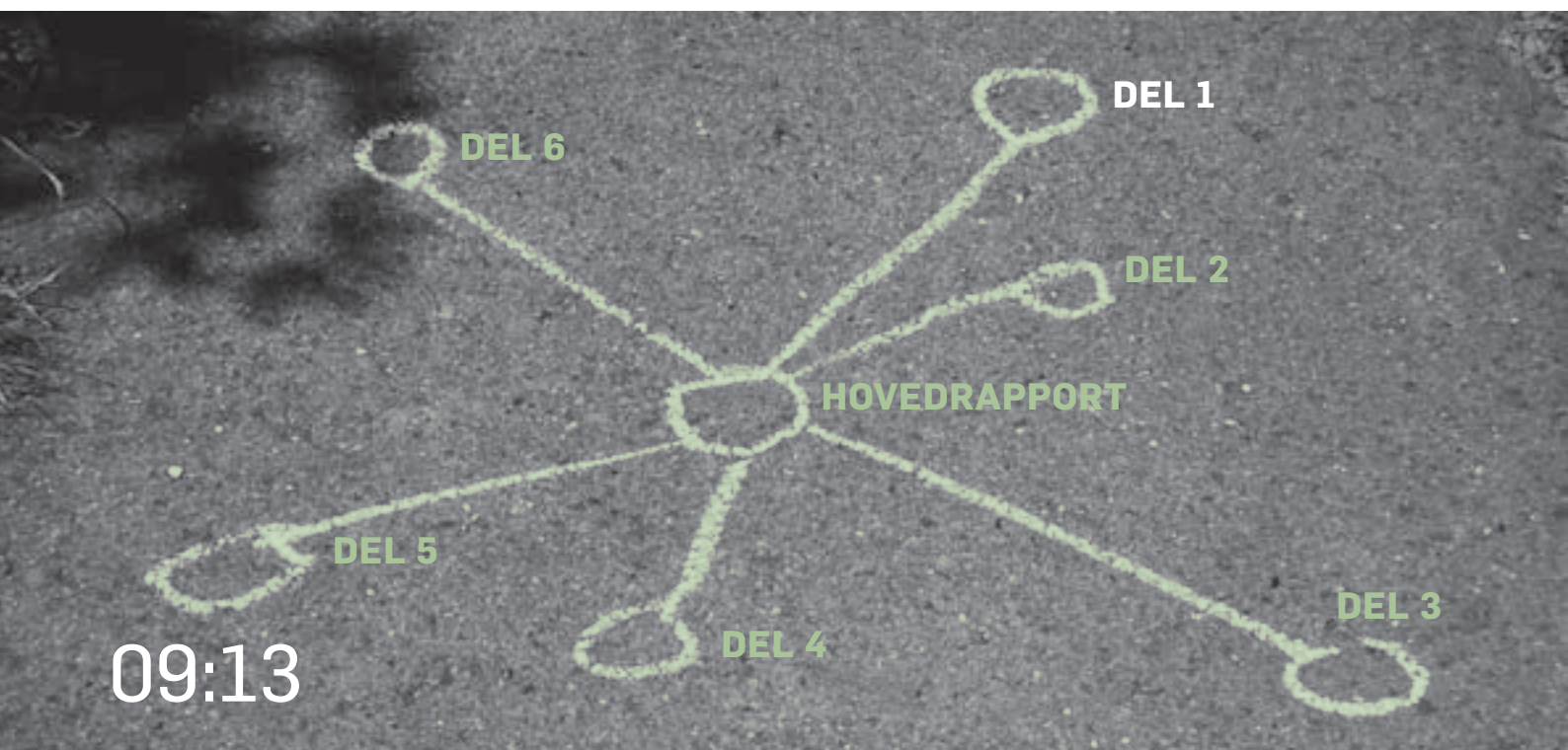


DEN SOCIALE STOFMISBRUGS- BEHANDLING

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS PERSPEKTIV



09:13

THERESE HELTBORG

09:13

DEN SOCIALE STOFMISBRUGSBEHANDLING

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS PERSPEKTIV

DEL 1

THERESE HELTBERG

KØBENHAVN 2009

SFI – DET NATIONALE FORSKNINGSCENTER FOR VELFÆRD

DEN SOCIALE STOFMISBRUGSBEHANDLING. DE FRIVILLIGE
ORGANISATIONERS PERSPEKTIV
Afdelingsleder: Lars Pico Geerdsen
Afdelingen for socialpolitik og velfærdsydelse

Undersøgelsens følgegruppe:

Rafai Al-Atia, Kommunernes Landsforening
Preben Brandt, Rådet for Socialt udsatte
Klaus Debel-Hansen, Servicestyrelsen
Peter Ege, Socialforvaltningen, Københavns Kommune
Ib Hansen, Centerlederforeningen
Mette Kronbæk, Servicestyrelsen
Ingelis Langgaard, KABS, Socialpædagogernes Landsforbund
Niels Løppenthin, Direktoratet for Kriminalforsorgen
Mads Uffe Pedersen, Center for Rusmiddelforskning
Helle Petersen, Sundhedsstyrelsen
Anette Poulsen, Indenrigs- og Socialministeriet
Jeppe Tøgersen, Danske Regioner

ISSN: 1396-1810
ISBN: 978-87-7487-940-4

Layout: Hedda Bank
Netpublikation

© 2009 SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
33 48 08 00
sfi@sfi.dk
www.sfi.dk

SFI's publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.
Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver SFI's
publikationer, bedes sendt til centret.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
1	INDLEDNING	15
	Rapportens opbygning	17
2	METODE	19
	De frivillige organisationer	21
3	DE FRIVILLIGE ORGANISATIONER OG DEN SOCIALE STOFMISBRUGSBEHANDLING	29
	Den frivillige organisering i Danmark	30
	De frivillige sociale indsatser	31
	Organiseringen af den sociale misbrugsbehandling	33

4	DE FRIVILLIGE ORGANISATIONER OM DERES ROLLE	37
	Mål- og brugergrupper	37
	Formål og aktiviteter	54
	Organisering	64
	Medarbejdere og frivillige i organisationerne	69
	De frivillige organisationers finansiering	75
	Dokumentation af indsatsen	86
5	DET SOCIALE MISBRUGSBEHANDLINGSSYSTEM	95
	Grundlaget for misbrugsbehandlingen i Danmark	98
	Det offentlige behandlingssystem	101
	Døgnbehandling	119
	Helhedsorienteret indsats	126
	Brugerinddragelse	151
	Tilgange og forståelser i god social misbrugsbehandling	159
6	DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS SAMARBEJDE MED DET OFFENTLIGE	167
	Samarbejdets omfang og typer	168
	De frivillige organisationers samarbejdspartnere	177
	Holdninger til samarbejdet med det offentlige	179
	Udvikling i samarbejdet med det offentlige	181
	Forudsætninger for et godt samarbejde	183
	Samarbejde med andre frivilligorganisationer og det private	185
	Dilemmaer i samarbejdet med det offentlige	187
7	SAMMENFATNING OG KONKLUSION	193
	Undersøgelsens design	196
	De frivillige organisationers egne betingelser og udvikling	197
	Behandlingssystemet og brugerne	202
	Samarbejdet med det offentlige	209

Opsamling på de frivillige organisationers forslag	210
LITTERATUR	221
RAPPORTER I SERIEN	224

FORORD

Denne rapport er den første delrapport i en undersøgelse af den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark, som SFI har gennemført for Servicestyrelsen i perioden december 2007 til maj 2009. Undersøgelsen omhandler den sociale stofmisbrugsbehandling efter § 101 i serviceloven, mens undersøgelsen i udgangspunktet ikke belyser den medicinske stofmisbrugsbehandling efter sundhedslovens § 142.

Undersøgelsen bygger på et omfattende empirisk datamateriale, hvor både brugere, pårørende, behandlingsledere, kommunale medarbejdere og repræsentanter for de frivillige sociale organisationer er blevet interviewet. SFI retter en tak til alle de personer, der har medvirket i spørgeskemaundersøgelsen.

Denne delrapport belyser de frivillige organisationers syn på den sociale stofmisbrugsbehandling og deres opfattelse af deres rolle i den sammenhæng. De øvrige rapporter i serien omhandler følgende:

- Delrapport 2 omhandler henholdsvis brugernes og de pårørendes erfaringer, ønsker og holdninger til den sociale stofmisbrugsbehandling.
- Delrapport 3 kortlægger behandlingstilbud og metoder i den sociale behandling.

- Delrapport 4 beskriver kommunale myndigheders arbejde med at kvalitetsudvikle den sociale stofmisbrugsbehandling
- Delrapport 5 belyser sagsbehandlingsprocessen, herunder udredning og visitation samt brugerinddragelse.
- Delrapport 6 afdækker, hvilken situation brugere af behandlingssystemet i 2006 befinder sig i 2-3 år efter, det vil sige i 2008/2009, og om der kan observeres nogle sammenhænge mellem behandlingstilbuddenes karakter og brugernes senere livssituation
- Undersøgelsens hovedrapport sammenfatter resultaterne af de seks delrapporter i en samlet analyse af den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark.

Denne rapport er udarbejdet af forskningsassistent Therese Heltberg. Forskningsassistent Maren Sørensen har bidraget til indsamlingen af rapportens empiriske materiale. Forsker Lars Benjaminsen har været projektleder på undersøgelsen, mens Finn Kenneth Hansen, CASA, har fungeret som referee på samtlige rapporter i serien. Undersøgelsen har desuden været fulgt af en følgegruppe (se kolofonen). Både referee og følgegruppe takkes for deres gode kommentarer.

København, august 2009

JØRGEN SØNDERGAARD

RESUMÉ

Denne rapport er den første delrapport i en undersøgelse af den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark, som SFI har gennemført for Servicestyrelsen i perioden december 2007 til maj 2009. Undersøgelsen omhandler den sociale stofmisbrugsbehandling efter § 101 i Serviceloven, mens undersøgelsen i udgangspunktet ikke belyser den medicinske stofmisbrugsbehandling efter sundhedslovens § 142.

Denne delrapport beskriver de frivillige organisationers rolle i den sociale stofmisbrugsbehandling, og hvilke barrierer og udviklingsmuligheder de mener, at der findes for den sociale stofmisbrugsbehandling. Rapporten bygger på 16 interview med frivillige organisationer i Danmark.

ORGANISATIONERNE YDER OMSORG OG STØTTE – UDEN AT STILLE KRAV

De frivillige organisationer er vigtige aktører på rusmiddelområdet, hvor de supplerer og samarbejder med den egentlige stofmisbrugsbehandling,

som ligger under kommunerne. Organisationerne beskriver, at de yder omsorg og støtte, rådgivning og bisidderassistance, opsøgende arbejde på gadeplan, støtte til vedligeholdelse af stoffrihed, information og oplysning samt interesseorganisatorisk arbejde. Mange af de frivillige organisationer fremhæver deres funktion som 'fristed', hvor brugerne kan komme, uden der stilles krav om forandring eller udvikling i brugerens situation. Omsorg, rummelighed og muligheden for at være anonym er ifølge flere organisationer kernen i deres funktion, og på den måde supplerer de det offentlige system.

De fleste frivillige organisationer er i høj grad finansieret af offentlige midler herunder puljer og fonde. Denne finansieringsform betyder ifølge de frivillige organisationer, at der primært gives penge til nye projekter inden for fast definerede områder, og der levnes derfor ikke tilstrækkeligt plads til de frivillige organisationers egne ideer til nye tilbud eller en konsolidering af tilbud, som i forsøgsfasen har vist sig gode. Samtidig indebærer de offentlige midler et øget krav om skriftlighed og dokumentation, som de frivillige i organisationerne ikke nødvendigvis har lyst eller kompetence til at honorere. Finansieringen med offentlige midler betyder derfor et øget behov for at ansætte professionelle i organisationerne, hvilket skaber et dilemma i forhold til den oprindelige tanke med frivillige organisationer.

HELHEDSORIENTERET INDSATS VIGTIG

De frivillige organisationer understreger, at det er vigtigt, at stofmisbrugsbehandlingen sammentænkes og koordineres med den hjælp misbrugerne har brug for til bolig, økonomi, arbejde, netværk, kriminalitet og børn, således at der gives en helhedsorienteret indsats. Organisationerne oplever ikke, at helhedsindsatsen til brugerne er tilfredsstillende og særligt ikke i tiden efter endt behandling. Barriererne for den helhedsorienterede indsats er ifølge organisationerne, at sagsbehandlere er overbebyrdede, at der ikke reelt er nogen, som varetager tovholderfunktionen i forhold til brugerens kontakt med forskellige instanser, og manglende forståelse for stofmisbrugernes situation i de dele af det kommunale system, som ikke beskæftiger sig med stofmisbrugsbehandling.

Blandt de positive tiltag for en mere helhedsorienteret indsats, som organisationerne nævner, er støtte-/kontaktpersonordningen, hvor en udgående medarbejder fra det offentlige behandlingssystem eller en frivillig organisation opsøger og hjælper de mest udsatte brugere med

kontakten til det offentlige system. Denne ordning er dog primært tiltænkt de svageste stofmisbrugere, mens de øvrige stofmisbrugere også har behov for koordinering og sammentænkning af den hjælp, de modtager. I den forbindelse beskriver organisationerne gode erfaringer med kommuner, som har etableret udsatteteams og/eller organiseret en tværgående instans med udsatte grupper i centrum, som det fx. er gjort med Brobygggerselskabet i Aalborg Kommune.

MANGLENDE TILBUD TIL PSYKISK SYGE OG KVINDER

De frivillige organisationer påpeger, at der mangler stofmisbrugsbehandlingstilbud til enkelte misbrugsgrupper. Disse omfatter psykisk syge misbrugere, hårdt belastede kvindelige misbrugere, grønlændere, nydanskere samt udlændinge, som er i Danmark illegalt eller midlertidigt, som følge af arbejde under EU-regler. Organisationerne anbefaler, at der i højere grad tages hensyn til disse gruppers specifikke problemer i behandlingen – særligt i forbindelse med gruppebehandling. For de mest belastede kvinders vedkommende er problemerne ofte af en sådan art, at de ikke egner sig til at blive bearbejdet i et rum med mænd (det kan fx være problemer, som er afledt af prostitution, seksuelle overgreb, vold i nære relationer, kønssygdomme samt forholdet til børn). For de psykisk syge brugeres vedkommende er der behov for flere behandlingstilbud, der retter sig specifikt til denne gruppe, da de psykisk syge ikke i tilstrækkelig grad kan rummes i hverken det psykiatriske system eller i stofmisbrugsbehandlingen. Organisationerne anbefaler derfor, at der etableres behandlingstilbud specifikt målrettet bl.a. psykisk syge misbrugere og kvinder.

STØRRE FLEKSIBILITET EFTERSPØRGES

De fleste organisationer, særligt værestederne og de sociale caféer, giver dog udtryk for, at det er deres overordnede indtryk, at behandlingen af stofmisbrugere er blevet bedre igennem de senere år. Det angives bl.a., at der er kommet flere midler, mere faglighed og klarere retningslinjer på området. Dette udmønter sig konkret i, at der er etableret flere forskellige mulige typer af behandling.

De frivillige organisationer vurderer dog, at stofmisbrugsbehandlingen bør forbedres ved en generel opkvalificering og yderligere uddannelse af behandlere og sagsbehandlere på stofmisbrugsområdet.

De anbefaler desuden, at behovet for støttesamtaler vurderes endnu grundigere for den enkelte bruger, da nogle brugere har brug for flere samtaler end de får i dag, mens andre brugere i perioder har brug for færre. Der er desuden et ønske om, at de ambulante behandlingstilbud udviser mere fleksibilitet i forhold til brugernes fremmøde, således at brugerne for eksempel kan få en behandlingssamtale uden for aftalte tidspunkter, og at der er større forståelse for situationen, når brugeren ikke møder op til aftaler.

INDLEDNING

Formålet med denne undersøgelse er at belyse frivillige organisationers rolle i den sociale behandling af stofmisbrugere samt disse organisationers oplevelse af og ønsker til det offentlige behandlingssystem. Undersøgelsens fokus er en række udvalgte organisationers opfattelser, holdninger og interesser i forhold til den sociale misbrugsbehandling. Rapporten bygger på fokusgruppeinterview og enkeltpersoninterview med ledere, medarbejdere og frivillige i udvalgte frivilligorganisationer.

Organisationerne er udvalgt således, at de så vidt muligt repræsenterer et bredt spektrum af de private frivillige organisationer, der i dag er aktive på rusmiddelfeltet. Det vil sige både store og små organisationer, organisationer med meget høj grad af professionalisering og organisationer på græsrodsniveau – samlet set en gruppe organisationer med forskellige funktioner, brugergrupper og erfaringer. Kriteriet for at inkludere de pågældende organisationer i denne undersøgelse har været, at deres målgruppe rummer stofmisbrugere og/eller tidligere misbrugere. I de interviewsamtaler, vi har haft med organisationerne, har en stor del nævnt, at deres brugere generelt er blandt de meget udsatte og/eller meget ensomme stofmisbrugere og tidligere misbrugere. De resultater og holdninger, der fremkommer i denne rapport, skal således ses i forhold

til, at det er denne brugergruppe, som en stor del af organisationerne primært er i kontakt med.

Undersøgelsens formål er at belyse:

- Hvordan forstår organisationerne deres rolle i forhold til den sociale behandling af stofmisbrugere? Hvilke aktiviteter og indsatser ønsker de at udvikle og fokusere på i fremtiden?
- Hvordan oplever organisationerne deres egne vilkår og muligheder?
- Hvilke erfaringer har organisationerne med at etablere samarbejde med det offentlige samt med private behandlingstilbud?
- Hvilke ønsker og forslag har organisationerne til et bedre samarbejde med offentlige myndigheder og behandlingstilbud?
- Hvordan oplever organisationerne deres brugeres møde med behandlingssystemet? Hvilke muligheder og barrierer ser de for brugerne?
- Hvordan beskriver organisationerne målsætningerne for deres sociale behandlingsarbejde?

I rapporten beskriver vi forhold omkring den sociale stofmisbrugsbehandling set ud fra de deltagende frivillige organisationers perspektiv. Undersøgelsen omhandler således den sociale stofmisbrugsbehandling efter § 101 i serviceloven, mens undersøgelsen i udgangspunktet ikke belyser den medicinske stofmisbrugsbehandling efter sundhedslovens § 142. Yderligere definitioner findes i hovedrapporten om den sociale stofmisbrugsbehandling.

Udsagnene samt de oplevelser og holdninger, der fremtræder i rapporten, udgør altså disse frivillige organisationers vinkel på virkeligheden. Mange forskellige faktorer spiller ind både i forhold til, hvad det er, organisationerne ser, og hvorfor de mener, som de gør. Rapporten søger ikke at udpege specifikke sagsområder eller bestemte kommuner, der fungerer eller ikke fungerer godt, men at pege på mere gennemgående problematikker samt såvel muligheder som barrierer i systemet, som de opleves af de frivillige organisationer. Rapporten må derfor læses som et input til en diskussion om udviklingen af den sociale misbrugsbehandling i Danmark med den viden, at de frivillige organisationer selv er aktører på rusmiddelfeltet og som sådan har holdninger og interesser i forhold til området. De temaer, dilemmaer og diskussioner, som berøres af

organisationerne, udgør et bidrag til en løbende refleksion over udviklingen af indsatsen over for organisationernes brugergrupper.

Undersøgelsens fokus er i vid udstrækning udviklingsorienteret og dermed rettet mod muligheder for forbedringer samt identificering af barrierer og forslag til at overkomme dem. Undersøgelsen udgør første delrapport i en serie på syv, der alle omhandler forskellige aspekter af den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark. De øvrige delrapporter er følgende:

- Delrapport 2 omhandler henholdsvis brugernes og de pårørendes erfaringer, ønsker og holdninger til den sociale stofmisbrugsbehandling.
- Delrapport 3 kortlægger behandlingstilbud og metoder i den sociale behandling.
- Delrapport 4 belyser arbejdet med at kvalitetsudvikle den sociale stofmisbrugsbehandling.
- Delrapport 5 omhandler sagsbehandlingsprocessen, herunder udredning og visitation samt brugerinddragelse.
- Delrapport 6 afdækker, hvilke resultater af den sociale stofmisbrugsbehandling der kan identificeres 2 til 3 år efter behandlingen for brugere, der var indskrevet i behandlingssystemet i 2006.
- Undersøgelsens hovedrapport sammenfatter resultaterne af de seks delrapporter i en samlet analyse af den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark.

RAPPORTENS OPBYGNING

Rapporten har følgende struktur: I kapitel 2 gennemgår vi undersøgelsesmetode. Endvidere præsenterer vi de frivillige organisationer, der har deltaget i undersøgelsen.

Kapitel 3 omhandler den frivillige sociale indsats på rusmiddelområdet. Dels bliver begreber afgrænset og præciseret, dels præsenterer vi de strukturelle rammer, som de frivillige organisationer arbejder inden for.

I kapitel 4 beskriver vi de frivillige organisationers oplevelser og beskrivelser af egne roller, vilkår og muligheder. I kapitlet gennemgår vi organisationernes målgrupper og organisationernes overvejelser om disse

målgrupper. Vi beskriver også iagttagelser af overordnede udviklingstendenser i brugergruppen her. Endvidere drøfter vi organisationernes refleksioner over og ønsker i forhold til formål, aktiviteter og funktion. Ligeledes diskuterer vi de frivillige medarbejders rolle og deres motivation. Endelig beskriver vi organisationernes finansiering samt deres opfattelse af de problematikker, der knytter sig til forskellige finansieringsformer.

I kapitel 5 afdækker vi, hvordan behandlingssystemet opleves af de frivillige organisationer. Vi redegør her for organisationernes oplevelser af misbrugscentrenes rummelighed over for forskellige brugergrupper samt deres håndtering af brugernes behov. Vi gennemgår endvidere de frivillige organisationers syn på forvaltningen af den sociale misbrugsbehandling, herunder sagsbehandlerne faglighed og vilkår, samt organisationernes indtryk af den behandling, der tilbydes i behandlingssystemet. Kapitlet giver et billede af, i hvilken udstrækning de frivillige organisationer oplever, at der sker en helhedsorienteret indsats, og hvilke grader af brugerinddragelse, de mener, finder sted. Endelig drøftes organisationernes syn på, hvad god social misbrugsbehandling er, herunder deres holdninger til skadesreduktion og stoffrihed samt metoder for godt socialt arbejde.

Kapitel 6 handler om organisationernes samarbejde med det offentlige. Samarbejdets omfang og karakter gennemgås – herunder hvilke konkrete samarbejdspartnere organisationerne har, samt deres holdninger til og principielle overvejelser om samarbejdet. Endvidere beskriver vi organisationernes vurdering af det nuværende samarbejde, deres ønsker til et fremtidigt samarbejde samt deres refleksioner over dilemmaer og udfordringer i samarbejdet.

Kapitel 7 sammenfatter rapportens resultater og konklusioner.

Vi benytter i denne rapport betegnelserne '(stof)misbruger' og 'bruger' for at formidle betydningerne af henholdsvis misbrugere af illegale rusmidler og brugere af behandlingssystemet.

METODE

Rapportens formål er at tegne et billede af, hvordan de frivillige organisationer i Danmark oplever den sociale stofmisbrugsbehandling, herunder også at afdække organisationernes egen rolle i behandlingen og deres erfaringer med og ønsker til samarbejdet med det offentlige behandlingssystem. Sigtet er så dækkende som muligt at vise spektret af oplevelser og erfaringer blandt en række organisationer på området samt at fremdrage disse organisationers refleksioner over samt ønsker og forslag til misbrugsbehandlingsområdet. Nogle erfaringer og oplevede problemstillinger viser sig i undersøgelsen at være generelt udbredte blandt de deltagende organisationer, mens andre er mere specifikke for enkelte organisationer i deres konkrete kontekst.

I undersøgelsen deltager repræsentanter fra 16 frivillige organisationer og institutioner. Enkelte yderligere organisationer blev kontaktet. En af dem ønskede ikke at deltage, andre meldte ikke tilbage, og en enkelt havde ikke mulighed for at tilrettelægge en interviewaftale inden for undersøgelsens tidshorisont. Kriterierne for udvælgelse var, at der skulle være tale om en privat frivillig organisation, der har stofmisbrugere og/eller tidligere stofmisbrugere som målgruppe eller som del af sin målgruppe. Flere af organisationerne har en bredere målgruppe end alene stofmisbrugere og tidligere stofmisbrugere, mens andre har en mere

snæver brugergruppe, det vil sige, at de retter sig fx kun mod kvindelige stofmisbrugere eller kun mod tidligere misbrugere. Det var endvidere vigtigt, at flere af de store landsdækkende frivilligorganisationer, der arbejder med udsatte grupper, skulle indgå i undersøgelsen, og at der skulle være en bred geografisk dækning blandt de deltagende organisationer. I slutningen af dette kapitel følger en kort beskrivelse af de 16 organisationer.

Nogle af interviewsamtalerne blev gennemført som fokusgruppinterview med deltagelse af mellem to og seks personer, hvor repræsentanter fra ledelse, medarbejdere og/eller frivillige deltog. I alt blev der gennemført otte fokusgruppinterview og fem interview, hvor kun en enkelt person fra organisationen deltog. Blandingen af fokusgruppinterview og enkeltpersoninterview blev valgt for både at få mulighed for at få flere forskellige synsvinkler repræsenteret inden for samme organisation og for at få mulighed for at gå mere i dybden med organisationens overvejelser og begrundelser. I to interview deltog repræsentanter fra flere organisationer samtidigt.

Til selve interviewene udarbejdede vi en såkaldt åben, temabaseret interviewguide. Organisationerne fik denne tilsendt forud for interviewsamtalen, således at de havde mulighed for at reflektere over emnerne forinden samt at drøfte synspunkter og problematikker med andre medarbejdere i organisationen, som ikke skulle deltage i selve interviewsamtalen. Temaerne i interviewguiden var følgende:

- Organisationens egen rolle i dag og i fremtiden, herunder hvilke aktiviteter og indsatser organisationen ønsker at fokusere på og udvikle, samt hvordan organisationen selv arbejder med at fastholde og udvikle kvaliteten af sine tilbud.
- Organisationens samarbejde med offentlige myndigheder og behandlingstilbud, herunder deres vurdering af samarbejdet samt forslag til, hvordan det ideelle samarbejde ville se ud.
- Organisationens oplevelse af brugernes møde med offentlige myndigheder og behandlingstilbud, herunder om brugerne lader til at få den hjælp, de har brug for, og hvilke barrierer brugerne møder for at få denne hjælp. Desuden organisationernes erfaringer med kommunernes indsats samt forslag til, hvordan den sociale misbrugsbehandlingsindsats kan forbedres.

- Organisationernes holdning til, hvad der udgør god social misbrugsbehandling, herunder hvilke primære målsætninger den sociale behandling bør have samt organisationernes holdning til henholdsvis stoffrihed og skadesreduktion ('harm reduction').
- Endelig blev der stillet spørgsmål til, hvordan de frivillige organisationer mener, at man overordnet set kan forbedre indsatsen over for stofmisbrugere.

Alle interview blev optaget på bånd. Flere organisationer påpegede indledningsvist, at de ikke ville kunne udtale sig frit, hvis de ville blive citeret navngivet i rapporten. Endvidere ville enkelte kun acceptere, at samtalen blev optaget på bånd under forudsætning af anonymitet. Alle organisationer blev informeret om, at deres navn kun ville blive nævnt i rapportens oversigt over deltagende organisationer, men at deres holdninger og udsagn derudover ville fremstå anonyme, således at det ikke i rapporten fremgår, hvilken organisation der har sagt hvad. NA (Anonyme Narkomaner) har sagt ja til at medvirke med det eksplicite forbehold, at de ikke vil tilkendegive nogen holdning hverken til behandlingssystemet, behandlingsmålsætninger, brugernes møde med det offentlige eller lignende. Deres ønske om at forblive og fremstå holdningsfri begrundes med, at de ikke vil indtage nogen standpunkter, der kan støde potentielle brugere væk. Organisationen ønsker alene at koncentrere sine ressourcer om at formidle muligheden for at gøre brug af dens selvhjælpsgrupper til omverdenen.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONER

Nedenstående frivillige organisationer og foreninger deltog i undersøgelsen. Vi har inkluderet alle, hvorfra repræsentanter deltog i et eller flere interview. Vi har opdelt dem tematisk. Efterfølgende giver vi en kort beskrivelse af hver enkelt organisation. Nogle indgår i landsdækkende organisationer, som fx Kirkens Korshær og KFUM's Sociale Arbejde, mens andre af de frivillige organisationer ikke er en del af en landsdækkende organisation. Det fremgår af interviewsamtalerne, at de organisationer, der er tilknyttet de store landsdækkende organisationer, i vid udstrækning fungerer og tænker sig selv som lokale, selvstændige enheder, der dog dels bygger på det fælles værdigrundlag, som landsorganisationen

tegner, dels i forskellig grad benytter de eksisterende muligheder for støtte fra hovedkontoret. I denne rapport omtaler vi alle deltagende organisationer, væresteder og sociale caféer som selvstændige enheder, også når de er tilknyttet en af de større, landsdækkende organisationer.

Uanset om der er tale om et værested, et hovedkontor, en lokalafdeling eller en anden form for frivillig organisering eller forening, vil vi i denne rapport benytte betegnelsen frivillig organisation. Denne betegnelse inkluderer altså alle de interviewede organisationer, også selv om enkelte af dem rettelig ville kunne betegnes anderledes.

VÆRESTEDER OG SOCIALE CAFÉER

- Kirkens Korshær, Varmestuen Silkeborg
- Kirkens Korshær, Varmestuen i Aalborg
- Kirkens Korshær, Mariatjenesten København
- Kirkens Korshær, Varmestuen og nattjenesten i Århus
- KFUK's Sociale Arbejde, Reden, København
- KFUM's Sociale Arbejde, Café Parasollen, Aalborg
- KFUM's Sociale Arbejde, Café Paraplyen, Haslev
- Linje 14, København

HØVEDKONTORER FOR STØRRE ORGANISATIONER

- Landsforeningen af Væresteder, Fredericia
- KFUM's Sociale Arbejde, Middelfart

BRUGERDEFINEREDE ORGANISATIONER

- Anonyme Narkomaner
- Brugerforeningen

ANDRE ORGANISATIONER

- Gadejuristen
- Dugnad/Foreningen Taletid

DAG- OG DØGNBEHANDLINGSTILBUD

– KFUM's Sociale Arbejde, Sydgården, Haderslev

VÆRESTEDER OG SOCIALE CAFÉER

KIRKENS KORSHÆR, VARMESTUEN SILKEBORG

Kirkens Korshær beskriver sig selv som en privat, social hjælpeorganisation blandt udstødte. Dens grundprincipper bygger på nærhed, varme og omsorg. Organisationen arbejder ud fra en kristen grundholdning. Kirkens Korshær har afdelinger – varместuer, herberger og natherberger – overalt i landet og driver omkring 200 genbrugsbutikker. Endvidere har organisationen enkelte bo- og behandlingstilbud.

Varmestuen i Silkeborg tilbyder mad, tøjlevering og mulighed for tøjvask. Endvidere rummer Varmestuen en række aktivitetstilbud som musiklokale, pc-værksted, billedkunst og billard. Varmestuen har et samarbejde med Kirkens Korshærs Gårdprojekt i Silkeborg, som har til formål at give brugerne et indhold i hverdagen med fokus på socialt sammenhold igennem et arbejdsfællesskab. Samtidig sigter projektet på at styrke og udvikle brugernes faglige og sociale kompetencer.

KIRKENS KORSHÆR, VARMESTUEN AALBORG

Kirkens Korshærs varместue i Aalborg ligger i bymidten og har åbent i dagtimerne på hverdage samt om eftermiddagen i weekender og helligdage. Varmestuen giver mulighed for, at brugerne kan få mad og samtale, og der er desuden mulighed for en række forskellige aktiviteter, herunder arrangementer og udflugter ud af huset, fx biograf- eller museumsbesøg.

KIRKENS KORSHÆR, MARIATJENESTEN, KØBENHAVN

Mariatjenesten i København er et åbent gadeplansarbejde, der fungerer som fristed, varместue og krisecenter for socialt udsatte mennesker såsom stofmisbrugere, alkoholmisbrugere, prostituerede, sindslidende og ensomme mennesker. Stedet drives af Kirkens Korshær, og menighedsrådet stiller kirkens lokaler til rådighed. I samarbejde med Diakonissestiftelsen driver Mariatjenesten desuden et akut overnatningstilbud for kvinder. Dette nødherberg ligger ikke i tilknytning til kirken, men på en anden lokalitet i København.

KIRKENS KORSHÆR, VARMESTUEN OG NATTJENESTEN ÅRHUS

Kirkens Korshærs arbejde i Århus fordeler sig på en række forskellige arbejdsgrene. To af disse er varmetuerne og nattjenesten. Varmestuen på Nørre Allé er åben i dagtimerne på hverdage og i et lidt kortere tidsrum i weekenden. I varmetuen er der mulighed for at deltage i forskellige aktiviteter som spil, musik og malerværksted. Brugere kan også få en kop kaffe og læse dagens avis, og de kan benytte vaske- og baderum samt få udleveret tøj, hvis der er behov for det. Nattjenesten har åbent alle ugens nætter og rummer mulighed for snak, hvile og socialt samvær, fx over et spil eller en kop kaffe. Der er tilbud om natmad og morgenmad og mulighed for at få et bad. Kvinder har mulighed for at sove separat fra mænd.

KFUK'S SOCIALE ARBEJDE, REDEN, KØBENHAVN

Reden er et være- og rådgivningssted for prostituerede kvinder, hvoraf mange også er stofmisbrugere. Reden tilbyder omsorg, rådgivning og vejledning samt hjælp til at forlade prostitution og stofmisbrug, hvis kvinderne ønsker det. Endvidere rummer Reden et overnatningstilbud med 12 pladser. Reden er en del af KFUK's Sociale arbejde, som er en velgørende organisation, der arbejder ud fra et kristent livssyn og støtter og/eller driver en række væresteder, herberger, behandlingssteder og aktiviteter for udsatte grupper i samfundet. KFUK's Sociale Arbejde angiver, at de bygger på princippet om, at de som frivillig organisation kan nå ud til mennesker, som enten er opgivet af eller selv har opgivet 'systemet'.

KFUM'S SOCIALE ARBEJDE, CAFÉ PARASOLLEN, AALBORG

Café Parasollen er en selvejende institution, der samarbejder med KFUM's Sociale Arbejde i Danmark. Der er en driftsaftale med Aalborg Kommune. Café Parasollen er et spise- og værested, der giver tilbud om omsorg og samvær samt støtte til brugernes eventuelle problemer. Målgruppen er fortrinsvis misbrugere og tidligere misbrugere samt deres pårørende, hjemløse samt udstødte og ensomme borgere. Caféen rummer mulighed for blandt andet mad, bad, aktiviteter, musik, brug af pc og samtaler på forskellige niveauer.

KFUM'S SOCIALE ARBEJDE, CAFÉ PARAPLYEN, HASLEV

Café Paraplyen er en social café, der danner rammen om aktiviteter som syning, sang og tid og rum for samtale.

LINJE 14, KØBENHAVN

Linje 14 er et værested i København primært for tidligere stofmisbrugere. Organisationen har til formål at give brugerne en mulighed for at opbygge et netværk af ligestillede og at få nye venner i et stoffrit miljø. Desuden sigter organisationen på at skabe et fællesskab, hvor brugerne sammen kan dele styrke, håb og erfaringer. Organisationen tilbyder også hjælp i forhold til praktiske socialfaglige behov såsom boligsøgning, job/uddannelse mv. NA afholder desuden møder i organisationens lokaler.

HOVEDKONTORER FOR STØRRE ORGANISATIONER

LANDSFORENINGEN AF VÆRESTEDER, FREDERICIA

Landsforeningen af Væresteder (LVS) har til formål at støtte etableringen af og forbedre vilkårene for væresteder for socialt udsatte borgere. Foreningen har over 90 væresteder som medlemmer, og disse angives samlet at have kontakt med op mod 12.000 brugere. Blandt medlemmerne findes også en del væresteder, der samtidig hører under nogle af de landsdækkende organisationer som fx Kirkens Korshær eller KFUM's Sociale Arbejde. LVS nævner på deres hjemmeside, at der i de senere år er opstået en del væresteder for stofafhængige og tidligere afhængige. Organisationen arbejder både med at støtte og styrke de enkelte væresteder. Den arbejder på et interessepolitisk plan med at fremme værestedernes betingelser, og den har gennemført konkrete projekter og kampagner som fx cykelløbet "Tour de Udsat" samt kampagnen "Værestedet og De Nye Kommuner", der sigtede på at skabe en tættere dialog om samarbejdsflader mellem væresteder og kommuner.

KFUM'S SOCIALE ARBEJDE, MIDDELFART

KFUM's Sociale Arbejde har som overordnet formål at yde en diakonal indsats og bidrage til at skabe værdige kår for mennesker. Organisationen er baseret på den danske folkekirke. Mere specifikt nævner organisationen at forebygge og bekæmpe misbrug samt at skabe bedre vilkår for socialt svage som nogle af sine konkrete formål. Organisationen driver

en række institutioner såsom behandlingscentre, genbrugsforretninger, sociale caféer, beskæftigelsesprojekter og bosteder for hjemløse. Endvidere har den flere projekter, aktiviteter og tilbud i form af fx rådgivning eller opsøgende socialt arbejde.

BRUGERDEFINEREDE ORGANISATIONER

ANONYME NARKOMANER

Anonyme Narkomaner (NA) er et fællesskab for mennesker ”for hvem stoffer var blevet et altoverskyggende problem”. Foreningen har til formål at støtte stofmisbrugere og tidligere misbrugere i at opnå og fastholde stoffrihed. Dette sker primært gennem NA-møder, der bygger på ’De 12 trin’¹. Alle kan deltage anonymt i møderne. Foreningens aktiviteter samt al økonomi og drift er alene funderet på medlemsbidrag. Der afholdes i dag NA-møder ugentligt eller flere gange ugentligt i næsten alle store og mellemstore byer i Danmark. I byer som Århus og København afholdes der flere møder dagligt.

BRUGERFORENINGEN

Brugerforeningen er en medlemsorganisation for aktive stofmisbrugere – hvad organisationen selv betegner stofbrugere. Dens formål er at styrke stofbrugere og substitutionsbrugeres sociale og samfundsmæssige interesser, herunder at give støtte og rådgivning til den enkelte bruger samt at søge at modvirke diskrimination i samfundet. Foreningen søger at synliggøre de forhold, som præger rusmiddelområdet samt de konsekvenser, som det får for den enkelte bruger. I organisationens foreningslokaler er der blandt andet et bibliotek samt mulighed for madlavning, computerarbejde og andre aktiviteter. Desuden tilbyder Brugerforeningen en række andre aktiviteter såsom bisidderassistance, pårørenderådgivning, hospitals- og fængselsbesøg, foredrag, opsøgende og socialt gadearbejde samt indsamling af sprøjter og andet fixeaffald i et område

1. De 12 trin eller 12-trins-modellen kaldes også somme tider Minnesota-behandling. Det er et behandlingsprogram, der for stofmisbrugere er tilpasset fra Anonyme Alkoholikere. Det bruges af behandlingsinstitutioner, af netværk som NA og af pårørende. Misbrugsproblemet anskues her som en sygdom, kaldet ’addiction’. 12 specifikke og praktiske trin bruges som et program for bedring. Endvidere er de kollektivistiske elementer – herunder fokus på at dele sine erfaringer og sin udvikling med andre – samt tilbuddet om at få et nyt, stoffrit netværk en vigtig del af programmet.

af København (Sprøjtepatruljen). Organisationen deltager i nationalt og internationalt samarbejde med ligesindede organisationer.

ANDRE ORGANISATIONER

GADEJURISTEN

Gadejuristen blev stiftet i 1999 som en privat organisation, der har sit primære fokus rettet mod hårdt belastede stofmisbrugere. Organisationen baserer primært sine tiltag og projekter på en skadesreducerende tilgang. Denne tilgang indbefatter ifølge organisationens hjemmeside dels ”nødløsninger i en undtagelsestilstand”, dels en indsats for at eliminere årsagerne til skadernes opståen. Blandt de skader af misbruget, der nævnes, er overdoser, fejlfix, risikoen for at blive smittet med sygdomme, følgeskader af stigmatisering og udstødelse, frihedsstraf, manglende kendskab til egne rettigheder og muligheder samt fravær af klageressourcer. Organisationen er primært baseret på frivillig arbejdskraft. Gadejuristens aktiviteter indbefatter blandt andet juridisk rådgivning, Netværks- og Gadeplansprojektet (frivillige, der tager ud og taler med og hjælper brugere på gaden), etablering af en mødregruppe, undervisning og foredragsvirksomhed, bisidderassistance samt produktion og distribution af J-key-cards. J-key-cards-konceptet er udviklet af Gadejuristen i samarbejde med Embedslægen i Københavns og Frederiksberg Kommuner. J-key-cards er små oplysningskort med rådgivning til stofbrugere om fx fixeteknik, smittefare og stoffernes virkning.

DUGNAD

Dugnad er et norsk ord, der betyder, at landsbyen samles for i fællesskab at løfte en opgave. Den 9. september 2005 afholdtes den første narkotika-dugnad på Vesterbro i København. Formålet var at inddrage et bredt spektrum af lokale interesser i forsøget på at finde lokale løsninger på narkotika-problemerne på Vesterbro. Både repræsentanter fra frivillige organisationer, Vesterbro Lokalråd, private virksomheder og privatpersoner deltog. Et af resultaterne fra Dugnad 2005 var beslutningen om at oprette et Dugnad Center på Vesterbro. Centret er vedtaget med støtte fra Københavns Kommune og er i 2008/2009 etableret med sundhedsrum og café/værested. Målgruppen er alle brugere. Dugnads hjemmeside beskriver, at Centret skal være et ’lavtærskel-tilbud’, der virker som fristed, hvor alle er velkomne. Centret skal løbende tilpasse sin kapacitet til

de behov, der viser sig at være. Der lægges vægt på at tilknytte frivillige lokale beboere, brugere og andre til stedet.

FORENINGEN TALETID

Foreningen Taletid er etableret af enkelte frivillige drivkræfter og har til formål at skabe taletid for de mest udsatte i samfundet. Foreningen hjælper både offentlige og private instanser med at inddrage brugerne aktivt. Den søger at skabe nye samarbejdsformer og værktøjer til at sikre og forbedre brugerinddragelse. Endvidere arbejder foreningen med en række egne projekter for at udvikle metoder og måder at give socialt udstøtte muligheder både for at udtale sig og for at blive hørt. Af sådanne projekter kan nævnes de web-baserede Sociale Nyheder, der samler artikler og nyhedslinks, og hvor brugerne selv opfordres til at gå ind og tilføje information.

I interviewene har samme person repræsenteret Dugnad og Taletid.

DAG- OG DØGNBEHANDLINGSTILBUD

KFUM'S SOCIALE ARBEJDE, SYDGÅRDEN, HADERSLEV

Sydgården er et behandlingscenter for alkohol- og blandingsmisbrugere. Det rummer både døgnbehandling, et midtvejshus, opfølgningsstilbud samt tilbud til pårørende. Endvidere står Sydgården for en misbrugsbehandlingsafdeling i Statsfængslet Renbæk. Institutionen er stiftet som fond af KFUM's Sociale Arbejde i Danmark og er knyttet hertil gennem repræsentation i bestyrelsen og en administrationsaftale med organisationen.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONER OG DEN SOCIALE STOFMISBRUGS- BEHANDLING

I de skandinaviske lande er der en lang tradition for et veludbygget samarbejde mellem den offentlige sektor og de frivillige organisationer omkring det sociale område, hvor den kommunale offentlige indsats dog har været den mest omfattende. Generelt har velfærdsstatens rolle i adskillige europæiske lande været under forandring, og i mange europæiske lande tales der om statens 'tilbagerulning' og statens ændrede rolle med en tiltagende forskydning i retning af, at en større del af de sociale opgaver varetages af det civile samfund, herunder de frivillige organisationer. Sammenlignet med en række øvrige europæiske lande er det kendetegnende for Danmark, at der i den danske servicelov er defineret en række specifikke offentlige foranstaltninger for de udsatte grupper, herunder fx herberger, væresteder, støtte-kontaktperson (SKP) ordninger mv. Også i Danmark har finansieringen af de offentlige velfærdsgoder imidlertid været genstand for debat gennem de senere år, og grænsedragningen mellem staten og civilsamfundet har været i fokus. Det er i denne bredere kontekst, at også spørgsmålet om de frivillige organisationers rolle i den offentlige stofmisbrugsbehandling kan ses. På den ene side kan de frivillige organisationer udgøre et vigtigt supplement til den indsats, der varetages af det offentlige, og på den anden side er der et politisk

spørgsmål om grænsedragning. Hvilke opgaver anses for at være en offentlig forpligtelse, hvilke opgaver tillægges at høre under det civile samfund, og i hvilken udstrækning ønskes det, at de civile organisationer indgår som element i den offentlige opgaveløsning evt. gennem kontrakter?

DEN FRIVILLIGE ORGANISERING I DANMARK

Inden for de seneste årtier har den frivillige sektor i Danmark udvidet og udviklet sig betydeligt. Den er vokset i omfang, og dens interne organisering og strukturering har forandret sig (Boje et al., 2006). Dette er bl.a. sket som følge af ændrede politiske prioriteringer af frivilligområdet. Således har der siden begyndelsen af 1990'erne været en øget politisk interesse for at styrke inddragelsen af borgerne og det civile samfund i udviklingen af velfærdstilbuddene. I forskellige analyser på velfærdsområdet beskrives det, hvordan anskuelsen af borgerne har ændret sig i de seneste tiår. Fra at udfylde en rolle som klienter i det sociale system bliver de i dag i højere grad forstået – og handler selv – som kunder, brugere og medborgere (Rose, 2000; Villadsen, 2004, Andersen & Järvinen, 2007). Tilsvarende peger forskere på, at selve forståelsen af velfærd er under forandring. Hvor velfærd hidtil har været betragtet primært som et spørgsmål om ydelser, bliver den i dag i stadig stigende grad anskuet som processer. Det offentlige rolle består derfor ikke længere alene i at omfordele og omallokere midler, men i høj grad også i at være katalysator for disse processer, både som inspirator og investor, beskrives det.

Denne udvikling har på én gang givet den frivillige sektor en større legitimitet og flere ressourcer i form af såvel økonomisk som organisatorisk støtte fra politisk hold. Samtidig er forventningerne til sektorens rolle i løsningen af samfundets opgaver og problemer også steget. I skandinavisk sammenhæng taler man ifølge Boje et al. (2006) om udviklingen fra velfærdsstat til velfærdssamfund karakteriseret ved, at flere sociale aktører end tidligere medvirker i velfærdspolitikken. Inddragelsen af aktører sker især gennem ændringer i arbejdsdelingen mellem stat, civilsamfund, den private sektor og den enkelte bruger. Nye former for arbejdsdeling kan fx bestå i, at det offentlige udliciterer løsningen af konkrete opgaver til private eller frivillige institutioner, eller at frivillige

organisationers erfaringer og ønsker inddrages i planlægningen og tilrettelæggelsen af sociale indsatser.

Et bærende element for disse nye måder at finansiere og løse sociale opgaver på er tanken om borgerne som *brugere*, det vil sige som inkluderede medtilrettelæggere af og deltagere i de velfærdsprocesser, de skal have gavn af. Dette indebærer bl.a., at der lægges vægt på den demokratiske rolle, som de frivillige organisationer udfylder gennem deres funktion som fortalere for udsatte grupper. I denne form for repræsentation er vægten lagt på organisationernes kendskab til den enkelte brugers hverdag og til hans eller hendes personlige ressourcer, udfordringer og behov – herunder de udfordringer og behov, der opleves i mødet med det offentlige system.

I Danmark er de politiske retningslinjer og strukturelle rammer for det frivillige sociale arbejde bl.a. tegnet gennem Center for Frivilligt Socialt Arbejde, der blev oprettet i 1992 under det daværende Socialministerium, samt af Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde, der som rådgivende organ erstattede Kontaktudvalget til det frivillige sociale arbejde (KTU) i 2004. Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde blev i 2008 afløst af det nye Frivilligråd.

Både igennem satspuljeaftalerne, i Fælles Ansvar I og II og med regeringens oplæg i 2007 til en kvalitetsreform af den offentlige sektor er det frivillige sociale arbejde blevet yderligere prioriteret. I 2006 blev Fælles Ansvar II (FA2) vedtaget som regeringens 2. handlingsprogram for de svageste grupper. Handlingsprogrammet tager udgangspunkt i, at alle – også de mest udsatte borgere – skal have muligheden for at skabe sig en meningsfuld tilværelse. Konkrete strukturelle tiltag, der inden for de seneste år har skullet styrke frivilligområdet, indbefatter bl.a. udvikling af eksisterende og oprettelse af nye lokale frivillighedscentre, etablering af partnerskaber mellem frivillige sociale organisationer og det offentlige, samt udbygning af frivilligportaler og netværksmuligheder for frivillige organisationer.

DE FRIVILLIGE SOCIALE INDSATSER

De frivillige organisationer på rusmiddelområdet fungerer i dette landskab mellem offentlige partnerskaber og selvstændighed, mellem forpligtelse og frivillighed.

I forhold til afgrænsningen af, hvornår der er tale om en frivillig organisation, går vi ud fra de definitioner, der er etableret af Center for Frivilligt Socialt Arbejde, Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde samt Velfærdsministeriet².

Ifølge Vejledning nr. 7 til Serviceloven (*Vejledning om kvalitet, tilsyn, tilskud til frivillige sociale organisationer mv.*, kapitel 30) er en *frivillig organisation* eller forening kendetegnet ved, at:

- Den er frivilligt grundlagt. Det vil sige, at den ikke må udføre opgaver, der er fastlagt i lovgivningen, og at den til enhver tid skal kunne beslutte at nedlægge sig selv.
- Den har ikke som primært formål at skabe overskud. Et eventuelt overskud må ikke fordeles mellem medlemmerne eller ejerne, men skal gå til opfyldelse af organisationens mål.
- Den frivillige indsats er en betydningsfuld del af organisationens grundlag.
- Der er frivilligt medlemskab.

De frivillige organisationer, der indgår i denne undersøgelse, gør brug af frivillig arbejdskraft, men har alle – på nær NA – også lønnede medarbejdere i deres stab.

I definitionen af det *frivillige arbejde* (Velfærdsministeriet på www.social.dk) indgår endvidere, at:

- Indsatsen er ulønnet og foregår uden fysisk, retlig eller økonomisk tvang.
- Indsatsen udføres over for personer uden for den frivilliges familie og er til gavn for andre end én selv og ens familie.
- Indsatsen er af formel karakter – det er altså ikke defineret som frivilligt arbejde at hjælpe en blind person over gaden eller en gangbesværet ældre med at skovle sne.

2. *Vejledning om kvalitet, tilsyn, tilskud til frivillige organisationer mv. Vejledning nr. 7 til Serviceloven*, Socialministeriet december 2006, samt *Bet. nr. 1332: Betænkning om frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdsrådsamfund*, udgivet af Udvalget om Frivilligt Socialt Arbejde 1997.

Frivilligt socialt arbejde er sådanne aktiviteter, der henvender sig til de målgrupper, som den sociale sektor beskæftiger sig med, fx udsatte grupper, personer med handicap eller sårbare børn og unge.

ORGANISERINGEN AF DEN SOCIALE MISBRUGSBEHANDLING

Den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark udgør et bredt felt. Indsatserne på området skal dække en sammensat målgruppe, der udgøres af så forskelligartede brugere som opiatafhængige³ med massive sociale problemer; psykisk sårbare brugere, hvis misbrug i vid udstrækning er funderet i en form for selvmedicinering; relativt velfungerende unge med et problebrug af hash eller erhvervsaktive med et eskalerende misbrug af kokain og lignende centralstimulerende stoffer. Ligeledes er opgaverne, der varetages i det sociale behandlingssystem, mangfoldige og omfatter bl.a. forebyggelsestiltag, udredning og visitation, forbehandling, motivationsarbejde, behandling, omsorg, støtte og kontakt, aktivering og rådgivning, efterbehandling og udslusning samt planlægning og organisation.

Et behandlingssystem, der skal rumme og tage hånd om så forskelligartede brugere, behov og opgaver, er nødt til at være meget bredspektret i sine tilbud.

I Danmark har man fra januar 2007 i forbindelse med kommunalreformen gennemført en gennemgribende omlægning af det organisatoriske landkort for rusmiddelområdet. Behandlingsindsatsen, der før lå hos amterne, er blevet decentraliseret og lagt ud til de 98 kommuner som en såkaldt 'kan-opgave'. Det betyder, at kommunerne kan vælge at varetage opgaven selv, eller de kan lade opgaven gå videre til regionerne. Langt størstedelen af kommunerne har valgt selv at overtage driften af misbrugsbehandlingen, og kun enkelte steder har man ladet opgaven overgå til regionen (Bjerger, 2005; Bjerger, 2007).

Selve organiseringen af misbrugsbehandlingen og strukturen for misbrugscentre er grebet forskelligt an i forskellige kommuner. For eksempel har man nogle steder etableret ét samlet behandlingscenter og andre steder etableret forskellige afdelinger, som kan være målrettet for-

3. Opiater/opioider er en fællesbetegnelse for stoffer som heroin, ketogan, morfin og kodein.

skellige brugergrupper, eller som kan dække bestemte geografiske områder kommunen. Det er ligeledes forskelligt, hvordan misbrugscentret er placeret i den kommunale struktur – om det fx er en egen afdeling, eller om det er placeret under socialområdet eller sundhedsområdet.

De *institutionelle hovedaktører* i den sociale misbrugsbehandling i Danmark udgøres i dag af både offentlige og private instanser. Først og fremmest er der kommunerne og de kommunale misbrugscentre. Endvidere er der offentlige behandlings- og sundhedstilbud i både ambulante og døgnregi. Også Kriminalforsorgen udfylder i dag en betydningsfuld rolle i den offentlige misbrugsbehandling, ikke mindst efter indførelsen af behandlingsgaranti i fængsler fra januar 2007⁴. Sideløbende med den offentlige indsats findes desuden selvejende eller fondsejede behandlingstilbud samt en række frivillige private organisationer og foreninger. I forskelligt omfang kan nogle af de offentlige opgaver være uddelegeret til frivillige organisationer eller andre private instanser.

Ligeledes indgår en række *medarbejdere* i behandlingssystemet. Der er tale om sagsbehandlere, misbrugskonsulenter, terapeuter, støttekontakt-personer mv. En rapport fra Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA, 2003) har påvist, at det er kendetegnende for misbrugsområdet, at den enkelte medarbejder i højere grad identificerer sig med en faggruppe ud fra de *arbejdsfunktioner* og den *organisatoriske placering*, som han eller hun har, frem for at definere sin faglighed på baggrund af uddannelse og specialkompetencer. Området er præget af en eklekticisme, hvad uddannelse angår.

De frivillige organisationer befinder sig i krydsfelterne mellem aktørerne på området og de mange forskellige indsatser, der er behov for. Som nævnt ligger det i afgrænsningen af begrebet frivillighed, at organisationerne ikke varetager opgaver, der er fastlagt i lovgivningen som en del af en garanteret ydelse til borgerne. Kendetegnende er dog samtidig, at de frivillige organisationer i vid udstrækning påtager sig opgaver, der er uddelegeret og betalt af det offentlige, hvis der foreligger klare samarbejdsaftaler omkring det, således at det er sikret, at ansvaret i sidste ende stadig ligger hos de offentlige myndigheder.

Det er derfor væsentligt at se på, hvilken rolle de frivillige organisationer spiller i forhold til den sociale misbrugsbehandling. Det vil både sige, hvilke tilbud de selv udvikler og har fokus på, og hvordan de

4. Kriminalforsorgens behandlingstilbud indgår ikke i rapportens undersøgelsesfelt.

samarbejder med offentlige myndigheder og andre instanser på rusmid-
delområdet.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONER OM DERES ROLLE

I dette kapitel redegør vi for, hvordan de frivillige organisationer, som indgår i undersøgelsen, forstår deres rolle i misbrugsbehandlingen, herunder hvilke ydelser og indsatser de ønsker at udvikle og fokusere på. Endvidere beskriver vi frivilligorganisationernes egen opbygning og organisering, herunder deres brug af redskaber til kvalitetssikring samt deres refleksioner herom. I to afsnit ser vi på frivilligorganisationernes ressourcer i form af frivillig arbejdskraft og økonomiske midler. Begge dele er af afgørende betydning for, hvilke indsatser organisationerne kan gennemføre og i hvilket omfang. Kapitlets sidste afsnit om dokumentation af indsatsen udspringer af et emne, der gentagne gange blev bragt op i interviewsamtalerne.

MÅL- OG BRUGERGRUPPER

En skelnen, når man evaluerer institutionelle indsatser i forhold til specifikke brugergrupper, er mellem henholdsvis *målgruppe*, som den ønskede brugergruppe, og den *faktiske brugergruppe*, det vil sige de brugere, der i praksis benytter sig af det pågældende tilbud. Størstedelen af de frivillige

organisationer, som indgår i undersøgelsen, oplyser, at de løbende tilpasser deres tilbud, så de matcher den brugergruppe, de har. Ligeledes søger de så vidt muligt at give deres ansatte og frivillige medarbejdere de kvalifikationer, som er påkrævet i forhold til den pågældende brugergruppe. Især værestederne beskriver, at deres målgruppe stort set er defineret som enhver bruger, der ønsker at benytte og mener at få udbytte af organisationens tilbud. I vid udstrækning oplever organisationerne således målgruppen og den faktiske brugergruppe som samstemmende.

