

Det boligsociale beredskab i Københavns Kommune

Fokusundersøgelse 2008

30. september 2008

Indhold:

1. Resumé og anbefalinger	3
2. Om fokusundersøgelsen	7
2.1 Foranalyse og fokus i hovedanalyse	7
2.2 Metode og datakvalitet	9
2.3 Læsevejledning	10
3. Det boligsociale beredskab	10
4. Hvad laver boligrådgiverne?	14
4.1 Konkrete borgersager	14
4.2 Tidsanvendelse	16
4.3 Opgaver	18
5. Borgerne	20
5.1 Hvem er borgerne?	20
5.2 Hvorfor har borgerne brug for hjælp?	21
5.3 Hvordan når borgerne frem til boligrådgiveren?	26
5.4 Varighed	28
6. Oplevet effekt	28
6.1 Oplevet effekt hos boligselskaber	29
6.2 Oplevet effekt i socialcentret	32
7. Faktorer af betydning for oplevet effekt	32
7.1 Boligrådgiverens placering i socialcentret	32
7.2 Stillingsbeskrivelsen og boligrådgiverens vilkår	33
7.3 Arbejdsmetoder	35
7.4 Ændret struktur i den kommunale forvaltning	37
7.5 Samspillet mellem centralforvaltning og socialcentre	37
8. Kontaktpersonordningen	39
9. Succes og muligheder for måling	41
9.1 Foreliggende resultater	41
9.2 Vurdering af succeskriteriet	42
Litteratur	45
Bilag. Vigtige ting for interviewpersonerne at få med i rapporten.	46

1. Resumé og anbefalinger

I 1998 oprettede Københavns Kommune et boligsocialt beredskab, bestående af medarbejdere, der hjælper socialt udsatte borgere med at blive sluset ind i eller bevare en bolig. Udgangspunktet for beredskabet er en aftale med de almene boligselskaber og arbejdet sker i tæt samarbejde med de lokale boligafdelinger via en kontaktpersonordning.

Socialudvalget har ønsket at få gennemført en fokusundersøgelse (jf. FAU 492/2005), som ligger i forlængelse af en fokusundersøgelse fra 2003. Det blev indledningsvist formuleret, at undersøgelsen skulle vurdere såvel borgere som samarbejdspartners oplevelse af effekten af indsatsen, herunder identificere eventuelle behov for justering af ordningen. Derudover skulle undersøgelsen give et billede af hvordan kontaktpersonordningen mellem boligselskaber og socialcentre fungerer efter ændringerne i den kommunale struktur omkring årsskiftet 2005/2006.

For at afklare fokus i undersøgelsen fik Socialforvaltningen gennemført en foranalyse. Den pegede på, at:

- Der mangler overordnet viden om, hvad der karakteriserer de borgere, der gør brug af det boligsociale beredskab – fx hvor mange af dem der er karakteriseret af misbrugsproblemer – og om anledning og baggrundsårsager til behovet for en boligrådgiver
- Effekt er vanskeligt at belyse på en måde, der skelner mellem ordningen i sig selv og andre faktorer af betydning. Dette gælder også oplevet effekt – hvor man risikerer at tillægge fx en boligrådgiverordning for lille eller for stor betydning.

Derfor er der i denne undersøgelse lagt vægt på at skabe større viden om brugerne af ordningen samt på at belyse faktorer, der har betydning for effekt og oplevet effekt, fx med hensyn til arbejdsmetoder. Dette er sket for fremover at have et bedre grundlag for at belyse effekt og oplevet effekt.

Hovedkonklusioner

Fokusundersøgelsen har to hovedkonklusioner. Den ene er, at Københavns Kommunes boligrådgiverordning er en vigtig og betydningsfuld ordning, der redder en mængde borgere fra videre udstødelse. Det har stor betydning for ordningens succes fortsat at fokusere på tre grundelementer i ordningen: det opsøgende arbejde, akut-beredskabet samt placeringen i et socialcenter tæt på sagsbehandlere og andre udgående medarbejdere. I forlængelse heraf kan det nævnes, at Københavns boligrådgiverordning får rosede omtale i SFI's nylige rapport om udsættelse af lejere, jf. litteraturlisten.

Den anden hovedkonklusion er, at boligrådgiverordningen nok kan opfange socialt udsatte borgere i et ekstra sikkerhedsnet og redde dem fra videre udstødelse, men at en beredskabsordning som denne ikke kan ses isoleret fra hverken systemet omkring den eller borgerens øvrige situation. Ligesom et ambulanceberedskab kan redde mennesker i en nødsituation, er boligrådgivernes succes på længere

sigt også afhængig af blandt andet:

- Borgerens ”sociale helbredstilstand” og begivenheder i hans / hendes liv
- Andre offentlige myndigheders samspil med borgeren og deres behandlingstilbud til ham / hende
- De samfundsmæssige og politiske forhold, der har betydning for borgerens sociale helbred – fx de økonomiske vilkår for dårligt socialt fungerende kontanthjælpsmodtagere.

Det betyder, at boligrådgiverne kan afhjælpe krisesituationer og medvirke til korrekt fremadrettet behandling af borgeren, men også at det boligsociale beredskab ikke nødvendigvis kan have en effekt, der rækker ud over den periode, hvor boligrådgiveren er inde i sagen. Det gælder særligt, hvis der ikke er andre, der står klar til at tage over (fx en hjemmevejleder) eller hvis borgeren ikke er modtagelig for indsatsen.

Udvidelsen af ordningen

Beredskabet er udvidet med ti årsværk i forbindelse med den frivillige aftale mellem Københavns Kommune og den almene sektor om nye udlejningsmodeller og ændrede anvisningsregler (BR 711/06). Det er særligt sket på grund af oprettelsen af yderligere 500 særboliger. Oprettelsen af disse er sket i langsommere takt end planlagt, hvilket har givet mulighed for i den forløbne tid at gøre en større indsats for at forebygge sager i stedet for ”kun” at foretage brandslukning. Dette omtales særdeles positivt af samarbejdspartnerne i socialforvaltningen, der også oplever en bedre oplysning af sager, som boligrådgiverne er inde i.

Kommunen skal dog ikke forvente, at den stærkere forebyggende indsats vil betyde en nedgang i antallet af relevante sager for boligrådgiverne i fremtiden. Heller ikke, at der vil være et mindre behov for beredskabet. Fokusundersøgelsen giver det indtryk, at der findes et stort mørketal af personer, der kunne have behov for boligrådgiverens hjælp, men som i dag ikke opfanges. Det kan fx være fordi de ikke åbner breve fra kommunen eller fordi de ikke er synlige for offentlige myndigheder eller for boligselskabet.

Behov for justering af beredskabet?

Undersøgelsen skulle identificere eventuelle behov for at justere boligrådgiverordningen. De væsentligste ønsker til ændringer fra de besøgte boligafdelinger vedrører imidlertid forhold, som er fastsat i lovgivningen eller som det i øvrigt ville være betænkeligt at ændre på i forhold til borgerne. Det gælder særligt tavshedspligten og den enkelte borgers ret til selvbestemmelse.

Der er dog også forhold, der kan arbejdes videre med. Det gælder

- Systematisk opfølgning på socialcentrenes ressourceanvendelse på boligrådgiverordningen. Dette bør i givet fald samordnes med den øvrige ressourcestyring for at undgå at have overdrevent fokus på én ordning i forhold til socialforvaltningens øvrige midler.
- At synliggøre boligrådgivernes tavse viden om, hvad der virker og omsætte denne viden til metoder, der kan afprøves og forbedres på tværs af medarbejdere og socialcentre

- Boligrådgivernes stillingsbeskrivelse, der i højere grad kunne åbne op / beskrive en vigtig funktion med hensyn til lettere, regelmæssig opfølgning på tidligere brugere.

Der er blandede meninger om, hvorvidt det er positivt, at boligrådgiverne generelt ikke har myndighedsopgaver eller mulighed for at tildele enkeltydelser til borgere. Vurderingen er, at dette først og fremmest er en fordel, da det giver boligrådgiveren mulighed for en anderledes kontakt til borgeren, end hvis rådgiveren også har en sagsbehandlerkasket. Derudover gør det, at medarbejderne i socialcentret må arbejde tæt sammen om sagen, hvilket giver mulighed for bedre belysning af sagen samt bedre koordination på tværs af faggrupper om relevante tiltag og aktiviteter i forhold til borgeren. De ulemper, der også er, drejer sig især om forsinkelse i behandlingen af det konkrete problem, borgeren og boligselskabet står med – og deraf følgende frustration for de involverede.

Kontaktpersonordningen

Indtrykket er, at kontaktpersonordningen er en stor hjælp for boligselskaber og forvaltning, men at ordningen også er stærkt afhængig af, at boligselskaber og socialcentre prioriterer opdatering af kontaktpersonlister samt information til nye medarbejdere. Indtrykket er desuden at det er en forbedring, at ordningen i dag er rettet mod ejendomsfunktionærer frem for mod beboere generelt.

En mangel er, at det ikke er defineret tilstrækkeligt klart, hvor opgaven med at arrangere temadage for boligselskabernes kontaktpersoner er placeret, samt hvad formålet med temadagene er. Det anbefales, at:

- Det gøres klart for socialcentrene i hvilket omfang de forventes at arrangere temadage eller –møder for områdets kontaktpersoner samt hvilke typer af arrangementer, der er centralforvaltningens opgave
- Der sker en afklaring af, hvad kontaktpersonerne har interesse og behov for, før der udarbejdes konkrete temaarrangementer og at der skelnes mellem forskellige grupper af kontaktpersoner, idet kontaktpersoner fra små boligselskaber kan forventes at have andre behov end kontaktpersoner fra de store almene boligselskaber.

Måling

Dokumentationen vedrørende boligrådgiverordningen vedrører i dag først og fremmest data for sagsantal og typer, hvor datakvaliteten er meget varierende. Det skyldes at de opgøres ud fra et journaliseringssystem, der ikke er egnet til statistik og det betyder, at data ikke giver klar viden om ordningen. Eksempelvis viser tallene et fald i de seneste år i andelen af anviste borgere, der modtager boligrådgiverstøtte. Det er imidlertid ikke muligt at konkludere ud fra disse data, om der reelt er sket et fald, ligesom årsager til faldet ikke er kendt. Derfor vides det ikke om det er udtryk for en negativ udvikling.

Derudover er der opstillet et succeskriterium for boligrådgiverordningen, som er meget ambitiøst i forhold til borgernes belastningsgrad og derudover må forventes at afspejle en lang række andre

forhold end effekten af boligrådgivernes arbejde. Hverken opgørelsen af sagsantal eller succeskriteriet afdækker omfanget eller kvaliteten af boligrådgivernes arbejde og dokumentationen kan heller ikke anvendes til at justere indsatsen.

Det anbefales at et alternativt succeskriterium eller mål vedrører:

- Effekten / resultatet af *boligrådgivernes* arbejde – snarere end udkommet af andre forhold i klientens liv
- Forhold, der kan anvendes til at justere og forbedre arbejdet (eller organiseringen af det)
- Forhold, som samarbejdspartnerne, forvaltningen og boligrådgiverne efterspørger information om, så kriteriet / målet har interesse for og opleves som relevant af de berørte parter

Ét muligt succeskriterium kunne vedrøre boligafdelingernes oplevelse af det boligsociale beredskab, opgjort systematisk og fordelt på socialcentre. Denne måling kunne give viden til justering af indsatsen og anledning til erfaringsudveksling på tværs af socialcentre. Det er desuden et emne, der allerede efterlyses viden om fra boligrådgiverne selv og deres interne samarbejdspartner.

Det er desuden efterlyst at skabe overblik over de forskellige typer af og projekter med beboerrådgivninger og af grænsefladerne mellem dem og det boligsociale beredskab.

2. Om fokusundersøgelsen

Dette afsnit redegør for undersøgelsens fokus og metode og giver læsevejledning til undersøgelsen.

2.1 Foranalyse og fokus i hovedanalyse

For at afklare, hvor fokus i undersøgelsen skulle lægges, valgte Socialforvaltningen at få gennemført en foranalyse. Denne indebar litteraturstudier angående forskningsresultater på området og gennemgang af et antal borgersager i forvaltningens sagsbehandlingssystem.

Foranalysen indeholdt følgende konklusioner:

- Målgruppen for beredskabet er borgere med høj belastningsgrad og ofte flere sociale vanskeligheder – herunder fx psykisk sygdom, misbrug og / eller sproglige/kulturelle vanskeligheder. Disse vanskeligheder vil typisk være årsag til boligproblemerne og dermed kontakten til boligrådgiveren. Så længe årsagerne varer ved, er der sandsynlighed for boligproblemerne varer ved eller kan genopstå. Samtidig kan opnåelse af / fastholdelse i bolig være en vigtig faktor i at undgå yderligere marginalisering.
- Erfaringerne fra studier i udland og indland viser, at der i denne målgruppe ikke skal forventes effekt af mindre indsatser på grund af belastningsgraden og kompleksiteten i borgerens problemer. Effekt opnås i højere grad ved en indsats, der inddrager flere forskellige instanser og angriber forskellige vinkler af borgerens problemer samtidig eller i en hensigtsmæssig rækkefølge. Samtidig kan en sådan indsats på tværs af fx forvaltninger være praktisk vanskelig at gennemføre. Derfor kan et boligsocialt beredskab forventes at have stor eller endda afgørende betydning for at opnå en positiv udvikling eller undgå yderligere udstødelse af en borger. Samtidig bør der ikke sættes urealistiske forventninger til effekten af netop boligrådgivernes arbejde, da effekten skal ses i sammenhæng med kommunens øvrige indsats.
- Det indledende litteraturstudie viser en opblomstring af forskning og undersøgelser i de senere år i årsager til hjemløshed samt forebyggelse af hjemløshed for bestemte grupper af borgere. Derimod er årsager og strategier mht. personer, der har en bolig, men er i risiko for at miste den, endnu underbelyst. Herudover skelnes der i forskning og undersøgelser mellem forskellige grupper af hjemløse eller udsatte, idet forskellige rodårsager betyder behov for forskellige indsatser. Der er derimod ganske lidt forskning i opsøgende, midlertidige funktioner som boligrådgivernes.
- Boligrådgiverne er placeret i kommunens socialcentre, hvilket giver mulighed for tæt samarbejde med kommunale sagsbehandlere samt med ejendomsfunktionærer i lokalområdet. De spænder imidlertid bredt i deres arbejde – idet de både har at gøre med indslusning af

hjemløse og med fastholdelse af borgere i egen bolig. Hertil kommer, at problemerne kan have meget forskellig karakter (fra konflikt på grund af larmende børn til angste borgere, der ikke forstår at vedligeholde lejligheden) og at årsagerne kan være yderst forskellige (fra sproglige/kulturelle misforståelser over psykisk sygdom til misbrugsproblematikker). I analysen blev det foreslået at belyse styrker og svagheder ved den strukturelle placering og brede opgaveprofil, herunder muligheder for at afhjælpe evt. svagheder.

