

05:17

Nina Fabricius
Gitte Tilia
Hanne Ramsbøl
Kaspar Villadsen

FRA HJEMLØSHED TIL FAST BOLIG

SAMARBEJDE OG METODER I ARBEJDET MED HJEMLØSE



05:17

FRA HJEMLØSHED TIL FAST BOLIG

SAMARBEJDE OG METODER
I ARBEJDET MED HJEMLØSE

Nina Fabricius
Gitte Tilia
Hanne Ramsbøl
Kaspar Villadsen

KØBENHAVN 2005
SOCIALFORSKNINGSINSTITUTTET

FRA HJEMLØSHED TIL FAST BOLIG

Afdelingsleder: Ole Gregersen
Afdelingen for socialpolitik og velfærdsydelser

Undersøgelsens følgegruppe:

Margaretha Järvinen, SFI og Sociologisk Institut
Erling Uhde Rasmussen, Forsorgshjemmet St. Dannesbo
Frank Ebsen, Center for forskning i socialt arbejde
Hanne Fabricius, Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen
Lars Jappe, Socialministeriet
Lene Hundborg, Socialministeriet
Anette Nicolaisen, Videns- & Formidlingscenter for Socialt Udsatte
Ivan Christensen, SFI
Lars Pico Geerdsen, SFI
Inger Koch-Nielsen, SFI
Robert Olsen, Mændenes Hjem

ISSN: 1396-1810
ISBN: 87-7487-797-6

Layout: Hedda Bank
Oplag: 800
Tryk: BookPartnerMedia A/S

© 2005 Socialforskningsinstituttet

Socialforskningsinstituttet
Herluf Trolles Gade 11
1052 København K
Tlf. 33 48 08 00
sf@sfi.dk
www.sfi.dk

Socialforskningsinstituttets publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden. Skrifter, der omtaler, anmelder, henviser til eller gengiver Socialforskningsinstituttets publikationer, bedes sendt til instituttet.

INDHOLD

	FORORD	7
	RESUMÉ	9
	Hvordan samarbejde om hjemløse?	9
	Konkurrerende klient-iagttagelser	10
	Anbefalinger til udslusningsarbejdet	11
	DEL 1: TEORETISK-METODISK DEL	15
1	UNDERSØGELSENS SIGTE	17
	Definition af samarbejde	19
	Udslusning	20
	Andre undersøgelser af relevans	22
	Læservejledning	23
2	SYSTEMTEORIEN SOM ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ SOCIALT ARBEJDE	27
	Det moderne uddifferentierede samfund	28
	Fra “homofone” til “polyfone” organisationer	30

	Den polyfone velfærdsorganisation	31
	Velfærdsorganisationers særlige karakter	32
	Inklusion og eksklusion	34
	Undersøgelsesspørgsmål	36
	Specificering af koderne i udslningsarbejdet	38
	Om koders ufikserbare karakter	40
	Metodiske overvejelser	42
	DEL 2: DESKRIPTIV-ORGANISATORISK DEL	49
3	DE FIRE CASES DESKRIPTIVT	51
	§ 94-tilbuddenes udformning, det forvaltningsmæssige landskab og boligmarkedet i de fire cases	51
	Case Esbjerg	51
	Case Århus	55
	Case Odense	59
	Case København	63
4	UDSLUSNING I PRAKSIS	71
	Case Esbjerg	71
	Case Århus	78
	Case Odense	84
	Case København	95
5	UDSLUSNINGSMODELLER	109
	Esbjergmodellen/Stormlymodellen	110
	Århusmodellen	112
	Københavnnermodellen	114
	Odensemogellen	121
6	DEL 3: ANALYTISK DEL	125

7	MÅLGRUPPEFORSTÅELSE	127
	Målgruppe som organiserende princip	127
	Afgrænsning af målgruppen hjemløse fra andre udsatte voksne	128
	Udgrænsning til andre systemer	131
	Differentiering af indsatsen inden for hjemløseområdet	133
	Målgruppen hjemløses forankring i de organisatoriske strukturer	136
8	ARBEJDE MED UDSLUSNING I § 94-REGI	143
	Værdigrundlag, teorier og styringsredskaber	143
	Praktisk botræning	144
	Udredning	145
	Bidrager udredningen til, at brugeren får en rolle i kommunikationen?	148
	Kobling til andre systemer	149
	Udslusningsparathed	150
	Kriterier for udslusningsparathed	151
	Hvem definerer udslusningsparathed?	154
9	SAGSBEHANDLERENS ROLLE VED UDSLUSNING FRA § 94-BOFORMER	157
	Socialforvaltningens funktion og rolle i samarbejde	158
	Gensidig afhængighed mellem systemer	160
	Hvordan koordineres samarbejdet i den enkelte sag?	163
	Handleplanens muligheder for at bidrage til sammenhæng i indsatser?	164
	Ansvar for handleplaner: forvaltning eller foranstaltning?	166
10	SAMARBEJDSPROCESSER	171
	Forskellige koder i udslusningsarbejdet: casen Fyn	171
	Samarbejde i et komplekst felt: casen København	184
	Professionalisme og uigenkendelige brugere: Århus	196
	Det tillidsfulde samarbejde: Ribe amt	206

11	SAMMENFATNING	215
	Del 1: praktiske konklusioner	215
	Del 2: teoretisk orienteret konklusion	222
	 BILAG: LOVGIVNING VEDRØRENDE UDSLUSNING PÅ HJEMLØSEOMRÅDET	233
	Om botilbud	234
	Bostøttemuligheder	236
	Om koordinering af indsatsen mellem amtslige og kommunale myndigheder	238
	Handleplaner	239
	Den sociale boliganvisning	241
	 LITTERATUR	243

FORORD

Denne rapport bygger på en undersøgelse af det samarbejde, der finder sted i forbindelse med udslusning af hjemløse fra § 94-boformer. En udslusning, der sigter mod, at brugerne af § 94-området indflytter i permanente boliger. Mange forskellige samarbejdspartnere er involveret i dette udslusningsarbejde, og det har været målet at belyse, hvordan et sådant samarbejde forløber i Århus, Ribe og Fyns Amter samt i Københavns Kommune.

Undersøgelsen er bestilt og finansieret af Socialministeriet og udført i samarbejde mellem Socialforskningsinstituttet og Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte (afdeling Esbjerg). Forfattere er Gitte Tilia og Hanne Ramsbøl, konsulenter ved Videns- og Formidlingscenter for Socialt Udsatte, Nina Fabricius, forskningsassistent ved Socialforskningsinstituttet, og Kaspar Villadsen, forsker ved Socialforskningsinstituttet. Desuden har Tobias B. Stax arbejdet på undersøgelsen som forskningsassistent i perioden 2003-2004.

Vi takker varmt alle de personer, der beredvilligt har ladet sig interviewe – og i flere tilfælde desuden bidraget med supplerende oplysninger – for deres medvirken. Ligeledes takker vi kommunale og amtslige forvaltninger og borgere i København, Odense, Århus og Esbjerg for at give os adgang til brugerjournaler. Uden det velvillige samarbejde fra alle de involverede havde denne undersøgelse ikke været mulig. Endelig takkes

instituttleder, Sverre Moe, Høgskolen i Stavanger, for gennemlæsning af rapporten og efterfølgende relevante og konstruktive kommentarer.

Det skal understreges, at de interview, som nærværende rapport bygger på, er gennemført i 2003.

Arbejdsdelingen blandt rapportens forfattere har været følgende: Kaspar Villadsen har stået for kapitel 2, kapitel 9 og kapitel 10. Nina Fabricius har stået for kapitel 1, kapitel 2 (metodedelen), kapitel 3 (om København og Fyn), kapitel 4 (om København og Fyn) og kapitel 5 (om København og Fyn). Gitte Tilia har stået for kapitel 3 (om Esbjerg), kapitel 4 (om Esbjerg), kapitel 5 (om Esbjerg og Århus) samt kapitel 6. Hanne Ramsbøl har stået for kapitel 3 (om Århus), kapitel 4 (om Århus), kapitel 7 og kapitel 8.

København, december 2005

Jørgen Søndergaard

RESUMÉ

HVORDAN SAMARBEJDE OM HJEMLØSE?

Denne rapport handler om arbejdet med at “udsluse” hjemløse borgere fra midlertidige herberger og botilbud til permanente boliger. Særligt sætter rapporten fokus på samarbejdet mellem de forskellige aktører, som normalt er involveret i udslusningsarbejdet. Det drejer sig typisk om personalet på boformerne, de kommunale sagsbehandlere, bostøtte-medarbejdere fra kommunen og i mange tilfælde også personale fra misbrugscentre eller psykiatriske foranstaltninger. Hvordan arbejder disse forskellige faggrupper sammen omkring den hjemløse borger? Hvilke problemer og barrierer kan der udpeges i dette samarbejde? Og hvilke muligheder kan der peges på for at styrke det praktiske arbejde med udslusning? Dette er de centrale spørgsmål i denne undersøgelse.

Et centralt udgangspunkt for undersøgelsen er en antagelse om, at de forskellige aktører – i det mindste i et vist omfang – lægger vægt på forskellige ting, når de anskuer en hjemløs borger. Den kommunale sagsbehandler kan således antages at lægge vægt på lovgrundlaget og økonomien, medarbejderne fra misbrugscentre eller psykiatri kan antages at betone sundhedsfaglige anskuelser, mens ansatte på herberger og andre boformer for hjemløse kan antages at prioritere omsorgsmæssige betragtninger. Antagelsen er med andre ord, at der er en række forskellige og ikke altid forenelige anskuelser på spil i det felt, inden for hvilket arbejdet med

den hjemløse foregår. Udgangspunktet er videre, at en undersøgelse af, hvordan disse forskellige anskuelser optræder blandt de involverede aktører og i deres indbyrdes relationer, kan kaste lys over spørgsmålene om samarbejde og eventuelle barrierer for samarbejde og koordination. Undersøgelsen stiller derfor skarpt på aktørernes kommunikerede forestillinger om godt socialt arbejde og om, hvilken rolle de enkelte aktører tiltænkter sig selv inden for feltet.

Undersøgelsen har udvalgt fire forskellige regioner i Danmark, nemlig Århus Amt, Ribe Amt, Fyns Amt og Københavns Kommune. Inden for disse regioner har undersøgelsen koncentreret sig om at beskrive samarbejdsrelationer mellem en række udvalgte, centrale aktører på udslningsområdet. Datagrundlaget er tilvejebragt gennem et større antal interview med ansatte og ledere (jf. kapitel 2).

KONKURRERENDE KLIENT-IAGTTAGELSER

Det analytiske design for undersøgelsen tager afsæt i en teori om kommunikation i moderne organisationer, nemlig Niklas Luhmanns systemteori (kapitel 2). Inden for denne teori taler man om, at moderne organisationer ofte er præget af flere konkurrerende *kommunikative koder*, som står til rådighed, når man kommunikerer, fx om organisationens arbejdsområde. I undersøgelsen identificerer vi en række sådanne koder som særligt betydende, nemlig den pædagogiske kode, den omsorgsmæssige kode og den retslige og økonomiske kode. Vi viser, hvordan dominansen af en omsorgsmæssig kode på § 94-boformer¹ i visse regioner står i kontrast til dominansen af henholdsvis en pædagogisk kode hos kommunale bostøttemedarbejdere og en retslig og økonomisk kode hos sagsbehandlere.

I nogle amter (særligt Fyns Amt) indebærer de forskelligartede koder, at der er uoverensstemmelser om, hvad der udgør godt socialt arbejde, og hvem der bør arbejde hvornår med brugerne (kapitel 9). De ansatte i de amtslige § 94-boformer vægter en omsorgsmæssig anskuelse, hvor det afgørende er at skabe nære tillidsfulde relationer til brugeren og brugerne imellem, hvis der skal skabes mulighed for en positiv udvikling,

1. § 94-boformer drives i henhold til servicelovens bestemmelser om amtskommunernes forpligtelse til at sørge for det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer for personer med særlige sociale problemer. Se bilag 1.

som kan lede til en succesfuld udslusning af brugeren. Blandt de kommunale bostøttemedarbejdere dominerer derimod en pædagogisk kode, som lægger vægt på, at brugeren skal være autonom og “indrestyret”. Her betones vigtigheden af ikke at overtage ansvaret fra brugeren og at opretholde en professionel distance. De konfliktende koder betyder således, at de to grupper medarbejdere betragter hinandens arbejde med skepsis: De kommunale socialarbejdere finder, at medarbejderne på § 94-boformerne yder for meget omsorg, går for tæt på og tenderer til at umyndiggøre brugerne. Modsat mener boformernes ansatte, at bostøttemedarbejderne er for uengagerede og ikke formår at opbygge de nødvendige nære relationer.

Analyserne giver således eksempler på, hvordan eksistensen af forskellige “blikke” på brugeren blandt de centrale aktører kan give anledning til samarbejds- og koordinationsproblemer. I yderste konsekvens kan det betyde, at man inden for en instans har vanskeligt ved overhovedet at genkende den bruger, som en anden instans har beskrevet via sine dominerende koder i fx en handleplan.

På den anden side er der i undersøgelsen eksempler på, hvordan de forskellige koder eller “blikke” på brugeren kan virke gensidigt befrugtede eller supplerende i udslusningsarbejdet (jf. kapitel 8). I de fleste regioner udtrykkes der nemlig fra kommunale aktører anerkendelse af det nære brugerkendskab, som boformernes medarbejdere besidder – en anerkendelse, som indebærer, at boformsmedarbejderne opfattes som særligt kyndige til at udforme brugerbeskrivelser og udkast til handleplaner. Blandt de kommunale sagsbehandlere udtrykker man ligefrem flere steder, at man er afhængig af de informationer, som frontmedarbejderne i boformerne leverer. Det er således almindelig praksis i de undersøgte regioner, at medarbejdere på boformerne i samarbejde med brugeren udformer forskellige former for (handle)planer, som så godkendes eller eventuelt modificeres af den kommunale sagsbehandler. Denne praksis fremhæves af alle involverede som generelt set velfungerende.

ANBEFALINGER TIL UDSLUSNINGSSARBEJDET

Rapporten rummer omfattende beskrivelser af de organisatoriske rammer omkring udslusningsarbejdet i de undersøgte regioner – vi taler her om forskellige “udslusningsmodeller” (kapitel 5). Vi beskriver også aktørernes målgruppeforståelse (kapitel 6), den konkrete praksis i udslusningsarbejdet

(kapitel 7) og den kommunale sagsbehandlers rolle (kapitel 8). På den baggrund opstilles en række konkrete anbefalinger til det videre arbejde med udslusning. Disse findes i rapportens sammenfatning, men et uddrag af de vigtigste anbefalinger følger her.

Selvom den praktiske uddelegering af handleplansinitiativet til boformerne vurderes positivt, indebærer det, at den kommunale sagsbehandler får en (yderligere) perifer rolle i forhold til brugeren. Fra mange interview fremgår det, at sagsbehandleren typisk spiller en meget begrænset rolle for den enkelte bruger og for dennes udslusningsproces. Der synes således at være opstået en praksis, hvor den kommunale sagsbehandler helt overvejende forestår de økonomiske og ydelsesmæssige afgørelser, men i øvrigt kun har et spinkelt kendskab til den enkelte bruger. Dette sætter brugeren i en sårbar situation, når/hvis kontakten med boformens personale ophører. På den baggrund kan der være behov for at styrke sagsbehandlerens tilstedeværelse i den enkelte sag. Noget sådant kunne bl.a. ske ved, at sagsbehandlere i højere grad besøgte brugerne ude på boformerne, hvilket både vil styrke kendskabet til den enkelte bruger og til boformernes arbejde.

Et andet spørgsmål drejer sig om de kommunale bostøttemedarbejderes mulighed for at etablere en positiv relation til brugeren efter dennes udflytning til permanent bolig. Her klager de kommunale bostøttemedarbejdere bl.a. over, at de først meget sent kommer ind billedet ved udslusning, og at dette hæmmer muligheden for at få etableret en positiv relation til brugeren. Problemet kunne bl.a. søges imødegået ved, at de kommunale bostøttemedarbejdere får tidligere besked om kommende udflytninger, samt ved, at de etablerer kontakt med kommende brugere allerede under disses ophold på boformerne. Igen kunne besøg på – og en fastere tilknytning til – boformerne være en positiv mulighed.

Rapporten berører også handleplanens rolle i udslusningsarbejdet (kapitel 8). Det konstateres her, at handleplanen potentielt har en koordinerende funktion, idet den kan iagttages positivt fra de forskellige virksomme koder: som et retsligt løfte, som et middel til selvstyring og selvudvikling, som en helbredelsesplan osv. Hermed kan handleplanen bidrage til at minimere de potentielle konflikter, som affødes af de usammenlignelige kommunikative koder. Imidlertid ser handleplanen reelt ikke ud til at blive anvendt i større omfang i de undersøgte regioner. Desuden synes der at herske større eller mindre forvirring omkring handleplanen – hvem der har ansvaret for den, hvad den skal rumme osv. Der ser derfor ud til at være behov for en klargøring af dette, således at handleplanen i højere grad

kan udfylde funktionen som et sammenbindende og informationsudvekslende redskab i udslusningsarbejdet.

Endelig peger meget på, at informationsudvekslingen mellem de involverede aktører i udslusningsarbejdet kan og bør styrkes i de fleste regioner. Dette kan bl.a. ske ved, at der etableres koordinerende møder, hvor kompetencepersoner mødes face-to-face og udveksler information og viden. I Københavns Kommune har man gode erfaringer med koordinerende udvalg, som træffer afgørelser i visse brugersager. Desuden synes det afgørende for et positivt udslusningsarbejde, at der er én koordinerende person (en case-manager) i hver brugers sag, således at der er en tovholder med overblik over den indsats, der ydes af de forskellige involverede personer i hvert forløb.

Afslutningsvis skal det nævnes, at det er de kommunikerede forestillinger, som har været i fokus, snarere end de formelt organisatoriske og lovbestemte skillelinjer. De forskellige anskuelser og konfliktlinjer, som vi har beskrevet, er bundet til bestemte instanser og faggrupper snarere end til bestemte administrative enheder – amt eller kommune. Dette kunne lede til den antagelse, at de beskrevne praksisser, problemer og udfordringer vil eksistere også efter den forestående kommunalreform.

DEL 1:
TEORETISK-METODISK DEL

UNDERSØGELSENS SIGTE

Sociale indsatser, som sigter på at stabilisere en igangværende social de-route og dermed på en begyndende reintegration af mennesker, der bor på en § 94-boform,¹ fordrer altid samarbejde mellem flere forskellige indsatser og flere forskellige niveauer i den offentlige forvaltning. Eksempelvis er det i forbindelse med udslusning fra en § 94-boform nødvendigt, at amt og kommune træffer aftale om fordelingen af opgavevaretagelsen og dens finansiering.

I flere undersøgelser peges der på, at årsager til hjemløshed ofte er karakteriseret ved at overskride de sektor- og fagopdelinger, de forskellige indsatser traditionelt er organiseret efter, og det påpeges, at disse grænseoverskridende problemer og diagnoser i sig selv er med til at fastholde mennesker som udstødte (fx Bømler, 1994; Stax, 1999, 2001). Ligeledes er problemer om fordelinger af finansieringsforpligtelserne mellem amter og kommuner blevet fremhævet som en hæmsko for at opnå de bedst mulige indsatser over for socialt udstødte (fx Bømler, 1994). Således tyder meget på, at koordinationen af indsatser er en afgørende faktor for graden af succesfuld stabilisering og/eller inklusion i samfundet (Christensen,

1. § 94-boformer drives i henhold til servicelovens bestemmelser om amtskommunernes forpligtelse til at sørge for det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer for personer med særlige sociale problemer. Se bilag 1.

2000; Formidlingscentret for Socialt Arbejde, 2002). Det er dog karakteristisk for de nævnte undersøgelser, at ingen endnu har fokuseret på selve samarbejdsrelationerne mellem de forskellige parter. Man kan således konstatere, at samarbejdsrelationer, indsatskoordinering mv. er blevet fremhævet som betydende, men ikke har været genstand for egentlig undersøgelse og analyse, og at påpejningen af samarbejdsproblemer som hæmsko for så vidt ligeså godt kan være en myte som en egentlig forklarende faktor i forhold til, at mennesker fastholdes som udstødte.

Med lov om social service af 1998² blev specielt kommunerne yderligere inddraget og forpligtet over for hjemløse. Ifølge serviceloven og retssikkerhedsloven er kommuner og amter forpligtet til at samarbejde om den sociale indsats (fx Socialministeriet, 1998a; Socialministeriet, 1998b). Ligeledes er der med tilbuddet om handleplaner for hjemløse lagt op til et øget samarbejde mellem kommune, amt, boform samt andre relevante aktører, fx i forhold til at opstille en plan for udslusningen fra § 94-boformen. Et yderligere spørgsmål er, hvad kommunalreformen kommer til at betyde for arbejdet med hjemløse, nu hvor de hidtidige amtslige og kommunale aktører samles under én enhed. Vil de skillelinjer og samarbejdsudfordringer, som eksisterer p.t., hermed blive fortid?

Der er således politisk taget hul på emnet for nærværende undersøgelse, men der er stadig ikke megen viden om, hvordan der samarbejdes og koordineres i praksis, hvilken indflydelse samarbejde og koordination har for udslusningsprocesserne, og hvad der påvirker samarbejdets karakter.

På denne baggrund er formålet med denne undersøgelse:

- at afdække, hvilke aktører der spiller en rolle i forhold til udslusning af beboere fra § 94-boformer til permanent bolig, og
- at undersøge, hvordan det konkrete samarbejde mellem relevante aktører fungerer, herunder at pege på samarbejdsfremmende foranstaltninger og barrierer for samarbejdet.

Undersøgelsen er udført med udgangspunkt i Ribe, Århus og Fyns Amter samt i Københavns Kommune. Inden for hvert af disse fire områder har vi udvalgt to § 94-boformer, der som casestudie danner grundlag for vores

2. Samt en af lovens forløbere: lov nr. 86, 8. februar 1986, om ændring af lov om social bistand mv.: Styrkelse af indsatsen over for socialt udstødte.

belysning af det samarbejde, der udspiller sig om udslusning af hjemløse fra § 94-boformer.

Projektet afgrænses til primært at fokusere på aktører, der spiller en rolle i forhold til udslusninger fra § 94-boformerne. Andre områder for indsatser – eksempelvis misbrugsbehandling eller psykiatrisk begrundede indsatser – vil blive inddraget i det omfang, de eksplicit fremhæves som relevante for tilrettelæggelsen af en eventuel udslusning, fx som et led i en botræningsproces.

For at kunne afdække, hvordan der samarbejdes og koordineres, er et første skridt at afdække, hvem der overhovedet er aktive i den proces, vi fokuserer på – nemlig udslusning. Vi kan kalde dette første skridt for en kortlægning af udslusningsruter, hvor ruterne begynder på § 94-boformerne. Ved at kombinere de oplysninger, som vi indhenter om udslusningsprocessen på de konkrete § 94-boformer, med oplysninger om den formelle organisering af udslusningsindsatser, er det vores intention at skabe et overblik over de centrale aktører, hvis opfattelser af udslusningsarbejdet vi så vil afdække.

DEFINITION AF SAMARBEJDE

I denne undersøgelse vil vi definere samarbejde ganske bredt. Det handler fx om, hvorvidt flere aktører snakker sammen om, hvordan en indsats kunne eller burde være udformet. Eller om, hvorvidt aktører opsøger hinanden med konkrete sager for at få fx råd, opbakning eller clearet et eller andet. Samarbejde har ikke nødvendigvis et konkret fokus – eller et konkret problem – der skal løses. Det kan også dreje sig om en mere generel udveksling af ideer, forventninger, erfarede forandringer etc. Samarbejde kan både være formaliseret og uformaliseret, og det kan være forskellige blandingsformer mellem det formelle og det uformelle. Vi ser det fx som udtryk for, at man samarbejder og gør det formelt, hvis man i et amt har planlagt møder med § 94-boformerne, hvor man fortæller hinanden om den hverdag, der findes rundt omkring på forskellige boformer. Ligeledes er det udtryk for et samarbejde, men her uformelt, hvis man fx som ansat på en § 94-boform kender én på det lokale socialkontor og bruger dette kendskab til at få taget hurtig stilling til en ansøgning om en kommunalt anvist bolig.

Et samarbejde kan være en hjælp til at skabe den bedst mulige indsats over for udslusningsparate brugere, hvis samarbejdet fungerer.

Samarbejde kan dog også være konfliktfyldt. Et konfliktfyldt samarbejde vil typisk være præget af modsatrettede interesser og modsatrettede forestillinger om, hvordan en arbejdsindsats bedst koordineres blandt aktører, der formelt forventes at arbejde sammen.

UDSLUSNING

Et andet centralt begreb i undersøgelsen er udslusning. Udslusning fungerer som det emne, vi fokuserer på i vores bestræbelser på at afdække samarbejde og koordination i det sociale arbejde med hjemløse. Med udslusning tænker vi grundlæggende på: *den planlagte proces, der indeholder forberedelse til og den faktiske overgang fra et ophold på en § 94-boform til en boform, der ikke er organiseret i overensstemmelse med servicelovens § 94*. Det er således den proces, der planlagt leder til, at en beboer flytter i egen lejlighed, i andre boformer etableret som fx opgangsfællesskaber eller bofællesskaber, i de såkaldte Skæve huse eller i § 91-boliger³, alt sammen så længe det er boliger, der ikke er oprettet for at møde de forpligtelser, der ligger i servicelovens § 94. Afgrænsningen betyder, at der ikke med udslusning alene tænkes på en planlagt proces, der skal lede til, at brugeren opnår et liv i en bolig på det almindelige boligmarked med egen lejekontrakt og på vilkår lig andre lejere i fx almene familieboliger (se fx Anker et al., 2002; Christensen & Stax, 2002). En udslusning kan også handle om, at der arbejdes hen imod et længerevarende ophold i et bofællesskab eller et permanent ophold i en skæv bolig.

Hermed definerer vi udslusning som en indsats over for brugeren og ikke som den proces, brugeren måtte gennemløbe under sit ophold på en § 94-boform. Med denne afgrænsning vil fx en beboer, som bliver udskrevet akut, uden at der er fundet noget mere permanent alternativ (evt. som resultat af trusler om vold), ikke blive betragtet som udsluset. Denne fokusering på det planlagte er et resultat af, at vi med undersøgelsen er interesseret i at se nærmere på organisationers arbejde i forhold til udslusninger fra § 94-boformer frem for at undersøge livsforløb for beboere på boformerne. Det er de socialpolitiske indsatser, der er i fokus. Her

3. Boliger under servicelovens § 91 er tilbud om ophold i en kommunal boform rettet mod personer, som på grund af særlige sociale problemer eller betydelig nedsat funktionsevne har behov herfor. Se bilag 1.

lægger vi os op ad den opfattelse af udslusning, der bruges i rapporten: *Social integration – om udslusning fra § 94-boformer* fra Formidlingscentret for Socialt Arbejde (2002), der beskriver udslusningsindsatser som en indsats af korterevarende karakter, som kan efterfølges af en mere vedvarende indsats efter § 73 (se også Socialministeriet, 1998b: *Vejledning for den sociale indsats for de mest udsatte voksne*). I Formidlingscentrets præcisering ligger en tilkendegivelse af, hvor udslusningen slutter, nemlig når kommunen tager over, hvilket svarer til tidspunktet, hvor brugeren går fra en midlertidig boform til en permanent bolig.⁴ Vi arbejder således med et udslusningsbegreb, *der indfanger de indsatser, der bliver iværksat for at flytte brugeren over i en permanent bolig, fra brugeren indskrives på en 94-boform, og indtil kommunen overtager den del af det sociale arbejde med brugeren, der drejer sig om boligen og bevarelsen af boligen*. Det skal dog pointeres, at vi også ser på beslutninger om at iværksætte kommunale indsatser ved overgangen til en permanent bolig, fx hvordan man finder ud af, om der skal gives støtte efter § 71 og § 73, og dermed også forholder os til iværksættelse af eventuelt efterværn og bostøtte i forbindelse med udslusninger.

Med vores begrebsafklaring har vi ikke lagt os fast på, hvilke praktiske indsatser der kan være tale om, for at indsatsen kan kategoriseres som udslusning. I stedet vil vi forsøge at afdække opfattelser af, hvad der er indsatser rettet imod udslusning blandt de faggrupper, der er aktive i processen. At vælge en sådan eksplorativ tilgang er et resultat af, at der ikke findes megen forskningsbaseret viden om indsatsen vedrørende botræning. Det centrale i afgrænsningen bliver, hvad der indgår i selve planlægningen af et forløb, der gerne skulle lede den konkrete bruger videre til et andet sted at bo. Ikke hermed sagt, at det planlagte skal følges, før der er tale om udslusning; men der skal være tale om et forløb, hvor der er tænkt over, hvor forløbet leder hen.⁵

4. I denne forbindelse er det vigtigt at påpege, at Københavns Kommune adskiller sig fra de undersøgte amter, idet § 94-området i København er en kommunal forpligtelse. Udslusningen varetages således af kommunen fra start til slut og omhandler dermed ikke en videregivelse af brugeren fra amtligt til kommunalt regi.

5. Da § 94-tilbuddet er midlertidigt, kunne man argumentere for, at udslusningsprocessen starter ved indskrivningen – at hele opholdet sigter mod, at man skal være et andet sted på sigt, og at man dermed ved indskrivningen påbegynder en proces, der sigter på, at man bliver sluset videre. Det kan være ganske rigtigt. Men da vi primært er interesseret i organisationers samarbejde og koordineringer og søger at gå i dybden med dette, har vi valgt at anvende en mere rigid afgrænsning af udslusning, der indsnævrer antallet af aktører.

ANDRE UNDERSØGELSER AF RELEVANS

Selvom *udslusning* fra § 94-boformer altid har været en del af det sociale arbejde med de hjemløse, der bor på boformerne, er det ikke et emne, der tidligere er blevet undersøgt i større omfang (se dog *Social integration om udslusning fra § 94-boformer* udgivet af Formidlingscentret for Socialt Arbejde, 2002). De undersøgelser, der er gennemført, har langt hen ad vejen været evalueringer af det sociale arbejde med at sluse beboere ind i specifikke projekter – fx særlige bofællesskaber (fx Jensen et al., 1997; Svendsen-Tune, 2002) eller Skæve huse (fx Sørensen, 2001; Grüneberger & Nyberg, 2002) – hvor det specifikke projekts udformning snarere end udslusningen fra boformen har været i fokus. Eller der har været tale om undersøgelser, der har set på et mindre antal beboere og deres præferencer på boligmarkedet (fx Jensen, 1995). Endelig findes der undersøgelser, der har set på, hvordan personer med boligproblemer – herunder også beboere på § 94-boformer – kunne komme i betragtning til såkaldt kommunal akutanvisning (fx Anker et al., 2002; Christensen & Stax, 2002).

Over de sidste par år er der dog gennemført et projekt, som vi vil fremhæve som særligt interessant for vores undersøgelse af udslusninger fra § 94-boformer. Det er det såkaldte HMS-projekt (<http://www.akf.dk/hms/index.htm>; Brandt & Kirk, 2003; Ebsen et al., 2003; Høgsbro et al., 2003a; Høgsbro et al., 2003b). HMS-projektet kaster lys over en del af det sociale arbejde, der udføres i forhold til mennesker, der er hjemløse, har misbrug eller er psykisk afvigende. I fire rapporter beskrives: “samspillet mellem tilbuddene og brugernes egen livsverden, professionelle[s diskussion af] nogle typiske problemstillinger fra hverdagen inden for dette arbejdsområde, samarbejdsrelationer, informationsstrømme og forvaltningskulturer i forbindelse med organiseringen af det samlede tilbud [og] samspillet mellem brugere og tilbud, tilbuddets organisering, de frivillige og de professionelles deltagelse, brugernes indflydelse og de særlige problemstillinger som knytter sig til det opsøgende og udgående arbejde.” (<http://www.akf.dk/hms/index.htm>). I forhold til HMS-projektet er denne undersøgelse væsentligt mere begrænset; men der er ingen tvivl om, at de resultater, man er kommet frem til i forhold til eksempelvis samarbejde og organisering, er relevante for nærværende undersøgelse.

I forhold til undersøgelsens fokus på udslusning fra § 94-boformer som en del af det *sociale arbejde* med beboere på boformerne er der desuden – igen specielt inden for de sidste par år – gennemført et par

analyser, som nærværende undersøgelse trækker på.⁶ Eksempelvis er de kategoriserings- og selektionsmekanismer samt brugerkonstruktioner, der er betydende for udformningen af de konkrete indsatser, blevet belyst i et institutionelt perspektiv (fx Järvinen & Mik-Meyer, 2003; Stax, 2003; Uggerhøj, 2002; Villadsen, 2003b). Hertil kommer svenske undersøgelser af det sociale arbejde med hjemløse i forhold til at finde permanent bolig (fx Sahlin & Löfstrand, 2001).

LÆSERVEJLEDNING

Rapporten er inddelt i tre overordnede dele:

1. Teoretisk-metodisk del
2. Deskriptiv-organisatorisk del
3. Analytisk del.

Del 1: Teoretisk-metodisk del

I *kapitel 2* præsenteres undersøgelsens teoretiske design samt de anvendte metoder og datagrundlag. I kapitlet etableres et analytisk perspektiv, som tager udgangspunkt i Niklas Luhmanns systemteori, idet de vigtigste begreber, som vi benytter igennem undersøgelsen, forklares. Eksempelvis belyses de koder, som samfundets forskellige funktionssystemer kommunikerer igennem, og det specificeres, hvilke koder der er på spil i det sociale arbejde, nemlig den retslige, den økonomiske, den omsorgsmæssige og den pædagogiske kode og det, vi kalder kritisk selviagttagelse. Desuden indeholder kapitlet et afsnit om metode, hvor vi redegør for vores kvalitative fremgangsmåde.

Del 2: Deskriptiv-organisatorisk del

Den deskriptiv-organisatoriske del består af kapitlerne 3, 4 og 5, som beskriver Ribe, Århus og Fyns Amter og Københavns Kommune. Kapitlerne beskriver den organisatoriske opbygning og det praktiske arbejde med udslusning og sammenligner på denne baggrund de forskellige udslusningsmodeller, som optræder i de enkelte regioner. Disse kapitler har

6. De fleste af de relevante artikler fokuserer på det, der under en samlebetegnelse må siges at være marginaliserede grupper forstået bredt – fra arbejdsløse til hjemløse misbrugere.

en overvejende deskriptiv karakter, forstået således, at de ikke er styret af et specifikt teoretisk design.

I *kapitel 3*, De fire cases deskriptivt, præsenteres vores fire cases, Esbjerg, Århus, Odense og København, og de otte udvalgte § 94-boformer. Det beskrives, hvordan hjemløseområdet forvaltningsmæssigt er organiseret inden for de fire cases, og boformernes udformning og organisering belyses.

I *kapitel 4*, Udslusning i praksis, tager vi ligesom i ovenstående kapitel udgangspunkt i de fire cases og de herunder udvalgte boformer, idet vi belyser de forskellige udslusningsprocesser, som finder sted på boformerne. Vi belyser således, hvilke udslusningsmuligheder der forefindes i relation til de valgte boformer.

I *kapitel 5*, Udslusningsmodeller, fremlægger vi de bredere linjer for ovennævnte udslusningsprocesser ved at vise dem i diagramform og sammenligne dem på tværs af de tre amter og Københavns Kommune. Vi ser desuden på de rationaler, som ligger bag boformernes udslusningsmodeller.

Del 3: Analytisk del og sammenfatning

Den analytiske del rummer kapitlerne 6, 7, 8 og 9 samt kapitel 10, Sammenfatning. Det er her, de systemteoretiske begreber sættes i anvendelse på det empiriske materiale. Kapitlerne søger at belyse forskellige sider af arbejdet med udslusning.

I *kapitel 6*, Målgruppeforståelse, fokuseres på, hvordan målgruppen hjemløse bestemmes og afgrænses – dvs. hvem der inkluderes og ekskluderes i relation til denne målgruppebestemmelse, og hvad det betyder for samarbejdet i de tre amter og Københavns Kommune.

I *kapitel 7*, Arbejde med udslusning i § 94-regi, belyses, hvordan udredning og botræning udfolder sig på de udvalgte boformer. Samtidig diskuteres begrebet “udslusningsparathed”, som er et centralt begreb i det praktiske arbejde med udslusning, og som således har betydning for udslusningsprocesserne.

I *kapitel 8*, Sagsbehandlerens rolle ved udslusning fra § 94-boformer, belyses den kommunale sagsbehandlers potentielle (eller reelle) rolle som koordinerende led i udslusningsarbejdet i forhold til brugerne og de forskellige samarbejdspartnere, og det ses, at sagsbehandlerens rolle på én gang er en perifer og en primær rolle.

I *kapitel 9*, Samarbejdsprocesser, analyseres, hvilke barrierer, problemer og velfungerende aspekter der præger samarbejdet mellem de for-

skellige involverede aktører i udslusningsarbejdet på § 94-området. Kapitel er delt op sådan, at samarbejdsprocesserne i de tre amter og Københavns Kommune belyses hver for sig. Der fokuseres på positive og problematiske aspekter af samarbejdet.

I *kapitel 10* sammenfattes rapportens vigtigste resultater.

Bagerst i rapporten findes et bilag, som præsenterer lovgrundlaget for udslusningsarbejdet.

Ideen bag rapportens opbygning er, at det er frugtbart både at beskrive de konkrete regionale, organisatoriske og politiske rammer omkring arbejdet med udslusning og gennemføre en analyse af de kommunikative processer i udslusningsarbejdet. Denne todeling afspejler sig i rapportens sammenfatning. Den første halvdel af sammenfatningen, Praktiske konklusioner, fokuserer på de konklusioner og praktiske anbefalinger, som kan fremsættes på baggrund af undersøgelsen af de konkrete organisatoriske forhold og praksisser. Den anden del af sammenfatningen samler op på de systemteoretisk inspirerede analyser og kondenserer bl.a., hvad disse analyser siger om samarbejde, afgrænsning af arbejdsfelter og bruger-eksklusion. Det er klart, at denne opdeling er vores analytiske skel, som hjælper os med at organisere og præsentere undersøgelsens omfattende materiale.