Denne fleksibilitet i forhold til afgrænsningen af målgruppen – at man så at sige lader målgruppen definere sig selv – er fastholdt i en tid, hvor praksisser omkring visitation og matchning betones i stadig flere offentlige sammenhænge. Selv om nogle organisationer vælger at målrette deres arbejde i forhold til særlige grupper og derfor angiver, at de somme tider henviser brugere til andre tilbud, fremgår det også af interviewene, at bortset fra de tilfælde, hvor en bruger enten af åbenlyse grunde ikke hører til målgruppen⁵, eller hvor vedkommende af andre grunde bliver bedt om at gå udenfor eller får karantæne, er der stort set ingen organisationer, der decideret afviser brugere. Dog er det en oplevelse, som flere organisationer deler, at de somme tider kunne ønske sig, at de kunne vælge nogle brugere fra. Det angives, at det kan være en stor udfordring for et værested, en social café eller lignende at håndtere dagligdagen, hvis brugergruppen i for høj grad er præget af meget tunge problemstillinger – fx brugere med både misbrug og psykiatiske problemer, eller hjemløse misbrugere, der befinder sig illegalt i landet – som fordrer særlige faglige og personlige kompetencer hos medarbejderne.

I de følgende tre afsnit vil vi skitsere tre overvejelser, der særligt er fremgået at være af betydning for organisationerne i deres refleksioner over, hvilke brugere de ønsker at henvende sig til og have fokus på:

1. Hvorvidt den frivillige organisation/værested søger at inkludere alle brugere, der ønsker at benytte den, eller om den retter sig mod en mere afgrænset brugergruppe.
2. Hvorvidt organisationen kan rumme de allerhårdst belastede og i nogles optik de mest besværlige brugere, herunder om den vælger at gøre brug af eksklusion og/eller karantæne til brugere, der fx er aggressive, uadreagerende eller synligt påvirkede.

5. For eksempel afviser organisationer kun for kvinder naturligvis mandlige brugere.

3. Hvorvidt organisationen henvender sig til aktive stofmisbrugere, eller om den kun er for stoffri brugere og/eller stofmisbrugere, der har ønske om stoffrihed.

ALLE BRUGERE ELLER EN AFGRÆNSET BRUGERGRUPPE

Diskussionen om, hvilken brugergruppe en organisation ønsker at rumme, er særlig relevant for de sociale caféer og værestedernes vedkommende, fordi de i højere grad end fx interesseorganisationer bliver op-søgt af forskellige brugere med behov for samvær og støtte. Deres målgruppe er derfor – i hvert fald i praksis – ikke lige så let at afgrænse, som fx en medlemsbaseret interesseorganisations målgruppe er.

For en del af værestederne og de sociale caféers vedkommende udgøres den primære brugergruppe ikke kun af (nuværende og/eller tidligere) stofmisbrugere, men af marginaliserede og udsatte borgere i en bredere forstand. Dette er fx psykisk syge, hjemløse, alkoholmisbrugere og ensomme mennesker måske med et højt medicinforbrug.

Andre af værestederne retter sig modsat mod en mere afgrænset brugergruppe som fx udsatte kvinder eller tidligere misbrugere. Blandt de frivillige organisationer, der indgår i undersøgelsen, er der dels væresteder, som inkluderer udsatte borgere i en bredere forstand – det vil sige, som ikke kun rummer stofmisbrugere – dels er der et par organisationer, som henvender sig alene til tidligere, nu stoffri, brugere. Endvidere er der enkelte væresteder, som retter sig primært mod de allerhårdst belastede misbrugere, og der er et værested kun for kvinder.

Hvorvidt organisationerne vælger at inkludere *alle* brugere, eller om de vælger at afgrænse deres brugergruppe, er en beslutning, der bygger på overvejelser af både principiel og praktisk karakter. Hvad angår de principielle overvejelser, fremhæver en del særligt af de kristent funderede organisationer en grundlæggende etisk fordring om at hjælpe et andet menneske – en næste – i nød som begrundelse for, at deres væresteder så vidt muligt søger at rumme alle brugere, der ønsker at benytte deres tilbud. Her er begrebet *diakoni*, forstået som at give omsorg for andre, blevet nævnt i flere interviewsamtaler. Rummeligheden er altså funderet som en central værdi i disse organisationers selvforståelse.

Tilsvarende etiske overvejelser vedrørende målgruppen gives der også udtryk for i de ikke-kristent funderede organisationer. Stort set alle de organisationer, vi har talt med, har således givet udtryk for klare, principielle grundholdninger i forhold til netop deres virke. Det er dermed

tydeligt, at målgruppeafgrænsningen for så godt som alle organisationers vedkommende bygger på en etisk stillingtagen. Særligt for de organisationer, der specifikt retter sig mod enten aktuelle stofmisbrugere og/eller mod tidligere stofmisbrugere, viser det sig, at deres målgruppebestemmelse i nogen udstrækning også er knyttet til mere grundlæggende forståelser af misbrug og afhængighed.

Samtidig med sådanne principielle overvejelser spiller som nævnt også praktiske forhold en rolle i forhold til brugergruppeafgrænsningen. Dels kan det som nævnt være vanskeligt for de åbne væresteder at afvise brugere 'i døren', dels nævnes det som en fordel ved at afgrænse brugergruppen, at organisationen derved bedre kan målrette sit tilbud og skabe et miljø, der matcher bestemte behov. Risikoen ved sådan en målretning af værestedernes brugergrupper angives til gengæld at være, at der så kan være brugere, som ikke kan rummes nogen steder.

En stor del af organisationerne får en del af deres midler fra § 18 under lov om social service (jf. afsnittet om finansiering). Ifølge denne bestemmelse er det den enkelte kommune, der fastsætter rammerne for samarbejdet med de lokale, frivillige sociale organisationer. Det er således op til en lokalpolitisk afgørelse at prioritere, hvilke områder og aktiviteter der skal have støtte. Man kunne derfor have forventet, at nogle af organisationerne ville have oplyst, at deres målgruppe også til dels er betinget af, hvilke ønsker deres kommunalpolitiske samarbejdspartnere har. Imidlertid har dette ikke været tilfældet. Bortset fra en enkelt organisation angiver ingen af de øvrige organisationer, vi har interviewet, at de har følt sig påvirket til at tilrette deres brugergruppe efter lokalpolitiske ønsker – hverken til at udvide eller indsnævre målgruppen. Den enkelte organisation beskriver, at:

Vi har rykket os lidt i forhold til, hvad vi lavede for en del år siden, i forhold til, hvad man gerne ville have os til. Vi havde for mange år siden primært alkoholikere, og så ville man gerne have os til at prøve at tage nogle blandingsmisbrugere ind ... Og på den måde er de kommet gradvist ind i vores hus.

Denne organisation finder udviklingsprocessen uproblematisk.

SKAL VÆRESTEDERNE KUNNE RUMME DE HÅRDEST BELASTEDE BRUGERE?

For flere af værestederne, de sociale caféer og lignende er det et centralt spørgsmål, hvorvidt de skal og bør kunne rumme de hårdest belastede brugere. Flere væresteder oplever brugere, der er svære at håndtere, som har svært ved at indgå i sociale sammenhænge med andre værestedsbrugere, og som kan optræde aggressivt, provokerende og endda voldeligt. Derfor vælger nogle at gøre brug af periodiske bortvisninger og/eller karantæner over for brugere, som de oplever værende destruktive for stedets miljø, eller som ikke overholder de retningslinjer, der er sat op. Andre væresteder og organisationer fastholder at inkludere alle, der ønsker at benytte deres tilbud trods besværlighederne og de ekstra ressourcer, som dette kan kræve.

Hvorvidt det er i orden, at væresteder, sociale caféer mv. afviser de vanskelige brugere fx ved at give dem karantæner, er et spørgsmål, der vækker stærke meninger blandt nogle af de interviewpersoner, der deltager i undersøgelsen. Med henvisning til rummeligheden som en central værdi for mange af organisationerne, kan det se ud til, at de her kan opleve at være i et dilemma mellem på den ene side en pragmatisk tilgang, der går på, at de må få hverdagen til at fungere så vidt muligt for alle brugere, og på den anden side en idealistisk tilgang, der giver værdier som rummelighed forrang.

Dilemmaet kan sættes på spidsen med følgende to citater. En organisation udtaler følgende holdning:

Et værested er rummeligt, men kan ikke rumme alt. Nogen [brugere] er meget udadreagerende og vrede, og hvis de ødelægger ideen med, hvorfor de andre er der ... [...] Det er altid de svageste, der bliver ofre, når der er vrede mennesker. Det er mange gange de mere ressourcestærke, som man så pleaser, og man lægger ikke mærke til de svageste, for de er de usynlige grupper. Men det er ikke gaden, vi trækker ind. Tværtimod, det er et fristed. Og det er også et fristed fra vanviddet.

Modsat kritiserer en anden organisation, at: ”lavgælsktilbudene ofte har så høje tærskler, at folk snubler, når de forsøger at komme ind over”.

Organisationer, der anvender eksklusionsmuligheder, fremhæver, at de meget svære eller destruktive brugere kan ødelægge stedets

muligheder for andre – svagere – brugere. Der kan med andre ord komme til at ske en selveksklusion, fordi de svage brugere føler, at der ikke er plads til dem, eller fordi de mister lysten til eller trygheden ved at komme på værestedet, angives det.

Man kan sige, at denne betragtning nuancerer begreberne 'de hårdest belastede' eller 'de vanskeligste' brugere noget. For måske er de hårdest belastede brugere også lige så ofte de mest usynlige. En organisation peger således på, hvad den betegner som 'posedamerne', som nogle af de sværest stillede brugere. Dette skyldes bl.a., at de ofte heller ikke finder deres plads på væresteder og i de sociale caféer, fordi de er så sårbare og som grænsepsykiatriske brugere er lette ofre for andre og stærkere brugeres humørsvingninger.

Selv om størstedelen af de væresteder og sociale caféer, der indgår i denne undersøgelse, har en eller anden form for reglement med tilhørende sanktionsmuligheder, understreger de fleste, at de så vidt muligt undgår at bruge disse tiltag, og hvis de gør det, så kun i så mildt et omfang, som de skønner absolut nødvendigt.

Enkelte organisationer og væresteder tager afstand fra brugen af karantænerogler og fremfører den holdning, at de frivillige organisationer *skal* kunne rumme alle, herunder de hårdest belastede misbrugere, hvoraf en del har psykiatriske problemer og fx kan optræde aggressivt. Dette begrundes med, at det i høj grad er denne gruppe, som de oplever, at det offentlige sociale behandlingssystem ikke formår at inkludere eller fastholde. Disse organisationer angiver, at de undgår at benytte nogen form for eksklusionsmuligheder, men søger at lade brugerne selv regulere deres adfærd og omgangsform gennem selvjustits og respekt for hinanden.

Enkelte af disse organisationer nævner, at de oplever, at nogle væresteder kun ønsker at tiltrække ”*de bedste af de dårlige*” brugere, bl.a. fordi de er de letteste at have med at gøre. Men hvis de frivillige organisationer ikke magter de mest udsatte og somme tider uomgængelige brugere, er der ingen steder for dem at gå hen og finde socialt samvær og støtte, fremhæves det.

STOFFRI VS. STOFMISBRUGENDE BRUGERE

I forhold til accepten af stofmisbrugende brugere spreder de frivillige organisationer sig over hele spektret fra kun at ville have stoffri brugere, over forskellige grader af accept af brugere med aktivt stofmisbrug, til at

inkludere alle brugere og i alle former for påvirkethed. Holdningerne udmønter sig i forskellig praksis og retningslinjer for inklusion af brugere. Nogle steder accepteres kun stoffri brugere samt eventuelt brugere, der ønsker at være stoffri. Andre organisationer inkluderer også aktuelle misbrugere, men bortviser dem, der er synligt påvirkede. Andre igen sætter grænsen ved handel og stofindtag i organisationens lokaler. Ingen af de organisationer, vi har talt med, giver udtryk for, at de accepterer, at der indtages stoffer på stedet. I praksis lader der dog til at være forskellige måder at forvalte dette forbud på.

Meningerne om andre frivilligorganisationers retningslinjer vedrørende brugernes aktive misbrug er også delte. En interviewperson nævner, at nogle frivilligorganisationer tager afstand fra andre organisationer, der støtter aktive misbrugere. Det er førstnævnte organisationers holdning, at man risikerer at medvirke til at fastholde brugerne i deres misbrug, hvis man som organisation accepterer fx at have påvirkede brugere på stedet. Andre organisationer mener modsat, at et absolut fokus på stoffrihed i realiteten vil ekskludere en stor gruppe brugere, for hvem dette mål ikke er realistisk – hverken aktuelt eller formentligt nogensinde. Langt de fleste organisationer tilkendegiver dog, at der er brug for både organisationer, der giver støtte til aktive misbrugere, og for organisationer, der udgør et rum for brugere, der er blevet stoffri. Denne holdning udtrykkes af en organisation, der siger følgende:

Nogle væresteder er stoffri og nogle ikke. Langt de fleste kan fint finde ud af at anerkende hinanden og forstå, at der er brug for begge. [...] Mange er jo karruselbrugere, der er ét sted, og så senere får de brug for et andet. De har brug for, at begge dele er der.

UDVIKLINGEN I BRUGERGRUPPEN

I dette afsnit vil vi opsamle nogle af de frivillige organisationers overordnede betragtninger og oplevelser i forhold til udviklingen i brugergruppen. Disse betragtninger er ikke verificerbare, forstået på den måde, at det ikke er muligt at gå ud og måle eller optælle, om de passer eller ej. Man kan naturligvis sammenholde dem med nogle af de tal og opgørelser, der findes på området, men en del af udviklingen i gruppen af stofmisbrugere vil i alle tilfælde gemme sig som mørketal.

Da en stor del af organisationerne har de mest udsatte brugere som en primær brugergruppe, må det antages, at de iagttagelser, som organisationerne gør sig, heller ikke er dækkende for misbrugsfeltet som helhed. Organisationernes iagttagelser tegner et billede af, hvordan de oplever udviklingen blandt de brugere, som benytter deres tilbud. Disse iagttagelser kan være interessante, fordi en stor del af de frivillige organisationer som frontorganisationer med en mere afgrænset brugergruppe måske har mulighed for løbende og hurtigere at opfange ændringer og tendenser blandt brugerne, end det ofte vil være tilfældet i et behandlingssystem, der skal tage vare på hele spektret af brugere.

Flere af værestederne og de sociale caféer konstaterer, at de igennem de seneste år har oplevet, at de har fået flere brugere. Enkelte organisationer har opgørelser over deres brugerantal, som viser, at der er kommet flere over de sidste år. For andres vedkommende bygger konstateringen primært på løbende iagttagelser og indtryk fra deres hverdag. Oplevelsen af et øget brugerantal går igen både blandt organisationer, der har brugere i aktivt misbrug, og blandt organisationer, som kun er for stoffri brugere.

Enkelte organisationer tilskriver stigningen, at restgruppen blandt stofmisbrugerne er blevet større og mere marginaliseret end førhen. En organisation fremfører:

Det er blevet værre på den måde, at der er blevet en større differentiering mellem udstødte. Der er de lidt pænere og så dem, der falder helt igennem. Behandlingssystemet er godt gearet til langt de fleste, over 90 procent. Og så er der de sidste; de falder helt ud.

I forhold til den fremtidige udvikling peger flere af organisationernes tilkendegivelser i samme retning. En organisation siger:

Jeg tror, at vores fremtidige klientel, der vil komme her, er det komplekse [...]. De mennesker, jeg kan se, havner her, de er så komplekse, at nogle gange ved vores samarbejdspartnere ikke, hvor komplekse de folk, vi har, er.

En anden organisation beskriver, hvordan den tror, deres arbejde vil se ud om 5 år:

Jeg tror, vi vil komme mere ud på gadeplan og vil være mere op-søgende. Fordi, hvis det fortsætter i det tempo, som vi ser nu – man har godt nok lavet skæve huse til skæve personer – men der kommer bare andre skæve personer, som er udadreagerende.

Denne organisation forklarer andetsteds i interviewsamtalen, at den tror, at uanset, hvor mange indsatser der gøres, vil der altid være nogle brugere, som falder udenfor:

Jeg tror ikke, vi kan lave paradys på jord, hvor der ikke er nogen, der vil falde igennem, uanset hvilken regering der har magten.

Der vil derfor altid være brug for de frivillige organisationer til at møde disse brugere, mener organisationen. Lignende tilkendegivelser kommer fra enkelte andre organisationer. Også de beskriver deres brugergruppe som multibelastet og meget sårbar, bestående af mennesker, der har vanskeligt ved at henvende sig til det offentlige, og som har svært ved at blive rummet eller passet ind i nogle af de eksisterende støttemuligheder.

For at nå gruppen af mest udsatte misbrugere med mange og komplekse problemstillinger er der iværksat en række tiltag på udsatteområdet inden for de senere år. Det er fx initiativer under Fælles Ansvar I og II, udvidelsen af støtte- og kontaktpersonordningen og afsættelse af midler i satspuljeaftalen 2006 til en særlig indsats for social aktivering af de mest udsatte.

Fælles Ansvar II (FA2) blev vedtaget i 2006 som regeringens 2. handlingsprogram for de svageste grupper. Handlingsprogrammet tager udgangspunkt i, at alle – også de mest udsatte borgere – skal have muligheden for at skabe sig en meningsfuld tilværelse, der afspejler deres behov og ønsker. Under FA2 er der iværksat en række forskellige aktiviteter, der særligt retter sig imod at give, motivere, aktivere og skabe mulighed for en positiv udvikling blandt samfundets svageste. Aktiviteterne retter sig blandt andet mod at udvide åbningstider og aktivitetstilbud på væresteder, at etablere udsatte-teams og satellitkontorer, som bedre kan nå de mest udsatte borgere, at afprøve nye idéer samt at oprette partnerskaber mellem lokale interessenter og kommunerne.

Ifølge SKP-ordningens bestemmelser i Servicelovens § 99, skal kommunen tilbyde de socialt mest udsatte og isolerede en støtte- og kontaktperson. Den 1. oktober 2006 blev den eksisterende SKP-ordning

for sindslidende udvidet til også at omfatte de mest socialt udsatte og isolerede sindslidende, stof- og alkoholmisbrugere samt hjemløse, som almindeligvis ikke gør brug af eller ikke kan gøre brug af de allerede eksisterende tilbud.

Nogle frivilligorganisationer tilkendegiver, at de i deres daglige arbejde kan mærke, at der er gennemført sådanne tiltag for at inkludere denne brugergruppe. Særligt SKP-ordningens udvidelse omtales positivt.

Nogle organisationer mener dog, at der stadigvæk ikke er tilstrækkelig med politisk interesse for denne brugergruppe, som er for dårlig til at kunne deltage i og få udbytte fx af de indsatser på aktiverings- og beskæftigelsesområdet, som er gennemført. Flere understreger samtidig, at netop denne brugergruppe kan være vanskelig at hjælpe, fordi disse brugere ofte har begrænset tillid til systemet, og fordi de kan have det så vanskeligt, at de er svære at fastholde i noget tilbud overhovedet. Enkelte organisationer oplever en tendens i befolkningen generelt og somme tider også i de offentlige systemer til, at man ikke ser disse mennesker som ligeværdige. Man tager ikke deres ord for troende, men betvivler dem. Man tager ikke deres problemer lige så alvorligt som andre borgeres problemer, og man lader ikke deres smerte tælle for lige så smertefuld, som det tilsvarende ville blive anskuet for den øvrige del af befolkningen, angives det. En organisation siger:

De bliver ikke lukket ind – på fx skadestuer. Hvis de får en overdosis, kommer lægeambulancen og giver en modgift og kører igen. Andre steder ville ambulancen jo tage dem med.

BRUGERE, DER FALDER UDEN FOR TILBUD

I interviewene med de frivillige organisationer peges der på brugergrupper, som organisationerne oplever, at det sociale behandlingssystem ikke opfanger, og som de frivillige organisationer ligeledes kan have svært ved at rumme. Vi vil i dette afsnit gennemgå de brugergrupper, som organisationerne nævner, og som de oplever, at der ofte ikke er plads til nogen steder – ikke i det offentlige sociale behandlingssystem og somme tider heller ikke hos de frivillige organisationer og væresteder. Det understreges af flere organisationer, at hverken for det offentlige behandlingssystem eller for de frivillige organisationers vedkommende handler det om, at man ikke *ønsker* at rumme disse brugere. Det kan i stedet dreje sig om at opleve ikke at have de kompetencer, der er nødvendige for at kunne

håndtere og hjælpe disse mennesker, og det angives at handle om, at disse brugergrupper er svære at nå, fordi de ikke af sig selv henvender sig og gør brug af de offentlige og frivillige muligheder, der er.

Endelig overvejer en organisation, om der med udbygningen i det sociale behandlingssystem af målrettede og specialiserede tilbud, som den enkelte bruger skal visiteres specifikt til eller matches specifikt med, findes en iboende risiko for, at nogle brugere falder uden for de kategorier, der etableres behandlingstilbud til og derfor ikke kan rummes nogen steder:

Vi har kørt et velfærdssystem ind i dag, som tager sig af alle. Men når du vil tage dig af alle og stiller krav til at tage imod behandling, så er der nogle mennesker, der ikke magter det. Vi er blevet så specialiserede, at hver enkelt institution kan sige: "Det er ikke her, du skal være; gå hen til den næste." Vi bruger meget tid på at sende folk videre. Og der har vi en gruppe af de mennesker i dag, som fylder ret meget hos os, og som har det meget dårligt, og det offentlige har haft svært ved at få øjnene op for det, men jeg tror, de har fået øjnene op for det, for der har heller aldrig været ansat så mange gadeplansmedarbejdere i kommunen og SKP'ere i gadeplejen og i fremrykkede positioner, som vi har nu.

For at forbedre indsatsen over for netop disse brugere, kan det dreje sig om at brede de eksisterende tilbud ud eller at etablere særlige tilbud, der er skræddersyet disse brugeres behov og formåen, og som møder dem på gaden, eller hvor de ellers er. Det kan også handle om at ruste medarbejdernes kompetencer, så de formår at møde disse brugere på den bedst mulige måde.

De frivillige organisationer nævner psykisk syge misbrugere, kvindelige misbrugere, ældre hashmisbrugere, unge misbrugere, misbrugere fra Grønland, nydanskere med et stofmisbrug, østeuropæere og andre udenlandske misbrugere samt kvindelige brugere udsat for trafficking som grupper, der mangler tilbud til.

PSYKISK SYGE MISBRUGERE

Mange af de organisationer, vi har interviewet, nævner misbrugere med psykiske og psykiatriske problemstillinger som en voksende og tung

gruppe blandt deres brugere. ”At være psykisk syg er svært. Men at være psykisk syg og have et misbrug, det er bare helt umuligt,” konstaterer en interviewdeltager. En organisation vurderer, at der er ca. 50 pct., som har dobbeltdiagnoser ”i hvert fald, når vi snakker om de mest udsatte grupper – og det er jo dem, vi snakker om her.” En interviewperson stiller dog også spørgsmål om, hvorvidt omfanget af misbrugere med psykisk sygdom i virkeligheden er så stort, som det ofte hævdes, eller om det, der opleves som indikatorer på personlighedsforstyrrelser, somme tider ”egentlig er afhængighedens tegn”. Misbrug af stoffer og det liv, der leves med et aktivt og voldsomt misbrug, kan bringe mennesker så langt ud i tovene, at det kan være svært at se forskel på, om det er psykisk sygdom, eller om det er en hård belastning koblet med massivt stofindtag, der er tale om, angives det.

Omfanget af brugere med dobbeltdiagnoser er ikke angivet i Sundhedsstyrelsens behandlingsstatistik, men det fremgår af andre statistikker, at ventelisterne til behandling for psykisk sygdom er stigende, lige som en nylig redegørelse fra ledende overlæge Peter Kramp på Retspsykiatrisk Klinik under Justitsministeriet viser, at andelen af psykisk syge i dag udgør knap en femtedel af Kriminalforsorgens klientel, hvilket er en stigning i forhold til tidligere.

Mange organisationer tilkendegiver, at der mangler adækvate behandlingstilbud for brugere med psykiatriske problemstillinger eller dobbeltdiagnoser. Det beskrives, at brugere med dobbeltdiagnoser ofte falder igennem i behandlingssystemet, dels fordi de er så dårlige, at de kan være svære at fastholde fra systemets side, dels fordi de er svære at placere, fordi de er en tungere gruppe, og fordi der ikke er så mange tilbud specifikt for dem. Samtidig kan de ødelægge det for andre behandlingsdeltagere, hvis de fx kommer med i et almindeligt dag- eller døgntilbud. Derfor kan de almindelige behandlingstilbud være tilbageholdende med at modtage dem, angives det. Nogle organisationer oplever, at der foregår et tovtrækkeri mellem psykiatrien, som ikke ønsker at modtage disse brugere, fordi de har et misbrug, og misbrugsbehandlingssystemet, som ikke kan rumme dem, fordi de har psykiatriske problemstillinger.

En organisation fastslår:

Dobeltdiagnoser falder i behandlingssystemet ned mellem to stole. Problemet er, at det enten er behandlingssteder eller psykiatriske botilbud. Botilbuddene vil ikke have nogen, der er aktive

misbrugere. Og behandlingsstederne kan ikke håndtere psykiatrien. Vi mangler nogle specialiserede steder.

Enkelte organisationer fortæller, at de har været ude for, at psykisk syge misbrugere bliver udskrevet direkte til den pågældende varmestue eller sociale café, hvilket de mener ikke bør ske.

Flere organisationers indtryk er ligeledes, at de misbrugere med psykiske problemer, som har det allerdårligst, ofte ikke benytter de frivillige tilbud. Det kan skyldes, at de ikke magter samværet med andre, at de konstant får karantæner på grund af deres adfærd, eller at deres liv er så usammenhængende, at de ikke formår at forholde sig til de rammer, som fx et værested sætter op.

Også konsekvenserne for frivilligorganisationerne selv bliver berørt i flere interview. Nogle organisationer tilkendegiver, at de ikke føler sig godt nok rustet til at rumme og støtte denne gruppe brugere. De mangler konkret viden om og redskaber til at håndtere de problemer, som psykisk syge misbrugere har. Endvidere angiver enkelte, at selv om de gerne vil rumme brugere med alvorlige psykiske problemer, er der en grænse for, hvor mange de kan have på én gang, uden at det ødelægger organisationens miljø og skræmmer andre brugere væk. De beskriver således, at de kan føle sig nødsaget til at give karantæne, hvis de ser, at det går ud over andre brugere eller personalet, fx hvis der har været vold eller trusler om vold. En organisation fastslår: ”Vi må signalere, at vi ikke finder os i hvad som helst. Vi kan ikke være bange for at gå på arbejde.” Og en anden forklarer:

Der sker det hos os, at det pludselig bliver hverdag. At vi glemmer at se, hvor slemt det er. De mærkelige lyde og mærkelige ting, der sker, bliver noget, vi vænner os til, og som vi ikke ser. Og det er faren. Der må vi tage fat i os selv og sige, at sådan skal det ikke være. Det har også konsekvenser for de andre brugere.

KVINDELIGE MISBRUGERE

Ifølge Sundhedsstyrelsens data udgør andelen af kvindelige misbrugere i behandling i årene 2004-2006 godt en fjerdedel af samtlige stofmisbrugere i behandling. Det nævnes af enkelte organisationer, at fordi kvinder udgør et mindretal blandt de hårdest belastede stofmisbrugere, kommer mange af de frivillige tilbud også til at køre mere på mændenes præmis-

ser. Enkelte organisationer, fx KFUK's "Reder" i København, Odense og Århus samt enkelte andre væresteder og sociale caféer, er udelukkende for kvinder, men ellers er der kun få tilbud og væresteder, som kun er for kvinder, angives det.

Flere af organisationerne oplever, at de kvindelige brugere, som benytter deres tilbud, og som er i aktivt (gade)misbrug, ofte er mere belastede, end de mandlige brugere, som også er i gademisbrug, er. Kvinderne har ofte massive sociale problemer. De har også ofte mistet deres bolig og/eller netværk, og mange er psykisk sårbare eller kan have psykiatriske problemstillinger. En del har endvidere sorg omkring børn, der er blevet tvangsfjernet, kommet i pleje, eller som på andre måder bor væk fra hjemmet, og som den pågældende kvinde måske kun har sporadisk kontakt med.

Flere organisationer foreslår, at der i behandlingssystemet skal etableres flere tilbud, som kun er for kvinder, fordi der er særlige problemstillinger omkring prostitution, vold i nære relationer, incest og andre seksuelle overgreb, børn mv., som mange af de mest belastede kvinder med misbrug har brug for et eget rum til at bearbejde. Bortset fra i fængselsregi (Statsfængslet ved Horserød) er der i Danmark i dag ingen eksisterende døgnbehandlingstilbud kun til kvinder. Til gengæld modtager en række døgnbehandlingsinstitutioner alene mandlige brugere. Det angives, at også når det gælder dagbehandlingstilbud, mangler der tilbud, som alene er for kvinder. To organisationer bringer dog i denne forbindelse en overvejelse op om, hvorvidt kvinderne ville benytte disse tilbud, hvis tilbuddene eksisterede. Begge organisationer tror, at de ville gøre det, men ingen af dem mener at kunne udtale sig sikkert om det.

Behovet for sådanne tilbud bliver aktualiseret af, at en stor del af de hårdest belastede kvindelige misbrugere er prostituerede – "måske ikke gadeprostitution [...], men så færdes de på barer og bytter; det er køb og salg af en ydelse" – og har følelsesmæssige og somme tider også fysiske skader som følge heraf. Det beskrives, at selv om en stor del af kvinderne måske i starten oplever prostitutionen som en håndterlig måde at tjene penge på, får de fleste med tiden skubbet deres grænser mere og mere og udsættes for vold og voldtægt. En organisation forklarer:

Som stofmisbruger og med det liv, de har på gaden, har man også udseendet imod sig, for man bliver syg og holder sig ikke godt. Og det bliver sværere at få kunder, og man må lave billige-

re og mere grænseoverskridende sexformer. Og så er de oppe mod alle de unge udenlandske piger, der bliver solgt.

Enkelte organisationer oplever ikke, at behandlingsstederne er gode til at tage de problemstillinger op, der knytter sig til prostitution. Dette angives især at skyldes, at sexarbejde og dets følger stadig er et tabubelagt emne, og at behandlerne ikke altid har den fornødne viden og erfaring til at kunne håndtere dette område ordentligt. Endvidere påpeges det som helt særligt problematisk, at bearbejdningen på døgninstitutionerne ofte sker i gruppesammenhænge – hvor langt størstedelen af deltagerne i reglen er mænd – hvilket kan være endnu mere traumatiserende for kvinden at opleve. Enkelte organisationer kan nævne eksempler på, at deres kvindelige brugere har oplevet døgnbehandlingsophold, hvor der i gruppesammenhænge er sat fokus på deres seksualitet på grænseoverskridende og krænkende måder. Ligeledes nævner en organisation, at nogle kvindelige misbrugere på grund af deres opvækst og baggrund kan være seksualiserede i deres omgang med mænd og kan have svært ved at sætte grænser. Dette kan gøre, at de på behandlingsinstitutionen kommer til at have mange sexpartnere, hvilket måske ikke er det, som de egentlig har godt af netop i behandlingsprocessen.

Når man ser på behovet for behandlingsmuligheder kun for kvinder, er det interessant, at både enkelte frivillige organisationer har tilbud kun for kvinder, og at fx NA har netværksmøder kun for kvinder, men at det etablerede offentlige sociale behandlingssystem fortsat ikke har udbredt sådanne tilbud.

ÆLDRE HASHMISBRUGERE

Som en brugergruppe, der ikke er så udsat som flere af de øvrige særligt udsatte grupper, men som også har brug for særlige tilbud, der ikke er etableret i tilstrækkeligt omfang i dag, nævnes ældre hashmisbrugere. Mange af de hashbehandlings tilbud, der er i dag, er primært rettet mod relativt unge, fx op til midt i 20'erne. For mennesker, der har haft et hashmisbrug i en årrække, og som måske nu er i 40'erne, er disse ungegrupper hverken en attraktiv eller farbar behandlingsmulighed, angives det.

UNGE OG OVERGANG FRA UNG TIL VOKSEN

Ligeledes peges der på, at der i nogle kommuner mangler særlige behandlingstilbud til tilsyneladende relativt velfungerende unge med et eskalerende forbrug af hash eller hurtige stoffer som amfetamin, ecstasy og kokain. Ligeledes oplever enkelte organisationer, at systemovergangen for unge i stofmisbrug kan være brat, når de i forbindelse med at fylde 18 år overgår fra en ordning og forvaltning til en anden. Det foreslås, at man ser mere lempeligt på alderen i disse tilfælde.

STOFMISBRUGERE FRA GRØNLAND

Tre organisationer oplever, at stofmisbrugere fra Grønland, bosat i Danmark, er en gruppe, som kan have svært ved at finde adækvate tilbud i det eksisterende behandlingssystem, og som de frivillige organisationer heller ikke er gearede til at rumme. Det angives, at disse brugere har en kulturel baggrund, der adskiller sig fra den danske, og at deres måder at håndtere ting på samt deres ønsker og behov i forhold til, hvad der vil være optimalt af behandlingstilbud, måske stiller anderledes krav til behandlingssystemet.

NYDANSKERE MED ET STOFMISBRUG

Nydanske stofmisbrugere nævnes af flere organisationer som en voksende problemgruppe. Det angives, at disse brugere kan have et meget begrænset kendskab til de offentlige sociale behandlingstilbud og til de frivillige organisationer og væresteder, samt at det er en gruppe, som organisationerne ikke oplever, at de har kompetencer – hverken hvad angår sprog eller interkulturel formåen – til at give ordentlig støtte. Det nævnes endvidere, at fordi misbrug ofte er et endnu større tabu i fx mellemøstlige og andre kultursammenhænge, er disse brugere mere forbeholdne over for at henvende sig til behandlingssystemet eller frivillige tilbud. Det angives, at enkelte frivillige tilbud i København har målrettet sig mod denne gruppe.

ØSTEUPÆISKE OG ANDRE UDLÆNDINGE MED ET STOFMISBRUG

Østeuropæere og andre udlændinge, som er i Danmark illegalt eller under EU's arbejdsregler, og som har et misbrug, nævnes af flere organisationer som en gruppe, de har oplevet er vokset i de seneste år. Disse mennesker er ikke berettiget til at modtage behandling fra de officielle behandlingstilbud. Som stofmisbrugere – ofte kombineret med en række

andre massive sociale og psykiske problemer – har de imidlertid stadig behov for hjælp og støtte, og deres situation kan være yderst dårlig, fordi de ikke på nogen områder får den hjælp, de har brug for, angives det. Hverken i forhold til bolig, sundhed, lægeadgang eller økonomisk støtte mv. har disse brugere mulighed for at finde hjælp. Det betyder, at de kan være helt overladt til de tilbud, som de frivillige organisationer rummer. Organisationen forklarer, at det vanskeliggør arbejdet med disse mennesker, at de ikke kan tale dansk:

Som det er nu, er der jo ikke andre end os til at lave et fællesskab med dem. [...] Men det kunne være fedt at have en ansat, der kunne deres sprog og forstå dem. For der er jo også kulturforskelle. Det kunne være godt at have.

En anden organisation har det indtryk, dels at denne gruppe ikke så ofte selv henvender sig til de frivillige organisationer, dels at nogle organisationer ikke er glade for at have disse brugere, fordi de kan være besværlige at rumme både på grund af sproget og på grund af deres anderledes kulturelle baggrund.

KVINDELIGE MISBRUGERE UDSAT FOR *TRAFFICKING*

Som en helt særligt udsat gruppe nævnes de unge, ofte handlede, udenlandske piger, der arbejder som prostituerede, og hvoraf nogle også har eller starter et misbrug, mens de er her. Disse piger bruger ikke værestedene og organisationerne angiveligt, dels fordi deres bagmænd holder øje med dem, dels fordi de muligheder der er for at få hjælp i Danmark, er meget begrænsede. ”Denne gruppe falder helt udenfor. Der er intet for dem”, siger en organisation. En anden organisation nævner det tilbud, som Reden Stop Kvindehandel har startet, hvis målgruppe netop er disse udenlandske piger. Det nævnes som en barriere for at hjælpe disse piger, at det kun er muligt for dem at opnå ophold i få uger, selv hvis de samarbejder med myndighederne. Enkelte organisationer i København mener, at denne gruppe er vokset i de seneste år.

FORMÅL OG AKTIVITETER

I dette afsnit tematiserer og drøfter vi de roller og aktiviteter, som de frivillige organisationer fortæller, at de har, og at de ønsker at have.

De frivillige organisationer, der indgår i undersøgelsen, favner bredt, hvad angår deres funktioner, tilbud og aktiviteter. Ofte arbejder organisationerne på flere felter, således at de fx både har aktiviteter for brugerne og samtidig har dele af deres indsats rettet mod politikere eller mod praktikere i behandlingssystemet.

Overordnet kan man for klarhedens skyld skelne mellem:

- Hvilke *typer* af funktioner organisationerne angiver at have.
- Hvilke aktiviteter og indsatser disse funktioner konkret udmønter sig i.

I det følgende vil vi efter at have oplistet de typer af funktioner, som frivilligorganisationerne angiver, at de har, gruppere organisationernes funktioner i tre overordnede roller, som tegner sig ud fra interviewsamtalerne. Herefter beskriver vi de aktiviteter, som organisationerne foreslår at etablere og udvikle i fremtiden.

Organisationer, der indgår i undersøgelsen, tilkendegiver, at de udfylder flere af nedenstående funktioner. Disse beskrives ikke som skarpt adskilte, men tværtimod som overlappende og sjældent klart afgrænsede:

- Støtte og omsorg (skadesreducerende indsatser og aktiviteter, fx væresteder)
- Rådgivning og bisidderassistance
- Opsøgende arbejde på gadeplan
- Vedligeholdelse af stoffrihed
- Rammer for brugernes møde med ligesindede, hjælp til selvhjælp
- Information og oplysning – til misbrugere, pårørende og/eller andre grupper i samfundet
- Forebyggende arbejde, fx foredrag for børn og unge
- Interesseorganisationsaktiviteter – indsatser rettet mod at påvirke politiske beslutninger
- Indsatser rettet mod specifikke målgrupper (fx psykisk syge misbrugere).

Analytisk kan man optegne disse funktioner i tre primære roller:

1. Rollen som værested
2. Rollen som hjælper
3. Rollen som interesseorganisation.

Rollen som værested og rollen som interesseorganisation er to konkrete og adskilte roller, mens rollen som hjælper kan være mere gennemgående som en tilgang i arbejdet.

Når man spørger til, hvilke funktioner de frivillige organisationer i undersøgelsen ønsker at udvikle og have fokus på fremover, er svaret ikke for nogens vedkommende et helt grundlæggende skifte til en ny rolle. Det handler i langt højere grad om at konsolidere og kvalitetssikre det arbejde, som de allerede udfører i dag, og det handler om at udbygge ydelser og indsatser inden for deres nuværende målsætninger.

De tre roller – samt de konkrete ydelser og indsatser, der indgår i dem – gennemgås i de følgende afsnit.

ROLLEN SOM VÆRESTED

En stor del af de frivillige organisationer driver væresteder eller sociale caféer. Disse er oftest åbne i de fleste af dagtimerne og frem til mere eller mindre sen aften; for nogles vedkommende også med natvarmestue, eventuelt med overnatningsmulighed. Omfanget af faciliteter og aktiviteter på værestederne varierer – fra blot at have et fællesrum eventuelt med køkken til at rumme en række tilbud om fx syning, musikværksted, pc-værksted, fællesspisning mv. Flere væresteder huser også NA-møder, og mange arrangerer sommerlejr og/eller andre kortere fællesarrangementer ud af huset for brugerne. Af sådanne fællesarrangementer ud af huset nævnes fx ture i svømmehal og skovture.

Definitionen af værestedernes formål varierer. Dog er der i interviewsamtalerne to elementer, som går igen. Dels er der ønsket om at give brugerne mulighed for at være sammen med andre mennesker, der er som dem selv, og med mennesker, der kan rumme dem, som de er. Dels er der en understregning af, at værestederne *ikke* er behandling, men først og fremmest er omsorg og nærvær. Der skal derfor være plads til, at brugerne kan være der, uden at der skal lægges planer eller opstilles mål for deres ophold. Én beskriver værestederne således: "Væresteder er [...] et væksthuis, et fristed med mulighed for samvær, omsorg og delta-

gelse.” En anden forklarer mere konkret, hvordan dette værdisæt udmønter sig i praksis:

Vi søgte også FA2-midler til at have åbent om aftenen. [...] Det var en succes, fra vi lukkede dørene op. [...] Jeg tror, der er mange, der sidder i lejligheder rundt omkring, og de er meget ensomme. Bare det at være her ... Så havde vi jo planer om, at så kan vi se nogle film, og vi kan se lidt fjernsyn sammen. Men de har ikke specielt meget behov for det; de vil bare gerne være sammen med os og snakke. Det er egentlig meget enkelt, det, de har lyst til.

Denne organisation betoner som flere andre, at det i samværet er værdier som respekt og anerkendelse, der er af betydning:

De ved, at hos os, der er de bare accepterede, som de er. Det, tror jeg, betyder rigtig meget. At der er respekt om dem, og de bliver mødt med værdighed. Og vi synes, de er gode nok, som de er. Det, tror jeg, er vigtigt. For det er ikke sjovt ikke at føle, at man er god nok.

Ordet *fristed* bruges af mange – et værested er et fristed fra behandlingssystemets krav.

Når man som bruger kommer på et værested og oplever, at det gør en forskel – især på de væresteder, hvor det nærmest er ét langt gruppemøde – så er det svært at se forskel på, hvad der er behandling. Men forskellen er, at der ikke bliver stillet nogen krav på værestedet. Man bruger de små skridts metode, som er modsat de store skridts metode, som man meget har brugt i behandlingen.

Enkelte væresteder nævner, at et fremtidigt område, som de vil reflektere over og udvikle sig indenfor, handler om *samspillet* mellem på den ene side at bevare deres rolle som et sådant fristed, og samtidig i stadig større grad at indgå samarbejde med kommunen og andre offentlige sociale instanser om ansvaret for forskellige indsatser i forhold til de mest udsatte brugere. Dette drøftes nærmere i kapitel 6.

ROLLEN SOM HJÆLPER

En anden rolle, som flere af de frivillige organisationer indgår i, er rollen som støtte og hjælper. En stor del af organisationernes arbejde retter sig mod at hjælpe den enkelte bruger praktisk, socialfagligt, juridisk og menneskeligt. Det sker udadrettet, fx gennem forskellige gadeprojekter og andet opsøgende arbejde over for socialt udsatte, herunder stofmisbrugere. Det sker i organisationernes egne regi, fx ved socialfaglig rådgivning på væresteder eller afholdelse af NA-møder. Og det sker, når frivillige medarbejdere fungerer som ledsagere eller bisiddere i brugernes møde med det offentlige, fx ved møder med socialarbejdere på misbrugscentre, skadestuer, jobcentre mv. Flere organisationer beskriver, at de bruger en del ressourcer på kontakt og samarbejde med det offentlige – med misbrugscentre eller andre kommunale instanser – for at bistå brugerne i konkrete sager. Den konkrete udmøntning af rollen som hjælper i forhold til den offentlige forvaltning beskrives nærmere i kapitel 6 om frivilligorganisationernes samarbejde med det offentlige.

Hjælperrollen er forankret i nogle af de centrale principper, som samtlige organisationer, vi har talt med, angiver at arbejde efter. Det er principper om at inkludere brugerne, at tage brugernes parti og at have fokus på brugernes styrker, ressourcer og muligheder. ”Vi arbejder ud fra, at de kan. At vi bare skal skabe nogle rammer, hvor de kan komme til udtryk”, forklarer en organisation.

Flere organisationer fremhæver, at det er afgørende for at kunne varetage rollen som hjælper, at brugeren har tillid til medarbejderne fra organisationen, fordi det er en forudsætning for, at brugeren overhovedet vil benytte organisationens tilbud om støtte. Muligheden for anonymitet fremhæves at have en betydning for flere brugere i forhold til skabelsen af denne tillid. Ligeledes fremhæves kendskab til brugeren som vigtigt. Og det nævnes, at det at opnå dette kendskab kræver tid, lydhørhed og til tider visse socialfaglige kompetencer. Flere organisationer nævner, at netop denne tid til almindeligt samvær, der er nødvendig for at få det grundige kendskab til brugeren og hans eller hendes problematikker og livssituation, kan være svært at dokumentere som ’brugt’ til noget. Og dog, fremhæves det, er netop dette almindelige daglige samvær både noget af det, der fylder mest i hverdagen og noget, som disse organisationer finder det vigtigst at bruge tid på.

Helt i tråd med ovenstående vægter flere organisationer i interviewene, at de både af principielle etiske grunde og på baggrund af prak-

tisk erfaring finder det meget vigtigt, at det anerkendes, at hjælp også kan bestå alene i det at være *tilstedeværende*. At det at møde brugerne anerkendende uden dagsordener om, at brugeren skal videre eller skal nå noget, kan være et mål og en hjælp i sig selv. ”Det er en pædagogisk praksis bare at være med det menneske, der er. Det kan være svært, fordi vi altid vil hjælpe mennesker et sted hen. Og så bliver det dagsordenen i stedet for bare at sidde og lytte”, forklarer en organisation. Det blot at være til stede er for flere organisationer en meget vigtig pointe og et etisk udgangspunkt for deres virke.

En organisation fremhæver, at denne indstilling og praksis samtidig også kan ses som en mere grundlæggende kritik af en ideologi, som generelt er fremherskende i samfundet i dag, nemlig tanken om, at vi alle hele tiden skal udvikle os og udfylde vores potentiale mest muligt. For nogle mennesker opleves dette som et konstant pres, der kan være medvirkende årsag til deres stofmisbrug, bliver der sagt i et interview. Det er også friheden fra dette præstationspres, som ligger implicit for nogle organisationer, når de taler om, at de ønsker at være et fristed.

Der er således en klar forskel på forestillingerne om det sociale behandlingsarbejdes målsætninger, som de udmønter sig i praksis i disse organisationer, og tilsvarende beskrivelser, der er givet fra offentlige institutioners side, fx som det kommer til udtryk i Det Fælles Ansvar II, hvor målsætninger og udvikling er centrale. Det er da heller ikke alle de frivillige organisationer, som vi har talt med, der tilslutter sig dette fokus på bare at ’være med brugerne’. Enkelte organisationer betoner modsat vigtigheden i hele tiden at støtte brugerne i at bevæge sig, om ikke andet så bare en lille smule. ”for det er sådan med misbrugere, at hvis ikke man går frem, så går man tilbage”, siger en af disse organisationer. Denne organisation tilkendegiver også, at netop det nære kendskab til den enkelte bruger gør, at organisationens medarbejdere lettere kan støtte vedkommende i at tage så helt små skridt, som han eller hun magter. Denne fingerspidsførmelse for brugerens behov og formåen på et givet tidspunkt kan være svært at opnå for sagsbehandlere i det offentlige, fordi de i sagens natur tit ikke ser brugerne lige så ofte, som medarbejdere på et værested gør i de tilfælde, hvor brugeren fx kommer på værestedet flere gange om ugen.

ROLLEN SOM INTERESSEORGANISATION

Den tredje rolle, som kan udledes fra de gennemførte interview, er rollen som interesseorganisation. Denne rolle retter sig for det første mod at påvirke politiske beslutninger eller få iværksat konkrete politiske tiltag, for det andet mod at øge forvaltningssystemets viden og refleksion omkring udsatte brugere og for det tredje mod at varetage brugernes interesser i forhold til medierne og den bredere offentlige mening.

I forhold til det *politiske niveau* er det for det første konkrete ændringer, som fx at få indført lægeordineret heroin, etableret fixerum eller få ændret en konkret bestemmelse i lovgivningen, der nævnes. ”Vores rolle er også at give politikerne argumenter for, at det er den vej, vi skal gå. Så hvis de kan få nogle gode historier, betyder det meget”, forklarer en organisation. Flere organisationer, der arbejder på dette felt, fortæller om konkrete sager eller projekter, som er i støbeskeen, eller som allerede er undervejs. Der arbejdes endvidere med bredere udviklingsmål som fx at fremme brugerinddragelse i alle aspekter af den offentlige sagsbehandling, herunder også i de politiske beslutninger og bestemmelser, der påvirker praksis.

For det andet beskrives et arbejde på at skabe bredere forståelse i det offentlige system – fx at udbrede rettighedstanken blandt beslutningstagerne – som måske på sigt kan bane vejen for ændringer i fremtiden. En organisation siger:

Meget af vores arbejde går på at synliggøre – kan det synliggøres og hvordan. Men også, hvordan får vi folk til at lytte? Et er at give folk mulighed for at ytre sig, men der skal også være nogen, der lytter til dem.

Endelig nævnes det at varetage brugernes interesser i forhold til medierne og den offentlige meningsdannelse som en vigtig opgave for de frivilligorganisationer, der (også) fungerer som interesseorganisationer. Her handler det især om at informere om og påvirke den brede befolknings holdning i retning af større forståelse for og kendskab til gruppen af stofmisbrugere og deres vilkår. Som en organisation udtrykker det: ”Vores rolle er at formidle stofbrugernes virkelighed ud til folket.” Denne opgave med at nedbryde fordomme, går igen hos langt de fleste frivilligorganisationer. En organisation forklarer:

Vi har et samfundsmæssigt sigte, at vi vil gøre hele samfundet opmærksom på, at der er mange værdier i mangfoldighed. Kopier er gode nok, men originaler er også gode. Vi vil vise samfundet, at denne gruppe mennesker ikke bare er en klods om benet, men en vigtig del af os alle. De kan nogle ting, de har nogle ressourcer, og samfundet skal give muligheder for, at de kan få det bedre.

I forlængelse heraf beskriver en anden organisation, at et af deres hovedformål er at bidrage til at få udryddet den stigmatisering, der sker af stofmisbrugere:

Hvis nogen hører, at man er i metadonbehandling, så er man jo narkoman, utroværdig, svindler – og så var det jo nok ham, der stjal den der ... De pårørende går jo heller ikke ud og praler med, at: ”Min søn er narkoman, han er en af dem, der kan tage det hele.”

En stor del af de frivillige organisationer varetager altså i større eller mindre omfang en rolle som fortalere for stofmisbrugerne. I denne funktion bliver de interesseorganisationer, der søger at varetage stofmisbrugernes interesser, både i forhold til politiske beslutninger og i forhold til holdninger i den bredere befolkning. Det er dog klart, at flere væresteder, hvis primære funktion er at gennemføre konkrete indsatser i forhold til konkrete brugere, har mindre fokus på dette og færre ressourcer afsat til dette formål end fx egentlige interesseorganisationer eller de landsdækkende organisationers hovedkontorer.

Der kan naturligvis beskrives andre formål og aktiviteter, som organisationerne arbejder med. Langt de fleste kan imidlertid henføres til en af de tre overordnede roller.

ØNSKER TIL UDVIKLING AF INDSATSER I FREMTIDEN

Med hensyn til organisationernes satsnings- og udviklingsstrategier – spørgsmålet ”Hvor befinder I jer om fem år?” – samt deres succeskriterier kommer der forskellige svar. Disse kan opdeles i to tendenser: En del organisationer har som deres primære mål at konsolidere sig og at fastholde det arbejde, de udfører i dag. At vedblive at være der, at spille en rolle, som de gør i dag, er et primært succeskriterium for disse organi-

sationer. Det betyder ikke, at de ikke er åbne for forandringer eller for opstart af nye aktiviteter mv., men det indebærer, at de umiddelbart vurderer, at de er der, hvor de gerne vil være. På spørgsmålet om ydelser, som disse organisationer kunne tænke sig at fokusere på fremover, lyder svarene oftest at fastholde og eventuelt udbygge de tilbud, der allerede er. Det kan fx dreje sig om fortsat at finde midler til at gennemføre den årlige sommerlejr, et ønske om at udvide åbningstiderne på værestedet eller et ønske om at udbygge med at kunne tilbyde varm mad alle ugens dage. En organisation beskriver eksempelvis, at visionen for deres værested er at være en:

[...] konkurrent til gaden, med et godt og gratis eller billigt måltid mad og udvikling af skæve jobs i stil med Hus Forbi. Der skal være nogen, der kender brugerne og finder ud af, hvordan man kan konkurrere med, at de går ud og ”ruller” nogle bilradioer. Så det skal bare være et godt værested for de dårligste brugere.

To organisationer fremhæver betydningen af at udvikle motionstilbud for brugerne, både for at de får et bedre forhold til deres egen krop og på grund af de positive sociale relationer, som opbygges og opleves under fælles fysisk aktivitet. I forhold til udviklingen af aktiviteter nævner enkelte også, at de konkrete planer må bero på udviklingen i brugergruppen. Nydanskere eller grønlandske misbrugere kan måske have brug for andre tilbud end danske misbrugere. I forlængelse af tilretningen til brugergruppens behov tilkendegiver et par organisationer, at de forventer, at de vil være mere opsøgende på gadeplan fremover:

Jeg tror, det der område ... det er et af de områder, som vi kommer til at udvikle i de kommende år. Det der med at komme ud på gadeplan, at være hvor folk er i stedet for at sidde og vente på, at folk kommer ind til os. Det skal vi nok gøre meget mere ud af fremover.

Andre af de interviewede organisationer har større, forandringsorienterede visioner om fx at udvide og iværksætte nye aktiviteter, at få større lokaler, at gennemføre bestemte projekter eller at være endnu mere synlige og tiltrække flere brugere. Det er dog stadig kun enkelte organisatio-

ner, som nævner forslag, der går helt uden for deres nuværende rammer. To organisationer nævner her et ønske om at etablere plejehjem for nuværende og tidligere stofbrugere og misbrugere. Denne tanke ligger i tråd med ét af hovedpunkterne under Det Fælles Ansvar II, som netop er etablering af flere alternative plejehjemspladser.

En anden organisation foreslår at etablere nogle lejligheder i tilknytning til organisationen:

Noget, der kunne være godt i fremtiden, er, at man har fundet ud af, at det er rigtigt godt med nogle lejligheder i forhold til moderinstitutionen. Og det kunne være rigtigt skønt, hvis vi havde en social café med fem lejligheder til.

Det beskrives, at disse lejligheder skulle være for de brugere, som er hjemløse, og som organisationen i dag kan have svært ved at vide, hvor de skal gøre af. Tanken er ikke, at de pågældende brugere skal flytte ind ”til evig tid”, som det udtrykkes, men at det vil være en god løsning, indtil de er klar til at komme videre. Nogle ville derfor måske have brug for at være der i et par måneder og andre i et par år, angives det.

To organisationer vil gerne etablere henholdsvis et nødherberg og et natherberg med sengepladser. De oplever, at der blandt deres brugere og potentielle brugere er behov for sådan et tilbud, og de vurderer, at dette behov ikke bliver mindre fremover:

Vi har så dårlige folk, at de ikke er parate til at blive indskrevet i en seng, for de ved ikke, hvad en seng er. De er så dårlige, at bare det at være sammen med andre ... De har smerter helt ind i sjælen. [...] Kunne vi få et nødherberg, hvor man kunne lære at falde til ro i en seng og så blive indskrevet på [et rigtigt] herberg.

En organisation beskriver, at de overvejer, hvorvidt det vil være muligt som et pilotprojekt at etablere en institution til afgiftning og motivation:

Det skal være en sygehusbaseret institution med læger og sygehusfagligt personale, med psykologer på, så man kan lave en screening af klientellet. Med lav dørtærskel, og man skulle kunne tage imod alle former for misbrug. De skulle kun være indskre-

vet i relativt kort tid, og man skulle kunne komme igen. I princippet skulle alle kunne henvise til det.

Behovet for denne institution er til stede, forklares det, fordi afgiftningerne i dag sjældent er koblet med motivationsarbejde og screening. Netop screeningskapaciteten – at ”se på, hvad der er den bestemte persons problemstillinger, hvad har vedkommende været igennem før” – vil også kunne gøre en sådan institution en god medspiller i forhold til det kommunale behandlingsarbejde, angives det.

Uanset hvilken vision man har for fremtiden, understreger de fleste organisationer, at det i sidste ende er brugergruppen og dens behov, der tegner den retning, som organisationen vil bevæge sig i. ”Vi former os efter, hvem der kommer ind ad døren,” beskriver en organisation det. Og en anden siger: ”Det er brugerne, der sætter dagsordenen. Vi ændrer os efter deres behov.”

Som fremtidigt udviklingspunkt i forhold til deres aktiviteter fremhæver enkelte organisationer også at forbedre deres professionalisme og deres kvalitetssikring. Professionalisme forklares blandt andet som at blive bedre til at nå ud og skabe opmærksomhed på organisationens sagsområder og at konsolidere samarbejdet med forvaltningen og det politiske niveau, således at de frivillige organisationer fortsat og i stadig højere grad vil blive inddraget som faste og troværdige samarbejdspartnere i tilrettelæggelsen af indsatser og politikker på udsatteområdet. I denne optik indgår kvalitetssikring af organisationernes aktiviteter også som et element i konsolideringen af deres egen troværdighed over for forvaltning, politikere og den brede offentlighed.

”Jeg synes, det er utroligt vigtigt i fremtiden, at vi lever op til noget kvalitetssikring. At vi bliver bevidste om, hvad vi arbejder med. Og der er vi jo nødt til at starte et eller andet sted,” forklarer en organisation. Det nævnes som eksempel, at denne organisation har valgt i en første periode at dokumentere og udvikle to udvalgte fokusområder, og at man efterfølgende agter at tage nye områder ind i kvalitetssikringen.

For at undgå gentagelser i rapporten gennemgår vi primært organisationernes refleksioner om og ønsker til indsatser i forhold til samarbejde med det offentlige samt ønsker, som konkret vedrører frivilligorganisationernes rolle i forhold til behandlingssystemet, i rapportens kapitler 5 og 6 om henholdsvis behandlingssystemet og samarbejde med det offentlige.

ORGANISERING

I dette afsnit beskriver vi de frivillige organisationers ønsker til egen organisering samt deres interne fokus på kvalitetssikring og håndtering af kommunikation.

Organisationernes ønsker til egen organisering bidrager til billedet af, hvilken rolle de tænker at skulle spille i de kommende år. For at kunne vurdere, hvilke opgaver det er realistisk, at de kan løse, er det endvidere relevant at se på deres kapacitet samt deres prioritering af ressourcer. Endelig bliver brugen af kvalitetsstandarder og andre kvalitetssikringsredskaber stadig vigtigere, efterhånden som den frivillige private sektor i stigende omfang indgår samarbejdsaftaler om at supplere eller overtage ansvaret for dele af den offentlige sociale indsats.

