTOISERING

STRATEGI 2005 - 2008



# Indhold

1. Sammenfatning
2. Programbestyrelsens nedsættelse, sammensætning og opgaver
3. Ghettoiseringens karakter og grundproblemer
4. Omdannelse af de monofunktionelle kvarterer og bebyggelser
5. Styring og regulering af beboersammensætningen i de mest truede områder
6. Skolegang og uddannelse
7. Beskæftigelse
8. Tryghed og naboskab
9. Effektiv organisation
10. Kommunikation
11. Investeringer i bygninger og mennesker
12. Implementering

## ANNEKS

Ghettoiseringsstrategiens implementering i de mest truede områder

## BILAG

1. Programbestyrelsens sammensætning og kommissorium
2. Statistisk beskrivelse af de truede områder

# 1. Sammenfatning

Det er Programbestyrelsens opfattelse, at der både er personlige og samfundsmæssige problemer ved og konsekvenser af opvækst og langvarigt ophold i større boligområder, der er præget af lave indkomster, manglende beskæftigelse samt afsondring fra de øvrige dele af det danske samfund. Sådanne boligområder findes spredt over landet i de fleste større provinsbyer, i København, Odense og Århus samt på den stor-københavnske vestegn. På det personlige plan indebærer opvækst i disse områder typisk svage danskundskaber, ringe tilknytning til arbejdsmarkedet og svigtende integration i samfundet. På det samfundsmæssige plan indeholder disse områder kimen til både fattigdomsfælder og udvikling af parallelsamfund med helt andre normer end de, der gælder i det øvrige danske samfund.

Det er videre Programbestyrelsens opfattelse, at disse forhold fører til et meget betydeligt samfundsmæssigt spild, der i sig selv begrunder en omfattende indsats mod ghettoisering. Men den områdebestemte indsats må suppleres med andre indsatser, der særligt retter sig mod det enkelte individs muligheder og ressourcer.

Skal indsatsen have varig gennemslagskraft, må den efter Programbestyrelsens opfattelse være bredspektret, have lang tidshorizont og føre til grundlæggende forandringer i de udsatte og truede boligområder.

Indenfor sit mandat anser Programbestyrelsen herefter følgende syv indsatsområder for de væsentligste til supplement og udfyldelse af regeringens ghettoiseringsstrategi:

- Omdannelse af de monofunktionelle kvarterer og bebyggelser
- Styring og regulering af beboersammensætningen i de mest truede områder
- Skolegang og uddannelse
- Beskæftigelse
- Tryghed og naboskab
- Effektiv organisation
- Kommunikation

På disse områder vil Programbestyrelsen i den resterende del af sin funktionsperiode (2004-2008) prioritere følgende i de udsatte og truede boligområder:

## **Omdannelse af de monofunktionelle kvarterer og bebyggelser**

- Etablering af erhvervsfunktioner
- Tilførsel af nye ejerformer, der kan fastholde de beboere, hvis beskæftigelse og

økonomiske forhold ellers tillader dem at flytte, og som kan tiltrække andre personer i beskæftigelse

- Udvikling af nye almene boligformer, herunder ved forsøg med særlig klassificering af boliger som eksempelvis seniorboliger eller studieboliger
- Fysisk opgradering i form af tidsmæssig ajourføring af bebyggelserne
- Nedrivning - eksempelvis i nedslidte boligmasser, hvor investeringer ikke kan betale sig

#### **Styring og regulering af beboersammensætningen i de mest truede områder**

- Øget anvendelse af eksisterende muligheder for styring af beboersammensætningen
- Introduktion af supplerende mobilitetsfremmende foranstaltninger for at fremme anvendelsen af de eksisterende regler om styring af beboersammensætningen

#### **Skolegang og uddannelse**

- Etablering af heldagsskoler
- Tidligere skolestart
- Styrkelse af båndene mellem uddannelsesinstitutionerne og erhvervslivet

#### **Beskæftigelse**

- Indførelse af økonomiske incitamenter (f.eks. huslejenedsættelse eller et særligt beskæftigelsesfradrag) for personer, der kommer/er i beskæftigelse
- Indførelse af sociale viceværter og lokal beskæftigelse

#### **Tryghed og naboskab**

- Udbygning af overvågning f.eks. i form af mere næropoliti og øget bemanning i boligorganisationernes servicefunktioner
- Indførelse af "uddannelse" i naboskab
- Styrkelse af foreningslivet

#### **Effektiv organisation**

- Bedre organisering af ghettoiseringsbekæmpelsen på lokalt niveau

#### **Kommunikation**

- Udarbejdelse af en kommunikationsstrategi, der både omfatter Programbestyrelsens kommunikation, og som kan danne ramme om den lokale kommunikationsindsats. Kommunikationsindsatsen skal særligt medvirke til at binde Programbestyrelsens og de lokale indsatser sammen.

Mange af de nævnte initiativer vil kræve investeringer i forandringer og den efterfølgende indsats. Programbestyrelsen peger på den baggrund på, at det er vigtigt, at initiativerne følges op af tilførsel af økonomiske midler også fra offentlig side, når dette er nødvendigt for at understøtte indsatsen mod ghettoiseringen.

## 2. Programbestyrelsens nedsættelse, sammensætning og opgaver

Programbestyrelsen mod ghettoisering er nedsat i september 2004 som en del af regeringens strategi fra maj 2004 mod ghettoisering. Programbestyrelsens syv medlemmer har i perioden 2004 til 2008 til opgave:

- ✓ At bidrage til gennemførelsen af strategiens konkrete indsatser
- ✓ At skabe konstruktive og forpligtende rammer for dialogen mellem de relevante aktører
- ✓ At etablere samarbejder om ”en slags frikommuneforsøg på område-niveau” i de mest udsatte områder

Der henvises til bilag 1 for så vidt angår Programbestyrelsens sammensætning og dens detaljerede kommissorium.

Programbestyrelsens sekretariat er placeret i Integrationsministeriet og Socialministeriets boligfaglige enhed.

Programbestyrelsen har fastlagt en foreløbig arbejdsplan for 2004/2005, der har omfattet en udvælgelse af de truede områder, som Programbestyrelsen ønskede at beskæftige sig med, afholdelse af en Lanceringskonference i december 2004 samt etablering af den indledende kontakt til myndigheder, boligorganisationer og beboerrepræsentanter i de mest udsatte områder.

Arbejdsplanen forudsætter endvidere etablering af kontakter til de øvrige udsatte områder i løbet af 2005, jf. nedenfor, afholdelse af en årlig statuskonference frem til 2008 samt afgivelse af en årlig redegørelse/beretning.

### 3. Ghettoiseringens<sup>1</sup> karakter og grundproblemer

Programbestyrelsen har på grundlag af statistisk materiale, der er tilvejebragt af sekretariatet, foretaget en gennemgang af en række større almene bebyggelser i Danmark. Som bilag 2 findes et sammendrag af dette materiale.

Det er Programbestyrelsens opfattelse, at udgangspunktet for en indsats mod ghettoiseringstendenserne er en vis rumlig størrelse af de truede områder. Denne størrelse må dog samtidig vurderes i forhold til størrelsen og karakteren af de lokale boligmarkeder.

I de truede boligområder er en meget betydelig del af beboerne uden tilknytning til arbejdsmarkedet og derfor på kontanthjælp eller lignende ordninger. Det er områder med lav gennemsnitsindkomst, præget af en i dansk sammenhæng lav disponibel indkomst, med mange indvandrere og flygtninge fra tredje verdens lande og en ofte svag integration med det øvrige danske samfund.

Der er trods tendenser til en vis homogenisering af de indvandrede befolkningsgrupper i bestemte områder fortsat en meget betydelig etnisk spredning i områderne. Det fælles for dem er derfor, at det er områder præget af lave indkomster og deraf følgende sociale problemer blandet med et betydeligt indslag af befolkningsgrupper af ikke-dansk herkomst, hvilket ikke mindst præger områdernes skoler. De ghettoiseringstendenser, der findes i danske boligområder, er derfor primært udtryk for en social ghettoisering, men med et tydeligt etnisk aftryk, forstået således at der i områderne bor mange af ikke-dansk herkomst.

På baggrund af dette materiale har Programbestyrelsen fundet, at følgende områder måtte indgå i Programbestyrelsens arbejdsfelt:

- De store stærkt truede og belastede boligområder i København, Århus og Odense: Ydre og Indre Nørrebro, det såkaldte Urbanområde i Århus Vestby samt Vollsmose bebyggelsen i Odense.
- Et antal almene bebyggelser på Københavns Vestegn, omfattende såvel Køge Bugt området som Glostrup/Høje Taastrup området.
- Et antal almene bebyggelser i de større provinsbyer. Det er karakteristisk, at stort set alle større provinsbyer rummer et, enkelte to, større boligområder med tendenser til ghettoisering.

<sup>1</sup> Programbestyrelsen er fuldt opmærksom på den stigmatisering, der er forbundet med ordet "ghetto". I dette dokument tales alene om "ghettoiserede" områder som udtryk for truede og udsatte by- og boligområder, der har en meget høj andel af beboere, som står uden for arbejdsmarkedet og derfor modtager kontanthjælp eller lignende offentlig støtte.



