



UDSATTE BOLIGOMRÅDER – DE NÆSTE SKRIDT REGERINGENS UDSPIL TIL EN STYRKET INDSATS



Indholdsfortegnelse

Indledning	3
Nye kriterier for særligt udsatte boligområder	5
Værktøjskasse om indsatsen over for de udsatte boligområder	6
Tryghed	7
Partnerskab med kommunerne	8
Boligsocial pulje	9
Udlejningsregler	10
Styrket rådgivning	10
Landsbyggefondens boligsociale midler	11
Erhverv i de udsatte boligområder	11

Udsatte boligområder - De næste skridt
Regeringens udspil til en styrket indsats

Udgivet af Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, maj 2013

ISBN-nr.: 978-87-7134-063-1 (trykt version)
ISBN-nr.: 978-87-7134-064-8 (elektronisk version)

Indledning

Der er gennem den seneste årrække sket en stigende social, etnisk og geografisk opdeling af boligmarkedet. Det betyder, at de veluddannede og velfungerende er koncentreret i boligområder med attraktiv beliggenhed og mange ejerboliger, mens ressourcetsvage borgere i stigende grad samles i de udsatte almene boligområder.

I de udsatte almene boligområder er beskæftigelsesfrekvensen og uddannelsesniveaue lavt, der bor relativt mange indvandrere og efterkommere med behov for bedre integration i det danske samfund, mange familier har lav indkomst og der er problemer med kriminalitet og utryghed.

Den stigende utryghed er alvorlig. Almindelige mennesker skal kunne gå på gaden uden at blive chikaneret eller råbt efter. Børn skal kunne være alene på legepladsen eller skateboardbanen uden at blive generet af andre børn og unge, og biler skal kunne parkeres uden at blive udsat for hærværk. Det er helt rimelige krav til det sted, man bor.

De udsatte almene boligområder er fysisk isolerede kvarterer i forhold til det omgivende bymiljø, som forstærker den sociale og kulturelle marginalisering af områderne. Der er typisk begrænset infrastruktur og manglende forbindelsesveje til den øvrige by, og de store udearealer er mange steder nedslidte og ligger øde hen. Områderne består næsten udelukkende af almene boliger i modsætning til mere blandede bykvarterer, og der er mangel på en række almindelige byfunktioner som erhverv, handel, service, institutioner m.v. Omdannelse fra boligkvarter til bykvarter er afgørende for at vende udviklingen i de udsatte områder.

Det er en udfordring at etablere en blanding af stærke og ressourcetsvage grupper i de almene bebyggelser, der er en forudsætning for, at udviklingen i bebyggelserne kan drejes i en positiv retning. Det er regeringens målsætning at reducere antallet af særligt udsatte boligområder med 1/4 inden udgangen af 2016 og halvere antallet inden udgangen af 2021 i forhold til 2011.

Indsatsen overfor de udsatte boligområder skal derfor styrkes og fokuseres. Der ydes hver dag en kæmpe indsats af beboere, boligorganisationer, kommuner, frivillige, virksomheder og institutioner i lokalområderne.

Meget er allerede gjort, og en styrket indsats over for de udsatte områder skal bygge videre på denne indsats og på de erfaringer, der er gjort med de mange helhedsplaner og projekter, som er gennemført.

Den dialogbaserede styring udgør rammen om det fremadrettede samarbejde mellem kommunen og boligorganisationen om helhedsplanerne og den forebyggende indsats i områder, som er ved at komme ind i en negativ spiral.

Der er afsat betydelige ressourcer til området. Regeringen har fremrykket og forhøjet Landsbyggefondens renoveringsramme med knap 14 mia. kr. i 2011-2013. Det skaber vækst og beskæftigelse i samfundet og er med til hurtigere at skabe resultater i de udsatte områder.

Det er afsat 220 mio. kr. årligt i Landsbyggefonden til boligsociale indsatser. Det er afgørende, at kommunen sammen med boligorganisationen tager

ejskab til denne indsats og sikrer, at den offentlige indsats spiller optimalt sammen med den indsats, som gennemføres af boligorganisationen.

Der skal opstilles mål, ligesom der skal følges op på, om indsatsen virker.

Center for Boligsocial Udvikling gennemfører effekt-målinger, og Landsbygefonden foretager evaluering af den samlede indsats med henblik på løbende at kvalificere gennemførelsen af planerne.

