

VORES RUMMELIGE HOVEDSTAD

1. Processen

På Borgerrepræsentationsmødet den 11. december 2008 blev det besluttet, at Økonomiforvaltningen med inddragelse af Teknik- og Miljøforvaltningen skal udarbejde et oplæg til en ny boligpolitisk strategi, der forelægges Borgerrepræsentationen inden sommeren 2009.

Borgerrepræsentationen besluttede at;

Ændringsforslag fremsat af Socialdemokraterne, Venstre, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten, Dansk Folkeparti og Konservative Folkeparti

Det foreslås:

- 1. at medlemsforslaget, inklusive de stillede ændringsforslag og det til Borgerrepræsentationen fremsendte boligudspil "Bedre boliger til københavnere" udvalghenvises til Økonomiudvalget.*
- 2. at Økonomiudvalget med inddragelse af Teknik - og Miljøudvalget og efter høring af relevante fagudvalg udarbejder et oplæg til en ny boligpolitisk strategi.*
- 3. at det boligpolitiske oplæg forelægges Borgerrepræsentationen inden maj 2009.*

Med henblik på at tilvejebringe et klart mandat for forvaltningernes videre arbejde godkendte Teknik- og Miljøudvalget den 14. januar 2009 og Økonomiudvalget den 20. januar et arbejdsprogram og en proces for udarbejdelse af et boligpolitisk oplæg. Arbejdsprogrammet indeholder de væsentligste elementer fra de ændringsforslag og politiske oplæg, som blev drøftet af Borgerrepræsentationens partier den 11. december 2008.

Arbejdsprogram

Processen og udarbejdelsen af arbejdsprogrammet og den nye boligpolitiske strategi er tilrettelagt med henblik på at skabe en bred forankring af den nye boligpolitik.

Arbejdsprogrammet er samlet i fem overskrifter gengivet i det følgende:

1. Den mangfoldige by – blandede og levende boligområder
2. Den socialt ansvarlige by – boliger som almindelige mennesker kan betale og boliger til københavnere med særlige behov
3. Den bæredygtige by – nyskabende og energibesparende boligområder samt bæredygtig udvikling
4. Den trygge by – sikre og velholdte boligområder
5. Fokus på "kunderne" – udvidet dialog med københavnere, bygherrer og regionale partnere og forenkling af regler på boligområdet.

Som et led i forankringen af boligpolitikken har Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen i foråret 2009 holdt en åben boligpolitisk høring for interessenter og københavnere bredt og inviteret københavnere ud på tre studieture i deres egen by. Formålet med de tre studieture og den boligpolitiske høring var at sikre en bred

offentlig forankring, dialog om københavnernes ønsker og behov og at inddrage nøgleinteressenter til kvalitetssikring af det boligpolitiske oplæg.

I arbejdsprogrammet blev Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen pålagt at inddrage kommunens syv politiske udvalg. På den baggrund tilrettelagde forvaltningerne syv boligpolitiske temamøder i de politiske udvalg med fokus på boligpolitiske udfordringer med særlig relevans for de enkelte udvalg: Temamødet i Økonomiudvalget var en opsamling på de seks foregående temamøder.

- Børne- og Ungeudvalget den 15. april 2009
- Socialudvalget den 15. april 2009
- Beskæftigelses- og Integrationsudvalget den 16. april 2009
- Kultur- og Fritidsudvalget den 16. april 2009
- Teknik- og Miljøudvalget den 22. april 2009
- Sundheds- og Omsorgsudvalget den 27. april 2009
- Økonomiudvalget den 28. april 2009

Referater fra de boligpolitiske temamøder er gengivet i bilag 3.

2. Boligpolitikken i København – seks udfordringer

København er en af verdens mest attraktive byer at bo og leve i, og interessen for at bosætte sig i København stiger år for år. De kommende år vil der være et behov for flere boliger, hvis København skal kunne holde trit med befolkningsudviklingen. Prognoser skønner, at der i 2020 bliver minimum 45.000 flere københavnere, således at Københavns Kommunes samlede befolkning vil udgøre 555.000 indbyggere¹.

Befolkningstilvæksten er i et isoleret økonomisk perspektiv positiv for kommunen. Befolkningstilvæksten skaber langsigtet vækst og velfærd i København i form af nye skatteborgere. Samtidig skaber befolkningstilvæksten dog et investeringsbehov i nye kommunale servicefaciliteter, som skal finansieres.

Befolkningsprognoseerne rummer stadig den udfordring, at der i København skal bygges ca. 22.000 boliger de næste 12 år for at sikre en tilstrækkelig boligforsyning til de nye borgere. Boligpolitikken i København skaber rammerne for, at boligudbuddet kan matche efterspørgslen fra eksisterende og kommende københavnere. Det skal være en ansvarlig boligpolitik, der sikrer en fortsat og hensigtsmæssig boligudbygning i København. Det gælder ikke mindst for det almene boligbyggeri, der i perioden 2002-2009 stort set er gået i stå i København, så der næsten ikke er bygget nye almene familieboliger².

En anden central udfordring består i at sikre, at en moderne hovedstad som København har en attraktiv og tidssvarende boligmasse. Der er gjort meget for at rette op på dette, og især kommunens byfornyelses- og kvarterløftindsatser har løftet meget af det ældre byggeri op på et tidssvarende niveau. Men København er stadig karakteriseret ved mange utidssvarende boliger – ifølge en ny offentliggjort undersøgelse fra OECD³ er ca. 12 pct. af alle boliger i København utidssvarende.

¹ Bilag til Boligpolitisk strategi 2009, Boligfakta: s. 6-9

² Forslag Københavns Kommuneplan 09, Hovedstruktur

³ "Territorial Review Copenhagen", januar 2009

En tredje udfordring er, at København udviser tendenser til at blive en mere delt og splittet by. I stedet for mangfoldighed er der fare for, at byen bliver mere adskilt⁴. Det er en negativ udvikling, der truer sammenhængskraften i byen. Udfordringen for boligpolitikken er derfor at bidrage til at sikre, at København forbliver en rummelig hovedstad. En by hvor høj-, lav- og mellemindkomstfamilier, studerende, ældre, singler og københavnere med særlige sociale behov lever og bor sammen. En by hvor de udsatte boligområder ikke er fysisk isoleret fra resten af byen.

En fjerde udfordring drejer sig om boligforsyningen til grupper med særlige behov. En storby som København tiltrækker mange forskellige mennesker, herunder mennesker med lave indkomster, mennesker på kanten af arbejdsmarkedet og mennesker, som af forskellige og individuelle årsager har særlige behov. Derfor skal en københavnsk boligpolitik være socialt ansvarlig. Det skal afspejles ved, at kommunen skaber rammer, der sikrer, at boligerne kan holde i mange år, sikrer et tilstrækkeligt antal boliger som fx særboliger og plejeboliger og sikrer at der er boliger til alle samfundsgrupper.

Boligpolitik er også klimapolitik. Verdens storbyer står for mere end 75 pct. af jordens samlede CO2 udledning. Derfor har byer som København et særligt ansvar. København har allerede en infrastruktur, der ansporer til klimavenlig adfærd. Når en gennemsnitskøbenhavnere udleder mindre CO2 end en gennemsnitsdanske, hænger det blandt andet sammen med, at husholdninger i København kun udleder halvt så meget CO2 fra varme og transportforbrug som den gennemsnitlige danske. Derfor handler en femte udfordring om at sikre, at boligpolitikken i København understøtter en udvikling, hvor byen indrettes mere CO2-venligt, med et energieffektivt fjernvarmesystem, stationsnært byggeri, god kollektiv trafikbetjening og gode muligheder for at gå og tage cyklen. Boligsektoren i København står for 36 pct. af den samlede CO2 udledning i København. Hvis København skal være en CO2-neutral by i 2025⁵, skal en københavnsk boligpolitik også fordele til klimavenlige boligløsninger.