Det er karakteristisk, at stort set alle disse områder er almene boligområder eller i det mindste stærkt præget af alment byggeri, der er opført i perioden mellem ca. 1960 og 1980 som industrialiseret byggeri af første generation. Områderne har i det hele gode og veludstyrede boliger og ofte betydelige friarealer, men arkitekturer gennemgående præget af den industrialiserede byggeskik. Mange af områderne har næsten fra deres opførelse været ramt af en række forskellige problemer som udlejningsvanskeligheder, høj husleje og byggetekniske problemer og var derfor i mange år også kendt som de "sampsilsramte" områder. Områderne består næsten udelukkende af boliger, oftest kun almene boliger, og ligger typisk i byernes periferi eller dog udenfor de centrale, tættere bebyggede bydele, tit lidt afsondrede med betydelige transportproblemer og manglende muligheder for lokal handel og service. Kun områderne på Nørrebro skiller sig tydeligt ud fra dette mønster ved deres placering nær bymidten i delvist blandede kvarterer. Bebyggelserne på Nørrebro er også yngre, fra midten af firserne, men præget af samme type beboersammensætning som de øvrige områder. Det er karakteristisk for de forskellige områder, som indgår i Programbestyrelsens arbejdsfelt, at problemerne varierer fra område til område.

Det er Programbestyrelsens opfattelse, at der er både personlige og samfundsmæssige problemer og konsekvenser af opvækst og langvarigt ophold i boligområder, der er præget af lave indkomster og afsondring fra de øvrige dele af det danske samfund.

På det personlige plan indebærer opvækst i sådanne boligområder betydelig risiko for en social arv, som det kan være vanskeligt senere i livet at gøre sig fri af, med svage danskundskaber (og formentlig også andre sprogkundskaber), ringe forståelse for samfundets funktion, ingen erfaring med tilknytning til arbejdsmarkedet og i de tungere tilfælde også en vis tilknytning til kriminelle miljøer. Vægten af børn fra ikke-danske miljøer i områdernes skoler kan endvidere yderligere præge undervisningen i skolerne. For især de voksne indvandrere betyder ikke mindst den ringe tilknytning til arbejdsmarkedet og det øvrige samfundsliv vanskeligheder for integrationen i samfundet.

På det samfundsmæssige plan rummer disse områder i sig kimen til både fattigdomsfælder på varig forsørgelse og et parallelsamfund, hvor der gælder helt andre normer end de, der normalt er gældende i det danske samfund. Derved trues samfundets sammenhængskraft. Fra et velfærdsstatsligt synspunkt forekommer det heller ikke acceptabelt, at samfundets svageste samles i bestemte kvarterer af betydelig udstrækning.

Der kan siges at være et betydeligt samfundsmæssigt ”spild” forbundet med de ghettoiserede områder som følge af den manglende beskæftigelse, den manglende integration og den mangel på ordentlig uddannelse, der ofte er kendetegnende for beboerne i disse områder. Det er derfor Programbestyrelsens opfattelse, at der er meget store samfundsmæssige og samfundsøkonomiske gevinster at hente i en omfattende indsats mod ghettoisering, der kan føre til effektiv integration og bedre beskæftigelse. Men indsatsen mod ghettoisering må suppleres med andre indsatser, der retter sig mod det enkelte individs ressourcer og muligheder.

Det er dog samtidig overordnet Programbestyrelsens opfattelse, at hvis indsatsen skal have varig gennemslagskraft, skal den være bredspektret, med en lang tidshorisont og skal føre til grundlæggende forandringer i de truede områder.

Som nævnt må indsatsen i de enkelte områder imidlertid vurderes mod karakteren af de lokale boligmarkeder, der varierer betydeligt. I de to store byer - København og Århus - er der et betydeligt pres på boligmarkedet, og boligpriserne er fortsat stigende. Anderledes forholder det sig i en række jyske provinsbyer, hvor boligmarkedet nu er stagnerende og priserne på boliger faldende; nogle steder med den konsekvens, at der kan konstateres udlejningsvanskeligheder i udlejningsbyggeriet.

Indsatsen mod ghettoisering må derfor tilpasses de lokale forhold. Der vil ikke være enkelte instrumenter, som vil være virksomme i alle sammenhænge, og det er Programbestyrelsens opfattelse, at det derfor er vigtigt, at kommunerne og boligorganisationerne råder over et antal instrumenter, der kan sættes ind og afprøves i kampen mod ghettoisering. Men Programbestyrelsen er opmærksom på, at også kommunernes handlingsmuligheder begrænses af både markedsforhold og administrative strukturer samt økonomiske forhold, og at det ikke mindst for kommuner i Hovedstadsområdet kan være vanskeligt at løse opgaven indenfor kommunegrænsen.

Indsatsen skal føre til mangfoldige og socialt bæredygtige by- og boligområder. Mangfoldige derved at der tilføres områderne nye byfunktioner som erhverv og kultur, og at deres isolation i byen brydes, men også derved at der skal skabes plads til mennesker med forskellig baggrund, formåen og livssituation. Bæredygtige derved at der sættes grænser for antallet af beboere udenfor arbejdsmarkedet og med svag tilknytning til samfundet i øvrigt. De, der herved må afvises, må naturligvis skaffes bolig i andre kvarterer, hvor den sociale bæredygtighed er til stede.

I det følgende gennemgås de syv indsatsområder, som Programbestyrelsen indenfor sit mandat anser for de væsentligste til supplement og udfyldelse af regeringens ghettoiseringsstrategi.

Indsatsområderne er følgende:

- Omdannelse af de monofunktionelle kvarterer og bebyggelser
- Styring og regulering af beboersammensætningen i de mest truede områder
- Skolegang og uddannelse
- Beskæftigelse
- Tryghed og naboskab
- Effektiv organisation
- Kommunikation

Disse indsatser omfatter både det korte og det længere sigt. På det korte sigt er der indsatser, der handler om at sikre tryghed og ordentligt naboskab, om at styre beboersammensætning og om bekæmpelse af kriminalitet samt om at skaffe arbejde til så mange som muligt. På længere sigt at sikre de udsatte områders omdannelse til socialt bæredygtige byområder.

## 4. Omdannelse af de monofunktionelle kvarterer og bebyggelser

En socialt bæredygtig omdannelse af de monofunktionelle, ghettoiseringstruede kvarterer og bebyggelser er efter Programbestyrelsens opfattelse den vigtigste langsigtede opgave i udviklingen af ghettoiseringsstrategien. Uden denne omdannelse vil det næppe langsigtet være muligt at omskabe de truede kvarterer til velfungerende bydele. Dette synspunkt indebærer dog ikke, at det er Programbestyrelsens opfattelse, at det er muligt eller ønskeligt så at sige at homogenisere byen, så alle kvarterer fremtræder ens og med samme befolkningssammensætning. Byens udvikling, dens forskellige kvarterer, disses livsforløb og den løbende konkurrence mellem kvartererne baseret på kvarterernes beliggenhed, boliger og udviklingen i boligmarkedet indebærer en konstant forandring af kvarterers status og rolle på boligmarkedet. Kvarterne vil være forskellige, men det sociale bæredygtighedssynspunkt<sup>2</sup> indebærer især, at intet kvarter bør rumme mere end en vis bestanddel af personer udenfor arbejdsmarkedet, ligesom der bør også tilstræbes en passende spredning af de ikke-danske grupper over hele bysamfundet.

Det er primært kommunalbestyrelsens opgave i samarbejde med de lokale interessenter gennem byplanlægning, byudvikling og byfornyelse at forsøge at kompensere for de uønskede virkninger af udviklingen og skabelsen af bæredygtige kvarterer.

Omdannelsen kan tage forskellige retninger. Dels kan der være tale om at tilføre kvarteret nye byfunktioner som erhverv, handel og service. Der vil i sagens natur være tale om ikke forurenende virksomhed, typisk kontorvirksomhed, eventuelt handel og lager samt lokal servicevirksomhed<sup>3</sup>, og ikke mindst at skabe grundlag for beboernes eget iværksættereri. Dels vil der være behov for at tilføre kvartererne nye bolig- og ejerformer, og der kan være behov for at anvende kvarterets boliger til nye boligformål, f.eks. plejeboliger, studieboliger eller seniorboliger. Kvarterernes industrialiserede karakter skaber endvidere et behov for opretning af både arkitektur og

<sup>2</sup> Bæredygtighedssynspunktet er beslægtet med diskussionen om "Tipping point", som er det tidspunkt, hvor ændringer i et kvarters befolkningssammensætning betyder, at udviklingen af den negative nedadgående spiral accelereres. Der kendes ikke danske undersøgelser, der kan belyse, hvor dette punkt ligger, men Programbestyrelsen finder, at social bæredygtighed blandt andet forudsætter, at mindst halvdelen af de voksne med tilknytning til arbejdsmarkedet også er i beskæftigelse.

