



Anvendelse af udfordringsretten i de særligt udsatte boligområder

I. Indledning

I de særligt udsatte boligområder er der en række parallelle problemer, der gør sig gældende i mere eller mindre grad. Beboersammensætningen er forholdsvis ensidig med en klar overvægt af personer udenfor arbejdsmarkedet. Herudover er områderne ofte præget af monofunktionalitet ved at bygningsarealet udelukkende anvendes til boliger, mens der til gengæld mangler erhverv m.v. Flere af områderne er desuden fysisk afskåret fra de omkringliggende kvarterer, hvilket bevirker en risiko for, at boligområderne bliver socialt, fysisk og kulturelt isolerede. Endelig kan fællesarealerne være belastet af høj udnyttelsesgrad og/eller præget af manglende medejerskabsfølelse til arealerne fra beboernes side.

I forbindelse med den igangværende strategiske udvikling af indsatsen i kommunens særligt udsatte boligområder er der, for at skabe rammerne for den bedst mulige indsats, behov for at prøve nye lovmæssige muligheder af. I notatet oplystes således punkter, hvor Københavns Kommune ønsker at benytte sig af udfordringsretten i forhold til regler i almenboligloven, der virker begrænsende for indsatsen i områder med særligt udsatte boligafdelinger, der er omfattet af en helhedsplan. Udfordringerne gør, at man ikke alene kan begrænse sig til almenboligloven, og derfor er rækkevidden i notatet bredere end reglerne for almene boliger.

Nærværende notat beskriver de emner, der på nuværende tidspunkt er identificeret, men listen skal ikke opfattes som udtømmende. Det er f.eks. oplagt, at der som resultat af den kommende tids samarbejde mellem boligorganisationer og kommune om indsatsen i de 10 særligt udsatte boligområder vil blive identificeret flere emner, hvor der grundet områdernes udfordringer vil være behov for at udnytte udfordringsretten.

Det er fra Københavns Kommunes side et ønske, at forsøgsperioden med fravigelse fra regler i almenboligloven varer frem til år 2020, fordi dette er regeringens tidshorisont i forhold til at halvere antallet af særligt udsatte områder.

Nedenfor fremhæves en række barrierer, der ønskes fraveget for at kommunen og boligorganisationerne sammen kan forbedre indsatsen for de særligt udsatte boligområder.

03-03-2011

Sagsnr.
2010-155278

Dokumentnr.
2011-147585

Sagsbehandler
Henning Kjær Rasmussen

Center for Bydesign

Njalsgade 13, 4. Sal
Postboks 447
2300 København S

Telefon
3366 1243

E-mail
henkja@tmf.kk.dk

EAN nummer
5798009495044

Konkrete forslag

I forhold til at sikre en *effektfuld afprøvning* af de nye instrumenter i regeringens boligaftale og *synergi i indsatserne* er der behov for at udpege ét af de 10 boligområder til et laboratorium for afprøvning af nye metoder til at træffe beslutning om områdets udvikling og samspillet med kvarterets udvikling, sådan der sikres mest mulig effekt af de fælles indsatser iværksat af boligorganisationen, boligafdelingen og kommunen.

I forhold til at *bryde monofunktionalismen og skabe mere erhvervsaktivitet* er barriererne bl.a.:

- at kravet om oprettelse af et selskab ved etablering af erhverv er en barriere for i en midlertidig periode at undersøge hvorvidt erhvervsaktiviteter kan "løbe rundt" i området
- at kravet om markedsleje i visse tilfælde kan besværliggøre erhvervsaktivitet

I forhold til at modvirke *social, kulturel og fysisk isolation* er barriererne bl.a.;

- at boligorganisationen kun kan lave sociale aktiviteter, der primært er for afdelingens egne beboere
- at finansieringsreglerne er usmidige ved etablering af beboerhuse med delt ejerskab
- at udlejning af fælleslokaler til private og foreninger besværliggøres af kravet om selskabsdannelse
- at puljen til infrastrukturændringer ikke kan anvendes på arealer ejet af 3. mand selv om denne tilslutter sig forbedringerne

I forhold til at *afbalancere beboersammensætningen, mindske risikoen for overbefolkning, øge flyttemobiliteten samt tilskynde beboerne til frivilligt arbejde* er barriererne bl.a.;

