Regeringens strategi mod ghettoisering

Regeringen
Maj 2004

Regeringens strategi mod ghettoisering

Regeringen
Maj 2004

Regeringens strategi mod ghettoisering

Udgiver:

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

Holbergsgade 6

1057 København K

Telefon: 33 92 33 80

E-post: inm@inm.dk

Copyright:

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration

ISBN: 87-91320-85-2

Oplag:

3.000 stk.

Tryk og layout:

Schultz Grafisk, Albertslund

Udgivet:

Maj 2004

Publikationen er tilgængelig på Integrationsministeriets

hjemmeside: www.inm.dk

Elektronisk ISBN: 87-91320-86-0

Indhold

1. Indledning 7

2. Resumé af regeringens strategi mod ghettoisering ... 9

3. Ghettoisering – en barriere for integration 11

3.1. Regeringens mål for indsatsen mod ghettoisering 11

3.2. Ghettoisering og integrationsprocesser 11

4. Ghettoer – hvad, hvor og hvor mange? 14

4.1. Hvad er ghettoisering? 14

4.2. Hvor er der ghettoområder? 14

4.2.1. Indikatorer på ghettoisering 14

4.2.2. Eksempler på mulige ghettoområder i Danmark 16

4.2.3. Øvrige ghettoområder 16

5. Strategien 17

5.1. Overordnede principper i strategien mod ghettoisering ... 17

5.2. En strategi i tre trin 17

5.2.1. Akuthjælp til kriseramte ghettoområder 18

5.2.2. Indsatser til fremme af en afbalanceret beboersammensætning og en forbedret integration i ghettoområder 18

5.2.3. Langsigtede initiativer, der skal forebygge dannelse af nye ghettoområder 19

6. Indsatser og Instrumenter 20

6.1. Anvendelse af eksisterende muligheder og instrumenter . 20

6.1.1. Behov for bedre anvendelse og udnyttelse af eksisterende muligheder og instrumenter 20

6.1.2. Kommunal anvisningsret: 25 % reglen og udvidet kommunal anvisningsret 20

6.1.3. Fleksibel udlejning 21

6.1.4. Kommunal anvisning til støttede andelsboliger 23

6.1.5. Beboermaksimum 24

6.1.6. Sammenlægning og opdeling af boliger 25

6.2. Nye instrumenter og indsatsområder 27

6.2.1. Afbalanceret beboersammensætning 27

6.2.1.1. Ny anvisningsmodel – Kombineret anvisning 27

6.2.1.2. Fremme af privat udlejningsbyggeri 30

6.2.1.3. Forsøg med salg af almene boliger 30

6.2.1.4. Lokale boligbanker i almene boligområder 33

6.2.1.5. Skoler i udsatte ghettoområder: "Dette virker på vores skole" 33

6.2.2. Erhverv og beskæftigelse 36

6.2.2.1. Etablering af erhverv i almene boligområder 37

6.2.2.2. Iværksættere 37

6.2.2.3. Jobbutikker 39

6.2.2.4. De generelle beskæftigelsesinitiativer 40

6.2.3. Specifikke Integrationsinitiativer 41

6.2.3.1. Lektiehjælpsordninger 41

6.2.3.2. Lokale rollemodeller og natteravne 41

6.2.3.3. Sports- og idrætsaktiviteter 43

6.2.3.4. Kriminalitetsforebyggelse – mobilisering af skoler, ungdomsuddannelser og socialforvaltning 44

6.3. Frivillighedsarbejde 45

6.3.1. Frivillige kræfter i ghettoområderne 45

6.3.2. Udenlandske erfaringer: Community-building 46

6.3.3. Information og rådgivning om frivilligt socialt arbejde i ghettoområderne 47

6.4. Mangfoldighed og fornyelse 48

6.4.1. Målrettet byfornyelsesindsats i belastede byområder i store byer 48

6.4.2. Idékonkurrence om omdannelse af ghettoområder 49

6.5. Nogle få må ikke ødelægge udviklingen 50

7. Organisering af det videre arbejde 52

7.1. Samarbejde om forsøg i ghettoen 52

7.2. Programbestyrelse 52

7.2.1. Sammensætning 52

7.2.2. Kompetence, ansvar og opgaver 53

7.3. Det kommunale og lokale niveau 54

7.4. Modeller og instrumenter i lokale ghettoiseringsstrategier 55

7.4.1. Privat-offentlige samarbejdsprogrammer 55

7.4.2. Lokalisering af offentlige uddannelses- og kulturinstitutioner 56

1. Indledning

Regeringen ønsker, at alle borgere skal kunne nyde godt af de mange muligheder, som et moderne hverdagsliv i et demokratisk samfund byder på. At alle borgere har en hverdag, der først og fremmest er præget af muligheder og frie valg frem for begrænsninger.

Regeringen finder det derfor stærkt problematisk, at der trods flere års indsats fortsat er en tendens til ghettoisering. Og at denne tendens er intensiveret yderligere i særligt udsatte områder. At der i stigende grad udvikles områder, der er fysisk, socialt, kulturelt og økonomisk afsondrede fra det øvrige samfund, og hvor det enkelte menneskes hverdagsliv er præget af begrænsninger og mangel på muligheder.

Ghettoiseringen er *ikke* et resultat af frie menneskers frie valg. Ghettoområderne er *ikke* dannet, fordi nogen ønsker dem. Tværtimod. Den negative udvikling i visse boligområder hænger i høj grad sammen med tidligere års fejlslagne planlægning og integrations- og arbejdsmarkedspolitik.

Regeringen finder det yderligere foruroligende, at ghettoiseringen udgør en alvorlig barriere for integrationen – særligt i områder, hvor hovedparten af borgerne er arbejdsløse indvandrere og efterkommere, hvor der er mange sociale problemer, og hvor der stort set ikke er nogen kontakt til det omkringliggende samfund.

Regeringen har derfor besluttet at fremlægge en samlet strategi mod ghettoisering. Strategien tager afsæt i de mange muligheder, som kommuner og boligorganisationer allerede har for at gøre en indsats mod ghettoisering. Herudover indeholder strategien en række nye instrumenter – og samarbejdsformer.

Med stramningerne af udlændingelovgivningen, den faldende indvandring og reglerne om visitering af flygtninge til alle kommunerne vil presset på de almene boligområder i de større byer aftage; det sikrer grundlaget for, at en indsats mod ghettoisering kan lykkes.

Regeringens strategi mod ghettoisering er rettet mod de større problemramte boligområder med massive sociale problemer.

Indsatsen koncentreres om at vende udviklingen i disse 5-10 mest problemramte områder og om at forebygge, at andre områder udvikler sig til ghettoområder.

Dette er en opgave, der forudsætter et tæt forpligtende samarbejde mellem boligorganisationer, kommuner og staten. Men også det private erhvervsliv spiller en central rolle og skal inviteres til at deltage i samarbejdet.

Udviklingen kan hverken vendes ved enkelte tiltag eller over en enkelt nat. Når udviklingen skal vendes, forudsætter det en langsigtet indsats byggende på ændrede anvisningsregler, en målrettet arbejdsmarkedsindsats, kriminalitetsforebyggelse og en indsats for at gøre områderne attraktive for nye tilflyttere.

Regeringen vil være indstillet på et forpligtende samarbejde med boligorganisationer, kommuner og det private erhvervsliv og på at afprøve nye muligheder. Regeringen vil desuden sikre lovgivningsmæssig hjemmel til, at der i de mest problemramte boligområder bliver mulighed for at afprøve nye løsningsmodeller.

2. Resumé af regeringens strategi mod ghettoisering

For at stoppe ghettoiseringstendenserne er det nødvendigt at stoppe tilgangen af ressourcesvage grupper til ghettoområderne, indtil udviklingen er vendt i en mere positiv retning. Og det er nødvendigt, at der skabes mulighed for at etablere et varieret udbud af ejerboliger og erhverv i de belastede almene boligområder. Endelig forudsætter en vellykket indsats mod ghettoisering, at udviklingen følges nøje, og at de mange instrumenter og indsatser koordineres som én sammenhængende strategi.

Omdrejningspunktet for regeringens strategi mod ghettoisering er følgende tre centrale instrumenter:

- *En ny model for anvisning af almene boliger, der blandt andet giver kommunerne mulighed for at afvise boligsøgende kontanthjælpsmodtagere, hvis tildelingen af en bolig vil forøge belastningen i den pågældende boligafdeling.*

- *Etablering af en programbestyrelse bestående af repræsentanter fra den almene boligsektor, erhvervsliv og kommuner. Programbestyrelsen skal følge udviklingen i områderne og strategiens gennemførelse, ligesom den løbende skal vurdere behovet for dispensationer, forsøg og nye initiativer.*

- *En række specifikke integrationsinitiativer vedrørende en særlig indsats for kriminalitetsforebyggelse, lektiehjælp, frivillighedsarbejde m.m. i de mest udsatte boligområder. Hertil kommer øget fokus på positive erfaringer fra skoler i de pågældende områder.*

Strategien består af tre trin; 1) akuthjælp til de mest belastede ghettoområder med henblik på en afhjælpning af her-og-nu problemer, 2) indsatser, der i løbet af de næste 2 – 3 år skal medvirke til at skabe en mere afbalanceret beboersammensætning samt fremme integrationen i ghettoområder, og 3) langsigtede initiativer, der skal forebygge, at der opstår nye ghettoområder.

I oversigten nedenfor markerer de blå felter, hvilke initiativer der indgår i strategiens forskellige trin. Strategien har i første omgang primært fokus på de 5 – 10 mest udsatte ghettoområder, hvor der skal gøres en massiv og sammenhængende indsats, og hvor alle strategiens elementer skal sættes i spil (trin 1). Samtidig er det vigtigt, at der tilvejebringes instrumenter, der kan modvirke begyndende tendenser til ghettoisering, så risikoområder ikke udvikler sig til egentlige ghettoområder (trin 2). Og endelig skal strategien være med til at forebygge, at der overhovedet opstår ghettoer (trin 3).

Figur 1: Regeringens strategi mod ghettoisering; trin og indsatser.

Strategiens trin Indsatser	Trin 1: Akuthjælp til de mest udsatte ghettoområder	Trin 2: Modvirke ghettoiseringsten denser	Trin 3: Forebygge udvikling af ghettoer
Kombineret anvisning			
Sammenlægning og opdeling af almene boliger			
Effektmåling af kommunal anvisningsret og fleksibel udlejning			
Etablering af privat erhverv			
Iværksættere			
Specifikke integrationsinitiativer			
Boligbanker			
Frivillighedsarbejde			
Særlig byfornyelse			
Støttede andelsboliger			
Jobbutikker			
Positive erfaringer fra ghettoskoler			
Beboermaksimum			
Idékonkurrence: Omdannelse af ghettoområder.			
Nogle få må ikke ødelægge udviklingen			
Salg af almen bolig til tredjemand			
Anvisning til nyopført privat udlejningsbyggeri			
Privat-offentlige samarbejdsprogrammer			
Lokalisering af kultur- og uddannelsesinstitutioner			
Programbestyrelse			

De enkelte initiativer er beskrevet nærmere i kapitel 6 og 7.

3. Ghettoisering – en barriere for integration

3.1. Regeringens mål for indsatsen mod ghettoisering

Det er regeringens mål, at de boligområder, hvor indvandrere, flygtninge og deres efterkommere bor, skal være steder, hvor de mødes med danskere. Hvor der etableres netværk på tværs af personlige og kulturelle forskelle. Hvor man hører og lærer dansk. Og hvor fordommene om hinanden sættes på en prøve og afmonteres. Boligområderne skal være platforme for en generel integration i samfundet og for et øget kendskab til de normer og værdier, der gælder her. De skal være platforme for børnenes integration. Og de skal lette adgangen til det arbejdsmarked, der er helt afgørende for, at den enkelte kan blive selvforsørgende og indgå i samfundet på lige fod med andre.

Den vision for bedre integration, som regeringen opstillede i redegørelsen 'Regeringens vision og strategi for bedre integration' fra juni 2003, peger frem mod et samfund, der på én gang er frit og mangfoldigt, hvor alle uanset køn, hudfarve og overbevisning har lige muligheder for at få del i og bidrage til samfundets vækst og velfærd; et samfund som samtidig bindes sammen af en almen accept og tilslutning til fundamentale grundværdier.

