

Tillæg til Aftale om udsatte boligområder – Forebyggelse af udsatte boligområder og næste skridt

Indledning

Aarhus skal være en god by for alle uden udsatte boligområder. Det slog byrådet fast med Aftale om udsatte boligområder i 2018. Aftalen satte retningen for arbejdet med de udsatte boligområder med særligt fokus på den lovpligtige omdannelse af Gellerup, Toveshøj og Bispehaven. Der er siden udarbejdet udviklingsplaner for disse områder, og de første helhedsplaner er enten besluttet eller på vej. Byrådet vil løbende følge og beslutte tiltag i disse områder, der sikrer at omdannelsen er på plads inden 2030. Ambitionen om den blandede by er siden gentaget i bl.a. den nye politik for arkitektur og bykvalitet, som byrådet har sendt i høring i maj 2022.

Aftalen om udsatte boligområder var samtidig startskuddet for indsatser, der skal forebygge, at der kommer nye udsatte boligområder:

*”Det er afgørende, at der sættes ind, så der ikke er flere boligområder i Aarhus, der lander i kategorien ”hårde ghettoer” [i dag kaldes disse områder ”omdannelsesområder” i lovgivningen] – og at der holdes tæt øje med, at øvrige boligområder i byen ikke udvikler sig negativt”. Det var derfor beskrevet i aftalen, at der skulle laves årlig monitorering af boligområder, påbegyndes arbejde med områder i risiko, og at der skulle gennemføres en tæt opfølgning på genhusning. I bilaget *Status på forebyggende indsatser* gives der en status på det arbejde, som allerede er sat i gang i en række områder.*

Den boligpolitiske redegørelse fra 2021 viste blandt andet, at Aarhus i stigende grad er en opdelt by. De sociale udfordringer er ikke ligeligt fordelt i byen men er størst i nogle af de almene boligområder. De seneste års opgørelser over udviklingen i de almene boligområder har vist samme tendens – hvor de almene boligområder ikke kan følge med den positive udvikling i resten af byen. Vi er nået langt med omdannelsen af Gellerup-Toveshøj, og fremgangen er også tydelig i tallene. Det gælder særligt uddannelse og beskæftigelse, hvor der ikke kun er fremgang i Gellerup-Toveshøj, men også mange andre almene boligområder. Samtidig er der stadig meget arbejde at gøre: Selvom tallene viser fremgang er der fortsat langt til resten af Aarhus hvad angår uddannelse og beskæftigelse, og en række andre parametre har endnu ikke vist samme fremgang. Det gælder både de store udsatte boligområder som Gellerup-Toveshøj og nogle af de andre almene boligområder. Kort sagt: Vi er på vej, men langt fra i mål.

Byrådet har 31. maj 2022 igangsat drøftelser om forebyggelse af udsatte boligområder med afsæt i de erfaringer og indsatser, som der allerede arbejdes med forskellige steder i byen. Byrådet har i den forbindelse peget på en række tematikker, der skal være fokus på i det videre arbejde, så det sikres, at vi kommer i mål med at skabe en god by for alle uden udsatte boligområder. Nedenfor gennemgås først en række overordnede kendetegn og derefter tre temaer. For hvert tema er der angivet konkrete handlinger med eksempler på, hvordan intentionerne kan komme ud at leve i praksis.

Overordnede kendetegn for forebyggelse af udsatte boligområder

Områderne er forskellige. Vi kan bruge erfaringer fra de store områder, men skal have respekt for, at boligområderne er forskellige, og indsatser og tilgang skal altid tilpasses til områdets muligheder, udfordringer og identitet

Sammen om løsningerne. Vi skal have blik for de lokale ildsjæle og sikre inddragelse af beboere, naboer og interessenter.

Helhed og tværfaglighed. Vi skal arbejde med helhedsorienterede løsninger, der kombinerer de langsigtede fysiske forandringer med sociale indsatser på den korte bane. Der skal arbejdes tværfagligt og tæt på borgerne.