- at det ikke er muligt at styrke beboersammensætningen ved at give fortrinsret til nærmere bestemte grupper af personer, som med deres uddannelses- eller erhvervs-mæssige funktion kan være med til at styrke trygheden i området
- at der ikke er mulighed for at fravige bytteretten i særligt udsatte boligområder, sådan at en positiv udvikling i beboersammensætningen understøttes

- at familier ikke har sikkerhed for at få en bolig i samme opgang eller blok som øvrige familiemedlemmer, sådan at overbefolkning modvirkes
- at man ikke kan nedsætte opsigelsesvarslet i særligt udsatte områder og dermed øge beboernes mobilitet
- at der ikke er mulighed for at nedsætte huslejen for beboere der udfører frivilligt arbejde
- at der ikke er mulighed for at sælge kommunale grunde billigere til etablering af almene boliger

Af barrierer indenfor andre lovområder kan nævnes;

- at der er behov for at klarlægge adgangen til at indføje sociale klausuler ved udbud i almene boligområder
- at hurtigere sagsbehandling for lovovertrædelser begrænser sig til tilfælde hvor unge lovovertrædere bor i særligt udsatte områder
- at princippet om at sociale ydelser udbetales af bopælskommunen besværliggør anvisning til ejendomme i andre kommuner
- at boligområder generelt risikerer at få ensidige ejer- og befolkningsforhold da man i planlægningen ikke må regulere ejerforhold og sætte krav om antal billige boliger

II. Udfordringer i forhold til almenboligloven

Udpegning af et særligt udsat boligområde som laboratorium for afprøvningen af Boligaftalens instrumenter

I forhold til at sikre en effektiv afprøvning af de nye instrumenter i regeringens boligaftale og synergi i indsatserne er der især behov for at afprøve nye metoder til at træffe beslutninger om områdets udvikling og dets samspil med udviklingen i den øvrige del af byen, sådan at der sikres mest mulig effekt af de fælles indsatser iværksat af boligorganisationen, boligafdelingen og kommunen.

Kommunen vil derfor i forbindelse med udviklingen af en strategi for de særligt udsatte områder sammen med de almene boligorganisationer drøfte mulighederne for i fællesskab at udpege ét af de 10 boligområder til fælles laboratorium, hvor det nøje overvejes hvordan alle relevante instrumenter i boligaftalen kan afprøves.

Her udfordres de gældende regler om beslutningskompetence i boligafdelingen. Kommunen indgår gerne i en drøftelse med ministeriet om rammerne for et sådant boliglaboratorium.

Bryde monofunktionalismen ved at skabe mulighed for midlertidige forsøg med erhverv, herunder socialøkonomisk virksomhed

I særligt udsatte boligområder er det ofte et problem, at boligområdet forekommer monofunktionelt med en ensidig vægt på boliger. Det er imidlertid også vigtigt, at der er erhvervsaktivitet såsom socialøkonomisk virksomhed, butikker, liberale erhverv og offentlige funktioner i boligområderne, idet erhverv skaber mere liv samt muligheder for at kunne engagere og aktivere beboerne. På nuværende tidspunkt er det dog en barriere for forsøg med midlertidig nedlægning af boliger til fordel for etablering af erhverv, at der skal oprettes enten et aktieselskab på 500.000 kr. eller et anpartsselskab på 80.000 kr. Kravet om selskabsdannelse virker komplicerende og fordyrende for etablering af erhverv, og det vil derfor være en fordel, hvis selskabsdannelsen ikke er en forudsætning for at kunne oprette erhverv i en boligafdeling. Hermed vil det være lettere at afprøve midlertidige forsøg med erhverv i boligområderne, hvor det afklares, hvorvidt erhvervsaktiviteten er rentabel. Her udfordres § 3, stk. 1 nr. 4, jf. § 4 i sideaktivitetsbekendtgørelsen.

Herudover kan det fremme erhvervsaktiviteten i særligt udsatte boligområder, hvis kravet om markedsleje fraviges til fordel for omkostbestemt leje, såfremt markedslejen er af en størrelse, der forhindrer at andre kan etablere sig med erhverv i boligområderne. Her fraviges § 4 i sideaktivitetsbekendtgørelsen.

I de særligt udsatte boligområder er der en skæv beboersammensætning og beboerne mangler ofte muligheder for beskæftigelse og andre lokale aktiviteter. For at afbalancere beboersammensætningen og skabe mulighed for at drive lokal virksomhed bør det gøres muligt, at hele opgange lejes ud til bestemte grupper, hvor beboerne så kan få beskæftigelse ved at servicere disse boliger, som f.eks. gæstehotel eller lign.