SYSTEMTEORIEN SOM ANALYTISK PERSPEKTIV PÅ SOCIALT ARBEJDE

I dette kapitel vil vi præsentere Luhmanns systemteori som analytisk perspektiv i denne undersøgelse af udslusningsarbejdet inden for § 94-området. Der er ikke tale om en præsentation af Luhmanns samlede, og meget omfattende, teoribygning, da dette ville falde uden for rammerne i denne sammenhæng. Vi vil derimod søge at anskueliggøre, hvordan udvalgte dele af teorien kan tjene som frugtbare analyseredskaber i undersøgelsen. I det følgende vil vi:

1. kort beskrive Luhmanns grundpostulat om det moderne, uddifferentierede samfund
2. præsentere systembegrebet og iagttagelsesbegrebet
3. diskutere tesen om en bevægelse fra “homofone” til “polyfone” organisationer
4. overveje, hvad systemteorien siger om velfærdsorganisationers særlige karakter – herunder spørgsmålet om at kommunikere grænser, begrebet om brugeren som “semantisk trick” og hjælpens eksklusionsdynamikker
5. med udgangspunkt i ovenstående opstille en række konkrete teser for udslusningsarbejdet inden for § 94-området.

Målet er at etablere et analytisk perspektiv, som skærper vores iagttagelsesevne i forhold til betingelserne for moderne socialt arbejde, men sam-

tidig er så åbent, at den konkrete empiri ikke låses fast i på forhånd givne kategorier og forklaringer.

DET MODERNE UDDIFFERENTIEREDE SAMFUND

For at forstå Luhmanns systemteori er det en hjælp kort at se på hans historiske grundpostulat om det uddifferentierede samfund. Systemteorien kan læses som et bidrag til den sociologiske fortælling om, hvordan det moderne samfund bryder med det traditionelle ved at blive stadigt mere komplekst og funktionelt opsplittet. Det moderne samfund bliver "funktionelt differentieret", idet der opstår stadigt flere specialiserede, men gensidigt afhængige arbejdsfunktioner. Samtidig bliver det værdimæssigt differentieret, idet den religiøse verdensforståelse aftager i betydning og afløses af forskellige stridende anskuelser. Det bliver i stadigt mindre grad muligt at hente endegyldige begrundelser for sine valg og værdier i en overgribende religiøs verdensforståelse. I Max Webers tese om det moderne samfunds uddifferentiering er udgangspunktet, at religion ophører med at levere værdimæssigt endegyldige begrundelser. I stedet opstår en række selvbegrundende og sideordnede verdslige systemer: økonomi, politik, videnskab, religion, æstetik og erotik, som står "i uløselig kamp med hinanden" (Weber, 2003: 202). Jo mere de enkelte værdisfærer udvikles og systematiseres, jo mere kommer de til at fremstå som uforenelige og præget af hver sin egen-logik. Specialiserede markedsorganisationer, bureaukratiske apparater og videnskabelige institutioner udgør de konkrete manifestationer af denne uddifferentiering.

Hos Luhmann er det moderne samfund også kendetegnet ved netop at være differentieret i forskellige systemer, som virker i overensstemmelse med hver deres særegne logik. Ligesom i Webers modernitetsdiagnose er det moderne samfund kendetegnet ved ikke at have noget centrum, der bestemmer, hvordan verden skal anskues. I stedet er der en række forskellige subsystemer – såkaldte funktionssystemer – som så at sige anlægger hver sin anskuelse på verden. Det er afgørende, at der hos Luhmann er tale om systemer, som reproduceres gennem kommunikation.¹ Det vil sige, at

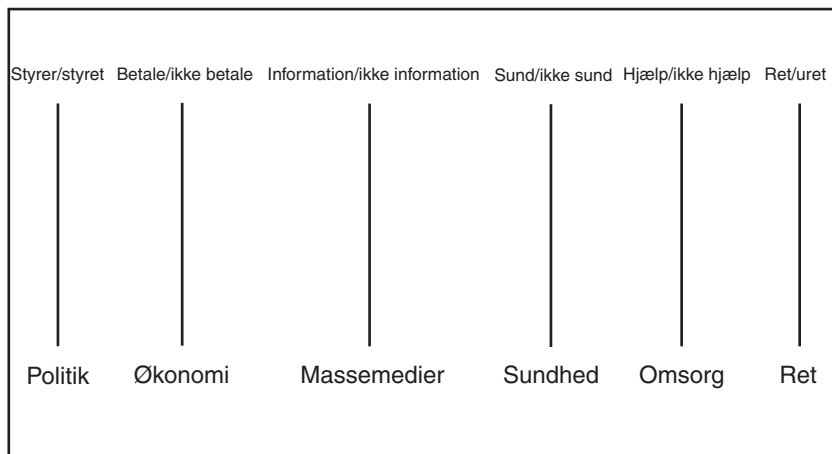
1. Luhmann skelner mellem på den ene side sociale systemer, som reproduceres gennem kommunikation, og på den anden side andre systemer, som ikke gør, bl.a. organiske systemer, der reproducerer

systemerne kun består, for så vidt der kommunikeres gennem systemets særlige måde at iagttage på. De reproduceres ved, at der kommunikeres gennem den *iagttagelsesledende distinktion* eller *kode*, som kendetegner de enkelte systemer. Iagttagelsesledende koder er midlertidige iagttagelsesmåder, som for en tid opnår stabilitet og binder kommunikationen. Kommunikerer der fx gennem det retslige system, er spørgsmålet, om noget er ret/uret, og verden træder frem for iagttageren gennem denne distinktion.

Kommunikation foregår altså ifølge systemteorien gennem en “forskelsættende operation”, eller sagt anderledes, ved at iagttagelsen sætter en forskel, hvorved verden kløves i to dele. En iagttagelse indebærer, at noget markeres (fx hjælp, læring eller omsorg), men denne markering sker altid inden for rammen af en forskel. Populært sagt: For at noget fx kan være ret, må noget være uret. Det er ved hele tiden at benytte denne forskelsættende operation, at sociale systemer reproduceres og er i stand til at opretholde en grænse mellem sig selv og deres omverden. Ifølge Luhmann har der udspaltet sig en række funktionssystemer i det moderne samfund – det politiske system, det økonomiske system, det retslige system, sundhedssystemet mv., som funderer sig på hver sin kode og således anlægger hver sin betragtning på verden. Der eksisterer derimod ikke nogen overdeterminerende logik eller kode.

Figur 1.1.

Det funktionelt differentierede samfund.



Kilde: Åkerstrøm Andersen, 2002:31.

sig gennem liv. Yderligere skelner Luhmann mellem tre typer sociale systemer: funktionssystemer, organisationssystemer og interaktionssystemer, som alle reproduceres gennem kommunikation.

FRA “HOMOFONE” TIL “POLYFONE” ORGANISATIONER

Det er med udgangspunkt i systemteorien muligt at fremsætte en tese om eksistensbetingelserne for organisationer i moderne samfund. Udgangspunktet er, at der sideløbende med uddifferentieringen af samfundet i forskellige funktionssystemer er opstået organisationstyper, som tilgodeser de enkelte funktionssystemers kodificeringer. Således antager de forskellige funktionssystemer bestemte organisatoriske former, fx for sundhedssystemets vedkommende i form af hospitaler, klinikker, sundhedsplejen osv. Sådanne organisationer, for hvem det er givet, hvilken kode der er den primære i kommunikationen, kan betegnes som “homofone” organisationer: “En homofon organisation er en organisation, der har en primær kodificering, der regulerer, hvornår andre kodificeringer er relevante” (Åkerstrøm Andersen, 2002: 34). Ifølge dette perspektiv skulle fx partier, forvaltninger og interesseorganisationer være bundet til den politiske kode styrer/styret, virksomheder, banker og børser skulle være bundet til den økonomiske kode betale/ikke-betale, mens plejehjem, socialforvaltninger og børnehjem skulle være bundet til hjælpesystemets kode hjælp/ikke-hjælp.

Imidlertid kan man spørge, om denne arketypiske fremstilling af organisationer som fast opkoblede på et funktionssystem yder et dækkende billede for nutidens organisationer. Det mener Åkerstrøm Andersen (2002) ikke og arbejder i stedet ud fra en tese om, at flere og flere organisationer arbejder med mange forskellige koder uden nogen stabil rangordning mellem dem. Såkaldt “polyfone organisationer” opstår således ved, at den faste kobling mellem organisationstyper og funktionssystemer opløses. Koblingen bliver i højere grad noget, som organisationen mere eller mindre løbende må fastsætte gennem beslutninger.

Den organisatoriske polyfoni er opstået, ved at funktionssystemer har ekspanderet ud over deres egne organisationsformer. Som eksempel nævner Åkerstrøm Andersen (2002: 38) bl.a. “pædagogikkens eksplosion”, som har betydet, at “mediet barn” som symbol på noget endnu ikke færdigt formet, der skal formes gennem uddannelse, træning mv., har spredt sig i form af en række symbolske erstatninger: livslang læring, kompetenceudvikling, voksenuddannelse osv. Hermed er den pædagogiske kommunikation og dens kode ikke afgrænset til bestemte organisationsformer; tværtimod tematiseres både mennesker, familier og organisationer i stigende grad pædagogisk. I den polyfone organisation er der et overskud af koder til rådighed for kommunikationen, og det er ikke givet, hvilken der skal vælges

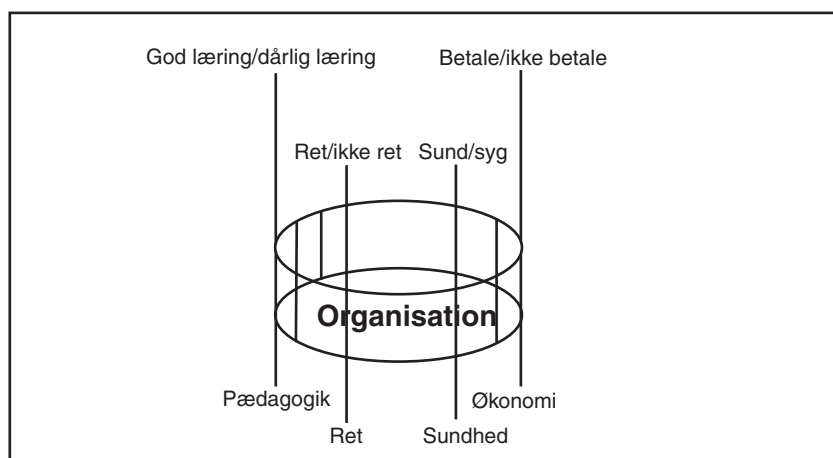
hvornår. Som arketype vil den moderne, polyfone organisation derfor være gennemskåret af en række usammenlignelige iagttagelsesledende koder, hvor ingen af dem på forhånd kan udpeges som den primære.

DEN POLYFONE VELFÆRDSORGANISATION

Spørgsmålet er nu, om sociale velfærdsorganisationer kan betragtes som polyfone organisationer. Dette kan man hævde med udgangspunkt i Majgaards (1995) beskrivelse af det sociale hjælpeapparats historik. Kort opsummeret: Først dannes socialforvaltningen som en retsligt kodet organisation, der træffer juridiske afgørelser om borgeres ret til hjælp. Efterhånden begynder retsfremmede begrundelser at vinde indpas, således at omsorgskoden og den pædagogiske kode tilbyder sig. Fra omkring begyndelsen af 1980'erne begynder den økonomiske kodificering at gøre sig gældende med stigende styrke, idet der stilles krav om, at socialforvaltningens sagsarbejde ikke blot skal være lovligt og sikre udvikling, men også skal være en god investering set i lyset af "ressourceklemmen" (Maltesen, 1980). Hermed kan velfærdsorganisationer anskues som polyfone organisationer, der må træffe afgørelser om, hvornår retlige, pædagogiske, omsorgsmæssige eller økonomiske "kodninger" skal avendes i arbejdet. Vi kan dertil tilføje, at sundhedssystemets kodificering typisk også vil tilbyde sig som kode i mange velfærdsorganisationer. Dette er søgt illustreret nedenfor.

Figur 1.2.

Den polyfone velfærdsorganisation.



Kilde: Figuren er lavet med inspiration fra: Åkerstrøm Andersen, 2002: 42.

Således kan vi sige, at samfundets kommunikationssystemer og deres koder gennemskærer den moderne velfærdsorganisation og tilbyder forskellige distinktioner til iagttagelsen (vi skal nedenfor bestemme flere af dem nærmere). Og vi må være opmærksomme på, at kommunikationen på et øjeblik kan skifte operationsmodus, fx fra en omsorgsiagttagelse til en økonomisk iagttagelse. Skiftes der kode i en samtale, ændrer det på et øjeblik hele samtalens indhold og mulige fortsættelse (Åkerstrøm Andersen, 2002: 30), eksempelvis: "Det er muligt, du siger, at brugeren er motiveret, men der er altså hverken økonomi eller lovhjemmel til det forløb." Skiftes der således fra en pædagogisk kodificering til den økonomiske kodificering, opstår der et blik, der skaber knaphed og kræver, at man må træffe et valg om, hvad der skal prioriteres, og hvad der må vælges fra.

Det gør altså en afgørende forskel, hvilken kode – retslig, sundhedsfaglig, pædagogisk eller økonomisk – der bliver den dominerende i kommunikationen. Det gør fx en stor forskel, om brugeren iagttages som retsligt subjekt, som patient med diagnose, som "barn" med læringsbehov eller som godt eller dårligt investeringsobjekt (se også Villadsen, 2004: 13; Donzelot, 1979: 99). Det skal imidlertid understreges, at forestillingen om den polyfone velfærdsorganisation foreløbig er en tese. Hvorvidt og i hvilket omfang konkrete velfærdsorganisationer er polyfone, og hvordan organisationens kommunikation normeres, må besvares gennem empiriske studier.²

VELFÆRDSORGANISATIONERS SÆRLIGE KARAKTER

For at komme tættere på en systemteoretisk tilgang til socialt arbejde er det nødvendigt kort at diskutere, hvordan velfærdsorganisationer kan beskrives systemteoretisk. Inden for systemteorien taler man om velfærdsstatens hjælpesystem som et særskilt funktionssystem på linje med det moderne samfunds øvrige systemer.

Først kan vi sige, at det sociale hjælpesystems særlige funktion er at tage sig af de eksklusionsproblemer, der opstår som følge af samfundets

2. Flere forskningsbidrag hævder dog, at det moderne hjælpesystem er flerkodet (Moe, 1998: 36; Majgaard, 1995; Åkerstrøm Andersen, 2002).

funktionelle differentiering. Denne funktion udfylder hjælpesystemet ved “kompensatorisk” at inkludere brugeren – en inklusion, hvis egentlige mål dog er at føre til inklusion i andre samfundsmæssige systemer for at være en succes: økonomi, uddannelse, kærlighed mv. (Baecker, 1994; Skov Henriksen, 2001). Hjælpesystemet kommunikerer gennem den generelle kode hjælp/ikke-hjælp. Alt det, der falder på siden ikke-hjælp i iagttagelsen, dømmes uden for systemet og kan henvises til andre systemer. Hjælpekommunikationen markerer, hvad systemet iagttager som en hjælp i forhold til at inkludere dets brugere i andre funktionssystemer. Alt, hvad der kommunikerer om, må sættes på formlen hjælp/ikke-hjælp. Eller sagt anderledes: Velfærdsorganisationer kan kun kommunikere ud fra deres eget hjælpebegreb.

For det andet opererer hjælpesystemet på basis af interventioner. Det søger med andre ord altid at ændre på de elementer, som det kommer i berøring med (dets “omverden”). Ser vi på de distinktioner, som optræder i hjælpesystemets subsystemer, så fremgår det som anført af Moe (1998: 11), at de alle er interventionsdistinktioner. Børneomsorgen opererer gennem distinktionen god/dårlig udvikling, sundhedsplejen opererer gennem distinktionen syg/rask og socialkontoret gennem distinktionen magtesløs/magtfuld. Alle benytter de sig således af en intervenerende kode (barnet, patienten og brugeren skal alle bringes til at overskride distinktionen), og alle søger de at gennemføre integrerende opgaver.

Hjælpesystemet betragter samfundet (og hele sin omverden) gennem sin egen særlige iagttagelsesmåde, dvs. gennem sin systemspecifikke kode. Brugerproblemer eller sociale problemer er det, som i systemet bestemmes som sådanne, ligesom behov er det, som hjælpesystemet bestemmer som behov (Moe, 1998: 24). Vi kan derfor sige, at hjælpesystemet virker ved at *gøre omverdenens ubestemte behov bestemte*, herunder bl.a. brugerproblemer.³ Eller sagt anderledes: Alle fænomener i systemets omverden må bringes på en *systemlogisk form*, såfremt de skal kunne bestemmes og behandles (Moe, 1998: 34). Behov og problemer må omsættes i de former, som velfærdsorganisationerne råder over, eller som Thyssen (2000: 71) formulerer det: “Organisationen kan ikke se, hvad der foregår i omverdenen, og er henvist til at konstruere sit eget billede af virkeligheden – med den forenkling og den risiko, som det indebærer.”

3. På dette punkt er systemteorien i overensstemmelse med nyere institutionel forskning i socialt arbejde, se fx Järvinen & Mik-Meyer, 2003.

Denne sætten på formel er på én gang generel og konkret. Den må på den ene side foregå gennem standardiseringer, generelle kategorier og faste rutiner. Hjælpesystemets intervention må ikke blive for konkret, forstået således, at det skulle arbejde på basis af den kontekst, hvor problemet er opstået, og skulle løse problemet set ud fra omverdenens præmisser. Det ville medføre, at systemet blev oversvømmet med en mængde vidt forskellige behovsbestemmelser og blev ude af stand til at fungere. På den anden side betyder dekontekstualisering og standardisering, at hjælpesystemet bliver i stand til at operere specifikt ved at foretage en entydig problembestemmelse: "Behov som ellers fremstår som højest komplekse med ey mylder af mulige årsaker og sammenhenger kan da avgrænses og specificeres til helt enkle saksforhold. Åsaken kan bestemmes entydig, og det gir mulighed for præcise operationer" (Moe, 1998: 35). Her afføder systemteorien et empirisk spørgsmål om, hvordan forskellige velfærdsorganisationer foretager behovsbestemmelse, og hvordan de operationaliserer deres interventionskode.

Det skal stærkt understreges, at denne undersøgelse retter sig mod *det organisatoriske niveau* – det afgørende spørgsmål er, hvordan forskellige organisationssystemer arbejder sammen. Med udgangspunkt i systemteorien er spørgsmålet derfor, hvordan organisationerne kobler sig til forskellige kommunikative koder: retslige, pædagogiske, økonomiske osv. Og spørgsmålet er ligeledes, hvordan organisationerne træffer beslutninger om medlemskab, som inkluderer nogle personer og ekskluderer andre. Fokus er altså på nogle helt specifikke velfærdsorganisationer og ikke på hjælpesystemet som sådan eller for den sags skyld på samfundssystemerne.

INKLUSION OG EKSKLUSION

I systemteorien er kommunikation ikke et spørgsmål om, hvordan det ene subjekt forstår meningen af det, et andet subjekt siger. Kommunikation foregår som nævnt i lukkede systemer, som opererer efter hver deres egen logik ved at vise tilbage til tidligere kommunikation. I systemteorien er det således kommunikation, som er grundbegivenheden i analysen, og som blikket retter sig mod. Menneskelige subjekter er henvist til systemernes "omverden". Personer er noget, som godt kan få en plads i kommunikationen, men kun som noget, der kommunikeres om. Faktisk siger systemteorien ligefrem, at personen er et "semantisk trick", som bruges i kommunikationen. "Selve begrebet individ (arbejdskraft, ressource, etc.) er en

intern organisatorisk kommunikativ konstruktion, som ikke er resultatet af processer mellem individ og organisation, men produkt af indre udviklinger i måden, hvorpå individer italesættes” (Åkerstrøm Andersen & Born, 2001: 13). Eller formuleret anderledes: I velfærdsorganisationers hjælpe-kommunikation er mennesket (psyke og krop) den vigtigste omverden.

Kommunikationssystemer arbejder således med deres egne son-dringer mellem, hvad der er “kommunikationsrelevant” ved individer, og hvad der ikke er. Som nævnt er der fx stor forskel på, om der kommuni-keres om brugere som retssubjekter, som patienter eller som investerings-objekter.

Hjælpesystemet arbejder ud fra sine egne forestillinger om, hvad der fx er udtryk for motivation, hvad der er udtryk for handlekraft, eller hvad der er udtryk for tilstand. En velfærdsorganisation vil således gen-nem dens begreb om patienten, brugeren eller borgeren beslutte, hvilke aspekter ved personen der angår organisationens kommunikation, og hvilke der kan ekskluderes fra kommunikationen som irrelevante.

Generelt reducerer organisationer kompleksitet ved at foretage beslutninger om, hvem der kan deltage (medlemskab), på hvilken måde (roller) og med hvilket formål (programmer). En velfærdsorganisation vil definere roller, som knytter bestemte forventninger til personer i kommu-nikation. De sider af personen, som interesserer organisationen, er de særlige udsnit af personen, som er vigtige for, at vedkommende kan ud-fylde sin rolle og leve op til de forventninger, som er forbundet med den givne rolle (La Cour, 2002: 72). Vigtigt er imidlertid, at organisationen ikke selv kan se, hvad det er, den lægger til grund for sine iagttagelser og dermed sin eksklusion.

Begreberne om brugersemantik, medlemskab og roller åbner for en analyse af velfærdsorganisationers inklusion og eksklusion. Vi skal ikke betragte det moderne hjælpesystem som et system, der blot forsøger at reagere på problemer skabt af andre systemer i dets omverden. I stedet må vi antage, at også hjælpesystemet rummer sine ekskluderende dynamikker, dette alene i kraft af det forhold, at det aldrig vil være muligt at hjælpe alle. Som La Cour (2002: 104) siger: “Hermed er det indlysende, at omsorgs-organisationerne ikke bare har en begrænset kapacitet til at reagere på omverdenens produktion af social ulighed, men at de også selv virker ekskluderende og dermed producerer ulighed.”

Dette spørgsmål kan også formuleres som et spørgsmål om, hvor-dan organisationer kommunikerer grænser. Ifølge systemteorien skal en organisation ikke betragtes som en art beholder, som man fylder noget i.

Organisationer producerer og reproducerer deres grænser gennem kommunikation. Det betyder, at grænsen mellem organisationssystem og omverden ikke er rumlig eller materiel, men en meningsgrænse. Ud fra dette perspektiv kan man stille spørgsmål til, hvordan en organisation bestemmer grænserne for sig selv, dvs. hvordan organisationen afgrænser sig i forhold til andre organisationer, aktiviteter eller systemer: "Det, der adskiller det ene system fra det andet, er, at det enkelte system kommunikerer en grænse mellem sig selv og sin omverden, og dermed også en grænse til de andre systemer (...). Måden, grænsen til omverden formuleres på, er afgørende for, hvad det vil sige at forvalte, hvad man kan forstå ved forvaltning" (Åkerstrøm Andersen, 1994: 5). Hermed bliver et vigtigt systemteoretisk spørgsmål at undersøge, hvordan velfærdsorganisationer kommunikerer grænser for deres virksomhed og hermed henviser problemer, behov eller brugere til deres omverden. Eller mere generelt: I hvilket omfang og hvordan velfærdsorganisationer foretager eksklusion i kraft af deres kommunikative processer, er et vigtigt empirisk undersøgelsesspørgsmål.

UNDERSØGELSESPØRGSMÅL

Med afsæt i de udvalgte systemteoretiske begreber, som kort er præsenteret i det foregående, vil vi nu opstille en række spørgsmål, som skal undersøges med udgangspunkt i konkrete velfærdsorganisationers sociale arbejde. Hensigten er naturligvis at opstille spørgsmål, der er så specifikke, at de skærper vores iagttagelsesevne, og samtidig er så åbne, at de ikke fastlåser empirien i på forhånd givne kategorier og forklaringer.

1) Velfærdsorganisationer kan betragtes som polyfone organisationer. Nogle er mere eller mindre fast knyttet til et bestemt funktionssystem og dets kode, fx sundhedssystemet eller det pædagogiske system. Men vi må generelt antage, at der stiller sig forskellige (usammenlignelige) koder til rådighed for kommunikationen, og vi må gøre det til et empirisk spørgsmål, hvilke koder der dominerer i en velfærdsorganisation hvornår. Dog er det en foreløbig tese, at kommunale socialforvaltninger i højere grad er bundet op på den økonomiske og retslige kode i sin klientiagttagelse end bl.a. amtslige og frivillige institutioner.⁴

4. Et klassisk spørgsmål i analyser af socialt arbejde er, hvilke forskelle der er mellem offentlige og frivillige organisationer. Er der tale om en omsorgsrationalitet versus en mere intervererende

2) Hvilken kode der dominerer, er afgørende for, hvordan brugere kommer til syne i velfærdsorganisationer. Der er afgørende forskel på, om brugeren fx iagttages som patient, retssubjekt, medie for læring eller investeringsobjekt. Når forskellige organisationer har problemer med at samarbejde internt eller eksternt, kan det måske skyldes forskelle i brugerkodificeringen. Et empirisk spørgsmål er altså, om sammenstød mellem heterogene koder kan redegøre for samarbejds- og koordinationsproblemer. Og omvendt: Hvilke kodificeringer og temaer kan der samarbejdes om på tværs af organisationer?

3) Hvilke former for eksklusion producerer velfærdsorganisationernes arbejde? Alle kan ikke hjælpes hele tiden, så eksklusion er en medløbende proces. Er der forskelle på, hvilke brugere forskellige dele af hjælpesystemet vil acceptere? Når en bruger ikke kan accepteres i en bestemt organisation, kan det skyldes, at han ikke er i stand til at beskrive sig selv – eller lade sig beskrive – på en for velfærdsorganisationens kommunikation relevant måde. Hvilke former for eksklusion produceres hermed?

4) Hvordan trækker organisationerne grænser? Det må løbende besluttes, hvad og hvem der hører til organisationen, og hvad og hvem der ikke gør. Skaber organisationernes grænsedragninger et velintegreret felt, hvor “ethvert problem og enhver bruger kan finde sin organisation”, eller skaber grænsedragningerne eksklusioner af bestemte problem-/bruger kategorier? For at besvare spørgsmålet må organisationernes konstruktion af henholdsvis rummelighed og specificering undersøges.

5) Det er en systemteoretisk pointe, at kommunikationssystemer i det senmoderne samfund tenderer mod at udvikle selviagttagelse. Det vil sige, at fx hjælpesystemet begynder at anlægge sin iagttagelsesledende kode hjælp/ikke-hjælp på hjælpen selv og hermed stiller spørgsmål til hjælpens karakter af hjælp: Er den en hjælp, eller er den det modsatte (ansvarsfratagelse, klientisering osv.)? Det kan være interessant at undersøge, hvorvidt der er forskelle i velfærdsorganisationernes grad af selviagttagelse, og hvorvidt sådanne forskelle spiller ind på klientiagttagelsen og samarbejdsrelationerne.

behandlingsrationalitet? Inden for mange typer socialt arbejde er der imidlertid et betydeligt overlap af ensartede faggrupper, som overskrider organisationsgrænserne mellem offentligt og privat, og tesen om “organisatorisk isomorfi” taler her mod, at der skulle være store og grundlæggende forskelle mellem offentligt og frivilligt socialt arbejde. Igen må spørgsmålet afgøres empirisk. Men meget tyder på, at vi bør være skeptiske over for på forhånd at antage, at der er grundlæggende forskelle i kommunikationen mellem offentlige og frivillige sociale organisationer.

SPECIFICERING AF KODERNE I UDSLUSNINGSARBEJDET

Et af de interessante spørgsmål, når det drejer sig om samarbejde, koordination og eksklusion blandt de forskellige aktører på hjemløseområdet, er altså, hvordan organisationerne/foranstaltningerne søger at afgrænse sig selv og definere deres arbejdsområder i forhold til andre organisationer eller indsatser. Hvordan anvendes der distinktioner, som sætter noget uden for organisationens arbejdsfelt? Hvordan iagttages andre organisationer eller indsatser? Og i hvilket omfang foretager organisationerne skeptisk selviagttagelse?

For at kunne analysere, hvordan de iagttagelsesledende koder optræder, vil det være en fordel lidt nærmere at specificere, hvad de forskellige koder indebærer – for organisationens selviagttagelse og for iagttagelsen af omverdenen (ikke mindst brugeren og samarbejdspartere). De koder, som er mest afgørende i arbejdet med hjemløse, omfatter, som vi skal se, den pædagogiske kode, den omsorgsmæssige kode og det, vi kunne kalde “kritisk selviagttagelse”.

Lad os først kort se på den omsorgsmæssige kode. Denne iagttagelse tager som udgangspunkt, at det er ved at yde brugeren omsorg og derved skabe tryghed, ro og stabilitet, at brugeren bliver i stand til at udvikle sig positivt og finde ud af, hvilken mere permanent form for tilværelse han ønsker og kan mestre. Spørger man til socialarbejderen opfattelse af, hvad det er for en type omsorg, som skaber mulighed for brugerens positive udvikling, fremhæves “den nære relation” som det afgørende. Det handler om at opbygge nære og tillidsfulde relationer – både relationer mellem socialarbejdere og brugere, relationer brugerne imellem og relationer mellem brugere og alle andre. Vigtigheden af relationer for det gode sociale arbejde fremgår blandt andet af en beskrivelse af det sociale arbejde på *Herberget* i Odense. Her fremhæves bl.a., at “det er i relationen, det pædagogiske arbejde må finde sin begrundelse, og man definerer relationen som det sted, hvor bruger og pædagog bliver til – ikke mindst for hinanden, og et vigtigt arbejdsfelt kommer til at dreje sig om den gode samhandling og den gode relation” (www.herberg.dk/opgang). I de dele af udslusningsarbejdet, hvor den omsorgsmæssige kode dominerer, bliver den primære iagttagelse, hvorvidt der er udviklet nære og tillidsfulde relationer eller ej – verden kløves i skellet nærhed/distance. Udgangspunktet er her, at enhver udvikling mod det bedre kun kan starte fra den nære relation. Spørgsmålet om god/dårlig læring kan slet ikke stilles, før der er

opbygget en nær relation til brugeren. Eller sagt i mere systemteoretiske termer: Den pædagogiske eller sundhedsmæssige kode tilbyder sig slet ikke som anknætningsmulighed i kommunikationen, før brugeren falder på den rigtige side af distinktionen nærhed/distance.

Den pædagogiske kode er også af afgørende betydning i det sociale arbejde og opererer gennem distinktionen læring/ikke-læring. Denne iagttagelse drejer sig altså om at dømme, hvorvidt der er læring, udvikling og bevægelse, når brugeren iagttages. Den pædagogiske kode kan illustreres gennem psykologen Per Revstedts (1995; 2001) tanker om motivationsarbejde, som står centralt i opfattelsen af det sociale arbejde på mange af de § 94-boformer, som indgår i analysen.⁵ Det helt grundlæggende perspektiv på det sociale arbejde i Revstedts optik er, at motivation muliggør forandringer: "De fleste behandlingsmetoder bygger på, at klienten i varierende grad skal være motiveret, dvs. at han selv ønsker hjælp og aktivt samarbejder med behandleren. Problemet er, at mange klienter inden for det sociale område, kriminalforsorgen og psykiatrien ikke er motiverede" (Revstedt, 2001: 9). De umotiverede brugere defineres således: "De medvirker ikke selv aktivt for at få hjælp. Klienterne forstår ikke, at de selv må gøre noget for at fremkalde en positiv forandring. De nærer i ramme alvor forventninger om, at de bare skal behandles og ikke selv behøver at yde nogen indsats" (Revstedt, 2001: 16).

Det afgørende for, hvorvidt der er tale om en motiveret bruger, er, at drivkraften, energien og ønskerne om forandring kommer indefra, dvs. at de udspringer fra brugerens egen vilje. Derfor handler motivationsarbejde om at forandre brugerens blik på sig selv, således at han får øje på sine ressourcer og muligheder. Man må på denne måde bringe brugeren til at "ville det bedre". "Motivationsarbejde sigter altså ikke først og fremmest på en ydre forandring af klientens adfærd og livssituation. Det er en indre, følelsesmæssig forandring, motivationsarbejderen tilstræber" (Revstedt, 2001: 40-41). Når det skal bedømmes, om der er tale om en motiveret eller blot en "latent motiveret" bruger, er det afgørende spørgsmål, hvorvidt brugeren er i kontakt med sin indre vilje, sin "positive kerne" (se også Villadsen, 2004: 203). På denne baggrund kan vi specificere den pædagogiske kode lidt mere præcist. I det sociale arbejde opererer den gennem en

5. Revstedts tanker nyder opbakning fra alle § 94-ansatte, som vi har interviewet på Herberget og St. Dannesbo. Faktisk er efteruddannelse det næste år planlagt med udgangspunkt i Revstedts teori på § 94-boformerne. Efteruddannelsen baserer sig bl.a. på temadage og undervisning i supervision, hvor Revstedt er en central figur.

distinktion mellem indrestyret udvikling på den ene side og ydrestyret adfærd på den anden. Når den pædagogiske kode optræder i det sociale arbejde, er spørgsmålet, hvilken side brugeren falder på i distinktionen indre styring/ydre styring, og om han dermed dømmes motiveret eller umotiveret.

Endelig er der det, vi kan kalde kritisk selviagttagelse. I denne iagttagelse sker der en såkaldt *re-entry* eller genindskrivning af hjælpesystemets grundlæggende distinktion hjælp/ikke-hjælp i hjælpekommunikationen. Når distinktionen anvendes som iagttagelse af eget hjælpearbejde, må man konstant sætte spørgsmålstegn ved, om det sociale arbejde egentlig er hjælp eller ikke-hjælp. Der er tale om en iagttagelse, som placerer mange af de klassiske metoder i socialt arbejde på ikke-hjælp-siden: problembestemmelse af brugeren, socialfaglig kategorisering af brugeren, problemfokusering mv. (Åkerstrøm Andersen, 2003: 80). Det er en skeptisk iagttagelse, hvor man hele tiden er bange for at overstyre, optræde formynderisk, passivisere eller stjæle ansvaret fra brugeren. I stedet må man sikre sig, at der ydes en hjælp, som sætter brugeren i stand til at hjælpe sig selv. Således kan vi måske yderligere specificere den kritiske selviagttagelse som en, der opererer ved at sætte hjælp-til-selv-hjælp over for ikke-hjælp. I alle dele af arbejdet med hjemløse optræder der en målsætning om at hjælpe brugeren til at blive bedre til at hjælpe sig selv. Det, der kendetegner den kritiske selviagttagelse, er imidlertid, at den installerer en konstant frygt for at over-hjælpe, overstyre og overskride den autonome brugers grænser. Vi skal se, at det både er egen hjælp og andre organisationers eller foranstaltningers arbejde, som træder frem gennem denne skelnen.

OM KODERS UFIKSERBARE KARAKTER

Vi har ovenfor præsenteret Luhmanns systemteori som analytisk ramme for denne undersøgelse. Vi diskuterede begrebet om iagttagelsesledende koder og fremsatte nogle teser for, hvordan disse koder kunne tænkes at optræde i det sociale arbejde med udslusning. En grundtese var, at de forskellige organisationer øjensynligt er præget af forskellige primære kodificeringer, således at fx alkoholambulatoriet primært iagttager gennem distinktionen sund/ikke-sund, kommunalforvaltningen primært anvender distinktionen ret/uret, mens botilbud drevet af amtet eller frivillige organisationer anlægger en omsorgsmæssig kode i form af distinktionen nær-

hed/distance og en pædagogisk kode i form af distinktionen god/dårlig læring.

Udgangspunktet med kommunikative koder og organisationer, som er mere eller mindre fast koblet til bestemte koder, skal bruges til at skærpe vores iagttagelsesevne over for empirien, men må ikke tænkes for rigidt eller fasttømret. Kommunikation er principielt set altid åben og ustabil, jf. begrebet om polyfoni. Hvis vi for et øjeblik tillader os at tale om individer i denne sammenhæng, kan vi sige, at virkelighedens socialarbejdere ikke er rigidt fastlåste af deres organisatoriske kontekst, når de iagttager. Det er mere rimeligt at tage som udgangspunkt, at det organisatoriske felt, som kommunikationen foregår i, gennemstrømmes af en række iagttagelsesledende koder. Selvom kommunikationen i fx alkoholambulatoriet primært knytter an til sundhedssystemet og distinktionen sund/ikke-sund, kan den til nogle tider og i relation til nogle sager knytte an til det pædagogiske systems kode eller retssystemets. På samme måde ser vi, at kommunikationen i en boform ganske vist hovedsageligt benytter sig af en omsorgsmæssig distinktion nærhed/distance, men desuden i mange tilfælde anvender den pædagogiske kode og i visse situationer diagnosticerer og hermed anvender sundhedssystemets kode. Med andre ord: Kommunikation er ikke låst fast til et enkelt kommunikativt system i de enkelte organisationer, ligesom vi næppe skal forestille os, at socialarbejderne er "monoperspektivister", som kun kan iagttage verden gennem en bestemt iagttagelsesledende kode. Kommunikation i feltet må antages at være langt mere flydende og omskiftelig.

Det er vigtigt at fremhæve, at når vi taler om kommunikation og socialarbejdere, der kommunikerer, er det ikke individerne, men *kommunikationen i sig selv*, som er i fokus. Det er spørgsmålet om, hvilke muligheder og problemer bestemte typer kommunikation skaber, som er analysens ledetråd. Som det vil fremgå, betyder tilstedeværelsen af usammenlignelige kommunikative koder, at der skabes vidt forskellige iagttagelsespositioner i forhold til brugeren og i forhold til, hvad der er en god brugerudvikling. Tilstedeværelsen af en omsorgskode i det sociale arbejde *skaber* således en iagttager, som søger at dømme nærhed eller distance i sin klientiagttagelse, mens tilstedeværelsen af den pædagogiske kode i andre dele af det sociale arbejde skaber en iagttager, som søger at dømme indrestyret udvikling/ydrestyret adfærd. Når vi i de følgende analyser bruger interviewcitater og henviser til diverse interviewpersoner, er det altså (historisk) indlejrede kommunikationsformer, som bærer forklaringsbyrden, snarere end enkeltindviders motiver, viljer eller strategier.

De kommunikative koder, som vi vil se optræde i det sociale arbejde med hjemløse, kan opsummeres som følger.