<sup>3</sup> Vollsmose i Odense er et eksempel på påbegyndelse af denne strategi med ombygning af et betydeligt antal boliger til kontorformål. Men samtidig er det påfaldende, at Vollsmose med sine ca. 10.000 beboere ikke har lokale læger, tandlæger eller anden sundhedsservice.

landskabsarkitektur, og det må antages, at netop bebyggelsernes industrialiserede karakter skræmmer mange potentielle boligsøgende bort. Ikke mindst det landskabelige trænger i mange bebyggelser til et betydeligt løft. Der vil dog også være områder, hvor det svage arkitektoniske grundlag ikke muliggør eller rimeliggør store investeringer i forsøg på opretning af områderne, eller hvor der kan opnås store fordele ved en ændring af den fysiske struktur. I sådanne tilfælde kan nedrivning komme på tale, ikke mindst i områder med svag efterspørgsel efter etagelejeboliger.

Programbestyrelsen prioriterer etablering af erhvervsfunktioner i de monofunktionelle byområder højt. Dels af hensyn til betjening af beboerne med service og indkøbsmuligheder, dels af hensyn til den mulige beskæftigelse som etablering af forskellige mindre erhvervsarealer i bebyggelserne kan føre med sig og dels simpelthen af hensyn til opnåelse af mere blandede bydele, hvor forskellige slags mennesker har mulighed for at møde hinanden.

Etablering af erhverv i almene boligområder har rejst både skatteretlige og konkurrenceretlige spørgsmål samt spørgsmål i relation til bekendtgørelsen om sideaktiviteter, ikke mindst hvis det forudsættes, at erhvervsarealerne skal forblive i alment eje. Der er dog også allerede indhentet interessante erfaringer fra projektet i Vollsmose i Odense.

Der har derfor, også tilskyndet af Programbestyrelsen, været forhandlet mellem de berørte myndigheder om en model, der indenfor de gældende regelsæt kunne løse op for mulighederne for etablering af erhverv i truede almene boligområder. Modellen indebærer, at boligorganisationen stifter et særligt selskab, der forestår udlejning af de arealer, som ønskes udlejet i en boligafdeling. Lejen fastsættes som balanceleje tillagt værdien af de offentlige garantier.

Et egentligt salg af dele af de truede områder til erhvervsformål er allerede muligt indenfor de gældende regler, og det er Programbestyrelsens opfattelse, at man også må være opmærksom på denne mulighed, såfremt dette kan gøres på betryggende og hensigtsmæssig vis.

Det er samlet imidlertid Programbestyrelsens opfattelse, at det er uhyre vigtigt, at der er smidige regler for etablering af forskellige former for erhverv i det videre arbejde med de truede områder. Programbestyrelsen vil i det videre arbejde være opmærksom herpå.

Programbestyrelsen har endvidere noteret sig, at det af udspillet ”En ny chance til alle” fra maj 2005 fremgår, at regeringen vil gøre en målrettet indsats for at fremme erhverv og iværksætteri, og at regeringen derfor i samarbejde med de berørte parter vil støtte, at de nye muligheder udnyttes optimalt. Programbestyrelsen skal dog samtidig pege på, at de offentlige myndigheder, herunder ikke mindst de store institutioner indenfor uddannelse, kultur og social service bør inddrages som mulige aktører i etablering af erhverv i de truede områder. Det ville f.eks. være meget ønskeligt, at udflytning eller udbygning af de store læreanstalter i Århus og Odense fandt sted i henholdsvis Århus Vestby og i Vollsmose.

Programbestyrelsen finder det endvidere nødvendigt, at der tilføres nogle af de truede kvarterer nye ejerformer, der kan fastholde de beboere, hvis beskæftigelse og økonomiske forhold ellers tillader dem at flytte, og som kan tiltrække andre personer i beskæftigelse. Programbestyrelsen er opmærksom på, at dette kan stille en række andre krav end nye ejerformer, jf. det følgende, samt at andre ejerformer ikke automatisk behøver at føre til en ændring af beboersammensætning.

Programbestyrelsen er dog opmærksom på, at salg ikke nødvendigvis løser områdernes problemer, men tværtimod i visse områder med lave boligpriser kan føre til en yderligere vanskeliggørelse af situationen og indskrænkning af kommunernes handlingsmuligheder. Programbestyrelsen vil i det videre arbejde med modeller for salg af boliger være opmærksom herpå.

Introduktion af nye ejerformer i de truede kvarterer kan tage en række forskellige retninger. Det er Programbestyrelsens opfattelse, at introduktionen af nye ejerformer dels må tage afsæt i de lokale boligmarkeders karakter, dels i en realistisk bedømmelse af de muligheder, som de konkrete bebyggelser frembyder.

Folketinget har ved lov nr. 485 af 9. juni 2004 (salgsloven) vedtaget regler om salg af almene boliger. Loven giver beboerne i en bebyggelse mulighed for køb af deres bolig på favorable vilkår uden nærmere styring af hvilke boliger, der kommer til salg. Loven har foreløbig haft ringe praktisk effekt. Socialministeriet har i efteråret 2005 fremsat forslag til ændring af loven med henblik på stimulering af salg af boliger i de udsatte områder. Programbestyrelsen vil sideløbende overveje, hvorledes salg af boliger i de enkelte truede områder mest hensigtsmæssigt kan afvikles, så det sikres, at formålet med salget opnås. Programbestyrelsen vil søge at beskrive forskellige modeller herfor.

Alternativt til anvendelse af salgslovens brede bestemmelser om salg kunne man således forestille sig at indlede forsøg med et styret salg af enkelte boligblokke i de truede bebyggelser, enten til ejerlejlighedsforeninger eller til private andelsboligforeninger, evt. på visse skødevilkår, der sikrer tryghed, orden og mulighed for intervention ved u hensigtsmæssig adfærd. Også mulighederne for salg af boliger til tredjemand skal overvejes.

Det er i fortsættelse heraf Programbestyrelsens opfattelse, at man bør opsamle erfaringerne med anvendelse af såkaldte blandede boligformer (i Storbritannien f.eks. kendt som "Shared Ownership") med henblik på en vurdering af disse boligformers anvendelse i de truede områder i Danmark. Programbestyrelsen vil i efteråret 2005 indlede en gennemgang af det foreliggende materiale med henblik på eventuelle supplerende undersøgelser.

Samtidig er det Programbestyrelsens opfattelse, at det vil være hensigtsmæssigt at udvikle anvendelsen af de gældende udlejningsregler og mærkningsregler, så boligorganisationerne ved siden af nye ejerformer i de truede bebyggelser også kan tilbyde de lokale boligmarkeder en bredere vifte af produkter. Almene boliger "mærkes" ved meddelelse af tilsagn om støtte med et mærke som enten familieboliger, ungdomsboliger eller ældreboliger. Mærket, der styrer både finansiering, bygherre og krav til udlejningen, følger boligen. Som følge heraf er langt de fleste almene boliger familieboliger, der udlejes efter venteliste, jf. nedenfor.

Programbestyrelsen finder på denne baggrund, at der - i hvert tilfælde i de truede områder - er behov for at udvikle nye almene boligformer, der hensigtsmæssigt kunne udvikles med udgangspunkt i reglerne om fleksibel anvisning. I forhold til de gældende regler om fleksibel anvisning er der formentlig især tale om mulighed for en klarere kommunikation af boligproduktets koncept og målgruppe, men dette forekommer også hensigtsmæssigt netop i de truede områder.

Programbestyrelsen vil derfor søge at aftale med de berørte kommuner og boligorganisationer, at der - igen afhængig af de lokale forhold - gennemføres forsøg med særlig klassificering ("undermærkning") af boliger som f.eks. erhvervslejligheder, seniorboliger eller studieboliger, men Programbestyrelsen holder døren åben for andre muligheder. Disse boligformer reserveres bestemte formål og grupper af bolig-søgende. Programbestyrelsen vil udvikle konkrete koncepter for sådanne supplerende almene boligformer. Programbestyrelsens indsats kan koordineres med den informationskampagne om anvendelse af reglerne, som Socialministeriet forventes at igangsætte i efteråret 2005.

Ud over de nødvendige ændringer i anvendelses-, ejer- og boligformerne i de truede afdelinger trænger mange af dem også til en fysisk opgradering, selvom der i en række bebyggelser er gennemført gode forandringer. Der er fortsat tale om opretning af egentlige byggeskader, og samtidig melder behovet for en tidsmæssig ajourføring af bebyggelserne samt her ikke mindst nedbrydning af karakteren af ofte monotont industrialiseret byggeri sig. Denne forandringsproces, der omfatter både de bygningsmæssige forhold og de landskabelige forhold, er omkostningsfyldt og er tidskrævende for den enkelte boligorganisation og for de kommuner, der som bygningsmyndighed og tilsynsmyndighed skal behandle sagen. Der var i 1990'erne en betydelig faglig debat herom. Programbestyrelsen vil på baggrund heraf videreføre den faglige debat i samarbejde med de relevante kredse og sikre vedligeholdelsen af et fælles erfaringsgrundlag.

Programbestyrelsen vil for at understøtte denne proces blandt andet tage kontakt til de berørte faglige foreninger og de relevante undervisnings- og forskningsinstitutioner samt undersøge udenlandske erfaringer.

Den fysiske afsondrethed fra det omgivende bysamfund, som en række af de truede bebyggelser er præget af, rejser særlige problemer. Programbestyrelsen vil søge belyst, hvorledes sammenhængen mellem de truede områder og det øvrige bysamfund kan forstærkes.