Det er nødvendigt med en klar og effektiv politi-indsats i områderne for at modvirke vold, hærværk, utryghed og kriminalitet. Med politiforliget blev der prioriteret flere ressourcer til denne indsats i de udsatte områder, så kriminaliteten nedbringes og trygheden øges. Samtidig blev der afsat godt 250 mio. kr. frem til 2015 til en ny bandeindsats i særligt udsatte boligområder, herunder til etablering af en ny fleksibel bande task-force, der skal operere i Vestdanmark.

Men der skal gøres mere.

Forholdene i områderne skal forbedres både fysisk, økonomisk og socialt for at undgå, at områderne isoleres fra det omgivende samfund.

Det skal ske af hensyn til beboerne, fordi udsatte områder hæmmer integration, fastholder de sociale forhold og skaber ringere opvækstmuligheder for børn og unge. Og af hensyn til samfundet, fordi udsatte boligområder skaber vækstbetingelser for miljøer med kriminalitet, afvigende adfærdsnormer og værdier, og dermed udgør en trussel mod sammenhængskraften.

Indsatsen skal være helhedsorienteret.

Indsatsen skal sætte samlet ind over for de væsentligste problemer. Det kræver en høj grad af styring og lokal koordinering samt professionel implementering. Det kræver kraftig involvering fra samfundets side i samarbejde med boligorganisationer og beboere. Det er derfor helt afgørende, at der sker en politisk prioritering i kommunerne, og at indsatsen forankres politisk og bakkes op. Kun hvis kommunens sociale, uddannelsesmæssige, beskæftigelsesmæssige og integrationsmæssige indsats bindes sammen med boligorganisationernes fysiske, økonomiske og sociale indsats, kan det lykkes at vende udviklingen.

Skal målene nås, skal indsatsen fokuseres.

De eksisterende kriterier for udvælgelse af de udsatte områder har nu fungeret i nogle år. Det er regeringens opfattelse, at den samlede udvælgelse af boligområder skal være mere bredspektret og inddrage flere relevante dimensioner. De gældende kriterier suppleres derfor med to nye kriterier vedr. henholdsvis uddannelse og indkomst.

Det er vigtigt, at vi til stadighed måler, om indsatsen i de udsatte boligområder virker. Det er afgørende for den fremtidige retning for indsatsen. Derfor er det vigtigt med nye kriterier. Men det er samtidig klart, at nye kriterier ikke gør det alene. Der skal mere til. I regeringens udspil er de andre elementer derfor i høj grad tiltag, der kan anvendes i den fremtidige lokale, kommunale boligpolitik i forhold til de udsatte boligområder.

I det følgende omtales de enkelte elementer i udspillet.

Nye kriterier for særligt udsatte boligområder

Der foreslås en ny model for udvælgelse af særligt udsatte boligområder, som bygger videre på og supplerer den eksisterende model. Den nye model tilføjer to nye kriterier og opererer med fem kriterier under følgende hovedoverskrifter: Beskæftigelse, Integration, Tryghed, Uddannelse og Indkomst.

De tre nuværende kriterier, der dækker temaerne 'beskæftigelse', 'integration' og 'tryghed', fastholdes og der tilføjes to nye kriterier som dækker temaerne 'uddannelse' og 'indkomst'.

Det forudsættes som hidtil, at området skal have mindst 1.000 beboere. Hertil kommer, at almene boligområder nu skal opfylde tre af de fem kriterier for at komme på listen over særligt udsatte boligområder mod førhen blot to kriterier.

De tre nuværende kriterier, der fastholdes, er:

- Andelen af 18-64 årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse overstiger 40 pct. (gennemsnit for de seneste 4 år)
- Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct.

- Antal dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer på 18 år og derover overstiger 2,70 pct. (gennemsnit for de seneste 4 år).

Grænseværdierne for de tre nuværende kriterier forudsættes ikke ændret. Anvendelsen af 4-årige gennemsnit ændres til 2-årige gennemsnit for at få mere aktuelle og påvirkelige kriterier.

Med henblik på at supplere identifikationen af særligt udsatte boligområder foreslås to nye kriterier:

- Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der er uden erhvervsuddannelse (inkl. videregående uddannelser), overstiger 60 pct. af samtlige beboere i samme aldersgruppe
- Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige på 15 år og derover i området er mindre end 60 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

Hvis de fem kriterier havde været indført ved seneste udpegning, ville der have været 29 boligområder på listen.