Ghettoiseringen bevirker imidlertid, at ikke alle borgere har eller får reel lige mulighed for at deltage i og bidrage til samfundets udvikling. At børnenes fremtidige muligheder for integration forringes betydeligt. At der opstår områder præget af utilpassede unge og utryghed. Og at der ikke kan skabes tilslutning til fundamentale grundværdier i samfundet – simpelthen fordi der ikke er kendskab til grundværdierne.

Strategien *mod* ghettoisering er derfor en del af strategien *for* bedre integration.

3.2. Ghettoisering og integrationsprocesser

Koncentrationen af bestemte befolkningsgrupper i bestemte boligområder er ikke i sig selv et problem – hverken for den enkelte eller for samfundet. Problemet opstår,

når ressourcesvage grupper i stigende grad koncentreres i områder, hvor der i forvejen bor mange mennesker, der står uden for arbejdsmarkedet, har misbrugsproblemer m.v. Det et dét, der adskiller ghettoområder fra velfungerende boligområder. Tilflytning af ressourcesvage grupper og fraflytning af ressourcestærke er kernen i ghettoiseringen. Det afgørende for en vellykket indsats er derfor at forhindre, at flere ressourcesvage borgere flytter ind i ghettoområderne. Samtidig skal mere ressourcestærke grupper tiltrækkes.

Fra et integrationsperspektiv er det problematisk, at arbejdsløse indvandrere og efterkommere bor koncentreret i ghettoområderne. I disse tilfælde udgør ghettoisering en decideret barriere for en vellykket integration.

For det første er ghettoområderne typisk karakteriserede ved at være fysisk afsondrede fra det omkringliggende samfund. Er der samtidig tale om områder, hvor hovedparten af beboerne er arbejdsløse indvandrere, flygtninge og efterkommere, kan områderne udvikle sig til egentlige etniske enklaver eller parallelsamfund uden væsentlig økonomisk, social og kulturel kontakt til samfundet i øvrigt.

For det andet indebærer ghettoisering en øget risiko for social udstødelse, ligesom den kan øge vanskelighederne ved at få fast tilknytning til arbejdsmarkedet. Der er ofte en betydelig stigmatisering forbundet med at bo i disse områder – en stigmatisering, der i sig selv kan gøre det vanskeligere for beboerne at få et job. Dertil kommer, at indvandrere og flygtninge, der bor i ghettoområder, ofte kun har sporadisk kontakt med og få eller ingen netværk med danskere – netværk, der ofte viser sig at være værdifulde i forbindelse med jobsøgning.

For det tredje har ghettoiseringen den konsekvens, at danske normer og værdier i vidt omfang forbliver ukendte. Påvirkninger udefra kommer måske i lige så høj grad eller i nogle tilfælde i endnu højere grad fra hjemlandet i form af satellit-tv, hyppige og langvarige ferierejser til hjemlandet m.v. For børn, der vokser op i et ghettoområde, og som måske ikke har været i daginstitution, vil skolestarten blive det første rigtige møde med det danske sprog, og de vil stå uden de fornødne sproglige forudsætninger for at kunne klare skolegangen. Og er der tale om skoler, hvor langt hovedparten af børnene har en anden etnisk baggrund end dansk, vil deres hver-

dagssprog – i frikvartererne, på legepladsen og hos kammerater – helt naturligt være det sprog, som de taler derhjemme.

For det fjerde kan koncentrationen af tosprogede elever og sociale problemer på visse skoler være med til at sætte en selvforstærkende negativ udvikling i gang, idet en sådan koncentration hurtigt kan påvirke flyttemønstret i et boligområde.

Og endelig for det femte bevirker den manglende kontakt mellem danskere og etniske minoriteter, at fordommene om hinanden fastholdes.

Ghettoisering udgør med andre ord en alvorlig barriere for en vellykket integration af indvandrere og flygtninge.

4. Ghettoer – hvad, hvor og hvor mange?

4.1. Hvad er ghettoisering?

Langt de fleste ghettodannelser skal ses som en utilsigtet effekt af blandt andet tidligere fysisk planlægning, hvor forskellige ejerformer blev skarpt adskilt i forskellige boligområder. Det har vist sig, at et ensartet udbud af boligtyper i et bestemt boligområde nærmest pr. automatik medfører en ensartet beboersammensætning. Ressourcestærke borgere køber deres bolig i ejerboligområder, hvorimod de mere ressourcesvage borgere bor enten i private udlejningsboliger i belastede områder eller – som det er tilfældet for hovedparten af indvandrere og efterkommere i Danmark – i almene boliger i udsatte områder, der helt eller næsten udelukkende består af almene boliger. Dermed lægges kimen til ghettoiseringen, der i sig selv indeholder en selvforstærkende negativ udviklingstendens. Da områderne ofte er præget af mange sociale problemer, flytter de ressourcestærke borgere, der har råd til alternativer, og private investorer holder sig væk. De nye tilflyttere er ofte mennesker, der står uden for arbejdsmarkedet, og som i forvejen har sociale problemer.

Koncentrationen af etniske minoriteter i ghettoområder forstærkes yderligere af, at mange indvandrere og flygtninge ønsker at bo i nærheden af familie og venner. Dette kan være en forklaring på, at en del af de flygtninge, der er omfattet af integrationsloven, og som derfor blev boligplaceret, er flyttet til udsatte boligområder fire år efter deres ankomst til Danmark. Dertil kommer, at det ofte i praksis kan være vanskeligere for etniske minoriteter at få adgang til og fodfæste på det private boligmarked (andelsboliger og privat udlejningsbyggeri), hvor lejligheder ofte formidles via netværk.

4.2. Hvor er der ghettoområder?

4.2.1. Indikatorer på ghettoisering

De indsatser, der skal iværksættes mod ghettoisering, skal ramme meget præcist både med hensyn til typer af problemer og med hensyn til de konkrete områder, strategien skal omfatte.

Det er derfor helt grundlæggende, at der udarbejdes nogle præcise indikatorer for, hvornår et område er ved at udvikle sig til en ghetto. Der vil i løbet af 2004 blive udarbejdet et indikatorsystem – et problembarometer – som kommunerne vil kunne anvende i det lokale ghettoiseringsarbejde. Problembarometeret skal endvidere danne grundlag for såvel de statslige myndigheders som kommunernes vurdering af, hvornår og hvor de forskellige indsatser skal iværksættes.

Der kan dog allerede nu foreløbigt peges på følgende karakteristika, der typisk kendetegner ghettoer i Danmark:

1. Høj andel af voksne i den erhvervsaktive alder på kontanthjælp: Ghettoområderne er karakteriserede ved, at der er en klar overvægt af kontanthjælpsmodtagere, hvorimod folk med fast tilknytning til arbejdsmarkedet er underrepræsenterede.

2. Lavt uddannelsesniveau: Personer med enten ingen uddannelse eller et lavt uddannelsesniveau er klart overrepræsenterede i ghettoområderne.

3. Almene boligområder: Hovedparten af de udsatte boligområder skal findes inden for den almene boligsektor. Der er i disse tilfælde ofte tale om store almene områder med mere end 1.500 – 2.000 beboere.

4. Skævt til- og fraflytningsmønster: Et typisk karakteristikum ved ghettoområderne er, at de ressourcestærke borgere flytter væk fra områderne, hvorimod de ressourcesvage borgere ofte bliver boende eller – i det omfang de flytter – bosætter sig i andre ghettoområder.

5. Mangel på privat erhverv og private investeringer: Endelig er ghettoområderne karakteriserede ved at være fattige på private erhverv og privat kapital. Det kan både forklares ved, at ghettoområderne typisk er almene boligområder, hvor det ikke er muligt at etablere forretninger, og ved at områderne generelt ikke er attraktive for private investeringer.

4.2.2. Eksempler på mulige ghettoområder i Danmark

Figur 2 nedenfor giver nogle eksempler på boligområder, hvor der er tale om ghettoisering. Det skal understreges, at eksemplerne alene er valgt ud fra, at en meget høj andel af beboerne i de pågældende områder er på overførselsindkomst, og at der med eksemplerne derfor ikke nødvendigvis er tale om en egentlig identificering af de mest udsatte områder.

Når andelen af indvandrere og efterkommere i disse områder er høj, opstår der som sagt en alvorlig barriere for en vellykket integration. I figuren er andelen af borgere med anden etnisk baggrund end dansk (indvandrere og efterkommere) bosat i de pågældende områder derfor medtaget.

Figur 2. Eksempler på mulige ghettoområder

Boligforening (Kommune)	Andel af voksne på overførselsindkomst (midlertidig og varig) 2002	Andel af indvandrere og efterkommere 2003
Mjølnerparken (København)	71,2 %	92,3 %
Akacieparken (København)	56,9 %	72,9 %
Vapnagård (Helsingør)	58,1 %	27,0 %
Taastrupgård (Høje-Taastrup)	56,8 %	71,2 %
Vollsmose (Odense)	67,3 %	64,3 %
Finlandsparken (Vejle)	59,3 %	59,2 %
Gellerupparken (Århus)	63,3 %	83,5 %
Bispehaven (Århus)	63,7 %	74,5 %

4.2.3. Øvrige ghettoområder

Det forhold, at der er nogle områder, hvor alle indikatorer viser, at der her er tale om egentlige ghettoer, udelukker naturligvis ikke, at udviklingen i andre områder tenderer ghettoisering, ligesom det heller ikke udelukker behovet for indsatser, der kan modvirke, at ghettoer overhovedet opstår.

5. Strategien

5.1. Overordnede principper i strategien mod ghettoisering

Den strategiske ramme for en øget indsats mod ghettoisering hviler på en række gennemgående principper og præmisser. Det er principper, der bør tænkes ind i såvel store som små indsatser, i eventuelle lovændringer, og i fordelingen af midler. Og det er principper, der gælder såvel udsatte som mindre udsatte ghettoområder:

- Bedre integration er strategiens fokus og omdrejningspunkt.
- Grænsen mellem, hvad man plejer at gøre, og hvad man kan gøre, skal væk.
- Noget for noget er en gennemgående præmis både i overordnede tiltag og i konkrete initiativer.
- Relevante og allerede igangsatte integrationsinitiativer skal indarbejdes i strategien.
- Bredt samarbejde og forpligtende initiativer mellem relevante ministerier, kommuner, boligorganisationer, erhvervsliv, foreninger m.v.
- Engagement og inddragelse af den private sektor/erhvervslivet.
- Internationale forpligtelser skal overholdes.

5.2. En strategi i tre trin

Hovedformålet med strategien mod ghettoisering er at forhindre en fortsat tilflytning af ressourcesvage borgere samt at tiltrække og fastholde ressourcestærke borgere til områderne. Strategien skal således omfatte indsatser, der skal forhindre en selvforstærkende negativ udvikling. Strategien skal derfor medvirke til:

- at forhindre en fortsat tilflytning af ressourcesvage borgere,
- at gøre områderne mere attraktive for ressourcestærke borgere,
- at forbedre integrationen af de indvandrere og efterkommere, der bor i områderne,
- at fremme udbudet af nye boligmuligheder for indvandrere og flygtninge uden for ghettoområderne og
- at tiltrække private aktører og investeringer til områderne.

Ikke alle ghettoområder er lige belastede, ligesom de konkrete problemer varierer fra område til område. Strategien skal derfor bygge på følgende tre trin:

- Akuthjælp til de mest belastede ghettoområder med henblik på afhjælpning af her-og-nu problemer.
- Indsatser, der i løbet af de næste to til tre år skal kunne skabe en mere afbalanceret beboersammensætning samt fremme integrationen i ghettoområderne.
- Langsigtede initiativer, der skal forebygge, at der opstår nye ghettoområder.

5.2.1. Akuthjælp til kriseramte ghettoområder

Regeringen vil iværksætte en koordineret indsats i de 5 – 10 mest udsatte ghettoområder. Med henblik på blandt andet at sikre en sammenhæng mellem de iværksatte initiativer etableres en programbestyrelse med deltagelse af repræsentanter fra boligorganisationer, erhvervsliv og kommuner (jf. afsnit 7.2.).