De frivillige organisationer, der indgår i undersøgelsen, er som nævnt af meget forskellig størrelse og art. Nogle organisationer har mange faste medarbejdere, andre få. Og tilsvarende er der forskelle i omfanget af brugen af frivillige medarbejdere (se i øvrigt i dette kapitel afsnittet om medarbejdere og frivillige i organisationerne). Nogle af organisationerne – både små og store – fortæller om en udvikling, der startede med én enkelt frivillig ildsjæl, som skabte ideen og tegnede organisationen i de første år. Siden har organisationen fået flere frivillige og medarbejdere tilknyttet. Den har fået midler udefra, har eventuelt etableret fastere samarbejdsformer med det offentlige eller med lokale aktører og er på denne vis langsomt blevet konsolideret. En landsdækkende organisation fortæller, at de vurderer nøje, om der er et tilstrækkeligt grundlag af frivilligmedarbejdere, før de starter en ny lokalafdeling op, bl.a. fordi de ved af erfaring, at folk vil falde fra i løbet af det eller de første år.

Overvejelserne om, hvor store organisationerne ønsker at være, er mange. Nogle ønsker at forblive små og begrundet det med, at de vil have de frihedsgrader og den selvstændighed og fleksibilitet, som en relativt lille organisation giver. Andre vil gerne udvide og eventuelt etablere flere afdelinger rundt omkring i landet både for at nå ud til så mange potentielle brugere som muligt og for at få noget af den slagkraft i forhold til politikere og medier, der ligger i den større størrelse. På den ene side nævnes det, at størrelsen naturligt giver en vis pondus både i forhold til, hvor meget der bliver lyttet til organisationen, og i forhold til organisationens interne robusthed. På den anden side er det også tungere og mere krævende – ikke mindst økonomisk – at håndtere og drive en or-

ganisation med mange medarbejdere og frivillige. Som en organisation formulerer det: ”Det vil være en styrke ikke at være for afhængige af at skulle opretholde et bestemt niveau. [...] Det er et kæmpe apparat, der skal holdes ved lige.” De store frivillige organisationer, forklarer det, kan være nødt til i højere grad at omstille og omdefinere deres aktiviteter løbende for at få midler nok til at fastholde deres drift (jf. også afsnittet i dette kapitel om de frivillige organisationers finansiering).

Opbygningen og ledelsen af frivilligorganisationerne varierer ligeledes. Hvor nogle organisationer har én klar lederprofil, der tegner organisationen udadtil – dette kan fx være tilfældet for organisationer, der har en karismatisk leder, som igennem mange år har været med til at definere organisationen – er andre i praksis baseret på forskellige grader af direkte medlemsdemokrati. Her har organisationens størrelse naturligvis også betydning. Ligeledes gør det en forskel, om organisationen er en selvstændig afdeling af en større organisation og derved indgår i en større organisering med et hovedkontor, der fastlægger de generelle retningslinjer, eller om der er tale om en helt selvbestemmende organisation eller forening.

Hvad angår organisationernes forankring i samfundet, går det igen i mange interview, at der lægges stor vægt og opmærksomhed på samspillet med lokalsamfundet. Vigtigheden af en lokal fundering i frivilligarbejdet understreges. Af flere grunde handler det om at engagere de mennesker, der lever side om side med organisationernes brugere. Dels angives det som vigtigt, at lokalsamfundet tager sit ansvar op og finder de løsninger, der passer alle parter bedst i den lokale kontekst, dels er en lokal opbakning af afgørende betydning for at styrke den sociale integration af brugerne. Derfor gør mange af organisationerne i praksis meget ud af at sikre en lokal forankring ved at inddrage et så bredt ressource-netværk som muligt, fx lokale erhvervsdrivende, beboere i området mv. En enkelt organisation mener, at hvis samme lokalprincip var til stede i den offentlige sociale misbrugsbehandling, kunne resultaterne være anderledes. Denne organisation mener, at det inden for det offentlige sociale system bør være et vigtigt hensyn at søge så vidt muligt at ansætte medarbejdere, der selv bor i det område, hvor de skal arbejde. Dette hensyn begrundes organisationen således:

Vi mener som Nils Christie⁶, at man skal tænke og arbejde lokalt, fx at socialarbejderne skal bo i det område, hvor de arbejder. Fordi det gør én mere ansvarlig, når man går ned i Brugsen og møder ham, hvis sag man har behandlet, og skal se ham i øjnene. Ellers bliver vores velfærd for upersonlig. Det er for let ikke at tænke i konsekvenser.

INTERN KVALITETSSIKRING

I forhold til det, man kan kalde graderne af etablerethed og professionalisme, er der betydelige forskelle at spore blandt de interviewede organisationer. Enkelte arbejder med mission- og vision-statements, med udviklingsplaner og ledelsesværktøjer og med systematisk kvalitetssikring af indsatser, mens andre arbejder meget mindre (eller slet ikke) med sådanne redskaber. For de organisationer, som modtager midler fra det offentlige – fx under Det Fælles Ansvar II – indgår der typisk specifikke krav til afrapportering og om fx at lave virksomhedsplaner, mål- og resultatbeskrivelser mv.

Tilsvarende varierer graden af skriftlighed. Det gælder både omfanget af skriftlighed omkring organisationens grundlag, hvor enkelte organisationer har helt faste og nedskrevne retningslinjer for, hvad deres formål er, og hvordan de skal drives, mens andre udvikler dette i samtaler mere ad hoc.

Det samme gælder brugen af kvalitetssikringsredskaber i form af fx kvalitetsstandarder og selvevalueringsværktøjer. En organisation oplyser, at de har indført et skriftligt døgnrapporteringssystem med henblik på at blive bedre til deres pædagogiske arbejde med brugerne.

Næsten alle organisationer nævner i interviewsamtalerne, at det er vigtigt for dem, at brugerne inddrages i de beslutninger og prioriteringer, der vedrører dem. Særlig en del af værestederne og de sociale caféer har i forskellige udformninger forsøgt sig med måder at få brugerfeedback på. En organisation har prøvet at organisere strukturerede brugermøder, hvor alle brugere kan møde op og deltage i drøftelser omkring ønsker til organisationen. Organisationen fortæller, at der til de første

6. Nils Christie er professor i kriminologi ved Universitetet i Oslo. Han mener bl.a., at det ved ansættelse af mennesker, der skal tage sig af andres problemer, bør være en prioritet, at de bor i lokalområdet for at sikre medarbejdernes ansvarlighed over for brugerne.

møder stort set ikke er mødt nogen brugere op, men den ser en tendens i retning af, at flere med tiden vil deltage. Størstedelen af organisationerne, som vi har talt med, beskriver dog, at deres brugerinddragelse sker gennem den løbende samtale, de har med brugerne til daglig.

Vi snakker jo meget med dem og hører deres behov. Men vi holder ikke møder. Det kommer undervejs. Så sidder vi og snakker, og én siger: ”Jeg vil så gerne i [navn på lokalitet],” og så husker vi det og lægger en tur der.

Opsamlende kan man sige, at selv om der altså er en udvikling i gang i forhold til struktureret kvalitetssikring af de frivillige organisationers indsats, er det generelle billede dog stadigvæk, at struktureret kvalitetsudvikling ikke er så anvendt ud over det, som er påkrævet i forbindelse med tildeling af økonomiske midler. Nogle organisationer fremviser dog en klar åbenhed for muligheder i denne retning.

PR OG BRUG AF MEDIER

De frivillige organisationers brug af medier og opmærksomheden på PR veksler meget. Vi har inkluderet dette emne som et særskilt afsnit, fordi det fremgik af interviewene, at kommunikation udadtil er en væsentlig ressourcepost for flere af organisationerne. I den ene ende af spektret er der organisationer, som har en klar strategi for og et løbende fokus på at bruge medierne både til at gøre organisationen og dens projekter kendte og mere generelt til at sætte brugerne og brugernes behov på mediernes dagsorden. Ofte vil hovedkontorerne i de landsdækkende organisationer have flere ressourcer til at inkludere dette fokus i deres arbejde.

I den anden ende af spektret er der de (ofte mindre) organisationer, som eksisterer mere eller mindre alene i kraft af lokal omtale blandt brugere og frivillige. En del af disse organisationer er dog afdelinger af større organisationer og har derved et kendt ’brand’, hvilket kan bevirke, at deres behov for en yderligere profilering ikke er så stort. Midt imellem disse to yderpunkter ligger organisationer, der ikke har nogen særlig mediestrategi eller -opmærksomhed, men som dog alligevel fx har udarbejdet ’flyers’ eller hjemmesider om deres virke. Flere fortæller desuden, at de har en større eller mindre foredragsvirksomhed.

Det fremgår af en del interview, at de fleste af de organisationer, der indgår i undersøgelsen, er opmærksomme på, at medierne har en stor

betydning både i forhold til befolkningens holdninger generelt og i forhold til at få projekter og argumenter igennem hos politikerne. For de organisationer, der er meget bevidste om samspillet med medierne, kan denne bevidsthed have indflydelse på deres valg af projekter, strategier og ressourceallokering. En organisation fortæller fx, at de holder øje med antallet af besøg på deres hjemmeside og bruger det som pejling på, hvor godt de har promoveret sig selv. Samme organisation fortæller endvidere, at de er meget bevidste om at vurdere medieegnethed, når de planlægger nye projekter:

Hvis vi skal rykke noget ved menigmand, så skal vi bredt ud ...
Tv med udsendelser, som folk gider se, og som samtidig får dem til at stoppe op og tænke lidt over det.

Andre organisationer medtænker mediernes muligheder i deres arbejde for at fremme brugerdrevne processer, fx gennem 'blogs' og andre interaktive medier, eller til konkret oplysningsvirksomhed, hvilket J-key-cards er et eksempel på.

Overordnet opleves det, at udsattefeltet, herunder stofmisbrugere, kun prioriteres, hvis historierne er sensationelle nok, og hvis der ikke er andet af større interesse. Desuden finder flere organisationer, at den generelle fremstilling af stofmisbrugere i medierne er fordomsfuld og negativt præget. En organisation siger:

Der er noget galt her, og hvem gør noget ved det? Medierne gør ikke – de er stadig ude i Ugens Glade Krøbling og forrykt Zoologisk Have-tv. Der er ikke mange aviser, der tager udfordringen op. Det skal være så stor en nyhed, for at aviserne gider tage den. Og derfor er vi nødt til at lave kampagner, der skaber den opmærksomhed.

Organisationernes forhold til medierne er således meget dobbelt. På den ene side er de klar over de store muligheder for at påvirke og få indflydelse på debatten og de politiske prioriteringer gennem medierne, og enkelte organisationer benytter sig aktivt og strategisk af disse muligheder. På den anden side er der frustration over usaglige og fordomsfulde fremstillinger af stofmisbrugere og deres liv.

MEDARBEJDERE OG FRIVILLIGE I ORGANISATIONERNE

Det er en betingelse for fx at modtage § 18-støtte efter lov om social service, at den frivillige indsats er en kerne i projektet⁷. Det er ligeledes et kriterium for at indgå i denne undersøgelse, at frivilligheden udgør et element af organisationens virke. Men hvem er de frivillige, der giver deres tid og ressourcer til disse organisationer? Hvordan får organisationerne fat i dem? Hvilke udfordringer rummer frivilligheds-elementet for organisationerne? Og hvilke mere generelle ønsker har organisationerne for frivillighedsområdet? Spørgsmål som disse skaber overvejelser og drøftelser i organisationerne, når de skal tale om deres fremtidsønsker. I et overordnet perspektiv gælder det, at hvis den frivillige sektor også fremover skal være en medspiller i stofmisbrugsbehandlingsfeltet, er det vigtigt at samle og lytte til de erfaringer, som de frivillige organisationer beskriver på dette område.

Samtlige organisationer, der har deltaget i undersøgelsen, benytter sig i forskelligt omfang af frivillig, ulønnet arbejdskraft. Nogle af organisationerne har kun en enkelt eller enkelte frivillige tilknyttet, mens andre har over 100 frivillige i deres stab. En forening som NA drives udelukkende af frivillige. Antallet af frivillige, der er tilknyttet en organisation, lader kun delvist til at hænge sammen med organisationens størrelse. Således kan organisationer med mange medarbejdere godt have bare enkelte frivillige, mens et værested eller en social café med få medarbejdere ansat kan have en stor stab af frivillige.

Uanset omfanget og formen af frivillighed, er det tydeligt i interviewene, at alle organisationerne vægter det frivillige element. Nogle frivillige udgør for organisationerne en stabil medarbejdergruppe, hvis engagement og tilstedeværelse fastholdes over tid, men der beskrives også i ganske stort omfang frivillige, som relativt hurtigt brænder ud eller vælger andre engagementer. Enkelte organisationer har opbygget et netværk af personer, der ikke ønsker at være faste frivillige medarbejdere, men som er villige til at blive inddraget og arbejde med, når der er særlig brug for det, fx i forbindelse med gennemførelse af større projekter og

7. Jf. retningslinjer ifølge Velfærdsministeriets hjemmeside, http://www.social.dk/ministeriets_omraader/det_frivillige_danmark/115samarbejdet/betingelser_115stoette.html

aktiviteter eller i perioder, hvor organisationen har mangel på frivillig arbejdskraft.

Langt de fleste organisationer bygger på en kombination af frivillig og lønnet indsats. For en stor del af organisationerne gælder det, at deres primære drift og ledelse hviler på faste medarbejdere, mens en række af de øvrige aktiviteter, der udføres i organisationens regi, er funderet helt eller delvist på hjælp fra frivillige. Flere angiver samtidig, at det er takket være de frivillige, at de faste medarbejdere har overskud til at varetage opgaver, der netop ligger ud over almindelig drift og betjening fx af en varmestue med madtilbud. En organisation siger eksempelvis:

Vi kan ikke køre det uden [frivillige]. [...] Det kan vi ikke. Det er grundstammen. Ellers ville vi ligge vandret og ikke have tid til at lave noget som helst socialt arbejde, men bare sælge mad og sådan ...

Endelig er der i flere organisationer medarbejdere, der er ansat på særlige vilkår, som til dels grænser op til det frivillige område. Det kan fx være en frivillig, der er lønnet nogle timer om ugen som opsøgende støtte- og kontaktperson, eller enkelte medarbejdere, som arbejder på fuld tid, men som er lønnet af kommunen på deltid. Enten lægges de ekstra timer som frivilligt arbejde, eller de lægges i andre ansættelser, fx i det offentlige. En organisation fortæller eksempelvis, at den fast har tilknyttet en socialrådgiver nogle timer om ugen. I de perioder, hvor det lykkes organisationen at finde finansiering, er vedkommende lønnet for sine timer, men i andre perioder gør personen det som frivilligt arbejde. En anden organisation oplyser, at de har en medarbejder, der er delt mellem kommunen og organisationen, således at hun udfører noget af det opsøgende arbejde i forhold til brugerne via den frivillige organisation, men derudover også indgår i et team, der er baseret i den sociale forvaltning. Denne medarbejder fortæller selv, at hun derudover lægger en del arbejde som frivillig indsats.

Et indtryk fra interviewene er, at sådanne forskellige former for halvt frivillig/halvt medarbejder-konstellationer er voksende i deres udbredelse. De organisationer, der gør brug af sådanne ordninger, hvor de enten indgår en deltidsaftale med kommunen eller andre offentlige myndigheder, eller hvor de finder finansiering til en halv eller en kvart medarbejder gennem diverse støttemuligheder, fortæller om positive oplevel-

ser med dette. Flere nævner, at de kunne ønske sig sådanne ordninger mere udbredt. Det fremhæves bl.a., at det skaber mulighed for en stabil tilknytning for frivillige, der virkelig har lyst til at lægge ressourcer i et konkret projekt eller i et fast ansvarsområde. Endvidere kan disse ordninger sammenknytte den frivillige sfære og de offentlige sociale institutioner ved at styrke det gensidige kendskab til, hvad hinanden arbejder med, og hvordan man arbejder. Som en udfordring til sådanne konstellationer nævnes især for den enkelte medarbejder-frivillig grænsesætningen mellem de værdisæt, der kendetegner den frivillige organisation, og de mål, der er for den offentlige sociale indsats.

Selv om ikke alle organisationer oplever det som let at få frivillige nok og navnlig ikke dygtige eller egnede frivillige nok – nogle fortæller, at de er kronisk underbemandede – fremstår selve rekrutteringen af nye frivillige ikke som et generelt stort problem. De færreste beskriver en egentlig rekrutteringsstrategi. For langt de fleste er der tale om uopfordrede henvendelser, der er baseret på, at folk har hørt om organisationen fra andre frivillige eller fra lokale eller landsdækkende medier. Enkelte nævner dog som en kendsgerning, at ”der er nedgang i antallet af folk, der har lyst til at yde frivilligt socialt arbejde.” Eller også er der bare kommet flere organisationer og institutioner om buddet, foreslår en organisation. Uanset hvad den oplevede nedgang skyldes, bevirker det, at ”værestederne er nødt til at blive mere bevidste om, hvad det er, de kan tilbyde de frivillige.”

Større problemer har en del organisationer med *fastholdelsen* af de frivillige medarbejdere. Flere angiver, at de oplever det som en konstant udfordring. Det nævnes både, at de frivillige brænder ud, at de går over til engagementer i andre (eventuelt frivillige) organisationer, eller at andre forhold i deres liv ændrer sig, sådan at den tid og det overskud, de havde til rådighed, kun kom til at vare i en begrænset periode. Som eksempel på årsager til frafald fremhæver to organisationer, at det for mange af deres frivillige er svært at lære bare at skulle *være* med de dårlige brugere uden at *gøre* noget. Den ene af disse organisationer forklarer:

Er det muligt at lave et godt stykke arbejde uden at forvente resultater? Det er svært at få frivillige, fordi vi er opdraget til at se resultater. Vi vil se udvikling i tingene. [...] Og det er det, som vores system støtter op om: at alt skal kunne måles. [...] Men hvis vi kunne måle noget her, så er det, at det går den gale vej. Vi

oplever, at forskellen her er, at folk får det dårligere. Og derfor holder nogle frivillige op.”

Enkelte nævner overvejelser om, hvilke og hvor store krav man kan stille til den frivillige arbejdskraft. Hvordan finder man en passende balance mellem frivillighed og forpligtelse? I hvilken grad kan organisationen fx stille krav om fremmødefrekvens eller krav om, at de frivillige medarbejdere skal dokumentere og registrere, hvis de slet ikke har nogen erfaring med eller interesse for dokumentation? De fleste organisationer håndterer denne balance ved både at stille krav til og give muligheder for de frivillige. De stiller fx krav om, at frivillige skal tage et bestemt antal vagter om måneden, og at de skal møde op, hvis de har forpligtet sig til det. De giver samtidig muligheder for (og for nogle er også dette krav om) at deltage i kurser og temadage med undervisning fx om psykiatri og dobbeltdiagnoser, samt tilbud om kollegial eller faglig supervision og vejledning enten fra professionelle eller fra fastansatte i organisationen.

MOTIVATION OG FRIVILLIGTYPER

Netop tiltrækning og fastholdelse af bestemte typer af frivillige, leder hen til spørgsmålet om de frivilliges motivation. Hvad er bevæggrundene for deres engagement?

Organisationerne beskriver mangfoldige motivationsfaktorer for deres frivillige. For nogle handler det om social samvittighed, om et ønske om at gøre en god gerning, og om at ville dele ud af et overskud. Andre finder det vigtigt at bruge deres tid på noget, som de føler giver mening og er væsentligt. Blandt de frivillige, der selv er brugere eller tidligere har været brugere af organisationernes tilbud, fremhæves ønsket om at give noget af det igen, som de selv har fået. Enkelte nævner her også, at deres engagement som frivillige er vigtigt for dem selv, for at de føler, at de har en struktur på og mening med deres hverdag. Endelig nævner flere organisationer den gruppe af frivillige, hvor engagementet delvist eller primært bunder i et mere målrettet ønske om personlig eller faglig udvikling, eventuelt rettet mod at styrke egne kompetencer og CV-referencer i forbindelse med arbejdsmarkedet. En organisation beskriver det således:

Vi forsøger at tænke ind, at frivilligt arbejde i dag ikke er en ”hattedameting”. Så hvad skal der til, for at de rigtigt dygtige

psykologer fx vil være frivillige? Det er noget med faglighed, og at de får et netværk. [...] Det at være frivillig er noget, der skal være professionelt, og som kan skabe værdi for dem, der er med.

Det er således vigtigt i forhold til fastholdelsen, at organisationerne kan matche deres støtte og tilbud til den enkelte frivillige, alt efter hvad vedkommendes primære motivation er.

Der tegner sig i de interview, vi har gennemført, et billede af et område i forandring. Et påfaldende skisma ligger i forskellen mellem de to typer frivillige, der ifølge organisationernes beskrivelser i stadig højere grad dominerer billedet. Det drejer sig om, hvad man kan kalde henholdsvis *brugerfrivillige* og *de professionelle frivillige*. Brugerfrivillige er frivillige, der også selv er brugere af organisationens tilbud, som man fx ser det i selvhjælpsgrupper og på en del væresteder. De professionelle frivillige er frivillige, der har én eller flere specialkompetencer i forhold til brugergruppen – fx psykologistuderende, socialrådgivere mv. – og som eventuelt også bruger deres frivillige engagement aktivt som led i en karrierevej. Det angives, at sådanne frivillige somme tider i perioder finder lønnet arbejde i den pågældende organisation eller i lignende organisationer, fx som praktikanter eller projektmedarbejdere.

Begge ovennævnte typer frivillige udgør på én gang både en styrke og en risiko for frivillighedsområdet, og kunsten for organisationerne er at navigere sådan, at de udnytter styrkerne uden at aktualisere de risici, som potentielt også ligger der.

Hvad angår de brugerfrivillige, nævnes det, at de kan styrke organisationen ved, at de tilfører et særligt engagement og en erfaringsbaseret viden om brugernes behov. Problematikker relateret til brugerfrivillige angives at være, at de ikke altid selv er så ressourcestærke og ikke nødvendigvis bidrager med overskud. Endvidere nævnes, at i takt med, at flere organisationer i stadig større omfang indgår aftaler med det offentlige om at udføre specifikke brugerrelaterede opgaver, stilles der også større krav til medarbejdernes konkrete fagkompetencer. Disse krav kan være svære at leve op til, hvis en stor del af organisationens stab består af frivillige, der samtidig selv er brugere af tilbuddet. Flere organisationer beskriver derfor overvejelser om, hvordan og i hvilken udstrækning de kan give frivillige medarbejdere mulighed for at udvide deres kompetencer i forhold til den brugergruppe, der er på stedet, og i forhold til de krav, som de offentlige samarbejdspartnere stiller.

En enkelt organisation rejser spørgsmålet om, i hvilken udstrækning brugere af organisationernes tilbud overhovedet kan betragtes som frivillige:

(...) samtidig har jeg svært ved at se de frivillige på udsatteområdet. For den gruppe mennesker – tunge brugergrupper – kræver en faglighed. Jeg kan ikke se mange frivillige. Hvem er det egentlig? De kan måske stå og smøre en ostemad – men derfra og til at kalde sig frivilligt funderet ...

Som tidligere nævnt, er det frivillige fundament et kriterium for fx tilde-
ling af § 18-midler. Derfor er det af betydning, i hvilken grad brugere, der selv indgår i en organisations opgaveløsning, kan betegnes som frivillige. Her efterlyser en organisation en revision af definitionerne, sådan at netop brugerfrivillige får en større anerkendelse. Denne organisation siger:

Kriterierne for det frivillige arbejde er lavet i 1910 – og brugerfrivillige er fx stadig betragtet som andenrangs. Der står to linjer om dem i det, der er sendt ud fra Rådet for Frivilligt Socialt Arbejde, men ikke andet.

I forhold til de professionelle frivillige fremhæves styrken i deres faglige kompetencer og personlige overskud. Flere organisationer oplever stadig stigende krav om at kunne godtgøre deres faglighed og indsats i forhold til de bevillinger, de har fået fra det offentlige. Derfor har de brug for (frivillige) medarbejdere, der kan leve op til en række faglige kompetenkriterier. Det kan de professionelle frivillige honorere. Risici, der nævnes, er, at denne gruppe frivillige med tiden bliver så professionelle, at de vælger at være ansatte, det vil sige lønnede medarbejdere inden for området, samt at organisationerne ikke altid kan honorere de krav om personligt og fagligt udbytte, som denne gruppe frivillige stiller, og at de derfor relativt hurtigt forlader organisationerne til fordel for andre engagementer.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS FINANSIERING

De frivillige organisationer, vi har talt med, oplyser, at de primært er finansieret gennem fonds- og puljemidler, kommunernes § 18-midler under lov om social service samt i nogle tilfælde driftstilskud fra kommuner eller andre offentlige myndigheder. Midler fra Fælles Ansvar 2 spiller tydeligvis en stor rolle for flere af organisationerne, hvilket vi kommer nærmere ind på i afsnittet om administration og samarbejde. Desuden finder organisationerne også finansiering andre steder fra – primært fra private bidrag og fra egen virksomhed i form af fx genbrugsbutikker eller foredragsvirksomhed. En enkelt af de organisationer, der deltager i undersøgelsen, er af principielle grunde udelukkende baseret på medlemsbidrag, idet den ønsker at holde sig helt uafhængig og interessefri. Denne organisation forklarer:

Idet vi er selvforsynende, har vi heller ikke nogen forpligtelser over for kommuner mv. Vi skal ikke have noget, der afleder os fra vores formål: at hjælpe dem, der lider, og bringe budskabet ud.

Denne selvfinansierede organisation har haft en markant vækst både i medlemsantal, i omfanget af lokalafdelinger og i sine øvrige aktiviteter inden for de sidste 10 år.

Flere af organisationerne bemærker selv i interviewsamtalerne, at en stor del af deres indsatser er finansieret af offentlige midler. De forklarer, at de på den ene side er helt beroende på og glade for muligheden for at få offentlig støtte, og på den anden side oplever de, at der kan være en række dilemmaer eller upraktiske ting forbundet netop med dette finansieringsforhold.

Vi vil i det følgende gennemgå nogle af de dilemmaer og overvejelser, som organisationerne nævner omkring finansiering. At det kan fremstå problemfyldt skal samtidig ses i lyset af, at den offentlige støtte er af afgørende betydning for, at størstedelen af disse organisationer kan tilbyde den rækkevidde af aktiviteter og tilbud til brugerne, som de gør. Flere organisationer tilkendegiver, at de oplever finansieringen fra det offentlige som en 'win-win'-situation for begge parter: Frivilligorganisationen vinder på det, fordi den offentlige finansiering sikrer dens aktivite-

ter og tilbud, og for det offentlige er det en god investering, fordi, som én forklarer:

Det er en god forretning for kommunen. For de skal betale de her [x antal] lønninger, plus at nu er vi nået så langt, at vi også får til vikarer. Det er det, de betaler for at have en varmetue, der har åbent hver dag året rundt, også lørdag, søndag og helligdage.

Det varierer både, hvor let eller svært organisationerne har ved at finde finansieringsmidler organisationerne imellem, og det varierer over tid for den enkelte organisation. Nogle af organisationerne oplever således periodisk at være økonomisk pressede. En organisation siger eksempelvis:

Det er lidt skrabet mange steder, hvor vi så skal ud og er afhængige af at søge flere midler for at få det hele til at hænge sammen. Og det er en stor byrde for den enkelte café, som jo burde bruge mere tid på det brugerrettede arbejde. Der kunne jeg godt tænke mig, at der var nogle bedre ordninger på dette her område, måske noget lovgivning, hvor kommunerne skal punge ud med nogle flere penge til sådan noget her.

Andre organisationer tilkendegiver, at deres økonomi er i orden, og nogle bemærker, at mulighederne for at finde støtte er blevet bedre i de senere år. Det kan både handle om, at de offentlige puljer og støttemuligheder ganske enkelt er blevet større og flere, og det kan bero på organisationernes egen konsolidering og deres forbedrede evne til at ansøge om midler og være troværdige i forhold til deres virke.

Samtidig fortæller flere af organisationerne om nogle utilsigtede konsekvenser, der også er af de måder, som finansieringen sker på.

I det følgende gennemgår vi de oplevelser, overvejelser og problemstillinger, som er fremgået af interviewsamtalerne. Tematiseret kan vi opdele disse under følgende:

- Administration og samarbejde
- Fonds- og puljemidler
- Krav i forbindelse med ansøgningsprocedurer
- Problemstillinger relateret til økonomisk afhængighed.

Disse fire temaer vil blive uddybet nærmere i de følgende afsnit. Nogle af de problemstillinger, der fremgår, er ikke i sig selv nødvendigvis umulige at imødegå; men deres løsning forudsætter, at der er politisk kendskab til og opmærksomhed på dem samt vilje til at gennemføre de nødvendige ændringer. Andre overvejelser er mere vanskelige og vedrører fx grænsesætninger mellem frihed og forpligtelse; eller mellem kontrol og sikring af 'value for money' på den ene side og åbenhed over for lokale løsninger og prioriteringer på den anden side. Sådanne dilemmaer ligger i et komplekst og konstant foranderligt spændingsfelt mellem en række forskelligartede interesser.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS ADMINISTRATION OG SAMARBEJDE MED KOMMUNERNE

Overordnet beskriver nogle organisationer i forhold til økonomisk opbakning, at de i de senere år har oplevet en positiv udvikling i deres lokale kommune. Det beskrives, at hvor de førhen somme tider har kunnet opleve det svært at få støtte, både praktisk, økonomisk og symbolsk, finder de i dag bedre økonomisk og administrativ opbakning bl.a. gennem tildelingen af § 18-midler og midler under Det Fælles Ansvar II. Det, mener et par organisationer bl.a., skyldes, at kommunerne er blevet mere opmærksomme på de muligheder, som det frivillige sociale arbejde rummer, og også at organisationerne selv er blevet mere professionelle og ansvarlige og derved har vist, at man kan regne med dem som seriøse. Flere organisationer fortæller således, at de forud for at få tildelt økonomisk støtte fra kommunen har arbejdet målrettet med oplysning og på at skabe holdningsændringer både i lokalbefolkningen og -forvaltningen. To organisationer nævner dog også, at de har oplevet, at kommunerne stadig kan være ambivalente over for at støtte tilbud, der, om end de aflaster kommunens arbejde, måske også samtidig vurderes at risikere at tiltrække flere relativt omkostningstunge borgere til området.

I forhold til administrationen af midler har størstedelen af organisationerne ikke nogen kommentarer. "Det fungerer fint," bemærkes det af en enkelt. To organisationer har oplevet, at der kan gå lang tid i administrationsprocessen, fra midlerne er bevilget, til de bliver udbetalt i praksis, hvilket kan skabe besvær for organisationen. Og en organisation bemærker om administreringen af midler generelt i samarbejdet med det offentlige, at "Det her er nogle lange processer nogle gange. Man skal have gode kræfter med."

En organisation formulerer overvejelser vedrørende de vilkår, som frivilligorganisationer søger penge på. Det beskrives, at det kan være en balance på den ene side at have arbejde – og interessant arbejde – nok til de frivillige og på den anden side ikke at være afhængige af de frivillige for at kunne få tingene til at løbe rundt. Organisationen forklarer:

Så derfor skal man også passe på, når man binder sig til kontrakter, samarbejdsaftaler, projekter, projektevalueringer og dokumentation, at man ikke ... at når de frivillige indgår, jamen, så er det altså noget ekstra. Ellers skal man jo i princippet kunne klare det med det lønnede personale, man har, hvis man har forpligtet sig til en opgave.

Flere af de frivillige organisationer, som indgår i denne undersøgelse, knytter bemærkninger til Det Fælles Ansvar II. Fælles Ansvar II er af betydning for organisationernes økonomi, fordi programmet udstikker nogle overordnede retningslinjer for de prioriteringer, der skal gælde på udsatteområdet i de kommende år. Det vægtes bl.a., at der er opmærksomhed på, at forbedret livskvalitet og små skridt er vigtige for de allersvageste grupper, samt at nedbrydning af ensomhed og isolation udgør et tema i handlingsprogrammet. Især i forhold til disse områder er der lagt op til, at de frivillige organisationer kan spille en rolle. Hensigterne i Fælles Ansvar II ligger således i tråd med flere af de ønsker, som de frivillige organisationer nævner i de gennemførte interview (jf. tidligere afsnit om ønsker til udvikling af indsatser i fremtiden).

I praksis – beretter de organisationer, som vi har talt med – er der bl.a. givet FA2-midler til at have brugere i aktivering, herunder eventuelt at afklare dem i forhold til fx pension, til at udvide åbningstider på væresteder, til at udføre bisidderfunktioner, til opstart af særlige aktiviteter rettet mod målgruppen (fx bevægelsesaktiviteter) samt til SKP-ordninger.

FONDS- OG PULJEMIDLER

Som nævnt sker en betydelig del af de frivillige organisationers finansiering gennem forskellige fonds- og puljemidler, herunder særligt Satspuljen og Puljen til frivilligt socialt arbejde til fordel for socialt truede mennesker (PUF), der begge kommer fra de årlige finanslove. Satspuljeordningen indebærer, at 0,3 pct. af den årlige regulering af overførselsind-

komsterne overføres til satspuljen. Det årlige puljebeløb benyttes til foranstaltninger og indsatser på social-, sundheds- og arbejdsmarkedsområdet med det formål at forbedre vilkårene for modtagere af overførselsindkomster og svage grupper. Ved satspuljeforhandlingerne i 2008 blev det besluttet, at frivillige sociale organisationer fremover skal have mulighed for at foreslå temaer for kommende års satspuljeforhandlinger. PUF administreres af Velfærdsministeriet, som i dette regi hvert år uddele cirka 45 mio. kr. Formålet er at styrke den frivillige sociale indsats i samfundet. PUF dækker driftsudgifter i forbindelse med organisationers frivillige arbejde og driftsudgifter til enkeltprojekter.

Finansiering gennem fonds- og puljemidler nævnes imidlertid også at rumme flere problemstillinger. En problemstilling, der går igen i interviewene, er, at disse midler ofte er målrettet relativt specifikke projekter og områder. En organisation formulerer det således: ”I dag er de fonde, der er, altid baseret på meget specifikke politiske vinde kombineret med noget mediehaløj.” Nogle organisationer gør den iagttagelse, at de som en konsekvens af dette måske i for høj grad vælger løbende at omstille deres fokus mod det, som politisk er oppe i tiden, frem for at koncentrere sig om det, som de egentlig synes, at de som organisation er bedst til. En organisation forklarer:

Hvis de nu bare havde givet os pengene, ville jeg nok have delt dem ud på 3-4 områder. Det er det, at når noget er in, så bliver der givet penge til det. Og vi er tvunget til at følge med – det er jo bedre, at vi gør noget der, og så kan vi måske finde nogle andre midler til det andet på et andet tidspunkt.

En del organisationer tilkendegiver således, at de kan opleve det som omskifteligt og stemningsbestemt, hvad der gives penge til. Derfor ønsker flere selv at akkumulere penge, fx gennem foredragsvirksomhed eller egne projekter, således at de har bedre muligheder for også at fastholde og udvikle fokus på de områder, der ikke er politisk – og pulje/fondsmæssigt – populære. En organisation udtaler:

For eksempel er der for tiden fokus på det arbejdsrettede, og det er forfærdeligt at lytte til, at de hele tiden diskuterer de 5 pct. bedste og dårligste. De 5 pct., som er så dårlige, at de måske skal have noget heroin, de er så interessante. Og så alle de 90 pct.,

som hverdagen er fyldt op med, dem er der ingen midler til, og vi har så svært ved at skaffe penge til at hjælpe dem.

Her er det interessant at bemærke, at tilsvarende udtalelser – blot med det modsatte fortegn – genfindes hos nogle af de organisationer, der primært arbejder med de allermest udsatte brugere. Her lyder kritikken (jf. afsnittet om organisationernes mål- og brugergrupper), at der netop *ikke* er tilstrækkelig plads til eller økonomisk interesse for de allersvageste, heller ikke altid i de frivillige organisationers eget regi.

I forbindelse med fonds- og puljemidler efterlyses et større samspil mellem ressortministeriernes mål. Det opleves således, at der er forskelle på, hvad henholdsvis det tidligere Sundhedsministerium, Velfærdsministeriet, Justitsministeriet og Kulturministeriet har som prioriteringer og ønsker, og disse forskelle kan besværliggøre organisationernes sammentænkning af ansøgninger og projekter. En organisation udtaler:

Når Sundhedsministeriet kommer med puljer omkring sundhed, så er det svært at få passet ind med de puljer, der kommer fra Velfærdsministeriet. Så at få mere samhørighed på ressortområderne vil nok være det største, vi kan opleve.

Som eksempel på, hvor der konkret er politiske mål, som peger i modsat retning af hinanden, nævnes Fælles Ansvar II, der er forankret i Velfærdsministeriet, og Kampen mod Narko – regeringens handlingsplan mod narkotikamisbrug, som er udarbejdet af en række ministerier, herunder Justitsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Velfærdsministeriet og Finansministeriet. Fokus i Det Fælles Ansvar II beskrives som dels at vise omsorg over for udsatte brugere, dels så vidt muligt at få alle brugere integreret på arbejdsmarkedet. I dette politikprogram beskrives altså et fokus på inklusion. Kampen mod Narko rummer en række muligheder for straf og negative sanktioner, hvis en bruger forbryder sig mod narkotikalovgivningen – altså en udstødelse eller en marginalisering, forklares det.

Det angives, at hvis målene for de forskellige ministeriers virke ikke er sammentænkte, men tværtimod til tider kan forekomme næsten modsatrettede, bliver det vanskeligere for organisationerne at lave en helhedstænkning i deres ansøgninger om midler. I stedet kan de beslutte at splitte deres aktiviteter op på flere mindre og forskellige projekter.

FOKUS PÅ NYE PROJEKTER

En anden problematik, der knytter sig til finansiering gennem fondsmidler, er, at organisationerne kan opleve at skulle opfinde og iværksættes *nye* projekter i stedet for at konsolidere og kvalitetssikre driften af de aktiviteter og projekter, som allerede er iværksat. Det skyldes bl.a., at det opleves som vanskeligere at få driftsmidler end at få midler til udvikling og nye initiativer. En organisation siger:

Der er alt for meget fokus på nye projekter, og alt for lidt fokus på drift. Derfor bliver vi hele tiden tvunget til at finde på nyt. Og der er ikke fokus på kvaliteten. Driftsmidler er generelt meget svære at finde nogen steder, og det er jo dem, der skal få det hele til at løbe rundt.

Og en anden organisation siger:

I selvbevarelsens navn opfinder organisationerne jo hele tiden nye projekter og opgaver på grund af alt det her puljeroderi og forskellige midler, man skal søge. Så i stedet for at konsolidere det, man langsomt var ved at bygge op, så skal man finde på noget nyt.

Som illustration af dette fokus på nyskabelse kan nævnes, at partierne bag satspuljeforliget i indeværende år har været enige om, at udvælgelsen af de forslag til temaer for kommende års satspulje, som de frivillige private organisationer fremover får mulighed for at byde ind på, skal ske efter kriterier, ”hvor der lægges vægt på det nyskabende i ideerne”⁸.

Samtidig er det i denne forbindelse måske også overraskende få frivilligorganisationer, der eksplicit tager et medansvar ved at vælge ikke at søge om midler til nye projekter, førend de har konsolideret og kvalitetssikret allerede eksisterende indsats. Muligvis er det således ikke kun fonde og puljer, der ønsker at se nytænkning og nye løsninger, men også en iboende faktor i det frivillige sociale arbejde i sig selv. Dette bl.a. måske, fordi organisationerne ofte drives af engagement og ildsjæle og der-

8. Kilde: Velfærdsministeriets nyhedsarkiv (2008): *Bedre prioritering i satspuljeansøgninger*.
http://www.social.dk/global/nyheder/Nyhedsarkiv/2008/SM/bedre_prioritering_satspulje.htm

med kan rumme en tendens til at rette sig mere mod det nyskabende end mod den daglige drift. Således siger en organisation eksempelvis om valg af aktiviteter:

Vi griber nye ideer, også fordi vi har været frivilligt baseret, og nye ideer giver god energi. Der er ingen lønkroner, så derfor har faktoren med energi været vigtig.

MULIGHEDER FOR LANGTIDSPLANLÆGNING

Endelig nævnes i forbindelse med fonds- og puljemidler – og i øvrigt også i forbindelse med §18-midler – at denne finansieringsform kan skabe usikkerhed omkring den fremtidige økonomi. Flere af organisationerne beklager således, at de sjældent kender deres budgetter for mere end enkelte år ad gangen. Det angives, at dette begrænser mulighederne for langtidsplanlægning. En organisation siger:

Det er altså et problem, at man kun får det for 1 år ad gangen. Man ved ikke, om man er købt eller solgt. Og personalet, også de frivillige og bestyrelsen, bruger alt for meget tid på at tænke på sådan noget her. Det er sundt at tænke projektorienteret: ”Nu skal vi have nogle penge til ...”. Men det skal så være nogle nye områder, man gerne vil udvikle.

Også i forbindelse med midler, som gives for en længere periode, kan der stadig være usikkerhed. En organisation beskriver fx i forbindelse med Fælles Ansvar II, at:

Vi er da tilfredse, men jeg vil hellere have, at vi kunne skabe ro omkring det [tilbuddet]. For jeg bliver jo urolig, når der er 2 år tilbage, så begynder jeg ”at banke på” hos kommunen. Og jeg ved, at der er kommet så mange FA2-penge ind i det her, at alle ikke kan få lov til at køre videre ... Så hellere have fået lidt – det er lige før, jeg siger færre – midler, så det kunne køre videre, og at vi kunne opbygge en kultur.

Endvidere nævnes som ulempe ved puljefinansiering, at det er ærgerligt, at mange af de frivillige organisationer i dag er konkurrenter, fordi de søger om de samme midler i stedet for at arbejde sammen. Denne kon-

kurrence er igen et eksempel på, at selv om man fra politisk side har søgt at skabe nogle rammer, der støtter op om, at de frivillige organisationer samarbejder, er det organisationerne selv, der må tage ansvaret for også i praksis at udfylde og bruge disse muligheder.

Som forslag til mulig forbedring af organisationernes økonomiske vilkår ønsker flere organisationer at få flere basisdriftsmidler samt længere bevillingsperioder eller flerårige tildelinger, sådan at de vil få større sikkerhed over tid og dermed få bedre muligheder for langtidsplanlægning. Desuden ønskes det, at der i fonds- og puljemidlerne afsættes en andel til udvikling, forstået bredt, således at organisationerne selv vil kunne definere deres indsatsområder og derved lave en indsats, der er endnu mere tilpasset deres konkrete brugergruppe.

ANSØGNINGSKRAV TIL PULJER OG FONDE

For at få tildelt midler fra puljer, fonde mv. forudsætter det i sagens natur, at organisationerne ansøger herom. En stor del af de organisationer, der indgår i undersøgelsen, tilkendegiver, at de bruger en betragtelig del af deres tid på at søge om midler. Flere angiver, at de finder det utilfredsstillende at bruge så meget tid på at søge om midler, fordi de oplever, at det går ud over tiden til at udføre det (frivillige) arbejde, som er deres egentlige målsætning. Samtidig tilkendegiver mange, at de ikke ville kunne opretholde deres indsatsniveau – hverken kvantitativt eller kvalitativt – hvis ikke de fandt støtte fra offentlige og private instanser.

Flere organisationer oplever ansøgningsprocedurerne til pulje- og fondsmidler som krævende, både hvad angår selve ansøgningskemaerne, og hvad angår de krav til afrapportering og dokumentation, der ofte følger med tildelingen af midler. Enkelte organisationer nævner, at der er fonde og puljer, som de alene på grund af kravene til selve ansøgningen og/eller til afrapportering og dokumentation undlader at søge, selv om de er relevante for organisationens målgruppe og indsatsområde.

Det kan tænkes, at noget af den frustration, som knytter sig til kravene til ansøgninger, også er et spørgsmål om tilvænning. Således fortæller en organisation fx, at de har oplevet, at nogle af de krav, der først blev set som træls, nu i dag faktisk har givet dem noget:

Det, vi har lært af kommunen, og det, jeg har lært af det offentlige, er at lave en virksomhedsplan. Jeg var meget imod det i starten: ”Hvad skal vi nu bruge tiden på det for?” Men det gør, at vi

ved lidt mere om: hvem er vi, og hvorfor gør vi, og hvem gør hvad, og sådan nogle ting. [...] Der er mange ting, som vi også har lært af det offentlige, at de ikke bare stiller krav om, at det skal vi opfylde. Når man skal lave virksomhedsplan, skal man til at finde ud af, hvad der er vores identitet.

Nogle organisationer bemærker, at de krav, der stilles både til ansøgningerne og efterfølgende om etablering af en dokumentations- og afrapporteringspraksis, kan være særligt svære at honorere inden for det *frivillige* arbejdsfelt. En betydelig del af de frivillige medarbejdere har ikke de kompetencer – og måske heller ikke den interesse for skriftlighed – som forudsættes, for at organisationen kan leve op til disse krav. For at kunne levere den professionalisme, som følger med tildeling af midler, vælger nogle organisationer at ansætte flere medarbejdere med de relevante kompetencer i stedet for at bruge ressourcer på at fastholde eller udvide frivilligstaben. Med andre ord er der et (utilsigtet) dilemma i, at man fra politisk hold ønsker at udvide frivilligområdet og inddrage denne sektor i løsningen af flere samfundsopgaver og derfor forlanger en større kontrol med og sikring af, at varetagelsen af disse opgaver bliver gjort ordentligt. Dette dilemma bevirker samtidig, at frivilligelementet i nogle organisationer kommer under pres, netop som følge af stigende krav om faglighed og professionalisering.

Organisationerne oplever således på den ene side et politisk ønske om at støtte og fremme de frivilligbaserede organisationers rolle i varetagelsen af sociale opgaver, og på den anden side oplever flere organisationer samtidig, at nogle af de konkrete betingelser, som opstilles i den forbindelse, udgør en udfordring i forhold til brugen netop af frivillige medarbejdere. I tråd med en tendens til en stigende professionalisering i dele af frivilligkorpset foreslår en organisation, at der i højere grad også i puljemidlerne sættes fokus på kompetenceudvikling, sådan at frivillige medarbejdere, der har interesse herfor, kan oprustes til at varetage nogle af de funktioner i forbindelse med administration og afrapportering, som lønnede medarbejdere ellers ansættes til.

Netop sådanne indsatser ville de nyoprettede frivillighuse muligvis kunne varetage i deres regi. Her handler det altså måske også om, at frivilligorganisationerne kan blive bedre til at benytte de muligheder, der er.

PROBLEMSTILLINGER RELATERET TIL ØKONOMISK AFHÆNGIGHED

Flere organisationer kommer i interviewsamtalerne ind på den potentielle loyalitetsproblematik, der kan ligge i, at de efterhånden er økonomisk afhængige af midler fra det offentlige. Nogle organisationer overvejer, i hvilken grad dette forhold sætter rammer for, hvor frie de føler sig til at fremføre kritik over for offentlige instanser og det offentlige sociale behandlingssystem. Selv om de fleste organisationer fremhæver, at de ikke ønsker at udøve nogen form for selvcensur, og at de heller ikke oplever noget ønske herom fra bevillingsgiveres side, er det tydeligt, at overvejelserne er til stede. En organisation fortæller:

Den hånd, der fodrer os, er samtidig den, vi kritiserer i forhold til behandlingen af vores medlemmer. Det betyder, at vi må gå lidt forsigtigt på isen. Så vi vælger ikke at trampe.

Efterfølgende tilføjes det, at: ”Det er ikke noget, vi har oplevet, men sådan en fornemmelse vi har, at hvis man bider dem, der fodrer én, så holder de op med at fodre.” Både denne og alle andre organisationer, som vi har talt med, tilkendegiver, at de ikke går på kompromis med deres integritet for at få eller fastholde midler. De fleste tilkendegiver også, at de ikke har oplevet nogen form for pression bundet til krav om at nedtone kritikken for at få tildelt midler. Det er samtidig tydeligt ud fra interviewsamtalerne, at det er overvejelser, der har en betydning for flere af organisationernes måde at handle på. Et andet markant tegn på, at disse overvejelser spiller ind, er, at flere af organisationerne i vores interview tilkendegav, at de ikke ønskede at blive citeret ved navn, og at de somme tider ville udtale sig forskelligt, alt efter om de blev citeret navngivet eller ej. Der tegner sig således et billede af en balance, hvor den økonomiske afhængighed måske ikke direkte begrænser organisationernes kritik, men dog i hvert fald alligevel præger nogle af organisationers måder at fremføre kritikken på.

Enkelte organisationer bemærker, at den økonomiske afhængighed også er konstruktiv på den måde, at den stiller større krav til ansvarlighed og til, at organisationerne tager deres rolle på sig. Det nævnes således, at finansieringsformen gør, at de i højere grad end ellers er opmærksomme på at indgå i konstruktive dialoger og samarbejdsformer

med det offentlige i stedet for alene at fremføre kritik. Som en organisation udtrykker det:

Derfor siger vi, når vi går ud og siger noget, at behandlingssystemet er blevet rimelig godt, men at det kan blive bedre på nogle punkter. Ikke bare, at det er noget lort.

Enkelte organisationer nævner, at et yderligere dilemma kan opstå i forhold til den politiske støtte, der kan være af stor betydning for at få midler. Organisationerne forklarer her, at det kan opleves som en balancegang, hvis en politiker eller et parti ønsker at støtte organisationen eller et af dens projekter. På den ene side kan organisationen i høj grad bruge både de økonomiske ressourcer og den medieinteresse, der i reglen følger med. På den anden side risikerer organisationen at blive sammenkædet med en bestemt (parti)politisk retning eller markering, hvilket kan være problematisk.

DOKUMENTATION AF INDSATSEN

Det sidste tema, vi vil berøre i kapitel 4 om de frivillige organisationer på rusmiddelområdet, er dokumentation. Dokumentation spiller en rolle både i forbindelse med at kunne godtgøre, at man gør det, man ønsker at gøre, og som led i sikringen af kvaliteten af indsatser.

Det generelle billede, der tegner sig, er, at en stor del af frivilligorganisationerne i disse år er i en betydelig udvikling, hvad angår brugen af dokumentation. Mange er i færd med at afprøve og indkøre forskellige dokumentationspraksisser – ofte som led i bevillingen af midler fra det offentlige. Samtidig fremgår det også, at dokumentationsindsatsen for mange endnu ikke har fundet sit endelige fæste, og at en del af de frivilligorganisationer, som vi har talt med, således endnu ikke har fået gjort en dokumentationspraksis til en helt fast bestanddel af rutiner og udviklingsprocesser. Flere organisationer fortæller, at deres dokumentationsindsats alene eller helt primært er knyttet til de krav, der følger med bevillinger af pulje- og fondsmidler. Andre beskriver, at de kun har en relativt sparsom dokumentation af deres aktiviteter og af brugerrelaterede oplysninger. De benytter fx i begrænset omfang journalsystemer eller 'havelågestatistik', dvs. egne optegnelser og opgørelser over de informa-

tioner, som de finder relevante. En organisation siger fx om deres brugerstatistik: ”Det gør vi kun, fordi vi har én [frivillig], der kan det her.”

En del af organisationerne beretter imidlertid undervejs i interviewene og i forbindelse med helt andre temaer om forskellige former for dokumentation og opgørelser, som de udarbejder, og flere fortæller også, hvordan disse bliver brugt i en løbende kvalitetssikring. For en del organisationers vedkommende lader en egentlig dokumentationspraksis således alligevel til at være spirende. Blot virker det som om, flere organisationer ikke har denne praksis *systematiseret*, og måske er det derfor, de ikke nævner og beskriver den som en egentlig indsats. Det gælder også omfanget og den løbende brug af skriftlig dokumentation som redskab til at godtgøre indsatser og aktiviteter og som redskab til intern kvalitetsudvikling. Et illustrerende eksempel på niveauet af skriftlighed kan være, at en relativ stor del af organisationerne ikke kender antallet af brugere, der benytter deres tilbud. De har en klar fornemmelse af, hvor mange det ca. drejer sig om og angiver fx også, at de gennem egne indtryk kan konstatere, at de har fået flere end tidligere. Men – endnu – lader dokumentation som en del af en praksiskultur til ikke at være udbredt blandt alle organisationer.

Hvad angår organisationernes holdning til og oplevelse af brugen af dokumentation, tegner der sig lidt groft inddelt to grupper. Den ene gruppe udviser en relativ stor interesse for at udvikle og systematisere deres dokumentationsindsats. Disse organisationer har typisk haft gode erfaringer med de dokumentationspraksisser, som de selv har afprøvet og benyttet. Selv om ikke alle i denne gruppe er udelt begejstrede eller ukritiske over for kravene til dokumentation, nævner flere, at de ser både det rimelige i at skulle dokumentere deres indsatser, når de får midler fra det offentlige, og at de også rent organisatorisk kan se et potentiale i dokumentationsområdet. En organisation siger således om de krav til dokumentation, der følger FA2:

Altså fra starten syntes man jo, at det var grænseoverskridende. Men jeg vil sige, at efter at vi er kommet i gang med det ... Vi skal lave en undersøgelse hver tredje måned, og brugerne skal udfylde nogle skemaer, og jeg synes, det er ok. Jeg ved godt, at der er megen modstand, og jeg kan også høre, når jeg taler med andre [...], at nogle [frivilligorganisationer] er meget oppe på dupperne. Men jeg synes ikke, at det er så indviklet. Og jeg kan

godt forstå, at når vi har fået [beløb, som ikke ønskes nævnt], så vil de have tilbagemeldinger, når vi har fået så mange penge. Det, synes jeg, er helt naturligt. Man kan ikke bare give folk så mange penge og så sige, at: ”Det er det.”

En anden organisation fortæller, at den landsorganisation, som den er tilknyttet, havde kritiseret nogle af spørgsmålene i det oprindelige udkast til dokumentation på et FA2-projekt, og organisationen havde her en positiv erfaring med, at det var muligt at påvirke formuleringerne af de spørgsmål, der blev stillet til brugerne.

En anden organisation fremhæver flere gange i interviewet det positive i at få mere viden om, hvad der virker. Organisationen siger:

Jeg synes jo, det er fint, med også at begynde at dokumentere. Det har tit været et tabubelagt hverv at dokumentere inden for dette her. Trods det, at man i flere år reelt har gjort det, bare på et andet plan. Så at være med i sådan en proces og så samtidig at prøve nogle nye tiltag og se, om det er noget, der hjælper på denne målgruppe [...] Det er godt at finde ud af, hvad der virker.

Som en illustration af, hvordan frivilligorganisationer aktivt og selvstændigt går ind i dokumentationsudviklingen, kan nævnes, at et par landsdækkende organisationer har valgt i fællesskab at etablere et akkrediteringssystem for deres væresteder og caféer. Dette system beskrives således:

Det handler om at få opstillet nogle kriterier, som også er overskuelige – det skal jo ikke sandes til i bureaukrati igen. Men der vil også ligge en anerkendelse af det, vi gør i det her. Og vi vil blive mere troværdige samarbejdspartnere deroppe [i kommunen]. De vil vide lidt mere om, hvad de får for pengene. Det, synes jeg, er rigtigt godt.

Blandt de kriterier, som indgår i akkrediteringsmodellen nævnes blandt andre brugeroplevet indflydelse, organisering samt udvalgte kriterier, som de enkelte organisationer selv definerer. En yderligere begrundelse for at deltage i dette samarbejde lyder: ”Hellere gå med i sådan noget end

at få det andre steder fra – for det kommer jo alligevel. Så hellere gå ind og selv sætte dagsordenen.”

To andre organisationer nævner overvejelser omkring nytten af at have en form for journalsystem vedrørende brugerne. I dette journalsystem skal det fx være muligt at kunne se, hvem der er brugerens læge, om vedkommende har nogen aftaler eller skal have hjælp til noget i de kommende dage, om vedkommende har en kreditordning eller en madordning, som er indgået mellem frivilligorganisationen og kommunen mv. Den ene af disse to organisationer har allerede implementeret et sådant journalsystem, mens den anden stadig arbejder på at udvikle et system, der passer.

En anden gruppe organisationer har et mere anstrengt forhold til dokumentation. Disse organisationer fremhæver fx kravene til dokumentation i forbindelse med tildeling af midler som irrelevante og unødigt tidskrævende, idet de oplever, at tiden til dokumentation går fra aktiviteter med brugerne.

Alt, hvad vi skal afrapportere og dokumentere ... Det er vi nødt til at bruge megen tid på. Så vi ville gerne selv kunne vurdere, hvad der er vigtigt at dokumentere, men der er bare en masse krav. Hvis jeg havde en klarere tro på, at det ville blive brugt til noget [...], så ville jeg være mindre kritisk over for det. Men jeg synes også godt, man kunne behandle os seriøst og spørge, hvad vi synes er vigtigt at dokumentere og måle effekt på. Det bliver ofte en Strandvænget-sag⁹, der gør, at vi pludselig skal dokumentere, hvad vi bruger penge på osv. Men hvis ikke vi spiller med på de regler, så er vi jo døde.

DOKUMENTATION SOM KONTROL VS. KVALITETSUDVIKLING

Det fremgår af interviewene, at selv om flere af organisationerne bruger en del tid på og gør en stor indsats for at dokumentere og afrapportere, forbliver denne indsats endnu for flere organisationer primært eksternt rettet. Det vil sige, at indsatsen udføres først og fremmest for at tilfreds-

9. Strandvænget-sagen tog afsæt i en dokumentar optaget med skjult kamera på et bosted for udviklingshæmmede i 2006. Dokumentaren viste en usædvanlig hård og kynisk omgangstone over for beboerne og viste, at personalet i meget ringe omfang ydede omsorg for beboerne.

stille bevillingsgivere. Der er således for en del organisationer ikke altid en grundlæggende følelse af ejerskab i forhold til, hvad/hvilke oplysninger der skal registreres, eller i forhold til, hvordan oplysningerne bruges. Dette manglende ejerskab skyldes angiveligt både, at der ikke i organisationerne er afsat tid og ressourcer til registreringerne, og at dokumentationskravene ikke opleves at være indført på en pædagogisk måde med forbedringer i sigte. Deres primære formål opleves af flere at være at kontrollere og godtgøre, hvad midlerne bruges til. Konsekvensen af dette er, at der for disse organisationer selv ikke kommer til at ligge en kvalitetssikring eller -udvikling i dokumentationsindsatsen, men at den kan opleves som en eksternt krævet og unødigt byrde.