I nogle tilfælde må det - selvom nedrivning er en kompliceret proces med mange interessenter - imidlertid overvejes, hvorvidt nedrivning kan være en hensigtsmæssig del af en sådan forandringsproces. Det gælder, hvor nedrivning af dele af bygningsmassen skaber plads til nye byfunktioner, hvor delvis nedrivning kan skabe nye boligtyper og landskabelige værdier, eller hvor bygningsmassens kvalitet er så ringe, at man næppe ved en rimelig anvendelse af investeringer<sup>4</sup> kan opnå resultater, der vil være konkurrencedygtige på det lokale boligmarked, hvilket især kan være tilfældet i kommuner med et vigende boligmarked, og hvor der måske endda er overskud af etagelejeligheder. Men det er Programbestyrelsens opfattelse, at nedrivning altid bør være en del af en samlet plan.

I Danmark har anvendelsen af nedrivning i almene bebyggelser været meget begrænset. Derimod er der i udlandet ret omfattende erfaringer med anvendelse af nedriv-

<sup>4</sup> Nedrivningsomkostningerne kan skønnes til mellem 1.000 og 2.000 kr./m<sup>2</sup>. Hertil kommer indfrielse af den bestående gæld i afdelingen, der varierer, men som gennemsnitligt ligger på ca. 4.500 kr./m<sup>2</sup>.



ning. Selvom de udenlandske erfaringer er baseret på andre finansieringssystemer end det danske, finder Programbestyrelsen behov for at tilvejebringe en opdateret viden om erfaringerne hermed som en del af beslutningsgrundlaget for beslutninger om eventuel nedrivning.

## 5. Styring og regulering af beboersammensætningen i de mest truede områder

De truede boligområders aktuelle beboersammensætning er et resultat af mange års udvikling, hvor adgang gennem boligorganisationernes ofte korte ventelister spiller sammen med kommunal anvisning. En række af bebyggelserne er i beboersammensætning præget af hændelser i det internationale samfund, der har jaget bestemte befolkningsgrupper (f.eks. palæstinensere, vietnamesere, tamiler, jugoslaviske folkegrupper, iranere, irakere, chilenerne, somaliere) bort fra deres traditionelle hjemegne på flugt som flygtninge. Andre steder er beboersammensætningen et resultat af års boligmæssige vandring af både danskere og indvandrere.

I gennem 1990'erne og i dette årti har der været arbejdet med metoder, som indenfor de internationale regler om menneskerettigheder muliggjorde styring af beboersammensætning. Der består således allerede et ret veludbygget instrumentarium, der senest er forøget med vedtagelsen af loven om kombineret udlejning mv.

Dette instrumentarium vil virke på forskellig vis i forskellige kommuner og på forskellige boligmarkeder og vil have sin største effektivitet, hvor der er efterspørgsel efter almene boliger. Instrumentariets effektivitet vil også bero på flyttemønstrene i de berørte afdelinger og er i øvrigt sammenhængende med beskæftigelsesudvikling, boligstøtteregler og lignende.

Principielt sker adgangen til almene boliger gennem ventelister, hvor ventetiden afhængig af bebyggelsens attraktivitet kan gå fra ingen til mange år. Men denne principielle adgang gennembrødes af forskellige regler; den kommunale anvisning (erhvervet enten som ret eller aftale) til løsning af boligsociale behov, den såkaldt fleksible udlejning og den interne oprykningsret begrænser alle den eksterne adgang til boliger via ventelisten. Både ved udøvelsen af den kommunale anvisning og ved anvendelse af den fleksible udlejning er det muligt at tage hensyn til beboersammensætningen i de afdelinger, hvortil der anvises eller udlejes, således også de truede afdelinger. Kombineret udlejning muliggør et egentligt stop for udlejning til personer på kontanthjælp mv.

Mulighederne for styring begrænses imidlertid af, at det ikke er lovligt at unlade at udleje boliger, hvis de efterspørges af personer udenfor arbejdsmarkedet.

Virkemidlerne vil fungere forskelligt afhængig af karakteren af det lokale boligmarked. I et presset boligmarked som det københavnske vil det principielt være lettere at udleje boliger til personer i arbejde end i et vigende boligmarked med relativt

lave boligpriser, som det findes flere steder i provinsen. Men omvendt kan det presede boligmarked betyde, at kun få flytter fra de truede bebyggelser, så antallet af boliger til udlejning herved reduceres. Dette kan skabe behov for mobilitetsfremmende foranstaltninger.

Tabel. Oversigt over regelsættet

### Ventelisteregler

Almindelig venteliste	Oprykningsventeliste
Udgangspunktet for udlejning af en almen familiebolig er den almindelige venteliste. Det betyder, at boligen skal tildeles den, der står øverst på ventelisten, forudsat at den pågældende opfylder kravene til størrelse og sammensætning.	Oprykningsventelisten er en særlig venteliste, der tilbydes allerede eksisterende lejere. Den giver lejere, der afgiver en bolig i boligorganisationen, fortrinsret i forbindelse med overtagelse af en anden ledig bolig i boligorganisationen. I praksis betyder det, at en given ledig bolig (der ikke er omfattet af kommunal anvisning) skal søges udlejet til boligsøgende på oprykningsventelisten - såfremt de opfylder betingelserne herfor (størrelse og familiesammensætning) - før den kan udlejes via den almindelige venteliste. Udbuddet af antallet af boliger til boligsøgende på den almindelige venteliste ændres ikke, idet personer, der får en bolig via oprykningsventelisten, også afgiver en.

### Andre regler bl.a. rettet mod at ændre beboersammensætningen

Kommunal anvisning	Fleksibel Udlejning	Kombineret udlejning
Kommunalbestyrelsen kan træffe beslutning om, at indtil hver fjerde ledige bolig skal stå til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligso- ciale opgaver i kommunen. Derudover kan boligorganisationen og kommunalbestyrelsen indgå aftale om at stille op til 100 % af boligerne til rådighed for kommunalbestyrelsen. Ventelisten suspenderes for de boliger, der er omfattet af kommunal anvisning. I maj 2005 blev det præciseret, at anvisningen skal ske på baggrund af den boligsøgendes behov og beboersammensætningen i den afdeling, der anvises til.	Efter aftale mellem boligorganisa- tion og kommunalbestyrelse kan op til 90 % af de ledige almene familieboliger udlejes efter særlige kriterier eksempelvis pendlere med arbejde i kommunen. Er der etableret kommunal anvisningsret, skal disse fraregnes i det antal boliger, der kan udlejes efter fleksible udlejningsregler. Reglerne erstatter ikke den almindelige venteliste, men de personer, der opfylder de aftalte krite- rier på ventelisten, får fortrinsret til de ledige lejligheder. Såfremt ingen på ventelisten opfylder krite- rierne, skal den enkelte bolig udlejes efter de almindelige ven- telisteregler.	I boligafdelinger i almene bolig- områder med en høj andel af per- soner udenfor arbejdsmarkedet kan kommunalbestyrelsen beslut- te, at boligorganisationen skal afvise boligsøgende kontant- hjælpsmodtagere på ventelisten. Afviste boligsøgende skal herefter af kommunalbestyrelsen have anvist en anden passende bolig. Kan boligen ikke lejes ud til andre boligsøgende på ventelisten, lejes den dog ud til de nævnte boligsø- gende. Kommunalbestyrelsen kan endvidere beslutte indtil 100 % anvisning i de udsatte boligområ- der.

Der er i de senere år foretaget en række undersøgelser af virkningerne af anvisnings- og udlejningsreglerne. Disse undersøgelser synes samlet at vise, at de gældende udlejningsregler i sig selv ikke medfører nogen voldsom forøgelse af segregeringen. Det gælder også oprykningsretten.

Det er imidlertid Programbestyrelsens opfattelse, at det næppe langsigtet vil være muligt at hindre ghettoisering alene ved anvendelse af styringen af beboersammensætningen, men at det er vigtigt på kortere sigt at kunne bremse en uheldig udvikling med et effektivt virkende sæt af regler.

Det er på denne baggrund Programbestyrelsens foreløbige vurdering, at der aktuelt ikke er behov for forsøg med nye instrumenter, men derimod primært behov for målrettet og systematisk anvendelse i de berørte kommuner og boligorganisationer af det nu eksisterende instrumentarium i forskellige kombinationer tilpasset de lokale forhold. Dog kan der være behov for introduktion af supplerende mobilitetsfremmende foranstaltninger til anvendelse i bestemte bebyggelser for at fremme instrumentariets effektivitet. Spørgsmålet om en forøgelse af kommunens rettigheder til anvisning i den almene sektor udover de gældende 25 % er endvidere rejst. Der kan desuden opstå et spørgsmål om, hvorvidt der på bestemte lokale boligmarkeder er kapacitet nok i den almene sektor til, at man kan opnå den ønskværdige bæredygtighed i de nu truede bebyggelser. Programbestyrelsen vil her vurdere muligheden for en anvendelse af Integrationslovens regler, hvorefter kommunerne kan erhverve ejendomme til udlejning med det formål at sikre integrationen. Programbestyrelsen finder endvidere, at der kan være behov for at gøre det muligt at lade en bolig, der ikke umiddelbart kan udlejes til en person, som ikke modtager kontanthjælp, stå tom i en periode.

