

UDVIKLING AF SÆRBOLIGER

FRA HERBERG/GADEN TIL EGEN BOLIG

INSTITUTIONEL ANALYSE



KUBEN MANAGEMENT

November 2008

Thomas Bisballe

Kuben Management 2008

Version 1, November 2008

Tryk: Kuben Management

Fotografier: Kuben Management, hvor andet ikke er angivet

Publikationen er tilgængelig på følgende hjemmesider:

Realdanias hjemmeside: www.realdania.dk

Københavns Kommunes hjemmeside: www.kk.dk

Kubens hjemmeside: www.kuben.dk

Projektet er støttet af Realdania



**KUBEN
MANAGEMENT**

Jarmers Plads 2

Postboks 280

0900 København C

www.kuben.dk

Forord

Den institutionelle analyse er én af tre baggrundsanalyser i projekt 'Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig'. Projektet, der er finansieret af Realdania, er gennemført af Kuben Management i samarbejde med Københavns Kommune. Med udgangspunkt i den institutionelle analyse og to andre baggrundsanalyser af særboliger – permanente og egne boliger med tilknyttet støtte – udledes anbefalinger til hvilke forhold, der skal overvejes og tages stilling til i forbindelse med etablering og drift af særboliger til hjemløse og andre udsatte. Anbefalingerne præsenteres i en særskilt tværgående rapport. I denne analyse sættes der fokus på, hvordan lovgivning, politikker og forvaltningspraksis på det socialpolitiske område påvirker kommunernes udvikling af særboliger. Herudover identificeres de udfordringer, den kommunale forvaltning oplever i relation til udviklingen og implementeringen af særboliger. Analysen er baseret på litteraturstudier af eksisterende litteratur, nøgleinformantinterviews og dokumentstudier på både nationalt og kommunalt niveau, herunder et casestudie af Københavns Kommunes praksis på området.

Der kan læses mere om det samlede projekt i bilag 1.

Jeg vil gerne takke de fagpersoner rundt omkring i landet, der har ladet sig interviewe og dermed gjort det muligt at få indsigt i den praksis og de udfordringer, der karakteriserer udviklingen af særboligområdet. Ligeledes tak til de medarbejdere i Københavns Kommunes Socialforvaltning, herunder Bestillerenheden, der har været behjælpelig med at tilvejebringe en stor del af det datamateriale, der ligger til grund for indeværende analyse.

Thomas Bisballe
November 2008

INDHOLD

1. INTRODUKTION	9
1.1 ANALYSENS FORMÅL OG OPBYGNING	12
1.2 METODE OG DATAINDSAMLING	13
2. SÆRBOLIGKONCEPTETS INSTITUTIONELLE KONTEKST	17
2.1 DECENTRALISERING AF DET PRIMÆRE MYNDIGHEDSANSVAR	17
2.2 LOVGIVNINGENS ROLLE	18
2.3 POLICYUDVIKLINGEN PÅ UDSATTEOMRÅDET	21
2.4 DET FÆLLES ANSVAR	24
2.5 MANGLENDE FOKUS PÅ BOLIGEN	25
2.6 PULJEPOLITIKKEN	26
2.7 SKÆVE HUSE PULJEN – STATENS SÆRBOLIGFORSØG	27
2.8 OPSAMLING	29
3. KOMMUNERNES HÅNTERING AF SÆRBOLIGOMRÅDET	33
3.1 SÆRBOLIGKONCEPTET I KØBENHAVN	33
3.2 MOTIVATIONEN FOR UDVIKLING AF SÆRBOLIGER I KOMMUNEN	35
3.2.1 Lovgivningens rolle	35
3.2.2 Policy og puljepolitikens betydning	36
3.2.3 Den institutionelle konteksts betydning	37
3.2.4 De lokale rammebestingelsers betydning	38
3.2.5 The missing link	38
3.2.6 Pres på det kommunale boligmarked	40
3.2.7 Formalisering af interessefællesskab omkring anvisning	40
3.2.8 Økonomisk råderum	41
3.2.9 Lokale drivere og forudsætninger for udvikling	42
3.3 ORGANISERING PÅ DET STRATEGISKE NIVEAU	42
3.3.1 Boligprojektgruppen – skabelsen af en tværsektoriel platform	43
3.3.2 Strategiske udfordringer	45
3.4 SAMARBEJDE - FORVALTNINGEN OG BOLIGORGANISATIONER	46
3.5 ØKONOMISKE RAMMER I KOMMUNEN	47

3.6 FORVALTNING AF SÆRBOLIGOMRÅDET	48
3.6.1 Visitation af særboliger	51
3.6.2 Udfordringer i visitations arbejdet	55
3.7 FORVALTNINGSMÆSSIGE UDFORDRINGER	56
3.8 OPSAMLING – DE KØBENHAVNSKE ERFARINGER	59
4. KOMMUNERNES SÆRBOLIG STRATEGIER	63
4.1 MOTIVATION FOR UDVIKLING AF SÆRBOLIGER	63
4.2 SÆRBOLIGERNES FUNKTION	65
4.3 VISITATIONSPRAKSIS	65
4.4 FORVALTNING OG ALMENE BOLIGORGANISATIONER	66
4.5 HELHEDSORIENTERING - EN UDFORDRING	66
4.6 DET KOMMUNALPOLITISKE FOKUS PÅ OMRÅDET	68
4.7 KOMMUNERNES OPFATTELSE AF PULJEPOLITIKKENS ROLLE	69
4.8 OPSAMLING - KOMMUNERNES HÅNDTERING AF SÆRBOLIGOMRÅDET	70
5. KONKLUSION	75
5.1 DEN INSTITUTIONELLE KONTEKSTS BETYDNING	75
5.2 UDFORDRINGER PÅ DET KOMMUNALE NIVEAU	77
6. PRIMÆR OG SEKUNDÆR LITTERATUR:	81
BILAG 1 – OM PROJEKTET	85

1. Introduktion

Igennem de seneste to årtier er spørgsmålet om socialt udsattes boligsituation i stigende grad kommet på den socialpolitiske dagsorden. Et grundlæggende element i denne debat er en stigende anerkendelse af nødvendighed i at udvikle særlige boformer til gruppen, der i højere grad end de traditionelle botilbud på området understøtter en integration af de udsatte voksne i samfundet som helhed.

Med offentliggørelsen af SFI's kortlægning af Hjemløshed i Danmark (Benjaminsen og Christensen, 2007) er der for alvor kommet fokus på de socialt udsattes boligsituation¹. Undersøgelsen viste, at over 5.253 personer i Danmark kan betegnes som hjemløse. Ifølge undersøgelsen er gruppen af hjemløse meget sammensat, men består for en stor dels vedkommende af personer med misbrugsproblemer og sindslidelser, eller en kombination af begge (Benjaminsen og Christensen, 2007). Undersøgelsen viste, at størstedelen, over 50% (2.624 personer), på undersøgelsestidspunktet boede i et midlertidigt botilbud, herunder for størstedelens vedkommende på forsorghjem og herberger. CASA har i forlængelse af denne rapport ligeledes lavet en screening af kommunernes botilbud til hjemløse, og undersøgelsen viser, at der ifølge kommunerne eksisterer 3.863 botilbud til hjemløse, hvor af kun omkring 600 består af botilbud af mere permanent karakter, herunder af såkaldte 'skæve huse' og almene boliger (Hansen et al, 2007). Ovenstående giver således et billede af, at der pt. eksisterer dels en diskrepans mellem antallet af hjemløse og udbuddet af både midlertidige og permanente botilbud til gruppen. Herudover er det vigtigt at bemærke, at de midlertidige boformer er langt den mest udbredte form for botilbud til målgruppen, hvilket tydeligt understreger, at der ligger en central samfundsmæssig udfordring i at udvikle permanente boligtilbud til landets udsatte grupper.

Det er i dag almindeligt anerkendt, at botilbud som herberger, behandlingshjem, psykiatriske bocentre mv. ikke udgør de optimale rammer for et psykiatrisk og pædagogisk arbejde, der kan bidrage til at udvikle den enkelte med henblik på at udvikle de ressourcer og kompetencer, der er nødvendige for at kunne klare sig udenfor ram-

1 Der findes ikke et samlet opgørelse over antal og udbredelse af botilbud til socialt udsatte borgere, herunder hjemløse, misbrugere og sindslidende, der går på tværs af disse målgrupper. Udover de nævnte tal, viser de nyeste tal fra Danmarks Statistik, at der i 2005 var i alt 3.700 botilbud til målgruppen sindslidende (<http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1680>), hvorfra man kan konkludere, at en større procentdel vil kunne profiterer af tilbuddet om en særbolig. Det anslås, at der er mellem 500.000 og 700.000 sindslidende i Danmark, hvor af størstedelen lider af angst og depression (www.regionsyddanmark.dk/dwn37956 - 4. sep 2007). Det har ikke været muligt, at få oplyst antallet af botilbud til målgruppen stofmisbrugere, dog var der ifølge Danmarks Statistik 296 døgninstitutionspladser på området i 2005 (<http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1680>).

merne af de eksisterende behandlings- og forsorgsinstitutioner. I takt med at denne erkendelse har vundet udbredelse, er der kommet et stigende fokus på at udvikle og etablere permanente boformer og botilbud, hvor dette i højere grad er muligt.

Staten har siden starten af 90'erne søgt at anspore landets kommuner, amter og NGO'er² til at udvikle boformer som alternativer til de traditionelle midlertidige botilbud og institutioner. Herudover har kommuner og tidligere amtskommunale institutioner i samme periode ligeledes på eget initiativ etableret og udviklet en række forsøg med permanente botilbud til målgruppen (Sørensen, 2001). Fælles for disse forsøg har været en stigende tendens til at udvikle botilbud, der institutionelt adskiller sig radikalt fra de midlertidige botilbud etableret med udgangspunkt i 'Lov om social service' (serviceloven), idet disse i stigende grad etableres med udgangspunkt i den gældende lejelovgivning, og der er derfor som udgangspunkt tale om ordinære boliger. Det særlige ved denne type botilbud er, at der visiteres støtte- og omsorgspersonale i forlængelse af botilbuddet, samt at der i mange tilfælde sker en fysisk tilpasning af boligen i forhold til målgruppens specifikke behov.

Særboligbegræbet dækker således over botilbud, der i modsætning til botilbud på eksempelvis psykiatriske bcentre eller hjemløseinstitutioner som herberger og forsorgshjem, udgør en permanent løsning på de socialt udsatte borgeres boligsituation. Særboliger er et boligkoncept baseret på boliger med egen indgang, køkken og bad. Beboerens ret til boligen er sikret ved en lejekontrakt, og boligen er permanent. Beboeren tilbydes støtte i hverdagen. Den fysiske platform for mødet mellem beboer og støttepersonale er ofte fælles- eller kontorlokaler, der etableres i forlængelse af og dermed som supplement til de individuelle boliger.

Der findes ikke en samlet opgørelse over antal og udbredelse af denne type botilbud til socialt udsatte i en dansk kontekst. Og således heller ikke nogen valid måde at opgøre hvor mange botilbud og hvor mange kommuner, der har udviklet botilbud, der matcher ovenstående afgrænsning af særboligkonceptet. Man kan dog med udgangspunkt i eksisterende litteratur (jf. Bacon, 2005, Villadsen et al, 2005, Hansen et al, 2007) og data indhentet i forbindelse med denne undersøgelse konkludere, at konceptet synes at være vidt udbredt i landets kommuner på tværs af geografi og størrelse. Således har både landets folkerigeste kommuner som København, Århus, Aalborg, Odense og Esbjerg samt mindre kommuner som eksempelvis Holstebro, Hjørring og Guldborgsund udviklet permanente botilbud til kommunernes udsatte borgere, der matcher ovenstående kriterier. Ser man på hvilke typer af botilbud, kommunerne etablerer, hvori der indgår en lejekontrakt, er det muligt at identificere følgende variation i en national kontekst:

2 Undersøgelsen har vist, at det særligt er landets kommuner og tidligere amtskommunale institutioner, der har etableret denne type botilbud. Efter kommunalreformen er største delen af disse overgået til den kommunale forvaltning, hvilket i praksis betyder, at det er kommunerne, der er den primære aktør på området. Dette perspektiv vil blive diskuteret løbende i rapporten.

Solistboliger: Er botilbud i den eksisterende boligmasse, og boligerne er tilknyttet støtte- og omsorgsfunktioner i form af udgående personale fra enten specialinstitutioner (herunder tidligere amtsinstitutioner) eller fra decentrale forvaltningsenheder som eksempelvis socialcentre under den kommunale socialforvaltning.

Opgangsfællesskaber, etagefællesskaber og bofællesskaber: Er botilbud, der etableres, hvor beboerne har behov for fællesarealer med mulighed for socialt samvær, fællesspisning og gensidig støtte. Her leveres den sociale service som støtte- og omsorgsfunktioner af personale, som knyttes direkte til boligenheden ved oprettelse af servicearealer for personalet.

Skæve Huse: Er botilbud, som kommunerne etablerer i samarbejde med de almene boligorganisationer som mindre bebyggelser med enkelt- eller dobbelthuse og med ca. 6-12 boliger i hver bebyggelse. Bebyggelserne kaldes "Skæve Huse" efter den statslige forsøgsstøtteordning for disse boliger. Disse etableres efter Lov om almene boliger. Bebyggelserne etableres som mindre selvstændige bebyggelser med f.eks. fælleshus i midten af bebyggelsen og ofte med buske og træer som markering af skel. Der er mulighed for, at beboerne kan anlægge mindre haver, opholdsfaciliteter m.v. Som i tilfældet med solistboliger kan de tilknyttede støtte- og omsorgsfunktioner leveres i form af udgående medarbejdere fra enten specifikke specialinstitutioner, eller fra decentrale forvaltningsenheder som eksempelvis socialcentre under den kommunale socialforvaltning. Dog er der i mange tilfælde ligeledes tale om en fast lokalisering af støttepersonalet i eget kontor/serviceareal i umiddelbar forbindelse med bebyggelserne.

Selv om det er svært at foretage en konkret vurdering af udbredelsen af de ovenstående særboligtyper, viser en rundspørge blandt de inddragede kommuner³, at det overvejende er boliger i den almene sektor, der indgår som en del af de permanente botilbud, der falder indenfor kategorien. Herudover er der ligeledes tale om forskellige hybrider mellem privat og kommunal udlejning i form af lejekontrakter mellem institutioner/forvaltningen og brugere samt i ganske få tilfælde i private udlejnings-ejendomme.

Om end det umiddelbart er muligt at identificere en lang række kommuner, der arbejder mere eller mindre målrettet med at udvikle særboliger eller lignende botilbud, er der imidlertid en stor variation i omfanget og hvilke typer af boliger, der er etableret på kommunalt niveau. Denne variation skyldes først og fremmest, at der eksisterer en høj grad af decentralisering af det konkrete myndighedsansvar på området, idet denne type botilbud pt. ikke er defineret direkte i lovgivningen. Dette betyder, at udviklingen af særboliger i de enkelte kommuner først og fremmest bliver båret af lokale traditioner for håndteringen af udsatteområdet samt ikke mindst omfanget af

3 Arhus, Ålborg, Odense, Holstebro og Guldborgsund

udsatte voksne i de pågældende kommuner.

1.1 Analysens formål og opbygning

Samlet set må den institutionelle kontekst, inden for hvilken særboliger udvikles og etableres betegnes som kompleks. Denne kompleksitet skyldes først og fremmest fraværet af specifikke lovgivningsmæssige rammer på området, der påbyder de primære udøvende aktører (kommunerne) at udvikle og etablere særboliger til udsatte voksne. 'Særboligområdet' består derimod af en lang række overlappende institutionelle sfærer og logikker på det sociale område. Dette betyder, at kommunernes praksis og områdets udviklingsdynamik som helhed i meget høj grad beror på en kontinuerlig forhandling og fortolkning af den institutionelle kontekst af de involverede aktører på det kommunale niveau. Formålet med den institutionelle analyse er derfor:

At beskrive, hvordan den gældende lovgivning og politikker (den institutionelle kontekst) på udsatteområdet påvirker kommunernes praksis, samt at identificere hvilke udfordringer den kommunale forvaltning oplever i relation til udviklingen af særboliger.

Besvarelsen af ovenstående undersøgelsesspørgsmål tager udgangspunkt i en analyse på to særskilte niveauer:

1. En identifikation og analyse af statens rammesættende rolle, herunder med fokus på hvilken rolle lovgivning og politikker spiller for kommunernes praksis på området.
2. En analyse af kommunernes praksis på området, herunder med fokus på hvad der motiverer kommunernes udvikling af området, og hvilke udfordringer særboligkonceptet stiller kommunerne over for.

På det første niveau (kapitel 2) analyseres staten (Velfærdsministeriet) som rammesættende aktør, herunder de forskellige ministerielle virkemidler der påvirker de kommunale aktørers praksis. Ministeriet kan udstede påbud og forbud i absolut eller betinget forstand i kraft af den gældende lovgivning, men kan også anvende tilskyndelser og incitamenters af forskellig art. I den institutionelle analyses første del kortlægges og beskrives statens anvendelse af virkemidler i forhold til kommunerne. Herudover analyseres de anvendte virkemidlers betydning for reaktionsmønstret hos kommunerne med udgangspunkt i interviews med kommunale forvaltere, der arbejder med udviklingen af botilbud på udsatteområdet i en række kommuner rundt omkring i landet.

På analysens andet niveau lægges der vægt på at beskrive og analysere kommunernes praksis på særboligområdet. Som aktør på det kommunale niveau foretager

den kommunale forvaltning den nødvendige prioritering af sær boligområdet. I den institutionelle analyse kortlægges og beskrives det således, hvordan kommunerne udfylder denne rolle som udvikler af sær boligkonceptet i den lokale kontekst og som direkte operatør i relation til driften af sær boligområdet.

Dette gøres i kapitel 3 med udgangspunkt i et in-depth casestudie af sær boligområdets udvikling og organisering i Københavns Kommune. Københavns Kommune har siden 2001 arbejdet specifikt med udvikling af botilbud med udgangspunkt i den ovenstående definition af sær boligkonceptet. Der vil i analysen blive lagt vægt på at identificere forvaltningens motivation og intention med den strategiske udvikling af sær boligområdet, en beskrivelse og analyse af sær boligområdets organisation i kommunen, herunder de involverede aktørers erfaringer med implementering og udviklingen af konceptet.

Afslutningsvis vil de københavnske erfaringer, i kapitel 4, blive perspektiveret i en analyse af erfaringer fra en række kommuner rundt omkring i landet, med fokus på hvilke udfordringer de kommunale forvaltninger oplever i relation til udviklingen af sær boliger, herunder hvad der er styrende for udviklingen af sær boliger i kommunerne, hvad der karakteriserer forvaltningernes organisering af området, samt hvilke udfordringer forvaltningerne oplever i relation til udvikling og implementering af sær boligkonceptet.

1.2 Metode og dataindsamling

Det overordnede design af den institutionelle analyse tager udgangspunkt i det, man metodisk kan definere som et abduktivt⁴ undersøgelsesdesign, hvilket betyder, at der igennem undersøgelsens forskellige faser er søgt at opnå en høj grad af vekselvirkning mellem analyse og dataindsamling, både hvad angår konstruktion af undersøgelsens analyseramme, dataindsamling, databehandling og analysearbejdet.

Dataindsamlingen har taget udgangspunkt i den såkaldte 'sneboldmetode', hvor der igennem dokumentstudier og kvalitative interviews med nøglepersoner er sket en gradvis afdækning af datakilder (herunder dokumenter og informanter) og problemstillinger, der er relevante for afdækningen af rapportens undersøgelsesspørgsmål. Dataindsamlingen er foregået i tidsrummet september 2007 til marts 2008.

Første fase af dataindsamlingen har været centreret omkring undersøgelsens casestudie af Københavns Kommunes praksis på området, via interviews af relevante

4 Abduktion er en kombination af induktive og deduktive forskningsmetoder og bygger på en metodisk vekselvirkning mellem det teoretiske og det empiriske niveau i analysen af et givet fænomen (Fuglsang og Olsen 2004).

nøglepersoner i forvaltningen, samt et dokumentstudie af policyudviklingen i perioden 1994-2007. Projektets 'Trivselsanalyse', og dennes interview med medarbejdere og ledere fra de forskellige boformer har ligeledes bidraget til en afdækning af de overordnede karakteristika ved forvaltningen af området i kommunen.

Med udgangspunkt i datamaterialet fra København er empiriindsamlingen i anden fase skaleret op på nationalt niveau, hvor undersøgelsen med udgangspunkt i hypoteser uddraget på baggrund af erfaringer fra casen, samt sekundær empiri, er blevet brugt til at identificere elementerne i statens, herunder Velfærdsministeriets, rolle som rammesættende aktør.

Tredje fase af empiriindsamlingen har været baseret på dokumentstudier og interviews med forvaltere fra: Århus, Aalborg, Guldborgsund, Holstebro og Odense⁵ kommune med, direkte relation til disse kommuners forvaltning og udvikling af særboligområdet. Denne fase har haft til formål at udbrede og verificere caseanalysens resultater.

Rent omfangsmæssigt er der blevet lagt vægt på at indsamle datamateriale på det kommunale og lokale niveau, hvorimod afdækningen af det nationale niveau primært har taget udgangspunkt i en analyse af eksisterende litteratur, officielle policydokumenter, evalueringer m.m.

- I forbindelse med besvarelsen af rapportens undersøgelsesspørgsmål har følgende dataindsamlingsmetoder været brugt:
- Litteraturstudie ift. lovgivning, regelsæt, styringsredskaber i form af påbud, forbud, incitament, tilskyndelser etc.
- Studier af tilgængelige møde- og beslutningsreferater mm.
- Litteraturstudie ift. tilgængelig forskningslitteratur i relation til socialt udsatte gruppers boligsituation, herunder artikler, rapporter, evalueringer.
- Semistrukturerede interviews med nøglepersoner i Københavns Kommune m.fl., herunder ledere og medarbejdere med tilknytning til de forskellige botilbud, embedsmænd fra centralforvaltningen i socialforvaltningen, samt repræsentanter fra almene boligorganisationer i kommunen.
- Semistrukturerede interviews med aktører i Odense, Århus, Aalborg, Holstebro og Guldborgsund, der arbejder specifikt med forvaltning og udvikling af særboliger i de pågældende kommuner.
- Besigtigelsestur til fem kommuner uden for hovedstadsområdet (Odense, Århus, Holstebro, Guldborgsund og Fredericia), herunder samtaler med medarbejdere og ledere med tilknytning til de forskellige botilbud.

5 Disse kommuner er først og fremmest blevet valgt på baggrund af et ønske om at opnå en geografisk spredning samt variation mellem kommunernes størrelse. Herudover er det ligeledes blevet vægtet, at de inddragede kommuner igennem en længere periode har arbejdet med særboligområdet samt deres bidrag til indsats- og metodeudviklingen på området.

2. Særboligkonceptets institutionelle kontekst

Den følgende analyse har til formål at danne grundlag for en vurdering af, hvilken rolle den gældende lovgivning og politikker spiller for kommunernes udvikling af særboligområdet.