Konkret foreslås derfor, at Lejerbos afdeling i Aldersrogade får mulighed for at leje en eller to opgange ud, og at disse drives som gæstehotel til gæsteforskere. Aldersrogade ligger tæt på Nørrecampus. Udover at beboersammensætningen dermed bliver mere alsidig betyder initiativet, at beboerne får mulighed for eksempelvis at kunne drive socialøkonomisk virksomhed i form af rengøring, tøjvask og lign. En anden mulighed for at drive socialøkonomisk virksomhed er etablering af en restaurant, hvor unge med sociale problemer uddannes til kokke (jf. Jamie Oliver-konceptet), og hvor der evt. oprettes en selvejende institution eller virksomhed, som ejes af en fond. Boligorganisationen kan finansiere en del af huslejen ved at nedsætte lejen. Med henblik på at udleje almene boliger som gæstehotel eller lave

restaurant udfordres § 3, stk. 1 nr. 4, jf. § 4 i sideaktivitetsbekendtgørelsen samt § 4 i sideaktivitetsbekendtgørelsen.

Sociale aktiviteter der er åbne for andre end afdelingens beboere

De særligt udsatte boligområder er typisk præget af, at områderne lukker sig om sig selv, og at der mangler en social og kulturel udveksling med den øvrige by. Derfor er det en fordel, at der i boligområderne foregår aktiviteter, der også er åbne for andre end boligafdelingens egne beboere. I dag er det imidlertid svært for en kommune og boligorganisationerne at lave initiativer om sociale og kulturelle aktiviteter eftersom boligorganisationerne ikke må drive aktiviteter, der ikke primært er rettet mod beboerne i afdelingen. For bl.a. at styrke beboernes mulighed for at lave netværk bør det derfor muliggøres, at boligorganisationerne kan etablere, eje og drive sociale aktiviteter, såsom kulturhuse, der ikke primært retter sig mod beboerne i afdelingen men som også er åbne for andre. Det er § 18 i sideaktivitetsbekendtgørelsen, der her udfordres.

Det er på nuværende tidspunkt et problem, at reglerne ved delt ejerskab af beboerhuse er forholdsvis stramme med henblik på, at boligorganisationens og kommunens del skal være adskilte. Det illustreres bl.a. ved, at den typiske model betyder, at kommunens del af bygningen skal være adskilt som en ejerlejlighed, sådan at de to ejeres områder er helt adskilte fra hinanden. Det skaber problemer i forhold til, at kommune og boligorganisation kan forhandle om lokale løsninger, der kan være til gavn for området. Derfor bør der skabes mulighed for mere smidige finansieringsmuligheder ved etablering af beboerhuse med delt ejerskab. Her udfordres bestemmelsen om, at boligafdelingen ikke må hæfte for andres aktiviteter.

Endelig er en mulighed for at skabe mere social aktivitet i særligt udsatte boligområder at boligafdelingen udlejer fælleslokaler til private virksomheder og foreninger. Konkret kunne det f.eks. dreje sig om etablering af motionsrum, der kan benyttes af private firmaer mod betaling. På denne måde muliggøres, at der i boligområderne foregår aktiviteter, der også er åbne for andre end beboerne og dermed styrker boligområdernes tilknytning til den øvrige by. Da der er tale om erhvervsmæssig udlejning er kravet om selskabsdannelse en barriere. Her udfordres § 3, stk. 1 nr. 4, jf. § 4 i sideaktivitetsbekendtgørelsen.

Anvende midler fra puljen til infrastrukturændringer på matrikler der ejes af 3. mand

De særligt udsatte boligområder er typisk fysisk afskåret fra den øvrige by, hvilket medvirker til, at boligområderne risikerer at blive socialt, fysisk og kulturelt isolerede. For at skabe bedre forbindelse mellem boligområderne og den øvrige by, kan der i nogle tilfælde være behov for at inddrage matrikelareal ejet af 3. mand. Det kan bl.a. være relevant i tilfælde, hvor et boligområde skal forbindes med et

offentligt ejet område, f. eks. således at beboerne får bedre adgangsvveje til rekreative arealer. Såfremt der mellem boligområdet og det offentligt ejede areal ligger et areal ejet af 3. mand, kan puljen til infrastrukturændringer ikke anvendes på dette areal. Dette er en begrænsning for at kunne udføre forbedringer for særligt udsatte boligområder i de tilfælde, hvor 3. mand i øvrigt tilslutter sig projektet men blot ikke ønsker at have udgifter hertil. Det bør derfor muliggøres, at puljen til infrastrukturændringer også kan anvendes på matrikelarealer ejet af 3. mand.

