

Naboer til nye offentlige tilbud



Naboer til nye offentlige tilbud

september 2003

Indhold

Forord	5
1. Om naboers utryghed før og efter etableringen af et socialt tilbud	7
2. Hvordan informerer man borgere om beslutninger, der vedrører dem?	9
3. Naboskaber i dagligdagen	16
4. Om nabokontakt og integration	20
5. Opsummering	23
Anvendt og supplerende litteratur	25

Forord

I de seneste tiår er flere og flere af de store institutionslignende tilbud for psykisk og socialt svage grupper blevet afløst af mindre og decentrale enheder. Nedlæggelser af institutioner og centraliserede behandlingstilbud har samtidig skabt et større behov for lokale bo- og behandlingstilbud. Det kan for eksempel være støttende boligtilbud for forskellige målgrupper, rehabiliterings- og udslusningstilbud, væresteder, aktivitetstilbud eller andet.

Fælles for mange af disse tilbud er, at de kommer i tæt forbindelse med boligområder. De får naboer, og beboerne i de nærliggende områder protesterer ofte i forskelligt omfang imod at få de decentrale tilbud placeret i netop deres kvarter.

Naboreaktionerne omtales jævnlige i pressen. Imidlertid savnes der mere indgående beskrivelser af naboernes forløb fra etableringen og i årene efter. Et forskersteam ved Center for evaluering, Psykiatrien i Århus Amt, har undersøgt otte af disse nye nabo-skaber, og nogle samlede resultater præsenteres i denne pjece. Det drejer sig om fire botilbud for sindslidende, tre behandlingstilbud for stofmisbrugere og et forsorgshjem for hjemløse.

Et overordnet spørgsmål er, om nabomodstand er et vilkår, man må leve med, eller om amter og kommuner kan gøre noget for at imødegå den. Et andet spørgsmål er, hvordan naboskaberne forløber i

praksis. Spørgsmålene belyses gennem beskrivelser af de otte naboskabers karakter og udvikling, og undersøgelsen har her identificeret en række faktorer, som påvirker naboers holdninger over tid. Pjecen giver ikke entydige løsninger, men peger på en række problemstillinger, som man bør være opmærksom på både ved etablering af sådanne lokale tilbud og i tiden derefter.

Naboundersøgelserne er gennemført og formidlet af cand.psych. Birgitte Ahlgreen, cand.phil. Jens Erik Thygesen, cand.scient.adm. Jakob Tjalve, cand.mag. Hans Knudsen, evalueringsschef, cand.psych. Knud Ramian, stud.psych. Ole Østergård, og stud.mag. Sissel Garval.

Om de undersøgte tilbud

- ▶ Døgn- og dagtilbuddet Kragelund syd for Århus er et tilbud til voksne med en sindslidelse, der er psykiatrisk velbehandlet. Stedet ligger i en naturskøn park, der benyttes af lokalområdets beboere. Området i øvrigt har karakter af et stille villakvarter.
- ▶ Korsagergård i Åbyhøj ved Århus er et botilbud til voksne, som ikke længere har brug for intensiv rehabilitering i tilknytning til deres sindslidelse. Stedets omgivelser er en blanding af den bestående landsbybebyggelse, et lejlighedskompleks og et nyere parcelhuskvarter.

- ▶ Resenvej i Skive har personer med almene psykiatriske lidelser som målgruppe, og der lægges vægt på et vækstpotentiale. Husene ligger i et ældre villakvarter i Skives midtby.
- ▶ Drosthøuset Dyssegården i landsbyen Avderød i Karlebo Kommune er et døgntilbud for børn og unge mellem 12 og 18 år, der har vist begyndende psykotiske symptomer. De unge modtager behandling, undervisning og social træning i en tidsbegrænset periode. Stedet er en smukt beliggende landejendom midt i et landsbymiljø.
- ▶ Forsøgsordningen på Mogensensvej i Odense er et dagbehandlingssted for tidligere kriminelle stofmisbrugere. Forsøgsordningen grænser forholdsvis tæt op til et større parcelhuskvarter.
- ▶ Fyns Amts Behandlingscenter for stofmisbrugere, Faaborg, er et ambulansetilbud for voksne heroinmisbrugere. Behandlingscentret er placeret i en nyrestaureret byejeendom for enden af en idyllisk gade med gamle, ofte fredede huse. Det er overvejende et boligkvarter.
- ▶ »Halvvejshuset« Hvilstedhus ved Solbjerg er et efterbehandlingstilbud til afvænnede stofmis-

brugere, der har gennemgået afvænnning på en døgninstitution. Det er en landejendom, beliggende i et tyndt befolket område midt mellem landsbyerne Hvilsted og Onsted.

- ▶ Forsorgshjemmet for hjemløse mennesker Tre Ege, Kirkens Korshær ligger i Brabrand i det vestlige Århus. Området omkring er et forstadskvarter, bestående af villakvarterer samt et lejlighedskompleks.

Tilbuddene har forskellig alder, idet det ældste startede som forsøgsprojekt i 1995, mens de øvrige blev etableret i perioden fra 1997 til 2000. De undersøgte tilbud fordeler sig på fire amter. Undersøgelserne er gennemført i perioden januar 2001 - januar 2003, og der er publiceret delrapporter, hvor resultaterne fra hvert af de otte tilbud beskrives, ligesom der er publiceret en rapport med tværgående resultater. I alt 607 naboer til de pågældende tilbud er blevet spurgt om deres erfaringer og vurderinger. Naboerne har svaret via spørgeskemaer og interview. Desuden indgår skriftlige sagsakter og interview med embedsmænd, personale og brugere.

1. Om naboers utryghed før og efter etableringen af et socialt tilbud

Vi har studeret forløb i otte lokalområder i fire amter, hvor forskellige tilbud til socialt svage grupper er etableret under oftest større og somme tider mindre bevågenhed fra deres naboer. Der blev sendt spørgeskemaer ud til de respektive tilbuds naboer fra efteråret 2001 og i løbet af 2002, hvor de blandt andet blev bedt om at huske tilbage og vurdere, om de følte sig utrygge ved de kommende nye naboskaber. Det gjorde en del. 27%, når det drejede sig om tilbud for sindslidende, 60% i forhold til forsorgshjemmet for hjemløse, og næsten halvdelen var utrygge ved at få stofmisbrugere i nabolaget, uanset at de var i behandling. Lidt færre, men fordelt over de otte tilbud, dog

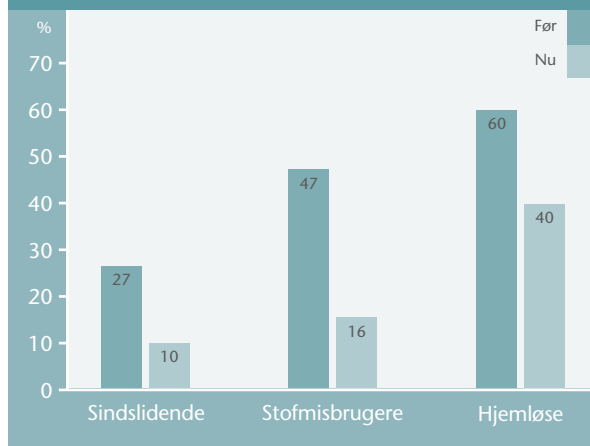
mellem hver femte og godt over halvdelen var direkte modstandere af, at tilbud til en af de tre målgrupper skulle placeres i deres kvarter.