Programbestyrelsen vil endvidere gennemgå de gældende vejledninger mv. om reglerne anvendelse med særligt henblik på ghettoiseringsproblemet samt den eksisterende praksis i de berørte kommuner og boligorganisationer. Programbestyrelsen vil søge at indgå aftaler om aktiv og offensiv anvendelse af reglerne, herunder om langsigtede rammer for hvor mange kontanthjælpsmodtagere, de enkelte bebyggelser vil kunne bære ved langsigtet bæredygtighed. Programbestyrelsen vil her være opmærksom på de nødvendige forebyggelseshensyn.

Programbestyrelsen vil herefter vurdere et eventuelt behov for forslag om ændring i reglerne eller indførelse af nye.

## 6. Skolegang og uddannelse

Det er Programbestyrelsens opfattelse, at der er et særligt behov for at arbejde med skolerne og institutionerne som omdrejningspunkter for integrationen og opdragelsen af de yngste beboere i de truede områder. Samfundet må træde i karakter og i betydeligt omfang påtage sig opgaven at føre børn og unge fra de ghettoiserede områder ind i samfundet og give dem en ordentlig uddannelse, der fra den tidligst mulige alder også sikrer dem et velfungerende dansk sprog.

Sproget er grundlaget for al anden indlæring, men først og fremmest for integrationen i det danske samfund. Programbestyrelsen finder, at det er afgørende, at der særligt fra myndighedernes side gøres en målrettet indsats for at stimulere børnenes udvikling i en positiv retning fra en meget tidlig alder. Der er store gevinster at hente på lang sigt for børnene, familierne og samfundet, hvis denne indsats igangsættes så tidligt som muligt.

Det er Programbestyrelsens opfattelse, at skoler og institutioner i de truede områder bør have adgang til undervisnings- og skoleformer, der adskiller sig fra de former, der ellers er fastsat for øvrige skoler. Det gælder ikke mindst skoletidens længde for de skolesøgende børn, hvor Programbestyrelsen finder det velbegrundet, at skoletiden kan udvides til heldagsskole for børn i skolerne i de ghettoiserede områder<sup>5</sup>. Herved opnås flere fordele. Først og fremmest opnås mere tid til undervisning, herunder sprogundervisning for de børn som har behov herfor, men hertil kommer også mulighed for andre integrerende aktiviteter som sport og lignende under organiserede former. Samtidig fritages forældrene for en udgift til skolefritidsordning eller fritidshjem. Det bør samtidig overvejes om ikke også børn fra de tungest belastede områder påbegynder formaliseret undervisning tidligere, end hvad har været sædvanligt i dansk tradition.

Programbestyrelsen ser det som en væsentligt forudsætning for at komme i beskæftigelse, at unge fra de udsatte boligområder bliver kvalificeret til det danske arbejdsmarked, og at der særligt i de udsatte boligområder i højere grad bygges bro mellem erhvervslivet og uddannelsesinstitutionerne.

<sup>5</sup> En sådan ordning søges etableret i Vollsmose i Odense, hvor formålet er at etablere en længere skoledag for børnene, således at der gives den fornødne tid til og fordybelse i skolens fag, som særligt de tosprogede elever kan have behov for.

## 7. Beskæftigelse

Eftersom ghettoiseringen er bestemt af, hvor mange personer i et boligområde, der står udenfor arbejdsmarkedet, er det indlysende, at bedre beskæftigelse i området vil være et meget væsentligt skridt mod at nedbryde ghettoiseringen og fjerne fattigdomsfælden.

Der er i flere områder en tendens til, at personer, der bor i et udsat boligområde, flytter fra området, når de kommer i beskæftigelse.

Indsatsen for nedbrydningen af de barrierer, der består overfor specielt indvandreres beskæftigelse, ligger udenfor Programbestyrelsens centrale arbejdsfelt, men Programbestyrelsen ser det som sin opgave at være opmærksom på, at kommunernes beskæftigelsesindsats i de udsatte områder betones i de samarbejdsaftaler, som Programbestyrelsen står over for at skulle indgå med kommunerne i de kommende år.

Nogle udsatte boligområder har opnået gode resultater med at få kontanthjælpsmodtagere i arbejde<sup>6</sup>, mens en række udsatte boligområder er præget af en høj arbejdsløshed.

Ud fra et rent beskæftigelsesmæssigt synspunkt er det naturligvis positivt, at flere personer kommer i arbejde, men en beskæftigelsesindsats, der betyder, at de stærkeste beboere flytter fra området, er ikke medvirkende til at skabe varige positive forandringer i området.

Programbestyrelsen finder derfor, at det er væsentligt at søge at indføre ordninger, som dels kan medvirke til at fastholde personer, som bor i udsatte boligområder, og som kommer i beskæftigelse, dels kan tiltrække andre personer i beskæftigelse til området.

Det kan i den forbindelse overvejes at indføre et særligt økonomisk incitament for personer, der er i beskæftigelse, og som bor i bestemte områder. Dette kunne eksempelvis ske ved at indføre huslejenedsættelse eller et særligt beskæftigelsesfradrag for de pågældende.

<sup>6</sup> Nogle områder har haft stor succes med en særlig indsats for beskæftigelsen. Det gælder f.eks. Jobexpressen i Tåstrupgård i Høje-Taastrup Kommune. Her lykkedes det gennem en både meget konsekvent og meget hjælpsom politik hurtigt at skaffe jobs til kontanthjælpsmodtagere i området. Indsatsen sker i tæt samarbejde med det private erhvervsliv.

Programbestyrelsen har på EVU's initiativ etableret et samarbejde med EVU om indsatsen for jobskabelse og iværksætteri i de tre store byer med truede områder - København, Århus og Odense<sup>7</sup>.

Programbestyrelsen ser endvidere muligheder i etablering af anden lokal beskæftigelse i områder og finder, at renholdelse og forbedring af de truede områder kan nævnes som arbejdsområder, der rummer muligheder for beskæftigelse af mange af de personer udenfor arbejdsmarkedet, som bor i de truede områder. En indsats vil som en sideeffekt tillige medvirke til et standardløft i områderne.

Det er dog langt fra alle, der vil kunne finde beskæftigelse i området, og specielt for mange af de indvandrede kvinders vedkommende vil det formentlig være vanskeligt. Programbestyrelsen vil derfor undersøge muligheden for, at der i selve de truede områder placeres samfundsmæssig uddannelse af højskolekarakter samt eventuelt også faglig uddannelse for de kontanthjælpsmodtagere, der står overfor at skulle påbegynde en uddannelse.

Samtidig kan der overvejes at indføre en ordning med sociale viceværter, hvorefter ressourcestærke personer får et økonomisk incitament til at påtage sig nogle sociale opgaver i boligområdet. Programbestyrelsen vil derfor optage drøftelser med de parter, der skal tiltræde sådanne ordninger, undersøge de internationale erfaringer og overveje forslag til eventuelle forsøgsordninger på baggrund heraf, men Programbestyrelsen er helt opmærksom på de barrierer, der eksisterer for sådanne forslags realisering.

<sup>7</sup> EVU (Erhvervscenter for Etablering, Vækst og Udvikling) blev på baggrund af et EU-udbud valgt til at varetage udmøntningen af Socialfondens midler - det såkaldte globale tilskud - hvortil der i det danske mål 3-program er afsat 55 mio. kr. EVU skal i perioden 2004-2006 støtte aktiviteter til fremme af etnisk iværksætteri og etniske minoriteters deltagelse i det almindelige foreningsliv - særligt i udsatte boligområder.

## 8. Tryghed og naboskab

En række af de truede områder er fortsat præget af kriminalitet og vold, mens andre synes at være inde i en mere rolig udvikling.

Boligorganisationernes Landsforening (BL) har bl.a. beskæftiget sig med dette spørgsmål i et debatoplæg af maj 2005 og foreslår en opgradering af overvågningen i de truede områder, dels ved at lade ejendomsfunktionærerne arbejde i skifteholdsdrift, således at boligorganisationernes medarbejdere er til stede i en langt større del af døgnet end for indeværende, dels ved etablering af egentlige vagtværn, en praksis, der i dag allerede er etableret i en række truede områder. Endelig kan en udbygning af nærpolitiet indgå i en styrket overvågning. I andre sammenhænge er foreslået koncepter som "Teachers Next Door" og lignende koncepter, hvor lærere og socialarbejdere på gadeplan flytter ind i bebyggelserne på attraktivt grundlag mod at virke som rollemodeller og kontaktpersoner døgnet rundt. Programbestyrelsen vil vurdere disse koncepter nærmere og eventuelt beskrive på hvilken måde, de vil kunne implementeres i de truede områder.

Det er Programbestyrelsens opfattelse, at det på kortere sigt vil være hensigtsmæssigt at udbygge overvågningen i en række af de truede områder, dels ved en udbygning af nærpolitiet, dels ved en øget bemanning spredt over det meste af døgnet i boligorganisationernes service, jf. kapitel om beskæftigelse, samt at man i øvrigt forsøger sig med hidtil uafprøvede modeller.

BL foreslår også, at der etableres "uddannelse" i naboskab. Programbestyrelsen er enig heri og ser denne uddannelse både i relation til et større engagement af beboerne i renholdelsen og vedligeholdelsen af de berørte boligområder og i relation til den uddannelse, der ligeledes er nævnt ovenfor.