Fortrinsret til studerende fra lokalområdets uddannelsesinstitutioner

For at afbalancere beboersammensætningen i særligt udsatte boligområder bør det gøres muligt at give fortrinsret til studerende på de uddannelser, der er repræsenteret indenfor en radius på 2 kilometer af boligafdelingens beliggenhed. Københavns Kommune vil gerne drøfte med Socialministeriet, hvorvidt dette er muligt indenfor de eksisterende udlejningsregler.

Fortrinsret for visse grupper med særlig uddannelses- eller erhvervsfunktion

Utryghed er et stigende problem i de særligt udsatte boligområder og det bør derfor være muligt at afprøve fortrinsret til nærmere bestemte grupper af personer, som med deres uddannelse eller erhvervsmæssige funktion kan være med til at styrke trygheden i boligområdet. Det er særligt tanken, at f.eks. politibetjente, ansatte i sundheds- og socialsektoren eller andre grupper vil være målgruppen for denne fortrinsret. Dermed styrkes beboersammensætningen i boligområdet. Her udfordres § 51 i almenboligloven samt bestemmelserne i kapital 6 i bekendtgørelsen om udlejning af almene boliger.

Tilsidesættelse af bytteretten

Bytteretten er en ret, som gælder for alle lejere uden om de øvrige udlejningsbegrænsninger. Der er dog en risiko for, at bytteretten besværliggør mulighederne for at påvirke beboersammensætningen i en afdeling, såfremt bestemte grupper af beboere primært bytter sig ind i en afdeling med folk af samme baggrund. For at sikre en alsidig beboersammensætning, og understøtte udlejningsstrategien, bør bytteretten derfor kunne fraviges i udvalgte udsatte afdelinger, hvis den som bytter sig til en lejlighed i afdelingen ikke opfylder kriterierne for fleksibel udlejning, og hvis boligen i øvrigt kan udlejes til den målgruppe, som er omfattet af den fleksible venteliste. Her udfordres § 69 i lov om leje af almene boliger.

Fortrinsret for beboere i samme opgang

Familier af anden etnisk oprindelse end dansk bor hyppigere i samme bolig på tværs af generationer, hvilket kan betyde, at især børn og unge oplever begrænsede udfoldelsesmuligheder i hjemmet. For at hindre overbefolkning i udsatte boligområder bør det derfor muliggøres, at en del af familien tildeles en bolig i samme opgang eller samme blok. Hermed kan familierne bevare naboskabet og den daglige hjælp. Her udfordres § 51 i almenboligloven.

Nedsættelse af opsigelsesvarslet i udsatte boligområder

Opsigelsesperiodens længde kan have betydning for flyttemobiliteten. Før at øge beboernes mobilitet foreslås derfor, at opsigelsesvarslet ved interne flytninger kan nedsættes fra 3 til 2 måneder ved flytning fra en større til en mindre bolig. Udover at øge mobiliteten vil initiativet også mindske risikoen for udsættelser. Her udfordres § 88 i lov om leje af almene boliger.

Nedsat husleje ved frivilligt arbejde

I de særligt udsatte boligområder ser man ofte, at der mangler engagement og deltagelse i boligområdet fra beboernes side. Det vil derfor forbedre udviklingen i boligområderne, såfremt beboerne fik øgede incitamenter til at udføre frivilligt arbejde i afdelingerne i form af lavere husleje. Initiativet knyttes op på funktionærboligbegrebet, men der er så at sige tale om en udvikling af begrebet, idet beboere, der udfører frivilligt arbejde, ikke er ejendomsfunktionærer i egentlig forstand. Almenboliglovens bestemmelser om lige vilkår for lejerne udfordres her. I lov om leje af almene boliger udfordres § 24, stk. 4.