Kommunikativ kode	Iagttagelsesledende distinktion
Den juridiske kode	Ret/uret
Den pædagogiske kode	God læring/ingen læring
Den sundhedsmæssige kode	Sund/syg
Den økonomiske kode	Betale/ikke betale
Den omsorgsmæssige kode	Nærhed/distance

Desuden er der i moderne velfærdsorganisationers kommunikation mulighed for, at der opstår det, vi kalder skeptisk selviagttagelse. Her genindføres den iagttagelsesledende distinktion på sig selv – det, der fx tidligere blev kodificeret som hjælp til at lære, blive rask, opnå nærhed osv., kommer nu under anklage for at være ikke-læring, sygdomsskabende snarere end kurerende, skabe afstand snarere end nærhed osv. Kort sagt: Hvad der tidligere kunne iagttages som hjælp, iagttages nu gennem en kritisk spørgen til, om det er hjælp eller ikke-hjælp.

METODISKE OVERVEJELSER

For at belyse undersøgelsens problemstilling om, hvordan udslusninger fra § 94-boformer organiseres, gennemføres et kvalitativt casestudie. Casestudiet kan bredt forstås som muligheden for at opnå en dybtgående indsigt i og forståelse af komplekse handlinger, begivenheder eller indsatser, som de viser sig inden for et afgrænset område. En af præmisserne for et casestudie er, at en eller få cases udvælges til en dybtgående analyse.

Valg af cases

Casestudierne er gennemført på udvalgte boformer – i alt otte – og har som nævnt afdækket samarbejdsflader i forhold til udslusning i Århus, Ribe og Fyns Amter samt i Københavns Kommune. De otte boformer, der har deltaget i undersøgelsen, er Forsorghjemmet Østervang og Kirkens Korshærs Herberg Tre Ege i Århus Amt, Forsorghjemmet og Stormly i Ribe Amt, Forsorghjemmet Store Dannesbo og Kirkens Korshærs Herberg i Fyns Amt samt Hørhuset og Kirkens Korshærs Herberg i Københavns Kommune. Boformerne er udvalgt, så både større og mindre boformer indgår i undersøgelsen. Da vi ser på udslusninger, har vi dog ind-

draget relativt flere store boformer, hvor det må formodes, at der forekommer flere udslusninger, og hvor der må formodes at blive iværksat flere målrettede initiativer i forhold til at skabe udslusningsmuligheder til forskellige grupper af beboere. Ligeledes har vi forsøgt at inddrage en boform i hvert amt, der accepterer stofmisbrugere, og en boform, der ikke gør – eller med andre ord: Vi har forsøgt at inddrage en boform med et tungt klientel og en med et mindre tungt klientel. Vi har ikke i udvælgelsen skelet til fx boformernes egne årsstatistikker eller til deres geografiske placering inden for amtet henholdsvis kommunen, eller til eventuelle pædagogiske doktriner.

Kvalitative metodeovervejelser

Undersøgelsens metodiske design er grundlæggende kvalitativt, da undersøgelsen sigter imod en dybtgående belysning og indkredsning af, hvordan udslusning forløber i praksis. I det følgende præsenteres de metoder, vi har valgt at anvende, samt nogle overvejelser over, hvordan hver enkelt metode kan anvendes i analytisk øjemed. Der er tale om:

- Individuelle interview med socialarbejdere på de udvalgte boformer og andre socialarbejdere, der indgår i et samarbejde med § 94-boformerne eller på andre måder er involveret i udslusningen af hjemløse fra § 94-tilbud.
- Fokusgruppeinterview med personalegrupper på boformerne og andre socialarbejdere med relevans for udslusning om deres erfaringer med, forventninger til, oplevelser og opfattelser af udslusning samt samarbejdet med andre indsatser.
- Journallæsning samt læsning af handleplaner på boformerne og i forvaltningen. Foruden at få indblik i overvejelser, beskrivelser og vurderinger om udslusning og planlægningen heraf opnår vi herved en indsigt i, hvilke instanser der har været nævnt som samarbejdspartnere over tid, og får indikationer på samarbejdets omfang og karakter.
- Individuelle interview med brugere om deres kontakt til forskellige boformer, hvorved vi får fat på brugernes opfattelser, oplevelser, beskrivelser af og forventninger til udslusningsforløb. Det er vigtigt at pointere, at vi ikke er interesseret i at afdække beboernes ønsker til fremtiden. Snarere er vi interesseret i at høre om deres erfaringer i forhold til udslusninger fra boformer for herigennem at opnå indsigt i, hvordan der koordineres og samarbejdes mellem de involverede parter set med brugernes øjne. Brugernes perspektiv vil i den samlede

undersøgelse kun udgøre en ganske lille del, idet vi primært undersøger udslusninger set fra et organisatorisk perspektiv.

Vi har ud over disse metoder ligeledes udført observationer af personale-møder, møder mellem beboere og sagsbehandlere/boformernes personale. Vi har således i mindre grad fulgt brugerne til deres møder med forskellige instanser og har herigennem fået indblik i, hvilke instanser brugerne kommer i kontakt med i løbet af deres udslusningsproces. Vi har ikke brugt disse observationer analytisk, men har derimod brugt dem til at skabe et overblik over det felt, inden for hvilket samarbejdet omkring udslusning udspiller sig.

Empirisk materiale

Undersøgelsens empiriske grundlag bygger på 138 kvalitative interview af varierende længde. Interviewene fordeler sig jævnt på de tre amter og Københavns Kommune og er langt de fleste steder gennemført på interviewpersonernes arbejdsplads eller for brugernes vedkommende den boform, de på daværende tidspunkt boede på. Interviewene er gennemført i en periode fra 2003-2004. På nær enkelte telefoninterview samt interview med brugere, der ikke ønskede, at deres interview blev båndet, er interviewene optaget på bånd og transskriberet i fuld længde. Nedenstående tabel er en oversigt over, hvordan interviewene fordeler sig med hensyn til interviewpersonernes placering i amt og kommune m.m.

Tabel 2.1

Oversigt over interviewenes fordeling mht. interviewpersonernes placering i amt, kommune m.m.

Københavns Kommune	Antal interview i alt: 40
Kommunal forvaltning	2
Sagsbehandlere i lokalcentre	4
Boligrådgivere	6
Medarbejdere på § 94-boformer	9
Psykiatri	1
Misbrugsbehandling	3
Brugere	15

Fyns Amt	Antal interview i alt: 37
Amtslig forvaltning	1
Medarbejdere på § 94-boformer	13
Psykiatri	1
Misbrugsbehandling	3
Brugere	10
Odense Kommunalforvaltning	1
Bostøttemedarbejdere	4

Århus Amt	Antal interview i alt: 32
Amtslig forvaltning	1
Medarbejdere på § 94-boformer	9
Brugere	12
Århus Kommunalforvaltning	5
Sagsbehandlere i områdecentre	3
Den sociale boligtildeling	1
Misbrugsbehandling	1

Ribe Amt	Antal interview i alt: 29
Amtslig forvaltning	1
Medarbejdere på § 94-boformer	7
Misbrugsbehandling	2
Psykiatri	2
Brugere	11
Andet	1
Esbjerg kommunalforvaltning	1
Kommunale bostøttemedarbejdere	2
Sagsbehandlere	2

Ud over disse interview har vi haft adgang til 40 journaler, nogenlunde ligeligt fordelt på de otte forskellige boformer, som indgår i undersøgelsen.

For at sikre interviewpersonernes anonymitet har vi i teksten henvist til de interviewedes stilling fx “kommunal leder” eller “sagsbehandler i kommunen”, således at det fremgår, hvorfra den enkelte udtaler sig – altså om det er en kommunalt ansat/en amtsligt ansat m.m. – mens det ikke fremgår, hvem det er, der udtaler sig. Vi har desuden de steder, hvor vi har vurderet, at det var svært 100 pct. at anonymisere interviewpersonerne (fx hvor vi henviser til en bestemt chef i en bestemt kommune), været i kontakt med pågældende og fået vedkommendes tilladelse til at bruge udtalelserne i rapporten.

Overvejelser om interview

I undersøgelsen benytter vi os både af individuelle interview og fokusgruppeinterview og mener, at de forskellige interviewformer kan supplere hinanden i forhold til analysen. I det individuelle interview⁶ har vi hovedsageligt spurgt interviewpersonerne om konkrete handlingsforløb, reaktioner, oplevelser og overvejelser. Hensigten er at opnå så indholdsrige og nuancerede beskrivelser af erfarede udslusningsforløb som muligt; beskrivelser, der, som Stormhøj angiver: “er formuleret i interviewpersonens egne ord og begreber, orienteret imod hendes/hans opfattelser af, hvad der er væsentligt, og hvordan betydninger hænger sammen i vedkommendes hverdagslige, diskursive univers” (Stormhøj, 2001: 72). Vi har således spurgt til italesættelser af praksis. Det kan fx være interviewpersonernes formuleringer af oplevede situationer, forestillinger om og forventninger til udslusning.

De individuelle interview er baseret på en semistruktureret interviewguide. Det vil sige, at vi stiller tematiske spørgsmål, som vi ønsker uddybet i interviewsituationerne, samtidig med at vi er opmærksomme på, at interviewpersonen kan fremkomme med temaer, som vi ikke forinden havde anset som relevante for undersøgelsen. Temaerne i de individuelle interview har i nogle sammenhænge været grundlag for at samle en gruppe socialarbejdere og gå i dybden med et emne, som synes at være relevant for mange socialarbejdere.

Fokusgruppeinterviewet er kendetegnet ved, at det er styret af en interviewer, hvis rolle er at åbne for forskellige synspunkter hos deltagerne, hvilket skal skabe en selvkørende diskussion om et specifikt emne (Bryman & Burgess, 1999; Dahler-Larsen & Dahler-Larsen, 1999: 2). Intervieweren kan hjælpe processen på vej ved at stille få spørgsmål, der skal lede de tilstedeværende ind på det emne, der ønskes diskuteret (Dahler-Larsen & Dahler-Larsen 1999: 2). Ved at lave et fokusgruppeinterview bliver et specifikt emne belyst med deltageres forskellige holdninger, og samtidig opstår en gruppedynamik, hvor deltagerne: “taler eller tier, inspireres, former synspunkter, dominerer eller lader sig dominere” (ibid.: 3f).

Dermed er der mulighed for at få et bredere perspektiv på et specifikt emne end ved det individuelle interview, idet samspillet mellem

6. I det, vi her betegner som et individuelt interview, har der i nogle situationer deltaget to interviewpersoner i interviewet. Tilgangsvinklen i interviewet har været den samme som ved interview, hvor der kun har været én interviewperson til stede.

deltagerne medfører en fortløbende dannelsesproces af synspunkter, hvor deltagerens udtrykte standpunkter medvirker til større engagement fra de øvrige deltagere. Derudover kan deltagerens ønske om at fremføre sine synspunkter medføre, at deres udtalelser eksponeres og bliver tydeligere (ibid.). For at få processen til at glide hensigtsmæssigt er det vigtigt at overveje gruppens sammensætning, således at fokuset for interviewet træder frem som ønsket (ibid.: 7ff). Deltagerne i fokusgruppeinterviewene vil i denne undersøgelse være socialarbejdere og socialrådgivere fra § 94-boformer og sagsbehandlere eller andre relevante medarbejdere fra kommunerne, der i deres arbejde beskæftiger sig med udslusning. Formålet med fokusgruppeinterviewene er ikke at opnå større indsigt i den enkelte boforms måde at organisere sig på, og det skal heller ikke klarlægge praksisformer på de enkelte boformer, som det var tilfældet med de individuelle interview. Derimod er hensigten at lade deltagerne diskutere temaer, der kan bidrage til at få indblik i den samlede organisering inden for hele feltet samt at få karakteriseret ligheder og forskelle i de kommunikerede holdninger til udslusningsparathed, behandlingsformer, koordinering og samarbejde mellem de forskellige samarbejdspartner på området.

Overvejelser om journallæsning og handleplaner

Overordnet kan journaler og handleplaner ses som udtryk for bestemte rationaler om, hvilke faktorer der i en given sag vægtes som væsentlige, når der arbejdes hen imod bestemte målsætninger. Ikke alt skrives, hvorfor det, der skrives, samt hvordan det skrives, bl.a. fortæller noget om organisationens opfattelser af deres arbejde og deres interne organisering. Ved læsningen af handleplaner og journaler vil vi afdække faktuelle data, som fx de i sagen indblandede parter. Derudover vil vi forholde os til de registrerede oplysninger som et udtryk for organisationens vurdering af, hvilke faktorer det har været relevant at registrere i forhold til en given sag.

I det konkrete undersøgelsesarbejde inddrages den kommunale forvaltnings journaler samt journaler og handleplaner fra § 94-boformer for udvalgte brugere fra hver af de otte boformer. Gennem analysen af journaler søger vi at opnå indsigt i, hvilke indsatser der har været i spil i forhold til konkrete udslusningsindsatser over for kernepersonerne over længere tid, og hvilke forventninger der har været til og resultater der har været af eventuelle udslusninger. Analyserne af journalerne kan således kaste lys over samarbejdsrelationer, både i forhold til hvem der samarbejdes med, og i forhold til hvor meget der samarbejdes med forskellige indsatser.

DEL 2:
DESKRIPTIV-ORGANISATORISK
DEL

DE FIRE CASES DESKRIPTIVT

§ 94-TILBUDDENES UDFORMNING, DET FORVALTNINGSMÆSSIGE LANDSKAB OG BOLIGMARKEDET I DE FIRE CASES

I det følgende gives en kort beskrivelse af de tilbud inden for Ribe, Århus og Fyns Amter samt Københavns Kommune, som er af relevans for denne undersøgelse, dvs. inden for det amtslige system, det kommunale system og de private/frivillige tilbud. Mere specifikt fokuserer vi på § 94-tilbuddenes udformning, det forvaltningsmæssige landskab og boligmarkedet i de fire cases.

CASE ESBJERG

Ribe Amts tilbud på § 94-området

Esbjerg Kommune har godt 80.000 indbyggere og ligger i Ribe Amt, som har ca. 275.000 indbyggere fordelt på 14 kommuner.

I Ribe Amt er der fire boformer for hjemløse efter § 94 i service-loven. Det drejer sig om Ribe Amts Forsorgshjem i Esbjerg og tre pensionater under KFUM med driftsoverenskomst med amtet. Opgjort i antal pladser drejer det sig om i alt 109 døgnpladser og 25 dagpladser samt et antal efterforsorgspladser. Derudover er der det såkaldte "Refugium", der

også har status som en § 94-boform, men som drives af Esbjerg Kommune, og hvor den regionale finansiering deles af amt og kommune.

Amtets tilbud på § 94-området udgør et differentieret tilbud i den forstand, at boformerne har hver deres brugerprofil. Forsorgshjemmet ligger i Esbjerg og tager sig traditionelt af de hårdest belastede misbrugere, heriblandt også mennesker med psykiske lidelser. Forsorgshjemmet har den akutte modtagerfunktion for alle restgrupper, der på henvendelsestidspunktet ikke har kunnet tilbydes anden hjælp. Her er 42 døgnpladser og 25 dagpladser. Der er forskellige værksteder knyttet til Forsorgshjemmet såvel på matriklen som ude i byen. Skjoldbo i Esbjerg og Bøgely i Varde er pensionater med plads til henholdsvis 25 og 27 beboere. Skjoldbo tager sig af en brugergruppe karakteriseret ved et lettere misbrug kombineret med massive sociale problemer, mens Bøgely tilstræber at have et rusfrit miljø. Der er visitation til begge boformer. Stormly, der ligger i Esbjerg vest, er forbeholdt kvinder, og brugergruppen fordeler sig nogenlunde ligeligt på kvinder med misbrug og kvinder med sindslidelse, evt. i kombination med misbrug. Kvinderne skal være medicineret og rusfri under opholdet. Der er 12 pladser på Stormly, og en del af kvinderne kommer fra andre amter.

Refugium har et klientel af misbrugere med diagnosticerede sindslidelser. Stedet er ikke et decideret botilbud, men der er mulighed for overnatninger for fem-seks personer. I tilknytning til stedet er der et opgangsfællesskab, som hører under Skæve huse-ordningen, med 12 lejligheder og personaledekning i dagtimerne. En del af Esbjerg Kommunes bostøttemedarbejdere har base i Refugium.

De fire boformer har alle et efterforsorgs- eller efterværnstilbud – eller som det hedder på Stormly: et netværkstilbud – med udgående medarbejdere. Dette er for nogle dog blevet beskåret ved amtets sidste nedskæringer. På Stormly har man desuden haft en udslusningslejlighed med plads til tre kvinder i botræning, men dette tilbud er også forsvundet som resultat af nedskæringer på området. Forsorgshjemmet råder over et bofællesskab med fire pladser i en stor lejlighed i Esbjergs udkant.

Vi har valgt Forsorgshjemmet og Stormly som genstand for dataindsamling til belysning af organisation og koordinering omkring udslusningsprocessen.

På § 94-området har amtet en dækning med hensyn til pladser, der nogenlunde modsvarer et landsgennemsnit. Når det derimod drejer sig om andre botilbud, fx efter § 91, § 92 og § 93, er der meget få tilbud i

regionen. Også opgangsfællesskaber og andre "mellemformer" med mulighed for et vist fællesskab og delvis personaledekning efterlyses.

Den kommunale forvaltning i Esbjerg Kommune

Esbjerg Kommune har ikke en specialenhed, der har socialt udsatte som målgruppe. Organisatorisk hører personer med en hjemløseproblematik under hovedkategorien "borgerservice" og undergruppen "social". Hvordan man herefter indplaceres i det organisatoriske landskab, er et spørgsmål om forsørgelsesgrundlag (kontanthjælp, pension, sygedagpenge etc.), og om, hvorvidt der foreligger en form for diagnose: fysisk handicappet, udviklingshæmmet eller en psykiatrisk diagnose. Hvis en sådan diagnose findes, vil sagsbehandlingen høre under det såkaldte H-center eller handicapcenter. En del af de hjemløse har en psykiatrisk diagnose og vil som følge heraf have en sagsbehandler placeret i H-centret foruden deres økonomiske sagsbehandler. Personer, der har fået bevilget en pension, har kun en økonomisk sagsbehandler i pensionsafdelingen. Kontanthjælpsmodtagere blandt beboerne hører under arbejdsmarkedsafdelingen i kommunen, og sagerne her er fordelt efter brugerens personnummer og ikke allokeret et bestemt afsnit i afdelingen eller bestemte sagsbehandlere. Sagsbehandleren er "sagsholder" og koordinerer indsatsen med andre kommunale afdelinger, hvor brugeren måtte have en sag. Det er også sagsbehandlerne i arbejdsmarkedsafdelingen, der behandler ansøgninger om enkeltydelser.

Amtsforvaltningen

I Ribe Amt er arbejdet med hjemløse placeret i Børne- og Voksenafdelingen under social- og undervisningsområdet og under paragrafområdet: misbrug og socialt udstødte. Her er altså et afsnit i forvaltningen, der decideret har § 94-brugerne som sin målgruppe. Der er ansat en amtskonsulent, som varetager tilsynet med området og yder konsulentbistand til såvel boformer som kommuner, hvor hun bl.a. kan inddrages i komplekse sager. Desuden deltager hun i planlægningen og udviklingen af amtets tilbud.

Tidligere hørte også socialpsykiatrien til i Børne- og Voksenafdelingen, men er som led i en omstrukturering overflyttet til sundhedsområdet og er nu anbragt sammen med behandlingspsykiatrien, dvs. amtssygehuset og distriktskykiatrien. Med denne omlægning er det ifølge medarbejdere i amtet blevet sværere at opretholde det tætte samarbejde, som før eksisterede mellem misbrugsområdet og socialpsykiatrien.

Boligmarkedet

Med hensyn til adgang til almene boliger er Esbjerg velforsynet. Esbjerg har fem boligforeninger, og det er muligt at få en bolig i byen inden for nogle få uger. Kommunen ejer fortsat ejendomme med tilsammen ca. 800 lejligheder i byen, og personer, der i forvejen har gæld til boligorganisationerne og/eller til kommunen i forbindelse med fx tidligere indskud, kan blive henvist til disse boliger. De kommunalt ejede boliger ligger typisk i ret socialt belastede områder, og både brugere og rådgivere er tilbageholdende med at vælge bolig her. Kommunen anvender kun i begrænset omfang sin anvisningsret til en fjerdedel af de almene boliger, og visitationskriterierne er forholdsvis skrappe.

Misbrugsbehandling

Ribe Amts tilbud på misbrugsområdet hører under Center for Misbrug. Her findes en behandlingsafdeling for stoffri behandling og for substitutionsbehandling. Den stoffri behandling omfatter rådgivning, udredning og efterfølgende forløb i dag- eller døgnbehandling. I substitutionsbehandlingen indgår ligeledes rådgivning og udredning, og centret arbejder herefter sammen med sundhedsvæsen og de kommunale myndigheder om det videre forløb. Desuden rummer centret en forebyggelsesafdeling, der fortrinsvis henvender sig til unge, og et alkoholambulatorium, der har satellitter rundt om i amtet og tilbyder samtaler og forskellige dagbehandlingsforløb. I regionen findes også et døgnbehandlingstilbud for alkoholmisbrugere, Sydgården. Der er for nylig desuden oprettet et amtsligt værested for misbrugere i Esbjerg.

Psykatri

Det psykiatriske behandlingssystem i Ribe Amt har afdelinger i Ribe og Esbjerg. I Esbjerg er sengeafdelingerne placeret på amtssygehuset Spangsbjerg, der også har en psykiatrisk skadestue. Til behandlingspsykiatrien hører desuden distriktspsykiatrien og et psykoseteam, der begge fungerer som ambulatorier. Psykoseteamet har base på amtssygehuset, men har udgående medarbejdere og tager sig af de unge og svært skizofrene, mens distriktspsykiatrien tager sig af de maniodepressive, mennesker med dybe depressioner, de ældre skizofrene og mennesker med livsindskrænkende angst. Socialpsykiatrien råder over et socialpsykiatrisk botilbud, Birkevan-

gen, under § 92 og § 93,¹ et værksted og en række væresteder og aktivitetshuse. Desuden er der en række støttecentre med tilknyttet bostøtte, der er udgående fra støttecentrene.

CASE ÅRHUS

Århus Amts tilbud på § 94-området

Århus Kommune har 293.000 indbyggere. Århus Amt omfatter ud over Århus Kommune 25 større og mindre kommuner. Det samlede indbyggertal i amtet er 640.000, hvad der gør Århus Amt til landets største.

Indsatsen på § 94-området er i Århus organiseret i en såkaldt intern og en ekstern struktur. Akuttillibuddet er en del af det interne tilbud og fysisk placeret på de tidligere § 94-boformer, mens det trænende botilbud hyppigt ligger i de eksterne boliger, som boformerne råder over. Mellem halvdelen og en tredjedel af de pladser, der er til rådighed på § 94-området, er eksterne, dvs. de befinder sig geografisk uden for boformernes matrikel.

I denne undersøgelse har vi valgt at se på de boformer, der ligger i Århus Kommune, og her er det Tre Ege og Østervang, der løser den akutte forsorgsindsats. Tre Ege er et herberg under Kirkens Korshær. Det ligger i Brabrand og har plads til 28 personer. Derudover har Tre Ege 18 pladser i eksterne boliger i Århus Nord, heraf 12 etværelseslejligheder i den eksterne enhed i Malmøgade, der har personaledekning i dagtimerne og rummer fællesfaciliteter. Også Aktivitetscenter Team Nord er en del af Tre Ege.

Århus Amts Forsorgshjem Østervang har i alt ca. 125 pladser, heraf 65 i akuttillibuddet og otte alternative plejehjemspladser under § 92. Også Østervang er opdelt i en intern og en ekstern enhed. Akuttillibuddet er placeret i Tranbjerg uden for Århus og har et modtagelsesafsnit, et forsorgsafsnit, en række natpladser i et såkaldt nødherberg og en sygeafdeling med afrusning. Her findes også fem pladser i den såkaldte dykkerklub, der er for brugere med et misbrug af stærke stoffer, og et afsnit for psykisk syge, som ikke er diagnosticeret med misbrug. Østervang er således

1. Servicelovens § 92 er et amtskommunalt tilbud om længerevarende ophold for bl.a. sindslidende. § 93 er et amtskommunalt tilbud til bl.a. sindslidende om pleje, behandling, optræning og udslusning. Se bilag 1.

et eksempel på en stor boform med et specialiseret og differentieret tilbud inden for sine rammer.

Østervang råder over ca. 50 boliger i sin eksterne enhed, de fleste beliggende i Århus. I undersøgelsen indgår Havnegade, der er den største samlede eksterne enhed med i alt 32 pladser, heraf 12 selvstændige lejligheder på adressen i Havnegade, hvor der er tilknyttet personale og mulighed for at benytte fællesrum. Desuden er der til Havnegade knyttet 11 såkaldte udslusningslejligheder ude i byen, heraf nogle som delejligheder. For eksterne boliger generelt gælder lejelovens regler ikke.

I Århus Amt har man koordineret udflytning fra akuttillbuddet til de eksterne tilbud for at få det bedst egnede tilbud til den pågældende bruger. Fx kan Østervang benytte egne eksterne boliger samt de eksterne boliger, der er knyttet til Tre Ege og Basen. Basen er et beskyttet pensionat, der bl.a. råder over 24 eksterne pladser på henholdsvis Den grønne Gren og Den grønne Ager, begge bygget under Skæve huse-ordningen. De forskellige eksterne enheder har forskellig profil, bl.a. baseret på karakteren af misbrug og muligheden for at have et aktivt misbrug under opholdet. Havnegade har den mest restriktive misbrugspolitik, i Malmøgade accepteres et misbrug i lejlighederne, men ikke i fællesarealerne, og i Skæve huse-boligerne under Basen kan man rumme beboere med et mere omfattende misbrug.

Af andre støttede bomuligheder for målgruppen og uden for det normale boligmarked er i kommunalt regi Klyngehusene i Viby, der ligeledes er et eksempel på Skæve huse, og det kommunale opgangsfællesskab efter servicelovens § 91 på Grundtvigsvej, der overvejende er for massivt alkoholmisbrugende.

Et tilbud til de såkaldt dobbeltdiagnosticerede er Midtbyen, der beskriver sig som et forsorgstilbud til psykisk syge, der har et misbrug og er socialt vanskeligt stillede. Midtbyen er som Refugium i Esbjerg en hybrid konstruktion, idet Midtbyen er et tilbud under socialpsykiatrien i Århus Centrum Nord og samtidig en § 94-indsats med opsøgende gadeplansarbejde, botilbud og lejligheder under Skæve huse-ordningen. Stedet var tidligere en selvstændig boform med egen forstander. I koordinationen med de øvrige § 94-boformer vil Midtbyen typisk tage personer, der af forskellige årsager har karantæne fra de andre boformer. Derudover rekrutteres brugerne fra gadeplansarbejdet og fra psykiatrien. Også Atriumhuset under § 94 tager sig af dobbeltdiagnosticerede i Århus.

Amtsforvaltningen

I Århus Amt opererer man på organisationsniveau med en målgruppe med betegnelsen: de socialt handicappede. § 94-området er organiseret under driftsområdet for voksne handicappede og hører under Kontor for Socialt Handicappede. Omfattet af kontoret er fire faglige felter: forsorghjem, krisecentre, alkoholbehandling og stofmisbrugsbehandling. Tilknyttet organisationen er misbrugskonsulenterne, som har den fortløbende kontakt til § 94-boformerne. Funktionerne på Kontor for Socialt Handicappede retter sig meget mod mål og strategi i forhold til det faglige arbejde inden for området, hvor der hvert år formuleres en række fokusområder, som der samarbejdes med boformerne om.

Den kommunale forvaltning

Arbejdsmarkedsafdelingen og Familieafdelingen hører i Århus Kommune til Magistratens 1. afdeling. Groft sagt administrerer Arbejdsmarkedsafdelingen aktivlovens bestemmelser, mens Familieafdelingen administrerer serviceloven. På det lokale niveau er kommunen opdelt i fire områdecentre, der varetager den direkte borgerbetjening: Nord, Syd, Vest og Centrum. Indtil 2002 hed områdecentrene socialcentre og havde familie/handicapindsatsen og arbejdsmarkeds/forsørgelsesindsatsen i en fælles administration. I de nye områdecentre er arbejdsmarkedscentret og familiecentret to selvstændige afsnit, men fortsat på samme adresse.

Arbejdsmarkedsafdelingen har den første kontakt til borgeren. Ved behov for indsatser, der hører under serviceloven, henvises sagen til familieafdelingen, der har et team af såkaldte specialrådgivere. Hvem der er sagsansvarlig eller den koordinerende sagsbehandler, afhænger ifølge et notat fra områdecener Centrum (Århus Kommune, 2004) af, hvor sagen har sin tyngde. De øvrige medarbejdere fungerer som konsulenter for sagsansvarlige og skal inddrages i beslutninger og i forbindelse med rådgivning. I områdecener Nord har man dog valgt en anden organisering, idet det er økonomisagsbehandleren i Arbejdsmarkedsafdelingen, der er sagsansvarlig. Specialrådgiverne i familiecentre formidler kontakten mellem systemerne på den måde, at de ved fx ansøgning om bolig gennem Den Sociale Boligtildeling (DSB) indhenter de relevante sagsakter fra bl.a. § 94 og fremsender ansøgning til DSB. Ansøgning om bostøtte efter § 73 og opfølgning på støtten går ligeledes gennem specialrådgiveren i Familiecentret. I mange tilfælde har denne sagsbehandler et meget begrænset eller intet personligt kendskab til den pågældende.

Derudover er der i Århus Kommune seks centre, som dækker hele

kommunen og yder specialiseret faglig indsats i forhold til afgrænsede målgrupper. Et af disse er specielt målrettet udsatte voksne: Center for Særligt Socialt Udsatte. I centret er samlet de specialiserede tilbud til voksne, der er marginaliserede og udstødte, bl.a. kommunal bostøtte efter § 73, væresteder, opgangsfællesskaber og alternative bomiljøer, fx Klyngehusene under Skæve huse-ordningen og Landsbyen i Storbyen.

Boligmarkedet

Århus Kommune råder over et forholdsvis stort antal almene boliger sammenlignet med andre kommuner, nemlig 40.000, hvad der svarer til 29 pct. af boligmassen. Til sammenligning råder Københavns Kommune over 55.000, svarende til 20 pct. (Anker et al., 2002). Desuden har kommunen bevaret ca. 700 af de kommunalt ejede boliger. Disse anvendes dog fortrinsvis til genhusning ved byfornyelse. Den sociale boligtildeling, der er en del af Magistratens 1. afdeling, får stillet hver fjerde ledige almene familiebolig til rådighed til boligsocial anvisning. Det drejede sig i 2003 ifølge statistik fra Den Sociale Boligtildeling om 1.433 modtagne boligtilbud. Heraf benyttede anvisningen 736 boligtilbud og returnerede 697 til boligorganisationerne. Der har været forsøg med anvisning af lejligheder til personer, der har vanskeligt ved at tilpasse sig et almindeligt boligmiljø, fx fra § 94-området. I den forbindelse har kommunen indgået aftaler med boligorganisationerne om tidsbegrænsede lejemål med en løbetid på ½, 1 eller 2 år. Efter lejemålets ophør kan det besluttes, om lejemålet skal gøres permanent eller ophøre. Kommunen har også tidligere haft aftaler med boligorganisationerne om udslusningsboliger, men denne ordning blev kendt ulovlig. Med vedtagelse af lovforslaget om udslusningsboliger (se bilag) bliver en sådan ordning lovlig. Ventetid på bolig efter godkendelse til boligtildeling er normalt mellem én og fire måneder, men kan være længere ved specielle boligkrav.

Samarbejdet mellem DSB og de i alt 22 almene boligorganisationer i Århus Kommune er formaliseret i Boligorganisationernes Forhandlingsudvalg, der mødes en gang om måneden.

Misbrugsbehandling

Århus Amt har overdraget misbrugsbehandlingen inden for Århus Kommune til kommunen. Det indebærer, at al stofmisbrugsbehandling i Århus Kommune varetages af Center for Misbrug. Amtet varetager al stofmisbrugsbehandling i den resterende del af amtet samt metadonudlevering og substitutionsbehandling. Afhængigt af hvor tæt eller langvarig kontakt der

har været til brugeren, kan Center for Misbrug ud over at være misbrugsbehandlende også få sagsbehandlende og koordinerende funktioner.

Den integrerede psykiatri

Psykiatriorganiseringen i Århus benævnes også *integreret psykiatri*, fordi man på alle niveauer i organisationen har tilstræbt at integrere behandlings- og social/lokalpsykiatri. Psykiatriledelsen består af en læge, en sygeplejerske og en psykiatrichef, som organisatorisk er placeret i Center for Udvikling, som samtidig omfatter en uddannelsesafdeling. Fem regionsafdelinger, som dels dækker Århus Amt geografisk, dels omfatter retspsykiatrien, er organisatorisk koblet herpå. Hver region består af en tredelt ledelse med en regionsforstander, en administrerende læge og en sygeplejerske. Alle regionsafdelinger omfatter sengeafsnit, der repræsenterer den behandlende psykiatri, og socialpsykiatri, som omfatter boformer med botræning (fx tilbuddet Midtbyen), omsorgs- og diverse aktivitets- og beskæftigelsestilbud. Hertil kommer lokalpsykiatrien, som både omfatter en amtslig behandlende del og en kommunal del, hvor opgaverne mere er af pædagogisk karakter. Lokalpsykiatrien, som i Århus er organiseret som fire enheder, henhører organisatorisk under familiecentre med hver sin ledelse.

CASE ODENSE

Fyns Amts tilbud på § 94-området

Fyns Amt har 472.000 indbyggere. Amtet råder over i alt 117 pladser på § 94-boformer. Heraf er 96 døgnpladser, 17 udslusningspladser og 2 natpladser.

I Fyns Amt er der fire boformer for hjemløse efter § 94 i service-loven. Disse er Ågården og Forsorgscenter Sydfyn samt boformerne St. Dannesbo og Kirkens Korshærs Herberg i Odense, som vi har udvalgt til denne undersøgelse.

De fire § 94-botilbud, der varetager amtets forpligtelse på hjemløseområdet, har forskellige relationer til amtet. Forsorgshjemmet St. Dannesbo er således en egentlig amtslig boform drevet af amtet, mens Herberget i Odense er drevet af Kirkens Korshær under driftsoverenskomst med amtet.

De to § 94-boformer

St. Dannesbo er et døgnåbent forsorgshjem med 60 pladser. St. Dannesbo er inddelt i to boafdelinger, hvoraf boafdeling Syd driver en akutafdeling for stofmisbrugere, mens boafdeling Nord huser beboere, der ifølge personalet menes at være mere velfungerende end beboerne i afdeling Syd. Under St. Dannesbo ligger botræningshuset "A-huset", hvor seks pladser er placeret. Herudover driver boafdeling Nord stedet "Slusen", der består af ni udslusningslejligheder i Odense centrum. Ydermere er der i foråret 2005 oprettet otte alternative plejehjemspladser, to aflastningspladser og fire afrusningspladser på St. Dannesbo, som alle henvender sig til de brugere af § 94-boformer, der i kraft af deres alder har brug for en mere omfattende pleje og omsorg.

På St. Dannesbo er målgruppen hjemløse med sociale og personlige problemer, der som oftest også har et misbrug. Brugerne beskrives af socialarbejdere på St. Dannesbo som mere ressourcestærke, end hvad tilfældet er med beboerne på Herberget i Odense. Dette skal muligvis ses i sammenhæng med, at mange beboere på St. Dannesbo vurderes at kunne varetage en form for arbejde, eventuelt i aktiveringsregi eller i de beskyttede værksteder, der er tilknyttet botilbuddet.

Det, der konstituerer St. Dannesbo som samlet tilbud, er en overordnet målsætning om "personlig udvikling – socialt" for brugerne. Det vil sige, at man gennem samarbejde med beboeren og andre relevante samarbejdspartnere stræber efter at lære den enkelte bruger at tage ansvar for sit eget liv og at få en bedre forståelse for værdien af sine omgivelser og af en god personlig hygiejne. Desuden ønsker man at støtte brugerne til at minimere og styre deres misbrug samt at motivere dem til behandling.

Herberget, der er placeret i Odense centrum, er som nævnt en selvejende boform drevet af Kirkens Korshær, med 17 døgnpladser, hvoraf der er to akutstuer med plads til seks brugere, der indskrives den ene dag kl. 16.30 og udskrives næste morgen. Herberget har til opgave at modtage mænd og kvinder over 18 år, som akut er blevet hjemløse, og som har svære sociale eller personlige problemer. Herberget kan således tilbyde et akutophold, ligesom der tilbydes midlertidigt ophold, ofte af flere måneders varighed. Beboersammensætningen udgøres af ca. 80 pct. stofmisbrugere og ca. 20 pct. alkoholmisbrugere. Optagelse på Herberget sker ved personligt fremmøde, hvor der foretages en samtale med den enkelte bruger. Ved optagelse etableres der samtidig en kontaktpersonsordning, hvor en socialarbejder følger, støtter og hjælper den enkelte, mens denne er indskrevet på boformen.

I forbindelse med Herberget ligger “Opgangsfællesskaberne”, som er to huse med i alt 15 lejligheder. Disse huse fungerer på lige fod med permanente boliger og drives i et samarbejde mellem amtet, Odense Kommune og Herberget.

Den kommunale forvaltning, Odense Kommune

Odense Kommune fungerer som handlekommune for langt de fleste af de personer, der bor på de to § 94-boformer i Fyns Amt, som indgår i denne undersøgelse. Det særlige ved Odense Kommune er, at den har indrettet et afsnit af Kultur- og Socialforvaltningen, kaldet Garvergården (Center for Særlige Sociale Indsatser), til at tage sig af de voksne udsatte, der har behov for mere end blot “almindelig” hjælp. På Garvergården har man samlet de fleste funktioner, der er af relevans for det, vi ser på i denne undersøgelse – nemlig udslusning. Disse funktioner er bl.a. opfølgende arbejde, den akutte kommunale boliganvisning, § 73-støtte,² væresteder mv. Det overordnede sigte har været at samle alle indsatser rettet mod de grupper, der kræver en særlig social indsats, på ét sted. Dog bliver de økonomiske aspekter – fx overførselsindkomster og særlige tilskud som etableringshjælp – liggende i et af de fire områdekontorer, som den enkelte bruger samtidig tilhører. Det skal nævnes, at det ikke er alle brugere af § 94-området i Odense Kommune, der hører under Garvergården, hvilket medarbejderne på boformerne beklager i vores interview, da det er denne instans, der sidder inde med ekspertisen på området.