Utrygheden daler

Som det fremgår af figur 1, daler utrygheden væsentligt, efter at lokalbefolkningen har stiftet bekendtskab med de nye naboer. Forskellene viser dog også, at dette ikke er nogen naturlov. Der synes at være kombinationer af lokalområder og brugergrupper, hvor utrygheden nok falder, men hvor der dog fortsat er en markant utryghed omkring tilbuddet i lokalsamfundet. Undersøgelsen har ikke kunnet specificere de nøjagtige årsagssammenhænge, men der er nabohenviisninger til enkeltpersoners uheldige optræden. Desuden ser nogle af naboholdningerne i dag rent statistisk ud til at hænge sammen med en stærk oprindelig modstand mod tilbuddets etablering. Når der lejlighedsvis sker brud på de adfærdsnormer, man hidtil har haft i området, kan modstanden og utrygheden blive længerevarende og komme til at omfatte hele det pågældende tilbud.

Da naboerne blev bedt om at give en samlet vurdering af naboskaberne til de respektive tilbud, som de opleves i dag, tegnede der sig fortrinsvis et neutralt billede. Her placerede tilsammen 62% af de adspurgte sig, men der var også grupper, som havde mere

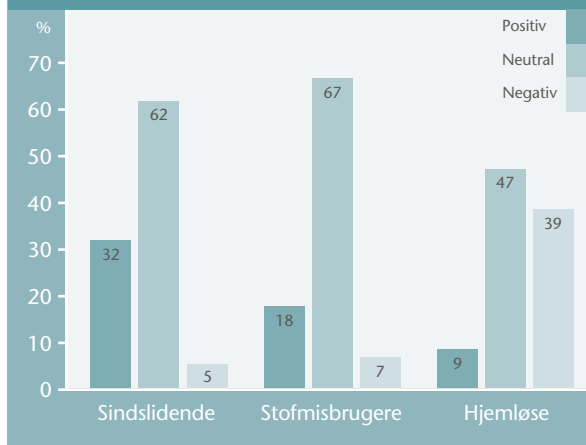
FIGUR 1. NABOERS UTRYGHED VED TILBUDDENE FORDELT PÅ MÅLGRUPPER, FØR ETABLERINGEN OG I DAG



værdiladede holdninger, en femtedel i positiv retning og lidt over en tiendedel i negativ retning. Figur 2 viser vurderingerne fordelt på de tre tilbudstyper.

Det er en overvejelse værd, om en vis grad af modstand og utryghed er et vilkår, man må regne med i forbindelse med planlægning af tilbud til udsatte grupper, eller om det er muligt for de etablerende myndigheder at formindske graden af forhåndsmodstand og utryghed. Det er også et spørgsmål, om og i givet fald hvordan de offentlige tilbud kan imødekomme den gruppe af utrygge naboer, der tilsyneladende altid vil være til stede i større eller mindre omfang, uanset tilbuddets karakter.

FIGUR 2. NABOERNES VURDERING AF NABOSKABET I DAG, FORDELT PÅ DE TRE MÅLGRUPPER



2. Hvordan informerer man borgere om beslutninger, der vedrører dem?

På de følgende sider beskrives de synspunkter, der typisk er givet udtryk for fra driftsherrerne på den ene side, og fra de kommende naboer til de pågældende tilbud på den anden. Det fremgår, at de to parter ikke altid har de samme interesser.

Amterne er forpligtede

Amterne har på deres side stået med en forpligtelse til eller et behov for at oprette de pågældende tilbud og samtidig skullet håndtere eventuelle naboreaktioner. Der har her både været tale om planlagte informationsprocedurer og om amtslige reaktioner på naboprotester.

Den planlagte information har typisk bestået af officielle annonceringer i dags- eller ugepressen, kombineret med orienteringsbreve til de tættest boende naboer, hvor der samtidig indbydes til orienteringsmøde. Amterne har her foretrukket at informere på et tidspunkt, hvor man var ret sikre på, hvilken ejendom man ville benytte til formålet. Det vil sige, at beslutningsprocesserne har været igennem relevante udvalg, men at sagen, med to undtagelser, endnu ikke har været forelagt amtsrådet til endelig afgørelse. Hvis der skal ændres kommunale lokal- eller kommuneplaner, eller søges zonetilladelse, skal naboerne også ifølge lovgivningen informeres og høres i tilknytning til amtets ansøgning. Dette har været

tilfældet i nogle af de undersøgte tilfælde. Kommunerne har også haft deres rolle i tilknytning til naboinformation om de nye tilbud, dog med forskellige udgangspunkter.

Flere amter kom imidlertid også i den situation, at der før eller efter eventuelle planlagte informationsprocedurer skulle reageres ad hoc og direkte på naboprotester. For eksempel fordi nogle lokale beboer- eller grundejerforeninger havde fået nys om planerne, før de var offentliggjorte, hvorefter naboinformation måtte sættes i værk tidligere end planlagt. Eller naboprotesteres styrke og omfang har nødvendiggjort en mere intensiv information eller dialog, end man først havde tænkt sig.

Flere årsager til naboprotester

De aktive modstandere blandt naboerne i denne undersøgelse har fortrinsvis været interesserede i at påvirke den endelige beslutning, så tilbuddene ikke etableres i deres egne kvarterer. Der har også nogle steder været modspil fra nabogrupper, som har støttet tilbuddenes etablering, men de har været i fåtal. Naboprotester er dog ikke for alle naboers vedkommende ensbetydende med, at de er imod de kommende tilbud. Der kan være andre grunde. Baggrunden for protesterne kan være mange, men i de aktuelle undersøgelser har de kunnet samles i fire

forskellige hovedkategorier, der kan være overlappende i forskellige kombinationer:

A. Usikkerhed og utryghed ved målgruppens kommende adfærd gør sig gældende som den mest dominerende, om end ikke eneste reaktion på de fleste af tilbuddene. Naboerne var især usikre på, om der ville forekomme øget kriminalitet og stofmisbrug i området, de frygtede uro og hærværk, der var bekymring for kvarterets børn, og en del frygtede også faldende ejendomspriser. Flere naboer har også givet udtryk for, at man frygtede senere opnormeringer eller ændringer af målgrupper, når stederne først var godkendt til denne type anvendelse.