- Blandt medarbejdere på det sociale område er der ganske store forskelle på, hvad der menes at have effekt på en målgruppe som denne – og på hvilke metoder medarbejderne anvender i praksis. Det gør det vanskeligt at vurdere effekt – hvad er en given effekt en effekt *af*? For boligrådgiverne foreligger en vejledning med en overordnet beskrivelse af opgaver ved hhv. indslusningssager og fastholdelsessager (husordensproblemer), men der foreligger ikke materiale om anbefalede eller faktisk anvendte metoder.
- Statistisk er der forholdsvis lidt viden om faktiske og potentielle brugere af beredskabet. Eksisterende data beskriver karakteristika for et boligområde samt antallet af sager snarere end brugerne af ordningen. Det betyder, at hvis der opleves eller ses en effekt, ved man reelt ikke *om* det er en effekt – for hvad er udgangspunktet? Ligeledes, hvis beredskabet ét år oplever bedre effekter end et andet år – skyldes det da indsatsen eller har det at gøre med hvilke brugere de har modtaget?
- Kommunens aktuelle succeskriterium for indsatsen er at 95 % af de hjulpede brugere skal være i egen bolig et år efter indsatsen. Dette er ambitiøst set i forhold til målgruppens belastningsgrad og antallet af medarbejdere. Da et succeskriterium gerne skal medvirke til at forbedre en indsats, blev det foreslået at vurdere kriteriets ordlyd og funktion som led i fokusundersøgelsen.

Som følge af foranalysens konklusioner valgte Socialforvaltningen i hovedanalysen at sætte fokus på:

- Beskrivelse og kortlægning af de borgere, der modtager støtte fra det boligsociale beredskab for at forbedre betingelserne for fremtidige vurderinger af effekt og oplevet effekt.
- Kortlægning af boligrådgivernes faktiske aktiviteter og metoder, herunder litteraturstudier med hensyn til metoder.
- Analyse og vurdering af det opstillede resultatmål for ordningen
- Vurdering af indsatsen og anbefalinger til evt. justering.
- Samarbejdsparters oplevelse af effekten af ordningen

Hertil kommer dataanalyse i forlængelse af tidligere fokusundersøgelse af det boligsociale beredskab (herunder vurdering af datakvaliteten). For så vidt angår borgere er fokus lagt på kortlægning snarere end på konkrete borgeres oplevelse af effekt.

Såvel foranalyse som fokusundersøgelse er gennemført af konsulentfirmaet *Anobi – fra strategi til handling* i perioden februar – juli 2008.

2.2 Metode og datakvalitet

Fokusundersøgelsen fra 2003 og datagennemgangen i foranalysen gav indtryk af, at der ikke nødvendigvis kunne skabes et dækkende billede af boligrådgivernes sager og brugere ud fra kommunens IT-systemer. Derfor er der i hovedanalysen lagt vægt på at belyse relevante problemstillinger fra flere forskellige vinkler og med forskellige metoder. Det gælder særligt angående de borgere, der er brugere af ordningen.

Valgte metoder og tilgange

Følgende metoder er konkret anvendt:

- Udtræk af data fra kommunens journalsystem, herunder sammenholdning med data fra undersøgelsen i 2003 og kritisk vurdering af datakvalitet.
- Gennemgang af 122 boligrådgiversager i kommunens sagsbehandlingssystem med henblik på:
 - At opnå viden om forskellige typer af sagsforløb
 - Registrering af oplysninger vedr. årsager til behovet for bistand, hvordan sagen er nået frem til boligrådgiveren samt social situation i øvrigt.
- Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunens boligrådgivere om brugere, opgaver og metoder
- Interview med:
 - Boligrådgivere fra forskellige områder (3 enkelt- og 2 gruppeinterview)
 - Lokalcenterchef og voksenteamchef i et lokalcenter
 - Samarbejdsparter i et voksenteam (enkeltperson og gruppe)
 - Ejendomsfunktionærer i to boligselskaber

Med disse forskellige metoder er det søgt at skabe et så dækkende billede af ordningen som muligt inden for undersøgelsens rammer.

Disse metoder skal samlet give et billede af ordningens funktion, idet det dog bemærkes, at:

- De aktuelle opgørelser af antallet af sager, deres varighed mv. sker ud fra Socialforvaltningens journalsystem, der imidlertid ikke er lavet med statistikopgørelse for øje og derfor ikke er velegnet til opgørelse af data på tværs af sager. Data om sagstyper opgøres eksempelvis ud fra et fritekstfelt, hvilket indebærer væsentlige fejlkilder. Journalsystemet erstattes snart af et nyt.
- I sagsbehandlingssystemet blev det valgt at gennemgå sager fra januar – marts 2007 for at se, om der var oplysninger om klientens situation et år senere. Dette har imidlertid givet et skævt udvalg på grund af forskellige registreringspraksis. Da notater (jf. notatpligten) ofte sker i papirform snarere end elektronisk, var der i en vis del af sagerne ikke tilstrækkelige notater til at belyse borgerens situation. Opdelingen af Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen betyder desuden, at man som placeret i SOF ikke har adgang til BIF's information om borgeren, hvorfor det i mange tilfælde ikke muligt at finde de ønskede oplysninger.
- Spørgeskemaundersøgelsen har givet 14 svar fra de 19 personer, der var ansat som

boligrådgivere. Én af disse besvarelser dækkede dog et helt socialcenter, hvor der aktuelt ikke var boligrådgivere og hvor andre medarbejdere havde sat sig sammen om at beskrive deres dækning af det boligsociale beredskab. Én boligrådgiver havde desuden på forhånd oplyst at være bortrejst i den relevante uge.

- I interview med samarbejdsparter om oplevet effekt er der fokuseret på *faktorer* af betydning for oplevet effekt snarere end på at give et generelt billede af oplevet effekt. Et eksempel på en faktor der er vurderet til at have betydning for effekt er boligrådgivernes placering i socialcentret.

2.3 Læsevejledning

I afsnit 3 findes først en introduktion til det boligsociale beredskab, derunder data om antallet af boligrådgiverstillinger og om et af udgangspunkterne for aftalen om det boligsociale beredskab, nemlig de anviste boliger.

Derefter, i afsnit 4, beskrives boligrådgivernes funktion i praksis, både med hensyn til konkrete borgersager og mere generelle funktioner. Der er gennemført en spørgeskemaundersøgelse med hensyn til rådgivernes brug af arbejdstiden og af bestemte, konkrete aktiviteter.

Afsnit 5 omhandler de borgere, der modtager hjælp fra boligrådgiverne. Først findes en beskrivelse af hvad der karakteriserer disse borgere, derefter en gennemgang af årsager og anledninger til at de har fået behov for hjælp.

Afsnit 6 omhandler oplevet effekt hos dels besøgte boligafdelinger, dels samarbejdsparter i det besøgte socialcenter. I afsnit 7 ses nærmere på faktorer, der kan have betydning for, om der opleves effekt.

Afsnit 8 vedrører kontaktpersonordningen, mens afsnit 9 sluttelig indeholder en vurdering af det eksisterende succeskriterium for boligrådgiverordningen.

Med hensyn til konklusion henvises til afsnit 1, resumé og anbefalinger.

I bilag findes en liste over ting, det var vigtigt for interviewpersonerne at få med i undersøgelsen. Listen er redigeret med hensyn til gentagelser og forståelighed, og er sammensat ud fra dels skriftlige, dels mundtlige tilbagemeldinger.

3. Det boligsociale beredskab

I 1998 oprettede Københavns Kommune et boligsocialt beredskab på 15 årsværk. Det skete som led i dels en ny boliganvisning, dels omstillingsplanen for hjemløseområdet. Beredskabet skal hjælpe til at integrere socialt udsatte borgere i de almene boligområder og yder støtte til dem, når de flytter i

egen lejlighed og ved husordenssager, hvor de risikerer at miste lejligheden.

Kommunen samarbejder med boligorganisationerne om beredskabet, hvis omdrejningspunkt er det lokale samarbejde mellem boligafdelinger og socialcenter. En kontaktpersonordning sikrer, at både boligafdeling og socialcenter ved, hvem de skal kontakte frem for at skulle bruge tid på at finde rette person.

Målepunkterne for det boligsociale beredskab er fastholdelse i egen bolig og at der ydes en hurtig indsats.

Det boligsociale beredskabs medarbejdere kaldes boligrådgivere og indgår i voksenteamet i socialcentrene sammen med sagsbehandlere, støtte-kontaktpersoner m.fl. Ledelsesmæssigt hører boligrådgiverne dermed til socialcentrene. På tværs af socialcentrene hører det boligsociale område – herunder boliganvisningen - under Mål- og Rammekontoret for Misbrug og Bolig, som derfor også har koordinerende opgaver i forhold til boligrådgiverne.

I december 2006 blev det vedtaget at udvide beredskabet med ti årsværk i forbindelse med indgåelsen af en aftale med boligorganisationerne om nye udlejningsmodeller og ændrede anvisningsregler. Da blev det også besluttet at indføre 500 nye særboliger.

Boligrådgiverne kan have lidt forskellige roller afhængigt af behovet i det enkelte socialcenter, men tager sig særligt af tre typer af sager:

- Fastholdelse i bolig
- Udslusning fra fx hjemløseinstitution / indslusning i egen bolig
- Rådgivning

Da der er tale om en beredskabsfunktion, er intentionen, at der skal være tale om en midlertidig indsats. I første omgang var målet, at den enkelte indsats maksimalt skulle vare seks uger – dette blev siden udvidet til tre måneder. Da der er tale om en beredskabsfunktion, arbejdes der i praksis også med ”andre sociale sager”, som normalt ville høre under en anden medarbejder, men hvor det er boligrådgiveren, der netop i situationen har bedst mulighed for at rykke ud.

Tabel 1 viser fordelingen i 2002 og 2007.

Tabel 1. Boligrådgiverstillinger i socialcentrene, 2002 og 2007

Socialcenter (2002: Lokalcenter)	Boligrådgiverstillinger	
	2002	2007
Indre by	½	1
Christianshavn	½	
Sundby Nord	1	5
Sundby Syd	1	
Amagerbro	1	
Vesterbro	½	2,5

Kongens Enghave	1	
Valby	1	2
Brønshøj-Husum	2	4
Vanløse	1	
Bispebjerg	2	4
Indre Nørrebro	1	4
Ydre Nørrebro	1	
Østerbro	½	2,5
Ryvang	1	
Københavns Kommune i alt	15	25

Kilde: "Boligrådgiverne i Københavns Kommune" (2004) samt Socialforvaltningen.

I samme periode har de almene boligselskaber stillet hver tredje ledige lejlighed til rådighed for kommunens boliganvisning. Tabellen nedenfor viser antallet af lejligheder, der blev stillet til rådighed.

Tabel 2. Boliger stillet til rådighed for Københavns Kommune af de almene afdelinger (fra 2004 inklusiv ungdomsboliger og fra 2007 inklusiv nye typer af særboliger).

1998 – 2002		2003 – 2007	
År	Boliger til rådighed	År	Boliger til rådighed
1998	1.164	2003	1.346
1999	1.357	2004	1.593
2000	1.288	2005	1.678
2001	1.171	2006	1.695
2002	1.234	2007	1.448
I alt	6.034	I alt	7.760

Kilde: "Boligrådgiverne i Københavns Kommune" (2004) samt Socialforvaltningens journalsystem.

Som det ses, har boligselskaberne stillet godt 1.700 flere lejligheder til rådighed i anden periode end i første periode. Kommunen har imidlertid også returneret flere lejligheder i anden periode end i første – fx fordi huslejen har været for høj for de borgere, der stod for at få lejlighed via boliganvisningen. Tabel 3 viser det antal borgere, der rent faktisk fik anvist en bolig i 1998 – 2007.

Tabel 3. Anviste borgere.

1998 – 2002		2003 – 2007	
År	Anviste borgere	År	Anviste borgere
1998	1.184	2003	1.346
1999	1.342	2004	1.511
2000	1.420	2005	1.456
2001	1.230	2006	1.452

2002	1.175	2007	1.299
I alt	6.351	I alt	7.064

Kilde: "Boligrådgiverne i Københavns Kommune" (2004) samt Socialforvaltningen

Som det ses, er der sket en stigning i antallet af borgere, der får anvist en bolig. Det samme gælder antallet af boligrådgiversager; som det vil fremgå af afsnit 4.1. var der 2.576 sager med borgere, der fik boligrådgiverbistand i første periode, mens tallet er steget til 3.679 sager i anden periode.

Alligevel viser Socialforvaltningens tal ikke, at flere anviste borgere får hjælp fra boligrådgiveren. Som det ses af tabel 4, er procentdelen af anviste borgere med boligrådgiverstøtte faktisk faldet i de senere år efter at have været oppe på 28 % i 2003.

Om dette er udtryk for et reelt fald er dog svært at sige. Det skyldes, at journalsystemet – som disse tal er trukket fra – er designet til journalisering, ikke til statistik. En konsekvens heraf er, at sager trækkes ud fra de it-mæssige registreringsdatoer snarere end datoer, der har betydning i sagsforløbet.

Hvis der er tale om et reelt fald, kan det ikke konkluderes, at dette nødvendigvis er en negativ udvikling. Dels kan det være mere ressourcestærke borgere, der er anvist i de seneste år. Dels kan der tilfældigt have været flere borgere, der ikke selv har været interesseret i at få hjælp. Begge forhold kan have gjort, at udvidelsen af aktiviteten har rettet sig mod andre grupper af borgere, der måske har større behov for hjælp. Undersøgelsen har ikke i øvrigt givet anledning til at konkludere om der er sket et fald eller hvad årsager hertil i så fald kan være.

Tabel 4. Anviste borgere, der også har modtaget boligrådgiverstøtte.

Kilde: Boligrådgiverne i Københavns Kommune (2004) samt Socialforvaltningen.

1998 – 2002		2003 – 2007	
År	% af anviste borgere	År	% af anviste borgere
1998	-	2003	28 %
1999	15 %	2004	27 %
2000	23 %	2005	24 %
2001	26 %	2006	21 %
2002	-	2007	20 %

En opgørelse over anviste borgere fra hjemløseinstitutioner, der har fået boligrådgiverstøtte viser samme udvikling: Først en stigning i løbet af første periode af det boligsociale beredskab, derefter et fald i anden periode.

Igen giver data ikke mulighed for at konkludere, at der rent faktisk er sket et fald (og før da en stigning), fordi data er udtrukket fra et it-system, der ikke er designet til statistik. Ligeledes har undersøgelsen heller ikke her på andre måder givet anledning til at konkludere, at der er sket en negativ udvikling.

Tabel 5. Anviste borgere fra en hjemløseinstitution, der har modtaget boligrådgiverstøtte.
Kilde: Boligrådgiverne i Københavns Kommune (2004) samt Socialforvaltningen.

1998 – 2002		2003 – 2007	
År	% af anviste fra § 94	År	% af anviste fra § 94
1998	-	2003	39 %
1999	9 %	2004	36 %
2000	23 %	2005	26 %
2001	36 %	2006	23 %
2002	-	2007	25 %

Om tabel 4 og 5 kan det dermed sammenfattende siges, at der muligvis er sket et fald i andelen af anviste borgere, der får hjælp fra en boligrådgiver, *men* at det ikke vides, om dette fald reelt er sket eller om det er udtryk for en negativ udvikling.

4. Hvad laver boligrådgiverne?

Boligrådgivernes arbejde retter sig dels mod konkrete borgere (personer med boligproblemer og disses naboer), dels mod ejendomsfunktionærene i boligselskaberne. Et fundament for arbejdet er rollen som kontaktperson i forhold til boligselskaberne – dette giver ejendomsfunktionærene en direkte indgang til forvaltningen, mens boligrådgiverne omvendt ved hvem de skal gå til i boligafdelingen, når de støder på borgere med boligproblemer.

Konkrete borgersager beskrives i det følgende med hensyn til antallet af sager og sagstyper ud fra data i Socialforvaltningens journalsystem. De øvrige opgaver kan ikke opgøres på samme vis; derfor følger et afsnit om boligrådgivernes tidsanvendelse samt deres opgaver og aktiviteter.

4.1 Konkrete borgersager

Socialforvaltningen har tradition for at registrere den del af boligrådgivernes arbejde, der vedrører konkrete borgersager.