Sammen om de gode løsninger

Når vi udvikler udsatte boligområder, skal det først og fremmest ske i samarbejde med borgerne, beboerne, boligforeningen, "naboer" og lokale aktører. Sammen med borgerne skal vi hæve ambitionsniveauet for udviklingen af de udsatte boligområder. Vi skal sikre bred inddragelse fra start med udgangspunkt i en tydelig politisk ramme for samarbejdet, hvor de politiske ambitioner er klart fremlagt. Vi skal være nysgerrige på borgernes ønsker og opfattelser af deres nærområde og igennem dialog undersøge og udvikle visioner, ønsker og drømme til boligområdet.

- Det gør vi ved at sikre involvering og samarbejde med borgerne, beboerne, boligforeningen, "naboer" og lokale aktører om udviklingen af relevante områder inden for en tydelig politisk ramme. Fx blev skitseplanen for Langkær-Tilst til i samarbejde med udvalgte borgere og interessenter, ligesom beboere, naboer og interessenter er involveret i udviklingen af fremtidens Vejlbj Vest. Borgernes og civilsamfundets opbakning til og engagement i arbejdet med de udsatte boligområder er helt afgørende for succes.

Tværmagistratsligt samarbejde og helhedsløsninger

Det tværfaglige samarbejde er afgørende for forebyggelsen af udsatte boligområder, dels fordi mange borgere i de udsatte boligområder har komplekse forhold, der ofte kræver forskellige løsninger, og dels fordi de bedste løsninger opnås via et helhedsperspektiv på borgeren og boligområdet. Det er vigtigt at holde fast i den positive udvikling og fokusere på helheden og hvordan de forskellige indsatser/driften kan supplere hinanden med borgeren i centrum og på tværs af magistratsafdelingerne.

- Det gør vi ved at sikre tværmagistratsligt samarbejde med fokus på helhedsorienterede løsninger i områderne. Direktørgruppen får ansvaret for at stå i spidsen for arbejdet med udsatte boligområder som en del af de vilde problemer.

Fysisk udvikling af de almene boligområder

Områder

Med den nationale lovgivning fra 2018 kom der et stort fokus på de mest udsatte boligområder med mere end 1.000 beboere, der opfyldte en række kriterier om blandt andet beskæftigelse, uddannelse og etnicitet. I Aarhus har det medført, at der blev vedtaget store og ambitiøse udviklingsplaner for Bispehaven, Gellerup og Toveshøj, som i disse år er ved at blive omdannet til helhedsplaner og realiseret.

Der er dog også andre almene boligområder i Aarhus, som kan minde om "omdannelsesområderne" i udsathed og boligområdets fysiske opbygning og udtryk – men i en anden størrelse. Det er vigtigt, at disse områder ikke går under radaren, men at der arbejdes forebyggende med udviklingen af områderne.

Monitoreringen af udsatte boligområder i Aarhus består af to elementer 1) Regeringens årlige nationale lister og 2) En lokal monitorering af de almene boligområder i samarbejde mellem Aarhus Kommune og BL's 5 kreds (Kategoriseringsmodel). Den lokale model indeholder flere indikatorer og holder også øje med boligområder med under 1.000 beboere. I forbindelse med udvælgelsen af udsatte boligområder, hvor der

igangsættes en forebyggende indsats, suppleres den databaserede monitorering med en fælles, dialogbaseret vurdering af området¹.

- Det gør vi ved at fastholde og udbygge forebyggelsesindsatsen. På baggrund af "Aftale om udsatte boligområder i Aarhus" (2018) er der allerede opstartet samarbejder om flere af de mindre boligområder bl.a. Tilst/Langkær, Vejlby Vest, Vårkjærparken og Ny Vestergårdsparken (se bilag 1). I løbet af 2023 vil det – med afsæt i lokale og nationale data - blive afdækket, om der er andre boligområder, der bør opstartes forebyggende indsatser i.

Renoveringer

Den boligpolitiske redegørelse (2021) har vist, at der særligt er udfordringer i de gamle og billige almene boliger. Et kendetegn ved flere af disse områder er, at de er blevet bygget i en periode, hvor boligmassen i Aarhus var mindre, og i takt med at den omkringliggende by er vokset frem, ligger de almene boligområder tilbage som isolerede øer. Vi skal sikre, at der fortsat er billige boliger i Aarhus, men undgå at de billige boliger ligger koncentreret og isoleret fra den omkringliggende by.