Familier med familiemedlemmer, der på forskellig vis er negativt normbrydende og har vanskeligt ved at overholde danske retsregler, udgør et særligt problem. De gældende retsregler anses efter det foreliggende at være tilstrækkelige, mens eksekveringssystemet ofte forekommer urimeligt tungt og langstrakt i sin sagsbehandling. Programbestyrelsen vil nærmere vurdere, om det er muligt at stramme op i eksekveringssystemet.

Der er i en række af de truede områder gjort en betydeligt indsats for at styrke foreningslivet, og visse steder med betydelig succes. Det danske foreningsliv har dog bedre tag i den ældre generation end den unge, og for mange indvandrere er dansk foreningsliv en ret fremmed størrelse.



Det er Programbestyrelsens opfattelse, at foreningslivet kan være et mødested for mennesker udenfor og indenfor de truede områder og derved kan bidrage ikke mindst til integration i samfundet. Programbestyrelsen vil derfor tage kontakt til de kredse, der særligt har interesseret sig for integration med henblik på drøftelser af den videre udvikling af denne indsats<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Jf. Regeringens strategi mod ghettoisering, maj 2004, side 53, hvoraf det bl.a. fremgår, at Programbestyrelsen kan tage initiativ til at afholde møder og eventuelt indgå aftaler med frivillige foreninger, støttekomitéer, fonde, lokalt erhvervsliv mv. om igangsættelse af kampagner og konkrete projekter mv. i de pågældende områder.

## 9. Effektiv organisation

Det er Programbestyrelsens indtryk, at der i mange af de truede områder råder alvorlige organisationsproblemer og har gjort det i mange år. Ansvar for en effektiv indsats er spredt på mange hænder, og det løbende samarbejde er af meget forskellig karakter. Et langt stykke hen ad vejen handler denne diskussion om forholdet mellem "normal-organisationen" og "ad hoc- eller projektorganisationen".

Programbestyrelsen har noteret sig de udenlandske eksempler på indgreb mod ghettoisering, helt tilbage fra begyndelsen af firserne, bl.a. i Sverige og Storbritannien. Interessante er også de franske indsatser, hvor arbejdet med de ghettoiserede områder lægges i særlige selvberende økonomiske enheder. Det er karakteristisk for disse indsatser, at de er præget af en klar, meget målrettet, aggressiv strategi og en fast organisering. Ledelsen af forandringsprojektet lægges typisk i en til formålet oprettet organisation, der enten overtager en forvaltningsopgave fra den egentlige ejer, eller overtager selve ejendommene og driver disse på egen økonomisk risiko<sup>9</sup>. Ofte er der - direkte eller indirekte - tale om kommunalt ejede ejendomme, og kommunen træder da et skridt tilbage og varetager i forhold til driftsselskab højst en ejerrolle.

Denne form for organisering er i ghettoiseringssammenhæng ubekendt i dansk sammenhæng. En række af indsatserne er dog organiseret som kvarterløftsprojekter efter den tidligere gældende ordning, og her samles en række funktioner i kvarterløfts-sekretariatet, mens andre funktioner fastholdes i kommunalt eller andet regi. Kvarterløftssekretariatene har således særligt haft en koordinerende rolle.

Programbestyrelsen vil opsamle de udenlandske erfaringer og opdatere dem med henblik på drøftelser med kommuner og områder af indsatsens organisering med det sigte at opnå en strammere og mere effektiv organisering heraf.

Programbestyrelsen er dog samtidig fuldt opmærksom på det meget ønskværdige i at inddrage områdernes beboere i forandringsprocesserne i størst muligt omfang, således at styringen af forandringsprocesserne i videst muligt omfang sker i samarbejde med områdernes beboere, men det er Programbestyrelsens opfattelse, at det er muligt at finde forhandlingsformer, hvor den overordnede strategi fastlægges og styres af de besluttende organer, hvori repræsentanter for beboerne kan have sæde, mens strategiens realisering gennem mindre og mere velafgrænsede projekter udlægges til lokal beslutning og udførelse.

<sup>9</sup> I Frankrig forekommer f.eks. organisering af indsatsen i offentlige og private partnerskaber (OPP), i Storbritannien sås særlige halvstatslige organisationer eller særlige Housing Trusts.

## 10. Kommunikation

En meget væsentlig del af mediedækningen omkring udviklingen i de truede områder er præget af historier, der er negative for områderne og deres beboere. Der har derfor gennem årene udviklet sig en betydelig stigmatisering af disse områder, der på visse måder klart overdriver de realiteter, der også eksisterer i områderne, og som ikke gør meget for at fortælle om de indsatser, der gøres.

Det er derfor Programbestyrelsens opfattelse, at der er et klart behov for opgradering af både den centrale og den decentrale kommunikation om indsats og udvikling, uden at dette må føre til udviskning af det fokus, som forslagene til indsats er udtryk for. Der er problemer, men de kan overvindes gennem en langsigtet, helhedsorienteret indsats, og det er denne opfattelse, den samlede kommunikationsplatform bør hvile på. Programbestyrelsen vil på denne baggrund i samarbejde med en ekstern konsulent udarbejde et forslag til en samlet kommunikationsstrategi, der både omfatter Programbestyrelsens kommunikation og kan danne ramme om den lokale kommunikationsindsats.

# 11. Investeringer i bygninger og mennesker

Der er ikke ved regeringens udmelding af strategien mod ghettoisering afsat en økonomisk ramme for indsatsen. Det er oplyst, at der er midler fra puljer, og der er fra tidligere programmer allerede tildelt en række af områderne betydelige bevillinger til realisering af igangværende aktiviteter.

Programbestyrelsen er fuldt opmærksom på, at en række af de ovenstående forslag vil stille krav om betydelige bevillinger til deres realisering. Det gælder ikke mindst forslag, der knytter sig til omdannelse af de truede områder, men også en række af de øvrige forslag indebærer udgifter, der ikke umiddelbart er dækning for. Som tidligere påpeget er det dog samtidig Programbestyrelsens opfattelse, at der også er store samfundsmæssige og samfundsøkonomiske gevinster forbundet med effektiv bekæmpelse af ghettoiseringen.

Programbestyrelsen har noteret sig, at BL har foreslået, at der af Landsbyggefondens midler anvendes 8 mia. kr. over 4-5 år i indsatsen for at hindre ghettoisering. Programbestyrelsen har videre noteret sig, at der ved boligaftalen af 4. november 2005 er afsat midler, der efter ansøgning vil kunne anvendes i indsatsen mod ghettoisering.

Disse midler vil i betydeligt omfang kunne suppleres af midler, der efter gældende regler og eventuelt med kommunal garanti kan optages på det almindelige realkreditmarked.

Programbestyrelsen har dog samtidig noteret sig, at det i udlandet er lykkedes at skabe omfattende forandringer i truede boligområder gennem værdiskabende investeringer og indsatser, således at indsatsen har kunnet gennemføres på et økonomisk selv bærende grundlag. Programbestyrelsen vil undersøge disse erfaringer nærmere med henblik på deres mulige anvendelse i danske projekter ikke mindst i de områder af landet, der er i god økonomisk vækst.

Det er dog samtidig Programbestyrelsens opfattelse, at det i en række andre sammenhænge vil være nødvendigt at acceptere offentlige investeringer og udgifter, men at disse ud fra lidt bredere betragtninger altså vil kunne tilbagebetales gennem de gevinster, der følger af bedre integration og beskæftigelse af beboerne i de truede områder.

## 12. Implementering

Programbestyrelsen har som nævnt indledningsvist til opgave:

- At bidrage til gennemførelsen af strategiens konkrete indsatser
- At skabe konstruktive og forpligtende rammer for dialogen mellem de relevante aktører
- At etablere samarbejder om ”en slags frikommuneforsøg på områdeniveau” i de mest udsatte områder

Programbestyrelsen forventer på dette grundlag at kunne etablere aftaler med de berørte kommuner og områder om forsøg og dispensationer, således at disse aftaler i fornødent omfang kan videreføre den indsats, der de fleste steder allerede er igangsat.

I det følgende annekst beskrives de enkelte områders ønsker til aftaler. Annekset vil løbende blive opdateret med Programbestyrelsens aftaler med kommunerne og områderne.

# ANNEKS

## Ghettoiseringsstrategiens implementering i de mest truede områder

En række af de ovenstående forslag kan kun udmøntes ved aftaler med de berørte kommuner og boligorganisationer. Programbestyrelsen har med de største og mest truede områder indledt drøftelser heraf og vil i efteråret 2005 fortsætte disse drøftelser med kommuner og boligorganisationer på Københavns Vestegn og i provinsen.

En række af kommunerne har allerede overfor Programbestyrelsen - på dennes opfordring - fremsat en række forslag til indsats i de lokale områder, og Programbestyrelsen forventer at flere vil fremkomme. Programbestyrelsen vil på baggrund heraf og indenfor den ovenstående strategiske ramme søge at træffe aftaler med kommunerne og boligorganisationerne om indsatsen i de nærmeste fire - fem år, herunder dennes finansiering, idet det dog skal bemærkes, at en række steder løber de igangværende aktiviteter endnu et til to år. Programbestyrelsens og ministeriernes væsentligste bidrag i denne sammenhæng vil være muligheden for etablering af "frikommuneforsøg på områdebasis" med heraf følgende dispensationsmuligheder fra gældende regler samt økonomiske bidrag fra eksisterende puljer mv. Programbestyrelsen vil dog eventuelt også kunne medvirke i drøftelser og det bredere finansieringsgrundlag for forskellige indsatser.