Billigere salg af kommunale grunde til almene boliger

Det er vigtigt, at der i Københavns Kommune løbende skabes nye attraktive almene boliger, således at presset på de særligt udsatte boligområder formindskes. Byggeriet af almene boliger bliver dog i perioder hæmmet af meget høje grundpriser. Det er derfor Københavns Kommunes ønske, at der i almenboligloven gives hjemmel til, at kommunale grunde til almene boliger fremover kan sælges billigere. Bestræbelserne på at afbalancere beboersammensætningen i de særligt udsatte boligområder understøttes også af kommunens udlejningsaftale med Boligselskabernes Landsforening.

III. Udfordringer i forhold til andre lovområder

Sociale klausuler ved udbud

Det vil forbedre arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesmulighederne i boligområderne, såfremt der indføres sociale klausuler når almene boligorganisationer og boligafdelingerne laver udbud. I klausulerne kunne f. eks. indgå betingelser om inddragelse af lokale beskæftigelsesprojekter og/eller beboere uden beskæftigelse. Sociale klausuler forudsætter dog en fravigelse af reglerne i sideaktivitetsbekendtgørelsen, og samtidig kan der være EU-retlige implikationer, hvilket i øjeblikket undersøges i forskellige ministerier. Københavns Kommune indgår gerne i en dialog med Socialministeriet om mulighederne og begrænsningerne i forhold til at lave sociale klausuler.

Hurtigere sagsbehandling af lovovertrædelser

Regeringen har vedtaget regler om hurtig sagsbehandling for unge lovovertrædere, der er bosiddende i de særligt udsatte boligområder. De unges sager skal af politiet fremmes på 7 dage og kommunen skal udarbejde handleplaner på 7 dage. Ved at den unge oplever omgående konsekvens og at der etableres en handleplan for uddannelse, fritid og job sikres, at en potentiel løbebane bremses i opløbet. På nuværende tidspunkt mangler der dog ligestilling af alle unge uanset bopæl, så det sikres, at også kriminalitet, der ikke udføres af unge fra området, behandles hurtigt og effektivt. Det foreslås derfor, at ordningen dækker alle unge i alderen 14 til 25 år *uanset* folkeregisteradresse og i øvrigt udvides til også at omfatte domstolene, der tilsvarende skal behandle sagerne på 7 dage. Det vurderes, at der ikke kræves en egentlig lovændring, men at der foretages en ændring af praksis ved at Justitsministeren laver et cirkulære til politimestrene og domstolene om at behandle sagerne på 7 dage.

Princippet om at bopælskommunen betaler sociale ydelser udfordres

Københavns Kommune har brug for supplerende redskaber til at løse opgaven med anvisning af beboere til almene boliger, således at opgaven ikke kun løses med anvisning til ejendomme beliggende indenfor kommunegrænsningen. Det vil derfor være en fordel at sammenknytte hjemfaldsklausuler på ejendomme beliggende i andre kommuner med en betingelse om, at Københavns Kommune fremadrettet får anvisningsret til et antal boliger i pågældende ejendomme, der hjemfalder eller frikøbes. Denne anvisningsret skal dog respektere den boligsociale indsats i de pågældende kommuner. Det er således forudsætningen, at kommunen ikke aktiverer anvisningsretten i områder, der er optaget på ministeriets opgørelse over udsatte boligområder. Princippet om at udgifterne til sociale ydelser påhviler bopælskommunen bør dog ændres således, at det i en overgangsperiode bliver den kommune, hvis ejendomme hjemfalder

eller frikøbes, der har ydelsesansvaret overfor de beboere, den anviser til beboelse i den anden kommune. På den måde undgår kommunen, hvori ejendommene er beliggende, at have ydelsesansvaret fra start.

Ejerforhold og billige boliger i lokalplaner

I dag er nogle af byens kvarterer præget af ensidighed i befolknings-sammensætningen, hvilket modvirker en mangfoldig by. Ejerforhold er det parameter, der har den største betydning for et områdes sociale sammensætning. Det er i dag et problem, at kommunen ikke har mulighed for at påvirke fordelingen af andels-, ejer- og lejeboliger, herunder almene boliger, i nye boligområder. Derfor bør kommuner kunne fastlægge normer for nybyggeri til almene boliger i forbindelse med kommune- og lokalplanlægning.

Endelig bør der i planlægningen gives mulighed for billige boliger (jf. "Affordable Housing", kendt fra London), f. eks. ved at der i en lokalplan angives et antal boliger, der har en maksimal husleje, som lav- og mellemindkomstgrupper kan betale. I begge tilfælde udfordres Planloven.