Ét kommunalt tilbud er § 73-ydelser. § 73-støtte finder sted i brugerens eget hjem og kan fx rette sig mod alkohol- og/eller stofmisbrugere, personer med svære sociale problemer eller personer, der har gennemgået et stoffrit behandlingsforløb. Ansøgningen om § 73-støtte sker enten gennem brugerens sagsbehandler på områdekontorerne eller fra en § 94-boform. § 94-boformerne eller sagsbehandlerne fra områdekontorerne har i princippet ingen indflydelse på, hvorvidt der tildeles § 73-støtte. Deres opgave er at beskrive brugeren og vedkommendes baggrund og forløb på en § 94-boform. Derefter sendes ansøgningen til Garvergården, hvor én af Garvergårdens sagsbehandlere behandler ansøgningen. På baggrund af indstillingen beslutter et visitationsudvalg, hvorvidt der til-

2. § 73-støtte er et tilbud om hjælp, omsorg eller støtte til personer, der har behov herfor på grund af nedsat funktionsevne eller sociale problemer. I denne rapport henviser § 73-støtte primært til den støtte, som brugeren modtager i eget hjem efter endt udslusning fra en boform til egen bolig. Se bilag 1.

deles § 73-støtte samt støttens omfang (typisk tre-fire timer om ugen og af tre-seks måneders varighed).

Det overordnede formål med indsatsen er: “at støtte ham/hende i at få større selvindsigt, større selvstændiggørelse og udvikle personlige færdigheder,” sådan: “at borgeren får mulighed for at sætte realistiske mål, for derved at blive i stand til at leve et for dem acceptabelt liv” (Notat fra Garvergården). Selvom § 73-støtte oftest ydes fra kommunen, er der i forbindelse med nogle af Fyns Amts botilbud – fx Opgangsfællesskaberne – tale om, at det er personale fra amtet, nemlig fra boformen Herberget, der udfører § 73-støtten. Kommunen betaler således i dette tilfælde Herberget for at udføre, hvad der ellers er en kommunal opgave.

Amtsforvaltningen

I Fyns Amt er arbejdet med hjemløse placeret under Social- og Psykiatriområdet, herunder Rehabiliteringsafdelingen, der tager sig af amtets arbejde med hensyn til revalidering, alkoholbehandling, stofmisbrugsbehandling, forsorghjem og krisecentre og traumatiserede flygtninge. Denne afdeling supplerer den kommunale indsats på området med tilbud om bolig efter § 94 samt tilbud om omsorg, beskæftigelse, aktivitet og samvær.

Boligmarkedet

Odense Kommune har – som i flere af landets øvrige kommuner – solgt ud af de kommunalt ejede boliger, men har ved salget indgået en aftale med boligselskaberne om, at der skal være anvisningsret til de frasolgte boliger 10 år frem. På den måde har Odense Kommune bevaret anvisningsretten til en gruppe boliger, som andre kommuner har måttet vinke farvel til (se fx COWI, 2000a, b; Christensen & Stax, 2002). Grundet prisen på disse frasolgte boliger benyttes de dog kun i begrænset omfang, men sammen med de kommunalt anviste boliger, en del ungdomsboliger, som kommunen råder over, samt boligselskabernes almene boliger skaber de et tilgængeligt boligmarked.

Som ovenfor beskrevet er det Garvergården, der har ansvaret for den kommunale boliganvisning, og som derfor står for at anvise boliger til udsatte voksne, der ikke på egen hånd har mulighed for at finde en bolig.

Misbrugsbehandling

I Fyns Amt tilbydes ambulante behandling til unge og voksne, der er stofmisbrugere eller er på vej ind i et misbrug, i Fyns Amts Behandlingscenter (FAB). Centret er inddelt i to afdelinger, hvor ungeafdelingen henvender

sig til unge mellem 14-25 år (FABU), mens den anden afdeling retter sin indsats mod stofafhængige voksne fra ca. 25 år og opefter. FAB varetager behandling af både social og lægefaglig karakter, og brugerne tilbydes således også dag-, aktivitets- og værestedstilbud. Det overordnede formål med FAB for unge er at yde rådgivning og behandling, hvorfor der i ungeafdelingerne er fokus på både abstinensbehandling og gruppebehandling.

FAB for voksne er organisatorisk bygget op om seks afdelinger, hvoraf to ligger i Odense. Brugere kan enten selv henvende sig til én af voksenafdelingerne, eller de kan visiteres fra kommunale forvaltninger, praktiserende læger, sygehusvæsenet, Kriminalforsorgen o.a. Under FAB hører også en omsorgs- og rådgivningsafdeling beliggende i Odense. Denne afdeling åbnede i maj 2001 og fungerer som en selvstændig enhed, kaldet "Hjørnely". Hjørnely er karakteriseret som en institution, der primært har fokus på følgeskader af misbrug frem for langsigtede mål om stoffrihed. I den forbindelse kan Hjørnely tilbyde hjælp, omsorg og behandling af rådgivningsmæssig karakter (Fyns Amt, 2002b).

Det andet amtslige tilbud på misbrugsområdet er Fyns Amts AlkoholBehandlingsCenter (ABC), hvor personer med et alkoholmisbrug kan henvende sig uden henvisning fra læge eller socialforvaltning. Desuden er det muligt at henvende sig anonymt. På ABC udføres akutbehandling for abstinenser og samtalebehandlingsforløb, eller der henvises til døgn- og dagbehandling.

Psykiatri

Psykiatrien er i Fyns Amt placeret under Social- og Psykiatriområdet under Psykiatriaafdelingen, der har det samlede planlægnings- og udviklingsansvar på psykiatriområdet. Afdelingen varetager arbejdet med behandlingspsykiatrien på fire psykiatriske sygehusafdelinger og driften af botilbud, tilbud om beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud på det socialpsykiatriske område.

CASE KØBENHAVN

Københavns særstatus

Københavns Kommune adskiller sig fra øvrige danske kommuner (med undtagelse af Frederiksberg Kommune) og således også de amter, vi belyser i denne rapport, i den henseende, at kommunen både varetager de i alle

kommuner eksisterende kommunale opgaver og de opgaver, der andre steder er overladt til et amtsligt regi. I henhold til analysen af udslusninger fra § 94-boformer er denne anderledes opdeling helt central, da § 94-området andre steder i landet er en del af den amtskommunale forvaltnings opgaver, mens den sociale indsats over for borgere generelt er en kommunal opgave. Alle andre steder er udslusninger således i vidt omfang et spørgsmål om at få brugeren flyttet fra amtskommunalt til kommunalt regi og indebærer dermed, at der etableres et samarbejde eller en koordination mellem kommune og amtskommune.

Denne anderledes organisering i København åbner umiddelbart for nogle interessante analytiske muligheder, idet vi kan bruge Københavns Kommune som eksempel på et udslusningsarbejde, der foregår inden for den samme organisation, dvs. hvor der ikke skal etableres et koordineret samarbejde mellem forskellige større forvaltninger i processen, da der kun er én aktør på banen. Vi kan belyse, hvad Københavns særstatus kan have af positive og negative betydninger for samarbejdet og koordinationen mellem relevante aktører.

Samtidig giver et indblik i Københavns Kommune nogle oplysninger, der kan lede til tanker omkring den praktiske udformning og organisatoriske forankring af sociale indsatser i forbindelse med kommunalreformen, der netop samler indsatser over for den gruppe mennesker, som vi ser på i denne undersøgelse, på ét administrativt niveau – det kommunale.

Københavns Kommunes tilbud på § 94-området

Københavns Kommune har ca. 500.000 indbyggere.

I Københavns Kommune er der 17 tilbud til hjemløse (§ 94, § 91, væresteder m.m.), der tilsammen råder over 749 døgnpladser og 458 dagpladser. Omkring en fjerdedel af samtlige § 94-boformer i landet og omkring en tredjedel af alle døgnpladser er således placeret i København.

De § 94-tilbud, der eksisterer i København, er differentierede i den forstand, at de henvender sig til forskellige brugerprofiler. På langt de fleste af tilbuddene sker visitationen gennem brugerens sagsbehandler, idet det er ham eller hende, der henviser brugeren til et ophold. Samtidig kan brugeren indskrives ved personlig henvendelse, hvilket også gør det muligt at blive indskrevet for de brugere, der ikke ellers har kontakt til det etablerede system. Uanset indskrivningskanal er det dog i sidste instans lederen på den pågældende boform, der beslutter, hvem der indskrives/visiteres (Københavns Kommune, 2002a).

De forskellige brugerprofiler, som § 94-boformerne henvender sig til, dækker over den brogede gruppe af mennesker, der betegnes som hjemløse. En del af tilbuddene i København er målrettet gruppen af enlige kvinder/par med børn, som i en krisesituation har behov for husly og rådgivning på et krisecenter. Endvidere er tilbuddene ofte opdelt i forhold til, om brugeren har et misbrug eller ej, og hvorvidt der samtidig er tale om en psykiatrisk diagnose – de såkaldt dobbeltdiagnosticerede. På denne måde er de fleste boformer målrettet en bestemt brugergruppe.

Københavns Kommunes formelle relation til de forskellige § 94-boformer er kendetegnet ved, at 6 ud af de 17 tilbud, der findes i København, drives af frivillige organisationer, som har indgået overenskomst med kommunen. En del botilbud er herudover drevet direkte af Københavns Kommune – fx boformerne, der tilsammen udgør Sundholm. Begge de boformer, hvorfra vi belyser udslusning i denne undersøgelse, er drevet af frivillige kirkelige organisationer. Herberget i Hillerødgade (kaldet Hillerødgade) er drevet af Kirkens Korshær, mens Hørhuset er drevet af Frelsens Hær.

De to § 94-boformer

Hørhuset er et døgnåbent pensionat med 64 pladser. Herudover findes to ekstra pladser, som er placeret på 3. sal og indrettet som en udslusningslejlighed.³ På Hørhuset tilstræber man at have et rusfrit miljø. Der lægges således vægt på, at man, selvom man er misbruger, ikke indtager eller opbevarer stoffer, alkohol m.m. på Hørhusets ejendom og ligeledes ikke optræder påvirket i huset, da dette er udsmidningsgrund.

Hørhuset har en beskæftigelsesordning, der betyder, at brugerne, såfremt de ikke er aktiverede uden for huset, kan tage et “dusørjob” i huset eller blive tilknyttet andre aktiviteter som fx et værested på Kofoeds Skole eller et af værestederne, der er tilknyttet Sundholm. I modsætning til andre herberger i København og i særdeleshed herberget i Hillerødgade er det brugere uden et misbrug, der bor på Hørhuset. I flere interview omtales de forholdsvis skrappe optagelseskriterier på Hørhuset, der tidligere har betydet, at man fra forvaltningens side har skullet garantere, at de brugere, der flyttede ind, kunne indstilles til egen bolig inden for nærmeste fremtid. Denne praksis gør sig dog ikke længere gældende.

3. Denne lejlighed er dog nedlagt pr. 1. maj 2005 og er således ikke længere en del af Hørhusets tilbud.

Hillerødgade er et herberg med 45 døgnpladser. På Hillerødgade er kravet for indskrivning, at man skal være praktisk eller "funktionelt" boligløs. Der er således ikke tale om en visitation af brugerne med hensyn til egnethed. Hillerødgades brugergruppe spænder over mange forskellige brugere lige fra misbrugere, folk med psykiske lidelser til personer med boligløshed som deres primære problem. Ud over de 45 pladser råder herberget ligeledes over 61 § 91-pladser, dvs. pladser i mere permanente boformer, som er fordelt på en intern boenhed, et særligt bofællesskab for psykisk syge misbrugere samt eksterne bofællesskabspladser.

Den kommunale forvaltning, Københavns Kommune

I Københavns Kommune er arbejdet med hjemløse placeret under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen. Denne forvaltning er opdelt i forskellige enheder, hvorunder bl.a. lokalcentrene er relevante for denne undersøgelse. Kommunen er således opdelt i 15 *lokalcentre*, som hver især varetager arbejdet med fx forebyggende indsatser over for unge, revalidering, førtidspensionering m.m. I relation til hjemløseområdet er lokalcentrene primært ansvarlige for den sociale handleplan, der udformes for den hjemløse samt for udbetalingen af kontanthjælp m.m. Lokalcentrene er målgruppeopdelt i forskellige team, eksempelvis voksenteam, serviceteam m.m. De lokalcentre, vi har valgt at inddrage i denne undersøgelse og således foretage interview med, er Lokalcenter Bispebjerg (Hillerødgade) og lokalcenter Amagerbro (Hørhuset). Dog skal det nævnes, at brugerne på hhv. Hørhuset og Hillerødgade ikke nødvendigvis er tilknyttet det lokalcenter, der geografisk set er placeret nærmest boformen. Brugernes tilknytning til et bestemt lokalcenter afhænger nemlig både af, hvor brugeren har boet førhen, og af, hvilket lokalområde brugeren udsluses til.

På Lokalcenter Bispebjerg er arbejdet med hjemløse brugere fordelt på arbejdsmarkedsteam og voksenteam. Inden for disse team er området igen opdelt efter målgrupper og fordelt efter CPR-nummer. På lokalcenter Amagerbro ser det lidt anderledes ud. Her sidder der to medarbejdere, en i arbejdsmarkedsteam og en i voksenteam, der specifikt tager sig af samarbejdet med boformerne. Det er således disse to personer, der primært varetager kontakten til Hørhuset.

Under Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen ligger også *beskæftigelsesindsatsen*, som er en indsats opdelt i ni forskellige enheder, der hver for sig tager sig af aspekter vedrørende aktivering og jobtræning af ledige kontanthjælpsmodtagere og dagpengemodtagere. Herudover består forvaltningen af fire lokale *rådgivningscentre*, hvoraf Rådgivningscentrene

Nord og Amager er vigtige for denne undersøgelse. Disse centre varetager kommunens misbrugsindsats og står for behandling af og visitation af stofafhængige til fx døgnbehandling eller ambulatorier i kommunen. Disse rådgivningscentre spiller en vigtig rolle med hensyn til udslusningen af hjemløse misbrugere. Her er der tale om en særlig københavnsk konstruktion, hvor man har samlet alt det sociale arbejde med og al behandling af misbrugere et enkelt sted.

Rådgivningscentrene tager sig således både af behandlingsindsatsen over for den hjemløse bruger og har samtidig ansvaret for udbetaling af kontanthjælp, evt. aktivering m.m. Dette betyder dog ikke, at man som misbruger nødvendigvis er tilknyttet et rådgivningscenter, da disse centre henvender sig til de brugere, der frivilligt ønsker at komme i behandling.

Boligmarkedet

I Københavns Kommune findes der 55.000 almene boliger, hvilket svarer til 20 pct. af boligmassen. Efter at kommunen i perioden 1995-2000 solgte ud af sine boliger, tager kommunens boligsociale anvisning primært udgangspunkt i den anvisningsret, som kommunen har til de almene boliger. Kommunen anviser således til hvert tredje ledige lejemaal i almene boliger via Boligformidlingsudvalget (BFU) (jf. Christensen & Stax, 2002; Anker et al., 2002; 2003). I 2003 drejede dette sig ifølge Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen om anvisninger til 1.346 almene boliger, heraf ca. 300 boliger til hjemløse. Samtidig har kommunen de seneste par år anvist de mest velfungerende førtidspensionister til tomme ældreboliger. Indstilling til bolig sker gennem Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningens 7. kontor, der varetager kommunens akutanvisning og anvisninger til folk med misbrugsproblemer, og gennem 8. kontor, der tager sig af anvisninger til borgere med behov for psykiatrisk støtte. For at blive anvist en bolig gennem 7. og 8. kontor er der bestemte kriterier, der skal opfyldes. Anvisningen henvender sig således til folk, der ikke vurderes at være i stand til selv at løse deres boligproblem på en rimelig måde.

Ventetiden til de almene boliger ligger i udgangspunktet på ca. seks-ni måneder og tre måneder for en familie. For både 7. og 8. kontor er det et nedsat boliganvisningsudvalg, der én gang månedligt træffer afgørelse i de gråzonesager, der måtte eksistere. Herudover tildeles boligerne løbende efter venteliste og behov. På denne måde kører anvisningen ikke kun efter en fastsat venteliste, men derimod også efter, hvem der vurderes at have mest akut behov for en bolig. Der eksisterer desuden et formaliseret samarbejde – et såkaldt samarbejdsorgan – hvorunder et visitations-

udvalg er nedsat. Dette udvalg, der tager sig af principielle sager og tvivls-
spørgsmål, består af repræsentanter fra Rådgivningscentre og Lokalcen-
trene, repræsentanter fra 7. og 8. kontor, en repræsentant fra boligorgani-
sationerne samt en repræsentant for hjemløseboformerne.

Boligrådgiverfunktionen

I 1998 indgik Københavns Kommune og Boligselskabernes 1. kreds en
aftale om, at hver tredje ledige lejlighed i den almene sektor skulle stilles
til rådighed for kommunens boligsociale anvisning. I denne forbindelse
oprettedes samtidig "Det boligsociale beredskab" med den hensigt at styrke
integrationen af socialt udsatte borgere i boligområderne. Dette bered-
skab, som nu er en integreret del af kommunens boligsociale arbejde, og
som er en unik konstellation for Københavns Kommune, har stor betyd-
ning for udviklingen inden for hjemløseområdet. Beredskabet skal således
være med til at opfylde målsætningen om et øget "flow" blandt brugerne
på boformerne via et tilbud til brugerne om støtte og fastholdelse i egen
bolig. De 16 boligrådgivere, der i dag er ansat i forbindelse med lokale-
centrenes voksenteam, tager således stor del i det samarbejde, der foregår
vedr. udslusning af hjemløse fra § 94-boformerne, og er derfor en vigtig del
af denne undersøgelse.

Boligrådgiverne har to hovedopgaver, nemlig indslusning og fast-
holdelse, som bl.a. omhandler praktisk hjælp og introduktion til boligom-
råderne samt konfliktmægling og koordination. Herudover tager rådgivi-
verne sig af opsøgende arbejde i boligområderne ved at skabe og vedlige-
holde kontakt til borgerne, forebyggende arbejde via kontakt til boligbe-
styrelser m.m. og endelig rådgivning og vejledning til forskellige
samarbejdspartnere.

I forbindelse med denne undersøgelse er det vigtigt at belyse bo-
ligrådgivernes samarbejde med boformerne og lokalcentrenes forskellige
team, når en hjemløs skal etableres i egen bolig. Dette samarbejde iværk-
sættes først og fremmest via et såkaldt trekantsmøde, hvor bruger, rådgiver
og boform mødes og taler om den forestående udflytning og efterfølgende
støtte i eget hjem.

Misbrugsbehandling

Som beskrevet er det de fire lokale rådgivningscentre, der tager sig af
behandlingen og visitationen af de stofmisbrugere tilknyttet Københavns
Kommune, som ønsker at komme i behandling. Samtidig eksisterer der på
amtskommunalt plan et andet behandlingstilbud, nemlig Københavns

Amts Behandlingscenter for Stofbrugere (KABS). Dette center varetager rådgivning og behandling til alle borgere i amtet, hvad enten der er tale om misbrugere eller deres pårørende. KABS råder ligesom rådgivningscentre over både ambulante behandling, længerevarende metadonbehandling samt døgnbehandling og terapeutiske forløb. Det skal dog nævnes, at vi ikke er stødt på nogen henvisninger til dette center i vores materiale, idet vores interviewpersoner udelukkende har omtalt rådgivningscentre beliggende i Københavns Kommune.

Mange hjemløse har ligeledes et alkoholproblem, og i denne forbindelse er tilbuddene i København centreret omkring brugerens egen læge, lokale lænkeambulatorier, der opererer i samarbejde med foreningen "Lænken" og Blå Kors' behandlingshjem. Igen skal det nævnes, at vi ikke er stødt på henvisninger til disse tilbud i materialet.

Psykiatrien i København

Psykiatrien er i København opgavemæssigt fordelt mellem Københavns Kommune, Hovedstadens Sygehusfællesskab (H:S) og Københavns Amt.

Københavns Kommune driver en række samværs- og aktivitetssteder og en række socialpsykiatriske boccetre og bosteder, mens H:S varetager den psykiatriske sygehusbehandling af kommunens borgere. Under H:S findes ni psykiatriske afdelinger, fem psykiatriske skadestuer, 13 distriktspsykiatriske centre samt en psykiatrisk udrykningstjeneste, som drives i samarbejde med Købehavns Amt.

Herudover består den psykiatriske indsats under H:S i "opsøgende psykoseteam", som er team af socialarbejdere, der via opsøgende arbejde skaber kontakt til sindslidende mennesker i deres hjem. Der er tale om udgående team, der efter henvendelse fra fx lokalcentre opsøger personer, som det vurderes har brug for en psykiatrisk støtte, men som ikke selv kan rette henvendelse til kommunen. Samtidig tager de opsøgende psykoseteam sig af kontakt til personer, som allerede er i systemet, men som ikke kan overskue at møde på fx distriktscentret for at afhente medicin m.m. Målgruppen for teamet er primært skizofrene og andre, der allerede er diagnosticeret, eller som det er muligt at diagnosticere inden for nærmeste fremtid. Hvad angår vores målgruppe af hjemløse og de inden for denne gruppe, som har et aktivt misbrug, kan disse ligeledes få hjælp fra psykoseteamet, hvis der udvises tegn på en stofrelateret psykose.

I amtsligt regi er der tilbud om ambulante behandling og indlæggelse på psykiatriske centre i amtet samt på Amager Hospital, hvor amtet driver en afdeling i samarbejde med H:S. Herudover eksisterer den amts-

lige distriktspsykiatri, som består af 12 lokale centre. I socialpsykiatrisk regi drives forskellige botilbud efter § 92 og § 93 i serviceloven og dagtilbud såsom væresteder, undervisningstilbud m.m.

UDSLUSNING I PRAKSIS

CASE ESBJERG

Tal om udslusning

Der findes ingen sikre tal om udslusning, heller ikke i Ribe Amt, men Den Sociale Ankestyrelses statistik giver nogle bud på fordelingen af blandt andet planlagte og ikke planlagte udskrivninger. Ribe Amt har sammenkørt statistikken for årene 1999, 2000 og 2001.

Tabel 4.1.

Antallet af udskrivninger i amtets § 94-tilbud i perioden 1999-2001, fordelt efter udskrivningstype.

Udskrivningstype	Antal	Procent
Planlagt	495	28,5
Ikke planlagt	768	44,2
Udeblivelse	126	7,3
Bortvist	77	4,4
Død	6	0,3
Andet	74	4,3
Uoplyst	191	11,0
I alt	1737	100,0

Kilde: Ribe Amt, 2002: Analyse af § 94-botilbuddene i Ribe Amt. Børne- og Voksenafdelingen.

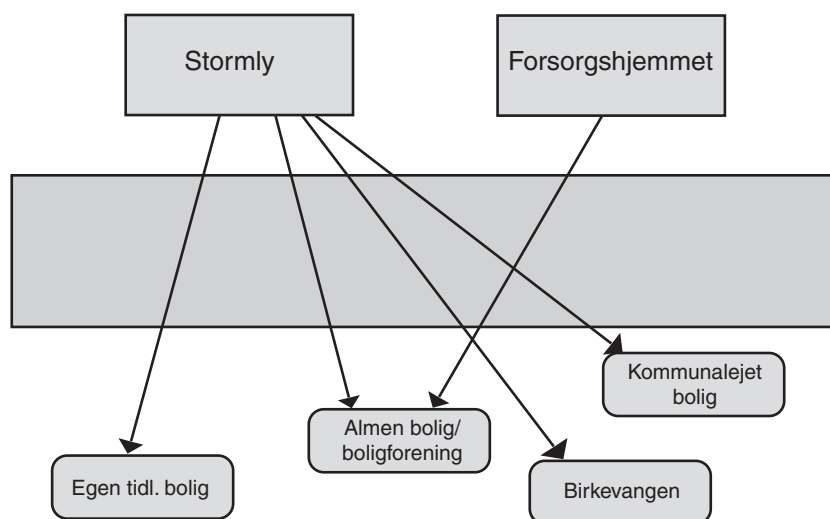
Tallene fordelt på boformerne i amtet viser, at der er stor forskel på procentdelen af planlagte og ikke planlagte udskrivninger på Forsorgshjemmet og Stormly. Således har Stormly 61 pct. planlagte og 27 pct. ikke planlagte udskrivninger, mens de tilsvarende tal for Forsorgshjemmet er 23 pct. planlagte og 51 pct. ikke planlagte. Uoplyste-kategorien er for Stormly er 0 pct., mens den for Forsorgshjemmet er 14 pct. Tallene afspejler blandt andet forskellen i klientellet på de to boformer. Det er værd at bemærke, at det samlet set er de færreste, der har et planlagt udslusningsforløb.

Udslusningsveje

I materialet fra Esbjerg udsluses hovedparten direkte til egen lejlighed. Nogle af beboerne bevarer deres egen lejlighed, mens de opholder sig på boformen og vender tilbage til den, når de er udslusningsparate. Det gælder specielt for kvinderne på Stormly, men forekommer også i mindre grad på Forsorgshjemmet. Derimod spiller udslusnings- eller botræningslejligheder ikke nogen væsentlig rolle som mellemstation i forbindelse med et planlagt udslusningsforløb. Som nævnt har Stormly pga. af nedskæringer sparet dette tilbud væk, og selvom man beklager dette, er det holdningen, at udslusningslejligheden trods alt bedst kunne undværes i det samlede tilbud. Nedenstående figur viser de aktuelle udslusningsveje for de brugere, der har deltaget i undersøgelsen fra henholdsvis Stormly og Forsorgshjemmet.

Figur 4.1.

Udslusningsveje for deltagerne i undersøgelsen.



Som det fremgår af figuren, er den overvejende udslusningsvej direkte fra boformen til egen privat lejlighed. Det kan være til egen tidligere lejlighed, til en kommunalt ejet bolig eller til en almen bolig, som formidles via en af byens boligforeninger. Det sidste er langt det mest udbredte.

Fra Forsorgshjemmet blev en beboer ved udflytningen overført til fængsel til afsoning af en tidligere dom. Afsoningen blev i samarbejde med misbrugscentret arrangeret som et behandlingsforløb i et projekt, som fængsel og misbrugscenter i samarbejde tilbyder misbrugere, hvor afrusning og efterfølgende behandling indgår.

Når den mest benyttede udslusningsvej går direkte fra boformerne til egen almen bolig anvist via boligforening, hænger det selvfølgelig sammen med tilgængeligheden af passende boliger til rimelig pris i området. Det hænger måske også sammen med, at et udbud af andre former for relevante bomuligheder ikke i særligt stort omfang er til stede. Her tænkes på Opgangsfællesskaber, Skæve huse, § 91-, § 92- og § 93-tilbud etc. Det store udbud af lejligheder giver brugerne frihed til at vælge uden at skulle kvalificere sig i konkurrence med andre for at komme i betragtning til en bestemt slags bolig. Det betyder, at såvel beslutning om udflytning som valg af bolig i høj grad kommer til at ligge hos brugeren. Kravet om en koordineret indsats bliver derfor først rigtig tydeligt i næste fase, nemlig den, der handler om, hvordan man efter udflytning sikrer sammenhæng i ydelsen. Det handler altså ikke så meget om at koordinere indsatsen i forbindelse med udslusningens spørgsmål om *hvorhen*, men snarere om udslusningens *hvordan*, både i forhold til det praktiske i forbindelse med udflytningen og i forhold til en eventuel fortsat støtte omkring brugeren.

§ 94-boformernes organisering af udslusningsindsatsen

I den proces, der ligger før den fysiske udflytning fra boformen, påtager boformen sig eller medvirker i en række opgaver, der mere langsigtet skal gøre det muligt for brugeren at tage vare på sig selv. Det handler fx om forhold, der har at gøre med helbred, økonomi, misbrug etc. som nævnt ovenfor. At være stabil (psykisk, i forhold til misbrug, i forhold til medicinering) og at kunne strukturere sin hverdag er væsentlige parametre. Når det drejer sig om den konkrete udflytning, er det som i eksemplet ovenfor typisk medarbejdere på boformen, der tager sig af en lang række praktiske ting i forbindelse med klargøring af lejlighed og selve indflytningen. Typisk tager man sig af alle de ting, som ingen andre instanser definerer som deres opgave, og som der heller ikke er netværk til at hjælpe med.

Den store koordineringsopgave ligger i at strikke et tilbud sammen, som sikrer hverdagen efter udflytningen. Både Forsorghjemmet og Stormly spiller en central rolle i koordinering af den videre indsats. De væsentligste samarbejdsparter i kommunen er arbejdsmarkedsafdelingen, hvor kontanthjælpsmodtagerne har deres såkaldte sagsholder, H-centret for brugere med en diagnose og bostøtte-enheden, der sidder på visitationen til § 73-ordningen. I amtsligt regi er det distriktspsykiatrien, i nogen udstrækning også amtssygehusets psykoseteam og desuden Center for Misbrug, hvor også alkoholambulatoriet hører under. Af andre samarbejdsparter er den psykiatriske skadestue, sengeafdelingerne på amtssygehuset, kriminalforsorgen, retspsykiatrisk afdeling i Hviding, REVA, og en række frivillige organisationer, der hovedsageligt nævnes i forbindelse med beskyttet beskæftigelse. Det er fx genbrugsbutikker og caféer under de kirkelige organisationer.

Nedenstående eksempler fra vores undersøgelse i Esbjerg illustrerer koordineringsbestrebelseerne i forbindelse med konkrete udflytninger. Først et eksempel, hvor udslusning planlægges over en lang periode, og tingene foregår i roligt tempo med et overskueligt antal involverede.

E er en kvinde i halvtredserne med et par voksne børn. Hun har i en lang årrække haft et stort misbrug af alkohol og har i mere end ti år periodisk haft kontakt til Stormly. Hun er tilkendt pension. Det er femte eller sjette gang, hun opholder sig på Stormly, og opholdet strækker sig denne gang over ca. et år.

Efter en periode med restitution lægger hun sammen med sin kontaktperson på Stormly en opholdsplan. Målene for opholdet er en helbredsmæssig rehabilitering med bl.a. operation af en gammel fysisk skade, afvikling af gammel gæld til kommunen og gennemførelse af et ambulante behandlingsforløb i alkoholambulatoriet. Desuden er det vigtigt at forsøge at opbygge et netværk blandt Stormlys beboere og genskabe kontakt til børn og familie. E's problem er blandt andet, at hun isolerer sig og drikker alene, når hun bor i egen lejlighed. Hun er skrevet op i flere boligforeninger og får løbende tilbud om ledige lejligheder.

Da hun får tilbudt en lejlighed i et for hende attraktivt område i nærheden af Stormly, accepterer hun tilbuddet, og lejligheden klargøres med hjælp fra personalet. Hun har afsluttet sit behandlingsforløb, men har fortsat ugentlig kontakt med alkohol-

ambulatoriet. Da alt er klar til udflytning, tøver hun. Fra boformens side presser man lidt på, og hun flytter omsider ud.

Fra boformen er der søgt om § 73-støtte. Man skønner, at E har brug for mere hjælp og støtte i hjemmet, end man kan give hende gennem Stormlys tilbud om efterforsorg, det såkaldte netværksarbejde. Stormly har en to år gammel ordning med Esbjerg Kommune, der har allokeret midler til 30-timers ugentlig § 73-støtte, som udføres af Stormlys personale. Man ansøger om at få E tilsluttet denne ordning, og ansøgningen imødekommes uden problemer. Der er ingen ventetid på ydelsen, fordi Stormlys personale selv udfører opgaven.

Med hjælp fra boformen tager E kontakt til en af KFUM's caféer i byen og får nogle ugentlige timer som frivillig medarbejder der. Hun deltager fortsat i en del af de netværk og de aktiviteter, der foregår på boformen.

Som omtalt har Stormly en nogenlunde lige fordeling af kvinder med misbrugsproblemer – overvejende alkohol – og kvinder med psykiske eller psykiatriske problemstillinger, ofte i kombination med misbrug. Når det drejer sig om udslusning af kvinder fra det psykiatriske system, vil det i nogle tilfælde være psykiatrien, der tager over som bostøtte efter udslusning. Uddrag fra en journal angiver følgende: "Bruger ønsker tilknytning til Stormlys netværksgruppe efter flytning, men vil ikke få hjemmebesøg (§ 73) herfra, da hun er tilknyttet psykiatrigruppen (på kommunen) og har hjemmevejleder i det regi". Aftalen udmøntes sådan: Brugeren har fortsat tilknytning til Stormlys netværksgruppe, bruger kan kontakte stedet dag og nat. Bruger deltager i "papegøjeklub" hver anden ugen. Besøg af kommunal hjemmevejleder ugentlig. Desuden har der under hele opholdet været kontakt til distriktskykiatrien, og denne kontakt fortsætter.

Om en anden bruger med psykiatrisk problemstilling fremgår følgende om aftale i forbindelse med udslusning:

Brugeren får hjælp til medicinadministration, gåture, problemløsende samtaler, støtte til at bevare kontakten til familien, strukturering af hverdagen, praktiske gøremål i hjemmet, samtaler omkring den psykiske situation, deltagelse i samtaler på Distriktskykiatrisk Team. Desuden deltager brugeren fortsat i madgruppen hver måned og i ugentlige hyggearrangementer i netværket på Stormly.

Denne bruger har haft tilbagevendende ophold på Stormly og ønsker at opretholde en tæt kontakt til den § 73-støtte, som gives fra Stormly.

I et andet eksempel fra Forsorgshjemmet foregår udslusningen mere kaotisk.

N er 23 år gammel og har boet på § 94-boformen i godt et år, da der i forbindelse med planlægning af udslusning ansøges om en støtte- og kontaktperson efter servicelovens § 73.

Forud for indflytningen på boformen har han levet “et forhutlet liv som hjemløs i misbrug og lettere kriminalitet. Sagsbehandleren fra kommunen havde gennem længere tid forsøgt at hjælpe pågældende, men måtte til sidst henvise til boformen” (journalnotat fra boformen).

N har siden sit 14. år haft et massivt misbrug. Han har haft en enkelt indlæggelse på psykiatrisk hospital, hvor han blev vurderet psykotisk. Den psykotiske tilstand er ifølge psykiateren udløst af et massivt stofmisbrug. N henvises til yderligere psykiatrisk udredning. Under opholdet på boformen er der fortløbende er tæt samarbejde med kommunal sagsbehandler og distriktspsykiatrisk team og i perioder med Center for Misbrug. Der samarbejdes blandt andet om udarbejdelse af en ressourceprofil. Brugeren er i flere perioder under opholdet grønlistet til psykiatrisk skadestue (dvs. med direkte adgang til skadestuen uden om den praktiserende læge).

Efter cirka et års ophold ønsker brugeren at flytte i egen lejlighed. Det er en beslutning, som hverken boform eller kommune er enig i, idet misbruget stort set er uændret. Fra boformens side peges der på døgnophold. Da brugeren fastholder sin beslutning, støttes han i at søge lejlighed (gennem boligforening) samt støtte efter § 73, som tænkes iværksat hurtigst muligt efter udflytningen. Indtil da vil boformen tilbyde efterforsorg. Af indstillingen til kommunen fremgår følgende:

“Det er vores vurdering, at der skal meget hjælp til, for at N kan fungere bare nogenlunde i egen lejlighed. Det vil blive en hjælp, hvor han skal lære en rytme/rutine i at passe sin lejlighed, skifte sengetøj, vaske tøj, handle ind, skifte affaldspose og smide den ud, huske at tage sin medicin, læse sin post. Vi skønner ikke, at hjælpen kan ydes optimalt af hjemmeplejen, da det er vigtigt for

at kunne skabe en kontakt med N, at der kun kommer én person, som han skal forholde sig til.”

Ved udflytningen hjælper boformens efterforsorg med flytning, indkøb af indbo, indretning af lejlighed m.m. Der tages kontakt til distriktspsykiatrien for at undersøge muligheden for at levere N's medicin på adressen, dels pga. lang afstand mellem lejligheden og distriktspsykiatrien, dels fordi N har slået sit ben og er dårligt gående. Det er uden for distriktspsykiatriens arbejdsområde at tage ud med medicin, men hjemmesygeplejen kontaktes. Almindeligvis udleverer hjemmesygeplejen kun medicin til en misbruger, hvis han selv møder op på lokalcentret, men efterforsorgsmedarbejderen får overtalet hjemmesygeplejen til at give hjemmeordningen en chance. Sagen behandles uden om visitationsudvalget. Efter få dage annulleres aftalen dog, da N ikke kan huske aftalerne og derfor ikke er hjemme, når sygeplejersken kommer. N henter igen medicin på distriktspsykiatrien, ofte med hjælp fra efterforsorgsmedarbejderen.

I ventetiden, indtil § 73 iværksættes, er der tæt opfølgning (næsten dagligt) ved boformens efterforsorg i hjemmet, ligesom N dagligt kommer på boformen og spiser. På et tidspunkt får han karantæne fra boformen pga. truende adfærd, men der er fortsat kontakt til efterforsorgsmedarbejderen. Hun koordinerer blandt andet aftaler med psykiatrien, kommunen og N's forældre, som han ofte besøger i weekenden. Halvanden måned efter udflytning iværksættes § 73-støtte med 10 timer pr. uge. Efterforsorgsmedarbejderen og støttekontaktpersonen aflægger fælles besøg, og efterforsorgsmedarbejderen stopper sin kontakt til N med et afsluttende besøg 14 dage efter, hvor også støttekontaktpersonen er til stede.