Det er velkendt, at den fysiske infrastruktur spiller ind på både den reelle og oplevede tryghed i byen. En sjette udfordring handler derfor om, at boligpolitikken skal øge trygheden og sikkerheden i København. Utryghed kædes i mange tilfælde sammen med både den sociale profil og det fysiske/arkitektoniske udtryk i boligområderne. Alt for mange københavnere i og uden for udsatte boligområder føler sig utrygge i deres boligområde. København skal være en tryk by med oplyste byrum, der appellerer til at blive brugt⁶.

´Vores rummelige hovedstad´ er et oplæg til en ny boligpolitisk strategi, der skal bidrage til, at København fører en økonomisk, social og miljømæssig bæredygtig boligpolitik. ´Vores rummelige hovedstad´ indeholder fire dele:

- Første del består af en hvidbog, der beskriver udfordringer og principper i Københavns boligpolitik og indeholder en drøftelse af de spørgsmål, som blev stillet i det af Teknik- og Miljøudvalget og Økonomiudvalget godkendte ´Arbejdsprogram for oplæg til boligpolitisk strategi´.

⁴ Bilag til Boligpolitisk strategi 2009, Boligfakta: s. 25-32

⁵ Forslag til Københavns Kommunes klimaplan 2009; "Klima København"

⁶ Programbestyrelsen; *Fra udsat boligområde til en hel bydel*, 2008 & Akademisk Arkitektforening, *Arkitektur der forandrer – fra Ghetto til velfungerende byområde*, 2008

- Anden del er et tillæg til hvidbogen, der indeholder en opsamling fra syv boligpolitiske temamøder, som Økonomiforvaltningen og Teknik- og Miljøforvaltningen arrangerede i perioden 15. april – 28. april 2009 som et led i arbejdet med en ny boligpolitisk strategi. Foruden opsamlingen fra temamøderne indeholder tillægget også en opsamling fra den åbne boligpolitiske høring den 5. maj 2009 samt en opsamling fra tre studieture for københavnere til Sluseholmen, Tingbjerg og Carlsberg.
- Tredje del består af det politiske forlig om Boligpakke II, der blev indgået den 11. juni 2009 af samtlige politiske partier i Borgerrepræsentationen.
- Fjerde del er et faktakatalog – ”*Bilag til boligpolitisk strategi 2009, boligfakta*” - med en omfattende kvantitativ beskrivelse af den københavnske boligmasse. Faktakataloget udgør i tilknytning til hvidbogen et politisk beslutningsgrundlag for Borgerrepræsentationens politikere og et administrativt beslutningsgrundlag for København Kommunes syv forvaltninger i det videre arbejde med boligpolitiske problemstillinger.

Tilsammen erstatter den nye boligpolitiske strategi publikationen ’Boliger for alle – Boligplan for Københavns Kommune 2005-2008’.

3. Principper for boligpolitikken i København

Arbejdsprogrammet stiller en række overordnede arbejdsspørgsmål, der har dannet grundlag for de analyser, der udgør fundamentet for hvidbogens anbefalinger, konklusioner og initiativer.

Arbejdet med oplæg til en boligpolitisk strategi har været organiseret i fem arbejdsgrupper bestående af projektdeltagere på tværs af kommunens syv forvaltninger. Arbejdsgrupperne har med udgangspunkt i arbejdsprogrammets fem temaer; *Den mangfoldige by, Den socialt ansvarlige by, Den bæredygtige by, Den trygge by* og *Fokus på kunderne* redegjort, analyseret og fremkommet med konkrete løsningsforslag til de udfordringer, som København som boligby står over for.

Nedenfor præsenteres i kondenseret form svar og løsninger på de i arbejdsprogrammet stillede hovedspørgsmål.

3.1 Den mangfoldige by – blandede og levende boligområder

Spørgsmål: Hvordan kan København styrke mangfoldigheden i by - og boligområderne og skabe blandede og levende kvarterer med boliger til alle? Hvordan opnås en bæredygtig byudvikling, hvor såvel nye som eksisterende boligområder er socialt, miljømæssigt og økonomisk bæredygtige?

København har som ambition at være en boligby for alle. En blandet by, hvor der er plads til forskellige typer københavnere. Som hovedstad og vidensby skal byen kunne tilbyde boliger med stor variation i størrelser, priser og ejerformer.

For at følge med i den internationale storbykonkurrence, som bl.a. drejer sig om mangfoldighed og variation, er det nødvendigt med et velassorteret, smidigt og velfungerende boligmarked. Denne udfordring blev under en temadrøftelse i de politiske udvalg understreget med følgende formulering:

”Der er et behov for at tænke boligpolitik sammen med erhvervsudvikling og rekruttering af kvalificeret udenlandsk arbejdskraft”.

Mangfoldigheden skal ikke kun gælde de mest udsatte områder, men i lige så høj grad byens mere velstående kvarterer. Dette synspunkt blev gjort gældende på et af temamøderne i fagudvalget med følgende formulering:

” I arbejdet med mangfoldig by kan overvejes, hvordan der også sættes fokus på en mangfoldig beboersammensætning i byens boligområder, som er domineret af fx ejerboliger, og at problemstillingen således ikke kan isoleres til udsatte boligområder”.

Ud fra et socialt bæredygtighedsperspektiv taler meget for, at det er mere hensigtsmæssigt med en blandet by end med en delt by. Forskellige typer beboere giver gensidig respekt og øget forståelse for forskellighed.

På det overordnede niveau er det vigtigt med blandede by- og boligområder. Opdelte områder indeholder kimen til manglende forståelse og tolerance for mennesker, fattigdomsfælder uden positive rollemønstre og i yderste konsekvens parallelsamfund, hvor der gælder andre normer end i resten af byen. Derved trues byens sammenhængskraft.

En ny empirisk undersøgelse⁷ fra 2009 viser, at andelen af elever på ungdomsuddannelser er højere i områder med en blanding af skolebørn fra forskellige sociale lag end i ensidige områder. Blandede boligområder kan med andre ord være med til at modvirke negativ social arv.

Undersøgelser fra bl.a. SBI⁸ viser, at trivlsen for beboere i blandede boligområder samlet set er højere end områder, hvor beboerne ikke oplever et blandet by- og boligmiljø. Her spiller mellemindkomstfamilier en væsentlig rolle, da denne gruppe som oftest engagerer sig i hverdagslivet og medvirker til lokalt engagement og ejerskab⁹.

En analyse af de københavnske bylivsværdier fra 2009 påviser, at det kun hos én af fire københavnske livsformer tillægges udpræget betydning at bo i et kvarter med naboer, der deler samme værdier som dem selv. Analysen understøttes af en anden undersøgelse om københavnernes boligpræferencer, der viser, at godt halvdelen af beboerne tillægger mangfoldighed i boligområdet væsentlig betydning¹⁰.

En af byens vigtigste attraktioner er bylivet - alt det som foregår, når mennesker færdes og opholder sig i byens rum. Bylivet opstår, hvis man føler sig tryk, hvis der er rent,

⁷ Lars Olsen, 2009: *Den sociale smeltedigel*

⁸ Dan Ove Pedersen, *By og Byg Dokumentation 038*, Statens Byggeforskningsinstitut, 2003: *Evaluering af 15 boligområder i Ballerup og Odense kommuner*

⁹ Hans Skifter Andersen, Statens Byggeforskningsinstitut, 2006 til magasinet 'Byplan': *Hvorfor boligområder bliver problemramte. Om de selvforstærkende segregationsprocesser i forstæderne*

¹⁰ Niras, 2008: *Mellemindkomstgruppens flyttemønstre og boligpræferencer*

noget at sidde på og noget at se på. Og bylivet stimuleres, når man blander boliger, kultur, arbejdspladser og butikker. Levende byområder er en forudsætning for en socialt bæredygtig by. Derfor er det også vigtigt, at byrum i både de eksisterende og de nye byområder inviterer til et mangfoldigt byliv. Københavns Kommune har med bylivsudspillet 'Metropol for Mennesker' sat mål for bylivet i København. Det er derfor på lang og kort sigt en vigtig del af byplanlægningen, at der ikke opstår større monofunktionelle områder, der er domineret af én enkelt boligform.

