

# ***Kommunal boliganvisning***

***En analyse af praksis  
og politik i Københavns kommune***

***Ivan Christensen  
Tobias Børner Stax***

***Socialpolitik & Marginalisering  
Arbejdsrapport 14:2002***



***Arbejdsrapport***  
***Socialforskningsinstituttet***  
***The Danish National Institute of Social Research***

***Kommunal boliganvisning***  
***En analyse af praksis***  
***og politik i Københavns Kommune***

***Ivan Christensen***  
***Tobias Børner Stax***

***Socialpolitik & Marginalisering***  
***Arbejdsrapport 14:2002***

Socialforskningsinstituttets arbejdsrapporter indeholder foreløbige resultater af undersøgelser og forarbejder til artikler eller rapporter. Arbejdsrapporter udgives i et begrænset oplag som grundlag for en faglig diskussion, der indgår som led i forskningsprocessen. Læseren bør derfor være opmærksom på, at resultater og fortolkninger i den færdige rapport eller artikel vil kunne afvige fra arbejdsrapporten. Arbejdsrapporter er ikke omfattet af de procedurer for kvalitetssikring og redigering, som gælder for instituttets forskningsrapporter.

## Om undersøgelsen

Dette arbejdspapir er den anden rapportering fra undersøgelsen ”De almene boliger og ansvaret for de svageste”, som Socialforskningsinstituttet gennemfører på foranledning af Boligselskabernes Landsforening, der også har finansieret undersøgelsen. Undersøgelsen omfatter dels en kvalitativ undersøgelse af udvalgte kommuners handlemuligheder og strategier ved anvisning af boliger, dels en registerundersøgelse der analyserer indflytninger i de almene boliger.

Dette arbejdspapir består af en kvalitativ analyse af Københavns Kommunes anvisningspolitik og praksis. Arbejdspapiret beskriver de overordnede politiske rammer og præmisser omkring kommunens anvisning af almene boliger til borgere i akut bolignød, samt udviklingen i denne politik over tid. Ydermere beskrives organiseringen af anvisningsarbejdet i kommunen, antallet af anvisninger, samt hvad det er for mennesker kommunen hjælper med at finde en bolig. Endelig forsøges det at belyse hvilke muligheder og barrierer der er for at inddrage private aktører på boligmarkedet i kommunens akutanvisning.

Der er tidligere i undersøgelsen udgivet en midtvejsrapportering, der indeholder foreløbige analyser af en kvalitative undersøgelse af fire kommuners anvisningspolitik og praksis. De fire kommuner er København, Århus, Svendborg og Søllerød. Her beskrives de overordnede rammer og præmisser omkring kommunernes anvisning af almene boliger til borgere i akut bolignød og der redegøres for centrale aspekter af lovgivningen samt tidligere undersøgelser, der kan medvirke til at belyse problemstillingen.

Der vil i forbindelse med undersøgelsen fremover blive publiceret arbejdspapirer, der vil omhandle:

- indflytninger i almene boliger (registerundersøgelsen)
- endeligt arbejdspapir om kommunal anvisningspraksis i de fire kommuner
- arbejdspapir om indflytterne i de såkaldte TOR-boliger (de kommunale boliger, som blev frasolgt af Københavns Kommune igennem ejendomsselskabet TOR I/S).

Endelig vil der på baggrund af arbejdspapirerne i sommeren 2003 blive udgivet en SFI-rapport, der opsamler resultaterne fra samtlige arbejdspapirer.

Der er til undersøgelsen knyttet en følgegruppe, bestående af cheføkonom Bent Madsen og direktør Gert Nielsen, Boligselskabernes Landsforening; lektor Hans Thor Andersen, Geografisk Institut, Københavns Universitet; seniorforsker Hedvig Vestergaard, By og Byg; samt seniorforsker Inger Koch-Nielsen, Socialforskningsinstituttet. Følgegruppen har kommenteret et første udkast til arbejdspapiret og takkes for gode kommentarer.

Endvidere takkes de medarbejder i Københavns Kommune, Københavns Grundejerforening og de almene boligorganisationer der har været behjælpelige med informationer generelt og/eller som har ville medvirke til undersøgelsen i forbindelse med interviews.

Arbejdsnotatet er udarbejdet af kandidatstipendiat Tobias Børner Stax og studentermød hjælp Ivan Christensen. Forskningsleder Ole Gregersen har været ansvarlig for projektledelsen.



## Indholdsfortegnelse

<b>Kapitel 1</b>	<b>Sammenfatning, diskussion og hovedresultater .....</b>	<b>5</b>
1.1	Anvisning sker kun til almene boliger .....	5
1.2	Anvisningsprocessen og organiseringen .....	6
1.3	Målgruppen for den kommunale anvisning .....	7
1.4	Private aktører? .....	10
<b>Kapitel 2</b>	<b>Om undersøgelsen .....</b>	<b>13</b>
2.1	Problemstilling .....	14
2.2	Design og metode for undersøgelsen af Københavns Kommune .....	15
<b>Kapitel 3</b>	<b>Københavns Kommunes boligmarked og de kommunale Anvisninger .....</b>	<b>21</b>
<b>Kapitel 4</b>	<b>Frasalget af de kommunale ejendomme – TOR I/S .....</b>	<b>27</b>
<b>Kapitel 5</b>	<b>Organiseringen af anvisningen .....</b>	<b>31</b>
5.1.	Informationerne indhentet til anvisningen .....	32
5.2.	Ventelister eller akutvurderinger .....	34
5.3	De sager der ikke umiddelbart bliver fremmet .....	37
5.4	En uklar rolle for de ansatte i 7. kontor .....	38
<b>Kapitel 6</b>	<b>Københavns Kommunes anvisningspolitik .....</b>	<b>41</b>
6.1	Nogle eksempler på anvisningsberettigede.....	43
6.2	En kvalitativ vurdering af hvem der bliver indstillet.....	45
6.3	Man må ikke kunne finde noget selv .....	46
6.4	Der skal være et formål med anvisningen.....	48
6.5	Pladsmangel er ikke en gyldig grund .....	51
6.6	Ikke entydigt hvilke problemer – udover boligproblemer – der faktisk er problemer .....	51
6.7	Man må ikke være for langt ude .....	52
6.8	Hvem fylder meget i dag .....	55
6.9	Mens der ventes .....	56
6.10	Opsamling .....	57
<b>Kapitel 7</b>	<b>Hvem er de anviste? .....</b>	<b>61</b>
7.1	Nogle tal .....	61
7.2	Er der sket en udvikling i gruppen der indstilles? .....	64
<b>Kapitel 8</b>	<b>Boligorganisationernes syn på Københavns Kommunes brug af anvisningsretten .....</b>	<b>71</b>
8.1	To boligselskaber og en boligforening .....	71
8.2	Samarbejdet med Københavns Kommune .....	72
8.3	De anviste .....	73

<b>Kapitel 9</b>	<b>Private aktører og kommunal anvisning .....</b>	<b>77</b>
	9.1 Dem der i dag spiller en aktiv rolles forhåbninger .....	77
	9.2 De privates usikkerhed .....	78
<b>Referencer</b>	<b>.....</b>	<b>83</b>
<b>Bilag 1</b>	<b>Vignetter .....</b>	<b>85</b>
<b>Bilag 2</b>	<b>Anvisningsskema .....</b>	<b>93</b>
<b>Arbejdsrapporter publiceret af Socialforskningsinstituttet .....</b>		<b>97</b>

## **Kapitel 1**

### **Sammenfatning, diskussion og hovedresultater**

Boligselskabernes Landsforening har bedt Socialforskningsinstituttet om at belyse de almene familieboligers rolle i kommunernes arbejde med at sikre boliger til borgere, der af forskellige årsager kan komme i akut bolignød. Nærværende undersøgelse sigter således mod at redegøre for:

- hvem der får anvist en bolig gennem kommuner,
- hvilken rolle de almene familieboliger spiller for anvisningsmulighederne, og hvilke barrierer der er for at inddrage de private boligudlejere til løsning af boligsociale opgaver.

Problemstillingen for dette arbejdsrapport er begrænset geografisk til Københavns Kommune.

I dette kapitel opsummerer vi først analysen af Københavns Kommune. Det efterfølgende kapitel 2 præsenterer undersøgelsen. I kapitel 3 præsenteres Københavns Kommunes boligmarked og antallet af anvisninger i kommunen. I kapitel 4 diskuteres salget af de kommunale boliger gennem TOR I/S. I kapitel 5 præsenteres organiseringen af den kommunale anvisning. I kapitel 6 forholder vi os til kommunens anvisningspolitik og centrale anvisningskriterier. I kapitel 7 forholder vi os til oplysninger om de anviste klienter. I kapitel 8 præsenteres boligorganisationers syn på den kommunale anvisning, og i kapitel 9 handler det om barrierer og muligheder for at inddrage private aktører i den kommunale anvisning.

#### **1.1. Anvisning sker kun til almene boliger**

I Københavns Kommune er der 55.500 almene boliger, hvilket svarer til 20 pct. af kommunens samlede boligmasse. Ud af de 55.500 almene boliger er 49.500 almene familieboliger. Det er anvisningen til de almene familieboliger, der behandles i denne undersøgelse. Anvisningen foregår under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens 7. kontor, der ifølge aftale med de almene boligorganisationer har anvisningsret til hver 3. ledige almene familiebolig. Københavns Kommune havde i år 2001 anvisningsret til 1.171 boliger, hvilket var en smule færre end de foregående 2 år.

Det er et særligt karakteristikum ved Københavns Kommune at der ikke findes kommunale boliger, der spiller en rolle i anvisningen. I perioden 1995-1999 frasolgte kommunen alle de kommunale boliger – via ejendomsselskabet TOR I/S – hvorfor man i dag ikke har mulighed for at anvise til andre typer af boliger end de almene. Frasalget har betydet, at Københavns Kommune de senere år har haft betydeligt færre boliger at anvise til end tidligere.

I forbindelse med salget af TOR-ejendommene estimerede kommunen, at ca. 1.700 boliger om året ville kunne løse de akutte boligsociale problemer. Dette vurderede behov var således betydeligt højere, end det antal boliger kommunen faktisk har fået stillet til rådighed de senere år, hvilket blandt andet skyldes en lavere fraflytningsprocent i de almene boliger end forventet. Da kommunen ikke har andet at anvise til end de almene boliger, har man måtte a) opskrive flere på ventelisten til en akutbolig og b) stramme tildelingskriterierne. Ventetiden på at få en bolig gennem den kommunale anvisning er steget de senere år, der berettes om ventetider i dag på 9-12 måneder for enlige og 6-9 måneder for familier. Den første april 2002 stod 772 personer på ventelisten.

## **1.2. Anvisningsprocessen og organiseringen**

Selve anvisningsprocessen sker i et samspil mellem en central anvisning og så enten et lokalcenter, et rådgivningscenter eller et handicapcenter, evt. i samarbejde med en §94-institution<sup>1</sup>. Når en indstilling er udformet indsendes den til 7. kontor under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, der vurderer sagen og tager stilling til om den indstillede lever op til kommunens krav. Hvis ansøgeren er berettiget til en boliganvisning, kommer den indstillede på en akutventeliste.

Det er ikke umiddelbart klart, i hvor høj grad der i Københavns Kommune er tale om en egentlig venteliste versus i hvor høj grad, der er tale om at ansatte i 7. kontor skønner, hvem der har mest behov, når en lejlighed bliver stillet til rådighed for kommunal anvisning. Der er i organiseringen af den kommunale anvisning lagt op til, at det centrale niveau – 7. kontor – blot er en administrativ enhed. Men samtidig tyder meget på, at der i højere og højere grad – i

---

<sup>1</sup> Vi vil i det følgende nøjes med at tale om lokalcentre i forbindelse med indstillinger til 7. kontor. Det er ikke, fordi vi vil negligere de øvrige, men de fleste indstillinger går gennem lokalcentrene, og det gør sproget mere flydende. Vi bruger således lokalcentrene som samlebetegnelse for de forskellige institutioner, der kan indstille til, at en klient bliver fremmet i boliganvisningen af 7. kontor.



sammenhæng med at antallet af indstillede overstiger antallet af boliger til rådighed for anvisning – lægges sagsbehandlende aspekter ind under dette kontors funktioner. Dette synes at være en potentiel kilde til spændinger mellem lokalcentrene og Københavns Kommunes centralforvaltning.

### **1.3. Målgruppen for den kommunale anvisning**

Målgruppen for kommunal anvisning er mennesker, der har et påtrængende boligsocialt behov, hvilket udspecificeres som mennesker der ”udover at mangle en egnet bolig, også har risiko for at få andre alvorlige problemer, og hvor løsningen af det boligsociale behov afhjælper disse problemer helt eller delvist.” (Københavns Kommune, 1998:6). Det er således ikke nok at have et boligproblem for at blive anvist bolig gennem kommunen. Der skal udover den manglende bolig være tale om, at klienten også har risiko for at få andre sociale problemer, og tildelingen af bolig skal være med til at afhjælpe disse problemer. Hvilke andre problemer end boligløshed, der skal være tale om, er ikke entydigt, det afhænger i sidste instans af den enkelte sagsbehandlers skøn og helhedsvurderinger baseret på de udarbejdede vejledninger m.m.

Hertil kommer en umiddelbar første afgrænsning, nemlig at folk der anvises bolig ikke selv skal have mulighed for at finde et egnet sted at bo. Sager der handler om kommunal anvisning initieres alle med at finde ud af, om der er andre muligheder end at indstille til en bolig gennem den kommunale akutboliganvisning, fx om klienten kan finde en bolig gennem eventuelle pensionskasser, de normale ventelister, eller selv købe en bolig.

Herudover er der en yderligere afgrænsning af, hvilke personer der kan komme i betragtning til en kommunal anvisning – nemlig hvad vi vil kalde en nedre grænse. For at komme i betragtning til en boligsocial anvisning skal man ”kunne tilpasse sig et almindeligt boligmiljø.” Det påpeges fra interviewede boligorganisationer, og fra det centrale kontor i anvisningsprocessen, at man fra lokalt hold måske er lige vel optimistiske ift. de tungeste anvistes ’boevne’ – at der måske anvises nogle, hvor både de selv og deres naboer ville have det bedre, hvis de ikke var blevet anvist. Men det er også udtalt, at der her er tale om en meget lille gruppe, at langt de fleste kommunalt anviste fungerer på linie med alle andre i de almene boliger.

Hvorvidt gruppen af mennesker, der anvistes i dag er anderledes end dengang, man både anviste til de kommunale samt de almene boliger, er ikke et entydigt spørgsmål. Der er en række forhold, der vanskeliggør sammenligninger. Der mangler opgørelser over, hvem og hvor mange der blev tildelt en bolig, da man stadig havde de kommunale boliger. Praksis var dengang dels, at man kunne komme ind fra gaden – dvs. uden om lokalcentrene - og blive skrevet op til en bolig, og dels at man kunne blive indstillet efter boligsociale kriterier via lokalcentrene. Systematisk viden om, hvilke typer af personer, der fik en bolig uden om lokalcentrene findes ikke. På den måde er det ikke muligt at afklare, hvor mange der – før salget af de kommunale boliger - i virkeligheden faldt indenfor de boligsociale kriterier, men blev opskrevet på den ordinære venteliste og i praksis fik en bolig ved at henvende sig fra gaden. Boligmarkedet i København har således ændret sig væsentligt, særligt for de dårligst stillede, og det gør sammenligning over tid omkring boliganvisning vanskelig. Ydermere foreligger der kun oplysninger, om hvem der blev tildelt en bolig efter boligsociale kriterier, for et enkelt år (1996). At klassificeringerne brugt om 1996-oplysningerne er anderledes end de klassificeringer der benyttes i dag reducerer sammenligningsgrundlaget yderligere. Endelig spiller det en rolle, at man først i 2002 er begyndt systematisk at indsamle information, om personer der akutindstilles. Generelt må det påpeges, at mere systematisk sammenligning mellem i dag og dengang man havde kommunale boliger at henvise til er problematisk.

Til trods for denne række af forbehold er det alligevel muligt på baggrund af de fortællinger, vi har hørt i vores interviews at pege på en række faktorer, der indikerer, at det i dag er vanskeligere at få en bolig gennem kommunen. Det fortælles således, at man i dag venter længere tid på at få en bolig i forhold til før, hvor det – hvis man ikke havde geografiske og/eller andre præferencer – var muligt at få en bolig i de geografisk mindst attraktive områder stort set fra dag til dag. I følge boligorganisationerne anvistes der relativt flere dårligere fungerende i dag end tidligere, mens det fra sagsbehandlerne side fortælles, at man på lokalcentrene oftere og oftere må benytte sig af hoteller som midlertidig boløsning for folk, der ikke kan opholde sig på herberger, krisecentre m.v. Det fortælles også fra sagsbehandlere, at det der skal til i nogle tilfælde for at gøre en person indstillingsberettiget er, at vedkommende *har* ophold på et krisecenter eller anden midlertidig løsning. Endelig kan det påpeges, at ventetiden ikke kun er steget ift. dengang, hvor man også anviste til de kommunale boliger, derimod er der, med øget ventetid til følge, kommet flere personer på ventelisten også bare de senere år. År-

sagen til at det er blevet vanskeligere er ifølge interviews færre ledige boliger, da folk ikke flytter i samme grad som tidligere.

Hertil kommer en række skærpelser af praksis. Formelt har man foretaget to stramninger i forhold til tidligere. For det første er der sket en ændring ift. graviditet som begrundelse for en anvisning, og for det andet er der sket en ændring ift. begrundelser baseret på en boligs størrelse. Begge begrundelser er ikke længere i sig selv nok til, at man kan blive indstillet til en akut anvisning. Men især vil vi fremhæve en tredje ændring.

En indstilling til den akutte anvisning fordrer, at formidlingen af en bolig kan forventes at være med til at løse de problemer klienten har. I praksis synes fastholdelse af en positiv udvikling at være et centralt argument ift. at få en person indstillet til en bolig, hvis og såfremt personen har dokumenterede sociale problemer, omvendt er forventninger om en fremtidig negativ udvikling ikke er et lige så entydigt argument. Der er i dag en øget fokusering på at fastslå, hvad det er for et socialt problem klienten har, og det synes som om det sociale problem i højere grad er det, der kan legitimere en kommunal boliganvisning. Dokumentationen kan bestå i støtteskrivelser fra læger, sundhedsplejersker, børnehaver, psykolog osv. Det er vores vurdering, at vi her har fat i en af de helt centrale forandringer i indstillingspraksisen. Et krav om dokumentation gør indstillinger, der fastholder den positive udvikling nemmere at få igennem – da dokumentationen her ligger i en beskrivelse af det der er – end en indstilling, der skal forebygge en forringelse af klientens situation – hvor dokumentationen ligger i en beskrivelse af, og overbevisning om det plausible i, den fremtidige livssituation. I en tid hvor antallet af boliger til rådighed for kommunal anvisning ikke lever op til det forventede, og hvor mulighederne derfor er at lade ventetiden stige eller stramme op på tildelingskriterierne, betyder et krav om øget dokumentation – en de facto opstramning af tildelingskriterierne - en reduktion i antallet af indstillinger. Det er usikkert præcist, hvilke typer af personer disse ændringer udelukker i forhold til tidligere, men det tyder på, at man før i tiden i højere grad kunne anvise forebyggende, med henblik på at undgå en forværring af en persons sociale situation. Med andre ord var det nemmere at anvise personer, der havde risiko for at få – men ikke nødvendigvis havde - alvorlige sociale problemer.

#### 1.4. Private aktører?

I flere undersøgelser, og blandt de ansatte i Københavns Kommune skorter det ikke på påpegninger af, at det ville være en fordel, hvis man kunne få private boligejere engageret i den kommunale anvisning. Det ville fx være en fordel ift. at undgå koncentrationer af ressourcetsvage grupper, og det ville øge udbudet af boliger til rådighed for den kommunale anvisning. Pt. er det dog ikke lykkedes for kommunen, at få de private aktører på banen, og vores undersøgelse tyder på, at det kan blive ganske omkostningsfyldt hvis det skal lykkes. Således peges der fra Københavns Grundejerforening på tre forhold der ikke just øger mulighederne for at få et samarbejde op at stå:

- For det første er der omkostninger forbundet med at give kommunen anvisningsret til private udlejningsboliger. I et vist omfang er det udgifter kommunen øjensynligt vil dække, men kun i et vist omfang. Det påpeges, at der er nogle omkostninger, der ikke direkte kan opgøres på en regning til kommunen. Fx vil der, ved at overdrage anvisningsretten til en del af de udlejede lejligheder i en ejendom, komme en mere differentieret beboersammensætning, hvilket vil øge brokkeriet fra de øvrige lejere, vil sænke attraktionsværdien af det udlejede, og på den måde påføre udlejer omkostninger og irritationer. Det vurderes således ikke at være gratis at indgå i løsningen af de boligsociale problemer
- For det andet er overdragelsen af anvisningsretten til kommunen i strid med den intention, med hvilken en række af de private udlejningsejendomme er blevet opført. Mange ejendomme er finansieret af nogle foreninger, der har en specifik medlemskare, og boligerne bliver ejet for at tilbyde netop denne skare af medlemmer et gode.
- For det tredje er der en vis holdningsmæssig modstand imod at overlade anvisningsretten til kommunen. Dette er en holdningsmæssig modstand, der ikke kun – men også – udspringer af, hvad man kunne kalde modsatrettede økonomiske interesser. Mere konkret er modstanden udtryk for, at det er det offentlige, der har valgt at forhindre, at den enkelte udlejer kan leje ud til markedsløjen, og udtryk for en irritation over ofte – og bestemt ikke altid begrundet – at bliver trukket i huslejenævnet af kommunen, med de gener det medfører.

Således synes en eventuel finansiel gulerod, der skulle gøre de private udlejere interesseret, at skulle være af en sådan størrelse, at den kan opveje både de direkte og indirekte økonomiske omkostninger forbundet med at købe anvisningsretten *samt* kan opveje den holdningsmæssige modstand blandt de private imod at lukke kommunen ind – fx den erfaringsbaserede skepsis og den voksende utilfredshed fra de øvrige lejere. Men kommer der en fri huslejeafsat, hvor den enkelte udlejer kan bestemme hvad det skal koste at leje dennes lejligheder, og hvor den kommunale støtte til mennesker, der har behov for en bolig, bliver givet, så personen kan betale, hvad markedet kan bære, er der ikke, ifølge Københavns grundejerforening, noget der skulle forhindre, at det private inddrages. Men man må formode, at de boligsøgende, der anvises af kommunen, skal have en udtalt støtte med i lommen, før han eller hun kan nå til enighed med udlejeren på det frie marked.



## Kapitel 2

### Om undersøgelsen

Den 2. januar 2002 kom Finansminister Thor Pedersen med en udmelding i medierne om, at beboerne i de almene boliger skal have ret til at købe deres bolig. Udmeldingen blev senere blødt noget op af de konservative regeringspartnere, som bl.a. understregede, at man ønsker en grundig undersøgelse af problematikken, inden den kan føres ud i livet. Til at belyse problemstillingen har regeringen nedsat et udvalg, der er sammensat af repræsentanter fra en række ministerier. En række eksterne parter deriblandt Boligselskabernes Landsforening, LLO, KL, København og Frederiksberg Kommuner, Jyske Grundejere m.fl. vil blive hørt før færdiggørelsen af rapporten. Udvalget skal have færdiggjort sit arbejde d. 1. januar 2003. I kommissoriet for salg af almene boliger hedder det bl.a.:

*Udvalget skal beskrive, hvordan en sådan ordning kan gennemføres. I den forbindelse skal de juridiske aspekter inddrages. Herunder skal de organisatoriske konsekvenser for de berørte boligafdelinger overvejes. Endvidere skal udvalget belyse de økonomiske konsekvenser for boligorganisationerne, Landsbyggefonden og det offentlige... Udvalget skal belyse, hvilke konsekvenser ordningen vil få for andre dele af boligmarkedet. Endelig skal udvalget belyse, hvilke konsekvenser ordningen kan forventes at få for forbedringskvaliteten, beboersammensætningen og mobiliteten i de berørte almene bebyggelser.*

Der ligger ikke i kommissoriet for det af regeringen nedsatte udvalg nogen fokusering på de boligsociale opgaver, som de almene boliger i dag er en aktiv part i at løse, fx ved at være den del af boligmarkedet, som kommuner kan anvise akut boligløse til. I forlængelse heraf har Boligselskabernes Landsforening anmodet Socialforskningsinstituttet om at gennemføre en undersøgelse, der kan medvirke til at belyse de almene familieboligers rolle i kommunerne i forhold til at sikre boliger til borgere, der af forskellige årsager kan komme i akut bolignød. Undersøgelsen sigter *ikke* mod at komme med refleksioner over eventuelle sociale konsekvenser af et salg af de almene boliger. Derimod sigter undersøgelsen mod at redegøre for de almene familieboligers betydning for kommunernes handlemuligheder, når enlige eller fami-

lier pludseligt står uden bolig. Ligeledes sigter undersøgelsen mod at belyse, hvilke aktører på boligmarkedet som i dag påtager sig et boligsocialt ansvar. Således tager undersøgelsen afsæt i et boligsocialt problem – den akutte boligløshed – og undersøger hvilke handlemuligheder der byder sig til i forhold til at løse dette boligsociale problem.

Dette arbejdspapir består af en kvalitativ analyse af Københavns Kommunes anvisningspolitik og praksis. Arbejdspapiret beskriver de overordnede politiske rammer og præmisser omkring kommunens anvisning af almene boliger til borgere i akut bolignød, samt udviklingen i denne politik over tid. Ydermere beskrives organiseringen af anvisningsarbejdet i kommunen, antallet af anvisninger, samt hvad det er for mennesker kommunen hjælper med at finde en bolig. Endelig forsøges det at belyse hvilke muligheder og barrierer der er for at inddrage private aktører på boligmarkedet i kommunens akutanvisning.

## **2.1. Problemstilling**

Undersøgelsen fokuserer på selve anvisningen af boliger til borgere i akut bolignød, og den sigter mod at besvare følgende spørgsmål:

- Hvem får anvist en bolig gennem kommunen?
- Hvilken rolle spiller almene familieboliger for anvisningsmulighederne, og hvilke barrierer er der for at inddrage private boligudlejere i løsningen af boligsociale opgaver?

Problemstillingen belyses i en kvalitativ undersøgelse af fire kommuners handlemuligheder og strategier ved anvisning af boliger. Dette arbejdspapir forholder sig til informationer indhentet om Københavns Kommune.

I forbindelse med en anvisningsproces er der to forhold som er af interesse. På den ene side er der spørgsmålet om, hvordan indstillingen til en boliganvisning forløber, samt hvem der kommer i betragtning, og hvem der bliver afvist. På den anden side er der spørgsmålet om hvor og hvordan der så findes konkrete boliger til de mennesker, der er indstillet til en kommunalt anvist bolig. Spørgsmålet er, hvilke samarbejdsparter der findes i forhold til at tilveje-



bringe permanente løsninger for mennesker med boligproblemer. Hermed kommer vi ind på en vurdering af, hvilke parter på boligområdet, der i dag påtager sig et boligsocialt ansvar.