Ovenstående udslusning er et eksempel på en sag, hvor der handles hurtigt og træffes utraditionelle beslutninger. Nogle af de involverede parter strækker sig ud over deres afgrænsede opgaver og rutiner i et forsøg på at finde en løsning. N er ikke endeligt udredt i psykiatrien og har ikke fået stillet en egentlig diagnose, men såvel den psykiatriske skadestue som distriktspsykiatrien går alligevel ind i sagen. Hjemmeplejen indvilger i at forsøge med udlevering af medicin i hjemmet. Kommunen bevilger § 73-støtten. Den koordinerende instans er efterforsorgsmedarbejderen, som tager kontakt til det øvrige system, får aftalerne i stand og finder nye løsninger, når

tingene mislykkes. Når det lykkes at få indsatsen til at hænge sammen omkring N, er det i høj grad i kraft af efterforsogsmedarbejderens kendskab til og goodwill blandt medarbejderne i de øvrige organisationer og hendes mulighed for at agere. Ledelsesniveauet inddrages ikke, idet aftaler træffes i den personlige kontakt og ad hoc.

CASE ÅRHUS

§ 94-boformernes organisering af udslusningsindsatsen

Tilbud på hjemløseområdet benævnes i Århus Amt forsorgstilbud, og man skelner mellem fem typer af tilbud, der tilsammen sigter mod at tilgodese differentieringen i brugergruppen. Tilbuddene er trinvist opbygget og omfatter følgende trin:

- *Akuttilbuddet*, der løser de akutte og mest krævende opgaver. En central opgave i akuttilbuddet er den standardiserede udredning af beboeren. Østervangs sygeafdeling, der afruser og stabiliserer brugerne fysisk, er en del af akuttilbuddet.
- *Det trænende botilbud*, der yder individuel pædagogisk støtte, mens brugeren opholder sig på boformerne, i Århus typisk i eksterne boliger under § 94.
- *Det støttende botilbud*, der yder støtte i egen bolig eller udslusningsbolig (efterværn eller efterforsorg).
- *Alternative plejehjemspladser* (under servicelovens § 92), der giver mulighed for længerevarende ophold for beboere med omfattende pleje- og omsorgsbehov kombineret med misbrug og en alternativ livsstil.
- *Alternative bomiljøer* som fx Skæve huse, der er kendetegnet ved en særlig rummelighed.

I 2001 vedtog man som målsætning i Århus Amt, at ingen skal opholde sig i en § 94-boform over 120 dage. I praksis betyder det, at det tilstræbes, at akuttilbuddet maksimalt varer 120 dage. Næste trin er ophold i såkaldt trænende botilbud, også under § 94, typisk i de eksterne boliger, som er knyttet til akuttilbuddene. Varigheden af det trænende botilbud oplyses at være omkring 1½ år, men selvfølgelig med variationer. Det betyder, at opholdslængden af et § 94-ophold i Århus, når udslusningen forløber planlagt, er omkring to år. For nogle er der efter det trænende tilbud brug for støtte ved udflytning til egen bolig. Det kan ske efter § 73 om efter-

værn. Brugere med erkendte psykiske eller psykiatriske lidelser får bostøtte gennem lokalpsykiatriens bostøtteteam, mens misbrugende får kommunal bostøtte gennem Center for Særligt Socialt Udsatte. De alternative plejehjem og de alternative bomiljøer er specielle tilbud til brugere med særlige behov. Der er således ingen automatik eller nødvendig progression i de fem trin, men der ses dog en tendens til, at specielt de to første trin, nemlig akuttilbuddet og den botrænende støtte, tænkes som en sammenhængende indsats. Bostøtten i eget hjem er mindre automatisk.

Tal om opholdsdage og udslusning

Også i Århus-materialet er det vigtigt at være opmærksom på, at de personer, som indgår i undersøgelsen, følger en af systemet defineret udslusningsvej og har gennemløbet det, vi som udgangspunkt har defineret som en planlagt proces. Mange kommer imidlertid ikke så langt:

På Tre Ege, der kommer de tit lige fra gaden, og nogle af dem skal måske bare have en seng at sove i og noget at spise og en vask, og så er de på den igen. Dem, der bliver længere og har lidt flere ressourcer, det er dem, der kommer herop (medarbejder i ekstern enhed i Malmøgade).

Fra Ankestyrelsens statistik på området ved vi, at kun ca. halvdelen af alle indskrivninger resulterer i udskrivninger, som boformerne betegner som planlagte (Den Sociale Ankestyrelse, 2004: 32). Og selv planlagte udskrivninger er ikke nødvendigvis det samme som "fuldførte" forløb.

I Århus Amt, hvor indsatsen struktureres i tidsmæssige rammer og organiseres i trin, bliver tal om opholdstid indikatorer for, hvorvidt processen forløber planmæssigt. Af en mål- og strategirapport fra Kontoret for Socialt Handicappede fremgår det, at den gennemsnitlige opholdstid pr. indskrivning er på 23 dage, mens den gennemsnitlige opholdstid pr. person er på 63 dage. Det vil sige, at en stor del af brugere af § 94-tilbuddet er ganske kort tid på stedet, og at mange har flere ophold i løbet af et år: "Man kan samtidig konstatere, at hver person i gennemsnit har 2,7 indskrivninger. Det skal dog understreges, at gennemsnitstallene dækker over store variationer" (Århus Amt, 2003b: 20). Det viser desuden også, at en meget stor gruppe af personer har relativt korte ophold – to-syv dage – hvilket er et så kort tidsrum, at man vanskeligt kan nå at "arbejde" med folk ud over den helt akutte stabilisering (ibid.: 22). Tallene fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 4.2.

Antal personer grupperet på antal indskrivningsdage (alle Århus Amts § 94-tilbud).

Indskrivningsdage	Antal personer 2002	Procent 2002
0-1 dag	57	3
2-7 dage	707	41
8-30 dage	324	19
31-60 dage	139	8
61-120 dage	178	10
121 dage-	329	19
I alt	1.734	100

Kilde: Århus Amt, 2003b: *Mål og strategirapport 2003 på forsøgsområdet*. Kontoret for Socialt Handicappede. Driftsområdet for Voksne Handicappede, Århus Amt.

Det fremgår, at Århus Amt medtæller eksterne trænende boliger, de støttende boliger, alternative plejehjem og alternative bomiljøer i denne opgørelse over § 94-tilbud. Det er umiddelbart overraskende, at næsten to tredjedele af brugerne har ophold af under 30 dages varighed, og kun 19 pct. har ophold af længere varighed end de 120 dage, som man ønsker skal være loftet for akuttilluddet. Det understreger, hvor vanskeligt det er at planlægge for netop denne gruppe, og hvor langt der er mellem italesættelsen af og intentionerne med udslusningsprocessen og hovedparten af de faktiske forløb. Interne tal fra Østervangs årsrapport 2003 viser et lignende billede.

Tabel 4.3.

Personer grupperet på antal indskrivningsdage, Østervang 2003. I procent.

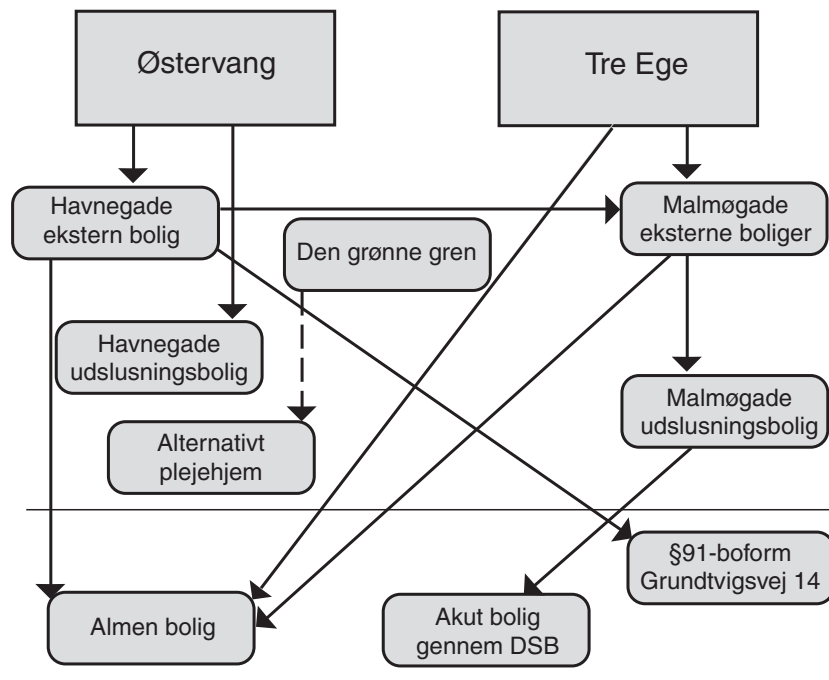
I procent	2003	2003a
0-1 dag	65	9
2-7 dage	17	30
8-30 dage	10	23
31 dage -	8	38
31-120 døgn		18
121 døgn -		20

a) er eksklusive natpladser

Kilde: Århus Amt, 2003c: Årsrapport 2003 fra Østervang.

Figur 4.2.

Udslusningsveje i Århus.



Som det fremgår af diagrammet, er der her – i modsætning til hvad vi så for Esbjerg – en række foranstaltninger i mellemzonen. Alle disse er amtslige og forvaltes af § 94-området. De eksterne boliger har den botrænende funktion, udslusningsboligerne knyttet til de eksterne enheder har den bostøttende funktion med udgående personale fra de eksterne enheder i form af efterværn eller § 73, og det alternative plejehjem under § 92 er et varigt tilbud til de permanent plejkrævende. Pilene mellem tilbuddene repræsenterer brugerne i undersøgelsen. Det er dog værd at bemærke, at retningen ikke er så entydig, som diagrammet angiver. Flere vender periodisk tilbage til akutforanstaltningen, fx til afrusning på Østervang eller til et stabiliserende ophold på Tre Ege efter psykisk nedtur og ophold på psykiatrisk afdeling.

Det fremgår også, at intentionerne om at arbejde på tværs mellem amtets § 94-tilbud for at udnytte differentieringen i tilbuddene og finde det mest passende tilbud til en given bruger, bliver praktiseret. I dette udsnit af brugere ser vi specielt Østervang anvise sine brugere til både Tre Eges eksterne boliger i Malmøgade og til Den grønne Gren, der hører

under Basen. Den grønne Gren er som nævnt tidligere et tilbud under Skæve huse-lovgivningen.¹ I Århus ser vi Skæve huse anvendt parallelt med de øvrige botrænende eksterne enheder, men – som det også er tilfældet med Malmøgade og Havnegade – med sin egen brugerprofil karakteriseret ved mere misbrugende og mere udadreagerende brugere end i Havnegade og Malmøgade.

Eksempler på forløb

P har haft et mangeårigt alkoholmisbrug og er i perioder på antabus. Hertil kommer psykiske op- og nedture med selvmordstanker og selvmordsforsøg. Han er medicineret med psykofarmaka, men tager i længere perioder ikke sin medicin. Når han holder op med sin medicin, drikker han. Han bor nu i en lille lejlighed, som han har fået gennem den sociale boligtildeling, og lever af sin pension. Han arbejder i perioder på et af KFUM's væresteder.

Hans historie inden for § 94 i Århus starter med et ophold på akutafdelingen på Tre Ege i 2002, hvor han opholder sig i ca. et halvt år. Planen er, at han derfra skal i en af Tre Eges udslusningsboliger, men umiddelbart inden selve udflytningen får han en psykisk nedtur og bliver indlagt på psykiatrisk afdeling. Efter ophold her kommer han tilbage til Tre Ege og derefter i den eksterne enhed i Malmøgade. Han trives ikke i Malmøgade: "Det er en lukket verden og al den sladder! Det er meget svært at holde sig fra at drikke, fordi der drikkes rundt om én." Og efter et halvt år får han en af Malmøgades udslusningslejligheder ude i byen og herefter sin egen lille "drømmelejlighed", som Malmøgade hjælper ham med at søge om. Han har stadig kontakt til Malmøgade, der kommer hver anden uge hos ham. I de andre uger har han besøg af lokalpsykiatrien, der yder bostøtte. Han er i kontakt med

1. Boligerne er etableret med økonomisk støtte fra Skæve huse-forsøgsordningen og har hjemmel i lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv., jf. bekendtgørelse nr. 599 af 19. juli 1999, ændret ved bekendtgørelse nr. 383 af 26. maj 2005 om tilskud til forsøg med boliger til særligt udsatte grupper. For de anderledes boliger, der etableres efter forsøgsordningen, gælder reglerne i den almene lovgivning, herunder den almene lejelov. Anderledes boliger, der etableres efter almenboliglovens bestemmelser, er – i lighed med andre boligtyper efter almenboliglovens bestemmelser – varige (permanente) boliger, der udlejes efter den almene lejelovs bestemmelser. Der er ikke tale om boliger baseret på midlertidige lejekontrakter.

distriktspsykiatrien og er desuden tilknyttet den psykiatriske udrykningstjeneste. Da det for P altid er forbundet med en nedtur at flytte: "man går ned hver gang," er han glad for kontakten til udrykningstjenesten og har allerede haft brug for deres hjælp en nat, hvor han var meget langt nede.

P's historie bekræftes af hans journaler. Heraf fremgår også, at han har frabedt sig en handleplan. Det synes imidlertid ikke at ændre på, at der under hans ophold på § 94 er sket en fortsat udredning og afklaring af udslusningsmulighederne og den efterfølgende indsats.

L har en på mange måder parallel historie:

L bor nu i Havnegade, men er i færd med at blive overflyttet til Malmøgade. L har en lang historie med skiftende ophold på Østervang, i Havnegade og i egen lejlighed. Han har drukket gennem mange år, er periodisk på antabus, men falder fortsat ofte i druk og forsvinder i perioder. Alkoholmisbruget giver jævnligt anledning til afrusninger på Østervang og på psykiatrisk hospital. Også inden for den sidste opholdsperiode i Havnegade har L adskillige gange måttet til afrusning, og det har nu ført til, at han må flytte fra Havnegade. Han er ked af at skulle flytte, han synes, han har et godt netværk, og han kan godt lide at bo, som man gør i Havnegade, men han erkender samtidig: "Det er jo helt min egen skyld, jeg har ikke overholdt reglerne." Han kunne ønske sig, at reglerne var lidt lempeligere, for så ville det være muligt for ham at komme hjem i lejligheden, selvom han er inde i en drukperiode, og så ville han måske ikke komme helt så langt ud, mener han selv. Som reglerne er, er beboerne forment adgang til deres lejlighed, hvis de kommer stærkt berusede hjem. Han ville gerne have en "alkoholaftale", som nogle beboere har. Det giver mulighed for at have et vist alkoholforbrug, "men det kræver en vis stabilitet, man skal vise, at man kan styre det, og det har jeg ikke kunnet, men de har givet mig al mulig støtte og været gode til at finde mig."

L har ikke mere tiltro til, at han vil kunne bo alene i en lejlighed: "så går det da helt galt." Han synes, det er problematisk, at man hele tiden skal videre: "man kommer her, bliver glad for at være her, og så skal man videre." Han kunne ønske sig, at der var flere boliger som Havnegade, men at de fungerede som permanente boliger. Han mener, at mange har brug for tilsynet og for at

have nogen at spørge til råds. Adspurgt om muligheden for kommunal bostøtte i eget hjem svarer han, at det kunne han slet ikke forestille sig: "En privatperson, der skulle snage i mit liv, det ville være den absolut sidste mulighed."

P's og L's historie har mange lighedspunkter, men der er nogle afgørende forskelle, som kommer til at bestemme udslusningens muligheder. P har en psykiatrisk diagnose og dermed en mulighed for at trække på psykiatriens ydelser. § 94-tilbuddet om efterforsorg og fortsat kontakt til den eksterne enhed sammen med psykiatriens bostøtte, distriktskykiatrien og den psykiatriske udrykningstjeneste repræsenterer en sammenhængende indsats, der i øjeblikket gør det muligt at opretholde en hverdag i egen bolig. L har ikke en tilknytning til det psykiatriske system, og desuden er hans misbrug ude af kontrol. Han er et eksempel på en person, der bevæger sig op og ned af udslusningstrappen uden at nå til det sidste trin – egen bolig – og uden et ønske om egen bolig. Han repræsenterer således en af de § 94-brugere, som efterspørger en anden indsats end udslusning til egen bolig. En medarbejder fra § 94-området beskriver problematikken på denne måde:

Der er en vis, synes jeg, misforståethed i, at man tror, at vi kan flytte de der folk ud. Der er en grund til, at folk er kommet her på det her forsorgstilbud. De er socialt dårligt fungerende, de har ikke de redskaber til at klare livet, som vi andre har. Men de skal partout ud i egen bolig, og de skal kunne det samme som os. Det kan de ikke. De får bare nederlag på nederlag på nederlag. Det synes jeg tit, vi oplever.

Her ser vi igen en understregning af vanskelighederne ved at forene et udviklingsperspektiv og en trinvis progression i forløbet med hjemløshedens karakteristiske periodiske tilbagefald og den generelle svækkelse på en lang række områder, som hjemløshed og misbrug fører med sig.

CASE ODENSE

Tal om udslusning

I nedenstående model har vi samlet de få usikre tal, der findes om udskrivninger fra Herberget i Odense.

Tabel 4.4.

Udskrivninger fra Herberget 2002.

Type	Antal	Procent
Gaden	186	35
Ved ikke	129	24
Andet*	70	13
Egen bolig	52	10
Anden § 94-boform uden for Fyns Amt	45	8
Anden § 94-boform inden for Fyns Amt	22	4
Familie/samlever	13	2
Afsoning	7	1
Sygehus	4	<1
Voksenbehandling, døgn	3	<1
Psykiatrisk afdeling	1	<1
I alt	532	ca. 100

Andet* omfatter tilfælde, hvor brugeren er flyttet ind hos venner, familie o.l.

Kilde: Kirkens Korshærs Herberg i Odense, 2002.

Det første, der bliver tydeligt med tallene fra Herberget, er, som vi har set det i Esbjerg og Århus, og som vi skal se i København, at det er de færreste brugere, der faktisk udsluses. Langt den største gruppe består af dem, som man ikke ved noget om, inklusive dem, der udskrives til gaden – nemlig 59 pct. eller næsten to ud af tre. Det er blandt Herbergets beboere således kun i forhold til en lille andel, at det giver mening at tale om udslusning, som begrebet er blevet defineret i nærværende undersøgelse.

Og en tilsvarende model for St. Dannesbo:

Tabel 4.5.

Udskrivninger fra St. Dannesbo 2003.

Type	Antal(heraf fra Slusen)	Procent
Egen bolig	67 (5)	34
Andet*	35	18
Ved ikke	20	10
Anden § 94-boform uden for Fyns Amt	15 (1)	7
Anden § 94-boform inden for Fyns Amt	14 (2)	7
Gaden	14	7
Afsoning	11	5
Familie/samlever	9	4
Voksenbehandling, døgn	5	2
Alkoholbehandling, døgn	2	1
Psykiatrisk afdeling	2	1
Sygehus	1	<1
I alt	195	ca. 97

Andet* omfatter tilfælde, hvor brugeren er flyttet ind hos venner, familie o.l.

Kilde: Personlig korrespondance med St. Dannesbo.

Sammenlignes oplysningerne fra de to § 94-boformer, udskrives langt flere beboere til egen bolig fra St. Dannesbo (34 pct.) end fra Herberget (10 pct.), mens det forholder sig nærmest omvendt med andelene, der udskrives til gaden. En af de væsentligste grunde til denne forskel er, at Herberget råder over seks akutpladser. Såfremt en bruger bor på akutstuen, bliver vedkommende udskrevet dagen efter og kan efterfølgende møde på Herberget kl. 16.30, hvor brugeren kan indskrives igen. På den måde bliver flere udskrivninger registreret på den samme person inden for kort tid. Denne ordning findes ikke i samme omfang på St. Dannesbo, der for det første er placeret langt væk fra Odense by og for det andet ofte har brugere boende i længere tid. Således fremgår det blandt andet af interview med en frontmedarbejder på St. Dannesbo, at brugerne typisk bor på St. Dannesbo mellem tre måneder og et år, hvorimod forstanderen fra Herberget oplyser, at brugerne oftest er indskrevet på Herberget mellem en dag og fire måneder.

Udslusningsveje

Når brugerne har været bosat på en § 94-boform og derfra skal videre, eksisterer der en række af forskellige tilbud. Således findes der en del etablerede udslusningsprojekter, hvis primære funktion er – inden for en afgrænset periode – at gøre beboerne i stand til (på den ene eller den anden måde) at flytte tættere på verden uden for § 94-regi. Gennem interview og journaler er vi kommet frem til to sådanne projekter, som har relevans for arbejdet med udslusning på St. Dannesbo og Herberget i Odense.²

Et projekt hedder *Slusen*. Slusen er et nyetableret projekt, hvor brugerne fra § 94-boformerne kan prøve at bo selvstændigt i op til et år før en egentlig udflytning til egen bolig. Det praktiske sociale arbejde udføres af to ansatte, der begge har halv tid i Slusen og halv tid på St. Dannesbo. Af interview med ansatte på St. Dannesbo fremgår det, at de primært regner Slusen som en del af St. Dannesbo, fx er der en klar overvægt af personale herfra til stede ved de visitationsmøder, vi har observeret, og Slusen står helt centralt i de fortællinger om udslusningsarbejdet, vi har hørt fra de ansatte på St. Dannesbo. Reelt set er Slusen dog et tilbud til brugere fra både Herberget, St. Dannesbo og Ågården. For at falde inden

2. Vi er bekendt med et tredje lignende projekt, men det er en integreret del af § 94-boformen Ågården og falder som sådan uden for det fokus, vi har i denne undersøgelse. Kort fortalt er der tale om et bofællesskab beliggende op til Ågården, hvor fire beboere kan bo for at optræne deres kompetencer i at leve uden for institutionsregi, inden de skal videre til – forventeligt – egen bolig.

for Slusens målgruppe skal man kunne styre sin økonomi, sørge for at gøre rent, lave mad, vaske tøj, kunne forvalte sin medicin, helst være beskæftiget med en eller anden form for arbejde,³ og misbruget skal være på et niveau, hvor brugeren samtidig kan finde ud af at have et hverdagsliv ved siden af. Slusen beskrives således som et tilbud til de brugere, der ses som udslusningsparate (et begreb, vi behandler i kapitel 7).

Den konkrete visitation til Slusen foregår fra St. Dannesbo, Herberget i Odense og boformen Ågården. Der er i denne forbindelse tale om en proces, hvor personalet fremlægger potentielle beboere, der så diskuteres og udvælges i et "visitationsudvalg" med deltagelse af frontmedarbejdere fra de tre involverede boformer.

Et andet udslusningsprojekt hedder *A-huset*. A-huset er placeret ved siden af den ene af St. Dannesbos to bo-afdelinger og indgår som en del af § 94-tilbuddet på St. Dannesbo. Projektet retter sig mod de af St. Dannesbos beboere, der menes at være motiveret for at bo i egen bolig et stykke ude i fremtiden, og som derfor får tilbud om at bo i et mindre fællesskab med henblik på at forberede sig til livet udenfor – gerne i Slusen. Således bliver A-huset af personalet på St. Dannesbo beskrevet som en "forudslusning". I A-huset søger man at ruste beboerne til livet i deres egen bolig, fx ved at lære dem at lave mad til sig selv, at skabe et socialt netværk og at udvise en social adfærd. Til A-huset er knyttet en pædagog, der fungerer som kontaktperson for alle beboerne. Visitationen sker via den afdeling på St. Dannesbo, som A-huset hører under.

Endnu en udslusningsmulighed er *Opgangsfællesskaberne*. Opgangsfællesskaberne består af to huse beliggende tæt på Herberget med tilsammen 15 lejligheder. Projektet drives i et samarbejde mellem Fyns Amt, Odense Kommune og Herberget. Odense Kommune står for den økonomiske side af projektet. De køber så det nødvendige personale af amtet, dvs. af Herberget, der således står for den daglige drift. Visitationen af brugerne til opgangsfællesskaberne sker efter indstilling fra enten Herberget eller Odense Kommune, der skal være enige om indstillingen (Kirkens Korshærs Herberg i Odense, 2002). I modsætning til Slusen, hvor det kræves, at brugerne har visse ressourcer i forhold til praktiske, sociale og arbejdsmæssige kompetencer, så er målgruppen for opgangsfællesskaberne "de svageste brugere". Opgangsfællesskaberne er således ikke i lige så høj

3. Dette er klart ikke tilfældet hele tiden. Således er der i løbet af undersøgelsen tidspunkter, hvor ingen af beboerne er beskæftiget med nogen form for arbejde.

grad et tilbud, der søger at gøre brugerne i stand til at komme videre, men derimod et tilbud under § 91:

Beboerne bor i opgangen på almindelige vilkår og har dermed de samme rettigheder og forpligtigelser, der implicit måtte gøre sig gældende. Det være sig husleje, der skal betales, nabogener, der skal minimeres, og at lejemålet skal undgås misligholdt (www.herberg.dk/opgang).

I princippet er det Garvergården, der har ansvaret for fordelingen af boliger i opgangsfællesskaberne. I praksis fungerer det sådan, at Herberget tager kontakt til Garvergården, når en beboer fra Herberget skal visiteres til en bolig i Opgangsfællesskaberne. Formelt mødes man ifølge en socialarbejder fra Garvergården to gange om året for at diskutere beboernes handleplaner. Endvidere deltager Garvergården løbende, hvis man fra Herbergets side vurderer, at det er nødvendigt og relevant. Det er således formelt set Garvergården, der har det overordnede ansvar for fællesskaberne, mens det er Herberget, der både driver stedet i hverdagen, kender beboerne, og som i praksis henviser brugere til stedet. Garvergårdens indsigt i brugernes situation mindskes desuden af, at de alle er på førtidspension og derfor har mindre kontakt med deres sagsbehandlere. En ansat på Garvergården udtaler:

[For at komme i Opgangsfællesskaberne] skal de være så dårlige, at man ikke mener, de kan fungere i egen bolig uden noget støtte. De har § 73-støtte dernede, men det er en, der kommer fra Herberget. Det er ikke en, der kommer fra [Garvergårdens] regi. Det ligger under Herberget, og så er det deres støtteperson, de bruger dernede. Det er sådan en meget lidt bureaukratisk måde at fordele boliger på. Hvis vi for eksempel har et handleplansmøde, og en fra fx Herberget siger, at de har en beboer, man kunne forestille [sig i opgangsfællesskaberne], og der bliver en plads. Jamen så er den altså ikke ret meget længere – så kan det lade sig gøre.

Det skal nævnes, at der ydermere findes en “skurby” oprettet som “Skæve huse til skæve eksistenser” i Odense. Men da dette tilbud primært fungerer som et § 92-opholdssted, og da ingen af de personer, der er blevet interviewet, nævner dette sted som en mulighed, er det ikke et tilbud, vi inddrager i denne undersøgelse.

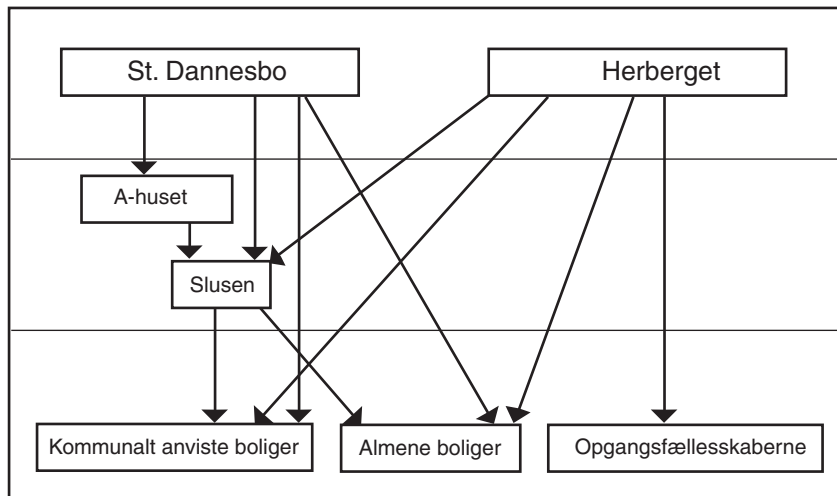
Den fjerde udslusningsvej er udslusning gennem *den kommunale boliganvisning*. Af interview fremgår det, at der stort set aldrig står mere end ti ad gangen på boligventelisten, og at det derfor normalt tager ret kort tid at få en bolig, dog med undtagelse af, hvis der er særlige behov, fx behov for plads til en hund. Årsagen til den hurtige anvisning er ifølge Garvergårdens teamleder, at man generelt ikke har væsentlige boligproblemer i Odense. Her adskiller Odense sig markant fra fx København (jf. Christensen & Stax, 2002).

Det er sagsbehandlerne på områdekontorerne, der har indstillingskompetencen til den kommunale boligliste, men indstillingen skal forhandles med Garvergården, der har ansvar for den kommunale bolig-anvisning. I en indstilling skal der være regnet på økonomien, så det fra starten står klart, hvad personen kan bo for. En sådan indstilling udarbejdes af en sagsbehandler fra det enkelte områdekontor og sendes til en sagsbehandler i Garvergården, der enten godkender eller afviser indstillingen. Derefter sendes indstillingen til teamlederen fra Garvergården, der foretager den endelige beslutning om, hvorvidt en person kan indstilles til en bolig eller ej. Betingelserne for at søge bolig via det kommunale system er, at borgeren 1) har et akut boligproblem og 2) ikke kan fremskaffe bolig på egen hånd. Af de borgere, der anvises en bolig af kommunen, er det ca. en fjerdedel, der omtales som “problempersoner” – dvs. folk med afvigende og kaotisk livsstil, der ifølge teamlederen blandt andet kan findes inden for § 94-området.

Det er et krav, at man skal have boet i Odense i en periode og have boet i en bolig beregnet til varigt ophold – altså ikke blot på en § 94-boform, et klubværelse eller i kortere tid hos fx en søster for at blive indstillet til en bolig. Det fremgår dog, at der kan være tilfælde, hvor en bruger bliver Odense-borger gennem et ophold på et herberg – fx hvis vedkommende har boet der i et par år.

Figur 4.3.

Udslusningsveje i Odense.



Som figuren viser, er der en del forskellige udslusningsveje for den enkelte bruger, når denne skal sluses videre fra Herberget og St. Dannesbo. De to tilbud, der kan betragtes som mellemstationer, er A-huset, som kun er rettet mod brugere fra St. Dannesbo, og Slusen, som benyttes af begge boformer.

Hvad angår de permanente boliger, er disse som oftest først en mulighed for brugerne på Herberget, når de har været gennem et forløb på Slusen. Ellers udsluses de primært til Opgangsfællesskaberne, som er lagt an på en fortsat støtte og omsorg fra pædagogiske medarbejdere. For brugere på St. Dannesbo sker det i højere grad, at de udsluses direkte til egen kommunal bolig, selvom også en del af disse brugere lægger vejen forbi Slusen.

I nedenstående skema har vi på baggrund af interview med forstanderne og medarbejderne på Herberget og St. Dannesbo (STD) forsøgt at optælle, hvor mange brugere der anslås at have oplevet et skift fra herbergerne og videre til enten de interne tilbud eller ud i en permanent bolig.

Tabel 4.6.

Oversigt over antallet af brugere, der er udsluset i løbet af et år.

Sti	Involverede organisationer (funktion)	Noter	Hvor mange har oplevet skiftet i løbet af et år?
STD → A-huset	STD (bestemmer)	Et internt STD-udslusningsprojekt	Maks. 20
STD/Herberget → Slusen	§ 94-boformen (indstiller) Visitationsudvalget (vælger blandt kvalificerede indstillede)		STD: 7 Herberget: 4
STD/Herberget → Kommunalt anviste boliger	§ 94-boformen (kan indstille til sagsbehandler) Sagsbehandler på områdekontor (indstiller til Garvergården og har ansvar for økonomi) Garvergården (anviser boliger og godkender eller afviser indstillinger fra områdekontorer)		STD: mellem 1/4 og 1/3 af udslusningerne. Herberget: Ingen tal. Forstander vurderer, at det er de fleste, der bliver udsluset.
STD/Herberget → almene boliger	§ 94-boformen (kan blande sig) Boligselskaber (ventelister – omkring 2-3 år)	Boformen behøver ikke være involveret.	STD: ikke mange grundet ventetid. Frontmedarbejder: 1 inden for de sidste 9 mdr. Herberget: Ingen tal – igen gæt
A-huset → Slusen	STD (indstiller) Visitationsudvalget (vælger blandt kvalificerede indstillede)		4-5 personer
Slusen → Kommunalt anviste boliger	Slusen (kan indstille til sagsbehandler) Sagsbehandler på områdekontor (indstiller til Garvergården og har ansvar for økonomi) Garvergården (anviser boliger og godkender eller afviser indstillinger fra områdekontorer)		5 personer
Slusen → almene boliger	Slusen (hjælper til) Boligselskaber (ventelister – omkring 2-3 år)	Personalet er involveret i beboerens ansøgning – også når det er gennem almindelige ventelister	
Herberget → Opgangsfællesskaberne	Herberget (indstiller) Garvergården (godkender)	Garvergården kan også indstille – men vi kender ikke situationer, hvor det er sket.	1 person

§ 94-boformernes organisering af udslusningsindsatsen

Som ovenstående skema viser, er de centrale samarbejdspartnere i udslusningsprocessen personalet på § 94-boformerne og medarbejdere fra den kommunale instans Garvergården. Selvom kommunen også er involveret i arbejdet med brugernes økonomi og handleplaner, er det først, når udslusningsprocessen peger mod mere permanente løsninger, at Odense Kommune for alvor kommer til at spille en rolle (hvilket er et fællestræk for kommunerne i denne undersøgelse). Odense Kommunes rolle er således fokuseret omkring § 73-støtten i eget hjem. Herudover er størstedelen af udslusningsarbejdet placeret på boformerne og handler om at sluse beboerne videre i de interne tilbud – primært til Slusen.

Den forskellige organisering af udslusningsindsatsen på henholdsvis Herberget og St. Dannesbo hænger sammen med den meget forskellige opbygning af de to boformer. Herberget har seks akutpladser, hvilket betyder, at mange af brugerne udskrives allerede dagen efter, at de er indskrevet på boformen og således ikke indgår i en udslusningsproces. De resterende 15 pladser bruges til længerevarende “midlertidige” ophold, og af disse udsluses størstedelen til enten Slusen (og overgår hermed til St. Dannesbo) eller Opgangsfællesskaberne. Udslusningsindsatsen er således præget af arbejdet med de brugere, der sluses videre i Opgangsfællesskaberne. Og da det også er Herbergets personale, der varetager støtten i disse fællesskaber, er der på Herberget i høj grad tale om en glidende udslusningsproces.

På St. Dannesbo ser situationen lidt anderledes ud. Her er arbejdet centreret omkring udslusningen af brugerne, først og fremmest til A-huset og til Slusen og i mindre grad til kommunalt anviste boliger. For de fleste beboere starter udslusningen til egen bolig således først, når de bor på Slusen og herfra skal sluses videre. Uanset om brugerne udsluses direkte fra St. Dannesbo eller fra Slusen, gør man meget ud af at sørge for efterværn og støtte til de beboere, der vurderes at have brug for det. Selvom der ikke er formaliserede arbejdsgange, der vedrører støtte i eget hjem, lægger medarbejderne således stor vægt på det ad hoc-efterværn, som de udfører.

Forløbsbeskrivelser

Nedenstående beskrivelser kan som eksempler på udslusningsforløb illustrere det samarbejde, der udfolder sig omkring de brugere, der udsluses. Først et eksempel, hvor brugerens livsforløb synes at være præget af utallige ind- og udskrivninger på et herberg.

B, en kvinde på 50 år, indflytter på Kirkens Korshærs Herberg, efter at hun ad flere omgange har boet på forskellige boformer og er blevet anvist egen bolig gennem kommunen. Hun opskrives til en udslusningsbolig i Slusen, for, som det står i indstillingsarket fra herberget: "B ser på nuværende tidspunkt ikke sig selv i stand til at kunne klare sig i egen bolig. Psykisk føler hun sig sårbar og er derfor bange for at skulle ud i egen bolig uden nogen form for netværk, støtte eller social omgang med andre." Der foreligger ingen handleplan på B, da hendes sagsbehandler på kommunen er i gang med at søge om pension til hende. Dette har nu stået på i 1 ½ år, og inden en afgørelse er truffet, sker der ikke videre. Hun har desuden været på sygedagpenge, hvilket også har medvirket til, at hun, som hun selv siger det: "står på vageblus lige nu."

B har ad flere omgange været udsluset til egen bolig og har således stiftet bekendtskab med den støtte, der tilbydes under § 73. Man kan sige, at hendes forløb kan vise, hvordan udslusning oftest ikke kan betragtes som en lineær proces, da tilbagefald i misbrug og andre uforudsete hændelser hurtigt kan ændre tingenes gang. B har således været inde og ude af boformer siden 1992, afbrudt af perioder med egen bolig og beskæftigelse, hvorfor hun er et godt eksempel på en bruger med en cirkulær proces. Samtidig virker det, som om hun er fanget mellem systemerne, idet hun er midt i en pensionssag, som trækker ud, og der derfor ikke sker fremskridt, før denne sag er tilendebragt.

Og et andet eksempel, hvor forløbet så at sige aldrig ender, men hvor brugeren bevæger sig rundt i systemet, uden at forløbet ender i en udslusning.

K, en ung mand i 20'erne, flytter ind på St. Dannesbo efter at have boet på et forsorgshjem i Jylland. K flytter lidt frem og tilbage mellem de forskellige afdelinger på St. Dannesbo. Han bliver således overflyttet til akutafdelingen, hvor der kan fokuseres mere koncentreret på hans misbrugsproblemer, men flytter senere tilbage til boafdelingen igen.

Hans fremtidige boligsituation er præget af, at han ikke ved, hvad han vil. Der står således i K's handleplan: "K er ikke klar til at forholde sig til sin fremtidige boligsituation." Dog bliver det klart, at han ikke ønsker at flytte i egen lejlighed. Derimod vil han

gerne bo i et kollektiv el.lign., og der bliver derfor talt om, at man måske i fremtiden kan søge om et idrætshøjskoleophold.

K har et massivt misbrug af både hash og piller, hvorfor han indskrives på Fyns Amts behandlingscenter, ungeafdelingen (FABU). Her skal han arbejde med at blive stoffri, men der går ikke lang tid, før han udskrives igen, da han vælger at forlade St. Dannesbo og rejse til Jylland.