Et vigtigt element i at sikre blandede by- og boligområder består i at sikre en varieret beboersammensætning. København har de seneste år gjort meget for at mindske segregationen i nogle af de almene boligområder. Et af de mest succesfulde initiativer har været den såkaldte BL-aftale, som Københavns Kommune indgik med Boligselskabernes Landsforening, 1. kreds, i december 2006. Aftalen fastlægger en samlet strategi for udlejning af almene familieboliger i København. Evalueringen af aftalens virkninger i perioden primo 2007 til ultimo 2008 viser, at andelen af personer på overførselsindkomst i de almene familieboliger er faldet fra 33,2 pct. til 29,3 pct. I de mest belastede afdelinger (udsatte boligområder og højrisikoområder) er andelen af indflyttere på overførselsindkomst imidlertid markant lavere end den tilsvarende andel blandt fraflytterne og de fastboende. Dette er udtryk for, at indflytningen i disse områdetyper har været en medvirkende årsag til den positive udvikling. Forskellen på de mest belastede områdetyper (udsatte og højrisiko) og de mindst belastede områdetyper (neutrale) er blevet mindre, når andelen af overførselsindkomstmodtagere sammenlignes.

Udlejningsaftalen forventes fremadrettet at kunne sikre, at ca. 1.900 boliger årligt bliver tilgængelige for folk i job eller under uddannelse¹¹. Aftalen har til formål at skabe en sammenhængende by, hvor der er mangfoldighed i alle boligområder, og hvor alle er med til at løse de boligsociale opgaver. Boligområder med problemer og med en stor del af beboere uden for arbejdsmarkedet skal styrkes ved at borgere på arbejdsmarkedet skal have lettere ved at flytte ind i områderne. Beboere med særlige behov skal have støtte i egen bolig, og områdernes omdømme skal forbedres.

Fra politisk hold har der været udtrykt ønske om, at kommunen vedbliver at sikre gode tilbud til de grupper, der fx grundet deres manglende tilknytning til arbejdsmarkedet ikke er omfattet af aftalen om fleksibel udlejning – eksempelvis gengivet i nedenstående bemærkning fremsat under en af temadrøftelserne i de politiske udvalg:

” Det er nødvendigt at etablere almene boliger, så der fortsat findes et tilbud til københavnere med beskedne indkomster – også dem der ikke falder inden for målgruppen til fleksibel udlejning.”

Som tidligere omtalt skønner kommunens prognoser en nettotilgang af nye borgere i København på mindst 45.000 frem til 2020. Det betyder, at der i samme periode skal bygges ca. 25.000 nye boliger, hvis København skal kunne matche befolkningstilvæksten. De store udlagte byudviklingsområder i Ørestad, Sydhavn, Valby og Nordhavn har rummeligheden til disse mange nye boliger¹².

”Selvom der siden år 2000 fortrinsvis er bygget større ejerboliger i København, er der samlet set fortsat 48 pct. boliger med ét eller to værelser i

¹¹ Kilde: Teknik- og Miljøforvaltningen og Økonomiforvaltningen 2009

¹² Forslag Københavns Kommuneplan 09, Hovedstruktur

København.” *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

OECD sætter i en nylig offentliggjort rapport fokus på denne udfordring og konkluderer, at det ikke blot er en udfordring for København, men for hele Hovedstadsregionen, hvor der er behov for 75.000 nye boliger inden 2017. Da befolkningstætheden i København kun er halvdelen af, hvad den er i Wien, München og Berlin, og under en fjerdedel af, hvad den er i Paris, anbefaler OECD endvidere, at København tager nye redskaber – heriblandt øget tæthed – i brug med henblik på at øge boligmassen i hovedstaden¹³. I den forbindelse er det vigtigt at holde sig for øje, at den høje tæthed i fx Wien og München bl.a. skyldes meget tæt bebyggelse af baggårde - noget som København i en længere årrække har arbejdet målrettet på at afskaffe for i stedet at skabe gode friarealer til rekreative formål.

Mangfoldigheden i København er i dag især udfordret af, at byen er blevet dyr at bo i for mange mellemindkomstgrupper og bevæger sig mod en opdeling i ghettoer fattige og rige¹⁴. Det skaber en udfordring for billedet af København som en by, hvor der også er plads til studerende, de socialt svagere stillede borgere, børnefamilierne og seniorerne.

Københavns boligforsyning og fortsatte vækst hænger således sammen med at øge adgangen til boligmarkedet for især lav- og mellemindkomstgrupper. De seneste års prisstigninger på andelsboligerne, der udgør 30 pct. af den samlede boligmasse i København, har betydet, at dele af denne sektor nu er sværere tilgængelig for lav- og mellemindkomstgrupperne. Ofte forudsætter andelsboligmarkedet, at enkeltpersoner og familier kan mønstre en betalingsevne over gennemsnittet og er parat, til at løbe den risiko, en stor boliginvestering indebærer.

Hvad angår den almene sektor, er denne i princippet tilgængelig for alle, men det forudsætter dog, at man som borger har været skrevet op i en lang periode, da ventelisten er på over 100.000 borgere¹⁵.

Tilgængeligheden til den private udlejningssektor er i princippet fri, men kræver oftest et godt netværk og et indgående kendskab til adgangsvejene, hvorfor denne boligform ikke altid vil være at regne for et reelt alternativ for lav- og mellemindkomstgrupperne¹⁶.

I almene boliger er der en klar overrepræsentation af beboere uden for arbejdsmarkedet og med mere beskedne indkomster, mens indkomstniveauet i ejerboliger ligger over gennemsnittet. Blandede og mangfoldige boligkvarterer har en række positive effekter for københavnerne. Eksempelvis viser den allerede refererede undersøgelse af Lars Olsen, at andelen af elever på ungdomsuddannelser er højere i områder med en blanding af skolebørn fra forskellige sociale lag end ét socialt lag. Et andet eksempel kommer ligeledes fra en tidligere refereret rapport fra Statens Byggeforskningsinstitut, der i en sammenligning af 15 boligområder i Ballerup og Odense dokumenterer, at trivslen for beboere i blandede boligområder samlet set er højere end i områder, hvor beboerne ikke oplever et blandet by- og boligmiljø¹⁷.

¹³ OECD; ”Territorial Review Copenhagen”, januar 2009

¹⁴ Deloitte; *Analyse af mellemindkomstfamiliernes betalingsevne i København*, januar 2009

¹⁵ Deloitte; *Analyse af mellemindkomstfamiliernes betalingsevne i København*, januar 2009

¹⁶ Deloitte; *Analyse af mellemindkomstfamiliernes betalingsevne i København*, januar 2009

¹⁷ Statens Byggeforskningsinstitut, 2003: *Evalueringsrapport af 15 boligområder i Ballerup og Odense kommuner*

I temadrøftelserne i de politiske udvalg var der et betydeligt fokus på, at kommunen ikke alene kan og ikke alene skal løfte det ansvar, der handler om at sikre en blandet og mangfoldig by. Eksempelvis blev det under en temadrøftelse fremhævet, at:

”Det skal vurderes, om kommunen kan gå i dialog med ejerboligforeninger og andelsboligforeninger om et samarbejde om at etablere fx handicapvenlige boliger eller sær- og plejeboliger ved større renoveringsprojekter”.