Det er formentlig ikke overraskende, at strengere krav til dokumentation for nogle organisationer kan opleves som unødigt krævende. For flere af organisationerne er det nyt at komme i gang med sådanne systematiske registreringsprocesser, som stiller krav til medarbejdere og frivillige dels om at indgå i en skriftelighed, dels om at optegne eller opmåle noget af det, som flere organisationer ellers hidtil har ønsket ikke at opmåle. Selv om de brugere, der registreres oplysninger om, sagtens kan forblive anonyme, kan selve registreringen alligevel virke konfronterende i forhold til en for nogle organisationer central værdi om *ikke* at registrere og nedfælde noget på skrift omkring de enkelte brugere – en modsat praksis end den offentlige forvaltnings.

Imidlertid hænger kravene til dokumentation og kvalitetsgodtgørelse ofte sammen med den rolle og status, som disse organisationer har opnået i forhold til det offentlige. Denne rolle indebærer for langt størstedelens vedkommende, dels at de er modtagere af midler fra offentlige sociale puljer og fonde, dels at de i en eller anden udstrækning løser opgaver sammen med eller på vegne af det offentlige sociale behandlingssystem. Derfor vil man fra offentlig side formentlig fastholde vigtigheden af systematisk dokumentation og sikring af kvaliteten i de indsatser, som de frivillige organisationer udfører. Dette både for at godtgøre 'værdi for pengene' over for skatteyderne, og for at myndighederne kan sikre, at den kvalitet, som de er forpligtet til at levere i de sociale velfærdsydelser, stadig opfyldes, også når visse opgaver uddelegeres helt eller delvist til private frivillige organisationer. I nogen udstrækning er der muligvis derfor tale om, at de frivillige organisationer – lige som så mange andre offentlige og private instanser i de seneste tiår – skal vænne sig til en organisationskultur, der er præget af fokus på dokumentation, kvalitets-

sikring og evaluering af effekt og resultater. Samtidig kan man åbne op for, om kravene til dokumentation i højere grad kan inddrage og bygge på organisationernes egne forslag og ønsker – som ovennævnte selvinitierede dokumentationssamarbejde mellem flere frivilligorganisationer er et godt eksempel på. I sidste ende er validiteten af dokumentation nemlig også beroende på indstillingen blandt de medarbejdere, der er ansvarlige for registreringerne.

Netop i forhold til, hvad dokumentationsindsatsen skal til for og skal have fokus på, tilkendegiver nogle organisationer, at de ser dokumentationskravene som værende i forlængelse af en i dag dominerende indstilling i samfundet såvel som i behandlingssystemet om at ville forandre, udvikle og ændre brugernes liv til det bedre. Disse organisationer påpeger, at når man arbejder med målsætninger og med udvikling, giver det mening at måle og dokumentere forandring. Men for en stor del af brugerne – og især dem, som benytter væresteder og andre af de frivillige organisationers tilbud – handler det her om at få lov til at være uden at skulle nå noget. En organisation spørger til, hvordan man dokumenterer dette – hvordan de skal bære sig ad med at dokumentere nærvær:

Det handler om gøren kontra væren. Dette her er et sted, hvor man kan være. I og med, at der er øget dokumentation og kontrol, skal det dokumenteres, at der fås noget for pengene. Men hvordan beskriver man det usynlige arbejde, som bare er at være med en person, som har det dårligt? Det fører måske ikke arbejde med sig, men det fører måske til, at vedkommende ikke går ud og tager sit eget liv.

DOKUMENTATIONENS KONSEKVENSER FOR BRUGERNE

De krav om dokumentation, der vedrører brugerne konkret, har dels til formål at sikre, at den enkelte bruger får den bedst mulige støtte og behandling, dels skal dokumentationen indgå i undersøgelser og forskning, der kan give mere viden om, hvilke indsatser der virker bedst for hvem. For de frivillige organisationer gælder det, at der er krav om, at de skal registrere individuelle/personlige brugeroplysninger som fx ASI ('Addiction Severity Index') eller handleplansskemaer, hvis de i forbindelse med en konkret aftale udfører opgaver for offentlige myndigheder. Det kan være, hvis brugerne indgår i SKP-ordninger eller i aktiveringstilbud. Lige-

ledes er der krav om registrering af individuelle brugeroplysninger i forbindelse med evalueringen af Det Fælles Ansvar II.

Enkelte organisationer ytrer bekymring for, om disse dokumentationsformer kan have nogle utilsigtede konsekvenser i forhold til brugerne. Det nævnes, at fx registreringer i skemaer som ASI, kan opleves som krænkende over for den enkelte bruger, fordi de rummer oplysninger af meget personlig og følsom karakter. Af denne grund er enkelte organisationer tøvende over for at benytte sådanne skemaer. Ligeledes kan det, især for brugere, der er meget sky, være vigtigt på væresteder, sociale caféer og i de frivillige organisationers andre lignende tilbud at kunne bevare anonymitet – ikke kun i forhold til cpr-nummer og navn, men også i forhold til ikke at fortælle noget om sit privatliv, bemærkes det. Det opleves således af nogle organisationer, at der kan ligge en helt konkret udfordring i forhold til på den ene side at etablere en skriftlig praksis omkring organisationens arbejde med brugerne og på den anden side at bevare den tillid fra brugeren, som er en forudsætning for, at han eller hun overhovedet vil benytte organisationens tilbud og vil lade organisationens medarbejdere varetage rollen som hjælper.

I modsætning hertil mener andre organisationer ikke, at deres brugere har noget imod at besvare disse spørgsmål. To organisationer tager dog visse forbehold over for validiteten af brugernes besvarelser:

Og så er der jo diskussionen om, at hvis man ser de skemaer, så udfylder brugerne dem selv, som om de er de mest velfungerende, og det eneste, de mangler, er at finde den helt rette byggegrund. [...] Men sådan er det jo også med os såkaldte almindelige mennesker ikke, når folk er på hospitalet og skal skrive, hvor mange genstande de drikker osv.

To organisationer nævner også i forbindelse med sammenhængen mellem dokumentation og finansiering, at de kan frygte, at der er risiko for, at nogle frivilligorganisationer kommer til at prioritere de brugere, der er mest udviklingsparate: ”Fordi det er dem, der kan fremvise de bedste resultater næste gang, vi skal søge om penge.” Disse organisationer frygter altså, at de svageste brugere, som formentlig ikke vil kunne fremvise positive ændringer i gængs forstand, kommer ud af fokus. Andre organisationer afviser dette meget bestemt.

Opsamlende omkring dokumentation kan siges, at det fremgår af undersøgelsen, at flere af de frivillige organisationer på dette område befinder sig i en brydningstid. På den ene side kan de føle sig presset af de krav til dokumentation, der opstilles i forbindelse med tildeling af nogle midler, og på den anden side oplever en del organisationer efterhånden også, at de faktisk kan bruge deres dokumentationsindsats til at blive klogere på og udvikle deres egen praksis. Flere organisationer fortæller således i interviewsamtalerne, at de også af egen drift har iværksat eller videreudviklet dokumentations- og/eller kvalitetssikringsredskaber.

De tre primære udfordringer, som flere organisationer peger på, ser ud til:

- For det første at handle om at finde et passende niveau for registrering og dokumentation.
- For det andet at handle om, at organisationerne selv tager ejerskab over dokumentationsindsatsen, sådan at den ikke kun bruges til at tilfredsstille eksterne bidragsydere, men også bruges af organisationerne selv til at sikre og udvikle kvaliteten af deres arbejde.
- For det tredje angående personfølsomme oplysninger at finde en måde også i forhold til dokumentationsområdet at håndtere en for nogle organisationer relativt ny balancegang mellem på den ene side at være sig selv og tilbyde brugerne et frirum, og på den anden side at varetage konkrete opgaver for det offentlige, finansieret af det offentlige og derfor også godtgjort for det offentlige.

DET SOCIALE MISBRUGS- BEHANDLINGSSYSTEM

Dette kapitel omhandler de frivillige organisationers holdninger til og indtryk af den offentlige sociale misbrugsbehandling, herunder hvilke barrierer de frivillige organisationer oplever, at deres brugere har i mødet med det offentlige. Endvidere redegør vi for organisationernes overvejelser om det sociale behandlingsarbejdes målsætninger, behandlingens fokus og metoder samt refleksioner om brugerinddragelse og bruger-selvbestemmelse i behandlingen.

Der har ud fra interviewene tegnet sig det billede, at de fleste frivillige organisationer, der indgår i undersøgelsen, skelner mellem den offentlige sociale forvaltnings brede støtteindsatser relateret til fx bolig, økonomi, aktivering, psykiatrisk bistand mv. og så den egentlige sociale misbrugsbehandlingsindsats forstået som ambulante behandlingsformer samt dag- og døgnbehandlingstilbud. Misbrugs- og rådgivningscentrenes arbejde lader til somme tider at blive tænkt ind under den offentlige sociale forvaltning generelt og somme tider at blive tænkt ind i en mere specifik misbrugsbehandlingsramme. Hvor præcist grænsen går, er der dog ikke enighed om blandt de frivillige organisationer.

Hvor størstedelen af organisationerne gerne udtaler sig om og har holdninger til den generelle offentlige sociale indsats over for stofmisbrugere og andre udsatte borgere, er tendensen i vores interview

(med undtagelse af et par enkelte organisationer, der meget specifikt relaterer til og interesserer sig for selve misbrugsbehandlingen), at organisationerne udtaler sig mere tøvende – og en del helst slet ikke – når spørgsmålene vedrører den egentlige misbrugsbehandling. ”De har deres ekspertise, og vi har vores; så det vil jeg helst ikke udtale mig om”, lyder eksempelvis en organisations svar på spørgsmålet om organisationens indtryk af misbrugsbehandlingen. Og en anden siger: ”Jeg må nok indrømme, at så tæt er jeg ikke på misbrugsbehandlingen.”

Samme tendens går igen, når det handler om organisationernes ønsker til samarbejde med det offentlige. Mange organisationer er parate til at indgå samarbejde omkring en række sociale støtteindsatser, men når talen falder på selve behandlingen, er tilslutningen markant mindre. Størstedelen af de frivillige organisationer, som vi har talt med, tilkendegiver således, at de ikke så gerne på et samarbejdsplan ønsker at være en del af eller bindeled til en decideret behandlingsindsats, men at de hellere ser deres arbejde som noget, der ligger omkring og ind imellem denne indsats. Eller som en organisation udtrykker det: ”... helst lidt ved siden af. Vi blander os ikke meget i det. Vi vil gerne høre, hvad der foregår – hvilke typer misbrug og behandling der er oppe nu, men ellers ikke.” En anden organisation siger om det kommunale gadeteam, at: ”På en måde vil jeg hellere, at de er linket til behandlingssystemet, end vi er.” Begrundelsen lyder:

Hvis vi bliver lidt anmassende over for folk, så er det ikke længe et fristed. Jeg tror, at de folk, der lander hos os, det er de her komplekse systemer – personer – og de ved udmærket godt, hvor Socialmedicinsk ligger, og hvor SKP'en ligger; det ved de godt. Men de har også haft mange nederlag. Så begynder vi at tage de nederlag ind og at interessere os for disse nederlag, så er det ikke et værdigt møde.

Andre organisationer begrundet tilsvarende deres forbehold over for at have for fast samarbejde med behandlingssystemet med, at de ønsker at fungere som brugernes støtte og vagthund i mødet med det offentlige, og at det derfor er vigtigt – både for brugerne og for de offentlige myndigheder – at organisationen opleves som en uvildig og tillidsbærende partner. En organisation nævner som eksempel, at brugerne ikke må tvivle på, om organisationen blander sig eller giver oplysninger videre,

hvis en bruger, som får metadon, samtidig har et sidemisbrug. Endelig fremhæver flere organisationer også forskelle i værdigrundlag og metode som begrundelse for, at de ønsker at stå uden for det egentlige sociale behandlingssystem. ”Når man kommer ind ad døren her, skal man ikke starte med at sige sit navn og personnummer,” forklarer en organisation. Der lægges ikke planer, og brugerne kan komme og bare sidde og snakke og være, som de er. ”At være, som man er. Man skal ikke nødvendigvis videre – før man selv er klar til det,” uddyber organisationen vedrørende, hvordan deres værdigrundlag er i forhold til det offentlige behandlingssystem.

Det lader altså til, at der i forhold til selve behandlingsdelen blandt de frivillige organisationer er et ønske om at udgøre et supplement eller et alternativ til behandlingsindsatsen, snarere end at de ønsker at være en del af den. Som en organisation beskriver det:

Vi er godt klar over, hvad der er vores opgave her. Det er, at vi er brugerens mand. Så hvis nu det går galt igen deroppe [i misbrugsbehandlingssystemet], jamen, så kommer de herved, og så siger vi ’hej’.

Denne organisation beskriver altså – lige som flere andre – at deres rolle er som del af et samlet omsorgstilbud til udsatte og marginaliserede borgere at være til stede for brugerne i de perioder, hvor brugerne ikke er klar til eller magter at deltage i et behandlingsforløb.

I det følgende ser vi nærmere på forhold og synspunkter, der specifikt relaterer til behandlingssystemet, forstået som misbrugs- og rådgivningscentre (og tilsvarende) samt egentlige sociale behandlingstilbud. I de næste afsnit redegør vi for grundlaget for misbrugsbehandlingen samt de frivillige organisationers overordnede indtryk af den sociale stofmisbrugsbehandling. Her beskriver vi nogle af de temaer, som flere organisationer reflekterer over i interviewsamtalerne, bl.a. medarbejdernes faglighed, vilkår og arbejde i relation til de mest udsatte stofmisbrugere samt forholdet mellem substitutionsbehandling og stoffri behandling. I et afsnit sætter vi fokus specifikt på døgnbehandlingen, og i et andet afsnit den helhedsorienterede indsats, herunder efterværn. I kapitlets to sidste afsnit, ser vi nærmere på to yderligere temaer, henholdsvis spørgsmålet om brugerinddragelse og medbestemmelse i behandlingen, og overvejelser vedrørende det sociale behandlingsarbejdes målsætninger

og metoder. Perspektivet er hele vejen igennem organisationernes tilkendegivelser vedrørende deres *brugeres* oplevelser og behov.

GRUNDLAGET FOR MISBRUGSBEHANDLINGEN I DANMARK

Grundlaget for misbrugsbehandlingen i Danmark kan i dag siges at udgøres af to dele: Der er dels det *institutionelle grundlag*, som har taget en ny form med udlægningen af stofmisbrugsbehandlingen til kommunerne i forbindelse med kommunalreformen, der trådte i kraft 1. januar 2007. Dels er der det *formelle grundlag*, som udgøres af love og retningslinjer på behandlingsområdet, herunder behandlingsgarantien. Det institutionelle grundlag for misbrugsbehandlingen i Danmark er beskrevet i kapitel 3 om organiseringen af den sociale misbrugsbehandling og drøftes derfor ikke videre i dette afsnit.

DET FORMELLE GRUNDLAG

Efter bestemmelsen i § 101, stk. 2 i lov om social service, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at tilbyde og iværksætte behandling af stofmisbrugere senest 14 dage efter henvendelsen til kommunen med anmodning om at komme i behandling. Denne bestemmelse, der blev indført i 2003, betegnes som behandlingsgarantien¹⁰. Formålet med 14-dagesreglen er at sikre, at misbrugere, der er motiverede for behandling, får tilbudt en sådan behandling så hurtigt som muligt, mens motivationen er stærkest. Behandlingsgarantien indebærer altså en ret for stofmisbrugeren til at modtage og en pligt for kommunen til at tilbyde social behandling inden for denne tidsfrist. Medicinsk behandling – substitutionsbehandling – er ikke indeholdt i behandlingsgarantien. Undersøgelser har imidlertid peget på, at behandlingsgarantien somme tider i praksis overholdes ved, at der ordineres metadon eller anden substitution, og at brugeren herefter har adgang til de psykosociale tilbud, der er tilknyttet denne type behandling (Pedersen & Nielsen, 2007).

Når vi har spurgt til selve grundlaget for misbrugsbehandlingen – behandlingsgarantien og de regler og retningslinjer, der ligger til grund for de muligheder og tilbud, som stofmisbrugere skal modtage – melder

10. Behandlingsgarantien dækkede i de første år ikke indsatte i fængsler og arresthuse. Per 1. januar 2007 er bestemmelsen udvidet til også at dække disse grupper.

nogle af de frivillige organisationer pas på at svare. De er ikke inde i disse bestemmelser, og de mener ikke, at de har viden nok om dette område, til at de ønsker at udtale sig.

Flere organisationer har dog meninger om behandlingsgarantien. Hensigten med denne garanti – der konkret udmøntes i 14-dages-reglen – nævnes generelt at være meget påskønnet af brugerne såvel som af de frivillige organisationer. Næsten samtlige af de organisationer, vi har talt med, understreger således det vigtige i at give en stofmisbruger et relevant behandlingstilbud så hurtigt som muligt, efter at vedkommende har henvendt sig til den offentlige myndighed med ønske om behandling. Vigtigheden af et hurtigt tilbud gælder både for stoffri- og substitutionsbehandling (om end den medicinske behandling ikke er dækket af behandlingsgarantien). En hurtig iværksættelse af behandling angives at være vigtig både for at nå misbruger, mens han eller hun er motiveret, og fordi det hårde liv i et stærkt misbrug, som de allermest udsatte misbrugere lever, er så risikofyldt. Hvis misbruger, der venter for lang tid på at komme i behandling, risikerer vedkommende at pådrage sig endnu flere skader eller i sidste ende at dø, anfører flere organisationer. En organisation forklarer:

Det er vigtigt, at det går stærkt, mens gejsten er der. Det er det, jeg kan høre på dem, der sidder hernede og siger: ”Åh, nu vil jeg gerne i behandling.” Men det er bestemt ikke sikkert, at de også vil det næste onsdag.

Det fremgår dog af interviewene, at der ikke i alle organisationer er fuld klarhed over, hvad behandlingsgarantien helt præcist dækker over. En interviewdeltager forklarer eksempelvis reglen således: ”Den der 14-dages-regel gælder vel kun i forhold til, at der skal være afsat tid til en samtale. ... Altså, det er ikke sådan, at man er i behandling 14 dage efter.” En evaluering af behandlingsgarantien og ydelser i stofmisbrugsbehandlingen gennemført af Center for Rusmiddelforskning (Pedersen, 2007) viste, at der på tidspunktet for undersøgelsen var uklarhed i forskellige dele af behandlingssystemet om, hvad 14-dages-reglen helt præcist indebar. Efterhånden som lovændringerne vedrørende stofmisbrugsbehandling er blevet udmøntet og har fået fodfæste i praksis, må vi forvente, at den generelle viden om de konkrete bestemmelser øges.

Spørgsmålet om, i hvilket omfang 14-dages-reglen bliver overholdt, berøres kort af nogle organisationer. Enkelte oplever, at det er blevet lettere og hurtigere for deres brugere at komme i døgnbehandling, efter at 14-dages-reglen er trådt i kraft. En organisation siger fx, at de ”ikke længere hører, at der ikke er plads, eller at pengekassen er tom.” Enkelte andre organisationer oplyser, at der stadig kan være længere ventetider end 14 dage til døgnbehandling.

Et par organisationer nævner en utilsigtet konsekvens, som, de oplever, kan være knyttet til 14-dages-reglen, nemlig hvorvidt en ordentlig udredning og visitation altid er mulig eller hensigtsmæssig inden for de 14 dage. Det er ligeledes blevet problematiseret i Center for Rusmiddelforsknings ovennævnte rapport. Enkelte organisationer overvejer, om det for sagsbehandlere i misbrugscentre mv. kan være nærliggende at vælge nogle lettere og hurtigere løsninger – fx tildeling af substitutionsmedicin til opiatmisbrugere – for at have overholdt behandlingsgarantien. Problemet er, siger disse organisationer, at der herefter ikke er nogen 14-dages-regel, der gælder, hvis brugeren er motiveret for at komme videre i en anden behandlingstype, f.eks. døgnbehandling. Konsekvensen kan være, at det forbliver svært for de hårdest belastede brugere at komme i døgnbehandling, hvis de først er i substitutionsbehandling. I denne forbindelse fortæller en organisation i Jylland, at de et par gange har henvist til Gadejuristen i København, for at brugerne kan få hjælp til at komme hurtigere i behandling i henhold til reglerne.

En sidste refleksion, som relaterer til grundlaget for misbrugsbehandlingen i Danmark, angår selve definitionen af ’social misbrugsbehandling’. Her har flere organisationer i interviewene givet udtryk for en usikkerhed om, hvad denne betegnelse egentlig dækker over og har efterspurgte en klar definition. ”Hvad er det, man har krav på? Det er ikke defineret nogen steder,” siger en organisation. Og en anden konstaterer, ”Der er ikke nogen definition af den sociale behandling på nogen måde. Der er ikke engang et mindstekrav. Det kan være håndspåleggelse.” Hvis det ikke er defineret klart, hvad der ligger i begreberne, bliver det sværere for brugerne at stille konkrete krav til deres behandling og sværere for myndighederne at sikre en ens forvaltning i forhold til borgernes sager, anføres det.

Servicestyrelsen har i løbet af sommeren 2008 lavet et udredningsarbejde netop vedrørende de begreber, der relaterer til den sociale misbrugsbehandling, og som mere præcist afgrænser, hvornår der er tale

om ambulat behandling, dagbehandling og døgnbehandling. Mere herom kan ses på Servicestyrelsens hjemmeside www.socialebegreber.dk. Her kan der således være et behov for at udbrede et kendskab til denne begrebsafklaring.

DET OFFENTLIGE BEHANDLINGSSYSTEM

Dette afsnit omhandler organisationernes oplevelse af det offentlige behandlingssystem, det vil sige primært misbrugscentrenes indsats over for brugerne. Andre kommunale instanser vil også blive inddraget i den udstrækning, at organisationerne oplever, at de spiller en rolle for brugers forhold til behandlingssystemet. De fleste frivillige organisationer angiver her, at deres holdninger og tilkendegivelser primært bygger på samtaler med brugerne, samt på hvad de hører, når brugerne drøfter disse forhold indbyrdes.

ORGANISATIONERNES OVERORDNEDE INDTRYK AF BEHANDLINGSSYSTEMET

I det følgende opsummerer og tematiserer vi først de overordnede og generelle bemærkninger til behandlingssystemet, som går igen i flere interview. Siden går vi i dybden med udvalgte temaer.

De fleste organisationer, særligt værestederne og de sociale caféer, giver udtryk for, at det er deres overordnede indtryk, at behandlingen af stofmisbrugere er blevet bedre igennem de senere år. Det angives bl.a., at der er kommet flere midler, mere faglighed og klarere retningslinjer på området. Dette udmønter sig konkret i, at der er etableret flere forskellige mulige typer af behandling. Således tilkendegiver flere organisationer, at det er deres indtryk, at der er kommet flere og bedre muligheder for at få differentieret behandling, fx at det er blevet mere tilgængeligt med forskellige former for miljøterapeutisk døgnbehandling og ambulat behandling, samt at der er etableret flere tilbud til særlige grupper såsom hashmisbrugere. Endvidere nævnes, at det for en stor del af misbrugerne er blevet lettere at komme i behandling, og at selve behandlingsforløbet (fra henvendelse over visitation og til, at der foreligger et konkret behandlingstilbud) er blevet hurtigere og mere effektivt. En interviewdeltagere siger:

Jeg tror, at den [misbrugsbehandlingen] er blevet bedre, mere intensiv i de senere år. [...] Der er kommet flere tilbud til dem. Og så det, at der er en garantiordning, at inden for et vist antal dage, så har alle krav på at komme i behandling, hvis de vil.

En organisation lægger desuden vægt på fagligheden i behandlingen:

Man er startet med ... at evaluere, hvilken misbrugsbehandling der egentlig virker. [...] Og det, synes jeg, er godt at finde ud af: Hvad er det egentlig for metoder, der virker inden for misbrugsbehandlingen?

Der er dog forskelle blandt organisationerne i forhold til, i hvilken grad de oplever, at behandlingssystemet fungerer eller ikke fungerer. Det skyldes formentlig, at organisationerne har brugere med forskelligartede behov og problematikker. De har således forskellige målsætninger og samarbejdserfaringer med det offentlige behandlingssystem, og ydermere er der lokale og regionale forskelle i forvaltningen af den sociale stofmisbrugsbehandling. Nogle organisationer oplever, at misbrugscentre og behandlingstilbuddene er blevet meget bedre end tidligere. Andre oplever, at behandlingsindsatsen ikke fungerer optimalt i forhold til de meget udsatte brugergrupper.

Uanset niveauet af tilfredshed tilkendegiver de fleste, at der er udfordringer og områder, som kan forbedres, hvis behandlingssystemet skal fungere optimalt. De udfordringer, som organisationerne har fremdraget i interviewsamtalerne, handler særligt om:

- At der er specifikke brugergrupper, som har behov for helt særlige tilbud.
- At det synes vanskeligt at rumme de hårdest belastede misbrugere i behandlingssystemet.
- At det kan være vanskeligt at sikre den helhedsorienterede indsats særligt for brugere med mangeartede og meget komplekse problemstillinger.

Brugergrupper med behov for særlige tilbud, og som frivilligorganisationerne oplever, at der ikke i dag bliver taget nok hånd om i behandlings-

systemet, er blevet gennemgået i kapitel 4, afsnittet om brugere, der falder uden for tilbud.

Udfordringer, der relaterer til de følgende to punkter – rummelighed i forhold til de mest belastede misbrugere og helhedsorienteringen i behandlingen – bliver foldet ud i de følgende afsnit. I disse afsnit vil vi gå i dybden med fire tematiske problematikker, som flere frivillige organisationer har bragt op i forbindelse med det sociale behandlingssystem. Det drejer sig om:

- Behandlingssystemets tilretning til den brede gruppe af misbrugere, og hvordan man samtidig kan inkludere de mest udsatte brugere.
- Spørgsmålet om motivation særligt i forhold til døgnbehandling.
- Behandlingssystemets brug af kontrolforanstaltninger og sanktioner.
- Forholdet mellem stoffri behandling og substitutionsbehandling.

De frivillige organisationer er ikke altid enige i, hverken hvordan disse problematikker opleves, eller hvordan de skal håndteres. Organisationerne har således i flere tilfælde debatteret 'rundt om problematikkerne' med forskellige bud på forståelser af og tilgange til løsning af dem.

BEHANDLINGSSYSTEMETS RUMMELIGHED

Som nævnt vurderer flere af de organisationer, som vi har talt med, at den sociale stofmisbrugsbehandling samlet set er blevet bedre over de senere år. Flere af organisationerne udtrykker, at de oplever, at denne forbedring især er nået ud til den brede gruppe af misbrugere, men at de allerdårligste misbrugere – den svageste gruppe – ikke endnu bliver helt rummet eller får den hjælp og støtte, som de har brug for. En organisation anslår, at systemet når ud til 90 pct. af brugerne. Netop de sidste 10 pct. benytter måske i videre udstrækning end flere andre de frivillige organisationers tilbud, mener man, og derfor er dette også en gruppe, som mange af organisationerne i vores interview har sat fokus på og udtaler, at de har viden om.

Nogle organisationer nævner det som en konstatering, at de allersvageste misbrugere har sværere ved at blive rummet af behandlingssystemet. Andre er indignerede på deres brugeres vegne: "Man har svigtet dem totalt. Det er ikke bare dem; det er jo generationer. Massivt misbrug og svigt fra det offentlige system." Enkelte mener, at der ikke fra politisk hold sker en prioritering af at nå denne gruppe, bl.a. fordi det er

en meget besværlig gruppe at nå ud til og rumme, og fordi det efterfølgende vil kræve en massiv og vedvarende indsats at inkludere dem i samfundet.

Spørgsmålet er naturligvis, hvad der kan gøres for at støtte de alersvageste misbrugere i at få den hjælp fra behandlingssystemet, som de har brug for. Et af de overordnede problemfelter i relation til behandlingssystemets møde med de hårdest belastede brugere består ifølge organisationerne i, at disse brugere ikke formår at leve op til de krav og præmisser, der generelt er gældende i behandlingssystemet. ”Problemet er, at de svageste brugere ikke kan leve op til [kravene] og derfor falder ud af systemet. Dem, der ikke magter det, falder fra,” forklarer en organisation således. Og en anden anfører, at:

Man skulle [...] tage sig af dem. I stedet for at vurdere, at de ikke kan leve op til kravene, så sige: ”Nu har vi prøvet, og det er ikke blevet bedre, nu er det slut.”. Og så må de gå på gaden.

De krav, der nævnes som svære for brugerne at overholde, er fx at møde op til aftalte tider, at undgå sidemisbrug og ikke at møde op i påvirket tilstand. Kommunerne er forpligtet til at tilbyde alle misbrugere behandling, men indholdet, omfanget og rammerne for denne behandling afhænger ofte af, i hvor høj grad brugerne lever op til kravene fra behandlingssystemet. En organisation siger:

Man er altid oppe imod det, man siger, at hvis man er rigtigt misbrugende, kan man ikke profitere af en psykolog. Men nogle af dem, der er vant til det [at være påvirket], kan godt få noget ud af det [psykologsamtaler], selv om de er påvirkede. Det [psykologsamtaler] burde være mere tilgængeligt. Hvis det var mig, der havde sådan en baggrund, så ville jeg også rende derude.

I forhold til de enkelte forvaltningers håndtering af brugernes manglende overholdelse af sådanne krav beskrives der betydelige kommunale variationer. Når det gentagne gange ses, at det er disse retningslinjer, som de mest udsatte af brugerne ikke kan leve op til, bør det mane til eftertanke, mener en organisation:

Det burde give anledning til refleksion i behandlingssystemet, at når de i årevis ikke kan få klienterne til at møde op til behandling, hvad kan man så gøre i stedet for; i stedet for at påtvinge dem mere kontrol. [...] Man er nødt til at forholde sig til det, brugerne ønsker og kan, i stedet for det, der er opportunt for behandlingssystemet.

Som overordnet tilgang til gruppen af hårdest belastede brugere foreslås i stedet, at behandlingssystemet i endnu højere grad, end det sker i dag, skal forsøge sig med nye veje, der er særligt rettet mod at nå disse brugere. Nøgleord for den tilgang, der foreslås, er rummelighed og forståelse. En organisation mener:

Man skal fokusere på at invitere folk indenfor. Lad dem indtage deres stof i den periode, de gør, og passe på dem med fixerum. Det burde være fundamentet. Og så bygge på og tilbyde. Det ville være et velfærdssamfund værdigt. Det er helt forrykt, at man i dag kan stoppe folks eksistensgrundlag, kontanthjælpen, hvis de ikke kan finde ud af at stille op til en opfølgningssamtale og gå i aktivering mv. Vi taler om mennesker, som ikke har et sted at bo! Og som har en udpræget angst over at skulle være sammen med andre. Bare at skulle have et møde med sagsbehandleren giver søvnbesvær, og de er nødt til at tage en masse [stoffer], for at de tør komme til mødet, og så er de så skæve, at de ikke får noget ud af det. Og så vil man sende dem i aktivering ... At du skal yde, før vi vil hjælpe, det er grotesk.

Denne organisation tematiserer her også den ændring, der er sket med den nye struktur på behandlingsområdet, hvor alt, der vedrører stofmisbrugerens økonomi og forsørgelse, er blevet overflyttet fra misbrugscentre til jobcentre og ydelsescentre. Samarbejdet i forbindelse med denne struktur berøres nærmere i afsnittet om økonomi og aktivering under den helhedsorienterede indsats.

Frivilligorganisationerne kommer i interviewsamtalerne med en række bud på, hvordan behandlingssystemet rent konkret og praktisk kan blive bedre til at møde og rumme de hårdest belastede brugere. Disse er:

- Etablering af cafépsykologer, gadepsykologer og mobile psykologer, der er synlige og tilgængelige der, hvor brugerne er, og på brugernes præmisser.
- Fravigelse af princippet om, at brugerne kun kan få terapeutisk eller anden samtalebehandling, hvis de møder op i upåvirket tilstand.
- Større udvisning af fleksibilitet blandt misbrugscentre og andre instanser i behandlingssystemet i forhold til muligheder for fremmøde, dels forstået som at give brugerne mulighed for at møde op i bredere tidsrum og ikke kun på ét aftalt tidspunkt, dels at vise mere accept, når brugere ikke møder op til aftaler. Flere af de frivillige organisationer understreger, at det jo ikke er, fordi brugerne ikke *vil*, men fordi de ikke magter det, når de ikke møder op til aftalte tider.
- At bruge de erfaringer, som er kommet fra forskningsprojekter om udsatte generelt og udsatte stofmisbrugere specifikt. Blandt andet foreslås i tråd med Center for Rusmiddelforsknings projekt om psykosocial behandling, at behandlere tager substitutionsmedicinen med ud på gaden og står til rådighed dér.
- At der – ikke kun i forhold til den mest udsatte gruppe, men i høj grad også i forhold til de relativt velfungerende unge og andre med problematisk brug eller misbrug af stoffer – i langt videre udstrækning end i dag gives mulighed for anonyme behandlingstilbud.
- At der etableres særlige tilbud til brugere, som ikke magter at følge en påbegyndt behandling (hvad enten det er døgn-, dag- eller ambulantly behandling), og som derfor falder fra. Det angives, at der somme tider ikke laves nogen alternative tilbud for at nå disse brugere. Dette begrundes primært med, at det kan være meget vanskeligt at finde farbare alternativer. Enkelte organisationer mener dog også i denne forbindelse, at behandlingssystemet somme tider for villigt opgiver disse brugere, fordi de er belastende og ressourcekrævende. Det foreslås, at det offentlige – gerne med inddragelse af frivilligorganisationerne – forsøger at lave et idékatalog over, hvordan man bedst muligt kan hjælpe og støtte disse brugere.
- At man i højere grad i behandlingssystemet forsøger at give muligheder ikke kun for behandling, men også for omsorgsarbejde. Omsorgsarbejde defineres af en organisation som: ”Et sted at være, en ren seng at gå i om aftenen, nogle gode mennesker at stå op til, nogen at snakke med, rent tøj, ro på – i stedet for, når man lever det her liv som stofmisbruger, så er der stress på hele tiden.” Det fore-

slås, at behandlingssystemet for en gruppe af de hårdt belastede misbrugere prøver at lave noget omsorgsarbejde, inden de kommer i egentlig misbrugsbehandling, og ser, om det gør en forskel i forhold til gennemførslen. Hvor grænsen går for, hvad der kaldes omsorgsarbejde, og hvad der hører ind under behandling, er måske vanskeligt at sige. Flere bosteder for udsatte tilbyder således i dag noget, der efter ovenstående definition nok nærmest vil gå under betegnelsen omsorgsarbejde.

MOTIVATIONSPROBLEMATIKKEN

Behandlingsgarantien indebærer, at brugerne har ret til et tilbud om psykosocial behandling inden for 14 dage efter henvendelse. Beslutningen om, hvilken behandling der konkret tilbydes, ligger i visitationsprocessen og beror bl.a. på brugerens ønsker til samt en vurdering af vedkommendes motivation og egnethed for behandling.

I forhold til muligheden for at komme i døgnbehandling nævner en stor del af organisationerne, at motivationskravet – som det håndteres af nogle kommuner – kan være problematisk for gruppen af særligt belastede misbrugere. For det første står selve princippet om at skulle være motiveret 'på forhånd' for skud blandt nogle organisationer. De rejser en diskussion om, hvorvidt det er realistisk at forvente, at de svageste misbrugere vil være fuldt motiverede til at komme i døgnbehandling. Det angives, at brugerne i den allermest udsatte gruppe tværtimod som oftest vil have så megen ambivalens over for døgnbehandling, at de let vil falde for et stringent motivationskrav. I stedet foreslås, at kommunerne i højere grad skal tage chancen og sende dem af sted, så snart de ytrer ønske om det og så lade opdyrkelsen og fastholdelsen af motivation udgøre en endnu større del af selve døgnbehandlingen:

[...] men jeg tænker nogle gange, at det der med at fra [misbrugscenteret], de skal være motiverede, de skal være klar til det, de skal have noget, der er spundet, og ditten og datten, i stedet for at sige: "Okay, hvis man kommer og siger, at man vil i behandling for 10. gang, så er det måske lige netop den gang, man kan klare det". I stedet for at sige, at nu skal han komme otte gange hver 14. dag, inden vi tror på, at han mener det.

For det andet problematiseres det – som det også fremgår af ovenstående citat – at nogle kommuner forudsætter et stabilt fremmøde over en periode som motivationsindikator for, at brugere kan komme i døgnbehandling. En organisation forklarer således:

Kommunerne går meget op i, at man skal vise noget motivation for at komme af sted i døgnbehandling. Men det er svært at vise motivation, når man er hjemløs og misbruger, og måske prostitueret og nødt til at have 10 kunder om dagen, og man lever fra det ene øjeblik til det næste. I hvert fald når motivation bliver målt på, om man husker at møde op til en samtale næste morgen kl. 10.

Det understreges af flere andre organisationer, at den mest udsatte gruppe brugere sjældent har overskud til at vise motivation i den grad eller på den måde, der kræves i nogle kommuner. En organisation konstaterer:

De [kommunerne er] ofte ude i, at: ”Nu skal de vise motivation, før de kan få det.” Men man er nødt til at forholde sig til, hvilke forudsætninger man som menneske har for at kunne leve op til de krav.

Enkelte organisationer bemærker, at deres muligheder for at hjælpe brugerne i forhold til motivationskravet er begrænsede. Flere tilbyder deres brugere, at en (eventuelt frivillig) medarbejder kan tage med som bisidder til møder med misbrugscenteret, fx hvis ønsket om en døgnbehandling skal drøftes. Bisidderfunktionen diskuterer vi nærmere i kapitel 6 om samarbejdet mellem de frivillige organisationer og det offentlige.

KONTROLFORANSTALTNINGER OG SANKTIONER I DET OFFENTLIGE

De offentlige sociale og misbrugsrelaterede instanser har mulighed for at benytte forskellige kontrol- og sanktionsforanstaltninger over for brugerne. I behandlingssystemet ligger fx muligheden for at benytte urinprøver samt mulighed for i særlige tilfælde at fratage brugeren metadonudlevering eller henvise vedkommende til at modtage substitutionsmedicin på et bestemt udleveringssted (fx ved en Falck-vogn). I det sociale

system er der fx mulighed for at fratage brugere deres kontanthjælp, hvis de udebliver fra mødeaftaler eller aktiveringstilbud.

Brugen af kontrol- og sanktionsforanstaltninger udspringer af det offentlige systems behov for at sikre, at borgerne ikke misbruger systemets muligheder for støtte. Misbrug af sociale støttemuligheder og ydelser vil både koste samfundet penge og kan i sidste ende risikere at erodere skatteydernes villighed til at betale til velfærdssystemet. Der er altså set fra dette synspunkt en begrundelse for brugen af kontrol. Nogle af de frivillige organisationer peger imidlertid på, at kontrollen over for nogle brugere kan være kontraproduktiv. Der ligger i brugen af kontrol og sanktioner en risiko for at skubbe brugere, der reelt har et behov og er berettiget til støtte, væk. Og der ligger en signalværdi i forhold til brugere, anføres det. I hvilken udstrækning, man vælger at benytte kontrol- og sanktionsforanstaltninger, er derfor altid en afvejning af disse foranstaltningers styrker og svagheder.

I forhold til de svageste misbrugere rejser en stor del af de frivillige organisationer, som indgår i undersøgelsen, spørgsmålet om, i hvilken grad og hvorvidt overhovedet brugen af kontrolforanstaltninger og sanktioner er hensigtsmæssig.

I forhold til *kontrolliltag*, er det især urinprøver, der sås tvivl om. Flere organisationer tilkendegiver, at disse prøver snarere end at tjene et for brugeren støttende formål, opleves som negative, ydmygende og i flere tilfælde som kontraproduktive. ”Det er ekstremt nedværdigende, at der sidder én og kigger mellem benene på dig, når du tisser [...] Hvornår gik det af mode at tale med folk? Det ødelægger jo behandlingsalliancen,” siger en organisation. Hvis man ville hjælpe brugerne, fremhæver denne organisation, har forsøg i andre lande vist, at det virker bedre at gøre urinprøverne frivillige og så give penge for rene urinprøver. En anden organisation mener, at selv om begrundelsen for urinprøverne oftest lyder, at de er til for at hjælpe brugeren med at fastholde stoffrihed eller undgå sidemisbrug, er kontrollens reelle funktion først og fremmest at give mulighed for at administrere og kunne bortsanktionere en bestemt brugergruppe.

Organisationerne oplever, at der er forskelle mellem kommuner og regioner i forhold til, i hvilken grad de benytter urinprøver. Således har nogle organisationer oplevet, at deres brugere er blevet bedt om urinprøver, mens andre giver udtryk for, at de ikke mener, at deres kommune gør brug af urinprøver. For eksempel angives det, at de stort

set ikke benyttes i København, mens de stadig anvendes i dele af Jylland¹¹.

I forhold til *sanktioner* mener flere organisationer ligeledes, at disse ikke er konstruktive i forhold til at hjælpe udsatte misbrugere. Det angives, at tanken om sanktioner er nedbrydende for en god alliance mellem bruger og system, og at brugen af sanktioner kan skade den fortrolighed, åbenhed og tillid, der helst skulle være mellem bruger og sagsbehandler. Det er ”besynderligt, at man sanktionerer, når folk udviser symptomer på det, de er i behandling for. Så er det jo klart, at brugerne lyver ...”, lyder en kommentar omkring sanktionernes betydning for forholdet mellem bruger og sagsbehandler. Endvidere nævnes, at sanktionerne i sig selv kan have en forværende betydning for brugerne. Som eksempel nævnes, at de mest belastede misbrugere ofte ikke magter at overholde de restriktioner, der kan følge med – fx et krav om at møde op hver dag, hvis en urinprøve viser et sidemisbrug – med det resultat, at de helt falder ud af behandlingssystemet og derved bliver endnu sværere at nå. Tilsvarende kan brugeren i andre dele af det sociale system få frataget eksempelvis kontanthjælp, hvis han eller hun ikke overholder de krav, der er. Sådanne sanktioner forværrer brugernes livssituation og ”skubber dem endnu længere ud i elendigheden”, som en organisation formulerer det. Endelig fremhæver disse organisationer, at brugerne er så belastede, og at de gør det så godt, de kan, så hvis de bryder nogle regler, er det, fordi de ikke magter andet. De har derfor i disse situationer ikke brug for, at systemet straffer dem eller udelukker dem, men tværtimod brug for at blive støttet og forstået endnu mere, anføres det.

I stedet betones det, at behandlingssystemet først og fremmest skal møde brugerne rummeligt og åbent og uden negative sanktioner, og at dette er den eneste vej frem for at skabe den tillid, som er en forudsætning for, at de allerhårdest belastede brugere måske en dag vil magte at tage større skridt i retning af stabilisering, nedtrapning og måske stof-frihed.

I dette spørgsmål er der dog ikke udelt enighed blandt alle organisationer, som vi har talt med. Enkelte organisationer er ikke absolut kritiske over for misbrugscentrenes brug af sanktioner. De fremhæver i

11. Det geografiske omfang af brugen af urinprøver har ikke været muligt at efterprøve i forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport, men der bliver spurgt til dette i SFT's kommende undersøgelse om metoder i den sociale stofmisbrugsbehandling.

stedet, at det er vigtigt, at sanktioner altid skal gennemføres ud fra en individuel vurdering:

Jeg tænker, at man er nødt til at holde fast i, at det skal være en individuel vurdering af alle. Det tror jeg bare ikke altid, det er – man har nogle retningslinjer, der siger, at hvis man ikke kan overholde en aftale, så er det [fremmøde] hver dag. Hvor nogle ellers godt ville kunne klare det.

SKADESREDUKTION OG STOFFRIHED

Det sidste tema, som vi vil drøfte i forbindelse med frivilligorganisationernes overordnede indtryk af behandlingssystemet, omhandler organisationernes refleksioner om, hvorvidt skadesreduktion og/eller stoffrihed skal være mål for misbrugsbehandlingen i Danmark. Vi ser først på de overordnede, principielle overvejelser herom og herefter på afsnittet om, hvordan organisationerne oplever, at det i praksis udmøntes i behandlingssystemet i forholdet mellem substitutions- og døgnbehandling.

Diskussioner om stoffrihed og skadesreduktion som mål for den sociale stofmisbrugsbehandling har igennem de seneste årtier fundet sted i forskellige politiske og behandlingsrelaterede fora med forskellig intensitet. I Danmark er det principielle, overordnede mål for behandlingen stoffrihed (jf. Vejledningen til behandlingsgarantien). Samtidig anvendes der i vid udstrækning skadesreducerende indsatser.

Blandt de frivillige organisationer i undersøgelsen lader der ofte ikke umiddelbart til at være en voldsom modstilling mellem en målsætning om stoffrihed og skadesreduktion. Flere af de organisationer, vi har talt med, giver således udtryk for en pragmatisk inklusion af begge dele som vigtige mål for misbrugsbehandlingen. En organisation formulerer det som:

Jeg synes, at man skal tage begge dele [både stoffrihed og skadesreduktion som mål]. Men jeg synes altid, man skal stræbe efter stoffrihed, det synes jeg bestemt. Men hvis det ikke er muligt, så synes jeg klart, at man skal så vidt muligt gøre betingelserne eller omstændighederne så gode som muligt for dem, der så ikke formår at blive stoffri.

Størstedelen af de organisationer, der indgår i undersøgelsen, tilkendegiver, at målet for behandling først og fremmest må fastsættes individuelt med den enkelte bruger. For nogle misbrugere vil stoffrihed fra starten være et realistisk mål, for andre et muligt slutmål, og for nogle et mål, der måske aldrig bliver aktualiseret. Det beror på den enkelte brugers ønsker, situation og ressourcer.

Det er dog tydeligt, når man lytter interviewene igennem i deres helhed, at skadesreduktionstankegangen ligger som en (implicit) rød tråd i en stor del af det, som mange af organisationerne på forskellige områder siger. Selv om de altså ofte ikke tilkendegiver én bestemt principiel holdning, er en stor del af disse organisationers *praksis* funderet på skadesreduktion, ligesom flere af deres forslag og tilkendegivelser på andre områder kan henhøres under denne tilgang (jf. også afsnittet om organisationernes forståelser af god social misbrugsbehandling). Den skadesreducerende tilgang kan måske også være en del af forklaringen på, at de frivillige organisationer ikke samarbejder så meget med døgnbehandlingssystemet.

Enkelte organisationer har imidlertid mere entydige holdninger til de målsætninger, der er fastsat for misbrugsbehandlingen i Danmark i dag. To organisationer er enige i det nuværende principielle grundlag for behandlingspolitikken, hvor stoffrihed er det overordnede sigte. Den ene af disse organisationer tilkendegiver endvidere bekymring for, om substitutionspræparater bliver anvendt i for stort et omfang på bekostning af tanken om stoffrihed som mål:

Det er vanvittigt, at man øger og øger udgifterne til metadon. Det er alt for nemt at få. Alle de penge, der bliver brugt på det, kunne bruges bedre.

Enkelte andre af de organisationer, vi har talt med, finder modsat at et hovedformål om stoffrihed er uholdbart. ”Det er ikke en målsætning, der tager grund i fakta eller forskning. Det er et fantasifoster. Hovedparten bliver ikke stof- eller medicinfri,” udtaler den ene. De oplever, at det for deres brugere er stressende og kontraproduktivt, at der i behandlingssystemet er en underliggende dagsorden om, at de skal opnå stoffrihed, når dette mål er så langt fra at være realistisk der, hvor disse brugere er nu.

For nogle af organisationernes vedkommende, udmønter deres holdning til skadesreduktion og stoffrihed som målsætninger sig også i

de tilbud, der gives til brugerne. Som det blev beskrevet i kapitel 4, er nogle frivilligorganisationer kun for stoffri tidligere brugere; det vil sige, at de retter sig mod stoffrihed som mål. Andre er for en bredere brugergruppe og lægger samtidig også hus til fx NA-møder. Endnu andre lægger vægt på primært at give rum og støtte til de brugere, for hvem stoffrihed ikke umiddelbart ser ud til at være et realistisk mål.

Opsummerende synes det altså, at skellet mellem skadesreduktion og stoffrihed som overordnet mål for behandlingen for de fleste af de frivillige organisationer, som vi har talt med, ikke er så absolut. Dog tegner der sig blandt nogle af organisationerne nogle grundholdninger, hvor nogle frivilligorganisationer mener, at stoffrihed ofte ikke vil være realistisk, og at de sociale indsatser for mange brugere derfor bedst kan rettes mod skadesreduktion; mens andre organisationer har den holdning, at skadesreduktion for en del brugere bare vil fastholde dem i en afhængighed, som de godt ville kunne slippe, hvis de fik en passende stoffri behandling og fastholdelsesstøtte.

I forlængelse af drøftelserne omkring stoffrihed og skadesreduktion som behandlingsmål er det interessant at bemærke den sprogbrug, som benyttes af organisationerne, herunder hvorvidt brugerne omtales som '(stof)brugere' eller som '(stof)misbrugere', eventuelt 'narkomaner'. For mange er disse ord ikke neutrale betegnelser. Der lægges betydning i henholdsvis det ene og det andet. Tendensen er, at de, som mener, at stoffrihed bør være den sociale misbrugsbehandlings maksime, vælger betegnelsen 'misbruger'; mens de, der ser skadesreduktion og eventuelle stoffri perioder som den mest fornuftige tilgang, benytter ordet 'bruger'. Forstås stofmisbrug som et – nok så u hensigtsmæssigt – forsøg på at håndtere svære følelsesmæssige belastninger, som misbrugeren ikke ellers ved, hvordan han eller hun skal håndtere, kan ordet 'misbruger' virke stigmatiserende og forkert, mener nogle interviewpersoner. Misbruget har en hensigt, og man kan måske i denne optik snarere tale om, at den pågældende person *bruger* stoffer til at *misbruge* sig selv. Lægges fokus derimod på afhængigheden og på de mange negative konsekvenser – socialt, fysisk, økonomisk mv. – som et misbrug fører med sig, vil ordene 'stofbrug' og 'stofbruger' kunne virke provokerende.

FORSLAG TIL SKADESREDUCERENDE TILTAG

Flere organisationer foreslår nogle skadesreducerende tiltag, som de mener, vil kunne lette de allermest belastede brugeres hverdag.

For det første fremhæver flere organisationer, at en del af deres brugeres generelle sundhedstilstand er meget dårlig. Det vil være en hjælp for flere, hvis man udbygger ordninger som fx Sygeplejerske på Hjul, der søger at nå dem på gaden for at afhjælpe de værste problemer. Også tandsundheden er meget dårlig, påpeges det, og enten kunne der tilsvarende etableres Tandlæge på Hjul, eller der kunne gives bedre og gratis mulighed for tandbehandling for disse brugere, foreslås det.

Flere rapporter og undersøgelser har i de senere år sat de mest udsatte borgeres sundhed under lup. Blandt andet fremlagde Rådet for Socialt Udsatte i april 2008 en sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark, og Sundhedsstyrelsen udgav i september 2007 som en del af projektet Lighed i Sundhed en rapport om socialt udsatte borgeres sundhed. Lighed i Sundhed blev iværksat i 2007 som ét af flere politiske tiltag på området. Udvalgte kommuner afprøver her forskellige muligheder og kan derigennem fungere som rollemodeller for resten af landet. Ligeledes har man i enkelte kommuner etableret sundhedsteams, hvor ideen er, at i stedet for at brugerne kommer til lægens konsultation til en aftalt tid eller i en bestemt konsultationstid – hvilket mange af de mest udsatte brugere ikke magter – så ringer brugerne selv eller nogen i deres omgangskreds, fx en medarbejder i en frivillig organisation, efter lægen.

Enkelte organisationer mener, at der er brug for mere information til brugerne om, hvordan de kan forebygge de værste skader af et liv med stofmisbrug. I denne forbindelse nævnes også opstilling af sprøjteautomater – hvilket er gjort i nogle af landets byer, men ikke i alle – som en god idé. Endvidere efterlyses toiletter, der er ordentlige og rene og tilgængelige for brugerne. En organisation siger således:

Brugerne må ikke bruge toiletterne, og konsekvensen er, at de går andre steder hen. De sidder i en telefonboks og skider. Tænk, at vi kan være det bekendt i 'Velfærdsdanmark'. Det er grænseoverskridende for alle. Med deres stofbrug har de meget mere brug for at have lettilgængelige toiletter.

Det nævnes i København, at politiets tilgang til stofmisbrugerne på gadeplan kan forværre brugernes situation. Dels er det stressende for brugerne at blive jaget væk fra gaden hele tiden. Mange af dem er hjemløse og har ingen andre steder at gå hen. Angsten for politiet betyder også, at flere misbrugere fixer meget hurtigt, og at de ikke renser deres værktøjer

først, fordi de ved, at hvis de når at få nålen placeret, får de lov til at fixe færdig, selv om politiet tager dem. Det at fixe meget hurtigt forøger risikoen for sygdom, sår og betændelse. Hvis man skal bortvise brugere fra det offentlige rum, påpeger en organisation, skal man som minimum kunne tilbyde dem et ordentligt alternativ.

Her kommer drøftelser om fixerum ind. I dag er fixerum ikke lovliggjorte, men enkelte organisationer plæderer for, at der gives politisk tilladelse til at etablere fixerum. I et skadesreduktionsperspektiv vil fixerum ændre både den omsorg, som brugerne oplever at blive mødt med, og det vil kunne forbedre deres sundhedstilstand, angives det.

Ovennævnte forslag til nyttige skadesreducerende tiltag blev foreslået af nogle af de organisationer, vi interviewede. Andre af organisationerne vil muligvis ikke være enige i dem alle.

SUBSTITUTIONSBEHANDLING OG DØGNBEHANDLING

I dette afsnit gennemgår vi frivilligorganisationernes tilkendegivelser vedrørende, hvordan stoffrihed og skadesreduktion kommer til udtryk konkret i de lokale praksisser i forhold til henholdsvis substitutions- og døgnbehandling. Her er der særligt to aspekter, som de frivillige organisationer bringer op i vores interviewsamtaler. Det ene omhandler *omfanget af støttesamtaler til brugere i substitutionsbehandling*, altså i hvilken grad den medicinske behandling støttes op af social behandling. Det andet er af mere principiel karakter og vedrører *prioriteringen af substitutionsbehandling i forhold til stoffri behandling*.

STØTTESAMTALER I FORBINDELSE MED SUBSTITUTIONSBEHANDLING

Hvad angår omfanget af støttesamtaler til brugere i substitutionsbehandling, rejser nogle organisationer dels spørgsmålet om, i hvilken udstrækning alle brugere rent faktisk får de samtaler, som de er berettigede til, dels diskuterer enkelte organisationer, i hvilken udstrækning alle brugere overhovedet ønsker sådanne samtaler og oplever dem som den støtte, som de er tiltænkt at være.

Nogle organisationer oplever, at de hårdest belastede brugere ikke får samtaler i det omfang, som de efter loven er berettiget til. For eksempel siger en organisation:

De fleste får metadon på ambulatorierne, og det kan de så sælge. Men de får ingen samtaler. Man siger jo i systemet, at man ikke

giver metadon uden samtaler. Men man kalder det behandling, at de har en aftale med lægen hver tredje måned, og så dukker de ikke op, eller det varer 15 minutter. Man kalder det jo metadon-behandling, ikke bare metadonudlevering. Det kunne man ellers fristes til.

Ifølge kritikken er årsagen til, at de hårdest belastede brugere ikke får samtaler i det omfang, loven berettiger dem til, bl.a., at systemet ikke altid tilbyder samtaler, og – jf. citatet ovenfor – at det, der somme tider kaldes samtaler, reelt bare er udlevering af substitutionsmedicin. Det fremgår af interviewene, at der opleves at være regionale forskelle på, hvordan praksis er. Det har ikke været muligt i nærværende rapport at afdække, hvordan praksis reelt er rundt om i landet. I de kommende delundersøgelser vil vi sætte nærmere fokus på, hvilke sociale behandlingsydelser brugerne modtager.

På den anden side fremhæver enkelte organisationer, at de oplever, at en del af deres brugere ikke ønsker eller magter at indgå i hele den behandlingspakke, der følger med et forløb med både substitutionsmedicin og samtaler. En organisation fortæller:

Vi ser også, at det orker brugerne slet ikke. De orker ikke at skulle til kontrol og møde op og skulle til udredning og følge behandlingsplanen, så de hopper fra den ambulante behandling.

Et par organisationer oplever således, at en del af de brugere, der har været i behandlingssystemet i mange år, kan have brug for pauser fra kravene om samtaler og dagligt fremmøde eller fremmøde flere gange om ugen for at følge et substitutionsforløb.

Som det fremgår af ovenstående, er der altså forskellige oplevelser og holdninger repræsenteret blandt de organisationer, som vi har talt med. Nogle oplever, at de hårdest belastede brugere ikke får de samtaler, som de skal have, mens andre fremhæver, at brugerne måske også somme tider ikke magter at deltage i sådanne samtaler, og at de derfor kan have brug for pauser fra det, der så opleves som for stort et krav.

Samlet tegner der sig et billede af nogle differentierede behov. For nogle brugere, mener organisationerne, skal der i større udstrækning, end tilfældet er i dag, være tilbud om støttende samtaler samt psykologisk og psykiatrisk hjælp. For andre brugere skal det – eventuelt i nogle peri-

oder – være muligt at modtage substitutionsbehandling i deres lokalområde uden at skulle stille op til så mange samtaler, men bare støttet af godt socialt arbejde, mener en organisation. ”Mange har snakket sig selv ihjel efterhånden. De skal hele tiden fortælle om sig selv. De vil bare gerne have fred.”

Som en tredje vinkel på disse overvejelser kan det nævnes, at en undersøgelse gennemført af Center for Rusmiddelforskning har vist positive resultater af psykosociale støttesamtaler til substitutionsbrugere (Asmussen & Kolind, 2005). Hvis behandlingssystemet gav bedre muligheder for større individuel differentiering og tilpasning af behandlingstilbud og -krav, og hvis man i højere grad inddrog brugerne i beslutningerne, ville det måske kunne løse nogle af problemerne med brugernes forskellige ønsker til omfanget af samtaler, foreslår en organisation.