2.1 Decentralisering af det primære myndighedsansvar

Den offentlige sektor i Danmark er, traditionelt set, en af verdens mest decentrale (Mouritzen, 2006), hvilket betyder, at udviklingen af botilbud til socialt udsatte først og fremmest bliver defineret af kommunernes praksis på området. Med kommunalreformen har landets kommuner fået det samlede finansierings- og myndighedsansvar på det sociale område, herunder den indsats der er målrettet de socialt udsatte gruppers boligsituation, hvorimod regionsforvaltningen ifølge de adspurgte kommunale forvaltere spiller en meget perifer rolle på området i kraft af, at kommunerne har overtaget 4 ud af 5 af de tidligere amtskommunale institutioner og tilbud på udsatteområdet.

Udviklingen i og forvaltningen af det sociale og psykiatriske fagområde har igennem det seneste årti har været båret af tanker om decentralisering af omsorgs- og behandlingstilbud ud fra både forvaltningsmæssige og socialfaglige ræsonnementer, hvor begreber som afinstitutionisering og mål- og rammestyring har været de bærende udviklings og styringslogikker. Der har således været et stort fokus på decentralisering af opgaveløsningen på området fra stat til kommuner og fra kommunalforvaltning til institutioner, hvor mål- og rammestyring har været et af de dominerende styringsparadigmer både i den nationale og kommunale forvaltning.

Denne forvaltningsmodel indebærer, at statens (herunder Velfærdsministeriets) primære rolle er at udstikke overordnede målsætninger for kommunernes håndtering af de socialt udsatte gruppers boligsituation. Staten, herunder Velfærdsministeriet, er således ikke direkte involveret i udviklingen af særboliger i de enkelte kommuner, men påvirker kommunernes praksis gennem formulering og udvikling af lovgivningen, de politiske målsætninger for udsatte området samt via etableringen af målrettede puljeordninger.

Lovgivning og policyudvikling er statens primære styringsinstrumenter, idet de angiver de overordnede retningslinier for kommunernes virke, herunder hvilke værdier og resultater som ønskes fremmet, ved at angive de politiske grænser for kommunernes myndighedsansvar, hvad formålet med indsatsen er samt ved at synliggøre,

hvor hovedindsatsen bør ligge. Lovgivningen og policyudviklingen på nationalt niveau skaber således de overordnede institutionelle rammer indenfor hvilke, de kommunale aktører kan agere i relation til udvikling af særboligområdet.

2.2 Lovgivningens rolle

Den nuværende lovgivningsmæssige ramme for kommunernes udvikling af særboliger er 'Lov om social service' (Serviceloven). Serviceloven bygger på en overordnet intention om, at den offentlige service skal medvirke til at forebygge sociale problemer igennem leverancen af serviceydelse, der har et forebyggende sigte og fremmer den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten (§1, Lov om social service).

Serviceloven betragtes som et lovgivningsmæssigt opgør med den institutionstankegang, der traditionelt har præget det sociale område, og derfor som en lovgivning, der på papiret har til formål at være med til at sikre en afinstitutionisering af de kommunale serviceydelser på det sociale område. Dog tilskriver de interviewede forvaltere denne ændring af lovgivningen en begrænset rolle i forhold til den generelle udvikling af området, et perspektiv en af de interviewede forvaltere italesætter i det følgende citat som svar på spørgsmålet om, hvilken rolle introduktionen af Serviceloven har spillet for kommunens udvikling af særboliger:

"... altså udviklingen af dette område hviler i højere grad (i forhold til Serviceloven, red) på vores professionelle erfaringer, altså det har jo hele tiden handlet om at udvikle de tilbud, der modsvarer deres (målgruppen, red) behov med udgangspunkt i, hvad der virker (...). Jeg vil sige det sådan, at ændringerne har skabt en større sammenhæng mellem lov og praksis på området, så selvfølgelig spiller loven en rolle, men det er jo sidste ende vores fortolkning"

Retten til en permanent bolig er ikke stadfæstet i den danske sociallovgivning, og den gældende lovgivning forpligter herunder ikke kommunerne til at anviser permanente boliger til borgere, der fx på grund af psykiske problemer eller misbrug er boligløse. Ifølge Servicelovens §80 er kommunerne forpligtet til at skaffe akut husvilde midlertidigt husly mod betaling i form af midlertidig indkvartering på et hotel, pensionat eller et midlertidigt botilbud på en boform for hjemløse osv. Dette betyder, at udviklingen af særboliger som sådan ikke er en del af kommunernes myndighedsansvar.

Dog påpeger flere af de interviewede forvaltere, at Serviceloven har medvirket til at sætte fokus på kommunernes arbejde med "permanensen" af de botilbud, der udvikles i relation til de udsatte gruppers boligsituation, idet kommunernes forpligtelse til at tilbyde de udsatte grupper en række sociale services, uanset hvor borgerne

bor, herunder i egen bolig, er blevet tydeliggjort. Serviceloven pålægger således de kommunale forvaltninger at tilrettelægge en helhedsorienteret indsats, der har til formål at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres samt har til formål at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktionsevne samt udviklingsmuligheder igennem en:

"..indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger m.v. eller i botilbud efter denne lov" (Lov om social service §81).

De gennemførte interviews viser, at kommunernes muligheder for en tilfredsstillende målopfyldelse ligeledes indebærer, at kommunerne fokuserer på boliganvisning og etablering af permanente botilbud som en integreret del af de kommunale tilbud til målgruppen, et perspektiv følgende citat eksemplificerer:

".. Altså hjemløshed gør det jo meget sværere for os at leve op til vores øvrige ansvar på området, altså en helhedsorienteret indsats overfor gruppen. Så bliver boligen et meget vigtigt element i vores tilbud.. (..) derfor er det et tæt samspil mellem vores ansvar for omsorg og så behovet for at kunne visitere gruppen til en bolig". (kommunal forvalter)

De konkrete ydelser bliver ifølge de kommunale forvaltninger visiteret med udgangspunkt i Servicelovens §85, som udgør den primære platform for de kommunale forvaltningers oprettelse og drift af særboliger, idet denne paragraf forpligter kommunalforvaltningerne til at sørge:

"for tilbud om hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer". (Lov om social service §85)

Så på trods af at Serviceloven ikke direkte pålægger de kommunale forvaltninger et myndighedsansvar i forhold til at sikre de udsatte grupper en permanent bolig, så pålægger lovgivningen kommunerne at udvikle og etablere helhedsorienterede tilbud, der er nødvendige for, at borgere med nedsat fysisk, psykisk og social funktionsevne kan fungere, herunder bo i egen bolig. Dette perspektiv udlægger en af de interviewede forvaltere på følgende måde:

"Vores arbejde med den her type boliger tager jo primært udgangspunkt i §81 og §85, og vores forpligtelse til at yde pædagogisk støtte og efterforsorg til socialt udsatte, herunder at understøtte at folk på trods af sociale og psykiske problemer kan bo for sig selv og dermed leve et

så normalt liv som muligt, derfor er det vigtigt, at den opfattes som permanent og adskilles fra vores øvrige behandlingstilbud og midlertidige boformer”.

§81 og §85 i Serviceloven danner i vidt omfang det primære lovgrundlag for kommuners engagement i udviklingen af særboliger, hvor det fra forvaltningens side skønnes, at støtte- og omsorgsfunktioner er nødvendige for, at de pågældende opretholder et så normalt liv som muligt.

Udover et institutionelt afsæt i Serviceloven, tager kommunernes udvikling af området ligeledes udgangspunkt i 'Lov om almenboliger'. De boligsociale anvisningsopgaver, som i de ovenstående citater kobles tæt sammen med det kommunale myndighedsansvar og udviklingen af særboliger i henhold til Serviceloven, tager for de fleste kommuners vedkommende først og fremmest udgangspunkt i forvaltningen af §59 i 'Lov om almene boliger'. §59 tilskriver de almene boligorganisationer at stille minimum hver fjerde ledigblevne almene bolig til rådighed for den kommunale boligsociale anvisning. Herudover indeholder loven mulighed for, at de almene boligorganisationer kan overdrage helt op til 100 procent af anvisningsretten til kommunerne via frivillige, lokale aftaler baseret på forhandlinger mellem den kommunale forvaltning og de almene boligorganisationer (§59, Lov om almene boliger). Som tidligere omtalt gør det sig især gældende for de større byer, hvor især det private udlejningsmarked er relativt lukket. En forvalter siger om samarbejdet med de almene boligorganisationer:

”Det ligger naturligt, at vi primært samarbejder med de almene omkring boliganvisningen på grund af lovgivningen, også selv om det er muligt skaffe privat udlejning. Samarbejdet er ligesom formaliseret, det kræver jo en langt større indsats at gå de andre vej (lave aftaler med private udlejere, red)”.

I forbindelse med casestudiet af særboligområdet i København blev en række repræsentanter for kommunens almene boligorganisationer ligeledes interviewet, og fælles for de adspurgte var en oplevelse af, at der igennem de senere år er sket en udvikling, hvor feltets primære aktører, herunder både kommunerne og staten, i stigende omfang søger at inddrage og delagtiggøre den almene sektor på området. Et perspektiv følgende citat illustrerer:

”Vi har også fået (den almene sektor, red) en større rolle igennem de senere år i kraft af samarbejdet omkring anvisning (...), der er flere initiativer på området, der retter sig mod os som sektor med forsøgsordninger med sociale viceværter og sådan noget (...). Sådan som det

ser ud nu, begynder politikerne på det sociale område ligeledes at rette sig mod os". (Direktør, alment boligselskab)

Samlet set er den berørte lovgivning udformet som rammelovgivning, der virker retningsgivende for kommunernes praksis på området. Den gældende sociallovgivning er, som allerede diskuteret, en central institutionel driver på området, fordi den forpligter kommunerne til at levere en række services til de særligt udsatte, hvilket er med til at kreere et 'handlingsrum' indenfor hvilket, de kommunale aktører skal agere. Lovgivningen efterlader dog et meget stort fortolkningsrum for de kommunale aktører, der formelt set har til opgave at udmønte loven, så "*den svarer til det lokale behov*", som en af de interviewede forvaltere udtrykker det.

I kraft af at kommunerne ikke er lovgivningsmæssigt forpligtet til at udvikle og etablere permanente botilbud til målgruppen, beror deres ageren på feltet i højere grad på, at de kan se det hensigtsmæssigt ligeledes at påtage sig denne opgave, idet gruppens boligsituation spiller en afgørende rolle for forvaltningens muligheder for at leve op til det myndighedsansvar, Serviceloven pålægger dem at søge en høj grad af helhedsorientering i indsatsen for målgruppen.

2.3 Policyudviklingen på udsatteområdet

Flere af de interviewede forvaltere påpeger dog, at udviklingsdynamikken på området i højere grad formes af den nationale policyudvikling, herunder det nuværende Velfærdsministeriums programudmeldinger og handleplaner, et perspektiv følgende citat tydeligt illustrerer:

"Lovgivningen angiver vores såkaldte 'myndighedsområde' (...) men hvad der så foregår indenfor de rammer, er som jeg ser det, i meget høj grad påvirket af hvilke målsætninger regeringen opstiller på området, fordi finansieringen (af udviklingen på området, red) i meget stort omfang er baseret på puljemidler, der følger med disse"

(kommunal forvalter)

De socialpolitiske målsætninger vedrørende de socialt udsatte grupper har siden starten af 90'erne været præget af et stadigt stigende politisk og fagligt pres for at foretage en gennemgribende afinstitutionalisering og udvikling af behandlingstilbud, botilbud og serviceydelser møntet på de socialt udsatte grupper med udgangspunkt i et stigende fokus på individuelle rettigheder og ressourcer i den nationale diskurs. Dette er en udvikling der først og fremmest tager sit udgangspunkt i de negative erfaringer man, høstede i forbindelse med afinstitutionaliseringen af det psykiatriske område med oprettelsen af distriktspsykiatrien i 90'erne. Denne proces kan beskri-

ves som en udvikling, hvor der sker et skift fra et institutions- til et integrationsperspektiv (Benjaminsen og Christensen, 2007).

I kølvandet på 90'ernes socialpolitiske diskussion blev der etableret en række centrale handleplaner og puljeordninger for at opmuntre de daværende amter, kommuner og NGO'er til at styrke den sociale og bolig-mæssige indsats for at forbedre de udsatte gruppers livsbetingelser (Rådet for Socialt Udsatte 2004a), herunder særligt i form af Storbypuljen (1993-2005)⁶, de såkaldte Psykiatriaftaler (1997-2007), i form af 'Handleplanen For Hjemløseområdet' (2001), en udvidelse af den såkaldte 'Støtte og kontaktpersonordning'(2006) til også at omfatte misbrugere og hjemløse, 'Det Fælles Ansvar I og II', samt 'Regeringens strategi for afskaffelse af ufrivillig hjemløshed" (2007).

Sideløbende er der ligeledes kommet et større fokus på behovet for skabelse af boformer og boliger, der i højere grad tager udgangspunkt i de udsatte gruppers behov udenfor og i forlængelse af de offentlige institutioners midlertidige botilbud (Udsatte og Boligen, 2004), herunder på forsorghjem og behandlingsinstitutioner. Nuværende formand for Rådet For Socialt Udsatte, skrev følgende i en kronik i 1994, hvor han appellerede til, at man fra det offentliges side begyndte at udvikle boliger, det han definerede som 'Asyler', med udgangspunkt i de socialt udsatte gruppers behov:

" (...) De asyler, jeg forestiller mig, er alternative boformer, hvor ingen udelukkes på grund af manglende evne til at stoppe et misbrug eller manglende vilje til at acceptere en behandling, men hvor på den anden side tilbudene om behandling er til stede. Hvor der gives mulighed for, at også de meget anderledes kan leve et liv på deres måde - beskyttede, men ikke udelukkede fra samfundet.. (.....).

(Berlingske Tidende 14. januar 1994)

I de efterfølgende år fortsatte denne diskussion på landsplan, og i 1999 initierede det daværende By- og Boligministerium det såkaldte 'Forsøg med boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper'. Denne forsøgsordning tog blandt andet udgangspunkt i erfaringerne i Aalborg og København, hvor kommunerne i samarbejde med lokale institutioner, interesseorganisationer og de almene boligorganisationer i samme periode havde udviklet alternative boliger til målgruppen.

I forhold til policyudviklingen er det vigtigt at fremhæve, at både bruger- og interesseorganisationerne har spillet en vigtig rolle gennem involvering i målrettede indsatser

6 Storbypuljen har haft til formål at styrke indsatsen for socialt udsatte i København, Frederiksberg, Århus, Odense, Aalborg og Esbjerg. Projekterne har bestået i alternative plejehjem, botilbud med bostøtte og en række andre tilbud, fx private og frivillige væresteder og rådgivningstilbud. I perioden 2003-2005 var rammen på 300 mio. kr.

på kommunalt niveau samt ikke mindst i kraft af rollen som debattør og producent af viden på det socialpolitiske felt. Der er dog en klar tendens til, at inddragelsen af interesseorganisationer på det psykiatriske område, herunder særlig SIND, er mest omfattende, mens bruger- og interesseorganisationer for hjemløse og misbrugere ikke på samme måde er inddraget på hverken det nationale eller lokale niveau (Ebsen et al, 2003). Det synes dog som om, at denne tendens er under forandring, idet der igennem de seneste år er sket en afgørende formalisering af disse organisationers relation til især det politiske system på nationalt niveau. Her har især 'Rådet for socialt udsatte', der blev nedsat i 2003 af Socialministeriet, igennem de senere år spillet en central rolle. Rådet er blevet oprettet ud fra et ønske om at styrke indsatsen over for de udsatte grupper og består af en lang række fremtrædende debattører og ressourcepersoner fra feltet, herunder såvel tidligere brugere som professionelle. Rådet har til formål at følge den sociale indsats overfor de svageste grupper og gennem debat og vidensproduktion at forbedre gruppens vilkår. Det er ikke umiddelbart muligt at 'måle' rådets resultater og indflydelse på området, men siden dets etablering må det vurderes, at det har spillet en central rolle i forhold til at forme den nationale diskurs og debat omkring emner som hjemløshed, prostitution m.v. Rådet har således spillet en central rolle i formuleringen af den nuværende regerings socialpolitiske strategi 'Det fælles ansvar II'. Der er ligeledes blandt de adspurgte enighed om, at især oprettelse af "Rådet for socialt udsatte" har haft den positive konsekvens, at der er sket en større grad af formalisering af målgruppens indflydelseskanaler.

Herudover er det ligeledes interessant at iagttage, at ideen med 'samlet' interessevaretagelse på tværs af målgrupper, i mindst ét tilfælde kan ses implementeret på det kommunale niveau, idet man siden 2007 - med inspiration fra det nationale organ - har initieret et 'Udsatteråd', der har til formål at følge:

"..den sociale indsats i Odense for de svageste grupper (...). Rådet skal også være de udsatte gruppers talerør og komme med forslag til forebyggende tiltag over for målgrupperne, afdække problemstillinger og lave informationsarbejde om gruppernes behov".
(Udsatterådet, 2007)

Nedsættelsen af rådet støttes fra den lokale socialforvaltnings side, og der udtrykkes stor tilfredshed med, at der på lokalt niveau er kommet en kompetent medspiller, der kan deltage konstruktivt i udviklingen af de kommunale tilbud til gruppen, herunder den boligsociale indsats og videreudviklingen af botilbud til de udsatte grupper i kommunen.

Ovenstående er således en klar indikation på, at der igennem de senere år synes at være sket en større grad af formalisering af interesse- og brugergruppernes ind-

flydelse på området som medspillere i forhold til både den nationale og kommunale policyudvikling på området. Dog er det vigtigt at påpege, at kommunerne generelt, ifølge de adspurgte, på trods af målsætninger omkring en større grad af bruger- og målgruppeinddragelse, i mange tilfælde mangler 'know how' til at håndtere denne dimension i forvaltningen af særboligområdet. Et perspektiv af de adspurgte forvaltere udlægger på følgende vis:

"Selvom at der er kommet fokus på inddragelse, så er traditionerne på feltet ikke særligt stærke, set i forhold til fx på ældreområdet. Jeg ved ikke rigtigt, hvorfor det er sådan, men det er noget, vi skal have fokus på"

2.4 Det Fælles Ansvar

I gennem de senere år har indsatsen på udsatteområdet først og fremmest været defineret af den nuværende regerings handlingsprogrammer 'Det Fælles Ansvar I' (2001), og 'Det fælles Ansvar II' (2006). Det erklærede mål i disse programudmeldinger er, at den kommunale socialpolitiske indsats skal medvirke til, at:

"sikre de svageste grupper en meningsfuld tilværelse og styrke deres muligheder for at indgå i og bidrage til samfundets fællesskab", samt at indsatsen skal: "afspejle og respektere de svagestes egne behov og ønsker"
(Det fælles ansvar, 2001:2)

Særligt i forbindelse med den seneste socialpolitiske programudmelding 'Det Fælles Ansvar II' lægges der vægt på den kommunale opgavehåndtering og prioritering af området for socialt udsatte, idet det fremgår, at:

"Med kommunalreformen står kommunerne med det fulde ansvar for grupperne af socialt udsatte og dermed også med en helt central rolle i at gennemføre de konkrete initiativer i Det Fælles Ansvar II. Bl.a. derfor er det væsentligt, at de lokale målsætninger for indsatsen på området meldes klart ud (...), og det er alene kommunalbestyrelsen, som beslutter form og indhold i de lokale målsætninger. Målsætningerne skal medvirke til at skabe synlighed og sammenhæng for borgerne. De lokale målsætninger er altså et udtryk for den politisk besluttede indsats, og målsætningerne er som sådan et udtryk for den enkelte kommunalbestyrelses bud på, hvordan området bedst varetages".

(Det Fælles Ansvar II, 2006: 26)

Programudmeldingerne retter sig primært mod kommunernes ageren på udsatteområdet i bred forstand, hvor landets kommuner i kraft af Serviceloven, har det primære

myndighedsansvar for at tage hånd om sociale opgaver, der knytter sig til gruppen af socialt udsatte. Det er dog kun et fåtal af kommuner der har formuleret en decideret 'udsattepolitik', som eksempelvis Vejle kommune, hvori der direkte fremgår en boligsocial strategi for de udsatte grupper, om end en lang række kommuner på nuværende tidspunkt er i gang med det forberedende arbejde. På trods af at størstedelen af kommunerne endnu ikke har formuleret en udsattepolitik og dermed formuleret en konkret boligstrategi, er der blandt de interviewede enighed om, at Det Fælles Ansvar I og II har været med til at sætte et større fokus på udsatteområdet. Et perspektiv en af de adspurgte forvaltere udlægger således:

"Der er kommet mere opmærksomhed på området igennem de senere år (...) Ministeriet fik i 2006 sat fokus på området med det 'Fælles Ansvar. Man fik ligesom udbredt indholdet på området udover lovgivningen (...), jeg tror, det har været med til at sætte området som helhed på dagsordenen i forvaltningen"

2.5 Manglende fokus på boligen

Ser man på de konkrete udviklingsmål i regeringens seneste udspil på området 'Det Fælles Ansvar II', er det kun muligt at identificere meget få konkrete målsætninger, der vedrører de udsatte gruppers boligsituation. Det er herunder særligt på misbrugs- og hjemløseområdet, hvor det i henhold til sidstnævnte målgruppe blandt andet gælder, at kommunerne bør satse på at udvikle bostøtteordninger og botilbud, der kan "hjælpe beboere på forsorgshjem til at flytte til en mere varig bolig (Det Fælles Ansvar II) med henvisning til den eksisterende såkaldte 'skæve huse' forsøgsordning. I forbindelse med programudmeldingen 'Det Fælles Ansvar II' konkluderer det daværende Socialministerium, at man oplever, at:

"...der er etableret bedre og flere bomuligheder til de borgere, som har vanskeligt ved at begå sig i mere gængse botilbud, samt at udvidelsen af støtte- og kontaktpersonordningen for sindslidende til også at omfatte de sværest stillede hjemløse og alkohol- og stofmisbrugere har været succesfulde instrumenter i at sikre bedre vilkår for den socialt udsatte gruppe på det boligsociale område." (Det Fælles Ansvar II:27)

De interviewede forvaltere tillægger 'Det Fælles Ansvar' stor betydning for udvikling af udsatteområdet, idet ministeriets udmeldinger igennem de senere år har været med til at forhøje kommunernes interesse for området, dog pointerer flere af de adspurgte forvaltere, at målgruppens boligsituation fylder meget lidt i ministeriets bevidsthed, et perspektiv følgende citat illustrerer:

"Altså ministeriet har været med til at sætte fokus på indsatsen for de

udsatte med 'Det Fælles Ansvar', og der er også sat ressourcer af til at efterfølge de målsætninger, der ligger i det, og det er da med til at skabe interesse(...) jeg synes der, ligger en meget god helhedsorientering hvis man skæve til benet, men der er især vægt på at styrke behandlings- og beskæftigelsesindsatsen overfor gruppen, og ikke så meget på boligen (...) nu tror jeg det er sådan, at boligen kommer først. Altså det nytter ingenting at forsøge at integrere folk på arbejdsmarkedet i den ene eller den anden form, hvis man så samtidig ikke har en bolig"

I Danmark har man igennem de seneste mange år først og fremmest arbejdet ud fra en såkaldt 'trappestigemodel'. Trappestigemodellen går ud på, at borgere skal gennemføre behandling for eksempelvis misbrug, før en permanent boligløsning tilbydes. Dog mener flere af de adspurgte forvaltere, at der er behov for en faglig diskussion og afklaring af boligens funktion og placering i indsatsen overfor de socialt udsatte, både i politikformuleringen på ministerielt niveau, samt i kommunernes forvaltning på området. Flere af de interviewede udtrykker dog forhåbning om at 'Regeringens Udspil til Afskaffelse af Ufrivillig Hjemløshed' (2007) vil blive sat konkret fokus på gruppens boligsituation, og herunder bevillinger til kommunale forsøg med udvikling af permanente boliger til gruppen, et perspektiv, der en af de adspurgte forvaltere formulerer som følgende:

"Man kan håbe, at der bliver bevilliget flere ressourcer og der kommer et øget fokus at boligen skal være mere central i den fremtidige indsats"

2.6 Puljepolitikken

Som det fremgår af ovenstående, oplever de kommunale forvaltere især, at staten udøver sin rammesættende rolle igennem skabelsen af økonomiske incitamentsstrukturer, der har til formål at tilskynde kommunerne til at adoptere og inkorporere bestemte metoder og strategier i deres praksis. Denne puljestrategi har en lang tradition på området, hvor man siden starten af 90'erne igennem puljeordninger har søgt at tilskynde kommunerne og de tidligere amter til at udvikle tilbud til de udsatte grupper, herunder til forsøg og projekter i relation til udviklingen af boformer og bostøtteordninger mm. Puljestrategien på det sociale område er en del af udmøntningen af de såkaldte Satspuljeforlig, der hvert år giver folketingets partier mulighed for at målrette den socialpolitiske indsats igennem støtte til konkrete projekter, institutioner og organisationer samt igennem oprettelsen af målrettende og afgrænsede ansøgningspuljer. Der knytter sig forskellige betingelser og metodekrav til, for at aktørerne kan modtage den økonomiske støtte, fx kommunal medfinansiering, krav om inddragelse af nøgleaktører i den kommunale kontekst samt forskellige krav til dokumentation for de opnåede resultater mm. Fælles for disse statslige tilskud er,

at de kun gives for en afgrænset tidsperiode i forventning om, at de kommunale og lokale aktører selv fører de succesfulde projekter videre i kommunalt regi.