B. Oplevelsen af ikke at være informeret tidligt nok, ikke at blive hørt eller ikke at have haft indflydelse fremtræder også som væsentlige argumenter blandt de protesterende naboer. Undersøgelsen har vist, at naboerne i ret udpræget grad har en forventning om ikke blot at blive informeret, men også at få aktiv indflydelse på beslutningen. Dette kan handle om, at man mener at have tungtvejende argumenter for en alternativ placering. I nogle tilfælde ønsker man dog ikke en anden placering, men vil blot gerne have indflydelse på præmisserne for tilbuddets etablering i området.

C. Forhåndsforventninger om en anden anvendelse af de pågældende bygninger, eksempelvis til kulturelt lokalt samlingssted, børnehave eller ældrebolig kan være en væsentlig årsag til protesterne.

D. Bekymring for den pågældende bygnings og eventuelle nærliggende rekreative arealers fremtidige udseende og

anvendelse er en fjerde hovedkategori. Det kan dreje sig om frygt for skæmmende nybyggeri, eller naboerne kan have negative forventninger til bygningens vedligeholdelse, efter at den pågældende målgruppe er flyttet ind.

Modstanderne og/eller naboer, der i sin tid var utrygge ved de kommende nye tilbud, er i deres besvarelser her i overtal på de to kerneområder A og B. Det drejer sig på den ene side om negative forventninger til stedets målgruppe, og på den anden side om utilfredshed med det offentlige informationsprocedurer og om et skuffet behov for indflydelse på beslutningen om at etablere tilbuddene. Der er desuden et personsammenfald på 60% mellem oplevelser af utryghed, modstand mod tilbuddenes etablering og ønsker om mere information. Utilfredsheden med informationen deles dog også af temmelig mange naboer, der oprindeligt hverken følte sig utrygge ved eller var modstandere af det kommende naboskab. Derfor kan det være på sin plads at se nærmere på emnet.

Naboholdninger til information

Ifølge såvel skriftlige sagsakter som nabo-spørgeskemaerne, har der været et udbredt ønske om at få information om det kommende tilbud på et tidligere tidspunkt. Når vi sammenholder de faktiske informationstidspunkter forud for hvert af de otte tilbuds etablering, er der imidlertid ikke større belæg for at pege på det optimale tidspunkt for naboinformation. Utilfredsheden er lige stor, hvad enten naboerne har været informeret via pressen allerede på det tidspunkt, hvor amtet har vist interesse for en bygning, i tilknytning til en lokalplanshøring eller først efter

en endelig amtsrådsbeslutning. Der er heller intet belæg for at påstå, at tidspunktet for den officielle information er vigtigere for naboernes tilfredshed end for eksempel løbende rygtevis information via pressen. Tværtimod samler de mest tilfredse naboer sig i gruppen, der kendte til amtets planer før den officielle information.

Når de adspurgte naboer kritiserer informationen, peges der i nærværende undersøgelser heller ikke udelukkende på tidspunktet, men også på måden og indholdet. Herunder hvor bredt amterne har defineret naboskaber rent geografisk, hvor naboernes definition typisk omfatter mange flere husstande, end amterne har informeret. Der er også nævnt behov for andre typer af information, end man synes, man har fået.

De naboer, der ønsker mere information forud for tilbuddenes etablering, kan opdeles i to hovedgrupper: Dem, der vil beroliges, og dem, der vil have indflydelse.

Viden giver tryghed

Nogle naboer ønsker først og fremmest at blive grundigt informeret for at dæmpe deres egen utryghed, men har i øvrigt ikke større behov for at blive mere aktivt inddraget i beslutningsprocesserne. Disse naboer efterlyser blandt andet større viden om selve målgruppen, dens særlige problemstilling og typiske adfærd. En del mener, at dette behov ikke er tilstrækkeligt imødekommet. Det er nok nødvendigt at fokusere mere på dette emne, end tilfældet har været. Det viser sig faktisk også ved en statistisk analyse,

at de naboer, der i forvejen havde kendskab til den pågældende målgruppe, også var de mest positivt indstillede.

Internationalt har en del undersøgelser også beskæftiget sig med denne tilgang (Piat 2000, Foster & Roberts 1998, Madianos et al. 1999, Aubry et al. 1995). Resultaterne tyder på, at naboprotester typisk affødes af fantasier om, hvordan det er at få den pågældende målgruppe ind i nabolaget, sjældent af reel erfaring eller viden. Det ser desuden ud til, at oplysende tiltag eller faktiske naboerfaringer kan ændre naboholdninger (Madianos et al. 1999, Aubry et al. 1995). Omvendt har canadiske undersøgelser dog også påpeget meget ringe nabomodstand i områder, hvor myndighederne bevidst valgte slet ikke at informere (Aubry et al. 1995). Det er også sandsynligt, at andre parametre end netop information spiller ind på naboernes reaktioner.

Viden giver også indflydelse

For andre er der en sammenhæng mellem ønskerne om information på den ene side, og ønskerne om indflydelse på den anden. Et klart flertal blandt naboerne mener principielt, at de bør tages med på råd, når beslutninger af denne karakter skal træffes. Men en overvægt af de adspurgte udtrykker også forståelse for, at socialt svage grupper så vidt muligt skal integreres i lokalmiljøet.

En del af problemstillingen handler således slet ikke om de svage grupper. Den handler om, hvordan lokalsamfundene og de offentlige institutioner omgås hinanden. Vi kan finde stærke reaktioner i lokalsam-

fundene omkring mange andre temaer som overordnede planlægningsbeslutninger om f.eks. lufthavne, kraftværker, motorveje, sygehuse. Det er overordnede beslutninger på forskellige niveauer, der får eller skønnes at få indflydelse på lokalsamfundene.

Der er på den ene side klare krav til de demokratiske organers løsning af lovbundne opgaver, f.eks. tilbud til samfundets svageste. Der er også klare regelsæt omkring borgernes inddragelse i den langsigtede planlægning. Vi har ikke kunnet konstatere beslutninger uden for disse lovbundne krav eller overtrædelser af regelsæt. Vi har imidlertid set, at der findes lokalområder, som er i stand til at mobilisere stærke reaktioner, når der træffes beslutninger, som berører lokalsamfundene. Nabogrupperne har formelt intet krav på indflydelse i disse sager, eftersom beslutningerne efter demokratiets regler træffes af de politisk valgte. At forhåndsinformere naboerne, eller at undlade det, er af samme grund et valg, som driftsherrerne, i dette tilfælde amterne, har truffet eller træffer i samråd med de pågældende tilbuds værtskommuner. Ifølge undersøgelsen bør et sådant valg imidlertid træffes med den viden, at en del af naboerne har en stærk forhåndsforventning om at blive informeret, så de har lejlighed til at gøre deres synspunkter gældende.