PRIORITERING AF STOFFRI DØGNBEHANDLING

Den anden diskussion, som organisationerne fremhæver i forbindelse med substitutionsbehandling, angår kommunernes prioritering af substitutionsbehandling evt. med stabilisering og vedligehold for øje, frem for prioritering af behandlingstiltag med stoffrihed som mål, herunder særligt døgnbehandling.

Drøftelsen af den mere overordnede *samfundsmæssige* prioritering af behandlingsmål og behandlingstyper præsenterer vi i afsnittet om organisationernes opfattelser af god social misbrugsbehandling. I dette afsnit ser vi kun på frivilligorganisationernes oplevelser af kommunernes konkrete forvaltning af behandlingstilbuddene.

Flere organisationer oplever, at døgnbehandling kan være svære at få tilbudt for den hårdest belastede gruppe af misbrugere. Enkelte organisationer mener i tillæg hertil, at brugen af døgnbehandlinger generelt er faldende. Dog opleves det samtidig også, at kommunernes praksisser i forhold til bevilling af midler til døgnbehandling er meget forskellige. Mens nogle kommuner gør brug af døgnbehandling, hvis brugeren ønsker det og vurderes egnet og motiveret hertil, opleves det i andre kommuner – og særligt for svage brugere – vanskeligere at få bevilget et døgnbehandlingsophold, angives det. Årsagerne til, at døgnbehandling ikke altid bevilges til de mest udsatte misbrugere, vurderes af organisationerne at være en blanding af, at man på misbrugscentre har gjort sig den erfaring, at det ikke altid er det rigtige for brugerne at komme i døgnbehandling, samt at kommunerne gerne vil spare penge. Fra bru-

gernes side kan der være megen ambivalens knyttet til ønsket om et ophold på en døgninstitution, og denne ambivalens kan igen forstærke sagsbehandlerens tøven. Endelig ligger der ikke i behandlingsgarantien noget incitament til at vælge døgnbehandling, i og med at behandlingsgarantien er overholdt, så snart man har startet samtaler op, anføres det.

Antallet af nyindskrevne brugere, som er i døgnbehandling ifølge Sundhedsstyrelsens Register over stofmisbrugere i behandling, fremgår af tabel 5.1. Tabellen viser, at procenten af nyindskrevne, som er i døgnbehandling, er faldet i perioden.

TABEL 5.1

Nyindskrevne i døgnbehandling ifølge Sundhedsstyrelsens Register over stofmisbrugere i behandling i perioden 2003-2006. Antal og procent.

	Antal nyindskrevne i døgnbehandling	Procent af nyindskrevne
2003	589	13,0
2004	498	11,3
2005	490	9,7
2006	389	7,5

Anm.: Beregningerne er foretaget ud fra Sundhedsstyrelsens tal for 'Personer startet i behandling i året' i Sundhedsdata; 'Uoplyst behandlingsomfang' er ikke medtaget.

Anm.: Der foreligger ikke tilsvarende data for 2007 og 2008 på Sundhedsstyrelsens hjemmeside i skrivende stund (juni, 2009).

I samme periode er det samlede antal personer, der har påbegyndt behandling (både ambulante, døgn og uoplyst) steget fra 5.134 i 2003 til 5.426 i 2006¹². I forhold til udviklingen i indskrivelser i døgnbehandling ses der altså i 2003-2006 et lille fald både i antal personer, der påbegynder et døgnbehandlingsforløb, og i den andel, som døgnbehandling udgør af det samlede antal iværksatte behandlingsforløb. Da alle interview er gennemført i perioden forsommer-efterår 2008, er det forventeligt, at organisationerne særligt refererer til oplevelser, der ligger mere umiddelbart forud, altså primært i 2007 – hvorfra der som sagt ikke foreligger tal i skrivende stund (juni, 2009), og hvor vi derfor ikke ved, om omfanget af stoffri døgnanbringelser er steget eller faldet.

12. Det er vigtigt at bemærke, at disse tal dækker det årlige antal nyindskrevne i behandling og altså ikke svarer til det – betydeligt højere – samlede antal af personer, der er i behandling.

Enkelte organisationer påpeger, at døgnbehandling for de mest udsatte brugere ofte rent samfundsøkonomisk kan betale sig, idet de ikke begår nogen kriminalitet, mens de er der, og i og med at deres helbred stabiliseres. ”Og det er dyrt at sidde i fængsel, dyrt at bekoste kriminaliteten og dyrt at bekoste de helbredsproblemer, der følger livet med et aktivt misbrug,” siger en organisation. I flere af de tilfælde, hvor brugere i dag vurderes ikke at være motiverede (nok) og vurderes ikke at ville kunne gennemføre et ophold, bør kommunen derfor alligevel forsøge at sende dem i døgnbehandling, hvis de selv ønsker det, mener disse organisationer.

I forlængelse af de økonomiske omkostninger eller gevinster ved døgnbehandling nævner en organisation, at de kan opleve, at der somme tider fra nogle kommuners side kan blive lagt vægt på, at behandlingsopholdet skal gennemføres hurtigt, fordi det er dyrt. Denne vægtning problematiseres i forhold til brugernes sociale og personlige situation: ”Ofte ser man ikke i øjnene tyngden i forhold til indsatsen,” siger denne organisation.

Når det offentlige køber misbrugsbehandling, så køber de misbrugsbehandling, og det er det, de [misbrugerne] vil få behandling for. Men klienterne har i de fleste tilfælde også andre problemer, eksempelvis personlighedsproblematik. [...] Så hvor meget vil det offentlige betale for dette her? Hvis man skal tage alle i behandling, så tager det meget mere end tre måneder.

DØGNBEHANDLING

Som nævnt ovenfor udgør andelen af brugere, som indskrives i døgnbehandling (ud af samtlige nyindskrevne i behandling) i årene 2003-2006, ca. 10 pct. Døgnbehandling udgør altså en mindre, men dog betragtelig del af den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark. De temaer om døgnbehandling, som blev bragt op af de frivillige organisationer i vores interview, kan struktureres omkring følgende: kvalitet og behandlerfaglighed, oplevede barrierer for døgnbehandling, samt en diskussion af 12-trins-tilgangen. Disse tre temaer gennemgås i de følgende afsnit.

BEHANDLERFAGLIGHED OG KVALITET I BEHANDLINGEN

Det fremgår af interviewsamtalerne, at størstedelen af de frivillige organisationer, der indgår i denne undersøgelse, ikke har noget betydeligt samarbejde med døgn- eller dagbehandlingssteder. Nogle organisationer oplyser, at selv om det kan hænde, at de på forskellig vis søger at støtte en af deres brugere i at komme på en – eventuelt helt specifik – døgnbehandlingsinstitution, så er samarbejdet omkring døgnbehandlingen derudover som oftest meget begrænset. En del af organisationerne ønsker af denne grund ikke at udtale sig konkret om stofmisbrugsbehandlingskvalitet og indhold, fordi de ikke synes, at de kender nok til den.

Enkelte organisationer giver udtryk for, at det er deres indtryk, at misbrugsbehandlingen i døgninstitutionerne generelt set er god eller i orden, om end et par organisationer tilkendegiver, at de også tror, at der kan være kvalitetsforskelle mellem institutionerne. To organisationer fortæller specifikt, at de oplever, at behandlingsfagligheden har udviklet sig meget i de seneste ti år. De finder, at de forskellige behandlingscentre og døgninstitutioner arbejder meget med opkvalificering, og oplever, at det samlede behandlerkorps efterhånden og hen ad vejen har opnået en bedre faglighed, både i takt med, at behandlingsinstitutionerne er blevet mere bevidste om, hvilke kompetencer det kræver at være behandler, og i takt med, at udbuddet af efteruddannelser øges.

Enkelte andre organisationer har dog også mindre positive indtryk af fagligheden på nogle døgninstitutioner. To organisationer retter kritik mod, hvad de har oplevet som en manglende faglig basis blandt nogle misbrugsbehandlere på private døgninstitutioner. Den ene organisation konstaterer om situationen i dag, at: ”Vi har en profession uden professionelle,” og begge organisationer efterspørger en decideret, længerevarende behandleruddannelse i Danmark.

Hvorvidt der er behov for at etablere en ny behandleruddannelse, blev ikke drøftet af de øvrige frivilligorganisationer i undersøgelsen. Der udbydes i dag en toårig misbrugsvejlederuddannelse ved University College (UC) Syd samt en 18 måneder lang uddannelse som ’Addiction Counselor’ ved Frederiksberg Centeret, men uafhængigt af Centerets behandlingsfilosofi, som er baseret på principperne i Minnesota-modellen. Endvidere udbydes en række kortere kurser/uddannelser, bl.a. på UC Syd/Kolding Pædagogseminarium, Den Sociale Højskole i Esbjerg, Cenaps samt ved Institut for uddannelse af Misbrugsbehandlere (IFUAM). Ligeledes har flere misbrugscentre løbende lokale eller regio-

nale tilbud om videre- og efteruddannelse inden for rusmiddelområdet. En rapport fra CASA om kompetence- og uddannelsesbehov på rusmiddelområdet (Lindholm & Olsen, 2003) peger på nogle af de centrale kompetence- og uddannelsesbehov, der er brug for, og som forventes at blive efterspurgt i fremtiden. I forhold til CASA-rapportens konklusioner er nogle tiltag blevet implementeret i tiden frem til nu, mens andre stadig står åbne.

At der findes og udbydes gode behandleruddannelser er dog kun en del af sikringen af den faglige kvalitet i behandlingen, påpeger et par organisationer. Det er lige så vigtigt, at der stilles krav til behandlerne om, at de har en relevant og grundig uddannelsesbaggrund, for at de kan blive ansat og kan få lov til at virke som behandlere.

Enkelte organisationer giver udtryk for, at behandlerfagligheden er højnet i de senere år, bl.a. fordi behandlingsinstitutionerne er begyndt at stille højere uddannelsesmæssige krav i forbindelse med ansættelser, og fordi mange behandlingsinstitutioner selv gør mere ud af den løbende efter- og videreuddannelse af deres personale. Det angives dog også, at der på nogle behandlingsinstitutioner er ansat behandlere, som hverken har en behandleruddannelse eller en anden relevant uddannelsesbaggrund i det hele taget, eller som alene har gennemgået et meget kort kursusforløb. Flere organisationer mener, at dette ikke er nok til at kunne fungere som misbrugsbehandler for en gruppe mennesker, der er så sårbare og har så komplekse sociale og psykologiske problemstillinger, som en del af stofmisbrugerne har.

Siden 2004 har Center for Rusmiddelforskning ved Århus Universitet udgivet en årlig DanRIS-rapport, der samler og bearbejder data fra de døgnbehandlingsinstitutioner i Danmark, som registrerer i DanRIS-systemet. I en artikel i bladet Stof opgør Dorte Hecksher på baggrund af tal fra DanRIS, følgende:

De 44 [døgnbehandlings]institutioner der var registreret i DanRIS i 2004, havde i alt 301 behandlere ansat. Her havde 43 % ingen socialfaglig uddannelse. I 2005 havde 38 % af medarbejderne ingen socialfaglig uddannelse (Hecksher, 2007, s. 44 i Stof nr. 10.)

Det fremgår altså af denne artikel, at godt en tredjedel af behandlerne på døgnbehandlingsinstitutionerne i 2005 ikke havde nogen socialfaglig uddannelse.

På baggrund af kritikken af behandlerfagligheden foreslår en organisation, at der bør opstilles nogle minimumskrav for, at folk kan ansættes og fungere som behandlere. Ligeledes foreslås det, at de offentlige myndigheder bør foretage 'on-site' kvalitetskontrol på de private behandlingsinstitutioner.

Hvis behandlerne ikke er fagligt kvalificerede, går det i sidste ende ud over brugerne, påpeger en organisation:

Det, der gør så ondt, er, når man er med som bisidder, og der sidder et menneske, som har levet sådan et råddent liv, fra han blev født, og han har været gennem 20 behandlinger, der ikke virker, og han sidder så og tager det hele på sig selv, at det er hans skyld – og ikke, fordi der er noget galt med udbuddet af behandling.

BARRIERER FOR DØGNBEHANDLING

Det fremgår af de fleste interview, at døgnbehandlingsophold er ønskede og værdsatte af mange brugere, og at barriererne i denne forbindelse snarere består i at komme af sted, fordi det for den enkelte er en krævende, og for kommunerne kan være en relativt dyr, indsats. Det fremgår imidlertid også, at der ved selve døgnbehandlingen kan være nogle aspekter, som kan afholde brugere fra at ønske eller få et tilstrækkeligt udbytte af denne type behandling. Disse aspekter gennemgår vi i det følgende.

Stort set al døgnbehandling, der udbydes i dag, er i større eller mindre grad gruppebaseret. Oftest indeholder døgnbehandlingsforløb også en række individuelle indsatser, fx akupunktur eller individuelle samtaler med en terapeut, men i reglen udgør gruppearbejdet – samspillet med andre deltagere samt genkendelsen i og af andre – en grundlæggende og vigtig del af behandlingen. Et par frivilligorganisationer fortæller, at de kan se, at der for nogle brugere kan være behov for at deltage i dag- eller døgnbehandling, som ikke eller eventuelt kun i meget begrænset udstrækning er baseret på gruppebehandling. Sårbare og introverte brugere, som i mange år praktisk talt har levet uden netværk og social kontakt, kan afholde sig fra at søge disse behandlingsophold. Somme

tider vil de egentlig gerne, men kravet om at indgå i en gruppe i en stor del af behandlingstiden er urealistisk for dem at magte, i hvert fald indledningsvist, forklarer en organisation. Af lignende årsager fremhæver en anden organisation vigtigheden af at beholde de mindre behandlingsinstitutioner:

Med behandlingstilbud, der er det også tit nogle store institutioner, de egentlig kommer på, hvor jeg tror, mange af dem ville have brug for at komme på nogle mindre behandlingsinstitutioner. [...] Jeg tror ikke på, at når man har det så dårligt, og man skal til at begynde at vende vrangen ud på sig selv, at det så er godt, at det er sådan nogle store steder og mange mennesker at forholde sig til.

Af registreringerne i DanRIS fremgår det, at størstedelen af døgnbehandlingsinstitutionerne har en kapacitet på mellem 10 og 20 pladser. Enkelte har under 10 eller 40-60 pladser.

Når dag- og døgnbehandlingen foregår som gruppebehandling, kan det påvirke ikke bare den enkelte brugers lyst til denne behandlingsform, men det kan også have betydning for visitationen og behandlingsinstitutionernes selektion af deltagere, angives det. Gruppeelementet betyder nemlig, at visitationen til behandlingsstedet ikke alene sker som en vurdering af, hvorvidt den pågældende bruger vil kunne få udbytte af behandlingens metoder og målsætninger, men også hvorvidt brugeren passer ind i den gruppe af deltagere, som er på det pågældende sted. Konsekvensen, som nogle organisationer oplever, er, at nogle 'besværlige' brugere, som fx er udadreagerende, aggressive eller har svære psykiske problemer, har vanskeligt ved at finde plads, fordi de ofte har svært ved at begå sig i gruppesammenhænge.

Det fremhæves altså, at der er behov for dag- og døgntilbud, som i højere grad giver mulighed for individuel behandling og aktiviteter i helt små grupper. At denne iagttagelse kommer fra frivilligorganisationerne er ikke overraskende, idet mange af dem netop i deres dagligdag primært ser denne type brugere, som kan have svært ved at finde plads i behandlingssystemet, og som det samtidig kan være vanskeligt at opstille andre og mere passende tilbud for.

En organisation nævner desuden, at det kan afholde nogle brugere fra at gå i døgnbehandling, at der ikke er behandlingsinstitutioner,

hvor de må medtage deres kæledyr – ofte hunde. For nogle brugere, har deres kæledyr igennem lang tid været nærmeste 'pårørende', og det kan være vanskeligt for dem at finde pasning af kæledyret for en længere periode.

Flere organisationer giver – særligt i forbindelse med den mest belastede gruppe misbrugere – udtryk for, at de ønsker, at behandlingsforløb skal betragtes og forstås som processer, der forløber og har resultater over længere tid. Dette implicerer, at når en bruger afbryder et døgnophold, eller når han eller hun får et tilbagefald efterfølgende, skal det stadig ses som en del af vejen frem, forklares det. Vedkommende vil således stadig tage erkendelser, oplevelser og små bidder af styrke og motivation med sig, som måske senere en dag kan føre til, at det lykkes at slippe afhængigheden og misbruget. For en stor del af de mest belastede brugere vil vejen ud under alle omstændigheder ofte fordre flere ophold i døgnbehandling, anføres det.

Derfor er det også vigtigt, at behandlingsprocessen ikke ses som stoppet i det øjeblik, en bruger afbryder et døgnbehandlingsophold før planlagt. Flere organisationer udtrykker bekymring over, at der i behandlingssystemet i dag ofte mangler opmærksomhed på og erkendelse af, at det at falde fra en terapeutisk døgnbehandling ofte er meget svært og skadende for den enkelte bruger. Når brugere afbryder et døgnbehandlingsforløb før tid, fx fordi de tager et tilbagefald til stoffer, er det tit et stort og smerteligt personligt nederlag for dem. Samtidig kan de være i en ekstremt sårbar fase, fordi der i behandlingen er blevet åbnet for svære traumer og problematikker, som de hidtil har håndteret ved at bedøve sig med stoffer. ”Jeg har været ude for, at folk er splittet i atomer, uden at nogen har samlet dem op bagefter. Og de er røget lige ud i et misbrug for at slukke alt,” fortæller en interviewperson således. De frivillige organisationer påpeger, at der i høj grad mangler tilbud, som samler op på disse brugere på mere professionel vis, end de frivillige organisationer kan klare. De frivillige medarbejdere kan tilbyde varme, nærvær og omsorg mv., men har sjældent de fornødne terapeutiske kompetencer, der kan være nødvendige for at støtte brugere, som falder ud af døgnbehandlingen.

12-TRINS-MODELLEN

I DanRIS registreres bl.a., hvilken behandlingsmæssig orientering den pågældende institution har. Der kan her eksempelvis være tale om Min-

nesota/12-trin, kognitiv adfærdsorienteret behandling, humanistisk/eksistentialistisk, socialpædagogisk, gestaltterapeutisk, indsigtsorienteret/psykodynamisk eller demokratisk terapeutisk orientering. Flertallet af institutioner definerer sig selv ud fra flere orienteringer. Man kan således sige, at de har en mere eklektisk tilgang til behandlingen.

På forespørgsler vedrørende behandlingsmæssige orienteringer og metoder giver de fleste af de frivillige organisationer, som vi har talt med, udtryk for, at de ikke har nogen holdninger til det. Det begrundes primært med, at de ikke har en specifik faglig viden om behandling som sådan, og at de derfor ikke er i stand til at vurdere behandlingen ud fra disse parametre. Flere tilkendegiver, at de umiddelbart tænker, at det er godt, at der er forskellige muligheder og orienteringer blandt behandlingsinstitutionerne, således at forskellige brugere kan nås ad forskellige veje. Særligt én organisation rejser dog diskussionen om 12-trins-modellens udbredelse i det danske døgnbehandlingslandskab. Enkelte andre organisationer kommer også ind på dette, men i højere grad som sidebemærkninger under drøftelser af andre temaer.

Blandt de frivillige organisationer, der særligt tager 12-trins behandlingen op i interviewene, er der forskellige holdninger til 12-trinsmodellen. To af de frivillige organisationer ser det som problematisk, at døgnbehandlingstilbuddene i Danmark efter deres vurdering i så høj grad er præget af 12-trins-tilgange. Og de mener, at de 12 trin som metode i højere grad bør være genstand for drøftelse eller overvejelse i det offentlige sociale misbrugsbehandlingssystem.

Af de døgninstitutioner, der registrerer i DanRIS, oplyser godt en fjerdedel, at de anvender 12-trins-behandling. Hvorvidt og i hvilket omfang elementer af metoden går igen blandt institutioner, der ikke har angivet det i DanRIS, er uvist.

Kritikken af 12-trins-behandlingen går bl.a. på, hvad disse to organisationer oplever kan være 'indoktrinerende' metoder, samt på at behandlingsfællesskabet kan blive 'sektarisk'. "De er jo hjernevaskede mere eller mindre gennem Minnesota. Det er en form for religion; det kan blive en anden form for misbrug næsten," konstaterer den ene organisation. Det nævnes i denne forbindelse, at 12-trins-netværk som AA og NA i flere delstater i USA er klassificeret som religiøse organisationer, og en af de organisationer, som vi interviewede, rejser spørgsmålet om, i hvilken udstrækning det offentlige skal betale for ophold på døgnbehandlinginstitutioner, der er religiøst funderede – inklusive funderet på

de 12 trin, forudsat at man ser dette som en religiøs organisation. Endvidere nævner en organisation, at den har oplevet, at der i behandling bygget over de 12 trin kan mangle faglighed blandt behandlerne. Denne kritik henviser bl.a. til, at det inden for behandling, der er tilrettelagt efter de 12 trin, somme tider kan betragtes som en tilstrækkelig kvalifikation, at en behandler selv har været misbruger og er kommet ud af sin afhængighed via de 12 trin og siden har holdt sig stoffri i en årrække.

De frivillige organisationer, som delvist eller mere gennemført benytter 12-trins-tilgangen i deres arbejde med brugerne, giver modsat udtryk for stor tilfredshed med denne behandlingstilgang. Enkelte beretter, at de oplever, at 12-trins-tilgangens stringens i selve behandlingsforløbene er nødvendige for nogle brugere, for at de overhovedet kan magte og overkomme at gennemføre behandlingen. Endvidere beskrives især 12-trins-modellens styrke i, at den lægger vægt på, at brugerne indgår i sociale fællesskaber. Disse organisationer understreger, at den enkelte bruger i sin tilværelse efter behandlingen frit vælger, i hvilken udstrækning han eller hun ønsker og selv finder det brugbart at anvende de 12 trin.

HELHEDSORIENTERET INDSATS

Problemkomplekset, der præger de svageste misbrugere, er ofte omfattende og fordrer en helhedsorienteret løsning. Målsætningen om at give de mest udsatte misbrugere en helhedsorienteret indsats er bl.a. formuleret i lov om social service § 85 stk. 4. Af forskellige kommuners beskrivelse af, hvordan de udmønter loven i praksis, fremgår det, at helhedsorienteret i denne sammenhæng betyder, at indsatsen ikke alene rettes mod misbruget, men også mod en række andre sociale og helbredsmæssige aspekter af misbrugerens situation. I den helhedsorienterede indsats søger man således at tage hånd om alle nødvendige aspekter af brugerens liv såsom behandling af afhængighed, behandling af misbrugsrelaterede og andre sygdomme, sikring af gode boligforhold, etablering af en aktiv og meningsfuld beskæftigelse samt støtte til netværksdannelse med familie, venner eller andre ikke-misbrugere.

De frivillige organisationer i denne undersøgelse tilkendegiver i overensstemmelse med de politiske bestemmelser og prioriteringer på behandlingsområdet, at de mener, at en helhedsorienteret indsats er af

afgørende betydning for stofmisbrugere i behandling. Helhedsorienteret beskrives konkret af organisationerne som socialfaglig koordinering, det vil sige støtte og sammentænkning i forhold til en række sociale forhold såsom bolig, økonomi, arbejde, børn, netværk og kriminalitet. Der ses således en bred enighed blandt frivillige organisationer og de politiske beslutningstagere om, hvilken forståelse der knyttes til begrebet.

Organisationerne fremhæver, at misbrugsbehandlingen ikke kan stå alene, både fordi sociale problemer ofte er (dele af) årsager til stofmisbruget, og fordi misbrug i sig selv medfører en række sociale problemer relateret til familie og netværk, økonomi, arbejde mv. Disse problemer er mere omfattende for de hårdest belastede brugere, og derfor er helhedstænkningen særlig vigtig i forhold til denne gruppe. En organisation forklarer:

Det [er] vigtigt, at man samarbejder, og samarbejder tværfagligt, når man sender folk i behandling – vigtigt at sætte ind på flere områder end lige kun ét. Det er ikke nok at gøre folk 'clean' – i virkeligheden er det måske det letteste. De brugere, vi ser her, har været i misbrug, siden de var 12 år gamle og i prostitution lige så længe, og der har du nogle massive skader, som gør, at du ikke er i stand til at fastholde et job eller en bolig, når du kommer ud. Du har brug for nogen, der hjælper dig. [...] Som minimum har du brug for et sted at bo. Og en stabil økonomi. Og noget efterbehandling og støtte.

Hvis der ikke bliver taget hånd om de grundlæggende sociale problemer, kan det skubbe brugeren ud i et større stofmisbrug, eller det kan skabe tilbagefald for brugere, der ellers var kommet ud af deres misbrug, angives det.

At sikre en helhedsorientering i sagsbehandlingen for borgere, der har så komplekse problemstillinger, som de allermest udsatte brugere ofte har, kan imidlertid også være en vanskelig opgave. Samtidig skal denne helhedsorientering fungere inden for de organisatoriske rammer, der er bygget op i det offentlige sociale system i øvrigt.

Flere af organisationerne nævner, at selv om de fleste brugere bredt set formentlig får den støtte, som de har brug for, kan det stadig for nogle af de mest belastede brugere være vanskeligt at få de støtteind-

satser, som de har brug for sideløbende med og efter selve behandlingen. En organisation udtaler:

Der er mange aktører på [misbrugsbehandlings]markedet, og det er ikke ramt af samme besparelser som det sociale område. Men det halter med opbakningen, når man kommer ud af behandlingen. Det er der, det bliver svært.

De barrierer, der peges på i interviewsamtalerne, vedrører dels det strukturelle og organisatoriske niveau, dels nogle konkrete sagsområder, der oftere opleves som vanskelige for brugerne og som ressourcekrævende for de frivillige organisationer at søge at tage hånd om.

Af strukturelle barrierer for den helhedsorienterede indsats nævnes særligt tre, som vi går i dybden med i de følgende afsnit.

- Sagsbehandlingens vilkår i nogle kommuner
- Sagsbehandlingens faglighed og uddannelse, herunder niveauet af kendskab i de kommunale systemer til mennesker med stofmisbrug
- Forhold omkring koordinering og tovholderfunktion.

SAGSBEHANDLERNES VILKÅR I NOGLE KOMMUNER

I praksis er det sagsbehandlerne i de kommunale forvaltninger, som skal sikre helhedsorienteringen i de sociale indsatser. De er de vigtigste formidlere af de offentlige tilbud og muligheder. De frivillige organisationer, som vi har talt med, skelner sjældent eksplicit mellem sagsbehandlere i den ene eller den anden forvaltning. Som oftest bliver der refereret til sagsbehandlere i kommunen mere bredt.

En del organisationer knytter ikke nogen særlige bemærkninger til forvaltningens organisering og sagsbehandlingens vilkår. Andre tilkendegiver, at de oplever, at kommunerne nogle steder står over for store udfordringer i forhold til at skabe optimale vilkår for medarbejderne i forvaltningen. De udfordringer, der nævnes, handler primært om stedvist overbebyrdede sagsbehandlere, medarbejderudskiftning, og at sagsbehandlerne i enkelte kommuner og/eller i specifikke forvaltninger i hverdagen kan være oppe imod både nogle økonomiske krav og nogle tidsperspektiver, hvor tingene skal gå hurtigt. I forhold til sagsbehandlingens arbejdsmængde, tidspres og økonomiske rammer er der naturligvis forskelle kommuner og regioner imellem. Det fremgår også tydeligt i

interviewene. Nogle organisationer oplever, at brugerne generelt bliver godt mødt, men at der kan være enkelte sagsbehandlere, som ikke varetager mødet på en så god måde. Andre organisationer oplever generelt den offentlige forvaltning som presset på tid og ressourcer.

Overordnet tegner der sig i interviewene et billede af, at organisationerne oplever, at deres brugere som regel bliver mødt af kompetente og velmenende sagsbehandlere, som gerne vil arbejde helhedsorienteret, og som kan se, at det er vigtigt; men som flere steder samtidig kan være så pressede, at det påvirker mødet i negativ retning. Dette mener nogle organisationer, skyldes, at der stedvist er for mange klienter per sagsbehandler – såvel på nogle misbrugscentre som i dele af de kommunale socialforvaltninger. Dette kan føre til overbebyrdelse og udbrændthed blandt medarbejderne, angives det. Nogle organisationer giver eksempler på, at en sagsbehandler kan have 50-100 klienter, hvilket vurderes som alt for mange. ”Det er utopisk at tro, at man kan lave en helhedsorienteret indsats, hvis man har 50 klienter,” siger en organisation. Hvorvidt de tal, der angives i interviewsamtalerne, stemmer overens med de faktiske, har vi ikke haft mulighed for at efterprøve. Vi har heller ikke her kunnet undersøge, hvordan sagsbehandlerne i kommunerne selv oplever deres arbejdsvilkår. I en kommende delundersøgelse sætter vi særligt fokus på sagsbehandlingsprocessen.

Skiftende sagsbehandlere nævnes at være en anden udfordring, der opleves i nogle kommuner. En organisation siger:

Der er rigtig megen udskiftning på de kommunale kontorer. En måned senere er de sygemeldt eller stoppet. Jeg kan bruge ugevis på at ringe og lægge beskeder, og der bliver ikke ringet tilbage. Det er umuligt at få fat i dem.

Det kan forringe sagsbehandlingen og trække den i langdrag, hvis der gentagne gange er en ny person, som skal sætte sig ind i sagen og følge op på det, der er besluttet. En organisation forklarer således, at det kan være svært for brugerne at få afklaring på vigtige områder såsom at finde en bolig eller få ro omkring aktiveringskrav, når sagsbehandlerne i det offentlige er for pressede. Det konstateres:

[Bynavn] kommune er stort set fraværende. Man kan ikke få kontakt med dem. De svarer ikke på ens henvendelser. Det er

deprimerende for borgerne – mange opgiver håbet. For de stærke er det ok, men de øvrige er meget alene om det. Utallige rykkere og breve bliver væk i ét væk. Det er grotesk. Nogle [brugere] opgiver simpelthen.

Det angives endvidere som tidskrævende og utilfredsstillende for medarbejdere og frivillige i organisationerne, at de bruger meget tid på noget, der ikke engang altid munder ud i kontakt. En organisation siger:

Jeg har hængt i telefonen hele dagen uden at kunne komme igennem. Det er frustrerende. Og det er ikke i orden, når man er en offentlig myndighed. Som minimum skal der være en telefonsvarer eller en sekretær eller en kollega. [...] Og det er frustrerende 3-4 måneder senere at konstatere, at der ikke er sket noget, fordi jeg ikke har kunnet få fat i nogen.

Igen understreges det, at organisationerne er klar over, at medarbejderne på flere rådgivningscentre og i flere kommuner er hårdt pressede, og at de gør deres arbejde så godt, som de kan trods svære vilkår.

Det beskrives også, at en hyppig udskiftning af medarbejdere kan vanskeliggøre den opbygning af tillid og fortrolighed mellem sagsbehandler og bruger, som er vigtig for forløbet. Endelig angives det, at nogle brugere oplever det som krænkende at skulle give meget personlige og sårbare oplysninger om sig selv til nye sagsbehandlere igen og igen. En frivillig, der også selv er bruger af behandlingssystemet, nævner, at han inden for det sidste år har haft syv forskellige misbrugskonsulenter og er blevet ”kastet rundt” fra det ene rådgivningscenter til det andet. Han fortæller:

Og hver gang er man usikker på, hvad man kan regne med, også i forhold til dosis. [...] Man føler, man løber hovedet mod en mur. Så er der en ny sagsbehandler, og man skal forklare sig igen; og det sker igen og igen.

En anden interviewperson siger: ”Det er svært for brugerne at få en aftale, og når de så endelig får en aftale, så er det en ny sagsbehandler, der sidder der.” Det angives, at i de misbrugscentre og i de kommunale kontorer, hvor der er mange udskiftninger, kan dette også skabe et pres

på medarbejderne, fordi det skaber organisatorisk uro, omrokeringer af sager og ekstraarbejde i forbindelse med det at skulle sætte sig ind i nye klienters baggrund og behov. Desuden har enkelte organisationer indtryk af, at nogle medarbejdere med længere tids erfaring vælger at flytte fra de stressede og pressede steder, som så får nye medarbejdere, der ikke har den specialviden om rusmiddel- og udsatteområdet, som opbygges over tid. Det kan skabe en negativ spiral, hvor nogle misbrugscentre og kommunale kontorer kronisk er i underskud, både hvad angår antallet af medarbejdere i forhold til de sager, de skal håndtere, og i forhold til den erfaringsbaserede viden, som er vigtig særligt i arbejdet med de hårdest belastede misbrugere.

Endelig nævnes det, at de store omlægninger og nystruktureringer, der er sket i den kommunale forvaltning og i misbrugsbehandlingsregi som følge af kommunalreformen, har betydet, at fordelingen af ansvarsområder har skullet falde på plads også i praksis, og at dette har taget lidt tid. Enkelte organisationer peger endvidere på, at de helhedsorienterede indsatser rent praktisk måske i de seneste år også har været vanskeliggjort af dette. En organisation oplever, at hvor der måske i tiden umiddelbart efter reformens ikrafttræden i nogle forvaltninger kunne være lidt tendens til ”at smide Sorteper videre til andre institutioner,” når man stod med en kompliceret sag, så er man nu blevet bedre til tværsamarbejdet. ”Jeg tror også nogle gange, at de lige er gået hjem og har tænkt: ”Jo, det er vores opgave.” Og så skal de jo lige finde ud af, hvordan de gør,” forklarer denne organisation. Samtidig nævnes også, at det stadig kan opleves, at brugere med meget komplekse problemstillinger – som oftest personer, hvor der både er psykisk sygdom og misbrug inde i billedet – bliver henvist videre til nye instanser, fordi ingen instanser helt er gearret til at modtage vedkommende. En organisation giver et billede af dette:

Vi kører ud på psyk. ”Jamen vi kan da godt se, at manden han er tosset, men kør ud på [stednavn], han skal afruses.” Vi kører ud på [stednavn der siger]. ”Vi kan se, at manden er tosset; han skal da på psyk.” Vi kører ud på herberget [der siger]. ”Han er for tung, han er for desperat, og ham kan vi ikke have lige nu.” Og så må vi sige, at: ”Så må du sidde på en stol herinde.”

Men hvordan kan man så bedst støtte sagsbehandlerne i at styrke helhedsorienteringen? Et ligefor forslag, som nogle organisationer nævner, er at tilføre ressourcer til mere personale, eller – som en organisation foreslår – at man fastsætter nationale standarder for behandler/klientratioen, og at der derudfra afsættes ressourcer til at ansætte flere sagsbehandlere på misbrugscentrene. Imidlertid bemærker enkelte organisationer, at der i flere kommuner faktisk er slået stillinger op, men at de tilsyneladende kan være svære at få besat. En organisation foreslår, at man for at lette presset på sagsbehandlerne kan overveje i videre udstrækning at uddelegere opgaver til de frivillige organisationer på rusmiddelområdet. Som eksempel på en opgave, der kan uddelegeres, nævner organisationen udarbejdelsen af de ressourceprofiler, der skal laves for de fleste af brugerne – især de mest udsatte brugere. Disse ressourceprofiler kan være et godt redskab i helhedstænkningen, angives det. Det er dog organisationens indtryk, at disse profiler i dag ikke altid bliver anvendt i den udstrækning og som de arbejdsredskaber, de egentlig var tiltænkt at være. En organisation mener, at hvis man inddrog de frivillige organisationer i udarbejdelsen af disse ressourceprofiler, ville det både give den fordel, at organisationerne i forhold til deres egne brugere ofte har et grundigere kendskab til brugeren, end de kommunale kontorer har, og det ville samtidig lette lidt af sagspresset fra sagsbehandlerne i kommunen. Organisationen peger videre på, at man formentlig ved et gennemsyn af de opgaver, der i dag ligger hos sagsbehandlerne i kommunerne, ville kunne finde flere andre sagsområder og opgaver, som også kunne varetages af medarbejdere i frivillige private organisationer.

SAGSBEHANDLERNES FAGLIGHED OG UDDANNELSE

I forhold til sagsbehandlernes faglige ballast kan man på baggrund af interviewene særligt opsummere tre områder, som prioriteres højt af de frivillige organisationer. Det drejer sig for det første om *sagsbehandlernes konkrete socialfaglige viden* om de relevante bestemmelser og paragraffer, som kan bruges til at give brugerne hjælp og støtte. For det andet nævnes, hvad man kan betegne *kommunikations- og relationskompetencer*. Heri ligger også en etisk faglighed i at være i stand til at lytte til og møde brugerne ligeværdigt trods en åbenlys skævhed i magtrelationen. For det tredje nævnes en *konkret viden om misbrug*, afhængighed og de problemstillinger, der knytter sig hertil. Denne viden om, hvordan stofmisbruger

liv og hverdag ser ud, skaber en forståelse for, hvorfor stofmisbrugere somme tider reagerer, som de gør, angives det.

SAGSBEHANDLERNES KONKRETE SOCIALFAGLIGE VIDEN

Det er selvfølgelig vigtigt, at sagsbehandlerne har en konkret og opdateret viden om, hvilke muligheder der er i lovgivningen, som er relevante for udsatte borgere. Det angives, at der inden for de seneste år er sket flere ændringer i lovgivningen og dens retningslinjer – bl.a. i forbindelse med indførelsen af behandlingsgarantien – og at det kan være tidskrævende for den enkelte sagsbehandler at holde sig ajour med disse ændringer. Enkelte organisationer påpeger derfor, at det er vigtigt, at der løbende afsættes tid og ressourcer til, at medarbejderne i misbrugscentre og i kommunale instanser kan følge med i og fastholde en opdateret socialfaglig viden. To organisationer beskriver mere indgående, at de har oplevet at måtte hjælpe brugere i deres møde med sagsbehandlere, som ikke kender alle relevante paragraffer, og som derfor ikke ved, hvad brugerne har ret til, eller hvad de som sagsbehandlere kan tilbyde af hjælpedydelser. Den ene af disse organisationer udtaler:

Det har været lovfæstet siden 1998, at man er forpligtet til at levere en helhedsorienteret indsats. Men de [sagsbehandlerne] kan ikke engang den ene bestemmelse [om behandlingsgarantien]. Hvordan skal de så kunne alle de andre specialmuligheder? Men det kræver uddannelse og erfaring. Og vi har hverken veluddannede medarbejdere eller nogen med lang anciennitet, fordi dygtige ansvarlige medarbejdere flygter fra dette område.

Det fremhæves, at speciallovgivningen på mange områder rummer muligheder for at hjælpe, fx i forhold til støtte til tøj og briller, bolig, tandlæge mv., men at disse muligheder ikke altid bliver brugt, fordi sagsbehandlerne ikke kender til specialbestemmelserne om, hvad det er muligt for brugerne enten at få helt betalt eller at få tilskud til.

Flere organisationer oplever, at det kan være forskelligt fra sagsbehandler til sagsbehandler, hvilke muligheder der gives den enkelte bruger. Organisationerne angiver, at dette dels beror på, at sagsbehandlernes faglige viden særligt om misbrugsområdet kan være varierende, dels mener flere organisationer, at det også beror på den konkrete relation og det konkrete møde mellem sagsbehandler og klient. Det konkrete

møde beskriver vi mere indgående i kapitel 6 om organisationernes samarbejde med det offentlige.

SAGSBEHANDLERNES KOMMUNIKATIONS- OG RELATIONSKOMPETENCER

Det andet vigtige kompetenceområde for sagsbehandlere opsummerede vi som kommunikations- og relationskompetencer. Heri indgår ifølge organisationernes beskrivelser evnerne til at møde brugerne med venlighed, anerkendelse og ligeværdighed og til at få skabt en tryk og tillidsfuld stemning i møderne. Ligeledes er evnen til at lytte fordomsfrit en vigtig del af disse kompetencer.

Som begrundelse for vigtigheden af sagsbehandlernes kommunikations- og relationskompetencer nævnes, at mange brugere kan være meget usikre og endog bange forud for møder med den offentlige forvaltning:

Mit indtryk er, at de [brugerne] er bange for det. Mange af de ting, som vi andre synes er helt normale – at gå til kommunen, gå i banken eller til lægen, eller hvad man nu skal, det synes vi ikke er noget, men for dem er det en stor overvindelse at gøre det. Det er svært for mange bare at ringe og lave en aftale. Det er også svært for mange af brugerne at holde en aftale. Og så bliver de nok lidt irriterede oppe på kommunen, hvis de [brugerne] først kommer gang nummer tre. Det kan jeg også sagtens sætte mig ind i, men deres liv er anderledes, ikke også? Så det kan godt være, at det, der var vigtigt den ene dag, det ikke er vigtigt den dag, de skal op til deres aftale. Jeg tror, at mødet med det offentlige er svært for dem.

Nervositeten og de negative forventninger forud for mødet kan skyldes, at brugeren er usikker på sig selv og har et meget ringe selvværd og derfor frygter ikke at leve op til sagsbehandlerens ønsker og forventninger. De mest udsatte misbrugerers situation er ofte præget af så akutte behov, at der skal meget lidt til at vælte dem, og de kan derfor være bange for udfaldet af et konkret møde. Spørgsmål som: ”Får jeg nu min meta-don?”, eller ”Skal jeg ud i en aktivering, som jeg ikke føler, jeg magter?” kan fylde meget, fortælles det.

Den enkelte sagsbehandlers fremtræden – hans eller hendes forståelse for brugerens situation og måde at kommunikere med brugeren

på – får derfor ifølge organisationerne en meget stor betydning. Det tilkendes i interviewsamtalerne, at der opleves at være forskel på, hvor meget overskud den enkelte sagsbehandler har til at kommunikere venligt og ligeværdigt med brugerne. Hvor nogle sagsbehandlere til fulde formår at give brugerne en følelse af tryghed og respekt, oplever andre brugere modsat, at de ikke altid bliver mødt på en værdig og anerkendende måde af sagsbehandlerne, angives det.

I de vanskelige mødesituationer udgøres et vigtigt aspekt af sagsbehandlerens faglighed af de etiske udfordringer, der kan ligge i at skulle håndtere en ulige magtrelation, nævner enkelte organisationer. Medarbejdernes etiske rustning bliver af særlig stor betydning, både fordi systemet rummer så mange indbyggede muligheder for kontrolforanstaltninger og negative sanktioner, og fordi brugerne ofte er så usikre på sig selv, at de ikke af sig selv får meldt klart ud, hvad de ønsker og vil. Når man arbejder i et sådant system, kan det derfor være en udfordring ikke bare per automatik at lægge en sanktionerende linje, men i hvert enkelt tilfælde at overveje, hvordan man bruger sin magt bedst og mest ligeværdigt for både klient og system, forklarer et par organisationer. Det understreges, at det ikke handler om ond vilje fra socialarbejdernes side i de tilfælde, hvor de ikke forvalter den ulige magtrelation optimalt, men at ”De er deres ramme. Hvis rammen er repressiv, er socialarbejderne repressive.” Det er derfor vigtigt, at socialrådgiveruddannelser og lignende uddannelser underviser i og diskuterer de etiske aspekter, der ligger i forvaltningens magtbeføjelser og muligheder for magtudøvelse. En organisation påpeger ligeledes, at det er vigtigt, at ledelsen i misbrugscentre og andre kommunale instanser støtter op om deres medarbejdere ved at give dem de nødvendige redskaber og ressourcer til at håndtere de mange og ofte svære dilemmaer, der ligger i arbejdet med misbrugere. Hvis frontmedarbejderne på dette område bliver svigtet organisatorisk, vil deres møde med brugerne uundgåeligt blive negativt præget heraf, påpeger denne organisation.

Opsummerende i forhold til sagsbehandlerens relationskompetencer kan man sige, at der kan være mange grunde til, at møderne med den offentlige forvaltning somme tider går skævt for de mest udsatte brugere. Der er ovenfor nævnt begrundelser, som relaterer både til brugerne og til forvaltningen. Uanset hvilke af disse grunde, oplevelsen af møderne beror på, kan man konstatere, at en del brugere *oplever* ikke at blive mødt på en anerkendende og værdig måde af den offentlige for-

valtning. Det må derfor være vigtigt, at sagsbehandlerne rustes til i endnu højere grad end i dag at vise brugerne ligeværdighed og respekt, fordi dette åbenbart ikke altid kommunikerer igennem til brugerne, som det er i dag.

SAGSBEHANDLERNES KONKRETE VIDEN OM MISBRUG

Det sidste område, som nævnes som vigtigt i forbindelse med sagsbehandlerens faglighed, er en konkret viden om misbrug og misbrugere og de problemstillinger, som relaterer hertil – også i de dele af det sociale system, der ikke direkte relaterer til behandlingsindsatser. Hvis der ikke er denne fornødne viden, kan det bevirke, at der stilles for store krav til brugerne – især i tiden umiddelbart efter et endt behandlingsforløb – og at brugerne somme tider mødes med mistro, når de forklarer deres situation. Der er i interviewene nævnt flere eksempler på, hvordan manglende viden i den offentlige forvaltning om misbrug og om misbrugsadfærd kan påvirke mødet negativt. For eksempel, berettes det, kan nogle sagsbehandlere blive irriterede og lukke af, hvis en bruger møder op i påvirket tilstand. Men irritationen beror måske på, at de pågældende sagsbehandlere ikke ved, at klienten har taget stofferne som en flugt fra den usikkerhed, som han eller hun følte forud for mødet. Ligeledes kan sagsbehandlere blive irriterede, hvis en klient gentagne gange ikke møder op til et aftalt møde. Men hvis de pågældende sagsbehandlere havde et større kendskab til, hvor hårdt det er at leve som misbruger på gaden, ville irritationen måske snarere blive til forståelse. En medarbejder i en frivillig organisation forklarer:

Som kontanthjælpsrådgiver ved man jo ikke nødvendigvis noget om hele dette område [misbrugsområdet]. Generelt ved de andre dele af systemet for lidt. [...] Der ser vi det som vores rolle at ringe op og fortælle, at det ikke er ualmindeligt for en misbruger at 'misse' de første tre samtaler, men det er ikke af ond vilje, eller 'jeg gider ikke', men fordi der er nogle andre problemstillinger. Og det bliver mere ok, hvis det er mig, der ringer op og siger det.

Et større kendskab blandt sagsbehandlere i det offentlige sociale system til misbrugsproblematikker mere bredt ville også kunne styrke forståelsen

for, at brugerne ofte ikke passer ind i de gængse kategorier, som ellers passer de fleste, angiver en organisation.

En organisation nævner endvidere, at det er vigtigt, at de sagsbehandlere, som visiterer til og køber døgnbehandlingsophold af behandlingsinstitutionerne, har en faglig viden om behandling. Som det er i dag, opleves det for ofte, at:

Den individuelle sagsbehandler, som køber behandling hos forskellige institutioner, aner ikke, om det er en effektiv behandling for vedkommende klient eller ej. Det bliver mere på gammel vane og på, om sagsbehandleren har god kontakt til den pågældende institution.

Det efterlyses, at sagsbehandlerne opkvalificeres, således at de i højere grad er i stand til at vælge og vurdere behandlingstilbud ud fra evidensbaseret viden.

Flere organisationer peger imidlertid på, at det kan være svært for sagsbehandlere, der ikke sidder på rusmiddelområdet, at opbygge denne specialviden om problematikker, der relaterer til misbrug, fordi de i deres daglige arbejde har at gøre med så mange forskellige brugere, der alle er i så forskellige livssituationer. At sætte sig ind i de specifikke problemstillinger og behov, som vedrører misbrug og afhængighed, er både tids- og ressourcekrævende. En løsning, der foreslås, er i højere grad at lade enkelte medarbejdere inden for de forskellige forvaltninger og afdelinger specialisere sig i at varetage afdelingens kontakt med klienter med misbrugsproblemer. En organisation foreslår yderligere, at man også på de store af landets sygehuse kunne udvikle en personalegruppe eller en særlig afdeling med specialviden om mennesker med misbrugsproblemer.

En anden organisation mener, at der med fordel i videre udstrækning kan tilrettelægges og udbydes særlige kurser og efteruddannelsstilbud for sagsbehandlere, der arbejder med stofmisbrugere. Dette forslag ligger i tråd med nogle af de nye tiltag, som er etableret under Velfærdsministeriet. I et samarbejde mellem Servicestyrelsen og en række videregående uddannelsesinstitutioner er der således første gang i løbet af efteråret 2008 udbudt et efteruddannelsesforløb på misbrugsområdet for sagsbehandlere. Efteruddannelsen har som overordnet formål at styrke sagsbehandlernes beredskab til at sikre, at mennesker med stofmisbrug ”i højere grad får en faglig velfunderet, sammenhængende og

juridisk korrekt sagsbehandling.”, som en organisation siger. Uddannelsen har derfor fokus på at give kendskab til den gældende lovgivning samt til kompleksiteten af de problemstillinger, som stofmisbrugere kan have. Endvidere skal uddannelsen styrke sagsbehandlerne i at matche misbrugernes behov med forskellige behandlingsmetoder og -redskaber samt i at gøre brug af de muligheder, der er lokalt.

FORHOLD OMKRING KOORDINERING OG TOVHOLDERFUNKTION

Et tredje forhold, som organisationerne mener påvirker den helhedsorienterede indsats, er opdelingen af sagsbehandlingen på forskellige afdelinger og instanser alt efter, hvilket sagsemne det drejer sig om. Altså, at det fx er jobcentre, der tager sig af arbejdsmarkedsrettede problemstillinger, børne- og familieafdelinger, der tager sig af familiesager og så fremdeles. Opdelingen muliggør dels en faglig specialisering blandt sagsbehandlerne i de forskellige afdelinger, dels har det været tanken, at brugerne herved har klarhed over, hvilke instanser der tager sig af hvilke sager.

I forhold til denne struktur er der særligt to overvejelser blandt organisationerne: Den ene overvejelse går på, hvorvidt det er bedst at have et system med forskellige afdelinger, der tager sig af forskellige sagsområder, eller om det ville være mere overskueligt for brugerne at have, hvad en organisation betegner som 'én indgang' til alle dele af det sociale system og behandlingssystemet. Den anden overvejelse handler om, at givet at der er den eksisterende opdeling mellem forskellige afdelinger i forvaltningen, hvordan sikrer man så bedst muligt, at der sker en løbende koordinering mellem de forskellige afdelinger og deres indsatser?

I forhold til den første overvejelse omkring én enkelt vs. flere indgange mener en organisation, at opdelingen på specialenheder er positivt og bedre end at have en enkelt, samlet indgang til det hele. Denne organisation oplever, at der kommer mere faglighed ind i vurderingerne ved det, at specifikke sager nu varetages af enheder og medarbejdere, der over tid får opbygget et dybere specialkendskab til netop deres område. Endvidere oplever denne organisation at helhedstænkningen er styrket, efter at kommunerne har overtaget ansvaret for behandling af stofmisbrugere. Organisationen siger:

Jeg synes, der er kommet mere faglighed ind. Man [de offentlige misbrugscentre] er blevet bedre til at se mere nuanceret på brugerne. Efter at det er kommet fra amterne over i kommunerne, så har man hele problembilledet med og kan se det i sammenhæng med andre sociale problemer. Og det er en væsentlig forudsætning for at kunne give folk det, de har brug for. Det er de blevet bedre til. Det går i den rigtige retning.

Andre organisationer beskriver imidlertid, at det for nogle brugere kan opleves som en barriere i forhold til helhedstænkningen, at det sociale, det jobmæssige og det ydelsesmæssige område er fordelt på forskellige instanser i stedet for, at der er et enstrengt system. ”For dårligt funktionerende borgere er det meget svært at finde ud af,” oplever man i en organisation. Og en anden beskriver, at: ”Det er virkelig frustrationernes holdeplads i forhold til den måde, brugerne oplever deres møde på.” Det angives, at det kan være forvirrende for brugerne at holde styr på, hvor de skal henvende sig for hvad, samt at det kan være upraktisk at have flere forskellige sagsbehandlere. Det nævnes som eksempel, at en kvinde med et barn vil kunne have én familiesagsbehandler, en personlig sagsbehandler, en jobkonsulent, hvis hun skal i aktivering, og en økonomisk sagsbehandler, hvis hun er ved at søge pension. Og måske også en sagsbehandler fra Kriminalforsorgen i Frihed. En organisation forklarer:

Det er forvirrende og helt håbløst at få alle samlet til ét koordinerende møde i forbindelse med handleplansplanlægning. [...] Det hjælper ikke, at vi har 27 forskellige mennesker omkring en bruger, og at de så sender vedkommende et referat af et møde. For brugerne åbner ikke breve og forstår ikke referaterne. Man kan ikke korrespondere med dem på normal vis; men det offentlige kan sige, at nu har vi gjort vores pligt.

Problematikken forstærkes af, at der ikke i praksis på tværs af de forskellige instanser er én tovholder for den enkelte bruger. Selv om jobcentrene efter den nye struktur har været tiltænkt at have en koordinerende funktion i hvert fald, hvad angår misbrugernes økonomi og forsørgelse, har de det ikke altid i praksis, angives det. I stedet har de – lige som andre instanser – fokus på deres eget område, nemlig her de arbejdsmarkedsrelaterede problemstillinger. En organisation udtrykker:

De ser kun vores kasse: ”Kan du komme i job? Har du andre problemer, må du gå over i den anden kasse, hvor man tager stilling til det.”

Men, forklares det, de afgrænsede sagsområder og ’kasser’ passer sjældent i forhold til de allermest udsatte brugere. En organisation foreslår:

Når man har at gøre med denne gruppe, så hænger det hele sammen. De har børnesager, de er på kontanthjælp eller pension ... de passer ikke ind i disse kasser. Der burde være én, der siger: ”Nu er jeg tovholder.”

Som nævnt indledningsvist, er det ikke alle organisationer, som vi har talt med, der deler disse synspunkter. Et par organisationer nævner, at de oplever, at i den udstrækning, at brugerne er i behandling og derfor er tilknyttet et misbrugscenter, en døgninstitution eller lignende, har socialrådgivere eller sagsbehandlere på behandlingsstedet ofte en koordinerende rolle. Eventuelle problemer med en manglende koordinering opstår ifølge disse organisationer oftest kun i det øjeblik, at brugeren ikke længere er i behandling. Som underbygning nævnes eksempler på misbrugscentre, der lader brugerne forblive tilknyttet, selv om de reelt er færdigbehandlede, for at sikre en god opfølgning.

En organisation tilkendegiver, at udlægningen af behandlingsansvaret til kommunerne samt specialiseringen i forskellige afdelinger i forhold til øvrige sociale og økonomiske behov styrker både helhedsorienteringen og kvaliteten i de ydelser, som brugerne får. Enkelte andre så gerne, at brugerne i højere grad havde mulighed for bare at henvende sig ét sted, til én sagsbehandler, uanset hvilket aspekt af deres sag det drejer sig om.

Et løsningsforslag, som nogle organisationer fremfører, går på, at der kunne udpeges én tovholder, dvs. én koordinerende person på tværs af sagsområder, som både deltager i alle møder og derved har overblikket over de indsatser, der sker, og de indsatser, som er planlagt, og som varetager al kontakt med brugeren. Dette forslag ville for det første gøre det lettere for de frivillige organisationer at samarbejde med det offentlige om konkrete brugerrelaterede sager, for det andet ville det sikre et glidende forløb i sagsbehandlingen, og for det tredje ville det gøre det muligt for kommunen og misbrugscenteret at etablere et mere

fortroligt forhold til brugeren. En organisation foreslår, at denne samling af ansvaret bedst kan ligge hos misbrugscentrene, fordi de der har mere ekspertise om misbrug, om end al betaling og beslutningskompetence i forhold til bevilling i dag ligger i kommunernes socialforvaltning. Denne organisation siger:

Optimalt ligger det bedst på misbrugscentrene – men så skulle de have bredere rammer og et bredere mandat at handle inden for. De skulle kunne lave en socialfaglig vurdering af behandlingsbehov og lave en plan, uden at alting skulle godkendes hos kommunen. Den proces er rigtig tung, for misbrugsrådgiverne kan heller ikke få fat i den sagsbehandler, som sidder med kompetencen. Og hvis der hele tiden er en ny sagsbehandler, hver gang der er en ændring i sagen, som så skal klædes på, så trækker tingene ud.

Hvis denne ansvarsfordeling var etableret, kan man spørge, hvad der så skulle ske, hvis brugeren kom ud af sit misbrug? Skulle han eller hun så stadig have en sagsbehandler på misbrugscenteret? Eller skulle vedkommende så overgå til en ny instans? Ved i en vis udstrækning at lægge den koordinerende sagsbehandling hos jobcenteret eller i kommunens socialafdeling, har man så vidt muligt søgt at undgå at komme ud i denne problematik.

En anden organisation foreslår, at medarbejdere i en frivillig organisation i nogle tilfælde godt ville kunne varetage en koordinerende tovholderfunktion. Blandt de andre frivilligorganisationer, der blev fremlagt dette forslag, er der delte meninger. En organisation finder, at det ville være en god løsning ud fra den begrundelse, at organisationerne alligevel ofte er dem, der kender brugeren bedst og følger vedkommende mest fortløbende i hverdagen. To andre organisationer tilkendegiver dog bekymring for, om en sådan funktion ville risikere at gøre dem for meget til en del af systemet. Ligeledes kan det overvejes, hvilke eventuelle dilemmaer der ville ligge i at overdrage en så central og vigtig funktion til private frivillige organisationer. Man kan sige, at de grænsesætningsovervejelser, som vi skitserede indledningsvist i rapporten i forholdet mellem stat og civilsamfund, herunder hvilke opgaver der ligger bedst hos hvem, bliver aktualiseret med dette forslag.

Endelig fremhæves etableringen af et 'brobygger-selskab', som man har lavet i Aalborg Kommune som en god måde at forankre helhedsorienteringen i indsatsene på. En organisation beskriver Brobygger-selskabet således:

Det handler om, at man skal bygge bro mellem alle de her institutioner, som arbejder med udsatte. Og det er dem [Brobygger-selskabet], der koordinerer og indkalder til disse møder, og har man problemer, kan man også henvende sig til dem. Det er faktisk rigtig fint.