Dog påpeger flere af de interviewede forvaltere, i tråd med kritikken af de generelle politikker på udsatteområdet, at der ikke er en særlig stærk tradition for at de udloddende puljemidler målrettes de udsatte gruppers boligsituation, som en forvalter italesætter det:

”Der har været sat klart mere fokus på gruppen igennem de senere år, hvilket der givet vis også er kommet rigtigt mange gode lokale tiltag ud af, men der er overordnet set et fokus på omsorg og faglig udvikling i puljepolitikken, mens tilskud til udvikling af boligkoncepter og botilbud generelt ikke fylder så meget”

På spørgsmålet om hvorfor boligspørgsmålet ikke efter pågældendes mening udgør samme omfang som fx forsøg med bostøtte eller sociale viceværter, svarer pågældende:

”Altså området (boliger til udsatte, red) ligger lidt mellem to stole. Altså hverken staten eller kommunerne er direkte forpligtet til at etablere de her boliger ..”

2.7 'Skæve Huse' pulje – Statens særboligforsøg

Som tidligere beskrevet er det mest centrale element i det nationale policylandskab på udsatteområdet i relation til den kommunale udvikling af særboliger 'Puljen til forsøg med boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper', der blev oprettet i forbindelse med Satspuljeforliget i 1999. Forsøgsordningen er pr. 01.06.2008 blevet permanentgjort ved lov. Målet med puljen har siden forsøgets implementering været at støtte udviklingen af boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper, efter almenboliglovens bestemmelser (§143, Lov om almene boliger), der uanset sociale støttetilbud har vanskeligt ved at finde sig tilrette i det mere traditionelle boligbyggeri eller i andre eksisterende boformer. Målet med puljen har fra ministeriets side været at skabe overordnede økonomiske rammer for udviklingen af en bred vifte af boliger til udsatte voksne. Størrelsen af tilskud til etablering har hidtil været afhængig af boligernes størrelse og indretning. Det hidtidige tilskud har ligget på mellem 2-300.000 kr. pr. bolig. Herudover kan der søges støtte til såkaldte 'sociale viceværter'. Midlerne hertil tildes som regel i form af løntilskud (Vejledning om Botilbud til Voksne, 2006). Ordningen har igennem de seneste år haft et årligt budget på 12 mio. kr., hvor fra der hvert år er afsat en budgetramme på 9 mio. kr. til etableringsomkostninger samt 3 mio. til tilskud til etablering af sociale viceværtsordninger i relation til de opførte boliger.

De generelle erfaringer fra forsøget er, at det hovedsageligt er kommuner og almene boligorganisationer, der i samarbejde etablerer boligerne. I perioden 1999 til 2007 er der blevet etableret 247 boliger fordelt over hele landet (Hansen et al, 2007). I forbindelse med offentliggørelsen af evalueringen af forsøget i 2006 udtaler daværende socialminister Eva Kjær Hansen:

"Rapporten viser, at indsatsen mod hjemløshed virker. De Skæve boliger giver de udsatte grupper et alternativ til at skulle indpasse sig i almindeligt boligbyggeri. Dermed får de udsatte en livskvalitet, som de ofte ikke har oplevet i lang tid".

Flere af de adspurgte giver dog udtryk for, at der er en række begrænsninger i den nuværende model. Herunder er der især enighed om, at de nuværende muligheder for statslig subsidiering af etableringsomkostninger langt fra er i en størrelsesorden, der for alvor er med til at styrke kommunerne, herunder kommunalpolitikernes incitament til at etablere særboliger, hvilket ifølge flere af de interviewede er nødvendigt, idet skabelsen af denne boligtype ikke er et specifikt kommunalt forvaltningsansvar:

"De her boliger er jo på sin vis i konkurrence med de ydelser, som forvaltningen har reelle lovgivningsmæssige forpligtelser til at levere i relation til de kommunale budgetter på området (...) man kan på den korte bane se det som en ekstra udgift for kommunen".

Den største udfordring er således ifølge flere af de interviewede at udvikle boliger og boligkoncepter, der på den ene side matcher målgruppens behov og på den anden side ligger indenfor målgruppens rådighedsbeløb. Som det pt. ser ud, er langt størstedelen af beboerne i særboliger ifølge de interviewede førtidspensionister, hvori mod det er meget svært for den del af målgruppen, der modtager kontanthjælp, at betale de 2.000 – 3.500 kr. en særbolig, herunder boliger efter skævehus modellen, i de fleste tilfælde koster. Dette er ifølge et flertal af de interviewede forvaltere med til at lægge en dæmper på kommunernes etablering af særboliger efter denne model, et perspektiv en af de adspurgte italesætter på følgende måde:

"Det er lidt ærgerligt at denne boligtype ender på en forholdsvis dyr husleje, for det udelukker rigtigt mange, som kunne profitere af det (...). De mest trængte og marginaliserede stofmisbrugere og hjemløse kan ofte ikke overskue at betale mere end max 1.500 kr. (...), sådan et huslejeniveau er jo nærmest umuligt at ramme under de nuværende forudsætninger (...), på den måde kan man sige, at denne ordning ('skæve hus ordningen, red) på sin vis risikerer at ramme forbi sin

målgruppe, fordi det er en forudsætning, at de kan udredes og tilkendes pension, før de reelt set har råd til at bo her”.

Ovenstående problemstilling har ikke været et fokuspunkt i de hidtidige evalueringer af ordningen fra ministeriets side (Bacon 2004, 2006). Dog har en fysisk/tekniskevaluering af særboliger efter 'skæve huse' modellen, foretaget på foranledning af Københavns Kommune i 2006 (Kuben, 2006), opstillet en kritik af de økonomiske rammer i ordningen, og evalueringen påpeger, at de københavnske erfaringer har vist, at det er en meget svær balance at sikre et rimeligt huslejeniveau, en ordentlig byggestandard samt ikke mindst sikre de økonomiske forudsætninger for den videre drift og vedligeholdelse af boligerne⁷. Der er således enighed blandt de adspurgte om, at det særligt for gruppen af kontanthjælpsmodtagere⁸ er blevet sværere at nå et match, idet gruppens rådighedsbeløb som konsekvens af kontanthjælpsloftet opleves at være blevet mindre igennem de seneste år⁹. Dette er et perspektiv, følgende citat fra en af de adspurgte forvaltere tydeligt illustrerer:

”Man kan sige, at vi har haft lidt dårlige odds på området. Det er helt banalt. Bygge- og grundpriserne er gået den her vej (op, red), imens kontanthjælpsgruppen er blevet presset på pengepungen (...), altså kontanthjælpsloftet har betydet, at en del af målgruppen er blevet yderligere presset (...), for en stor dels vedkommende udgør udgifter til boligen en stor andel af deres indtægter, hvis de vælger den(...)

2.8 Opsamling

Som ovenstående analyse viser, er det danske forvaltningslandskab på det sociale område præget af en meget stor grad af decentralisering, hvilket betyder, at kommunerne i kraft af kommunalreformen i 2007 har fået overdraget det primære ansvar for udviklingen af indsatsen overfor de særligt udsatte grupper, herunder særboligområdet. Udviklingen af de socialpolitiske målsætninger har samlet set betydet et stigende både nationalt og kommunalt fokus på at etablere og udvikle permanente boformer og af støtte- og omsorgsfunktioner i relation til de udsatte borgere, der bor i egen bolig.

7 Denne diskussion vil blive belyst i den fysisk/tekniske analyse (Højbjerg, 2008).

8 Ifølge SFI's 'Kortlægning af Hjemløshed i Danmark (Benjaminsen og Christensen, 2007) er 53% af målgruppens indkomstgrundlag kontanthjælp.

9 Kontanthjælpen er efter 6 måneder begrænset af et loft over summen af kontanthjælp, særlig støtte og boligstøtte. Kontanthjælpen udgør pr. 1. januar 2008 for enlige: kr. 12.249 før skat. En eventuel nedsættelse af kontanthjælpen kan ske via sanktioner på grund af manglende rådighed eller udeblivelse fra aktivering eller anden beskæftigelsesfremmende foranstaltning.

Kommunerne er dog ikke igennem sociallovgivning direkte forpligtet til at etablere eller udvikle permanente botilbud, herunder særboliger. Kommunernes ageren på området beror derfor først og fremmest på de gældende bestemmelser i Serviceloven, der relaterer sig til kommunernes forpligtelser og ansvar i forhold til leverancen af støtte- og omsorgsfunktioner i relation til de socialt udsatte grupper. Dog kobler de adspurgte forvaltninger i høj grad dette myndighedsansvar til spørgsmålet om visitation og anvisning af botilbud af mere permanent karakter til målgruppen. Dette betyder i praksis, at de kommunale forvaltninger i vid udstrækning forsøger at skabe botilbud af permanent karakter som en del af kommunernes forvaltningers boligsociale anvisningsstrategier i det omfang, der skønnes at være brug for sådanne tilbud.

Staten forsøger igennem de nuværende politikker, herunder via programudmeldinger, at påvirke de kommunale aktører ved at forme såvel den nationale som den kommunale diskurs om de centrale 'udviklingsmål' på området, herunder konkrete indsatsområder og tilbud samt kommunernes organisering af indsatsen overfor de socialt udsatte grupper, herunder formulering af politikker mm. De adspurgte forvaltere tillægger de senere års policyudvikling en betydelig rolle, idet den har medvirket til at skabe en større opmærksomhed på udsatteområdet på det kommunale niveau. Dog har meget få kommuner på nuværende tidspunkt taget initiativ til at etablere en konkret udsattepolitik som anbefalet i 'Det fælles ansvar II' eller til en konkretisering af kommunens boligstrategi i relation til de udsatte grupper.

De interviewede forvaltere påpeger, at Velfærdsministeriets puljestrategi spiller en meget væsentlig rolle, idet disse målrettede puljer ofte medvirker til at skabe en mulighedsstruktur, der giver kommunerne adgang til økonomiske ressourcer til udvikling af området, såfremt aktørerne formår at udvikle projekter, der matcher statens målsætninger.

Dog retter flere af de adspurgte en kritik af manglende bredde i muligheder for at etablere 'boliger' i den hidtidige policyudvikling. Ifølge flere af de interviewede forvaltere opleves boligspørgsmålet endnu som en meget perifer del af den nationale diskussion af udviklingsmålene på udsatteområdet.

Samlet set identificerer de adspurgte forvaltere Puljen til 'Forsøg med boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper' som den primære driver på udsatteområdet for den kommunale udvikling af særboliger. Dog giver de adspurgte kommunale aktører udtryk for, at de nuværende økonomiske rammer i den nuværende ordning ikke giver kommunerne det fornødne incitament til at udvikle særboliger igennem denne ordning, idet de oplever, der eksisterer et mismatch mellem etableringsomkostningerne og målgruppens rådighedsbeløb.

3. Kommunernes håndtering af sær boligområdet

I det følgende analyseres og diskuteres, hvilke udfordringer udviklingen af sær boliger indeholder på kommunalt niveau med udgangspunkt i en dybdegående analyse af de københavnske erfaringer med udviklingen og implementeringen af sær boligkonceptet. Københavns Kommune er som case interessant, idet den adskiller sig fra øvrige danske kommuner (med undtagelse af Frederiksberg Kommune) i den henseende, at kommunen historisk set har varetaget alle de eksisterende kommunale opgaver samt de opgaver, der andre steder før kommunalformen var overladt til amtskommunalt regi. En analyse af Københavns Kommune giver således et indblik i oplysninger, der kan lede til tanker omkring den praktiske udformning og organisatoriske forankring af sær boligområdet efter den nyligt gennemførte kommunalreform, der netop samler størstedelen af indsatser over for de udsatte grupper, der indgår i denne analyse, på ét administrativt niveau – det kommunale.

Dette casestudie vil i det efterfølgende kapitel søges generaliseret igennem en perspektivering til erfaringerne med forvaltningen og udviklingen af sær boliger i Århus, Aalborg, Odense, Holstebro og Guldborgsund Kommune.

Der vil i de følgende analyser blive sat fokus på at identificere forvaltningernes motivation og tilgang til området, organisering af det strategiske udviklingsarbejde samt karakteristika i de kommunale forvaltningers nuværende organisering af sær boligområdet i kommunerne. Formålet med den denne del af analysen er således at danne baggrund for en identifikation af, hvilke udfordringer kommunerne oplever i forbindelse med besvarelsen af andet led i rapportens undersøgelsesspørgsmål (jf. s.7).

3.1 Sær boligkonceptet i København

Når det gælder indsatsen for socialt udsatte, er der generelt en væsentlig strukturel forskel mellem hovedstadskommunen og de øvrige byer. Det skyldes først og fremmest, at Københavns Kommune dækker den indre del af et større byområde. På trods af at København generelt har gennemgået en omfattende socioøkonomisk transformation i det seneste årti, er der i mange bydele i Københavns Kommune stadig en betydeligt lavere gennemsnitsindkomst og flere overførselsindkomstmodtagere end i den øvrige del af det storkøbenhavnske byområde. Særligt løfter byen stadig en betydelig 'social arv' fra krisen i 1970'erne og starten af 1990'erne, hvor arbejdsløsheden toppede med næsten 20 pct., og hvor en stor del af de midaldrende socialt udsatte i dag var unge. Samtidig har der traditionelt set været en koncentra-

tion af socialt udsatte¹⁰ i København fra hele landet, f.eks. knyttet til misbrugermiljøet, hvor storbyen har haft og stadig har en tiltrækningskraft på socialt udsatte fra det øvrige land.

Set i lyset af disse udfordringer har man i Københavns Kommune siden 2001 arbejdet målrettet med at etablere permanente botilbud med udgangspunkt i særboligkonceptet (jf. s. 5). Konceptet dækker i Københavns Kommune over oprettelsen af botilbud i almene boliger, hvor Københavns Kommunes Socialforvaltning med udgangspunkt i indgåelse af samarbejdsaftaler med de almene boligorganisationer¹¹ har opnået 100% anvisningsret til i alt 186 lejemål¹² fordelt på i alt 15 særboligheder til målgrupperne hjemløse, misbrugere og sindslidende, hvorfra særboliger målrettet sindslidende udgør den største andel med 97 lejemål, hjemløse den næststørste med 63 lejemål, og misbrugere den mindste andel med 26 lejemål. De 186 særboliger er etableret som solistboliger, opgangs- og etagefællesskaber, bofællesskaber og efter den såkaldte 'skæve hus model'. Beboere i kommunens særboliger er omfattet af lejelovens bestemmelser om huslejebetaling og individuelle lejekontrakter, og de almene boligorganisationer er herigennem forpligtet til at sikre og yde de fornødne driftsmæssige services i relation til boligens fysiske/tekniske rammer. Socialforvaltningen er igennem lokalt indgående samarbejdsaftaler med boligorganisationerne vedrørende de enkelte enheder, forpligtet til at levere de nødvendige støtte- og omsorgsfunktioner i henhold til deres forvaltningsansvar under Serviceloven.

Denne arbejdsdeling mellem Socialforvaltningen og de almene boligorganisationer har igennem projektperioden angivet et vigtigt udgangspunkt for en rollefordeling mellem aktørerne i relation til samarbejdet om udmøntningen af konceptet og har trukket veksler på en række eksisterende og nye samarbejdsrelationer både internt mellem aktørerne i henholdsvis Socialforvaltningen og mellem de almene boligorganisationer, samt mellem Socialforvaltningen og de almene boligorganisationer.

10 SFI's kortlægning af hjemløse konkluderer således, at 36 % af landets hjemløse (1.886 personer) har hjemkommune i København (Benjaminsen og Christensen, 2007: 74).

11 I København indgår følgende almene boligselskaber KAB, SAB, KSB, FSB og FB i samarbejdet med Københavns Kommune om driften af særboliger.

12 I alt råder Københavns Kommune pr. 1. maj 2008 over 325 lejemål fordelt på 32 særboligbebyggelser. Disse dækker ud over målgrupperne hjemløse, stofmisbrugere og psykisk syge også målgrupperne fysisk handicappede, psykisk udviklingshæmmede og udsatte unge. Projektet 'Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig' er afgrænset til at sætte fokus på målgrupperne hjemløse, misbrugere og psykisk syge. Målgrupperne fysisk handicappede, psykisk udviklingshæmmede og udsatte unge adskiller sig fra de tre øvrige, hvad angår beboernes problemkompleks og funktionsniveau på den ene side og støttepersonalets rolle og pædagogiske tilgang samt arbejdsvilkår på den anden.

3.2 Motivationen for udvikling af sær boliger i kommunen

Den københavnske tilgang til udviklingen af sær boliger i kommunen tager først og fremmest udgangspunkt i en mangellostik, idet København som tidligere nævnt traditionelt har haft en relativ stor andel af socialt udsatte borgere, hvilket har betydet, at udsatteområdet og kommunes håndtering af boliganvisningsopgaver har været et tilbagevendende tema i kommunen igennem de sidste 10 år, et perspektiv en ledende embedsmand fra Socialforvaltningen italesætter på følgende måde:

”Store byer har jo en vis tiltrækningskraft, det gælder for alle grupper i samfundet. Derfor står København med en stor udfordring på det her område. For det første har vi relativt mange udsatte borgere i byen, og for det andet har vi et meget presset boligmarked, der gør det svært selv for meget ressourcestærke borgere at finde en udlejningsbolig. Derfor har kommunen altid stået overfor en relativ stor boligsocial opgave på det her område”.

3.2.1 Lovgivningens rolle

Som det fremgår af kapitel 2 afhænger udviklingen af sær boligområdet lovgivningsmæssigt af den enkelte kommunes vægtning af kommunale behov i henhold til det kommunale myndighedsansvar i Serviceloven. Københavns Kommunes håndtering af sær boligområdet tager ifølge socialforvaltningen, primært udgangspunkt i Servicelovens §81 og §85 med reference til Velfærdsministeriets retningslinier og beskrivelse af lovens formål. Som det fremgår af forrige kapitel er kommunerne, herunder Socialforvaltningen, ikke direkte forpligtet til at udvikle og etablere permanente tilbud til målgruppen, men som det ligeledes fremgår, ser kommunerne målgruppens boligsituation som et vigtigt led i en helhedsorienteret håndtering af borgernes problemer. Følgende citat fra en ledende medarbejder i Socialforvaltningen illustrerer sociallovgivningens rammesættende funktion:

”Serviceloven udstikker en række retningslinier for forvaltningen med hensyn til vores ansvar overfor kommunens borgere (...). Den foreskriver ikke, at vi skal håndtere denne opgave (sær boliger, red.), men den angiver nogle retningslinier, vi - som forvaltning - skal efterleve i vores relation til den enkelte borger. Både i forhold til hvad formålet med de tilbud vi skal levere er og i form af hvilke ydelser borgerne har krav på. Der er med loven kommet et mere tydeligt fokus på, at det så vidt muligt skal foregå uden for institutionsmiljøet, hvilket harmonerer meget godt med de generelle erfaringer for, hvad der virker på området”

Som det er nævnt tidligere i analysen, er det ikke kun sociallovgivningen, der spiller en rolle for den kommunale forvaltnings handlerum på området. Også lovgivningen

om almene boliger, og herunder lovgivningen om den kommunale anvisningsret, har ligeledes været en central driver for konceptets udvikling i København. Dette perspektiv udlægger en medarbejder fra Socialforvaltningens 'Boligprojektgruppe' således:

"Den kommunale anvisningsret er her helt central. Samarbejdet med de almene (boligorganisationer, red) har været en nødvendighed for udviklingen af området, vi forsøgte i 90'erne at inddrage (i spørgsmålet om boligsocial anvisning, red) de private udlejere, men da vi ikke har en lovgivning at hænge det op på, så mislykkedes det helt".

Modsat Socialforvaltningens ageren på området er de almene boligorganisationers engagement i høj grad drevet af konkrete paragraffer i den gældende lovgivning. En driftschef fra en af kommunens almene boligorganisationer udlægger betydningen af lovgivningen således:

"Lovgivningen danner grundlaget for vores engagement i projektet, altså skal vi (de almene boligorganisationer, red.) levere boliger til den boligsociale anvisning (...). Vi er som sektor forpligtet til at levere en vis andel af vores boliger til forvaltningen, modsat de private udlejere har vi et ansvar, og det lever vi op til igennem vores aftaler med kommunen på området".

Lov om almene boliger er således med til at definere de almene boligorganisationers rolle i forhold til udmøntningen af særboligkonceptet i kraft af det boligsociale anvisningsansvar, hvilket direktøren for en af de almene boligorganisationer italesætter på følgende måde:

"Vores ansvar er kort sagt at levere de nødvendige boliger, der gør det muligt for forvaltningen at leve op til deres formål i sociallovgivningen både generelt og i forhold til særboliger. Det ansvar, lovgivningen pålægger os, betyder, at vi forholder os aktivt til spørgsmålet om boligsocial anvisning".