Hvor det er nødvendigt for at kunne igangsætte nytænkende initiativer, skal der tilvejebringes dispensationsmuligheder fra gældende lovgivning. Områderne skal i videst muligt omfang have en særlig prioritering ved fordeling af de midler, der i 2004 er afsat til en målrettet byfornyelsesindsats i belastede byområder i store byer. Og endelig skal der – med henblik på at forbedre integrationen og især at fremme etniske minoriteters beskæftigelsesmuligheder – ske en koncentreret integrationsindsats i områderne. Det er en indsats, der skal omfatte både eksisterende initiativer og nye initiativer.

5.2.2. Indsatser til fremme af en afbalanceret beboersammensætning og en forbedret integration i ghettoområder

Som en del af strategien vil regeringen endvidere tilvejebringe en række generelle instrumenter og modeller for indsatser, der skal medvirke til dels at skabe en mere afbalanceret beboersammensætning i løbet af en to til tre-årig periode, dels at forbedre integrationen. Det gælder for eksempel modeller for tiltrækning og etablering af erhverv, offentlige investeringer, privat-offentlige samarbejdsprogrammer og områdefornyelse. Denne del af strategien har fokus på de områder, der ikke nød-

vendigvis er karakteriserede ved at være egentlige ghettoområder med behov for akuthjælp, men som viser tendenser til ghettoisering,

5.2.3. Langsigtede initiativer, der skal forebygge dannelsen af nye ghettoområder

Endelig skal strategiens generelle modeller og indsatsområder anvendes til at forebygge, at der dannes nye ghettoområder. Strategien er derfor også en forebyggelsesstrategi.

6. Indsatser og instrumenter

6.1. Anvendelse af eksisterende muligheder og instrumenter

6.1.1. Behov for bedre anvendelse og udnyttelse af eksisterende muligheder og instrumenter

Kommunerne har allerede på nuværende tidspunkt en række muligheder for at mindske koncentrationen af beboere med særlige problemer i ghettoområder. En del af disse muligheder udnyttes imidlertid ikke i videst muligt omfang.

6.1.2. Kommunal anvisningsret: 25 pct. reglen og udvidet kommunal anvisningsret

Almenboligloven giver mulighed for, at boligorganisationen, hvis kommunalbestyrelsen ønsker det, skal stille op til 25 pct. af de ledige almene boliger til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale problemer i kommunen, herunder at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning.

Endvidere kan boligorganisationen og kommunalbestyrelsen aftale at udvide denne mulighed således, at kommunalbestyrelsen i princippet kan få stillet op til 100 pct. af de ledige almene familieboliger til rådighed til løsning af disse problemer.

Resultaterne af en nyere undersøgelse tyder på, at kommunerne som helhed søger at anvise boliger i de afdelinger, der har de færreste problemer, og at man således via den konkrete anvisningspraksis søger at undgå at forstærke ghettoiseringen. Ligeledes peger undersøgelsen på, at den kommunale anvisning på landsplan ikke bidrager væsentligt til en øget boligmæssig koncentration af etniske minoriteter.

Århus, Aalborg og Odense kommuner og især de københavnske omegnskommuner og den øvrige del af hovedstadsregionen afviger dog fra den generelle tendens på landsplan. Specielt i de københavnske omegnskommuner sker der væsentlig kommunal anvisning til de afdelinger, der i forvejen har mange arbejdsløse beboere. Ligeledes er der her en tendens til, at man primært anvender den boligsociale anvisning i afdelinger, hvor der bor mange indvandrere. Det skal dog bemærkes, at flere

omegnskommuner anvender aftaler om udvidet kommunal anvisning som redskab til at skabe en mere afbalanceret beboersammensætning i de almene boligområder.

Regeringen finder det problematisk, hvis de eksisterende muligheder for at fremme en mere afbalanceret beboersammensætning via kommunernes anvisningsret særligt i de større kommuner og i hovedstadsområdet, hvor ghettoiseringen i forvejen er mest markant, ikke anvendes optimalt, således at problemerne i de socialt belastede områder mindskes.

Der er behov for, at udviklingen – særligt i de mest udsatte ghettoområder – følges nøje, og at kommunernes anvisningspraksis afstemmes ikke blot med de boligsøgendes behov, men også med de aktuelle forhold og problemer i boligområderne.

- *Regeringen skal opfordre til, at kommunerne i videst muligt omfang anvender de eksisterende muligheder for boligsocial anvisning på en sådan måde, at ressourcesvage grupper anvises til de afdelinger, hvor der er færrest boligsociale problemer.*

- *I de tilfælde, hvor uhensigtsmæssig boliganvisning skyldes, at der er ingen eller kun få ledige boliger i de attraktive og mere ressourcestærke afdelinger, skal regeringen opfordre kommuner og boligorganisationer til at indgå aftale om udvidet kommunal anvisningsret.*

- *Regeringen vil tage initiativ til, at der udarbejdes oversigter over den boligsociale anvisning i de kommuner, der har de mest udsatte boligområder. Oversigterne, der skal give et overblik over, i hvilket omfang den kommunale anvisningspraksis indebærer en risiko for at forstærke ghettoiseringen, skal indeholde oplysninger om, hvilke grupper der anvises til hvilke boligområder.*

6.1.3. Fleksibel udlejning

Siden 2000 har det været muligt for kommuner og boligorganisationer at aftale, at op til 90 pct. af den udlejning, der ikke anvendes til kommunal boligsocial anvisning, kan udlejes efter særlige kriterier, der er aftalt mellem kommunalbestyrelsen og boligorganisationen.

Reglerne om fleksibel udlejning gør det muligt for kommunen at fremme en mere positiv udvikling i de mest udsatte boligafdelinger, hvor der er væsentlige økonomiske, sociale eller andre problemer, ligesom reglerne kan benyttes som et led i en forebyggende boligsocial indsats. De fleksible udlejningsregler bygger på ideen om, at de svage boligområders situation kan forbedres ved at tiltrække mere ressourcestærke boligsøgende til området ved at give disse borgere fortrinsret til ledige boliger forud for ventelisten. Og omvendt! De fleksible udlejningsregler kan også anvendes i de mere velfungerende afdelinger for eksempel ved at sikre socialt udsatte befolkningsgrupper en fortrinsret til nogle af boligerne i disse områder.

Og endelig kan aftaler om fleksible udlejningsregler indgås for at fremme helt andre lokale formål – for eksempel ønsket om at fastholde et godt ældremiljø i en ældreafdeling.

Evalueringen af fleksibel udlejning i almene familieboliger fra februar 2004 viser, at der er indført fleksible udlejningsregler i 21 pct. af landets almene boligafdelinger. Der er dog store regionale forskelle med hensyn til, i hvilket omfang fleksibel udlejning faktisk finder sted. I Københavns og Frederiksberg Kommuner har 62 pct. af de almene boligafdelinger aftaler om fleksibel udlejning. I de øvrige regioner, der indgår i undersøgelsen, har kun mellem 12 pct. og 28 pct. af de almene boligafdelinger aftaler om fleksibel udlejning.

Ser man på, hvor stor en andel af samtlige udlejninger der foregår efter regler om fleksibel udlejning, viser evalueringen, at mulighederne på nuværende tidspunkt kun anvendes i begrænset omfang. På landsplan blev kun 5 pct. af de ledige almene familieboliger i 2002 udlejet efter de fleksible udlejningskriterier. I Københavns og Frederiksberg Kommuner var andelen 8 pct., i hovedstadsområdet i øvrigt 3 pct., og i Odense, Århus og Aalborg set under ét var andelen 4 pct.

Evalueringen viser også, at fleksibel udlejning primært er indført i større boligafdelinger og i boligafdelinger med en høj andel af indvandrere og en høj andel af beboere uden arbejde. Der er meget, der tyder på, at reglerne om fleksibel udlejning – i det omfang de udnyttes – anvendes efter hensigten. For det første anvendes reglerne hovedsageligt i de afdelinger, hvor der er mange ressourcesvage beboere. For

det andet er ventelisterne i de afdelinger, der har indført fleksible udlejningsregler, steget forholdsvis mindre end i afdelinger uden fleksible udlejningsregler.

Endelig viser evalueringen, at der – selvom muligheden kun har eksisteret i nogle få år – kan spores en vis positiv effekt i nogle af de afdelinger, der hidtil har haft mange socialt dårligt stillede beboere. Ikke desto mindre peger den endnu sparsomme anvendelse af mulighederne for fleksibel anvisning på, at der også her er behov for, at sammenhængen mellem udviklingen i de mest udsatte områder og den lokale udlejningspraksis følges nøje.

- *Regeringen skal opfordre kommuner og boligorganisationer, der har udsatte ghettoområder, til i samarbejde at anvende de eksisterende muligheder for fleksibel udlejning.*

- *Regeringen skal ligeledes opfordre kommunerne og boligorganisationerne til i højere grad også at anvende fleksibel udlejning i de mere attraktive og ressourcestærke afdelinger, således som reglerne giver mulighed for.*

- *Regeringen vil tage initiativ til, at der udarbejdes oversigter over, i hvilket omfang der i de kommuner, der har de mest udsatte boligområder, er søgt indgået aftaler om fleksibel udlejning, herunder om aftalerne er anvendt til at anvise ressourcestærke beboere til udsatte boligområder og ressourcesvage beboere til velfungerende områder.*

6.1.4. Kommunal anvisning til støttede andelsboliger

Også de støttede andelsboliger kan indgå som et element i kommunernes strategi mod ghettoisering.

Kommunerne har siden sommeren 2000 skullet betinge tilsagn om støtte til andelsboliger af, at kommunen får anvisningsret til hver 10. bolig i ejendomme med mindst 10 boliger. Anvisningsretten indebærer, at kommunen skal købe andelen og derefter enten udleje boligen til den anviste eller sælge andelen til den pågældende. Kravet om, at kommunerne skal betinge støtten af anvisningsret, indebærer dog ikke et samtidigt krav om, at kommunerne rent faktisk skal anvende anvisningsretten. Støtten til opførelse af andelsboliger afskaffes med udgangen af 2004, men

kommunerne har fortsat anvisningsret til hver 10. af de andelsboliger, der er blevet opført med støtte.

- *Regeringen vil primo 2005 undersøge, hvor mange støttede andelsboliger kommunalbestyrelserne har anvisningsret til, herunder i hvilket omfang kommunerne på nuværende tidspunkt har gjort kravet gældende.*

- *Regeringen opfordrer samtidig de kommuner, der har anvisningsret til hver 10. ledige støttede andelsbolig, til at anvende muligheden fuldt ud som led i kommunernes indsats for at modvirke ghettoisering.*

6.1.5. Beboermaksimum

Formålet med reglerne om beboermaksimum – både i privat udlejningsbyggeri og i alment byggeri – er at sikre, at boligerne ikke overbelastes og slides unødigt ved, at der bor flere personer, end boligen egentlig er beregnet til.

Herudover kan beboermaksimum være et hensigtsmæssigt instrument for kommunerne til at sikre, at sammenlægning eller opdeling af eksisterende boliger med henblik på at fremme en mere afbalanceret beboersammensætning i de enkelte områder rent faktisk fungerer efter hensigten (jf. afsnit 6.1.6.). Det vil sige, at en opdeling af en større bolig til to mindre boliger ikke blot resulterer i, at der nu bor flere personer pr. m2 i den enkelte bolig.

Boligreguleringslovens regler om beboermaksimum gælder kun, hvis kommunalbestyrelsen træffer beslutning om, at reglerne skal være gældende i kommunen, ligesom såvel private som almene udlejere skriftligt skal meddele kommunalbestyrelsen, at reglerne skal gælde for udlejerens ejendom(me).

Beslutter kommunalbestyrelsen at indføre beboermaksimum, betyder det:

- At et lejemål ikke må udlejes til flere end to personer pr. beboelsesrum.
- At et lejemål ikke må bebos af flere end to personer pr. beboelsesrum.

Der er dog undtagelser fra reglen om beboermaksimum, for eksempel hvis lejeren bliver gift eller får børn. Endvidere kan lejeren søge kommunalbestyrelsen om tilla-

delse til husstandsforøgelse – for eksempel hvis lejeren ønsker at optage syge eller gamle plejekrævende slægtninge i husstanden.