Med fokus på tilvejebringelsen af permanente løsninger tilkendes, at vi ikke forholder os til spørgsmålet om midlertidige indkvarteringer på fx herberg eller hoteller, heller ikke i situationer, hvor en sådan midlertidig indkvartering er et resultat af ventetiden på en permanent løsning af et boligsocialt problem. Med fokus på den kommunale akutanvisning tilkendes, at vi ikke forholder os til spørgsmål om mere planlagte permanente genhusninger, som man oplever i København i forbindelse med fx byfornyelse. Samtidig fortæller undersøgelsen ikke noget om Københavns Kommunes boligpolitik relateret til dem der i den politiske diskurs i dag kaldes *skæve eksistenser* (fx Lorang Sørensen, 2001). Endelig afgrænser undersøgelsen sig fra at se på forhold omkring ungdoms- og ældreboliger. Undersøgelsen forholder sig kun til den akutte anvisning til de almene familieboliger.

## **2.2. Design og metode for undersøgelsen af Københavns Kommune**

Som udgangspunkt var det givet i undersøgelsesopdraget, at Københavns Kommune skulle inddrages som en af de undersøgte kommuner. København er indbyggermæssigt landets største kommune med lige over ½ million indbyggere. Alene det faktum, at omkring en tiendedel af landets borgere bor i København gør kommunens praksis interessant, da den gør, at mange mennesker bliver påvirket. Hertil kommer, at København vel nok kan ses som Danmarks eneste rigtige storby, med det pres det giver på boligmarkedet, og den sideløbende koncentration af sociale problemer. Således kan boligsociale problemer forventes at være betydelige i København, hvis de er betydelige nogle steder – eller: findes det, findes det her. Derudover er der den særlige omstændighed ved København, at kommunen indenfor en kort årrække har solgt et stort antal kommunale boliger, der tidligere blev anvendt til anvisning. Således kan en analyse af Københavns Kommune give et fingerpeg om konsekvenserne af en reduktion i antallet af boliger til rådighed for kommunal anvisning for borgere i bolignød, fx et fingerpeg om hvorledes indskrænkningen i den for kommunal anvisning tilgængelige boligmasse påvirker kriterierne for at komme i betragtning til en kommunalt anvist bolig.

For at afdække anvisningspolitikken og anvisningspraksissen i Københavns Kommune trækker vi på fire typer information:

- En sparsom – men voksende – mængde kvantitative opgørelser udarbejdet af 7. kontor i Københavns Kommune.
- Dokumenter om akutanvisning udarbejdet i forvaltningen.
- Udvalgte konkrete sager.
- Interviews med mennesker placeret forskellige steder i anvisningsprocessen samt private udlejere.

Så godt som alle kvantitative oplysninger er hentet fra Københavns Kommune selv. Oplysningerne har været meget sparsomme, og det er øjensynligt først for nyligt, at man er begyndt at udarbejde opgørelser ud fra systematiske overvejelser. Om forhold af tidligere dato synes der at være informationer tilgængelige, hvis der har været en konkret opgave for forvaltningen, der har gjort det naturligt at konstruere sådanne oplysninger. Dette gør umiddelbart oplysningerne mindre sammenlignelige over tid. En faktor, der ligeledes gør sammenligninger over tid vanskelig, er det forhold, at Københavns Kommune undergik en væsentlig forandring med salget af de kommunale boliger i den sidste del af 90'erne. Det er på denne baggrund at de kvantitative oplysninger skal fortolkes.

Ydermere skal det påpeges, at vi – hvilket også hænger sammen med fraværet af systematisk konstruerede informationer – har været ganske afhængig af forvaltningens velvillighed, ift. hvilke informationer vi har fået. Vi har klart oplevet, at forvaltningen har været meget behjælpelig med at fremskaffe information, men det betyder, at den information vi har modtaget i en vis udstrækning har været afhængig af, om det var information, som de mennesker vi interviewede, eller blot talte med, huskede fandtes.

De nævnte potentielle problemer hvad angår kvantitative oplysninger gør sig i en vis udstrækning også gældende ift. den anden type informationer, vi har trukket på – dokumenter om akutanvisningen. Igen har vi været ganske afhængige af, at vi gennem samtaler afdækkede relevante dokumenter. At faldgruben i denne forbindelse ikke har været helt så stor skyldes, at der har været flere aktører bekendt med relevante dokumenter, da fx vejledninger og notater cirkulerer ud til bl.a. sagsbehandlere. En kort beretning om et dokument kan illustrere problematikken – eller faldgruben om man vil: ganske tidligt i undersøgelsen får vi i et dokument et hint om, at der er sket en præcisering af praksis i 1999. Vi spørger de forskellige

mennesker, vi interviewer og snakker med, hvad det er for en præcisering, men der er ikke rigtig nogen der erindrer det – endside har noget tekst. Nogle af de interviewede har en erindring om, at der kom en præcisering – men kan ikke rigtig huske hvilken. Lige indtil det sidste interview, hvor en sagsbehandler hiver et fortolkningsbidrag til vejledningen frem – et dokument der præciserer nogle af de mere uklare afvejsninger og grænsedragninger i vejledningen af 1998 – og giver os en kopi, mens vi får at vide, at den i praksis spiller en større rolle for deres vurderinger på lokalcentret end selve vejledningen gør.

En tredje type information, vi i undersøgelsen har trukket på, er konkrete – anonymiserede – sager indsendt til 7. kontor. Vi har fra kommunen fået udleveret i alt 30 sager. Det skal bemærkes, at de 30 sager er udvalgt af kommunen. De er udvalgt med det formål at skulle illustrere forskellige typer klienter, som kommunen møder ift. kommunal anvisning. Det er klart, at der her er mulighed – for ikke at skrive en sandsynlighed – for at sagerne er af en speciel type – fx, at de er sager, som den der har udvalgt dem erindrer. Men det har været en af betingelserne for undersøgelsen. De 30 sager fordeler sig med 20 sager, der er blevet fremmet – som det hedder, når en sag bliver accepteret som egnet til en akutanvisning - og 10 sager der er blevet afvist. De ti afviste sager fordeler sig igen med fem sager, hvor borgeren selv har henvendt sig direkte til borgmesteren – der så har sendt dem til forvaltningen – og fem sager der er blevet indstillet til anvisning af lokalcentre, men afvist fra centralt hold. I sig selv har de konkrete sager givet os et indblik i hvilke informationer der tillægges betydning i vurderingen af, om en klient er egnet til en akutanvisning: hvad er det for informationer der gives, og som bliver efterspurgt, hvad er der vedlagt de formelle skemaer, etc. Men sagerne har også spillet en anden rolle. De har været centrale for udarbejdelsen af otte vignetter, som vi har anvendt i forbindelse med vores interviews. Forhåbningen til vignetterne – og begrundelsen for at vi valgte at udarbejde dem – var, at de ville gøre vores interview mere konkrete. Helst så konkrete, at vi ville kunne identificere nogle af de overvejelser sagsbehandlerne sad med, når de stod overfor et menneske, der havde brug for hjælp med at finde en bolig, samt at vi ville kunne indfange betydende grænser mellem de indstillingsegne og de indstillingsuegnete. De rigtige sager spillede en vigtig rolle både ift. hvilke forskellige vignetter, vi skulle udarbejde, ift. det detailniveau vi beskrev personerne i, samt ift. hvilke forskellige oplevelser og problemer vi skulle bede de interviewede om at forholde sig til. Vignetterne beskriver en række forhold, der er relevante ved en vurdering af, hvorvidt en person er indstillingsberetti-

get. Da vi undervejs i arbejdsrapporten henviser til vignetterne, vil vi i det følgende kort resu- mere hovedtrækkene ved hver enkelt vignette<sup>2</sup>.

- 1) *Laura*. 23 år, i virksomhedsrevalidering, sent udviklet og bliver snart sat ud af sit klubværelse.
- 2) *Nanna & Felix*. Nanna er 23 år, gravid i 15. uge og på ungdomsydelse. Felix er 25 år, arbejder som uaglært. De er opsagt fra deres kollegieværelse, fordi Nanna er stoppet med at studere.
- 3) *Max*. 38 år, på kontanthjælp, været ganske mobil en del år, har Hiv, har været stof- misbruger, men er nu inde i et stabilt behandlingsforløb, har haft en lang karriere i det sociale system, drikker for tiden en del, ikke voldelig og har mistet to tidligere anviste lejligheder.
- 4) *Selin & Mahamut*. Selin er 28 år, på kontanthjælp og har udviklet en depression. Ma- hamut er 30 år og på kontanthjælp. Selin og Mahamut har et barn på 2 år og bor sam- men med Selins 3 søskende i en 3-værelses privat udlejningslejlighed.
- 5) *Alberte*. 28 år, separeret, uddannet pædagog, langtidssygemeldt, frivilligt opgivet tid- ligere bolig. Alberte har et barn på 3 år.
- 6) *Magnus*. 46 år, fraskilt, månedlig bruttoindtægt 22.000, formue på 100.000, har 2 børn på 12 og 14 år. Pt. finder samkvem sted hos tidligere ægtefælle, der er flyttet sammen med en ny mand.
- 7) *Frederik & Pia*. Frederik er 42 år og arkitekt. Pia er 39 år, psykolog, men har ikke ar- bejdet de sidste 12 år. Deres fremstillingsvirksomhed er under konkursbehandling, og de forventes at stå med kæmpegæld. Parret har 3 børn på henholdsvis 5, 7 og 12 år.
- 8) *Ejner & Ellen*. Ejner er 64 år og arbejder som faglært. Ellen er 63 år og har været hjemmegående de sidste 15 år. Husstandsindkomst er 360.000, og de har større for- mue som står i deres hus.

Endelig trak vi på en fjerde type information – nemlig fortællinger genereret gennem kvalita- tive interview. I alt interviewede vi fire sagsbehandlere fra to lokalcentre, to ansatte i anvis- ningsafsnittet i 7. kontor,<sup>3</sup> lederen for samme afsnit, tre direktører i større almene boligorga-

---

<sup>2</sup> Vignetterne er vedlagt i bilag 1.

<sup>3</sup> Det ene interview var ganske kort og fandt sted i forlængelse af interviewet med afsnittets leder.

nisationer repræsenteret i Københavns Kommune<sup>4</sup>, en konsulent i Københavns Kommune, samt administrerende direktør i Københavns Grundejerforening. I skema 2.1 præsenteres forskellige oplysninger om de i alt 12 interviews.

### Skema 2.1. Oversigt over interviews

Hvem blev interviewet	Interviewtype	Interviewets varighed	Interviewrækkefølge
Lederen af anvisningsafsnittet ved 7. kontor	Ansigt til ansigt, tre interviewere	86 min.	1
Ansæt i 7. kontor	Ansigt til ansigt, tre interviewere	13 min.	2
Sagsbehandler 1 <sup>5</sup>	Ansigt til ansigt, to interviewere	95 min.	3
Sagsbehandler 2	Ansigt til ansigt, to interviewere	75 min.	4
Konsulent	Telefon, en interviewer	Ca. 45 min.	5
Ansæt i 7. kontor	Ansigt til ansigt, to interviewere	69 min.	6
Sagsbehandler 3	Ansigt til ansigt, to interviewere	97 min.	7
Direktøren i Københavns Grundejerforening	Telefon, en interviewer	26 min.	8
Direktør AAB	Ansigt til ansigt, en interviewer	43 min.	9
Direktør AKB	Ansigt til ansigt, to interviewere	56 min.	10
Sagsbehandler 4	Ansigt til ansigt, en interviewer	105 min.	11
Direktør KAB	Ansigt til ansigt, to interviewere	54 min.	12

Alle interviews – med undtagelse af telefoninterviewet med konsulenten i 7. kontor<sup>6</sup> - blev optaget, og umiddelbart efter skrevet ud i meningsreferat-stil. Interviewene blev ikke skrevet ud som direkte tale.

Alle interviews blev gennemført med en enkelt respondent. Vi brugte ikke andre interviewstrategier – som fx gruppeinterview – selv om det indgik i vores initierende overvejelser. Årsagen til fravalget var, at det simpelthen ikke var muligt at samle de (to) grupper af mennesker – hhv. sagsbehandlerne og boligorganisationernes direktører – indenfor den periode gennem hvilken projektet har løbet. En anderledes interviewstrategi kunne sandsynligvis have bidraget til yderligere og anderledes information – ligesom projektet kunne være styrket væsentligt, havde vi inddraget andre metoder, fx observationer af det faktiske arbejde på 7. kontor eller på lokalcentrene. Men det har, grundet projektets mindre omfang, ikke været muligt i denne omgang.

<sup>4</sup> De tre boligorganisationer var AAB, AKB og KAB.

<sup>5</sup> Det skal bemærkes, at vi kalder alle de mennesker der har kontakt med klienter, og som er aktive ift. indstillinger til akutanvisning for *sagsbehandlere*. Således indgår der under betegnelsen et par boligsociale medarbejdere, en faglig konsulent og en egentlig sagsbehandler.

<sup>6</sup> Hvor optageudstyret ikke fungerede Det var ikke en overraskelse vi opdagede bagefter – heldigvis – men erkendt fra starten, så der blev taget løbende noter.

I arbejdsnotatet har vi anonymiseret sagsbehandlerne samt de menige ansatte i 7. kontor. Derimod fremgår det, hvornår det er en person på ledelsesniveau, der udtaler sig. Denne strategi er valgt dels på baggrund af en overvejelse om, at personer på ledelsesniveau må formodes at repræsentere den pågældende institution/organisations officielle holdning, og dels for at vise et hensyn overfor den enkelte menige medarbejder.

Ved interviewene med sagsbehandlere og det andet interview med ansatte i 7. kontor (interview 3, 4, 6, 7 & 11) fremsendte vi vignetterne et par dage før, og har så i selve interviewet gennemgået de otte eksempler på sager. I forbindelse med hver vignette har der været nogle punkter, vi på forhånd havde udvalgt som punkter af særlig betydning for denne person, og vi har i interviewet været opmærksom på at få afdækket i hvert fald disse emner. Vignetterne er vedlagt som bilag 1. Vi begyndte interviewene med en kort introduktion, og gik derefter gennem de otte vignetter i samme rækkefølge, som de er vedlagt i bilaget. Udover fokuspunkterne til de enkelte vignetter brugte vi ikke en på forhånd udarbejdet interviewguide.

Ved de øvrige interview blev vignetterne ikke anvendt. Her arbejdede vi heller ikke ud fra en egentlig interviewguide, men havde på forhånd nogle emner vi skulle have dækket. Emnerne var ikke de samme i alle interview. Således spurgte vi ikke de forskellige interviewede direktører om det samme, som vi spurgte lederen af anvisningsafsnittet i 7. kontor om. Derimod var der lighed mellem emnerne, der skulle dækkes ved de tre interviews med direktørerne i boligorganisationerne.

Et udkast af kapitel 8 blev fremsendt til direktørerne for de 3 boligorganisationer, der indgår i undersøgelsen. To af direktørerne svarede tilbage – henholdsvis AAB's og KAB's – og deres rettelser og kommentarer er der taget højde for i den endelige udgave af arbejdsrapporten.

## Kapitel 3

### Københavns Kommunes boligmarked og de kommunale anvisninger

Fokus for nærværende undersøgelse er anvisning af boliger til akut boligsøgende. I den forbindelse er det værd at kaste et blik på det boligmarked som de akut boligsøgende er søgende på. Hvad er det i det hele taget for nogle boliger der kan ledes efter – og hvad er det for nogle boliger der kan anvises til kommunalt? Københavns Kommunes boligmasse er opgjort i tabel 3.1:

**Tabel 3.1.**  
**Boliger i Københavns Kommune opgjort efter ejerforhold**

Ejerforhold	Antal	Pct.
Almene boliger	55.500	20
Ejerboliger	54.000	19
Privat udlejning	79.300	28
Private andelsboliger	87.000	31
Stat eller kommune	3.600	1
I alt	279.400	99

Kilde: Notat fra Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget: Dagsorden for ordinært møde onsdag den 29. maj 2002, inkl. indstilling, resume og sagsbeskrivelse.

I forhold til en undersøgelse af den kommunale boliganvisning er det de almene boliger, der er af umiddelbar interesse. I dag – hvor de tidligere kommunale ejendomme (de såkaldte TOR-ejendomme, se kapitel 4) er frasolgt – anviser Københavns Kommune kun akutte sager til almene boliger. Her skal der skelnes mellem anvisninger begrundet i byfornyelse<sup>7</sup>, og så de akutanvisninger denne rapport fokuserer på. Anvisninger grundet i byfornyelse foregår ikke udelukkende til de almene boliger. Her anviser kommunen også til private udlejnings-ejendomme (se fx COWI, 2000B:77ff). Vi vil komme tilbage til det private boligmarkeds mulige rolle ift. kommunal anvisning senere i rapporten. Men – som skrevet – i dag er det kun de almene boligorganisationer der stiller boliger til rådighed for den kommunale boligso-ciale anvisning. Det er – som det fremgår af en undersøgelse fra PLS - den almene sektors formål at sikre egnede boliger til mennesker med beskedne indkomster: ”Ideen med almene boliger, som den historisk er kommet til udtryk, er, at sikre gode og billige boliger til den

<sup>7</sup> Til brug for kommunale anvisninger grundet byfornyelse har Københavns Kommune anvisningsret til 9-10 pct. af de ledige almene boliger. Denne andel er udover, hvad kommunen har anvisningsret til med henblik på akut-anvisninger.

brede befolkning, herunder også de svageste i samfundet.” (PLS, 2001:41) Det er der ingen andre parter på boligmarkedet, der er forpligtiget til.

De almene boliger i København fordeler sig på 28 boligorganisationer. De 28 boligorganisationer er præsenteret i tabel 3.2.

**Tabel 3.2.**  
**Almene boliger fordelt på målgrupper og boligorganisationer i Københavns Kommune**

Boligorganisation	Afdelinger	Familieboliger	Ældreboliger	Ungdomsboliger
Arbejdernes Andels-Boligforening	61	8.899	308	102
Boligforeningen for Hospitalssygeplejersker	2	222	0	0
Boligselskabet AKB, København	50	6.982	996	72
Boligselskabet Amagerbo	3	77	0	37
Boligselskabet BSB København	3	26	12	4
Boligselskabet Hareskovgård	1	65	0	0
Boligselskabet HJEM	6	238	0	0
Boligselskabet KSB	24	2.669	477	48
Boligselskabet Kærbo	2	203	53	0
Brumleby Almene Andelsboligforening	1	242	0	0
Danske Funktionærers Boligselskab	2	295	0	1
De Vanføres Boligselskab	7	215	215	4
Den almennyttige andelsboligforening VIBO	34	2.568	210	108
DUAB	4	33	0	415
FB-Fagforeningernes Boligforening	15	2.820	77	13
Foreningen for alderdomsfriboligers Byggeselskab	1	51	0	0
Foreningen Socialt Boligbyggeri	70	9.808	901	451
Hovedstadens almennyttige Boligselskab	9	769	0	12
Hovedstadens almennyttige Boligselskab II	4	813	0	2
H.R.'s Hus	1	48	0	0
Kommunefunktionærernes Boligforening	1	305	0	0
Lejerbo, København	41	3.943	759	139
Lægeforeningens Boliger S.m.b.a.	3	676	0	0
Postfunktionærernes Andels-Boligforening	3	350	0	0
Samvirkende Boligselskaber	45	6.978	900	39
Smedenens Andelsboligforening	2	251	0	0
Sporvejsfunktionærernes Boligforening	1	118	0	0
Statsbanepersonalets Andels-Boligforening	1	38	0	0
I alt	397	49.702	4.908	1.447

Kilde: Boligselskabernes Landsorganisation, ([www.bl.dk](http://www.bl.dk)).

Ud af de ca. 55.500 almene boliger i kommunen udgør almene familieboliger ca. 49.500 boliger, godt 4.400 boliger er almene ældreboliger og ca. 1.500 er almene ungdomsboliger. Det kan ses, at de fire største boligorganisationer – FSB, AAB, AKB og SB – råder over ca.



32.500 familieboliger, eller omkring 2/3 af de almene familieboliger i København. I denne undersøgelse er det de små 50.000 almene familieboliger, der er af interesse, da det er til disse boliger, at Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen har anvisningsret. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen kan anvise akut boligsøgende til hver 3. ledige almene familiebolig (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002). Baggrunden for, at Københavns Kommune har anvisningsret til flere end de 25 pct., som loven foreskriver<sup>8</sup> skal findes i nogle særlige politiske og historiske forhold, der har givet ganske særlige rammer for forhandlinger mellem kommunen og de almene boligorganisationer<sup>9</sup>. Det fremgår af interviews med boligorganisationerne, at dette 'hver tredje bolig' tages ganske bogstaveligt – at det er hver tredje ledige lejlighed og ikke 1/3 af de ledige lejligheder i en given periode. Vi har dog også fået at vide, at det har været et emne, der tidligere har ledt til konflikt mellem nogle boligorganisationer og kommunen. Således fortæller direktøren for AAB, at foreningen havde et ry får at stille de dårligste lejligheder til rådighed for den kommunale anvisning. I dag er retningslinjerne efter sigende blevet afklaret, og det er ikke længere et emne som nogle af de interviewede parter (hverken kommunens folk eller boligselskabernes direktører) peger på som problematisk. I nogle foreninger har man helt fjernet den menneskelige faktor, fx i KAB<sup>10</sup>, hvor et Edb-system sender hver tredje ledige lejlighed til kommunen.

Af tabel 3.3 kan det ses, hvor mange almene familieboliger kommunen fik ret til at indstille til i 2001 – 1.171 boliger – og hvilke almene boligorganisationer kommunen fik stillet boligen til rådighed af<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Jf. lov om almene boliger m.v. §59–64, hvor det fremgår af §59, stk. 1, at: ”Den almene boligorganisation skal efter kommunalbestyrelsens bestemmelse stille indtil hver fjerde almene familiebolig til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen, herunder at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning i enkelte almene afdelinger.” Dette suppleres i §59, stk. 2 med, at der er mulighed at udvide den kommunale boligsociale anvisningsret til at gælde for mere end hver fjerde ledige bolig.

<sup>9</sup> En del af de almene boliger i København er blevet opført med hjemfaldspligt til Københavns Kommune. Forhandlingerne om udmøntningen af hjemfaldspligten førte til, at kommunen fik anvisningsret til løsning af boligsociale opgaver til hver 3. ledige almene bolig (for videre information henvises til *Forlig om hjemfald*, Boligen, nummer 5 – 2000).

<sup>10</sup> Der bl.a. administrerer SB's boliger.

<sup>11</sup> De mindre uoverensstemmelser mellem tabel 3.2. og 3.3. kan skyldes forskelle i opgørelsestidspunkter. Men de kan også være udtryk for usikkerheder i de forskellige registre, der bliver trukket på i forhold til opgørelse over boliger i Danmark. Uoverensstemmelserne er dog ikke af en betydning der væsentligt ændrer på fx den estimerede flyttefrekvens.

**Tabel 3.3.****Antal modtagne boliger samt samlet antal boliger fordelt på boligorganisation i 2001**

Boligorganisation	Antal boliger modtaget i kommunen	Samlet antal boliger (pr. 31.12.01)
Boligselskabet AKB, København	182	6.960
Arbejdernes Andels-Boligforening	226	9.570
FB-Fagforeningernes Boligforening	65	2.808
Foreningen Socialt Boligbyggeri	251	9.800
Hovedstadens almennyttige Boligselskab (I & II)	26	1.534
Boligselskabet KSB	48	2.484
Lægforeningens Boliger S.m.b.a.	13	676
Lejerbo	80	3.960
Postfunktionærernes Andels-Boligforening	7	350
Samvirkende Boligselskaber	185	7.135
Den almennyttige andelsboligforening VIBO	54	2.572
Øvrige	34	1.408
I alt	1.171	49.257

Kilde: Statistik udarbejdet af Københavns Kommune, 7. kontor, 2002. Personlig korrespondance.

Regner man lidt på tallene i tabellen, kan man finde ud af, at med en anvisningsret til hver tredje ledige bolig, svarer antallet af indstillinger til, at 7-8 procent af boligerne bliver ledige i løbet af et år. Lavest er fraflytningsfrekvensen hos HAB, hvor det er omkring 5 procent af boligerne, der bliver ledige i løbet af et år, mens det hos AKB og SB er lige under 8 procent.

Ser vi på antallet af boliger som Københavns Kommune har kunne anvise til over tid – opgjort i tabel 3.4. – har man, siden de nye retningslinier blev vedtaget i 1998,<sup>12</sup> anvist til mellem 1.164 og 1.357 boliger årligt.

**Tabel 3.4.****Antal modtagne boliger til akutanvisning og antal indstillinger til akutanvisning**

År	Antal modtagne boliger fra boligorganisationer	Antal indstillinger til akutanvisning
1998	1.164	
1999	1.357	
2000	1.288	
2001	1.171	2.051

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002; Statistik udarbejdet af Københavns Kommune, 7. kontor, 2002. Personlig korrespondance.

Om tiden før 1995 skriver Familie og arbejdsmarkedsdirektoratet, at kommunen havde ”anvisningsret, dels til egne boliger, ca. 20.000, og dels ... til ca. 16.000 almene boliger i de almene boligorganisationer efter tinglyste deklARATIONER. Boliganvisningen skete med udgangs-

<sup>12</sup> Se nedenfor

punkt i et ansøgerkartotek over boligsøgende. Kartoteket indeholdt også personer med bopæl udenfor kommunen. Udlejning/anvisning til samtlige ca. 36.000 boliger skete efter venteliste, men dog således at der var mulighed for at anvise boliger efter en vurdering og prioritering af den enkelte ansøgers boligsociale behov forud for ventelisten. Den årlige udlejning udgjorde ca. 3.600, med en fraflytningsfrekvens på ca. 10%.” (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002).

Københavns Kommune har på baggrund af et frasalgs af de kommunale ejendomme i 2. halvdel af 90'erne i dag kun mulighed for at anvise akutboligsøgende efter boligsociale kriterier til den almene boligsektor. Kommunen har udvidet anvisningsret til almene familieboliger, hvilket betyder, at hver 3. ledige almene familiebolig stilles til rådighed for akutanvisning. Der er små 50.000 almene familieboliger i kommunen, hvilket betyder, at de almene familieboliger udgør lidt under 18 pct. af den samlede boligmasse. Fraflytningsfrekvenserne i de 28 boligorganisationer repræsenteret i kommunen varierer, men hvis det udregnes på baggrund af antallet af kommunale boliganvisninger bliver 7-8 pct. af boligerne ledige i løbet af et år. I perioden 1998-2001 har man modtaget mellem 1.164 og 1.357 boliger til brug for kommunal akutanvisning, hvilket er betydeligt færre end det antal boliger, der var mulighed for at anvise til i tiden før 1995 – dvs. før man begyndte at frasælge de kommunale boliger - , hvor man, anslået af Familie- og arbejdsmarkedsdirektoratet, anviste til ca. 3.600 boliger om året. I dette tal indgår dog også boliger – usikkert hvor mange – til folk skrevet op på den ordinære venteliste, dvs. til boliger der ikke blev tildelt efter boligsociale kriterier.