3.2.2 Policy og puljepolitikens betydning

Som det fremgår af forrige kapitel, tillægger kommunerne ligeledes statens programudmeldinger og italesættelse af fokusområder en afgørende rolle for Socialforvaltningens håndtering af området, idet:

"Ministeriets udmeldinger påvirker vores fokus (..) altså vores diskussion af, hvilke mål vores forvaltning har og hele diskussionen af, hvad der er god praksis på området. De er med til at påvirke både den faglige og politiske diskussion, men det handler også om de puljemidler,

der følger med de politiske målsætninger. Jeg vil sige, at Socialministeriets puljer har spillet en vigtig rolle for metodeudvikling (på området for socialt udsatte, red)”

Ifølge de adspurgte forvaltere i Socialforvaltningen har Velfærdsministeriets Satspuljemidler spillet en central rolle for udviklingen af kommunernes praksis på området. Ifølge de interviewede forvaltere i København er det særligt projekter, der har været etableret i relation til 'Puljen til forsøg med boliger til særligt udsatte', puljemidler indenfor rammen af de såkaldte 'Psykiatraftaler' samt den såkaldte 'Storbypulje', der har været vigtige drivere for Socialforvaltningens udvikling af sær boligområdet i kommunen.

'Skæve Huse' projektet blev således et af de første udviklingsprojekter i Københavns Kommune, hvor Socialforvaltningen arbejdede med at udvikle permanente botilbud til målgruppen, hvor både de fysiske forhold (boligen) og de sociale støtte- og omsorgsfunktioner blev indarbejdet i et samlet boligkoncept. Forsøget med de såkaldte 'Skæve Huse' har således spillet en meget central rolle for udviklingen af sær boligkonceptet og ses blandt aktørerne i den kommunale forvaltning i meget høj grad som den vigtigste institutionelle driver i den nationale kontekst for selve konceptualiseringen og udviklingen af sær boligkonceptet i kommunen, hvilket ifølge en ledede medarbejder i Bestillerenheden (daværende Boligprojektgruppen) skete, fordi forvaltningen:

”Med de skæve huse fik mulighed for at lege med de tanker, vi havde om at nytænke botilbud til målgruppen (...). For det andet kunne vi se, at hvis vi rent faktisk kunne løfte denne opgave i samarbejde med boligsekskaberne på driftsniveau (...), så gjorde det nok heller ikke noget, at der så at sige var ”gratis” lærepenge at hente, eftersom dele af projektet blev subsidieret af nationale midler”.

3.2.3 Den institutionelle konteksts betydning

I Københavns Kommunes tilfælde udkrystalliserer 'Lov om social service' og 'Lov om almene boliger' først og fremmest en klar ansvars- og rollefordeling i forhold til den kommunale håndtering af den boligsociale anvisningspraksis i både bredden og dybden og skaber dermed en arena, indenfor hvilken Socialforvaltningen og de almene boligorganisationer opererer. Københavns Kommune skal som følge af lovgivningen sikre kommunens udsatte borgere et vist niveau af støtte- og omsorgsfunktioner, og boligorganisationerne skal i kraft af lovgivningen levere en bestemt andel af deres ledigblevne boliger, som gør det muligt for kommunen at stille de fornødne boliger til rådighed for kommunens borgere. Velfærdsministeriets forsøgsordning blev ligeledes en vigtig katalysator for udviklingen af det kommunale samarbejde om sær boliger. Adgangen til nationale forsøgsmidler muliggjorde, at forvaltningen og boligorganisationerne i den daværende udvikling af den boligsociale anvisnings-

praksis begyndte at sætte fokus på mulighederne for at implementere boformer, der adskilte sig radikalt fra de daværende botilbud.

Udviklingen af det københavnske særboligområde kan dog langt fra alene forklares ud fra den nationale policyudvikling og de direkte og indirekte krav, som denne stiller for aktørernes ageren på det kommunale niveau. Som det vil fremgå af nedenstående, er det ligeledes muligt at identificere en række 'lokale' drivere, der er nødvendige at medregne for at opnå en dybere forståelse for særboligkonceptets specifikke udvikling i Københavns Kommune.

3.2.4 De lokale rammebetingelsers betydning

Som beskrevet hviler udviklingen af særboligkonceptet i København på et tæt samarbejde mellem den kommunale socialforvaltning og de almene boligorganisationer i kommunen. Det kommunale behov for særboliger kommer således på forvaltningens dagsorden i slutningen af 90'erne, både i kraft både af generelle faglige diskussioner på det sociale område om behovet for afinstitutionisering, og dermed udviklingen af ny type botilbud, og konkret i forbindelse med den dengang forsøgsvis etablering af en Skurvognsby 'På Sporet' på initiativ af en lokal afdeling af hjemløseorganisationen SAND og den almene boligorganisation KAB¹³. Betydningen af Skurvognsbyen 'På Sporet' er ifølge en direktør fra en af kommunes almene boligorganisationer følgende:

"Jeg vil sige, at 'På Sporet' var med til at sætte gang i diskussionen i København og landet som helhed om, at der eksisterede et stort behov for at udvikle boligformer, der kunne rumme såkaldte 'skæve eksisterer' ud fra betragtningen om, at de ikke fungerede i den eksisterende boligmasse"

3.2.5 The missing link

Ifølge de interviewede opstår der i slutningen af 90'erne en stigende erkendelse af, at der eksisterede en række problemer og mangler i kommunens daværende botilbud til målgruppen. Et vigtigt aspekt i denne proces var ifølge både boligorganisationer og forvaltningen, at de almene boligselskaber og forvaltningen blev opmærksomme på, at der var stigende problemer med beboere, der misligholdt deres bolig, var til gene for deres naboer, og i værste fald måtte fraflytte deres bolig på grund af psykiske og sociale problemer. En driftschef fra en af de almene boligorganisationer beskriver motivationen bag udviklingen af særboligkonceptet på følgende måde:

"Vi fik utroligt mange klager fra afdelingerne om utryghed, manglende

13 For en udførlig beskrivelse af historikken omkring udviklingen af 'På Sporet' henvises til publikationen 'Byen og de, der er anderledes'. København: projekt UDENFOR, (Brandt, 2004).

overholdelse af reglementer og sidst, men ikke mindst rapporter om beboere, der simpelthen var så dårlige, at de behøvede akut hjælp (...). Jeg tror, der var en enighed om, at vi grundlæggende brugte mange ressourcer på opgaver, der lå uden for vores område, og som vi som organisationer ikke var gearret til at tage os af (...). Vi syntes, at det var lige i overkanten, at vi skulle håndtere konsekvenserne af fejl og mangler i 'distriktpsychiatrien..'"

I ovenstående citat italesætter driftschefen således, at de almene boligorganisationer oplevede stigende problemer med beboere, der på grund af både sociale og psykiske problemer havde svært ved at håndtere livet i egen bolig. Dette var et problem, der både medførte en stigning i de driftsmæssige omkostninger, og samtidig fik de almene boligorganisationer til at sætte spørgsmålstejn ved funktionaliteten i de daværende kommunale botilbud til kommunens udsatte grupper. En ledende medarbejder fra den daværende Socialforvaltning beskriver drivkraften bag forvaltningens engagement i udviklingen af særboligkonceptet således:

"Vi blev i slutningen af 90'erne opmærksomme på, at der eksisterede en stor gruppe mennesker, for hvem springet fra behandlingsinstitution til livet i egen bolig simpelthen var for stort. Man kan sige, at vi oplevede, at der eksisterede et hul, hvor en lang række borgere, der ikke magtede denne overgang, faldt i (..), så i den periode gik vi virkelig og rumsterede med, hvad man kunne gøre for at bryde den onde cirkel og så at sige stoppe hullet".

Forvaltningen var således i stigende grad opmærksom på, at der eksisterede et manglende 'led' i de daværende botilbud. Det kommunale udbud af permanente boformer til kommunens udsatte grupper kunne på daværende tidspunkt i udbredt grad opdeles med et skel mellem reelle institutionspladser og ordinære boliger i den almene boligmasse, men hvor boligen som sådan ikke var sammentænkt med støtte- og omsorgsfunktioner.

Den stigende opmærksomhed på mangler i den daværende anvisningspraksis var med til at producere en erkendelse af behovet for udvikling af et tættere samarbejde mellem Socialforvaltningen og de almene boligorganisationer, hvilket i kraft af det fælles ansvar om den kommunale anvisningsret var med til at producere et lokalt 'interessefællesskab' for udviklingen af botilbud, der kunne reducere de identificerede problemer.

3.2.6 Pres på det kommunale boligmarked

Det kommunale boligmarked er en central driver for især de større byers ageren i forhold til den boligsociale anvisning og samarbejdet med de almene boligorganisa-

tioner, idet mulighederne for at etablere permanente botilbud ofte afhænger af et tæt kommunalt samarbejde med de almene boligorganisationer, hvilket kommer meget tydeligt til udtryk i casen om København. I kraft af at Københavns Kommune i perioden 1995-2000 under vejledning fra den daværende SR-regering valgte at frasælge 18.000 kommunale udlejningsboliger for at dække et stigende budgetunderskud på de kommunale finanser, blev samarbejdet mellem forvaltningen og de almene boligorganisationer endnu mere presserende. En dimension som en medarbejder fra Socialforvaltningens daværende Boligprojektgruppe konkretiserer på følgende måde:

"Boligselskaberne pressede virkelig på i perioden for en løsning af de problemer, de oplevede i deres afdelinger. De stillede krav om politiske mål på det kommunale niveau, der kunne berolige deres bagland (afdelingerne, red.) om, at kommunen ville træde til. Omvendt opstår der i forvaltningen en klar idé om, at vi var meget afhængige af dem (de almene boligorganisationer, red) i kraft af, at kommunen manglede passende anvisningsmuligheder, så der opstod virkelig et stærkt interessefællesskab i perioden".

Frasalget af de kommunale udlejningsboliger var således endnu en faktor, der gjorde samarbejdet mellem forvaltningen og de almene boligorganisationer endnu mere centralt, en dimension som følgende citat fra en af Socialforvaltningens medarbejdere ekspliciterer:

"For at vi kunne udmønte intentionerne i lovgivningen og samtidig understøtte boligorganisationernes pres for en mere aktiv forvaltning, måtte vi virkelig tænke i anderledes baner end tidligere (...). Vi stod med to virkelig store udfordringer".

3.2.7 Formalisering af interessefællesskab omkring anvisning

Den stigende opmærksomhed på mangler i den daværende anvisningspraksis og et stigende pres på kommunale anvisningsmuligheder som konsekvens af frasalget af de kommunale boliger var ifølge en række af de adspurgte med til at producere en stigende erkendelse af behovet for udvikling af et tættere samarbejde mellem Socialforvaltningen og de almene boligorganisationer. Dette interessefællesskab blev efterfølgende kanaliseret ind i det såkaldte 'Samarbejdsorgan Vedrørende Boliganvisning' (Samarbejdsorganet) bestående af repræsentanter fra Københavns Kommunes forvaltninger og repræsentanter fra de almene boligorganisationer (BL's 1. kreds), hvor man fra og med 1997 satte fokus på mulighederne for at udvikle den daværende anvisningspraksis. Samarbejdsorganets hovedopgaver har siden dets oprettelse i 1997 været at sikre et løbende samarbejde mellem Københavns

Kommune og de almene boligorganisationer omkring udviklingen af praksis på det boligsociale område, herunder et særligt fokus på at udvikle en anvisningspraksis, der sikrede, at:

"...den fornødne bredde i anvisningen, så ophobningen af bestemte marginaliserede grupper i særlige boligafdelinger undgås" samt sikrer, at: "bofællesskabsmodel og andre særlige boformer i vid udstrækning anvendes mere intensivt".

(Plan- og Ejendomsdirektoratet, bilag B J.nr. PD 1503, 3. juni 1997)

3.2.8 Økonomisk råderum

Udover at der sker en vigtig formalisering af det daværende interessefællesskab mellem forvaltningen og de almene boligorganisationer omkring udviklingen af sær boligkonceptet frigives der i den efterfølgende årrække ligeledes 28 mio. kr., der via forhandlinger mellem Københavns Kommune og de almene boligorganisationer kanaliseres ind i udviklingen af kommunens sær boligområde.

Københavns Kommune og de almene boligorganisationer indgår i år 2001 en aftale om frikøb af kommunens tilbagekøbsrettigheder i den almene boligsektor, som den almene boligsektor havde erhvervet sig i forbindelse med frasalget af de kommunale ejendomme. Som en del af denne aftale bliver der bl.a. afsat 4x10 mio. kr. til en intensiveret boligsocial indsats i kommunen. De 40 mio. kr. blev distribueret således, at der blev afsat 28 mio. kr. til dækning af de kommunale nettoudgifter til grundkapital og etableringsudgifter i forbindelse med nybyggeriet og omdannelse af eksisterende boliger med en målsætning om at udmønte 300-600 sær boliger i samarbejde med de almene boligorganisationer.

Modsat de fleste øvrige kommuner i landet har man således i København haft mulighed for at afsætte en betydelig budgetramme til udviklingen af området. Dette har ifølge de adspurgte repræsentanter fra både forvaltningen og de almene boligorganisationer været en grundlæggende forudsætning for implementeringen af konceptet, et perspektiv følgende citat fra den daværende leder af Bestillerenheden illustrerer:

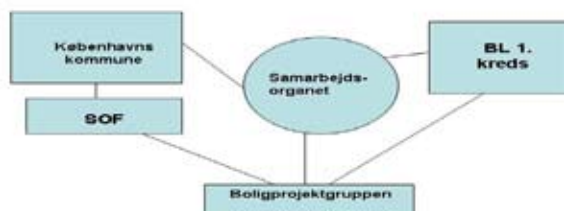
"Modsat de fleste kommuner har udviklingen af området i København også været båret af lokale finansieringsmuligheder, der har gjort, at vi har kunnet fokusere på området igennem en årrække, uafhængigt af hvad der er sket inde i ministeriet (det daværende Socialministerium, red) og til dels Borgerrepræsentationen. Dermed ikke sagt at puljemidler ikke har været væsentlige, men de har i højere grad været med til at støtte op om de kommunale aktiviteter på området".

3.2.9 Lokale drivere og forudsætninger for udvikling

Som det fremgår af de ovenstående afsnit, er det således muligt at identificere en række forudsætninger og drivere i den kommunale kontekst, der har været rammesættende for udviklingen af særboligområdet i den københavnske kontekst. Ifølge de adspurgte var erkendelsen af et stigende interessefællesskab mellem forvaltningen og kommunens almene boligorganisationer omkring behovet for udvikling af den daværende anvisningspraksis og botilbud til kommunes udsatte borgere, samt ikke mindst mulighederne for at formalisere dette i det eksisterende samarbejdsorgan, en helt central forudsætning for udviklingen af særboligområdet i kommunen. Hertil kommer, at dette organ i kraft af den såkaldte 'Tiltagekøbsaftale' fik mulighed for at allokere 28 mio. kr. specifikt til udvikling af særboligerne i kommunen, hvormed det udviklende interessefællesskab kunne omsættes i konkret handling i samarbejde mellem Socialforvaltningen og kommunens almene boligorganisationer fra og med 2001.

3.3 Organisering på det strategiske niveau

De primære samarbejdsrelationer mellem forvaltningen og de almene boligorganisationer på særboligområdet kan på det strategiske niveau illustreres via følgende figur:



Som det fremgår af figuren, er udviklingen af særboligkonceptet på det strategiske niveau først og fremmest forankret i et samarbejde mellem Københavns Kommunes forvaltninger og kommunernes almene boligorganisationer i BL 1. kreds.

Samarbejdsorganet udgør både ifølge forvaltningen og boligorganisationerne en helt central organisatorisk paraply for den kommunale håndtering af særboligområdet. En af styrkerne ved Samarbejdsorganet er ifølge en ledende medarbejder i Socialforvaltningen, at:

"Selvom organet ikke har reel beslutningskompetence, så er det alligevel et meget handlingskraftigt organ, fordi der sidder repræsentanter på direktionniveau fra både forvaltningen og de almene boligorganisationer. Det gør, at de forslag og beslutninger, der tages i organet, får

opbakning i baglandet og derfor ofte kan føres ud i livet uden de store problemer. Herudover har organet også et økonomisk råderum og kan dermed sætte magt bag ord og agere. Det er ikke et høringsorgan.. langt fra..”.

Udover løbende forhandlinger og indgåelse af aftaler om de almene boligorganisationers generelle boliganvisningsansvar og udviklingen af håndteringen af det boligsociale område i kommunen, har der i forlængelse af forvaltningens og boligorganisationernes samarbejde siden 2001 været nedsat en såkaldt 'Boligprojektgruppe', der har fungeret som sekretariat for organets arbejde, og har qua denne rolle haft det primære ansvar for den konkrete udvikling af sær boligområdet i kommunen.

3.3.1 Boligprojektgruppen – skabelsen af en tværsektoriel platform

Bestillerenheden (daværende Boligprojektgruppe¹⁴) har siden dens etablering haft til opgave at udvikle og udmønte sær boliger, der kunne modsvare det kommunale behov for anvisningsmuligheder til kommunens mest udsatte grupper. Bestillerenheden har siden 2001 arbejdet målrettet med udviklingen og etableringen af sær boliger med udgangspunkt i en budgetramme på 28 mio. kr., og en målsætning om etablering af mellem 300-600 sær boliger i kommunen i form af både nybyggeri og omdannelse af eksisterende boliger i samarbejde med de almene boligorganisationer.

Siden Bestillerenheden indledte sit arbejde med at udmønte sær boligkonceptet, har den overordnede strategi dog ændret sig betydeligt. Erfaringerne fra de første nybyggerier viste - med undtagelse af de boliger der blevet opført som Skæve Huse - at de sær boliger, man opførte som nybyggeri på grund af stigende grundpriser og byggeomkostninger, betød huslejeudgifter, der reelt oversteg målgruppernes rådighedsbeløb, et perspektiv, som en medarbejder fra Bestillerenheden udlægger sådan her:

”Da vi var ved at have de første projekter i hus, kunne vi godt se, at økonomien ikke hang sammen, altså det er meget dyrt at bygge i København, så selv om vi oprindeligt havde tænkt os at supplere omdannelse med nybyggeri, kunne vi se, at den strategi ikke holdt”.

14 Bestillerenheden (oprindeligt Boligprojektgruppen) var i første omgang nedsat for en 4-årig periode. Samarbejdsorganet besluttede dog i 2004, at samarbejdet om etablering af sær boliger, Boligprojektgruppen skulle fortsætte herunder, idet de afsatte midler på daværende tidspunkt ikke var opbrugt. Det besluttedes således, at projektet skulle fortsætte, indtil de fornødne sær boliger var etableret og midlerne brugt op, hvilket betyder at Bestillerenheden på arbejder på 7. år med udmøntningen af sær boligkonceptet i Københavns Kommune.

Bestillerenhedens rolle er derfor i dag fokuseret på at etablere særboliger i den allerede eksisterende almene boligmasse, projektering og omdannelse af anviste lejemål, facilitering af kommunikationsstrategier mellem Socialforvaltningen og de enkelte boligafdelinger, herunder håndteringen af kommunikationsmateriale vedrørende placering af særboliger samt samarbejdet mellem Socialforvaltningen, boligorganisationerne og det lokale beboerdemokrati.

Der hersker blandt de involverede aktører enighed om, at etableringen af Bestillerenheden har været en afgørende ressource for udmøntningen og udviklingen af særboligkonceptet, fordi Bestillerenhedens medarbejdere på grund af enhedens projektorientering og funktion som bindeled mellem Socialforvaltningen og Samarbejdsorganet har kunnet arbejde på tværs af sektorielle skel mellem forvaltningen og boligorganisationerne, samt internt i den kommunale forvaltning og planlægningsområder. Bestillerenhedens organisatoriske forankring har således ifølge de interviewede spillet en afgørende rolle for udmøntningen og udviklingen af konceptet, en dimension følgende citat fra en repræsentant for en af de almene boligorganisationer tydeligt illustrerer:

"..det var meget centralt, at man fik nedsat en projektgruppe (Bestillerenheden, red). De er i stand til at servicere og binde samarbejdet mellem os og forvaltningen sammen (...). Hvis forvaltningens ansvar var bundet op på medarbejdere i den centrale boliganvisning, tror jeg ikke det var muligt at komme så langt, som vi er kommet..(..). Deres arbejdsopgave er meget fokuseret (...), og de har et overblik, som hverken vi eller forvaltningen har".

Bestillerenhedens specifikke arbejdsområde gør dem således i stand til at fokusere på implementeringen og udviklingen af særboligkonceptet, hvilket ifølge en medarbejder i Bestillerenheden har den fordel, at:

"Vi kan arbejde helhedsorienteret med problemstillingen (...). Vi har mulighed for at koordinere interesserne fra forskellige dele af forvaltningen og boligorganisationerne. Samtidigt er vi også integreret i alle dele af processen fra konceptet til den daglige drift (...). Jeg synes virkelig, at det er en styrke, at vi kan arbejde så målrettet og projektorienteret, det giver os nogle muligheder, som forvaltningen normalt ikke har".

3.3.2 Strategiske udfordringer

Udover at stigende grund- og byggepriser har været den overskyggende udfordring for implementeringen af særboligkonceptet, påpeger Bestillerenheden ligeledes, at det har været en stor organisatorisk udfordring at implementere konceptet i en stor

kompleks og forgrenet administration:

”Det er jo en stor kommune, og der er helt klart en masse interne kampe mellem forvaltningerne. Det er jo ikke altid, vores mål går op i en højere enhed, og tit udelukker en forvaltnings målsætninger indirekte en andens. Fx har billigbolig projektet utilsigtet gjort det helt umuligt at udvikle særboliger på de kommunale grunde, fordi projektet mere eller mindre har lagt beslag på mulige grund i kommunen”.

(Forvalter, Bestillerenheden)

Herudover påpeger flere af de adspurgte forvaltere, at deres generelle billede af den politiske interesse for området gennemgående har været sparsom, et perspektiv der kommer frem via følgende citat fra en anden projektmedarbejder i Bestillerenheden:

”Altså politikernes interesse for området har været meget lille i gennem det meste af forløbet, men jeg vil sige, at der er kommet mere fokus igennem den senere tid. Det er jo både godt og dårligt. Altså selve implementeringen foregår jo i et lille rum – mellem forvaltningen og de almene – og da vi fra start af har haft penge til projektet – kan man sige, at politikernes engagement ikke er så afgørende (...), udviklingen af de her boliger er jo i konkurrence med mange andre indsatser og strategier i kommunen, så jeg vil sige, at den politiske opbakning og prioritering af området er meget væsentlig, særligt hvis man nu ikke havde haft de her midler til rådighed”.

Udover den interne prioritering af forskellige politikområder i kommunen, påpeger en anden medarbejder fra Bestillerenheden, at de væsentligste udfordringer for udmøntningen af særboliger på det kommunale niveau er den politiske behandling og vedtagelse af de økonomiske rammer for drifts- og anlægsmidler, inden man kan gå i gang med at bygge eller gennemføre omdannelsesprojekter:

”Det er jo en omstændelig proces. Det tager mellem 2 og 3 år fra skitse til færdigt projekt. Dels skal rammen for anlægsmidler godkendes. Her til kommer hele driftsdelen, hvor kommunen jo forpligter ressourcer i et længere tidsperspektiv. Det er en meget kompliceret proces”.