En evaluering af blandt andet anvendelsen af beboermaksimum viser, at der er indført regler for beboermaksimum i 13 pct. af landets almene boligafdelinger med familieboliger. I Københavns og Frederiksberg Kommuner samt i Odense, Århus og Aalborg er reglerne kun indført i en meget lille andel af boligafdelingerne. I den resterende del af hovedstadsområdet gælder reglerne i 18 pct. af boligafdelingerne, og blandt kommuner med byer med over 15.000 indbyggere gælder reglerne i 17 pct. af afdelingerne. Almene udlejere har desuden efter den såkaldte udlejningsbekendtgørelse mulighed for ensidigt – det vil sige uden kommunalbestyrelsens stillingtagen – at afvise udlejning til boligsøgende, hvis boligen vil blive beboet af flere end to personer pr. beboelsesrum.

- *Regeringen skal opfordre almene udlejere til aktivt at anvende reglerne om beboermaksimum efter udlejningsbekendtgørelsen som et instrument til at fremme en mere afbalanceret beboersammensætning i udsatte boligområder.*

- *Regeringen vil iværksætte en undersøgelse i de kommuner, hvor der er truffet beslutning om, at boligreguleringslovens bestemmelser om beboermaksimum skal gælde, med henblik på at kunne udbrede og anvende disse erfaringer aktivt i indsatsen mod en mere bæredygtig udnyttelse af boligerne i den almene sektor.*

6.1.6. Sammenlægning og opdeling af boliger

Sammenlægning og opdeling af boliger kan være et velegnet redskab, når man vil skabe øget variation i boligstørrelserne i et område. For eksempel giver sammenlægning af boliger mulighed for at skabe store familieboliger i den ældre del af den almene boligmasse, hvor den type boliger er en mangelvare. Omvendt kan man med opdelinger for eksempel skabe ungdomsboligmiljøer, hvor der primært er store familieboliger.

Sammenlægning og opdeling af almene boliger skal godkendes af kommunalbestyrelsen. Godkendelsen kan gives, når nedlæggelsen af boligerne skønnes at være nød-

vendig ud fra en samlet vurdering af hensynet til de boligsøgende og baggrunden for nedlæggelsen.

Der er ikke mulighed for at få statsstøtte til opdeling og sammenlægning af almene boliger. Siden 1. januar 2003 har der imidlertid – som følge af en ændring af almenbolig loven – under forskellige forudsætninger været mulighed for at søge Landsbyggefonden om støtte til sammenlægning af lejligheder. Det forudsættes således f.eks., at ændringerne i videst muligt omfang finansieres af lejeforhøjelser, og at boligorganisationen i et vist omfang finansierer arbejdet med midler fra boligorganisationens egenkapital eller med midler fra boligorganisationens trækningsret i Landsbyggefonden.

Almenbolig loven sætter i dag en generel grænse for nybyggede almene familieboligers bruttoetageareal ved 110 m^2. Ved sammenlægninger af boliger er der imidlertid ikke noget til hinder for, at boligerne kan blive større.

Regeringen ønsker at fremme en udvikling, hvor boligudbuddet tilpasses de lokale boligbehov. Det gælder ikke mindst i de kommuner, der har særligt udsatte almene boligområder. Især er der behov for større boliger i ældre almene boligafdelinger, således at disse boliger kan blive attraktive for større familier, der ønsker en almen bolig.

Det gælder omvendt, at store familieboliger i de særligt udsatte boligområder skal kunne opdeles for således at udgøre et attraktivt boligtilbud for eksempel for studerende eller andre med et behov for en mindre bolig.

- *Regeringen skal opfordre kommuner og boligorganisationer til i relevant omfang at anvende mulighederne for – for eksempel via sammenlægning og opdeling af boliger – at skabe et mere varieret boligudbud, således at hver boligafdeling kan tiltrække en bredere kreds af boligsøgende.*

6.2. Nye instrumenter og indsatsområder

6.2.1. Afbalanceret beboersammensætning

Det forhold, at de eksisterende instrumenter indtil nu kun i et begrænset omfang har haft den ønskede effekt, kan blandt andet forklares ved strukturerne på boligmarkedet. Endvidere kan det forklares ved, at ikke alle kommuner anvender og udnytter anvisningsmulighederne i det omfang, som det er tiltænkt.

Men den fortsatte tendens til ghettoisering visse steder peger også på, at de eksisterende instrumenter i deres udformning ikke i sig selv er tilstrækkelige – og dermed også på et behov for at udvikle nye instrumenter. Det gælder især de mest udsatte ghettoområder, hvor der er behov for flere samtidige indsatser.

6.2.1.1. Ny anvisningsmodel – kombineret anvisning

Regeringen vil introducere en ny model for anvisning til almene boliger – kombineret anvisning. Den nye anvisningsmodel retter sig alene mod de 5 – 10 kommuner, som har de mest udsatte ghettoområder. Den kombinerede anvisningsmodel indeholder følgende elementer:

- Mulighed for at afvise boligsøgende kontanthjælpsmodtagere i de mest udsatte områder, hvis tildelingen af en bolig vil forøge problemerne i den pågældende afdeling.

- Op til 100 pct. kommunal anvisningsret i problemramte områder og udvidet kommunal anvisningsret på op til 50 pct. i de øvrige afdelinger i kommunen.

- Der skal tages hensyn til de personer, som springes over på ventelisten. De pågældende vil derfor gennem den kommunale anvisning få tilbudt en passende bolig i en anden afdeling.

- Stop for tilgang af kontanthjælpsmodtagere på ventelister til afdelinger i særligt udsatte områder og mulighed for lokal tilpasning af omfanget af oprykning mellem afdelinger.

Element 1: Mulighed for at afvise boligsøgende kontanthjælpsmodtagere i særligt udsatte ghettoområder

Der indføres en bestemmelse i almenboligloven om, at kommunen kan beslutte, at boligorganisationen i problemområder og ud fra *objektive kriterier* kan springe visse boligsøgende på ventelisten over, således at der kan anvises boliger til personer i beskæftigelse, under uddannelse, på social- og alderspension eller på sygedagpenge. Er der tale om familier, er det tilstrækkeligt, at den ene voksne opfylder disse betingelser. De personer, der skal kunne springes over, vil være voksne i den erhvervsdygtige alder, som har været på kontanthjælp i en længere periode. Det skal sikres, at ordningen ikke fører til, at der står tomme boliger.

Der udvikles i den forbindelse et system, der indikerer, hvornår et område er ved at udvikle sig til eller har udviklet sig til et problemområde. Indikatorerne for et problemområde skal være *objektive* og *målbare*. Når indikatorsystemet viser, at ghettoproblemerne ikke længere er til stede, bortfalder muligheden for at springe personer over på ventelisten.

Der skal tages hensyn til de personer, som springes over på ventelisten. De pågældende vil derfor gennem den kommunale anvisning få tilbudt en passende bolig i en anden afdeling.

Element 2: Udvidet kommunal anvisningsret

For at den kombinerede anvisningsmodel skal kunne virke optimalt, er det afgørende, at kommunen har mulighed for at disponere over boliger i såvel de attraktive som de udsatte boligområder.

I kommuner, hvor et eller flere boligområder er ved at udvikle sig til eller har udviklet sig til ghettoområder, kan kommunen få op til 100 pct. anvisningsret i de problemramte områder, ligesom den kommunale anvisningsret til de øvrige afdelinger i kommunen kan forhøjes med op til 50 pct.

Samtidig ændres anvisningsreglerne således, at kommunen får adgang til at anvise personer til et problemramt område, selvom disse personer ikke har et egentligt boligsocialt behov, således at mere ressourcestærke personer kan anvises forud for andre. Det afgørende i denne sammenhæng er den boligsociale situation i boligafde-

lingen, og ikke den boligsøgendes boligsociale situation. Det er en forudsætning, at kommunen kan dokumentere, at boligsøgende i kommunen med et akut boligbehov får adgang til en bolig.

De udvidede anvisningsmuligheder gøres tidsbegrænset i fem år, eller indtil ghettoproblemerne ikke længere er til stede.

Element 3: Fortrinsret

Efter serviceloven er kommunen forpligtet til at anvise husly, hvis en person eller en familie er husvild. Hvis en husvild springes over på ventelisten i et udsat boligområde – fordi personen ikke er i arbejde – vil kommunen naturligvis stadig være forpligtet til at anvise andet husly.

Der skal tages hensyn til de personer, som springes over på ventelisten. De pågældende vil derfor gennem den kommunale anvisning få tilbudt en passende bolig i en anden afdeling.

Element 4: Stop for tilgang af kontanthjælpsmodtagere på ventelister til afdelinger i særligt udsatte områder og en tilpasning af oprykningsretten

Formålet med det fjerde element i modellen er at undgå, at personer, der ønsker hurtigt at få en bolig i et attraktivt område, skriver sig op på ventelister til boliger i afdelinger, hvor der i forvejen er mange ressourcesvage grupper. Boligsøgende kontanthjælpsmodtagere, der ikke er i akut bolignød, og som ikke har stået på venteliste til en almen bolig i den pågældende kommune, skal i den periode kun kunne blive skrevet op på ventelister til de velfungerende afdelinger.

Regeringen vil undersøge, hvordan der i de 5 - 10 mest udsatte boligområder skabes mulighed for, at kommune og boligorganisation lokalt kan aftale omfanget af oprykningen mellem afdelinger, således at oprykningen kan bidrage til at fremme en mere hensigtsmæssig beboersammensætning.

- *Regeringen vil indføre en model for kombineret anvisning i kommuner med særligt problemramte boligområder.*

- *Regeringen vil fremsætte lovforslag, der giver kommuner med et konkret behov mulighed for at aftale med Økonomi- og Erhvervsministeriet, at den kommunale anvisningsret øges op til 100 pct. i de udsatte ghettoområder og op til 50 pct. i de øvrige afdelinger i kommunen.*

- *Regeringen vil i den forbindelse indføre hjemmel til, at boligsøgende, der afvises efter reglerne om kombineret anvisning, via den kommunale anvisning får tilbudt en alternativ passende bolig i et andet boligområde i kommunen, ligesom der vil blive mulighed for en lokalt aftalt tilpasning af omfanget af oprykning mellem afdelinger og for at afvise tilgangen af ressourcesvage personer til ventelister i de udsatte ghettoområder.*

6.2.1.2. Fremme af privat udlejningsbyggeri

Lov om fremme af privat udlejningsbyggeri giver private bygherrer mulighed for at søge tilskud til etablering af private familieboliger med en husleje, der kan betales af mennesker med en almindelig indkomst.

Boligerne skal - efter det netop fremsatte lovforslag om ændring af lov om fremme af private udlejningsbyggeri - opføres i geografiske områder med en særligt stor boligefterspørgsel. Statens tilskud kan ikke overstige 20 pct. af de faktiske, dokumenterede udgifter til byggeriet af udlejningslejlighederne (anskaffelsessummen). Der er desuden sat loft på anskaffelsessummen.

I dag er der ikke krav om, at en del af de ledige boliger, der er støttet efter denne lov, skal reserveres til kommunal anvisning.

- *Regeringen vil foreslå bedre muligheder for at etablere private udlejningsboliger med kommunal anvisning. Bygherrer, der etablerer boliger efter lov om fremme at privat udlejningsbyggeri, vil for eksempel kunne modtage et forhøjet tilskud, når der er kommunal anvisning til boligerne.*

6.2.1.3. Forsøg med salg af almene boliger

Som nævnt er en skarp opdeling af ejerformer mellem boligområderne en af flere væsentlige faktorer, der kan forklare ghettoisering.

Blandede ejerformer – en blanding af ejer- og lejeboliger – i de enkelte boligområder gør områderne mere attraktive for potentielle ressourcestærke borgere, der typisk køber deres egen bolig. Og da områderne alt andet lige dermed får en større købekraft, bliver de samtidig mere attraktive for private investorer.

Endvidere viser erfaringer fra Holland, at blandede ejerformer kan have en integrationsfremmende effekt. Da prisen på en ejerbolig typisk er lavere i områder med blandede ejerformer end i områder helt domineret af ejerboliger, skabes der et realistisk alternativ til lejeboliger for mange etniske minoritetsfamilier med middelindkomster.