En anden organisation tilkendegiver, at:

Det, at de har oprettet Brobygger-selskabet, er guld værd. Andre steder går det ind under Social- og Sundhedsforvaltningen eller måske handicapområdet, og de har ikke den ekspertise, som de har fået i Brobygger-selskabet. For de laver bare ikke andet end at beskæftige sig med vores område. Det er jo fantastisk.

Samarbejdet i Brobygger-selskabets regi drøftes videre i afsnittet om samarbejdsaftaler og partnerskaber i kapitel 6.

DE VIGTIGSTE OMRÅDER I HELHEDSORIENTERINGEN

For at nuancere, hvad de frivillige organisationer helt konkret mener er essentielle områder i den helhedsorienterede indsats, spurgte vi i undersøgelsen flere organisationer om, hvad de finder, der er det vigtigste for at støtte deres brugere i at gennemføre og fastholde resultaterne fra et behandlingsforløb – hvad end målet er en tilværelse på substitutionsmedicin eller stoffrihed. Det er i vid udstrækning de samme svar, der går igen: Det handler om at sikre *bolig* og *økonomi* samt som efterværn: *tid* og *netværk*.

Organisationerne forklarer, at uvished om disse essentielle livs-områder skaber stress og utryghed for brugerne, hvilket igen kan medvirke til, at brugeren tager et tilbagefald til stoffer eller starter eller fastholder et sidemisbrug for at dulme stressen.

BOLIG

Stabile og ordentlige boligforhold angives af alle organisationer at være en afgørende faktor, hvis behandlingsresultater skal fastholdes undervejs i et behandlingsforløb og efter endt behandling:

Det er fint nok, at man sender folk tre måneder i døgnbehandling, men hvis du sender dem ud til at være hjemløse på gaden den dag, de bliver udskrevet, kan du næsten lige så godt lade være.

Det fremgår af de gennemførte interview, at der i forhold til mulighederne for at få en bolig til en rimelig husleje og inden for kort tid opleves at være store forskelle kommunerne imellem. I nogle kommuner er det intet problem, mens det navnlig i København ofte opleves som vanskeligt. Flere organisationer fortæller, at de bruger tid og ressourcer på at varetage eller støtte brugeren i kontakten med kommunen i forbindelse med ansøgninger om bolig.

ØKONOMI OG AKTIVERING

De tre økonomiske temaer, som de frivillige organisationer, vi har talt med, primært bringer op i løbet af samtalerne, omhandler gæld, sociale pensioner og aktivering. Vi gennemgår disse tre i det følgende.

De hårdest belastede brugere kan have en betydelig privat og/eller offentlig gæld. Det angives, at gæld kan medvirke til at fastholde brugerne i et forbrug af stoffer, både fordi gælden i sig selv udgør en stressfaktor, som brugerne kan have lyst til at flygte fra, og fordi den kan presse brugerne ud i forskellige former for kriminalitet, hvor stoffer kan udgøre enten en fristelse eller en måde at overkomme at gennemføre på. Endelig kan gæld få fremtiden til at se så uoverskuelig ud, at det forekommer håbløst at tænke på at kunne starte på en frisk. ”Alene gælden gør, at der ikke er nogen grund til at tage et skridt i nogen som helst retning, når man skylder en halv million,” forklarer en organisation. Der er forskellige erfaringer i forhold til, hvordan de nuværende ordninger for gældssanering fungerer. Nogle organisationer tilkendegiver, at de oplever, at de fungerer godt, mens andre ikke har så positive erfaringer med det.

I enkelte af interviewsamtalerne blev organisationernes erfaringer med muligheden for at få sociale pensioner berørt; og også her viser

der sig forskellige oplevelser blandt organisationerne. To organisationer oplever, at ansøgnings- og tildelingsprocessen kan tage lang tid, og de bemærker, at denne ventetid er stressende og opslidende for brugerne. De peger på, at for at et behandlingsforløb skal lykkes, skal der være så lidt øvrig stress for brugeren som muligt, bl.a. fordi det for flere misbrugere netop er i følelsesmæssigt vanskelige situationer, at trangen til at tage stoffer er stærkest. Det vil derfor være optimalt, hvis beslutninger om førtids- og invalidepension eller lignende sociale pensioner træffes hurtigt, således at brugeren har dette område afklaret. Samtidig giver en organisation udtryk for en forståelse af, at det at tildele en livslang social pension er en stor beslutning – af betydning både for samfundet og ikke mindst for brugeren selv – og at denne proces derfor skal være grundig og kan tage tid. En organisation oplever, at deres brugere i dag har sværere ved at få tildelt førtidspension og revalidering end i 1990'erne. Dengang var det på den anden side måske for let, tilføjer organisationen.

I de fleste interview var overvejelser vedrørende aktivering et tema, som blev berørt hyppigt. De emner, der blev drøftet, var spørgsmål som: Er kravene om aktivering gode? Magter brugerne det? Er det konstruktivt at skære i kontanthjælpen, hvis en bruger udebliver fra aktivering? Kan man give bedre muligheder for en 'fredningsperiode' i tiden under og efter behandling? Og hvad er det bedste indhold i aktiveringsperioden?

Der er blandt de organisationer, vi har talt med, forskellige holdninger til og overvejelser om det at sende brugerne i aktivering, forudsat naturligvis, at aktivering er relevant i forhold til deres arbejdsmæssige situation. De fleste organisationer er enige om, at en relevant og meningsfuld aktivering er god for de brugere, der magter det. To organisation peger imidlertid også på, at der med de nye strukturer, hvor jobcentrene er i centrum for alt, der har at gøre med stofmisbrugernes økonomi og forsørgelse, er risiko for:

- At fokus bliver sat for ensidigt på det at bringe brugerne nærmere arbejdsmarkedet i stedet for at koncentrere sig om behandling af misbruget og et socialfagligt fokus på helhedsorienterede indsatser.
- At sagsbehandlerne på jobcentrene på grund af manglende viden om og erfaring med stofmisbrugere undervurderer, hvor dårlige de mest udsatte brugere faktisk er.

Det fremhæves, at de allermest belastede brugere ofte ikke kan magte at varetage en almindelig aktiveringsforpligtelse. En organisation forklarer:

Det er klart, at hvis man har været misbruger i 30 år og ikke har haft nogen tilknytning til arbejdsmarkedet, så kan man ikke lige pludselig varetage de forpligtelser, der ligger i en aktivering.

En anden organisation vurderer, at end ikke bare 10 pct. af organisationens brugere i dag ville kunne klare at gennemføre en aktivering. I stedet ville de få ”endnu et nederlag, fordi der var noget, de ikke kunne klare.” Denne organisation angiver at have haft hjemløse brugere, der er blevet sendt i aktivering, hvilket den betegner som ”urealistisk. Man må starte med, at de skal have et sted at stå op om morgenen for at kunne gå på arbejde. Du skal have et sted at stille vækkeuret.”

I forlængelse af spørgsmålet om, hvilke brugere der magter at varetage et aktiveringsforløb, overvejer en organisation, om de nye refusionsregler for de kommunale udgifter, der blev vedtaget i efteråret 2007, og som mindsker refusionen for perioder, hvor der ydes kontanthjælp uden aktive tilbud, kan risikere at bevirke, at kommunerne i endnu højere grad ønsker at få udsatte brugere i aktiveringstilbud, også selv om den pågældende bruger måske ikke er klar til at varetage en egentlig aktivering. Organisationen nævner, at der ifølge lovgivningen er muligheder for at tilbyde en aktivering, der er mere skånsom og adækvat, men at den oplever, at flere kommuner er begyndt at bruge disse muligheder sjældnere for at spare penge i forhold til refusionsreglerne.

Også i tiden efter et afsluttet behandlingsforløb kan kravene om aktivering opleves som et stressmoment, beskrives det. Særligt hvis kravene kommer for tidligt i efterbehandlingsforløbet. Nogle organisationer angiver i denne forbindelse, at det ikke nødvendigvis handler om, at disse brugere *aldrig* skal i aktivering og ud på arbejdsmarkedet, men om, at det er vigtigt, at brugerne ikke får stillet krav om aktivering for tidligt i forhold til, hvor de er i deres behandlingsproces. I de tilfælde, hvor der er tale om brugere, som har afsluttet et døgnbehandlingsforløb, understreges vigtigheden af, at man fra jobcentrenes side udviser en forståelse for, at man ikke nødvendigvis kan deltage i aktivering, jobsøgning mv. med det samme. ”Det kan man ikke. Det letteste er at blive stoffri. Det svære er at leve livet sådan bagefter,” formulerer en organisation det.

Det opleves, at der ikke altid på jobcentrene er viden nok om stofmisbrug og behandling, og at det derfor kan ske, at brugere for tidligt får stillet krav om aktivering, som de ikke magter at gennemføre. En organisation mener:

Ansatte i kommunen skal lære noget om misbrugere. At [...] give dem tid i stedet for at ville sende dem ud på arbejdsmarkedet med det samme efter en behandling, for man [misbrugerne] er ikke klar til det. De velfungerende går det ok for, men man [kommunerne] taber en gruppe.

En frivillig, som selv er tidligere bruger af behandlingssystemet, fortæller som eksempel på et godt forløb, at hun fik lov til at være 'fredet' for aktivering i en lang periode – godt et år – efter endt behandling. Hun vurderer, at netop dette var afgørende for, at hun fik mulighed for langsomt at lande og fastholde sin stoffrihed i en ny tilværelse uden stress i forhold til at skulle præstere og møde op i en aktivering, som hun ikke på daværende tidspunkt magtede. Hun foreslår, at man – i hvert fald i de større kommuner – specialiserer en afdeling inden for jobcenteret, der så primært arbejder med og har kendskab til stofmisbrugere og tidligere stofmisbrugere samt deres problemstillinger.

En organisation har modsat ikke oplevet, at det kan være et problem, at brugerne sendes i aktivering for tidligt eller i det hele taget. Tværtimod er det organisationens indtryk, at brugerne snarere for sjældent bliver aktiveret, fordi de ofte næsten per automatik placeres i matchgruppe 5 eller eventuelt matchgruppe 4¹³. Denne organisation fremhæver, at det er vigtigt for brugere, der har afsluttet et behandlingsforløb, at de får noget meningsfuldt at bruge deres tid på. Hvis de bare sidder hjemme og er ensomme, er risikoen for tilbagefald meget større, mener organisationen. Den understreger, at man skal sørge for at give den enkelte bruger *adekvate* aktiveringstilbud, som giver mening og er tilpas skånsomme til, at vedkommende magter at varetage jobbet. Vigtigheden af at matche den enkelte bruger med et relevant og passende

13. Kommunerne skal ifølge lov om aktiv beskæftigelsesindsats inddele kontanthjælpsmodtagerne i matchgrupper, og dem i matchgruppe 5 anses som så dårligt fungerende, at de ikke kan varetage et arbejde og derfor er undtaget at skulle stå til rådighed for arbejdsmarkedet. Matchgruppe 4 anvendes, når den ledige vurderes at ville kunne varetage jobfunktioner på nedsat tid eller med begrænsede krav til kvalifikationer.

aktiveringstilbud fremhæves også af andre organisationer. Et par væresteder og genbrugsforretninger fortæller i denne sammenhæng, at de har eller tidligere har haft brugere i aktivering, og at det fungerer rigtig godt, netop fordi organisationen kender brugeren så godt og derfor forstår at tilpasse de konkrete krav i indholdet i aktiveringen til det, som den enkelte bruger formår at overkomme.

For at sikre en relevant aktivering og for at udnytte brugernes ressourcer bedst muligt foreslår en organisation, at man bruger revalideringsloven til at oplære tidligere misbrugere i at komme i gang på arbejdsmarkedet i stillinger som pædagoger og socialrådgivere. Man skal med andre ord ”bruge deres ressourcer i stedet for altid at se på kortest mulige vej ud på arbejdsmarkedet, og så kan alle komme ud og vaske trapper.” Sammenholder man samtlige udsagn i interviewsamtalerne om dette emneområde, fremhæver flere organisationer, hvor belastede og dårlige den svageste gruppe misbrugere er, mens en anden organisation altså vurderer, at flere i den bredere brugergruppe på sigt ville kunne gennemføre en mellemlang videregående uddannelse.

I forhold til den hårdest belastede gruppe foreslår en organisation, at man etablerer det, som organisationen betegner som skæve job. Disse beskrives således:

Daglejefunktioner, som de har det i nogle fixerum i Holland, hvor man går ind og tager sit stof om morgenen, og så kan man se på tavlen, at der er de opgaver i lokalområdet – male en dør, gå tur med en hund, pakke breve for lokale virksomheder ... Så bliver man integreret i lokalsamfundet. Og det er overskueligt, og man får pengene med det samme, og det skal ikke modregnes i kontanthjælpen, så du ikke skal igennem et dagligt krav, men der kommer nogle tilbud, der ligner det samfund, som vi gerne vil integrere folk i.

Forelagt dette forslag stiller en anden organisation dog spørgsmål ved, om de mest belastede og måske socialt usikre brugere ville kunne magte at udføre sådanne opgaver. For en lidt mere velfungerende brugergruppe ville det dog måske kunne gå, medgiver denne organisation.

Opsamlende om aktivering kan man sige, at de fleste frivilligorganisationer er enige om, at det har stor betydning for brugerne, om de bliver aktiveret, hvornår de bliver det, og hvad indholdet i aktiveringen

er. Det påpeges, at det er vigtigt, at brugere, der er på vej ud af et misbrug, eller som netop har afsluttet et behandlingsforløb, får tid og ro til at etablere et liv uden misbrug, og at det for nogle vil indebære, at det er bedst ikke at komme i aktivering i et stykke tid. For andre derimod kan aktivering være en god måde at få et indhold i og en struktur på dagen. For denne gruppe er det så særlig vigtigt, at man ser på, hvad den enkelte interesserer sig for og magter, og herudfra sammensætter et fleksibelt og relevant forløb, sådan at aktiveringsperioden bliver en positiv oplevelse, der styrker selvværdet.

EFTERVÆRN: TID OG NETVÆRK

I den udstrækning, at aktivering angår stofmisbrugere, der har gennemført et (eventuelt stoffrit) behandlingsforløb og er i en udslyningsfase, kan man se spørgsmålet om, hvad der er vigtigst i helhedsorienteringen som en del af efterværnspromatikken. Efterværn fremhæves af flere organisationer som et afgørende element i den helhedsorienterede indsats, der skal støtte brugere i at fastholde stoffrihed eller blive stabiliseret på substitutionsmedicin efter afsluttet social behandling. Gennemgående for tanken om efterværn er, at der lægges vægt på, at det er vigtigt i tiden efter behandling at etablere noget, ”der er en bufferzone til normalområdet, fordi de har levet uden for normalområdet i mange år. Og uanset, hvor stoffri de er, vil de aldrig kunne gå direkte ind i normalområdet,” som en organisation formulerer det. Ud over de to konkrete indsatser, der er gennemgået ovenfor, dvs. socialfagligt arbejde i forhold til en sikring af boligsituation samt økonomi og aktivering, fremhæves også efterværn i form af *tid* og *netværk* som to vigtige elementer.

I forhold til tidsaspektet fremhæver flere organisationer, at det er vigtigt, at ikke bare behandlingssystemet, men også de øvrige offentlige instanser er klar over, at det at blive stoffri eller stabiliseret på substitutionsmedicin tager tid. Det er ikke gjort bare med at have stoppet eller stabiliseret sit stofindtag i en periode. En organisation forklarer:

Det kan tage år. Du har ikke brug for at blive presset. Det, man skal tænke på, er, at når du bliver ’clean’ eller nedtrappet, så vågner du op til den virkelighed, som du har prøvet at dulme med stoffer. Og det er ikke noget, man lige lærer fra sig. Man skal lære rent kognitivt at sætte andre ting i stedet for stoffer og så stille og roligt sluses ud i den virkelige verden igen.

Det er derfor ofte nødvendigt at tilrettelægge et særligt og mere skånsomt forløb i en længere periode efter afsluttet behandling.

Som et andet betydningsfuldt element i efterværn nævner flere frivilligorganisationer det at have et netværk. En stor del af de hårdest belastede brugere har et meget ringe eller slet intet netværk. En organisation forklarer:

Mange af dem kender hinanden fra gaden, og indimellem er der nogle, der har gode relationer. Men det, der følger et liv som misbruger, er, at man er sig selv nærmest. Man stjæler fra hinanden, alle er frustrerede. Man har ikke overskud til at rumme andres problemer. [...] Familie og venner er faldet væk for længst – man har glemt for mange fødselsdage og jubilæer, har stjålet fra familien.

En del væresteder, sociale cafeer og lignende organisationer fungerer som netværk – nogle med et klart koncept om at udgøre en ramme omkring et stoffrit netværk. At udgøre et omsorgsfuldt netværk angives da også af flere organisationer som en af deres primære funktioner.

En del af de væresteder, som vi talte med, afholder NA-møder i deres regi. Frivillige, der også selv aktuelt er brugere, eller som tidligere har været brugere af disse væresteder, tilkendegiver stor tilfredshed og taknemmelighed over for NA og den mulighed, de her har fået for at finde et stoffrit netværk. En frivillig, der selv tidligere har været bruger af et 'clean'-værested, hvor der afholdtes NA-møder, tilkendegiver, at hvis ikke dette netværk var der, ville han aldrig være kommet ud af sit misbrug:

I den første rigtigt svære tid er det vigtigt at have et sted. [...] Og det, der har reddet mig først og fremmest, er, at jeg har fået nogle andre 'clean' mennesker i mit liv, som ved, hvad det drejer sig om. [...] Det er fællesskabet og de relationer, du skaber herinde; det er det, der er det vigtige.

En anden fortæller, at hun brugte 'clean'-værestedet "til at få opbygget et netværk. Jeg sad herinde hver evig eneste dag. Dag ud og dag ind." Hun tilkendegiver, at det er hovedgrunden til, at det lykkedes hende at fastholde stoffriheden.

Enkelte af de frivillige organisationer mener, at der som efterværnetsnetværk mangler alternativer til NA; altså at der er brug for tilbud om netværk til fastholdelse af stoffrihed, som ikke er baseret på de 12 trin og på den tilgang til og forståelse af misbrug og stoffrihed, som NA repræsenterer. En organisation siger:

Det, man køber, når man køber en religiøs omvendelse, så er den mindste del måske i virkeligheden den puritanske forholden sig til rusmidler. Du køber også en hel livsfilosofi, en selvteknologi og en global forståelse af, hvordan verden hænger sammen. Og det er skadeligt for nogen. Der er også en del, der kommer til skade i disse her frivillige selvhjælpsgrupper [...]. Det er ikke en magtfri selvhjælpsgruppe.

I modsætning hertil fremhæver en anden organisation, at der i tolkningen af de 12 trin i Danmark lægges stor vægt på at give den enkelte bruger plads til selv at beslutte, hvilke dele af fællesskabet han eller hun vil deltage i. Der er ingen faste regler for, hvad man skal eller ikke skal. De 12 trin tilbydes som et redskab til at arbejde med sig selv for at fastholde stoffrihed, men de personer, som ikke ønsker at benytte denne metode eller gå gennem alle trin, er stadig velkomne i fællesskaberne, anføres det.

Som forslag til, hvordan man kan forbedre den netværksskabende indsats, nævnes dels at udvide NA's rækkevidde, dels at etablere NA-lignende netværk rundt om i landet, som ikke er funderet på de 12 trin. Enkelte organisationer ønsker at brede netværkstanken ud, så man etablerer heldags være- og aktivitetssteder, hvor brugere kan komme, når de har afsluttet deres behandling. Her beskrives ikke bare stoffri væresteder eventuelt suppleret med NA-møder, men steder, som indeholder grundigt tilrettelagte indsatser fx med fritidsaktiviteter, en mentorordning eller anden fornuftig beskæftigelse, der kan fylde brugerens liv ud, så han eller hun ikke ender med bare at sidde hjemme foran sit tv og blive ensom for til sidst at vende tilbage til gamle mønstre med selvmedicinering eller misbrug.

Disse forslag ligger i høj grad op ad netop noget af det, der tilstræbes i Fælles Ansvar II, hvor der fx gives støtte til udviklingen af meningsfulde aktiviteter på væresteder. Ligeledes kan man sige, at den udvidede SKP-ordning netop giver mulighed for, at de mest udsatte brugere får en relation til et andet menneske, der fx kan støtte dem i at komme

ud og deltage i aktiviteter og skabe sig et netværk undervejs i behandlingsprocessen.

BRUGERINDDRAGELSE

Tanken om at sætte borgeren – og brugeren – i centrum har været gennemgående i flere af de politiske indstillinger og love, der i de senere år har dannet rammen om udvikling og fornyelse inden for det sociale område. Både i lov om social service, i vejledningen til lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og i lov om aktiv socialpolitik er der bestemmelser, der søger at sikre, at brugerne inddrages og får medindflydelse både på deres egen sag og mere generelt på de politikker og indsatser, som gennemføres inden for det sociale område. I vejledningen til retssikkerhedsloven fastslås det således, at borgeren har det primære ansvar for egen situation. Dette ansvar kan fx udmøntes i nedsættelsen af bruger- eller beboerråd i henhold til retssikkerhedslovens § 41. Kravene om udarbejdelse af en individuel handleplan efter servicelovens § 111 er en anden måde at søge at sikre brugerinddragelse på. Endvidere indgår brugerinddragelse som mål for mange lokale kvalitetsstandarder og indsatstyper på rusmiddelområdet (jf. *Kvalitetsstandarder i stofmisbrugsbehandlingen – efter kommunalreformen*, Servicestyrelsen 2007).

Dette fokus på brugerinddragelse bygger bl.a. på tanken om, at hvis man skal nå en optimal løsning af problemerne, er man nødt til at tænke sammen med brugerne. Det vil i praksis sige lytte til dem og inddrage dem i forvaltningen af deres sager. En frivilligorganisation formulerer, at man må ”tænke på brugerne som medspillere i stedet for modspillere. Vi kan være nok så meget eksperter, men lige med denne gruppe – hvis de ikke selv er med og vil være med, så kan vi ikke så meget.” Selv om brugerinddragelse også er ressourcekrævende, vil den i det lange løb være besparende og bidrage til effektiviteten, fordi man så bedre kan målrette indsatsen til den enkeltes behov, anføres det.

I en publikation fra Socialministeriet (nu Velfærdsministeriet) fra 2003¹⁴ opsamles en række formål med og bevæggrunde for at vægte brugerinddragelsen. Det nævnes, at brugerinddragelse fremmer:

14. Petersen (2003): kapitel 4.

- Effektivitet, idet ydelser og sagsbehandling målrettes mere direkte mod brugerens behov.
- Demokrati og demokratiske processer, som udgør en generel målsætning for indsatserne i det offentlige.
- Emancipation: Inddragelse og medbestemmelse styrker brugernes selvværd og personlige udvikling og bidrager til at styrke selvansvarligheden hos både bruger og sagsbehandler.
- Viden og kvalitet: Brugerne kan medvirke til at udvikle kvaliteten af de sociale behandlingstilbud, fordi de ved, hvad der fungerer godt i praksis.

Flere af disse gevinster ved brugerinddragelse nævnes også af de frivillige organisationer i denne undersøgelse, når de begrundes, hvorfor de finder inddragelsen vigtig. Det er den både ud fra de etiske og juridiske principper, som velfærdssamfundet er funderet på, og fordi brugerinddragelse giver de bedste behandlingsmæssige resultater, fremhæves det.

I det følgende vil vi se på, i hvilken udstrækning de frivillige organisationer, som vi har talt med, oplever, at brugerinddragelsen fungerer.

OMFANGET AF BRUGERINDDRAGELSE I BEHANDLINGSSYSTEMET

Blandt organisationerne, der deltager i undersøgelsen, er der forskellige erfaringer med, i hvilket omfang brugerne bliver inddraget og lyttet til i behandlingssystemet i dag.

Flere organisationer mener, at brugerinddragelsen generelt er blevet bedre, mere omfattende og mere konsolideret i de senere år. Det anføres, at den store gruppe af brugere bliver godt inddraget. Dog opleves det, at den allersvageste gruppe brugere ikke altid bliver taget med på råd i samme omfang, som andre brugere gør. Det begrundes dels med, at disse brugere ofte selv er dårlige til at gøre deres holdninger og ønsker gældende, dels er det generelt en svær og tidskrævende gruppe at inddrage. En organisation forklarer:

De [sagsbehandlerne], der sidder derude, de har totalt gode intentioner. Men fordi de [brugerne] er så besværlige at inddrage, så er det så let lige at holde et møde uden dem eller lave en konference – igen – uden dem.

Enkelte organisationer mener, at der fra det offentlige side ikke prioriteres at inddrage de mest udsatte brugere. Denne overvejelse relaterer ikke kun til omfanget af brugerinddragelse, men også til, på hvilke områder man ønsker at give disse brugere medbestemmelse. En organisation er særlig kritisk og giver følgende skudsmål af brugerinddragelsen i misbrugsbehandlingen i dag:

Der, hvor brugerinddragelsen overhovedet kan siges at findes, bliver det fuldstændigt krystalklart defineret fra magthavernes side, hvad det er, folk skal lyttes til i forhold til, og så kan det måske være farven på væggene eller noget. Man har ikke lov til at stille sig kritisk an over for sin behandling. Det har man ikke.

Enkelte andre organisationer er ikke lige så kritiske, men tilkendegiver dog, at de ligeledes oplever, at der somme tider kan være begrænsninger i forhold til de mest belastede brugeres frie valg i behandlingsprocessen. Det angives, at de mest udsatte brugere ikke altid bliver informerede om alle muligheder og rettigheder, men kun bliver stillet over for et begrænset omfang af valgmuligheder. Brugerinddragelse handler imidlertid ikke kun om, at brugerne bliver hørt i valget mellem den ene eller den anden løsning, men om, at de skal informeres om hele spektret af valgmuligheder, påpeger en organisation: "Frit valg giver [...] ingen mening, hvis ikke man ved, at man har det. Og heller ikke, når man ikke ved, hvad man kan vælge imellem."

ANSVAR FOR EGEN BEHANDLING

Det fremgår altså af interviewene, at nogle organisationer oplever, at de svageste brugere ikke altid bliver inddraget nok eller ikke bliver godt nok informeret om hele spektret af valgmuligheder. På den anden side fremhæves det bl.a. af interviewdeltagere, som tidligere selv har været brugere af behandlingssystemet, at det for nogle brugere kan være godt og nødvendigt, at der kun gives et begrænset antal valgmuligheder. Det frie valg kan virke alt for overvældende og svært at forvalte for en bruger, som måske i forvejen ikke kan overskue så meget på grund af en kaotisk social og personlig situation, angives det. Nogle organisationer giver således udtryk for, at det ikke altid er hensigtsmæssigt at tildele meget belastede brugere et stort ansvar i behandlingsprocessen, fordi det for nogle bruge-

re kan være for krævende selv at skulle tage stilling til og have ansvar for egen behandling. En organisation forklarer:

Det kan man ikke, når man snakker med denne gruppe. Det eneste, de tænker på, er, hvordan de skaffer penge til næste fix. Der er intet overskud til at vide, om det er min jobcenterrådgiver, ydelsesrådgiver eller socialforvaltningen, de skal have fat i.

I forhold til brugerinddragelsen peger disse organisationer altså på, at de hårdest belastede brugere ikke altid er i stand til at tage det ansvar på sig, der somme tider lægges ud til dem. Overordnet kan det formuleres som et spørgsmål om, hvorvidt de hårdest belastede brugere magter at leve op til de målsætninger om selvansvar, refleksion og en aktiv deltagelse, som er indeholdt i principperne om brugerinddragelse og medbestemmelse. I praksis angives dette spørgsmål både at handle om, hvorvidt de mest belastede brugere magter at sætte sig ind i de muligheder, der er, og om de er i stand til på denne baggrund at vurdere, hvad der vil være bedst for dem. En organisation oplever således, at der kan være forskel på, hvad brugerne efterspørger, og på hvad der er godt for dem: ”Hvis du spurgte brugerne, så var der gratis Tutti Frutti [yoghurtsprodukt] og varm kakaomælk med flødeskum. Men det, vi ved, der er bedst for dem, er jo noget andet.”

Dette eksempel viser igen, at såvel behandlingsområdet som brugermedbestemmelse er komplekse områder – og både etisk og praktisk et vanskeligt grænseland at bevæge sig ud i; for hvornår ved forvaltningen og eksperter bedst? Udgangspunktet, fastholder denne organisation, må jo til stadighed være, at brugerne selv er eksperter på deres eget liv. Samtidig kan det også være vanskeligt at acceptere for både bruger, system og pårørende, hvis selvansvaret og valgmulighederne resulterer i, at brugeren ryger længere og længere ud i et misbrug, som vedkommende tilkendegiver ikke at ønske at leve i. Problemstillingen viser således med tydelighed noget af den balancegang og et af de dilemmaer, som sagsbehandlerne på misbrugscentrene kan opleve at stå i. Og samtidig aktualiseres nogle spørgsmål, som både handler om, hvor stort eller lille et omfang af valgmuligheder der skal stilles til rådighed for brugerne, og om hvilken form for brugerinddragelse der er den bedst mulige.

Organisationerne giver ingen færdige svar eller løsningsforslag på disse spørgsmål. Snarere foreslår de pragmatisk, at det særligt for de

brugere, der ikke magter at tage ansvaret for selvbestemmelse over egen behandling på sig, er vigtigt, at sagsbehandlerne er opmærksomme på at lytte og spørge, for at de bedst muligt kan give brugeren nogle relevante tilbud. Ligeledes er det vigtigt, at sagsbehandlerne er opmærksomme på at tilbyde al den hjælp, der er at få, for ofte kender brugeren ikke selv til mulighederne og spørger derfor ikke efter dem. Endelig er det vigtigt, at sagsbehandlerne er opmærksomme på at støtte brugerne i at træffe de valg, som de magter, dvs. så vidt muligt at søge at inddrage og insistere på at inddrage brugerne. For at give sagsbehandlerne de bedste muligheder for dette foreslår en organisation, at man i tilrettelæggelsen af en behandlingsindsats i videre udstrækning kan inddrage personer, der kender brugeren godt. Det kan være en SKP, en medarbejder fra et værested eller en koordinerende tovholder og sammen med både bruger og denne nærpersion drøfte de muligheder, der er, og i fællesskab finde frem til de bedste løsninger. Ligeledes understreges det, at det er vigtigt, at sagsbehandlerne får en tilstrækkeligt faglig ballast og ledelsesmæssig støtte til at kunne håndtere disse grænsesætninger på de måder, der er mest støttende for brugerne.

Endelig ønsker enkelte af organisationerne, at der til stadighed skal arbejdes på at udvikle og tænke i nye former for brugerinddragelse. Som eksempel på et sådant udviklingsforsøg kan nævnes Foreningen Taletid, der har iværksat det web-baserede projekt Sociale Nyheder, hvor brugerne selv kan lægge links mv. ind på sitet. En organisation tilkender giver specifikt, at de gerne vil være sparringspartner og kreativ part i udviklingen af sådanne nye former for brugerinddragelse. En anden organisation kommenterer modsat med en vis træthed tendensen til at ville tænke nyt hele tiden. Den påpeger, at det måske dybest set ikke drejer sig om at opfinde den dybe ”brugerinddragelsestallerken”, men at det til stadighed handler om at tage sig den tid, det tager at lytte til brugerne.

SIKRING AF BRUGERINDDRAGELSEN

Tankerne om brugerinddragelse hviler på begreber som anerkendelse og ’empowerment’ (Adams, 1996). Hensigten er, at det offentlige gennem anerkendelse af alle brugere som ligeværdige borgere med selvstændige problemstillinger og ressourcer medvirker til at styrke og myndiggøre den enkelte bruger. Analytisk kan man sige, at anerkendelse i sociale ydelsessammenhænge skal ske både som en retlig og som en personlig handling. Det vil sige, at det både er de lovmæssige bestemmelser, der

skal anerkende den individuelle borger, og det er den enkelte sagsbehandler, der skal formidle denne anerkendelse i det personlige møde med brugeren.

Trods juridiske bestemmelser, der betoner brugerinddragelsen, og trods gode viljer blandt medarbejderne i forvaltningen fremhæver flere af frivilligorganisationerne imidlertid, at de også ser nogle barrierer, som kan vanskeliggøre brugerinddragelsen i de konkrete møder mellem bruger og forvaltning. Disse barrierer udgøres både af de konkrete vilkår og rammer, som sagsbehandlerne har for deres arbejde, og de udgøres af en række mere eller mindre usynlige (selv)eksklusionsmekanismer, som både brugere og medarbejdere i det offentlige kan være påvirkede af. Barriererne er beskrevet tidligere i dette kapitel, og de skal ikke gentages her.

Eksklusionsmekanismerne beskrives eksempelvis at ligge i det, at brugerne for at kunne bedømmes i forhold til en forvaltningsindsats bliver inddelt i sagstyper – i 'kasser', som nogle organisationer udtrykker det. Denne kategorisering, som i jobcentre og i nogle misbrugsbehandlingsammenhænge også betegnes som 'matchning', er et nødvendigt redskab for forvaltningen for at kunne tildele borgerne og brugerne de muligheder og rettigheder, som de er berettiget til. Samtidig, fremhæver enkelte organisationer, er der i denne proces risiko for, at nogle brugere bliver sat i kasser, som ikke passer til dem, eller at de lades ude, fordi der ikke er nogen kasse – og dermed ikke noget tilbud – der passer til dem. I forhold til det, vi nævnte indledningsvist om, at anerkendelse skal ske både retligt og personligt, ligger der altså her den dobbelthed, at kategorisering på den ene side er velfærdsstatens redskab til at *anerkende borgernes juridiske rettigheder* til at modtage en given hjælp og støtte, og på den anden side rummer en risiko for, at *den personlige anerkendelse* glipper, fordi brugeren ikke bliver 'set' som en individuel borger, men alene som en kategori.

Kategoriseringen sker ikke kun fra systemets side, bemærker flere organisationer. De forklarer, at nogle af de hårdest belastede misbrugere på forhånd, når de skal møde det offentlige sociale system, har taget en mere passiv klientrolle på sig på grund af en følelse af mindreværd og en følgende forventning om ikke at blive anerkendt og respekteret af systemet. I stedet for at fremføre det, som de selv vil og finder vigtigt, kan de forsøge at sige det, som de tror, at sagsbehandlerne gerne vil hø-

re. De er, forklarer en organisation, ”så øvede i at være i et rum, hvor der ikke er plads til dem, så de indordner sig efter, hvad systemet kræver.”

For at et godt møde kan finde sted mellem bruger og system, er det derfor vigtigt, at sagsbehandlerne i det sociale behandlingssystem og de kommunale myndigheder støtter brugerne i at udtrykke sig selv. For ”der er jo mange, der udtrykker sig på deres vegne”, som en organisation formulerer det. Og denne organisation forklarer:

Det er både vigtigt for beslutningstagerne, men det er også utroligt vigtigt i dette samfund, ligegyldig hvem man er, og hvor man er, at man kan udtrykke sig. Og specielt denne her gruppe; de er jo så taknemmelige. De brokker sig aldrig. For de ligger jo ned. Selv sexarbejderne, der bliver voldtaget, de melder det ikke. Og hvis de endelig gør det, siger politiet, at de jo bare kan lade være med at prostituere sig. Så de bliver ikke engang taget seriøst. Og når de bliver taget af politiet, så siger de ofte med det samme, at ”Ja, det er mig,” så de kan slippe hurtigere, fordi de skal ud og lave penge, så de kan skaffe stoffer.

Netop fordi så stærke og mere eller mindre usynlige eller ubevidste handlingsmønstre kan spille ind, skal brugerinddragelsen gøres uomgængelig, sådan at den ikke alene påhviler den enkelte sagsbehandler at sikre, angives det. Det er med andre ord vigtigt at etablere nogle organisatoriske strukturer, som støtter op om at inddrage brugerne. Som inspiration til, hvordan man kan arbejde med at sikre brugerinddragelsen på misbrugsbehandlingsområdet, henviser en organisation til skole- og uddannelsesområdet, hvor inddragelse af både elever og forældre er institutionaliseret gennem elevråd, forældres deltagelse i skolebestyrelser, evalueringer mv. At der ikke allerede på udsatteområdet er sket en tilsvarende institutionalisering af brugerinddragelsen, mener denne organisation, beror på vores måde at anskue hele udsatteområdet på:

Meget af politikken på udsatteområdet er baseret på en ”hatte-dameretorik og -tankegang”. For eksempel er det en naturlig del af skoler og børnehaver at tænke brugerinddragelse og indtænke forældrenes ressourcer. [...] Det er noget helt andet med udsatte. Det er let at tale på deres vegne, for der er ingen af dem, der siger noget. Så der er rigtigt gode intentioner på mange af disse

folks vegne, men man glemmer at spørge brugerne. Så det bliver en gammeldags ting med, at man skal beskytte disse her mennesker, fordi de ikke kan noget.

Som muligt forbillede til en fremtidig vision for brugerinddragelsen på misbrugsbehandlingsområdet henviser organisationen til et slogan, der er blevet brugt af en handicaporganisation i USA, og som lyder: 'Ikke noget om os uden os'. "Når det ikke lykkes, så er det, fordi vi ikke har været gode nok til at inddrage dem," fastslår organisationen.

Et enkelt konkret forslag til, hvordan man kan etablere sådanne strukturer, der både sikrer, at brugerne bliver inddraget, og som samtidig virker til at styrke brugerne i at tage en deltagende rolle på sig, går på at lade repræsentanter for brugerne sidde med til ansættelsessamtaler på misbrugscentre. Dette forslag blev fremført af en organisation, men er ikke blevet drøftet i de øvrige interviewsamtaler.

MISBRUGERNES KLAGEMULIGHEDER

Hvis en bruger ønsker at klage over sin sagsbehandling, er der forskellige muligheder. I første instans rettes klager på det sociale område direkte til kommunen, som så har op til 4 uger til at genvurdere sagen. Hvis kommunen fastholder sin oprindelige afgørelse, sender den selv klagen videre til Det Sociale Nævn, Beskæftigelsesankenævnet eller en anden relevant myndighed. Sagens parter (såvel enkeltpersoner som kommuner) kan klage over afgørelsen fra ankenævnene til Ankestyrelsen, som er den sidste administrative klageinstans. Herefter kan man gå til domstolene eller ombudsmanden. For at lette brugernes adgang til at klage, er der i Velfærdsministeriets regi udarbejdet klagevejledninger til brugere af det sociale system.

Det fremgår af de gennemførte interview, at flere af de frivillige organisationer somme tider hjælper deres brugere med at klage, såfremt de ønsker det. Typisk angives klager at handle om:

- behandlingstilbud, fx afslag på ønske om døgnbehandling
- økonomi, fx brugere, der har fået stoppet deres kontanthjælp
- diverse andre specifikke sager, fx konvertering af straf til alternativ afsoning.

Flere organisationer giver udtryk for, at de oplever, at klagerne oftest kan relateres til brugerens oplevelse af ikke at være blevet inddraget eller ikke at være blevet hørt eller forstået. En organisation forklarer:

De er fx på kontanthjælp og møder ikke op til en samtale, og så ryger deres kontanthjælp. [...] De ryger ud af systemet, fordi de ikke lever op til de krav. De simple krav, som du og jeg kan klare – møde op til en samtale hver tredje måned – det magter de ikke. De får et lille kort med datoen på, men det kort er jo væk i løbet af et døgn. Så de ryger ud af systemet og ud af behandlingssystemet.

I forhold til, hvor godt det sociale klagesystem fungerer, oplever flere organisationer, at selv om der er et velfunderet system, der som sådan fungerer, kan det være problematisk, at der ofte er lange ventetider på at få klager behandlet. Enkelte nævner sagsbehandlingstider på 4-8 måneder. Af tal fra Ankestyrelsen fremgår det, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 3. kvartal af 2008 var på 5,8 måneder på sager inden for socialloven og på 7,7 måneder for sager, der havde været oppe i Arbejdsmarkedets Ankenævn.

En organisation nævner eksempler på brugere, der har fået oplyst, at hvis de klager, sker der ikke noget i deres behandling, før svaret kommer. I sådanne tilfælde er det vigtigt for brugeren, at svaret på hans eller hendes klage kommer så hurtigt som muligt. Ellers kan konsekvensen af et system med lange ventetider blive, at nogle brugere undlader at klage.

TILGANGE OG FORSTÅELSER I GOD SOCIAL MISBRUGSBEHANDLING

I dette afsnit ser vi på, hvordan organisationerne beskriver det sociale behandlingsarbejdes ideale arbejdstilgange, samt hvordan de definerer god social misbrugsbehandling.

Første afsnit belyser de frivillige organisationers overvejelser vedrørende ideelle metoder for godt socialt arbejde med misbrugere. I et afsnit drøfter vi et tema, som blev bragt op af flere organisationer, og som omhandler to forskellige tilgange til behandling, henholdsvis én,

som har fokus på udvikling og på at støtte brugeren i at komme et (andet) sted hen, og én, som har fokus på omsorg og på at være nærværende for brugerne der, hvor de er.

TILGANGE I GODT SOCIALT ARBEJDE

Der findes mange forskellige forklaringsmodeller for, hvorfor nogle mennesker kommer ind i et stofmisbrug. Hver forklaringsteori fokuserer på bestemte aspekter af afhængigheden eller misbruget og åbner dermed for handlemuligheder i forhold til disse aspekter, mens andre aspekter bliver mindre betonet. Den forståelsesmodel, man stiller op, er derfor i princippet afgørende for den behandling, som etableres, og for de behandlingsmetoder, som man vælger at gøre brug af. Helt så klart struktureret efter forklaringsmodeller og behandlingsform er behandlingssystemet dog næppe.

Hvis misbrug fx anskues som indlejret i marginalisering, social elendighed og eksklusion fra en stor del eller samtlige af livets arenaer (familie, arbejdsliv, uddannelse og civilsamfund generelt), vil løsningsforslag ofte særligt rette sig mod en række bredspektrede socialfaglige indsatser. I andre tilfælde eller for andre misbrugere kan misbruget beskrives ud fra en snævrere stoffokuseret og afhængighedsorienteret tilgang, hvor løsningerne så i større udstrækning søges i arbejdet med afhængigheden og med adfærdshåndtering (fx kognitiv adfærdsterapi eller tilbagefaldsforebyggelse).

De fleste frivillige organisationer, som indgår i denne undersøgelse, beskriver misbrug som et produkt af flere forskellige faktorer. De faktorer, der nævnes i interviewene, oplistes nedenfor:

- Eksklusion og marginalisering fra samfundet, ofte funderet i sociale problemer som fx dårlige opvækstvilkår, manglende uddannelse, dårlig økonomi, negative erfaringer med arbejdsmarkedet, eventuelt erfaringer med prostitution og andre former for seksuelle overgreb, boligproblemer, kriminalitet mv. Som en organisation formulerer det (sammen med et løsningsforslag): ”Mennesker bruger stoffer, lige så længe det giver mening for dem. Og den dag, det ikke giver mening for dem, eller noget andet giver mere mening, lader de være. Ud fra det skal vi fokusere på at tilbyde mennesker meningsfulde positioner i dette samfund.”
- Psykisk sårbarhed, evt. søgt håndteret gennem selvmedicinering.

- Manglende kompetencer til eller erfaringer med at håndtere stærke følelser og følelsesmæssigt svære situationer.
- Et belastet og stofmisbrugende netværk.
- Biologisk disposition for afhængighed.

Særligt de to første faktorer, marginalisering og sociale problemer samt psykisk sårbarhed, nævner mange organisationer, kendetegner deres brugere.

Der tegner sig i interviewene et billede, hvor særligt to tilgange fremhæves som vigtige for det gode sociale arbejde.

For det første nævner en betydelig del af de frivillige organisationer 'godt traditionelt socialt arbejde' som noget af det, der bør være en hovedingrediens i den sociale misbrugsbehandling. Uddybende om indholdet i det gode sociale arbejde nævnes bl.a. relationsarbejde, 'case management', dvs. en kontaktperson, som bl.a. koordinerer brugerens hjælp fra det offentlige, pædagogisk støtte og socialrådgiverarbejde i forhold til økonomi og gæld, bolig, aktivering, støtte til tøj, tandpleje, hjælpemidler mv. Den gode socialfaglige støtte lægger sig altså op ad den helhedsorienterede indsats, og det understreges da også af flere, at det er vigtigt at få brugerens *hele liv* til at fungere, således at han eller hun kan få en god oplevelse af stoffrihed. "Man skal ikke være 'clean' på knoerne," fastslår en organisation og mener hermed, at det at holde sig stoffri ikke skal være en daglig kamp, men skal være noget, som den enkelte oplever som meningsfuldt og berigende for sit liv.

To organisationer oplyser, at det er deres indtryk, at man i de senere år i den sociale misbrugsbehandling har bevæget sig væk fra dette socialfaglige fokus. I stedet oplever de, at der er kommet mere vægt dels på konkret behandling af afhængighed, dels på arbejdsmarkedsrettede indsatser.

For det andet nævner flere organisationer et hovedelement, der udgøres af fagligt funderet misbrugsbehandling og terapi, differentierede indsatser og målsætninger rettet mod de konkrete problemstillinger, der gør sig gældende for den enkelte bruger. Flere organisationer nævner her "at tilbyde muligheder" som et væsentligt element. Ligeledes understreges det, at det offentlige først og fremmest skal gøre det, som den enkelte bruger tror på. En organisation beskriver det således:

Deres rolle og pligt er at gå ind og hjælpe folk til det, de selv synes, de gerne vil have hjælp til. [...] Vise mulighederne for at kunne få et bedre liv. Det er jo ikke altid, at man lige selv kan se mulighederne. Det, synes jeg, er det offentliges rolle.

I forbindelse med behandling rettet meget specifikt mod stofmisbruget og afhængigheden reflekterer enkelte organisationer over den tendens til at individualisere forklaringer på misbrug, som de oplever, er fremherskende i dag. Den individualiserede tilgang betyder, at brugerne i højere grad får tilskrevet en personlig årsag til deres misbrug – fx som et resultat af manglende selvkontrol kombineret med en biologisk disposition for afhængighed. Løsningen bliver derfor fx at lære brugeren 'self-governance', at styre sig selv, i stedet for først og fremmest at stille krav til samfundet og det sociale system om inklusion, støtte og sikring af sociale behov. Den individualiserede forståelse af misbrug, oplever disse organisationer, kan have den konsekvens, at målet for det sociale arbejde transformeres i retning af at støtte brugerne i at håndtere individuelle personlighedsproblemer i stedet for at se problematikkerne som sociale og samfundsskabte. Denne transformation ændrer også ved de kompetencer, der efterspørges af socialarbejderne og sagsbehandlerne, påpeger disse organisationer.

En organisation eksemplificerer dette ved at beskrive forskellen mellem at arbejde med håndtering af drikketrang og håndtering *af sig selv som person* og af, hvordan man er til stede i relationer. Denne organisation siger:

Og hvis man kun fokuserede på misbruget, så ville det falde helt fra hinanden. Han [misbrugeren] ville slet ikke kunne få det til at hænge sammen. Og sådan tror jeg i virkeligheden, der er mange, der har det ... Vi snakkede om de klienter, der er rigtigt belastede. De kommer helt til kort, hvis ikke vi beskæftiger os med det, der ligger under og bagved og er filtret sammen med misbruget.

I forhold til de svageste misbrugere, som er den gruppe, som mange af de frivillige organisationer primært møder, mener enkelte organisationer, at der også i selve lovgivningen er et for ensidet fokus på rusmidler og afhængighedsproblematikken. En organisation mener:

Rigtigt mange stofbrugere har forklaret, at deres forbrug af stoffer er en løsning på nogle problemer. Og det, de bliver mødt med i behandlingsapparatet, er, at nu vil man tage deres løsning. Der er ingen dialog om, hvad det her handler om. Det er galt afmarcheret.

Kritikken går altså på, at der i de politiske bestemmelser kan være formuleret en mere reduktionistisk tilgang til nogle af de, i hvert fald for de allersvageste misbrugere, meget komplekse sociale problemer. I loven er fokus således ifølge disse organisationer primært på stofmisbruget og på at afvænne og stabilisere brugerne. Disse frivilligorganisationer mener, at der i endnu højere grad, end det sker i dag, kan laves en helhedstækning, hvor der sættes mere fokus på sociale problemer og på den samfundsmæssige marginalisering.

MÅLRETTETHED VS. OMSORG SOM GRUNDLAG

Inden for et behandlingssystem vil målsætningerne i sagens natur næsten altid handle om forandring på den ene eller den anden måde. Hvis ikke der ønskes en forandring, en ændring i tingenes tilstand eller eventuelt, at der er en opfattelse af, at en aktiv indsats er nødvendig for at fastholde status quo, er der ingen grund til at behandle.

Som vi så i kapitel 4, oplever flere af de frivillige organisationer imidlertid, at deres rolle – eller én af deres roller – er at være et fristed fra behandling. Særligt for flere af værestedernes vedkommende betones det, at der også er tale om et fristed for brugerne fra det at skulle opstille og nå et mål, men hvor de bare kan være.

Vi vil gerne have, at de skal føle, at dette her er deres helle, og at de kan være her i fred og ro, uden at man hele tiden skal komme med den løftede pegefingert ... Og det er der faktisk mange, der gør til dem – både når de kommer hos kommunen, lægen og alt muligt. Så de skal have et sted, hvor vi accepterer og respekterer dem, som de er. Og det er vores rolle.

Således forklarer en organisation om den tilgang, som flere andre af organisationerne ligeledes har betonet i interviewene. Denne forskel mellem, hvad vi her vil betegne som henholdsvis en målrettet og en omsorgsrettet indstilling til det sociale arbejde, er blevet fremhævet og dis-

kuteret i en stor del af interviewene og udgør tydeligvis en vigtig refleksion for flere af organisationerne.

Der tegner sig to overvejelser i denne forbindelse. Den ene overvejelse relaterer til, hvordan organisationerne oplever deres muligheder for at fastholde denne tilgang. Den anden overvejelse handler om, hvorvidt frivilligorganisationerne ønsker, at den offentlige sociale misbrugsbehandling skal inkludere denne tilgang.

I forhold til organisationerne selv, fremgår det tydeligt, at omsorgselementet for mange udgør en grundlæggende værdi og er en del af de fleste organisationers selvbegrundelse. Flere nævner netop balancegangen mellem på den ene side at indgå i forpligtende samarbejde med det offentlige og på den anden side at bevare sig selv som et sted, hvor brugerne bare kan være, som én af de vigtigste udfordringer, de står over for i dag. Næsten samtlige organisationer tilkendegiver også, at omsorg som grundlag ikke er noget, de vil give køb på. Relateret til FA2, kan man på den ene side sige, at der med prioriteringen af oprettelser af flere væresteder samt udvidelse af åbningstider på eksisterende væresteder er givet støtte til netop denne omsorgsdel. På den anden side bemærkes det, at der i FA2 samtidig ligger en betoning af en overgang til flere aktiviteter og mere målrettethed på værestederne.

Nogle af de frivillige organisationer, som vi har talt med i denne undersøgelse, tilkendegiver, at de finder det vigtigt, at også behandlingssystemet anerkender, at perioder, hvor der ikke er fastsat bestemte udviklingsmål, kan udgøre en vigtig del af behandlingen. Størstedelen af de mest udsatte brugere bevæger sig ifølge organisationerne løbende igennem forskellige faser i deres forbrug af rusmidler – forbruget forværres, det kommer lidt i kontrol, det ændrer karakter og nye rusmidler kommer ind i billedet, det stopper måske helt, mv. Behandlingssystemet skal være rummeligt nok til at kunne tilbyde adækvat hjælp til alle brugere i alle faser, anføres det. Denne rummelighed beskrives også at inkludere en forståelse for, at forandring ikke er lineær, og at nogle brugeres virkelighed ikke kan følge en strategi, der går på, at: ”Du skal blive clean, og man lægger en vej, og hvis ikke du følger den, så stopper vi.” Den indebærer en anerkendelse af, at nogle brugere eventuelt i perioder kan have behov for bare at *være*, for at blive set, lyttet til og hjulpet uden at skulle arbejde med målsætninger og udviklingsplaner. Den svageste gruppe af stofmisbrugere er ofte så optaget af overhovedet at holde sig i live og af at opretholde sig selv, at de ikke hele tiden er i stand til samtidig også at

gøre en indsats for at udvikle sig og bevæge sig i retning af et fastsat mål, forklarer en organisation. Med tiden kan det være, at disse brugere bliver klar til eller motiverede til at ønske udvikling i deres behandling; men det er ikke sikkert, og det må være brugernes eget valg, understreges det. Når man vægter individuelle vurderinger og differentierede indsatser, er det således vigtigt, at differentieringen ikke kun retter sig mod en anerkendelse af, at brugernes sociale og misbrugsmæssige baggrund og behov er forskellige, men også mod en forståelse af, at de faser og situationer, som brugerne befinder sig i på et givet tidspunkt, varierer over tid, angives det.

Modsat denne holdning er der enkelte organisationer, som tilkendegiver, at det er vigtigt, at der tidligt i behandlingsforløbet bliver optrukket en retning, og at denne retning løbende justeres, hvis der er behov for det; men at man skal fastholde, at der skal være en retning, en plan for, hvor brugeren skal hen.

Blandt de organisationer, som betoner omsorgsaspektet også i det offentlige behandlingssystem, oplever enkelte, at der i systemet ikke altid er *nok* forståelse for, at de mest udsatte brugere somme tider ikke magter at arbejde efter målsætninger. En organisation siger:

Der er i systemet alle de krav om, at indsatserne for de dårligst stillede skal målrettes: Det skal være en bestemt afgrænset gruppe, det skal gå fremad ... Men gruppen, der kommer her, er ikke afgrænset. Og hvis man oven i købet siger, at det skal gå fremad, så er det udelukket.

Andre organisationer oplever, at der i behandlingssystemet godt kan være den rummelighed, og i hvilket omfang, den er til stede, beror i høj grad på den enkelte sagsbehandler. Ligeledes kan fx lægeordineret heroin i Danmark ses som udtryk for en tilgang, hvor der i højere grad arbejdes ud fra en omsorgstilgang end ud fra en insisteren på, at der for den enkelte misbruger opstilles og nås konkrete udviklingsmål.

Spørgsmålet mere konkret om, hvilke mål der skal opstilles, relaterer til en bredere diskussion af, hvad der er 'det gode liv', og i hvilken grad og på hvilken måde det gode liv skal forme sig for misbrugere i behandling – måske på vej mod stoffrihed. To organisationer fortæller, at de oplever det som en underliggende tilgang i den sociale misbrugsbe-

handling, at: ”brugere skal blive som os.” En frivillig tidligere misbruger fortæller fx:

Jeg har haft mange samtaler med socialpædagoger, der kun har haft ét i hovedet: at jeg skulle blive stoffri og blive lige som dem: fine mennesker. Strømlinede mennesker, der har ambitioner på vores vegne uden at kende konsekvenserne.

I stedet ønsker disse organisationer, at der bliver mere opmærksomhed på, at det liv, som normalen definerer, ikke nødvendigvis er det gode liv for brugerne. Andre organisationer fremhæver modsat, at de drømme, som mange af deres brugere har om et godt liv, ikke er anderledes end alle andres.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS SAMARBEJDE MED DET OFFENTLIGE

Dette kapitel omhandler de frivillige organisationers samarbejde med det offentlige. Vi redegør for organisationernes erfaringer med samarbejdet med den offentlige forvaltning bredt, dvs. ikke kun med misbrugscentre, men også med fx socialforvaltninger, psykiatrien, jobcentre, Kriminalforsorgen mv. Endvidere beskriver vi de ønsker, som organisationerne har, til et bedre samarbejde med offentlige myndigheder.

Vi benytter en bred forståelse af samarbejde, således at begrebet både rummer konkrete aftaler mellem to eller flere parter og rummer de mange, mere uformelle kontakter og koordineringer, som fx udgøres af uformelle telefonsamtaler eller møder mellem en medarbejder i en frivillig organisation og en sagsbehandler i forvaltningen. Denne brede forståelse af samarbejde er valgt, dels fordi det er sådan, de organisationer, som vi har talt med, selv har lagt forståelsen, dels fordi alle former for samarbejde og koordinering har betydning for de brugere, som de frivillige organisationer og den offentlige sociale behandlingsindsats søger at hjælpe. Endelig giver en bred forståelse af samarbejde også bedst mulighed for få de mange forskellige facetter og former med, som samarbejdet mellem de forskellige parter kan have.

Når de frivillige organisationer i interviewene omtaler den offentlige forvaltning, skelner de sjældent eksplicit mellem de enkelte afdelinger i forvaltningen. Der tales oftest i generaliseringer om 'systemet', 'sagsbehandlere', 'forvaltningen', eller 'det offentlige'. Det kan skyldes, at organisationerne oplever brugernes problematikker og behov som en samlet helhed, og at de i forbindelse med deres støtte til brugerne har kontakt og samarbejde med mange forskellige instanser i den kommunale sektor.

I dette kapitel giver vi et overblik over de samarbejdsformer, der beskrives af de frivillige organisationer, samt samarbejdets omfang. Derefter ser vi på de samarbejdspartnere blandt de offentlige aktører, der nævnes i interviewsamtalerne. Derefter har vi fokus på organisationernes holdning til samarbejde samt på, hvordan de oplever, at samarbejdet har udviklet sig i de senere år. Senere i kapitlet redegør vi for, hvilke forhold organisationerne finder vigtige for et godt samarbejde. Og endelig går vi i dybden med nogle af de refleksioner omkring samarbejdet, som flere organisationer har fremført.

SAMARBEJDETS OMFANG OG TYPER

De enkelte organisationers samarbejde med offentlige myndigheder spreder sig ganske vidt i både omfang og form. Denne spændvidde afspejler bl.a. organisationernes forskellighed i størrelse og sigte, forskelle i deres egne ønsker om samarbejde samt forskelle, der knytter sig til de muligheder og den organisering, der er i den enkelte kommune eller region, som udgør organisationens hjemmebase. Omfanget af samarbejde, formerne for samarbejde, hvem der samarbejdes med og ønskerne hertil, hænger naturligvis sammen med organisationernes sigte og den rolle, som de ønsker at have (jf. kapitel 4). Organisationer med et interessepolitisk sigte er således eksempelvis i højere grad orienteret mod samarbejde på et (lokal)politisk niveau samt samarbejde med forvaltning og politikere om konkrete principalsager, mens fx sociale caféer og væresteder oftere beskriver deres samarbejde med det offentlige som primært centreret omkring eventuelle samarbejdsaftaler samt forvaltningens behandling af konkrete personsager.