(Forvalter, Bestillerenheden)

Herudover oplever forvaltningen ligeledes, at det kan være vanskeligere for boligorganisationerne at ”sælge” placeringen af særboliger til baglandet, hvilket betyder, at realiseringen af konkrete omdannelsesprojekter kræver, at det foregår i et tempo, hvor beboerdemokratiet kan følge med, og hvor Socialforvaltningen i samarbejde med boligorganisationerne, kan sørge for at videregive den nødvendige information

om konceptet, der sikrer den fornødne tillid på lokalt niveau i de enkelte afdelinger.

3.4 Samarbejde - forvaltningen og boligorganisationerne

Som nævnt er særboligkonceptet, som det udfoldes i Københavns Kommune, forankret i en klar rollefordeling mellem Socialforvaltningen og de almene boligorganisationer omkring det driftsmæssige ansvar, hvor de primære driftsmæssige opgaver, der relaterer sig til leverancen af støtte- og omsorgsfunktioner, udelukkende varetages af Socialforvaltningen. Der foreligger således specifikke samarbejdsaftaler mellem Socialforvaltningen og de enkelte boligorganisationer vedrørende udmøntning af de enkelte særboligheder, der klart angiver aktørernes rollefordeling herunder for eksempel, at Socialforvaltningen sikrer, at der kan rettes henvendelse til beboernes kontaktpersoner i dagtimerne, samt at der eksisterer en døgnbemandet telefon, som kan anvendes af boligselskabernes driftspersonale, såfremt der skulle opstå problemer i relation til de enkelte lejemål.

Der er udbredt enighed om, at denne rollefordeling fungerer godt i det daglige, og den formalisering, der ligger i de indgåede samarbejdsaftaler omkring forvaltningens og boligorganisationernes roller, er en central styrke i konceptet. Således er der udbredt enighed både i forvaltningen og hos boligorganisationerne om, at samarbejdet omkring driften fungerer i det store og hele. Et perspektiv følgende citat fra en driftschef illustrerer:

”I forhold til før dette koncept kom på banen, oplever jeg en meget større tryghed ude i afdelingerne blandt personalet. Der er i de fleste tilfælde en meget konkret procedure og adgang til forvaltningen, hvis der opstår problemer. Det er også det, jeg hører fra de andre organisationer. Altså en stor tilfredshed med konceptet i sin helhed (...), de små sten vi oplever på vejen er intet i forhold til tidligere”

Udover de formaliserede samarbejdsrelationer der eksisterer på det strategiske niveau i kraft af ”Samarbejdsorganet”, har man under dette organ ligeledes nedsat en såkaldt ’Anvisningsgruppe’, bestående af driftscheferne fra boligorganisationerne samt repræsentanter fra Socialforvaltningens mål- og rammekontorer (MR-kontorer). Denne arbejdsgruppe spiller efter eget udsagn en meget afgørende rolle for samarbejdet mellem forvaltningen og boligorganisationerne i den daglige drift af særboligområdet, idet man i dette forum har været i stand til at etablere en konstruktiv dialog omkring samarbejde vedrørende den kommunale boligsociale anvisning på driftsniveau, herunder i forhold til allokeringen af boliger, samarbejdet mellem Socialforvaltningen og de enkelte afdelinger.

Samarbejdet i anvisningsgruppen har betydet, at opstående konflikter og problemer i forbindelse med driften af de enkelte sær boligenheder har kunnet viderefremmes, og man har dermed skabt et rum for en konstruktiv dialog mellem forvaltningen og boligorganisationerne. Anvisningsgruppens etablering har været medvirkende til at skabe større tillid mellem forvaltningen og de almene boligorganisationer omkring rollefordeling og ansvar i forhold til driften af kommunens sær boliger, en dimension med følgende citat fra en driftschef i en almen boligorganisation, der illustrerer:

”... gruppen er vigtig, fordi den samler begge parter på det praktiske niveau(...). Det letter en direkte dialog (...), vi får en større forståelse for de andres (forvaltningen, red) arbejde. Ikke fordi deres problemer bliver vores, men det styrker alles indsats, at vi har mulighed for at tage tingene, som de kommer, og at vi kender lidt til hinandens forudsætninger”.

3.5 Økonomiske rammer i kommunen

Der er ifølge Socialforvaltningen i perioden 2002-2008 blevet anvendt 16 mio. kr. af de oprindeligt afsatte 28 mio. kr. til etablering af sær boliger i kommunen. Dette beløb er først og fremmest blevet brugt til finansiering af kommunal grundkapital, betaling af tomgangstab og eftermontering m.v ved omdannelse af eksisterende boliger. Dertil kommer udgifter til køb af servicearealer til personalet, der varierer fra enhed til enhed. Ifølge Socialforvaltningen afsættes der i gennemsnit 0,5 mio. kr. til etablering af kommunes sær boliger, hvoraf 0,3 mio. kr. går til etablering af servicearealer til enhedernes medarbejdere og 0,2 mio. kr. til grundkapital. Ved nybyggeri er den nuværende finansiering, at kommunen finansierer 14 pct., mens staten og boligselskaberne betaler 84 pct., hvor de sidste to procent betales af beboerindskudlån. Efter byggeriets opførelse køber kommunen servicearealer, hvorved boligselskabets andel af den samlede udgift reduceres med det beløb, som kommunen betaler for servicearealerne. Dette beløb varierer alt efter, hvor meget personale der er behov for.

Ovenstående forhold gælder både for nybyggeri og omdannelse, hvorimod finansieringen af kommunens sær boliger efter 'Skæve Huse' modellen adskiller sig markant, idet der her ikke er tale om, at kommunen finansierer byggeriets grundkapital. Socialforvaltningen vurderer, at omkostningerne i forbindelse med etableringen af de 'Skæve Huse' i gennemsnit har været ca. 500.000 kr. Byggeriet af sær boliger efter 'Skæve Huse' modellen finansieres som alt andet alment byggeri ved realkreditlån, som afdrages via huslejen. Socialministeriet har i gennemsnit ydet et tilskud på 150.000 kr. pr. hus. Ifølge Socialforvaltningen har Københavns Kommune i perioden 2001 til 2008 realiseret 6 mio. kr. til etableringen af 40 sær boliger i forbindelse med den såkaldte 'Skæve Hus' pulje. Kommunen leverer til sådanne projekter en klargjort

grund, der vedlagsfrit stilles til rådighed i 30 år: Dette har en værdi af ca. 700.000 kr. Den årlige værdi vil da være på 2.300 kr./hus. Derudover har kommunen brugt ca. 960.000 kr. til klargøring af grunde i perioden.

En Særbolig koster ifølge Socialforvaltningen fra 26.250 kr. - 500.000 kr. pr. beboer om året i driftsomkostninger afhængig af plejetyngde, herunder behov for nattedækning. Særboliger udmøntet til sindslidende udgør ifølge Socialforvaltningen den økonomisk tungeste gruppe, idet denne gruppe har højest plejetyngde. Alle omsorgs- og støttefunktioner finansieres af kommunen, og 2007 udgjorde beløbet 20 mio. kr., og i 2008 er der afsat 24,5 mio. kr. til driften af kommunens særboliger for målgrupperne: Sindslidende, hjemløse og misbrugere. Dertil har kommunen gennem de seneste år modtaget en række forsøgsmidler fra Sats-puljen, herunder eksempelvis til forsøg med udvidelse af den såkaldte SKP-ordning, sociale viceværter mm. Socialforvaltningen anslår, at den statslige medfinansiering af området har ligget på under 10% i gennemsnit pr. år af socialforvaltningens samlede udgifter på særboligområdet¹⁵ i perioden 2001-2008.

3.6 Forvaltning af særboligområdet

Københavns Kommune, herunder Socialforvaltningen har ikke udarbejdet en specifik "udsattestrategi" eller politik¹⁶ i relation til implementeringen af særboligkonceptet, idet forvaltningen og udviklingen af særboligområdet ifølge de interviewede ses som en integreret del af Socialforvaltningens øvrige botilbud til målgruppen. Socialforvaltningens målsætninger på området skal således ses i relation til de generelle målsætninger, der siden 2005 har været baseret på følgende mål:

".. at Socialforvaltningens brugere får mulighed for at udvikle og udnytte egne ressourcer til at realisere et godt liv og bidrage til samfundet (...)", samt at "det helt overordnet er den vigtigste og fornemmeste opgave i den nye Socialforvaltning at sikre sammenhæng og helhed i indsatsen, så brugernes vej i systemet bliver enklere, og at samarbejdet på tværs af institutioner og sektorer foregår smidigt og uden gnidninger".

(Oplæg om opbygningen af den nye Socialforvaltning, 2005)

15 Det har ikke været muligt at klarlægge både bredden og dybden af de forsøgsmidler kommunen har realiseret i forbindelse med udviklingen af særboligområdet. Dog viser de kvalitative interviews, at man i kommunen har brugt en lang række forskellige SATS-puljeordninger til at finansiere udviklingen af området, herunder førnævnte 'Skæve Huse ordning', Puljer under de såkaldte 'Psykiatrafalter', Puljer til forsøg med sociale viceværter mm.

16 Socialforvaltningen arbejder ved afslutningen af denne afrapportering på en specifik strategi for Socialforvaltningens arbejde på hjemløseområdet i forbindelse med regeringens strategi for afskaffelse af ufrivillig hjemløshed. Strategien forventes vedtaget i efteråret 2008

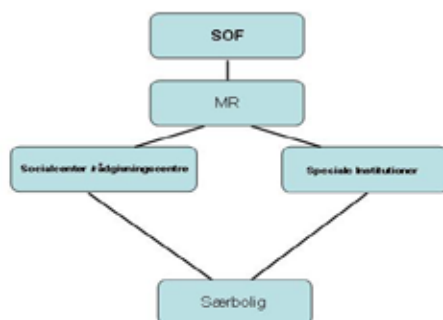
Den københavnske socialforvaltning er opbygget af en centralforvaltning, der består af en direktion og en række centrale mål- og rammekontorer (MR-kontorer). Den daglige drift af sær boligområdet er på det centrale niveau forvaltningsmæssigt ikke forankret i en specialenhed, men derimod i Socialforvaltningens MR-kontorer, hvor driften af de enkelte sær boligers forankring på centralt niveau bestemmes af, hvilken målgruppe de pågældende sær boliger henvender sig til. Dette betyder, at sær boliger, der er møntet på hjemløse og stofmisbrugere, hører under 'MR-kontoret for Misbrug og Bolig', mens sær boliger møntet på sindslidende hører under 'MR-kontoret for Voksne'. På det lokale niveau indgår Socialforvaltningens decentrale forvaltningsenheder, socialcentre, rådgivningscentre og behandlings- og specialinstitutioner som vigtige udøvende aktører, både i forhold til visitationen af den enkelte borger, til de enkelte sær boligenheder og i relation til styring, organisering og supervision af det personale, der til dagligt varetager de støtte- og omsorgsfunktioner, der er koblet til de enkelte sær boliger.

Som det ligeledes er blevet diskuteret tidligere i kapitel 2, er mål- og rammestyring et af de dominerende organisatoriske og styringsmæssige paradigmer, der præger det danske forvaltningslandskab, hvilket indebærer, at centralforvaltningens styring i meget vidt omfang består i at udstikke overordnede mål for, hvordan de udøvende aktører skal agere i forhold til leverance af services, i dette tilfælde støtte- og omsorgsfunktioner, og herefter afsætte budgetrammer til realisering af disse målsætninger. Gennem målestyringen fastlægger Socialforvaltningens MR-kontorer således retningslinierne for eksempelvis socialcentrenes virke på sær boligområdet ved at fastlægge, hvad formålet med indsatsen skal være samt ved at synliggøre overfor ledere og personale, hvor hovedindsatsen bør ligge i relation til den service, de skal levere, herunder eksempelvis supervision, omsorg mm. Denne styringsform kendetegner i princippet ligeledes relationen mellem de udøvende aktører på det lokale niveau, hvor eksempelvis socialcentrene qua deres administrative ansvar overfor støtte- og omsorgspersonalet på de forskellige sær boligenheder, har samme målsættende rolle som MR-kontorerne har over for dem selv. En ledende forvalter fra et af centralforvaltningens MR-kontorer siger om denne styringsform:

"Altså vi styrer jo først og fremmest ved hjælp af bevillingerne, hvor vi får føling med, hvad og hvor mange ressourcer man bruger og har brug for lokalt".

Socialforvaltningens overordnede organisering af driften af sær boligområdet kan således illustreres via følgende figur:

Primære forvaltnings aktører



Som det fremgår af gennemgangen af den nationale variation af særboligmodeller (jf. side 3), organiseres støtte- og omsorgsfunktionerne til en særboligenhed overordnet på to måder:

- Som udgående støtte- og omsorgsfunktion fra enten decentrale enheder under Socialforvaltningen, herunder socialcentre, eller fra behandlings- og specialinstitutioner
- Som støtte- og omsorgsfunktion etableret i direkte tilknytning til det enkelte boligtilbud

Denne forvaltningsmæssige variation gør sig også gældende på særboligområdet inden for Københavns Kommune. Organiseringen af særboligområdet er udgangspunkt i en styringsstruktur, hvor den overordnede koordinering af området styres fra centralt hold fra MR-kontorer, der varetager den overordnede styring af Socialforvaltningens forskellige tilbud i forhold til de målgrupper, der hører til indenfor deres ressortområde, og MR-kontorerne har således det overordnede ansvar for ressourcestyring og for indholdet af de serviceydelser, som de udøvende aktører på det lokale niveau leverer i relation til særboligerne.

Københavns Kommunes råder over i alt 187 særboliger, der er fordelt på i alt 15 administrative enheder til målgrupperne: Hjemløse (64 boliger), stofmisbrugere (20 boliger) og psykisk syge (34 boliger). Måden hvorpå disse administrative enheder er organiseret på det lokale niveau, kan kategoriseres på følgende måde:

Personalet, som er tilknyttet særboligenheden, refererer ledelsesmæssigt og organisatorisk til en 'moderinstitution', typisk en specialinstitution.

Personalet, som er tilknyttet særboligenheden, refererer ledelsesmæssigt og organisatorisk til et af kommunens otte socialcentre.

Samlet set er den første model den mest udbredte i forhold til administrationen af støtte- og omsorgsfunktioner, der er knyttet til sær boliger i Københavns Kommune, men der er ikke noget entydigt mønster i, hvorvidt en bestemt målgruppe eller en bestemt type sær bolig er betinger et bestemt valg af administrativ model for ledelse og organisation.

Normeringen af personale i relation til de enkelte sær boligheder varierer meget fra enhed til enhed med alt fra ad hoc tilsyn til en normering på mere end en medarbejder pr. beboer, dog med en tydelig tendens til en højere normering af personale i forbindelse med de enheder, der hører under det psykiatriske område. Samlet set er normeringen af støtte- og omsorgsfunktionerne på sær boligområdet 54 fuldtidsstillinger fordelt på botilbud målrettet hjemløse, misbrugere og sindslidende med den højeste normering i de enheder målrettet sindslidende.

3.6.1 Visitation af sær boliger

En af de helt centrale arbejdsopgaver i forbindelse med den daglige drift af sær boligområdet er selve visitationsarbejdet, der som udgangspunkt er glimrende til at anskueliggøre den organisatoriske kompleksitet, forvaltningen af sær boligområdet hviler i, idet visitationsprocessen involverer en række aktører fra forskellige niveauer af forvaltningen både centralt og lokalt, samt på tværs af forskellige faggrupper. På den måde anskueliggøres følgende analyse af visitationsprocessen i det komplekse 'net' af samarbejds- og styringsrelationer, forvaltningen af sær boligområdet bygger på.

Visitationen til sær boliger tager ikke udgangspunkt i specifikke kriterier, men tager udgangspunkt i følgende 'hovedkriterium' formuleret tilbage i 1998¹⁷:

"Det forudsættes, at ansøgere ikke selv er i stand til at løse boligproblemet på en rimelig måde set ud fra en helhedsvurdering, herunder ansøgerens økonomiske forhold".

(ref: 25-2-98 Familie-og Arbejdsmarkedsudvalget)

Herudover gælder det, at sagsbehandlerne i visitationsarbejdet skal vægte:

"Husvilde med midlertidigt ophold på §105-institution/herberg, samt andre marginaliserede grupper uden bolig, f.eks. psykisk syge og misbrugere i behandling, som er i stand til at klare sig i en selvstændig bolig. Anvisningen skal ses som et led i en normalisering af tilværelsen".

(ref: 25-2-98 Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget).

¹⁷ Der arbejdes pt. i den boligsociale anvisning i SOF's central forvaltning med en revision af kriterierne for boliganvisning.

Indstillingen/visitationen til en særbolig sker gennem den 'Boligsociale anvisning' i Socialforvaltningen, der fungerer som det overordnende organ for boliganvisningen i kommunen. Selve visitationen til kommunens særboliger sker i et samspil mellem den 'Boligsociale anvisning', forvaltningens MR-kontorer, sagsbehandlerne på socialcentrene og rådgivningscentrene samt personalet på de midlertidige botilbud (§107 boformer/institutioner) og øvrige tilbud, som de pågældende målgrupper er i berøring med i det daglige som følge af den enkelte borgers 'sociale handleplan'.

Kommunerne er i kraft af § 141 i Serviceloven forpligtet til at udarbejde sociale handleplaner som grundlag for deres leverance af serviceydelse til personer med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller til personer med alvorlige sociale problemer, der ikke har - eller kun med betydelig støtte - kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for støtte for at forbedre de personlige udviklingsmuligheder. Handleplanen skal ifølge Serviceloven angive formålet med indsatsen, hvilken indsats der er nødvendig for at nå målet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv. (Lov om social service §141 stk. 1-3).

På papiret er den sociale handleplan efter Servicelovens § 141 et redskab til at tydeliggøre og sikre koordineringen af indsatsen til voksne med særlige behov, herunder deres boligsituation. Intentionen er, at den sociale handleplan er medvirkende til at klarlægge målet med indsatsen, og den skal ses som en fælles plan for borgeren og kommunen om indsatsen overfor den enkelte. Målet med handleplansarbejdet er at danne rammen for en samarbejdsproces med borgeren, der er medvirkende til at sikre en større grad af sammenhængende og helhedsorienteret indsats. Ifølge de adspurgte medvirker handleplansarbejdet til at tydeliggøre forpligtelsen for alle de involverede parter (de kommunale myndigheder, botilbudsområdet, behandlingssystemet m.m.). På denne måde kan andre planer indgå som delelementer i den sociale handleplan. I Københavns Kommune gør dette sig eksempelvis gældende for pædagogiske planer for en række af beboerne i særboliger på det psykiatriske område.

Ifølge de adspurgte medarbejdere på både centralt og lokalt niveau af Socialforvaltningen er der dog meget stor forskel på, i hvilket omfang og hvordan handleplansarbejde indgår i forvaltningen af området på både centralt og lokalt niveau, herunder i forhold til visitationen. Der er en klar tendens til, at handleplansarbejdet på det lokale niveau (i relation til den enkelte særboligenhed) er mest udbredt i botilbud til sindslidende, mens handleplansarbejdet er en mindre prioriteret opgave på hjemløse- og misbrugsområdet. Handleplansarbejdet opfattes således også vidt forskelligt på de to områder, hvor der nok er en '*større tradition*', som en medarbejder italesætter det, på det psykiatriske område, et perspektiv følgende citat fra en ledende medarbejder på misbrugs- og hjemløseområdet tydeligt viser:

”Handleplaner kan være et meget nyttigt redskab, og der skal også sættes fokus på, hvordan de kan være med til at kvalificere arbejdet på området. Men vi prioriterer også en høj grad af decentralisering og metodefrihed på området, og min opfattelse af medarbejderens holdninger til disse (handleplanerne, red) er, at de som redskab ikke er vældigt defineret endnu, men det er noget, der skal fokus på i den kommende tid, altså hvordan vi kan bruge dem konstruktivt (...) Som det er nu, er det primært et papir, der er et produkt af sagsbehandlingen, hvor de store linier i arbejdet med den enkelte trækkes op”.

Der er én udbredt forståelse, særligt blandt de interviewede frontmedarbejdere, at handleplansarbejdet pt. drukner i de daglige gøremål og manglende overblik over, hvem der er ansvarlig for implementeringen af værktøjet, hvorved intentionerne omkring at bruge handleplanerne som et udviklingsværktøj ifølge de adspurgte *’let forsvinder i en hverdag med rigtigt mange gøremål’*. Samtidigt er det ligeledes også en udbredt forståelse, at handleplansarbejdet (brugt optimalt) kan være et konkret værktøj til at opnå en større grad af helhed i et system, der pga. både organisatorisk kompleksitet og størrelse er en grundlæggende udfordring for både det lovgivningsmæssige og fagprofessionelle krav om en høj grad af helhedsorientering som både mål og middel i Socialforvaltningens arbejde og relation til den enkelte borger.

Det følgende skema (figur 3) giver et overblik over hvilke typer af sær boliger, de forskellige målgrupper visiteres til¹⁸, samt hvilke roller de forskellige forvaltningsaktører har i visitationsprocessen:

Målgruppe	Særboligtype (primær)	Aktør ved visitation/indstilling	Aktør ved anvisning	Ansvarligt fagkontor
Hjemløse	Skæve Huse	Socialcentre	Gråzoneudvalg Den boligsociale anvisning	MR Misbrug og Bolig
Stofmisbrugere	Solistboliger Opgangsfællesskaber	Rådgivningscentre	Den boligsociale anvisning	MR Misbrug og Bolig
Sindslidende	Solistboliger Opgangsfællesskaber Bofællesskaber	Socialcentre	Den boligsociale anvisning	MR Voksne

Figur 3. Målgruppe og visitationsaktører i Københavns Kommunes sær boliger

18 Her er tale om en forenkling, og skemaet er i høj grad udtryk for, hvilke særboligtyper forvaltningen påtænker som mulige botilbud til de forskellige målgrupper.

Det konkrete indstillingsarbejde, der ligger til grund for den enkelte borgers visitation til en særbolig, ligger typisk hos socialrådgivere på socialcentre og rådgivningscentre i forbindelse med det generelle handleplansarbejde. Dette indstillingsarbejde består først og fremmest i en udfyldelse af et visitationsskema med den pågældende borgers baggrundsoplysninger samt en beskrivelse af årsager til behovet for en særbolig. Herudover indgår der ofte en støtteskrivelse. Disse støtteskrivelser er som regel udarbejdet af de medarbejdere, der har den daglige kontakt til pågældende og har til formål at uddybe den pågældende borgers egnethed og behov for anvisning af en særbolig.

Når indstillingen er udformet, sendes den til den boligsociale anvisning, der vurderer og tager stilling til, om den indstillede lever op til de formelle krav, hvorefter den pågældende indstilling overgår til videre behandling i det MR-kontor, som den pågældende borger hører under i kraft af 'diagnose' eller tidligere historik i forvaltningssystemet, det vil sige MR Misbrug og Bolig (stofmisbrugere, hjemløse) eller MR Voksne (sindslidende).