Med regeringens lovforslag nr. L 182 om forsøg med salg af almene boliger åbnes der for, at denne skarpe adskillelse mellem ejerformerne opblødes, og at de mest udsatte boligområder kan få en mere afbalanceret beboersammensætning. Lovforslaget indeholder to væsentlige instrumenter, der med fordel kan indgå i indsatsen mod ghettoisering. Det drejer sig om følgende elementer:

- Blandede ejerformer
- Salg af ledige boliger

Element 1: Blandede ejerformer

Både kommuner og boligorganisationer kan med økonomi- og erhvervsministerens godkendelse iværksætte forsøg med salg af almene boliger til lejerne. Kommunerne vil i vidt omfang få mulighed for at tilrettelægge forsøgets omfang individuelt på baggrund af lokale forhold og under hensyn til kommunens boligsociale ansvar. Kommunen kan således give adgang til salg i de afdelinger, hvor der er behov for at blande ejerformerne og styrke beboersammensætningen.

Boligorganisationerne får en tilsvarende adgang til selvstændigt at deltage i forsøg. Ikke desto mindre forventes det, at kommuner og boligorganisationer - uanset at parterne har en selvstændig adgang til at deltage i forsøget – ofte vil indgå aftaler om deltagelse i forsøg.

Salget kan først gennemføres, når lejerne på et afdelingsmøde har besluttet at sætte forsøget i kraft. Kommuner og boligorganisationer kan altså åbne mulighed for salg, men den endelige beslutning træffes af lejerne.

Element 2: Salg af ledige boliger

I særlig problemramte boligområder vil kommuner, boligorganisationer og afdelinger i samarbejde kunne beslutte at give adgang til, at ledige boliger udbydes til salg blandt alle interesserede – både de nuværende lejere og borgere, der ikke allerede bor i området. I øvrige afdelinger vil salg af ledige boliger forudsætte, at boligen først er forsøgt udlejet til boligsøgende på ventelisten. Salg af ledige boliger vil højst kunne omfatte 90 pct. af de ledige boliger, ligesom det samlede salg maksimalt må udgøre 1/3 af boligerne i afdelingen.

Muligheden for at sælge almene boliger i de hårdt ramte boligområder til mere ressourcestærke borgere – såvel danskere som indvandrere og flygtninge - vurderes at være et særdeles effektivt instrument til at modvirke ghettoiseringen. Det gælder både salg til beboerne i områderne og salg til borgere, der ikke bor i de pågældende områder. Sidstnævnte forudsætter dog, at parterne over for økonomi- og erhvervsministeren har dokumenteret, at der er tale om et problemramt område. Det vil sige, at der er konstateret væsentlige problemer af økonomisk, social eller anden art – herunder høj husleje, høj flyttefrekvens, stor andel af boligtagere med sociale problemer, vold, hærværk eller nedslidning af bygninger og friarealer.

Salget kan først gennemføres, når lejerne på et afdelingsmøde har besluttet at sætte forsøget i kraft. Kommuner og boligorganisationer kan altså åbne mulighed for salg, men den endelige beslutning træffes af lejerne.

For at fremme brugen af de to ovenstående instrumenter vil Landsbyggefonden, som i perioden frem til 2008 kan yde støtte til renovering og forbedring af almene afdelinger inden for en årlig ramme på 1,5 mia. kr., endvidere få mulighed for at betinge sin støtte til et givent problemramt boligområde af, at kommunen eller boligorganisationen søger om økonomi- og erhvervsministerens tilladelse til at gennemføre forsøg med salg af almene boliger i det pågældende boligområde.

- *Regeringen skal opfordre kommuner og boligorganisationer til at udbyde almene boliger i problemramte områder til salg blandt alle interesserede.*

6.2.1.4. Lokale boligbanker i almene boligområder

Boligmarkedet - og dets mange muligheder og begrænsninger - kan være vanskeligt at overskue og gennemskue. Og det kan i særlig grad være vanskeligt for de indvandrere og flygtninge, der bor i de udsatte boligområder, og som ofte mangler både de fornødne sprogkundskaber og netværk til at finde alternative boligmuligheder.

Regeringen ønsker at dæmme op for de usynlige grænser mellem det offentlige og det private boligmarked, og dermed at give borgerne en mere reel mulighed for selv at vælge.

- *Regeringen vil tage initiativ til, at der etableres boligbanker i de mest udsatte ghettoområder, hvor borgerne på forskellige sprog kan få information om andre boligtyper som for eksempel andelsboliger – eller for de unges vedkommende om kollegier, ungdomsboliger m.m. Endvidere skal boligbankerne give råd og vejledning om, hvordan man kan optage boliglån, søge anden bolig m.m.*

Det skal bemærkes, at etablering af boligbanker forudsætter afklaring af muligheden for at etablere erhverv i almene boligområder, jf. afsnit 6.2.2.1.

6.2.1.5. Skoler i udsatte ghettoområder: "Dette virker på vores skole"

I boligområder med en høj andel af indvandrere og flygtninge er antallet af tosprogede elever ofte højt. Elevgruppen på skolerne afspejler dog sjældent det reelle elevgrundlag i boligområdet, idet de ressourcestærke familier – såvel danskere som indvandrere – ofte søger andre skoler til deres børn, for eksempel andre skoler i kommunen eller frie grundskoler. Tilbage på skolerne i ghettoområderne, hvor andelen af tosprogede børn er stadig stigende, er børn, der kommer enten fra de ressourcesvage indvandrerfamilier eller fra de ressourcesvage danske familier.

Regeringen finder udviklingen stærkt bekymrende. Skolegangen er en vigtig fase i alle børns liv. Den skal være med til at ruste dem til det voksne liv. Ikke kun fagligt i relation til en eventuel videre uddannelse og et arbejdsliv, men også til det sociale

liv i et samfund, der bindes sammen af fælles værdisæt og normer, og en fælles forståelse af og for hinanden. For indvandrerbørn og efterkommere, der vokser op i ghettoområder, og som har deres skolegang på egentlige ghettoskoler, kan det danske sprog blive så begrænset, at det er problematisk at tilegne sig faglighed i folkeskolen, hvor undervisningssproget er dansk, ligesom samfundets uskrevne normer og regler kan risikere i vidt omfang at forblive ukendte.

Den gensidige sammenhæng mellem ghettoområder og ghettoskoler betyder for det første, at indsatser, der kan modvirke ghettoiseringstendenserne, vil have en positiv effekt på ghettoskolerne både med hensyn til elevgrundlagets sociale sammensætning og med hensyn til de tosprogede elevers integrationsmuligheder. Og - for det andet - at en særlig indsats rettet mod skoler, der er placeret i ghettoområder, med fordel kan indgå i en strategi, der skal tiltrække mere ressourcestærke borgere til områderne.

Skolelovgivningen fastslår som den altovervejende hovedregel, at forældrene har krav på, at deres barn optages i skolen i det distrikt, hvor de bor.

Kommunerne kan ved organiseringen af basisundervisningen i dansk vælge at oprette modtagelsesklasser, som placeres på andre skoler end distriktsskolen, eller at rådgive forældrene til de tosprogede børn i forbindelse med indskrivningen med henblik på at motivere dem til frivilligt at placere deres børn på andre skoler end distriktsskolen. Fordelen ved at søge at fremme fordelingen af tosprogede elever på andre skoler end distriktsskolen er, at de tosprogede børn går på skoler, hvor der er flere danske børn. Ulempen derimod er, at der ikke er sammenhæng mellem børnenes sociale liv på skolen og deres sociale liv i øvrigt, ligesom forældresamarbejdet vanskeliggøres af afstanden til skolen. I takt med at antallet af nyankomne udlændinge, som kommer til Danmark, er faldet, er antallet af modtagelsesklasser endvidere faldet. Dette gælder særligt i de større bykommuner, der nu – som følge af boligfordelingen af flygtninge – oftest ikke længere skal modtage nyankomne flygtninge. Derudover vil indsatsen vedrørende sprogstimulering til tosprogede småbørn tillige bevirke, at muligheden for fordeling via modtagelsesklasser begrænses yderligere, da antallet af elever med behov for basisundervisning vil være faldende.

Men der er heldigvis mange skoler med en høj andel tosprogede elever, som på trods af ghettoiseringen fremviser gode resultater. Et eksempel herpå er Bakkeskolen i Esbjerg, hvor mere end 2/3 af eleverne er tosprogede. På trods af den høje andel af tosprogede elever og det faktum, at skolen ligger i et socialt belastet område, havde Bakkeskolens ældste elever 8,7 i gennemsnit ved folkeskolens afgangsprøve 2003 i faget mundtligt dansk. Succesen skyldes ifølge skolen selv blandt andet en høj bevidsthed om, hvad der skal gøres og et godt lærersamarbejde. Til brug herfor anvender skolen en test, der udgør et arbejdsredskab for lærerne, som et evalueringsværktøj.

Som et led i regeringens indsats mod ghettoisering vil regeringen derfor tage initiativ til at indsamle erfaringer fra skoler med mange tosprogede elever, som har gode resultater, og udbrede kendskabet til sådanne skoler og den praksis, de udøver for at fremme gode skolepræstationer.

Projektet forventes afviklet under overskriften "Dette virker på vores skole" og skal ses som en fastholdelsesstrategi, der skal motivere de ressourcestærke forældre til at lade deres børn blive på udsatte skoler. Fordelen er, at andelen af børn fra ressourcestærke familier – både danske familier og indvandrerfamilier – på distriktsskolen stiger, samtidig med at sammenhængen mellem børnenes skoleliv og fritidsliv bevares.

I forbindelse med projektet vil Undervisningsministeriet udvælge skoler, der har særligt gode resultater, og orientere sig om skoler, der – selv om de endnu ikke kan dokumentere gode resultater – har iværksat så perspektivrige udviklingsplaner, at også de vil kunne komme i betragtning som modelskole i projektet. Disse skoler vil danne udgangspunkt for formidling af god praksis. Projektet "Dette virker på vores skole" igangsættes ved en startkonference og løber over to år. Projektet integreres med Undervisningsministeriets øvrige initiativer til en forstærket integrationsindsats og initiativer til forstærket faglighed, som er iværksat i forbindelse med sidste års ændring af folkeskoleloven.

Med projektet er det tillige hensigten at afhjælpe de imageproblemer, som skoler med mange tosprogede elever kan have. Et forhold, der også forventes imødegået

med lovforslaget om obligatorisk sprogstimulering, som blev fremsat i marts 2004. Dette lovforslag skal sikre, at tosprogede børn før skolestart får lært så meget dansk, at de kan starte skolegangen uden problemer. Desuden sikrer det, at skolerne tillige får kontakt med forældrene til de kommende elever, hvilket kan forbedre kontaktet mellem skole og forældre.

For at styrke forældreansvaret vil Undervisningsministeriet tage initiativ til udgivelse af en publikation, hvor unge videregiver deres erfaringer om skole-hjemsamarbejdet, herunder hvordan de har oplevet deres forældres rolle i forholdet skolegang og fritid.

Der hersker mange opfattelser af tosprogede elever i folkeskolen og samarbejdet mellem forældre og skole. Hidtil har vi fået de voksnes - politikeres, embedsmænds, læreres og forældres - versioner. Et vigtigt vidnesbyrd om, hvordan det står til i folkeskolen, samt hvad der kan peges på af løsningsmuligheder, er elevernes opfattelse.

- *Regeringen vil tage initiativ til at indsamle erfaringer fra skoler med mange tosprogede elever, som har gode resultater, og udbrede kendskabet til sådanne skoler og den praksis, de udøver for at fremme gode skolepræstationer.*

6.2.2. Erhverv og beskæftigelse

Ud over den meget høje arbejdsløshed er ghettoområder typisk karakteriserede ved at være store almene boligområder uden forretninger, arbejdspladser, større kulturfaciliteter m.m. Det er med til at gøre områderne ensformige – uden nogen form for byliv. Det er særlig problematisk for de store almene boligområder, der ligger i byernes udkantsområder, og som i sig selv har en egentlig bystørrelse. Dertil kommer, at områderne er næsten helt afhængige af offentlig finansiering. Det gælder boligliv, kulturliv, arbejdsliv m.m.

Regeringen finder det afgørende, at den negative udvikling i områderne vendes, således at de bliver mere attraktive for ressourcestærke borgere, samtidig med at beskæftigelsesmulighederne forbedres for de borgere, der bor i områderne. I forlængelse heraf er det efter regeringens opfattelse en afgørende forudsætning, at

den private sektor/erhvervslivet i højere grad engageres i områderne. Og at der i den forbindelse tilvejebringes incitamenter, der gør det mere attraktivt for private at investere i ghettoområderne.