Århus Kommune har ved brev af 11. januar 2005 foreslået følgende vedrørende Århus Vestby - det såkaldte Urbanområde:

- At der skabes mulighed for efter aftale med boligforeningerne at suspendere det almene ventelistesystem og at fastlægge kommunalt fastsatte anvisningskriterier til ledige i almene boliger
- At anvende husleje fastsættelsen for almene boliger som redskab til at regulere efterspørgselsmønstret ved, at der gives større kommunal indflydelse på husleje fastsættelsen
- At skabe grundlag for, at kommunen kan give boligstøtte/flyttehjælp til udflytning fra etnisk koncentrerede områder
- At give bedre mulighed for udlejning til erhverv, salg og modernisering i form af nedrivning efterfulgt af nybyggeri
- At forbedre muligheden for salg af almene boliger til en tredjemand
- At åbne f.eks. afdelingernes beboerlokaler for andres deltagelse med henblik på at øge omfanget af sociale sideaktiviteter og skabe åbenhed udadtil i forhold til det omgivende samfund og indadtil i forhold til boligafdelingen
- At anvende udenlandske erfaringer i Danmark som forsøg i forhold til undervisningen, herunder forsøg med at kombinere fagundervisning i dansk med fagundervisning i elevernes modersmål for at give et større fagligt udbytte

- At fremme magnetskolens virkemidler ved at indføre afgang til dispensation fra undervisningsloven om holdundervisning, således at mindst 50 pct. af undervisningstiden ikke skal foregå i klassen
- At afprøve en amerikansk ordning kaldet "Teachers Next Door", hvor ressourcestærke personer får en aktiv rolle i et lokalområde mod som kompensation at få en billigere husleje eller mulighed for at købe en bolig billigere
- At indføre kollektive aktiviteter i relation til ledige borgere i bydele præget af et stort arbejdsmarkedsfravær
- At det sikres, at revalidender og kontanthjælpsmodtagere samt dagpengemodtagere får adgang til at starte en selvstændig bibeskæftigelse med et etableringslån henholdsvis et "kom-i-gang-lån"
- At gøre det muligt for ægtefæller, hvor begge modtager kontanthjælp, at fastholde en uændret økonomisk situation, hvis den ene af ægtefællerne får et job til en relativ lav løn
- At foreslå overfor EU-Kommissionen i forbindelse med det kommende Urban+, at der ved gennemførelsen af de lokalt afgrænsede programmer kan målrettes sociale klausuler til den ledige lokale arbejdsstyrke
- Som alternativ til enkeltinitiativer og for at fremme en helhedsorienteret indsats i området at indføre frikommuneforsøg med mulighed for at fravige lovgivningsmæssige barrierer i Urbanområdet

Odense Kommune har ved brev af 9. februar 2005 foreslået følgende vedrørende Vollsmose i Odense:

- At det overvejes at give tilskud til huslejenedsættelse, når boligtilskud bortfalder med henblik på at fastholde ressourcestærke beboere i bebyggelsen
- At højere boligstøtte opretholdes til beboere, der kommer i beskæftigelse med henblik på at fastholde dem i bydelen
- At der gives mulighed for kompensation i forbindelse med salg af almene boliger i Vollsmose
- At kontanthjælpsmodtagere, som starter som iværksættere, i en overgangsperiode, hvor virksomheden løbes i gang, kan modtage supplerende kontanthjælp i lighed med dagpengemodtagere
- At der åbnes for momsfristagelse i en periode for iværksættere
- At reglerne om aktiv beskæftigelse for ledige over 30 år ændres med henblik på at skabe bedre muligheder for at tilbyde især etniske kvinder beskæftigelse
- At der skabes mulighed for tidligere indsats overfor unge, som efter endt skolegang ikke har tilbud om uddannelse eller arbejde
- At der skabes bedre muligheder for et samlet statistisk grundlag og information

for kommuner og AF

- At der gives mulighed for varig kontanthjælp til personer, der ikke kvalificerer sig til pension og ikke kan profitere af aktiveringstilbud
- At der gives mulighed for øget medicintilskud til ældre og psykiatriske patienter
- At der skabes et retsgrundlag for enten deltidsansættelse af en kommunal sociallæge i området eller særlig honorering af en praktiserende læge
- At der skabes hjemmel til etablering af en "heltidsskole"
- At det gøres planmæssigt lettere at gennemføre fysiske forandringer i området

Odense kommune har endvidere fremsendt et forslag til revision af den kommunale indsats i Vollsmose 2005 til 2010.

Programbestyrelsen har den 5. april 2005 besøgt Vollsmose og afholdt møder med medlemmer af Magistraten, ledende embedsmænd, boligorganisationerne samt repræsentanter for området.

Københavns Kommune har i et brev, modtaget af Programbestyrelsen i juni 2005, med forbehold for politisk behandling og overordnet vurdering foreslået følgende vedrørende Nørrebro og Tingbjerg:

- At der sker fastholdelse af grundkapitalindsuddet på 7 pct., således at det fortsat vil være attraktivt for kommunen at opføre nye boliger
- At forbedre mulighederne for at lade andre sektorer på boligmarkedet løfte en del af den boligsociale anvisning, herunder ved at give støtte til opførelse af andelsboliger eller privat udleje
- At fremme kultur- og fritidsaktiviteter i områder med ghettoiseringstendenser ved tilførsel af midler
- At indføre frikommuneforsøg på områdeniveau med heri indbyggede smidige dispensationsadgange
- At give mulighed for mere effektivt virkende salgsordninger i det eksisterende almene byggeri ved at åbne mere op for salg til udefrakommende og ved i større grad at lade salgsprovenuet blive i sektoren
- At skabe grundlag for, at almene boligorganisationer kan opføre og sælge ejerboliger, eller at konstruere mellemformer som den almene medejerbolig
- At kommunen overtager 100 pct. anvisning i væsentlig dele af den almene boligmasse
- At der for så vidt angår Mimersgadekvarteret 1) sker en udstykning af bebyggelsen i andelsboliger, og at der kun sker anvisning til ressourcestærke personer, 2) bliver muligt at give aktive studerende en studenterbolig, såfremt den pågælden-



de forpligter sig til at deltage nogle timer om ugen i en boligsocial indsats, lektiehjælp, ungdomsrådgivning eller anden beboerrettet aktivitet i Mjølnerparken mod delvis nedsættelse af husleje, 3) dispenseres fra reglerne om tilskud til renoivering af almenyttige boliger og 4) sker en styrkelse af rådgivnings- og oplysningsindsatsen om mulighederne for at fraflytte fra Mjølnerparken

- At det bliver muligt at bevilge byfornyelsespenge til almene boliger
- At liberalisere reglerne om de almene boligers virksomhedsområde, så de kommer til at svare til de regler, der gælder for andre boligformer
- At åbne op for, at kommunernes anvisningsret også kommer til at omfatte andelsboliger over en vis størrelse
- At øge mobiliteten blandt nuværende beboere på kontanthjælp i udsatte boligområder i form af direkte/indirekte støtte
- At den kombinerede udlejning støttes op af aftaler med de øvrige kommuner i Hovedstadsområdet om en fælles boliganvisning, samt at der skabes lovgivningsmæssig mulighed for kommunal anvisningsret til privat udlejningsbyggeri og pensionskassebyggeri
- At øge attraktiviteten af almene boligområder med boligsociale problemer, f.eks. gennem kommunal indflydelse på huslejefastsættelsen og placering af flere kultur-, fritids-, og servicetilbud i de socialt belastede almene boligområder
- At gennemføre ændringer af servicelovens refusionsregler om børn og unge, som kan medvirke til at fremme integrationen af børn og unge med indvandrer- og flygtningebaggrund
- At der udarbejdes en kvarterløftstatus, og at der nedsættes et besluttende organ med bred repræsentation af beboere samt repræsentanter fra det offentlige og erhvervslivet, som tilføres en række midler til lokale initiativer og projekter, som ikke forinden kræver Borgerrepræsentationens godkendelse
- At der etableres lokale integrationscentre i de enkelte lokalområder med den opgave at styrke integrations- og beskæftigelsesindsatsen, at opbygge netværk i området og at sikre kontakten til forvaltningerne
- At påføre den almene boligsektor en mere aktiv rolle i ansættelse af etniske unge og ældre af begge køn mod at indføre en udligningsordning via Programbestyrelsens særlige puljemidler, således at lejerne i den almene boligsektor ikke kommer til at betale for de påførte merudgifter

Fra kommunerne på Københavns Vestegn foreligger en række henvendelser.