I praksis er det ifølge de interviewede medarbejdere i Socialforvaltningen som oftest medarbejdere fra de institutioner, der er i daglig kontakt med målgruppen, herunder special- og behandlingsinstitutioner, væresteder og lignende, der står for selve indstillingsarbejdet, herunder udfyldelse af visitationsskema, hvorefter den afsluttende sagsbehandling og afsendelse af indstilling samt bilag til Socialforvaltningen udføres af sagsbehandlere på socialcentre og rådgivningscentre med undtagelse af de borgere, der hører til kategorien 'stofmisbrug', hvor størstedelen af visitationsarbejdet udføres af specialinstitutionen Forchhammersvej¹⁹. Selve visitationen til den konkrete særbolig sker således fra centralt niveau i Socialforvaltningen i samarbejde mellem forvaltningens MR-kontorer og de enkelte boformer. Dog varierer det meget, i hvilket omfang dette samarbejde betyder, at personale tilknyttet de enkelte boformer har direkte indflydelse på hvilke borgere, der i sidste ende bliver visiteret til pågældende særbolig.

Herudover fremhæves det både fra centralt og lokalt hold i Socialforvaltningen, at det er centralt for den nuværende visitationspraksis, at man har etableret et såkaldt 'Gråzoneudvalg', der har til formål at sikre visitationen til de 'Skæve Huse' under særboligordningen. Dette udvalg tager sig af principielle sager og tvivlsspørgsmål i og omkring visitationen og består af repræsentanter fra kommunens social- og rådgivningscentre, repræsentanter fra MR-kontorerne, repræsentanter fra boligorganisationerne samt en repræsentant fra de kommunale særboligtilbud. Formålet med Gråzoneudvalget er:

¹⁹ Specialinstitutionen er Københavns Kommunes behandlings-, hjemløse-, pleje- og botilbud til stofafhængige med særlige helbredsproblemer. Institutionen varetager derudover opsøgende virksomhed på Vesterbro og formidler behandlingstilbud til andre kommuner..

”..at vi først og fremmest kan diskutere konkrete sager, hvor der kan være tvivl om, hvordan vi finder det rigtige match (mellem bolig og borger, red), men vi diskuterer også mere generelle problemer omkring visitationen af denne gruppe (misbrugere og hjemløse, red), hvilket indgår i vores arbejde med at udvikle boliganvisnings- og visitationspraksisen på området’ (ledende medarbejder i Socialforvaltningen).

En ledende medarbejder fra et særboligtilbud siger om Gråzoneudvalget:

”det udvalg eller organ er ret vigtigt, ikke kun fordi der sker en behandling af de meget svære sager (vedrørende visitation, red) (...), men også fordi vi sidder i en tværfaglig gruppe og har mulighed for at diskutere mere generelle problemstillinger på området. Om det så fører til udvikling er svært at sige, men vi (de lokale aktører, red) har altså mulighed for at sætte ord på problemstillinger, vi ser, og hvordan vi oplever centralforvaltningens rolle”.

3.6.2 Udfordringer i visitations arbejdet

Der er udbredt²⁰ enighed om, at der eksisterer en række udfordringer og dilemmaer i den nuværende visitationspraksis, herunder mulighederne for at skabe de bedste mulige match mellem borgere og botilbud blandt de forskellige aktører, der er involveret i processen.

For det første bliver det af flere aktører både centralt og lokalt påpeget, at visitationsprocessen nogle gange halter i kraft af manglende viden hos den enkelte sagsbehandler, og for det andet om hvilke typer af særboliger forvaltningen råder over, herunder variationen i forhold til målgrupper og omfanget af støtte og omsorgsfunktioner.

Herudover peges der ligeledes på, at der er sket en form for 'overeksponering' af 'Skæve Huse'-botilbud både blandt sagsbehandlere og borgere, hvilket har ført til en overrepræsentation i antallet af indstillinger til denne boform. Dette har specifikt ført til nedsættelse af det såkaldte 'Gråzone udvalg', hvor indstillinger til denne særbolig type granskes særligt nøje. Et perspektiv med følgende citat fra den ledende embedsmand i boliganvisningen:

”Der har været et utroligt stort fokus på skævehuse boligerne, og selv om det er en rigtig god løsning for mange, så er der enighed om, at det er et tilbud for de mest udsatte, der ikke passer ind i de øvrige tilbud

²⁰ I det følgende er medtaget perspektiver på visitationsprocessen, der har vist sig at have udbredt resonans på tværs af de forskellige niveauer i forvaltningen, herunder både fra medarbejdere på centralt og lokalt niveau.

(...), jeg ved ikke, om vi ikke er gode nok til at "reklamere" for de andre muligheder, der er, men vi har oplevet en utrolig stor søgning også fra folk som er for velfungerende og ville kunne få mere glæde af en helt almindelig bolig". (medarbejder Socialforvaltningen)

Der er ligeledes fra lokalt hold kritik af en manglede føling med målgruppesammensætningen i de enkelte særboligheder, særligt i de tilfælde hvor personalet ikke føler, at de bliver hørt i visitationsprocessen, der er således ingen 'fast' praksis for, hvordan personalet på de enkelte botilbud kan eller bør involveres i visitationsarbejdet.

3.7 Forvaltningsmæssige udfordringer

Dilemmaet mellem helhedsorientering og den udbredte grad af decentralisering, der kendetegner den nuværende forvaltning af særboligområdet herunder visitationsprocessen, er et gennemgående tema i de udfordringer, forvaltningen som helhed oplever i relation til forvaltning og udvikling af området. En medarbejder fra Bestillerenheden beskriver dette dilemma således:

"Socialforvaltningen er jo i virkeligheden en kæmpe organisation med mange lag af forskellige kulturer. Det her område (særbolig ..."

Medarbejdernes forståelse af målsætninger og metoder afhænger mest og alt af, hvilken institution og hvilket 'forvaltningsområde' disse opererer under. Det er således muligt at iagttage en tydelig opdeling mellem det socialpædagogiske område og det psykiatriske område både på et ledelsesmæssigt niveau, i samarbejdet mellem MR voksne og MR bolig samt misbrug. Dette er i praksis med til at skabe en vis kompleksitet i den nuværende styring af særboligområdet også på det udøvende niveau i relation til det daglige omsorgs- og støttarbejde, der med al tydelighed refererer til forskellige fagligheder og en funktionsopdeling med udspring i et traditionelt skel mellem det psykiatriske og det socialpædagogiske område både forvaltnings- og professionsmæssigt, hvilket er medvirkende til at producere flere konkurrerende mål- og metodeforståelser samt opfattelse af forvaltnings forskellige tilbud. Et perspektiv med følgende citat fra en medarbejder på et af forvaltningens socialcentre illustrerer:

"..på det psykiatriske område arbejder man ud fra en recovery tilgang, og jeg tror, at der er en tendens til at se de her (skævehuse) boliger som en slags "parkering", hvor man på misbrugsområdet taler om harm reduction og stabilisering, og derfor er mere positive overfor denne type tilbud"

Dette er ifølge flere medarbejdere med til at gøre det svært at skabe en fælles for-

ståelse og helhedsorientering på både centralt og decentralt niveau. Både i forhold til driften af de servicefunktioner der eksisterer i relation til boligen, og med hensyn til det generelle samarbejde der eksisterer i relation til den enkelte bruger, hvor det ofte er nødvendigt for de forskellige 'systemer' at samarbejde på tværs af faglige grænser og forvaltningsområder. Flere adspurgte giver således udtryk for, at der er flere konkurrerende mål- og metodeforståelser på spil. Dette gør det svært at skabe en fælles forståelse og helhedsorientering. Et perspektiv der fremkommer i følgende citat fra en ledende medarbejder i en af særboligenhederne:

"Der eksisterer forskellige tilgange i det her system. Altså, der er stor forskel på misbrugsområdet og det psykiatriske område. Særligt i forhold til de personer der ikke lige sådan er til at komme i en kasse. Vi arbejder ud fra forskellige dagsordner. Sådan kan det godt virke ..(..), ikke at man bevidst modarbejder hinanden. (..), men jeg tror ikke altid, vi er gode nok til at lære af hinanden".

Selv om der generelt er meget stor tilfredshed med den udprægede grad af decentralisering og metodefrihed, der dominerer forvaltningen af de enkelte enheder, efterlyser flere af de interviewede medarbejdere og ledere faglig sparring og påpeger ligeledes, at en af ulemperne ved den høje grad af decentralisering i det daglige besværliggør vidensdeling mellem de aktører, der er involveret på feltet. Hos de interviewede medarbejdere, der arbejder i umiddelbar relation til de enkelte botilbud, hersker der en stor enighed om, at samarbejdet og samarbejdsrelationerne mellem de forskellige aktører på både centralt og decentralt niveau prægtes af meget få formelle og strukturerede samarbejdsrelationer i det daglige, og der er ligeledes meget stor forskel på i hvilket omfang, og hvad indholdet er i de samarbejdsrelationer, der eksisterer mellem personalet, der er tilknyttet de forskellige boformer, og de øvrige dele af forvaltningen.

Der er dog klart en tendens til, at denne oplevelse af manglende tilknytning og faglig netværk er størst hos den del af personalet, der organisatorisk hører under socialcentre, imens det personale, der organisatorisk hører under specialinstitutioner som fx Sundbygaard, oplever en stærkere grad af tilknytning og større grad af fagligt fællesskab med 'deres' ledelse og øvrige kolleger. Betydningen af manglende formaliserede samarbejdsrelationer mellem de enkelte enheder illustreres igennem følgende citat fra en frontmedarbejder:

"Der er procedurer for supervision og sådan, men det kunne være meget godt, hvis man kunne udvikle sin måde at gøre tingene på i kraft af modspil fra folk, der laver det samme. Jeg synes ikke, man er gode nok til at understøtte det".

Den udbredte decentralisering giver stort rum for metodefrihed, dog opleves der

især fra lokalt hold en manglende faglig dialog og diskussion på tværs af området, således at 'best' og 'worst practices' synliggøres i tilstrækkelig grad. Samarbejdet mellem det centrale niveau og de udøvende aktører beskrives ofte som ad hoc præget, hvilket har betydning for informationsflowet fra lokalt til centralt niveau og omvendt. Hvilket for flere af de adspurgte gør det svært at foretage konkrete justeringer og udvikle konceptet.

Flere af de adspurgte har ligeledes peget på, at det kan blive en forvaltningsmæssig udfordring at se den enkelte beboers 'problemer' udvikle og ændre sig, men at man qua permanensen i lejeforholdet ikke kan 'tvangsflytte' beboere fra særboliger i for eksempel et etagefællesskab, selvom behovet for indhold i støtte- og omsorgsfunktioner ændrer sig i positiv retning. Dette gør sig især gældende for misbrugere og hjemløse, der ifølge en medarbejder fra Bestillerenheden:

"Er utrolige svære målgrupper at planlægge for, da deres udvikling kan være dynamisk i både positiv og negativ retning".

Dette gør sig ikke bare gældende for den enkelte borgers match med den passende særbolig i en behovsoptik, mener ligeledes et generelt planlægningsproblem på feltet. Medarbejderne i Bestillerenheden fortæller, at de i nogle tilfælde har oplevet en 'overbudskultur' på lokalt hold i forbindelse med planlægning og estimering af behovet for særboliger til specifikke målgrupper, et perspektiv følgende citat eksemplificerer:

"Vi har oplevet, at når vi er ude at spørge lokalt, hvilket behov de har for udmøntning, så skyder de langt over målet fx ved at sige, der er behov for 25 boliger, hvor det reelle behov måske er 15".

Udover at respondenten sandsynligvis har ret i, at der i forvaltningen generelt set er udviklet en kultur, hvor '*man sørger for at overdrive et behov*', fordi der er en forventning om: "*at man altid får mindre, end det man spørger om*", så er det også tydeligt, at der eksisterer et dilemma i selve planlægningen af omfanget af særboliger i kommunen. Både fra centralt hold og fra Boligprojektgruppen fremgår det, at planlægningen og udviklingen af antallet af boliger sker på ad hoc basis og frem for alt med udgangspunkt i den efterspørgsel, man kan udlede af antallet af indstillinger, der kommer fra lokalt hold. Man har dog i forbindelse med den såkaldte 'Moderniseringsplan' for de kommunale botilbud på det psykiatriske område forsøgt at ændre den nuværende praksis, hvor man i samarbejde med personalet på de nuværende botilbud vil fortage en vurdering af det samlede behov for særboliger hos denne målgruppe.

3.8 Opsamling – De københavnske erfaringer

Som identificeret i rapportens analyse af den institutionelle kontekst på det nationale niveau viser analysen af København helt konkret, hvordan den gældende sociallovgivning (Serviceloven) og 'Lov om almene boliger' skaber en arena indenfor hvilken, Socialforvaltningen og de almene boligorganisationer opererer i forhold til udviklingen og driften af sær boliger i kommunen, herunder i kraft af den gældende sociallovgivning og 'Lov om almene boliger'. Københavnercasen illustrerer ligeledes, hvordan Velfærdsministeriets politikere og forsøgsordninger har påvirket udviklingen af området i den kommunale kontekst, dels via en påvirkning af mål og opgaveforståelse i Socialforvaltningen, samt ikke mindst via tildeling af forsøgsmidler igennem puljeordninger, hvilket har bidraget til en central metodeudvikling i kommunen.

Dog er det vigtigt at understrege, at københavnske tilgange til udviklingen af sær boliger i kommunen først og fremmest tager udgangspunkt i en mangelloptik, idet København som kommune traditionelt har haft en relativ stor andel af socialt udsatte borgere, hvilket har betydet, at udsatteområdet har været et tilbagevendende tema i kommunen siden 90'erne.

Udover denne mangelloptik er det ligeledes væsentligt at påpege, at udviklingsdynamikken på området i høj grad bærer præg af de kommunale aktørers muligheder for at reagere på det identificerede udviklingsbehov, hvilket ifølge ovenstående analyse først og fremmest skal ses i lyset af en række strategiske og organisatoriske forudsætninger i det daværende samarbejde mellem forvaltningen og de almene boligorganisationer i kommunen, samt ikke mindst mulighederne for at afsætte 28 mio. kr. til området i samme periode.

I kraft af det formaliserede samarbejde mellem den kommunale forvaltning og kommunens almene boligorganisationer i 'Samarbejdsorganet' at skabe en relativ handlekraftig platform for udviklingen af området, herunder igennem nedsættelse af en forvaltningsmæssig specialenhed (Bestillerenheden), der i kraft af projektorientering har været i stand til at arbejde meget fokuseret med området.

Den største udfordring for implementeringen af konceptet er, som det fremgår af kapitel 2, et mis match mellem de faktiske etableringsomkostninger til nybyggeri og målgruppens rådighedsbeløb, hvilket i Københavns tilfælde har betydet, at man i dag udelukkende implementerer sær boliger igennem omdannelse. Herudover påpeger de adspurgte ligeledes, at det har været en stor organisatorisk udfordring at implementere konceptet i en forvaltningskontekst, hvor fraværet af en egentlige kommunal strategi for området, og herunder en forpligtelse af både det kommunalpolitiske og forvaltningsmæssige system som helhed, i mange tilfælde betyder, at sær boligområdet er i skrap konkurrence med kommunernes øvrige planlægningsområder. Sidst men ikke mindst er det en stor udfordring at koordinere udbuddet

af særboliger i forhold til efterspørgslen på området. På nuværende tidspunkt er denne del af planlægningen baseret på en ad hoc afstemning på baggrund af især Bestillerenhedens oplevelse af det aktuelle behov i form af blandt andet antallet af indstillinger.

En af de klare styrker ved implementeringen af særboligkonceptet i Københavns Kommune har ifølge de implicerede aktører været sikringen af et tæt samarbejde mellem de almene boligorganisationer og den kommunale forvaltning på både det strategiske og driftsmæssige område. Denne organisationsmodel har betydet skabelsen af rum for en konstruktiv dialog mellem Socialforvaltning og de implicerede boligorganisationer.

Københavns Kommunen, herunder Socialforvaltningen, har ikke udarbejdet en specifik udsattestrategi eller politik i relation til implementeringen af særboligkonceptet, og særboligområdet er i den daglige drift en fuld integreret del af den samlede Socialforvaltning. Driften af de enkelte særboligheder er derfor som forvaltningens øvrige tilbud og serviceydelser forankret i en målgruppeorientering. Forvaltningen af særboligområdet hviler dermed i en traditionel forvaltningsmæssig opdeling mellem det psykiatriske og det socialpædagogiske fagområde. Dette er ifølge flere af de adspurgte med til at forhøje kompleksiteten i forvaltningen af området og udgøre en barriere for en produktiv faglig dialog mellem områdets forskellige aktører, hvilket betyder, at man risikerer at hæmme udviklingen af en tværfaglig tilgang til udviklingen af området.

Forvaltningen af området er i høj grad baseret på decentralisering i forhold til det specifikke indhold i omsorgs- og støttefunktionerne, hvilket der generelt sættes pris på, idet de adspurgte frontmedarbejdere vurderer, at dette er en nødvendighed for at opnå den påkrævende individuelle tilgang i forhold til den enkelte særboligbeboers funktionsniveau og behov. Samtidig er det dog ligeledes muligt at identificere en gennemgående kritik af manglende sammenhæng og helhedsorientering, som en sådan decentralisering ligeledes risikerer at producere. Det påpeges generelt, at fraværet af faglige netværk på området, herunder både mellem centralforvaltningen og de lokale enheder, udgør en central problemstilling. Omvendt fremhæves eksistensen af formaliserede netværk, der tilskrives en koordinerende funktion på tværs af både horisontale og vertikale skel i Socialforvaltningen som en stor ressource, herunder for eksempel det såkaldte 'Gråzone udvalg', der udover at have en vigtig koordinerende funktion i forhold til udviklingen af visitationspraksisen på særboligområdet, ligledes spiller en central rolle for udviklingen forvaltningens samlede praksis på særboligområdet.

4. Kommunernes sær boligstrategier

Som afsæt til at perspektivere resultaterne af casestudiet af de københavnske erfaringer med forvaltningen og udviklingen af sær boligområdet er der i undersøgelsens afsluttende fase blevet gennemført interviews med repræsentanter fra 5 kommuner rundt omkring i landet, der arbejder med udvikling af sær boliger og botilbud til socialt udsatte. Der blev i disse interviews fokuseret på at afdække de overordnede karakteristika ved kommunernes praksis i forhold til at udvikle og etablere sær boliger, samt hvilke udfordringer kommunerne oplever i forvaltningen af området.

4.1 Motivation for udvikling af sær boliger

Som det fremgår af kapitel 2 har kommunerne med kommunalreformen fået overdraget det primære ansvar for opgavehåndtering på det sociale område, herunder forvaltningen af størstedelen af de tidligere amtskommunale institutioner og botilbud på udsatteområdet. Idet den gældende sociallovgivning kun i et meget begrænset omfang påbyder kommunerne at udvikle og etablere permanente boliger som led i forvaltningen af det kommunale myndighedsansvar på udsatteområdet, tager kommunernes praksis på sær boligområdet sig først og fremmest af den lokale kommunale prioritering af indsatsen. Som det fremgår af analysen af de københavnske erfaringer, beror kommunernes ageren først og fremmest på udbredelsen og antallet af udsatte borgere i kommunen samt af de kommunale visitationsmuligheder og eksisterende botilbud. Jo større målgruppen er i den enkelte kommune, jo mere fylder gruppens boligsociale problematik i den kommunale forvaltning og vice versa. Dette er et perspektiv, følgende citat fra en ledende forvalter i Århus Kommunes bostøtteenhed italesætter på følgende måde:

”Det er jo klart, at det lokale fokus på udviklingen af botilbud først og fremmest er styret af kommunens behov (..) Hvis man som kommune oplever en ’mangelsituation’, så bliver man jo som forvaltning nødt til at forsøge at reagere. Det handler dels om antallet af boliger, men også om indholdet. Jeg tror, Århus ligesom andre større byer oplever et pres på at udvikle tilbud til målgruppen (socialt udsatte, red.) både indholds- og antalsmæssigt ”.

Udviklingen af sær boligområdet tager for de fleste kommuners vedkommende først og fremmest udgangspunkt i en ’mangeloptik’. Dette er gældende især for landets største kommuner, der har en forholdsvis høj koncentration af udsatte borgere, herunder i København, Århus, Aalborg og Odense. Den relative koncentration af socialt udsatte er medvirkende til at gøre de socialt udsattes boligsituation til en signifikant

problemstilling i de pågældende kommuner, idet der her er relativt større problemer med hjemløshed blandt de udsatte voksne samt et større pres på efterforsorg og boliganvisning. Herudover gælder det særligt for landets største byer, at udviklingen på det generelle boligmarked ligeledes er med til at sætte fokus på den boligsociale anvisning i kommunerne, et perspektiv der er særdeles tydeligt i analysen af de københavnske erfaringer på området.

Dog skal kommuners praksis også forstås i relation til en mere forsøgsorienteret og fagligt funderet optik, der hænger sammen med udviklingen af de dominerende professionsdiskurser på området. På spørgsmålet om forvaltningens tilgang til området, svarer en ledende forvalter fra Odense Kommunes bostøtte- og boliganvisningsenhed følgende:

"Jeg tror heller ikke, du skal underspille den faglige motivation, altså nok er det da mangel på aktuelle pladser og boliger, der driver udviklingen af området til en vis grad, men det handler så sandelig også om et fagligt fokus på at udvikle det her område (botilbud til gruppen, red) (...), det handler om en forståelse af, hvordan vi understøtter disse grupper bedst muligt med respekt for den enkelte og den viden, der produceres på feltet. Her er der heldigvis kommet et større fokus på boligens betydning".

Erfaringerne fra Guldborgsund og Holstebro viser, at der er en tendens til at udviklingen i de mindre kommuner i højere grad er drevet af tilstedeværelsen af regionale behandlings- og forsorgsinstitutioner end et direkte pres på kommunernes visitationsmuligheder. Tilstedeværelsen af disse tidligere amtskommunale institutioner har udviklet en lokal ekspertise på området, der fungerer som primus motor for igangsætningen af udviklingsforsøg og etablering af alternative botilbud på området. Dette er et perspektiv, en forvalter fra Guldborgsund Kommune formulerer på følgende måde:

"Her er problemstillingen som sådan ikke overvældende, så tilstedeværelsen af Saxenhøj²¹ (et af kommunes to forsorgshjem, red) har spillet en afgørende rolle for udviklingen. Det meste af områdets faglige kompetence på området har indtil for nylig været samlet der. Det er her, man har haft fokus på problemstillingen, målgruppens behov og hvad der rører sig på feltet (..), de har arbejdet med denne type boliger i mange år på eget initiativ".

21 Forsorgshjemmet Saxenhøj består af tre tidligere amtslige institutioner i Sakskøbing. Saxenhøj består af et § 94 døgntilbud, et § 92 alternative plejehjemspladser, et aktivitets- og dagtilbud, "Ny Dagligdag", skurvognstilbud, bestående af efterforsorgspladser, § 73 (bostøtte) pladser og § 80 (støtte-/kontaktpersons) pladser. Herunder forvalter Saxenhøj 8 særboliger efter Skæve Huse modellen, samt 23 eksternt placerede solistboliger.