En ”sag” vedrører et forløb med flere aktiviteter i forhold til en borger, der ikke er anonym i forhold til boligrådgiverens samarbejdspartner i kommunen. Der kan være flere sager for samme borger, fx hvis borgeren i februar får hjælp fra boligrådgiveren med hensyn til husleje problemer og seks måneder senere vender tilbage med et nyt problem. I den situation kan der være oprettet to sager for samme borger. Hvis der derimod løbende har været kontakt mellem borgeren og boligrådgiveren, ville der typisk være registreret én sag.

Antallet af sager kan derfor ikke sige noget om, hvilke sager der fylder mest i boligrådgivernes arbejde, men det kan give et indblik i hvilke typer af problemer, de især hjælper borgere med.

I den nuværende vejledning om det boligsociale beredskab skelnes mellem følgende borgerrettede sagstyper eller forløb:

- Indslusning: At hjælpe en borger fra hjemløshed eller institutionsophold til en tilværelse i bolig.
- Fastholdelse: At hjælpe en borger med at undgå udsættelse på grund af huslejerestance, misligholdelse eller konflikter i boligområdet.
- Rådgivning
- Andet (eller opgørelse af sager i journalsystemet: anden social sag)

Hertil kommer de nye særboliger, som er under oprettelse.

Da en sammenligning med tidligere fokusundersøgelser indgik i opdraget for undersøgelsen, er sagsantal og typer opgjort i tabel 6. Det bemærkes dog, at journalsystemet rummer væsentlige fejkilder, idet systemet er designet til journalisering, ikke til statistiske opgørelser. Det har konsekvenser for opgørelsen af sager, da særligt oplysninger om sagstype ikke er pålidelige.

Tabel 6. Sager fordelt på sagstyper og IT-mæssigt aktiveringsår.

	1999 – 2002		2003 – 2007	
	Antal	Fordeling	Antal	Fordeling
Indslusning	792	31 %	1151	31 %
Husorden	492	19 %	577	16 %
Rådgivning	644	25 %	779	21 %
Andre sociale sager	375	15 %	636	17 %
Uoplyst	273	11 %	536	15 %
I alt	2576	100 %	3679	100 %

Kilde: Socialforvaltningens journalsystem. Da opgørelsesmetoden fra 2003 ikke kendes, er der ikke direkte sammenlignelighed til 2003-rapporten. Én person kan haft have flere sager.

Antallet af registrerede sager per år er steget fra 644 i første periode til 735 i anden periode. I begge perioder har der været flest sager, der drejede sig om indslusning og at næstflest sager har drejet sig om rådgivning – en særdeles bred betegnelse, der kan dække over mange forskellige typer af sager. I 11-15 % af boligrådgiversagerne var der ikke data angående sagstype.

I praksis kan endnu en sagstype være relevant, nemlig genhusning af borgere, der ikke kan blive i den nuværende bolig. Årsager til genhusning kan være:

- At borgeren er placeret i en uhensigtsmæssig bolig – fx hvis en stor børnefamilie er placeret i en lille og lydt lejlighed med naboer til alle sider.
- Konflikter, som det ikke lykkes at løse – fx på grund af uhensigtsmæssig adfærd fra begge parter side eller vedholdende uhensigtsmæssig adfærd fra en af parterne.
- At borgeren ikke selv ønsker eller kan holde ud at blive boende det nuværende sted – fx på

grund af konflikter, der opleves som større af borgeren end af andre parter.

- Uenighed mellem borgeren og boligselskabet om bopælens stand eller om tiltag til at forbedre boligens stand - fx uenighed om hvorvidt der er skimmelsvamp i en lejlighed
- At denne bopæl er kendt af ”uheldige” bekendtskaber af borgeren, der vil holde op med at komme til området, når det er kendt, at borgeren er flyttet.

Genhusning indgår ikke i vejledning mv. som en sagstype, hvilket kan give anledning til en vis usikkerhed blandt boligrådgiverne med hensyn til om det er ”legalt” at hjælpe en borger fra en bolig til en anden. Derfor foreslås det at tage stilling til dette fra centralt hold og præcisere det i vejledning eller lignende.

4.2 Tidsanvendelse

Antallet af sager siger som nævnt ikke noget om, hvordan boligrådgiverne bruger deres tid og kræfter. Der kan være stor forskel på, hvor stor en indsats sagerne kræver og hvor lang tid de varer. Derfor er boligrådgiverne i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at oplyse fordelingen af de sager, hvori de foretog sig noget i uge 16. Kategorierne er her lidt anderledes end i journalsystemet (jf. tabellerne i afsnit 4.1), da spørgeskemaet var søgt tilpasset til boligrådgivernes hverdag.

Tabel 7. Sagstyperne for uge 16-sagerne. Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt boligrådgivere.

Sagstype	Antal	Fordeling
Indslusning	33	21 %
Fastholdelse	63	40 %
Fastholdelse, der er ændret til genhusning	8	5 %
Særboliger (nye typer)	6	4 %
Bekymring for borgeren	25	16 %
Rådgivning i øvrigt	12	8 %
Andet	27	17 %
I alt	174*	100 % af 158 sager*

* En sag har kunnet placeres ved flere svartyper. Fx har en sag kunnet vedrøre både indslusning og særboliger.

Oplysninger for én uge kan naturligvis ikke give et dækkende billede af, hvor boligrådgiverne generelt bruger deres energi, men spørgeskemaer og interview giver samlet set det billede, at sager om fastholdelse fylder langt mere end man får indtryk af fra journalsystemet. Det kan skyldes at der er tale om tungere sager eller at det er sager, hvor der over tid er brug for boligrådgiverens hjælp i flere omgange. Dertil kommer sager, hvor en ejendomsfunktionær, pårørende eller andre har udtrykt bekymring for en borger, som boligrådgiverne søger at opspore og/eller hjælpe.

En forudsætning for at finde og løse konkrete borgersager er boligrådgiverens rolle som kontaktperson i forhold til boligselskaberne. Vedligeholdelse af netværk og generel rådgivning af ejendomsfunktionærer sker nogle gange i forbindelse med en konkret borgersag, men kræver også

en løbende indsats fra boligrådgiverens side.

For at belyse, hvordan boligrådgiverne anvender arbejdstiden er de i spørgeskemaundersøgelsen blevet spurgt om fordelingen på aktiviteter i uge 16, jf. tabellen nedenfor.

Tabel 8. Boligrådgivernes anvendelse af arbejdstiden i uge 16. Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen.

Aktivitet	Samlet %	Variation *
Generel rådgivning af / kontakt til boligselskaber eller kontaktpersoner (som ikke drejer sig om en konkret sag)	8 %	½ - 10 timer
Konkrete borgersager / henvendelser (herunder møder med klienter og samarbejdsparter, læsning af journal mv.)	53 %	0 – 26 timer**
Transport (fx mellem kontor og borgere)	11 %	1 – 15 timer
Ventetid / spildtid – fx i telefonen i forhold til kontaktpersoner eller aftaler, der ikke overholdes	6 %	¾ - 5 timer
Ting, der ikke direkte havde med borgersager eller boligselskaber at gøre (ex: kurser, dette spørgeskema)	14 %	0 – 15 timer
Andet, der ikke er dækket ovenfor	9 %	1 – 8 timer
I alt	100 %	

* Undersøgelsen blev foretaget i uge 16, hvor fredag var en fridag (Store Bededag)

** En medarbejder opgiver at ugen har været usædvanlig på grund af kursus samt opgaver af mere overordnet karakter.

Det fremgår, at fokus er på de konkrete sager – også da kategorierne transport samt ventetid / spildtid ifølge interviewene oftest vil have sammenhæng med konkrete borgersager. Kategorierne transport samt ventetid / spildtid afspejler for det første at boligrådgiverne har mange samarbejdsparter og derfor kan bruge megen tid på at komme i kontakt med sagsbehandlere mv., fx i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. For det andet, at mange af brugerne er stærkt socialt belastede og derfor kan have svært ved at overholde aftaler. For det tredje kan socialcentrenes placering give meget transporttid for udgående medarbejdere – fx på Amager, hvor boligrådgiveren kan få lejlighed til at cykle 10 km frem og tilbage til en aftale i Ørestaden.

Sagsflow

I spørgeskemaundersøgelsen er der desuden spurgt til, hvor mange konkrete sager den enkelte boligrådgiver havde liggende ”i bunken” ved ugens start og ugens udgang – herunder, hvor mange nye sager eller henvendelser, der kom til og hvor mange boligrådgiveren foretog sig noget konkret i.

Tabel 9. Boligrådgivernes sager og sagsflow i uge 16.

	Gennemsnit	Variation
Borgersager ved ugens start	21	5 – 42
Nye sager / henvendelser i ugens løb	6	2 – 16
Sager ved ugens udgang	20	6 – 45

Sager, hvor rådgiveren foretog konkrete handlinger i ugens løb	12	0* - 23
--	----	---------

* En medarbejder bemærker at ugen har været optaget af kursus samt generelle aktiviteter.

Tabellen kan lede til den tanke, at boligrådgiverne har foretaget sig noget konkret i ret få sager i uge 16 i forhold til hvor mange sager, der lå ”i bunken”. Der er imidlertid gode grunde til, at boligrådgiverne ikke har foretaget sig noget i alle sager. For det første har de en beredskabsfunktion. Den betyder, at selvom rådgiveren har planlagt at foretage sig noget i én sag, kan det være nødvendigt at omprioritere og i stedet rykke ud i en anden sag. For det andet er der sager, hvor boligrådgiveren venter på at borgeren bliver udskrevet fra behandling eller lignende.

Under alle omstændigheder afspejler tallene, at der er stor forskel på sagsantal og flow fra uge til uge. Derudover afspejler de, at sagerne kan være meget forskellige. I nogle sager vil der være brug for en ret lille indsats, for eksempel rådgivning. Andre sager kan kræve en meget stor og intensiv indsats fra boligrådgiveren, fx på grund af koordination med mange andre parter i det offentlige.

4.3 Opgaver

Beskrivelsen af boligrådgivernes opgaver i vejledning og publikationer tager udgangspunkt i sagstyper, fx indslusning eller fastholdelse. Det er praktisk for den enkelte borger eller ejendomsfunktionær, der gerne vil orientere sig om ordningen.

Set fra boligrådgiverside er der dog mange af opgaverne eller aktiviteterne, der går igen mellem de forskellige sagstyper – fx at skabe kontakt til borgeren og at koordinere med samarbejdsparter i socialcentret.

For boligrådgiveren består opgaverne reelt i følgende:

- At skabe og vedligeholde netværk i boligselskaber og hos andre samarbejdsparter
- At være tilgængelig og til rådighed for samarbejdsparter, der har brug for hjælp eller rådgivning i konkrete sager
- At skabe kontakt til og arbejde med konkrete borgere:
 - At finde vedkommende
 - At skabe indledende kontakt (som forudsætning for overhovedet at nå videre til at skabe tillid)
 - At skabe en relation til borgeren, hvor denne har tillid til boligrådgiveren
 - At motivere klienten til at benytte boligrådgiverens service / overbevise klienten om, at boligrådgiveren kan hjælpe og om at borgeren har brug for denne hjælp
- At samarbejde med fx ansatte i boligselskabet, naboer mv. for at opnå information uden at kompromittere borgeren
- At vurdere sagen og mulige løsninger i samarbejde med borgeren, med kolleger, med boligselskabet og med andre samarbejdsparter
- At skabe opbakning til konkrete løsninger – fx hos sagsbehandlere og gennemføre dem

- At overdrage sagen eller afslutte den.

Ordet ”løsninger” kan her dække over både det enkle og det meget komplicerede – hvilket kan ses i afsnit 5 om borgerne.

Af de nævnte opgaver har boligrådgivere i interview nævnt nogle som ofte mere tidskrævende end andre. Det gælder for det første opgaven med at finde en borger – hvad enten det er første gang, boligrådgiveren skal i kontakt med vedkommende eller det drejer sig om senere møder i sagen. En boligrådgiver kalder det rollen som ”social detektiv”. For det andet gælder det samarbejdet med andre parter, især når boligrådgiveren skal finde relevante sagsbehandlere i andre dele af kommunen eller hos andre offentlige myndigheder – og skal nå igennem til dem. For det tredje kan transport som nævnt kræve tid, særligt de steder, hvor der er langt fra socialcentret til yderområder.

I spørgeskemaundersøgelsen blev boligrådgiverne bedt om at angive, hvor ofte de havde foretaget bestemte konkrete aktiviteter, fx detektivarbejde for at finde borgeren. Tabel 10 viser antallet af sager, hvor de enkelte aktiviteter havde været benyttet. Det ses, at rådgivning af borgeren er den aktivitet, der oftest går igen i sagerne, fulgt af ”detektivarbejde” og koordination i socialcentret.

Tabel 10. Anvendte aktiviteter og metoder i uge 16.

Antal ”uge 16-sager”, hvor boligrådgiveren har anvendt....	Angivet som relevant (muligt at angive samme sag flere steder)	
	Antal sager	% af alle 158 sager
Konkret rådgivning af borgeren	59	37 %
Detektivarbejde for at finde borgeren	41	26 %
Koordination i lokalcentret (herunder drøftelse af støtte til borgeren)	32	20 %
Inddragelse af andre professionelle (rengøringsfirmaer, konfliktmæglere mv.)	30	19 %
Kontakt til andre i / under Københavns Kommune	29	18 %
Relationsarbejde for at opnå tillid fra og kontakt til borgeren	25	16 %
Motivation af klienten til at modtage hjælp / acceptere et bestemt forslag	23	15 %
Rådgivning af boligselskabet / kontaktpersoner	23	15 %
Konkret praktisk hjælp i boligen	18	11 %
Kontakt til offentlige myndigheder uden for kommunen	12	8 %
Rådgivning af naboer / pårørende / bistandsværge / advokat	10	6 %
Hjælp til boliganvisning (fx genhusning)	8	5 %

* En sag har kunnet placeres ved flere svartyper. Fx har en sag både kunnet indebære konkret rådgivning og detektivarbejde.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen blandt boligrådgivere.

Oversigten understreger også betydningen af samarbejdet med andre parter – hvad enten det er i socialcentret, i boligafdelingen, i forhold til private firmaer eller andre offentlige myndigheder. Vejledning og publikation kan give indtryk af, at boligrådgiveren selv udfører alle opgaver i forhold til borgeren – i virkeligheden er boligrådgiveren ofte koordinator og igangsætter på mange parter aktiviteter omkring borgeren.

5. Borgerne

Når boligrådgiverordningens funktion tidligere er blevet beskrevet, er der typisk sat fokus på antallet af sager samt sagstyper. Borgerne, der har haft behov for bistand har været beskrevet med hensyn til køn og alder, mens det har været vanskeligere at belyse deres sociale baggrund. I nærværende fokusundersøgelse er det prioriteret at se nærmere på, hvad der karakteriserer borgerne.

Dette afsnit beskriver borgerne, der har anvendt boligrådgiverens støtte med hensyn til:

- 1) Hvem er borgerne?
- 2) Hvorfor har borgerne brug for hjælp?
- 3) Hvordan er borgerne nået frem til boligrådgiveren?

5.1 Hvem er borgerne?

Borgerne er i det følgende søgt kortlagt ved hjælp af data fra forskellige kilder: Journalsystemet, sagsbehandlingssystemet, spørgeskemaundersøgelsen blandt boligrådgivere samt interviewene. Det følgende giver en beskrivelse på tværs af sager af dels borgerne, dels baggrunden for at boligrådgiversagen er opstået.