Forskellige opfattelser af informationens formål

Det er naboers opfattelse af at have ret til indflydelse på deres eget lokalområde, vi har med at gøre. På baggrund af den opfattelse kan naboerne have en anden tolkning af informationsprocedureernes formål, end myndighederne har.

Naboer har selv i interview og spørgeskemabesvarelser begrundet deres ønsker om information og indflydelse på forskellig vis.

- ▶ Det kan simpelthen være et ønske om at have muligheden for at sige nej. Eller – muligvis vel vidende at man ikke har nogen juridisk ret i den forbindelse – at have muligheden for gennem argumenter at overbevise politikerne om, at den udpegede placering er u hensigtsmæssig.
- ▶ Bestyrelser for grundejer- eller beboerforening kan betragte det som et naturligt led i de demokratiske spilleregler, at de bliver inddraget og hørt, når der skal træffes beslutninger, der berører deres lokalområde. Denne forventning har ikke umiddelbar sammenhæng med, om man er for eller imod det nye tilbuds etablering.
- ▶ Endelig kan der fra lokalt valgte foreningsbestyrelser være et ønske om at få indsigt i eller indflydelse på bygningernes fremtidige udseende, og eventuelle anvendelsesmuligheder for det lokale foreningsliv.

Fra amtslig side er det en forpligtelse at etablere disse tilbud, og når egnede steder er fundet, og naboerne informeres, må vi ræsonnere, at formålet med informationsprocedurerne næppe er at give naboerne mulighed for at sige nej. Det synes væsentligt at gøre det klart for naboerne, hvad formålet så er. Informationens akilleshæl kan jo faktisk være, at man ved overhovedet at give den også signalerer en usædvanlighed og måske nogle forventninger til naboerne, som ikke præciseres nøjere. Det kan måske i sig selv vække utryghed. Information kan også virke som en invitation til lokal indflydelse. Sådan set er det

jo ikke almindeligt at informere, bare fordi der flytter nye folk ind i et boligområde.

Det er vigtigt, at myndighederne gør det klart for naboerne, hvad informationens formål er, herunder at der ikke er tale om en lovpligtig høring. Men det er lige så vigtigt, at naboerne mødes med en forståelse for deres reaktioner, at de føler sig taget alvorligt.

Formålet kan for eksempel være:

- ▶ At høre naboernes synspunkter med henblik på dialog.
- ▶ At informere, fordi det simpelthen er praktisk, at naboerne kender stedet, hvis der skulle opstå problemer i og med, at det ikke er enkeltpersoner, men en gruppe, der flytter ind.
- ▶ At berolige nervøse naboer ved at give dem indsigt i målgruppens problemstilling og typiske adfærd. Eventuelt ved at videregive erfaringer fra andre, lignende naboskaber.
- ▶ At integrere en ny gruppe i det pågældende lokalområde – med naboernes hjælp.

Formålet kan måske også påvirke de informationsprocedurer, man vælger at bruge. For eksempel om man gør brug af pressen, husstandsomdeler skriftligt materiale til naboerne generelt, indkalder alle interesserede naboer til informationsmøde, går i direkte dialog med lokale interessegrupper, eller vælger kombinationer.

Den temmelig høje procentdel af adspurgte naboer, som ikke mener at have fået tilstrækkelig information (47%), kan overraske, da sagsakterne tyder på rimeligt

seriøse informationsprocedurer de fleste steder. Det ser imidlertid ikke ud til, at de procedurer, man har valgt, har været tilfredsstillende for naboerne. Vi ved ikke, om modstanden og utrygheden kunne blive mindre ved en anden og hidtil uprøvet strategi, men kan heller ikke udelukke, at det er tilfældet.

De besluttende myndigheder holder typisk informationsmøder. Der er ikke tale om processer, der giver eller kan give oplevelsen af muligheden for »reel indflydelse«. De holder fast i, at beslutningsretten er deres. Men vi kan samtidig konstatere, at en større eller mindre gruppe af de aktive modstandere sidder tilbage med oplevelsen af en mangelfuld information, af en urimelig proces og med en vedvarende modstand mod systemet og mod det tilbud, der er etableret.

Undersøgelsen giver anledning til at rejse følgende spørgsmål: Kan amterne i højere grad i deres informationsstrategi imødekomme naboernes følelsesmæssige reaktioner? Og hvordan kan amterne bedst tilfredsstille naboernes informations- og indflydelsesbehov på indholdssiden, samtidig med at politikernes pligt til at varetage helhedshensyn fastholdes?

Principielle holdninger

Også internationalt har en del forskning beskæftiget sig med informationsstrategiers indflydelse på de faktiske naboskabsforhold senere hen (Madianos et al. 1999, Foster & Roberts 1998). Foster og Roberts beskriver for eksempel sammenlignende casestudier, der tyder på større imødekommenhed fra naboerne som følge af, at naboernes forhåndsangst blev taget

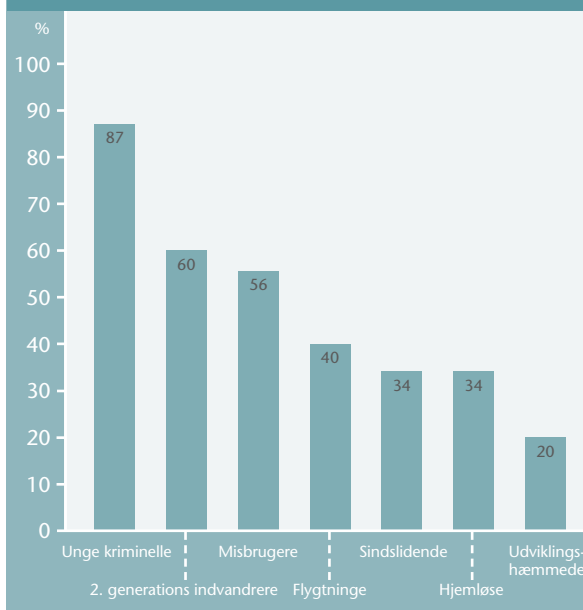
seriøst, blandt andet gennem etablering af kontaktråd. Denne aktive inddragelse af lokalt foreningsliv har der også været gode erfaringer med i nærværende undersøgelse, for eksempel via beboerforeninger eller fællesråd.

Når det er sagt, skal det dog også nævnes, at negative naboreaktioner nok ikke alene kan fortolkes med henvisning til utryghed eller oplevelsen af manglende indflydelse, men også kan dreje sig om principielle holdninger. Der er grupper, som ikke ønsker tilbud af denne karakter placeret i boligområder og ikke mener, at det er en god disposition for hverken tilbuddenes klientel eller naboerne, fordi ingen af parterne reelt ønsker at omgås hinanden (Piat, M., 2000). Til nærværende undersøgelses generelle holdningsspørgsmål oplyser 29% af den samlede nabogruppe da også, at de helt eller delvis foretrækker tilbud til udsatte grupper placeret uden for tæt bebyggelse.