Dette synspunkt kan også være meningsfuldt i en økonomisk optik, da blandede ejerformer er med til at sprede risici og sikre efterspørgsel efter boliger i både opgangs- og nedgangstider. En aktuel undersøgelse¹⁸ viser således, at der historisk set er en tendens til, at der overvejende bygges almene boliger i nedgangstider og ejerboliger i opgangstider. Meget taler af denne grund for, at kommunen skal understøtte en boligpolitik, hvor der både bygges ejerboliger og almene boliger på større byggegrunde, da det både sikrer en blandet by og samtidig rummer et stærkt konjunkturudjævrende element. Samtidig taler meget for, at den enkelte almene familieboligafdeling som udgangspunkt ikke bliver større end fx 100-125 boliger af hensyn til at sikre et boligområde, som er karakteriseret ved blandede boligtyper og en beboersammensætning med forskellig indkomstgrundlag.

Hvad gør København? Konkrete initiativer

Med udgangspunkt i principperne for den nye boligpolitiske strategi foreslås følgende tiltag:

1) Fleksibel udlejning

I forbindelse med evalueringen og forud for genforhandlingerne af aftalen om fleksibel udlejning skal belyses, om visse borgere har fået svækket deres boligsociale vilkår som følge af den nuværende aftale. Udredningsarbejdet skal sikre, at de almene boliger i København fortsat er tilgængelige for alle borgere i København.

2) Styrkelse af arbejdet med helhedsplaner

I det kommende arbejde med helhedsplaner er der behov for dels at styrke den tværgående koordinering af kommunens arbejde med helhedsplaner, dels at styrke den politiske forankring af helhedsplanerne. Økonomiforvaltningen, Teknik- og Miljøforvaltningen, Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen og Socialforvaltningen pålægges inden udgangen af 2009 i fællesskab at udarbejde forslag til at styrke ansvarsfordelingen mellem boligorganisationer, kommunen og de enkelte forvaltninger.

3.2 Den socialt ansvarlige by – boliger til almindelige mennesker og københavnere med særlige behov.

Spørgsmål: Hvordan kan København sikre gode boliger til københavnere med lav- og mellemindkomster og til dem med særlige behov eller handicap?

Der er stadigvæk en stor gruppe beboere i København, hvis boliger ikke lever op til nutidens begreber om fremtidssikrede boliger. København står overfor en lang række

¹⁸ PricewaterHouseCoopers, 2009: *Billig Bolig Konceptet*

udfordringer med hensyn til at forbedre københavnernes boligstandard, så den kommer på højde med resten af landet¹⁹.

Dele af byens ældre boligmasse er stadig nedslidt og utidssvarende, og der er fortsat mange små boliger, hvoraf nogle har installationsmangler. En del københavnere lever i boliger med forskellige former for indeklimaproblemer, herunder især problemer med fugt og skimmelsvamp. Det gælder også beboerne i de almene boliger. Derfor støtter kommunen ved byfornyelsesindsatser, områdeløft og ved planlægning af nybyggeri intentioner om at skabe en god, sund, klimavenlig og bæredygtig boligstandard.

Den almene sektors rolle

Den almene boligsektor spiller en fremtrædende rolle i København. I Københavns Kommune findes ca. 56.500 af de ca. 540.000 almene boliger, der er i alt i Danmark. De almene boliger i København udgør ca. 20 pct. af alle boliger²⁰. Den almene boligsektor er den væsentligste samarbejdspartner for kommunen i forbindelse med løsningen af de boligsociale opgaver.

Kommunen kan som hovedregel disponere over op til hver fjerde almene familiebolig, der bliver ledig. Boligerne kan tilbydes til borgere på den boligsociale venteliste. En almen bolig kan være en almindelig familiebolig - typisk en lejlighed, en ungdomsbolig eller en ældrebolig. Ingen skal som sådan tjene på at eje boligerne, der drives af de enkelte almene boligafdelinger, der igen er samlet i boligorganisationer. Huslejen i en almen bolig er bestemt af, hvad det koster den enkelte boligafdeling af drive boligen, herunder afbetaling af gæld, reovering og vedligeholdelse.

I flere år er der ikke bygget nye almene familieboliger i København, primært på grund af høje grundpriser og byggeomkostninger. Derfor har almene boligselskaber måtte opgive syv konkrete boligprojekter siden 2006, uagtet at der forelå tilsagn om kommunal og statslig støtte.

Mulighederne for at bygge almene boliger afhænger af grundpriser og byggeomkostninger, herunder håndværker- og materialeomkostninger. Den samlede omkostning for byggeriet af almene boliger skal ligge inden for det af staten udmeldte rammebeløb. Det er forvaltningernes vurdering, at det grundet de faldende priser nu igen vil være muligt at bygge almene boliger inden for rammebeløbet og til en husleje, som mennesker med almindelige indkomster kan betale.

Denne pointe var også central i flere af temadrøftelserne, hvor der fra politisk hold blev udtrykt ønske om, at:

”Det er nødvendigt at etablere almene boliger, så der fortsat findes et tilbud til københavnere med beskedne indkomster – også dem der ikke falder inden for målgruppen til fleksibel udlejning”.

Der er fortsat mange borgere på venteliste i den sociale boliganvisning. Udfordringen ligger særligt i at skaffe boliger med en månedlig husleje på maksimalt 3.000 kr., som

¹⁹ Boligorganisationernes Landsorganisation 2008, *En balanceret boligpolitik*: s 6

²⁰ Bilag til Boligpolitisk strategi 2009, Boligfakta

en enlig kontanthjælpsmodtager kan betale²¹. For at kunne imødekomme dette, vil det være nødvendigt at udbygge antallet af almene familieboliger.

Tidssvarende boliger – nu og i fremtiden

København skal være en attraktiv by med tidssvarende boliger, der modsvarer københavnernes behov og ønsker. Kommunen skal derfor fortsat, gennem byfornyelsesindsatser, områdeløft og planlægning af nybyggeri sikre en god, sund, klimavenlig og bæredygtig boligstandard.

I dag er der 6.000 boliger uden toilet og 33.000 boliger uden eget bad i Københavns Kommune. Det går ud over boligens standard og sundhed, når den eneste mulighed for et bad er etagevask eller en midlertidig brusekabine. Byfornyelse i København har haft som primær målsætning at forny de dårligste ejendomme, typisk ejendomme med kondemnabile forhold, dvs. med forhold af sundhedsfarlig eller sikkerhedsmæssig karakter. I København betragtes det som et kondemnabelt forhold ikke at have eget toilet i boligen. Via en aktiv byfornyelsesindsats er der sket en væsentlig reduktion på de sidste 10 år, men der er fortsat et stykke vej, før arbejdet med at sikre toilet og bad i alle københavnske boliger er tilendebragt.

Der er et behov for, at de relevante forvaltninger udarbejder et samlet overblik over hvor mange københavnere, der til dagligt lever i boliger med basale installationsmangler, dårligt indeklima og utidssvarende boliger. Denne pointe blev også fremført under de boligpolitiske temadrøftelser i fagudvalgene:

”Det blev bemærket, at der er behov for et overblik over, hvor mange ældre der bor i utidssvarende boliger med basale installationsmangler som eget bad og toilet.” *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

Til en tidssvarende bolig hører også nem adgang til gode bolignære friarealer. Derfor har kommunen som en væsentlig del af byfornyelsesindsatsen gennemført forbedringer af gårdanlæg. Et stort antal mørke og nedslidte gårde er blevet fornyet og udgør nu en grøn oase, som er med til at give især børnefamilierne bedre vilkår og styrke de sociale netværk i karrerne. Der er stadig et stort potentiale for denne type forbedringer.