## Kapitel 4

### Frasalget af de kommunale ejendomme – TOR I/S

Det er ovenfor påpeget, at Københavns Kommune i dag kun anviser boliger fra den almene sektor. Hermed er det også tilkendegivet, at kommunen ikke – som det ellers er praksis i nogle andre kommuner (se fx Anker, m.fl. 2002) – har egne boliger der kan inddrages i løsningen af kommunens boligsociale problemer. For at forstå hvorfor København ikke har nogle kommunalt ejede boliger, er det nødvendigt med en ekskurs omkring frasalget af en gruppe ejendomme, som kommunen tidligere ejede – og som før i tiden spillede en væsentlig rolle i kommunens anvisningspolitik.

Fra 1995 og frem til 1999 blev 234 ejendomme, med lige under 20.000 boliger, solgt af ejendomsselskabet TOR I/S. Alle 234 ejendomme var, før de blev overdraget til TOR I/S, ejet af Københavns Kommune, men blev den 1.1-1995 overdraget til TOR I/S med henblik på videre salg. De små 20.000 boliger svarede til omkring 7 procent af boligmassen i København. Salget var en del af en aftale mellem regeringen og kommunen og havde til sigte af udrede kommunens dårlige økonomi.

Konsulentfirmaet COWI har lavet en analyse af dette frasalg af kommunale boliger, hvor de blandt andet har set på udviklingen i beboersammensætningen i boligerne, efter at de er blevet solgt, samt har set på konsekvenserne af frasalget for bolig efterspørgslen for forskellige befolkningsgrupper i København. Det er ikke vores intention at resumere COWIs analyse, men da analysen er en af de få der ser på konsekvenserne af at privatisere kommunale boliger, og da COWI-rapporten forholder sig til konsekvenserne af Københavns Kommunes salg af de kommunale ejendomme, vil vi trække nogle af de resultater og overvejelser frem, der måske kan kaste lidt lys over hvilke effekter en nedtoning af det kommunale engagement på boligområdet, samt en afhænding af boliger som kommunen har råderet over / anvisningsret til, kan have.

COWI skriver som en af sine hovedkonklusioner, at "[d]et må forventes, at gennemsnitsbeboeren i en TOR-ejendom vil komme til at ligne en gennemsnitsindbygger i København på

langt sigt. Denne forventning er baseret på, at de typiske indflyttere i dag er socioøkonomisk set stærkere end de, der flyttede ind, før ejendommene blev solgt.” (COWI, 2000B:12) COWI pointerer, at der er tale om to kriterier for udvælgelsen af indflyttere i TOR-ejendomme: der er ”først og fremmest tale om et økonomisk kriterium for selektion af indflyttere, nemlig at man skal kunne finansiere indskuddet til andelsforeningen. Men der er nu også tale om et normmæssigt kriterium, i og med at foreningerne lægger vægt på, at indflyttere ’passer ind’ i andelsboligforeningen.”<sup>13</sup> (COWI, 2000A:6) Og videre igen: ”Undersøgelsen tyder på, at der for socialt svage, som allerede bor i ejendommen, enten som lejere eller andelshavere, i nogle tilfælde kan være en social gevinst ved ’privatisering’ af ejendommen, fordi der nu i stigende grad udøves en slags kærlig-kritisk social kontrol af beboerne i ejendommen... Denne mulige effekt gælder dog ikke for de allersvageste beboere, såsom narkomaner, psykisk syge, m.fl. Såfremt de ikke er i stand til at optræde ansvarligt bl.a. ved at overholde husordenen, er de generelt ikke ønsket i ejendommene.” (COWI, 2000B:13). Hvad det er for grupper mennesker, der ikke er velkomne præciseres andetsteds af COWI som narkomaner, stærkt alkoholiserede mennesker, psykisk syge, dårlige betalere, ’ballademagere’. (2000B:53ff). Således konstaterer COWI (2000B:12), at der er sket en ændring i kriterierne for, hvem der bor i TOR-ejendommene. Tidligere var der tale om sociale kriterier, mens der nu er tale om kriterier, som COWI kalder økonomiske og normmæssige – hvor de sidste to slags kriterier øjensynligt er de samme som dem, der gælder den øvrige del af boligmarkedet, hvor indflytning ikke er betinget af anciennitet – fx på venteliste eller i pensionskasse – eller kommunal anvisning.<sup>14</sup> Hvad der dækkes ind under normmæssige kriterier synes bl.a. at være en forståelse for andelstanken og en evne til at være medansvarlig (COWI, 2000B:13, 54), således er de ”grupper, som andelsboligforeningen gerne ser som andelshavere [er grupper med] et basalt kendskab til de vilkår, der gælder for en andelsforening, såsom at man respekterer systemet med generalforsamling/valgt ledelse, at man tager et hensyn til sine naboer, m.v. De ønskede andelshavere er økonomisk solide, familier, engagerede personer og studerende.” (COWI, 2000B:15). Udover disse normmæssige reguleringer peger COWI på, at gruppen af potentielle købere af andele begrænses af formelle vedtægtsbestemte regler, krav om finansiering af andel samt at det ikke er attraktivt – endsige muligt – ”for personer på visse overførselsind-

---

<sup>13</sup> 90 procent af de frasolgte TOR-ejendomme er overtaget af forskellige andelsforeninger stiftet ved ejerskiftet.

<sup>14</sup> Det skal påpeges, at en del af COWIs undersøgelse baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse af 169 andelsforeninger, hvoraf blot 60 skemaer blev returneret i udfyldt stand (COWI, 2000B:5). Det kan næppe udelukkes at den lave svarprocent påvirker konklusionerne – men hvordan er det ikke muligt at konstatere noget om.

komster at være andelshavere, bl.a. fordi man ikke længere kan opnå boligsikring.” (COWI, 2000B:16) Hertil kommer at 1/3 af de andelsforeninger, der har besvaret spørgeskemaet<sup>15</sup> giver udtryk for, at de mennesker, der er vedblevet med at være lejere efter salget gennem TOR I/S, ”udviser manglende ansvarsfølelse og respekt for lejligheder og fællesarealer. Endvidere mener andelsboligforeningerne, at besværlige lejere med sociale problemer er svære ’at komme af med’.” (COWI:2000B:58)

COWI beskriver også den kommunale praksis omkring anvisninger og udviklingerne, i forhold til den boligmasse kommunen efter salget kan anvise til. Således skriver COWI: ”Efter salget er kommunens kapacitet indskrænket til ca. 18.000 boliger i den almene sektor<sup>16</sup>. Samtidig med indskrænkningen i kapaciteten har kommunen justeret kriterierne for anvisning af boliger til boligsociale formål, således at klienter med størst behov, f.eks. flygtninge og personer fra hjemløseherberg har første prioritet. Salget af TOR-ejendommene har således i princippet mere end halveret udbudet af boliger i kommunen, som kan tildeles boligsøgende efter sociale kriterier. Men samtidig med justeringen af kriterierne for anvisning af boliger til boligsociale formål har kommunen sikret, at denne nedgang ikke påvirker udbuddet af boliger til de allersvageste grupper på boligmarkedet.” (COWI, 2000A:13) Dog skriver COWI videre: ”Resultaterne af undersøgelsen kunne således tyde på, at salget kan have betydet en reduktion i udbuddet af boliger til borgere på overførselsindkomster.” (2000A:13-4) Og endelig: ”Undersøgelsen viser som nævnt, at salget betyder en øget koncentration af tunge boligsociale opgaver i den almene boligsektor.” (2000A:16)

På baggrund af salget af de tidligere kommunalt ejede boliger har Københavns Kommune således ikke længere anvisningsmulighed til små 20.000 boliger. Kommunen har ikke beholdt sig ret til på nogen måde at anvise til disse boliger, derimod er langt størstedelen af boligerne omdannet til som andelsforeninger<sup>17</sup>. Med udgangspunkt i COWI’s undersøgelse er

---

<sup>15</sup> Hvilket betyder, at der er tale om et respons fra ca. 20 foreninger (1/3 af den tredjedel der besvarede skemaet, af de 169 andelsforeninger der blev oprettet i forbindelse med salget af TOR-ejendommene).

<sup>16</sup> Tallet 18.000 giver ikke rigtig nogen mening. Det er rigtigt at 18.000 boliger svarer til omkring 1/3 af de almene boliger i Københavns Kommune, men det betyder ikke at kommunen har anvisningsret til dem. Kommunen har anvisningsret til 1/3 af de ledige boliger, hvorfor indstillinger må måles i sammenhæng med tid.

<sup>17</sup> Det har været udenfor vores undersøgelses fokus at indsamle viden om, hvordan man kan opnå medlemskab af andelsforeningerne i de tidligere TOR-ejendomme. Men en opfattelse er, at andelsboligmarkedet er et yderst uigennemskueligt marked, hvor vægten af gode personlige forbindelser eksempelvis ofte spiller en væsentlig rolle for muligheden for at kunne opnå medlemskab (jf. Interview med Københavns Grundejerforening).

en konklusion, at især de svageste borgere – dvs. borgere der i højere grad lever op til sociale frem for (accepterede) normmæssige eller økonomiske kriterier – er blevet afskåret en mulighed, de tidligere havde i forhold til at finde et sted at bo. Herudover er det denne gruppe – i de tilfælde, hvor de er blevet boende i en tidligere TOR-ejendom - man helst vil forsøge ”at komme af med” i de nyoprettede andelsforeninger. Sammenfattende er det opfattelsen, at salget af de kommunale boliger har bevirket et øget pres på den almene sektor i forhold til løsningen af tunge boligsociale opgaver.



## Kapitel 5

### Organiseringen af anvisningen

Selve visitationsprocessen sker som et samspil mellem en central anvisning – anvisningsafsnittet i 7. kontor i Københavns Kommune – og så enten et lokalcenter, et rådgivningscenter, et handicapcenter eller en §94-boform. Hvor en §94-boform<sup>18</sup> initierer en sag sker det i samarbejde med en af de øvrige tre, der tager sig af vurderinger af behovet for flyttehjælp og hjælp efter aktivlovens §34 (særlig støtte i forbindelse med boligudgifter og forsørgerbyrder), behovet for bevilling af beboerindskudslån og boligstøtte samt vurderer, om huslejeniveauet er muligt at møde for den indstillede.

Den konkrete indstilling udformes af enten et lokalcenter, et rådgivningscenter, et handicapcenter eller en §94-boform. Typisk vil det – ifølge lederen for anvisningsafsnittet i 7. kontor – være en fra lokalcentrenes voksenteam, der står for indstillingen. Når en indstilling er udformet indsendes den til 7. kontor under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, der vurderer sagen og tager stilling til, om den indstillede lever op til de formelle krav (se kapitel 6). Hvis indstillingen vurderes at leve op til de udformede krav, kommer den indstillede på en akutventeliste. Af tabel 5.1. fremgår antallet af klienter på venteliste.

**Tabel 5.1.**  
**Antal klienter på venteliste over tid**

År	Klienter på venteliste pr. 31.01	Heraf klienter boende på §94-boform
2000	357	168 (47%)
2001	451	135 (30%)
2002	772	175 (23%)

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002; Statistik udarbejdet af Københavns Kommune, 7. kontor, 2002. Personlig korrespondance

<sup>18</sup> §94 refererer til paragraf 94 i lov om social service. At bo i en §94 boform vil sige at bo i en midlertidig boform for mennesker med ”særlige social problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.” (Socialministeriet, 1998:86) Denne noget kryptiske formulering dækker i praksis over mennesker der bor på fx herberg, forsorgshjem eller krisecentre.

§91 – der vil blive brugt senere – refererer til paragraf 91 i lov om social service. Umiddelbart er der tale om botilbud til de samme mennesker. Men det er her kommunen, hvor det i forhold til §94 er amtskommunen, der tilvejebringer tilbudet. For Københavns Kommune er denne nuance dog ikke interessant, da Københavns Kommune har både den kommunale og den amtskommunale forpligtigelse. Forskellen på de to paragraffer behøver ikke være klar, men generelt kan man sige, at tilbud efter paragraf 91 er mindre botilbud, og er indrettet til længere ophold end tilfældet er med botilbud efter paragraf 94. En stor del af de eksisterende tilbud oprettet under §91 kan indfanges med begrebet bofællesskaber, men det er ikke alle.

Af tabellen fremgår det, at antallet af personer på venteliste har været stigende siden år 2000 med en markant stigning i perioden 31. januar 2001 til 31. januar 2002. Samtidig ses tendensen blandt andelen af klienter bosiddende på en §94-institution at gå i den modsatte retning. Med andre ord optages der de senere år stadig flere på ventelisten, som ikke bor på en §94-institution<sup>19</sup>. Når en sag er blevet accepteret i forhold til en akutanvisning – eller blevet ”fremmet” – er det så tid til at vente. Når det er blevet den ventendes ’tur’ fremsendes et tilbud om bolig, der, af de ansatte i 7. kontor, vurderes som passende. Herefter skal den indstillede svare. Der kan til hver person, der er indstillet til kommunal boligsocial anvisning gives to boligtilbud, men det tilstræbes at det første tilbud er passende.

### **5.1. Informationerne indhentet til anvisningen**

Når en sag indstilles til akutanvisning forgår det ved, at et lokalcenter – eller en af de øvrige indstillingsberettigede enheder – sender en indstilling samt eventuelle bilag til 7. kontor, der så vurderer om klienten opfylder betingelserne. Vi har modtaget 30 sager – i anonymiseret form – fra Københavns Kommune.

Af det skema som lokalcentret fremsender til 7. kontor – som er på i alt fire sider – er de første to sider et skema, der hedder ’VISITATION TIL BOLIG GENNEM FAMILIE- OG ARBEJDSMARKEDSFORVALTNINGEN, 7. KONTOR, DEN CENTRALE ANVISNING’. Af disse to sider i ansøgningsskemaet fremgår en række baggrundoplysninger om klienten<sup>20</sup> – navn, cpr-nummer, nuværende adresse, seneste selvstændige egen bolig, stilling, civilstand samt oplysninger om eventuel ægtefælle og stilling. Derpå følger nogle oplysninger om klientens husstand – antal personer, antal børn, personer i husstandens alder, oplysninger om eventuelle samkvemsrettigheder samt forældremyndigheder. Så spørges der til de nuværende boligforhold – er man boligløs? Har man en selvstændig bolig? Eller bor man i en ikke selvstændig bolig? Disse oplysninger uddybes alt efter hvor man bor med oplysninger om boligformen, om boligudgifter, og om eventuel udlejer. Og der spørges om tidligere erfaringer med almene boliger – har man boet i sådanne? Har man gæld til en boligorganisation? Og hvis ja, er der indgået afdragsaftale? Efter at denne række af faktuelle oplysninger er afgivet, er der så lidt plads til at beskrive årsagen til, at man har akut behov for en bolig – eller behov for en anden

---

<sup>19</sup> Tendensen skal ikke tolkes alt for entydigt jf. kapitel 7.3, hvor den modsatte tendens viser sig, hvis man ser på årene 2000-2002 i forhold til 1996.

<sup>20</sup> Et skema er vedlagt som bilag 2.

bolig – samt til at beskrive, om der skal tages særlige hensyn ift. boligens indretning eller geografiske beliggenhed. Man afslutter med at skrive, om der er husdyr, og i bekræftende fald hvilke, før skemaet skal skrives under og dateres.

Derefter følger så to yderligere sider i ansøgningen der hedder 'SUPPLERENDE OPLYSNINGER TIL FAMILIE- OG ARBEJDSMARKEDSFORVALTNINGEN, 7. KONTOR, DEN CENTRALE ANVISNING'. Dette skema synes i højere grad at rette sig imod en sagsbehandlers vurdering af klienten. Af dette skema fremgår, om klienten er medlem af en eller flere almen(e) boligorganisation(er), og der oplyses hvilke, samt anciennitet såfremt klienten er medlem, mens der, hvis klienten ikke er medlem, gives en begrundelse herfor. Af skemaet fremgår ligeledes, om andre muligheder for at finde bolig har været drøftet, og hvad det har ført til. Derpå angives om klienten skønnes at kunne indpasses i et almindeligt boligmiljø. Hvis det sidste ikke er tilfældet fremgår det, at der skal vedlægges en begrundelse for, at klienten alligevel indstilles, samt hvilke foranstaltninger der vil blive iværksat sideordnet med indstillingen. Så er der plads til yderligere oplysninger, før der gives en vurdering af den maksimale husleje som klienten kan betale sammen med en vurdering af hvilke økonomiske støtteforanstaltninger, der skal iværksættes i forbindelse med en indflytning. Endelig bliver klienten – til statistisk brug<sup>21</sup> – kategoriseret ift. til grupperinger.

Der er stor forskel på, hvor meget der står i de enkelte skemaer. Således er nogle skemaer udfyldt på skrivemaskine med tæt skrift, mens andre stort set kun består i krydser i felter, tal hvor det er nødvendigt og så et enkelt ord som begrundelse i de åbne spørgsmål. Udover skemaerne er der i omkring halvdelen af de sager, vi har set, vedlagt yderligere dokumenter – eller støtteskrivelser. Disse skrivelser kan komme fra fx hospitaler, Kriminalforsorgen, børnepasningsinstitutioner, forskellige rådgivningsinstitutioner – som Oasis<sup>22</sup> eller Mødrehjælpen – eller det kan være forvaltningens egne dokumenter - fx sociale handleplaner eller førtidspensionsakter – som sagsbehandleren vælger at vedlægge. I den anden halvdel af de indstillede sager, vi har fået tilsendt, er der blot en følgeskrivelse fra sagsbehandleren eller ikke

---

<sup>21</sup> En statistisk brug vi ikke er stødt ind i, og som nok skal bearbejdes før oplysningerne bliver umiddelbart anvendelige. Således er der ikke i de sager, vi har set, nogen klarhed ift. hvor mange grunde, der må opgives. De fleste giver en, men en del tilfælde gives der flere – op til fire – for indstillingen af den enkelte klient. Hertil kommer, at kategoriseringerne ikke er helt klare – fx har det ikke været muligt at finde en entydig skelnen mellem boligløse og husvilde. Men man har taget skridtet til at indhente oplysninger i kommunen, og følger man op og udvikler det, vil der givetvis kunne konstrueres interessante informationer i fremtiden.

<sup>22</sup> Behandlings- og rådgivningscenter for flytninge.

noget vedlæg overhovedet. I disse sidste sager er det ikke meget, der udgør grundlaget på hvilket en beslutning om at indstille henholdsvis afvise skal træffes i 7. kontor – der ikke har klientkontakt.

På baggrund af de sager, vi har modtaget fra 7. kontor, er det ikke muligt at konkludere, hvorvidt der er sket en ændring i indstillingspraksis i retning af et stadig større krav om dokumentation i form af støtteskrivelser m.v. af en persons livssituation. Derimod kan det konkluderes, at sådanne former for dokumentation - uden at det må forveksles med et ufravigeligt dokumentationskrav - ikke er et ukendt fænomen ved indstillinger til 7. kontor. Af vores interviews med sagsbehandlere, der sidder og indstiller til boliger – (jf. kapitel 7.2) – fremgår det, at oplevelsen er et stadigt stigende dokumentationskrav fra 7. kontors side.

## **5.2. Ventelister eller akuttvurderinger**

Det er ikke umiddelbart klart, i hvor høj grad der i Københavns Kommune er tale om en egentlig venteliste versus i hvor høj grad, der er tale om at ansatte i 7. kontor skønner, hvem der har mest behov, når en lejlighed bliver stillet til rådighed for kommunal anvisning. Således berettes der i vore interviews med sagsbehandlere fra lokalcentrene om ventetider på 9-12 måneder for enlige og 6-9 måneder for familier. I et notat fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen anslås ventetiderne at være i den kortere ende af de nævnte intervaller (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002). På den anden side fortælles det fra 7. kontor, at der ikke er tale om en ventelister.

I et interview med en sagsbehandler får vi, i forbindelse med konsekvenserne af klientens afvisning af første boligtilbud, at vide, at det vil være meget meget sjældent, at der går et helt år, før andet tilbud om bolig kommer, ”fordi klienten stadig ligger stadig øverst i bunken – man beholder sin placering i rækken”. I et anden interview fra samme lokalcenter berettes om en rimelig regelmæssighed ift. hvor længe henholdsvis enlige og familier med børn venter. I begge disse to interview indikeres der således, at kommunen, i en hvis udstrækning, har en venteliste for den akutte boliganvisning. Omvendt fortæller en tredje sagsbehandler om, hvordan hun plejer at ringe ind og snakke med 7. kontor, hvis hun har nogle særligt presserende sager. Hun fortæller, at hun ”har et smadder godt samarbejde med 7. kontor, der hører meget på, hvad vi siger.” Og senere: ”Som jeg forstår det, har de ikke en venteliste på 7. kon-

tor. Jeg har på fornemmelsen, at de går ind og sagsbehandler hver enkelt ansøgning for at finde ud af, hvor kritisk den er - hvor hurtigt skal den fremmes.” De tre sagsbehandlere er ikke fra det samme lokalcenter. De første to er fra Lokalcenter Vesterbro, mens den tredje er fra Lokalcenter Indre Nørrebro<sup>23</sup>. Fra de to sagsbehandlere fra Lokalcenter Vesterbro får vi at vide, at det er yderst sjældent, at man vælger at presse på ift. en sag der allerede er akutanvist – eller fremmet – af kommunen, da alle de indstillede har brug for en bolig hurtigt, og da det vurderes, at det vækker irritation hos de ansatte i 7. kontor når der rykkes lokalt.<sup>24</sup> Således kan det være, at de forskelle i opfattelser af, hvor stor en betydning ventetiden tillægges, er udtryk for forskellige praksiser på Lokalcentrene. Dette underbygges af vores interview med ansatte i 7. kontor, der fremhæver, at sagsbehandlere kan gå ind og give særlig prioritet til særlige sager – fx sager, hvor den/de konkrete person(er) ikke vil have godt af et midlertidig ophold på fx hotel eller en §94-boform – men det er en prioritering, der skal påpeges fra sagsbehandlerside. Det er den, der indstiller, der skal bede om at få en sag ekstra hurtigt igennem – eller ekstra fremmet.

Fra ansatte i 7. kontor ekspliciteres det, at der ikke er tale om ventelister. Der er derimod tale om, at der foretages en vurdering af, hvem der er mest trængende, når der bliver en bolig ledig. Når man modtager et lejlighedstilbud fra en boligorganisation, forsøger man at identificere den, der har det største og mest akutte behov. Dette gøres på baggrund af de oplysninger, der er blevet indsendt fra et lokalcenter samt på baggrund af opklarende samtaler, som de ansatte i 7. kontor har haft med sagsbehandleren, der har indstillet sagen – når der har været tvivls-spørgsmål. Som hjælp til denne vurdering har man nogle kategoriseringer, som man anvender ift. at matche en konkret lejlighed fra en boligorganisation med mulige ansøgere – fx om det er en handicapvenlig lejlighed, eller om det er en lejlighed, der passer til en børnerig familie – og så frasorteres dem, der selv har meldt ud, at de ikke vil bo i det område, hvor lejligheden ligger. Og ja, påpeges det, det kan være vanskeligt at skønne med 700 på venteliste – men ved hjælp af disse kategoriseringer reduceres antallet af mulige kandidater. I mange tilfælde –

---

<sup>23</sup> I denne forbindelse skal det tilføjes, at der ved diskussionen af de 8 vignetter ikke viste sig at være et mønster i forskellene mellem de 2 lokalcentre, der deltog i undersøgelsen. Således var de 2 sagsbehandlere på henholdsvis Lokalcenter Vesterbro og Lokalcenter Indre Nørre ikke enige om, hvem de ville indstille til 7. kontor, og hvem de ikke ville indstille.

<sup>24</sup> Et eksempel på en sag de ville overveje at fremme yderligere er sagen med Max, såfremt han boede på Mændenes Hjem, der ligger lige midt i et område, hvor man uden de store problemer kan købe alle de euforiserende stoffer, man måtte ønske sig. Men det er meget sjældent, det er en mulighed, de overvejer siger de interviewede fra Lokalcenter Vesterbro, som ofte er involveret i indstillinger af beboere fra Mændenes Hjem.

fx med de små ikke specielt handicapvenlige lejligheder - er der dog tale om en stor gruppe mennesker, der ud fra de indsendte papirer er lige egnet, og så skæves der til ansøgningstidspunktet.

Det påpeges også af ansatte i 7. kontor, at der ikke er noget med at ventetiderne ikke kan overskride et år. Således fremhæves det, at man i høj grad selv er herre – eller frue – over ventetiden: jo mere specialiseret man er i sine ønsker, jo længere må man vente. Fx vil den geografiske specificitet i Selin & Mahamuts sag sandsynligvis forøge deres ventetid. Her er en mindre ekskurs omkring betydningen af geografiske præferencer interessant ift. at illustrere, hvordan fortællingerne om praksis ikke er ens, når de fortælles fra centralt hold og når de fortælles fra lokalt hold. Således står Lokalcentrenes fortællinger i klar kontrast til 7. kontors udlægning, hvor geografiske præferencer blot beskrives som en faktor, der kan forlænge ventetiden, da det er en begrænsning på hvilke lejligheder, man vil blive tilbudt. En sagsbehandler giver udtryk for, at hun afviser klienters geografiske præferencer med den begrundelse, at det ikke er noget, som man tager hensyn til fra 7. kontors side. En anden sagsbehandler fortæller, at hun afviser sine klienters geografiske præferencer med den forklaring, at det mindsker klientens sandsynlighed for at blive akutanvist – det virker som, om de ikke er rigtig akutte i 7. kontors øjne. Der er således ikke helt overensstemmelse mellem de to niveaurs udlægning af betydningen af at have geografiske præferencer. Ekskurs slut.

Noget kunne tyde på, at bl.a. forskellige praksisser på forskellige lokalcentre kan sløre billedet af, hvorvidt der er tale om en egentlig venteliste eller om praksis er, at man på 7. kontor skønner, hvem der har det største behov. Vores umiddelbare fortolkning er, at man formelt ikke har en venteliste, men at man forsøger at tage hensyn til, hvem der har det største behov, og hvordan boligen (størrelse, placering osv.) passer til den enkelte person. Samtidig melder man dog ud, at ventetiden er 6-9 måneder for familier og 9-12 måneder for enlige. En sådan udmelding kan dels forebygge, at folk ikke til stadighed henvender sig hos deres sagsbehandler m.v., der så efterfølgende føler sig nødsaget til at rykke 7. kontor for at fremskynde processen. Og dels kan den ske på baggrund af en erfaring af, at dette er den normale aktuelle venteperiode for klienter, hvor behovet og præferencerne i vid udstrækning er ens. At der ikke er en formel venteliste giver samtidig mulighed for i særligt akutte tilfælde at anvise folk til en bolig.

### 5.3. De sager der ikke umiddelbart bliver fremmet

Hvis den indstillede ikke lever op til anvisningskriterierne sendes indstillingen tilbage til det center, der har fremsendt indstillingen med en begrundelse for afvisningen. Ifølge både lederen af anvisningsafsnittet, og en af de ansatte i 7. kontor, er begrundelserne lidt for ofte ganske standardiserede, hvilket skaber usikkerhed i forhold til de videre muligheder på lokalcentrene<sup>25</sup>. Når denne usikkerhed så er blevet afklaret ved direkte henvendelser, vil det i en del tilfælde (uklart hvor mange der faktisk er tale om) fremgå, at afvisningen fra 7. kontor skyldes manglende dokumentation for den i indstillingen beskrevne situation – fx en lægeerklæring eller en udtalelse fra en sundhedsplejerske. I sådanne tilfælde vil den manglende dokumentation blive forsøgt fremskaffet og sagen endnu engang blive sendt til 7. kontor.