Analytisk kan man på baggrund af interviewene skelne mellem tre primære former for samarbejde:

- Et praktisk samarbejde på sagsbehandlerplan, hvor kontakten i reglen drejer sig om en konkret bruger og hans eller hendes konkrete sag og behov.
- Et samarbejde på organisatorisk plan i form af forskellige samarbejdsaftaler samt tildeling og håndtering af tilskud og bevillinger.
- Et mere politisk samarbejde, der handler om drøftelse af eller forsøg på at påvirke de større linjer på udsatteområdet mere generelt, enten kommunalt eller på landsplan.

Vi gennemgår de forskellige samarbejdsformer i de følgende afsnit.

AD HOC SAMARBEJDE OM KONKRETE SAGER

De brugergrupper, som en stor del af de frivillige organisationer har at gøre med, er ofte meget udsatte borgere. De er udsatte, fordi de (ofte) er i et aktivt misbrug, har en dårlig boligsituation, dårlig økonomi, et skrøbeligt netværk, måske har de en psykisk sygdom eller er psykisk meget sårbare. Andre af organisationerne arbejder også med mere ressourcestærke misbrugere eller tidligere misbrugere; men de er også ofte sårbare, bl.a. på grund af misbrugets negative konsekvenser for deres sociale forhold. Derfor har en stor del af de frivillige organisationers brugere en bred kontaktflade til den offentlige sociale forvaltning.

Næsten samtlige organisationer fortæller, at de i forbindelse med individuelle sager og altså som støtte til deres individuelle brugere har kontakt – hvad nogle kalder et løbende samarbejde – med misbrugscentre og med den offentlige sociale forvaltning, herunder med jobcentre. Dette samarbejde fungerer primært ad hoc og på enkeltsagsniveau og består først og fremmest af koordinering, formidling og konkret afklaring. De frivillige organisationer angiver, at de inden for denne type samarbejde koordinerer møder mellem relevante parter, de deltager også i møder, eller de ringer op til sagsbehandlerne i et arbejde på at formidle brugerens situation og behov til sagsbehandlere i det offentlige. Endvidere hjælper de deres brugere til at opnå afklaring i forhold til konkrete sagsproblematikker. De sagsemner, som de frivillige organisationer hyppigst angiver, at de i dette regi hjælper brugerne med, er: hjælp til ansøgning om bolig, stabilisering af økonomi (kontanthjælp, gældssanering, ansøgning om revalidering mv.), spørgsmål og vilkår omkring aktivering, hjælp til ansøgning om en række sociale ydelser såsom tandpleje, tøj, briller, fysiske hjælpemidler mv., samt støtte i børnesager. I forhold til

misbrugsbehandlingen er det særligt ansøgning om dag- eller døgnbehandling samt forhold vedrørende metadon og anden substitutionsmedicin, der nævnes. Herudover støtter organisationerne også brugerne i kontakt og samtaler med hospitaler og med psykiatrien.

Støtten består oftest enten i at gennemgå og forklare brugeren om muligheder og rettigheder forud for et møde, eller i at en medarbejder fra en frivilligorganisation deltager i brugerens møder med forvaltningen. Ved nogle af sådanne møder er medarbejderen fra den frivillige organisation aktivt involveret, og i andre er vedkommendes rolle primært bare at være til stede.

Det overordnede formål med at deltage i møder kan opsummeres i, hvad en organisation beskriver som: ”at gå med og være bindeled, koordinere mellem de forskellige og nogle gange få det til at køre lidt bedre.” Herudover nævner organisationerne en række mere specifikke formål og positive gevinster ved, at frivillige medarbejdere er med som bisiddere eller støttepersoner i brugernes møder med forvaltningen:

- For det første kan medarbejderen fra den frivillige organisation medvirke til at sikre, at de emner, der skal drøftes, bliver taget op og bliver taget hånd om. Ligeledes kan frivilligmedarbejderen på baggrund af sit kendskab til brugeren og hans eller hendes situation hjælpe brugeren med at forklare sagsbehandlere og socialarbejdere, hvad sagens problemstilling er, og hvilke behov brugeren har, således at der kan findes en god løsning. Hvis brugeren er nervøs og stresset eller påvirket efter stofindtag, er det ikke altid, at han eller hun husker at få bragt alle de problematikker op, som han eller hun har brug for at få afklaring på. Og det er heller ikke altid, at brugeren er i stand til at forklare sine ønsker på en klar og konstruktiv måde. Ligeledes kan brugeren have svært ved efterfølgende at huske, hvad der egentlig blev aftalt på mødet, og også her kan det være godt at have en bisidder med.
- For det andet kan frivilligmedarbejderen være med til at sikre, at de muligheder, der er for hjælp, bliver benyttet. Flere organisationer tilkendegiver, at de nogle gange har oplevet, at brugerne får flere tilbud, hvis der er en bisidder med. ”Man bliver hørt på en anden måde, når man har en fagperson med sig. De skærper deres indsats, fordi den, der sidder overfor, ikke bare siger: ’Nå, ja’, hvis de får at vide, at: ”Det kan du ikke få,” forklarer en organisation. De flere til-

bud angives både at bero på, at frivilligmedarbejderne somme tider kan pege på nogle muligheder, som sagsbehandleren ellers ikke var opmærksom på; og det angives at bero på, at det, der tilbydes, også kan hænge sammen med den konkrete relation, som bruger og sagsbehandler får opbygget sammen: ”Tit er det et spørgsmål om personlig sympati. Og der er utroligt stor forskel på, hvad brugerne får. Det kan også virke som en begrænsning, hvis en bruger har det rigtig dårligt og er bange og desperat for: ’Hvad skal der ske med mig i morgen?’, og derfor virker truende. Det kan være nok til, at behandleren trækker sig,” kommenterer en organisation.

- Frivilligmedarbejderens tilstedeværelse angives også at kunne påvirke brugerens opførsel. Det at have en bisidder med kan gøre brugeren mere tryk og rolig, og nogle brugere opfører sig derfor måske anderledes – mindre defensivt eller mindre passivt – når de har en bisidder med. For andre brugere kan det at vide, at der er en bisidder med, have betydning for den måde, som de oplever sagsbehandlerens kommunikation på. Selv om sagsbehandlerens professionalisme blandt andet ligger i at kunne behandle alle brugere ens, uanset hvordan brugeren opfører sig, opleves det af nogle, at brugerne somme tider kan blive mødt med mere anerkendelse og omsorg, når der er en bisidder med, i forhold til, hvis vedkommende var alene: ”Vi ved, at når man er alene med sagsbehandlerne, bliver man tit trådt på. Bare at der er én med – vedkommende behøver ikke engang sige noget, bare han eller hun er der – så bliver en masse muligt. Og det er forfærdeligt at tænke på, at bare fordi man er alene ... Og langt størstedelen af os er alene,” siger en organisation således.
- Endelig kan de frivillige organisationer også have den funktion, at de som bisiddere sikrer en vis kontinuitet i brugerens møder med det offentlige. Hvis en bruger skal rundt til flere forskellige instanser, eller hvis der er udskiftninger eller omrokeringer blandt brugerens sagsbehandlere, angives det, at det kan være både praktisk og tryghedsskabende at have en velkendt person fra en frivilligorganisation med som forankring.

Med brugeren i centrum kommer de frivillige organisationer således i disse situationer til at udfylde en rolle som *bindeled* – som formidler mellem bruger og system. Frivilligmedarbejderne kan medvirke til at skabe gode mødeoplevelser og herved udfordre nogle brugeres negative erfa-

ringer med og forventninger til møderne med den offentlige forvaltning. Som eksempler på, hvad brugernes dårlige erfaringer kan bestå i, nævnes møder, hvor brugeren ikke har følt sig hørt af systemet eller ikke mener at have fået den hjælp fra det offentlige, som han eller hun har haft brug for. Det kan også handle om sager, der har trukket i langdrag, eller hvor brugeren mener, at der er truffet en forkert afgørelse. Disse sager kan naturligvis opleves anderledes af medarbejderne i forvaltningen, og der kan derfor være god brug for frivilligorganisationerne i en medierende funktion, angives det.

Eksempler på, hvor organisationerne spiller en sådan medierende rolle, er, hvis brugeren ikke er mødt op til et aftalt møde og derfor har mistet sin kontanthjælp, men nu gerne vil have en aftale i stand igen. Eller hvis brugeren er blevet bedt om at møde op til aktivering, men ikke kan magte de krav, som aktiveringsforløbet stiller. Det kan også handle om, at brugeren ønsker at komme i døgnbehandling, men oplever, at misbrugscenteret stiller sig tvivlende over for, om han eller hun kan magte det. Kendetegnende for denne type sager er, at brugeren ikke orker eller formår at sætte sig ind i de fornødne sagsforhold og ikke føler sig stærk nok til alene at møde det offentlige system og deltage i de møder med sagsbehandlere, som skal til.

De frivillige organisationers kompetence angives i disse situationer at ligge dels i deres specialviden om udsatte- og misbrugsområdet, dels i det, at frivilligmedarbejderne som oftest kender de pågældende brugere betydeligt bedre, end sagsbehandlerne gør.

Hvad specialviden om udsatteområdet angår, forklares det, at organisationernes medarbejdere med tiden bliver 'specialister' inden for dette område, hvorimod sagsbehandlere i kommunen ofte ikke over længere tid har så koncentrerede klientgrupper, at de når at opnå en specifik viden om netop disse mest udsatte misbrugeres behov og problemstillinger.

Organisationernes bedre kendskab til de pågældende brugere begrundes med, at organisationerne ser brugerne over længere tid – og i tidsrum og situationer, hvor der er tid og plads til 'formålsløse' snakke, hvor man bare lærer hinanden at kende, mens mange af misbrugscentrene og kommunerne ser brugerne til et kortere møde, hvor brugeren "virkelig har oppet sig." Derfor har frivilligorganisationerne ofte et bedre indtryk af, hvordan den pågældende bruger egentlig har det, angives det. En organisation forklarer:

Vi har en anden relation til [brugerne], de kommer dagligt, vi ser dem, når de er glade, kede af det, når deres børn har fødselsdag, og de ikke er med dem. Så vi kan nå dem på en anden måde, end en sagsbehandler kan. Og det er vigtigt, at kommunerne bruger os.

Flere organisationer fortæller, at de har søgt om midler til at kunne varetage funktionen som bisiddere eller til specifikt at fungere som støtte- og kontaktperson for nogle af deres brugere. En del har fået midler hertil, mens andre beretter, at deres ansøgning ikke er blevet imødekommet. De organisationer, der har benyttet sig af disse muligheder, tilkendegiver stor tilfredshed med resultaterne. Det angives, at sådanne ordninger muliggør, at frivilligmedarbejdere kan gå med og støtte brugeren i flere ud-af-huset-møder, uden at det sker på bekostning af personalenormeringen på stedet, som er medarbejdernes primære forankring og forpligtelse. Ligeledes nævnes det, at det er tilfredsstillende for medarbejderne i frivilligorganisationerne igennem denne rolle at kunne gå med ”og gøre noget færdigt, frem for at det bare er sådan, at man [frivilligorganisationen] henviser til alle andre.”

Som et supplement til rollen som bisidder foreslår to organisationer, at sagsbehandlerne i det offentlige i nogle tilfælde kunne holde deres møder med brugerne i organisationernes lokaler. Dette mener disse to organisationer bl.a. ville kunne forbedre brugernes fremmøde, både fordi medarbejderne i organisationen så kunne minde brugeren om mødedatoen, og fordi det ville opleves mere trygt af brugeren. Begge organisationer understreger, at det i givet fald altid skulle være brugeren, der inviterede sagsbehandlerne til at holde mødet i organisationens lokaler, og altså aldrig organisationen selv eller sagsbehandlerne, der skulle tage initiativ til dette. En organisation oplyser, at den allerede nu gør brug af denne mulighed ved somme tider at lade en brugers møde med en forsorgsmedarbejder fra Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) foregå i organisationens lokaler, såfremt brugeren ønsker det, fordi vedkommende ikke ønsker at møde op i KiF.

Andre frivilligorganisationer har i modsætning hertil klart tilkendegivet, at de ikke ønsker, at repræsentanter fra det offentlige skal bruge organisationens lokaler, fordi de vil sikre, at brugerne ikke kommer i tvivl om, at organisationen er et fristed. Den organisation, der i dag lægger hus til møder mellem brugere og repræsentanter fra KiF, understreger da

også, at dette kun sker, hvis brugeren selv fremsætter ønske om det. Ellers er organisationen generelt tilbageholdende med at indgå i en rolle, der kan komme til at fremstå som formynderisk:

Vi vil helst ikke blande os i det. Vi ringer heller ikke til Kriminalforsorgen, hvis de udebliver fra antabus henede. Det er Kriminalforsorgens egen opgave at sikre. Vi ønsker ikke den rolle.

SAMARBEJDSAFTALER OG PARTNERSKABER

Den anden overordnede type samarbejde, der peges på, udgøres af samarbejdsaftaler, der er indgået mellem en frivilligorganisation og det offentlige, herunder også aftaler i forbindelse med de mange former for tilskud og støtte, som organisationerne får til deres indsatser (jf. afsnittet om finansiering i kapitel 4).

Størstedelen af de organisationer, der indgår i denne undersøgelse, tilkendegiver, at de er tilfredse med det samarbejde, de har med det offentlige i forbindelse med sådanne samarbejdsaftaler og tilskudsordninger. ”Vi kunne ikke lave det arbejde, vi gør i dag, hvis vi ikke fik offentlige kroner og midler. Og jeg synes, at vi på en skikkelig måde også får lov til at være dem, vi er,” siger en organisation eksempelvis. Og en anden konstaterer, at: ”Alt i alt synes jeg, at det fungerer godt. Det synes jeg, det gør.”

Der er tale om en bred variation af samarbejdsaftaler og tilskudsordninger. Disse gennemgår vi i det følgende.

Nogle af de organisationer, der indgår i undersøgelsen, fortæller, at de har indgået samarbejdsaftaler eller partnerskaber med det offentlige, hvor de har påtaget sig at udføre helt konkrete, uddelegerede opgaver for fx misbrugscentre eller jobcentre. Disse opgaver kan sagtens være finansieret af § 18-midler eller af satspuljen; men modsat fx projekter, som organisationerne af egen drift har beskrevet og søgt om støtte til, udgør disse opgaver helt konkrete forpligtelser, som det offentlige ellers selv er bundet til at udføre. Det kan dreje sig om, at organisationen har nogle brugere i et udrednings- og aktiveringsforløb, eller for en enkelt organisations vedkommende, at organisationens strukturerede brugersamvær bliver godkendt som et forbehandlingstilbud i et behandlingsforløb.

Andre former for samarbejde sker i forbindelse med tilskudsordninger, ofte under FA2, hvor fx væresteder eller sociale caféer får

midler svarende til en vis lønsum, eller bevillinger, der kan sikre længere åbningstider eller flere aktiviteter på stedet. Flere væresteder beskriver ordninger med kommunen, hvor nogle brugere kan spise gratis, og så sender organisationen regningen til kommunen, som siden trækker pengene fra vedkommendes kontanthjælp eller sociale pension. Denne ordning angives som en god hjælp til de brugere, som har svært ved at sikre, at der er penge sidst på måneden.

Der findes også eksempler på, at frivillige indimellem får afgrænsede, lønnede opgaver finansieret af kommunale eller andre offentlige midler. En organisation nævner fx, at de har tilknyttet en socialrådgiver, som over en årrække har lagt tid og engagement i organisationen, somme tider som rent frivilligt arbejde, og somme tider – når organisationen har kunnet finde støtte til det – som delvist lønnet medarbejder. Et andet eksempel er organisationer, der har fået midler til, at en eller flere af deres medarbejdere evt. på en deltidsordning kan have en funktion som bisidder eller som egentlig støtte- og kontaktperson for nogle af brugerne.

Flere af organisationerne angiver, at der inden for de senere år i stadig større udstrækning er blevet tænkt i og er blevet etableret disse former for samarbejde. Initiativer til sådanne aftaler ligger hos begge parter, om end oftest, angives det, hos de frivillige organisationer. Somme tider er det hovedkontoret i en større organisation, der hjælper lokalafdelingerne med at få aftaler i stand, og som også sikrer, at aftalens betingelser er i orden.

Der er generelt stor tilfredshed med disse forskellige samarbejdsordninger, som dog også nævnes at rumme nogle dilemmaer for organisationerne. Disse dilemmaer identificerer og drøfter vi senere i dette kapitel. Som positivt ved samarbejdet fremhæves særligt, at den mere formaliserede og løbende kontakt med bevillingsgiver medvirker til at give begge parter et bedre kendskab til hinandens arbejde. En organisation beskriver samarbejdet omkring FA2-midler således:

Her i [...] kommunen fungerer det ved, at de indkalder til nogle møder. Det er ikke de store krav, de stiller. De kræver, at man deltager i nogle ting i kommunen. Det er rimeligt nok. [...] Og så skal man selvfølgelig aflevere regnskab og budget til kommunen. Og så skal man lave årsberetning. Og sådan noget som mål-

og rammestyring til kommunen også. Det er det, de kræver. Jeg synes, vi har et meget, meget fint samarbejde.

Som eksempel på gode strukturer for samarbejde fremhæver flere organisationer Aalborg Kommunes Brobyggerselskab. Igennem Brobyggerselskabets såkaldte 'frontmøder', der ligger flere gange om året, møder frivilligorganisationerne både hinanden og medarbejdere fra de forskellige offentlige aktører på udsatteområdet samt fra andre relevante instanser som f.eks. misbrugsbehandlingen og boligområdet. En organisation siger om disse frontmøder:

Der er meget værdi i det, fordi så ved man, hvad der foregår, og man kan snakke om noget, hvis man synes, der er noget, der er svært, eller nogen, der er farlige, og hvad man kan gøre ved det.

Organisationerne melder selv ind til Brobyggerselskabet, hvis der er emner, de gerne vil drøfte, og ligeledes er der mulighed for at byde ind med forslag til temaer for de årlige temadage, der afholdes i Brobyggerselskabets regi. Etableringen af denne brobygningsindsats kan ses som udtryk for, at man fra kommunens side er klar over, at brugerne ofte har behov for en indsats, der bygger på et tværgående samarbejde. Derfor inddrager man ud over diverse kommunale instanser også Kriminalforsorgen, psykiatrien, politiet og aktører i den frivillige verden.

At etablere en struktur, der findes i en by på Aalborgs størrelse ville dog formentlig være vanskeligere i København, der er betydeligt større. Organisationerne kommer ikke nærmere ind på denne problemstilling.

SAMARBEJDE PÅ BESLUTNINGSNIVEAU

En tredje form for samarbejde, som nævnes, er det, der foregår på et mere overordnet politisk beslutningsniveau. Her handler det om samarbejde med lokalpolitikere, landspolitikere og ledere i forskellige offentlige instanser. Samarbejdet her er på sin vis også på sagsniveau, men her er det politiske sagsemner – holdninger, principalsager og principbeslutninger – der er i centrum. Et eksempel har været bestræbelserne på at få indført lægeordineret heroin i Danmark (som nu er vedtaget) og om at nå til enighed om den bedste implementering af dette forsøg.

På lokalt plan kan det handle om at få kommunen til at formulere en konkret politisk udmøntningsstrategi for rusmiddelområdet eller om at indgå aftaler om faste procedurer for sagsbehandling og inddragelse af de frivillige organisationer i forløbet. I disse tilfælde er det ifølge organisationerne langt hyppigst de frivillige organisationer, der har den proaktive og initierende rolle. Enkelte organisationer fortæller, at det også sker, at politikere henvender sig til dem med ønske om at høre organisationens holdning til et tema eller spørgsmål. Dette kan så siden udvikle sig til at blive en egentlig (parti)politisk holdningssag.

For nogle af organisationerne – oftest dem, der indtager en rolle som interesseorganisation (jf. kapitel 4) – er det en ambition at få status som en mere fast eller permanent sparringspartner, der som selvfølge bliver inddraget og hørt i lokalpolitiske og/eller landspolitiske drøftelser. Disse organisationer arbejder bevidst på at blive taget seriøst og få plads de steder, hvor beslutningstagerne skal træffe beslutninger.

Blandt de organisationer, som ønsker at samarbejde på et sådant beslutningsniveau, er der oftest tilkendegivelser af, at de oplever, at dette samarbejde i de senere år er blevet bedre og mere udbygget. De oplever at blive spurgt, hørt og inddraget mere. Et par organisationer nævner i forlængelse heraf, at de også er bevidste om, at hvis de ønsker fortsat at blive taget seriøst som en samarbejdspartner på dette niveau, stiller det krav både til den professionalisme, som de kan fremvise i deres organisation og arbejde, og i forhold til deres kommunikation udadtil. Dette krav beskrives som naturligt og nævnes af en organisation samtidig at give muligheder for en egen organisatorisk udvikling og konsolidering. En organisation beskriver, at det også for de frivillige organisationer er en læreproces – og en proces, der tager tid – at udvikle og konsolidere sig. De forventninger, man kan have til organisationens præstationer og professionalisme, mener denne organisation, må også ses i lyset af, hvor organisationen er i sin egen udvikling.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS SAMARBEJDSPARTNERE

At redegøre for frivillige organisationers erfaringer med samarbejdet med offentlige myndigheder og den offentlige sociale behandlingsindsats

indbefatter også at se på, hvem organisationerne i dag i praksis samarbejder med, og hvem de fremover ønsker at samarbejde med.

Der tegner sig et billede af, at det i høj grad er ovennævnte tre *typer* af samarbejde, der er bestemmende for, hvem eller hvilke instanser i det offentlige som er organisationernes primære samarbejdspartnere. Vi har ovenfor i dette kapitel identificeret og gennemgået tre forskellige fora eller niveauer, hvor samarbejdet finder sted.

I forbindelse med det *praktiske samarbejde på sagsniveau* nævner organisationerne sagsbehandlere og socialarbejdere i kommunerne (jobcentre, socialforvaltning mv.) og på misbrugs-/rådgivningscentre som deres primære samarbejdspartnere. Herudover nævnes i mindre omfang samarbejde med psykiatrien og læger/hospitaler, med politiet, forskellige retsinstanser og med Kriminalforsorgen.

Samarbejdet *på forvaltningsniveau* sker sammen med fuldmægtige og ledere inden for offentlige myndigheder.

Endelig er der i forhold til *interessepolitiske områder* et samarbejde med embedsværket, lokalpolitikere og ledere i det offentlige.

De organisationer, som indgår i undersøgelsen, tilkendegiver generelt, at de samarbejder med de personer og instanser, som de ønsker at samarbejde med. Der er altså ikke tale om, at de som noget påtrængende ønsker at udbygge samarbejdet med andre nye aktører. På spørgsmålet om, hvorvidt der er nogen, som de gerne ville samarbejde med, som de ikke samarbejder med i dag, svarer en organisation eksempelvis: ”Altså, vi ser jo, at har vi nogen inde, så kontakter vi det offentlige, og så har vi et samarbejde.” Området bærer på den måde præg af en uformalitet forstået sådan, at hvis man som organisation ønsker at få nogen i tale eller at få en aftale i stand, så kontakter man den eller de pågældende og får tingene ordnet. Det kan dog være svært at få en bestemt politiker eller offentlig leder i tale eller få vedkommende til at interessere sig for organisationens emneområde, men der tegner sig alligevel i det store hele et billede af, at organisationerne har og tager sig en ganske direkte tilgang til det at søge at få relevante politikere og medarbejdere i tale.

Organisationernes samarbejde er oftest lokalt funderet. Der samarbejdes med forskellige instanser eller medarbejdere i den kommune eller region, som organisationen er hjemhørende i. Ved konkrete sager hænder det, at der er koordinering og samarbejde på tværs af landsdele. Ydermere oplever enkelte organisationer, at de får henvendelser fra brugere overalt i landet, hvilket nødvendiggør et bredt geografisk samarbejde.

de med kommuner og misbrugscentre. Særligt for de store organisationers vedkommende foregår der desuden ofte løbende samarbejde og/eller interesseafstemninger med lokalpolitikere og embedsfolk i ministerierne og/eller i forskellige råd og nævn.

HOLDNINGER TIL SAMARBEJDET MED DET OFFENTLIGE

Overordnet er indtrykket, at organisationerne samarbejder med det offentlige i nogenlunde den udstrækning, som de ønsker. Selv om nogle gerne ville høres og inddrages mere, og selv om andre gerne ville have et koordineringsmøde mindre, er de generelle tilkendegivelser, at organisationerne er opsøgende i forhold til de parter, som de ønsker at indgå i dialog med, og at de generelt oplever, at det – somme tider hen ad vejen – er lykkedes at få et samarbejde i stand. Flere beskriver, at de især på det seneste har oplevet, at deres indsats for at gøre sig gældende har båret frugt i form af, at de nu bliver inddraget og taget med som en seriøs part i forhold til offentlige myndigheders behandling af individuelle personsager og mere generelle beslutninger på udsatteområdet.

Hvis man overhovedet kan tale om en samlet tendens, vil den være i retning af, at nogle organisationer ønsker endnu mere samarbejde – og måske særligt, at de ønsker i endnu højere udstrækning end i dag at blive taget med på råd og indgå i drøftelser både forud for og som led i beslutninger, der vedrører udsatte- og misbrugsområdet. Ligeledes ønsker flere at indgå som seriøse samarbejdspartnere i udviklingen af lokale projekter og strukturer på rusmiddelområdet. Dette kan være alt fra udmøntningerne af lægeordineret heroin til etablering og implementering af udsatteråd.

Der er samtidig også forskelle at spore blandt organisationernes svar på spørgsmålet om, hvilken udstrækning af og hvilke former for samarbejde de ønsker med det offentlige. Enkelte organisationer foretrækker at holde samarbejdet på et begrænset niveau. Dette begrundes med et ønske om at kunne stå uafhængigt som organisation i forhold til at varetage brugernes interesser samt at kunne fremføre kritik af forskellige instanser. Endvidere nævner en organisation, at den ved et begrænset samarbejde undgår det besvær og den prioritering af ressourcer til fx dokumentation, der også følger med den kontakt og koordination, som ville være en del af samarbejdet.

De fleste organisationer i undersøgelsen ser dog modsat samarbejdet med det offentlige som en vigtig del af deres konsolidering og udvikling og som en faktor af betydning i forhold til arbejdet med brugerne. En organisation forklarer eksempelvis:

Modsat en del andre ngo'er ser vi ikke systemet som en modspiller eller en fjende. De har jo hjælpemidlerne, og hvis vi ikke forsøger at lave en ordentlig brobygning, så går det ud over brugerne.

Der fremtræder af interviewmaterialet en svag tendens til, at de af organisationerne, der har de allerhårdst belastede brugergrupper, er mere desillusionerede i forhold til samarbejdet med det offentlige end de øvrige organisationer, som primært er positivt indstillede.

Det er naturligvis ikke kun de frivillige organisationer selv, der afgør, hvilken grad af samarbejde de indgår med det offentlige. Flere af organisationerne tilkendegiver, at der er store forskelle på, hvor interesserede, de oplever, kommunerne og eventuelt misbrugscentrene er i at samarbejde med frivilligorganisationer. Det understreges, at det ikke kun handler om kommunernes formelle interesse, men at det i høj grad også handler om kommunernes *praktiske parathed*. Med andre ord er det også vigtigt, hvor åbne kommunerne er over for i praksis at afsætte den tid og de ressourcer, der er nødvendige for at opbygge og vedligeholde et konstruktivt samarbejde. Som eksempler på kommuner, der gerne vil samarbejde, fremhæves bl.a. dem, der har iværksat en egentlig udsattepolitik eller etableret udsatteråd. Disse initiativer ses af flere af frivilligorganisationerne som en vigtig symbolsk og politisk gestus.

En enkelt organisation ønsker, at man i stedet for at styrke den frivillige sektor som sektor skal arbejde på at *nedbryde* skellene mellem den offentlige, den private og den frivillige sfære. Denne organisation foreslår, hvad den kalder en multidisciplinær tilgang til opgaverne, hvor man arbejder på tværs af strukturer og organisationer med fokus på, hvordan den bedste løsning kan findes. Herudfra må man så afgøre, hvilke aktører der er relevante at inddrage, uanset om disse er i et kommunalt, et privat eller et frivilligt regi.

Fokus bør være på at se det hele som fællesopgaver, så man ser på opgavens karakter, på hvad der er brugernes behov, og på hvordan man bedst løser det.

Af samme grund er denne organisation modstander af den tendens, der er i dag til at søge at konsolidere og promovere den frivillige indsats som en særlig sektor fx gennem etableringen af lokale frivillighedscentre, afholdelse af en frivillighedsfestival mv. Organisationen konstaterer dog også, at de fleste frivilligorganisationer nok ikke er enige i denne betragtning. Og den nævner, at selv de organisationer, der måske nok er eller kunne være principielt enige, alligevel samtidig benytter udliciteringsbølgen og deres egen status som frivillige organisationer aktivt, fordi de derved kan få flere økonomiske midler.

Denne organisation fremhæver, at det frivillige arbejde udvikler de frivillige medarbejdere og giver dem en række kvalifikationer, som de ofte ellers skulle betale for at få andre steder, og at dette element kunne bruges langt mere aktivt i forhold til at kompetenceudvikle også ansatte i det offentlige og det private:

Læringen, som man får som frivillig, er så interessant. Der er et kæmpe potentiale i den frivillige gratis sektor i forhold til læring. I princippet burde man betale 20.000 kr. for at være frivillig. Tænk, hvis det offentlige tænkte i de baner: Udlånte medarbejdere til projekter, fordi det var en læringsproces. Gratis læring samtidig med, at man prøver nytænkning af.

UDVIKLING I SAMARBEJDET MED DET OFFENTLIGE

Flere af organisationerne beskriver, at samarbejdet med det offentlige – primært kommunen – er noget, der har udviklet sig over tid, og som til stadighed er i udvikling. ”Samarbejdet med de offentlige myndigheder fungerer bedre og bedre,” fastslår en organisation. Og en repræsentant fra en anden frivillig organisation tilkendegiver, at: ”Jeg synes, at når man sidder til møde med nogen fra kommunen, så synes jeg, at de er meget villige til at kigge på det.”

Denne udvikling, mener flere organisationer, er præget af, at de gennem deres arbejde har fået gjort brugerne af de frivillige organisatio-

ners tilbud samt brugernes problemstillinger mere synlige både for samfundet som helhed og for den offentlige forvaltning. Desuden er den præget af, at organisationerne selv med tiden er blevet mere konsoliderede og gennem deres fortsatte arbejde og eksistens har vist, at de er seriøse og kan arbejde professionelt, herunder at de kan stå ved det ansvar og de aftaler, som de påtager sig at indgå i. Processen beskrives at bestå i, at parterne skal lære hinanden at kende, de skal afgrænse, hvem der har hvilke ansvarsområder og beslutningsbeføjelser, og de skal lære at kende hinandens organisatoriske måde at fungere og træffe beslutninger på. En organisation fortæller, at man langsomt har fået ”slebet kanterne af hinanden”, at begge parter har skullet overkomme nogle frustrationer og ”sluge nogle kameler” for så efterhånden af få opbygget den tillid og respekt, som er vigtige, for at samarbejdet fungerer.

Nogle organisationer beretter om endog store frustrationer undervejs. Det handler fx om langsommelighed og uklarhed i bevillinger, eller om at opleve, at de ikke bliver taget med på råd i vigtige spørgsmål, der, som de så mener, er blevet afgjort hen over hovedet på dem.

Vi skitserede tidligere i dette kapitel tre typer af samarbejde: på sagsbehandlerniveau om enkelte brugere, på forvaltningsniveau omkring samarbejdsaftaler og -ordninger samt på (lokal)politisk niveau omkring politikker og retningslinjer. Særligt i forhold til de to sidste typer samarbejde beskriver flere organisationer, at der er sket en betydelig udbygning og udvikling i de senere år. Omfanget af støtte- og samarbejdsaftaler er vokset, og flere fortæller, at de i dag mere systematisk end tidligere indgår i faste drøftelser i fx kommunens drøftelser om udsatteområdet eller i nationale råd og nævn. Flere organisationer tilkendegiver, at de gerne i fremtiden i større udstrækning end i dag vil påtage sig opgaver, som kan uddelegeres af det offentlige.

I forhold til samarbejde omkring konkrete (bruger)sager beskriver flere organisationer ligeledes, at der er sket en udvikling, bl.a. i takt med at forskellige bisiddermuligheder samt SKP-ordningen for de aller mest udsatte er blevet udbygget. Samtidig opleves der dog også på dette plan frustrationer blandt nogle organisationer. Disse relaterer særligt til samarbejdet med sagsbehandlere i enkelte specifikke kommuners sociale forvaltning, hvor flere organisationer nævner, at manglende tilgængelighed udgør en stor barriere, når de søger at hjælpe en bruger i en konkret sag. I landets største byer angives kommunernes sociale forvaltninger således ofte at være svære at komme i kontakt med.

FORUDSÆTNINGER FOR ET GODT SAMARBEJDE

I dette afsnit beskriver vi de faktorer, som frivilligorganisationerne oplever har haft betydning for at skabe og fastholde et godt samarbejde.

DIALOG, KOMMUNIKATION OG INFORMATION

Dialog, kommunikation og information nævnes af mange organisationer som vigtige for et godt samarbejde. Dermed menes, at det er vigtigt, at organisationerne løbende bliver orienteret af myndigheder og forvaltning om beslutninger, ændringer, planer mv. Organisationerne lægger vægt på, at de bliver hørt og inddraget i beslutninger og overvejelser. En organisation foreslår, at man udbreder de lokale dialogfora, der findes i nogle kommuner, til hele landet. Her mødes relevante medarbejdere fra både offentlige og private parter på misbrugs- og/eller udsatteområdet regelmæssigt og drøfter sager og problemstillinger.

TILGÆNGELIGHED OG PERSONLIGE KONTAKTER

I forlængelse af betydningen af dialog og kommunikation fremhæver organisationerne det vigtige i, at de offentlige parter er tilgængelige, altså, at man kan få fat i relevante personer telefonisk eller per e-post, og at de henvendelser, som organisationen retter til offentlige myndigheder, bliver besvaret.

Flere organisationer fremhæver, at de har gode erfaringer med at have faste kontaktpersoner, der fungerer som bindeled til kommuner mv. Det at have en personlig kontakt kan gøre det lettere at få fat i vedkommende, som så på sin side lettere kan formidle kontakten videre til andre konkrete medarbejdere, som eventuelt skal inddrages. En sådan personlig kontakt muliggør også en løbende og mere uformel afklaring af problematikker og overvejelser, anføres det.

GENSIDIGHED OG ANERKENDELSE

Flere organisationer nævner, at det er vigtigt for et godt samarbejde, at begge parter har en indstilling, der bygger på gensidighed og anerkendelse. Det vil sige, at man ser hinanden som kompetente og komplementære samarbejdspartnere. Det indebærer, at der skal være fokus på det, som parterne hver især kan bidrage med, på de kompetencer, som hver især har, og at der skal være respekt for hinandens arbejde – ”det med, at de

kan se, hvad det er for nogle problemstillinger, vi står med,” som en organisation formulerer det.

Som del af gensidigheden nævnes også det vigtige i at anerkende hinandens indsatser. En organisation siger:

Der er mange i vores verden, der gerne ville have, at der kom nogen og sagde tak for det, vi gør. Men der er også mange i den kommunale verden, der tænker, at ngo'er også gerne måtte sige tak for, at de støtter.

Fra de frivillige organisationers side ønskes der anerkendelse både i de daglige personlige kontakter, fx gennem sagsbehandlere, der siger tak for hjælpen, og på et mere strukturelt plan. På det strukturelle plan foreslås som eksempel, at det offentlige formelt kan anerkende den frivillige organisation som ligeværdig partner ved at lade en frivillig medarbejder få posten som forperson, hvis der nedsættes en følgegruppe i forbindelse med konkrete projekter eller udredninger på udsatte- og misbrugsområdet.

TILLID

Et særligt aspekt, der betones som vigtigt for et godt samarbejde, er, at parterne har tillid til hinanden. Tillid nævnes især i forbindelse med tildelelse og brug af økonomiske midler, men den spiller også en vigtig rolle på mange andre planer. Tilliden opleves eksempelvis som afgørende for, i hvilket omfang det offentlige vælger at inddrage de frivillige organisationer i planlægning og beslutninger. En organisation erfarer:

Mange ngo'er har et mere kvalificeret billede af, hvilke behov der er, og hvilke indsatser der er brug for. Og dem kunne man godt vise lidt mere tillid. Men [...] vejledningen ændrer sig hver gang, vi får penge. Så må vi ikke tage til Mallorca, så må vi ikke købe computere ... Vi bliver mere og mere pakket ind i noget mistillid, også på det faglige plan – det bliver snævrere og snævrere, hvad vi kan søge penge til.

Det beskrives, at der i forhold til tillid opleves to modsatrettede tendenser i organisationernes samarbejdsrelationer med offentlige myndigheder: På den ene side oplever nogle organisationer, som det fremgår af citatet

ovenfor, at der lægges stadig mere kontrol og mindre frihed ned over dem; altså en mangel på tillid. På den anden side tilkendegiver flere organisationer, at efterhånden som deres samarbejdsrelationer med offentlige myndigheder får en varighed over tid, hvor man lærer hinanden at kende og får positive erfaringer med hinandens faglighed, vokser også den tillid, som man viser hinanden.

Et andet element i tilliden, som en organisation fremhæver, er, at den er en forudsætning for at kunne takle konflikter og uenigheder respektfuldt. Hvis der er tillid mellem parterne, er man bedre til at lytte og – for de frivillige organisationers vedkommende – mindre tilbøjelige til bare at brokke sig eller gå til medierne. Her nævner enkelte organisationer, at de er klar over, at tillid ikke kun er en *forudsætning* for at håndtere uoverensstemmelser, men at tillid også *skabes* gennem det at håndtere sådanne uenigheder på en konstruktiv måde. Disse organisationer er således bevidste om, at de også selv kan medvirke til at skabe eller skade tillidsforholdet, alt efter hvordan de selv vælger at takle problemsituationer.

KLAR ANSVARS- OG OPGAVEFORDELING

Et sidste element, som mange organisationer peger på i forbindelse med spørgsmålet om, hvad der er vigtigt for et godt samarbejde, er, at der skal være en aftalt ansvars- og opgavefordeling. Det skal være klart i samarbejdet, hvilke opgaver det offentlige har, og hvilke der er organisationens.

SAMARBEJDE MED ANDRE FRIVILLIGORGANISATIONER OG DET PRIVATE

Bortset fra det samarbejde, som finder sted mellem organisationer, der er tilknyttet samme hovedorganisation (som fx KFUM's Sociale Arbejde eller Kirkens Korshær), lader det til at være sparsomt med egentligt samarbejde på tværs mellem de frivillige organisationer, som indgår i undersøgelsen. Enkelte oplyser, at de deltager i større fællesmøder, som kommunen organiserer på udsatteområdet, og flere har deltaget i frivillighedsdage eller tilsvarende arrangementer. Men egentligt samarbejde på tværs mellem organisationerne finder kun i begrænset omfang sted, angit-

ver de fleste. De fleste tilkendegiver, at de heller ikke oplever at have behov for sådanne samarbejder.

Der kan findes flere grunde til det sparsomme samarbejde. Trods det, at organisationerne i det store og hele beskæftiger sig med samme brugergruppe, stofmisbrugere og tidligere misbrugere, er de meget forskellige, både hvad angår formål og målgrupper. Flere fortæller, at de henviser brugere til andre organisationer, hvis de mener, at disses tilbud bedre matcher den pågældende brugers behov. For eksempel kan en kvinde henvises til et kvindeherberg eller en aktiv stofmisbruger til et andet værested end en 'clean'-café. Enkelte organisationer angiver endvidere manglende tid og overskud samt geografisk placering og forskelle i tilgangen til det frivillige arbejde som årsager til det manglende tværsamarbejde frivilligorganisationerne imellem. Andre tilkendegiver, at selv om det er de samme brugere, de har, synes de, at det er godt, at der er forskellige tilbud. "Jeg tror også på, at det er godt, at der er noget forskelligt. At det ikke bliver det samme. At det ikke er én stor forening det hele," siger en organisation fx.

I én kommune nævnes det dog, at de frivillige organisationer på udsatteområdet regelmæssigt samles til et uformelt møde, hvor de drøfter forskellige planer og udfordringer. Disse organisationer har også lokalt i fællesskab arrangeret en konference om et tema, som de fandt var vigtigt. Endelig nævnes også et eksempel på, at flere organisationer lokalt er gået sammen om at ansøge om midler til SKP-stillinger.

En organisation foreslår, at de frivillige organisationer i højere grad kan arbejde sammen – både internt og sammen med det offentlige – om at tilbyde kurser og andre kvalificerende arrangementer for frivillige. Netop sådanne løsninger er også blandt de tanker, der ligger bag eksempelvis etableringen af frivillighedshuse, som er sket gennem de senere år, samt bag det årlige arrangement af en frivillighedsdag. Her er formålet at skabe nogle rum, hvor der kan drøftes og arbejdes med frivilligsektorens behov på tværs af de enkelte organisationer. For det politiske niveau er det formentlig en balancegang, der skal håndteres, mellem på den ene side at etablere og aktivere de strukturer, der muliggør samarbejde på tværs, og på den anden side at gøre dette uden at pådutte de private frivillige organisationer et tvungent samarbejde. I ét af de gennemførte interview angives det, at enkelte, særligt mindre organisationer, kan have nytte af de lokale frivillighedshuse, som kan hjælpe med at formidle frivillige medarbejdere til organisationerne.

En enkelt organisation nævner, at de deltager i Netværk for Organisationer på det Sociale Område, der ligger under Servicestyrelsen, men at dette forum ikke helt har taget form endnu. To organisationer nævner, at de finder det ærgerligt, at man har valgt at nedlægge Narkotikarådet for i stedet at samle alle udsattegrupper, herunder stofmisbrugere, i Rådet for Socialt Udsatte. Narkotikarådet havde flere medlemmer, flere underarbejdsgrupper og derfor mere specialkapacitet og ekspertise, anføres det. Tabet af specialisering angives at kunne være et problem, fordi alle udsatte ikke nødvendigvis har de samme interesser og problemer. I forhold til brugerinddragelse finder to organisationer det endvidere ærgerligt, at der ikke er nogen aktuelle hjemløse, alkoholmisbrugere eller andre udsatte borgere i Rådet for Socialt Udsatte.

Det er i interviewsamtalerne fremgået, at der også blandt de frivillige organisationer er opfattelser og kategoriseringer af hinanden som organisationer. I nogle interview kritiseres andre organisationer – som oftest på grund af deres tilgang til det sociale arbejde eller på grund af deres brug og prioritering af midler. Nogle af de skillelinjer, der tegner sig, vedrører spørgsmålet om stoffrihed vs. skadesreduktion som strategi samt diskussionen om, hvilke af de udsatte brugere der skal være organisationernes målgruppe (jf. kapitel 4). Endvidere er andre organisationers holdning til udvikling og brug af dokumentations- og kvalitetssikringsredskaber genstand for bemærkninger i flere interview.

Hvad angår samarbejde med øvrige private aktører og det lokale erhvervsliv fortæller en betydelig del af organisationerne, at de har et løbende samarbejde hermed. Det kan være alt fra at modtage overskydende varer fra en restaurant eller et bageri til konkrete og mere formaliserede interessedrøftelser, som det fx har været tilfældet med Dugnad på Vesterbro i København. Dugnad er som beskrevet i kapitel 2 opstået som et tværfagligt samarbejde mellem en række lokale aktører af både privat, offentlig og frivillig art, hvis sigte var at søge løsninger på narkotikaproblemerne på Vesterbro. Endelig udgør private bidrag og donationer en ikke uvæsentlig del af flere organisationers økonomi.

DILEMMAER I SAMARBEJDET MED DET OFFENTLIGE

I kølvandet på den udvikling, der er sket inden for de senere år, hvor en stor del af frivilligorganisationernes samarbejde med det offentlige er

blevet udbygget og mere konsolideret, er der også opstået nogle dilemmaer. Disse vedrører både organisationernes rolle i sig selv, og de vedrører, hvordan organisationerne bedst kan håndtere og forvalte de muligheder for indflydelse og ansvar, som de får, og samtidig bevare deres identitet.

I de følgende afsnit beskriver vi tre dilemmaer, som organisationerne beskrev i interviewene.

UDFORDRINGER FOR ROLLEN SOM FRISTED

Det første dilemma ligger i dobbeltheden mellem på den ene side gerne at ville påtage sig flere opgaver for det offentlige – flere forpligtelser og indgå som ansvarlige samarbejdspartnere på de præmisser, som opstilles af de offentlige myndigheder – og på den anden side at ville bevare rollen som frirum med de værdier, der knytter sig hertil. Særligt værdier, såsom friheden til at være brugernes fortalere og om nødvendigt kritisere systemet, værdien i at yde omsorg (diakoni) uden at sætte mål og værdien i at tilbyde alle mennesker et anonymt møde, fremstår som vigtige i denne forbindelse.

Flere organisationer tilkendegiver, at de oplever, at denne balance kan være svær at håndtere i praksis. For eksempel fortæller et værested, der har indgået et partnerskab med en kommune om aktivering af nogle brugere, at de til stadighed reflekterer over, hvordan de kan indgå denne type samarbejdsaftale og samtidig bevare deres funktion netop som et fristed, hvor brugerne ikke bedømmes eller skal leve op til særlige krav eller opnå fastsatte mål. Andre organisationer fortæller om overvejelser, der går på, hvor skarpt de kan og ønsker at kritisere fx den kommune, der også er deres økonomiske samarbejdspartner. Hvilke kompromiser vil de være med til at indgå, for ikke at blive betragtet som kvæulanter men som en fornuftig samarbejdspartner?

De fleste tilkendegiver, at de synes, at de indtil videre har fundet en balance, der er overens med deres grundlæggende princip om først og fremmest at være til for at varetage brugernes interesser. Udgangspunktet for de kompromiser, der somme tider accepteres, er altid brugernes tarv. Flere påpeger, at det da også generelt er i brugernes interesse, at kontakten med det offentlige sker i samarbejdets ånd. En organisation forklarer således:

Vi er ikke begrænsede [hvad angår muligheden for at fremføre kritik], men vi ved af erfaring, at de nemme løsninger – at protestere og 'brænde bål' – de nytter ikke. Det duer ikke at køre enkeltsager op og blive uvenner. Vi er strategiske. Der er groteske enkeltsager, men vi skal jo finde løsningen i dialog. Det er ikke, fordi vi er bevidste om, at vi ikke vil miste vores bevilling.

Ikke desto mindre fremstår det tydeligt fra interviewene, at netop håndteringen af denne balance mellem forpligtelse som del af systemet og frihed som supplement til systemet er en udfordring, som en del af organisationerne kommer til at håndtere i de kommende år ikke mindst i takt med, at mange organisationers samarbejde med det offentlige udvides og udbygges.

Enkelte væresteder nævner, at et fremtidigt område, som de vil reflektere over og udvikle sig inden for, handler om *samspillet* mellem på den ene side at bevare deres rolle som fristed og samtidig i stadig større grad at indgå samarbejde med kommunen og andre offentlige sociale instanser om ansvaret for forskellige indsatser i forhold til de mest udsatte brugere. De ser med andre ord en udfordring – og et potentiale – i en sådan udviklingsproces, der også indbefatter den grænsesætning, der ligger i at finde ud af at definere deres egen rolle og eget fokus og samtidig indgå som ansvarlig medspiller i forhold til at løse opgaver for og med det offentlige. Som del af disse refleksioner nævner flere organisationer vigtigheden af at kunne bevare deres tavshedspligt og at kunne blive ved med at give brugerne mulighed for anonymitet.

'SKRALDESPANDSPROBLEMATIKKEN'

En anden overvejelse, som et par organisationer nævner, er hvad de kalder *skraldespandsproblematikken*. Dette udtryk betegner risikoen for, at kommunerne, når de én gang har opdaget frivilligorganisationernes potentiale, i betydeligt omfang begynder at 'parkere' den allermest socialt og psykisk belastede gruppe her i stedet for at give disse brugere nogle andre tilbud, der matcher deres behov. Enkelte organisationer tilkendegiver, at de i dag oplever, at de somme tider føler det på grænsen til, at dette sker.

Denne problematik relaterer også til, i hvilket omfang organisationerne magter at varetage de funktioner og de forpligtelser, som de giver udtryk for, at de gerne vil varetage. Flere organisationer tilkendegi-

ver således, at de er parate til og ønsker at varetage flere opgaver i forhold til gruppen af udsatte misbrugere. Og samtidig kan det konstateres, at der måske er en grænse for, i hvilket omfang organisationerne ønsker eller magter at stå alene med varetagelsen af denne funktion.

RISIKO FOR AT FRIVILLIGT ARBEJDE 'SLØRER' BEHOV FOR INDSATSER?

Det tredje dilemma, som flere organisationer rejste i interviewene, handler om, hvorvidt der er risiko for, at organisationer baseret på frivillig arbejdskraft og usikre midler kommer til at varetage opgaver, som grundlæggende er det offentliges ansvar. Sagt med andre ord, hvorvidt frivilligorganisationerne somme tider løser opgaver, der burde løses – eller i hvert fald betales for – af det offentlige.

Det er tydeligt, at det igen her handler om komplekse grænse-sætninger, hvor mange faktorer har betydning både for, hvordan disse situationer håndteres, og for, hvordan de opleves. På den ene side får en del organisationer midler fra det offentlige netop til at løse sådanne opgaver. Endvidere fremhæver enkelte organisationer som argument for, hvorfor det offentlige skal bruge organisationerne endnu mere, at det frivillige engagement og den viljesindsats, som ydes ekstra af medarbejdere og frivillige i disse organisationer, gør, at det offentlige får mere for pengene, når man uddelegerer sociale opgaver til frivilligorganisationerne, end hvis man lod det offentlige selv eller private entreprenører varetage dem. På den anden side kan det samtidig konstateres, at enkelte organisationer oplever, at de somme tider kommer til at stå alene med et ansvar, der, som de mener, skulle være mere bredt funderet. Som eksempel nævnes, når de oplever, at brugere udskrives direkte fra Kriminalforsorgens institutioner eller fra psykiatriske afdelinger til et værested. En organisation konstaterer:

Politikerne roser os for vores arbejde, og det offentlige system henviser somme tider til os om natten i stedet for at give et hotel, fordi det er gratis, og man vil ikke selv betale.

For de offentlige myndigheders side bliver der således også her tale om at finde en balance mellem på den ene side at udlægge ansvar og opgaver, og på den anden side at fastholde det overordnede ansvar for udførelsen af disse opgaver.

Ovenstående er en diskussion om principper og grænsesætninger, som flere af organisationerne løbende forholder sig til, og som enkelte nævner også er i en nødvendig udvikling, fordi fordelingen af og samarbejdet om opgaver ændrer sig i disse år. Det er med andre ord et spørgsmål både om, hvor mange og om hvilke sociale opgaver der kan delegeres ud til frivillige private organisationer.

De organisationer, som vi har talt med, har forskellige holdninger til fordelingen af opgaver mellem de frivillige organisationer og det offentlige behandlingssystem. Nogle mener, at udviklingen har vist, at fordelingen af opgaver hen ad vejen finder sin bedste balance, efterhånden som alle parter taler sammen og lærer af egne og andres erfaringer. Andre finder, at det vil være godt at inddrage de frivillige organisationer mere, end man har gjort hidtil. De peger på, at frivilligsfæren er klar til og har ønske om at påtage sig en større del af ansvaret. Enkelte organisationer mener modsat, at overdragelsen af opgaver til frivillige organisationer er mere problematisk. De understreger, at det er vigtigt at sætte grænser for, hvad frivillighedsområdet skal klare – også selv om der følger bevillinger med – for at sikre, at organisationerne ikke i praksis kommer til at udføre arbejde, som det offentlige burde have taget hånd om. Endelig er der organisationer, som oplever, at det i høj grad burde være det offentlige, der løste en del af de opgaver, som organisationen håndterer, men at dette ikke sker. En organisation siger således:

Det burde være et offentligt ansvar at tage sig af mennesker i nød. Der er en frygtelig grel modsætning imellem, hvad vi siger udadtil, med velfærdssamfundet, og hvad vi gør.

I forlængelse af denne sidstnævnte holdning reflekterer en anden organisation over, hvorvidt de frivillige organisationer risikerer at bidrage til at fastholde en status quo, hvor eventuelle problemer i den offentlige indsats sløres, ved at de frivillige organisationer gennem deres arbejde afbøder manglerne.

SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Denne rapport belyser, hvordan de frivillige organisationer på stofmisbrugsområdet oplever den sociale misbrugsbehandling efter servicelovens § 101, mens undersøgelsen i udgangspunktet ikke belyser den medicinske stofmisbrugsbehandling efter sundhedslovens § 142. Vi beskriver hvilke problemstillinger de ser, hvilke barrierer der er for hvilke brugere, hvilke gode erfaringer de beskriver, og hvilke udviklingsområder de peger på. Endvidere belyser rapporten de frivillige organisationers egen rolle i forhold til den offentlige misbrugsbehandlingsindsats.

Vi vil i det følgende kort samle op på disse temaer, inden vi sammenfatter rapportens indhold.

I forhold til organisationernes oplevelse af den sociale misbrugsbehandling er det overordnede indtryk, at flere organisationer finder, at selve behandlingsindsatsen er blevet bedre igennem de seneste år. Det angives, at der er kommet flere og mere differentierede behandlingstilbud, behandlingsgarantien har resulteret i kortere ventetider, og der er med tiden udviklet en større behandlerfaglighed på området. Samtidig peges der også på, at trods de flere og differentierede tilbud er der stadig grupper, som ikke rummes eller rummes godt nok i det eksisterende behandlingssystem. Det beskrives, at særligt de hårdest belastede stofmisbrugere – en gruppe hvis andel af den samlede brugergruppe angives

til alt mellem 5 og 30 pct. – har svært ved at blive rummet af behandlingssystemet. Endvidere peges der på enkelte specifikke brugergrupper, som har svært ved at finde den hjælp og støtte i de offentlige behandlingstilbud, som de har behov for. Ligeledes tilkendegives det, at trods den generelt hurtigere iværksættelse af behandling opleves det stadig, at brugere må vente længere end 14 dage på at komme i døgnbehandling; og trods en forbedret faglighed er der stadig (for) mange behandlere, som ikke har en socialfaglig uddannelse som ballast for deres arbejde.

En stor del af organisationerne påpeger, at den offentlige sociale indsats i forhold til udslusning og efterværn ikke altid fungerer godt for de mest udsatte brugere. Den helhedsorienterede indsats, hvor andre dele af det offentlige skal inddrages – fx i forhold til bolig, kontanthjælp, revalidering, aktivering samt i forhold til en række specialydelser – angives således som stedvist problematisk. Problematikken beror på en række praktiske og organisatoriske forhold, bl.a. nævnes overbebyrdede sagsbehandlere og manglende kendskab til rusmiddelområdet blandt nogle medarbejdere i den offentlige forvaltning. Trods flere tiltag, der netop søger at styrke helhedsorienteringen i indsatserne, opleves det stadigvæk, at der for nogle brugere – og særligt i tiden efter endt behandling – ikke i tilstrækkeligt omfang bliver taget hånd om og skabt sammenhæng mellem de forskellige nødvendige sociale indsatser. I denne forbindelse nævnes det, at fokus på det arbejdsmarkedsrettede måske i nogle tilfælde er blevet for dominerende. Det fremhæves, at en god udslusning er essentiel for at sikre fastholdelsen af de resultater, som brugere har opnået i behandlingen. Ligeledes angives det, at der mangler støtte til de brugere, der afbryder døgnbehandlingsophold før planlagt.

Som positive tiltag på området for helhedstænkning fremhæves særligt udvidelsen af SKP-ordningen samt det, at flere frivilligorganisationer har fået midler til at kunne fungere som støtteperson eller bisidder i nogle af deres brugeres møde med forvaltningen. Endvidere er der gode erfaringer med de kommuner, som har etableret udsatteteams og/eller organiseret en tværgående instans med (stof)misbrugere og andre udsatte grupper i centrum, som det er gjort med Brobyggerselskabet i Aalborg Kommune.

Med disse iagttagelser bevæger vi os ind på det andet overordnede tema for rapporten, som omhandler de frivillige organisationers rolle i den sociale behandlingsindsats.

Som vi beskrev i rapportens indledning, er velfærdsstatens rolle i flere europæiske lande, herunder i Danmark, i disse år under forandring. Staten søger i højere grad at inddrage civilsamfundet i sine velfærdsydelser, herunder at udlægge nogle af sine opgaver til fx frivillige private organisationer. De fleste organisationer, der deltager i denne undersøgelse, tematiserer og problematiserer undervejs i interviewene på forskellig vis grænsedragningen mellem, hvilke opgaver det offentlige fortsat selv skal udføre, og hvilke opgaver der helt eller delvist kan lægges ud til andre aktører som fx de frivillige organisationer.

Spørgsmålet om grænsedragningen, herunder om de frivillige organisationers rolle i forhold til misbrugsbehandlingen, har også betydning for organisationernes selvopfattelse og værdier. I hvilken grad og hvordan kan de bevare sig selv, deres værdier og tilgang til det sociale arbejde, og samtidig tage del i udviklingen og indgå i forpligtende samarbejde med det offentlige om at løse en række opgaver? Særligt har det her vist sig, at spørgsmålet om organisationernes tilbud som rum for at give omsorg eller som steder, der er del af en målrettet proces, opleves som en udfordring at håndtere.

Flere af de frivillige organisationer i undersøgelsen tilkendegiver, at de gerne vil påtage sig det ansvar, der ligger i at varetage opgaver for det offentlige, også gerne flere opgaver, end de gør i dag. Disse opgaver kan fx bestå i at være støtte- og kontaktperson for nogle af organisationens brugere, at varetage en koordinerende tovholderrolle i forhold til udvalgte brugeres sag, at drive et natherberg eller at tilrettelægge aktive-rings- eller revalideringsforløb for nogle brugere.