Byfornyelsesloven giver mulighed for at yde støtte til private udlejningsejendomme, andels- og ejerforeninger, men ikke til almene boliger. Der er i dag mere end 1.800 almene boliger uden bad eller toilet, som aktuelt ikke kan støttes indenfor rammerne af byfornyelsesloven. Det er en væsentlig barriere for at komme disse kondemnabile forhold til livs, at der ikke kan gives støtte via byfornyelsen til almene boliger. Som et supplement til den øvrige byfornyelsesindsats, kan det overvejes at etablere en kommunal pulje til afhjælpning af kondemnabile forhold og etablering af toilet og bad i almene boliger.

I en nylig offentliggjort analyse af boligmarkedet i København anbefaler OECD således, at de utidssvarende boliger renoveres med henblik på at skabe boliger til alle borgere i København – også til de dårligst stillede og dem, der har særlige behov: Enlige kontanthjælpsmodtagere, handicappede, psykisk syge, hjemløse og de ældre borgere. Dette synspunkt blev også fremført fra politisk hold under temadrøftelserne i fagudvalgene:

²¹ Kilde: Socialforvaltningen 2009

”Det blev bemærket, at det i forbindelse med boligens installationsmangler skal vurderes, hvorvidt det fortsat er kommunens opgave at sikre forbedring af de resterende boliger med installationsmangler i Københavns Kommune.”
Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.

Boligindsats for udsatte borgere

København tiltrækker som hovedstad og metropol mange forskellige mennesker – herunder også mennesker med særlige boligbehov. En socialt ansvarlig københavnsk boligpolitik skal tilstræbe, at den boligsociale venteliste reduceres.

Samtidig knytter der sig en helt særlig udfordring til at skaffe boliger til udsatte grupper og imødekomme en forventet stigende efterspørgsel. Københavns Kommune oplever således aktuelt lange ventetider til plejeboliger til fx handicappede, psykisk syge, misbrugere og hjemløse. En del af udfordringen kan løses ved konvertering af ældreboliger i Sundheds- og Omsorgsforvaltningens regi til Socialforvaltningens regi, men derudover er der også behov for etablering af nye boliger til Socialforvaltningens målgrupper.

Med henblik på at sikre boliger til udsatte grupper i de enkelte byområder har Socialudvalget sat sig følgende mål²²:

Den socialt ansvarlige by – Boliger til særlige grupper

Københavns Kommune skal sikre, at der er inden 2013 er opført de nødvendige særboliger

- | | |
|------------------------------|-----|
| • Boligsociale venteliste | 700 |
| • Handicappede – nye boliger | 136 |
| • Psykisk syge – nye boliger | 95 |
| • Hjemløse – nye boliger | 255 |
| • Modernisering af boliger | 673 |

Som den eneste storby i Danmark har København en overrepræsentation af udsatte borgere i forhold til befolkningstallet, fx befinder halvdelen af alle hjemløse i Danmark sig i København²³. København har en række udfordringer med at skaffe boliger til udsatte grupper og imødekomme en forventet stigende efterspørgsel på de samme små boliger fra gruppen af unge og uddannelsessøgende. De stærkt stigende grund- og byggepriser har gjort det vanskeligt at bygge nye boliger til f.eks. udsatte grupper til en leje, som målgruppen kan betale²⁴ og reelt medført en øget mangel på boliger til unge og personer på overførselsindkomst.

Situationen i dag er, at der bliver færre ældre i København. Et vigtigt element i sikre boliger til borgere med særlige behov består i at fortsætte konverteringen af ældreboliger, for at sikre at en så stor del af kommunens overskydende ældreboliger som muligt konverteres til almene plejeboliger. Derfor skal antallet af ældreboliger nedbringes markant over de næste fire år for at undgå, at boliger står tomme samtidig med, at andre borgere venter på en bolig.

Boliger der er til at betale for lav- og mellemindkomstgrupperne

²² Socialforvaltningen, Boligpolitik temamøde den 16. april 2009

²³ CASA, *Boliger og botilbud til hjemløse – en kortlægning*, 2007

²⁴ Kilde: Socialforvaltningen 2009

Nyere undersøgelser fra Deloitte²⁵ og OECD²⁶ viser, at manglen på boliger til københavnere med almindelige lønindkomster hæmmer Hovedstadsregionens vækst- og konkurrenceevne. Boliger til mellemindkomstgruppen er nødvendige for, at København kan løse udfordringen med at skaffe kvalificeret arbejdskraft, begrænse den trafikale trængsel på vejene og sikre en socialt sammenhængende by. Derfor skal der tilvejebringes flere boligtilbud til mellemindkomstgruppen i København, dels ved at bygge flere nye, attraktive almene boliger til en overkommelig husleje, dels ved at arbejde for at minimere antallet af dyre tomme private boliger i København.

På udvalgenes temadrøftelser var en blanding af boligmassen på dagsordenen, blandt andet blev det fremhævet, at en vej til at skabe en mere socialt balanceret boligsammensætning kan være at:

”Der bør arbejdes med nye ejer- og lejerformer/mellemformer i forlængelse af stigningen i pris på andelsboliger.” *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

I Danmark har kommunerne ikke redskaber til at sikre boligforsyning til lav- og mellemindkomstgrupper. Kommunen har derfor undersøgt de muligheder, i form af planlovgivning, jordsalg, finansiering mv., som anvendes i fx engelske, franske, tyske og hollandske byer. Meget tyder på, at der er brug for nye instrumenter i lovgivningen på boligområdet, såfremt danske kommuner gennem boligpolitiske tiltag skal kunne løse de fremtidige boligbehov. De høje grundpriser i Hovedstadsområdet udgør en særlig udfordring i arbejdet med at etablere boliger i København. Derfor har et flertal i Borgerrepræsentationen tidligere fremført, at Planloven bør ændres, så kommunerne får mulighed for at stille krav til private bygherrer om en andel billige eller almene boliger, der er til at betale for familier med almindelige indkomster. Desuden har det været fremført, at kommunerne skal have mulighed for at sælge kommunale grunde til en reduceret markedspris, som det blandt andet er foreslået af regeringens ældreboligråd, for at sikre en rimelig husleje²⁷.

Hvad gør København? Konkrete initiativer

Med udgangspunkt i principperne for den nye boligpolitiske strategi foreslås følgende tiltag:

1) *Øget grundkapitallån til almene familieboliger og svage grupper – i alt 33 mio. kr.*

Udviklingen på boligmarkedet er nu vendt, og reducerede grund- og byggepriser samt regeringens finansieringsreform på almenboligområdet betyder, at det er muligt og økonomisk fordelagtigt at igangsætte nybyggeri af almene boliger til en rimelig husleje fx ved brug af Almen Bolig+ konceptet.

Københavns Kommune foreslås at afsætte 33 mio. kr. til igangsætning af nyt alment boligbyggeri. Parterne er enige om at målrette ca. 1/3 af indskuddet målrettes til boliger for svage grupper og ældre, mens ca. 1/3 af indskuddet søges fremrykket til 2009.

²⁵ Deloitte; *Analyse af mellemindkomstfamiliernes betalingsevne i København*, januar 2009

²⁶ OECD; *Territorial Review Copenhagen*, januar 2009

²⁷ Ældreboligrådet, *Fremtiden boligpolitik – udfordringer og forslag*, 2008; s. 4

Med det nuværende rammebeløb vil et yderligere udbud af grundkapitallån, årligt igangsætte nybyggeri af 400-450 almene boliger pr. år. Det er vigtigt, at Københavns Kommune kun yder grundkapitallån til byggeri, der lever op til principperne for en mangfoldig by med blandede kvarterer.

2) Pulje til bad og toilet på 15,5 mio. kr.

København er trods en stor reduktion i de foregående år udfordret af mange utidssvarende boliger uden bad og toilet. Dette gælder eksempelvis byens mere end 1.800 almene boliger uden bad eller toilet, som aktuelt ikke kan støttes indenfor rammerne af byfornyelsesloven. Kommunen foreslår derfor at etablere en pulje på 15,5 mio. kr. til støtte af etablering af bad og toilet i byens almene boliger, således at der med en medfinansiering på mindst 50 pct. fra den almene sektor eller andre parter på ét år kan etableres ordentlige bad- og toiletforhold i størrelsesorden 150 almene boliger.