K udskrives således til gaden. Godt 1 ½ år senere, efter han har været i fængsel i 13 måneder, er han tilbage i Odense og på St. Dannesbo og henvender sig igen på behandlingscentret. Han er nu i samme situation, som da han henvendte sig første gang – han har et hashmisbrug, som han gerne vil ud af, og han vil gerne på idrætshøjskole. På St. Dannesbo kommer K på afgiftningsafdeling (akutten) igen. Igen her i 2003 er der en note om, at han ikke er klar til udslusningsbolig, men at han håber, at det bliver aktuelt inden for det næste halve år.

Der er på et tidspunkt tale om, at K skal i aktivering, men dette bliver dog ikke til noget, da han ikke vurderes at kunne klare dette rent psykisk. I et opfølgningsskema fra St. Dannesbo står der: "Ved tale om aktivering via kommunen er K oplyst om de opstrammede regler, som betyder, at han ville skulle møde hver dag – ingen sygedage eller pjækdage, idet der ellers ville kunne ske store økonomiske sanktioner. K skønnes ikke at være klar til aktivering via kommunen, idet han fortsat har udsving rent psykisk, og derfor ville et forløb i kommunal aktivering måske ikke være hensigtsmæssigt p.t."

Ovenstående forløbsbeskrivelse er et eksempel på et forløb, der synes at køre i ring. Selvom K bor på St. Dannesbo og samtidig er tilknyttet behandlingscentret, synes der således ikke at være umiddelbar udsigt til, at K skal flytte i egen bolig. En mulig udslusningsvej (som måske er blevet fulgt, efter vores optegnelser sluttede) er således, at han flytter videre i A-huset og derfra måske videre i Slusen. Om dette er tilfældet, har vi desværre ikke viden om.

CASE KØBENHAVN

Tal om udslusning

Nedenstående tabel over udslusning fra Hørhuset og Hillerødgade viser, hvordan brugerne udskrives, når de fraflytter boformerne. Der er tale om tal fra Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen fra 2004, dvs. de nyeste tal, der foreligger på området. Overordnet kan det nævnes, at der i 2004 var 1.469 indskrivninger på boformerne i København og 1.394 udskrivninger. Som tallene viser, er der en del af indskrivningerne, som ender i en udskrivning dagen efter eller efter kort tid, men ikke desto mindre var den gennemsnitlige opholdstid på boformerne 102 dage.

Tabel 4.7.

Hvordan/hvorfor brugerne er udskrevet fra Hørhuset og Hillerødgade 2004.

Udskrevet hvordan	Hørhuset	Hillerød- gade	Total	Procent
Flytter tilbage til familie	1	0	1	0,62
Fremlejet lejlighed	1	0	1	0,62
Kræver pleje	1	0	1	0,62
Lejet lejlighed ved bekendte	1	0	1	0,62
Lejet værelse i privat lejlighed	1	0	1	0,62
Mod boformens råd	11	8	19	11,73
Pga. en længere afsoning	0	1	1	0,62
Planlagt	75	23	98	60,49
Udeblevet	5	4	9	5,56
Pga. reglements- eller aftalebrud	12	15	27	16,67
Indsat i fængsel	1	0	1	0,62
Ønsker at komme væk fra København	1	0	1	0,62
Uoplyst	1	0	1	0,62
Total	111	51	162	100

Kilde: Familie og Arbejdsmarkedsforvaltningen.

Som tabellen viser, er det langt størstedelen af brugerne, nemlig godt 61 pct., der udskrives efter aftale med boformen – de såkaldte planlagte udskrivninger. Denne kategori dækker over tilfælde, hvor udslusningen sker som følge af en (handle)plan, og hvor endestationen typisk er en permanent bolig. Det er således godt 68 pct. af brugerne på Hørhuset og 45 pct. af brugerne på Hillerødgade, der udsluses i henhold til et planlagt forløb.

Udslusningsveje

Efter at brugerne er indsluset på en § 94-boform og derfra skal videre, er der en lang række forskellige tilbud, som spiller en rolle. De mange forskellige tilbud kan gennemgående opdeles i to grupper: På den ene side har vi en række tilbud, der er etableret af kommunen – eller mere præcist etableret af forskellige dele af den kommunale forvaltning. På den anden side har vi omkring Hillerødgade en vifte af forskellige botilbud, som Hillerødgade alene – ifølge interview med ansatte på herberget og ansatte på Lokalcenter Bispebjerg – administrerer.

Ser vi først på Hillerødgades 'interne' boligvifte, drejer det sig om en række *eksterne bofællesskaber*⁴ med i alt 20 pladser fordelt på bofællesskaber med op til fire beboere, mindre fællesskaber med to beboere og egentlige solistboliger. For alle boligerne gælder, at man betaler den reelle husleje, således at man i løbet af opholdet kan vænne sig til, hvordan forholdene vil blive, når man flytter over i en selvstændig bolig. Hertil kommer en permanent bolig, nemlig *en husbåd* under Skæve huseordningen, som ligger i Sydhavnen med navnet Fru Prip. På husbåden er der fire pladser beregnet til personer uden et aktivt misbrug. Hvem der kan flytte ind i henholdsvis bofællesskaber og solistlejligheder samt Fru Prip, besluttet af de ansatte på Herberget og specielt af de to medarbejdere, der har bofællesskaberne og husbåden som deres arbejdsområde. Med tilholdssted i samme bygning som herberget er der desuden etableret en såkaldt *boenhed*, der drives efter servicelovens § 91. På 1. sal i Hillerødgade har man således indrettet 25 pladser "beregnet til mennesker med et længerevarende behov for ro og fred og uden ønsker om at flytte i egen bolig foreløbig" (www.kkherberg.dk). Denne boenhed passes af herbergets medarbejdere, som ligeledes står for visitation af beboere hertil.

Ud over Hillerødgades tilbud er der den vifte af tilbud, der er knyttet til den kommunale forvaltning, og som både kan beskrives som bred og specialiseret. At den er bred, handler om mængden af tilbud; at den er specialiseret handler om, at de forskellige tilbud synes at rette sig imod afgrænsede målgrupper. Vi vil gøre opmærksom på, at der efter al sandsynlighed er nogle tilbud, der med rette kan siges at bruges til udslusning fra § 94-området i Københavns Kommune, som vi ikke har indfanget. Hvis et tilbud ikke spiller en central rolle i forhold til udslusningen fra nogen af de to § 94-boformer, vi fokuserer på, og dermed ikke er et

4. Disse kaldes samlet set Stengadeprojektet (tidligere evalueret af SFI og SBI, se Jensen et al., 1997).

tilbud, der nævnes i vores interview, vil vi i princippet ikke være i stand til at opdage udslusningsmuligheden. Som et eksempel på tilbud, vi ikke er blevet gjort opmærksom på i denne undersøgelse, men som vi kender fra andre undersøgelser (fx Stax, 2003), kan nævnes demensafsnittet på Sundholm, hvor demente udsatte kan opholde sig gennem længere tid.

De tilbud, der eksisterer inden for den kommunale forvaltning, kan opdeles i forhold til, hvilket kontor i Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen der administrerer dem. Som beskrevet i forrige kapitel er der specielt to kontorer, som trækkes frem, når ansatte på § 94-boformer og på lokalcentrene skal fortælle om mulighederne for at blive udsluset fra de midlertidige boformer, nemlig 7. kontor og 8. kontor.

En mulig udslusningsvej via 7. kontor går fra § 94-boformerne gennem såkaldte midlertidigt længerevarende boliger – § 91-boliger, som er finansieret af kommunen. I modsætning til § 94-tilbud kan § 91-botilbud som nævnt tilbyde brugerne ophold over længere tid, og der er derfor i højere grad tale om, at den enkelte bor "privat", sådan at der gennem opholdet kan dannes basis for en fremtidig selvstændig tilværelse i egen bolig. Tilbuddene er således målrettet brugere, som fortsat behøver støtte i hverdagen, men i modsætning til § 94-boformerne er det her op til brugerne selv at sige ja til tilbud om råd og vejledning fra personalet. § 91-botilbuddenes hovedopgaver er:

- at yde udslusningsstøtte og botræning, jf. ovennævnte, i retning mod et selvstændigt liv i egen bolig eller bofællesskab.
- at støtte brugerne i deres sociale situation med hensyn til bolig, arbejde, netværk, evt. behandling og økonomi.
- om nødvendigt hjælpe brugerne med overholdelse af aftaler m.m. (Københavns Kommune, 2002a).

Ud over de § 91-pladser, der eksisterer på Bocentret (tidligere en del af Sundholm), samt adskillige trappefællesskaber, er en del af kommunens § 91-botilbud placeret direkte på herbergerne. Dette er fx tilfældet med den boenhed, som ovenfor er listet som en del af Hillerødgades interne vifte af tilbud, og det er ligeledes tilfældet for omkring en fjerdedel af de bopladser, der findes på Mændenes Hjem, og for omkring to tredjedele af de pladser, der findes på "Kollegiet på Gammel Køge Landevej". Disse tilbud opfattes både som en del af de interne tilbud på boformerne (i hvert fald på Hillerødgade og Mændenes Hjem) og som en del af Københavns Kommunes vifte af botilbud til udsatte grupper, idet visitationen foregår i et tæt

samarbejde mellem 8. kontor og lederne fra boformerne. At det er kommunen, der finansierer pladserne under § 91, indvirker ikke på denne opfattelse af boligerne som en del af boformernes interne vifte, da kommunen jo både tager sig af de amtslige og de kommunale forpligtelser på området. I vores interview med ansatte på herbergerne i København har vi ikke kunnet spore nogen orientering imod andre § 91-botilbud end dem, der blev opfattet som en del af det enkelte herbergs egne tilbud. Således er det kun overvejelser over Hillerødgades egen § 91-afdeling, vi har fået informationer og tanker om i vores interview med ansatte fra Hillerødgade, mens vi fra Hørhuset kun har oplevet generelle bemærkninger om, at kommunens forskellige § 91-tilbud kun yderst sjældent er noget, der anvendes. Man kan konstatere, at § 91-boligerne i vid udstrækning synes at være en boform, der er knyttet tæt til de konkrete herberg, og ikke synes at spille nogen rolle i andre aktørers overvejelser over udslusninger.

En tredje mulighed blandt tilbuddene fra 7. kontor er *Skæve huse* (Sørensen, 2001). Også her er der tale om et overlap mellem det, vi ovenfor har beskrevet som Hillerødgades interne vifte af tilbud, og de botilbud, der er knyttet til den kommunale forvaltning. På Hillerødgade har vi fået det indtryk, at det er herberget selv, der visiterer til den "skæve bolig", som de har været projektmanager på – ovennævnte Fru Prip. Men der er også andre Skæve huse i København, fx Ellehjørnet med 10 boliger i Valby, Krattet, der ligeledes har 10 boliger, På Sporet med 12 pladser og endelig Spontinsvej med plads til otte beboere. Til disse (sidstnævnte) Skæve huse visiteres der gennem Boliganvisningsudvalget, der bl.a. består af kommunale repræsentanter. En leder fra 7. kontor fortæller om målgruppen for disse boliger:

Kriteriet for at bo i en skæv bolig er, at man ikke kan bo i en almen bolig. Alt andet skal være forsøgt. Det kan være en løsning, hvis der fx er en, hvis lejlighed gror fuldstændig til, som ikke formår at gøre rent, og hvor adfærden er så voldsom, at naboerne får deres nattesøvn ødelagt. Men hvor han alligevel godt kan bo lidt for sig selv. Det er sådan mellem en § 91-bolig og en almen bolig.

Det er interessant, at vi ikke i forbindelse med vores ophold og interview på nogle af de to undersøgte boformer har oplevet overvejelser omkring udslusninger til disse Skæve huse (selvom vi gennem andre kilder har hørt, at man fra Hillerødgade har visiteret til disse boliger). Det skal dog sandsynligvis ses i sammenhæng med de to konkrete boformer, vi har været i

forbindelse med, og disse boformers brugergruppe: Hørhusets beboere er næppe en del af målgruppen for Skæve huse, da de primært udsluses til egen almen bolig, og Hillerødgade har som sagt “deres eget” projekt, som de anvender. Men det indikerede fravær af orientering imod andre tilbud end dem, man selv udbyder, giver et fingerpeg om et fragmenteret § 94-område, hvor de forskellige aktører bedst kender til egen baggård og således hovedsageligt anvender egne tilbud over for deres brugere.

Endelig vil vi pege på en fjerde mulighed, nemlig en § 94-boform med en særlig status i kraft af et udbygget plejeberefskab for meget nedslidte socialt udsatte, nemlig *Specialinstitutionen på Forchammersvej*. Målgruppen for dette botilbud er syge hjemløse og specielt hjemløse, der er hiv-positive, aids-syge og stofafhængige, hvorfor der også som noget særligt inden for § 94-området er ansat læger på boformen. Der er 24 døgnpladser, hvoraf en del anvendes til midlertidigt plejeophold, hvor brugere kan henvises til intensiv omsorg og behandling i 14 dage. Hertil kommer ambulante pladser for misbrugere, der kan få udleveret deres metadon på Forchammersvej. I forhold til plejepladserne peger flere ansatte på Hillerødgade på, at man her har nogle muligheder for at få folk på fode igen, og at et ophold på Forchammersvej kan være nødvendigt, før anden form for udslusning overvejes. Der er således i højere grad tale om stabilisering af brugerne end egentlig udslusning. Men også de øvrige pladser på Forchammersvej spiller en rolle. Således fortæller én af de interviewede beboere på Hillerødgade, hvordan han gerne vil flytte ned på en af Forchammersvejs pladser. Han får udleveret sin metadon derfra, har hiv og venter på plads til et plejeophold, og bagefter vil han gerne flytte på en af deres mere permanente pladser (hvor brugeren selv bestemmer, hvornår han/hun vil flytte derfra).

Ved siden af tilbuddet på Forchammersvej findes der, ifølge interview med ansatte på rådgivningscentrene, enkelte bofællesskaber, som misbrugere kan opholde sig i, mens de afklares og botrænes. En ansat siger:

Int: Der er også et tilbud på Frederikssundvej, er det udslusning?

Det er et nyt plejekollektiv. Det er et sted, hvor misbrugere lige kommer ud at bo, der også bruges som en observation for at iværksætte noget botræning.

Int: Er det noget nyt?

Ja. Men de har hele tiden haft noget i bl.a. Lundtoftegade. Der har de også nogle lejligheder, der kan bruges til udslusning.

Int: Er det sådan et sted, hvor man kan vænne sig til at bo mere alene, samtidig med at personalet observerer og finder ud af, hvordan det kører?

Ja, det bruges til botræning. Når man bliver indstillet, er det, fordi man har nogle potentielle evner for at komme videre, for at kunne bo alene. Der går man så ind og botræner dem – øver dem lidt i at bo, observerer, hvad der mangler, og arbejder så med det.

I vores interview med brugere og frontmedarbejdere er vi dog ikke stødt på nogen, der har haft tilknytning til dette sted. Men der kunne spores en opmærksomhed på muligheden blandt de ansatte i det rådgivningscenter, hvor vi interviewede dele af personalet.

Den anden hovedaktør i forhold til udslusninger fra § 94-boformer i Københavns forvaltning er 8. kontor. Grundlæggende tager 8. kontor sig af udslusningen af de mennesker, der ud over deres boligproblem kan karakteriseres som havende behov for en psykiatrisk indsats. I 8. kontors regi findes igen en hel vifte af tilbud, der kan differentieres i forhold til mængden af socialpsykiatrisk støtte. I den ende af spektret, hvor der er allokeret mest støtte, finder vi såkaldte *bocentre*, fx Sundbygård og Hedelund. Her er der tilknyttet personale døgnet 24 timer. Disse tilbud er varige og rettet mod “psykisk syge, som ønsker et varigt botilbud samt ønsker et botilbud, hvor der er mulighed for støtte, behandling og træning til andre mere selvstændige boliger” (Københavns Kommune, 2001: 19). Visitation til disse bocentre varetages af et visitationsteam i 8. kontor. Ifølge kommunens sektorplan 2000-2003 findes der i alt 697 pladser på disse boformer, fordelt på seks forskellige tilbud. Det er således kun en mindre del af beboerne på disse botilbud, der må formodes at have haft kontakt med § 94-området, og ud over at Sundbygård er blevet nævnt som en mulighed, man kendte på Hillerødgade, er det ikke en form for botilbud, som vi har hørt om fra ansatte på herbergernes eller lokalcentrenes side.

Ud over bocentrene findes der desuden *bofællesskaber og beskyttede bofællesskaber*, hvor der i større eller mindre grad er tilknyttet personale. I bofællesskaberne bor to-fem beboere. Igen foregår visitationen gennem et visitationsteam nedsat af 8. kontor. Forskellen mellem de beskyttede bofællesskaber og bofællesskaber er graden af forventet deltagelse fra beboernes side. I de beskyttede bofællesskaber stilles der kun: “små krav til beboernes deltagelse i daglige gøremål, og den personalemæssige støtte til

beboerne er større” (Københavns Kommune, 2000: 17). Igen synes det ikke overvejende at være mennesker med kontakt til § 94-området, der fylder op i hverken bofællesskaber eller de beskyttede bofællesskaber.

Som en tredje form for botilbud i 8. kontors regi har man *solistboliger*. Det er typisk et antal lejligheder i en ejendom eller svaegang, en opgang eller spredt ud rundt omkring i et par ejendomme. Når der så er otte-ti lejligheder i nærheden af hinanden, laver kommunen en fælles lejlighed, hvor en hjemmevejleder fra lokalcentret er til stede omkring tre-fire timer dagligt. Målgruppen for solistboliger er psykisk syge, der ønsker egen bolig og en mere selvstændig tilværelse, men som samtidig har brug for støtte og fællesskab i den tilknyttede fælleslejlighed.

Den sidste slags boform, vi vil fremhæve i forbindelse med 8. kontor, er tre *bofællesskaber for psykisk syge stofmisbrugere*. De tre bofællesskaber er alle placeret i forbindelse med et af de tre større herberger i København, der i deres målgruppe også inkluderer aktivt misbrugende og psykisk syge udsatte: Sundholm, Mændenes Hjem og Hillerødgade. Der er henholdsvis seks, syv og 12 pladser, med de 12 placeret i forbindelse med Hillerødgade. Målgruppen for de tre bofællesskaber er alle “psykisk syge stofmisbrugere, der ønsker en varig bolig, og som ikke er i stand til at klare sig i anden boform” (Københavns Kommune, 2001: 2). Visitationen til disse tre bofællesskaber foregår igen gennem et visitationsudvalg nedsat af 8. kontor. Selvom bofællesskaberne ligger i forbindelse med herbergerne, fremstår de ikke som en del af den interne vifte, vi har belyst ovenfor. I vores interview med lederen af 8. kontor bliver det da også understreget, at han vurderer, hvor den enkelte indstillede ville passe ind, og at der i den henseende er forskelle mellem de tre bofællesskaber. Han peger fx på betydningen af de fysiske rammer: På Mændenes Hjem er gangene snævre, og bofællesskabet er placeret øverst i huset, i Hillerødgade er gangene brede og lige, og bofællesskabet ligger i stueetagen. Hvis han skal placere en stor og aggressiv fyr, er stueetagen med de brede gange at foretrække frem for lejligheden, hvor man ikke altid kan undgå at komme tæt på hinanden.

Hvor en person skal flytte hen inden for viften af mulige botilbud under 8. kontor, er – ifølge flere af de interviewede sagsbehandlere – i høj grad op til de ansatte i 8. kontor:

Int: Når du indstiller til 8. kontor, peger du så også på stedet, som klienten skal flytte til, eller er det noget, der beslutes i 8. kontor?

Der er syv forskellige steder, man kan krydse af på ind-

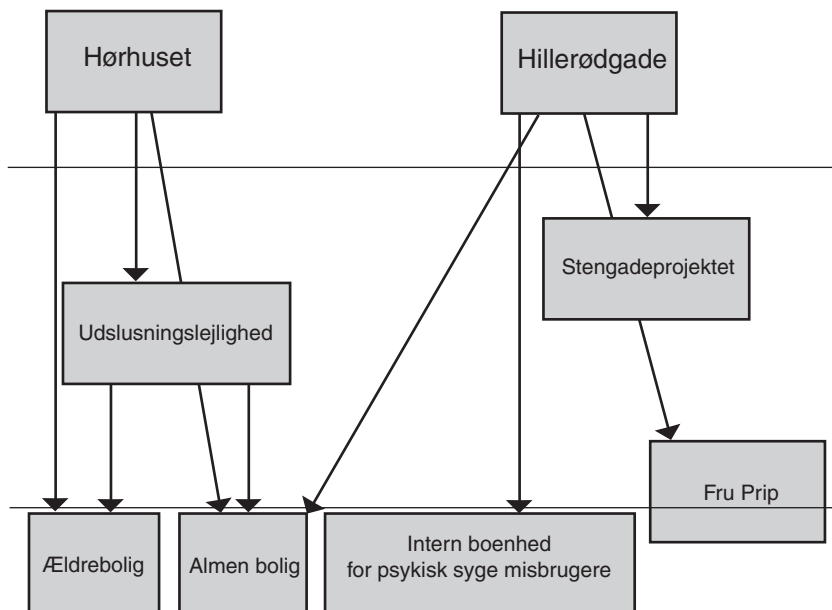
stillingskemaet. Jeg kender ikke alle tilbuddene, tit og ofte gør jeg det, at jeg ringer derind. Jeg snakker med dem om, hvor vedkommende skal hen. Selvom jeg kender klienten, så kan det være vanskeligt for mig at vurdere, om vedkommende kan profitere af et bofællesskab, og af hvilket bofællesskab, så jeg kan godt finde på at ringe ind og drøfte det med dem. Ellers kan man nogle gange sætte et kryds ud i det blå.

Tænkningen er, at kompetencen ligger på 8. kontor. Det er dem, der går ud og laver visitationssamtaler, det er dem, der går ud og laver vurderingen af, hvilke af de syv-otte steder den enkelte klient skal videre til. Det er ikke os.

Som nævnt er det centrale karakteristika for en anvisning gennem 8. kontor, om en bruger har psykiske problemer. I de interview, vi har gennemført, er der blevet lagt vægt på udslusninger gennem 8. kontor. Ser vi på den information, vi har hentet, spiller anvisning gennem 8. kontor i praksis dog en begrænset rolle rent antalmæssigt. Der er tale om meget få fra Hørhuset om året og nogle flere fra Hillerødgade. Ikke desto mindre fylder de mennesker, der anvises gennem 8. kontor, altså i bevidstheden hos personalet på boformerne.

Figur 4.4.

Udslusningsveje i København.



Ovenstående diagram viser de udslusningsveje, vi er blevet bekendt med via vores interview med de ansatte på Hillerødgade og Hørhuset. Som beskrevet eksisterer der en del muligheder for udslusning i Københavns Kommune, men som ovenstående viser, er det kun en brøkdel af disse udslusningsmuligheder, som benyttes af ovennævnte boformer.⁵ De forskellige veje, som pilene symboliserer, dækker over forskellige udslusningsveje. Som i casen Århus, skal det dog nævnes, at pilenes retning ikke er entydige, da det kan ske, at en bruger må vende tilbage til herberget, og at udslusningen således forløber mere cirkulært. De forskellige udslusningsveje afhænger ofte af, hvilken brugergruppe den enkelte bruger tilhører – dvs. der er forskel på, hvor man udsluses til, afhængigt af om man er misbruger, psykisk syg, begge dele eller ingen af delene. Ligeledes er der, som figuren viser, stor forskel på, om man udsluses fra Hillerødgade eller fra Hørhuset.

Ligesom man kan tale om, at de forskellige herberger er lagt an på forskellige brugergrupper, er det også tilfældet med de udslusningsforløb, der udløber fra Hillerødgade, idet der er forskel på, hvem der flytter ind i de forskellige tilbud. Man kan sige, at det afhænger af graden af “boparathed” – at det afhænger af den enkeltes evne til at bo alene uden tilsyn. Samtidig prøver man at sammensætte en forholdsvis homogen gruppe af beboere, som i større eller mindre grad kan klare sig selv. Hillerødgades interne tilbud er således skarpt opdelt i henseende til, hvilke brugere der visiteres hvorhen. Som oftest bruges de interne tilbud som mellemstationer, inden brugeren flytter i en almen bolig, hvilket for en del af Hillerødgades beboere aldrig sker (i 2003 flyttede otte beboere fra Hillerødgade i egen bolig). Den permanente bolig Fru Prip samt den interne boenhed kan således betragtes som endestationer for en del af de brugere, der udsluses hertil. I figuren er dette vist, idet den interne boenhed er placeret på linje med en almen bolig – altså som et sidste led i udslusningen – mens den skæve bolig er placeret på grænsen. Dette for at vise, at det kan ske

5. For at sætte vores analyse i perspektiv kan det nævnes, at det i en forløbsundersøgelse af hjemløseområdet 1999-2003 fra Right Kjaer og Kjerulf, foretaget for Københavns Kommune, fremgår, at det er 45-50 pct. af dem, der flytter fra en § 94-boform, der udsluses til egen bolig, 3-5 pct. flytter til egen tidligere bolig, 15 pct. udsluses til et andet botilbud under § 94 eller § 91, 23 pct. udsluses til andet, fx døgnbehandling, gaden, venner m.m., mens den sidste andel dækker over uoplyste svar og de ganske få, der udsluses til en psykiatrisk sengeafdeling. Det er således generelt set en stor del af brugerne, der udsluses til egen bolig (Right Kjaer & Kjerulf, 2004: 87ff).

(om end sjældent), at nogle af de brugere, der flytter ind på husbåden, flytter tilbage til herberget pga. konflikter eller uro.

Hvad angår Hørhuset, gør forskellen på, hvem der udsluses hvortil, sig ligeledes gældende, bare i mindre grad, da langt størstedelen af beboerne udsluses til en almen bolig gennem 7. kontor. Flere af disse har inden deres udflytning været tilknyttet et botræningsprojekt i Wildersgade, som hører under Hørhuset. Samtidig findes der en udslusningslejlighed på Hørhusets 3. sal med plads til to personer, hvor beboerne selv står for at lave mad, gøre rent m.m. Denne lejlighed kan således også betragtes som en mellemstation – som et led i en måde, hvorpå man kan udsluse brugerne trinvis (denne lejlighed er som sagt nedlagt pr. 1. maj 2005). Endelig er det i figuren vist, at nogle af Hørhusets brugere udsluses til en beskyttet ældrebolig. Dette sker ifølge vores interview kun i få tilfælde, men ikke desto mindre anses det som en mulighed for nogle af de brugere, som ikke kan udsluses til egen bolig.

Ligesom det var tilfældet i Esbjerg, viser ovenstående, at den koordinerende indsats, vedrørende hvortil en given bruger skal udsluses, ikke i så høj grad handler om *hvorhen*. På Hillerødgade står de selv for den interne visitation, og på Hørhuset er det i høj grad et spørgsmål om at vente på besked fra 7. kontor om, hvornår en ledig bolig er klar til indflytning.

§ 94-boformernes organisering af udslusningsindsatsen

I den proces, der udgør den egentlige udslusningsindsats, er der flere aspekter, som man fra boformernes side lægger vægt på. Det drejer sig overordnet om, at brugerne skal vurderes som parate til at flytte videre i systemet (mere om dette i kapitel 7). De to boformer lægger meget forskellig vægt på disse opgaver, og der er også stor forskel på den formelle organisering af udslusningsindsatsen boformerne imellem. På Hørhuset har man ansat en medarbejder, der specifikt tager sig af udslusningsfasen, og der er flere medarbejdere, der primært står for, hvad man kan kalde en efterværnsfase. Udslusningsmedarbejderen er den medarbejder, der tager sig af det praktiske og konkrete vedr. udflytningen, dvs. hjælper med at få nøglen, sætte lamper op, købe møbler m.m., mens efterværnsindsatsen i højere grad handler om at få brugeren til at finde sig til rette i lejligheden og boligområdet.⁶ På Hillerødgade, derimod, har man ikke en udslus-

6. I takt med den omstrukturering, der har fundet sted på Hørhuset pr. 1. maj 2005, er denne

ningsmedarbejder, idet efterværnsindsatsen er mere ad hoc-præget. Her skilles medarbejdernes veje i højere grad fra brugernes, når de får egen bolig eller flytter ud i et af de interne tilbud.

De centrale samarbejdspartnere, der er involveret i boformernes udslusningsproces, er først og fremmest sagsbehandlerne i lokalcentrene og rådgivningscentrene, som bidrager til den økonomiske side af udflytningen og selvfølgelig 7. og 8. kontor, der sørger for boligen. Nogle gange er distriktpsykiatrien ligeledes koblet på, idet de kører et parallelt forløb i relation til nogle brugere. Endelig tilbydes alle, der fraflytter § 94 og § 91, hjælp fra de boligrådgivere, der er tilknyttet de forskellige lokalområder, og som tager sig af indslusning og fastholdelse i lokalområdet i den første periode, efter at brugeren er udsluset til egen bolig. Hørhusets opdeling i en udslusningsfase og en efterværnsfase overlapper således på nogle punkter boligrådgivernes arbejde, hvilket betyder, at de to parter fra gang til gang koordinerer deres indsats. På spørgsmålet om, hvorfor man fra Hørhusets side har valgt at udføre nogle af de samme opgaver som boligrådgiverne, svares:

Hovedidéen er vel, at man prøver at sikre en overgang. De efterværnsbesøg, vi foretager, har et uformelt præg, hvor man tager ud og snakker med den pågældende for at støtte op omkring den overgangsfase og selvfølgelig for at undersøge, om der er nogle fejl og mangler i lejligheden, og om der er tilstødt nogle problemer efterhånden. Det ligger selvfølgelig også i boligrådgiverens arbejde, men da boligrådgiveren som bekendt har meget travlt, så tror jeg ikke, der er ret mange af dem, der lige går hen og ringer på en gang imellem og spørger, hvordan det går.

Forskellen på boligrådgivernes opgave og efterværnsindsatsen fra Hørhuset forklares således med henvisning til den mere uformelle karakter, som besøgene har i kraft af, at efterværnsindsatsen er et led i en overgangsfase fra Hørhuset til egen bolig.

opdeling i udslusning og efterværn ikke længere gældende. Man har i stedet valgt at tilknytte hver beboer en kontaktperson, som nu tager sig af både udslusning og efterværn for den pågældende.

Forløbsbeskrivelser

Nedenstående viser, hvordan de forskellige samarbejdsparter inkluderes i udvalgte forløbsbeskrivelser. Det skal med det samme nævnes, at disse beskrivelser skal ses som eksempler på forløb. Først et eksempel, hvor udslusningsindsatsen forløber uden de store problemer.

J, en mand i halvtredserne, indflytter på Hørhuset, efter at han pga. fremtidig skilsmisse er fraflyttet sin kone og deres fem fælles børn. J's kone bor stadig i deres fælles lejlighed sammen med børnene, og J har derfor ikke noget sted at bo. Kort tid efter indflytningen rykker han videre i den udslusningslejlighed, der er tilknyttet huset.

J har efter fraflytningen fra kone og børn fået en depression og får nu antidepressiv medicin. I hans sociale handleplan, der er udarbejdet i samarbejde mellem Hørhuset og lokalcentrets sagsbehandler, og som vedlægges den formelle ansøgning om bolig via 7. kontors boligformidlingsudvalg, lægges der vægt på en omsorgsindsats over for J, og at han får mulighed for at skabe relationer: "... selvom der ikke er uvenskab mellem parterne, så tager det alligevel hårdt på J at måtte forlade hjemmet efter ca. 20 års ægteskab [...] J trænger nu til en rolig periode, hvor han igen kan komme ovenpå og få et værdigt liv. Der er derfor vigtigt for J, at han kan holde kontakten ved lige med børnene, da disse nu er det vigtigste i J's liv. For at kunne fastholde denne kontakt er det vigtigt, at J igen får sin egen bolig." Argumentationen i boligindstillingen går på, at han helst skal have en bolig på Amager, så han kan være tæt på sine børn.

Efter knap et år får han tilbudt en lejlighed på Amager. Udslusningen forløber godt. Hørhuset og kommunens sagsbehandler finder i fællesskab ud af at bevilge ham etableringshjælp til indflytning, komfur m.m. Der bliver ikke tilknyttet en boligrådgiver, men i stedet hjælper man fra Hørhusets side med indflytning og efterværn. J bevarer sin tilknytning til Hørhuset.

Samarbejdet omkring hans sag er præget af, at hans kontaktperson på Hørhuset er den, der yder den afgørende indsats. Det er ham, der udfærdiger stort set alle skrivelser i relation til J's sag, hvorefter sagsbehandleren på kommunen underskriver og dermed godkender udgifterne. Samarbejdet er således præget af en

tillid til Hørhusets medarbejdere, hvor sagsbehandlerens primære opgave er at godkende det arbejde, der udføres herfra.

Ovenstående udslusningsforløb skal ses i lyset af det gode samarbejde mellem kontaktpersonen på Hørhuset og sagsbehandleren i kommunen samt J's evne til at skabe et socialt netværk, der kan støtte ham.

Og et andet eksempel, hvor udslusningen forløber lidt mere rodet:

X er en ung mand i tyverne, der indflytter på Hørhuset på grund af mangel på et sted at bo. Inden han henvender sig på Hørhuset har han boet mange forskellige steder – senest hos bekendte, men står nu uden bolig. Da X henvender sig på Hørhuset, er han i gang med aktivering på Jobhuset under Valby Socialcenter.

Efter ca. et års ophold på Hørhuset bliver han tilbudt en lejlighed gennem 7. kontor. I tiden op til overdragelsen af lejligheden hersker der en del forvirring om, hvor betalingen for eventuel etableringshjælp (hjælp til møbler/komfur/køleskab m.m.) og indskudslån skal komme fra. X kontakter Jobhuset, som han er tilknyttet. Her sender de ham til Københavns Jobcenter, der sender ham tilbage til Jobhuset. Tilbagevendt til Jobhuset sendes han videre til Socialcenter Kongens Enghave, da det fremgår, at han skal have afslag fra socialcentret, inden Jobhuset kan udbetale pengene. X's kontaktperson på Hørhuset går ind i sagen og ringer direkte til afdelingslederen i Jobhuset, der får redt trådene ud, hvorefter X får udbetalt pengene fra en sagsbehandler på Jobhuset. En lettere rodet proces, der dog ender med, at X modtager etableringshjælp.

X bliver ligeledes tilknyttet en boligrådgiver, der først deltager i et trekantsmøde på Hørhuset, hvor X informeres om, at boligrådgiveren fx kan hjælpe ham med kendskab til lokalområdet, kontakt til hans sagsbehandler i kommunen m.m. Desuden foreslår boligrådgiveren, at hun kan tage med X ud og købe møbler, da hun på den måde kan være med til at få en god pris.

Under hele hans ophold på Hørhuset har der været problemer med X's økonomi. Man anmoder derfor fra Hørhusets side om, at hans økonomi bliver administreret af hans sagsbehandler i kommunen, nu hvor han skal flytte i egen lejlighed. Om dette sker, fremgår dog ikke af sagen.

Ovenstående forløbsbeskrivelse er et eksempel, der uden at kunne generaliseres må siges at minde om en del andre forløb, vi er bekendt med. Forløbet, hvor der søges om etableringshjælp og indskudslån, og hvor en boligrådgiver tilknyttes via et trekantmøde, går således igen i mange af de sager, vi har viden om. Ligeledes tales der i interviewene ofte om, at man fra boformens side anmoder om, at brugernes økonomi bliver administreret, da man har erfaring med, at brugerne ikke kan administrere at betale deres husleje m.m. og derfor får problemer med dette. Det siges også, at sagsbehandlerne ofte ikke i lige så høj grad er villige til at administrere brugernes økonomi, hvorfor man gør en del ud af at informere den nye sagsbehandler (hvis personen flytter til et nyt lokalområde) om det hensigtsmæssige i at gøre dette. Denne forskel i villigheden til at administrere brugerens økonomi kan forklares som en forskel i den måde, hvorpå forskellige parter iagttager brugerne. Fra boformens side ønsker man ud fra et omsorgsperspektiv at undgå, at brugeren lider flere nederlag, hvorimod man fra sagsbehandlerens side fokuserer på, at man ikke ønsker at umyndiggøre brugerne. Man kan tale om et sammenstød af koder, hvor boformerne kommunikerer ud fra en omsorgskode, mens sagsbehandlerne kommunikerer ud fra en retslig kode.

UDSLUSNINGSMODELLER

Udformningen og organiseringen af tilbuddet om midlertidigt ophold, aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp efter § 94 har mange fællestræk på tværs af de fire geografiske områder, men der er også forskelle, som gør det muligt at udskille og konstruere forskellige modeller med baggrund i den praksis, vi har iagttaget.¹ Forskelle i organisering af indsatsen afspejler dels forskellige lokale vilkår i det omgivende samfund, eller med Luhmann, i systemets omverden – fx tilgængeligheden af boliger på det lokale boligmarked – dels forhold, der er interne i forhold til de systemer eller organisationer, der løser opgaven. Her spiller både konkrete forhold ind såsom størrelsen af den administrative enhed, graden af eksplicitering af mål og metoder, målgruppens synlighed i administrationsstrukturen og den implicite eller eksplicite forståelse af, hvad der er hjemløshedens essens, og dermed også af, hvad der er en model for problemets løsning.

1. Det skal påpeges, at den følgende opsummering i modelform kun tager udgangspunkt i de boformer, vi har fokuseret på i nærværende undersøgelse. Modellerne, der skal illustrere Århus, Ribe og Odense Amter samt Københavns Kommune, er således et bud på, hvordan man geografisk set organiserer udslningsindsatsen forskelligt.

ESBJERGMODELLEN/STORMLYMODELLEN

Esbjerg-casen skiller sig markant ud ved tilgængeligheden af boliger på det lokale boligmarked. Det spiller en rolle for brugerne af § 94-tilbuddet, der har en meget større grad af frihed til at flytte, når de selv ønsker det. I udflytningsprocessen vil mange stadig være afhængige af støtte fra boformen i form af hjælp til de praktiske foranstaltninger og til ansøgning om diverse kommunale tilskud i forbindelse med den nye bolig. Ud fra data-materialet er der fra boformerne i Esbjerg en helt gennemgående anerkendelse af brugerens ret til at beslutte og til at få støtte i udflytningsprocessen, uanset hvad man fra boformens side måtte mene om hensigtsmæssigheden af udslusningstidspunktet (se forløbsbeskrivelserne fra Esbjerg i kapitel 4). Det er dog stadig sådan, at brugere og boformer i langt hovedparten af tilfældene er enige om, hvornår tiden er inde til udflytning, og her spiller tilgængeligheden af boliger igen en rolle. Det er ikke ventetiden på en bolig, der afgør indsatsens varighed, men andre faktorer som fx brugerens udslusningsparathed målt ved fysisk og psykisk restitution og stabilitet, kontrol i forhold til et misbrug, en nogenlunde struktureret hverdag og skabelsen af relationer til andre mennesker. Det bringer os tættere på en forståelse af, hvad der opfattes som nødvendige forudsætninger for at klare en tilværelse i egen bolig.