Vi skal undgå at der bliver brugt hundredvis af millioner på facaderenoveringer, der kun ændrer områdets udseende, men ikke ændrer noget fundamentalt ved boligområdet. Vi skal arbejde med bystrategiske udviklingsplaner og være ambitiøse i tilgangen til renoveringer af områder, som er udsatte eller i risiko for at blive det, samtidigt med at renoveringerne opfylder de tekniske renoveringskrav, som er forudsætningen for støtte fra Landsbyggefonden.

- Det gør vi ved at sikre, at kommunen inddrages tidligere i processen og derved har mulighed for at påvirke udviklingen af områderne. Vi skal sætte en politisk ramme og retning for de fremtidige renoveringer i udsatte boligområder (og områder der er i risiko for at blive det), ved at have fokus på:
 - *Hensyn til (fremtidig) udlejning af boliger*
 - *Udearealer og sociale mødesteder med fokus på livskvalitet, aktivitet og tryghed*
 - *Sammenhæng til naboer*
 - *Den blandede by og områdets beboersammensætning*
 - *Langsigtet bæredygtighed i forbindelse med renoveringen*

Hvis en given renovering efter en konkret vurdering ikke vurderes at understøtte en bystrategisk udvikling med disse kriterier i tilstrækkelig grad, kan kommunen afvise at støtte sagen overfor Landsbyggefonden. MTM fremsender i efteråret 2022 en indstilling til byrådet herom. Den bystrategiske tilgang til renoveringssagerne ændrer ikke på den eksisterende arbejdsdeling mellem Borgmesterens Afdeling og Teknik og Miljø i forhold til udsatte boligområder og forebyggelse.

Byen som løftestang

Aarhus er i konstant udvikling som by. Den udvikling skal vi bruge til at skabe forandringer i de udsatte boligområder, så den omkringliggende bys udvikling kan blive en løftestang for de almene boligområder, der har brug for det. Det kan fx gøres ved at styrke infrastrukturen og forbindelserne på tværs eller ved at tydeliggøre, hvordan de almene boligområder kan koble sig på og udvikle sig sammen med den omkringliggende bys udvikling.

¹ For flere detaljer om monitorering af udsatte boligområder i Aarhus se *Aarhus Kommunes arbejde med udsatte boligområder – Baggrundsmateriale til byrådet, maj 2022* – side 8-11.

- Det gør vi ved at have et særligt fokus på de almene boligområder, der ligger i relation til de områder, der udarbejdes strategiske helhedsplaner for. Som eksempel kan nævnes, at der i den strategiske helhedsplan for byudviklingen langs Skanderborgvej "Bedre by i Viby" en beskrevet en favnende bydel, der også omfatter retningen for de almene boligområder i området. Den strategiske helhedsplan bruges konkret i samarbejdet omkring Vårkjærparken og Ny Vestergårdsparken (se bilag 1), hvor der er åbnet op for, hvordan boligområderne kan koble sig på den omkringliggende bys udvikling.
- I udviklingen skal vi samtidig have fokus på fælles mødesteder og aktiviteter, der kan muliggøre møder på tværs af beboere i forskellige boligtyper. Det kan være grønne områder, lokale institutioner, fælleshuse, idræt, kulturtilbud og meget andet.

Høj kvalitet og fokus på ejerboliger

Når byen udvikles, er det vigtigt, at vi hele tiden har den blandede by for øje. Det gælder både, når der opføres nye bydele, hvor vi skal undgå, at der opføres privat byggeri i lav kvalitet, som risikerer at blive fremtidens udsatte boligområder samt i forbindelse med tildelingen af nye almene kvoter, hvor byrådet i foråret 2022 har vedtaget "Plan for bedre tildeling af almene boliger i hele Aarhus Kommune".

Der skal være en særlig opmærksomhed på det nybyggeri, der opføres relation til udsatte almene boligområder. Her er det vigtigt, at det private nybyggeri, der bliver etableret i eller omkring det udsatte boligområde understøtter en positiv udvikling i området.

Der er stor efterspørgsel på ejerboliger i Aarhus, og tilførslen af ejerboliger vil kunne tiltrække nye målgrupper til de udsatte boligområder. Det gælder både de områder, hvor der arbejdes forebyggende, men i særdeleshed også i de store omdannelsesområder.