Årsagerne til at en borger har brug for en boligrådgivers hjælp kan findes på mange niveauer – fra økonomiske konjunkturer over velfærdsydelseernes fordeling til den enkeltes sociale kompetencer. I fokusundersøgelsen er der set på *anledningen* til behovet og *umiddelbar vurdering af bagvedliggende årsager*.

Køn og alder

Data fra socialforvaltningens journalsystem viser, at der både i perioden 1999 – 2002 og 2003 – 2007 har været 42 % kvinder og 58 % mænd, der fik støtte af en boligrådgiver. Aldersfordelingen er og så nogenlunde ens, idet gennemsnitsalderen blandt brugerne dog er steget svagt fra 42 til 44 år. Tabellen nedenfor viser fordelingen på aldersgrupper:

Tabel 11. Aldersfordeling for sager, der er registreret i journalsystemet.

Aldersgruppe*	1999 – 2002		2003 – 2007	
	Antal	%	Antal	%
0-24 år	174	7 %	294	8 %
25 – 34 år	643	25 %	747	20 %

35-44 år	726	28 %	971	26 %
45 – 54 år	531	21 %	869	24 %
55 – 64 år	326	13 %	593	16 %
65-74 år	120	5 %	151	4 %
75 år og derover	56	2 %	54	1 %
I alt	2576	100 %	3679	100 %

* Det bemærkes, at aldersplaceringen kan være usikker for personer, der er født i udlandet.

Kilde: Socialforvaltningens journalsystem.

Hvad levede de af?

Ved gennemgangen af et udvalg af sager i sagsbehandlingssystemet, fremgik borgerens indkomstgrundlag i mange af sagerne. Langt størstedelen levede af kontanthjælp eller førtidspension. De resterende manglede der data for (15 %) eller de levede af løn / anden egenindkomst (fx arv), SU, efterløn eller alderspension (14 %).

Tabel 12. Indkomstgrundlag for borgerne i gennemgangen af et udvalg af sager.

Indkomst	Total	Fordeling
Kontanthjælp	48	39 %
Førtidspension	33	27 %
Folkepension	4	3 %
Dagpenge	4	3 %
Sygedagpenge	1	1 %
Efterløn	2	2 %
SU	3	2 %
Egen indkomst	9	7 %
<i>Ingen data</i>	18	15 %
Hovedtotal	122	100 %

Kilde: Socialforvaltningens sagsbehandlingssystem.

En del af borgerne på kontanthjælp var i færd med at søge om førtidspension, fx som resultat af boligrådgiverens hjælp.

5.2 Hvorfor har borgerne brug for hjælp?

Når en borger har behov for boligrådgiverhjælp, er der en konkret anledning. En konkret anledning kan fx være, at ejendomsfunktionæren af andre årsager har været i kontakt med borgeren og har opdaget, at lejligheden var slemt misligholdt. I ganske få tilfælde er den konkrete anledning ikke udtryk for egentlige sociale problemer.

I langt de fleste tilfælde vil anledningen dog være udtryk for massive problemer. Misligholdelsen fra før kunne fx skyldes, at borgeren taber sin nøgle på grund af alvorlige alkoholproblemer – og derfor smadrer døren til lejligheden. Ligeså kan brand i en lejlighed være anledning til en boligrådgiversag, mens begyndende demens er den bagvedliggende årsag til branden.

I det følgende skelnes mellem anledningen til behovet for hjælp og de bagvedliggende årsager til det behov.

Anledningen til behovet for en boligrådgivers hjælp

En række typiske anledninger til boligrådgiverstøtte fremgik dels af interview, dels gennemgangen af sager:

- Konflikter med naboerne
- Skader på lejligheden, fx brand eller fugt.
- At borgerne har været indlagt og hospitalet konstaterer, at lejligheden er sundhedsskadelig
- Aparte adfærd, der eventuelt er skræmmende eller generende for omgivelserne
- At borgeren er kommet ud af et misbrug og derfor har brug for at etablere sig under nye forhold
- At ejendomsfunktionæren, sagsbehandlere eller familie bliver bekymrede for borgeren, fx fordi de ikke har set vedkommende i et stykke tid
- At et barn er flyttet hjem til borgeren og dette enten giver problemer eller betyder at boligen ikke er tilstrækkelig
- At borgeren vender hjem fra en periode i udlandet og derfor ikke har en bolig
- At borgerne har mistet sine nøgler gentagne gange
- At borgeren mangler bohave og har brug for råd eller hjælp til at skaffe sig noget
- At borgeren er angst for at være i den nuværende bolig

Ved gennemgangen af sager blev det forsøgt at føre statistik over hyppigheden af anledninger. Der var imidlertid ikke tilstrækkelige oplysninger om netop boligrådgiverstøtten i for stort et antal af sager. Derfor blev der opstillet to lister over typiske anledninger til boligrådgiverstøtte og denne indgik i spørgeskemaet til boligrådgiverne. Den første – vist i tabel 13 – vedrører den konkrete anledninger som fx misligholdelse eller manglende huslejebetaling. Den anden – vist i tabel 14 - vedrører ”anledningen bag anledningen” – fx den afbrudte behandling, der er anledning til misligholdelsen. Her er en glidende overgang til egentlige årsager til borgerens situation. Disse er søgt indkredset i tabel 15 om træk ved borgeren eller boligrådgiversagen.

Konkrete anledninger

Boligrådgiverne blev i spørgeskemaet spurgt til antallet af ”uge 16-sager”, hvor borgeren eller boligsituationen var karakteriseret af støj, misligholdelse, aparte adfærd mv. Dette drejer sig om sagstyperne husorden, rådgivning samt andre sociale sager.

Manglende betaling af husleje kan i statistikker – fx i SFI’s rapport om udsættelse af lejere – se ud til at være den væsentligste grund til, at lejere kommer i fare for at miste boligen. Boligrådgivere har dog i interview peget på, at manglende huslejebetaling nogle gange bruges som en mulighed for at udsætte en borger – da det er væsentligt lettere at opnå en udsættelse på grund af manglende husleje end på grund af misligholdelse. Derfor viser statistikkerne ikke nødvendigvis den reelle årsag til

udsættelsen, men snarere anledningen.

Misligholdelse indgik lige så tit – faktisk lidt oftere – i uge 16-sagerne som manglende huslejebetaling. En tredjedel af alle sagerne var karakteriseret af et af disse to træk.

I en femtedel af sagerne indgik støj og aparte adfærd, der dog ikke var truende. Endelig indgik voldelig eller truende adfærd i 12 % af uge 16-sagerne og i enkelte tilfælde fik borgeren ubehagelige gæster – som også kan være ubehagelige at opleve for naboerne.

Dette peger på, at mens økonomiske besværligheder kan være årsag til boligproblemerne i mange tilfælde, kan denne forklaring ikke stå alene – mange af borgerne har også andre problemer, der er brug for at tage hånd om og som kan være årsagen til deres placering i offentlig forsørgelse.

Tabel 13. Træk ved borgeren eller boligsituationen.

Antal af "uge 16-sagerne", hvor følgende optræder	Angivet som relevant	
	Antal sager*	% af alle 158 sager
Misligholdelse af boligen eller omgivelserne	57	36 %
Manglende betaling af husleje	49	31 %
Støj, der generer omgivelserne	36	23 %
Adfærd / ydre, der er aparte, men ikke truende over for omgivelserne	33	21 %
Voldelig eller truende adfærd i forhold til naboer / ejendomsfunktionærer / andre	19	12 %
"Ubehagelige gæster", fordi borgeren fx har narkogæld eller bliver udnyttet af andre	8	5 %
I alt	202	

* Det har været muligt at angive flere svarmuligheder for én sag. Det bemærkes, at de nævnte forhold først og fremmest vedrører husordenssager, rådgivning samt andre sociale sager.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen.

Generelle anledninger til behovet for boligrådgiverhjælp

Mere generelt orienterede anledninger er vist i tabel 14, som også giver resultater fra spørgeskemaet til boligrådgiverne. I ca. en tredjedel af sagerne fra uge 16 var anledningen til sagen, at borgeren er blevet boliganvist eller er ved at blive indsluset i bolig fra fx et herberg. Den næstmest typiske anledning er, at borgeren har behov for behandling, men ikke er motiveret for den. Dette kan give behov for en boligrådgiver, fordi borgeren uden behandling har en uhensigtsmæssig adfærd i forhold til omgivelserne, misligholder boligen eller ikke betaler husleje.

De næste to, typiske anledninger drejer sig om borgere, hvis liv har undergået en forandring, der gør at den støtte de ellers modtager fra det offentlige, ikke længere dækker deres behov – eller som har fået behov for støtte som noget helt nyt.

Ved den først nævnte anledning – boliganvisning eller udslusning – er hjælp fra kommunen en

anledning til boligrådgiverbistand. Ved de tre følgende anledninger vil det være vanskeligt at pege på ting, det offentlige kunne have gjort anderledes inden for de givne regler for at hindre, at borgeren landede i den situation, der giver grund til boligrådgiverstøtte. De allersidste tre anledninger drejer sig imidlertid om situationer, hvor det offentlige – hvad enten det er kommunen, regionen eller staten – enten har svigtet eller hvor borgeren venter så længe på den rette bistand, at han/hun får brug for hjælp fra boligrådgiveren. Eksempler på det kan være:

- At borgeren har behov for at flytte i en bolig, hvor der er plejepersonale eller lignende, men der internt i kommunen er strid om hvilken type bolig han / hun skal i – idet vedkommende falder inden for flere kategorier, fx som handicappet misbruger
- At BIF og SOF har forskelligt syn på, hvilken økonomisk bistand borgeren har ret til og han / hun derfor ikke har nogen indkomst. Et sådant problem forstærkes, hvis borgeren ikke forstår kommunens struktur eller ikke har ressourcer til at løbe forvaltningerne på dørene.
- At det offentlige ikke har fulgt op på, at en borger er holdt op med at tage nødvendig psykiatrisk medicin.

Her udgør boligrådgiverne et vigtigt sikkerhedsnet, også fordi de er en indgang for ejendomsfunktionærerne til kommunen – en let måde at kontakte kommunen på og gøre opmærksom på, at en borger har problemer. Det bemærkes, at det er vanskeligt at pege på andre enkle måder, kommunen kan undgå disse sager på end en opsøgende funktion som boligrådgivernes. Dels kan ansvaret ligge hos en anden offentlig instans, dels kan det være vanskeligt at placere et ansvar i de tilfælde, hvor mange offentlige instanser er indblandet.

Tabel 14. Anledning til behovet for boligrådgiver hjælp.

Antal af "Uge 16-sagerne", hvor boligrådgiverens indtryk er at følgende er årsag til, at der er opstået en boligrådgiversag	Angivet som relevant	
	Antal sager	Andel af alle 158 sager
Boliganvisning / udlusning	42	27 %
Borgeren har brug for behandling, men er ikke motiveret	31	20 %
Ændringer i situationen hos en borger, der ellers får støtte fra det offentlige, svarende til sit behov	22	14 %
Nyopstået behov for offentlig støtte hos en borger, der normalt ikke har støttebehov	12	8 %
Borgeren har afbrudt en nødvendig psykiatrisk behandling og der er ikke fulgt op på dette fra det offentlige	12	8 %
Borgeren er "landet mellem to stole" eller blevet "glemt" i det offentlige	11	7 %
Langvarig sagsbehandlingstid på fast tilbud eller uenighed i det offentlige om "placering" af borgeren	4	3 %
I alt	134*	

* Det har været muligt at angive flere svarmuligheder for én sag. Der kan dog også være andre årsager til boligrådgiversagen, hvorfor ikke alle sager har været dækket ind i spørgeskemaet.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen.

Bagvedliggende årsager til behovet for hjælp

Interview og gennemlæsning af sager peger på følgende hyppige årsager til behovet for hjælp:

- Psykisk sygdom
- Misbrug
- Kommunikationsvanskeligheder på grund af dårlige sprogkunderskaber, dårlige sociale færdigheder eller fysisk sygdom
- Kulturelle vanskeligheder

Igen var det desværre ikke muligt at skabe en opgørelse af hyppigheden heraf, da der ikke fandtes tilstrækkelige oplysninger om netop disse forhold i sagsbehandlingssystemet.

I spørgeskemaet til boligrådgiverne er de derfor bedt om at angive antallet af sager, hvor de har indtryk af, at eksempelvis psykisk sygdom eller misbrug gør sig gældende. I nogle tilfælde vil boligrådgiveren have sikker viden herom, enten fra borgeren selv eller fra samarbejdsparter; i andre tilfælde er der tale om et gæt. Formålet med tabellen er at give et *indtryk* af borgerne og hvordan de fremstår over for boligrådgiveren og andre omkring dem.

Det ses at halvdelen af borgerne i uge 16-sagerne vurderes at have psykisk sygdom og / eller dårlige sociale kompetencer, at mere end en tredjedel havde dårlige evne til at styre deres økonomi eller var præget af misbrug. Knap en tredjedel havde dårlige sproglige kompetencer, mens en femtedel vurderedes at have behov for hjælp og pleje i hverdagen.

Tabel 15. Bagvedliggende årsager til behovet for en boligrådgiver.

Antal "uge 16-sager", hvor boligrådgiveren havde indtryk af, at borgeren i centrum var karakteriseret af...	Angivet som relevant	
	Antal sager* **	% af alle 158 sager
Psykisk sygdom	78	49 %
Dårlige sociale kompetencer	78	49 %
Dårlige evner til at styre økonomi	65	41 %
Misbrug af alkohol / stoffer / medicin	59	37 %
Dårlige sproglige kompetencer	46	29 %
Dårlige kulturelle kompetencer	33	21 %
Behov for hjælp / pleje i hverdagen	32	20 %
Fysisk handicap eller alvorlig fysisk sygdom	28	18 %
Ingen af ovenstående (men har givet anledning til en sag)	13	8 %
I alt	432	

* Det har været muligt at angive flere svarmuligheder for én sag.

**Nogle boligrådgivere har på enkelte spørgsmål angivet spørgsmålstegn.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen.

Disse forhold vil naturligt have betydning for hvor langt boligrådgiveren kan komme i forhold til at få en længerevarende effekt af arbejdet. Hvis borgerens problemer med sociale kompetencer eller med at forstå det danske sprog – herunder breve fra boligselskab og socialforvaltning – ikke bliver løst, vil der være væsentlig risiko for, at problemerne opstår igen.

Det illustreres også af, at boligrådgiverne i en tredjedel af sagerne vurderer, at borgeren igen i fremtiden vil få behov for assistance fra det boligsociale beredskab¹. Det kan skyldes, at der ikke er fundet en løsning på de bagvedliggende problemer, der var årsag til boligproblemet. Det kan være vanskeligt at finde en passende løsning, der kan være lang ventetid eller løsningen kan være dyr i forhold til den forventede effekt.

En anden årsag kan være, at borgeren ikke er motiveret for en varig løsning, er vanskelig at fastholde eller har tendens til at rage uklar med de personer fra det offentlige, der skal hjælpe ham / hende.

Det ovenstående understreger hvor vigtigt det er at have realistiske forventninger til effekten af boligrådgivernes arbejde. Hvis de bagvedliggende problemerne ikke løses, må man forvente, at borgerens boligproblemer fortsætter. Succeskriterierne for boligrådgivernes arbejde må tage hensyn til alvorligheden af borgernes problemer samt indsatsens midlertidige karakter.

5.3 Hvordan når borgerne frem til boligrådgiveren?

Oprindelig henvendelse i uge 16-sagerne

Boligrådgiverne er i spørgeskemaet spurgt om, hvorfra den oprindelige henvendelse er kommet i ”uge 16-sagerne”. Henvendelser kan dels ske direkte til boligrådgiveren – fx på grund af kontaktpersonordningen – dels nå frem til boligrådgiveren gennem kolleger i kommunen.