Boformen Stormly, der som omtalt er et pensionat for kvinder, illustrerer tydeligst træk, der fremhæver Esbjerg-casens særegenhed, og bliver derfor brugt som udgangspunkt for modellen. Indsatsen på Forsorghjemmet er i sin tilgang på afgørende punkter sammenfaldende med Stormlys, men forudsætningerne er lidt anderledes, især fordi klientellet er et andet.

Af figur 4.1 med udslusningsveje fra Esbjerg i kapitel 4 fremgår det klart, at der som hovedregel *udsluses direkte fra boformerne til den permanente bolig*. Denne bolig vil for nogle være egen bolig, som man har bibeholdt under opholdet på boformen, en almen bolig erhvervet gennem de lokale boligforeninger eller i sjældne tilfælde en kommunalt ejet eller akut anvist bolig – alle med egen lejekontrakt og de rettigheder, der knytter sig hertil. For nogle få er der tale om udslusning til boformer eller botilbud med anden støtte, fx bofællesskab eller psykiatrisk døgntilbud. Men fraværet af forskellige former for mellemstationer eller transitboliger i § 94-regi er markant. Stormly har tidligere rådet over en udslusningslejlighed, men har som nævnt måttet skære dette tilbud væk af sparehensyn.

Et andet kendetegn ved indsatsen er, at der er *et tilbud om at bevare*

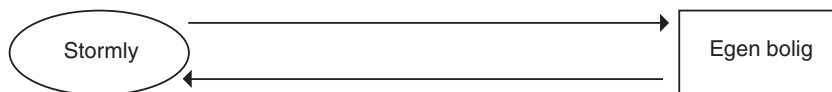
kontakten til boformen efter udslusningen. På Stormly har man en sær aftale med kommunen om, at det er boformens personale, der udfører § 73-indsatsen med bostøtte i hjemmet. I det såkaldte netværkstilbud, der er et tilbud under § 94, indgår hjemmebesøg, tilbud om samvær med andre tidligere brugere af boformen og tilbud om deltagelse i en lang række af aktiviteter fra ugentlig svømning til den årligt tilbagevendende adventsfest. Brugere fra Forsorgshjemmet derimod får § 73-støtte gennem kommunens bostøtter, men Forsorgshjemmet yder selv efterforsorg i form af hjemmebesøg efter udflytning, har tilbud om arbejde på Forsorgshjemmets værksteder og inviterer også til aktiviteter og samvær.

Endelig er der for tidligere brugere af Stormly en mulighed for med meget kort varsel at komme tilbage til Stormly. Baggrunden for dette tilbud er, som medarbejderne fortæller, en erfaring med, at brugere, der benytter Stormly, “periodisk får tilbagefald, der gør dem ude af stand til at bo selv.” Det gælder både den del af klientellet, der har et misbrug, og de kvinder, som har psykiske lidelser. Gennem bostøtteindsatsen og netværksarbejdet tilstræber man at opfange problematikken tidligt, så nedturen ikke bliver så omfattende og den efterfølgende restituerende dermed mindre langvarig.

Esbjerg-modellen med udgangspunkt i Stormly er kendetegnet ved kontinuitet, et langt tidsperspektiv og en forståelse af hjemløseproblematikken – hverken som en statisk tilstand eller som noget, der får sin endelige løsning gennem § 94-indsatsen, men som indebærende en latent risiko for periodisk tilbagefald. Det manifesterer sig som en indsats kendetegnet ved et minimum af fysiske flytninger, stabilitet i relationer til personale og netværk over tid, individuel vurdering af behov for opholdslængde og mulighed for at vende tilbage til boformen ved behov. Tilbudet om bostøtte og deltagelse i netværk er et reelt tilbud forstået på den måde, at brugerens accept af fortsat støtte efter udflytning ikke er en betingelse for at kunne flytte ud. Kontinuitet i indsatsen er en valgmulighed set fra brugerens side.

Modellen kan simpelt afbildes som nedenfor. Pilene angiver, at der er ydelser fra Stormly til brugeren i egen bolig, og at brugeren fortsat kan benytte tilbud på Stormly.

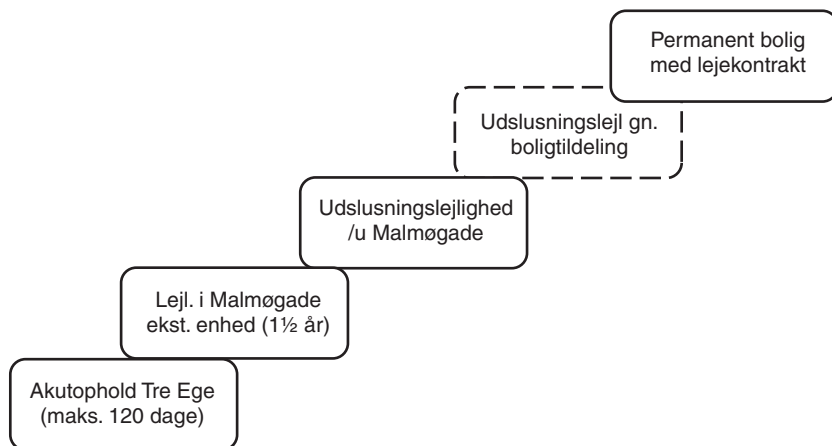
Figur 5.1.
Esbjergmodellen.



ÅRHUSMODELLEN

I størst kontrast til denne organisering af udslusningsindsatsen er Århus Amts tilbud. Som det fremgår af figur 4.2 i kapitel 4, har Århus *en lang række tilbud mellem akuttilbuddet og en permanent adresse med egen lejekontrakt*. I de senere år har der på § 94-området været en tendens til specialisering af indsatsen. Det er hovedsageligt de store boformer, der internt på boformens område har oprettet forskellige tilbud målrettet specielle grupper af brugere. Det kan fx være specialafsnit for ældre alkoholikere, yngre hashmisbrugere, aktive stofmisbrugere, psykisk syge med misbrug etc. Men det, som vi ser udviklet i Århus, har en anden karakter, idet det drejer sig om tilbud, der *trinvist kvalificerer brugeren til en permanent lejlighed*. Der er altså tale om en såkaldt *trappetrinsmodel*. Man taler i Århusmodellen eksplicit om et akuttilbud, et botrænende tilbud og et bostøttende tilbud, og progressionen fra det ene til det næste tilbud indebærer hver gang en flytning. Et fuldstændigt forløb kan se sådan ud:

Figur 5.2.
Århusmodellen.



Når trinnet udslusningslejlighed med midlertidig lejekontrakt gennem Den Sociale Boligtildeling er stipt, skyldes det, at denne variant først lovgivningsmæssigt blev mulig med indførelsen af den nye lov på området i januar i år. Det er således først nu, at brugere fra § 94-boformerne sluses videre til dette tilbud. I praksis har vi set, at trin springes over, at der er tilbagefald til lavere trin, at der er forflytninger til paralleltrin i andre systemer og flytninger ud af systemet.

Indførelsen af en målsætning om en 120 dages overgrænse for ophold er et forsøg på at forhindre “tilsanding” og sikre en målrettet indsats. Det betyder imidlertid ikke, at den samlede opholdstid for et “fuldført” forløb mindskes, tværtimod. Akutopholdet og det botrænende tilbud, der i Esbjergmodellen ligger samlet på moderboformen, er i Århusmodellen delt med ophold på henholdsvis akuttillbuddet og i ekstern bolig og strækker sig her sammenlagt over ca. 2 år. *Midlertidigheden for brugeren forlænges* herudover yderligere med muligheden for udslusningslejligheder i både § 94-regi og i boligforeningsregi. For at opnå permanent lejemål efter ophold i sidstnævnte skal brugeren via en prøvetid godtgøre, at han er i stand til at fungere på en for udlejer og naboer acceptabel måde, han skal altså kvalificere sig til en permanent bolig. Det kan også være en betingelse for opnåelse af en udslusningslejlighed, at brugeren accepterer bostøtte efter § 73, hvilket står i direkte modsætning til Esbjergmodellen, hvor det er op til brugerne, om de ønsker at benytte sig af tilbuddet om bostøtte.

En yderligere understregning af midlertidigheden er, at man i de Skæve huse, som amtet råder over, starter med at give brugerne en midlertidig lejekontrakt, selvom brugere af disse boliger lovgivningsmæssigt har krav på en egentlig lejekontrakt ved indflytning.²

Et af rationalerne bag modellen er, at processen tager tid. Det tager tid at erhverve sig de “livskompetencer”, som en medarbejder udtrykker det, der skal til for at kunne fungere i egen bolig. Denne forståelse genfinder vi også tydeligt i Esbjerg, men her er tidsforbruget bundet til en individuel proces, hvor den enkelte “i fred og ro” finder sin vej. I Århusmodellen kobles forestillingen om tid til en læringskode. Man antager, at der er et generelt behov for en struktureret læring og dermed udvikling.

En leder af en § 94-boform udtaler:

2. Se note 13 for det lovgivningsmæssige grundlag for Skæve huse-ordningen.

Det er vores filosofi, at træningen skal foregå i de eksterne pladser, som vi har defineret som botrænende pladser. Og næste hug, kan man sige, efter træning, det er støtte. Og forskellen på støtte og træning er sådan set ikke så meget indholdet, mere varigheden. Altså vi siger, når vi er færdige med at træne, når vi sammen finder ud af, nu kan du ikke trænes til mere så at sige, nu er du nået maksimum. Så skal vi altså definere støtte. Hvis ikke du kan klare dig selv, og du selv mener, du ikke kan klare dig selv, definerer vi støtte. Og så fjerner vi egentlig det tidsmæssige perspektiv. Og så overgår vi til det, der hedder § 73.

KØBENHAVNERMODELLEN

I modsætning til, hvad der er tilfældet i Esbjerg og Århus, er det ikke muligt at udskille én model, som samlet set kan beskrive udslusningsforløbene i København. De to herberger, vi fokuserer på, er som tidligere nævnt meget forskellige, hvad angår måden, hvorpå udslusningen tilrettelægges, og kan derfor ikke umiddelbart samles under én model. Det, der derimod synes produktivt, er at sammenligne de to forskellige boformers udslusningsmodel med modellen for henholdsvis Esbjerg og Århus og herudfra tale om ligheder og forskelle. Således kan Hørhusets model sammenlignes med Esbjergmodellen, mens Hillerødgades kan sammenlignes med modellen i Århus.

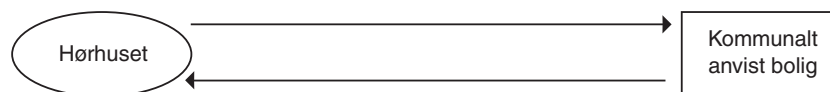
Hørhusets udslusningsmodel

Som det var tilfældet i Esbjerg, er der i relation til Hørhuset i høj grad tale om: *en udslusning, der foregår direkte fra boformen til en kommunalt anvist lejlighed eller en ældrebolig*. Selvom boformen råder over en udslusningslejlighed, som kunne regnes for en mellemstation, er denne fysisk placeret på Hørhuset og kan kun rumme to beboere ad gangen. Det er således et fåtal af Hørhusets beboere, der har mulighed for at bo i denne lejlighed, og lejligheden anses desuden som ligeværdig med den botræning, der ellers foregår på Hørhuset.

Modellen kan tegnes som nedenstående. Ligesom med Stormlymodellen symboliserer pilene, at der er en vekselvirkning mellem ydelser fra Hørhuset til brugeren i egen bolig og muligheden for, at brugeren fortsat kan benytte sig af tilbud på Hørhuset.

Figur 5.3.

Hørhusmodellen.



Hørhusets udslusningsproces er bygget op om *en direkte udslusning til permanent bolig*. Dermed kan man sige, at opholdet på Hørhuset ses som et midlertidigt skridt – et led på vejen mod udflytning/udslusning. Men hvad bestemmer tidspunktet for denne udslusning? Det er der forskellige meninger om. En medarbejder lægger således vægt på, at det helt og holdent er tidspunktet, hvor den enkelte tilbydes en lejlighed, der styrer forløbet:

Man kan sige, det er jo ikke en parameter, vi arbejder med, om den pågældende er udslusningsparat, det ville kræve, at vi ringede ind til BFU [Boligformidlingsudvalget, red.], og sagde: I kan godt lige vente lidt. Sådan er det jo ikke. Det afhænger af, hvornår det lejlighedstilbud kommer.

I modsætning til Esbjerg, hvor processen er lagt an på en idé om, at det er den individuelle sag, der bestemmer farten, og Århus, hvor processen i højere grad styres af bestemte fastlagte trin, som brugerne kan benytte sig af, er det ifølge denne medarbejder altså indirekte Boligformidlingen, der sætter rammerne for det skift, brugeren oplever fra herberg til egen bolig. Dette hænger selvfølgelig også sammen med den boligmangel, som præger billedet i København – var der flere ledige boliger, ville situationen sandsynligvis se helt anderledes ud.

En anden medarbejder lægger i højere grad vægt på, at den enkelte bruger skal være psykisk og fysisk parat til at forlade herberget og stå på egne ben – at brugerne skal være udslusningsparate. Han siger:

Det primære for mig det er, at du bliver klar til at flytte ud i egen bolig. Det er, at du får så meget selvtillid, og du får så meget mod på livet, at du kan klare dig i egen lejlighed, når du fraflytter os. Altså ikke bare, at du får en lejlighed, men også, at du kan skaffe dig et hjem.

Denne medarbejder lægger således, ligesom det var tilfældet i Esbjerg, vægt på, at udslusningen skal foregå i brugerens tempo, sådan at man ikke forcerer den enkelte. Men modsat Esbjerg, hvor den høje tilgængelighed af boliger muliggør dette fokus på brugerens parathed, har man i København helt andre forhold at arbejde under, nemlig den stigende mangel på boliger, der sætter grænser for udslusningen. Med dette in mente, er det dog stadig interessant at reflektere over de interne forskelle på Hørhuset – forskelle, der i større eller mindre grad påvirker brugernes udslusningsforløb.

Et kendetegn ved Hørhusets udslusningsproces er desuden den *opdeling i en udslusnings- og en efterværnsfase*, som sætter rammerne for medarbejdernes måde at arbejde på og dermed også for brugernes udslusningsforløb. Som tidligere fortalt afspejles denne opdeling i medarbejdernes forskellige ansvarsområder, idet nogle tager sig af den konkrete og praktiske hjælp ved udflytningen, mens andre står for at hjælpe brugerne med deres psykiske omstilling. Parallelt med denne hjælp opfordres brugerne altid til at få en boligrådgiver tilknyttet,³ og der er således fra herbergets side fokus på nødvendigheden af den bostøtte, som brugerne kan opnå efter udslusningen.

Et andet vigtigt aspekt, som vedrører denne opdeling, er den “botræning”, som foregår i nogle lokaler i Wildersgade, både før beboerne udsluses og op til et halvt år, efter at de er flyttet i egen bolig. Det er et tilbud om information og rådgivning omhandlende emner, som alle har at gøre med de udfordringer, som brugerne møder, når de flytter i egen bolig. En medarbejder fortæller i denne forbindelse, at der arrangeres møder hver 14. dag, hvor forskellige oplægsholdere deltager. Indholdet på møderne spænder bredt – der er fx bankrådgivere, sygeplejersker og boligrådgivere, som giver gode råd om alt fra budgetplanlægning til madlavning og planlægning af indkøb m.m.

Man har en overbevisning på Hørhuset om, at det er vigtigt at holde fast i de beboere, der er blevet udsluset, hvorfor medarbejderne ligeledes gør en del ud af at påpege, at brugerne fortsat kan henvende sig på Hørhuset, hvis de har brug for hjælp. Ligesom i Esbjerg lægges der op til en *fortsat tilknytning til herberget efter udflytning*. Det beskrives da også,

3. Som før nævnt har Hørhuset været igennem en større omstrukturering. En del af denne omstilling går på, at man nu ikke længere altid opfordrer brugerne til at få en boligrådgiver tilknyttet

hvordan mange af brugerne stadig kommer på Hørhuset for at få rådgivning og hjælp, også mange år efter de er flyttet ud:

Jeg har klienter, der har boet her to-tre år tilbage i tiden, der stadig kommer hos mig. Får folk problemer i lokalforvaltningen, så kommer de ud til mig for at få en second opinion omkring tingene, og så må jeg nogle gange kontakte nogle sagsbehandlere [...] Jeg tager også med dem ud, hvis der er en, der er kommet på kant med en sagsbehandler, så snakker jeg med den enkelte sagsbehandler, ringer til dem og forklarer dem. Der er jo nogle af vores beboere, de har jo ikke talemåder, som vi andre har, og de reagerer måske mere udfarende. Det kan da godt være, at man ringer til en eller anden sagsbehandler og siger, du, det kan da godt være, at Hugo han slog i bordet, men det er altså afmagt.

Det er således et vigtigt element for medarbejderne på Hørhuset, at de kan agere som brugernes "advokat" i forhold til det omgivende system, især i forhold til sagsbehandlere i kommunen, der jo ikke kender brugerne lige så godt, som de gør, og derfor ikke altid forstår deres handlemåder. På denne måde er udsagnet samtidig en måde, hvorpå der kommunikeres igennem en grænse til socialforvaltningen – det er på herberget, at man kender beboerne bedst, og derfor også herfra, at man kan træde til med hjælp i forhold til det omgivende samfund.

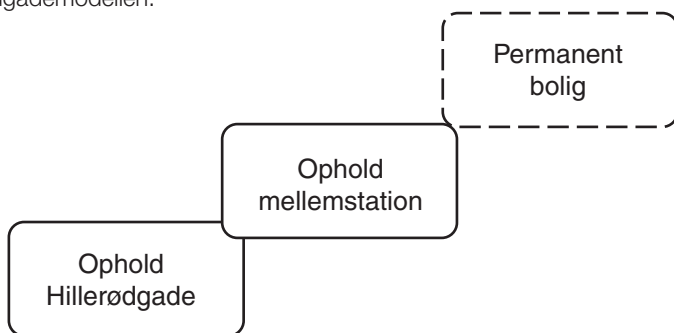
For at opsummere på Hørhusmodellen, kan man sige, at den er kendetegnet ved et *forholdsvis afgrænset tidsperspektiv – indflytningen på Hørhuset er rettet imod den efterfølgende udflytning til egen lejlighed – og en forståelse af hjemløseproblematikken som noget, der finder sin løsning i samarbejdet mellem § 94-indsatsen, den efterfølgende støtte i eget hjem og den fortsatte mulighed for tilknytning til Hørhuset*. Indsatsen er således, ligesom modellen i Esbjerg, kendetegnet ved et minimum af fysiske flytninger og en stabilitet i relationen til personale og netværk over tid, samt et fokus på bostøtte, der dog sammenlignet med Stormly i højere grad synes at blive opfattet som en nødvendighed – som noget, man på det kraftigste opfordrer beboerne til at tage imod. Der er ikke det samme fokus på bostøtten som en valgmulighed, selvom valget om støtte selvfølgelig altid sker i samråd med brugeren.

Hillerødgades udslusningsmodel

Som nævnt kan Hillerødgades udslusningsmodel sammenlignes med Århusmodellen. Hillerødgades model kan hermed ligeledes siges at være kendetegnet ved *en række af tilbud mellem akuttillbuddet og en permanent adresse*. Samtidig kan man i relation til Hillerødgades interne tilbud tale om en specialisering af indsatsen, da opdelingen i bofællesskaber, solistboliger, husbåden Fru Prip og den interne boenhed som tidligere nævnt afspejler en opdeling i de meget forskellige brugergrupper, der sendes videre ud i de interne tilbud. Der er således ikke på helt samme måde tale om, at de interne tilbud trinvist kvalificerer brugeren, da denne oftest kun bor et sted ud over herberget inden udslusningen til egen bolig. Alligevel giver det mening at tale om en trappetrinsmodel – dog kun med to trin, men ikke desto mindre en trappe, der via et ophold på et af trinnene – altså en mellemstation – muliggør en udslusning fra herberget. Modellen kan tegnes således:

Figur 5.4.

Hillerødgademodellen.



Det specielle ved Hillerødgade er, som vi har vist ved at stiple den boks, som symboliserer den permanente bolig, at mange af Hillerødgades beboere aldrig bliver udsluset til egen almen bolig. Derimod udsluses en del til permanent bolig i kraft af en plads på Fru Prip eller til den midlertidige interne boenhed, der henvender sig til gruppen af psykisk syge misbrugere. Som en medarbejder siger:

Nogle gange bor de der også, indtil de kommer ud med benene først eller kommer på plejehjem, fordi det er sådan nogle typer

mennesker, de kan ikke andet. Der er nogle, der kun kan finde ud af at bo på herberg.

Den skæve bolig og den interne boenhed fungerer som en mulighed for de brugere, der ikke synes at passe ind andre steder, og det tilkendes da også, at det er en stor hjælp for herberget, at de nu kan udsluse hertil. Disse tilbud "opsluger" således en stor gruppe af de brugere, som man før havde problemer med at sluse videre, da de ikke umiddelbart passede ind i de etablerede tilbud.

Samtidig gives der flere steder udtryk for, at de interne tilbud bruges i de situationer, hvor udslusning til egen bolig synes at have længere udsigter, og hvor den enkelte bruger også selv ønsker at benytte sig af disse tilbud, fordi de ikke føler sig klar til at bo i egen bolig:

Ja, det er jo altid det, der er det primære, at få folk ud i deres boliger, dem der vil. Det kan også være, at der er nogle, der synes, at de ikke er klar til at komme i egen bolig. Jamen så kan man indstille dem til nogle af vores eksterne bofællesskaber. Der har vi en del, der er røget ud i det, fordi de måske ikke synes, at de kan.

De interne tilbud bruges altså som et skridt på vejen for de brugere, hvor et ophold på en mellemstation kan gøre brugeren mere klar til at blive udsluset til egen bolig. Man kan dermed sige, at tilbuddene bruges som en slags botræning. De interne tilbud på Hillerødgade har – afhængigt af brugergruppen – et forskelligt formål, enten som led i en midlertidig opkvalificering eller som et led, der fungerer på lige fod med en permanent bolig.

Ligesom det er tilfældet i Århus, er rationalet for udslusningsmodellen på Hillerødgade kendetegnet ved *midlertidighed*, idet de midlertidige ophold på enten herberget eller et af de interne tilbud er det, der primært karakteriserer indsatsen. Også i relation til de tilbud, der som udgangspunkt regnes for mere permanente løsninger, er der i princippet tale om en midlertidighed, da man ikke kan udelukke, at brugerne på et tidspunkt i deres forløb alligevel flytter i egen bolig. Samtidig er der tale om en midlertidighed, idet herberget kan "kalde" deres brugere tilbage til Hillerødgade, hvis de vurderer, at det er det bedste. En medarbejder fortæller:

Vi har en boaftale med dem ude i de eksterne bofællesskaber. Vi

har en på husbåden, han røg ud i noget stofproblematik, så siger vi til ham: “Nej, nu skal du lige herind til 94 til køling”, så vi lige kan udrede ham, hvordan har han det sundhedsmæssigt, hvad sker der, nu er han derude igen.

Brugerne har således ikke en lejekontrakt, når de bor på et af de interne tilbud, men derimod en midlertidig boaftale, der gør det muligt for herberget at hente dem tilbage til Hillerødgade. En vigtig pointe er her, at denne “henten tilbage” oftest ikke, som det var tilfældet i Esbjerg, sker efter ønske fra brugeren selv, men derimod sker, fordi herberget vurderer, at brugeren skaber for mange problemer for sig selv og andre, hvis ikke han flyttes for en periode.

Ligesom det var tilfældet på Hørhuset, har mange af de brugere, der udsluses til deres egen lejlighed, fortsat tilknytning til Hillerødgade efter deres udslusning. Disse bruger herberget som en del af deres sociale netværk – de kommer og sludrer med medarbejderne og de andre beboere og undgår på den måde den ensomhed, som mange gange melder sig efter udflytningen. Samtidig giver medarbejderne udtryk for, at de ofte besøger de brugere, som de har været kontaktperson for, og som har fået egen bolig. Der er således forskel på kontakten til de brugere, der flytter videre i de interne tilbud, og de brugere, der udsluses til egen bolig, idet kontakten i sidstnævnte tilfælde ikke i lige så høj grad er præget af den omtalte midlertidighed.

Et andet kendetegn ved Hillerødgade er det dilemma, som medarbejderne lægger vægt på, at de står i, for så vidt angår den del af deres brugergruppe, der faktisk er for velfungerende til at blive anvist en bolig gennem kommunen. Der lægges vægt på det paradoksale i, at brugerne på én gang ikke må være for velfungerende – de skal have problemer ud over manglen på en bolig – og samtidig ikke må være for dårligt stillede til at blive anvist en bolig gennem kommunen. Dette aspekt samt manglen på boliger i København sætter hermed også rammerne for, hvem der udsluses til egen bolig. I denne forbindelse bruges de interne tilbud som en mulig vej – en vej, hvor man samtidig kan udrede, om brugeren har problemer ud over bolig manglen. En medarbejder siger:

Nogle gange er de for velfungerende til 7. kontor. Nogle af dem sender vi ned på § 91.

Int: Jamen, de er jo for velfungerende?

Nogle af dem opdager vi faktisk er dårligere, når de har

været der. Vi kan være lidt i tvivl inden for tre måneder. Der er nogle, der er svære at udrede. Så opdager vi, at når vi har haft dem lidt længere tid, kan vi faktisk alligevel indstille dem til 7. kontor.

Int: Så I får efterhånden et indblik i, at noget stikker dybere end bare ...

End bare, at han er sparket ud af konen. Så får vi lidt mere kød på sagen, og det gør, at vi kan indstille til 7. kontor.

For at opsummere kan man sige, at Hillerødgademodellen ligesom Århusmodellen er kendetegnet ved midlertidighed og en kvalificering gennem brug af herbergets interne tilbud. Hjemløshedsproblematikken forstås som en proces, der tager tid – det tager tid at erhverve sig de kompetencer, der skal til for at kunne begå sig i egen bolig, og for nogle brugere sker dette aldrig. Indsatsen på Hillerødgade er således karakteriseret ved en flittig brug af de interne tilbud som et skridt på vejen mod egen bolig – en vej, der for mange af herbergets brugere stopper, før de opnår en permanent bolig.

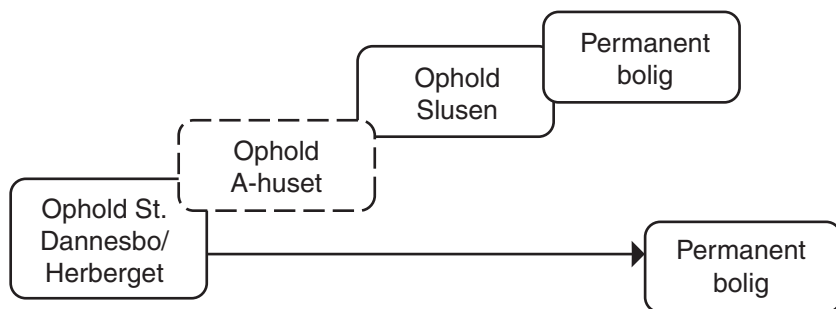
ODENSEMODELLEN

Udslusningsmodellen for Odense er speciel i den henseende, at den på én gang dækker over en direkte udslusning fra St. Dannesbo og Herberget til permanent bolig og samtidig dækker over en udslusning, der udspringer fra mellemstationen Slusen, hvor begge boformers beboere er repræsenteret. Det er således en mere sammensat model, end vi har set det i de andre cases.

Ligesom det var tilfældet for Århus- og for Hillerødgademodellen i København, er modellen i Odense på den ene side kendetegnet ved *en række af tilbud mellem akutt tilbuddet og en permanent adresse* og på den anden side, ligesom i Esbjerg og Hørhuset, kendetegnet ved *en udslusning direkte fra boformerne til en permanent bolig*. Der er således for en del af brugerne på Herberget og St. Dannesbo tale om en trinvis kvalificering fra boformen over Slusen til en permanent bolig, mens størstedelen af brugerne udsluses direkte til egen bolig, eller for Herbergets tilfælde direkte til permanent ophold i Opgangsfællesskaberne. Modellen kan afbildes som følger:

Figur 5.5.

Odensemodellen.



Når boksen med A-huset er medtaget som en stiplede boks, er det, fordi dette trin anvendes af en del brugere fra St. Dannesbo. Fællestrækket for de to boformer er altså en model, hvor brugerne enten udsluses via en mellemstation eller flytter direkte i permanent bolig. Ligesom det var tilfældet med Stormlymodellen, skal det også her nævnes, at flytninger ud af systemet og forflytninger til andre systemer forekommer.

Udslusningsprojektet Slusen er som tidligere nævnt primært tilknyttet St. Dannesbo, da det er personale herfra, der varetager arbejdet på Slusen. Således synes der at være en naturlig tilknytning til dette herberg. Et punkt, hvor dette sætter sig igennem, er ved talen om, hvordan beboerne fra Slusen – ligesom det var tilfældet i Esbjerg og på herberget Hillerødgade – *kan hentes hjem* til St. Dannesbo igen, hvis ikke de er klar til at bo i Slusen:

Vi har haft nogle, der flyttede ind, som havde et så heftigt alkoholmisbrug, at det var umuligt at tage ansvaret for, at de skulle bo [i Slusen]. Vi mente simpelthen, at de var til fare for sig selv og for deres omgivelser, og derfor valgte vi at tage dem hjem. Vi valgte simpelthen at sige: “Du er ikke klar til det her, så nu kommer du tilbage til St. Dannesbo.”

Ligesom på Hillerødgade er denne bevægelse tilbage til St. Dannesbo tilrettelagt efter personalets skøn af, hvornår det er hensigtsmæssigt, at brugeren “hentes hjem”, og er dermed en del af det omsorgsrationale, som præger arbejdet på boformen.

Samtidig er der tale om, at enkelte brugere vender tilbage til de midlertidige botilbud, fordi de for en periode ikke magter at bo alene. Der

er i denne forbindelse historier om brugere, som personalet har måttet hente ude i byen, og som de har taget med tilbage til St. Dannesbo for en overnatning, hvorefter brugerne næste dag er taget hjem til deres egen bolig igen. I det hele taget kan man sige, at personalet giver udtryk for en holdning om, at en del af brugerne har svært ved at bo i egen bolig – at de i højere grad har brug for tilbud af en anden karakter:

Nogle af dem burde vi aldrig flytte ud. Nogle af dem burde vi gøre noget for, som ikke kan lade sig gøre i dag. Vi har op til flere smågrupperinger i forhold til baggrund og adfærd. Hvor jeg også godt kunne tænke mig, at vi havde nogle Skæve huse til skæve eksistenser til forskellige enklaver liggende hernede på marken et sted, hvor vi ligesom kunne sige, jamen der hører han til, der hører han til, og hvor de ved, at de kan trække på personalet.

Et kendetegn ved Odensemodellen er, ligesom i både Esbjerg, Århus og København, at den bygger på et rationale om, at *udslusning tager tid*, dvs. at det tager tid at blive parat til at bo i egen bolig, og at brugerne derfor via et ophold på en mellemstation kan søge at kvalificere sig til livet uden for boformen. Det er et rationale, der vægter brugernes udslusningsparathed, og som lægger vægt på, at brugerne skal opbygge en række kompetencer, inden de flytter ud.

Denne kobling af tid og omsorg kommer desuden til udtryk i en *fleksibilitet*. Der lægges således ligesom i Esbjerg vægt på et fokus på den individuelle brugers behov og muligheder – det er den enkelte brugers behov, der skal imødekommes så godt som muligt.

Et andet kendetegn er *muligheden for efterværn/bostøtte* efter udslusningen. Ligesom det var tilfældet i Esbjerg og på Hørhuset, arbejder personalet ud fra en ide om, at det er vigtigt at fastholde kontakten til brugerne, når de flytter i egen bolig. En medarbejder siger:

Vi kører noget efterværn på vores beboere – hvis de selv ønsker det [...] Nogle ønsker, at vi kigger til dem. Det kan også være – hvis det er aftalt, og vi ikke hører fra dem længe – at vi ringer til dem, kører ud forbi eller lægger en seddel i brevsprækken, om de ikke skulle kigge ud. Eller også kan det være, at de ringer og siger, at de har brug for, at vi kigger ud, fordi de ikke har det så godt lige nu. Så kommer vi måske ud og får en kop kaffe.

På både Slusen og St. Dannesbo indgår personalet således aftaler med de brugere, der udsluses, om hvor meget kontakt beboerne ønsker at have efter udslusningen, og hvor opsøgende medarbejderne skal være, hvis en bruger "falder i" og således er i fare for at ryge ud af sin lejlighed. Samtidig sørger personalet stort set altid for, at brugerne får tilknyttet en bostøtte-medarbejder fra kommunen ud fra en forestilling om nødvendigheden af, at brugeren får så meget støtte og hjælp som muligt. På dette punkt adskiller udslusningsmodellen fra Herberget sig, idet det her er medarbejderne på boformen, der tager sig af § 73-støtten til de brugere, der udsluses til Opgangsfællesskaberne, hvorfor medarbejderne i højere grad fastholder kontakten til brugerne.

Med udgangspunkt i ovenstående kan Odensemodellen siges at være kendetegnet ved et fokus på omsorg og fleksibilitet samt en forståelse af hjemløshedsproblematikken som en proces, der tager tid – det tager tid at opnå de nødvendige kompetencer, der gør brugeren parat til udslusning – og for de brugere, hvor en udslusning gennemføres, er der stort behov for fortsat støtte og omsorg i eget hjem. Udslusningsindsatsen udmønter sig således i et langt tidsperspektiv forstået på den måde, at der lægges vægt på brugernes kontinuerlige behov for støtte og omsorg, også lang tid efter de er flyttet i egen bolig.

DEL 3: ANALYTISK DEL

MÅLGRUPPEFORSTÅELSE

MÅLGRUPPE SOM ORGANISERENDE PRINCIP

Et organiserende princip for det sociale arbejde er identifikation af målgrupper. Indsatser og foranstaltninger rettes mod grupper af personer, som man identificerer til at have behov for samme type af støtte, og identifikation af nye grupper med særlige behov fører til etablering af nye indsatser. Man kan sige, at hjælpesystemet differentieres ud fra målgrupper, eller at hjælpesystemets funktionelle differentiering har målgruppebestemmelse som sit omdrejningspunkt. Når en indsats eller foranstaltning afgrænser sig selv i forhold til andre indsatser og foranstaltninger, henviser den til kendetegn ved sin specielle målgruppe og skaber samtidig en distinktion til andre målgrupper. Sagt på en anden måde: Hjælpesystemet genererer hele tiden nye indsatser, der bestemmes som støttekrævende behov hos en gruppe af personer. Hjælpesystemet gør "omverdenens ubestemte behov bestemte," som Moe udtrykker det (1998: 24). I en Luhmannsk terminologi kan vi sige, at organisationer reducerer kompleksitet ved at beslutte, hvem der kan deltage, og hvem der må ekskluderes.

I denne diskussion af målgruppe som organiserende princip vil vi først se på:

1. Hvordan hjemløsegruppen i hjælpesystemet *afgrænses fra andre målgrupper*; der ligner den, dvs. andre grupper af udsatte voksne.

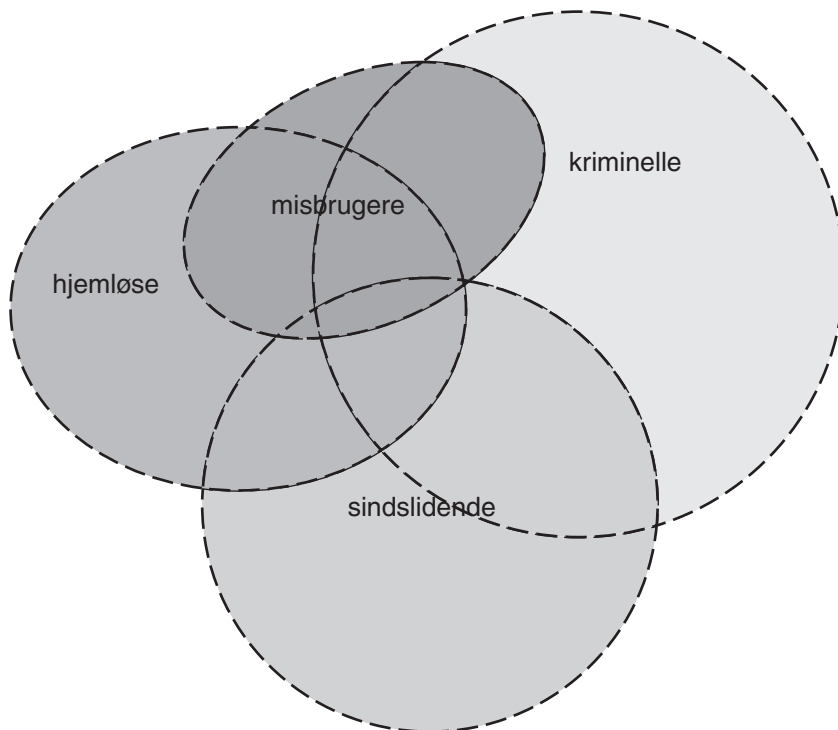
1. Hvordan der *inden for de amtslige tilbud* yderligere sker en differentiering i gruppen af hjemløse med hver deres særlige behov for indsats.
2. Og endelig *om* eller *hvordan* målgruppen hjemløse er *forankret i de forvaltningsmæssige strukturer*, og hvad en sådan forankring betyder for samarbejdet mellem de organisationer, der er i spil.