Undersøgelsen viser også, at der kan være forskel på naboers utryghed alt efter, hvilken målgruppe der er tale om. Figur 3 viser de samlede nabogrupper principielle prioritering af »ulyst« til at blive naboer til tilbud for en af nedenstående syv grupper.

Tallene angiver procentdelen af naboer, der har oplyst, at de i givet fald ville være »i høj eller nogen grad« utrygge ved det pågældende naboskab. Som vist står unge kriminelle øverst på listen over naboernes potentielle utryghed med 87%. Godt halvdelen ville være utrygge ved at få tilbud til 2. generations indvandrere, det samme gælder mennesker med en

FIGUR 3. I HVOR HØJ GRAD VILDE DU VÆRE UTRYG VED AT FÅ ET TILBUD FOR EN AF NEDENSTÅENDE MÅLGRUPPER SOM NABO?



n= tilbud for sindslidende 202, tilbud for stofmisbrugere 223, forsorgshjemmet 117

misbrugsproblematik, mens lidt under halvdelen ville føle sig utrygge ved at få tilbud til flygtninge. Mindst utryghed ville der i givet fald være hos den samlede nabogruppe ved at få mennesker med sindslidelse, hjemløse og psykisk udviklingshæmmede mennesker til naboer.

En undersøgelse, foretaget af den engelske organisation MIND (Repper et al. 1997), har også fundet andre parametre, der kan påvirke størrelsen af modstanden. Denne undersøgelse tyder på, at

- ▶ jo tættere naboerne bor på stedet, des større er modstanden
 - ▶ store institutioner vækker mere modstand end små
 - ▶ botilbud med hurtig udskiftning af brugere vækker mere modstand end dagtilbud og tilbud med en stabil brugergruppe
 - ▶ kriminelle og misbrugere, skizofrene sindslidende, yngre, mænd, regionalt rekrutterede (i modsætning til lokale folk) samt etniske minoritetsgrupper vækker særlig stor modstand
- ▶ og at kvarterer med veletablerede naboer, stærkt familieorienterede lokalsamfund, fattige eller i forvejen institutionsmættede områder, og områder uden tidligere erfaringer med målgruppen, kan indikere større modstand end områder med mange nyligt tilflyttede, ressourcefyldte områder og områder med forhåndskendskab til målgruppen.

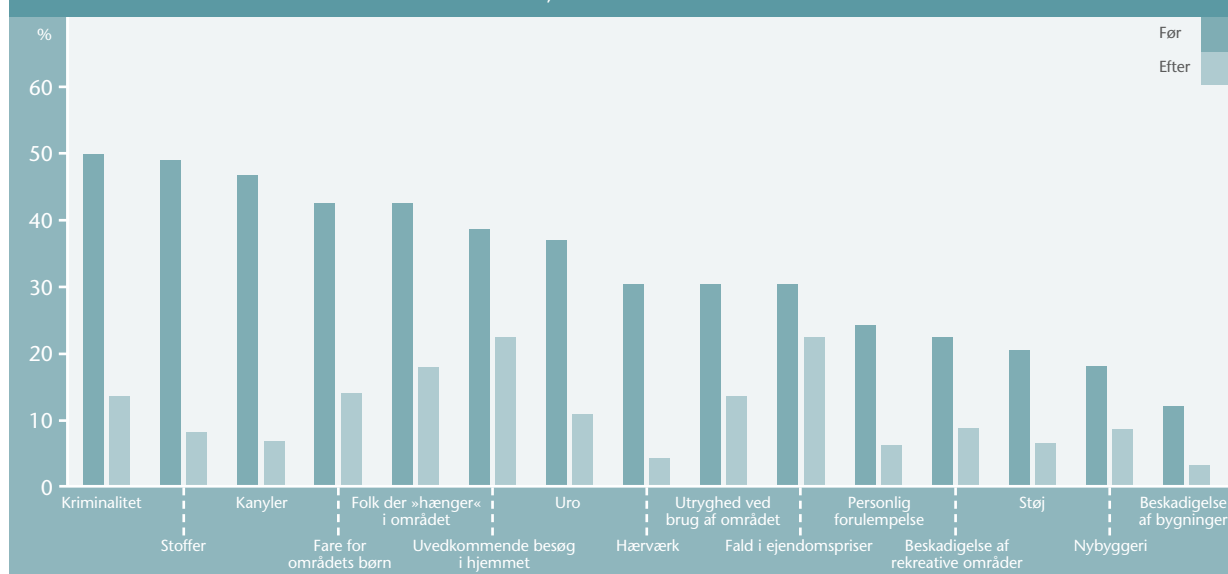
3. Naboskaber i dagligdagen

Det ser i denne danske undersøgelse ud til, at forholdsvis mange naboer ser tilbuddenes brugere i gadebilledet af og til, idet brugerne af behandlingstilbuddene for stofmisbrugere dog har været mindre synlige end brugerne af de andre tilbudstyper. En analyse viser, at kun 110 blandt de i alt 548 naboer, der har svaret på spørgsmålet, aldrig har mødt nogle af de pågældende steders brugere eller i det mindste ikke har været klar over det, hvis de har. For de resterende har møderne i de fleste tilfælde været uproblematisk. Over halvdelen af naboerne betrag-

ter oplevelser med brugerne som helt neutrale, og 16% betegner oplevelserne som positive. 11% oplyser dog, at de har haft negative brugerkontakter.

Da naboerne blev spurgt mere konkret, om de faktisk havde været udsat for de ubehageligheder, de havde frygtet, viser svarene, at der ganske vist har været episoder, men i beskedent omfang. Mellem 40 og 50% af naboerne havde frygtet øget kriminalitet, øget forekomst af stoffer og kanyler i området, flere personer, der forstyrrede kvarteret, og flere potentielt

FIGUR 4. HVAD FRYGTEDE NABOERNE FØR ETABLERING, HVAD SKETE FAKTISK?



farlige situationer for området børn. I praksis har kun mellem 6 og 13% af den samlede nabogruppe oplevet den type ubehageligheder, idet 18% dog mener, at der faktisk er kommet flere mennesker, som »hænger i kvarteret« (figur 4). Samtidig må man i øvrigt konstatere, at naboerne til det undersøgte forsorghjem, i kraft af et forholdsvis stort antal negative besvarelser, trækker de i forvejen lave gennemsnitsprocenter op. En udregning, hvor dette sted udgår, viser, at mellem 3 og 8% af naboerne mener, at de på et eller flere områder har haft gener af naboskabet. Der er dog på et enkelt område flere, fortrinsvis præget af et enkelt dag- og døgntilbud for sindslidende, idet 11% har følt sig generet af nybyggeri.