Det er i sidste instans 7. kontor, der tager stilling til, om en sag vil blive fremmet eller ej. Reelt er det dog, ifølge ansatte i 7. kontor sådan, at hvis man fra lokalcentrene insisterer på at en konkret person skal indstilles – selv om man ikke er enig i 7. kontor – ja så bliver klienten indstillet. På den anden side fortæller en sagsbehandler, hvordan hun i en specifik sag kæmpede en lang og sej kamp med 7. kontor omkring en indstilling. Sagen endte med at blive taget op på ledelsesniveau i 7. kontor, men stadig var udfaldet, at den pågældende person ikke blev indstillet<sup>26</sup>. Vi ved ikke, om en tidsmæssig forskydning mellem en ændring af praksis i 7. kontor og den pågældende sagsbehandlers historie kan forklare disse forskellige opfattelser af praksis. Ydermere er det ikke klart, hvordan det så vil gå ift. de konkrete vurderinger af det akutte behov, når en lejlighed bliver stillet til rådighed for kommunal anvisning – hvor det jo er 7. kontor, der skønner.

Der er ingen ankemuligheder for klienter, der har fået afslag på at blive fremmet i boligkøen, fortæller lederen af anvisningsafsnittet. Dette synes en evident følge af, at formidlingen af permanente bosteder til borgerne ikke er en kommunal forpligtigelse.

---

<sup>25</sup> Det skal tilføjes, at de standardiserede afslag er noget man forsøger at arbejde sig væk fra.

<sup>26</sup> Personen fik efterfølgende en bolig ved venners hjælp, så historien endte trods alt godt, fortæller den pågældende sagsbehandler.

#### 5.4. En uklar rolle for de ansatte i 7. kontor

Et emne, vi gerne vil dvæle lidt ved, i forbindelse med organiseringen af anvisningen i Københavns Kommune handler om en uklarhed ift. den opgave der løses af de ansatte i 7. kontor. En uklarhed, vi, i vores interviews, har fundet indikationer på, leder til nogle konflikter ift. samarbejdet mellem det lokale niveau – lokalcentre – og det centrale niveau – 7. kontor. Uklarheden er opstået af, at de ansatte i 7. kontors funktion har udviklet sig fra at være forvaltere til, i højere grad at være sagsbehandlere – hvilket også er det begreb, en af de interviewede sagsbehandlere knytter til det arbejde der udføres på 7. kontors anvisningsafsnit (jf. kapitel 5.2). I interview med en af de ansatte i 7. kontor fortælles, at det i sin tid ikke var meningen, at man på kontoret skulle sidde og sortere og prioritere i sagerne. Det var meningen, at de fire ansatte<sup>27</sup> skulle anvise folk lejligheder, efterhånden som menneskerne blev indstillet fra lokalcentrene. Men da antallet af anviste har været større end mængden af lejligheder til rådighed, har det været nødvendigt at lave en liste over de ventende, og nødvendigt at prioritere – hvis det ikke blot skulle være en formel venteliste, hvilket forvaltningen gør meget ud af at tydeliggøre, at det ikke er. Men netop ved at man ikke i Københavns Kommune mener, de akut ventende skal behandles, som stod de på en venteliste, men i stedet skal vurderes ift. hvem der har mest brug for en bolig her og nu, fastholder man en grad af sagsbehandling i den centrale instans, der ellers var nedsat som, og hvor stillinger blev blevet besat til, et rent administrativt sekretariat.

Vi vil ikke udelukke, at denne udvikling af 7. kontors anvisningsafsnit – begrundet i de flere indstillede klienter end i lejligheder tilgængeligt for kommunal anvisning – er en af årsagerne til, at samarbejdet ikke i begge de to lokalcentre, vi har set på, beskrives som optimalt. *After all*, jo mere der fra centralt hold gås ind og skønnes ift. de enkelte sager, jo flere situationer vil der opstå, hvor man i 7. kontor underkender et lokalcenters vurdering, om at en person er indstillingsberettiget. Dette er en potentiel konfliktsituation, især da det kun er på lokalcentrene, man har kontakt med klienten.<sup>28</sup> Således fortæller en af de interviewede sagsbehandlere, at ”man skal kæmpe med næb og klør for at få folk indstillet”, og at ”man kan blive så træt...Det er svært, fordi de ind i mellem ikke stoler på vores vurderinger. Når vi vælger at

---

<sup>27</sup> Hvoraf en vist nok er uddannet socialrådgiver, mens de øvrige øjensynligt er kontoruddannet.

<sup>28</sup> Der næppe bliver mindre af, at det i de fleste tilfælde er en faggruppe, der ikke er uddannet til sagsbehandling, der har underkendt sagsbehandlernes skøn.



indstille folk, er det fordi, der er et boligsocialt problem. Det er klart, at vi ind i mellem kan være for hurtige. Men især ift. indvandrere kan man godt blive lidt træt.”

Det er dog ikke alle de interviewede sagsbehandlere, som synes der kan komme – eller at der er – kurren på tråden mellem den centrale og det lokale niveau. En sagsbehandler udtrykker, at samarbejdet fungerer fint. Hun henvender sig selv til 7. kontor for at tage særlige sager op, som vi har været inde på tidligere, og det fungerer fint.

Fra 7. kontor er vurderingen af samarbejdet at det fungerer. At man godt kan have en fornemmelse af, at sagsbehandlerne synes de er lidt besværlige i 7. kontor, men at tingene oftest bliver snakket igennem og en løsning fundet.

Vi vil gerne pege på, at man i dag i Københavns Kommune har nedsat et væsentligt administrativt apparat omkring håndteringen af den boligsociale anvisning. Hvor man tidligere, da man stadig havde de kommunale ejendomme, kunne komme direkte ind fra gaden, også uden sociale problemer og blive opskrevet på en venteliste, skal man i dag gennem mindst to<sup>29</sup> led, før man kan blive fremmet, som det hedder. Hvor man på den ene side kan forestille sig, at dette betyder, at færre opnår bolig uden om de almene boligorganisationers ventelister og muligvis i højere grad har et reelt boligsocialt behov, når de indstilles, synes det samtidigt usikkert at udelukke, at en vækst i administrative sagsvurderende led ikke betyder en øget frasortering af personer, hvor fx en tidlig indsats i form af en permanent bolig i højere grad kunne forebygge en forværring af pågældendes sociale situation<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> ”Mindst to” da man – hvilket fortælles under vores interview med sagsbehandlere - ikke kan udelukke, at der sker en sortering allerede i Modtagelsen på de enkelte lokalcentre, altså inden man henvises til en egentlig samtale med en sagsbehandler eller boligrådgiver.

<sup>30</sup> Vignetten med Frederik og Pia tydeliggør pointen. Frederik og Pia frasorteres som indstillingsberettigede allerede af sagsbehandlerne på lokalcentrene til trods for, at man på 7. kontor ikke vil udelukke, at de kunne komme i betragtning. M.a.o. ved flere administrative led stiger sandsynligheden for, at Frederik og Pia (og andre) aldrig bliver vurderet på 7. kontor, og i hvert i fald ikke principielt har mulighed for at få en bolig, da der ikke foreligger ankemulighed.



## Kapitel 6

### Københavns Kommunes anvisningspolitik

I forbindelse med salget af TOR-ejendommene, og den deraf følgende forandring af den boligmasse hvortil kommunen kunne anvise boligsøgende boliger var en revision af kommunens anvisningspolitik nødvendig. Således konstaterer Magistraten, Overborgmesterens Afdeling i 1997, at de, i takt med TOR I/S's videresalg af de overdragede lejligheder, har konstateret en reduktion i antallet af anvisningsmuligheder til løsning af påtrængende boligsociale opgaver.” (Københavns Borgerrepræsentation, 1997:9) Pr. 1. januar 1998 blev den nuværende praksis – eller politik – på området initieret. Det blev da anslået, at Københavns Kommune havde behov for ca. 1.700 boliger på årsbasis til dækning af akutte boligsociale behov. Det anslåede behov fremkom på baggrund af oplysninger fra det daværende boliganvisningskontor om anvisning af boliger i 1996 til ansøgere med boligsociale problemer.<sup>31</sup> Her blev det vurderet, ”at en anvisningsret på 25% af ledige almene familieboliger efter lov om almene boliger m.v., suppleret med en frivillig aftale<sup>32</sup> om yderligere 8% anvisningsret, ville dække behovet på de ca. 1.700 boliger. Vurderingen skete bl.a. på baggrund af en oplyst fraflytningsfrekvens på ca. 10%, hvilket svarede til, at man kunne forvente, at antallet af ledige almene familieboliger på årsbasis ville udgøre i alt ca. 5.100.” (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002)

Sammenlignes forventningerne om en fraflytningsfrekvens på 10% med den reelle fraflytning<sup>33</sup> kan det konstateres, at forventningerne var for optimistiske. Således har kommunen ikke fået omkring 1.700 boliger stillet til rådighed for den kommunale anvisning om året, men derimod mellem 1/4 og 1/3 færre – i 2001 1.171 boliger – og Københavns Kommune skriver da også, at der kan ”konstateres en større ubalance mellem det opgjorte behov og det faktiske antal boliger, stillet til rådighed for social boliganvisning.” (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002). Det ligger udenfor denne analyse at vurdere årsagerne til uoverensstemmelserne mellem det forventede antal fraflytninger og det reelle antal fraflytninger, men nogle overvejelser kan findes i Ising, m.fl., 2001 og i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning-

---

<sup>31</sup> Oplysningerne om de anviste i 1996 er gengivet nedenfor i tabel 7.4.

<sup>32</sup> Jf. kapitel 3, hvor vi har gjort opmærksom på, at der i praksis var tale om en politisk aftale mellem kommunen og boligorganisationerne.

<sup>33</sup> Se tabel 3.3. ovenfor.

gen, 2002. Begge steder peges bl.a. på indsatserne initieret i forbindelse med Byudvalgets arbejde op gennem 1990'erne. I notatet fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen peges der desuden på, at:

- Det er blevet mere attraktivt at blive boende og sværere (dyrere) at flytte.
- Stigende efterspørgsel på almene boliger på grund af stærkt stigende ejerboligpriser.
- Nybyggeriet i almene boliger er faldet.
- Familiemønstre har ændret sig.
- Der er muligheder for sammenlægning af to eller flere boliger ved ledighed.

Da kommunen ikke har andet at anvise til end de almene boliger, har Københavns Kommune måtte a) opskrive flere på ventelisten til en akutbolig og b) stramme tildelingskriterierne. Ventelistens udvikling vender vi tilbage til nedenfor.

Retningslinierne for den nuværende anvisningspraksis er beskrevet i *Vejledning om anvisning af en almen bolig gennem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen*. Udformningen af vejledningen udspringer bl.a. af forhandlinger mellem Københavns Kommune og Boligselskabernes Landsforening. Af vejledningen fremgår det, at målgruppen for kommunal anvisning er mennesker, der har et påtrængende boligsocialt behov, hvilket udspecificeres som mennesker, der ”udover at mangle en egnet bolig, også har risiko for at få andre alvorlige problemer, og hvor løsningen af det boligsociale behov afhjælper disse problemer helt eller delvist.” (Københavns Kommune, 1998:6). Af dette citat fremgår i hvert fald tre dimensioner, der indgår i vurderingen af en akutanvisning:

1. Den manglende bolig.
2. Risiko for at få problemer.
3. Løsningen af det boligsociale afhjælper problemer.

Inden vi med udgangspunkt i de 8 vignetter forholder os til anvisningskriterierne i Københavns Kommune, vil vi fremhæve en række eksempler på folk, der, ifølge vejledningen, kan anvise en bolig.

## 6.1. Nogle eksempler på anvisningsberettigede

Tre grupper mennesker udspecificeres *som eksempler*, altså ikke som udtryk for en udtømmende typologisering, på mennesker der kan komme i betragtning til en boligsocial anvisning i vejledningen fra Københavns Kommune:

- Familier og enlige – herunder mennesker på §94-boformer.

Af vejledningen fremgår at 'selvforskyldt' boligløshed (fx på grund af huslejerestance eller støjgener for øvrige beboere) ikke i sig selv diskvalificerer i forhold til en boligsocial anvisning. Her er der dog umiddelbart en kontrast, eller i hvert fald en potentiel kontrast, til hvad vi har nedenfor kalder en nedre afgrænsning af målgruppen (jf. kapitel 6.7). Hvis en enlig eller en familie selvforskyldt er blevet boligløs, kan det lede til overvejelser om, hvorvidt personen eller personerne er i stand til at tilpasse sig i et almindeligt boligmiljø. Af vejledningen fra Københavns Kommune fremgår, at mennesker, der opholder sig på særlige boformer oprettet i henhold til Lov om Social Service, §94, kan anvises bolig, såfremt det sker "som et led i en normalisering af tilværelsen." (Københavns Kommune, 1998:7) Det er uklart, om det at bo i en særlig boform er nok til, i hvert fald formelt, at komme i betragtning til en boligsocial kommunal anvisning. Således fremgår det af vejledningen, at der, "[f]or de beboere som ikke 'kun' har et boligproblem, skal ... planlægges støtteforanstaltninger i forbindelse med visitation." Hermed indikeres at nogle blot med et boligproblem kan komme i betragtning til en anvisning.

- Børn og unge – herunder også anvisninger til mennesker med børn. At have eller at være ved at få børn øger mulighederne for at få en kommunalt anvist bolig. Således kan der anvises boliger hvor:

- o En anvisning forhindrer anbringelser udenfor hjemmet, eller hvor anvisningen kan lede til hjemgivelse af anbragte børn.
- o En gravid, i mindst 12. svangerskabsuge, ikke har en egnet bolig.
- o En separation, skilsmisse eller samlivsophævelse har ledt til, at en part står med forældremyndigheden uden en egnet bolig grundet samlivsophævelsen (dog kun såfremt personen ikke frivilligt har opgivet boligen).<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Vignetterne om Nanna og Felix samt om Alberte viser en fortolkning af frivillighedsbegrebet. I nogle inter-

- En ung under 18 år der ikke kan bo hos sine forældre. Hvis der ikke er tale om, at den unge har børn eller er gravid i 12 uge, henvises til et værelse eller til en ungdomsbolig.
- Syge og handicappede. Hvis der i en familie er mennesker, hvor en flytning til en anden bolig kan afhjælpe problemer grundet sygdom, kan familien komme i betragtning til en kommunal anvisning. Det er dog ikke i sig selv nok, at en familie af en læge eller et hospital bliver anbefalet en kommunal anvisning. I forhold til mennesker med handicap kan de komme i betragtning til en boligsocial anvisning, hvis et boligskift vil afhjælpe problemer, som den handicappede oplever i sin nuværende bolig.

I dette afsnit af vejledningen fra Københavns Kommune er der yderligere overvejelser omkring mennesker, der er kriminelle, har et misbrug eller lignende. (Om de hører til de syge eller de handicappede er ikke klart). Sådanne mennesker kan komme i betragtning til en anvisning såfremt ”flytningen vil være medvirkende til at bringe den pågældende ud af det kriminelle- og/eller misbrugsmiljøet.” (Københavns Kommune, 1998:10)

Der kan til hver person, der er indstillet til kommunal boligsocial anvisning – eller fremmet gennem 7. kontor – tilbydes max to boliger, men det tilstræbes, som nævnt, at det første tilbud er passende. Borgeren må ikke afkræves begrundelse for afvisning af første tilbud, men man bliver, ifølge en interviewet sagsbehandler informeret om, at der kan gå et stykke tid, inden der kommer et nyt tilbud. Det vil dog, ”være meget meget sjældent, at der går et helt år, før andet tilbud kommer – fordi de ligger stadig øverst i bunken – man beholder sin placering i rækken”.

I det følgende vil vi med udgangspunkt i de 8 vignetter forholde os til de kriterier, der skal opfyldes, før man kan indstilles til en bolig.

---

views med sagsbehandlere tilkendes det, at Alberte kunne have insisteret på at beholde boligen – specielt da hun får forældremyndigheden – og at hendes overlevering af boligen til hendes eksmand stiller hende svagere ift. en akutindstilling. Ift. vignetten med Nanna & Felix peges der på, at Nanna selv vælger at holde op med at studere, og at det leder til, at de skal fraflytte kollegieværelset. Igen forringer Nannas bevidste valg parrets situation for en akutindstilling.

## **6.2. En kvalitativ vurdering af hvem der bliver indstillet**

Ved at præsentere otte vignetter for de mennesker der er blevet interviewet – og som har haft noget at gøre med de konkrete skøn i forbindelse med akutanvisninger af boliger – har vi forsøgt at indfange fokuspunkter af betydning for anvisningspraksisen i Københavns Kommune. Forhåbningen til anvendelsen – og begrundelsen for udarbejdelsen – af vignetterne var, at de ville gøre vores interview så konkrete, at vi ville kunne identificere nogle af de overvejelser, sagsbehandlerne sad med, når de stod overfor et menneske, der havde brug for hjælp med at finde en bolig, samt at vi ville kunne indfange betydende grænser mellem de indstillingseguede og de indstillingsuegnede. Til brug for interviewene fremsendte vi vignetterne et par dage før, og gennemgik så i selve interviewet de otte sager.

I det følgende vil vi dels diskutere de konkret afgrænsninger der ligger i vejledningen for anvisningen og dels trække nogle af de fokuspunkter frem, der synes at være af betydning for om en klient bliver anvist eller ej.

I skema 6.1 har vi – i oversigtsform – præsenteret de interviewedes vurderinger af, hvorvidt de personer vignetterne tegner et billede af ville komme i betragtning til en akutanvisning.

## Skema 6.1.

### Hvem bliver indstillet til en akutbolig i Københavns Kommune?

		Sagsbehandler A	Sagsbehandler B	Sagsbehandler C	Sagsbehandler D	Ansæt i 7. kontor
<b>Laura</b>	Svar	Ja	Ja	Ja...	Ja...	Ja
	Grund	Bolig + socialt problem. Vigtigt for at det positive fastholdes	Bolig nødvendig for at fastholde positiv udvikling	Bolig + socialt problem. Vigtigt for at det positive fastholdes	Bolig + socialt problem. Ikke selv i stand til at finde nyt.	Bolig + socialt problem
<b>Max</b>	Svar	Ja	Ja..	Ja	Ja..	Ja
	Grund	Bolig + socialt problemer – ikke for tung	Umiddelbart indstilles, men betænkelig ved tidligere tilbud. Krav om støtte, evt. antabus.	Bolig + socialt problem, men tilknyttet støtte	Bolig + socialt problem. Men betænkelig ved tidligere tilbud.	Bolig + socialt problem
<b>Selin &amp; Mahamut</b>	Svar	Ja...	Umiddelbart nej	Ja..	Nej	Nej
	Grund	Kræver dokumentation for det sociale/psykiske	Pladsmangel ikke nok. Hvis indstilles skal det være pga. depression	Kræver dokumentation for det sociale/psykiske. Pladsen ikke et emne	Pladsmangel ikke nok. Det psykiske kan have mange årsager.	Boligens størelse er ligegyldig. Og depression er noget der står i næsten alle sager.
<b>Alberte</b>	Svar	Umiddelbart nej	Ja	Nej	Ja..	Ja
	Grund	Skilsmisse ikke nok. Hvis ja så dokumentation af psykisk problem	Krisecenter er i sig selv nok	Ikke indikation på psykiske problemer. Men det kan der blive...	Bange for tidligere mand. Muligvis psykisk syg. Barnets tarv. Kan dog muligvis selv	Hun bor på krisecenter. Indstiller man hende fra lokal hånd accepteres det.
<b>Nanna &amp; Felix</b>	Svar	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
	Grund	Nanna vælger at stoppe + graviditet ikke nok	Hun er gravid, og man kan ikke bo med et barn på 16m <sup>2</sup>	Ikke noget socialt problem, graviditet ikke nok	Kan låne penge i banken.	Ikke nogen social begivenhed
<b>Frederik &amp; Pia</b>	Svar	-	Nej	Nej	Nej	I tvivl
	Grund	Ukendt type	Intet socialt	Intet socialt	Intet socialt	Uklart med økonomi, og der er børn
<b>Magnus</b>	Svar	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
	Grund	Kan selv finde noget.	Kan selv finde noget.	Kan selv finde noget.	Kan selv finde noget.	Kan selv finde noget.
<b>Ellen &amp; Ejner</b>	Svar	Nej	Nej	Nej	Nej.	Nej
	Grund	Kan selv finde noget.	Kan selv finde noget – ellers få en ejendomsmægler til at hjælpe	Kan selv finde noget.	Kan selv finde noget.	Kan selv finde noget.

### 6.3. Man må ikke kunne finde noget selv

Udover de ovennævnte 3 kriterier for, hvorvidt folk kan anvises et sted at bo, indgår der i vurderingen en første afgrænsning, nemlig at folk ikke selv skal have mulighed for at finde et egnet bolig.

I vores interview er dette punkt – at andre muligheder skal være afprøvet – gennemgående. Således fortælles det i alle vores interviews med ansatte i Københavns Kommune, der har at gøre med den første indstillingsproces lokalt, at en sag initieres med at finde ud af, om der er noget at gøre andet end at indstille til en bolig gennem den kommunale akutboliganvisning. Ift. sagen om Laura begynder sagsbehandlerne<sup>35</sup> med, at ville bore i, hvorfor hun er sagt op

<sup>35</sup> Husk at vi har samlet alle fire interviewede fra de to lokalcentre, vi har inddraget, under betegnelsen sagsbehandlere – også selv om de ikke alle er ansat som sådan, men også kan være fx boligsociale medarbejdere, der indstiller klienter til den kommunale akutanvisning.



fra sit klubværelse – og om der ikke kan gøres noget ved det, så hun kan blive. Her er det første skridt at undersøge, om klienten ikke kan blive i den bolig, hun hidtil har boet i. I et par interviews understreges, at man vil gå langt for at finde en løsning, der muliggør, at Laura bliver boende, hvor hun bor – bl.a. tage samtaler med udlejer og se på eventuelle huslejere-stancer. Ift. andre vignetter – fx Nanna & Felix samt Alberte – er fokus ligeledes på at af-dække alternativer til den kommunale anvisning: er der en pensionskasse, der eventuelt har boliger, er der en fagforening, der kan hjælpe, er der et netværk, der kan hjælpe med at finde noget at bo i, etc. I den forbindelse skelnes der ikke mellem det at trække på organisationer – som fx pensionskasser og fagbevægelser – og så at inddrage et personligt netværk bestående af venner og familie. Det skal dog tilføjes, at der ikke er nogle af de interviewede, der har erfaringer med, at pensionskasser eller fagforeninger stiller lejligheder til rådighed på grund af sociale problemer. Man må heller ikke have plads på den normale venteliste til de almene boligorganisationer, der giver mulighed for indenfor en rimelig tid at kunne få en lejlighed. Hvad der generelt er rimelig tid er ikke entydigt. Det beror på, hvad der i et fortolkningsbidrag til vejledningen for området kaldes en helhedsvurdering af sagen. Men som eksempler på rimelig tid nævnes ½ år samt ventetider på 12 måneder (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1999). Der er ikke nogle af de interviewede, der har erfaringer med, at 'ventelister' eller 'anciennitetslister' er blevet sprængt på grund af et akut behov hos en ventende. I forbindelse med vignetten om Selin & Mahamut nævner en sagsbehandler, at hun vil forsøge at snakke med deres nuværende private udlejer om, hvorvidt de to ikke kunne få en anden lejlighed stillet til rådighed. Hun fortæller i denne sammenhæng, at hun i forskellige tilfælde har appelleret til private udlejere, men hun fortæller også, at der er blevet sagt nej i de tilfælde, hvor hun har forsøgt.

I denne introducerende fase af et anvisningsforløb kan økonomi være et argument, der trækker i retning væk fra indstilling. Således udskiller nogle af vignetterne sig som illustrationer af personer, der kunne kaldes umiddelbart grundløse. Fx bliver Magnus i alle interview set som en person, der er i stand til at klare sig selv på det almindelige boligmarked. Således siger en sagsbehandler: ”Der er ingen tvivl, han bliver ikke indstillet. Der er ingen boligsociale problemer. At han mangler et sted at have samkvem med sine børn – det er bare ærgerligt!” Ud over at Magnus ikke har nogle sociale problemer – at han gerne vil kunne se sine børn under andre vilkår er ikke hverken en gyldig grund eller et gyldigt problem ifølge et fortolk-

ningsbidrag til tidligere omtalte vejledning (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1999) – tilkendegives i alle vores interviews, at han selv kan gå ud og købe noget at bo i. Han har både formue og pæn månedlig indtægt. Men selv om han ikke havde formuen, ville han, *ceteris paribus*, falde på, at der ikke var nogle sociale problemer. Det har ikke været muligt at identificere en konkret nedre økonomisk grænse ift. formue eller månedlig indtægt. Det er et skøn der foretages i sammenhæng med personens øvrige situation – og om der er et sociale problemer tilstede er noget der ses på før de økonomiske betingelser. Af fortolkningsbidraget til vejledningen udarbejdet af 7. kontor skrives direkte, at der ikke er nogen fast økonomisk grænse (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1999). Af samme grund afvises også Frederik og Pia<sup>36</sup>. I deres sag er der også tale om økonomiske problemer, uden at der umiddelbart er nogle sociale problematikker under opsejling. Ligeledes med Ellen & Ejner, der er et ældre ægtepar, der gerne vil finde noget mere ældregnet at bo i, i stedet for parrets toetages ejerbolig. Ejner & Ellen kan finde et nyt sted at bo – de har masser af muligheder og er slet ikke i målgruppen for akutanvisning. Men også sagen om Nanna & Felix bliver i flere interviews afvist – dog ikke helt så klart som de øvrigt nævnte. I interview med ansatte i 7. kontor peges der således på, at Felix har arbejde og måske vil kunne låne i banken, så de selv kan finde noget at bo i, også selv om de to ikke pt. har mange penge. Men Nanna vil jo også få en indtægt – enten et arbejde eller en overførselsindkomst.

En af de interviewede lægger op til, at de sager der er på vippen – eller faktisk falder udenfor målgruppen – skal takles gennem hvad hun kalder 'massiv orientering, om hvordan man søger bolig'. Denne massive orientering dækker over Den Blå Avis og nogle søgemuligheder på internettet – fx en side hvor man kan finde ledige almene boliger i andre byer end København – opskrivning i Boligbutikken (så de om 15-20 år kan få en lejlighed gennem de normale ventelister).

Hun peger dog på, at situationen ser sort ud, hvis man ikke vil flytte til det mørke Jylland.

#### **6.4. Der skal være et formål med anvisningen**

Af vejledningen fremgår det, at formidlingen af en bolig gennem den kommunale akutanvisning skal foregå til personer, der har risiko for at få andre alvorlige problemer, og hvor løs-

---

<sup>36</sup> I forbindelse med Pia & Frederik er afvisningen dog ikke så klar i interviews med ansatte ved 7. kontor. Ikke at de to er selvsikrede til en kommunalt anvist bolig, men deres økonomi er uklar – formentlig dårlig – og der er børn, der skal tages højde for i en vurdering, derfor er det en sag, der ville skulle bores yderligere i, vurderes det.

ningen af boligproblemet afhjælper disse problemer helt eller delvist. Gennem vores interviews er det muligt at illustrere, hvorledes sådanne forventninger til effekten af en boliganvisning spiller ind på beslutningerne omkring indstillinger til en kommunal akutanvisning.