6.2.2.1. Etablering af erhverv i almene boligområder

Muligheden for at etablere erhverv i almene bebyggelser er den første og mest afgørende forudsætning for, at det private erhvervsliv overhovedet kan engageres i ghettoområderne.

I dag er der imidlertid ikke mulighed for at udleje til erhverv i almene boligafdelinger. Det skyldes, at almene boligorganisationer er skattefritagede og derfor ikke må konkurrere med private erhvervsudlejningsvirksomheder.

Der er imidlertid tale om en væsentlig barriere for både etablering af mindre butikker, tandlæger, læger, frisører, cafeer, biografer m.m. i områderne og for øget iværksætteri.

- *Regeringen vil undersøge mulighederne for, at der i de 5 – 10 mest problemramte boligområder kan blive mulighed for at foretage udlejning til erhvervsformål. Regeringen vil i den forbindelse afklare de skatte- og konkurrencemæssige konsekvenser for den almene sektor.*

- *Regeringen opfordrer til, at de kommuner, hvor der som led i forsøgsordningen sker salg af almene boliger til tredjemand, bidrager aktivt til, at nogle af de solgte boliger efterfølgende omdannes til erhvervsformål.*

6.2.2.2. Iværksættere

Igangsættere er med til at skabe et erhvervsliv – og dermed et mere varieret byliv - i områderne. Det øger beskæftigelsesmulighederne i områderne – ikke blot for iværksætteren selv, men også for de personer, som han eller hun med tiden ansætter i sin virksomhed. Og iværksættere er positive rollemodeller for de øvrige beboere i området. De viser dem, at det nytter noget at gøre en indsats. Og at samfundet rent faktisk støtter dem i at gøre det.

I Holland har man særdeles gode erfaringer med at bruge coaches - det vil sige mentorer – til at vejlede iværksættere med anden etnisk baggrund. Det har været en fordel, når coachen har haft samme både etniske og erhvervsmæssige baggrund som iværksætteren og derfor kender de sproglige, kulturelle og praktiske startproblemer, der kan opstå, når man etablerer egen virksomhed.

Regeringen finder det vigtigt, at der gøres en særlig indsats for fremme iværksætteri særligt i de mest udsatte ghettoområder.

- *Regeringen vil tage initiativ til, at der udvikles særlige coach-ordninger for etniske iværksættere, hvor der gives skræddersyet rådgivning og støtte i spørgsmål om marketing, skat, finansiering m.m.*

- *Regeringen vil endvidere tage initiativ til, at der etableres iværksætter-centre i ghettoområderne, der kan danne ramme for møder, kurser m.m. og eventuelt danskundervisning af nyankomne udlændinge, der ønsker at nedsætte sig som selvstændige erhvervsdrivende.*

Indsatsen indgår i målsætningen for udmøntningen af Socialfondens midler – det såkaldte globale tilskud – hvortil der i det danske mål 3-program er afsat 55 mio. kr. i perioden 2004 – 2006 til aktiviteter til fremme af etnisk iværksætteri og etniske minoriteters deltagelse i det almindelige foreningsliv. Der vil i den forbindelse blive lagt vægt på, at de iværksættere, der etablerer sig, enten gør det inden for nye brancher eller med virksomheder, der har et klart vækstorienteret sigte.

- *Regeringen vil i samarbejde med bankerne etablere en ny type lån - såkaldte 'kom-i-gang' lån. Disse lån er i princippet til rådighed for alle iværksættere, men vil kunne indgå i det koncept, som tilbydes iværksættere med etnisk baggrund.*

Kom-i-gang lån skal udbydes af udvalgte pengeinstitutter, der etablerer særlige filialer med speciale i iværksætterfinansiering. Ud over den almindelige bankrådgivning skal iværksætteren have adgang til rådgivning og sparring, for eksempel om regnskaber, skatteregler og forretningsplan.

Kom-i-gang lån indebærer, at staten tager en del af risikoen, ligesom det er tilfældet med Vækstkautioner, som i dag formidles af Vækstfonden. På den måde er kom-i-gang lån en udvidelse af finansieringsadgangen for iværksættere, ud over de nuværende Vækstkautioner, som allerede i dag har iværksættere som en af målgrupperne.

6.2.2.3. Jobbutikker

Den meget høje arbejdsløshed i ghettoområderne – blandt danskere og blandt indvandrere og efterkommere - understreger, at der skal gøres en helt ekstraordinær beskæftigelsesindsats netop i disse områder. Formålet er først og fremmest at forbedre beskæftigelsen blandt de borgere, der bor i ghettoområderne. Det er helt afgørende for det enkelte menneskes velfærd. Og det er helt afgørende for en vellykket integration af etniske minoriteter.

Det er regeringens opfattelse, at beskæftigelsesinitiativer, der på én gang er rettet mod de borgere, som bor i ghettoområderne, og som samtidig er fysisk placeret i områderne, vil kunne have en dobbelt positiv effekt. Det giver arbejdsmarkedet den fysiske nærhed og synlighed, der ofte kan være nødvendighed i områder, hvor langt hovedparten af borgerne er helt uden kontakt med arbejdsmarkedet.

Med ændringen af integrationsloven i 2002 er det blevet præciseret, at kommunen kan overlade aktiveringen til private. Dette giver i sig selv mulighed for, at endnu en privat aktør kan etablere sig i ghettoområderne.

- *Regeringen vil undersøge mulighederne for, at private kan leje almene boliger med henblik på at etablere private jobbutikker i de mest udsatte ghettoområder.*

Som led i satsreguleringspuljen for 2003 er der afsat 3,4 mio. kr. i 2003 og 6 mio. kr. i hvert af årene 2004 – 2006 til etablering og styrkelse af en særlig lokal baseret beskæftigelsesindsats i de eksisterende kvarterløftområder og andre byområder med tilsvarende sociale og beskæftigelsesmæssige problemer. Indsatsen kan ske ved etablering af lokale jobformidlinger/rådgivninger med henblik på at få flere flygtninge og indvandrere i de udsatte byområder ud på arbejdsmarkedet.

- *Regeringen vil tage initiativ til, at der etableres kommunale jobbutikker primært i de mest udsatte ghettoområder. Jobbutikkerne skal blandt andet formidle konkret arbejde og yde hjælp og rådgivning i forbindelse med jobsøgning.*

Det skal bemærkes, at etablering af jobbutikker forudsætter afklaring af muligheden for at etablere erhverv i almene boligområder, jf. afsnit 6.2.2.1.

6.2.2.4. De generelle beskæftigelsesinitiativer

Med arbejdsmarkedsreformen 'Flere i arbejde' i 2002 og med regeringens redegørelse om bedre integration fra juni 2003 er der givet mulighed for og taget initiativ til en række nye indsatser, der sigter mod at forbedre indvandrere og flygtninges integration på arbejdsmarkedet. Aktiveringsindsatsen er målrettet virksomheder, rådighedskontrollen er strammet, og de økonomiske sanktioner ved ulovligt fravær eller afvisning af tilbud er skærpet.

Disse initiativer og indsatser omfatter alle indvandrere og flygtninge, og tager derfor ikke specifikt afsæt i hverken ghettoområder eller etniske minoriteter bosat i områderne.

- *Regeringen lægger vægt på, at de tilvejebragte muligheder og instrumenter i beskæftigelseslovgivningen medtænkes i den konkrete implementering af strategien i områderne, og at kommunerne anvender mulighederne optimalt.*

- *Regeringen vil som et led i de årlige effektmålinger af kommunernes integrationsindsats se på, i hvilket omfang disse instrumenter indgår i kommunernes indsats i ghettoområderne – herunder effekten af indsatsen.*

Mange af de mest udsatte ghettoområder ligger som isolerede enklaver i byernes udkantsområder, og i nogle tilfælde er afstanden til nabokommunen mindre end afstanden til bykernen - og dermed til potentielle beskæftigelses- og jobmuligheder.

- *Regeringen vil opfordre til, at kommunerne samarbejder om, at de eksisterende instrumenter til fremme af beskæftigelsen af indvandrere og flygtninge – for eksempel frikøb af mentorer, særlige løntilskud m.m. – anvendes på tværs af kommunegrænser.*

6.2.3. Specifikke integrationsinitiativer

Strategien mod ghettoisering står over for en dobbelt udfordring i de mest udsatte ghettoområder, hvor der er en høj andel af etniske minoriteter. Strategien skal ikke alene bygge bro mellem ghettoen og omverdenen. Den skal også bygge bro mellem de etniske enklaver, som ghettoerne i disse tilfælde også udgør, og det danske samfund.

Initiativer, der specifikt sigter mod at forbedre integrationen af de etniske minoriteter, der bor i områderne, udgør derfor et centralt element i strategiens første trin.

6.2.3.1. Lektiehjælpsordninger

Som et led i Integrationsministeriets kampagne 'Brug for alle unge' er der i efteråret 2003 igangsat en række projekter med lektiehjælpsordning og pigeværesteder, hvor der ud over lektiehjælp er aktiviteter relateret til ligestilling og arbejdsmarked. Formålet med lektiehjælpsordningerne er – ud over at give de unge indvandrere og efterkommere en hjælpende hånd med skolegangen – at knytte venskaber og forståelse mellem unge danskere og unge med anden etniske baggrund end dansk og mellem de ressourcestærke unge og de unge, der kommer fra mindre ressourcestærke familier.

- *Regeringen vil udbygge arbejdet med lektiehjælpsordninger i de 5 - 10 mest udsatte ghettoområder.*

6.2.3.2. Lokale rollemodeller og natteravne

Integrationsministeriets kampagne 'Brug for alle unge' har tilknyttet et team af frivillige unge rollemodeller med anden etnisk baggrund end dansk.

Rollemodellerne rejser rundt i landet og fortæller andre unge om deres uddannelse, og de erfaringer de har haft i den forbindelse – herunder hvilke særlige udfordringer eller problemer man som ung med anden etnisk baggrund kan møde i det danske

uddannelsessystem. Men de fortæller også om, hvordan de har overvundet problemerne, og viser med deres egne eksempler, at det kan lade sig gøre at få en uddannelse på trods af de mange udfordringer. Rollemodellerne har – eller er i gang med - mange forskellige uddannelser; for eksempel pædagog, sergent, folkeskolelærer, socialrådgiver og politibetjent.

- *Regeringen vil tage initiativ til, at der via Integrationsministeriets kampagne 'Brug for alle unge' igangsættes lokale rollemodelordninger i de mest udsatte ghettoområder – gerne med unge, der selv er vokset op i områderne, som rollemodeller.*

Positive rollemodeller er ikke kun vigtige for de unges uddannelses- og arbejdsliv. De kan også have stor betydning for børnenes og de unges opfattelse af, hvad det vil sige at være gode samfunds- og medborgere. Og for hvordan man opfører sig og omgås andre mennesker – på gaden og i det offentlige rum i det hele taget. Forældre har det største ansvar for deres børns integration i og tilpasning til samfundet, og de kan i den sammenhæng siges at være de mest betydningsfulde rollemodeller.

Natteravnene, der er frivillige, ansvarlige voksne, som kan og vil fremstå som positive eksempler for lokalområdets børn og unge, er et godt eksempel på mere normdannende rollemodeller. I dag er der i hele landet omkring 7.500 frivillige natteravne. Natteravnene går på gaderne på tidspunkter og steder, hvor de unge har glæde af det og hjælper dem med nærvær, snak, kondomer og bolsjer. Formålet er at øge den lokale tryghed især blandt børn og unge og indirekte forebygge hærværk, vold, misbrug og anden småkriminalitet – blot ved at være synlige i nattelivets gadebillede.

Integrationsministeriet støtter Natteravnenes Landssekretariat med 1 mio. kr. i 2004 til sekretariatets landsdækkende aktiviteter. Støtten er betinget af, at Natteravnenes Landssekretariat aktivt opsøger kommunerne med henblik på at etablere aktiveringstilbud til ledige forældre som natteravneføl fortrinsvis i ghettoområder.

- *Regeringen opfordrer kommunerne – og navnlig kommuner med de 5 - 10 mest udsatte ghettoområder - til at tilbyde ledige forældre blandt indvandrere og flygtninge i ghettoområderne, der skønnes at være særligt moti-*

verede og egnede, aktivering som natteravne i det område, hvor de selv bor.