3) 11 mio. kr. til nybyggeri af boliger til beboerne på Bostedet Sjælør

På Bostedet Sjælør bor i dag 19 udviklingshæmmede borgere med et betydeligt støttebehov. De fysiske rammer på bostedet Sjælør er nedslidte og utidssvarende, dels i forhold til at opholde sig i egen bolig, dels at indgå i sociale aktiviteter med de øvrige beboere på fællesarealerne. Københavns Kommune igangsætter byggeri af en helt ny boenhed for beboerne. Boenheden skal dække målgruppens særlige behov for private rammer og sociale fællesskaber. Boenheden opføres som almene boliger til 19-20 beboere og kan etableres inden for en ramme på 11 mio. kr. (inkl. udgifter til grundkapital, serviceareal, montering og flytteudgifter).

4) 5,5 mio. kr. til at støtte genhusning af beboere i ældreboliger ved konvertering til boliger til udsatte grupper

Københavns Kommune har aktuelt et overskud af boliger til ældre, som gennem konvertering til boliger til udsatte grupper kan bidrage aktivt til at løse boligproblemer for fx beboere med handicap. Med henblik på at sætte gang i konverteringen af boliger til særligt udsatte grupper igangsætter Københavns Kommune initiativer til at holde de beboere, der frivilligt indflytter eller fraflytter ældreboliger, økonomisk skadefri i forbindelse med genhusningen. Derfor foreslås det, at der afsættes 1,8 mio. kr. årligt over tre år til at holde frivillige indflyttere eller fraflyttere af de berørte ældreboliger økonomisk skadefri.

5) Boliger til hjemløse

Boligforholdene for hjemløse i København skal forbedres. Socialforvaltningen arbejder på at etablere og drive omkring 150 permanente boliger til hjemløse, herunder et antal alternative plejehjemspladser. Socialforvaltningen søger medfinansiering på 200 millioner kr. i Satspuljen til anlæg og drift over fire år til implementering af den samlede hjemløsestrategi.

3.3 Den bæredygtige by – nyskabende og energibesparende boligområder samt bæredygtig udvikling.

Spørgsmål: Hvordan bliver København førende indenfor bæredygtig udvikling, dvs. indenfor nyskabende, bæredygtigt boligbyggeri, miljømæssigt, socialt såvel som økonomisk, samt førende indenfor energirigtige boliger?

Københavns Kommune har i foråret 2009 vedtaget et forslag til en ambitiøs klimaplan, som skal komme med bud på, hvordan kommunen bliver CO₂ neutral i år 2025. Planen indeholder 50 konkrete initiativer, som skal opfylde Københavns målsætning om en 20 % CO₂-reduktion i perioden 2005-2015. Med planen formuleres også en ambition om, at København skal være CO₂-neutral i 2025, bl.a. ved gradvist at opsætte flere vindmøller, etablere flere ordninger, der medvirker til yderligere at begrænse udledning fra biler og busser, eller ved at endnu flere københavnere sparer på energien²⁸.

En aktiv boligpolitik er et væsentligt redskab i Københavns Kommunes bestræbelser på at opfylde intentionerne i den ambitiøse klimaplan. Boligpolitikken kan bidrage til at fremtidssikre den eksisterende boligmasse og dermed sikre, at boliger i det omfang det er muligt, opgraderes til energirigtige og klimavenlige løsninger. Ved endvidere at stille miljø- og klimakrav til nybyggeri kan kommunen sikre, at den samlede CO₂ udledning i Københavns Kommune kan reduceres markant²⁹.

København er allerede kommet langt, når det handler om at kombinere byudvikling og bæredygtighed. Fx har Københavns Kommune udviklet et værktøj, som integrerer bæredygtigheden i alle nye og større byudviklingsprojekter. Her gør en ny hjemmeside det let at finde frem til og ikke mindst anvende værktøjet i projektudviklingen³⁰.

Den største enkeltstående kilde til udledninger af CO₂ er bygninger. I København kan ca. 50 pct. af alle udledninger af CO₂ tilskrives vores forbrug af energi til varme og elektricitet i bygninger. Det er mere end gennemsnittet for Danmark, hvor 40 pct. af CO₂-udledningen stammer fra bygninger. Forskellen skyldes især, at andelen af produktionserhverv med stor CO₂-udledning er mindre i København end i resten af landet.

Københavns Kommune arbejder allerede med en række tiltag, der skal reducere CO₂-udslip i bygningsmassen. I forbindelse med områdeløft gennemføres forskellige forsøg i forhold til at opnå CO₂-neutrale bydele i eksisterende byområder. Derudover har kommunen sat fart på klimarenoveringer af egne bygninger og er ved at planlægge en uddannelsesindsats for medarbejdere, der passer og driver energisystemer i bygningerne. Københavns Ejendomme er endvidere i samarbejde med Elsparefonden i gang med at udvikle fremgangsmåder til udbud af energirenoveringer, hvor besparelsen finansierer selve renoveringen. Endelig har Københavns Kommune i årevis arbejdet målrettet på at udbrede den mere miljøvenlige fjernvarme som den primære varmekilde, hvilket næsten er lykkedes 100 pct.³¹.

For at nå målet om 20 pct. reduktion af CO₂-udledningen i 2015 vil Københavns Kommune skulle gennemføre større, sammenhængende og grundige renoveringer af

²⁸ Forslag til Københavns Kommunes klimaplan 2009; "Klima København"

²⁹ Forslag til Københavns Kommunes klimaplan 2009; "Klima København"

³⁰ Forslag til Københavns Kommunes klimaplan 2009; "Klima København"

³¹ Forslag til Københavns Kommunes klimaplan 2009; "Klima København"

bygninger med et klart klimafokus. Herved opnås både en kraftig reduktion i udledningerne af CO2 samtidig med, at bygningerne for alvor bliver bedre at bo, arbejde og opholde sig i.

”Der er et behov for at undersøge forholdet mellem arealerne for offentlige bygninger og boliger og deres udledning af CO2.” *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

Den eksisterende boligmasse udgør 36 pct. af den samlede CO2-udledning i København. Boligsektoren tegner sig for 75 pct. af det samlede energiforbrug, som er forbundet med brug og drift af bygninger. Bygninger benyttet af det private erhvervsliv står for 15 procent, mens offentligt ejede bygninger står for 10 pct³². Et væsentligt indsatsområde er boliger opført før ændringen af bygningsreglementet i 1977. Ændringerne medførte væsentlige krav til byggeriet, der skulle sikre minimering af boligens varmetab. Ca. 87 pct. af den eksisterende boligmasse i København er opført før 1977.

”Der kan være behov for en langsigtet plan for den eksisterende bygningsmasse i lyset af at reducere CO2 udledningen fra boliger.” *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

Der er et stort potentiale for at nedbringe Københavns CO2-udledning gennem klimareoveringer af byens ældre og mere nedslidte boliger. Ifølge Boligorganisationernes Landsorganisation viser opgørelser af energiforbruget i boligmassen, at byggeri fra 1960'erne bruger op til tre gange så meget energi til opvarmning som byggeri fra 1990'erne.³³

Det eksisterende byggeri i København er primært etagebyggeri, der er opført over en lang årrække og under meget forskelligt hensyn til bygningernes energiforbrug til varme og elektricitet. Det betyder, at etageboligers driftsudgifter er meget forskellige alt efter bygningens alder, og det kan være forholdsvist omkostningstungt at installere og renovere klimavenlige løsninger. Københavns Kommune kan påvirke udviklingen positivt ved at iværksætte ordninger, der fordrer private og boligforeninger til eksempelvis at etablere klimaskærme, solcelleanlæg, øge isoleringen og installation af tidssvarende el-installationer.