- Det betyder, at vi skal have et tæt samarbejde med de private udviklere og boligforeningerne om de gode løsninger for boligområderne. Samtidigt er det vigtigt, at vi anvender de muligheder vi allerede har i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplaner til at understøtte en positiv udvikling i de udsatte boligområder. Det kan ske ved at stille krav om boligtypologi, byggeriets udtryk, krav om familieboliger og koblinger til omkringliggende boligområder.
- Som lovgivningen er i dag, er det ikke muligt at stille krav om at en privat udvikler skal opføre ejerboliger. Derfor skal Aarhus Kommune lave interessevaretagelse med henblik på at gøre det muligt at stille krav om opførelsen af ejerboliger i forbindelse med udarbejdelsen af lokalplaner.
- Hvor kommunen selv ejer jorden, skal vi udnytte muligheden for selv at udstykke mindre parceller som er egnede til ejerboliger. Det afprøves fx ifm. *Udviklingsplan for Haslehøj: Bispehaven, Ellekær og dele af Hasle* med udstykning af miniparceller på kommunalejet jord.

Vigtige sociale tiltag

I Aftale om udsatte boligområder fra 2018 prioriterede Byrådet at der i udvalgte udsatte boligområder, skal iværksættes særlige indsatser, som kan supplere kernerdriften og de retninger/visioner, som er beskrevet i de forskellige sektorpolitikker fx beskæftigelse, børn og unge, sport og fritid, sundhed osv. Vi skal altid bygge videre på og understøtte kernerdriften.

I arbejdet med at forebygge udsatte boligområder, vil der undertiden være behov for at iværksætte særlige områdebaserede indsatser. Da der nogle gange er tale om relativt små områder vil det være nødvendigt at disse forankres i fx de lokale institutioner og supplerer/tænkes sammen med eksisterende drift, boligsociale indsatser, civilsamfundet og foreningsliv.

- Det er en udfordring, at Folketinget har beskåret den økonomiske ramme for boligsociale indsatser. Derfor vil vi lave interessevaretagelse for at styrke muligheden for støtte fra Landsbyggefonden til boligsociale indsatser, herunder også til nogle af de mindre boligområder.

Børn og unge

Når vi arbejder forebyggende med de udsatte boligområder, er det med til at sørge for, at alle børn og unge får de samme livschancer og mulighed for at bryde med den sociale arv på trods af forskellige forudsætninger og uanset, hvor de vokser op. Børn og unge spejler sig i deres nærområde, og de opbygger fællesskaber i familien, i fritiden, i daginstitutionen og i skolen.

- Det gør vi ved at sikre, at vi har børnene og de unge i fokus. Sideløbende med at vi laver planer for boligområdernes fysiske udvikling skal vi have blik for at hjælpe de børn, unge og familier som bor i områderne i dag, og som har behov for en ekstra hånd. Der skal bl.a. være særligt fokus på børnenes sundhed og trivsel, sprog, afgangseksamen som vej til uddannelse og beskæftigelse samt demokratisk dannelse.

Folkeskolerne er et omdrejningspunkt og samlingspunkt for lokalområderne, men i dag er udfordringerne ikke lige fordelt på tværs af skoledistrikterne. Det betyder, at der i nogle dele af byen er meget velfungerende skoler, mens andre skoler er udfordret af en høj andel børn fra udsatte familier. Det er vigtigt at undgå, at de lokale tilbud fravælges fordi skolerne - eller daginstitutionerne - har et dårligt ry, og det er samtidigt vigtigt, at skolerne aktivt involveres i arbejdet med forebyggelse af udsatte boligområder.