Forældrene bør også i højere grad engageres i børnenes sports- og fritidsliv – for eksempel som medhjælpere i de lokale sportsklubber, vagter ved idrætsanlæg m.m.

- *Regeringen opfordrer kommunerne – og navnlig kommuner med de 5 - 10 mest udsatte ghettoområder – til at tilbyde ledige forældre blandt indvandrere og flygtninge i ghettoområderne aktiveringstilbud som medhjælpere i de lokale sportsklubber.*

6.2.3.3. Sports- og idrætsaktiviteter

Deltagelse i det lokale idræts- og foreningsliv øger ikke bare befolkningsgruppernes kendskab til hinanden. Det fremmer også forståelse og tolerance.

Deltagelse i det lokale idræts- og foreningsliv er et vigtigt element i den sociale udvikling for mange børn under 18 år. I en del tilfælde kan forskelle i kultur og traditioner imidlertid udgøre en barriere for nogle børns deltagelse i idræts- og foreningslivet. Ud fra integrationshensyn er det vigtigt, at flygtninge, indvandrere og efterkommere gør brug af de eksisterende idræts- og foreningstilbud og dermed får kontakt med lokalbefolkningen.

Regeringen finder, at der skal gøres en særlig indsats for, at børn og unge, der bor i ghettoområder, melder sig ind i sportsklubber og deltager i foreningslivet.

- *Regeringen vil støtte initiativer, der har til formål at flere børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk deltager i det lokale idræts- og foreningsliv.*

Indsatsen finansieres af de eksisterende midler fra Socialfonden – de globale tilskud – hvorfra der til det danske mål 3-program er afsat 55 mio. kr. i perioden 2004 – 2006, som skal målrettes en øget indsats for iværksætteri og deltagelse i det almindelige foreningsliv for borgere i særligt belastede boligområder.

Hertil kommer, at Integrationsministeriet – i samarbejde med Danmarks Idrætsforbund, Danske Gymnastik- og Idrætsforeninger og Dansk Ungdoms Fællesråd – i en forsøgsperiode på to år vil afsætte 2 mio. kr. i 2004 og 2 mio. kr. i 2005 via satspuljemidler til en ordning, der giver mulighed for at støtte børn af vanskeligt stillede forældre til kontingentbetaling, sportsudstyr, forældrearrangementer m.v. Ordningen vil primært rette sig mod børn af nyankomne udlændinge, men også børn af vanskeligt stillede danske forældre vil kunne være omfattet af ordningen.

6.2.3.4. Kriminalitetsforebyggelse – mobilisering af skoler, ungdomsuddannelser og socialforvaltning

Et alt for hyppigt træk ved livet i ghettoområderne er gadebander, vold, hærværk og anden småkriminalitet, der i omfang er større, end hvad der gælder i andre og mere velfungerende områder.

Hyppigheden og omfanget af kriminaliteten hænger sammen med, at der netop i de udsatte ghettoområder er en høj andel af ressourcesvage beboere. Regeringen finder det ikke desto mindre både uholdbart og uacceptabelt - uanset årsagen. Det er uacceptabelt, fordi alt for mange unge mennesker på en meningsløs måde forspilder deres chancer for at få et godt ungdoms- og voksenliv. Det er uacceptabelt, fordi de øvrige beboeres livskvalitet i hverdagen forringes på grund af utryghed og angst. Og det er uholdbart for en positiv udvikling i og af områderne, da kriminaliteten er en medvirkende årsag til, at både ressourcestærke borgere og private investorer fravælger områderne.

- *Regeringen vil tage initiativ til, at der igangsættes en særlig indsats for at forebygge kriminalitet blandt børn og unge i de udsatte ghettoområder.*

Målgruppen for indsatsen i områderne er først og fremmest børn og unge med anden etnisk baggrund end dansk, som er omfattet af tilbud om skole- og ungdomsvejledning, og som skønnes at være i en særlig udsat, truet eller marginaliseret situation. Det kan for eksempel være børn, der har en konfliktfyldt hverdag i skolen og i fritiden, og som ikke trives eller udvikler sig fagligt og personligt. Eller unge, der fungerer dårligt, ikke er i gang med en ungdomsuddannelse, er socialt belastede, eller som er på vej ud i eller har begået kriminalitet.

Integrationsministeriets Brug for alle unge-konsulenter igangsætter i samarbejde med skole- og ungdomsvejledere og Ungdommens Uddannelsesvejledning en række konkrete indsatser, der skal forebygge og dæmme op for ungdomskriminaliteten i områderne.

Indsatsen vil for eksempel omfatte dannelse af netværk, hjemmebesøg, mentorer, idræts- og fritidstilbud, tilbud om lektiehjælpsordning m.m. Det er helt afgørende, at forældrene ansvarliggøres og inddrages i arbejdet. Det gælder såvel de skole- og fritidsrelaterede projekter som det egentlige kriminalitetsforebyggende arbejde. I de pågældende områder etableres der derfor forældre-tænke-tanke, der fungerer som sparringspartnere til projektet.

6.3. Frivillighedsarbejde

Regeringen lægger stor vægt på den frivillige sociale indsats i Danmark. De frivillige kræfter er vigtige for et velfungerende samfund. De er vigtige, fordi frivilligheden netop udtrykker oprigtigt engagement og lyst til at bidrage. Frivillige kan ofte nå mennesker, som er blevet utrygge ved det offentlige system, ligesom frivillige kan have mange gode ideer til, hvor og hvordan der bør sættes ind i forhold til den sociale indsats.

6.3.1. Frivillige kræfter i ghettoområderne

Meget tyder på, at flere og flere i Danmark deltager i frivilligt socialt arbejde. Dette er meget positivt, og regeringen tillægger det stor betydning, at de frivillige kræfter også inddrages og engageres i arbejdet med at forbedre såvel det generelle hverdagsliv som integrationen af etniske minoriteter i ghettoområderne.

Frivilligt socialt arbejde understøttes både via centrale puljemidler i Socialministeriet og de lokale midler, der uddeles af kommuner og amter efter den sociale servicelov om samarbejdet med de frivillige sociale organisationer og foreninger. Der blev fordelt 118 mio. kr. til den lokale frivillighedsstøtte i kommuner og amter via bloktilskuddet i 2003.

De centrale ansøgningspuljer har til formål at støtte det frivillige sociale arbejde, der udføres med henblik på at forebygge og afhjælpe problemer for socialt truede

mennesker. I 2003 var der afsat 47 mio. kr. på puljen til udvikling af frivilligt socialt arbejde (PUF) og 11 mio. kr. til puljen for særlige sociale formål. Midlerne for 2004 og de kommende år forventes at blive i samme størrelsesorden.

Midlerne fordeles først og fremmest til frivillige sociale indsatser, der er til gavn for særligt udsatte grupper i samfundet som for eksempel sindslidende, hjemløse, misbrugere, prostituerede, etniske minoriteter m.fl. Ved uddelingen af PUF-midlerne for 2004 blev der givet høj prioritet til projekter, som indvandrere og flygtninge tog initiativ til eller var deltagere i. Der er ikke tale om en egentlig målretning af midlerne til integrationsfremmende aktiviteter, men midlerne kan bruges til at få gang i den frivillige sociale indsats landet over – også i ghettoområderne.

Integrationsministeriet har afsat 1.750.000 kr. til støtte af frivillige integrationsfremmende aktiviteter i blandt andet ghettoområder. Det kan for eksempel være aktiviteter som venskabsfamilier, nabohjælp, netværk, der hjælper nye beboere på plads i boligområdet, information om beboerdemokratiets målsætning og organisering og fremme af etniske minoriteters deltagelse i kulturelle, sportslige og politiske aktiviteter i det omgivende samfund.

- *Regeringen vil fortsat styrke inddragelsen af frivillige og nye former for samspil mellem det offentlige og den frivillige verden.*

6.3.2. Udenlandske erfaringer: Community-building

Regeringen mener, at en fælles lokal indsats i socialt belastede områder kan være en frugtbar måde at udvikle den frivillige sociale indsats. I øjeblikket kører der i Danmark på forsøgsbasis tre såkaldte partnerskabsprojekter, hvor frivillige, kommuner og virksomheder samarbejder på lige fod.

Efter regeringens opfattelse kan disse erfaringer med fordel suppleres med erfaringer fra udlandet til brug for videreudviklingen af den frivillige sociale indsats i Danmark. Der kan for eksempel være nye tilgange til det frivillige sociale arbejde, der kan få flere aktører med på banen og udnytte de frivillige ressourcer bedre - herunder nye former for samspil mellem frivillige organisationer og andre aktører for eksempel kommuner eller virksomheder om sociale aktiviteter. Et struktureret sam-

arbejde mellem flere aktører giver grundlag for at kombinere ressourcer og kompetencer fra forskellige sektorer til gavn for den frivillige sociale indsats.

USA har mange og gode erfaringer med 'Community-building', det vil sige lokalt forankrede projekter, hvor frivillige organisationer samarbejder med blandt andet erhvervslivet om at iværksætte aktiviteter, der har til formål at løfte lokalområder. Socialministeriet er derfor i øjeblikket ved at undersøge mulighederne for at indgå en aftale med USA om erfaringsudveksling på blandt andet dette område.

- *Regeringen vil følge USA´s erfaringer med Community-building nærmere med henblik på at inspirere den frivillige sociale indsats i lokalområder i Danmark og vil arbejde for et stærkere samarbejde om udveksling af erfaringer mellem USA og Danmark.*

6.3.3. Information og rådgivning om frivilligt socialt arbejde i ghettoområderne

Frivillighedsformidlinger kan spille en stor rolle som katalysatorer for det frivillige sociale arbejde. Frivillighedsformidlinger kan fortælle borgere om mulighederne for at udføre frivilligt socialt arbejde i lokalområder, formidle kontakten mellem borgere og allerede eksisterende initiativer og hjælpe med at iværksætte nye initiativer – for eksempel ved at hjælpe med at søge puljer til et projekt.

Der er imidlertid ikke i dag frivillighedsformidlinger, der decideret har aktiviteter, der retter sig mod ghettoområder. Det er derfor regeringens opfattelse, at der bør tages initiativ til at styrke frivillighedsformidlinger i tilknytning til ghettoområder. På den måde udvides kendskabet til det frivillige arbejde, der allerede i dag udføres i socialt belastede områder, og det bliver lettere for beboerne i lokalområdet at iværksætte nye initiativer til gavn for beboerne i området. Initiativet vil desuden kunne medvirke til at danne nye netværk i områderne og styrke de netværk, der allerede eksisterer.

Socialministeriet vil derfor indgå i dialog med FriSe, som er landsorganisation for en række uafhængige Frivilligcentre og Selvhjælpsprojekter i Danmark, om muligheden for at udbrede frivillighedsformidlingerne til ghettoområderne.

- *Regeringen vil i dialog med relevante samarbejdsparter søge at udbrede frivillighedsformidlingernes aktiviteter til ghettoområderne.*

- *Regeringen vil udgive et idékatalog til brug for borgere – både af dansk og af anden etnisk herkomst end dansk – der ønsker at bidrage med frivilligt socialt arbejde i ghettoområderne.*

Socialministeriet har sammen med en række andre aktiviteter iværksat en omfattende kortlægning af den frivillige sektors sammensætning, størrelse, udvikling og potentialer, der forventes færdig i 2006.

Derudover har Center for Frivilligt Socialt Arbejde bidraget med en række aktiviteter, der retter sig mod etniske minoriteter. For eksempel har centret udarbejdet en undersøgelse om frivillighed blandt etniske minoriteter, ligesom der er afholdt temadage for etniske minoritetsforeninger samt en konference om den frivillige sektors integration af indvandrere og flygtninge i Norden. Og endelig giver centret konsulentbistand til en række udviklingsprojekter, der har fokus på etniske minoriteter.

Socialministeriet vil iværksætte en informationskampagne om frivilligt socialt arbejde i Danmark med henblik på at udbrede omfanget og kendskabet.

6.4. Mangfoldighed og fornyelse

Områdernes fysiske karakter har indflydelse på, om ressourcestærke borgere og potentielle boligsøgende har lyst til at bo i området. En del belastede ghettoområder er triste at befinde sig i. De er ensidige og monotone uden det liv, der kendetegner andre byområder. Områdefornyelse er derfor, sammen med de øvrige indsatser, et vigtigt element i strategien.