Det er, i interviewene, muligt at identificere to forskellige situationer, der begge forholder sig til en forventning om det fremtidige – og på den måde har noget at gøre med en idé om forebyggelse og løsninger af klientens problemer. På den ene side ser vi en fokusering på forebyggelse, hvor sigtet er, at undgå at mennesker kommer i en situation der kan karakteriseres som uacceptabel – fx bliver nødsaget til at bo på gaden. Her er der tale om en situation, hvor en indsats vil være begrundet med en forventning om, at klienten alternativt vil opleve en forværring. På den anden side ser vi situationer, hvor en klient er i gang med et forløb, der peger mod noget positivt. Denne sidste situation indfanges måske bedre med et begreb om fastholdelse frem for forebyggelse, men her vil vi stille de to situationer op mod hinanden, som udtryk for kategoriseringer af forventninger til noget fremtidigt. Ved denne sammenstilling bliver det gennem vores interviews tydeligt, at de to situationer – tilknyttet forventninger – spiller forskellige roller i forhold til mulighederne for at blive anvist en akutbolig af Københavns Kommune. Således synes fastholdelse at være et centralt argument ift. at få en person indstillet til en bolig, hvis en person vel og mærke er karakteriseret som havende alvorlige problemer (jf. Kapitel 7.2, hvor der berettes om en stadigt stigende krav om dokumentation for, at der er sociale problemer tilstede). I vores interviews bliver der fx i forbindelse med Laura lagt vægt på, at hun er i gang med et positivt revalideringsforløb. Det bliver konstateret af flere sagsbehandlere, og i interview med ansatte på 7. kontor, at det, for at fastholde Laura i hendes positive forløb, er vigtigt, at give hende en tryk base, dvs. en bolig, hvorfra hun kan møde verden – og det bliver derfor vigtigt at få Laura indstillet. Det centrale i denne argumentation er, at klienten er i gang med et positivt forløb og er i en situation, som gør, at hun kan karakteriseres som havende sociale problemer. Det harmonerer med den del af den udarbejdede vejledning for området, hvoraf det fremgår, at tildelingen af en bolig skal vurderes at spille en rolle for løsningen af klientens problemer – vel og mærke, når klienten har problemer udover det at mangle en bolig.

Omvendt synes en fokusering på forebyggelse, som det at undgå fremtidige problematikker, eller forværringer af klienters situation, ikke at spille så vægtig en rolle. Således konstateres

det i vores interviews, at det at et barn eller børn – fx Selin og Mahamuts, Frederiks & Pias eller Nanna & Felix's fremtidige – kunne få problemer ikke er et argument, der kan anvendes i en indstilling. For nogle sagsbehandlers vedkommende er vurderingen, at disse personer ikke kan indstilles, da der blot er tale om et boligproblem, mens de sagsbehandlere der fortæller, de vil indstille et af parrene begrundet det med aspekter i vignetterne, der indikerer, at findes nogle problemer udover boligproblemet – fx graviditet, begyndende depression, eller uklar økonomi og børn. Det vil sige, at der skal være sociale problemer udover boligløshed til stede, før en indstilling kan komme på tale. Dette bekræftes af det generelle mønster i ovenstående skema. Her fremgår det, at de to sager, der af sagsbehandlere ses som mest oplagte er henholdsvis Lauras & Max's. I begge sager slås det fast, at der er tale om en person, der både har et boligproblem og sociale problemer. Boligløshed og sociale problemer er også de to punkter der, ifølge fortolkningsbidraget (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1999) til vejledningen for området skal være til stede, før en person kan blive indstillet til en kommunal anvisning. I den forbindelse er det væsentligt at pointere, at af selve vejledningen til området (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1998) fremgår det, at mennesker der ”udover at mangle en egnet bolig, også har risiko for at få andre alvorlige problemer” kan indstilles. I praksis derimod tager man i mindre udstrækning hensyn til risikoen for at få problemer – dvs. risiko-momentet – ikke er ligeså tungtvejende som det at have alvorlige problemer. Først når der faktisk opstår problemer, kan der gøres noget, eller som det formuleres af en af de interviewede direktører for et boligselskab: ”Kommunen er ikke i stand til at foretage en forebyggende anvisning. De er ikke i stand til at give den fraskilte med 3 børn en bolig direkte – hun skal hen over kvindehjemmet på Jagtvej, og børnene skal ud i misbrug, før der kan hjælpes.” I et interview med en sagsbehandler fortæller, at først når situationen er så langt ude, at fx en tvangsanbringelse kan undgås hvis der anvises lejlighed, kan en akutanvisning komme på tale. En vurdering som er i overensstemmelse med vejledningens eksempler på folk, der kan indstilles. Bl.a. vignetterne med Nanna & Felix har været anvendelige ift. at identificere denne praksis. Det vi gennem interviews med sagsbehandlere får at vide er, at de vil lede efter indikationer på, om Nanna & Felix *har* et socialt problem ud over manglende bolig, der vil gøre dem indstillingsberettiget, og det er her, at en vurdering af, om der rent faktisk *er* et problem, vil blive afkrævet ift en indstilling. At de to venter barn bliver ikke af alle betegnet som et socialt problem. Det er måske en social begivenhed<sup>37</sup>, hvilket kræves

---

<sup>37</sup> Der skal være sket en forandring, som man ikke har forårsaget eller har kunne forudse. Har man således hele

før en indstilling kan komme i betragtning, men den er ikke negativ, som det siges. Det er dog værd at notere sig, at en enkelt af de interviewede sagsbehandlere mener, at de to vil kunne indstilles – og det endda helt sikkert. I dette tilfælde bliver det at skulle have et barn til en begivenhed, der kræver, at man har en bolig, og dermed bliver Felix & Nanna indstillingsberettiget. Konfronteret med, at andre kolleger har afvist sagen refererer den interviewede til det forebyggende aspekt – der er en potentiel deroute, der måske kan forhindres. Det er kun i et af vores interviews, at en sådan forebyggelse af en negativ udvikling tillægges væsentlig betydning, og det gøres samstemmende med, at der peges på, at der er indicier for, at der er tale om sociale problemer – studieophør, graviditet og boligmangel.

### **6.5. Pladsmangel er ikke en gyldig grund**

Som en del af det blot at have et boligproblem ligger også ansøgninger der begrundes i boligens størrelse – som det er tilfældet med Selin & Mahamut. I forbindelse med de to sag fortæller de interviewede sagsbehandlere, at det at lejligheden er for lille, i sig selv, ingen indflydelse har for en indstilling. Det at bo mange i en lille lejlighed er ikke i sig selv en grund nok til at komme på Københavns Kommunes akutanvisningsliste. Så hvis der skal laves en indstilling, skal det være med afsæt i hendes skrantende psyke og barnets negative udvikling. Specielt perspektiverne for barnets udvikling, hvis der ikke gribes ind, bliver trukket frem som et argument for at gennemføre en akutindstilling. I denne forbindelse bliver dokumentation af afgørende betydning. Det påpeges fra sagsbehandlerside, at sagen kan forventes afvist fra 7. kontors side, såfremt der ikke er vedlagt ekspertudtalelser om de psykiske problemer for moderen og barnet. Fra 7. kontor præsenteres sagen som en sag der ikke umiddelbart vurderes at falde indenfor anvisningskriterierne. Boligens størrelse er ikke et argument – og udviklende depressioner er noget, som står i rigtig mange af de sager der sendes ind. Men det er selvfølgelig afhængig af de konkrete udtalelser, der måtte være vedlagt sagen.

### **6.6. Ikke entydigt hvilke problemer – ud over boligproblemer – der faktisk er problemer**

Vi har ovenfor nævnt, at det at have nogle problemer ud over boligproblemet er vigtigt, hvis man skal indstilles. Men hvad der er gyldige problemer er ikke entydigt. Således bliver fx graviditet i alle interviews, med en enkelt undtagelse, ikke accepteret som et problem, der

---

livet været arbejdsløs, kan arbejdsløshed ikke pludselig blive et argument for, at man skal have anvist en bolig. Bliver man derimod afskediget, er der indtruffet en begivenhed, der kan være afgørende.

giver ret til en anvisning. Ift. at afdække, hvad der er et gyldigt problem, og hvad der ikke er et gyldigt problem, synes de forskellige fortolkninger hos sagsbehandlerne at udspringe af en forståelse af, hvad der er selvforskyldt – eller valgt – versus hvad der er uforskyldt. En sagsbehandler udtrykker sig således tilbageholdende i forbindelse med sagen om Nanna & Felix ud fra overvejelser over, at Nanna selv har valgt at stoppe sine studier, og dermed burde have gjort sig nogle overvejelser over, hvad der så skulle ske på boligfronten. En anden sagsbehandler påpeger i forbindelse med sagen om Selin & Mahamut, at de er flyttet ind i den tæt befolkede lejlighed for nyligt, og at det således ikke har kunne overraske dem, at der var lidt plads. En tredje påpeger, at Alberte står svagt, fordi hun ikke har insisteret på at beholde boligen i forbindelse med sin skilsmisse. Man kan godt sige, at det gør hende til selvforskyldt boligløs, at hun frivilligt har frasagt sig lejligheden, fortæller en sagsbehandler. Og dette forhold lader sig ikke overse, selv om hun nu er flyttet på et krisecenter – hun har stadig frivilligt frasagt sig lejligheden. Det understreges i et par interviews, at det der vurderes som selvforskyldt naturligvis skal være knyttet til det, der har forårsaget den konkrete situation, og ikke være af ældre dato, før det bliver relevant i en vurdering af om klienten skal indstilles.

Det skal pointeres, at det i alle interviews understreges, at en beslutning om at indstille til akutanvisning tager afsæt i en vurdering af hele klientens situation – eller i en helhedsvurdering, der indbefatter meget mere end det, vi har tilvejebragt i de præsenterede vignetter – og at der ikke er nogle klare og entydige facitlister.

### **6.7. Man må ikke være for langt ude**

Udover de hidtil diskuterede afgrænsninger ligger der i vejledningen udarbejdet af Københavns Kommune en yderligere afgrænsning af, hvilke personer der kan komme i betragtning til en kommunal anvisning – nemlig hvad vi vil kalde en nedre grænse. For at komme i betragtning til en boligsocial anvisning skal man ”kunne tilpasse sig et almindeligt boligmiljø.” (Københavns Kommune, 1998:6) Vi har i vores interviews forsøgt at finde denne nedre grænse ved hjælp af sagen om Max. Generelt må vi dog sige, at Max af alle er blevet vurderet til at skulle akutindstilles – hvorfor han nok er blevet fremstillet som for kompetent ift vores formål med at have ham med. Alligevel har vi brugt denne sag til at spørge til en nedre grænse for de egnede.

En at de interviewede sagsbehandlere siger om Max' sag: "Den er oplagt – Max ville blive indstillet". I interview med en ansat i 7. kontor fortælles, at "det er vores målgruppe". Max – en 38 årig enlig mand på kontanthjælp, der har været ganske mobil en del år, der har HIV, der har været misbruger, men nu er inde i et stabilt behandlingsforløb, der har haft en lang karriere i det sociale system og som for tiden drikker en del – er således øjensynligt en person der helt klart falder indenfor målgruppen for den kommunale boliganvisning. Max vil blive indstillet på trods af, at han to gange tidligere har fået en lejlighed og på trods af, at han har en gæld i forbindelse med fraflytningen fra en tidligere anvist lejlighed. Det tæller i den forbindelse positivt, at han har indgået en afdragsordning.

Det synes dog også klart, at Max vil blive tilbudt hjælp i forbindelse med en indstilling. I interviews med socialrådgivere foreslås (eller fastslås) der økonomisk administration, der vil sikre fx betaling af husleje, samt drøftelser af om han nu også ønsker at flytte i egen bolig alene. En sagsbehandler fortæller, at hun vil have udarbejdet en overordnet plan for forskellige indsatser og tilknyttet støttepersoner. Hun nævner i øvrigt, at man måske skulle sende Max gennem en eller anden form for botræningsprogram – hvor man kunne lære Max om, hvad det vil sige at bo i en normal bolig i et normalt boligområde.<sup>38</sup> To interviewede sagsbehandlere er en smule forbeholdende ift. Max. Hos begge er vurderingen stadig, at Max klart falder klart indenfor målgruppen, men den ene interviewede fremhæver, at han har fået flere tilbud tidligere, og at det kunne indikere et problem, man skal forholde sig til. I dette interview tilkendegives, at der kunne stilles krav (frem for tilbud) til Max, evt. om antabus, om botræning, om accept af støttekontaktperson, eller lignende – krav man kunne bruge tiden til, mens Max ventede på en bolig, at få Max til at acceptere og leve op til, og på den måde undersøge, om Max var motiveret for at gå aktivt ind i den krævede behandling. Den anden sagsbehandler, der forholder sig en smule forbeholdent til sagen, pointerer, at Max kunne være en, der var under den nedre grænse, men vægter lægens vurdering af Max som egnet til en indstilling. I dette interview afvises det at bruge sanktioner ift. at stoppe en indstilling for at få Max til at gå i nogen former for behandling.

---

<sup>38</sup> I vores interview med AKB fortalte direktøren om et nyt projekt, der er igangsat sammen med Københavns Kommune, hvor sigtet netop er at oplære de utilpassede i, hvordan man kan bo i et normalt boligområde uden at være til overdreven irritation for andre beboer. Der er tale om et projekt der arbejder med at botræne de utrænede – eller de inkompetente – således at de over tid kan flytte i normale boliger. Emnet ligger dog uden for denne undersøgelses fokus.

I interview med ansatte på 7. kontor er det en lidt anden vinkel der lægges på sagen om Max. For det første tilkendegives, at det, at Max har fået flere tilbud, ikke er et problem – den kommunale anvisning jo er for folk, der ikke umiddelbart selv kan finde noget at bo i, og som kan være vanskelige at få til at fungere i en bolig – og som derfor kan cirkulere i systemet. Det fortælles videre, at en vurdering af om Max er for vanskelig, ikke er en del af det skøn der laves centralt. Man tager den vurdering, sagsbehandlerne har lavet for pålydende. Har de sat kryds i feltet i ansøgningsskemaet med, at personen vil kunne klare sig i egen, og normal, bolig så er det i orden. Det påpeges dog, at der er nogle af dem der indstilles – særlig stofmisbrugerne – der er meget tunge, måske for tunge, og at der findes eksempler på sager, der er blevet sendt tilbage fra 7. kontor til lokalcentrene – eller rådgivningscentrene, som jo også kan indstille, og som indstiller en del af misbrugerne. Sådanne situationer kan opstå, hvis det fremgår af indstillingen, at personen vil blive til gene for sine medbeboere – primært ved uadvent og voldsom adfærd. Mere generelt fortæller lederen af 7. kontors anvisningsafsnit også, at der, specielt gennem rådgivningscentrene, indstilles mennesker, der ligger på – og lidt under – kanten for det acceptable: ”Mit indtryk er, at der er lidt for meget optimisme i forhold til indstillingerne af disse personer. En del af dem er indstillet for 5. eller 6. gang. Fremover vil der blive spurgt lidt anderledes i forhold til disse personer. Der er faktisk behov for at få en boegnethedsvurdering lagt ind i skemaet.” Senere peger hun på, at omkring hver tredje indstillede stofmisbruger måske er for tung. Her rejses et mere generelt problem, som også en af de sagsbehandlere vi har interviewet er inde på: Ville man selv have Max som nabo? Og omvendt: gør det, at han forstyrrer ens normer – hans grimme venner, hans larm – at han ikke er i stand til at, og ikke skal, bo i en normal lejlighed. Hvis lægen har ret, og problemet kun er, at Max forsumper i sin lejlighed, så er det ikke en blokering for en anvisning. Vi bevæger os her ind på en af de problematikker, som også er blevet rejst i de interviews, vi har gennemført med direktører i almene boligorganisationer. Alle tre interviewede direktører for boligorganisationer er inde på, at nogle af de anviste er ganske tunge – og en del for tunge til at indgå i et normalt boligmiljø. Det efterlyses i denne sammenhæng, at der i højere grad blev knyttet støtte til disse tunge anviste. Alt for ofte bliver de overladt til sig selv, når de er blevet anvist en lejlighed – og det skaber problemer. Samtidig påpeger de tre interviewede dog også, at det er en ganske lille andel af de anviste, det drejer sig om, men en andel der fylder meget, både i debatten om anvisningen og i bevidstheden hos de øvrige beboere i de ejendomme hvor en tung anvist bor. Langt de fleste anviste, fortælles det i interviewene, fun-



gerer i en bolig som alle andre, og adskiller sig ikke fra dem, der får en bolig gennem de normale ventelister.

### **6.8. Hvem fylder meget i dag?**

Efter i interviewet at have snakket om vores udarbejdede vignetter, har vi spurgt til hvilke typer indstillinger, der pt. fylder meget antalsmæssigt. Her har hver af de interviewede fremhævet forskellige typer – og det kan være at de nyeste oplevelser og diskussionerne omkring vignetterne har påvirket synet på, hvilke grupper der fylder meget.<sup>39</sup> Vi vil alligevel præsentere de karakteristiske af typiske personer der bliver opskrevet til en akutanvisning, vi har fundet i vores interview. I et interview peges der på, at der er en rimelig stor gruppe af enlige forsumpede mænd, der bliver indstillet til akutanvisning. Det er mænd med misbrugsproblemer – også alkohol. Ofte er de ikke helt unge længere, og hvis de skal i arbejde på en eller anden led, eksempelvis ved flex-job, så skal de indstilles. I samme interview peges der på, at det er lidt vanskeligere at få indstillet flygtninge og indvandrere, at der er en større skepsis i 7. kontor ift. denne gruppe af mennesker. I et andet interview er det mennesker – oftest kvinder – fra krisecentre, der fremhæves som en af de grupper, der bliver prioriteret for øjeblikket. Specielt er det tilfældet, hvis der er børn indblandet. I dette interview bliver flygtninge og indvandrere også placeret i en lidt vanskeligere situation end tilfældet er for gammel-danskere. Begrundelsen er dog her det boligmarked, der ligger udenfor den kommunale anvisning: Flygtninge og indvandrere er sjældent skrevet op i almene boligorganisationer med 15-20 års anciennitet. De har sjældent en meget høj anciennitet i fx pensionselskaber, ligesom de ikke har det netværk af folk der har adgang til boliger, som en del gammel-danskere kan trække på. Dette bliver så til forklaringen på, at nydanskere og fremmede – eller slet og ret 'De' – fylder en del i den kommunale anvisning. Og jo mindre de accepterer at bo i storfamilier, hjemmeboende langt op i alderen – for ikke at sige hele livet – og jo mere de accepterer de danske normer for boligstandarder, jo mere vil de fylde fremover, påpeger sagsbehandleren. Dette syn på flygtninge og indvandreres situation står i kontrast til et tredje interview, hvor det fortælles, at det er lidt nemmere at få indstillet flygtninge til akut boliganvisning. Ikke fordi de har status af flygtning, men fordi denne gruppe mennesker ofte har sociale problemer forbundet med det, der fik dem til at flygte, og derfor ofte vil leve op til kravet om,

---

<sup>39</sup>Her kunne man formentlig have haft gavn af at trække på andre interviewformer, end den vi har brugt, hvor vi har interviewet et vidende subjekt med ekspertstatus ad gangen. Fx ville vi formentlig have fået andre og yderligere informationer ved at have lavet gruppeinterview. Men det har ikke været muligt i dette projekt.

at der skal være tale om mere end blot et boligproblem. I et fjerde interview er det ligeledes flygtninge og indvandrere der bliver fremhævet. Og her bliver de fremhævet som en gruppe, der antalsmæssigt fylder meget. I dette interview bliver vignetten med Selin og Mahamut set som et eksempel på en af de grupper, der i dag er mange af: indvandrere og flygtninge, der bor mange i små lejligheder. Denne gruppe er begyndt at henvende sig til kommunen for at få hjælp til at finde en løsning på de små og trange kår – dvs. en anden bolig. Endelig skal det nævnes, at flere af de interviewede sagsbehandlere nævner unge mennesker som en gruppe, der fylder mere og mere. Men da løsningen ofte findes i ungdomsboliger, eller kollegier, eller andet specielt til unge, og da der er nogle lidt andre muligheder på dette område, er det ikke en gruppe, vi vil inddrage i denne rapport. På 7. kontor blev det fremhævet, at især yngre psykisk syge er en gruppe, der fylder meget i dag.

### **6.9. Mens der ventes**

Det skal understreges, at det at blive indstillet til en akutanvisning ikke betyder, at man får stillet en bolig i udsigt lige med det samme. Således berettes der, som nævnt, i vore interviews om ventetider på 9-12 måneder for enlige og 6-9 måneder for familier, mens man i et notat fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen anslår ventetiderne at være i den kortere ende af de nævnte intervaller (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002). Ventetiden rejser i sig selv en interessant problemstilling – som vi dog ikke berører i denne rapport – nemlig spørgsmålet om, hvad der sker med de akutanviste, mens de venter. Her skal det blot konstateres, at den ventende i de fleste tilfælde, ifølge vores interviews, indlogeres midlertidigt på et hotel<sup>40</sup> eller på en §94-boform, fx herberg eller krisecenter. En enkelt sagsbehandler fortæller, at han et par gange har brugt lejligheder der skulle byfornyes – anvist gennem bofornylsesselskaber – til midlertidig indkvartering. I den periode hvor lejlighedens beboere var fraflyttet og frem til byfornyelsen gik i gang – en periode på mellem et halvt og et helt år – kunne lejligheden anvendes til midlertidig indkvartering.

Vi vil kort pege på en anden mulighed for at anvende de midlertidige opholdssteder, som vi er stødt på i vores interviews. Her handler det om situationer, hvor den der bliver anvist mid-

---

<sup>40</sup> Vi har spurgt sagsbehandlerne om det er sket en udvikling i brugen af indkvartering af folk på hotel. Alle har oplyst, at det i dag bruges oftere end tidligere. Det er ikke lykkedes for os at få fat i oplysninger, der kan måle en udvikling i hoteludgifter for hvert enkelt lokalcenter, der deltager i undersøgelsen. Derimod kan vi henvise til Familie- og arbejdsmarkedsborgmesterens udtalelser i LO's ugebrev A4 nr. 13, 2002, hvor det fremgår, at København Kommune i 2001 brugte kr. 8,7 mio. på hotelindlogeringer til boligløse, og 5,5 mio. kr. i første kvartal af 2002.

lertidigt ophold ikke entydigt opfylder kriterierne for kommunal akutanvisning. I sådanne tilfælde kan det, at en §94-boform bliver opholdsstedet i sig selv være med til at kvalificere klienten til en efterfølgende akutindstilling. At være nødsaget til at flytte ind på en §94-boform bliver således et skridt i den rigtige forkerte retning: ”Det her par bliver man nødt til at finde en plads til på et krisecenter, hvorefter de sandsynligvis er mulige at indstille, da der så er et boligsocialt problem” som det formuleres i et interview med en sagsbehandler. Her kan den ovenfor præsenterede nedprioritering af en forebyggende indsats med henblik på at undgå en forværring af situationen igen identificeres. En sådan anvendelse af de midlertidige indkvarteringer finder vi, i et af vores interviews, i forbindelse med Nanna & Felix. En sagsbehandler beskriver, hvordan de to – såfremt de mødte op, når de efter 1½ måned stod på gaden – sandsynligvis ville blive indkvarteret på en hotel. Der ville så komme en sundhedsplejerske og se til barnet, når det var født. Så ville det sandsynligvis blive bemærket, at det ikke just var glimrende betingelser for barnet. Kombineret med skrivelser fra egen læge og dokumentation for at Nanna & Felix aktivt søgte efter steder at bo, ville de nok med tiden blive indstillet til en bolig.

## **6.10. Opsamling**

I 1997 opgjorde man i Københavns Kommune behovet for boliger til løsning af påtrængende boligsociale opgaver til 1.700 boliger om året. Antallet af fraflytninger de sidste år har dog været færre end forventet, hvorfor kommunen har fået stillet mellem 1/3 og en ¼ færre boliger end de 1.700 til rådighed for boligsocial anvisning – i 2001 1.171 boliger.

Af vejledningen for den nuværende anvisningspraksis fremgår det, at målgruppen for kommunal anvisning er personer, der ”udover at mangle en egnet bolig også har risiko for at få andre alvorlige problemer, og hvor løsningen af det boligsociale behov afhjælper disse problemer helt eller delvist.”

Vejledningen indeholder herudover en række eksempler på folk – det understreges, at der er tale om eksempler -, der kan anvises en bolig. Disse eksempler er opdelt i 3 hovedgrupperinger, henholdsvis: *Familier og enlige – herunder personer på §94-boformer, Børn og unge – herunder også anvisninger til mennesker med børn samt Syge og handicappede.* Det er kendetegnende, at det for disse personers vedkommende i nogle tilfælde er nogle ganske præcise

forhold, der skal gøre sig gældende, mens det er i andre tilfælde er mindre klart. Formentlig kan der opstå interpretative uoverensstemmelser om formuleringer som ”normalisering af tilværelsen”, ”ikke egnet bolig” og ”flytning til anden bolig kan afhjælpe problemer grundet sygdom”, hvorimod det måske vil være mere entydigt, hvornår man taler om ”forhindre anbringelse uden for hjemmet”.

Med udgangspunkt i de 8 vignetter har vi indfanget en række fokuspunkter af betydning for anvisningspraksissen i Københavns Kommune. På den baggrund kan der fremdrages en række afgrænsninger, der spiller en afgørende rolle ift., hvorvidt en person kan indstilles til en bolig efter boligsociale kriterier:

1) *Man må ikke kunne finde noget selv.* Personer der vil gøre sig forhåbninger om at komme i betragtning til en akutanvisning må ikke være i stand til selv at finde et sted at bo. Ved initieringen af en sag på lokalcentrene er det almindelig praksis at afdække, hvorvidt klienten har undersøgt og forsøgt alle muligheder, og hvis ikke, foregår der en orientering om eventuelt uafprøvede muligheder. At være i stand til at finde noget selv hænger tæt sammen med økonomi, og en klients økonomiske situation spiller en rolle i forhold til en eventuel indstilling. I Københavns Kommune er der ikke præciseret en nedre økonomisk grænse – som fx i Århus (jf. Anker, m.fl., 2002) – og praksis er, at de sociale forhold er mere udslagsgivende end de økonomiske betingelser. Endelig betragtes det at have en dårlig økonomi ikke som et argument, der kan berettige en indstilling, hvis der ikke er sociale problemer til stede.

2) *Der skal være et formål med anvisningen.* Af vejledningen fremgår det, at løsningen af boligproblemet skal være med til helt eller delvist at afhjælpe klientens problemer udover boligløshed, såfremt klienten har risiko for at få andre alvorlige sociale problemer end blot boligløshed. Vi har identificeret 2 forskellige situationer, der forholder sig til en forventning om noget fremtidigt, henholdsvis fastholdelse af en positiv udvikling, hvor en person har sociale problemer, samt forebyggelse relateret til en forværring af klientens situation, hvor personen ikke har dokumenterede sociale problemer. Hvorvidt en person kan indstilles afhænger af, om der er tale om sociale problemer, hvorimod det i mindre grad vægtes – både hos sagsbehandlere og på 7. kontor – om en person er i risikozonen for at få sociale problemer.