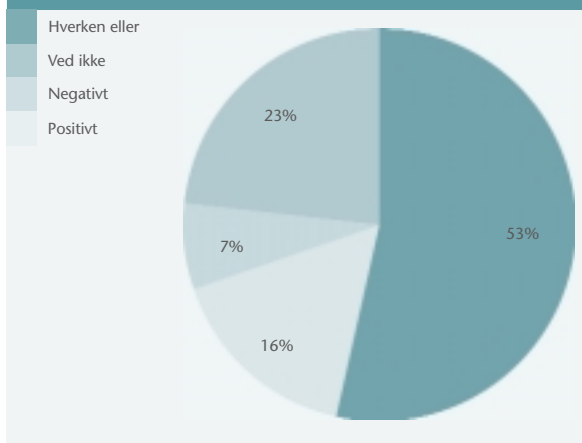
Om konkrete møder og naboholdninger

Det fremgår af de undersøgte naboskaber, at nabo-modstanden ikke fortsætter på samme niveau, når først et dag- eller døgntilbud er i brug. Når naboerne har vænnet sig til at møde brugerne eller beboerne, måske kender enkelte af dem, så falder modstanden. En tolererende neutralitet i forhold til stedet og dets brugere bliver den dominerende naboreaktion. Til tider ses det også, at modstanden rent faktisk vendes til aktiv støtte til stedet. Men det afhænger meget af, på hvilken måde tilbuddet i øvrigt indgår i lokalsamfundet. Det kan for eksempel have noget at tilbyde naboerne, såsom arrangementer eller udlån af lokaler i forbindelse med aktiviteter i lokalsamfundet. Eller det stiller sig til rådighed for lokalsamfundet med værkstedsarbejde, havepasning el. lignende. Alt dette medvirker ofte til en forbedring af naboskabsforholdene omkring tilbud af denne art, siger naboer, der

har haft glæde af sådanne tiltag. Det samme kan måske være tilfældet, hvis tilbuddet fordrer udendørs faciliteter og adgangsforhold, som også naboerne kan nyde godt af.

En vigtig kilde til nedbrydningen af modstanden, og etableringen af en positiv udvikling i naboskabet, findes naturligvis i naboernes erfaringer med brugerne selv. En fredelig sameksistens mellem dem og naboerne kan i sidste ende bryde fordommene ned. Men det er også erfaringen, at sameksistensen kan være skrøbelig. Stemningen i lokalsamfundets forskellige grupperinger kan hurtigt svinge den anden vej. For eksempel nævnes det i flere sammenhænge, at i tilfælde af forbrydelser i det lokale område så falder mistanken hurtigt og nærmest automatisk på de sindslidende, stofmisbrugerne, de hjemløse etc. på den nærliggende institution. Det opleves mere

FIGUR 5. HAR BRUGERKONTAKTEN PÅVIRKET HOLDNINGEN TIL TILBUDET?



alment af de adspurgte steders medarbejdere, at kravene til disse målgruppers adfærd generelt ligger over de krav, man normalt stiller til sine naboer.

Adspurgt siger lidt over halvdelen af naboerne, at direkte kontakter med brugerne ikke har påvirket dem i den ene eller den anden retning, og omkring en fjerdedel ved det ikke. Den sidste lille fjerdedel har ladet sig påvirke, fortrinsvis i positiv retning. Et tilsvarende billede danner sig i tilknytning til direkte kontakt med stederne selv. Men her har kontakten for hele 18% af naboerne bevirket en positiv holdning til stederne.

En forholdsvis stor gruppe er usikre på, om deres holdninger er blevet påvirket af brugerkontakten. Der er en potentiel mulighed for, at denne gruppe periodisk eller varigt kan ændre holdning til den ene eller den anden side. Hvis man sammenligner vurderingerne af det samlede naboskab med konkrete oplevelser, naboerne har haft, er der således en tydelig sammenhæng mellem henholdsvis positive og negative oplevelser med specielt brugerne og den samlede vurdering af naboskaberne i positiv eller negativ retning. Det er også meget tydeligt, at de generelt negativt indstillede naboer refererer til flere generende hændelser i kvarteret såsom kriminalitet, hærværk, støj, situationer, der kunne gøre børn utrygge, osv., mens de positivt indstillede ikke eller kun i ringe grad mener, at der er sket en vækst i sådanne ubehagelige hændelser.

Selv om undersøgelsen viser, at naboernes utryghed ved de nye naboskaber i væsentlig grad har vist sig

ubegrundet, når vi betragter udviklingen omkring de undersøgte tilbud, er det ikke nogen selvfølge, at det er sådan. Det har for eksempel vist sig, at 40% af naboerne til forsorgshjemmet fortsat er utrygge, og både her, og i tilknytning til de øvrige tilbud, har enkelte beboere eller klienter faktisk været årsag til uheldige episoder.

Man må med en vis ret forvente en bevidst naboskabsstrategi fra etablerende myndigheder og professionelle fagfolk, der samler bestemte grupper og til en vis grad tager ansvar for deres færden i lokalområdet. Det er også en generel melding fra både personalegrupper og de brugere, vi har talt med, at man selv har interesse i et så gnidningsfrit forhold til naboerne som muligt. Som en stofmisbruger i behandling siger, »har vi da heller ikke selv noget ønske om at skulle gå spidsrod gennem gaden«. De fleste vil helst undgå at vække naboers mishag, og omvendt har tilbuddene og deres brugere også selv en forventning om at blive behandlet respektfuldt af naboerne. Imidlertid kan ingen af parterne give garantier for, at uheldige episoder ikke kan ske, lige så lidt som man kan garantere det for nogen som helst andre naboers vedkommende.

Det kan her være en overvejelse værd, hvor langt de pågældende tilbud kan og skal forpligtes i forhold til det gode naboskab. Naboers tolerancetærskel for, hvad man forstår ved problematisk opførsel, kan være forskellig. Det kan overvejes, hvordan man skaber dialog om, hvad man forstår ved problematisk opførsel.

Kontakten mellem tilbuddene og naboerne

Hvor brugerne er forholdsvis synlige i gadebilledet, er naboernes mere formelle kontakt med de otte tilbud tilsyneladende mere sporadisk.

En femtedel har været til åbenthusarrangementer eller taget imod andre invitationer fra stedernes side. Der er en større tendens til en positiv samlet vurdering af naboskabet hos disse naboer, end der er blandt dem, der ikke har besøgt stederne. Det er dog vanskeligt at sige, om det er besøgene, der har gjort udslaget, eller om det er de i forvejen positive naboer, der har været på besøg. Tre af de undersøgte tilbud har i særlig grad været udadvendte i den forstand, at to har stillet lokaler til rådighed for det lokale foreningsliv og også selv inviteret til arrangementer, mens det tredje har tilbudt at udføre håndværksmæssigt arbejde i tilknytning til stedets værksted, som skoler og lokale foreninger kan gøre brug af. De har med andre ord tilført området noget. Undersøgelsen viser en statistisk sammenhæng mellem særligt positive naboholdninger og den omstændighed, at de pågældende naboer har benyttet sig af sådanne tilbud.