”Det er ikke kun borgerne, som skal ændre adfærd for at sikre et bedre klima i København, det skal også gælde for boligorganisationer og andre aktører.” *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

Hovedparten af de almene boliger i København er af ældre dato, og har derfor et stort renoveringsbehov, der kræver finansiering fra statens side³⁴. Rammen for renoveringsstøtte fra Landsbyggefonden til renovering er fra 2006 for hele landet løbet op i kr. 2,4 mia. årligt. Rammerne frem til 2012 er allerede brugt op, og ventelisten til renoveringsstøtte er støt stigende. Grønne og CO2-venlige renoveringer vil derfor medføre huslejeforhøjelser. Da gennemsnitsindkomsterne og dermed betalingsevnen er

³² Forslag til Københavns Kommunes klimaplan 2009; ”Klima København”

³³ Boligorganisationernes Landsorganisation 2008, *En balanceret boligpolitik*: s 6

³⁴ Boligselskabernes Landsforening, *En balanceret boligpolitik*, 2008

lavere i de almene boligafdelinger end i andre ejerformer, vil det være en barriere for at gennemføre grønne renoveringer.

Hvad gør København? Konkrete initiativer

Med udgangspunkt i principperne for den nye boligpolitiske strategi foreslås følgende tiltag:

Initiativer i Klimaplanen

Partierne i Borgerrepræsentationen har vedtaget at sende Klimaplanen i høring og har tilkendegivet at ville drøfte finansieringen af Klimaplanens mange initiativer målrettet modernisering og klimasikring af Københavns boligmasse i forbindelse med forhandlingerne om budgettet for 2010.

3.4 Den trygge by – sikre og velholdte boligområder

Spørgsmål: Hvordan sikres, at københavnernes føler sig trygge i alle byens boligkvarterer, og at der gøres noget ved de mest nedslidte og hærværksramte boligområder?

København fik i foråret 2008 udarbejdet en rapport om sikkerheden i København. Rapporten viste at København ikke er en usikker by eller opleves som sådan af byens befolkning eller af byens mange turister. Rapporten dokumenterer også, at borgernes tryghedsfølelse ikke nødvendigvis er objektivt begrundet i den faktiske kriminalitet i byen eller boligområdet. Tryghedsundersøgelser har vist, at nogle borgergrupper føler mere utryghed end andre, ligesom medierne kan være med til at tegne et misvisende billede af kriminaliteten og tryghedsniveauet i byen³⁵.

Desuden viser studier, at det især er ældre mennesker, der generelt føler sig utrygge, herunder utrygge i eget hjem og i lokalmiljøet, mens de unges utryghed primært er knyttet til deres færden i byens natteliv³⁶. Årsager til utryghed i byrum skyldes - ifølge rapporten 'Byrum for alle'³⁷ - tegn på kriminalitet, mørke, øde og mennesketomme områder, lukkede rum med få udgange, manglende eller dårlig belysning og fx affald, der ligger og flyder, hærværk og store grupper af mennesker. Derimod skaber funktionsblanding ofte tryghed, men giver til gengæld også gener, konflikter og andre typer problemer.

Selvom de fleste københavnere oplever, at de bor i en tryk og sikker by er der stadig i visse dele af byen så stor utryghed, at fokus er på sikkerhed, og på det at kunne identificere og kontrollere, hvem der kommer ind i boligområdet. Konsekvensen af dette bliver et øget ønske om bedre låse, mere indhegning og videoovervågning. Det skal virke præventivt og kunne stille de personer til ansvar, som ikke opfører sig hensigtsmæssigt, eller udøver decideret hærværk.

³⁵ LG Insight, *Den kriminalpræventive indsats i Københavns Kommune*, 2008, s: 22

³⁶ LG Insight, *Den kriminalpræventive indsats i Københavns Kommune*, 2008, s: 22

³⁷ Statens Byggeforskningsinstitut, *Byrum for alle – udfordringer, konflikter og indsatser*, 2007,

I marts 2007 tilkendegav 84 pct. af beboerne i de udsatte boligområder, at de følte sig trygge. I marts 2008 var dette faldet til 79 pct. Med andre ord: Hver femte beboer i de udsatte boligområder føler sig utryg³⁸. Her kan boligpolitikken spille en rolle.

Der er brug for forebyggende indsatser, vedligeholdelse, trygge ruter gennem byen og bedre belysning i de boligområder, hvor store grupper af Københavns borgere oplever utryghed og føler sig usikre.

Belysning er med til skabe sikkerhed, tryghed og tilgængelighed i København. En god grundbelysning skal sørge for, at vi kan se og blive set i mørket. Men meget lys er ikke nødvendigvis trygt. Det handler mere om kvaliteten af lyset, dvs. det er vigtigt at undgå blænding, at undgå mørke kroge langs fodgængerforbindelserne, og at sikre en god farvegengivelse³⁹.

Byens fysiske udseende, infrastrukturen, belysningen, bygningernes fremtræden og nedslidningsgrad spiller ind på trygheden i byen, hvilket også var i centrum for en række af temadrøftelserne i de politiske udvalg:

”Der skal ikke udelukkende fokuseres på sociale indsatser i fokusområdet ”Den trygge by”, men også at fysiske forhold som arkitektur skal tænkes ind i boligstrategien, for at sikre bedre leve- og boligbetingelser i de almene områder.

Regeringens programbestyrelse mod ghettoisering har i sin afslutningsrapport anbefalet, at kommuner placerer arbejdspladser i udsatte boligområder⁴⁰. Forslaget skal medvirke til at skabe arbejdspladser i boligområderne, så der er mennesker på alle tider af døgnet. Denne udfordring kan Københavns Kommune netop vælge at tage op. Med ændringen af sideaktivitetsbekendtgørelsen i 2006 blev der åbnet nye muligheder for, at de almene boligorganisationer kan leje almen ejendom ud til andet end beboelse, for eksempel til erhvervsdrivende, offentlige myndigheder, institutioner, foreninger m.v. For at styrke den blandede anvendelse i de udsatte boligområder, kan Københavns Kommune flytte kommunale arbejdspladser til udsatte boligområder.

Selvom der med før omtalte rapport om tryghed i København fra LG Insights er skabt et omfattende overblik- og dokumentationsmateriale, blev det flere gange i de politiske temadrøftelser fremhævet, at der er brug et bedre overblik og politisk prioriteringsgrundlag:

”Det skal undersøges, hvilke boligsociale aktiviteter, der allerede er etableret for at skabe en mere tryk og social stabil by og få klargjort, om der er en problemstilling med, at der generelt mangler tilbud til børn og unge, eller om problemet snarere er, at de tilbud, der findes, ikke benyttes af de mest udsatte grupper af børn og unge”. ”. *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et fagudvalgene.*

Københavns Kommune har allerede igangsat et omfattende boligpolitisk arbejde, når det gælder indsatsen for at høje tryghed. I kommunens Kvarter- og områdeløftprojekter

³⁸ Københavns Kommunes Integrationsbarometer, 2007

³⁹ Københavns Kommune, *Natten i byens lys – Forslag til en belysningsstrategi for København*, 2009

⁴⁰ Programbestyrelsen, *Fra udsat bydel til hel bydel*, 2008

sker en stor indsats for bl.a. at skabe trygge og tidssvarende boligområder samt forbedring af gårdrum, der indbyder til liv. Der er et behov for, at de relevante forvaltninger udarbejder et samlet overblik over hvor mange københavnere, der til dagligt lever i boliger med basale installationsmangler, dårligt indeklima og utidssvarende boliger. Denne pointe blev også fremført under de boligpolitiske temadrøftelser i fagudvalgene.