3) *Pladsmangel er ikke en gyldig grund.* Det at bo mange i en lille lejlighed er ikke i sig selv grund til at komme på Københavns Kommunes akutanvisningsliste. Ved vurderingen af vignetten, hvor dette blev fremstillet som en del af begrundelsen for en indstilling, er den umiddelbare holdning i 7. kontor, at man ikke mener, at begyndende psykiske problemer foranlediget af pladsmangel er tilstrækkelig for at indstille. Samtidig understreges det, at en afgørelse i den forbindelse er afhængig af dokumenter vedlagt sagen.

4) *Ikke entydigt hvilke problemer – udover boligproblemer – der faktisk er problemer.* Hvad der er et gyldigt problem synes i vid udstrækning at udspringe af en forståelse hos sagsbehandlerne af, hvad der er selvforskyldt – eller valgt – i modsætning til hvad der er uforskyldt. Vi er blevet præsenteret for nogle eksempler: både graviditet og det, at man for nylig er flyttet ind i en for lille lejlighed, er forhold der ikke er uforudsete, og derfor ikke problemer der kan begrunde en indstilling.

5) *Man må ikke være for langt ude.* Diskussionen af, hvorvidt der er en nedre grænse for anvisning viser, at det er en problematik, man med den nuværende praksis tager mindre stilling til i 7. kontor end på lokalcentrene. I 7. kontor følger man i overvejende grad sagsbehandlerens vurdering, dog fremhæves udadvendt og aggressiv adfærd, som forhold der kan betyde, at en person ikke bliver fremmet. Sagsbehandlerne har øjnene åbne for, at det ikke nødvendigvis er alle, der - på trods af ønske og tro på egne evner – er indstillingskvalificerede. Bl.a. – og i modsætning til i 7. kontor - trækker det i den forkerte retning, at man tidligere ikke har været i stand til at begå sig i egen lejlighed. På den anden side tillægges det en vis betydning, at støtteskrivelser fra fagpersoner bakker op om indstilling. Vi er blevet præsenteret for forskellige indsatser, fx botræning og antabus, som midler der kan iværksættes for at styrke en persons boevne. Holdningen hos boligorganisationerne er dels, at det er få af de indstillede, som skaber problemer i boligområderne dels, at man skulle være bedre til at tilknytte den fornødne støtte, når en de facto ”måske” egnet person tildeles en lejlighed.

Endelig skal det pointeres, at det i alle vores interviews er blevet understreget, at en beslutning om at indstille til akutanvisning tager afsæt i en vurdering af hele klientens situation – eller i en helhedsvurdering, der indbefatter meget mere end det, vi har tilvejebragt i de præsenterede vignetter – og at der ikke er nogle klare og entydige facitlister.

Undervejs i vores interviews er vi blevet præsenteret for forskellige bud på, hvilke grupper, der fylder meget i anvisningen i øjeblikket. Især indvandrere og flygtninge fremhæves, men også ældre (ofte alkoholiserede) mænd, kvinder med børn bosiddende midlertidigt på krisecentre, unge mennesker og yngre psykisk syge er personer der pointeres at udgøre tydelige grupper for indeværende. Hermed er vi fremme ved de mere kvantitative overvejelser og opgørelser over, hvem der anvises.

## Kapitel 7

### Hvem er de anviste?

#### 7.1. Nogle tal

Københavns Kommune har beskrevet, hvem der blev anvist til de 1.171 boliger som kommunen anviste til 2001 (jf. tabel 3.4):

- 306 (26%) boliger blev anvist til beboere i §94-boformer.
- 57 (5%) boliger blev anvist til enlige/familier, midlertidigt placeret på hoteller.
- 11 (1%) boliger blev anvist i forbindelse med permanent boligplacering af kvoteflygtninge, som i overensstemmelse med integrationsloven er modtaget i kommunen.
- Og 24 (2%) boliger blev formidlet med udgangspunkt i deres egnethed som handicapboliger.

Videre skriver kommunen, at det ikke umiddelbart er ”muligt at udspecificere, hvordan fordelingen er mellem de øvrige målgrupper, der har fået anvist bolig via den sociale boliganvisning” (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002). Denne uspecificerede andel har fået 773 (66%) boliger. At den største gruppe i opgørelsen er uspecificeret, mindsker oplysningerne relevans betydeligt i forhold til at generere en indsigt i, hvem der er målgruppen for kommunens anvisning.

Vi kan få en smule mere at vide ved at trække på helt nye opgørelser fra Københavns Kommune. De er dog ikke umiddelbart sammenlignelige med oplysningerne præsenteret ovenfor, da disse nye oplysninger forholder sig til personer på akutventelisten, ikke til de mennesker der har fået anvist en bolig. Da man i et notat udarbejdet af forvaltningen i Københavns Kommune kan se, at 37 procent af de mennesker, der står på ventelisten, ikke får en bolig, er der basis for at konstatere, at der er en forskel på de mennesker der står på akutventelisten i kommunen og så de mennesker der viser sig at få anvist en bolig. Af notatet fremgår, at 53% takker ja til det første tilbud og 10% takker ja til det andet tilbud. De resterende 37% fordeler sig på 1% der siger nej tak, 10% hvor sagerne stilles i bero, 7% der selv har løst deres boligproblem og 19% der ikke på et tidspunkt mens de venter længere opfylder anvisningskriterierne. På trods af denne usikkerhed bruger vi informationerne, der jo også i sig selv kaster lys

over de mennesker, der på indstillingstidspunktet falder indenfor rammerne for den kommunale akutanvisning.

I Københavns Kommunes opgørelser opdeles de ventende i to hovedgrupper, der begge igen er opdelt i to. De to hovedgrupperinger udgøres af henholdsvis enlige uden børn og af enlige eller par med børn. Den første gruppe er underopdelt i mennesker, der under anvisningsprocessen opholder sig på en §94 eller §91 boform på den ene side, og mennesker der ikke opholder sig i en sådan boform på den anden. Den anden af de to hovedgrupper er opdelt i mennesker med et barn versus mennesker med to eller flere børn. Oplysningerne er gengivet i tabel 7.1. og tabel 7.2.

**Tabel 7.1.**

**Sager indstillet til akutanvisning gennem 7. kontor i Københavns Kommune fordelt på Københavns Kommunes grupperinger og klientens køn hvis ansøger er enlig pr. 01.04.2002**

	Enlige uden børn med ophold på en §91 eller §94-boform	Øvrige enlige uden børn	Enlige, ægtepar eller samlevende med et barn	Enlige, ægtepar eller samlevende med to eller flere børn	I alt	Pct.
Kvinde	23	110	60	40	233	34
Mand	122	278	3	3	406	60
Par	-	-	17	30	47	6
I alt	145	388	80	73	686	100
Pct.	21	57	12	11	100	

Kilde: Statistik udarbejdet af Københavns Kommune, 7. kontor, 2002. Personlig korrespondance.

**Tabel 7.2.**

**Sager indstillet til akutanvisning gennem 7. kontor i Københavns Kommune fordelt på Københavns Kommunes grupperinger og klientens alder pr. 01.04.2002**

Alder	Enlige uden børn med ophold på en §91 eller §94-boform	Øvrige enlige uden børn	Enlige, ægtepar eller samlevende med et barn	Enlige, ægtepar eller samlevende med to eller flere børn	I alt	Pct.
17-20	0	14	8	1	23	3
21-25	11	67	18	2	98	14
26-30	12	60	13	8	93	14
31-35	21	60	20	26	127	19
36-40	34	57	10	18	119	18
41-45	22	49	3	8	82	12
46-50	13	46	6	6	71	10
51-55	12	19	2	2	35	5
56-60	14	11	0	0	25	3
61+	6	5	0	2	13	2
I alt	145	388	80	73	686	100

Kilde: Statistik udarbejdet af Københavns Kommune, 7. kontor, 2002. Personlig korrespondance.



Det ses af tabellerne, at omkring 3/4 af de mennesker, der venter på akutlisten, er enlige uden børn mens omkring 1/4 af dem, der venter, har børn. Det ses desuden at omkring 1/3 er kvinder, mens lidt under 2/3 er mænd. Der er seks procent af de ventende, der venter som et par. Omkring 1/5 af de indstillede til en akutanvisning har ophold på en §94-boform. Gennemsnitsalderen er sandsynligvis 36 år, og over halvdelen af de ventende er mellem 26 og 40 år gamle.

Københavns Kommune er gået i gang med at undersøge årsagerne til, at folk bliver skrevet op til en akutanvisning. Igen er det en nylig initieret opgørelse, og der findes kun opgørelser for de mennesker, der står på ventelisten pr. april 2002. Opgørelsen er gengivet i tabel 7.3.

**Tabel 7.3.**

**Sager indstillet til akutanvisning gennem 7. kontor i Københavns Kommune fordelt på Københavns Kommunes grupperinger og vurdering af hovedårsagen til klientens indstilling pr 01.04.2002**

Alder	Enlige uden børn med ophold på en §91 eller §94-boform	Øvrige enlige uden børn	Enlige, ægtepar eller samlevende med et barn	Enlige, ægtepar eller samle-vende med to eller flere børn	I alt	Pct.
Psykiske problemer <sup>41</sup>	23	103	13		139	22
Stofafhængighed	26	98			124	18
Alkohol	31	36			67	10
Skilsmisse/samlivsophør pga. vold <sup>42</sup>	3	17	22	22	64	9
Afsoning af dom	6	34	4		44	6
Følge af belastet opvækst		40	4		44	6
Dårlige/ulovlige boligforhold			15	22	37	5
Skilsmisse/samlivsophør	22	8			30	4
Dårlig økonomi <sup>43</sup>	7	14	6		27	4
Somatiske problemer		19		7	26	4
Syge børn & trange boligforhold				19	19	3
Har levet et meget mobilt liv		1	8		9	1
Mislykket integration	9				9	1
Unge forældre der bor hos egne forældre			6		6	1
Andet	18	18	2	3	41	6
I alt	145	388	80	73	686	101

Kilde: Statistik udarbejdet af Københavns Kommune, 7. kontor, 2002. Personlig korrespondance.

<sup>41</sup> Inkl. 17 med traumer fra fx tortur, to svagt begavede og to med ludomani

<sup>42</sup> Inklusiv en flygtet fra tvangsægteskab

<sup>43</sup> Inkl. Huslejerestance og misligholdelse af lejemål

De årsager Københavns Kommune selv har identificeret som hovedårsagen – kun en årsag er angivet pr. sag – til indstillingen til en akutanvisning er psykiske problemer, stofafhængighed og alkohol i nævnte rækkefølge. Sammen udgør de tre årsager hovedårsagen i halvdelen af de sager, der figurerer på ventelisten. Skilsmisser er ligeledes en af de større årsager, og havde vi ikke taget opdelingen af skilsmissesager, i henholdsvis skilsmisser begrundet i vold og skilsmisser, hvor grunden ikke er vold, til indtægt, ville disse sager udgøre den tredje mest fundne årsag til en akutanvisning.

## **7.2. Er der sket en udvikling i gruppen der indstilles?**

Ved at trække på oplysninger om anvisningspraksisen før i tiden bliver det muligt at give et bud på, om der er sket en udvikling i forhold til, hvem der kan komme i betragtning til en lejlighed anvist af kommunen. Sådanne informationer om tidligere tiders praksis kan vi bl.a. finde i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002, der henviser til Plan- og Ejendomsdirektoratet, Arbejdsgruppe vedr. boliganvisning, notat af 14. marts 1997 vedrørende foreløbig opgørelse af Københavns Kommunes boligsociale anvisningsbehov. Oplysningerne er gengivet i tabel 7.4.

**Tabel 7.4.****Anviste boliger i 1996 fordelt på årsag til det akutte behov for boliganvisning**

Årsag	Antal	Pct.
Uden selvstændig bolig, f.eks. tvangsauktionsramte, brudte ægteskaber/parforhold med og uden børn, beboere på pension, hotel eller værelse, studerende med sammenfald af bolignød og sociale indikatorer	950	56
Henvist fra socialforvaltningen m.v., større/mindre bolig som følge af ændringer i husstandsstørrelsen, uhensigtsmæssige forhold, boligudgift for høj set ud fra en samlet økonomisk vurdering	224	13
Anbefaling fra læger, hospitaler og socialrådgivere, suppleret med udtalelse fra socialforvaltningen	205	12
Husvilde, jfr. bistanstlovens §31 (nu Servicelovens §66), som er tilbudt midlertidigt ophold på institution/herberg, jfr. §105 i bistanstloven (nu Servicelovens §94), Sundholm, Pensionat Baltic, Egmontgården m.v.	182	11
Øvrige, f.eks. ældre beboere, som ønsker at søge bolig i nærheden af børn eller anden familie, sygdomsramte m.v.	50	3
Opprioriteret i Det Sociale Boligformidlingsudvalg. (Antallet omfatter kun personer, der har fået en lejlighed )	38	2
Anbefaling fra Kriminalforsorgen efter udstået fængselsstraf	25	1
Anbefaling fra Dansk Flygtningehjælp	13	1
Konstateret AIDS, anbefaling fra hospital	13	1
Genhusning efter ønske fra kommunale institutioner	4	0
Anbefaling fra Rehabiliterings- og Forskningscentret for Torturofre	2	0
I alt	1.706	100

Kilde: Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002, der henviser til Plan- og Ejendomsdirektoratet, Arbejdsgruppe vedr. boliganvisning, notat af 14. marts 1997 vedrørende foreløbig opgørelse af Københavns Kommunes boligsociale anvisningsbehov.

Da kategoriseringerne anvendt i forhold til at organisere indstillingerne tilbage i 1990'erne afviger fra de kategoriseringer der benyttes i dag, er det ikke helt ligetil at konstatere, om der er sket en udvikling. Det umiddelbart mest interessante, for os at se, er da også forandringerne i netop kategoriseringerne. Det første vi i den forbindelse vil fremhæve er, at den største årsag til at man blev anvist en bolig i 1996 slet ikke figurerer som årsag i opgørelserne over mennesker på ventelister til en anvisning i tabel 7.1. Således blev der i 1996 anvist 56% fordi de var "[u]den selvstændig bolig, f.eks. tvangsauktionsramte, brudte ægteskaber/parforhold med og uden børn, beboere på pension, hotel eller værelse, studerende med sammenfald af bolignød og sociale indikatorer." Nogle af de begrundelser der findes i denne brede kategorisering kan også findes i de nyere opgørelser – fx skilsmisser - men der er øjensynlig sket en yderligere specificering af begrundelserne for kommunal anvisning. De ændringer, vi synes,

træder frem ved at se på kategoriseringerne af de anviste i 1996 og i dag kan sammenfattes til, at der er sket en yderligere fokusering på de sociale problemer, de anviste har udover deres boligproblem. Der er i dag en øget fokusering på at fastslå, hvad det er for et socialt problem, klienten har, og det synes som om, det sociale problem i højere grad er det, der kan legitimere en kommunal indgriben. Hermed ikke skrevet, at det i 1996 var nok til at blive kommunalt akutanvist at være boligløs, men der synes at være en yderligere fokusering på klassifikationen af det sociale problem. Denne tendens bekræftes også af vores interview med sagsbehandlere på området. Således fortælles det, hvordan det tidligere – da kommunen også anviste til kommunale boliger - var tilstrækkeligt at udfylde det standardiserede ansøgnings-skema og udfylde et mindre felt med en beskrivelse af personen og det boligsociale behov. I modsætning hertil fremhæves praksis i dag, hvor man indhenter og fremsender støtteskrivelser fra læger, sundhedsplejersker, børnehaver, psykolog osv. Flere af de interviewede tilkendegiver således, at der i dag stilles et øget krav om dokumentation af klientens problemer, når der skal indstilles. Det er vores vurdering, at vi her har fat i en af de helt centrale forandringer i indstillingspraksisen. Dette krav om øget dokumentation kan kaste lys over de to forskellige anvendelser af forebyggende anvisning, vi har beskrevet tidligere (jf. kapitel 6.4) – nemlig forskellen mellem det at akutanvise for at fastholde en positiv udvikling versus det at anvise for at undgå en forringelse af livssituationen. Et krav om dokumentation gør – *ceteris paribus* – fastholdelse nemmere at få igennem – da dokumentationen her ligger i en beskrivelse af det, der er – i forhold til forebyggelse af forringelse – hvor dokumentationen ligger i en beskrivelse af , og overbevisning om det plausible i, den fremtidige livssituation, hvilket altid vil være et muligt scenarium blandt alternativer. I en tid hvor antallet af boliger til rådighed for kommunal anvisning ikke lever op til det forventede (jf. kapitel 6), og hvor mulighederne derfor er at lade ventetiden stige eller alternativt stramme op på tildelingskriterierne, kan et krav om øget dokumentation være en måde at reducere antallet af indstillinger på, uden at man ekspliciterer opstramninger på anvisningskriterierne. Et sådan krav virker ved første øjekast tilforladeligt nok, da det signalerer, at man ikke skal og ikke kan bruge de kommunale anvisninger til fx at springe den normale venteliste over, men samtidig har det den væsentlig effekt, at det formentlig reducerer antallet af tilfælde, hvor en indstilling kunne være relevant fx i forhold til at undgå en forringelse af klientens livssituation.

Der er også kategoriseringer i 1996-materialet, der kan genfindes i nogenlunde samme form i dag. Det drejer sig om gruppen henvist med reference til den daværende bistanstlovs paragraf 31, og den nuværende paragraf 66 i Lov om Social Service – den såkaldte husvildebestemmelse. Således tyder det ikke på, at andelen af akutanviste, der opholder sig på et herberg, et forsorgshjem eller lignende, i absolutte tal har ændret sig meget. Der er dog sket en relativ forøgelse af mennesker på venteliste til en kommunalt anvist bolig, der kommer fra en §94-boform. De 182 personer der i 1996 blev anvist bolig grundet husvildebestemmelsen svarer til 11 procent af de anviste i 1996. Sammenlignes det tal med andelen på akutventelisten med ophold på en §94-boform gengivet i tabel 5.1. bliver forskellen klar: her er der tale om mellem 25 og 50 procent. På trods af, at udviklingen de sidste 2 år - dvs. 2001 og 2002 - har været, at denne gruppe udgør en stadig mindre andel af de anviste, udgør gruppen stadig en større andel end den gjorde i 1996. At denne gruppe i dag udgør en større andel af de anviste indikerer, at der er sket en udvikling i, hvem der bliver anvist i Københavns Kommune – en udvikling der har indsnævret gruppen af mennesker, der kan få anvist en bolig – men som påpeget ovenfor er dette ikke ensbetydende med en udvikling i de formelle anvisningskriterier. Det kan være et resultat af de ændrede krav om dokumentation, hvor fx et ophold på et krisecenter eller et herberg er en del af dokumentationen.

Gennem interviews har vi ligeledes forsøgt at identificere eventuelle forandringer mellem anvisningen i dag og anvisningen tidligere. Og det første vi kan konstatere er, at det i høj grad afhænger af, hvad man sammenligner. Ifølge en socialrådgiver er det blevet hårdere at få anvist en bolig gennem Københavns Kommune - kravene er blevet skærpet. De boligsociale problemer skal i dag sammenlignet med tidligere fremgå meget nøje, og det at man bor på fx et krisecenter er ikke længere tilstrækkeligt i sig selv, men dog betydende. Ligeledes er ventetiden steget. Tidligere – for et par år siden – var ventetiden for enlige omkring et halvt år, mens hun nu taler om ventetider på omkring et år for enlige – for personer med børn er ventetiden omkring 9 måneder. Det er i flg. sagsbehandleren blevet hårdere, fordi der mangler boliger at anvise til – hvilket hænger sammen med, at folk ikke flytter fra deres boliger. Hun opfatter således boligmassen som den faktor, der afgør politikken – ikke omvendt: Når der mangler boliger skærpes kravene, og dem som har det mest seriøse behov må så være dem der anvises. Overfor denne opfattelse finder vi en anden sagsbehandler, der ikke mener, at der er sket stramninger af kriterierne for anvisninger. Her peges i stedet på umiddelbart stik mod-

satte tendenser: fx på, at enlige mænd og enlige barnløse kvinder så godt som aldrig fik akut-anvist en bolig af kommunen, da det var Stormgade der stod for anvisningen til de kommunale boliger. På trods heraf beretter den interviewede om, at ventetiden var kortere før i tiden end tilfældet er i dag for de akutindstillede.

Hvordan hænger nu de to umiddelbart modsatrettede bud på udviklingen sammen? For det første er der den forklaring, vi ovenfor har præsenteret om det øgede krav om dokumentation, der ikke nødvendigvis fordrer en formel indsnævring af kriterier, men vi mener også, der kan opstilles andre mulige forklaringer. Det synes umiddelbart, at fraværet af informationer – en form for kollektiveret historik – om den tidligere praksis i sig selv er en del af forklaringen på uoverensstemmelserne. Men den sidste af de to interviewede giver os selv et yderligere muligt svar. I interviewet påpeges således, at der er sket en væsentlig forandring ift. udbudet af boliger til akut boligsøgende: Da de kommunale boliger blev administreret af Stormgade, var der en del mennesker, der ikke lod sig akutanvise gennem lokalcentrene. De gik i stedet direkte til Stormgadekontoret, og der fandt de nogle af de skodlejligheder, det var hurtigt at få. Forklaringen på, at der bliver anvist flere kan således, delvist, findes i, at alle anvisninger nu går gennem lokalcentrene. Eller i at lokalcentrene er blevet et boligkontor, som det formuleres i interviewet. Den organisatoriske forandring betyder, at lokalcentrene i dag indstiller flere – og får flere akutanvist – til en bolig gennem kommunen, end det var tilfældet før salget af de kommunale ejendomme gennem TOR I/S, mens ingen i dag finder en bolig hurtigt uden at være anvist af lokalcentrene. Dette underbygges gennem interviews med ansatte i 7. kontor, hvor det fortælles, at der før i tiden var mange flere lejligheder, og at der var områder, hvor de fleste folk ikke ville bo. Kunne man acceptere at bo i sådan område, bl.a. i Graver-vænget og på Tomsgårdsvej i Nordvest, var det muligt at få en bolig rimelig hurtigt.. Der kunne man finde en bolig her og nu. Men nu er de lejligheder væk, får vi at vide.

Fra 7. kontor peges der på, at der er sket to forandringer i praksis, som vi vil nævne. For det første er det sket en ændring ift. graviditet som begrundelse for en anvisning. Her fortælles at der er sket en opstramning i takt med, at der er blevet færre lejligheder at anvise til – både med salget af de kommunale lejligheder og efterhånden som overestimationen af fraflytningsfrekvenserne i de almene boligorganisationer er blevet tydeligere. For det andet er der sket en ændring ift. begrundelser baseret på en boligs størrelse. Dette var tidligere et argument der

kunne spilles i forbindelse med en anvisning. Men i vejledningen af 1998 (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1998) og i fortolkningsbidraget til vejledning (Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 1999) gøres det klart, at det ikke længere er betydende. Det er da også et af de to argumenter vi bliver præsenteret for i de fem sager vi har fået tilsendt, hvor en klient er blevet indstillet af lokalcenteret, men afvises af 7. kontor<sup>44</sup>. Det argument, vi finder for en afvisning, handler om, at der kun er tale om et boligproblem. Samlet set får vi dog at vide, at det ikke er de store ændringer, der synes at være sket over tid, i interviews med ansatte på 7. kontor – selv om det, i de sager der tilbagesendes til lokalcentrene med begrundelsen om, at boligens størrelse ikke er en grund til anvisning, påpeges at ”kriterierne for anvisning af bolig er blevet mere restriktive”.

Hvorvidt der er sket en udvikling i gruppen, der indstilles, kan der ikke gives et entydigt svar på. Vi er blevet præsenteret for 2 stramninger. For det første kan man ikke længere begrunde en anvisning med graviditet, og for det andet spiller boligens størrelse ikke længere en rolle. Forskellige klassificeringsmåder i 1990erne i forhold til i dag gør yderligere sammenligning vanskelig. At vi samtidig ikke har opgørelser over, hvem der selv henvendte sig i Stormgade – før man kun kunne blive skrevet op via lokalcentrene – skærper denne problematik. På baggrund af klassificeringerne kan man dog se, at den største årsag til at blive akutindstillet i 1996 ikke er en årsag i dag. Hvad man samtidig kan se af opgørelserne, og hvad der bekræftes af vores interviews er, at der er sket en øget fokusering på at fastslå, hvad det er for nogle sociale problemer, der kan begrunde en indstilling. Dette viser sig bl.a. ved, at man i dag fra sagsbehandlernes side i langt højere grad medsender støtteskrivelser og dokumentation fra diverse fagfolk for, at der reelt er tale om sociale problemer. Længere ventetider de senere år, før man tildeles en bolig – når man er blevet godkendt - kan ses som udslag af samme fænomen. Det samme billede bekræftes af henholdsvis den nuværende vejledning og fortolkning til området. Af vejledningen – som er forfattet i forlængelse af, at man ikke længere kunne anvise til kommunale boliger - fremgår det, at indstillingsberettigede er personer, der udover boligproblemet er i risikozonen for at få andre alvorlige problemer. I det senere udsendte fortolkningsbidrag tydeliggøres det derimod, at der skal være andre problemer end blot boligproblemer. Med andre ord har man fjernet risikomomentet. Det er usikkert præcist,

---

<sup>44</sup> Det skal erindres, at sagerne er udvalgt til os af lederen af anvisningsafsnitte med det formål at illustrere aktuelle typer af sager, men uden at dette aktualitetskriterium er blevet nævneværdigt diskuteret. Der kan derfor ikke udsiges noget om udbredelsen af et fænomen på baggrund af, at det optræder i de udvalgte sager.

hvem disse ændringer udelukker i forhold til tidligere, men vores vurdering er, at en indstilling før i tiden i højere grad kunne være forebyggende med henblik på at undgå en forværring af klientens sociale situation, hvorved man - i det mindste mht. boligaspektet - i mere udpræget grad kunne forebygge en social deroute.



## Kapitel 8

### **Boligorganisationernes syn på Københavns Kommunes brug af anvisningsretten.**

Vi har interviewet direktørerne fra tre større københavnske boligorganisationer, henholdsvis AAB, AKB og KAB. Tilsammen administrerer de tre boligorganisationer små 23.000 af de almene københavnske familieboliger, hvilket vil sige lidt under halvdelen af samtlige almene familieboliger i Københavns Kommune. For hver af de tre boligorganisationer gælder, at hver 3. ledige lejlighed bliver stillet til rådighed for den kommunale boligsociale anvisning.