Omvendt findes der også en mindre gruppe naboer på 12%, svarende til 54 personer, som oplyser, at de har haft grundlag for at tage kontakt med tilbuddene, men ikke har gjort det. Begrundelserne kan være positive i den forstand, at naboerne blot har haft lyst til en større kontakt, end der aktuelt var, men ikke ville trænge sig på. Der er også begrundelser, som »det kan ikke nytte noget alligevel«. Enkelte har

ligefrem været bange for represalier fra aggressive klienter. Nogle naboer har været udsat for uheldige enkeltepisoder, men ville »give det en chance«, og så har der været naboer, som har erfaret, at der fra anden side er taget hånd om de problemstillinger, der måtte have været tale om.

Der ser ud til at være et forholdsvis stort behov for, at tilbuddene selv i større grad tager initiativ til at informere naboerne. 36% siger således, at de gerne vil have mere information, end de har fået fra tilbuddenes ledelse og personale. Det drejer sig fortrinsvis om målgruppernes problemstillinger (14% af den samlede nabogruppe) eller deres adfærd (20% af den samlede nabogruppe). Dette ønskes, uanset om naboernes holdning til tilbuddene generelt er positiv, negativ eller neutral, men der er dog en statistisk overvægt af negativt vurderende naboer blandt dem, der ønsker mere information, og det samme gælder for naboerne, der fortsat føler sig utrygge ved naboskabet.

4. Om nabokontakt og integration

Naboerne giver ikke i større grad udtryk for ønsker om nærmere omgang med brugerne af de pågældende steder, end de allerede har. For tilbuddenes eget vedkommende har man heller ikke i større omfang taget aktive initiativer til integration af deres brugere eller beboere i nabolaget, ud over et enkelt tilbud for stofmisbrugere, der tilbyder at give skoler, børneinstitutioner og foreninger en praktisk hånd, hvor der er behov. Integrerende initiativer har mere haft til formål at sikre et godt naboskab mellem institutionen som sådan og dens naboer, uden at brugerne nødvendigvis er direkte involverede, hvilket i øvrigt også er helt i overensstemmelse med de interviewede brugeres ønsker. Dette er i nogle tilfælde sket ved at stille lokaler til rådighed for områdets foreningsliv, og i andre tilfælde er der oprettet kontaktråd, som løbende inviteres til orienterings- og samarbejds-møder. Der er også nogle steder taget initiativ til aktiv deltagelse i de lokale traditioner omkring Sct. Hans, høstfester og lignende.

Det gode naboskab søges desuden sikret gennem en klar udmelding til naboerne om, at de forventes at henvende sig, hvis de har været udsat for problematiske kontakter med stedernes brugere. Herefter vil det pågældende problem blive søgt løst på bedst mulig vis.

Interview med både ledelse, personale og stedernes klientel viser, at denne forholdsvis tilbageholdende

nabostrategi er helt bevidst. Stedernes beboere og/eller klienter i behandling har ikke selv ønsker om at blive »udstillet« – som nogle af dem selv udtrykker det – som medlemmer af den målgruppe, de repræsenterer. Der er, specielt for de sindslidendes vedkommende, ofte tale om socialt tilbagetrukne mennesker, og man ønsker blot en almindelig omgang med naboerne i stil med, hvad naboer generelt har. Det vil sige, at eventuelle selskabelige kontakter foregår på individuelt initiativ.

Informationen til naboerne er fortrinsvis sket i tilknytning til åbenthusarrangementer umiddelbart efter indflytningen, og enkelte steder har man også holdt et eller to opfølgende arrangementer. Derudover har et par tilbud bibeholdt en formel kontakt til en gruppe naborepræsentanter, idet man gensidigt informerer hinanden.

Der er gennemført interview med repræsentanter for brugerne/klienterne i seks af de otte naboskabsundersøgelser. De fortæller blandt andet, at de trods de indledende naboprotester er blevet udmærket behandlet af naboerne. Der har ganske vist været enkelte undtagelser, hvor beboere i døgntilbud enten fortæller om lidt for påtrængende naboer, eller omvendt om naboer, der trækker sig over på det andet fortov eller ikke svarer, når der hilses. Det har været ubehageligt for de pågældende, men generelt opleves naboskaberne ikke som problematiske. Der berettes

i øvrigt også flere af stederne om stor selvjustits i den forstand, at man ikke hos hinanden tolererer uheldig adfærd, som kan påvirke naboernes holdning til hele gruppen negativt.

Retningslinjer for godt naboskab...

I de aktuelt undersøgte naboforhold har tilbuddene i alle fire amter i forskelligt omfang praktiseret nedestående retningslinjer for opretholdelse af gode naboskaber:

- ▶ Alle har inviteret til åbenthusarrangementer i forbindelse med indflytningen, og nogle steder er der fulgt op med andre arrangementer med jævne mellemrum.
- ▶ Der lægges vægt på, at de fysiske rammer, herunder udenomsarealerne, fremstår pæne og præsentable.
- ▶ Der tages så vidt muligt hensyn til naboers ønsker til hegn, adgangsforhold m.v., og eventuelle støjgener søges minimeret.
- ▶ Dag- og døgntilbuddene for mennesker med sindslidelser har i forskelligt omfang udlånt lokaler til foreningsarrangementer. Dette har ikke været praktisk muligt eller pædagogisk ønskeligt i de øvrige tilbud, hvoraf nogle dog som nævnt har tilbudt andre tjenesteydelser.

Naboerne skal opleve, at stederne er lette at få forbindelse med, hvis der er behov for det. For eksempel, hvis en nabo har følt sig generet af en bruger eller har kendskab til andre problemstillinger, som ledelse og

personale bør kende til. Her har lidt forskellige strategier gjort sig gældende, herunder

- ▶ En generel skriftlig udmelding til naboerne om, at man skal henvende sig med det samme, hvis der skulle opstå problemer. Dette er sket via pressen eller i direkte brev til naboer.
- ▶ Skriftlig oplysning til naboer om navne og adresser på kontaktpersoner, man kan henvende sig til.
- ▶ Udpegning af en kontaktgruppe, der repræsenterer naboerne og fungerer som deres talsmænd. Formålet med dette er en løbende dialog og gensidig orientering. Ved akutte problemstillinger kan naboerne henvende sig direkte.
- ▶ Klager registreres skriftligt.