Tabel 16. Oprindelig henvendelse i sagen.

Den oprindelige henvendelse i uge 16-sagerne kom fra...	Angivet som relevant	
	Antal sager*	% af alle 158 sager*
Boligselskabet	79	50 %
Andre i SOF (herunder voksenteam, rådgivningscenter, mv.)	40	25 %
Fogedretten	30	19 %
Borgeren henvendte sig selv direkte	19	12 %
BIF eller SUF	13	8 %
Naboer, pårørende, bistandsværge, advokat o.l. henvendte sig direkte	11	7 %

¹ Spørgsmålet lød: ”I hvor mange af ”Uge 16-sagerne” vurderer du, at der er høj sandsynlighed for, at der bliver brug for en boligrådgiver igen?”

Jeg / en anden boligrådgiver fulgte selv op på en borger, jeg / vi havde haft at gøre med før	11	7 %
Hospital eller DPC [distriktspsykiatrisk center]	10	6 %
Politi / Kriminalforsorgen	3	2 %
Andet / ved ikke	1	1 %

* der er i en række tilfælde angivet flere svar

Kilde: Spørgeskemaundersøgelsen.

Boligselskaberne har klart henvist flest sager, mens kollegerne i socialcentret og andre steder i socialforvaltningen også har gjort opmærksom på mange sager. Fogedretten giver naturligt anledning til sager, men mere overraskende virker det, at en række borgere henvender sig selv for at få hjælp hos boligrådgiverne. Der kan være tale om borgere, der kender medarbejderne fra før.

Flere kan have brug for en boligrådgiver

Borgerne i tabel 16 er nået frem til en boligrådgiver, fordi de selv har haft ressourcer til at opsøge denne eller fordi nogen i deres omgivelser har lagt mærke til dem – negativt eller positivt. De har været synlige hvor de bor eller i deres omgang med myndighederne og er blevet defineret som personer med behov for hjælp. Derfor er de sendt videre til en boligrådgiver eller denne er blevet gjort opmærksom på borgeren, fx af boliganvisningen.

Det er altså sandsynligvis endnu flere borgere, der har brug for hjælp fra en boligrådgiver eller lignende – eller som kan have brug for hjælp tidligere end de har fået det. Det gælder særligt borgere, der ikke åbner de breve, de modtager, herunder breve fra boligselskabet eller kommunen. I de gennemlæste sager kan årsager hertil fx være, at borgeren:

- Ser brevene, men ikke læser dem – på grund af
 - manglende evne til at overskue sin situation og / eller økonomi
 - manglende evne til at læse brevene – på grund af sprogvanskeligheder eller analfabetisme / funktionel analfabetisme
 - psykiske problemer eller sygdomme
- Ikke ser brevene – da de forsvinder i mængden af ting i en rodet lejlighed
- Ikke modtager brevene – fx på grund af forkert adresse, skiftende opholdssteder, indlæggelse eller fængsling.

Dette er fremgået dels af interview, dels af de gennemgåede sager.

Derfor skal det ikke forventes, at behovet for boligrådgiverstøtte bliver mindre i fremtiden. Det bemærkes, at det i SFI's nylige rapport om udsættelse af bolig anbefales netop en udvidelse af kommunernes opsøgende arbejde, særligt med hensyn til at gå tidligt ind i denne type sager (Christensen og Nielsen 2008: 24). Hvis Københavns Kommune ønsker at styrke det opsøgende arbejde yderligere, kunne det overvejes at anvende boligrådgiverne til dette arbejde. I SFI-rapporten nævnes specifikt, at mange af de enlige mænd, der udsættes af deres bolig, har ikke fået boligstøtte, selvom de var berettigede til det. Disse ville muligvis have været bedre stillet, hvis de havde fået assistance fra det offentlige tidligere. Det kunne derfor overvejes at gennemgå sager og lade

boligrådgiverne kontakte økonomisk dårligt stillede borgere uden boligstøtte for at gøre dem opmærksom på muligheden og dermed forebygge huslejerestance.

Boligrådgiverne arbejder i dag ud fra konkrete henvendelser fra samarbejdsparter eller i forhold til borgere, de selv kender i forvejen. Alle sammen personer, som ”nogen” er blevet opmærksom på. Både boligrådgivere og SFI’s rapport gør imidlertid opmærksom på, at der er borgere, som bliver udsat af bolig, men som burde kunne identificeres og hjælpes, inden deres situation bliver så alvorlig. Det kunne overvejes at gennemføre en struktureret indsats for at identificere disse borgere og lade boligrådgiverne opsøge dem. Dette ville alene kunne ske ved at gennemgå borgersager, idet det i sagens natur ikke er muligt at udtrække data om fx borgere der ikke reagerer på forvaltningens breve.

5.4 Varighed

Boligrådgiveren har til opgave at udfylde en midlertidig rolle over for den enkelte borger, hvilket i første omgang blev defineret som 6 uger, senere tre måneder. Det har været vanskeligt at opfylde de tidsmæssige mål, da de forudsætter, at problemerne enten er løst eller at andre kan tage over efter boligrådgiveren. I en række sager er det ikke tilfældet.. Derudover findes der sager, hvor en begrænset, men mere langstrakt inddragelse kan være relevant.

I tidligere rapporter er varigheden af forløbene opgjort; siden er der kommet langt bedre muligheder for at vurdere datakvaliteten, idet oplysningerne i journalsystemet lettere kan sammenholdes med oplysninger i sagsbehandlingssystemet. Sammenholdningen viser, at datoerne i statistikken er udtryk for it-mæssig oprettelse snarere end egentlige datoer i sagsforløbet; journalsystemet er simpelthen ikke gearet til denne form for dataudtræk. Derfor er der i denne rapport ikke opgjort data for varigheden, idet disse vurderes ikke at være valide.

6. Oplevet effekt

Effekten af det boligsociale beredskab er særdeles vanskelig at undersøge, fordi der er tale om en midlertidig, begrænset indsats i situationer, hvor mange andre forhold spiller ind. Dertil kommer, at statistiske undersøgelser af effekten kræver data, som ikke er til rådighed aktuelt.

En anden mulighed er at undersøge ”oplevet effekt”, som da også er et væsentligt punkt i opdraget til denne undersøgelse. Her spørger man i stedet interessenterne selv om deres oplevelse af fx beredskabets (positive eller negative) effekt. Det gør, at man baserer sig på subjektive vurderinger og bliver afhængig af dels den enkeltes vurderinger og tolkninger, dels af hvor stor viden den enkelte har om fx et borgerforløb. Dels om hvad der sker før og efter vedkommendes egen indblanding, dels om hvad andre har gjort eller ikke gjort i forløbet. Det gør det vigtigt at høre forskellige interessenter og at søge at gå bag om den enkeltes udsagn.

Inden for denne undersøgelses rammer har der ikke været mulighed for en egentlig afdækning af, i hvor høj grad de vigtigste af boligrådgivernes mange samarbejdsparter oplever effekt af beredskabet. Derfor har fokus i de gennemførte interview i høj grad været på *faktorer* af betydning for oplevet effekt, for at forbedre muligheden for at drage mere generelle konklusioner.

Boligrådgiverne har i deres arbejde at gøre med både en meget *bred vifte* af brugere og samarbejdsparter og et stort *antal* af personer. Det gælder blandt andet:

- Borgere – dels dem, der selv har behov for hjælp til fastholdelse/ indslusning, dels disses naboer, pårørende, venner og bekendte,
- Boligselskaberne, herunder ejendomsfunktionærer (og for AAB's vedkommende formænd) i de enkelte afdelinger
- Kolleger og samarbejdsparter i Socialforvaltningen
 - I socialcentret: Voksenteamet (som de selv er placeret i), Service-Modtagelse teamet (herunder modtagelsen), børnefamilieteamet, teknisk-administrativt team samt ledere
 - Handicapcentre og rådgivningscentre
 - Centralforvaltningen:
 - Mål- og Rammekontoret for Misbrug og Bolig, herunder boliganvisningen
 - Den socialpsykiatriske visitation til botilbud
- Samarbejdsparter i kommunen i øvrigt, særligt
 - Beskæftigelses- og integrationsforvaltningen (især Ydelsesservice)
 - Sundheds- og Omsorgsforvaltningen
- Psykiatrien - distrikpsykiatriske centre og opsøgende psykiaritteam samt psykiatriske afdelinger
- Hospitalssektoren i øvrigt (ved udskrivning af patienter)
- Kriminalforsorgen, særligt Københavns Fængsler og Københavnsafdelingen af Kriminalforsorgen i Frihed (tilsyn med prøveløsladte og betinget dømte).

Blandt disse mange samarbejdsparter er der talt med to grupper – dels samarbejdsparter i et socialcenter (over flere interview), dels ejendomsfunktionærer i to boligafdelinger.

6.1 Oplevet effekt hos boligselskaber

Interviewene har givet indtryk af glæde for boligrådgiverordningen og dens medarbejdere og for at der er behov for ordningen. Ejendomsfunktionærer kan have en fornemmelse af, hvilke borgere, der er boliganvist (fx fordi nogle af dem selv oplyser det) og de interviewede mener, at langt de fleste ikke giver problemer. De få, der gør, giver til gengæld nogle gange *mange* problemer. Her opleves boligrådgiveren som en hjælp til fx:

- At følge op på konkrete personer, fx hvis en medicinkrævende borger ikke har fulgt sin behandling
- At afklare, om der er grund til at være bekymret for en lejer, ejendomsfunktionæren ikke kan komme i kontakt med. Her kan boligrådgiveren også hjælpe til at skabe kontakt til lejeren,

hvad enten denne er i lejligheden eller fx er indlagt

- At få en hurtig indgang til socialcentret og til den relevante sagsbehandler – og i forlængelse af det, en hurtigere og smidigere sagsbehandling, fordi boligrådgiveren bidrager til at sagen bliver bedre oplyst og også kan skubbe på til en hurtigere løsning
- At være en mellemmand i forhold til en lejer, ejendomsfunktionæren har haft konflikter med. Her kan boligrådgiveren fungere som en ”neutral” person, som lejeren ikke reagerer så voldsomt på.

En ejendomsfunktionær siger:

” Det fungerer rigtigt godt, vi har kontakt stort set hver uge, det er NN og YY – især N. Når en beboer har smadret sin hoveddør, når der er snavset og uhygiejnisk, når vi ikke ved, hvad vi skal gøre, når vi ikke har lovlig adgang. Ældre beboere, der ikke kan finde ud af at klare sig selv, nogle går og er måske ved at få det rigtigt dårligt. Det er meget med uhygiejniske forhold.

Samarbejdet går begge veje – både at ejendomsfunktionæren får hjælp af boligrådgiveren og at boligrådgiveren får hjælp af ejendomsfunktionæren. Og forskellen kan mærkes, hvis der mangler en boligrådgiver i en periode:

” Før N fungerede det af lort, der kom en boligsocial rådgiver, som vi blev introduceret til, så var vedkommende der i 4-6 måneder, vores kontakt forsvandt, så ringede vi til socialcentret og blev omstillet og omstillet. Jeg er spændt på, hvis han holder op, om det er personen eller om det er en struktur, man har opbygget. Hvis han holder op, tror jeg, det er hårdt. Så er jeg spændt på, om det fungerer. Jeg ved ikke om der kommer nogen nye eller hvordan de bliver bakket op, også med afløsere.”

Der er dog også blevet udtrykt frustration over tre forhold.

For det første, frustration over at en boligrådgiverordning ikke kan dække det behov, der er for opbakning om og til de svageste – på mere permanent basis end den midlertidige indsats, der ligger i beredskabsordningen.

” Jeg synes bare, at der kunne komme nogen og se til de stakler. De går rundt i deres... De har fået en lejlighed, du skulle se den. Hvis de fik lidt hjælp og der var lidt hyggeligt for dem. Så faldt de måske mere til ro.”

I et meget belastet område kan en rådgiverordning heller ikke veje op for oplevelsen af at have en meget høj koncentration af belastede beboere:

” [Afdelingen her] er en af de mest belastede. De kan benytte sig af hver tredje ledige lejlighed og de benytter sig af det, for vores er rimeligt billige lejligheder. Det er ikke som *Afdeling X*, der henviser de ikke nogen. Denne afdeling benytter de fuldt ud.”

Til dette skal det bemærkes, at kommunen i 2007 i alt sendte 116 ud af 1.357 boliger retur til boligselskaberne; der er altså kun 9% af boligerne, der ikke benyttes af kommunen. Oplevelsen er imidlertid, at der er en højere social belastning i afdelingerne med billige lejligheder:

” Det bliver en skraldespand for sociale problemer. Der er en opgang herovre, hvor der lige er

kommet to ind fra Sundholm med to ugers mellemrum. Så er der måske en fra Skt. Hans på den anden side. Det er fint, de er søde, men så indimellem flipper den ene ud og samtidig kommer ham fra Sundholm fuld hjem og skider på trappen. Det er ikke rart for de andre. Det bliver for meget, når det bliver for koncentreret. Der er også folk, der sætter ild til lejligheden. Een har gjort det tre gange – han sætter gryder over med fritureolie og går ind og sover på sofaen. Det er de andre trætte af, de er bange for at sove i deres lejligheder, og så flytter de. Det synes jeg kommunen skulle tænke over på sigt.

Det er oplyst i Socialforvaltningen, at de anviste borgere faktisk fordeles ligeligt på boligafdelinger. Hvis det er tilfældet, er der behov for en bedre formidlingsindsats og forklaring af, hvordan dette hænger sammen i forhold til ejendomsfunktionærers oplevelser af det modsatte – hvad enten dette er en opgave for kommunen eller for boligselskaberne.

For det andet, frustration over at den enkelte borgers rettigheder spærrer for handling, der udefra set klart virker til at være til vedkommendes eget bedste. En ejendomsfunktionær fortæller om en psykisk syg person, der ikke samarbejdede om istandsættelse af lejligheden efter brand og som ikke lukkede op for hverken familie eller politi, før det til sidst lykkedes datteren at få hende tvangsindlagt:

” Det er synd, hun er syg. Dér mener jeg man bør kunne sige: Når vedkommende har boet der femten – sytten måneder, hvor der ikke er rengjort efter røg og brand, så må man gå ind. Det er sundhedsfarligt. Boligrådgiveren har været der, hun kunne heller ikke komme igennem. Man kan jo ikke tvinge folk til noget, hvis de ikke vil lukke op. Vi mener, at hun vil have bedst af at være under pleje et andet sted. Hun har ikke godt af at være her.”

For det tredje, frustration over at reglerne hindrer, at ejendomsfunktionærerne får information, som der opleves behov for i dagligdagen:

” Jeg kunne godt tænke mig, hvis boligrådgiveren kunne komme ud og sige, ”der er en, som vi har brug for at få rettet op på, vær ikke for hård ved vedkommende”. Hjælp os! Så vi også vidste det. Så vi ikke kommer for sent, når det er gået galt. Selvfølgelig skal de ikke sige, at de har myrdet konen, men hvis de skal sluses ud i samfundet, så skal vi vide, hvad der foregår”.

Disse forhold vedrører ting, der har betydning for ejendomsfunktionærernes hverdag, men som det samtidig er svært at afhjælpe via boligrådgiverordningen, når respekten for den enkelte borger samt lovgivningen samtidig skal opretholdes. Fordelingen af boliganviste borgere på boligafdelinger ligger det uden for denne fokusundersøgelse at studere.