#### **8.1. To boligselskaber og en boligforening**

Blandt de tre boligorganisationer gør sig nogle individuelle forskelle gældende. Fx giver direktørerne i AKB og KAB udtryk for, hvad man kunne kalde en mere samfundssolidarisk holdning - hvor det er en del af deres opgave at stille boliger til rådighed for kommunal anvisning – end tilfældet er hos AAB. Hermed ikke skrevet at AAB ikke stiller boliger til rådighed – det gør man. Men det afspejler øjensynligt mere, at man har indgået nogle aftaler om, at stille boliger til rådighed for kommunal anvisning - aftaler som man må leve op til – end en holdning om samfundssolidaritet som et grundlag for de almene boliger. I AAB fortælles der om, at der historisk har været en vis modvilje mod at være en alt for ivrig deltager i løsningen af boligsociale opgaver. Fokus har i højere grad været medlemmernes interesser. Som det formuleres: ”AAB har været berømt for, at vi altid kun havde ledige fodkolde lejligheder over porten – over indgangen – hvis man skulle lave en social anvisning”. Et element som formentlig har spillet en væsentlig rolle i denne forbindelse - og understreges af AAB’s direktør - er, at AAB er en forening, hvor folk melder sig ind<sup>45</sup> og qua medlemsnummer erhverver sig nogle rettigheder. Fx har man anciennitet i foreningen fra indmeldelsestidspunktet, også efter at det har udløst en bolig. I de to andre organisationer er man ikke medlem, men derimod får man ved opskrivning et nummer - man ”opnoteres”. Det er så dette nummer, der afgør, hvornår man kan komme i betragtning til en bolig. Når man har fået en bolig ophører man med at være opnoteret – og søger man senere (udefra – der er særlige interne opryk-

---

<sup>45</sup> I 1992 blev reglerne ændret, således at man først kunne blive medlem af en almen boligorganisation, når man fyldte 15 år – tidligere da der ikke var en aldersgrænse fik mange deres medlemskab eller opnotering i dåbsgave.

ningslister) en bolig, må man starte forfra med at melde sig til på lige vilkår med de øvrige, der melder sig til på samme tid. AAB synes således i højere grad at have været en medlemsforening, med det fokus på medlemmernes interesser – for dem der er indenfor - det bærer med sig. Det understreges fra AAB's side, at disse forhold i høj grad har været dominerende historisk, mens man i dag har lagt praksis fuldstændigt i faste rammer, og det gøres klart at man har en forpligtigelse – som man lever op til - til at lade kommunen anvise – da man har solgt en del af anvisningsretten for kommunal støtte.

## **8.2. Samarbejdet med Københavns Kommune**

Samarbejdet mellem Københavns Kommune og boligorganisationerne foregår bl.a. via ”Samarbejdsorganet”. I Samarbejdsorganet sidder direktører fra to Københavnske boligorganisationer (KAB & AKB<sup>46</sup>) samt en kredssekretær fra Boligselskabernes Landsforenings 1. kreds. Herudover sidder den administrerende direktør for Københavns Kommunes Familie- & Arbejdsmarkedsforvaltning (formand), 2 yderligere repræsentanter for Familie- & arbejdsmarkedsforvaltningen samt repræsentanter fra Sundhedsforvaltningen, Plan & Arkitektur samt Lejernes Landsorganisation Hovedstaden. I Samarbejdsorganet diskuteres principielle emner vedrørende anvisninger, overordnede samarbejdsflader og fortsat udvikling af området. Ud over Samarbejdsorganet findes et udvalg bestående af boligorganisationernes udlejningschefer og kommunale folk, der mere konkret beskæftiger sig med den kommunale anvisning. I dette udvalg diskuteres detaljespørgsmål vedrørende anvisning, bureaukratiske procedurer osv. Dette er de formelle rammer for samarbejde mellem Københavns Kommune og boligorganisationerne. Om Samarbejdsorganet og samarbejdet mellem kommunen og boligorganisationerne i det hele taget siger direktørerne for KAB og AAB, at man er gået fra at være to enheder, der stort set aldrig snakkede sammen, hvor man i højere grad så hinanden som modpart, til at have et godt samarbejde. Samarbejdsmulighederne og rammerne er således til stede på et overordnet plan, mens direktørerne giver udtryk for, at der kan være visse mere konkrete problemer i praksis og i de enkelte ejendomme: Problemer, der i høj grad

---

<sup>46</sup> At vi har interviewet 2 medlemmer af Samarbejdsorganet kan give anledning til nogle metodiske overvejelser omkring repræsentativiteten af deres udsagn. Den korte projektperiode har gjort, at det har været nødvendigt at begrænse dataindsamlingen til relativt få nøglepersoner. Vores initierende overvejelse var at interviewe direktørerne fra de 4 største boligorganisationer i Københavns Kommune. Det viste sig siden, at direktøren for FSB netop var tiltrådt, hvorfor det i samråd undersøgelsens rekvirent blev besluttet ikke at gennemføre dette interview.

knytter an til spørgsmålet om, hvorvidt kommunen bruger anvisningsretten til at anvise for dårligt fungerende personer (jf kapitel 6.4).

### 8.3. De anviste

Den generelle holdning hos de tre boligorganisationer vi har talt med er, at langt hovedparten af de personer der anvises bolig via Københavns Kommune er velfungerende mennesker, og mennesker der ikke adskiller sig fra de personer, som tildeles en bolig via boligorganisationernes egne ventelister. Alle tager de udtrykkeligt afstand fra – hvad én af de tre kalder skrønen om, at det er de kommunalt anviste personer, der er årsag til alle problemerne i boligområderne. Eller som AKB's direktør - udtrykker det: "På et tidspunkt har det været populært bare at bruge udtrykket: Det er den kommunale anvisning! Jeg mener ikke, at det forholder sig sådan. På vores ventelister er der også folk, der har en meget mærkelig adfærd. Hvis vi havde nogle undersøgelser af det, vil jeg tro, at vi højst ville have negative reaktioner på 10 pct. af de kommunale anvisninger". Og AAB's direktør: "Der er mange myter omkring det her, men det er klart, at dem som falder igennem, de falder igennem med 1000 watt og blænder alt andet. De bliver nærmest mytiske og går som vandrehistorier". Boligorganisationerne har på nuværende<sup>47</sup> tidspunkt ikke udarbejdet mere detaljerede redegørelser over kommunalt anvistes boparkier, hvilket bevirker – og bekræftes af ovennævnte citater – at der er tale om et område, der til en vis grad er præget af fornemmelser og enkeltepisoders fylde.

I interviewene med direktørerne for boligorganisationerne går det dog igen, at man siden salget af TOR-ejendommene har oplevet et stigende pres forstået på den måde, at der anvises stadig flere tunge personer – dvs. stofmisbrugere, psykisk syge etc. Før i tiden var der kommunens egne boliger til de tungeste, det er der ikke i dag. Det betyder, at også de tungeste af 'de boegnede' anvises til de almene boliger (hvilket fx ikke er praksis i Århus, hvor de tungeste netop er dem, kommunen holder for sig selv i kommunens egne boliger (Anker, m.fl. 2002)). En yderligere årsag til det stigende pres kunne være, at mobiliteten på boligmarkedet generelt synes at være faldende. Det er dog ikke alle de interviewede boligorganisationer, der oplever faldende fraflytningsfrekvenser. I KAB var fraflytningsprocenten i år 2000 10,8 pct, i 2001 9,5% og i 2002 forventes den at blive 8,8%<sup>48</sup>. For AKB's vedkommende har vi ikke

---

<sup>47</sup> I vores interview med AAB fremgik det, at man i øjeblikket var ved at udarbejde statistik, der kunne belyse disse forhold.

<sup>48</sup> Da der er forskelle på, hvordan fraflytningsfrekvenserne beregnes kan de enkelte tal ikke sammenlignes direk-

fået oplyst præcise tal, men direktøren fortæller om en nedgang i antallet af ledige boliger. AAB derimod formoder i år 2002 at gå i den modsatte retning. Her forventer man en fraflytningsprocent på over 10, mens den tidligere typisk har været omkring 7 pct. Dette markante udsving tilskriver direktøren foreningens demografiske komposition: der er en del med høj alder, der fraflytter AAB. Men den generelt faldende flyttefrekvens betyder, at der er færre boliger til rådighed til kommunal anvisning, hvilket kan forklare forstærkning af den konstaterede tendens med en øget fokusering på, at der skal foreligge en dokumenteret boligsocial problematik, før man kan anvise kommunalt.

I boligorganisationerne sættes der spørgsmålstejn ved, hvad man kunne kalde de tungere personers *boegnet* eller *boevne*. At have en dårlig boevne – at være bolig~~ue~~gnet - sætter sig igennem på flere måder: Man er kilde til uro og larm i opgangen og afdelingen, hvilket skaber utilfredse og nervøse naboer. Man misligholder sin lejlighed og er en dårlig huslejebetaler. At være en dårlig huslejebetaler kan resultere i, at man sættes på gaden ved fogdens hjælp. Et sådan forløb vil ofte strække sig over flere måneder, hvilket bevirker, at den enkelte boligafdeling efterlades med en regning på ubetalt husleje, da den fraflyttede ofte ikke vil have mulighed for at kunne godtgøre huslejen efterfølgende. Da man ydermere hæfter kollektivt i hvert enkelt afdeling er konsekvensen, at manglende husleje fra en person betyder højere husleje for de resterende beboere i boligafdelingen. Selv hvis der er tale om en anvist person, hæfter kommunen ikke for huslejetab. Kommunen kan dog sætte den enkelte borger under administration (jf. kapitel 6.7), hvilket betyder, at huslejen trækkes direkte fra borgerens overførselsindkomst. Kommunerne hæfter derimod økonomisk, hvis en person misligholder en kommunalt anvist lejlighed. I disse tilfælde er der derfor ikke tale om udgifter for den enkelte boligafdeling, eller boligorganisationen, til udbedring af eventuelle skader ved fraflytning. Dog fremgår det af vores interview med boligorganisationerne, at her kan være en kilde til uenighed mellem boligorganisation og kommune. Fx påpeger en interviewet direktør, at det skal kunne bevises at en lejligheds tilstand er resultat af misligholdelse, ikke blot brug, og at der mange gange er en del bøv~~l~~ med at få kommunen til at betale. Hvis en kommunalt anvist person gør ”bokarriere” – i det tilfælde hvor vedkommende enten bytter sin lejlighed eller flytter til en anden lejlighed opnået via boligorganisationens interne venteliste – er den anviste ikke længere kommunens ansvar. Her bliver eventuelle misligholdelsesudgifter et

---

te med oplysningerne i afsnit 3. Det centrale er her de tendenser som tallene afspejler.

forhold mellem den enkelte person og boligorganisationen. På den måde kan det forekomme, hvis pågældende er uden midler, at de øvrige beboere i den enkelte boligafdeling – medmindre boligorganisationen som sådan træffer beslutning om at dække ekstraudgifterne - pålægges udgifter pga. misligholdelse forårsaget af en person, der i sin tid er blevet anvist kommunalt. Det er ift. denne eventuelle ekstraudgift, som en ejendoms beboere kan risikere at ende med, at vi støder på et forslag til ændret praksis fra boligorganisationerne. En ændring der skal gøre kommunen til lejere af den almene bolig, der stilles til rådighed for en anvisning. Det ville bevirke, at det ikke er beboerne i de enkelte afdelinger, der efterfølgende økonomisk skal dække eventuelle økonomiske tab, hvilket i stedet bliver et forhold mellem kommunen og dennes klient. Et sådan tiltag formodes at kunne bidrage til en større forståelse blandt beboerne i de enkelte afdelinger for løsningen af de boligsociale opgaver.

Indtrykket fra vores interviews med boligorganisationerne er, at langt hovedparten af de kommunalt anviste klarer sig godt, og lige så godt som personer, der får bolig via boligorganisationernes egne ventelister. Dog synes der at være en mindre gruppe af personer – en gruppe som er vokset de senere år – der begår sig dårligt i boligområderne. Disse personer er et fåtal, men beretningerne om dem er mytiske, hvorved de kommer til at fylde meget i folks opfattelse af den kommunale anvisning. Der er tale om personer, der forårsager økonomiske udgifter for beboere, boligorganisationer og kommunen, samtidig med at de er en kilde til diskussion mellem boligorganisationer og kommune og internt i boligorganisationerne. Kritikken fra boligorganisationerne mod kommunens brug af anvisningsretten retter sig således primært mod, at der anvises personer, der ikke er tilstrækkeligt boegnede til at kunne begå sig i et almindeligt boligmiljø. Denne kritik udmønter sig på den anden side ikke i et ønske fra boligorganisationernes side om, at indstillingskriterierne bør strammes, derimod ser man snarere et behov for at indgå i en dialog om at udvikle de rette tilbud til personer, der ikke er i stand til at klare sig i et almindeligt boligmiljø. Boligorganisationerne ønsker heller ikke i højere grad at sidde direkte med ved bordet, når der skal tages stilling til, om en person er for dårligt fungerende til at blive anvist en kommunal bolig. Som det formuleres af direktøren for KAB: ”Når der kommer folk fra ventelisten skal vi heller ikke se deres sygejournal. Det er vigtigt, det fungerer på den måde. For mig er det ekstremt vigtigt, at folk der bor i alment byggeri ikke gøres til klienter. I vores terminologi er de *en boligsøgende*. De skal være klar til

at bo i en bolig, og hvis de ikke er klar, er det fordi kommunen anviser forkert og ikke har tilstrækkeligt med alternativer til folk, der ikke er boparate.”

Til trods for at boligorganisationerne ikke ønsker en højere grad af involvering i den konkrete stillingtagen til, hvornår en person kan anvises en kommunal bolig, forekommer der dog tilfælde, hvor man benytter sig af muligheden for at afvise en kommunalt anvist person. Et mønster synes således at være, at personer med gæld i en boligorganisation ikke kan anvises til samme selskab med mindre gælden indfries. Dette sker i nogle tilfælde så enten ved at pågældende person får gældssanering eller ved, at kommunen går ind og overtager gælden. I forhold til boegnetheden er en holdning, at man ikke accepterer en kommunal anvisning, hvis det fx drejer sig om en person, der nyligt er blevet smidt ud fra en anden af organisationens afdelinger. Boligorganisationerne må ikke foretage egentlige registreringer af folks opførsel, men der er tilfælde, som ved deres voldsomhed, ikke blot går i glemmebogen, som det siges. Endvidere er holdningen, at selv om man som boligorganisation nok i det stille kunne drømme om, at man kunne stille flere boliger til rådighed til egne medlemmer og folk på ventelister, mener man ikke, at Københavns Kommune skal have stillet færre end hver 3. ledige bolig til rådighed.

Ift. spørgsmålet om hvorvidt, den kommunale anvisningsret giver sig udslag i uhensigtsmæssige beboersammensætninger i bestemte områder, siger en af de interviewede direktører, at man sagtens kan samarbejde godt og konstruktivt med forvaltningen om det problem. Der er en fælles interesse i ikke at dumpe et område. Det synes som om, at det er muligt på et mere uformelt plan og gå ind og styre, hvilke typer af borgere der henvises til hvilke områder. Dog fremgår det også, at man i boligorganisationerne efterlyser, at kommunen gjorde lidt mere ud af at udvikle nogle redskaber til at følge med i, hvordan det forholder sig i enkelte bydele – et socioøkonomisk atlas som det bliver kaldt af en af de interviewede direktører. Med andre ord synes billedet at være, at man både kommunalt og i boligorganisationerne er interesseret i at løse den boligsociale opgave på en måde, der ikke skævvrider bestemte bydele, og snarere er indtrykket, at det begrænsede antal boliger umuliggør, at disse hensyn foretages mere systematisk som fx i Århus (jf. Anker m.fl., 2002).

## Kapitel 9

### Private aktører og kommunal anvisning

#### 9.1. Dem der i dag spiller en aktiv rolles forhåbninger

Vi har tidligere konstateret, at alle de boliger, som Københavns Kommune kan akutanvise til, bliver stillet til rådighed af den almene boligsektor. Et sidste emne vi vil tage op handler om muligheder og begrænsninger ift. at få private aktører til at stille boliger til rådighed for kommunen. En af grundene til, at vi vil se på emnet er, at det ikke skorter på påpegninger af, at det ville – og vil – være en fordel, hvis man kunne få private boligejere engageret (fx Ising, m.fl., 2001b; Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 2002). I Københavns Kommune har vi interviewet flere ansatte, der i større eller mindre omfang har været involveret i forsøg på etablering af samarbejder mellem kommunen og private aktører på boligmarkedet. Samstemmende udtrykker de ønsker om at få det private boligmarked i spil i forhold til løsning af Københavns Kommunes boligsociale problemer. Det er, som det udtrykkes af en boligsocial konsulent i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, ikke med kommunens gode vilje, at det kun er de almene boliger, der bliver inddraget i løsningen af kommunens boligsociale problemer. Bevæggrundene for at engagere de private aktører synes at afspejle en af to opfattelser: på den ene side finder vi – fx hos den interviewede boligkonsulent fra 7. kontor – den opfattelse, at en inddragelse af det private boligmarked vil muliggøre en spredning af de resourcesvage grupper<sup>49</sup>. Koncentrationen af resourcesvage grupper i (nogle af de) almene familieboliger bliver af flere opfattet som et centralt problem – både for de almene boligernes udvikling på sigt, for løsningen af de resourcesvages ressourceproblemer og for det øvrige samfunds relation til de resourcesvage grupper (fx Københavns Borgerrepræsentation, 1997; PLS, 2001). På den anden side finder vi opfattelser af, at det private skal trækkes ind ud fra en moralsk forståelse – en opfattelse der kommer til udtryk hos nogle af de interviewede sagsbehandlere. Her er årsagen en idé om en kollektiv forpligtigelse til at løse sociale problemer, herunder boligproblemer. Opfattelsen udtrykker samtidig en idé om, at det civile samfund er pålagt en forpligtigelse som problemløser, altså, at en sådan forpligtigelse ikke alene påhviler staten. Det fremgår imidlertid af interviewene, at kommunen endnu ikke har haft succes med en sådan inddragelse af private aktører, og det fremgår af Den Sociale Anke-

---

<sup>49</sup> For en diskussion af geografisk spredning som en anvisningsstrategi se fx Anker, m.fl. 2002, særligt kapitel 6.

styrelses undersøgelse (2001), at der på landsplan kun er lavet overordentlig få aftaler mellem kommuner og private, hvor kommunen får anvisningsret.

Intentionerne om at inddrage det private kommer konkret til udtryk i nogle beretninger om forsøg på at etablere samarbejder mellem Københavns Kommune og private boligejere. Konkrete beretninger der tilsammen udgør, hvad den boligsociale konsulent kalder en lang tradition for at forsøge at samarbejde. I forbindelse med afhændelsen af TOR-ejendommene – hvor kommunen var nødsaget til at gentænke hele organiseringen af, og kriterierne for, den boligsociale anvisning – diskuterede Københavns Kommune sine relationer med både de almene boligorganisationer og med de private boligudlejere. Diskussionerne med de almene boligorganisationer endte med en aftale om at kommunen kunne anvise til hver tredje ledige bolig – den aftale der har dannet grund for den tidligere beskrivelse i denne rapport – mens diskussionerne med de private boligudlejere endte resultatløst – i hvert fald i forhold til at opnå anvisningsret til en del af den private boligmasse. I sidste instans strandede forhandlingerne med de private, ifølge den boligsociale konsulent, primært på en uoverensstemmelse omkring retten til at bestemme hvem, der skulle bo i de private udlejningsboliger – kommunen eller ejeren. Ifølge den boligsociale konsulent var, og er, denne ret, set fra de private boligudlejerens synspunkt, den sidste, og måske eneste endnu ikke regulerede, ret de private udlejere har. Også en af de interviewede sagsbehandlere har uden held forsøgt at inddrage private – i dette tilfælde andelsforeninger – i arbejdet med at løse nogle menneskers umiddelbare boligproblemer (jf. kapitel 6.3). Hun fortæller dog også at der, i nogle af de andelsforeningerne, der blev oprettet i forbindelse med salget af de kommunale ejendomme gennem TOR I/S, gøres et stykke arbejde for at hjælpe de lejere, de har med at blive boende. Men hun siger samtidig, at hun ikke har oplevet, at nogle foreninger undlod at konvertere en ledig lejlighed til en andelsbolig, når muligheden bød sig, hvilket harmonerer med COWIs analyse af TOR-ejendommene. Af COWIs undersøgelse fremgår således, at "[a]ntallet af lejelejligheder er kraftigt faldende, idet andelsforeningerne foretrækker at sælge lejlighederne til andelshavere, når en lejelejlighed bliver ledig." (COWI, 2000B:11).

## **9.2. De privates usikkerhed**

I forbindelse med de omtalte forhandlinger mellem Københavns Kommune og private aktører, da TOR-ejendommene blev solgt, beskrev Københavns Grundejerforening deres hold-



ning til kommunal anvisning i private ejendomme, samt pegede på hvad de så som barrierer for, at et samarbejde kunne initieres. De holdninger, der dengang blev udtrykt, er holdninger, som Københavns Grundejerforening, (og Ejendomsforeningen Danmark) også i dag bakker op om. Vi vil gengive en længere del af denne skriftlige besvarelse, da det er et af de steder, der klart peger på uoverensstemmelser og barrierer:

### **”Generelt om anvisningsret i privat udlejningsbyggeri.**

Udlejers ret til at anvise lejere til et privat udlejningsbyggeri er et væsentligt led i udlejers muligheder for at få økonomien i ejendommen til at hænge sammen samt til at skabe en socialt velfungerende ejendom. Er udlejer god til at se kommende lejere an, kan omkostningerne til vedligeholdelse, fraflytningsregninger og klager fra lejere over andre lejere minimeres, hvilket bidrager til en velfungerende ejendom og dermed også en bedre driftsøkonomi i ejendommen.

Ligesom andre varer og tjenesteydelser kan boliger ved deres udstyr, beliggenhed, markedsføring mv. sigte mod en bestemt målgruppe. Hvis der i en ejendom, som siden projekteringen har sigtet mod en bestemt målgruppe, tvangsmæssigt anbringes personer med boligsociale karakteristika i f.eks. hver fjerde ledige lejlighed, kan det blive sværere at udleje de øvrige lejligheder på de vilkår, der var tilsigtede ved byggeriets projektering.

Hertil kommer, at det økonomiske afkast ikke er det eneste motiv til at investere i private udlejningsejendomme. Mange investeringer i private udlejningsejendomme er netop begrundet i et ønske om at kunne tilbyde en bestemt gruppe mennesker en bolig...

Hvis kommunen tiltvinger sig anvisningsretten til en større eller mindre andel af ledige private udlejningsboliger, vil det reducere interessen for at investere i udlejningsejendomme, både fordi rentabiliteten af investeringen bliver mere usikker, og fordi anvisningsretten bliver mindre værd. Københavns Grundejerforening anser kommunal tvangsanvisning for at være et groft overgreb mod en sektor, der i årtier har været tvunget til at udleje boliger til langt under markedsprisen med en elendig driftsøkonomi i ejendommene til følge. Den private udlejningssektor har som følge af denne tvangsudlejning ydet sit mere end rigelige bidrag til den boligsociale forpligtelse, som sektoren måtte have...

### **Øgede incitamentter til frivillige aftaler**

Der har været nævnt et par muligheder for at øge incitamentet til at indgå frivillige aftaler om anvisningsret.

1. Godtgørelse for overdragelse af anvisningsretten.

For det første kunne kommunen anvende loven om kommunal anvisning fra 1994, der giver kommunerne mulighed for at yde private udlejere en godtgørelse mod at overtage udlejerens anvisningsret. For at loven kan bringes i anvendelse, skal kommunen meddele samtlige private udlejere på hvilke betingelser loven vil kunne bringes i anvendelse. Som bekendt

har Københavns Kommune - på linje med stort set alle andre kommuner i landet - indtil videre ikke taget initiativ til at bringe loven i anvendelse. Der er derfor ingen erfaringer med ordningen... Det er Københavns Grundejerforenings vurdering, at en del udlejere kunne tænkes at være interesserede i at indgå en aftale med kommunen, om at denne overtager anvisningsretten mod en godtgørelse. Det drejer sig om udlejere, hvis motiv for erhvervelse af ejendommene ikke har været at kunne tilbyde en bestemt gruppe af mennesker en bolig...

2. Adgang til at anvende balanceleje ved overdragelse af anvisningsretten.

Det har været foreslået, at udlejere, der overdrager anvisningsretten til kommunen, skal have mulighed for at opkræve balanceleje med tillæg af sædvanligt kapitalafkast i stedet for omkostningsbestemt leje... Det ville givetvis være attraktivt for nogle private udlejere at kunne fastsætte huslejen efter balanceleje (med tillæg af sædvanligt kapitalafkast) mod til gengæld at afstå anvisningsretten til f.eks. hver fjerde ledige bolig til kommunen...

### **Hindringer for frivillige aftaler**

Københavns Kommunes praksis med at indbringe huslejen for huslejenævnet, når en lejer søger om individuel boligstøtte, er medvirkende til, at mange private udlejere ikke er interesserede i at lade anvisningen være bestemt af boligsociale kriterier." (Københavns Grundejerforening gengivet i K.BR, 1997:29-31)

Den citerede holdning kan deles op i tre områder, som vi genfinder i vores telefoninterview med administrerende direktør for Københavns Grundejerforening. For det første er der de *omkostninger der er forbundet med at give kommunen anvisningsret* til ens boliger. I et vist omfang er det udgifter kommunen øjensynligt vil dække, som det er tilfældet i forbindelse med anvisninger til det almene byggeri, hvor kommunen fx sikrer omkostninger forbundet med eventuel istandsættelse af den lejlighed, der er anvist til, når en anvist fraflytter lejligheden. Men kun i et vist omfang. Der argumenteres fra Københavns Grundejerforenings side for, at der er nogle omkostninger der ikke direkte kan opgøres på en regning til kommunen. Således vil der, ved at overdrage anvisningsretten til en del af de udlejede lejligheder i en ejendom, komme en mere differentieret beboersammensætning, hvilket vil øge brokkeriget fra de øvrige lejere, vil sænke attraktionsværdien af det udlejede, og på den måde påføre udlejer omkostninger og irritationer. Det vurderes således ikke at være gratis at indgå i løsningen af de boligsociale problemer fra Københavns Grundejerforenings side. COWI identificerer en lignende opfattelse blandt en 1/3 af de andelsforeninger, der har besvaret det spørgeskema COWI udsendt til foreninger oprettet i de tidligere TOR-ejendomme.<sup>50</sup> Her gives der

---

<sup>50</sup> Hvilket betyder at der er tale om et respons fra ca. 20 foreninger (en tredjedel af den tredjedel der besvarede

udtryk for at de menneske der er vedblevet med at være lejere efter salget gennem TOR I/S ”udviser manglende ansvarsfølelse og respekt for lejligheder og fællesarealer. Endvidere mener andelsboligforeningerne, at besværlige lejere med sociale problemer er svære ’at komme af med’.” (COWI:2000B:15) Videre præsenterer COWI et dilemma i andelsboligforeningerne, et dilemma, der ”består i, at der er en række incitament, der trækker i retning af, at foreningerne skiller sig af med de ’skæve’ og de besværlige lejere/andelshavere. Færre af disse vil nedbringe bestyrelsens arbejde i forhold til klagesager, nabochikane, manglende betalinger, m.v. Det vil også gøre det lettere at tiltrække ressourcestærke nye andelshavere, hvis ejendommen har et godt ry. Hertil kommer, at bestyrelserne har en økonomisk tilskyndelse til at ’få lejerne ud’, fordi foreningen dermed kan realisere den økonomiske værdi, disse boliger udgør, når de efterfølgende sælges som andelsboliger.