6.4.1. Målrettet byfornyelsesindsats i belastede byområder i store byer

Som led i regeringens plan 'Flere i beskæftigelse – lavere ledighed' fra marts 2004 bidrager staten i 2004 med 100 mio. kr. til en særlig byfornyelsesindsats, der gennemføres som en forsøgsordning i belastede byområder i store byer med særlige byfornyelsesbehov.

Den særlige indsats skal rettes mod socialt belastede bykvarterer og andre særlige byområder, hvor der er et sammenfald af store problemer af social, kulturel og fysisk karakter.

Hensigten med indsatsen er at starte en positiv udvikling i områderne, herunder at fremme integration af etniske minoriteter og modvirke ghettoisering.

- *Regeringen skal opfordre kommuner, der har belastede boligområder, herunder udsatte ghettoområder, til at anvende muligheden for at søge om midler fra den særlige byfornyelsespulje.*

Indsatsen kan både omfatte bygnings- og områdefornyelse afhængigt af de enkelte områders behov. Der vil være tale om en områdebaseret indsats med koordinerende sociale, beskæftigelsesmæssige, kulturelle og fysiske tiltag og en bygningsorienteret byfornyelsesindsats, som ikke allerede kan støttes efter byfornyelseslovens almindelige regler.

6.4.2. Idékonkurrence om omdannelse af ghettoområder

Der skal være plads til mangfoldigheden i de enkelte områder. Der skal være plads til en mangfoldighed af mennesker med forskellige kulturelle og sociale baggrunde. Og der skal være plads til en mangfoldighed af ejer- og boformer, beskæftigelsesmuligheder, kulturinstitutioner og erhverv.

Men hvordan ser fremtidens velfungerende og mangfoldige boligområder egentlig ud? Hvordan kan ghettoområderne omdannes til at blive de områder, hvor alle gerne vil bo? Hvad kræver det af ændringer, kreativitet og nytænkning? Og hvordan kan områderne være med til at forbedre integrationen af etniske minoriteter i samfundet?

Udfordringen er særlig stor, når det gælder ghettoområderne, der som udgangspunkt er ensformige og fastlåste i en position som isolerede enklaver i samfundet. Det er derfor vigtigt, at alle gode ideer lægges frem, og at de forskellige visioner om fremtidens mangfoldige boligområder kommer frem til offentlig debat. Det er ideer og visioner, der med fordel vil kunne indgå i den fortsatte strategiudvikling og indsats mod ghettoisering.

- *Regeringen vil i starten af 2005 udskrive en idékonkurrence om "Fremtidens mangfoldige boligområder – omdannelse af ghettoområder". Projekterne præsenteres på en konference ultimo 2005, hvor vinderprojektet offentliggøres.*

6.5. Nogle få må ikke ødelægge udviklingen

I mange boligområder har nogle ganske få utilpassede personer kunne skabe frygt og uro til skade for andre beboere i området. Regeringen finder det uacceptabelt, at de få personer, der mangler forståelse for det fællesskab, som et velfungerende boligområde hviler på, kan ødelægge hverdagen for de mange. Mange beboere i almene boliger i de udsatte områder har svært ved at skaffe sig en anden bolig. De kan ikke umiddelbart flytte væk. Også af den grund er det afgørende, at man som lejer i et alment byggeri kan bo i trygge og rolige rammer.

Dertil kommer, at selv ganske få uromagere i et område kan give området et så dårligt renommé, at det afskrækker potentielle tilflyttere. Det er derfor regeringens udgangspunkt, at hensynet til det store flertal må gå forud for hensynet til disse ganske få, hvis adfærd generer andre.

Såvel private som almene udlejere har i dag mulighed for at opsige eller ophæve et lejemål, hvis beboeren udviser en stærkt støjende adfærd eller opfører sig voldeligt eller stærkt truende over for andre beboere i området.

I forhold til alment boligbyggeri indeholder lovgivningen i dag også andre muligheder for, at lejere kan blive gjort opmærksomme på, at deres opførsel er uacceptabel. Lejere af almene boliger kan således få en advarsel eller en betinget opsigelse, hvis beboerklagenævnet vurderer, at lejeren har tilsidesat god skik og orden. Et nyt lov forslag gør det muligt at bringe tilsvarende sanktioner i anvendelse over for lejere af private boliger.

Erfaringer fra andre lande – blandt andet England – tyder på, at mange mennesker har mistet troen på, at det nytter at klage over stærkt støjende eller truende naboer. Det er derfor vigtigt, at de borgere, der føler sig generet, véd, at det er muligt at gøre noget for at få den generende adfærd til at holde op.

- *Regeringen vil iværksætte en informationskampagne over for nuværende og potentielle lejere samt udlejere i såvel alment som privat udlejnings-byggeri om de eksisterende muligheder for at iværksætte sanktioner over for de lejere, der tilsidesætter god skik og orden.*

7. Organisering af det videre arbejde

7.1. Samarbejde om forsøg i ghettoen

Med strategien mod ghettoisering lægger regeringen op til, at der i de 5 - 10 mest udsatte ghettoområder samarbejdes om en slags frikommuneforsøg på områdeniveau.

7.2. Programbestyrelse

Med henblik på dels at skabe konstruktive og forpligtende rammer for en dialog mellem alle relevante aktører, dels at gennemføre strategiens konkrete indsatser etableres der i perioden 2004 – 2008 en overordnet programbestyrelse vedrørende ghettoisering.

7.2.1. Sammensætning

Programbestyrelsen består af i alt syv medlemmer, der ud over formanden, som udpeges af økonomi- og erhvervsministeren og integrationsministeren, får følgende sammensætning:

- To repræsentanter fra den almene boligsektor.
- En repræsentant fra erhvervslivet.
- Tre repræsentanter fra den kommunale verden.

Repræsentanterne udpeges af integrationsministeren og økonomi- og erhvervsministeren efter drøftelse med Boligselskabernes Landsforening, Kommunernes Landsforening, Københavns og Frederiksberg Kommuner samt Dansk Industri/Dansk Byggeri.

Sekretariatsbetjeningen af programbestyrelsen varetages af Økonomi- og Erhvervsministeriet og Integrationsministeriet. Sekretariatet har desuden ansvar for at forestå koordineringen med de øvrige fagministerier.

7.2.2. Kompetence, ansvar og opgaver

Programbestyrelsen skal løbende følge udviklingen i de konkrete områder og skal i den forbindelse vurdere behovet og muligheden for at iværksætte nye initiativer i de pågældende områder.

Det er programbestyrelsens opgave at identificere og undersøge de mest udsatte ghettoområder med henblik på en vurdering af, hvor der er behov for en indsats i form af akuthjælp.

Programbestyrelsen skal undersøge rammerne for og komme med forslag til konkrete projekter, der kan igangsættes i de konkrete områder for eksempel vedrørende:

- Kriminalitetsforebyggelse.
- Beskæftigelse og iværksætteri.
- Inddragelse af lokale aktører.
- Information til nydanskere om de forskellige danske boligformer.
- Forældrerollemodeller.
- Forældreansvar.
- Etc.

Det er vigtigt, at alle relevante aktører løbende informeres og inddrages i arbejdet, hvor det skønnes relevant for de konkrete indsatsområder.

Programbestyrelsen kan således tage initiativ til at afholde møder og eventuelt indgå aftaler med frivillige foreninger, støttekomitéer, fonde, lokalt erhvervsliv mv. om igangsættelse af kampagner og konkrete projekter mv. i de pågældende områder.

Endelig er det – med udgangspunkt i strategiens konkrete gennemførsel - programbestyrelsens opgave løbende at pege på behov for tilvejebringelse af dispensations- og forsøgsmuligheder i de pågældende problemramte områder. For eksempel kan det tænkes, at kommunerne ikke har den fornødne hjemmel i lovgivningen til at understøtte iværksætteri i problemramte områder.

7.3. Det kommunale og lokale niveau

Det er i kommunerne – og i de konkrete ghettoområder – at indsatsen mod ghettoisering skal gøres. Dermed er både kommuner og boligorganisationer helt centrale aktører.

Det er kommunernes – og områdernes - opgave at sikre, at de indsatser, der igangsættes i de konkrete ghettoområder, matcher de konkrete behov og de lokale muligheder. Samtidig er det vigtigt, at de etablerede netværk i områderne, de lokale handelsdrivende, foreninger og ikke mindst beboerne inddrages i arbejdet. Der vil derfor ved programbestyrelsens igangsætning af forsøg m.v. blive lagt afgørende vægt på, at der er etableret et bredt lokalt samarbejde og partnerskab.

Kommunerne har ansvaret for, at de eksisterende muligheder for fleksibel boliganvisning og eventuelle dispensationsmuligheder udnyttes optimalt, således at målsætningen om at modvirke ghettoisering og forbedre integrationen af etniske minoriteter fremmes mest muligt.

Kommunerne og boligorganisationerne har herudover – i samarbejde med de øvrige lokale aktører - ansvaret for at vurdere behovet for konkrete indsatser og i den forbindelse eventuelt igangsætte projekter for eksempel vedrørende:

- Rollemodeller/fædregrupper/natteravne.
- Kriminalitetsforebyggende foranstaltninger.
- Iværksættere.
- Fremskaffelse af praktikpladser til områdets unge.
- Lektiehjælpsordninger.
- Lokale kampagner.

Endvidere har kommunerne, boligorganisationerne og de lokale netværk ansvaret for at søge eller tilvejebringe midler til finansiering af de konkrete projekter for eksempel via:

- Statslige puljer.
- Områdefornyelse.
- Globale tilskud (EU Socialfond), der ydes til projekter på lokalt niveau.

7.4. Modeller og instrumenter i lokale ghettoiseringsstrategier

Ud over de meget konkrete tiltag og instrumenter, som skal sættes i værk i de mest udsatte ghettoområder, kan der peges på nogle mere generelle modeller af mere forebyggende karakter, som kommunerne kan overveje at anvende i de lokale ghettoiseringsstrategier.

7.4.1. Privat-offentlige samarbejdsprogrammer

Ghettoområder er ikke attraktive for private investorer, da risikoen for økonomisk tab er for stor. En model for at tiltrække private investeringer og kapital til områderne kan derfor være indgåelse af forpligtende privat-offentlige samarbejdsprogrammer ved større investeringsprojekter eller byfornyelsesprogrammer – for eksempel i en 10-årig periode.

Figur 3. Eksempel på finansiel fordelingsnøgle ved et 10-årigt privat-offentligt samarbejdsprogram i ghettoområder.

Investeringsetaper	Investering Privat/offentlig	Provenu Privat/offentlig
År 1 - 3	25/75	25/75
År 4 - 6	50/50	50/50
År 6 - 10	75/25	75/25
År 10 =>	100/0	100/0

Modellens grundidé er, at den private partner i starten, hvor det er usikkert, om projektet på sigt er økonomisk rentabelt, kun tilvejebringer en mindre del af den samlede investeringssum. Og omvendt løber den offentlige partner den største risiko i startperioden ved at foretage den største del af investeringen. Målet er, at den offentlige investor gradvist trækker sig ud af projektet, der efter programperioden helt overtages af den private part. Programperioden kan eventuelt opdeles i etaper, hvor projektets bæredygtighed vurderes, og hvor begge parter – efter aftalte betingelser – har mulighed for at trække sig ud.

Det nærmere indhold i de privat-offentlige samarbejdsprogrammer vil skulle aftales lokalt.

7.4.2. Lokalisering af offentlige uddannelses- og kulturinstitutioner

Også offentlige investorer kan være tilbageholdende med at lokalisere større investeringsprojekter, som for eksempel museer, større sportsanlæg m.m. i ghettoområder. Det er imidlertid projekter som disse, der gør områderne mere attraktive for potentielle ressourcestærke tilflyttere. Derudover trækker de store projekter ofte mindre private investeringer med sig. Er der et stort museum i området, er der også basis for at etablere en café eller en restaurant. På samme måde vil en større uddannelsesinstitution kunne gøre det rentabelt at åbne en sportsforretning, en biograf e.lign.

- *Regeringen finder, at lokalisering af kultur- og fritidstilbud skal tænkes ind som et element i den langsigtede del af strategien mod ghettoisering.*

TRYKT UDGAVE:
ISBN 87-91320-85-2

WEB UDGAVE:
ISBN 87-91320-86-0