De dilemmaer, der i dette arbejde angives at opstå for flere af organisationerne, er:

- Kan de – og i så fald hvordan – bevare en rolle som fristed set med brugernes øjne?
- Hvordan kan de fastholde at arbejde ud fra en omsorgsrettet tilgang, hvor den enkelte bruger mødes uden krav om at sætte udviklingsmål?
- Kan organisationerne fastholde tilbuddet om det anonyme og for brugeren uforpligtende møde, når de samtidig skal leve op til kravene om dokumentation af deres indsatser og resultater i forhold til den enkelte bruger?

- Kan organisationerne og det offentlige finde ud af at sætte grænse-
dragningen mellem, hvilke opgaver der er det offentliges, og hvilke
der kan udlægges til frivilligorganisationer på en tilfredsstillende og
for brugerne hensigtsmæssig måde?

Spørgsmål som disse fylder tydeligvis meget for flere af organisationerne. Det beskrives, at det ikke bare er en vigtig udfordring at fastholde værdier omkring omsorg, rummelighed og fristedstanken, fordi det er af betydning for organisationernes selvforhold og selvforståelse; men at det først og fremmest er vigtigt, at organisationerne bevarer disse værdier og tilgange til det sociale arbejde, fordi det netop er på disse områder, at de er i stand til at *supplere* det offentlige behandlingssystem. Disse tilgange til og forståelser af god social behandling udgør således organisationernes specifikke særkende og bidrag til udviklingen af den sociale behandling.

UNDERSØGELSENS DESIGN

De frivillige organisationer indgår som vigtige aktører på rusmiddelfeltet. Deres arbejde ligger i grænsefladerne mellem den sociale misbrugsbehandling og de øvrige sociale indsatser, der støtter op om stofmisbrugerne før, under og efter behandlingsforløb.

Denne rapport bygger på interview med 16 frivillige organisationer i Danmark. Nogle af interviewsamtalerne er gennemført som fokusgruppeinterview, hvor repræsentanter fra ledelsen, medarbejdere og/eller frivillige har deltaget, mens andre er gennemført som enkeltpersoninterview. Blandt organisationerne er væresteder for stofmisbrugere og tidligere misbrugere, landsdækkende medlemsorganisationer som Kirkens Korshær og Landsforeningen af Væresteder samt interesseorganisationer og foreninger, der på andre måder arbejder praktisk og politisk for at støtte stofmisbrugere og tidligere stofmisbrugere.

Undersøgelsen har til formål at belyse og besvare følgende spørgsmål:

- Hvordan forstår de frivillige organisationer deres funktion og rolle?
- Hvordan oplever organisationerne deres egne vilkår og udviklingsmuligheder?

- Hvilke erfaringer og ønsker har organisationerne i forhold til samarbejdet med offentlige myndigheder og behandlingstilbud?
- Hvordan mener organisationerne, at de i fællesskab med det offentlige system kan forbedre indsatsen over for deres brugere?
- Hvordan oplever organisationerne deres brugeres møde med behandlingssystemet?
- Hvordan beskriver organisationerne det sociale behandlingsarbejdes målsætninger?

Rapportens resultater afspejler virkeligheden, sådan som en række frivillige organisationer ser den. Udsagnene samt de oplevelser og holdninger, der fremtræder i rapporten, udgør altså den specifikke del af eller vinkel på virkeligheden, som opleves af de frivillige organisationer. Mange forskellige faktorer spiller ind både i forhold til, hvad det er, organisationerne ser, og hvorfor de mener, som de gør. En sådan betydningsfuld faktor består eksempelvis i, at organisationernes brugergruppe i vid udstrækning udgøres af de hårdest belastede og mest udsatte brugere. Rapporten må således læses som et indspark til udviklingen af den sociale misbrugsbehandling i Danmark, som det ses fra en bestemt position.

Overordnet tegner der sig i undersøgelsen et billede af et komplekst felt med en række både etiske og praktiske problemstillinger og dilemmaer, som bl.a. relaterer til den mangfoldighed af brugere og behov, som det offentlige system skal kunne rumme.

Vi vil i det følgende opsamle resultaterne i tre dimensioner: i afsnittet om de frivillige organisationers egne betingelser og udvikling, i afsnittet om organisationernes oplevelse af den offentlige sociale misbrugsbehandling og i afsnittet om organisationernes samarbejde med det offentlige.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS EGNE BETINGELSER OG UDVIKLING

BRUGERGRUPPE

De fleste frivillige organisationer i undersøgelsen beskriver, at deres brugergruppe rummer nogle af de mest udsatte stofmisbrugere og tidligere stofmisbrugere. Det er brugere, som ud over deres misbrug har en række sociale problemer i forhold til områder som bolig, økonomi og netværk.

Nogle er meget ensomme eller sky med psykiske og/eller fysiske vanskeligheder.

Der gives ikke i denne rapport et dækkende billede af samtlige brugere af behandlingssystemet. Det er derfor vanskeligt at vide, hvordan belastningsgraden ser ud blandt misbrugere generelt. Utvivlsomt er der grupper af fx hashmisbrugere og misbrugere af centralstimulerende stoffer, som formår at fastholde et arbejde, en familie og en normaliseret tilknytning til dagligdagen, og som ikke eller kun i meget begrænset omfang gør brug af de frivillige organisationers tilbud. Men om gruppen af mest belastede misbrugere er så koncentreret, som det somme tider kan virke til ud fra interviewene, er et åbent spørgsmål. En større viden om brugergruppen gives i SFI's anden delrapport om den sociale stofmisbrugsbehandling, der har fokus på brugerperspektivet, herunder spørgsmålet om, hvilke brugergrupper der særligt benytter tilbud om væresteder og lignende.

Internt blandt organisationerne er der forskellige holdninger til spørgsmålet om, hvorvidt organisationerne skal eller bør kunne rumme de allerhårdst belastede brugere med meget komplekse problemstillinger, eller om det er i orden, at organisationer og væresteder sorterer dem fra, som de oplever ikke kan passe ind i deres tilbud. Nogle organisationer fremhæver, at det er vigtigt at de enkelte steder kan differentiere blandt brugerne for at sikre, at stedets miljø og tilbud matcher det, der er tilsigtet. Endvidere påpeger de, at hvis man tillader *alle* brugere at benytte sig af organisationens tilbud, risikerer man, at der sker en selveksklusion blandt de svage brugere, fordi de mister lysten til eller trygheden ved at komme på værestedet. Andre fastholder modsat, at de frivillige organisationer *skal* kunne rumme de hårdst belastede brugere, da det i høj grad er denne gruppe, som det offentlige sociale behandlingssystem ikke formår at inkludere eller fastholde.

I forbindelse med drøftelserne om, hvem der udgør de brugere, som også de frivillige organisationer har svært ved at rumme, kan der særligt udskilles fire grupper:

- Brugere med dobbeltdiagnoser, det vil sige psykisk syge stofmisbrugere. Flere bemærker, at brugere med dobbeltdiagnoser ofte falder igennem i behandlingssystemet, dels fordi de er så dårlige, at de kan være svære at fastholde fra systemets side, dels fordi de er svære at

placere, fordi de er en tungere gruppe. De har med andre ord svært ved at indordne sig, og der mangler tilbud til dem.

- Nogle kvindelige stofmisbrugere. Særligt i forhold til de mest belastede kvinder nævnes det, at de bærer på psykiske og fysiske problematikker, som kalder på en omfattende terapeutisk indsats. Ofte er problemerne af en sådan art – de handler fx om prostitution og andre seksuelle overgreb, vold i nære relationer, kønssygdomme samt forholdet til børn – at de ikke egner sig til at blive bearbejdet i et rum med mænd. Det nævnes, at der – bortset fra i fængselsregi – ikke i Danmark er nogen døgnbehandlingstilbud kun for kvinder; til gengæld modtager en række døgnbehandlingsinstitutioner alene mandlige brugere.
- Nydanske misbrugere. Det nævnes, at der somme tider for denne gruppe opleves at være nogle kulturelle barrierer i forhold til de eksisterende behandlingsformer og -tilbud. Desuden oplever flere organisationer, at misbrug er et endnu større tabu blandt denne gruppe end blandt øvrige, og at dette kan gøre det vanskeligere at nå dem.
- Østeuropæere og andre udlændinge, som er i Danmark illegalt eller under EU's arbejdsregler, og som har et misbrug. Blandt denne gruppe nævnes som særligt udsatte de unge udenlandske handlede kvinder, der arbejder som prostituerede, og hvoraf nogle også har eller får et forbrug af illegale rusmidler.¹⁵

Endelig peges der på, at der i behandlingssystemet mangler særlige tilbud til unge og/eller tilsyneladende relativt velfungerende brugere med et forbrug af hash eller hurtige stoffer som amfetamin, ecstasy og kokain. Ligeledes oplever enkelte organisationer, at systemovergangen for unge i stofmisbrug kan være brat, når de i forbindelse med at fylde 18 år overgår fra én ordning og forvaltning til en anden.

Som en brugergruppe, der ikke er så udsat som ovennævnte grupper, men som også har brug for særlige tilbud, der ikke er etableret i tilstrækkeligt omfang i dag, nævnes ældre hashmisbrugere.

15. Her skal det påpeges, at denne gruppe ikke er en målgruppe for den offentlige stofbehandlingsindsats, der henvender sig til borgere med statsborgerskab eller legal opholdstilladelse.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS FUNKTIONER

De frivillige organisationer udfylder en række funktioner i forhold til brugerne. Det drejer sig oftest om støtte og omsorg, rådgivning og bisidderassistance, opsøgende arbejde på gadeplan, støtte til vedligeholdelse af stoffrihed, information og oplysning samt interesseorganisatorisk arbejde rettet mod at påvirke politiske beslutninger såvel som at skabe holdningsændringer i den brede befolkning.

Samlende kan organisationernes funktioner og aktiviteter opdeles i tre overordnede roller: som værested, som interesseorganisation og som hjælper.

I rollen som værested går ordet 'fristed' igen. Det understreges af flere organisationer, at de ikke arbejder forandringsorienteret mod fastsatte mål for den enkelte bruger, men at fokus er på omsorg og væren, på at rumme brugerne på deres præmisser, uden at de skal nogen steder 'hen'.

Roller som interesseorganisation kan også ses som en fortalerrolle. Organisationerne søger at fremme brugernes interesser både i forhold til politiske beslutninger og i forhold til holdninger i befolkningen lokalt eller mere bredt.

Endelig udfylder en stor del af organisationerne en mere praktisk rolle som hjælper, hvor de fx støtter brugerne i kontakten med offentlige myndigheder eller gennemfører aktiviteter, der støtter brugerne i at opleve et positivt samvær med andre.

DE FRIVILLIGE MEDARBEJDERE

De frivillige organisationer benytter sig i forskelligt omfang af frivillig arbejdskraft. Nogle organisationer bygger næsten udelukkende på frivillige, mens andre primært har ansatte medarbejdere og kun i begrænset omfang har frivillige 'medarbejdere'. Det generelle billede, der fremkommer i interviewsamtalerne, er, at det ikke så meget er rekrutteringen af frivillige, der er vanskelig, men at det især kan være svært at fastholde dem. Sandsynligheden for at fastholde frivillige hænger sammen med, om organisationerne formår at matche de frivilliges bevæggrunde for og forventninger til deres engagement i organisationen. Af motivationsfaktorer nævnes social samvittighed, at ville dele ud af et overskud, meningsfuldhed, faglig og personlig udvikling, styrkelse af egne kompetencer samt for frivillige, der selv er brugere eller tidligere har været brugere

af organisationernes tilbud, ofte ønsket om at give noget af det igen, som de selv har fået.

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS FINANSIERING

Størstedelen af de frivillige organisationer er finansieret gennem fonds- og puljemidler, kommunale midler, private donationer samt i nogle tilfælde driftstilskud fra offentlige myndigheder. Det fremgår af interviewene, at mulighederne for at finde økonomisk støtte generelt opleves som forbedrede i de senere år, men at det stadig periodisk kan være vanskeligt for organisationerne at finde tilstrækkelig økonomisk dækning af deres arbejde. Nogle organisationer fortæller, at de i de senere år har oplevet en positiv ændring i deres lokale kommune, hvor de i dag finder større økonomisk opbakning end tidligere.

Samtidig peger de også på en række problematikker forbundet med deres finansieringsform:

- At fonds- og puljemidler oftest er målrettet mod specifikke projekter og områder. Derved er organisationerne nødt til hele tiden at omstille deres fokus mod det, som politisk er oppe i tiden, frem for at koncentrere sig om det, som de er bedst til. Ligeledes opleves det problematisk, at støtten ofte retter sig mod iværksættelse af *nye* projekter, i stedet for at der kan ske en konsolidering og kvalitetssikring af driften af de aktiviteter, som allerede er iværksat.
- Det nævnes som problematisk, at organisationerne på grund af den løbende og usikre finansiering sjældent kender deres budgetter for mere end enkelte år ad gangen. Det begrænser mulighederne for langtidsplanlægning og udvikling.
- Finansiering gennem puljer, fonde mv. indebærer ifølge organisationerne, at de bruger en betragtelig del af deres tid på at søge om midler i stedet for på at udføre det (frivillige) arbejde, som er deres egentlige målsætning. Flere angiver, at de oplever det som utilfredsstillende at bruge så meget tid på at søge om midler. Ligeledes nævnes, at de krav, der ofte stilles til den efterfølgende dokumentationspraksis, kan være svære at honorere inden for det frivillige arbejdsfelt. Ifølge organisationerne har en betydelig del af de frivillige medarbejdere ikke de kompetencer – og heller ikke den interesse for skriftlighed – som forudsættes, for at organisationen kan leve op til disse krav. Det fremgår endvidere at stort set ingen af organisatio-

nerne oplever ejerskab hverken over, hvad der skal dokumenteres, eller over, hvordan det bruges.

- Nogle organisationer nævner overvejelser om, i hvilken grad finansieringen via offentlige midler sætter rammer for, hvor frie de føler sig til at fremføre kritik over for offentlige instanser og det offentlige sociale behandlingssystem. Ingen angiver, at de går på kompromis med deres primære rolle og principper, men det fremhæves som overvejelser, der godt kan påvirke fx den måde, som de vælger at fremføre en kritik på.

Flere af organisationerne foreslår, at der i højere grad afsættes midler til drift, og at flere bevillinger skal køre over en længere årrække, fx over treårige perioder for at give organisationerne bedre mulighed for selv at tegne deres indsatser og indsatsområder.

BEHANDLINGSSYSTEMET OG BRUGERNE

I forhold til selve misbrugsbehandlingen oplever flere organisationer, at der er sket en forbedring i de senere år. Det gælder både omfanget af behandlingstilbud og kvaliteten af disse tilbud. Ligeledes er der tilfredshed med etableringen af behandlingsgarantiens 14-dages-regel. Det understreges af flere, at det er vigtigt, at misbrugere kommer i behandling så hurtigt som muligt, når de ytrer ønske om det.

En del af organisationerne konstaterer samtidig, at de hårdest belastede brugere stadig kan have svært ved at blive rummet og få de tilbud i det offentlige behandlingssystem, som de har brug for. De frivillige organisationer oplever bl.a., at disse brugere har svært ved at leve op til de krav – fx om stabilt fremmøde og om fremmøde i upåvirket tilstand – som systemet stiller. Og de oplever, at der ikke altid opstilles andre tilbud, der kan matche disse brugeres behov. Kritikken går med andre ord på, at systemet ikke er gearret til at håndtere og hjælpe de dårligst fungerende brugere, og at der mangler tilbud på deres præmisser. Flere organisationer kritiserer i denne forbindelse brugen af kontrolforanstaltninger og sanktioner (fx urinprøver eller fratagelse af kontanthjælp) over for denne gruppe. Disse tiltag betragtes som nedværdigende over for brugeren og ødelæggende i forhold til behandlingsalliancen.

Endvidere er de medvirkende til at skubbe de mest udsatte brugere helt ud af systemet.

På et strukturelt niveau fremhæver enkelte organisationer, at manglende politisk sammentænkning mellem ressortministerierne gør det vanskeligere både for de frivillige organisationer og for offentlige myndigheder at etablere et koordineret, helhedsorienteret behandlingssamarbejde på tværs af indsatsområder.

ORGANISATIONERNES VURDERING AF SAGSBEHANDLERNE

Det er vigtigt, hvordan brugerne bliver mødt af sagsbehandlerne på misbrugscentre og i kommunernes øvrige forvaltning. De mest udsatte brugere mangler ofte tillid til systemet. De har samtidig lavt selvværd, og de har ofte lært i så vid udstrækning at søge at tilfredsstille andres krav og ønsker, at de risikerer, at de slet ikke får formuleret deres egne behov, hvis de ikke får støtte til at gøre det. Derfor lægger organisationerne stor vægt på, at brugernes møde med systemet bør være præget af respekt, værdighed, tillid og åbenhed.

En del af de frivillige organisationer tilkendegiver, at deres brugere generelt mødes godt af sagsbehandlerne på misbrugscentrene, men at der blandt de øvrige medarbejdere i kommuner er større variation og generelt et betydeligt mindre kendskab til stofmisbrugere og tidligere stofmisbrugeres behov end blandt sagsbehandlerne på misbrugscentrene. Andre oplever, at det også på misbrugscentre er mere personbetinget, hvordan den enkelte bruger bliver mødt. Endvidere fremhæves det, at der er store variationer kommunerne (og misbrugscentrene) imellem. Disse forskelle angives bl.a. at bero på forskelle i sagsbehandler/klientratioen, omfanget af medarbejderudskiftning samt den ledelsesmæssige opbakning til frontmedarbejderne.

For at sikre en ensartet og god kvalitet i mødet med brugerne foreslår organisationerne, at der etableres nationale standarder for sagsbehandler/klient-ratio. Endvidere fremhæves det som vigtigt, at uddannelsen af sagsbehandlerne vægter at give dem en faglig ballast, der har fokus dels på at møde brugerne med empati, dels på at lære dem at håndtere de mange dilemmaer, der ligger i at arbejde med stofmisbrugere, herunder at de lærer at forvalte den skæve magtfordeling mellem bruger og system (som de repræsenterer) på en god måde. En organisation foreslår, at der etableres en særlig efteruddannelse for medarbejdere, der arbejder med stofmisbrugere, for at sikre, at alle sagsbehandlere kender

de konkrete bestemmelser i lovgivningen, sådan at de ved, hvad brugerne har krav på, og hvad de som sagsbehandlere har mulighed for at tilbyde. Dette forslag ligger i tråd med et nyt efteruddannelses tilbud fra Servicestyrelsen, hvis målgruppe netop er sagsbehandlere på stofmisbrugsområdet¹⁶.

ORGANISATIONERNES HOLDNING TIL DØGNBEHANDLINGEN

I forhold til døgnbehandlingen af stofmisbrugere er der delte meninger blandt organisationerne. En del organisationer synes ikke, at de har kendskab nok til døgninstitutionerne til at kunne sige noget generelt. Andre fremhæver, at kvaliteten af døgnbehandlingen er blevet meget bedre i de senere år, og de peger på, at det trods alt er et ungt område, som har undergået en stor og positiv udvikling i de seneste 10 år. Enkelte organisationer retter en kritik mod, hvad de mener, er manglende faglighed i behandlingen. De finder det problematisk, at der i Danmark ikke er en længerevarende etableret behandleruddannelse, som ikke er tilknyttet en behandlingsinstitution, men som er tilrettelagt og hører under de uddannelser, der udbydes af det offentlige uddannelsessystem. Endelig retter enkelte organisationer en kritik mod 12-trins-tilgangens udbredelse i det danske døgnbehandlingslandskab.

Hvad angår processen med at blive visiteret til og komme i døgnbehandling, fremhæver frivilligorganisationerne generelt 14-dagesreglen som positiv. Det opleves dog, at der godt kan gå længere tid end de 14 dage, før et reelt døgnbehandlingstilbud er etableret. Endvidere problematiserer et par organisationer, at 14-dagesreglen ikke gælder brugere, der ønsker at skifte fra fx substitutionsbehandling til dag- eller døgnbehandling.

Flere organisationer tilkendegiver, at de ser, at de mest udsatte brugere kan have svært ved at vise motivation i den grad eller på den måde, der kræves for at blive visiteret til døgnbehandling. Det beskrives som urealistisk at forvente den stabilitet af brugere, som ud over deres stofmisbrug kæmper med massive sociale og psykiske problemer som fx hjemløshed, prostitution, gæld og kriminalitet. I stedet foreslås det, at behandlingssystemet i langt højere grad skal tro på brugernes ord og

16. For mere om denne uddannelse, se <http://www.misbrugssagsbehandler.dk/>

sende dem i døgnbehandling, hvis de ønsker det, og så opkvalificere behandlingsstederne til at opdyrke og fastholde brugernes motivation.

Enkelte andre barrierer, for at nogle brugere kommer i døgnbehandling, nævnes. Blandt andet fremhæves, at brugen af gruppebehandling kan være en hæmmende faktor for en del af de brugere, som lider af forskellige former for social angst, eller som på anden vis har svært ved at indgå og fungere i fællesskaber. Disse brugere vil som minimum have brug for en længere tilvænningsperiode, inden de kan varetage et døgnbehandlingsophold. Ikke desto mindre har en del af dem ønske om og kunne have gavn af at komme i døgnbehandling, men i givet fald en døgnbehandling, der i mindre grad gør brug af gruppebaseret behandling.

Endelig nævner flere, at der generelt i behandlingssystemet mangler opmærksomhed på, hvor psykisk nedbrydende det kan være for brugere, der afbryder et døgnbehandlingsforløb før planlagt – som oftest på grund af et tilbagefald. Det fremhæves som hårdt for disse brugere at blive sendt tilbage til, hvor de kom fra, uden nogen form for opfølgning eller støtte. I praksis betyder det ofte tilbage i et voldsomt misbrug. Og det fremhæves, at der mangler steder, som kan tage hånd om disse brugere, også for at sikre, at man ikke taber det, som de fik ud af behandlingen, inden den blev afbrudt.

BEHOV FOR HELHEDSORIENTERING

De frivillige organisationer fremhæver, at en helhedsorienteret indsats er af afgørende betydning for stofmisbrugere i behandling. Helhedsorientering beskrives af organisationerne som socialfaglig koordinering, støtte og sammentænkning i forhold til en række sociale forhold såsom bolig, økonomi, arbejde, netværk, kriminalitet og børn. Misbrugsbehandlingen kan ikke stå alene, både fordi det ofte er sociale problemer, der er (dele af) årsager til stofmisbruget, og fordi misbrug medfører en række sociale problemer relateret til familie og netværk, økonomi, arbejde mv. Disse problemer er mere omfattende for de hårdest belastede brugere, og derfor er helhedstænkningen særlig vigtig i forhold til denne gruppe. Det understreges, at helhedstænkningen ikke kun skal ske sideløbende med selve behandlingsforløbet, men at det også er essentielt, at den fastholdes i udslusningsfasen og i tiden efter endt behandling. Imidlertid oplever en del af organisationerne, at netop helhedsindsatsen ikke er tilfredsstillende og særligt ikke i tiden efter endt behandling.

Af strukturelle barrierer for den helhedsorienterede indsats nævnes særligt tre:

- Overbebyrdede sagsbehandlere i nogle kommuner. Overbebyrdelsen betyder, at der ikke er tid til at tænke helhedsorienteret og inddrage andre relevante aktører, samt at der ofte ikke er tid til at følge op på sagerne.
- Manglende koordinering og tovholderfunktion. Det opleves som problematisk i forhold til helhedstænkningen, at de forskellige områder (behandling, job, økonomi, ydelser mv.) er fordelt på forskellige instanser i stedet for, at der er et enstrengt system. I praksis mangler der en tovholderfunktion, som kan sikre sammenhængen i de forskellige indsætter. Endvidere er det særligt for de dårligt fungerende brugere uoverskueligt at finde ud af, hvilken af deres sagsbehandlere de skal gå til hvornår. Enkelte organisationer fremhæver dog, at udifferentieringen af sagsområderne betyder, at kvaliteten forbedres, fordi sagsbehandlerne inden for de enkelte områder kan oparbejde en større specialviden.
- Manglende kendskab i de kommunale systemer til stofmisbrugeres situation. Den manglende viden bevirker, at der ofte stilles for store eller forkerte krav til brugerne, særligt i tiden efter et endt behandlingsforløb. Endvidere betyder manglen på kendskab til stofmisbrugere, at brugerne ofte mødes med mistro, når de forsøger at forklare deres situation og behov.

Først og fremmest fremhæves vigtigheden af at sikre, at brugerens boligforhold er på plads, hvis der skal komme noget længerevarende ud af behandlingsindsatsen. Det nævnes, at det særligt i de store byer og navnlig i København er vanskeligt at finde en bolig til en rimelig husleje inden for et overskueligt tidsrum.

For det andet fremhæves det, at der skal sikres økonomisk stabilitet, herunder at der tages hånd om de gældsproblemer, som mange brugere har. I forbindelse med brugernes økonomiske situation drøfter flere organisationer den dobbelthed, der ligger i forhold til aktivering, at på den ene side kan det være godt og vigtigt for brugerne at indgå i et sådant struktureret samvær med andre, og på den anden side kan aktiveringskravene også opleves som en belastning for mange af de mest udsatte brugere. Det fremhæves, at aktivering somme tider kræves for tid-

ligt i brugerens behandlingsforløb eller efterbehandlingsforløb, samt at selve aktiveringens indhold for sjældent er tilrettelagt, så det passer til det, som den pågældende bruger magter og finder interesse i. En enkelt organisation oplever dog modsat, at deres brugere netop *ikke* kommer i aktivering, men at de alt for automatisk klassificeres i matchgruppe 5 eller eventuelt matchgruppe 4, og at de derfor ikke får nogen konstruktive tilbud om aktivering.

Som yderligere vigtige elementer for at sikre fastholdelse af behandlingsresultater fremhæves tid og netværk. Det understreges af flere organisationer, at det svære ikke er at stoppe med at tage stoffer, men at lære at leve sit liv og håndtere sine problemer uden at flygte tilbage i stofferne som en løsning. Derfor er det vigtigt, at der generelt i systemet er en forståelse for, at det tager tid at finde ud af at leve et liv uden stoffer eller uden sidemisbrug. Som led i fastholdelsen af stoffrihed nævnes vigtigheden af, at man har et stoffrit netværk. Her indtager en organisation som NA en vigtig rolle for mange. Enkelte organisationer, der er kritiske over for 12-trins-tilgangen, mener, at der mangler alternativer til NA. Brugere, der ikke ønsker at deltage i Minnesota-vejen, mangler i høj grad andre muligheder for at deltage i stoffri netværk, påpeges det.

BRUGERINDDRAGELSE

Brugerinddragelse er ifølge organisationerne vigtigt både ud fra de etiske og juridiske principper, som velfærdssamfundet er funderet på, og fordi brugerinddragelse giver de bedste behandlingsmæssige resultater. Blandt organisationerne, der deltager i undersøgelsen, er der forskellige erfaringer med, i hvilket omfang brugerne bliver inddraget og lyttet til i behandlingssystemet i dag. Nogle organisationer mener, at brugerinddragelsen generelt er blevet bedre i de senere år. Flere tilkendegiver, at størstedelen af sagsbehandlerne gør et stort arbejde for at inddrage brugerne. Samtidig peger flere på, at det stadig kan gøres meget bedre, og især at den mest belastede gruppe af brugerne ikke altid bliver hørt og får medbestemmelse nok i sagsforløbet. Som en årsag til den manglende medbestemmelse nævnes bl.a., at det kan være en svær og især tidskrævende gruppe at inddrage.

I forhold til brugerinddragelsen peger flere organisationer på det skisma, de oplever, at nogle af de hårdest belastede brugere ikke altid er i stand til at tage det ansvar på sig, der somme tider lægges ud til dem. Det handler både om, hvorvidt disse brugere magter overhovedet at sætte sig

ind i de muligheder, der er, og på den baggrund træffe et kvalificeret valg om, hvad de vil. Og det handler om, hvorvidt de er i stand til at vurdere, hvad der vil være bedst. Denne konstatering angives på ingen måde af organisationerne som grund til ikke at inddrage og insistere på at inddrage brugerne. Men skismaet viser med tydelighed noget af den balancegang og en del af de dilemmaer, som sagsbehandlerne på misbrugscentre kan opleve. Og samtidig skaber dette dilemma nogle spørgsmål, der handler om, hvorvidt formen for brugerinddragelse er den bedst mulige. Flere af organisationerne understreger, at disse dilemmaer viser, at der er behov for til stadighed at søge at tænke i nye former for brugerinddragelse. Og at det er afgørende at inddrage brugerne i denne proces. I denne forbindelse nævner enkelte organisationer, at de sammen med deres brugere vil kunne spille en rolle som sparringspartner og kreativ part i udviklingen af nye former for brugerinddragelse.

GOD SOCIAL MISBRUGSBEHANDLING

I refleksioner over og holdninger til, hvad der karakteriserer god social misbrugsbehandling, spænder de frivillige organisationer vidt. Der er forskelligheder i forhold til overvejelser om skadesreduktion vs. stoffrihed som mål for den sociale misbrugsbehandling, og der er delte meninger, hvad angår misbrugsbehandlingens metoder og fokus. Hvor nogle organisationer betoner vigtigheden af stoffrihed som mål, ser andre dette mål som et urealistisk krav og betoner, at en primær målsætning må være at afbøde skadevirkningerne ved misbruget. For en del organisationer ses de to positioner ikke som deciderede modsætninger, og det betones særligt, at det er vigtigt, at behandlingssystemet indrettes på at kunne rumme både brugere med en målsætning om stoffrihed, og brugere, for hvem ønsket om stoffrihed ikke er realistisk her og nu. Nogle organisationer ser primært misbruget som indlejret i marginalisering, social elendighed og eksklusion fra samtlige af livets arenaer (familie, arbejdsliv, uddannelse og civilsamfund generelt), og de mener, at problemerne bedst løses igennem en række bredspektrede socialfaglige indsatser. Andre fokuserer mere på misbrug ud fra en snævrere stoffokuseret tilgang, hvor løsningsmuligheder i større udstrækning søges i arbejdet med afhængigheden og med adfærdshåndtering (fx kognitiv tilbagefaldsforebyggelse). Langt de fleste anskuer misbrug som et produkt af flere faktorer, men lige som i spørgsmålet om stoffrihed vs. skadesreduktion er der nogle, som placerer sig mere i den ene ende af spektret og andre mere i den anden ende.

Generelt fremhæver en betydelig del af de frivillige organisationer godt traditionelt socialt arbejde som noget af det, der bør være en hovedingrediens i den sociale misbrugsbehandling. Uddybende om indholdet i socialt arbejde nævnes bl.a. relationsarbejde, case management, pædagogisk støtte og socialrådgiverarbejde i forhold til økonomi og gæld, bolig, aktivering, støtte til tøj, tandpleje, hjælpemidler mv. Endvidere understreges vigtigheden af helhedsorientering. Et andet hovedelement, der nævnes af de fleste organisationer, er fagligt funderet misbrugsbehandling og terapi, differentierede indsatser samt målsætninger rettet mod de konkrete problemstillinger, der gør sig gældende for den enkelte bruger.

SAMARBEJDET MED DET OFFENTLIGE

Størstedelen af de frivillige organisationer beskriver, at de har oplevet en positiv udvikling i samarbejdet med det offentlige i de senere år. Der beskrives tre primære typer af samarbejde:

1. Et praktisk samarbejde med sagsbehandlere og socialarbejdere om konkrete sager
2. Et praktisk samarbejde på forvaltningsniveau, hvor der indgås egentlige samarbejdsaftaler og ordninger
3. Et mere interessepolitisk samarbejde med embedsværket og politikere om bredere eller mere principielle sagsforhold og problematikker.

Flere organisationer angiver, at de gerne vil udbygge samarbejdet med det offentlige. I forhold til ovennævnte tre typer samarbejde ønsker en del af disse organisationer at forskyde tyngden i samarbejdet fra type 1 over mod typerne 2 og 3.

Som vigtige elementer i et godt samarbejde med offentlige instanser fremhæver organisationerne følgende elementer:

- At der skal være en løbende kommunikation og dialog mellem parterne. Det er vigtigt, at organisationen holdes informeret om den offentlige myndigheds overvejelser og beslutninger på rusmiddelområdet.

- At de relevante offentlige parter er til at få fat på, så vigtige sager og spørgsmål hurtigt kan afklares.
- At begge parter anerkender hinandens kompetencer. Flere frivillige organisationer fremhæver her deres dybere kendskab til brugerne som en af deres kernekompetencer.
- At der etableres en klar opgavefordeling, sådan at der ikke hen ad vejen opstår tvivl eller uenighed om rollerne i samarbejdet.
- At begge parter viser hinanden tillid.

PROBLEMATIKKER I FORBINDELSE MED SAMARBEJDET

Samarbejde med den offentlige forvaltning er dog heller ikke helt uden omkostninger og dilemmaer for de frivillige organisationer. Særligt nævnes tre problematikker, som de frivillige organisationer ofte må forholde sig til, når de samarbejder med offentlige myndigheder.

Den første relaterer til grænsesætningen mellem frihed og forpligtelse, mellem at være sig selv og at være en del af systemet. Flere organisationer fortæller, at de oplever det som en udfordring at finde ud af, hvordan de skal håndtere og bevare deres rolle som uvildig fortaler for brugerne – som et fristed – hvis de samtidig har etableret et mere formelt samarbejde med offentlige instanser.

En anden problematik, der nævnes, er, hvad en organisation betegner som 'skraldespandsproblematikken'. I denne problematik ligger, at enkelte organisationer oplever, at når de offentlige myndigheder én gang har fået øjnene op for organisationens kapacitet i forhold til at rumme de allermost udsatte – og derfor også ofte vanskelige – brugere, bliver en større del af disse brugere henvist til organisationen i stedet for at blive tildelt andre – offentlige – tilbud.

I forlængelse af denne 'skraldespandsproblematik' overvejer nogle organisationer, om de risikerer at udfylde funktioner, som egentlig er det offentliges forpligtelse, og om de derved forhaler en egentlig indsats fra kommunernes side.

OPSAMLING PÅ DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS FORSLAG

Afslutningsvis vil vi gennemgå de forslag til forbedringer af indsatsen over for stofmisbrugere, som de frivillige organisationer har nævnt i

interviewsamtalerne. Ikke alle organisationer er nødvendigvis enige i alle forslag.

Vi har opdelt dem i tre hovedtemaer: Henholdsvis forslag, der vedrører organisationerne selv og deres tilbud til brugerne, forslag, der vedrører det sociale misbrugsbehandlingssystem, og forslag, der vedrører samarbejdet mellem de frivillige organisationer og det offentlige.

FORSLAG VEDRØRENDE ORGANISATIONERNES EGNE TILBUD

- Konsolidering af nuværende ydelser samt eventuelt udvidelse af aktiviteter fx med tilbud om motion eller musik til brugerne
- Udvidelse af frivilligorganisationernes gadeplansarbejde
- Etablering af nød-/natherberg
- Etablering af lejligheder for brugere i tilknytning til et værested
- Etablering og drift af alternative plejehjem
- Etablering af en institution til afgiftning, motivation og screening af misbrugere.

Flere af disse aktiviteter og tilbud er der allerede åbnet op for enten i frivilligorganisationernes egne regi eller igennem politiske beslutninger og forskellige puljers tilretning. Hvad angår eksempelvis ønsket om at udvide nuværende aktiviteter, er dette dels en af hovedprioriteringerne inden for Det Fælles Ansvar II (FA2), dels kan særligt ønsket om at styrke tilbud om motion ses som liggende i forlængelse af nogle af de indsatser, som allerede er gjort på området fx med etableringen i 2006 af Foreningen Dansk Værestedsidræt. Også etablering af nød-/natherberg samt af alternative plejehjem er indsatser, som ligeledes er prioriteret under FA2.

Nogle organisationer fremsætter endvidere ønsker om at blive mere professionelle i deres eget virke og at blive bedre til at sikre – eventuelt dokumentere – kvaliteten af deres tilbud. I forlængelse af dette foreslås det konkret:

- At det offentlige afsætter flere midler til kompetenceudvikling af medarbejdere og frivillige i de frivillige private organisationer. Fokus for kompetenceudviklingen skulle både rette sig mod medarbejdernes faglighed i forhold til fx specielle brugergrupper så som psykisk syge eller nydanskere med misbrug og rette sig mod at kunne vareta-

ge opgaver inden for dokumentation, selvevaluering og kvalitetssikring.

- At de frivillige organisationer arbejder sammen om at rekruttere frivillige og om at skabe relevante udviklingstilbud for dem. Endvidere ville et samarbejde her give de frivillige mulighed for at skabe sig et større netværk.

Også disse forslag og ønsker vedrørende organisationernes egen udvikling følger i tråd med forskellige initiativer i de senere år. Særligt etableringen af frivillighedshuse skaber muligheder for, at organisationerne mødes og samarbejder på tværs om at bruge hinandens erfaringer. Ligeledes tilbyder flere frivillighedshuse allerede i dag kurser til frivillige.

Endelig fremsætter flere organisationer en række forslag, der specifikt vedrører deres økonomi, herunder mulighederne for at få tilskud fra det offentlige:

- Forslag om at afsætte en større andel af pulje- og fondsmidler til drift, således at organisationerne får bedre muligheder for at konsolidere deres aktiviteter i stedet for hele tiden at søge om etablering og udvikling af nye projekter.
- Forslag om i mindre grad at målrette puljer og fonde til helt bestemte temaer, men i højere grad afsætte midler til udvikling bredt set. Dette vil give organisationerne bedre muligheder for selv at byde ind med, hvilke konkrete områder de kunne tænke sig at arbejde med inden for misbrugs- og udsatteområdet.
- Forslag om at give bevillinger for flere år. Dette dels for at organisationerne ikke skal bruge så meget af deres tid på at udarbejde ansøgninger om midler, dels for at give organisationerne bedre muligheder for langtidspanlægning og strategisk udvikling af deres indsatsområder.
- I forhold til krav om dokumentation foreslås det, at man i højere grad arbejder på at inkludere organisationerne i tilrettelæggelsen af dokumentationsindsatsen – fx lade dem selv definere, hvilke parametre de vil dokumentere og måles på. En organisation nævner, at dokumentationsdelen, der er knyttet til FA2, i nogen grad har udvist denne åbenhed. En øget inklusion af de frivillige organisationer vil give dem større ejerskab over dokumentationen og vil i sidste ende derved også kunne øge validiteten, angives det.

FORSLAG VEDRØRENDE BEHANDLINGSSYSTEMET

De frivillige organisationer peger på enkelte misbrugergrupper, som de oplever, at der ikke i dag i tilstrækkeligt omfang er passende behandlingstilbud for. Disse misbrugergrupper er psykisk syge, nogle hårdt belastede kvindelige misbrugere, grønlandere, nydanskere samt udlændinge, som er i Danmark illegalt eller midlertidigt som arbejdere under EU-regler.

- Det foreslås, at der etableres særlige behandlingstilbud, som retter sig specifikt mod disse grupper. Særligt foreslås det, at der etableres dag- og døgnbehandlingstilbud for brugere med dobbeltdiagnoser og tilsvarende tilbud, som kun er for kvindelige misbrugere.
- Endvidere foreslås, at behandlerne på behandlingsinstitutionerne opkvalificeres, således at de bedre kan varetage og målrette behandlingen netop mod disse grupper. Det angives som særligt vigtigt, at behandlerne formår at varetage netop disse brugeres særlige problematikker, når brugerne indgår i større gruppebehandlingssammenhænge.
- Det foreslås, at der etableres behandlingstilbud for ældre hashmisbrugere.
- Ligeledes at der etableres flere behandlingstilbud for unge med et eskalerende forbrug eller misbrug oftest af centralstimulerende stoffer som amfetamin, kokain og ecstasy.
- Det foreslås, at der arbejdes på at gøre overgangen i behandlingssystemet for unge, der fylder 18, mens de er i behandlingssystemet, mere sammenhængende. I dag angives det, at fødselsdagen kan have væsentlig betydning for, hvilke muligheder den unge tilbydes.
- Etablering af behandlingstilbud, hvor brugerne kan forblive anonyme. Dette angives som særligt vigtigt, hvis man skal have fat i brugere med et eskalerende forbrug, inden det udvikler sig til et helt uhåndterbart problem.

Nogle af ovenstående forslag er allerede etableret, særligt i større kommuners regi, fx behandlingstilbud særligt for unge, der misbruger hash og centralstimulerende stoffer. Man kan derfor se ønskerne som udtryk for, at der er behov for at udvide omfanget og rækkevidden af disse tilbud. Endvidere er der enkelte af forslagene, som ikke endnu er gennemført.

I forhold til særligt at nå de mest belastede misbrugere fremsættes en række konkrete forslag:

- Fokus på at forbedre misbrugernes fysiske sundhedstilstand gennem en udbygning af ordninger som Sygeplejerske på Hjul og mulighed for opsøgende lægekonsultation, som er etableret bl.a. i Københavns Kommune.
- Fokus på at hjælpe misbrugere med psykiske problemer gennem etablering af cafépsykologer, gadepsykologer, mobile psykologer, der er synlige og tilgængelige der, hvor brugerne er, og på brugernes præmisser. Ligeledes foreslås det, at man i det offentlige behandlingssystem fraviger princippet om, at brugerne kun kan få terapeutisk eller anden samtalebehandling, hvis de møder op i upåvirket tilstand.
- Større udvisning af fleksibilitet blandt misbrugscentre og andre instanser i behandlingssystemet i forhold til muligheder for fremmøde. Dels forstået som at give brugerne mulighed for at møde op i bredere tidsrum og ikke kun på ét aftalt tidspunkt, dels at vise mere accept, når brugere ikke møder op til aftaler.
- At bruge de erfaringer, som er kommet fra forskningsprojekter om udsatte generelt og udsatte stofmisbrugere specifikt. Blandt andet foreslås det i tråd med Center for Rusmiddelforsknings projekt om psykosocial behandling, at behandlingsstederne tager substitutionsmedicinen med ud på gaden og står til rådighed dér.
- At kommunerne etablerer flere omsorgstilbud for de hårdt belastede misbrugere forud for, at de kommer i egentlig døgnbehandling.
- Information til brugerne om, hvordan de kan forebygge de værste skader af et liv med stofmisbrug. I denne forbindelse nævnes også opstilling af sprøjteautomater og tilgængelige toiletter, der er ordentlige og rene.
- At politiet på gadeplan lemper deres fremfærd over for stofmisbrugere, således at de ikke bliver bortvist og ikke får taget deres stoffer, hvis de ikke har nået at fixe dem.
- Enkelte organisationer er fortalere for etablering af fixerum.

For ovenstående forslag gælder det igen, at en del er etableret og udbredt i nogle af landets kommuner, men ikke i alle. Ønskerne kan således forstås som, at disse tilbud kan etableres de steder, hvor de endnu ikke findes, og at de kan overvejes udbredt i de kommuner, hvor der allerede er gjort erfaringer med dem.

Organisationerne opstiller også forslag, som vedrører misbrugscentrenes arbejde:

- At man ophører med at benytte kontrolforanstaltninger og sanktioner som fx urinprøver og fratagelse af kontanthjælp ved manglende fremmøde. En organisation foreslår, at man kan overveje at gøre urinprøverne frivillige og så give brugerne penge for positive urinprøver.
- At behovet for støttesamtaler vurderes endnu grundigere for den enkelte bruger. Nogle skal have tilbud om flere samtaler, end de får i dag, og andre kan i perioder have brug for lidt færre.
- At der ikke opstilles krav om at (be)vise motivation, fx i form af krav om stabilt fremmøde gennem en periode forud for at kunne komme i døgnbehandling. I højere grad skal man sende brugerne af sted, når de ønsker det.
- At de sagsbehandlere, som visiterer til behandling, opkvalificeres, så at de i højere grad benytter evidensbaseret viden til at matche den enkelte bruger med et konkret tilbud.

Ligeledes fremsættes en række forslag, der vedrører døgnbehandlingen:

- At nogle behandlingsinstitutioner opkvalificeres i forhold til at kunne levere motiverende indsatser over for brugerne.
- At der opstilles minimumskrav til uddannelsesbaggrund for behandlerne.
- At det offentlige foretager 'on-site' besøg på eller akkreditering af alle døgnbehandlingsinstitutioner.
- At der etableres en ny, længerevarende misbrugsbehandleruddannelse i Danmark.
- At der åbnes op for, at nogle døgnbehandlingsforløb for nogle brugere kan være meget langvarige.
- At der etableres døgnbehandling, som ikke eller i mindre grad er gruppebaseret.
- At der findes en løsning på, hvor brugere, som har kæledyr, fx hunde, kan få disse passet, mens de er i døgnbehandling.
- At der etableres særlige tilbud til brugere, som afbryder døgnbehandling før tid, sådan at en afbrudt behandling ikke bare ses som et ne-

derlag, men som en del af processen, hvor man søger at fastholde nogle af de behandlingsresultater, som var opnået undervejs.

Angående forhold omkring den helhedsorienterede indsats, det vil sige forhold, der vedrører den offentlige forvaltning mere bredt, fremsættes en række forslag. Vi har for overskuelighedens skyld søgt at gruppere dem tematisk. De første forslag vedrører primært sagsbehandlerne i kommunernes vilkår og arbejde. Det fremgår af interviewene, at der på dette område opleves at være betydelige forskelle kommunerne imellem. Forslagene fremsættes derfor generelt, og det kan lokalt vurderes, om de er relevante.

Forslag vedrørende sagsbehandlerens vilkår og arbejde

- At sagsbehandlerne i nogle kommuner får bedre vilkår både i forhold til deres tidsmæssige og økonomiske rammer. Herunder foreslås det, at der fastsættes en maksimumgrænse for, hvor mange klienter en sagsbehandler må have.
- At der afsættes tid og ressourcer til, at medarbejderne, der arbejder på rusmiddelområdet, kan holde sig ajour med udviklingen på området, herunder med de specifikke bestemmelser, som vedtages.
- At uddannelser og efteruddannelser af socialrådgivere og andre socialarbejdere sætter endnu mere fokus på de etiske problemstillinger, der ligger i at arbejde med klienter i en 'skæv' magtrelation.
- At sagsbehandlerne får ledelsesmæssig opbakning til at tage sig den tid, der er påkrævet for at skabe gode møder med klienter med misbrug.
- At man gennem efteruddannelse, temadage mv. øger den generelle viden blandt sagsbehandlere i den offentlige forvaltning om misbrug og misbrugsrelaterede problematikker.
- At man i nogle forvaltninger kan specialisere en gruppe medarbejdere på rusmiddelfeltet, og at disse så kan behandle de sager, som omhandler klienter, der har et misbrug.
- At der entydigt for disse brugere udpeges en koordinerende tovholder på tværs af sagsområder, som deltager i alle møder, og som varetager al kontakt med brugeren. Denne funktion, der i dag delvist er placeret hos jobcentrene, foreslår en organisation kunne ligge på

misbrugscentrene. En anden organisation foreslår, at frivillige organisationer kunne varetage denne rolle.

Efterværn

- At der for de mest belastede misbrugere i højere grad gøres brug af mulighederne for at tilrettelægge særligt skånsomme eller delvise aktiveringsforløb. Disse kan eventuelt lægges ud til frivillige organisationer.
- At man i højere grad giver mulighed for at friholde misbrugere fra krav om aktivering mv. i en længere periode efter afsluttet behandling for at give brugeren tid til langsomt at lande og fastholde stof-frihed eller stabilisering i en ny tilværelse.
- At der lokalt etableres en central med 'skæve job', der er rettet mod, at de kan varetages af borgere med misbrug og andre udsatte borgere. Disse kan fx være at male en dør, gå tur med en hund eller pakke breve for en lokal virksomhed, angives det.
- At der etableres flere efterværnsnetværk for tidligere misbrugere og misbrugere, som er motiverede for at komme ud af deres misbrug, i stil med de tilbud, som i dag findes i NA.

Brugerinddragelse

- At man nedsætter en arbejdsgruppe, bl.a. med repræsentanter fra frivilligorganisationer, som har til opgave at få ideer til og udvikle nye og bedre måder at skabe brugerinddragelse.
- At klage- og ankesystemet nedsætter sagsbehandlingstiderne.

FORSLAG VEDRØRENDE DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS SAMARBEJDE MED DET OFFENTLIGE

De følgende forslag retter sig mod samspillet mellem de frivillige organisationer og det offentlige. Som nævnt er velfærdsstatens afgrænsning af sine opgaver og inddragelsen af civilsamfundet i løsningen af disse opgaver i udvikling. Flere af de forslag, som nævnes nedenfor, kan læses ind i problematikken vedrørende grænsesætningen mellem, hvad der er det offentliges rolle, og hvad civilsamfundet – her de frivillige organisationer – kan varetage. Som det også blev understreget indledningsvis i afsnittet

om forslag til forbedringer, er der ikke enighed blandt alle organisationerne i undersøgelsen om nedenstående forslag.

Ligeledes fremgår det af interviewene, at nogle organisationer allerede i dag varetager sådanne opgaver og har sådanne samarbejdsaftaler:

- At frivillige organisationer overtager flere brugernære opgaver fra det offentlige. Disse opgaver kan fx være at udarbejde ressourceprofiler for nogle brugere eller at fungere som støtte- og kontaktperson for brugere.
- At der udbygges ordninger, hvor det offentlige og de frivillige organisationer deles om en medarbejder. Det kan være en medarbejder, som er ansat nogle dage om ugen i en frivilligorganisation og nogle dage i den offentlige forvaltning. Det kan også være medarbejdere, som er lønnet af det offentlige, men som varetager tværgående funktioner fx i form af opsøgende gadeplansarbejde.
- At de frivillige organisationer lægger hus til møder mellem brugere og repræsentanter fra det offentlige i de tilfælde, hvor brugeren ønsker det.
- At en medarbejder fra en frivillig organisation fungerer som koordinerende tovholder for konkrete brugeres sager (jf. tidligere forslag).
- At frivillige organisationer i endnu større udstrækning fungerer som bisiddere ved brugernes møder med den offentlige forvaltning.
- At frivillige organisationer i endnu større udstrækning varetager aktiverings- og revalideringsforløb for brugere.
- Endelig foreslår en organisation, at det offentlige i perioder kan udlåne medarbejdere til frivillige organisationer eller til fælles projekter. Det anslås, at dette dels vil medvirke til at skabe bedre forståelse for hinandens vilkår og interesser, dels vil give medarbejdere i det offentlige en mere givtig erfaring end den, de ofte vil få fx gennem deltagelse i et kursus.
- At frivillige organisationer i højere grad inddrages i lokalpolitiske og regionale drøftelser om og vedtagelser af politikker og bestemmelser på misbrugs- og udsatteområdet. Herunder at medarbejdere fra frivillige organisationer inddrages i følgegrupper til projekter på lige fod med medarbejdere fra forvaltningen.
- En organisation foreslår, at man i stedet for at støtte den frivillige sektor som sektor, arbejder på at nedbryde skellene mellem den offentlige, den private og den frivillige sfære. I stedet bør man skabe en

tilgang, der har sit primære fokus på at løse konkrete problemstillinger og på at udføre konkrete opgaver og herudfra hver gang vurdere, hvilke aktører der er mest relevante at inddrage i løsningen.

- At der i videre udstrækning end i dag etableres faste samarbejds møder mellem organisationerne og relevante repræsentanter fra det offentlige for at sikre, at begge parter fastholder kendskabet til hinandens aktiviteter og muligheder, og for at mindre problemer kan tages i opløbet, inden de vokser sig større. Sådanne møder afholdes allerede i en del byer.
- At kommunerne lader sig inspirere af Brobyggerselskabet i Aalborg Kommune og overvejer mulighederne for at etablere en lignende tværgående afdeling, som koordinerer på rusmiddelområdet.

Ovenstående forslag kan måske samlet siges at afspejle et generelt ønske fra de frivillige organisationer om, at man i endnu højere grad fra det offentlige side får opmærksomhed på, hvor de frivillige organisationer har deres styrke og særlige kompetencer i forhold til brugerne. Her fremhæves særligt styrken i, at organisationerne kender deres faste brugere bedre, end offentlige instanser i reglen har mulighed for. Dette kendskab, ser flere organisationer, kan udnyttes, ved at det offentlige kan uddelegere udførelsen af specifikke brugerrelaterede opgaver til dem.

Samtidig peger flere organisationer på, at hvis de skal supplere den offentlige sociale misbrugsbehandling på bedst mulig måde, har de selv brug for faglig opkvalificering på en række områder. Det gælder fx viden om de specifikke brugergrupper, som organisationerne oplever ofte ikke kan finde plads i behandlingssystemet og som derfor i vid udstrækning bruger de frivillige organisationers tilbud.

LITTERATUR

- Adams, R. (1996): "Concept of Empowerment" og "Framework for Empowerment-in-Practise". *Social Work and Empowerment*. New York: Macmillian Press Ltd.: 1-42.
- Andersen, D. & Järvinen, M. (2007): Harm reduction: ideals and paradoxes. I: *Nordisk Alkohol- og Narkotikatidskrift*, vol. 24, nr. 3: 235-252.
- Asmussen, V. & Kolind, T. (2005): *Udvidet psykosocial indsats i metadonbehandling. Resultater fra en kvalitativ evaluering af fire metadonforsøgsprojekter*. Århus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.
- Bjerger, B. (2005): Strukturreformen i Danmark. Hvad sker der med rusmiddelområdet? I: *Stof* nr. 6: 43-44.
- Bjerger, B. (2007): Hvordan går det egentlig med strukturreformen? I: *Stof* nr. 8: 52-54.
- Boje, T.P., Fridberg, T. & Ibsen, B. (2006): *Den frivillige sektor i Danmark. Omfang og betydning*. København: Socialforskningsinstituttet 06:19.
- Hecksher, D. (2007): Når tidligere misbrugere behandler. I: *Stof* nr. 10: 44-47.
- Lindholm, J.K. & Olsen, C.B. (2003): *Kompetence- og uddannelsesbehov på rusmiddelområdet – en indledende undersøgelse*. København: CASA.

- Pedersen, M.U. & Villumsen, S. (2008) *DanRIS 2007 – Stof*. Århus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.
- Pedersen, M.U. & Nielsen, M.K. (2007): *Behandlingsgaranti og ydelser i dansk stofmisbrugsbehandling*. Århus: Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet.
- Petersen, S. (2003): *Hjemløse, misbrugere og sindslidende. Sammenfatning af resultater fra Socialministeriets evalueringsprogram*. København: Socialministeriet, Socialpolitisk-juridisk Center.
- Rose, N. (2000): Community, citizenship and the third way. *American Behavioural Scientist*, 43 (9): 243-250.
- Syberg Henriksen, C. og Hansen, H. (2003). *§ 115-redegørelse 2003. Kommuners og amters samarbejde med frivillige sociale organisationer*. København, CASA
- Villadsen, K. (2004): *Det sociale arbejdes genealogi: om kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. København: Hans Reitzels Forlag.

Dokumenter

Bekendtgørelse af lov om aktiv socialpolitik.

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=113596>

Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område samt vejledning hertil.

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=121097>

Bekendtgørelse af lov om social service. (Serviceloven) samt vejledning hertil.

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=20938>

Socialministeriet (2006): *Det fælles ansvar II. Regeringens 2. handlingsprogram for de svageste grupper*. København: Regeringen.

Socialministeriet (2006): *Vejledning om kvalitet, tilsyn, tilskud til frivillige organisationer mv. Vejledning nr. 7 til Serviceloven*. København.

Udvalget om Frivilligt Socialt Arbejde (1997): *Bet. Nr. 1332: Betænkning om frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærds-samfund* (1997).

Velfærdsministeriet (2008): *Bedre prioritering i satspuljeansøgninger*. København: Velfærdsministeriets nyhedsarkiv 2008.
http://www.social.dk/global/nyheder/Nyhedsarkiv/2008/SM/bedre_prioritering_satspulje.html

Internetsider

Information om frivilligt socialt arbejde, herunder retningslinjer og definitioner på Velfærdsministeriets hjemmeside.
http://www.social.dk/ministeriets_omraader/det_frivillige_danmark.html

Information om Det Fælles Ansvar II, herunder krav til dokumentation, evaluering mv.
<http://www.fa2.dk/Content?room=6>

Sundhedsstyrelsens statistik (Sundhedsdata) over stofmisbrugere i behandling.
<http://www.sundhedsstyrelsen.dk/default.aspx?lang=da>

www.socialebegreber.dk

<http://www.ankestyrelsen.dk/>

<http://www.misbrugssagsbehandler.dk>

www.social.dk

RAPPORTER I SERIEN

09:13

Den sociale stofmisbrugsbehandling
De frivillige organisationers perspektiv
Delrapport 1

09:14

Den sociale stofmisbrugsbehandling
Brugernes og de pårørendes perspektiv
Delrapport 2

09:15

Den sociale stofmisbrugsbehandling
Behandlingstilbud og metoder
Delrapport 3

09:16

Den sociale stofmisbrugsbehandling
Kvalitetsudvikling og kvalitetsstandarder
Delrapport 4

09:17

Den sociale stofmisbrugsbehandling
Visitation og sagsbehandling
Delrapport 5

09:18

Den sociale stofmisbrugsbehandling
Resultater af behandlingen
Delrapport 6

09:19

Den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark
Hovedrapport

DEN SOCIALE STOFMISBRUGS- BEHANDLING

DE FRIVILLIGE ORGANISATIONERS PERSPEKTIV

Dette er den første delrapport i en rapportserie om den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark. Rapportserien bygger på en omfattende undersøgelse, der blev fortaget i perioden december 2007 til maj 2009.

Denne delrapport stiller skarpt på de frivillige organisationers syn på den sociale stofmisbrugsbehandling i Danmark.

De øvrige delrapporter afdækker følgende emner: brugernes og de pårørendes perspektiv (del 2), behandlingstilbud og metoder (del 3), kvalitetsudvikling og kvalitetsstandarder (del 4), visitation og sagsbehandling (del 5) og resultater af behandlingen (del 6). Hovedkonklusionerne fra delrapporterne er sammenfattet i en hovedrapport.

Undersøgelsen er bestilt og finansieret af Servicestyrelsen.