I interviewene er der talt med ejendomsfunktionærer fra store boligselskaber² – der dermed har et helt apparat at trække på i deres centrale organisation – men både boligrådgivere og deres interne samarbejdspartner har peget på, at behovet for boligrådgiverbistand næsten kan være større i de små boligselskaber eller foreninger:

” Jeg tror, at man kan vise betydningen i forhold til boligselskaberne. Der tænker jeg ikke så

² Intentionen var at interviewe ejendomsfunktionærer fra to afdelinger af forskellig størrelse. Det viste sig imidlertid, at begge afdelinger blev administreret af store selskaber.

meget på de meget store, der er selvkørende, men på de mange små. Vi har fået rigtig mange små andelsboligforeninger herude, hvor der ikke er nogen, der ved noget om noget. De oplever stor taknemmelighed over arbejdet.”

Boligråd giverordningen har sin oprindelse i samarbejdet mellem kommunen og de almene boligselskaber. Det betyder ikke, at boligråd givernes arbejde er begrænset til borgere i almene bolig, men det organiserede samarbejde sker i forhold til de almene boligselskaber. Her er peget på, at behovet i virkeligheden er større hos små foreninger, da de ikke har samme bagland at trække på med hensyn til rådgivning og efteruddannelse.

6.2 Oplevet effekt i socialcentret

I det besøgte socialcenter var der over en bred kam en særdeles positiv oplevelse af boligråd giverordningen samt af at den har positiv effekt på borgernes situation. En kollega til boligråd givernes siger eksempelvis:

” Det er en fantastisk ordning, jeg tror, vi redder mange på denne måde. Gårdmændene har en direkte linie ind i forvaltningen, det ville tage meget længere tid, hvis vi først skulle finde ud af hvem sagsbehandleren var. Vi kan hurtigt iværksætte de rigtige foranstaltninger.”

En anden kollega lægger vægt på, at opsøgende medarbejdere giver mulighed for en bedre kontakt til borgeren – for kommunen, men også for den enkelte sagsbehandler:

” Der er folk, vi har prøvet at komme i kontakt med længe, som boligråd givernes får kontakt til. Borgeren får en ny indgangsvinkel, de ikke skal op til de onde i socialforvaltningen og sidde i venteværelset. Jeg har selv været med ude med skp’er, det giver en anden samtale, fordi de er på hjemmebane. Nogle af mine kolleger har også været med ude, efter strukturændringen har de fået mere tid til det.”

Boligråd giverordningen kan give mulighed for at skabe fælles mål mellem kommune og boligselskab i situationer, hvor der ellers er basis for en interesse modsætning:

” Boligselskaberne har ofte et mål om at sætte en borger ud, vi har det modsatte. Ikke altid, men i princippet, så skal vi prøve at bevare dem i egen bolig. Mange boligselskaber er også indstillet på at bevare dem, hvis bare nogen vil hjælpe dem med at få nogle ting på plads.”

Der var ikke forslag til ændring af ordningen – men der blev lagt meget vægt på, at det er afgørende, at boligråd givernes er placeret i socialcentret.

7. Faktorer af betydning for oplevet effekt

7.1 Boligråd givernes placering i socialcentret

Et klart resultat i undersøgelsen er, at boligråd givernes placering i socialcentret har en afgørende, positiv betydning for beredskabets funktion. Boligråd givernes indgår som medlemmer af et team med sagsbehandlere, støtte-kontaktpersoner m.fl., hvilket giver mulighed for nært samarbejde, bedre koordination og oplysning af sagerne samt hurtige resultater. Det blev nævnt og illustreret mange

gange i interviewene:

- ” De er i nærheden og de er meget hjælpsomme. Det er et akutberedskab, de kan altid finde tid til at give en hånd med. Jeg har det godt, når jeg kan servicere en borger, jeg har altid været tæt på boligrådgiverne, og jeg kan godt lide at det er *her og nu*. Så servicerer jeg min kunde, jeg har en tilfreds kunde. De er en god samarbejdspartner at trække på.” (kollega i voksenteam)
- ” Jeg kan kun tilslutte mig. De laver meget forebyggende arbejde, de er en vigtig faktor i fastholdelse – i forhold til dem, der *skal* fastholdes. De laver også lidt fremskudt ekspedition. Fx har de et ansøgningskema med, som klienten udfylder. Det er en rigtig god service for os sagsbehandlere. Tingene glider nemmere.” (kollega i voksenteam)

For det første er nærheden til sagsbehandlere og andre udgående medarbejdere afgørende vigtigt for en boligsocial medarbejders succes i arbejdet. Både i det besøgte socialcenter og i boligrådgiverinterview omtales det tætte samarbejde mellem boligrådgivere, sagsbehandlere, SKP’er, hjemmevejledere m.fl. som helt afgørende for at skabe en koordineret, hurtig og effektiv indsats i forhold til borgeren.

- ” Det er vigtigt, at de er tæt på os, fx når det drejer sig om at bevilge rengøringshjælp. Jeg ville være bekymret for samarbejdet [hvis de ikke sad her]. Det bliver også nemmere, når man kender hinanden. Det er nemmere at snakke sammen og koordinere opgaver.”

En leder omtaler ligeledes nærheden som afgørende for kvaliteten og for at skabe resultater - medarbejderne kender hinanden, og de har let adgang til at stille spørgsmål og koordinere sager. Boligrådgivere og sagsbehandlere kan også bruge de forskellige roller som en løftestang i arbejdet med den enkelte borger:

- ” Det kan også handle om at tage med ud og sætte stolen for døren: ”hvis du ikke gør x, kan vi ikke hjælpe dig”. Sagsbehandleren kan bruges til at ”presse” en borger. Nogle gange bliver det brugt bevidst. Boligrådgiveren skal kunne komme i borgerens hjem, det skal sagsbehandleren ikke.” (sagsbehandler-kollega i voksenteam)

Nærheden vurderes af en leder også til at have betydning for arbejdsglæde:

- ” Det er et tiltrækningsplaster, at man har alle disse samarbejdspartner. De kan nå at foranstalte både det ene, det andet og det femte. Det er det, der rykker. Sådan tror jeg det fungerer alle steder i byen.”

For det andet er der simpelthen så stort behov for udgående, opsøgende medarbejdere, at boligrådgiverne generelt bliver brugt til det, der er formålet - samtidig med at der er gråzoner, hvor det kan diskuteres, om opgaven hører til hos en boligrådgiver eller en anden medarbejder i voksenteamet. Med en boligrådgivers ord: ”Alt kan have med boligen at gøre...”. Der er også akutte sager, hvor *nogen* må rykke ud. I de tilfælde afhænger det af, hvem der kan komme til det, og det bliver underordnet i situationen, om det er en SKP, en hjemmevejleder eller en boligrådgiver – blot det er en medarbejder, der kan det opsøgende arbejde. Bagefter kan man sikkert godt efterrationalisere sig frem til, at sagen har betydning for boligen på den ene eller den anden måde, men det er ikke det væsentlige; der er tale om situationer, hvor jobbeskrivelser ikke bør kunne stå i

vejen for at opgaven bliver løst. Overlappet mellem de forskellige opsøgende medarbejdere betyder, at det andre gange vil være fx en SKP, der rykker ud på en boligsag. Hvis boligrådgiveren ind i mellem rykker ud på en sag, der ikke klart har med bolig at gøre, vil det sandsynligvis blive opvejet senere.

7.2 Stillingsbeskrivelsen og boligrådgiverens vilkår

For så vidt angår stillingsbeskrivelsen er fire forhold særligt relevante at behandle:

- Bredden i sagstyper – jf. foranalysen
- Arbejdsdelingen mellem sagsbehandlere og boligrådgivere mht. bevilling af ydelser
- Midlertidighed

Bredde i sagstyper

Foranalysen pegede på, at placeringen lokalt og den deraf følgende meget store bredde i sagstyper kunne tænkes at gøre det vanskeligt at opnå effekt af boligrådgivernes arbejde, da de skal spænde over vidt forskellige problematikker hos de involverede borgere. Dette har imidlertid ikke vist sig som et problem i hovedanalysen; denne har vist, at det væsentligste for en velfungerende boligrådgiverordning er placeringen lokalt hos de relevante samarbejdsparter.

Arbejdsdeling

Arbejdsdeling drejer sig om, at boligrådgiverne generelt ikke har en myndighedsrolle og dermed ikke adgang til at tildele enkelttydelser. Der er forskellige oplevelser af, hvorvidt dette er en god eller en dårlig idé; den væsentligste ulempe ligger i det tidsspilde eller den ventetid, det giver at skulle forelægge sagen for en sagsbehandler, der derefter skal sætte sig ind i sagen. Dette kan ifølge boligrådgiverne selv også give frustration hos ejendomsfunktionærer eller borgere, der kan have svært ved at forstå, hvorfor boligrådgiveren ikke selv kan tage stilling til spørgsmålet eller som kan blive frustrerede over et evt. senere afslag. Undersøgelsen har ikke givet grundlag for at konkludere, om denne ulempe først og fremmest opleves af boligrådgiverne (som et forhold af betydning for dennes arbejdsglæde og succes i arbejdet) eller om dette også opleves som en ulempe af borgere og boligselskaber.

Samarbejdsparter i socialcentret har til gengæld fremhævet fordelene ved at boligrådgiverne ikke har en myndighedsrolle: For det første giver det basis for en anden kontakt til borgeren, der véd at boligrådgiveren ikke er en ”pengekasse”, hvilket for mange betyder en anderledes adfærd og åbenhed overfor boligrådgiveren. Noget lignende er tidligere belyst af forsker Britta Kyvsgaard som en vigtig faktor for at socialrådgivere i Kriminalforsorgen i Frihed kan opnå en frugtbar kontakt til deres klienter (Kyvsgaard 1998).

Dernæst giver arbejdsdelingen fordele for sagsbehandlingen internt i socialcentret. Sagsbehandleren, som skal varetage myndighedskasketten, får mulighed for et andet indblik i både konkrete borgersager og i mere generelle forhold for borgerne. Boligrådgiverne kan både generelt og konkret

forbedre kvaliteten af sagsbehandlingernes arbejde og klæde dem på til kontakten med borgerne.

Endelig peger samarbejdsparter på, at arbejdsdelingen også giver fordele for boligrådgiverne, der omvendt kan benytte sagsbehandleren som en medspiller i arbejdet med konkrete borgere – fx som en ”trussel” eller som den, der giver et eventuelt afslag, så dette ikke har negativ betydning for kontakten mellem boligrådgiver og borger.

Det vurderes derfor, at det ikke ville have positiv betydning for ordningen at give boligrådgiverne øget adgang til at bevilge enkelttydelser; tværtimod kunne dette have en negativ betydning for kontakt til borger og for netværket samt oplysningen af sager i det enkelte socialcenter.. Derimod er indtrykket, at der i nogle socialcentre kan være behov for at gøre en indsats for at opnå de positive, interne effekter af arbejdsdelingen.

Midlertidighed

Boligrådgiverens funktion i forhold til den enkelte borger er midlertidig, hvilket har været defineret i form af et antal uger eller måneder indsatsen må vare. Det kan imidlertid være vanskeligt at overholde, af to grunde. For det første kræver midlertidigheden i en række tilfælde, at der er andre i det offentlige som er klar til at tage over og støtte borgeren. For det andet findes der borgere, som enten ikke er kvalificerede til eller motiverede for at modtage permanent støtte, men hvor det også er tydeligt, at borgeren vil lande i boligproblemer igen, hvis der ikke følges op. Mange boligrådgivere følger selv op på disse borgere og forebygger derigennem boligproblemer i fremtiden; dette virker på den ene side som en klar boligrådgiverfunktion, på den anden side svarer det ikke til det, der er defineret for boligrådgiverstillingen. Det foreslås derfor, at det gøres klart om denne opgavetype er en del af boligrådgiverfunktionen. Hvis det er en del af boligrådgiverfunktionen foreslås det, at man sætter i ord, hvad midlertidigheden eller den begrænsede indsats betyder og hvor grænserne går mellem fx en boligrådgiverfunktion og en SKP-funktion. Dette kan være særligt relevant i de tilfælde, hvor en stilling er opdelt på en boligrådgiverfunktion og en anden funktion. Konkluderende er indtrykket, at opgørelsen af uger eller måneder – udover registreringsvanskelighederne - ikke er egnet som et fast mål.

Opsummerende har undersøgelsen ikke givet grundlag for at anbefale ændringer med hensyn til placeringen i socialcentret, bredden i opgaverne eller myndighedsrollen.

Derimod foreslås det at tydeliggøre, hvad der ligger i den midlertidige indsats og at denne tydeliggørelse tager udgangspunkt i indsatsens indhold og karakter snarere end det antal uger, kontakten til borgeren varer.

7.3 Arbejdsmetoder

Interviewene i undersøgelsen har vist, at der er ganske stor forskel på boligrådgivernes metoder og prioritering af aktiviteter. Dette er en almindelig konstatering, når opsøgende arbejde i den sociale

sektor studeres, fx i SFI-rapporten *Metoder i socialt arbejde*:

” Det opsøgende arbejde fremstår generelt ikke som udpræget metodisk. Selvom praktikerne har nogle relativt klart definerede mål om fx at få brugerne tilknyttet lokalpsykiatrien, så følger de ikke de samme retningslinjer for at nå derhen. Praktikerne benytter i vid udstrækning forskellige personlige og faglige kompetencer, men har svært ved at sætte ord på det, de gør.” (Thorsager m.fl. 2007, side 111)

En konsekvens af det ikke særligt metodiske arbejde er, at der er forholdsvis lidt viden om, hvad der virker i det opsøgende arbejde. Når metoder er dårligt beskrevet, er det svært at skelne mellem dem og det betyder, at man ikke kan måle og sammenligne resultater.

SFI-forskerne peger på et dilemma i den henseende. På den ene side er der fra politikere og administratorer et ønske om mere evidensbaseret socialt arbejde, der funderer sig på forskernes viden om, hvad der virker og ikke virker. For at skabe evidens må man standardisere metoder – så man ved, hvad man måler. Men hvis man ikke får bragt medarbejdernes erfaring og tavse viden med over i metoderne, risikerer man at smide barnet ud med badevandet.

Forfatterne mener ikke, at alt socialt arbejde kan gøres evidensbaseret. Samtidig mener de dog, at det er muligt at få praktikerne til at sætte deres tavse viden i ord og dermed få den indarbejdet i egentlige metoder.

For at man kan tale om metoder, er det ikke nok at den enkelte medarbejder har klare mål og midler eller at den enkelte arbejder systematisk. Der er først tale om en metode, hvis der for det første er en systematisk fremgangsmåde, som kan genskabes af andre. Det kræver, at medarbejderen kan sætte sit arbejde og sin systematik i ord, så andre kan gøre det samme. For det andet skal fremgangsmåden afprøves af andre medarbejdere og testes.

Som led i fokusundersøgelsen blev der på det halvårige boligrådgivermøde taget et første (om end begrænset) skridt med hensyn til at sætte det, der virker, i ord. Følgende gik igen på mødet:

- Fra det offentliges side: At skabe samarbejde med placering af ansvar
 - At én er tovholder
 - At kollegerne støtter op på samme tid
 - At det ikke *kun* er min opgave at løse boligsociale problemer
 - Hvis de forskellige instanser kan blive enige om indsatsen med et fælles mål
- Respekt over for borgeren:
 - Respektfuld konfrontation
 - Møde borgeren på hans / hendes boldbane
 - Ydmyghed
 - At man trækker sig når man mærker gnisterne
- Vedholdenhed, at man ikke giver op så længe tilbuddet ikke afslås
- Rummelighed, overbærenhed og positivt menneskesyn
 - Vilje til at *ville* vores borgere – som de er – også når de ”larmer”, ”roder”, ”lugter”

- og skælder ud på alt og alle
- De gode, lyttende samtaler.