Særligt udsatte almene boligområder udvælges efter 5 kriterier:

- Andelen af 18-64 årige uden tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelse overstiger 40 pct. (gennemsnit for de seneste 2 år)
- Andelen af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande overstiger 50 pct.
- Antal dømt for overtrædelse af straffeloven, våbenloven eller lov om euforiserende stoffer på 18 år og derover overstiger 2,70 pct. (gennemsnit for de seneste 2 år)
- Andelen af beboere i alderen 30-59 år, der er uden erhvervsuddannelse (inkl. videregående uddannelser) overstiger 60 pct. af samtlige beboere i samme aldersgruppe.
- Den gennemsnitlige bruttoindkomst for skattepligtige på 15 år og derover i området er mindre end 60 pct. af den gennemsnitlige bruttoindkomst for samme gruppe i regionen.

Værktøjskasse om indsatsen over for de udsatte boligområder

Indsatsen kan forbedres og boligområderne kan forandres gennem en række værktøjer. Der præsenteres derfor en værktøjskasse, som sammenfatter de forudsætninger, som indsatsen hviler på, og som opsummerer de eksisterende værktøjer og fremlægger en række gode eksempler til forbedring af forholdene i de udsatte områder.

Elementerne i værktøjskassen retter sig mod områderne *Effektiv styring af den boligsociale indsats*, *Beboersammensætningen* og *Boliger og områder*.

Effektiv styring, lokal prioritering og organisering af indsatsen er helt afgørende for, om udviklingen i de udsatte boligområder kan vendes.

Kommunen er her helt afgørende. De bedste resultater nås, når kommunen stiller sig i spidsen for indsatsen og iværksætter løsninger og koordinerer mellem de relevante aktører både indenfor og udenfor det kommunale system.

Omdrejningspunktet i koordinationen er helhedsplanen for områderne. Med styringsdialogen og de boligsociale helhedsplaner er der skabt et godt grundlag for et tæt, formaliseret samarbejde mellem kommuner og boligorganisationer. Samtidig skal den kommunale kernerdrift i områderne, herunder f.eks. skoler, indsatsen overfor udsatte børn og samarbejdet med det lokale politi m.v., tænkes strategisk sammen med den fysiske og boligsociale indsats.

Beboersammensætningen i de udsatte boligområ-

der er skæv. Indsatsen skal understøtte beboerne i forhold til beskæftigelse og uddannelse. Integrationen skal styrkes, og kriminalitet skal forebygges og bekæmpes, så områderne bliver trygge at bo og færdes i.

Skal beboersammensætningen ændres, skal der fokuseres på beskæftigelse, integration, uddannelse, tryghed og indkomst.

Samtidig skal der være fokus på at anvende de udlejningsregler, som har dokumenteret god effekt med hensyn til at ændre beboersammensætningen.

Vi skal åbne boligkvarterene op, så de udover beboelse kommer til at rumme et væld af de funktioner som den omkringliggende by indeholder.

Vi skal se på nye boligformer og boligtyper i områderne, og områderne skal tilføres erhvervsfunktioner, kulturinstitutioner, uddannelsesfunktioner, handel mv. Det kan vende udviklingen i de udsatte boligområder.

Der er samtidig et stort behov for et fysisk løft i de udsatte områder for at skabe mere velfungerende og attraktive bydele. Fysiske forandringer forbedrer rammerne om beboernes hverdagsliv og styrker områdernes konkurrenceevne. Renovering og omdannelse af eksisterende bygninger, opgradering af udearealer, etablering af ny infrastruktur og strategiske nedrivninger forbedrer miljøet i de udsatte områder.

Værktøjskasse

I værktøjskassen sammenfattes forudsætninger samt eksisterende værktøjer og der gives gode eksempler til forbedring af forholdene i de udsatte områder.

Værktøjskassen retter sig mod områderne *Effektiv styring af den boligsociale indsats*, *Beboersammensætningen* og *Boliger og områder*.

Tryghed

Man skal trygt kunne færdes i sit boligområde uden frygt. Det er en af de allervigtigste egenskaber ved et attraktivt boligområde.

Den politimæssige indsats skal være synlig, og der skal sættes ind med positive tiltag overfor de unge, så de holder sig på rette spor. Der skal gennemføres såkaldte "tryghedsvandringer", så man får styr på de fysiske omgivelser, som "inviterer" til uheldige handlinger.

Boligorganisationerne skal skride ind overfor lejere, som chikanerer og skaber utryghed for de øvrige beboere. Grove overtrædelser af husordenen skal sanktioneres ved påtale, advarsel eller, i grove tilfælde, opsigelse eller ophævelse af lejekontrakten. Politiet må mere på banen i denne forbindelse. Der etableres derfor en ny mulighed for, at politiet kan videregive oplysninger til boligorganisationerne om strafferetlige afgørelser, som vedrører forhold begået i en af boligorganisationens afdelinger af personer, der bor i afdelingen. Oplysningerne fra politiet kan hjælpe boligorganisationerne i eventuelle ophævelsessager.