4.2 Særboligernes funktion

Som det blev identificeret i analysen af de københavnske erfaringer med sær boligkonceptet, er det ligeledes fælles for de medtagende kommuner, at 'særboligområdet' ikke ses som et specifikt forvaltningsområde, men i langt højere grad ses som en del af kommunernes samlede tilbud på udsatteområdet. Dog er der enighed blandt de adspurgte om, at det specielle ved særboligerne er boligernes permanens, idet beboeren visiteres til denne type botilbud på ubestemt tid.

Spørgsmålet om permanens er dog tvetydigt i de fleste kommuner, idet det er gennemgående, at forvaltningerne ser to overordnede formål med særboligmodellen med udgangspunkt i borgernes funktionsniveau. Fælles for forvaltningerne er, at de først og fremmest ser særboligkonceptet som *'metode til en stabilisering'* af den gruppe af de udsatte borgere med de tungeste sociale og psykiske problemer, for hvem *"vejen til normalt liv er meget, meget lang vis mulig"*, som en af de adspurgte forvaltere udtrykker det. Samtidig lægger flere af de interviewede ligeledes vægt på, at forvaltningen også ser særboligmodellen som *et 'instrument til at skabe rammer for 'botræning' og 'udslusning'*, hvor formålet på sigt er at udvikle beboernes ressourcer, så de bliver i stand til at klare sig på egen hånd eller med et minimalt omfang af støtte og omsorg, herunder som led i kommunernes eksisterende støtte og kontaktpersonsordninger.

4.3 Visitationspraksis

Generelt set ligner visitationsprocessen de øvrige kommuner i de karakteristika, der blev identificeret i analysen af de københavnske erfaringer med forvaltningen af særboligområdet. Visitationsprocessens kompleksitet afhænger ifølge de adspurgte af kommunernes størrelse og dermed også af antallet af aktører, der er inddraget i arbejdet med udsatteområdet i den pågældende kommune. Herved adskiller især praksis sig i Guldborgsund og Holstebro, hvor det ifølge de adspurgte primært er kommunernes specialinstitutioner, Forsorgshjemmet Saxenhøj (Guldborgsund) og forsorgshjemmet Skovvang²² (Holstebro), hvor kommunens visitationsarbejde ligger i forhold til gruppen af socialt udsatte:

"I kraft af at kommunens specialviden og ekspertise ligger herude (Skovvang, red), er det da helt klart her, den faglige vurdering ligger i forhold til hvilke botilbud, der passer til den enkelte. Nu forvalter vi jo stort set alle botilbud her i kommunen, så det er jo ganske naturligt, at denne opgave ligger decentralt". (leder, Skovvang)

²² Forsorgshjemmet Skovvang er en boform under Region Midtjylland. Skovvang har 60 pladser i henhold til Servicelovens §110 til midlertidigt ophold samt 16 pladser i henhold til Servicelovens §107/108 til midlertidigt/permanent ophold. Hertil kommer 10 skæve huse (skovhusene) samt et varierende antal eksterne solistlejligheder (særboliger).

I de større byer, Odense, Aalborg og Århus ligner selve visitationsarbejdet i større grad den københavnske praksis, hvor visitationen som regel er et stort samspil mellem centrale dele af socialforvaltningen, kommunernes specialinstitutioner og særboligheder. De adspurgte fremhæver alle, at et tæt samarbejde og inddragelse af personalet på lokalt niveau er en meget vigtig forudsætning for kvaliteten i visitationsarbejdet et perspektiv, der kan illustreres via følgende citat fra ledene forvalter fra Aalborg :

"Det er meget vigtigt, at medarbejderne lokalt er involveret i processen (visitationsprocessen, red,) da det er dem, der har en føling med, hvordan og for hvem de forskellige tilbud fungerer".

4.4 Forvaltning og almene boligorganisationer

Som allerede diskuteret i kapitel 2 samt i analysen af de københavnske erfaringer spiller de almene boligorganisationer i de fleste kommuner en vigtig rolle i forbindelse med etableringen af særboliger, herunder særligt kommunernes 'skæve huse', idet disse med meget få undtagelser er blevet etableret i samarbejde med almene boligorganisationer. De adspurgte forvaltere påpeger, at samarbejdet med den almene sektor 'ligger lige for' i kraft af kommunernes anvisningsrettigheder i sektorens boligmasse samt i de almene boligorganisationers store erfaring med drift og vedligeholdelse. Som det var tilfældet i den københavnske case, påpegede flere af de adspurgte, at samarbejdet med den almene sektor var centralt for udviklingen af området i de forskellige kommuner. Dog er det meget tydeligt, at det først og fremmest er i landets største byer, Århus og København, hvor et generelt pres på boligmarkedet er med til at sætte fokus på de kommunale boligsociale anvisningsopgaver. I disse kommuner har der igennem en længere årrække været et formaliseret samarbejde mellem den kommunale forvaltning og de almene boligorganisationer på det boligsociale område, et perspektiv følgende udtagelse fra en forvalter i Århus Kommunes Socialforvaltning eksemplificerer:

"Der har i mange år eksisteret et samarbejde omkring anvisning og det boligsociale område som helhed (...), jeg tror også boligselskaberne har en interesse i et samarbejde på det her område, for lige meget hvordan man vender og drejer det, så er der et stort overlap mellem målgruppen for denne her type boliger (særboliger, red) og dem, der i tidens løb er blevet socialt anvist til en almen bolig".

4.5 Helhedsorientering - en udfordring

Som vi så det i analysen af det københavnske særboligkoncept, er der en udbredt tendens til, at kommunernes organisering og forvaltning af udsatte området hviler på en traditionel forvaltningsmæssig opdeling mellem det psykiatriske og socialpæ-

dagogiske område, hvilket for de fleste kommuner med udtagelse af Guldborgsund, betyder en skrap målgruppeopdeling. Dette betyder en særskilt forvaltning af de kommunale botilbud på henholdsvis det psykiatriske-, misbrugs- og hjemløseområdet. Der er dog en klar tendens til, at misbrugs- og hjemløseområdet ses i en større sammenhæng, der ofte forvaltes fra samme administrative enheder, hvori mod det psykiatriske område, blandt andet i kraft af kommunernes samarbejde med hospitalsvæsnet, ses som et særskilt område med egne administrative enheder og tilbud. Denne målgruppeorientering skaber ifølge flere af de interviewede forvaltere en række udfordringer for koordinationen af området. Følgende citat stammer fra ledende forvalter fra Århus Kommunes forsorgs- og hjemløseområde:

”Traditionen med at forvalte det her område (botilbud til udsatte, red) gør, at vi reelt set arbejder adskilt, med fokus på at udvikle botilbud til hver vores målgruppe, men problemet er bare, at mange af de her mennesker jo i virkeligheden er meget svære at kategorisere, enten fordi det er svært at gennemføre et udredningsarbejde, og fordi gruppen ofte både lider af psykiske problemer og misbrug. Det gør, at der er et stort behov for at koordinere indsatsen samlet (...), der er fare for, at nogle bliver kastebold mellem de forskellige forvaltningsområde samt ikke bliver visiteret til det rigtige tilbud (...) Det gør også noget for overblikket på området, tror jeg. Altså jeg ved ikke ret meget om, hvad der rør sig på det psykiatriske område”.

Det er især i de større byer, hvor udsatteområdet fylder relativt mere i den kommunale forvaltning, at ovenstående udfordringer kommer til udtryk, hvorfra strategisk og organisatorisk fokus på helhedstænkning på feltet er en nødvendighed, som vi så det i analysen af København. Således har man både i Århus og Aalborg kommune i en længere årrække arbejdet på at skabe en større grad af helhedsorientering på udsatteområdet i kraft af etablering af henholdsvis Center Basen²³ og Brobygger-selskabet²⁴, der begge har til opgave at skabe rammerne for en større koordination på området. Betydningen af dette koordinerede arbejde udlægger den adspurgte forvalter fra Aalborg Kommune påfølgende måde:

23 Center Basen samler være-, aktivitets- og bosteder for særligt socialt udsatte under ét. Centret er en fusion mellem det tidligere amtslige Basen og det kommunale Center for Særligt Social Udsatte. Centret har endvidere en række driftsaftaler med en række frivillige organisationer om væresteder og tilbud af forskellig art. Centeret består nu af i alt 52 medarbejdere og under Socialforvaltningens driftsområde for Forsorg og Misbrug.

24 Brobygger-selskabet er en afdeling under Socialforvaltningen i Aalborg, kommune som blev oprettet i 1994. Det overordnede mål for arbejdet i Brobygger-selskabet er at medvirke til at forbedre livsvilkårene for de udstødt og hjemløse borgere, som opholder sig i Aalborg. Brobygger-selskabet har fokus på projektudvikling, vidensdeling og kompetenceudvikling på udsatteområdet.

"Vi har i Aalborg igennem de sidste 10 år arbejdet med det, vi kalder 'frontmøder', hvor både fagfolk fra misbrugs- og hjemløseområdet, psykiatrien, samt de frivillige organisationer mødes 10 gange årligt for at diskutere konkrete problemstillinger og udvikling af området. Det har betydet rigtig meget for området. (...), men det er en opgave, fordi vi er vant til at tænke i en opdeling af området, så det er noget vi haft fokus på, også her efter reformen (kommunalreformen, red)".

I modsætningen til Københavns Kommune har det forvaltningsmæssige landskab i de øvrige kommuner som tidligere beskrevet forandret sig meget igennem de seneste år. Hvor stor udfordring og betydning kommunalreformen får for kommunernes forvaltning af særboligområdet, er her lidt over et år senere endnu meget svært at vurdere, men ifølge de adspurgte forvaltere er det først og fremmest positivt. Overtagelsen har således skabt rum for et tættere samarbejde mellem den kommunale forvaltning og en lang række af de udøvende aktører på det lokale niveau. Dette er et perspektiv, der kan illustreres med følgende citat:

"Jeg vil nu mene, at vi altid har haft et rigtig godt samarbejde med specialinstitutionerne på området, men det er da klart at eftersom Odense kommune har valgt at overtage samtlige af de tidligere amts institutioner, så er der da mulighed for at skabe et tættere samarbejde og sammenhæng i kommunen". (forvalter, Odense Kommune)

Særligt for de mindre kommuner har overtagelsen af de tidligere amtskommunale institutioner betydning, idet man forventer, at samarbejdet her vil blive tættere, og at de kommunale forvaltninger vil kunne profitere af disse institutioners specialiserede viden på området i fremtiden. Samlet set vurderer de adspurgte, at kommunalreformen vil bidrage til en større helhedsorientering i den kommunale forvaltning i takt med, den nødvendige organisation kommer på plads.

4.6 Det kommunalpolitiske fokus på området

Der er en udbredt forståelse i de forskellige kommuner for, at en optimal forvaltning af området forudsætter et stort fokus på helhedsorientering i den kommunale forvaltningspraksis. I lighed med erfaringerne fra København påpeger flere af de interviewede, at området har en marginalplacering i det kommunalpolitiske landskab, om end fokuset på området har været stigende i gennem de seneste år. Kun i Odense og i Aalborg kommune giver dre adspurgte udtryk for, at det kommunalpolitiske system har et tydeligt fokus på udsatteområdet og de forvaltningsmæssige udfordringer, der knytter sig til forvaltningen og udviklingen af boliger til målgruppen. Der dog ingen af de af de adspurgte forvaltninger, hvor man arbejder ud fra en decideret udsattepolitik, men de adspurgte vurderede alle, at dette er et spørgsmål om tid. Til

spørgsmålet om hvad en sådan politik vil kunne betyde for forvaltningen af området, svarede en af en af de adspurgte forvaltere fra Aalborg Kommune:

”Vi snakkede før om de udfordringer, der ligger i at få en forvaltning til at arbejde helhedsorienteret med det her område, og der mener jeg, at en af forudsætningerne er et tydeligt politisk fokus på området, altså at området prioriteres hele vejen rundt i forvaltningen (...) Når man opstiller en konkret politik eller strategi, så forpligter det jo både det politiske system og forvaltningen til at prioritere indsatsen i forhold til målsætninger på området”.

4.7 Kommunernes opfattelse af puljepolitikens rolle

Som vi så det et kapitel 2 tillægger de adspurgte forvaltere den nationale ”policy-udvikling” en afgørende betydning for udviklingen af området i de forskellige kommuner. Og set i forhold til Københavns Kommune giver de gennemførte interviews indtryk af, at udviklingen i landets øvrige kommuner i højere grad end i hovedstaden refererer til de institutionelle strukturer på det nationale niveau, herunder puljepolitikken. Der er således flere blandt de adspurgte, som anfører, at København på grund af sin forvaltningsmæssige særstatus og størrelse har haft nogle afgørende anderledes rammebetingelser, både hvad angår problemstillingens omfang og de politiske handlemuligheder på området, hvor de øvrige kommuners tidligere samarbejde med amterne har betydet en større grad af reference til det nationale niveau i udviklingsdynamikken på området:

”Jeg tror, at udviklingen (i kommunerne udenfor hovedstadsområdet, red) grundlæggende har været koblet tættere til ministeriets initiativer, fordi forvaltningen af området (udsatte området, red) tidligere foregik i samarbejde med amterne (...)

(kommunal forvalter)

Selv om flere af de adspurgte, som det fremgår af kapitel 2, tillægger ministeriets puljepolitik en afgørende rolle for finansieringen af især udviklingstiltag og initiativer på området, er der dog ligeledes også en forståelse af, at dette ikke nødvendigvis har betydet en direkte styring af kommunernes praksis på området på detailniveau. Flere af de adspurgte påpeger således, at projekter initieret på baggrund af de nationale puljer ofte ikke indholdsmæssigt er defineret ’ovenfra’, men at det i højere grad handler om, at forvaltningen finder: *’en passende hylde’*, til eksisterende udviklingsideer, et perspektiv der fremkommer i følgende citat,:

”Ofte bruger vi de nationale puljer til at realisere ”skuffeprojekter”, hvor vi så vinkler dem i forhold til de konkrete puljer. Det betyder sjældent,

at vi må gå på kompromis med vores egne ideer, langt oftere at de skærpes, vil jeg sige”.

(Kommunal forvalter på udsatteområdet)

Til gengæld er der også stor enighed blandt de adspurgte om, at man som forvaltning skal passe på med at *”jagte rundt i puljejunglen’*, som en af adspurgte formulerede det, og at en optimal udnyttelse kræver en gennemtænkt strategi for en kommunal forankring af udviklingsprojekterne, herunder hos kommunalpolitikere, hvis de viser sig at være succesfulde, idet:

”Man risikerer at spilde en masse ressourcer og skuffe brugere og ansatte, hvis man ikke tænker langsigtet (...) Det handler i bund og grund om ikke bare at søge penge, fordi man kan, men fordi det kan tilføre området noget ekstraordinært” (Kommunal forvalter)

Grundlæggende er det muligt blandt de adspurgte at identificere en opfattelse af, at puljepolitikken kan ses som et redskab for forvaltningen til at præge den kommunale policyudvikling på området, idet de medfølgende ressourcer ofte er med til at åbne op for en større velvillighed både i forvaltning og i det kommunalpolitiske system. Forsøgsordninger medvirker derfor ifølge flere af de adspurgte ofte til at *’mainstreame’* nye metoder i den kommunale forvaltning, et perspektiv følgende citat fra en af de adspurgte forvaltere illustrerer:

Nogle gange virker forsøgene som en ”dåseåbner”, for det er jo ikke altid, at det kommunale system er i øjenhøjde med den faglige udvikling på området, eller at der kan findes det nødvendige flertal for mere ”alternative” løsninger” (...)

4.8 Opsamling - Kommunernes håndtering af særboligområdet

Som det fremgår af ovenstående analyse, giver en lang række af de karakteristika og udfordringer identificeret i analysen af de københavnske erfaringer med udviklingen af særboligkonceptet udbredt resonans set i forhold til de øvrige kommuners erfaringer på området.

Det er således tydeligt, at det først og fremmest er en afstemning af udbud og efterspørgsel på botilbud til målgruppen, der udgør den primære driver for udviklingen af særboligområdet i kommunerne. Dog giver de adspurgte forvaltere ligeledes udtryk for, at den faglige udvikling og de dominerende fagdiskurser på det socialpolitiske område ligeledes er en vigtig motivationsfaktor for udviklingen af særboligområdet. For de kommuner der ikke i samme grad står overfor samme kvantitative og kvalitative udfordringer i forhold til at håndtere udsatte gruppers boligsituation, tillæg-

ges tilstedeværelsen af specialinstitutioner og dermed kompetente fagligmiljøer en afgørende rolle for udviklingen af området i de respektive kommuner. Kommunerne opfatter i høj grad udviklingen af sær boliger som en integreret del af forvaltningernes samlede tilbud til gruppen af særligt udsatte, herunder som et alternativ til de midlertidige kommunale botilbud. Der er således stor enighed blandt de adspurgte forvaltere om, at sær boligerne både fungerer som boligstrategi for de mest marginaliserede borgere og som en strategi for den gruppe, der har behov for botræning og udslusning, og som på sigt vurderes til at kunne klare sig i en ordinær bolig uden eller med begrænset støtte.

Som erfaringerne fra den københavnske case illustrerer, er den forvaltningsmæssige organisering både på det strategiske og udførende niveau en vigtig faktor for implementeringen og driften af sær boligområdet. Både i København og i de øvrige kommuner vægtes et tæt samarbejde med de almene boligorganisationer som centralt for udviklingen af området, idet mulighederne for udmøntning af sær boliger i et overvejende omfang sker i den almene boligmasse både i kraft af den eksisterende lovgivning (lov om almene boliger) omkring den kommunale anvisningsret, og i kraft at kommunerne i overvejende omfang har udviklet og implementeret sær boliger efter "Skæve Huse" modellen i samarbejde med de almene boligorganisationer. Særligt i Århus og København vægtes traditioner for et formaliseret samarbejde, og man har i København haft gode erfaringer med at sikre dette samarbejde på både det strategiske niveau, herunder i form af det såkaldte 'Samarbejdsorgan', på det driftsmæssige niveau i form af den såkaldte 'Anvisningsgruppe', samt ikke mindst lokalt på afdelingsniveau mellem det kommunale støttepersonale og boligorganisationernes driftspersonale og afdelingsbestyrelser.

Både i København og de øvrige kommuner ses det som et grundlæggende dilemma, hvordan den nødvendige helhedsorientering i både planlægningen og driften af området sikres. Der er således udbredt enighed om, at udsatteområdet som helhed udfordrer den traditionelle målgruppeopdeling, der grundlæggende karakteriserer den kommunale forvaltning på det sociale område, hvilket skaber et behov for en høj grad af koordination. De adspurgte påpeger således, at denne opdeling er med til at skabe en større kompleksitet i forvaltningen af området, hvilket skaber en barriere for en større grad af funktionsorientering i udviklingen af området. Flere af de adspurgte påpeger endvidere, at målgruppen ofte har et overlappende funktionsniveau og behov, men at denne målgruppeorientering fordrer kassetænkning med udgangspunkt i spørgsmålet om diagnoser, frem for mere helhedsorienterede vurderinger af den enkelte borgers bolig og støttebehov.

Der er således grundlæggende stor sammenlignelighed imellem de udfordringer, der blev identificeret i den københavnske visitationspraksis og de øvrige kommuner, hvor visitationen indgår i et samspil mellem de centrale enheder i socialforvaltning-

gerne og i de enkelte særboligheder og altså i praksis præges af stor aktørvariation, og adskilles af visitationen mellem det psykiatriske område og hjemløse- og misbrugsområdet. Dog har man blandt andet i Århus og Odense samlet visitationen til kommunens særboliger på hjemløse- og misbrugsområdet i specialenheder, der varetager en række øvrige opgaver på udsatteområdet, herunder ligeledes den daglige drift af særboligerne. For de mindre kommuner gælder det, at visitationskompetencen er decentraliseret til kommunernes tidligere amtskommunale specialinstitution på området, således at disse både står for den daglige drift af kommunes særboliger og visitationsarbejdet. Generelt fremhæver de adspurgte på linie med de københavnske erfaringer at det er vigtigt og en forudsætning, at medarbejderne fra de enkelte særboligheder deltager i det konkrete visitationsarbejde for at sikre det bedst mulige match mellem beboerne i de enkelte enheder²⁵.

Som det ligeledes fremkommer i analysen af forvaltningen af området i Københavns Kommune, er der blandt de øvrige adspurgte ligeledes en opfattelse af, at udsatteområdet som helhed flyder meget lidt i den kommunalpolitiske virkelighed, hvilket ifølge de adspurgte påvirker mulighederne for at udvikle forvaltning af området. Rammerne og målene for særboligområdet er sjældent forankret på det politiske niveau, hvilket ifølge flere af de adspurgte er en vigtig forudsætning for en hensigtsmæssig udvikling af området. Der er således ingen af de adspurgte kommuner, der arbejder ud fra en udsattepolitik eller strategi forankret i det politiske system. Netop manglende forankring af området på det politiske niveau blev identificeret i den københavnske case som en af de centrale strategiske udfordringer for forvaltningens implementering af særboligkonceptet. Det er således også bemærkelsesværdigt, at man i de kommuner, hvor den politiske opmærksomhed vurderes som højest, herunder Aalborg og Odense, ligeledes i de gennemførte interviews giver udtryk for, at der i centralforvaltningen og det politiske system opleves en åbenhed overfor at gennemføre forandringer i det organisatoriske set-up. Dette muliggør det nødvendige fokus og helhedsorientering, herunder i kraft af en øget specialisering af kommunens forvaltning og det tværsektorielle samarbejde.

Samlet set må det fremhæves, at håndteringen af de forvaltningsmæssige udfordringer i forhold til at sikre en helhedsorientering på området, først og fremmest bæres af skabelsen af koordinerende enheder som led i den strategiske udvikling af kommunernes organisering i relation til udsatteområdet. En udvikling, de adspurgte kommuner giver udtryk for, er kommet på dagsordenen. Der er således gennem de senere år blevet taget en række initiativer til at samle indsatsen, herunder planlægningen og driften af botilbud til udsatte i mere specialiserede enheder. Mange af de adspurgte forvaltere nævner, at generelle omstruktureringer i forbindelse med

25 Dette perspektiv bliver behandlet dybdegående i Trivselsanalysen (jf. Andersen og Flyverbom, 2008)

den nyligt overstående strukturreform og hermed også overdragelsen af de tidligere amtskommunale institutioner og tilbud har været medvirkende til, at man har kunnet udvikle en højere grad af koordinering i det organisatoriske og forvaltningsmæssige set-up på området.

Som det fremgår af kapitel 2, tillægger kommunerne statens puljepolitik en central rolle i forhold til udviklingen af udsatteområdet, hvor der særligt lægges vægt på, at de nationale puljemidler først og fremmest indgår som en vigtig kilde til finansiering af den faglige udvikling på det kommunale niveau. I forlængelse af ovenstående identifikation af manglende kobling mellem udsatteområdet og det kommunalpolitiske system er det således interessant at iagttage, hvordan de gennemførte interviews indikerer, at man fra forvaltningens side ser de nationale puljemidler som løftestang for en opprioritering og mainstreaming af indsatsområder på det kommunale niveau.

5. Konklusion

Det følgende afsnit har til formål at fremhæve de centrale konklusioner, der er fremkommet gennem arbejdet med at besvare rapportens undersøgelsesspørgsmål. Formålet med rapporten har været dels at identificere, hvordan den gældende lovgivning og politikker på udsatteområdet påvirker kommunernes praksis, dels at identificere hvilke udfordringer den kommunale forvaltning oplever i relation til udviklingen af særboliger.