Overfor dette står det forhold, at der i mange andelsboligforeninger hersker en selvforståelse i retning af, at man gerne vil vise et socialt sindelag.” (COWI, 2000B:55)

For det andet er overdragelsen af anvisningsretten til kommunen *i strid med den intention*, med hvilken en række af de private udlejningsejendomme er blevet opført. Mange ejendomme er finansieret af nogle foreninger, der har en specifik medlemsskare, og boligerne bliver ejet for at tilbyde netop denne skare af medlemmer et gode. Lidt i stil med AABs større medlemsorientering sammenlignet med de to andre boligorganisationer vi har interviewet (se kapitel 8). I det hele taget, fortæller Københavns Grundejerforening, er udlejningsboliger ikke den store økonomiske gevinst, men i høj grad en vare der kan indgå som en del af en social kapitalbeholdning – noget man kan tilbyde til venner og bekendte, eller medlemmer, for at yde tjenester og service.

For det tredje er der en vis *holdningsmæssig modstand*, en holdningsmæssig modstand der i vores interview med Københavns Grundejerforening bliver præsenteret som ganske betydende, imod at overlade anvisningsretten til kommunen. Dette er en holdningsmæssig modstand der ikke kun – men også – udspringer af, hvad man kunne kalde modsatrettede økonomiske interesser. Denne modstand udspringer bl.a. af, at samarbejdet set med de privates øjne ikke hidtil har været optimalt. Fx er der en vis utilfredshed med, at de private i mange tilfælde bliver trukket for huslejenævnet, for at dette nævn kan tage stilling til, om det er en rimelig

---

skemaet, af de 169 andelsforeninger der blev oprettet i forbindelse med salget af TOR-ejendommene).

leje, der bliver opkrævet. Det bliver fra Københavns Grundejerforenings side påpeget, at det er omkostningsfrit at indbringe en sag for huslejenævnet, hvilket synes at ansøre kommunen til at bruge dette nævn i endog meget stort omfang – i nogle kommuner nærmest som fast procedure før der kan udbetales boligydelse – til irritation for den private udlejer, der i forbindelse med en sag skal dokumentere hvorfor lejen er, som det er tilfældet. Foreningens medlemmer er således – og det er ifølge den administrerende direktør nok et af de vigtigste punkter for at forstå relationen mellem det offentlige og de private aktører på boligmarkedet – meget trætte af den huslejeregulering, der danner grundlag for at inddrage huslejenævnet. En regulering der holder lejen et stykke under den leje, der kunne fås på et frit marked, og som dermed skaber en overefterspørgsel efter lejeboliger. Hertil kommer så en irritation over det der ses som et uigennemskueligt lovkompleks, der gør livet surt for de private udlejere – regler om huslejevarsling, om hvilke rettigheder lejer har, etc. Der er næppe tvivl om, at der – hvis en inddragelse af private ejendomme i den kommunale anvisning skal komme på tale – først skal ske en holdningsændring i den private del af boligmarkedet, hvilket formentlig forudsætter at uoverensstemmelser bliver afgjort ved samtaler mellem parterne frem for i nævn. Om det så er en mulighed, har vi ikke ud fra de gennemførte interviews mulighed for at vurdere.

En del tyder således på, at det kan blive ganske omkostningsfyldt at få de private aktører inddraget i den kommunale anvisning, da en eventuel finansiel gulerod, der skulle gøre de private udlejere interesseret, må forventes at skulle være af en sådan størrelse, at den kan opveje både de direkte og indirekte økonomiske omkostninger forbundet med at købe anvisningsretten *samt* kan opveje den holdningsmæssige modstand blandt de private imod at lukke kommunen ind – fx den erfaringsbaserede skepsis og den voksende utilfredshed fra de øvrige lejere. Men kommer der en fri huslejeafstøtelse, hvor den enkelte udlejer kan bestemme, hvad det skal koste at leje hendes lejligheder, og hvor den kommunale støtte til mennesker, der har behov for en bolig, bliver givet så personen kan betale, hvad det koster, i stedet for at støtte mursten – som det siges i vores interview – er der ikke, ifølge Københavns Grundejerforening, noget der skulle forhindre at det private inddrages.

## Referencer

Anker, J., Christensen, I., Romose, T.S. & Stax, T.B.: *Kommunal boligvisning. - En analyse af praksis og politik i fire kommuner*. Arbejdsrapport, 12:2002. SFI

Bolig- og Byministeriet (1998): *Vejledning om udlejning af almennyttige boliger*. Kbh.: Bolig- og Byministeriet.

Boligselskabernes Landsforening (2000): *Forlig om hjemfald*. København: Boligselskabernes Landsforening, Boligen nr. 5.

COWI (2000A): *Virkningerne af salget af Københavns kommunes beboelsejendomme solgt gennem Ejendomsselskabet TOR I/S - hovedresultater*. COWI.

COWI (2000B): *Virkningerne af salget af Københavns kommunes beboelsejendomme solgt gennem Ejendomsselskabet TOR I/S - baggrundsrapport*. COWI.

Den Sociale Ankestyrelse (2001): *Kommunernes husvildeforpligtigelse og anvisningsretten til de almene boliger*. Kbh.: By- og Boligministeriet og Socialministeriet.

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget (1998): *Vejledning om anvisning af en almen bolig gennem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen*. Københavns Kommune

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget (1999): *Fortolkningsbidrag til vejledning om anvisning af en almen bolig gennem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen*. Københavns Kommune

Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget (2002): *Notat fra Familie- og Arbejdsmarkedsudvalget: Dagsorden for ordinært møde onsdag den 29. maj 2002, inkl. indstilling, resume og sagsbeskrivelse*. Københavns Kommune

Ising m.fl. (2001a): *Kommunernes boligpolitik. Analyse af almene familie- og ungdomsboliger. Casestudier og fokusgrupper*. Århus PLS RAMBØLL Management.

Ising m.fl. (2001b): *Kommunernes boligpolitik. Analyse af almene familie- og ungdomsboliger. Hovedrapport*. Århus: PLS RAMBØLL Management A/S.

Ising m.fl. (2001c): *Kommunernes boligpolitik. Analyse af almene familie- og ungdomsboliger. Spørgeskema- og registerundersøgelse*. Århus: PLS RAMBØLL Management A/S.

Københavns Borgerrepræsentation (1997): *Notat til Budgetudvalget, 19.08.97 - 815/96, 133/97 og 190/97*. Københavns Kommune.

LO (2002): *Hjemløse på hotel koster millioner*. København: Landsorganisationen i Danmark, Ugebrevet A4 nr. 13.

Socialministeriet (1998): *Ny sociallovgivning 1. juli 1998*. København: Jurainformation.

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

## Bilag 1

### Vignetter

LAURA

Ansøgers navn(e) / alder	Laura/23 år
Civilstand	Enlig
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Er om en måned uden bolig. Er opsagt fra klubværelse. Årsagen er uklar. Laura <i>vil</i> ikke fortælle meget – noget med uoverensstemmelser mellem hende og udlejer. Laura fortæller dog, at det ikke er noget med huslejerestance.
Husstandens størrelse og alder på børn	1 voksen; ingen børn
Husstandsindkomst	Er i virksomhedsrevalidering i flexjob med 2/3-løntilskud i en mindre virksomhed hvor hun synes at fungere, idet hun har udvist gode arbejdssegenskaber. Ingen formue.
Max husleje	3.000
Er ansøge tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Nej
Opskrevet i boligselskaber	Skrevet op i tre boligselskaber, men har blot 4 års anciennitet.
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Ja
Særlige hensyn ved boligplacering	Nej
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	Laura er sent udviklet og har indlæringsvanskeligheder. Hun vurderes til at have svært ved selv at finde en bolig.

## NANNA & FELIX

Ansøgers navn(e) / alder	Nanna /23 og Felix /25
Civilstand	Samlevende
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Bor på et 16m <sup>2</sup> stort kollegieværelse med eget køkken og bad. Skal flytte fra kollegieværelset om 1½ måned.
Husstandens størrelse og alder på børn	2 voksne (+ 1 da hun er gravid i 15. uge).
Husstandsindkomst	Nanna er på ungdomsydelse og Felix arbejder som ufaglært i jernindustrien. Husstanden har en bruttoindkomst på 280.000 om året. Ingen formue.
Max husleje	4.500
Er ansøge tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Nej
Opskrevet i boligselskaber	Nej
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Ja
Særlige hensyn ved boligplacering	Nej
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	Hun har studeret men er holdt op. Hun er hoppet helt fra studiet – det var ikke noget for hende. De bliver, både som konsekvens af hendes studiestop og som konsekvens af familieførøgelsen nød til at finde noget andet. De har et godt forhold sammen, men det går dem meget på – og det kan mærkes når man snakker med parret – at de om 1½-måned står uden tag over hovedet.



## MAX

Ansøgers navn(e) / alder	Max /38
Civilstand	Enlig
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Max har ikke haft fast bopæl gennem de sidste tre år. Der forlod han og hans partner deres fælles almennyttige lejlighed i forbindelse med samlivsophør. Ingen af de to ønskede at forblive i lejligheden. Gennem de sidste tre år har han opholdt sig på forskellige § 94-institutioner, på en plejeafdeling tilknyttet en 94-institution, i en længere periode i fængsel samt boet på gaden.
Husstandens størrelse og alder på børn	1 voksen; ingen børn
Husstandsindkomst	Kontanthjælp, førtidspensionering forsøges iværksat. Ingen formue.
Max husleje	2.500
Er ansøgere tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Har tidligere boet i almen bolig. To gange tidligere blevet anvist bolig gennem kommunen. Han har mistet boligerne grundet huslejerestance – men dårlige relationer til naboer, mv. har også været medvirkende. Han har en gæld til en boligorganisation på 30.000. Der er indgået en afdragsaftale.
Opskrevet i boligselskaber	Nej
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Max's egen læge, og personalet tilknyttet hans misbrugsbehandlingssted, vurderer at Max kan bo i egen lejlighed, og at han vil have gavn af det.
Særlige hensyn ved boligplacering	Max ønsker sig minimum en 1½-værelses lejlighed. Helst ikke i et boligområder der er for belastet – for så bliver stoffer så nemme at finde.
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	Max har HIV og passer sin medicinering. Han har gennem længere tid haft et væsentlig misbrug af hårde stoffer, men synes at være i et stabilt behandlingsforløb med metadon der udleveres dagligt af egen læge. Hertil kommer en god del alkohol der konsumeres dagligt. Max vil ikke have antabus og alkoholen gør ham da heller ikke udadventt og aggressiv. Det er fra behandlingssiden forståelsen at ordnede boligforhold vil gøre udsigterne for behandlingen væsentlig mere positive, da hans noget rodede flyttemønster er en kilde til ustabilitet, og dermed et problem ift. til medicineringerne.
Andet	<p>Max er kendt i kommunen. Han har en lang 'karrierer' i socialforvaltningen og kriminalforsorgen. Han har tidligere været i gang med en førtidspensionering, men sagen strandede på skriveborde og brudte aftaler. Man overvejer at påbegynde sagen igen, da det er vurderingen af der nu er mulighed for at det kan lade sig gøre.</p> <p>Han har brug for etableringshjælp og indskudslån i forbindelse med flytningen.</p> <p>Max er indstillet i samarbejde med den §94-institution hvor han pt. opholder sig.</p> <p>Max har givet udtryk for, at han gerne vil bo i sin egen lejlighed.</p>

## SELIN & MAHAMUT

Ansøgers navn(e) / alder	Selin /28 og Mahamut /30
Civilstand	Gift
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Pt. bor Selin og Mahamut i en treværelses lejlighed sammen med Selins tre søskende og deres barn. Lejligheden er privat udleje. De fire søskende har fundet den med hjælp fra Dansk Flygtningehjælp et år tidligere. Der er ikke tale om at Selin og Mahamut er blevet opsagt.
Husstandens størrelse og alder på børn	2 voksne; 1 barn /2 år
Husstandsindkomst	Både Selin og Mahamut er på kontanthjælp og har ingen formue.
Max husleje	4.000
Er ansøge tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Nej
Opskrevet i boligselskaber	Nej
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Ja
Særlige hensyn ved boligplacering	I nærheden af søskende der udgør det eneste sociale netværk for Selin og Mahamut.
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	Forholdene med fem voksne og et barn i en treværelses lejlighed er begyndt at gå Selin på nerverne i en sådan grad at det, ifølge egen læge, har udviklet sig til en depression. Selins forhold til Mahamut bliver slidt, og barnet sover dårligt og må passes en del af de tre mostre.
Andet	Selin kom hertil som flygtning sammen med hendes søskende i 1994 og Mahamut blev familiesammenført til Danmark fire år senere.

## ALBERTE

Ansøgers navn(e) / alder	Alberte /28
Civilstand	Separeret
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Fraflyttet fælles bolig. Nu ophold på krisecenter.
Husstandens størrelse og alder på børn	1 voksen, 1 barn /3 år
Husstandsindkomst	Pt. ustabil. Alberte er uddannet pædagog, og har i de sidste par år arbejdet i en børnehave. De sidste par måneder har hun dog været langtidssygemeldt – primært grundet bruddet med manden og rodet omkring hvor hun skal bo. Hun har mulighed for at vende tilbage når hun mener hun kan klare det. Ingen formue. Kan måske få lidt ved bodeling.
Max husleje	3.500
Er ansøge tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Nej
Opskrevet i boligselskaber	Nej
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Ja
Særlige hensyn ved boligplacering	I nærheden af datters vuggestue og Albertes arbejde
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	Forholder er gået i stykker grundet hvad Alberte beskriver som psykisk vold – voldsom mistro og udspørgen af Alberte fra mandens side, der konstant tror hun er utro. Alberte er lidt bange for hendes tidligere mand. Socialt set er Alberte isoleret – har ikke meget netværk og hendes familie bor i den anden ende af landet. Alberte har ikke formået at få boligen – hun har accepteret at fraflytte den for at komme hurtigt og mere smertefrit ud af forholdet. Albertes langtidssygemelding er ikke særlig godt afdækket i papirer fra lægen. Der er fx ikke beskrivelser af, at der er egentlige psykiske problemer under opsejling.

## MAGNUS

Ansøgers navn(e) / alder	Magnus / 46
Civilstand	Fraskilt
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Pt. bor Magnus rundt omkring hos venner og bekendte
Husstandens størrelse og alder på børn	1 voksen. Magnus har samkvem med hans 2 børn på henholdsvis 12 og 14 år
Husstandsindkomst	Magnus arbejder som kontorfuldmægtig i privat virksomhed i kommunen hvor han tjener brutto 22.000. I forbindelse med skilsmissen og den følgende bodeling var et salg af ejerboligen nødvendig. Det har givet Magnus en formue på 100.000.
Max husleje	5.000
Er ansøge tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Nej
Opskrevet i boligselskaber	Nej
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Ja
Særlige hensyn ved boligplacering	Nej
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	Magnus' samkvem med de to børn finder sted hos den tidligere ægtefælle, der er flyttet sammen med dennes nye partner. At samkvemet finder sted under de forhold leder til væsentlige problemer for Magnus i forhold til at overholde samkvensaftalerne. Når vejret ikke er godt, så Magnus kan tage børnene med sig ud, dur det ikke. Magnus ønsker en treværelses lejlighed på grund af samværet.

## FREDERIK & PIA

Ansøgers navn(e) / alder	Frederik /42 og Pia /39
Civilstand	Gift
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Større villa der indgår i bobehandling i forbindelse med konkursbehandling og derfor ikke er et økonomisk aktiv.
Husstandens størrelse og alder på børn	2 voksne; 3 børn /5, 7, 12 år
Husstandsindkomst	Helt uafklaret, men forventes at stå med kæmpe gæld til både private leverandører og det offentlige efter konkursbehandling
Max husleje	
Er ansøge tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Nej
Opskrevet i boligselskaber	Nej
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Ja
Særlige hensyn ved boligplacering	I nærheden af børnenes skole, mindst fem værelser. Gerne tæt lav i grønne områder.
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	Familiens fremstillingsvirksomhed er under konkursbehandling.
Andet	Frederik er arkitekt, Pia psykolog. Pia har ikke været på arbejdsmarkedet siden første barns fødsel. Men begge forventer, at komme hurtigt i arbejde når situationen er afklaret.

## EJNER & ELLEN

Ansøgers navn(e) / alder	Ejner /64 og Ellen /63
Civilstand	Gift
Nu værende bolig og om/hvornår denne bolig mistes	Eget mindre to etagers hus som de har boet i siden 1972. Alle lån er udbetalt.
Husstandens størrelse og alder på børn	2 voksne; ingen børn
Husstandsindkomst	360.000. Større formue som står i huset. Ejner arbejdet som faglært. Han forventer at gå på efterløn inden længe. Ellen har været hjemmegående de sidste 15 år.
Max husleje	5.000
Er ansøge tidligere opsagt fra boligforening og/eller har ansøgeren uafklaret mellemværende	Nej
Opskrevet i boligselskaber	Nej
Vurderes ansøger at kunne bo i normalt boligmiljø i dag	Ja
Særlige hensyn ved boligplacering	2-3 værelser i ældrevenligt byggeri.
Hvad er den konkrete begrundelse for optagelse på akutboligventeliste	De føler deres hus er blevet for stort til dem og ønsker at finde en egnet bolig til deres alderdom.



## Bilag 2

### Anvisningsskema



Københavns Kommune  
Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen

#### VISITATION TIL BOLIG Gennem FAMILIE- OG ARBEJDSMARKEDSFORVALT- NINGEN, 7. KONTOR, DEN CENTRALE ANVISNING

Før- og efternavn	Personnummer
Bøling (ehvervi)	
Nuværende adresse	Postnummer
Seneste selvstændige (egen) bolig: Adresse	Postnummer
Egtet/eks-samlers før- og efternavn	Personnummer
Egteskabelig sprog Gift <input type="checkbox"/> enlig <input type="checkbox"/> sep <input type="checkbox"/> frask <input type="checkbox"/> enke/enkemand <input type="checkbox"/>	

#### Husstanden:

Samlet antal personer:	Heraf børn:	Alder:
Samkvem med	antal børn:	Alder:
Fælles forældremyndighed:	JA <input type="checkbox"/> NEJ <input type="checkbox"/>	_____ Navn på indehaveren af forældremyndigheden

#### Nuværende boligforhold:

Boligles <input type="checkbox"/>	Selvstændig bolig <input type="checkbox"/>	Udfyld punkt A	Ej selvstændig bolig <input type="checkbox"/>	Udfyld punkt B
-----------------------------------	--	----------------	---	----------------

<b>A</b>	Lejet bolig <input type="checkbox"/>	Andelsbolig <input type="checkbox"/>	Ejerføjelighed <input type="checkbox"/>	Eget hus <input type="checkbox"/>	Fremlejet bolig <input type="checkbox"/>	Ophørsdato:
Er boligen almen, angiv boligorganisationens navn:						
Antal værelser og m <sup>2</sup> :		Indflytningsdato:				
Nuværende månedlig leje, ekskl. varme: - boligstøtte: nettohusleje		_____ kr. kr. kr.				

<b>B</b>	Lejet værelse <input type="checkbox"/>	Hos ven/ bekendt/ forældre <input type="checkbox"/>	Kollektiv/ Kollegium <input type="checkbox"/>	Andet: Art: <input type="checkbox"/>
----------	--	---	--	---

Tidligere boet i en almen bolig?

JA  hos (boligorganisationens navn):

NEJ

Er der gæld til en almen boligorganisation? I bekræftende fald størrelsen heraf: \_\_\_\_\_ kr.

Er der indgået en afdragsordning herom? Mdl. Afdrag: \_\_\_\_\_ Fra (dato): \_\_\_\_\_

Årsagen til behov for bolig / anden bolig:

Specielle hensyn vedrørende boligens indretning eller etagebeliggenhed? I bekræftende fald hvilke og begrundelsen herfor:

Særlige hensyn til beliggenhed i en bestemt bydel? Hvilken bydel, samt begrundelse herfor:

Er der husdyr, hvilken slags og hvor mange:

Undertegnede bekræfter herved med sin underskrift rigtigheden af ovenstående oplysninger og giver samtykke til, at blanketten samt andre relevante oplysninger kan videresendes til Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, 7. Kontor, Bernstorffsgade 17, 1592 København V.

Jeg giver desuden samtykke til, at blanketten samt andre relevante oplysninger kan videresendes til det / de kontorer i kommunen, der skal medvirke i forbindelse med flytning, herunder behandle evt. ansøgning om økonomisk hjælp i forbindelse med flytning.

Jeg er endvidere gjort bekendt med, at der højst kan gives 2 boligtilbud.

\_\_\_\_\_  
Dato

\_\_\_\_\_  
Underskrift

\_\_\_\_\_  
Underskrift (evt. ægtefælle / samlever)

Visitationsindstilling udfærdiget af:

- Det lokale center, handicapcenter eller bydel
- § 94 boform iht. serviceloven



**SUPPLERENDE OPLYSNINGER TIL FAMILIE- OG ARBEJDSMARKEDSFORVALT-  
NINGEN, 7. KONTOR, DEN CENTRALE ANVISNING.**

Medlem af almen(e) boligorganisation(er) ? JA  NEJ

Hvis JA, se vedlagte blanket /blanketter (blanketnr. C10290)

Hvis NEJ, hvorfor ikke?

Har andre muligheder (f.eks. andelsbolig/ejerlejlighed) været drøftet? JA  NEJ

Hvis JA, med hvilket resultat?

Hvis NEJ, hvorfor ikke?

Skønnes det, at klienten / familien kan indpasses i et almindeligt boligmiljø?

JA  NEJ

Hvis NEJ, hvilke særlige forhold taler for, at indstillingen er indændt? - og hvilke særlige foranstaltninger og handlingsplaner tænkes iværksat for at løse problemet? - nejte beskrivelse skal vedlægges.

Yderligere relevante oplysninger (f.eks. om boligsociale problemer, uansvarlig økonomi, evt. gældssanering, børns forhold, arbejde, særlige hensyn til helbred, barnepasning m.m.)

Vurdering af klientens maksimale huslejeniveau  
ekskl. varmebidrag i ny bolig (før fradrag af boligstøtte):

kr.

Er der ud fra en foreløbig vurdering behov for offentlig hjælp til:

Beboerindskud

Boligstøtte

Flyttehjælp

§24- hjælp   
iht. aktivloven

Andet:

Angiv arten af hjælp:

Hvilke støtteforanstaltninger er planlagt:

Angiv arten:

Udfyldes til brug for statistiske oplysninger:

Anvendt kriterie, jfr. vejledningen:

Hovedkategorier

Familier og enlige

Boligløse (1)

Husvilde (2)

Børn og unge

Børns anbringelse udenfor hjemmet (3)

Enlige gravide (4)

Separation, skilsmisse eller samlivsophævelse (5)

Unge (6)

Syge og handicappede

Familier med alvorlig sygdom (7)

Hospitaler, læger, Kriminalforsorgen m.v. (8)

Handicappede (9)

Øvrige personer

Helhedsvurdering (10)

Sagsbehandler / kontaktperson: \_\_\_\_\_ Telefon: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Dato

\_\_\_\_\_  
Underskrift

## Arbejdsrapporter publiceret af Socialforskningsinstituttet

Siden 1.1.2001. Se [www.sfi.dk](http://www.sfi.dk)

- 1:2001
- 2:2001      Graversen, B.K. & Weise, H.: Effekter af aktiveringsindsatsen over for kontanthjælpsmodtagere
- 3:2001      Carøe, C. Christiansen: TV-Nyheder fra hjemlandet – integration eller ghettoisering? Om transnationalisme og nyhedsforbrug
- 4:2001      Weatherall, J.: Vejen til førtidspension
- 5:2001      Bach, H.B. & Harsløf, I. : Kontanthjælpsmodtageres forhold – aktivering og arbejdsudbud
- 6:2001      Boll, J.L. & Christensen, T.Q.: Ledige kontanthjælpsmodtagere på Vestegnen
- 7:2001      Anker, J.; Munk, A.; Koch-Nielsen, I. & Raun M.: De sociale puljer
- 8:2001      Clausen, T.: Hørehandicappedes tilknytning og vilkår i forhold til arbejde og uddannelse
- 9:2001      Christoffersen, M.N. : Risikofaktorer for selvmordsforsøg blandt børn og unge
- 10:2001     Axelsen, I.: Litteraturstudie om forebyggende foranstaltninger for børn og unge
- 11:2001     Graversen, B.K. & Nielsen, J.: Oversigt over databaser med relevans for overvågning, udredning og forskning på det sociale område
- 12:2001     Kamp, A.: Virksomheder under modernisering – socialt ansvar under forandring. Human Ressource Management og socialt ansvar på danske virksomheder.
- 13:2001     Storm, J.: Revalidering – en spørgeskemaundersøgelse blandt revalidender
- 14:2001     Filges, T.: Revalidering – en registerundersøgelse
- 15:2001     Rosdahl, A., Harsløf, I. & Møller, S.N.: Virksomhedsrevalidering som vejen (tilbage) til arbejdsmarkedet
- 16:2001     Mehlsen, S.: Sammenhængen mellem boligform og ledighedens længde
- 1:2002      Kamp, A. & Hagedorn-Rasmussen, P.: Mangfoldighedsledelse. Et litteraturstudie om koncept, teori og praksis
- 2:2002      Christensen, T. Qvortrup: Cost-effect-analyser på den aktive socialpolitik
- 3:2002      Egelund T.: Metodeanvendelse i kommunernes forebyggende arbejde med børn og unge. 2. delrapport i *Evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge*.
- 4:2002      Larsen, M.: Hvordan fastholdes ældre på arbejdsmarkedet?
- 5:2002      Harsløf, I., Møller, S.N. & Kruhøffer, A.: Metoder og metodeudvikling i virksomhedsrevalideringen – set fra projekternes perspektiv .

- 6:2002 Steenstrup, J.: Familie-erfaringer. En kvalitativ undersøgelse af 12 familiers erfaringer med at modtage forebyggende hjælp efter Servicelovens § 40, stk. 2.  
3. delrapport i Evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge.
- 7:2002 Bjørn, N.H. & Dohlmann, C.: Ringe vilje til at være mobil blandt ledige kvinder – Et eksempel fra Sønderjylland.
- 8:2002 Olsen, B.M.: Den kommunale organisering af det forebyggende arbejde med børn og unge.  
4. delrapport i Evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge.
- 9:2002 Christoffersen, Mogens Nygaard. Social støtte til børn. En undersøgelse af børn, der modtog forebyggende hjælp i henhold til Serviceloven for første gang i 1998. 5. delrapport i evaluering af den forebyggende indsats over for børn og unge
- 10:2002 Boll, J. & Møller, S.N.: Psykologisk testning af kontanthjælpsmodtagere. Evaluering af indførelsen af VIH-Match i Virksomheden Holbæk.
- 11:2002 Olsen, H.: Dansk kvalitativ interviewforskning. Kvalitet eller kvaler?
- 12:2002 Anker, J., Christensen, I., Romose, T.S. & Stax, T.B.: Kommunal boliganvisning. - En analyse af praksis og politik i fire kommuner.
- 13:2002 Olsen, H.: Folkepension, levekår og lavindkomst i Skandinavien. Et litteraturstudie om forsknings- og udredningstendenser.
- 14:2002 Christensen, I & Stax, T.B.: Kommunal boliganvisning. En analyse af praksis og politik i Københavns Kommune.