Der er foreløbig indkommet følgende forslag:

- At der aftales mellem kommunerne på regionalt niveau, at der skal være en vis procentdel almene boliger i hver enkelt kommune, og at der skal kunne ske kommunal anvisning på tværs af kommunegrænser
- At de kommunale udgifter til lejetab mv. i de almene boliger i forbindelse med anvisningsrettens udnyttelse indgår i en kommunal udligningsordning
- At der skabes mulighed for anvisningsret til private udlejningsboliger f.eks. i pensionskassernes udlejningsejendomme
- At øge mulighederne for at give lån til indskud i privat boligbyggeri
- At der bygges flere almene boliger gennem en ændret finansieringsmodel, hvor kapitalindskudskravet til kommunerne sænkes eller fjernes helt i en periode
- At forudsætningerne for at udleje til erhverv i almene boligområder tilvejebringes, herunder ved ændringer i reglerne om sideaktiviteter
- At der gives dispensation fra lånebekendtgørelsen, således at der gives mulighed for, at kommunen kan etablere lokalcentre i boligblokke i problemramte bebyggelser ved at kommunen lejer sig ind i bebyggelsen, uden at dette opfattes som lån med den konsekvens, at lånebekendtgørelsens regler skal følges
- At der stilles forslag til EU-Kommissionen om, at man i forbindelse med byfornyelsesindsatser i form af større bygge- og anlægsopgaver kan stille sociale klausuler om at anvende lokal arbejdskraft
- At virksomhedsrevalidering gøres mere attraktiv, ved at løntilskuddet for revalidender fuldt ud modsvarer fagets begyndelsesløn og ikke som i dag kun op til 100 kr. i timen
- At der gives bedre muligheder for at tilbyde selvforsørgere korte vejlednings- og afklaringsforløb med henblik på at få dem i beskæftigelse, og at selvforsørgere, der frivilligt tager imod et tilbud og senere fortryder dette, ikke sanktioneres, når de søger om permanent opholdstilladelse
- At mulighederne for at stifte selvstændig virksomhed for kontanthjælpsmodtagere forbedres, således at de tilbydes de samme muligheder som dagspengemodtagere og revalidender
- At der gives dispensations- og forsøgsmuligheder til at gennemføre udviklingsprojekter i folkeskolen, f.eks. ved at udvide skoledagen og at afvige fra lovens krav om veldefinerede skoledistrikter
- At der gives bedre muligheder for at afprøve idéen om familieintegration, f.eks. ved at motivere eller sanktionere forældre, der ikke ønsker at samarbejde med kommunen, selvom deres børn har alvorlige problemer

- At der etableres målrettede tilbud til unge hashmisbrugere i gruppen for 13-18 årige
- At der ved administrationen af puljer til boligsociale og integrationsfremmende tiltag udvises større lydhørhed overfor lokale behov, og at krav om kommunal medfinansiering i den forbindelse reduceres
- At der på ad hoc vis gives dispensation fra skoleloven til at øge undervisningen på engelsk kombineret med bevilling af puljemidler til sådanne projekter

Fra bykommunerne foreligger endnu ikke henvendelser.

- Det er dog fra mødet med repræsentanter for bykommunerne indtrykket, at bykommunerne generelt vurderer, at udviklingen i det væsentlige er under kontrol, men at der er behov for at fremskaffe flere beskæftigelsestilbud til indvandrere, samt at der er behov for flere midler til den videre indsats i de truede områder. Der er interesse for udvalgte indsatser.

# Bilag 1

## Programbestyrelsens sammensætning

Direktør Jørgen Nue Møller

Direktør Gert Nielsen  
Boligselskabernes Landsforening

Planchef Holger Bisgaard  
Københavns Kommune

Direktør Birthe Flæng Møller  
Helsingør Boligselskab

Kontorchef Eva Kartholm  
Dansk Byggeri

Adm. direktør Leif Hansen  
Kultur- og Socialforvaltningen  
Odense Kommune

Integrationskoordinator  
Anne Marie Larsen  
Århus Kommune

## Kommissorium for Programbestyrelsen vedrørende regeringens strategi mod ghettoisering

Med regeringens strategi mod ghettoisering lægger regeringen op til, at der i de 5-10 mest udsatte ghettoområder skal gøres en særlig indsats for at afhjælpe situationen.

Til det formål nedsættes der fra 2004 til og med 2008 en tværgående programbestyrelse. Programbestyrelsen sammensættes af en formand og seks menige medlemmer, hvoraf to kommer fra den almene boligsektor, én kommer fra erhvervslivet og tre kommer fra den kommunale verden.

Der lægges vægt på, at medlemmerne af Programbestyrelsen har en solid praktisk erfaring med boligsociale og integrationspolitiske problemstillinger.

Formanden udpeges af integrationsministeren og socialministeren. Formanden tegner Programbestyrelsen udadtil.

De øvrige medlemmer udpeges af integrationsministeren og socialministeren efter drøftelse med Boligselskabernes Landsforening, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg kommuner og Dansk Industri/Dansk Byggeri.

Programbestyrelsen skal gennem sit virke bidrage til, at der igangsættes og fastholdes en positiv udvikling i de problemramte boligområder, og at alle relevante parter inddrages i en forpligtende og konstruktiv dialog om områdernes udvikling, jf. regeringens strategi mod ghettoisering, maj 2004.

Programbestyrelsens opgaver er:

- At bidrage til at identificere og undersøge de mest udsatte ghettoområder med henblik på en vurdering af, hvor der er behov for en indsats i form af akuthjælp
- At følge udviklingen i de konkrete områder og i den forbindelse at vurdere behovet og muligheden for at iværksætte nye konkrete initiativer i de udpegede områder
- At undersøge rammerne for og komme med forslag til konkrete projekter, der kan igangsættes i de udpegede områder
- At pege på behov for tilvejebringelse af dispensations- og forsøgsmuligheder i de udpegede områder
- At sørge for, at de relevante aktører løbende informeres og inddrages i arbejdet, hvor det skønnes relevant for de konkrete indsatsområder
- At have en tæt kontakt med de lokale netværk i de udpegede områder, så Programbestyrelsens indsats koordineres med de lokale kræfter

Programbestyrelsen skal én gang årligt foretage en afrapportering om bestyrelsens arbejde og de indvundne erfaringer til socialministeren og integrationsministeren. Formen foreslås af Programbestyrelsen og forelægges socialministeren og integrationsministeren til godkendelse.

Programbestyrelsen aftaler selv sin forretningsorden.

Sekretariatsbetjeningen af Programbestyrelsen varetages af Socialministeriet og Integrationsministeriet.

17. maj 2004

## Bilag 2

### Beboersammensætning i udvalgte boligområder 2004

		Beboere
Kommune	Område	Antal
København	Mjølnerparken	2.193
Odense	Vollsmose	9.717
Horsens	Sundparken	1.584
Århus	Gellerupparken mv.	7.777
Svendborg	Byparken/Skovparken	1.615
København	Aldersrogade	2.622
Randers	Gl. Jennumpark	1.373
Esbjerg	Stengårdsvej-kvarteret	1.918
København	Akacieparken	1.324
Sønderborg	Kærhaven/Nørager	1.337
Århus	Bispehaven	2.455
Slagelse	Ringparken	2.188
Holbæk	Agervang mv.	1.448
Esbjerg	Kvaglund	2.543
Korsør	Motalavej	1.991
Kolding	Skovparken/Skovvejen	2.350
Åbenrå	Høje Kolstrup	1.777
Haderslev	Varbergparken	1.077
Århus	Århus Vest	3.712

- 1) Ved "uden for arbejdsmarkedet" menes andelen af personer over 17 år på kontanthjælp, på førtidspension eller arbejdsløse (dvs. forsikrede ledige)
- 2) Angiver antal tilflyttere i procent af antallet af beboere
- 3) Angiver antal tilflyttere over 17 år uden for arbejdsmarkedet i procent af samtlige tilflyttere over 17 år

Beboere uden for arbejds markedet <sup>1</sup>	Indvand- rere	Børn under 15 år	Gns. indkomst	Tilflyt- ning <sup>2</sup>	Tilflyttere uden for arbejds- markedet <sup>3</sup>
Pct.	Pct.	Pct.	Kr. pr. år	Pct.	Pct.
62,3	91,3	46,8	117.239	7,9	39,4
57,9	64,4	34,0	124.752	19,9	55,9
59,5	60,1	34,1	128.448	17,8	52,3
59,5	82,8	37,8	116.121	21,1	50,4
55,5	52,4	26,3	126.353	22,9	53,3
54,7	78,6	39,2	130.832	10,8	37,7
56,7	37,7	34,1	135.715	19,6	53,9
54,7	61,1	30,9	132.907	19,9	53,9
52,6	72,3	40,7	139.155	12,7	52,4
53,1	58,1	31,9	139.679	16,6	42,1
55,3	72,4	31,6	125.271	22,4	47,6
50,6	54,3	30,7	139.829	16,0	40,5
49,4	43,9	26,9	139.963	19,6	50,3
48,6	26,4	23,1	141.473	25,7	43,5
47,0	31,4	27,3	144.935	24,3	47,6
46,2	41,8	24,6	135.600	23,4	42,4
44,0	27,7	22,1	148.192	22,3	40,9
49,0	56,8	28,2	130.333	20,1	50,4
43,0	40,4	26,9	140.594	25,4	34,0

November 2005

Programbestyrelsen  
Sekretariatet

Holbergsgade 6  
1057 København K  
Tlf.: 33 92 33 80  
Fax: 33 11 12 39