I boligområder, som indeholder boliger fra mere end en boligorganisation, kan der opstå det problem, at en opsagt beboer blot kan få en ny bolig i en af de andre boligorganisationers boliger. For at undgå dette vil boligorganisationer med boliger i et samlet boligområde få mulighed for at udveksle oplysninger om, at en person har fået ophævet eller opsagt sit lejemål på grund af husordensovertrædelser.

Samtidig skal der skabes mulighed for, at boligorganisationerne kan afvise udlejning til personer, der på grund af husordensovertrædelser har fået ophævet eller opsagt sit lejemål i det boligområde, de søger en ny bolig i. På den måde harmoniseres reglerne, så der gælder det samme i boligområder med flere boligorganisationer, som der gælder i boligområder, hvor én boligorganisation ejer alle boliger.

Disse nye redskaber vil forbedre den generelle tryghed i boligområderne, særligt i tilfælde, hvor nogle få personer har skabt utryghed for de mange almindelige beboere, der ønsker et velfungerende boligområde.

Boligorganisationerne skal have bedre muligheder for at skride ind over for lejere, som chikanerer og skaber utryghed for de øvrige beboere:

- Politiet skal kunne videregive oplysninger til boligorganisationerne om strafferetlige afgørelser, som vedrører forhold begået i en af boligorganisationens afdelinger af personer, der bor i afdelingen.
- Boligorganisationer i et samlet boligområde skal kunne udveksle oplysninger med andre boligorganisationer i området om husordensovertrædelser og
- Boligorganisationerne skal kunne afvise udlejning til personer, der på grund af husordensovertrædelser har fået ophævet eller opsagt sit lejemål i området.

Partnerskab med kommunerne

Som nævnt er de særligt udsatte boligområder socialt og fysisk isolerede fra de byer, de er en del af. Det giver ulige muligheder for at få uddannelse og arbejde for de mennesker, som bor der. De udsatte boligområder skal udvikle sig til attraktive bydele, som kan tiltrække et bredt udsnit af den danske befolkning. Der skal skabes en tryk ramme for, at alle beboerne kan udfolde deres potentialer.

Ministeren for by, bolig og landdistrikter er sammen med borgmestrene for Danmarks fire største byer derfor blevet enig om at indgå partnerskaber med det fælles mål at iværksætte en stærk og koordineret national og kommunal indsats, som skal vende udviklingen og bidrage til at reducere antallet af særligt udsatte boligområder.

Kommunerne bidrager med viden om konkrete udfordringer i arbejdet med de udsatte boligområder, og Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter vil arbejde for at sikre gode rammebetingelser for den lokale udvikling. Kommunerne forpligter sig til at gå forrest i en højt prioriteret, målrettet, helhedsorienteret og velkoordineret indsats i de udsatte boligområder.

Ministeren for by, bolig og landdistrikter vil desuden indgå strategiske samarbejder med andre kommuner med boligområder, der er optaget på listen over særligt udsatte boligområder.

Partnerskaber

Ministeren for by, bolig og landdistrikter er sammen med borgmestrene for Danmarks fire største byer blevet enig om at indgå partnerskaber med det fælles mål at vende udviklingen og bidrage til at reducere antallet af særligt udsatte boligområder.

Ministeren for by, bolig og landdistrikter vil indgå strategiske samarbejder med andre kommuner med særligt udsatte boligområder.

Boligsocial pulje

Satspuljepartierne er enige om at styrke det boligsociale arbejde gennem et koordineret tæt samarbejde mellem stat, kommuner og boligorganisationer, så antallet af særligt udsatte boligområder kan reduceres. Der er afsat 2 x 15 mio. kr. i årene 2013 og 2014.

Med henblik på at styrke partnerskaberne med kommunerne afsættes der i alt 24 mio. kr. til partnerskabsaftalerne, hvoraf knap 10 mio. kr. er øremærket til kommuner med nye udsatte boligområder. Midlerne skal bruges til at nå regeringens mål om at reducere antallet af særligt udsatte boligområder.

De afsatte midler skal især styrke indsatserne på følgende områder:

- Indsatsen over for de unge i de udsatte boligområder
- Tryghedsfremmende indretning og boligsocial kriminalitetsbekæmpelse efter gadeplans/hot-spot modellen
- Styrket beskæftigelsesindsats, herunder etablering af praktikpladser for unge

Indsatsen skal sættes ind i en helhedsorienteret ramme, der sikrer koordinering med de øvrige statslige og kommunale tiltag i de udsatte boligområder.