I løbet af 2008 har Københavns Kommune udarbejdet helhedsplaner for 20 projekter. Landsbyggefonden har givet foreløbigt støttetilsagn til de 20 projekter med et samlet budget på ca. 110 mio. kr. (heraf 83 mio. kr. fra Landsbyggefonden). Formålet med helhedsplanerne er gennem koordinering af eksisterende kommunale og ikke-kommunale indsatser samt implementering af nye tiltag at modvirke ghettoiseringen i de udsatte boligområder og at støtte forebyggelse i de boligområder, der potentielt kan udvikle sig i en utryk retning.

Helhedsplanerne støtter de eksisterende udviklingsprocesser i de problemramte almene boligområder, og de udvikles i et tæt samarbejde mellem Københavns Kommune, de almene boligafdelinger og boligorganisationerne.

Hvad gør København? Konkrete initiativer

Med udgangspunkt i principperne for den nye boligpolitiske strategi foreslås følgende tiltag:

5 mio. kr. til bedre belysning

Statens Byggeforskningsinstitut har dokumenteret, at én af de væsentligste kilder til utryghed i boligområder er mørke og dårligt oplyste byrum. Københavns Kommune afsætter 5 mio. kr. på, så der skabes mulighed for bedre belysning, eksempelvis i udsatte boligområder.

Strategisk placering af kommunale arbejdspladser i udsatte boligområder

Udsatte boligområder mangler ofte arbejdspladser og risikerer derfor at blive isoleret fra den omkringliggende by, fordi færre mennesker arbejder og opholder sig i området. For at skabe en mere blandet by med boliger og erhverv i de udsatte boligområder foreslås det, at der udarbejdes en strategi for, at flere kommunale arbejdspladser flyttes til udsatte boligområder. Der skal inden udgangen af 2009 udarbejdes en plan for, hvordan kommunen kan tilstræbe, at eksisterende arbejdspladser, der skal flytte adresse, eller nye arbejdspladser bliver placeret i de udsatte boligområder. I planen skal indgå hensynet til rekruttering af kommunale arbejdspladser.

3.5 Den Fokus på "kunderne" – udvidet dialog med københavnere, bygherrerne og regionale partnere og forenkling af regler på boligområdet.

Spørgsmål: Hvordan får Københavns Kommune øget fokus på "kundernes" behov, hvad enten det er samarbejdsparter i andre kommuner og regionen, private investorer, almene boligorganisationer eller de enkelte københavnere?

En effektiv og social boligpolitik i København er afhængig af forhold i hele Hovedstadsregionen. OECD dokumenterer, at kommunerne i Hovedstadsregionen ikke er udstyret med tilstrækkelige frihedsgrader, de rigtige planmæssige og retlige instrumenter til at føre en aktiv boligpolitik. Boligpolitikken kan derfor med fordel koordineres i en hovedstadsalliance, hvor kredsen af omegnskommuner sammen med København tager et ansvar for hovedstadens boligsituation⁴¹. Målet er på kort sigt en samordning og koordinering af boligpolitikken og på længere sigt en regional boligpolitik.

”Der mangler et overblik over, hvilke boligpolitiske initiativer, der kan lade sig gøre inden for den nuværende lovgivning og potentielle initiativer, der ikke er mulige at etablere inden for den eksisterende lovgivning”. *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

Kommunerne omkring København har forskellige planmæssige udfordringer, men på en række punkter er de aktuelle spørgsmål de samme. Der er ifølge OECD samlet brug for 75.000 flere boliger i hele hovedstadsregionen de kommende 20 år⁴².

Befolkningstilvæksten i hovedstadens forstæder, manglen på byggegrunde i bykernen og manglen på større familieboliger betyder, at der er behov for yderligere regionale politikker, der koordinerer byens vækst. En ny form for arealudnyttelsesredskaber ville gøre det lettere at afstemme boligmarked og pendling efter hinanden i forstadskommunerne.

”I forbindelse med udvikling af nye byområder skal arbejdes for rettidige investeringer i byområdet faciliteter i bred forstand, fx i form af investeringer i trafik, skoler, daginstitutioner, kulturtilbud, sportsfaciliteter og fritidstilbud mv. *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

”By- og boligudviklingen skal tænkes helhedsorienteret - dette er fx ikke opnået i Ørestaden. Der er et behov for et overblik over indsatser i de udsatte boligområder, og en vurdering af hvilke initiativer der virker”. *Bemærkning fremsat på Boligpolitisk temadrøftelse i et af fagudvalgene.*

Selvom hovedstaden har lang tradition for god regionalplanlægning, har nedlæggelsen af By- og Boligministeriet i 2001 og etableringen af Region Hovedstaden, som ikke har mandat på boligområdet, reduceret den tvær-kommunale koordinering på boligområdet. Hovedstaden kunne have nytte af tvær-kommunalt koordinering af fælles bolig- og infrastrukturprojekter med henblik på at afveje modstridende interesser og sikre en mere retfærdig fordeling.

I den af Folketinget vedtagne styringsreform, af den almene sektor, pålægges det kommunerne at lette den administrative adgang for de almene boligorganisationer. Samtidigt er det et eksplicit ønske fra de almene boligselskaber, at Københavns Kommune i dialog med de almene boligselskaber leverer konkrete bud på, hvordan

⁴¹ OECD; ”Territorial Review Copenhagen”, januar 2009

⁴² OECD; ”Territorial Review Copenhagen”, januar 2009

samarbejdet mellem Københavns Kommune og de almene boligselskaber kan forenkles og afbureaukratiseres.

Hvad gør København? Konkrete initiativer

Med udgangspunkt i principperne for den nye boligpolitiske strategi foreslås følgende tiltag

Hovedstadsalliance

Hovedstadsregionen står overfor en række boligpolitiske udfordringer med at sikre boliger til alle de kommende år. Mange af disse udfordringer kan ikke løses uden en koordineret indsats, og vil endvidere kræve handling fra statens side i forhold til at lempe regler og krav på boligområdet fx om kommunens muligheder for i lokalplaner at stille klimakrav til boliger og krav om blandede ejerformer og priser ved byggeri. Københavns Kommune tager initiativ til en hovedstadsalliance på boligområdet, hvor Københavns Kommune og omegnskommunerne i fællesskab kan søge løsninger på boligpolitiske udfordringer og søge indflydelse på lovgivning, der kan give kommunerne de fornødne redskaber til at sikre en socialt, miljømæssigt og økonomisk bæredygtig boligpolitik.

Afbureaukratisering og proaktivt samarbejde mellem boligorganisationer og kommune

I den netop vedtagne styringsreform af den almene sektor pålægges det kommunerne at lette den administrative adgang for de almene boligorganisationer og efter ønske fra de almene boligselskaber færdiggør Københavns Kommune inden udgangen af 2009 en udredningsproces i dialog med de almene boligselskaber med henblik på at levere konkrete bud på, hvordan samarbejdet mellem Københavns Kommune og de almene boligselskaber kan forenkles og afbureaukratiseres.

De samlede udgifter for initiativer, der skal løse de problemstillinger, der er rejst i "Arbejdsprogram for oplæg til boligpolitisk strategi" udgør kr. 70 mio. Initiativerne er samlet i Boligpakke II (se tabel 1) og vil indgå i budgetforhandlingerne i efteråret 2009.

Tabel 1: Samlede udgifter

Initiativer	Udgift (mio.kr.)
Bedre og billigere boliger	
- Flere almene boliger til familier og svage grupper	33,0
- Pulje til bad og toilet	15,5
Social ansvarlig boligpolitik	
- Nybyggeri af boliger til beboerne på Bostedet Sjælør	11,0

- <i>Støtte til genhusning af beboere i ældreboliger ved konvertering</i>	5,5
Boligpolitisk tryghedspakke	
- <i>Bedre belysning</i>	5,0
Partnerskaber og regelforenkling	-
Udgifter i alt	70,0