Hvordan den enkelte af deltagerne omsætter dette i praksis kan være vidt forskelligt. Hvis forvaltningen ønsker at kunne vælge de metoder, der virker, er det nødvendigt at gøre et langsigtet arbejde med hensyn til at sætte de enkeltes fremgangsmåder i ord og teste dem.

Konkluderende giver fokusundersøgelsen basis for at anbefale, at Socialforvaltningen gør en indsats for at sætte tavs viden i ord og definere metoder, der kan testes. Før dette er sket, er der ikke grundlag for at anbefale én måde at gøre tingene på frem for en anden; en sådan anbefaling ville sandsynligvis være båret af personlige eller fagpolitiske holdninger snarere end egentlig viden.

7.4 Ændret struktur i den kommunale forvaltning

Fra 1. januar 2006 blev Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens gamle opgaver skilt ud i henholdsvis Socialforvaltningen (SOF) og Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen (BIF). I opdraget til denne fokusundersøgelse er det nævnt, at strukturændringernes betydning for kontaktpersonordningen mellem kommune og boligselskaber skulle undersøges.

Undersøgelsen har ikke vist effekter på kontaktpersonordningen af strukturændringen.

For *boligrådgiverordningen* har opsplitningen derimod betydning på en lang række områder.

Overordnet set giver en leder udtryk for, at der er kommet større fokus på de svageste siden opsplitningen. Som en anden positiv ting fortæller en kollega til boligrådgiverne, at sagsbehandlerne har fået bedre mulighed for at tage med ud til borgerne end før – sammen med boligrådgiveren.

Det vil dog ikke nødvendigvis være den effekt, den enkelte boligrådgiver oplever mest i hverdagen. Han eller hun ser snarere den vinkel, de svageste borgere kan opleve ved at have med kommunen at gøre – nemlig at der er blevet flere steder at henvende sig og at det i nogle tilfælde kan være sværere at opnå en afgørelse, hvis sagsbehandlerne i SOF og BIF ikke er enige. En boligrådgiver har beskrevet, hvordan en halv til en hel dag kan gå på at bevæge sig rundt mellem ydelsescenter, jobcenter og socialcenter med en borger for at få afklaret dennes situation.

Derudover er det blevet vanskeligere at udveksle relevant information, fordi forvaltningsopdelingen gør, at der nu kræves samtykke, hvor boligrådgiveren før havde direkte adgang til alle Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens oplysninger.

7.5 Samspelet mellem centralforvaltning og socialcentre

Det boligsociale beredskab er oprettet som led i aftalen mellem kommune og boligforeninger, der

indebærer afsættelse af midler til 25 årsværk. Boligrådgiverne er placeret i socialcentrene, som har den faglige og personalemæssige ledelse, mens Mål- og Rammekontoret for Misbrug og Bolig har nogle overordnede funktioner i forhold til disse medarbejdere.

En af disse funktioner vedrører fordelingen af økonomiske midler til boligrådgiverordningen til socialcentrene. For at undgå budgettænkning sker fordelingen på baggrund af objektive kriterier, nemlig antallet af almene boliger og borgere på overførselsindkomster i hver bydel set i forhold til det samlede antal for hele byen. Da centercheferne har ønsket at fordelingen sker i kroner snarere end i hele stillinger, arbejdes der sammen på tværs af centre om boligrådgivere.

Som nævnt tidligere er placeringen af boligrådgiverne i socialcentrenes voksenteam afgørende vigtig for at opnå succes og resultater i boligrådgivernes arbejde. Der er imidlertid også risici ved opgavefordelingen mellem centralforvaltning og socialcenter.

Økonomisk prioritering

Tildeling af ekstra midler til bestemte opgaver rummer altid en risiko for, at modtageren kan have incitament til at anvende midlerne anderledes end det var meningen. I dette tilfælde kunne det fx ske ved vakancer, hvor et socialcenter kan have incitament til at vente med at besætte en stilling for at spare penge eller hvis der lokalt opleves stort behov for andre faggrupper.

Det afgørende i denne sammenhæng er, at Københavns Kommune har forpligtet sig i en aftale med boligselskaberne om 25 boligrådgivere i det boligsociale beredskab. Hvis socialcentrene ikke besætter stillinger, overholder kommunen ikke aftalen.

At dette ikke kun er en teoretisk problemstilling illustreres af at de fire boligrådgiverstillinger på Nørrebro socialcenter i foråret har stået ubesat. Der kan være mange grunde til at stillingerne har været ubesat så længe, fx arbejdspress eller rekrutteringsproblemer, men det illustrerer, at der kan opstå problemer med at overholde aftalen med boligselskaberne om det boligsociale beredskab.

Derfor foreslås det, at Mål- og Rammekontoret for Misbrug og Bolig sikrer opfølgning på anvendelsen af ressourcerne gennem eksempelvis ved at socialcentrene kvartalsvis oplyser forbruget på boligrådgivere i forhold til de tildelte midler. Dette skal give kontoret mulighed for at følge aftalens overholdelse og gribe ind, hvis et socialcenter ikke anvender midlerne på beredskabet.

Samtidig er det væsentligt, at en eventuel opfølgning af denne slags er koordineret i forhold til Centralforvaltningens øvrige styring af socialcentrene. Dels for at undgå skævvridning ved at fokusere på én opgavetype på bekostning af andre, dels for at undgå overdreven detaljestyling.

Centralforvaltningens rolle

En anden risiko er uklar opgavefordeling og kommunikationsvanskeligheder mellem centralforvaltning og socialcentre. Typiske opgaver for den centrale enhed i en struktur som denne ville være ressourcefordeling og opfølgning på de enkelte centres ressourceanvendelse og kvalitet i

arbejdet. Fordelingen af midler på socialcentre sker som nævnt i centralforvaltningen, men indtrykket er, at der ikke har været tradition for systematisk opfølgning på, hvordan centrene anvender midlerne og på kvaliteten i boligrådgiverordningen. Et eksempel på systematisk opfølgning kunne være regelmæssig opgørelse af forbrug for boligrådgiverstillinger samt nedbrydning af kvalitetsmål på socialcenterniveau.

I stedet har forvaltningens rolle snarere drejet sig om at styrke netværket mellem boligrådgiverne og at foretage fælles aktiviteter, fx i forbindelse med kontaktpersonordningen.

En leder siger om denne struktur:

” Mine medarbejdere oplever, at de får noget ved samdriften, det at de er sammen og kan sige, vi har et fælles behov – så kan de få løst det derinde. Hvis en medarbejder nævner det her, kan man blive meget alene med sit ønske. På den måde kunne man forestille sig at fordi de er mange sammen, kan de være stærke sammen. Andet tror jeg ikke, jeg kan sige af positivt.”

Det mindre positive drejer sig først og fremmest om kommunikation, hvor team- og centerchefer ifølge interviewparterne oplever, at de ikke altid får væsentlig information, før denne er nået frem til boligrådgiverne. Indtrykket er, at der ikke er klare aftaler om kommunikation eller at disse ikke overholdes.

Samlet ses der behov for:

- Systematisk opfølgning på ressourceanvendelse på boligrådgiverstillinger samt nedbrydning af evt. kommende kvalitetsmål på centerniveau (koordineret til den øvrige styring af socialcentre)
- Klare aftaler om kommunikation mellem centralforvaltning og socialcentre.

Derudover er indtrykket, at centralforvaltningens netværksskabende rolle kan udnyttes til større faglig støtte til boligrådgiverne, eksempelvis:

- Verbalisering af de opsøgende medarbejders metoder for at udvikle egentlige metoder og derigennem løfte indsatsen kvalitetsmæssigt. Dette drejer sig om metoder i forhold til såvel borgere som samarbejdsparter (jf. afsnit 7.3 om metoder)
- Input til en strategisk, opsøgende indsats over for borgere, som socialcentre i øvrigt har svært ved at nå – for at forebygge senere udsætning af bolig og dermed reducere det fremtidige antal fogedsager.

8. Kontaktpersonordningen

Kontaktpersonordningen er en ordning som skal sikre, at både boligafdelingerne og socialforvaltningen har en navngiven person, de kan kontakte hos ”modparten”.

Ejendomsfunktionæren har et navn og et telefonnummer på en, der enten selv kan hjælpe i socialcentret eller som kan formidle kontaktoplysningerne på en relevant medarbejder – og ligedan har boligrådgiverne eller andre en kontakt i den enkelte boligafdeling.

Når kontaktpersonordningen fungerer, er indtrykket, at den er en stor hjælp for både ejendomsfunktionærer og medarbejdere i socialforvaltningen. En ejendomsfunktionær fortæller om nærmest ugentlig kontakt med boligrådgiveren, hvor begge hjælper hinanden – og om forskellen til tidligere, da der i en periode ikke var nogen boligrådgiver (jf. afsnit 6.1).

Der er imidlertid også situationer, hvor kontaktpersonordningen ikke fungerer. Boligrådgiverne peger på at boligselskaberne i nogle tilfælde ikke får informeret boligafdelingerne om ordningen eller at udpegningen og uddannelsen af kontaktpersoner indimellem går i stå. Undersøgelsen har ikke givet grundlag for at konkludere om det samme gælder på kommunens side, men det er i hvert fald tilfældet, at et socialcenter står uden boligrådgivere. Betydningen heraf for kontaktpersonordningen og boligafdelingerne i området er dog ikke undersøgt.

For så vidt angår temadage og skabelsen og vedligeholdelsen af netværk er indtrykket, at det ikke er klart defineret, hvem der har hvilke forpligtelser i kommunen. Det har betydning for opbakningen til de lokale kontaktpersoner i boligselskaberne i forhold til at holde netværksmøder:

” Vi var til møde alle sammen... det er to-tre år tilbage, siden har vi ikke været til noget. Mødet var godt nok og vi fik frustrationerne ud, men der skete ikke noget, der sker ikke nok. Der er ikke nogen, der tør tage et ansvar.” (samarbejdspartner i boligselskab)

Der er samtidig behov for at kunne give en egentlig opbakning og et egentligt indhold til de lokale netværkspersoner uden at sætte for store forventninger til, hvad kommunen kan tilbyde.

Interviewpersonen fortsætter:

” Vi talte om de problemer, der var, fx med det psykiatriske. Vi fik at vide, ”vi kan ikke gøre noget alligevel”. De vil gerne, men det er det, man bruger så meget i dag: ”nu er vi slået sammen, nu har vi ikke personale nok”. ”Hun er gået på efterløn”, ”så tager vi en ny sag”. Personaleudskiftning.” (samarbejdspartner i boligselskab)

I den sammenhæng er det væsentligt at undersøge, hvad kontaktpersonerne egentlig efterspørger.

” Mødet dengang – det er ikke noget, jeg har bragt med videre... Der var en masse ejendomsbestyrere og beboervalgte, der var en del, der havde en masse at brokke sig over, nogen der talte om deres egen ejendom. Det var ikke så relevant for fællesmødet. Kommunen snakkede meget om deres nye struktur, det var ikke så spændende. Medarbejdere, der talte om hvem de var, jeg kunne ikke bruge det til noget.”

Det kan forventes, at kontaktpersoner fra de store boligselskaber – eller der administreres af et stort boligselskab – vil have behov for ganske andre ting end kontaktpersoner fra mindre selskaber. Derfor kan der være grund til at opdele i grupper efter fx boligselskabstype eller anciennitet som kontaktperson.

Kontakten mellem socialcentre og boligselskaber drejer sig i dag meget om konkrete sager og konkrete borgere. En leder ser det stærke fokus på de konkrete sager som udtryk for at der mangler en naturlig platform at mødes om:

” Overlapningen mellem boligrådgivere og beboerrådgivning, hvordan får vi det til at spille bedre

sammen? Det er lidt af en udfordring, vi mangler en platform, hvor vi kan mødes. Vi har en masse dårlige borgere, men ikke en naturlig platform at mødes om. Den eneste platform er den enkelte borger.”

Kommunens udfordring og opgave kan her netop være at skabe en fælles platform. To skridt heri kunne være at sætte fokus på formålet med det fælles arbejde med borgerne samt viden om, hvad der virker i forhold til udsatte borgere. Om dette er relevant netop i forbindelse med *kontaktpersonordningen*, må dog være op til kommunen og boligselskaberne at vurdere.

9. Succes og muligheder for måling

Succeskriteriet for boligrådgivernes arbejde er, at ”95 pct. af de borgere der har modtaget støtte fra boligrådgiverfunktionen stadig bor i deres bolig 1 år efter”. Dette afsnit indeholder en vurdering af succeskriteriet og en beskrivelse af de resultater, der kan opgøres for de seneste år.

9.1 Foreliggende resultater

Succeskriteriet har ikke været opgjort tidligere, og det har vist sig at være sværere at opgøre end ventet, da det ikke var helt præcist defineret. For det første kan ”stadig bor i deres bolig” tolkes på en række forskellige måder, fx som at have samme folkeregisteradresse og som at have egen bolig. I opgørelsen nedenfor er kriteriet tolket som at vedrøre egentlig bolig i folkeregisteret³. Det skyldes dels, at det kan være en forbedring at borgeren rykker til en anden (egentlig) bolig. Det bemærkes dog, at det alene vides, at borgeren er registreret på en adresse – ikke om vedkommende rent faktisk bor der (fast).

For det andet er det ikke defineret, om opgørelsen skal ske et år efter boligrådgiverhjælpen er påbegyndt eller afsluttet. Da data herom reelt vedrører tidspunkter for it-registrering, snarere end for sagens start og slutning, er det dog heller ikke muligt at opgøre hverken påbegyndelse eller afslutning validt. I opgørelsen nedenfor er valgt det registrerede starttidspunkt for boligrådgiverstøtten.

Endelig er forvaltningens journalsystem ikke egnet til at foretage denne slags opgørelser – det er designet til journalisering, ikke til statistik. Det har afgørende betydning for muligheden for at opgøre data.

I tabel 17 nedenfor har Socialforvaltningen opgjort status for fastholdelse af boligen pr. 19. maj

³ Udtræk er foretaget af Socialforvaltningen fra CPR-registret og vedrørte alene Københavns Kommune. I udtrækket var fire koder relevante: 1 = egentlig beboelse, 2 = egentlig beboelse med erhverv, 3 = enkeltværelse, 4 = fællesbolig eller fælleshusholdning. Kode 1 er i denne sammenhæng tolket som selvstændig bolig. Kode 3 kan blandt andet dække over et værelse på fx en døgninstitution, mens fællesbolig kan dække over eksempelvis herberger. Det er dog klart, at kode 1 samtidig kan dække over en lang række forskellige måder at bo på, der ikke nødvendigvis dækker det, der var intentionen med succeskriteriet.

2007 for personer, der havde modtaget boligrådgiverstøtte i 2007. I oversigten er det opgjort, hvor mange borgere, der er registreret med selvstændig bolig i cpr-registeret, er afgået ved døden eller fraflyttet kommunen. For sidstnævnte vides det ikke, om de har selvstændig bolig.

De resterende borgere er stadig registreret som tilhørende Københavns Kommune og har enten ikke en bolig eller bor fx på en døgninstitution. Ligesom afdøde borgere tæller disse ikke med i opfyldelsen af succeskriteriet.

Tabel 17. Status for fastholdelse af egentlig bolig i Københavns Kommune efter boligrådgiverstøtte

Borgere, der har modtaget boligrådgiverstøtte i 2007	Tidspunkt for påbegyndelse af boligrådgiverstøtten	
	1.1. – 18.5.2007	19.5.2007 – 31.12.2007
Borgere i alt	223	753
Borgere, der fortsat er registreret som at have selvstændig bolig i kommunen pr. 19. maj 2008	164	604
Borgere, der er afgået ved døden	21	38
Borgere, der er fraflyttet kommunen (boligform ukendt)	12	27
Procentdel, der fastholder selvstændig bolig i Københavns Kommune	74 %	80 %
Procentdel, der fastholder selvstændig bolig incl. fraflyttede	79 %	84 %

Kilde: Socialforvaltningen, statistik på baggrund af CPR-registeret.