- Det gør vi ved at have et særligt fokus på de lokale folkeskoler, der ligger i eller ved de boligområder, hvor der arbejdes forebyggende. Der skal arbejdes på at få flere til at vælge den lokale folkeskole til og understøtte en positiv udvikling på skolerne. Der skal arbejdes med et helhedsperspektiv, hvor sport, kultur og foreningsliv indtænkes i arbejdet, så de kan danne rammen om aktiviteter og liv, også efter skoletid. Fx er Tilst Skole et helt centralt omdrejningspunkt for udviklingen af Tilst/Langkær, og Søndervangskolen i Viby Syd har undergået en større omdannelse som led i helhedsplanen for Viby Syd. Vi skal være nysgerrige på løsninger, der kan modvirke at skolerne i byen er opdelt, så elevsammensætningen er skæv på udvalgte skoler.
- Aarhus Kommune har allerede sammen med Københavns Kommune, Odense Kommune, Aalborg Kommune og Esbjerg Kommune lavet interessevaretagelse om reglerne for dagtilbud i udsatte boligområder, fordi lovgivningen om spredning i dagtilbud modarbejder intentionen fra Parallelsamfunds aftalen (2018), og gør det svært at sikre lokal pasning til nye familier i områderne. Aarhus Kommune vil fortsat have fokus på at forsøge at ændre lovgivningen, så den flugter med ambitionerne fra Parallelsamfunds aftalen om en ændret beboersammensætning.

Helhedsorienterede beskæftigelses- og sundhedstilbud med lokal tilstedeværelse

Beskæftigelse skaber aktive medborgere og er samtidig en vigtig nøgle til at bryde den sociale arv. I nogle af de udsatte boligområder er der en høj andel borgere, der har komplekse problemstillinger udover arbejdsløshed. Dårlig sundhed kan ofte være en barriere for beskæftigelse. Som et vigtigt led i at øge beskæftigelsen skal vi arbejde for at mindske uligheden i borgernes sundhed.

For nogle borgere i de udsatte boligområder kan jobcenteret virke langt væk, og der kan være brug for at gøre noget mere og andet tættere på og sammen med borgerne. I Gellerup har vi i en årrække arbejdet med borgerne på en ny og anderledes måde i projektet opgang-til-opgang. Erfaringerne fra opgang-til-

opgang er gode og vil blive anvendt i kommende indsatser i de mindre boligområder. Samtidig er der gode erfaringer med fritidsjobindsatser.

- Det betyder, at vi skal sikre sammenhængende og helhedsorienterede sundheds- og beskæftigelsestilbud til borgerne i de udsatte boligområder. Ambitionen er, at kommunen skal være lokalt til stede og hjælpe borgerne i deres nærområde og med udgangspunkt i borgernes egne ønsker og behov. Med afsæt i erfaringerne fra bl.a. opgang til opgang i Gellerup fremsender Borgmesterens Afdeling, Sociale Forhold og Beskæftigelse og Sundhed og Omsorg i 2023 i fællesskab en indstilling til byrådet med modeller til, hvordan der kan sikres en lokalt tilstedeværende helhedsindsats med fokus på trivsel, sundhed og beskæftigelse i flere af de boligområder, der er udsatte eller i risiko for at blive det. Der arbejdes herudover allerede med at skabe et multifunktionelt hus i Viby Syd, hvor sundhed bredt set bliver et centralt omdrejningspunkt i huset, i tæt sammenhæng med andre funktioner, herunder medborgerhus, en helhedsorienteret beskæftigelsesindsats og andre borgernære indsatser som fx pop-up bibliotek og borgerservice. Det kommende hus i Viby Syd kan være en øvebane for helhedsorienterede indsatser til borgerne både gennem tæt tværkommunalt samarbejde og i partnerskaber med civilsamfundet og andre relevante aktører som fx gymnasiet, erhvervsakademi og erhvervsliv.

Tryghed i udsatte boligområder

Erfaringerne fra Bispehaven og Gellerup, herunder CFIA's analyse af målgrupper, peger på, at tryghed er afgørende for at kunne tiltrække tilflyttere og besøgende samt fastholde eksisterende beboere i de udsatte boligområder.

- Vi skal fortsat arbejde med tryghedsskabende indsatser i de udsatte boligområder. Senest er der ved budgetforliget 2022 afsat midler til styrket tryghed i Gellerup-Toveshøj og Bispehaven.
- Regeringen har fortsat ikke fremlagt en ramme for den kommende forsøgsordning med tryghedsvagter, men byrådet har tilkendegivet, at Aarhus Kommune skal forsøge at komme med i forsøgsordningen.

D. 17. august 2022

Aarhus Byråd d. 17. august 2022

For partierne:

Socialdemokratiet

Det Konservative Folkeparti

Socialistisk Folkeparti

Venstre

Det Radikale Venstre

Dansk Folkeparti