Hertil kommer naboers forventninger om øjeblikkelig indgriben, hvis der faktisk sker noget. Det vil ikke altid være praktisk muligt at tilgodese disse forventninger. Brugere er personligt myndige og kan færdes lige så frit i lokalområdet som alle andre. Det er heller ikke altid, en konkret uromager kan identificeres som hørende til det pågældende dag-, døgn- eller behandlingstilbud. Men det er tilsyneladende vigtigt at gøre det tydeligt, at naboerne altid kan henvende sig, og at man så vidt muligt vil reagere prompte på sådanne henvendelser for at forhindre gentagelser. Det kan også være væsentligt at synliggøre faktiske bestræbelser på at forebygge uheldige hændelser, hvad enten det sker ad pædagogisk vej eller helt bogstaveligt. For eksempel i tilfældet med det undersøgte forsorgshjem, hvor personalet hver morgen gennemgår et område, hvor misbrugere blandt de hjemløse færdes, for eventuelle henkastede effekter.

Det er vigtigt, at man i amter og kommuner har en klar politik på de strategier eller retningslinjer, man vil anvende, allerede inden tilbuddenes etablering. Et enkelt amt har nedfældet sådanne retningslinjer skriftligt som en række principper (Århus Amt, 2001).

5. Opsummering

Undersøgelserne af de otte naboskaber har opsamlet en række erfaringer med etablering af tilbud i lokalområder, naboers reaktioner samt naboskabers udvikling på længere sigt. De væsentligste erfaringer er følgende:

Hvordan var naboernes første reaktioner

– Der var en betragtelig utryghed blandt naboerne til de fleste af de pågældende tilbud, da de fik kendskab til, at de skulle etableres. Antallet af utrygge naboer har dog været forskelligt fra sted til sted, svingende fra knap 30 til 60%.

– Lidt færre, dog mellem hver femte og godt halvdelen, var direkte modstandere af at blive naboer til de pågældende tilbud.

– Naboerne var især usikre på, om indflytningen ville medføre mere kriminalitet, større forekomst af stoffer og kanyler, fare for områdets børn og mere færdsel i området.

Hvordan er naboernes efterfølgende holdninger

– Utrygheden er faldet til 10-16%, et enkelt sted dog kun til 40%, efter tilbuddenes etablering, og de frygtede ubehageligheden er ikke sket i større omfang. Langt de fleste har nu et neutralt forhold til de

pågældende tilbud, når naboerne først har oplevet naboskabet til de pågældende tilbud i praksis.

Hvad synes naboerne om forløbet, og hvad har betydet noget for holdninger

– Blandt de vigtigste årsager til naboprotester angives usikkerhed, utryghed og oplevelsen af mangelfuld information.

– De naboer, der deltager i undersøgelsen, nævner især to årsager til, at de gerne ville have haft mere information. Nogle ønsker at få dæmpet deres utryghed, andre ønsker at få tilstrækkelig viden til at kunne få indflydelse på beslutningen.

– Det ser ud til, at naboer ønsker en anden type af information, end man faktisk har fået.

– Naboer ønsker også mere information fra tilbuddene selv i perioden efter etableringen.

– Særligt positive eller særligt negative naboholdninger efter tilbuddenes etablering hænger ofte, men ikke altid, sammen med direkte brugerkontakter.

– Naboer, der har haft aktiv kontakt med de respektive tilbud, har ofte en mere positiv holdning til dem, end andre naboer har.

– De ubehageligheder, som en del naboer frygtede i forbindelse med de nye tilbud, er kun sket i meget begrænset omfang.

Dilemmaer

Der er mange dilemmaer at tage stilling til. Vi har i teksten fremhævet nogle dilemmaer, som det vil være nyttigt, at man finder lokale svar på:

Ved etableringen:

– *Det er et dilemma, at naboerne efterlyser en reel viden, information og indflydelse, men at det er usikkert, hvilken betydning det efterfølgende har for utrygheden.*

– *Der er et dilemma mellem myndighedernes lovbundne opgavevaretagelse og naboernes oplevelse af reel indflydelse.*

Efter etableringen:

– *Det er et dilemma, at man kan opleve naboskab som et offentligt tilbud, der kan stilles krav til, samtidig med at der ofte er tale om almindelige boliger med mennesker, der er lige så forskellige som andre beboere i kvarteret.*

Det er vigtigt, at man i amter og kommuner har drøftet disse dilemmaer og har en klar politik på området inden etablering.

Anvendt og supplerende litteratur

Aubry, T.D., Tofft, B., Currie, R.: *Public Attitudes and Intentions Regarding Tenants of Community Mental Health Residences Who Are Neighbours* i Community Mental Health Journal, vol. 31, no. 1, 1995.

Dear, M.J. & Taylor, S.M.: *Not on our street, Community Attitudes to Mental Health Care*. London: Pion Ltd., Brundesbury Park, 1982.

Elias, N., & Scotson, J.L.: *The Established and the Outsiders, A Sociological Enquiry into Community Problems*. London: 1965, 1994.

Foster, A. & Roberts, V.Z.: *Managing Mental Health in the Community – Chaos and Containment*, p. 27-37. Routledge, London/New York, 1998.

Jørgensen, A.: *Hvad siger naboerne?* Forskningsgruppen Arbejds- og Levemiljøer, årg. 5 nr. 2, 2000.

Madianos, M.G. et al: *Changes in public attitudes towards mental illness in the Athens areal (1979/ 1980-1994)*. I Acta Psychiatrica Scandinavia, 1999, p. 73-78.

Piat, Myra: *The Nimby Phenomenon: Community Residents' Concerns about Housing for Deinstitutionalized People* i Health & Social Work, vol. 25, no. 2, maj 2000, p. 128.

Repper J., Sayce L., Strong S., Willmot J. and Haines M.: *Tall Stories from the Back Yard*, MIND, The Mental Health Charity, London, 1997.

Århus Amt: »Principper for godt naboskab og borgerinddragelse ved etablering af sociale botilbud i Århus Amt.« Godkendt på Psykiatri- og Handicapudvalgets møde 19. februar 2001. Offentliggjort på amtets hjemmeside.

Naborapporterne

Kan downloades fra Center for evaluerings hjemmeside [Http://www.ceps.suite.dk](http://www.ceps.suite.dk)

Naboskabet til Fyns Amts Behandlingscenter i Fåborg. Dec. 2001.

Naboskabet til Forsøgsordningen Behandling af kriminelle stofmisbrugere i stedet for straf, Fyns Amt. Dec. 2001.

Naboskabet til Århus Amts socialpsykiatriske botilbud Korsagergården i Åbyhøj. Juli 2002.

Naboskabet til døgn og dagtilbudet Kragelund i Århus Amt. Sept. 2002.

Naboskabet til Hvilstedhus, Århus Amt. Okt. 2002.

Naboskabet til Viborg Amts socialpsykiatriske botilbud Resenvej i Skive. Okt. 2002

Naboskabet til døgntilbudet Drosthøuset Dyssegården, Frederiksborg Amt. Dec. 2002

Naboskabet til forsorgshjemmet Tre Ege, Kirkens Korshær, Århus Amt. Dec. 2002.

Når naboen er et offentligt tilbud. Casestudier af naboskaber til 8 forskellige tilbud. Jan. 2003.