Succeskriteriet er beregnet både med og uden fraflyttede borgere, hvilket giver en forskel på 4-5 %. Hverken med og uden de fraflyttede opfyldes succeskriteriet. Men opfyldelsen er, set med konsulentens øjne, overraskende høj i forhold til målgruppens belastningsgrad. Det kan skyldes, at en del af borgerne:

- Er på vej til at blive udsat, men ikke er blevet det endnu
- Har en proforma-adresse eller bor midlertidigt hos andre
- Er fængslet e.l. i en kortere periode, hvor der ikke er husordensproblemer.

9.2 Vurdering af succeskriteriet

Umiddelbart kan det opstillede kriterium se ud til at have klare fordele i form af at:

- Det er konkret og målbart
- Det fokuserer på brugerne af ordningen
- Det vedrører udkommet af ordningen, snarere end blot aktiviteterne

Som nævnt ovenfor er der imidlertid problemer med at opgøre kravet – og der er også andre ulemper ved det.

For det første er mange af brugerne ganske belastede og kriteriet risikerer at vedrøre effekten af mange andre forhold end boligrådgivernes arbejde. I løbet af året efter boligrådgiverindsatsen kan mange forskellige forhold virke ind på borgerens situation, som boligrådgiveren ikke har indflydelse på. Risikoen er at succeskriteriet måler betydningen af disse andre forhold og dermed ikke er et validt mål for ordningens succes.

De andre forhold kan dels gælde generelle forhold som konjunkturer eller ændringer i regler for kontanthjælp. Måske af større betydning er forhold af individuel karakter; som tidligere nævnt har størstedelen af ordningens brugere ikke blot et midlertidigt boligproblem, men er i høj grad karakteriseret af sociale vanskeligheder, som boligrådgiveren ikke kan fjerne med et trylleslag. Boligrådgiver-indsatsen er netop tænkt som en midlertidig indsats, mens andre grupper, fx støttekontaktpersoner og hjemmevejledere, skal varetage en evt. varig indsats. En ejendomsfunktionær svarede på et spørgsmål om, hvor lang tid boligrådgiverens indsats havde effekt – dog ikke i forhold til fastholdelse i egen bolig, men i forhold til ejendomsfunktionærens oplevelse af borgerens situation:

” Nogle gange fjorten dage, det kan også være et halvt eller et helt år. Vi havde en ældre, det varede kun to uger. [Boligrådgiveren] kontakter nogen, der ser til at de tager deres medicin, og så længe opsynet med det fungerer, så... For andre er det mere blivende, vedkommende retter sig ind eller også kikker [boligrådgiveren] forbi indimellem.

For det andet kan boligrådgiverens muligheder for at hjælpe den enkelte borger være begrænsede. Boligrådgiveren kan arbejde for at opnå en løsning, men løsningen skal ofte bevilges eller kan afhænge af andre parter.

For det tredje drejer succeskriteriet om at være i egen bolig, selvom det for nogle borgere kan være bedre at komme til en skæv bolig eller en bolig med støttepersonale. Det gælder for borgere, der ikke har og ikke kan forventes at få de psykiske eller fysiske ressourcer til at klare sig i egen bolig.

Endelig fremstår intentionen med succeskriteriet uklar, idet det ikke fremgår om der er tale om:

- En rettesnor for medarbejderne – *”Når det lykkes med 95 %, har du succes”?*
Dette vil give risiko for skævvridning af indsatsen eller af registreringen af indsatsen – da medarbejderen på den måde i princippet ville blive opfordret til:
 - At vælge at nedprioritere de borgere, som virkelig har brug for hjælp – og i stedet hjælpe dem, der kan klare sig selv.
 - At nøjes med at registrere de ”lette” sager i sagsstyringssystemet
 - At gå ind i en permanent indsats for at holde borgeren i egen bolig
 - Hvis en borger har brug for at komme i en skæv bolig eller på behandlingsinstitution – at undlade at gøre de rette opmærksomme på dette.
- En advarselsslampe for centralforvaltningen
 - *”det er kun lykkedes med 80 %, vi må justere indsatsen”?*I så fald har succeskriteriet den ulempe, at det ikke giver information om hvad der er galt og

dermed hvad eller hvor der skal justeres. Heller ikke om dette er i boligrådgiverordningen eller om det er et andet sted i socialforvaltningen – eller for den sags skyld på et andet område.

En interviewpart fra et socialcenter siger om succeskriteriet:

” Det er ikke interessant. For det første, boligrådgiverne skal hjælpe de brugere, der har fået en bolig, men har ikke været medbestemmende i om de skal have egen bolig. Nogle gange kan vi se, at det er dømt til at mislykkes. Det er boligrådgiveren uden skyld i. Det er dem inden, der ikke har gjort boligrådgiveren klar. Den anden del er, at de er gået ud af sagen når de har etableret folk. Et langt stykke hen ad vejen bliver det SKP eller hjemmevejleder. Så ved noget af det vil være videreførelsen, som er årsagen”

Konkluderende vurderes det, at det eksisterende succeskriterium:

- Ikke giver viden, der kan bruges til at vurdere boligrådgiverordningen – hverken med hensyn til kvalitet, kvantitet eller effekt – og dermed heller ikke kan anvendes til at justere indsatsen med henblik på at forbedre den
- Med hensyn til niveau (95 %) har karakter af en vision snarere end et succeskriterium
- Ikke vil virke positivt for boligrådgiverordningen, hvis man vælger at opgøre det og bruge opgørelserne aktivt - idet det kan forventes at virke demotiverende for medarbejderne.

Det er dog ikke indtrykket, at succeskriteriet har haft negativ effekt på ordningen, da kendskabet til det er lavt, der ikke har været stor efterspørgsel efter resultaterne, som heller ikke har været opgjort tidligere.

Det vurderes, at Københavns Kommune vil have større gavn af at opstille et alternativt succeskriterium / resultatmål, og at det i den sammenhæng er vigtigt at sikre, at målet / kriteriet:

- Retter sig specifikt mod måling af det boligsociale beredskabs opgaver, resultater og / eller effekt
- Kan bruges til at vurdere aktuel kvalitet og til at justere indsatsen
- Vedrører viden, der efterspørges af interessenterne

Når der er fundet mulige succeskriterier bør der ske opgørelse og vurdering af passende niveau, før målet / kriteriet vedtages og sættes i værk. Det bør især ske for at undersøge, om det rent faktisk er *muligt* at opgøre de ønskede tal og hvilke vanskeligheder og dataproblemer der kan være i opgørelserne. Herunder bør der tages hensyn til

- Brugergruppens sammensætning og belastningsgrad
- Boligrådgivernes muligheder for at afhjælpe brugernes grundlæggende problemer
- Datakvaliteten i fx opgørelser af sagsantal
- Ikke at motivere til skævvridning af indsats eller opgørelser.

Et relevant udgangspunkt for succeskriteriet kunne være samarbejdet med boligselskaberne om ordningen. Hos interviewpersonerne har der først og fremmest været interesse for at måle på boligselskabernes og ejendomsfunktionærernes vurdering af beredskabet. Dette kunne eksempelvis

dreje sig om kendskab, reaktionstid, tilgængelighed samt tilfredshed, opdelt på socialcentre - alle målinger, der vil kunne anvendes til justering og forbedring af ordningen.

Litteratur

Christensen, Gunvor og Nielsen, Torben Heien (2008): Hvorfor lejere bliver sat ud af deres bolig – og konsekvenser af en udsættelse. København: SFI Det National Forskningscenter for Velfærd, 08:09.

Kyvsgaard, Britta (1998): Kriminalforsorg i Frihed: Mellem omsorg, hjælp og kontrol. København: Direktoratet for Kriminalforsorgen.

Københavns Kommune (2004): Boligrådgiverne i Københavns Kommune. København: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Thorsager, L., Børjesson, E., Christensen, I. og Pihl, V. (2007): Metoder i socialt arbejde. Begreber og problematikker. København: Socialforskningsinstituttet.

Bilag.

Vigtige ting for interviewpersonerne at få med i rapporten.

Direkte citater fra hovedrapporten er ikke gentaget.

Mundtlige og skriftlige bidrag er redigeret mht. længde og formuleringer.

For at sikre anonymitet, er interviewpersonernes baggrund ikke angivet.

Om borgerne:

- Hvor belastede borgerne hos boligrådgiverne er – med hensyn til psykisk sygdom, kulturforskelle og/eller misbrug.
- Målgruppen – de borgere de tager vare på

Om boligselskaberne:

- Boligselskabernes forventninger til boligrådgivernes funktion og muligheder – som indimellem må skuffes, fx fordi en sagsbehandler ikke vil bevilge det, der af boligrådgiver og boligselskab opleves som nødvendigt. Hvad skal de så gå til boligrådgiveren for?

Om boligrådgiver-funktionen

- At boligrådgiverne sammen med SKP'erne er de eneste, der har beredskabsfunktionen og / eller har mulighed for at opfylde den – ligesom en ambulance kan rykke ud. Der er behov for den funktion!
- At boligrådgiveren er en generalist, der har / skal have et meget grundigt kendskab til kommunen (struktur, hvor man går hen) og de andre relevante funktioner som fx herberger, psykiatrien, hospitalerne mv. Det er vigtigt at bruge og have evnen til at bruge dette netværk og kunne finde vej i det.
- Kvaliteten af arbejdet og den koordinerende del - både i forhold til os andre og det udgående.
- Deres mange kasketter. Både i forhold til samarbejdsparter, men også som myndighed kontra det civile liv. Mødet mellem det offentlige og det private.
- Samarbejdsrelationerne mellem borgere, boligselskaber, kommuner mv.
- Relationsfasen. Når boligrådgiveren første gang tager ud til en klient, er det uden at vide, hvad han eller hun vil møde. Samtidig har boligrådgiveren brug for hurtigt at skabe tillid hos borgeren og få mulighed for at gå ind i ting, der ofte gør ondt hos denne. Ofte ønsker klienten ikke hjælp og skal forsøges overbevist om, at han / hun har brug for det eller gavn af det.
- Betydningen af ikke at kunne bevilge ydelser – hvilket både kan være en fordel og en ulempe. Fordelen ligger i relationen til borgeren (som ikke kan få noget ud af netop denne person) – ulempen ligger i tidsforbruget og energien i at overbevise andre om at det er nødvendigt eller meningsfuldt at bevilge 1.300 kr. til klienten.

- Interne problematikker i socialcentret i forhold til bevillinger til borgerne, som kan forhindre borgernes retssikkerhed idet sagsbehandlere bl.a. ikke har ens socialfaglige baggrund og deraf vurderer forskelligt fra sag til sag. Dvs. manglende ensartethed i sagsbehandlingen / afgørelser – og usikkerhed i vores råd og vejledning til borgeren, i det det kan være svært at forudse en afgørelses udfald. Det giver også et dilemma – hvis sagerne blev kørt mere stringent ville det være sværere at tilpasse individuelle sagsforløb mod den enkelte borger og den klientgørelse kan mindske muligheden for at lave relationsarbejde med ofte udsatte borgere.
- En sag er ikke bare en sag og alt er ikke målbart – det kan tage lang tid at skabe kontakt til personer med psykiske lidelser.
- Midlertidigheden – boligrådgiveren er afhængig af, at der står andre klar til at tage over. Og at de tager over i stedet for at skændes om hvem, der skal have en borger med multiple problemer
 - Perioden for kontakt er ofte lang, idet det tager tid at skabe en god kontakt til brugergrupperne. Dette i modsætning til, at boligrådgiverens arbejde betragtes som korterevarende.
 - Når man opstarter en sag, kan man aldrig vide, hvor meget tid, den kræver. Nogle er hurtigt afsluttet mens andre kan fortsætte i flere måneder.
- Arbejdsforholdene:
 - Meget alenearbejde
 - Arbejdet er svært at planlægge, der opstår meget ofte akutte / uforudsigelige situationer
 - Der er ofte meget kort varsel i udsættelsessager fra fogedretten – der skal derfor handles hurtigt og jeg har flere gange været udsat for, at der er tvivl om, hvem der gør hvad i voksenteam / boligrådgivere, serviceteam og børne/familieteam.
- Ingen facitliste for opgaverne, også fordi jobbet kun findes i København ⁴.

Om samarbejdet internt i socialcentrene og i Socialforvaltningen:

- Organiseringen af boligrådgiverne – på den ene side hører de til i voksenteamet på den anden side er der noget matrixorganisering. Kommunikationsvejene i forhold til centralforvaltningen.
- For samarbejdsparter:
 - Den store betydning af, at boligrådgiverne er tæt på og at de er et akut beredskab, der kan rykke ud ved behov. At man let kan koordinere og aftale i den enkelte sag, hvad boligrådgiverne tager sig af og hvad den anden part (fx sagsbehandler eller SKP) tager sig af.
 - Når boligrådgiveren følger sagen helt til dørs, fx hvis en klient flytter, og sikrer sig at han er rigtigt etableret.
- Det tværfaglige samarbejde – hvor der burde være en fælles bevidsthed om et generelt mål om at fastholde borgere i egen bolig, så andre ikke modarbejdede dette mål

⁴ Ifølge SFI's rapport om udsættelse af lejere findes der også en ordning i Århus.

- Der bør være mere information fra centralforvaltningen og fra de enkelte lokalcentre. Der er brug for samarbejdsaftaler.
- Sager, der lander mellem to stole og derfor ender hos en boligrådgiver
- Betydningen af strukturændring og ændring i hvordan sagerne fordeles på sagsbehandlere. Der findes ikke længere folk, der kender klienterne godt og grundigt.

Forskelle:

- Forskelle mellem socialcentre og mellem boligrådgivere: Boligrådgiverne bruges til meget andet – fx også som den, der går ud og taler med borgere, der har tilhold mod at komme ind i forvaltningens bygninger...
- Forskellene mellem bydele, mellem voksenteams og mellem de forskellige boligtyper (lejer, andel, ejer)
- Der kan være behov for fokus på andelsforeninger og ejerforeninger. Kommunens aftale er kun med de sociale boligselskaber.

Effekt:

- Det store forebyggende arbejde, boligrådgiverne gør. Det er også blevet muligt, fordi de er blevet flere, så de nu også kan nå andet end det helt akutte. Det betyder også at der kommer flere sager, fordi de fanger dem tidligere.
- Man kunne sagtens bruge flere ressourcer. Ikke kun på vores område, men hele København, alle steder med meget socialt boligbyggeri. Hvis man havde flere ressourcer... vi kunne lave tættere samarbejde med gårdmænd og boligforeninger, så man kunne lave forebyggende i stedet for at det er ved selve udsættelsen, vi kommer ind. Som det er nu er der ikke ressourcer til det.

Andre forhold, der ikke direkte vedrører ordningen:

- At bruge anvisningsretten til 1/3 af lejlighederne – det er for mange. Der er nogen, der er så søde og rare, men når koncentrationen bliver for stor... hvis det fortsætter ti år til, bliver det en ghetto, en skraldespand for sociale problemer. [...] Det synes jeg kommunen skulle tænke over på sigt. Hvordan man behandler dem. Måske skulle man fordele på en anden måde. Der er adskillige pæne og velfungerede, der flytter fordi de ikke kan holde det. Det er blandt andet folk med små børn, de flyttede ind i de store lejligheder, men der er for meget ballade ind i opgangen.