5.1 Den institutionelle kontekst betydning

Det danske forvaltningslandskab er på det sociale område i høj grad præget af decentralisering, hvilket betyder, at det er landets kommuner, der har det primære ansvar for udviklingsindsatsen overfor socialt udsatte, herunder deres boligsituation. Kommunerne er dog ikke igennem den gældende lovgivning forpligtet til at etablere eller udvikle permanente botilbud til målgruppen. Kommunernes ageren på området beror i højere grad på de gældende bestemmelser i Serviceloven, der relaterer sig til kommunernes forpligtelser og ansvar i forhold til leverancen af støtte- og omsorgsfunktioner, herunder §81 og §85. Kommunerne forstår dog i høj grad gruppens boligsituation som en del af deres myndighedsområde, idet de kobler spørgsmålet om udviklingen af permanente boligtilbud til deres lovgivningsmæssige ansvar for at tilbyde og udføre en helhedsorienteret indsats overfor gruppen. Dette betyder i praksis, at de kommunale forvaltninger i vid udstrækning forsøger at skabe særboliger i det omfang, der skønnes at være brug for sådanne tilbud lokalt.

Denne forvaltningsmodel er der grundlæggende stor tilfredshed med, idet den i høj grad giver kommunerne frihed til at afstemme udviklingen af særboliger efter lokale behov. Dog fremhæves det, at den af særboligkonceptet er central én udfordring, idet den manglende lovgivningsmæssige forankring betyder, at udviklingen af særboligområdet risikerer ikke at få den nødvendige fremadrettede prioritering i den kommunale planlægning.

Som analysen viser, oplever kommunerne især, at staten udøver en rammesættende funktion igennem den førte puljepolitikens fokus på bestemte udviklings- og indsatsområder. Puljepolitikken skaber set fra kommunernes perspektiv en mulighedsstruktur, der giver kommunerne adgang til ressourcer, der indgår i den kommunale udvikling af særboligområdet.

Siden starten af 90'erne kan der observeres et stadigt stigende politisk og fagligt pres for at foretage en gennemgribende afinstitutionisering, hvilket har betydet et

øget fokus på de udsattes individuelle rettigheder, ressourcer og behov i policyudviklingen på området. Denne proces kan beskrives som en udvikling, hvor der sker et skift fra et institutions- til et integrationsperspektiv på de udsattes boligsituation.

Her identificeres puljen til 'Forsøg med boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper' som den primære driver for den kommunale udvikling af særboliger og har igennem det seneste årti dannet rammen for statens mest målrettede udviklingsprojekt på særboligområdet. Ordningen har siden dens indførelse betydet, at en lang række kommuner på tværs af størrelse og geografi har gjort sig erfaringer med udviklingen af særboliger til socialt udsatte. Generelt har der i kommunerne været fokus på at etablere de såkaldte 'skæve huse' bebyggelser i samarbejde med lokale almene boligorganisationer.

Alligevel giver de adspurgte kommunale aktører udtryk for, at de hidtidige økonomiske rammer i ordningen ikke tager udgangspunkt i de lokale rammebetingelser. Dette betyder ifølge de adspurgte, at ordningen ikke har givet det fornødne incitament til at udvikle særboliger, idet de oplever, at der eksisterer et mis match mellem etableringsomkostningerne og målgruppens rådighedsbeløb. Dette gør det til en meget svær balance både at sikre målgruppen et rimeligt huslejeniveau og sikre en ordentlig byggestandard samt ikke mindst sikre de økonomiske forudsætninger for den videre drift og vedligeholdelse af boligerne.

Der efterspørges grundlæggende et større fokus omkring boligens funktion i de socialpolitiske udviklingsmål for herigennem at sikre en større grad af helhedsorientering i udviklingen af særboligområdet. De kommunale forvaltninger oplever således, at spørgsmålet om 'boligen' og dermed dens funktion i den samlede indsats ikke er fremtrædende nok i det nuværende policy landskab. Og der er enighed om, at man i for høj grad anskuer boligen som et mål frem for et middel i den vifte af tilbud, socialt udsatte borgere tilbydes i dag.

Inddragelse af bruger- og interessegrupper i udviklingen, planlægningen og driften af særboligområdet er ligeledes en central forvaltningsmæssig udfordring på området i forbindelse med implementeringen af en mere integrativ tilgang til de udsatte gruppers boligsituation. De kommunale forvaltninger giver generelt udtryk for, at der mangler 'know how' og et organisatorisk set-up, der kan håndtere det stigende pres for en større delagtiggørelse af interessegrupper og brugere på området.

Kommunerne giver dog generelt udtryk for, at statens puljepolitik spiller en meget central rolle i forhold udviklingen af særboligområdet som en vigtig kilde til finansiering af den faglige udvikling på det kommunale niveau, hvor de nationale puljemidler ofte er løftestang for en opprioritering og mainstreaming af nye metoder og tilgange på området.

5.2 Udfordringer på det kommunale niveau

På det kommunale niveau afhænger udviklingen af sær boligområdet først og fremmest af specifikke rammebetingelser i den kommunale kontekst, herunder:

- antallet af socialt udsatte
- karakteren af deres behov
- eksisterende indsatser
- botilbud til målgruppen
- organisering og placering af udsatteområdet i den kommunale forvaltning
- traditioner for samarbejde mellem kommunale og private aktører i de enkelte kommuner

For kommunerne består udfordringerne på sær boligområdet først og fremmest i den forvaltningsmæssige organisering af området. Meget få kommuner arbejder med udgangspunkt i en decideret udviklingsstrategi for området. Samtidig er den kommunale forvaltning generelt kendetegnet ved en stor grad af decentralisering og sektoropdeling. Dette er med til at forhøje kompleksiteten i forvaltningen af området. Dette betyder, at ad hoc planlægning er fremtrædende på området, hvor det først og fremmest handler om at afstemme udbud og efterspørgsel i en mangellost. Dette betyder, at det i de kommende år er nødvendigt at have fokus på både de strategiske og organisatoriske rammer for sær boligindsatsen i form af policyudvikling på kommunalt niveau.

I de fleste kommuner vægtes et tæt samarbejde med de almene boligorganisationer som helt centralt for udviklingen af sær boligområdet. Skabelsen af formaliserende samarbejdsrelationer mellem den kommunale forvaltning og de almene boligorganisationer spiller en vigtig rolle, idet det skaber den nødvendige tillid mellem forvaltning og boligudbyder omkring rollefordeling og ansvar i forhold til driften og udviklingen af sær boligkonceptet.

Blandt de kommunale forvaltninger ses det som et grundlæggende dilemma, hvordan den nødvendige helhedsorientering i forvaltningen af sær boligområdet sikres i det daglige. Der er således udbredt enighed om, at sær boligområdet som helhed udfordrer den traditionelle målgruppe og sektoropdeling, der karakteriserer den kommunale forvaltning af området. Dette skaber et behov for et formaliseret samarbejde både internt i den kommunale forvaltning og eksternt i forhold til hospitalsvæsenet, selvejende institutioner, almene boligorganisationer, frivillige organisationer, bruger- og interesseorganisationer samt øvrige private samarbejdspartner for at sikre den nødvendige vidensdeling, koordinering og helhedsorientering på området. Derfor er den forvaltningsmæssige organisering af sær boligområdet på både det strategiske og udførende niveau en vigtig faktor for kvaliteten i implementeringen og driften af sær boliger.

Etablering af koordinerende forvaltningsenheder og en bred inddragelse af aktører i den kommunale kontekst er således en forudsætning for at udvikle en mere helhedsorienteret tilgang i forvaltningen, koordinere og indsamle viden om målgruppens boligbehov, sikre fleksibilitet i visitationsprocessen og den konkrete projektudvikling i forbindelse med implementering og udviklingen af særboliger.

6. Primær og sekundær litteratur:

Andersen, Carina Wedell, Flyverbom, Anna Lilje & Højring, Laura Helene (2008): "En analyse af hjemløsetilbud i København" Kuben Byfornyelse Danmark, 2008.

Andersen, Carina Wedell og Flyverbom Anna Lilje (2008) : "Trivselsanalyse. Udvikling af særboliger – kvalitet og fornyelse. Kuben Byfornyelse Danmark, 2008.

Anker, J., Christensen, I., Romose, T. S., & Stax, T. B. (2002): Kommunal boliganvisning: En analyse af praksis og politik i fire kommuner, Arbejdsrapport. SFI 2002.

Benjaminsen, L, Christensen, Ivan (2007); Hjemløshed i Danmark 2007 – National Kortlægning', SFI, København 2007.

Boligprojektgruppen (2003): Statusnotat. København, 2003.

Boligprojektgruppen (2004): Statusnotat. København, 2004.

Boligprojektgruppen (2005): Statusnotat. København, 2005.

Boligprojektgruppen (2006): Statusnotat. Socialforvaltningen København, 2006.

Brandt, Preben (2004): *Byen og de, der er anderledes*. København: projekt UDENFOR.

Ebsen, F, Henriksen Frank, Rieper Jesper Olaf, (2003): "Hænger det sammen?- Sammenhængen i indsatsen for mennesker med hjemløshed, misbrug og/eller sindslidelse som problem" Forlaget AKF, 2003.

Ebsen, F, 2003: "Samordning, styring og strategier indenfor området" i "Brugerne, de professionelle og forvaltningen". AKF forlaget, 2003.

Fabricius Nina Tilia Gitte, Ramsbøl Hanne og Villadsen Kaspar (2005): "Fra hjemløshed til fastbolig - samarbejde og metoder i arbejdet med hjemløse". Socialministeriet 2005.

Familie-og Arbejdsmarkedsudvalget, referat: 25-2-98, Københavns Kommune, 1998.

Fuglsang, L., & Olsen, P. B. (red.) (2004). *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer, 2. stærkt udvidede udgave.* (2 udg.) Frederiksberg: Roskilde Universitetsforlag.

Hansen, F, Hansen, Henning, Højland, M, Lindstand, J, (2007):"Boliger og botilbud til hjemløse – en kortlægning", CASA 2007.

Højring, Laura Helene (2008): "*Fysisk Teknisk Analyse. Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig*". Kuben Management. København 2008

Mouritzen, Poul Erik (2006): REFORMING LOCAL GOVERNMENT IN DENMARK: HOW AND WHY. Syddansk Universitet, Odense 2006.

KL (2003): 'Kommunestyret i Danmark', KL 2003.

KL (2006A): "Kommunerne i den nye regionale struktur", KL 2006.

KL (2006B): "SKP-ordning for de svageste misbrugere og Hjemløse", KL 2006.

Københavns Kommune, (2000):"Sektorplan for psykisk syge". Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2000.

Københavns Kommune (2001): Tilbud til Psykisk syge i København og Frederiksberg. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Københavns Kommune, 2001.

Københavns Kommune (2002a): "Kommunalt støttede Hjemløsetilbud i København". Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Københavns Kommune, 2002.

Københavns Kommune (2002b): "Fokusevaluering af 94-boformers udslusningsindsats". Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Københavns Kommune, 2002.

Københavns Kommune (2005): "Oplæg om opbygningen af den nye Socialforvaltning", Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, Københavns Kommune, 2005

Lov om almene boliger. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=104993>

Lov om social service. <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=20938&exp=1>

Plan- og Ejendomsdirektoratet, bilag B J.nr. PD 1503, 3. juni 1997, Københavns Kommune, 1997.

Rådet for Socialt Udsatte (2004) :”De Udsatte og Boligen”, Rådet for Socialt Udsatte, 2004.

Rådet for Socialt Udsatte i Odense (2007): 'Forretningsorden'. Rådet for Socialt Udsatte Odense, 2007.

Socialministeriet (2001):”Det fælles ansvar”, Socialministeriet, 2001.

Socialministeriet (2003b): ”Rapport om udmøntning af Pulje til socialt udsatte grupper”. Socialministeriet, 2003.

Socialministeriet (2003C): 'Værdier i socialpolitikken – Essaysamling'. Socialministeriet, 2003.

Socialministeriet (2006A): ”Det fælles ansvar II”. Socialministeriet 2006

Socialministeriet (2006B): ”Vejledning om botilbud m.v. til voksne”, Socialministeriet 2006.

Sørensen, Per Lorang (2001): ”Skæve huse til skæve eksistenser”. Formidlingscentret Storkøbenhavn, 2001.

Internet:

www.udsatte.dk

www.3.kk.dk

www.odense.dk/web/Udsatteraadet

www.social.dk

www.servicestyrelsen.dk

Bilag 1 – Om projektet

Projekt 'Udvikling af særboliger – fra herberg/gaden til egen bolig' er et udviklingsprojekt, der med udgangspunkt i en tværfaglig tilgang og med anvendelse af både primær og sekundær empiri vil bidrage til udviklingen af, hvordan vi i Danmark kan skabe bedre og værdige boligmæssige rammer for hjemløse og andre udsatte. Projektet har fokus på et særligt boligkoncept – særboliger – dvs. permanente boliger med egen indgang, køkken og bad hvor beboerne ydes støtte i hverdagen. Med udgangspunkt i tre baggrundsanalyser af dette boligkoncept udledes en række anbefalinger indenfor tre overordnede områder: boligen, støtten og forvaltningen af særboligområdet.

Dette bilag præsenterer baggrunden for projektet, projektets formål, design og produkter samt projektets gennemførelse.

Projektets baggrund

I 1999 etablerede det daværende Socialministerium forsøgsordningen 'Puljen til forskning med udviklingen af boliger til særligt udsatte grupper' som i 2008 er gjort permanent. Tilskudsordningen giver mulighed for at få tilskud til etablering af anderledes boliger til skæve eksistenser, der blev defineret som hjemløse og andre med en adfærd, der ikke kan rummes i almindelige boligområder.

CASA og Bascon har evalueret 26 af disse bebyggelser i en undersøgelse, der illustrerer, at boligerne er meget forskelligartede, men at der overordnet er tale om et velfungerende koncept. Kuben Management (daværende Kuben Byfornyelse Danmark) evaluerede i 2006 fire bebyggelser med skæve huse i København med fokus på boligerne økonomi og drift. Her blev det konkluderet, at der er behov for en udvikling af boligkonceptet, hvis boligerne driftsmæssigt skal hænge sammen på sigt.

Ingen af disse undersøgelser har haft særligt fokus på, hvordan beboerne oplevede boligerne, herunder hvordan boligerne påvirker deres trivsel og levevilkår. Københavns Kommune havde ønske om at opnå dybere indsigt i, hvordan beboerne trives i de skæve huse såvel som i andre særboliger, som kommunen havde etableret i eksisterende byggeri. Dette var baggrunden for, at Kuben Management og Københavns Kommune i fællesskab søgte Realdania om midler til et udviklingsprojekt.

1.2 Projektets formål, design og produkter

Ambitionen med projektet er at bidrage til udviklingen af, hvordan man som et humanistisk samfund kan skabe gode og værdige boliger til særligt udsatte. Projektets formål har således været at udlede konkrete anbefalinger til diverse aktører involveret i etablering og drift af særboliger.

Projektet blev designet med en tværfaglig tilgang i erkendelsen af, at en bolig naturligvis er en fysisk størrelse der danner base for beboernes hverdagsliv, men en bolig med støtte samtidig bliver en platform for socialt arbejde. Boligen bliver også en konkret måde at organisere et samarbejde på mellem henholdsvis en almen boligorganisation eller anden boligudbyder, kommunen eller en tredje aktør, der yder støtten.

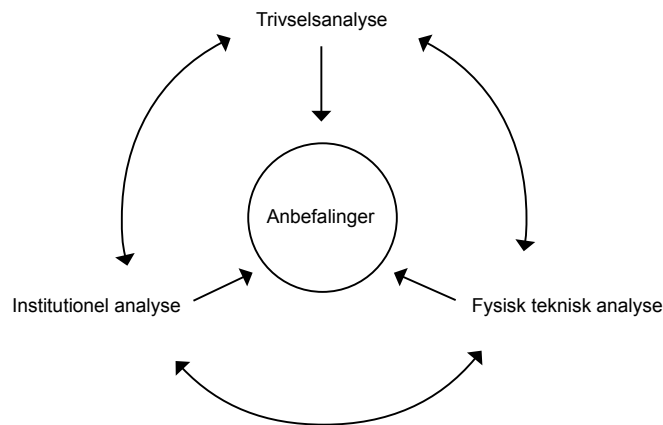
Projektet er således baseret på en tværfaglig og eksplorativ tilgang, hvor projektets problemfelt er angrebet ud fra et helhedssyn med fokus på: beboernes oplevelse af konceptet, de udøvende aktørers oplevelse af arbejdet med at implementere konceptet, de organisatoriske og institutionelle rammer for udviklingen af særboligkonceptet, samt en fysisk teknisk analyse af de bygningsmæssige og arkitektoniske kvaliteter i eksisterende særbolig bebyggelser. Denne forståelse har dannet grundlag for tre baggrundsanalyser:

Institutionel analyse: Den institutionelle analyse identificerer, hvordan lovgivning, politikker og forvaltningspraksis på det socialpolitiske område påvirker kommunernes udvikling af særboliger. Herudover identificeres de udfordringer, den kommunale forvaltning oplever i relation til udviklingen og implementeringen af særboliger. Analysen er baseret på litteraturstudier af eksisterende litteratur, nøgleinformantinterviews og dokumentstudier på både nationalt og kommunalt niveau, herunder et casestudie af Københavns Kommunes praksis på området.

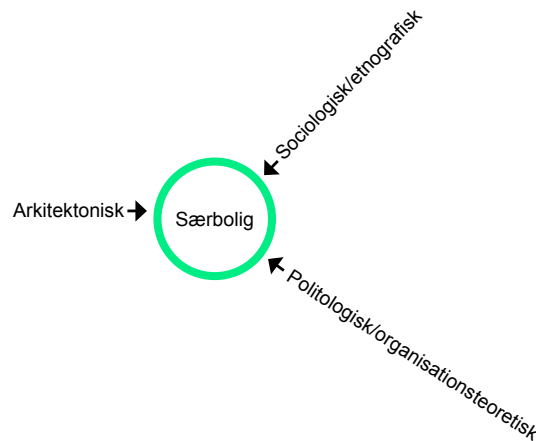
Trivselsanalyse: En empirisk undersøgelse baseret på kvalitative interviews med 23 beboere og 9 ansatte i seks udvalgte bebyggelser med særboliger i København. Analysen undersøger, hvordan særboligen dels som en fysisk bolig dels som en platform for socialt arbejde påvirker beboernes trivsel og livssituation i bred forstand. Fokus er således på samspillet mellem boligen og beboernes hverdagsliv. De forhold, der undersøges, er, hvorledes beboerne opfatter deres bolig, økonomi, sundhed, sociale relationer, det interne naboskab beboerne i særboliger imellem, og hvordan en permanent bolig med lejekontrakt i bred forstand påvirker deres livssituation. Det konkluderes, at særboligkonceptet giver gode muligheder for en markant forbedring af beboernes trivsel og livskvalitet. Det skyldes, at en permanent og individuel bolig med støtte giver gode forudsætninger for, at beboerne kan fastholde boligen og skabe sig et mere roligt liv med selvbestemmelse. Det opleves som en anerkendelse af, at de har samme ret til at få en bolig som alle

andre på trods af deres særlige behov for støtte i hverdagen. Det er imidlertid ikke ligegyldigt, hvordan boligens beskaffenhed er, hvor den er placeret, eller hvordan personalet agerer, og der er således en række forhold, som bør overvejes og tages stilling til i forbindelse med etablering og drift af særboliger.

Fysisk teknisk analyse: I denne rapport belyses sær boligernes fysiske og tekniske forhold med fokus på deres kvalitet som en fysisk ramme for beboernes dagligdag og trivsel. Der tages udgangspunkt i seks konkrete bebyggelser med sær boliger i København. Med udgangspunkt i en diskussion af målgruppernes behov udvikles en optik, der kan anvendes som målestok for, hvorvidt boligerne opfylder beboernes behov. Den sidste del af analysen sætter særligt fokus på de skæve huse. Her trækkes der på en række reference-byggerier fra andre steder i Danmark.



Figur 1: Model over projektteamets tværfaglig optik



Figur 2: Model over relationen mellem de tre baggrundsanalyser og denne rapport

Projektets hovedrapport med anbefalinger

De tre baggrundsanalyser har dannet grundlaget for projektet egentlige resultater – anbefalingerne – der præsenteres i projektets hovedrapport. Hovedrapporten opsummerer resultaterne fra de tre baggrundsanalyser og præsenterer konkrete anbefalinger indenfor tre overordnede områder: boligen, støtten og forvaltningen af området. Der er ikke tale om en drejebog til, hvordan kommuner eller almene boligorganisationer i x antal trin kan etablere særboliger, da en konkret udmøntning af særboliger altid bør tilpasses lokale forhold. Anbefalingerne retter derimod opmærksomhed på en række forhold, der bør tages eksplicit stilling til med henblik på at tilvejebringe de bedst mulige boliger til udsatte.

Anbefalingerne henvender sig til forskellige aktører, og rapporten kan derfor opfattes som et katalog eller opslagsværk, hvor læseren kan fokusere på de temaer, som den enkelte måtte have særlig interesse for. En samlet læsning af rapporten kan imidlertid give læseren en opfattelse af, hvordan særboligkonceptet kan fungere som et helhedsorienteret svar på beboernes boligproblem såvel som deres typisk sammensatte problemkomplekser, der præger deres hverdag.

Baggrundsanalyserne såvel som hovedrapporten med anbefalinger kan downloades følgende steder:

www.kuben.dk

www.kk.dk

www.realdania.dk

1.3 Projektets gennemførelse

Projektet er udført af et tværfagligt team fra Kuben Management i samarbejde med Københavns Kommune. Projektet er finansieret af Realdania og har forløbet over halvandet år fra april 2007 til december 2008.

Projektets styregruppe, der har fulgt arbejdet løbende, har været sammensat af dr.med. Preben Brandt, der har fungeret som formand for styregruppen, Jens Elmelund, direktør i Socialforvaltningen i Københavns Kommune og Marianne Kofoed, projektleder fra Realdania.

Der har ligeledes været tilknyttet et videnspanel, der har været samlet flere gange for at drøfte projektets resultater. Videnspanelet blev nedsat med repræsentanter fra forskellige aktører indenfor udsatteområdet, nærmere bestemt repræsentanter fra:

- BL, Boligselskabernes Landsforening
- AAB, Arbejdernes Andelsboligforening
- FSBbolig
- Velfærdsministeriet
- KL, Kommunernes Landsorganisation
- Københavns Kommunes Socialforvaltning Kirkens Korshærs herberg i Hillerødsgade, København
- Odense Kommunes Socialforvaltning
- Centerbasen, Århus Kommunes Socialforvaltning
- AKF, Anvendt Kommunal Forskning
- Institut for Psykologi ved Københavns Universitet
- SAND
- SUS, Socialt Udviklingscenter
- Askovsgården København
- Skovhusene, Holstebro
- Flydedokken, specialinstitution, Fredericia Kommune
- Saxenhøj, specialinstitution Guldborgsund Kommune
- B+ arkitekter og designere A/S.