Boligsocial pulje

Den boligsociale pulje udmøntes ved at styrke partnerskaberne med kommunerne, herunder kommuner med nye udsatte boligområder. Herudover styrkes indsatsen på følgende områder:

- Indsatsen over for de unge i de udsatte boligområder
- Tryghedsfremmende indretning og boligsocial kriminalitetsbekæmpelse efter gadeplans/hot-spot modellen
- Styrket beskæftigelsesindsats, herunder etablering af praktikpladser for unge.

Udlejningsregler

Udlejning af ledige boliger er en af de vigtigste veje til at ændre på beboersammensætningen i et boligområde. Kommuner og boligorganisationer kan bruge en række værktøjer, som har en dokumenteret god virkning på beboersammensætningen. Der kan selvfølgelig være hjørner, som kan forbedres. Der gennemføres derfor et servicetjek af reglerne for at sikre, at der fortsat er effektive redskaber til at regulere beboersammensætningen i de udsatte områder.

Samtidig afsættes der midler fra den boligsociale pulje til udlejningsforsøg. Almene boliger kan i dag stå tomme i op til et år samtidig med, at der gøres en ekstra indsats for at udleje boligerne til lejere, der er i beskæftigelse. Det er omkostningstungt, og der lægges derfor op til, at der som et forsøg skal gives økonomisk kompensation for at lade boliger stå tomme i boligområder, hvor der kan anvendes kombineret udlejning, men hvor der ikke er efterspørgsel efter boliger.

Styrket rådgivning

Kommuner, boligorganisationer og boligsociale medarbejdere skal have adgang til kvalificeret rådgivning og sparring om indsatsen i udsatte boligområder. Landsbyggefonden og Center for Boligsocial Udvikling varetager denne rådgivning. Bevillingen til Center for Boligsocial Udvikling er forlænget i 4 år med henblik på effektivisering og dokumentation af best practice indenfor de forskellige indsatsområder og rådgivning af kommuner og boligorganisationer.

Samtidig skal rådgivning og information om de vellykkede løsninger i de udsatte boligområder styrkes, sådan at videndelingen forbedres. Det sker ved en mere synlig og aktiv indsats fra Center for Boligsocial Udvikling og fra Landsbyggefonden.

Udlejningsregler

Der gennemføres et servicetjek af udlejningsreglerne og der afsættes midler fra den boligsociale pulje til udlejningsforsøg med henblik på at effektivisere kombineret udlejning.

Styrket rådgivning

Der skal være en mere synlig og aktiv rådgivnings- og vejledningsindsats fra Center for Boligsocial Udvikling og fra Landsbyggefonden.

Landsbyggefondens boligsociale midler

Landsbyggefondens boligsociale midler er helt centrale for indsatsen overfor de udsatte områder. I samarbejde med fonden gennemgås regelsættet med henblik på at optimere og effektivisere anvendelsen, herunder hvordan kommunernes rolle kan styrkes.

Erhverv i de udsatte boligområder

Erhverv i udsatte boligområder kan medvirke til at bryde monofunktionaliteten. Samtidig kan erhverv i områderne medvirke til at øge beskæftigelsen. Der er skabt mulighed for, at der kan udlejes arealer i udsatte boligområder til erhverv. Lejen skal fastsættes på markedsvilkår.

Som et nyt initiativ kan der åbnes mulighed for, at almene boligorganisationer i de udsatte boligområder kan fravige reglerne om balanceleje i forbindelse med udlejning til socialøkonomiske virksomheder. F.eks. med henblik på at disse virksomheder kan tilbyde beskæftigelse til beboere med særlige udfordringer i de udsatte boligområder. Endvidere kan reglerne om balanceleje fraviges ved udlejning til virksomheder, som i en prøveperiode søger at etablere sig i de udsatte områder med henblik på at afklare mulighederne for at etablere sig mere permanent. Endelig kan reglerne fraviges ved etablering af og udlejning til mindre dagligvarebutikker i de nævnte områder (hvor der ofte kan være langt til indkøbsmuligheder).

Anvendelsen af Landsbyggefondens boligsociale midler optimeres

Landsbyggefondens regelsæt vedr. de boligsociale midler gennemgås.

Bedre muligheder for erhverv i de udsatte boligområder

Det er vigtigt at blande erhverv og bolig i de udsatte boligområder. Der åbnes derfor mulighed for, at almene boligorganisationer i udsatte boligområder kan fravige reglerne om balanceleje ved udlejning til:

- socialøkonomiske virksomheder
- virksomheder, som i en prøveperiode søger at etablere sig i de udsatte områder
- mindre dagligvarebutikker i de nævnte områder.