AFGRÆNSNING AF MÅLGRUPPEN HJEMLØSE FRA ANDRE UDSATTE VOKSNE

Hjemløse er ifølge den sociale lovgivning en målgruppe, der har krav på støtte fra hjælpesystemet. Det udmøntes klarest i servicelovens § 94, som giver lovhjælp til et tilbud om midlertidigt ophold til personer, der ikke har egen bolig eller ikke kan opholde sig i egen bolig. Hjemløshed ansues altså dels som et ydre vilkår, nemlig mangel på bolig, dels som en egenskab hos personen udtrykt ved, at personen ikke er i stand til at opholde sig i egen bolig. I lovgivningen rubriceres hjemløse under gruppen af udsatte voksne, der ud over hjemløse omfatter stof- og alkoholmisbrugere og svært stillede sindslidende. Afgrænsningen mellem disse grupper er vanskelig, fordi der er stor grad af personsammenfald mellem grupperne. Mange hjemløse er ikke bare hjemløse, men også stof- eller alkoholmisbrugere, ligesom mange hjemløse har forskellige former for sindslidelse eller psykiske forstyrrelser. Svært stillede sindslidende har vanskeligt ved at opretholde en tilværelse i eget hjem og bliver i perioder hjemløse, ligesom misbrugere af forskellige årsager er i risiko for at miste deres bolig. Sociale indsatser retter sig specifikt mod hver af disse grupper, men personer krydser til stadighed grænser og omdefineres i overensstemmelse hermed. Således bliver en hjemløs, der henvises til et tilbud om alkoholbehandling i en døgninstitution, til en alkoholmisbruger, og en sindslidende, der udsendes fra psykiatrisk hospital til en § 94-boform, bliver hjemløs. Ikke kun serviceloven, men også straffeloven vil hyppigt være i spil, fordi de livsformer, der udfolder sig blandt de mest udsatte, ofte indebærer lovovertrædelser. Det betyder bl.a., at personer både kan iagttages i hjælpesystemet og i strafferetssystemet gennem skiftende distinktioner som hjælp/ikke-hjælp og ret/uret.

Figur 6.1.

Overlap mellem målgrupper af særligt udsatte.



Misbrugsindsatser og indsatser for sindslidende markerer deres grænser skarpere end hjemløseindsatser. En sådan markering sker i de to første indsatser, idet de kommunikerer gennem en interventionskode – god læring/dårlig læring eller sund/ikke-sund – hvor målet er at flytte brugeren. Denne kode betjener sig af et diagnosebegreb, og det at have en diagnose bliver en forudsætning for at blive defineret som omfattet af en foranstaltning for sindslidende. En sygeplejerske i distriktspsykiatrien udtaler:

Hvis du udelukkende er misbruger, så er det misbrugscentret, og hvis du skal være her og være misbrugende, så skal du egentlig være psykotisk for at være her. Og når du er misbruger, så skal du være mildt psykotisk, og når du så ikke længere er psykotisk og kun misbruger, så hører du ikke til her længere, så er det misbrugscentret.

På boformer for hjemløse kommunikerer der derimod primært gennem en

omsorgskode, som kan anvendes på en bredere målgruppe. I vurderingen af, hvem der inkluderes som berettiget til indsatsen, kan man med udgangspunkt i servicelovens § 94 således både vægte hjemløshed som et ydre vilkår, dvs. "han har ingen steder at bo", eller som en egenskab hos personen, "han kan ikke bo selv".

En leder fra en boform illustrerer det således:

En del af mine beboere, de er psykiatriske, men de går jo under vores gruppe også, fordi de enten er boligløse eller har svært ved at være i egen bolig. Jeg kan godt få dem ind under.

Rummeligheden i hjemløseindsatsen understøttes yderligere af proceduren for optagelse, hvor det er lovfæstet, at personen med behov for støtte selv kan henvende sig på boformen, ligesom det er lederen af boformen, der træffer afgørelse om optagelse. Adgangen til den akutte indsats bliver således et spørgsmål om direkte kontakt mellem indsatsen og den hjemløse, og systemernes ofte tidskrævende forhandlinger med hinanden om ansvarsfordeling og opgaveløsning bliver herved tilsidesat eller i hvert fald udskudt. Med denne ordning har man i den akutte hjemløseindsats bevaret muligheden for at handle spontant og per definition inkluderende. En medarbejder på en boform udtaler i denne forbindelse: "Vi afviser i princippet ikke nogen."

Den faktiske hjemløshed i betydningen konkret at stå uden tag over hovedet bliver tit den begivenhed, der udløser en indsats fra hjælpesystemet. Det betyder, at hjemløseindsatsen bliver den foranstaltning, der samler op, når andre indsatser har slået fejl eller har defineret en person som ikke hørende til målgruppen, eller når en ny målgruppe med et behov for hjælp endnu ikke er identificeret (se Tilia & Vincenti, 2004, om etniske minoriteter på boformer for hjemløse). I sin egen selvforståelse og blandt de nærmeste samarbejdsparter bliver § 94-indsatsen da også identificeret med netop denne mere rummelige rolle. En medarbejder fra et § 91-bofællesskab siger:

Der er ikke nogen, der vil have ham, det var humlen. Altså et eller andet sted er det jo psykiatri, der var jo meget diskussion om, hvorvidt det var hans misbrug eller hans psykiatri, der var hovedproblemet. Nu er hans situation så forværret både for ham selv og de andre, at nu kan han ikke være her. Og psykiatrisk hospital vil

ikke have ham, og nu har Østervang [Forsorgshjem i Århus] så nødtvunget taget over.

Og en medarbejder fra en amtslig forvaltning:

Vi har jo hjemløshed som udløsende faktor, det betyder jo i virkeligheden, at alle, der er blevet udstødt af andre systemer, fordi de ikke passer ind i lige præcis den kasse, de kommer til os.

Hjemløseindsatsen er *ikke og ser ikke sig selv* som en behandlende indsats, eller med andre ord: Indsatsen anvender ikke primært en interventionskode for at afgrænse, hvem der hører til systemet, og hvem der ikke gør – sådan som fx psykiatrien og misbrugsbehandlingen gør. I den akutte hjemløseindsats vurderes en mulig indsats således heller ikke ud fra begrebsparret motiveret/ikke-motiveret. Den kode, som dominerer hjemløsefeltet, er en omsorgskode, og beslutninger om at yde hjælp træffes på grundlag af distinktionen nærhed/distance som beskrevet i kapitel 2.

UDGRÆNSNING TIL ANDRE SYSTEMER

Når brugeres sager udredes på boformerne, bliver det dog alligevel tydeligt, at nogle, der fra starten blev inkluderet i botilbud for hjemløse, alligevel ikke på sigt hører hjemme her og derfor må henvises til andre systemer. Det drejer sig primært om personer med erkendte psykiatriske lidelser og/eller med en fortid i det psykiatriske system. En medarbejder fra de eksterne boliger i Århus siger:

Vi vil ikke have de massive psykiatriske patienter. Og det er ikke, fordi vi ikke kan lide dem, det er, fordi vi mener, at der ikke er støtte nok et sted som her, på den måde boligerne er bygget. Vi siger, at psykiatrien er bedre rustet til at tage sig af psykiatribrugere, og vi er lidt bedre rustet til at tage os af de der skæve eksistenser. Fordi én ting må vi være enige om: at de fleste af vores sprittere og junkier her, der er jo noget psykiatri i det også. Det er bare ikke en erkendt psykiatri.

Vi ser imidlertid mange eksempler på, at brugere med diagnosticerede psykiatriske problemstillinger er i en slags transit i § 94-boformerne, før de

igen vender tilbage til det psykiatriske system, enten fordi der bliver plads på relevante tilbud i psykiatrien ved udflytning til permanent bolig, hvor psykiatrien fx tager over med bostøtte, eller fordi vægten af den psykiatriske problemstilling først bliver tydelig gennem udredning. Under opholdet i § 94 er der ofte fortsat kontakt til fx distriktpspsykiatrien, ligesom svært stillede sindslidende, fx skizofrene, i en periode kan modtage bostøtte fra psykiatrien, mens de opholder sig på boformen. Kommunikation omkring udskillelsen af disse brugere trækker en grænse mellem den omsorgsbårne og den behandlende indsats og argumenterer desuden med utilstrækkelige personaleressourcer eller ikke adækvate faciliteter. Man peger derfor på psykiatrien, der opfattes som bedre rustet både ressource- og kompetencemæssigt og som den egentlige ansvarlige for disse brugere.

Et andet eksempel på, at § 94-indsatsen bruges som transit for andre systemer, er gruppen af personer, der hører til i retssystemet og venter på en afgørelse af deres sag. Personer, der har fået en behandlingsdom, kan således også have ophold inden for § 94-området. En afdelingsleder på en boform udtaler:

Men så har vi mange af dem, hvor vi venter på, at de får dom til behandling eller i hvert fald, at det bliver afgjort, om de skal have dom til behandling. Dem har vi godt nok temmelig tit, synes jeg. Jeg tror gennemsnitlig vi har to, der sidder og venter på, at de kommer ud og enten får en mental observation eller får en afgørelse på en eller anden sag. Eller vi har nogle, som har en behandlingsdom og har en tilknytning til retspsykiatrisk. Dem har vi mange af.

Til psykisk syge brugere, der også har et misbrug, de såkaldt dobbeltdiagnosticerede, som har været meget vanskelige at placere i forhold til eksisterende indsatser, ses en udvikling i form af specialiserede tilbud. Det drejer sig fx om Midtbyen i Århus, Refugium i Esbjerg, et antal bofællesskaber i København, et opsøgende team under Odense Kommune med tilhørende Opgangsfællesskab og et socialpsykiatrisk botilbud under Fyns Amt, der også har kapacitet til at rumme dobbeltdiagnosticerede brugere. Netop fordi målgruppen ikke entydigt kan defineres som hørende til det ene og ikke det andet system, volder den organisatoriske forankring vanskeligheder og giver anledning til nogle hybride konstruktioner. For eksempel er Midtbyen i Århus et § 94-tilbud, men organiseret under psyki-

atrien, og Refugium i Esbjerg, der også er en § 94-indsats, har delt kommunal og amtlig finansiering.

DIFFERENTIERING AF INDSATSEN INDEN FOR HJEMLØSEOMRÅDET

Som vi har set af tallene for planlagte udslusninger og antallet af opholdsdage (se kapitel 4), er der mange, for hvem akutopholdet *er* selve indsatsen. Men i § 94-indsatsen ligger en ambition om længerevarende forløb med restituering, stabilisering, botræning etc., og det er denne ambition, der fører til yderligere funktionel differentiering inden for hjemløseindsatsen. Igen er det identifikation af særlige målgrupper med særlige behov, der er omdrejningspunktet for dannelsen af nye specialindsatser. Redskabet til denne opdeling er udredning.

Den vigtigste distinktion i udspecificeringen af indsatsen er karakter og omfang af misbrug. Det gælder for de specialiserede tilbud, der dels ses inden for nogle af de store boformers egne mure, dels som en differentiering på regionalt niveau med et udbud af boformer med hver deres misbrugsprofil.

I forbindelse med udslusning er det interessant at betragte den specialisering, der sker, når udslusningsprocessen anskues som stadier i forløb. Den tanke er mest udviklet i Århus, men findes også i Hillerødgade og i Fyns Amt. Den model, som anvendes i Århus, kan betragtes som "A Staircase of Transition" (Sahlin, 2005, se kapitel 5 i denne rapport), hvor hvert trin er et skridt på vejen til en mere og mere permanent løsning, ideelt set i form af en selvhjulpent tilværelse. Århusmodellen er dog langt mindre rigid end den svenske model, som Sahlin beskriver. Men forestillingen om en trinvis bevægelse frem mod et udviklingsmål betyder, at der kommunikerer gennem en pædagogisk kode og dermed distinktionen læring/ikke-læring.

Den pædagogiske kode søger at iagttage, om der er motivation eller ej. For at komme videre skal personen være motiveret for forandring og have erkendt sine problemer. Det er meget udtalt i materialet fra Fyn, men genfindes også i de andre cases. Ønsket om at komme ud af et misbrug eller stabilisere et misbrug på et vist niveau kan være den distinktion, der tjener som identifikation af en bestemt målgruppe og dermed peger på en bestemt indsats. En medarbejder fra den eksterne bolig Havnegade i Århus siger:

Vi henvender os jo til folk, der ønsker at leve alkohol- og stoffrit, uden misbrug. Sådan hedder det i vores papirer. Det betyder, at der godt kan komme nogle, som stadigvæk har lidt misbrug, men de skal have et ønske om at leve uden det misbrug.

En anden distinktion, der tjener til bestemmelse af et tilbud, er brugerens adfærd, der i kommunikationen får betegnelsen mere eller mindre "udadreagerende". En afdelingsleder på en § 94-boform siger således:

Er de motiveret for støtte og træning, [det er det, det handler om] ikke også? Eller ønsker de egentlig bare at have et sted at bo og være i fred og ro. Vil de drikke, eller vil de misbruge, jamen så er det et andet sted. Så det er det, vi kigger meget på i forhold til den enkelte.

I denne graduering af misbrug og adfærd, som især kommer til syne inden for Århus Amt, er det mest rummelige tilbud de Skæve huse: Den Grønne Ager og Den grønne Gren. En medarbejder herfra siger: "Altså de folk, som vi måske bedre kan rumme her, det er nok dem, der er lidt mere udadreagerende, måske lidt mere misbrugende."

Forudsætningen for et så uddifferentieret tilbud på botræningsdelen i Århus Amt er § 94-området rådighed over et stort antal eksterne boliger. Man kan sige, at uddifferentieringen favoriseres af de ydre vilkår, som derved understøtter systemets tilbøjelighed til hele tiden at generere nye systemer. I Esbjerg har vi set, at udslusningsboliger som botræning enheder ikke tillægges afgørende betydning. Her foregår botræning dels på boformen, dels i eget hjem. I Fyns Amt, hvor der er et begrænset antal udslusningsboliger til rådighed, får de botræning lejlighejder i projektet Slusen en anden status end i Århus. Botræning ansues ikke som et nødvendigt tilbud til alle, men som et tilbud til en særlig målgruppe. Fordi ressourcerne er begrænsede, skal målgruppen i særlig grad kvalificere sig, og her er det viljen til udvikling, der vægtes i udvælgelsen.

I København, hvor brugerne ofte sluses videre inden for boformernes interne vifte af udslusningstilbud, er der i højere grad fokus på at målgruppeinddele brugerne i forhold til graden af misbrug, sindslidelse m.m. Viften af udbud er således bredere i København, og trappetrinsmodellen er mindre udtalt end i Århus. Botræning er ikke så udbredt et fænomen på boformerne, da det i højere grad handler om at sluse brugerne videre i de interne tilbud eller ud i egen bolig, hvor den primære botræning

så foregår. Spørgsmålet om brugernes motivation og dermed vilje til udvikling stilles først, når der er skabt nære og tillidsfulde relationer mellem brugerne og medarbejderne. Først da kan der stilles krav til brugerne, og en pædagogisk iagttagelse kan anlægges. Dette vil vi komme yderligere ind på i kapitel 9.

Funtional differentiering

Funktionel differentiering forstået som opgavedeling, arbejdsdeling, sektorisering, hierarkisering og specialisering er ifølge Luhmann det moderne samfunds grundlæggende operative princip. Mulighederne for, at der kan foregå en uddifferentiering inden for § 94-indsatsen afhænger, som vi har set, af såvel de ydre vilkår som af de forestillinger, der gøres om nødvendigheden af en sådan differentiering. Omverdensfaktorer, der spiller ind, er tilgængeligheden af lejligheder på det almene boligmarked og § 94-indsatsens rådighed over egne boliger. En anden væsentlig omverdensfaktor er størrelsen af den administrative enhed, indsatsen dækker, da muligheden for at udvikle differentierede tilbud er naturligt voksende med stigende befolkningsgrundlag.

Nødvendigheden af en uddifferentiering er vanskelig at adskille fra mulighederne for en uddifferentiering, specielt i en Luhmannsk optik, hvor der er en vis automatik i systemers generering af nye systemer. En betragtningssmåde, der tilgodeser nødvendigheden, er at forklare uddifferentiering som en måde at reducere kompleksiteten på: Vi må have dem, der drikker, adskilt fra dem, der prøver at holde op.

Denne betragtningssmåde kommunikerer, afhængigt af hvem der kommunikerer, både med udgangspunkt i en pædagogisk kode og i en omsorgskode – koder, der begge er hjælpesystemets interventionskoder. Argumentationen er, at med en bred vifte af tilbud er det muligt at målrette indsatsen og skabe det optimale tilbud tilpasset til den enkelte. En forudsætning for, at dette kan fungere, er en høj grad af koordination mellem de forskellige § 94-tilbud.

I Århus har koordinering af indsatsen således været eksplicit på dagsordenen i nogle år og manifesterer sig bl.a. ved eksistensen af et koordinationsudvalg for udslusning, der er en formalisering af samarbejdet mellem de forskellige § 94-indsatser. I praksis har vi også set, at der rent faktisk sker en udveksling mellem tilbuddene med henblik på at finde det mest optimale tilbud til den enkelte. I København koordineres de kommunale boligtilbud centralt, idet det er Boligformidlingsudvalget, der står for fordelingen af de kommunale boliger, og der er formaliserede møde-

gange mellem boformer og socialforvaltning, hvad angår tildelingen af fx bostøtte. Koordinering med hensyn til andre støtteordninger, psykiatrisk hjælp m.m. i forbindelse med udslusning sker primært gennem den kommunale forvaltning, mens de boformstilhørende udslusningstilbud ligger som en autonom vifte med egne retningslinjer.

MÅLGRUPPEN HJEMLØSES FORANKRING I DE ORGANISATORISKE STRUKTURER

Hjemløse brugere er artikuleret som en målgruppe i det amtslige system. Det manifesterer sig på forvaltningsplanet, hvor der er en enhed til varetagelse af denne opgave. I Ribe Amt er der tale om en amtskonsulent, der er ansvarlig for hjemløseområdet, i Århus er der Kontoret for Socialt Handicappede, og i Fyns Amt hører hjemløseområdet under rehabiliteringsafdelingen, der er en del af social- og psykiatriområdet. København udgør her et særtilfælde, fordi kommunen varetager de amtslige forpligtelser.

Århus Amt

Hvor stort et apparat, der er til rådighed på forvaltningsniveau, afhænger ikke kun af størrelsen af den forvaltningsmæssige enhed, men også af den bevågenhed eller det fokus, der er på særligt udsatte i regionen. På amtsniveau har udsatteområdet i Århus i en årrække haft ganske stor bevågenhed, og det er medvirkende til, at et begreb som socialt handicappede har fået sin plads i den amtslige organisationsstruktur. En tilsvarende udvikling har været i gang på det kommunale niveau. Som en centerchef siger:

I Århus Kommune er der sket meget på det område inden for de sidste seks-syv år, og man har taget ved lære af Århus Amt. Man ved godt, hvor brændpunkterne er.

Det har udmøntet sig i oprettelsen af Center for Særligt Socialt Udsatte (se kapitel 3) og en række tilbud i form af Skæve huse, opgangsfællesskaber, gadeteam og væresteder, der i nogen grad er parallelle med eller komplementære i forhold til de amtslige tilbud og med fokus på samme målgruppe. Også den integrerede psykiatri i Århus er et udtryk for en vægtning af udsatteområdet.

Med begrebet *socialt handicappede* har det sociale arbejde med

udsatte grupper fået en platform at agere fra i forvaltningsstrukturen.¹ En kommunal embedsmand siger om begrebet:

Det betyder jo alligevel noget, når man render ind i en embedsmand [i amtet], der har et bankende hjerte [...] Da de lavede serviceloven, da var der nogen, der forsøgte at slås lidt for, om ikke de kunne indføre det begreb, der hedder socialt handicappede. Og det er fordi, handicappede er den mest forkælede klientgruppe af alle. Fordi det er jo almindelige borgere, de kan ikke gøre for det. Derimod dem, der drikker, ligger de ikke lidt, ligesom de har redt, egentlig? Så det er ikke så fint. Og i Århus, for de handicappede, der er der guld i gaderne, som man siger. Og ovre hos dem, der har valgt de forkerte forældre, der er der simpelthen armod og fattigdom. Så hans taktik var at få indført begrebet det sociale handicap i håb om, at så ville der også komme guld i gaderne der. Det er slet ikke dårligt tænkt. Men det lykkedes dog ikke.

Selvom der med Kontoret for Socialt Handicappede ikke nødvendigvis er kommet "guld i gaderne" til de udsatte, så er der dog skabt et forum for udvikling og synliggørelse af indsatsen og for koordination og samarbejde både internt i amtet og til eksterne samarbejdsparter, ikke mindst til Århus Kommune. Århus Amt og Århus Kommune har en efterhånden lang tradition for samarbejde og koordinering på ledelsesniveau med kvartalsvise møder, hvor også Kontoret for Socialt Handicappede har sin plads.

I kraft af at de udsatte grupper er organisatorisk forankrede – i den amtslige struktur med Kontoret for Socialt Handicappede og i den kommunale struktur med Center for Særligt Socialt Udsatte – får de en stemme i kommunikationen. Det bliver således muligt at koordinere og planlægge indsatsen gennem formaliserede møder på lederniveau. Her diskuteres den samlede økonomi på området, ressourcefordelingen, overlap og huller i indsatsen, visitationsprocedurer, overbelægnings, udbuddet af lejligheder etc.

1. Også de udsatte selv har fået en platform. Brugerorganiseringen på hjemløseområdet er startet i Århus, og det er her, man er nået længst med en formalisering af samarbejdet mellem amt og brugere. Se fx Beldring & Leth (2004).

Ribe Amt

Det forvaltningsmæssige apparat i Esbjerg Kommune og Ribe Amt er langt mindre og har ikke samme grad af uddifferentiering på det organisatoriske plan. Ribe Amt har en amtskonsulent med ansvar for hjemløseområdet. I Esbjerg Kommune er målgruppen hjemløse opsplittet på en række andre målgrupper afhængigt af forsørgelsesgrundlag (pensionister eller kontanthjælpsmodtagere) og af, hvorvidt der foreligger en diagnose (se kapitel 3). Det punkt i organisationsstrukturen, hvor hjemløsegruppen tydeligst artikuleres, er i det nyligt oprettede visitationsudvalg til bostøtte efter § 73. Forespurgt, om man i Esbjerg Kommune savner en specialenhed til varetagelse af målgruppen de socialt udsatte, svarer lederen af visitation til bostøtte i Esbjerg:

Mange af [brugerne] ligger i psykiatrigruppen. Men det er da rigtig, at en gang imellem så falder de lidt mellem to stole [...] Det er også noget med, hvor mange specialgrupper vi skal have, vi har i forvejen tre specialgrupper inden for handicapcentrene, og hvor mange skal vi have? Jo mindre enheder vi kommer ud i, jo mere sårbart bliver det også.

Der holdes månedlige møder inden for området internt i amtet mellem amtskonsulenten, lederne af boformerne under § 94- og misbrugsområdet, men der er ikke på samme måde et formaliseret samarbejde om de hjemløse med Esbjerg Kommune. Der afholdes regionale planlægningsmøder halvårligt, og her vendes også hjemløseproblematikker, men udsatteområdet har ikke sin egen platform, og derfor henvises samarbejdet til mere konkrete, uformelle og ad hoc-prægede forløb. Det betyder også, at det bliver vanskeligere for amterne at stille deres specialviden om særlige grupper til rådighed for kommunerne, og det kan betyde, at brugerne kommer i klemme i systemet. Amtskonsulenten siger:

Vi skal blive mere opsøgende i forhold til kommunerne, fordi brugerne her kommer i klemme, fordi der nok ikke er den samme viden og kendskab til, hvor stort et hjælpebehov der egentlig er. Der er mange af de her brugere, som lever et skjult liv, kan man sige, i forhold til deres sagsbehandler i kommunerne. Og hvor man kan sige, at det kræver et smadder godt samarbejde mellem amt og kommune. Og der er da helt klart nogle felter, vi skal ind og arbejde med.

København

Som tidligere nævnt udgør København et særtilfælde, hvad angår opbygningen af de forskellige organisationsstrukturer, da det her er kommunen, der varetager de amtslige forpligtelser på § 94-området. Forvaltningsmæssigt er området forankret under Familie- og Arbejdsmarkedsafdelingen og herunder de forskellige lokalcentre eller rådgivningscentre, som den enkelte bruger hører til qua geografi eller qua et ønske om at komme ud af et misbrug. Der er således ikke, som det er tilfældet i Århus, og som vi skal se i Odense Kommune, en central instans, hvor målgruppen og ydelserne til denne er samlet.

Hjemløseområdet er et område, der i stigende grad nyder bevågenhed i det kommunale system i København. Kommunen råder således over et antal Skæve huse og væresteder samt ikke mindst en gadeplansindsats, der har som mål at opsøge og hjælpe de brugere, der af den ene eller anden årsag ikke har kontakt til det kommunale system. Også oprettelsen af de opsøgende psykoseteam kan i denne forbindelse ses som tegn på en opprioritering af udsatteområdet – selvom det kun er et fåtal af brugerne, der kommer i kontakt med denne indsats.

De to indsats, der samarbejder omkring målgruppen af hjemløse, er § 94-boformerne på den ene side og den kommunale forvaltning på den anden. Selvom der ikke er en opdeling i amt og kommune, kan man alligevel godt tale om en opdeling i arbejdsopgaver mellem boformerne på den ene side og sagsbehandlerne på den anden. Det er således disse to aktører, der samarbejder på hjemløseområdet i København – primært via handleplansmøder og trekantsmøder på boformerne. København adskiller sig her fra de andre cases, idet samarbejdet i høj grad synes at udvikle sig forskelligt fra boform til boform, alt afhængigt af de lokale kontakter og forløb, som udspiller sig. Et område, hvor der eksisterer et mere formaliseret samarbejde, er anvisningen af almene boliger. Der eksisterer således et samarbejdsorgan, hvor de lokale boligforeninger, repræsentanter fra lokalcentrene samt fra 7. kontor mødes og diskuterer aspekter i relation til boligmarkedet, som er af betydning for den kommunale anvisning af boliger.

Fyns amt

Fyns Amts organisering af hjemløseområdet minder på mange måder om organiseringen i Århus Amt. Således har man også i Fyns Amt opprioriteret arbejdet med voksne udsatte gennem udvikling af området både amtsligt og kommunalt. En afdelingschef for amtet udtaler herom:

Min målsætning har været at give området status, for det var et lavstatusområde. Og det har jeg gjort ved simpelthen at give dem uddannet arbejdskraft, pumpe en masse efteruddannelse i dem, få renoveret hele området, sådan at deres fysiske rammer er mindst på højde med de fysiske rammer, vi tilbyder andre brugergrupper inden for det sociale område.

På det kommunale område har denne prioritering resulteret i oprettelse af Garvergården – også kaldet Center for Særlige Sociale Indsatser – hvor den boligsociale indsats og dermed § 73-støtten udføres.

Den forståelse af hjemløshedsproblematikken, der er udbredt i både amt og kommune, er en forståelse, der vægter rummelighed og respekt på de hjemløses præmisser, vel at mærke. Således arbejder man i både amtet og kommunen ud fra en idé om, at normalsystemet må udvides, sådan at de udsatte voksne kan rummes på godt og ondt. Denne rummelighed kommer i Odense Kommune til udtryk i en forestilling om, at også brugere med et massivt misbrug kan få gavn af en bolig, hvis de vel at mærke får lov til at opbygge sig en tilværelse, uden at der først og fremmest fokuseres på deres misbrug. Chefen for Garvergården siger i denne forbindelse:

Hvis du går ud og siger, “dit misbrug, det er væsentligt, det skal vi have fjernet”, så har du en enormt stor mulighed for at give folk et nederlag i stedet for, hvis du giver dem en mulighed for at opbygge et liv, hvor de kan opdage: “Jamen der er jo noget, der fungerer for mig, jeg kan jo sådan set godt fungere”, så kan det jo reelt godt medføre, at de så før eller siden begynder at tænke: “Jamen gider jeg i det hele taget at drikke så meget, er det nødvendigt?”

Der afholdes jævnligt møder mellem amt og kommune på leder- og chefniveau, hvor planer og udviklinger inden for området drøftes. Hvad angår det konkrete samarbejde mellem Garvergården og forstanderne på boformerne, er det meget forskelligt, hvor meget der samarbejdes, alt afhængigt af hvor stort overlap der er mellem de to områders arbejdsopgaver (jf. Herberget, der udfører kommunens § 73-arbejde i brugernes hjem). Et andet område, som amtet og kommunen arbejder sammen om, er at udarbejde såkaldte faglige manualer, hvor faglige målsætninger nedskrives i relation til forskellige arbejdsområder – fx handleplansarbejdet.

Som ovenstående har vist, hersker der interne forskelle i de fire cases, hvad angår graden af formaliseret samarbejde og det fokus, der lægges på hjemløshedsproblematikken og dens løsninger. Hvilken betydning disse aspekter får for samarbejdets konkrete udformning og tilfredsheden med det, vil vi bl.a. se på i kapitel 9, hvor vi gennemfører en analyse af de samarbejdsprocesser, der udspiller sig i henholdsvis. Esbjerg, Århus, København og Odense.

ARBEJDE MED UDSLUSNING I § 94-REGI

I det følgende vil vi give eksempler på forskellige tilgange til arbejdet med udslusning fra § 94-boformer. Vi vil ligeledes give eksempler på, hvordan der konkret arbejdes med beboerne for at gøre dem klar til at komme videre, samt hvordan og efter hvilke kriterier udslusningsparathed defineres.

VÆRDIGRUNDLAG, TEORIER OG STYRINGSREDSKABER

Der er forskel både på tværs af boformer og på tværs af geografi på, hvorvidt og i hvor høj grad den enkelte boform “bekender sig” til en bestemt teoretisk referenceramme eller et fælles ekspliciteret værdigrundlag som fundament for arbejdet med udslusninger. Hvis man skal stille det lidt skarpt op, kan man sige, at der i den ene ende af en skala ses boformer, der beskriver, hvorledes arbejdet i høj grad er funderet på almen menneskelighed og sund fornuft hos den enkelte medarbejder, mens der i den anden ende af skalaen ses boformer, der gennemfører kurser for alle medarbejdere i kognitiv tankegang eller Per Revstedts motivationsteorier.

I det følgende vil vi lidt mere konkret forsøge at indfange nogle af de forskellige tilgange i opgaveløsningen, idet vi gennem sammenligninger vil give eksempler på arbejdet med udslusning, som det beskrives i de fire

amter/kommuner. En tendens, vi har set alle steder, er, at praktisk botræning kun i begrænset omfang præger arbejdet med udslusning, mens udredningsarbejdet vægtes højt.

En forskel i tilgang til opgaven, der springer i øjnene, handler om, i hvilken grad og hvordan der arbejdes standardiseret med udredning på de forskellige boformer. Der ses boformer, hvor udredningsmetode og tempo afhænger meget af det enkelte sagsforløb, og der er boformer, som arbejder ud fra en standardiseret metode og aftalte tidsrammer. Men alle steder har udredningsarbejde som led i udslusning høj prioritet.

PRAKTISK BOTRÆNING

Indtrykket på tværs af amter/kommune er, at oplæring i madlavning, rengøring mv. som selvstændig og afgrænset botræning fylder ganske lidt som led i udslusningsforløb. På en af boformerne i Ribe Amt beskrives det, hvordan der over tid er sket en opgaveglidning væk fra meget konkrete botræningsopgaver, og lederen tilskriver udviklingen en ændring i de målgrupper, der frekventerer § 94-boformer:

Hvis jeg tænker på perioden efter 1996, hvor vi begyndte at få stofmisbrugerne pga. de gunstige betalingsregler; de var jo fuldstændigt utilpassede mennesker, som slet ikke var egnet til at bo på en institution. Overhovedet ikke egnet til at bo sammen med civiliserede mennesker, som levede anderledes. Det var i grunden en lang proces, hvor man måtte lære dem nogle helt elementære ting om, hvordan man kan være sammen med andre mennesker uden at komme op at slås med dem.

Pointen her er oplevelsen af, at det sociale arbejde med udslusning ændrer karakter i takt med ændringen i målgruppe og de sociale problemers fremtrædelsesform. Fra at arbejde meget konkret med botræning kommer der i højere grad som en del af udslusningsindsatsen fokus på, hvordan § 94-boformerne kan bidrage til "hensigtsmæssig adfærd" hos beboerne.

Fra Hørhuset i Københavns Kommune giver en medarbejder imidlertid et eksempel på konkrete botræningsaktiviteter, der typisk iværksættes i perioden, mens en beboer venter på et botilbud:

Der har vi forskellige aktiviteter. Nu kommer der for eksempel en

boligråd giver næste tirsdag, men vi har også sygeplejersker, der kommer og fortæller om hygiejne og sundhed. Og vi har madlavning. Her sidste tirsdag havde vi folk, der skulle læres op i madlavning. Og vi har haft en bankrådgiver, der kom og fortalte om budget. Alle de der basale ting.

Sådan som der tales om indsatsen her, har den mere karakter af generel kursusaktivitet end egentlig individuel botræning. Dette kan måske forstås i sammenhæng med, at tiden, indtil botilbuddet gives i Københavns Kommune, mere betragtes som ventetid end som bevidst forberedelse eller klargøring til det at komme i egen bolig.

I Århus Amt, derimod, indgår botræning, som nævnt i kapitel 5, som led i en tretrinsskema, som indledes med udredningen inden for de første 120 dage og afsluttes med mere permanent støtte. Men hvor den praktiske botræning tidligere har været i front som led i arbejdet med udslusning, er det indtrykket, at denne opgave inden for § 94 langt hen ad vejen er blevet "udkonkurreret" af udredningsopgaven, og at der stort set er enighed på tværs af amt og kommune om, at det væsentlige består i at skabe et vidensgrundlag med henblik på at kunne tilrettelægge tilbuddet efter § 94 så bæredygtigt som muligt.

UDREDNING

Alle steder nævnes udredning, afklaring eller afdækning af beboerens situation og behov altså som en meget væsentlig opgave for § 94-området. Udredning kædes ofte sammen med og er afsættet for handleplaner, opholdsplaner, udviklingsplaner, eller hvad de end kaldes. I det følgende gives to eksempler på forskellige tilgange til udredningsopgaven, som vi kan iagttage som forskelle i standardiseringsgrad.

Ikke standardiseret udredning

Et eksempel på, hvordan der arbejdes med det, vi har kaldt "ikke standardiseret udredning", findes i Ribe Amt. Her arbejdes der ikke efter en fast, systematiseret skabelon. Både forstanderen på en boform og andre interviewpersoner inden for flere af amtets boformer siger, at det er vanskeligt præcist at redegøre for, hvad der "kigges efter", når der laves en udredning. Forstanderen fortæller:

Det er jo lidt et privilegium og lidt fantastisk på området her, at der ikke er et behandlingskrav, og der er heller ikke sat nogle faste rammer for, hvor hurtigt man skal sætte ind over for folk, så det er noget med, at man skal føle dem lidt på tænderne, og så flytter man dem op i den sammenhæng, hvor man synes, de passer på et givet tidspunkt. Så kan man jo løbende se, om de passer ind andre steder, som fx kræver mere selvstændighed.

Udtrykkene “ingen faste rammer”, “føle dem lidt på tænderne” og “passer ind på et givet tidspunkt” viser, at det ikke er særligt eksplicit, hvad der ligger til grund for beskrivelser og vurderinger. Fordelen ved ikke at have lagt sig alt for fast på grundlaget for vurderinger kan være, at det ikke på forhånd er defineret, hvem der falder inden for kategorien udslusningsparat, og hvem der ikke gør, hvilket kan tolkes som et udtryk for rummelighed på boformen. Men der er konsensus om, at udredningsopgaven er central i udslusningsarbejdet. Her peger amtskonsulenten i Ribe Amt på, at et af målene med et ophold på en § 94-boform netop er en udredning af beboerens behov, med henblik på at han kan komme videre:

§ 94 er et midlertidigt botilbud, så folk kan ikke bo permanent, men omvendt vil jeg hellere have en ordentlig udredning, så vi er sikre på, at de kommer det rigtige sted hen, bliver udsluset rigtigt.

Også en kommunal sagsbehandler deler opfattelsen af, at udredning med henblik på udslusning er målet med et ophold på en § 94-boform:

På forsorgshjemmet er formålet at udsluse folk til egen bolig med eller uden medicin, eller med eller uden det ene og andet behov, der skal afdækkes.

Begrundelserne, der gives for ikke at lægge sig fast på bestemte måder at foretage udredning på, er netop ønsket om at tilgodese behovene i det enkelte forløb, altså en intention om at yde en individualiseret indsats. Heroverfor kan ulemperne ved ikke at eksplicitere udredningsmetoderne være, at det dels er vanskeligt for beboerne at gennemskue, hvilke forventninger der er til dem, eller hvordan de kan “kvalificere sig” til at flytte videre, og at det dels let bliver den enkelte medarbejders normer, grad af rummelighed el.lign., der kommer til at styre og regulere vurderingerne.

Standardiseret udredning

Til forskel herfra arbejdes der som sagt i Århus Amt efter et udredningskoncept, som p.t. er under implementering på amtets boformer. Der er blandt alle grupper inden for § 94 i Århus Amt enighed om, at udredningsredskabet er et godt redskab, i hvert fald for pædagogerne/sagsbehandlerne. Det målretter indsatsen og sætter den i system, og det forhindrer, at folk bliver glemt.

Af Århus Amts notat *Vejledning til udredning*, pkt. 2 om formål fremgår det, at:

Formålet med udarbejdelse af udredning er at sikre systematisk indsamling af den viden om brugerens livssituation, herunder data om brugerens ressourcer og begrænsninger over for hverdagsliv og sociale færdigheder, som formodes at ligge til grund for hjemløshed. (Århus Amt, 2002)

En anden af amtets intentioner med at implementere udredningsredskabet var at foretage et rolleskift, så § 94-medarbejderne flyttede sig fra at være *mikrofonholder for brugeren* (en, der ringer til sagsbehandleren på brugerens vegne med diverse ansøgninger) til at kunne præsentere noget, der kan vise en vej fremad for brugeren. En medarbejder på en boform i Århus Amt beskriver det således:

Man kommer hurtigere i gang med at få denne her snak med de folk, man er kontaktperson for. Man siger: "Nu skal vi til at i gang, fordi du ikke skal være her så længe, og du skal jo videre til noget, der er bedre. Så lad os komme i gang."

I Århus Amts notat: *Vejledning til udredning* (ibid.) vejledes medarbejderne i, hvordan informationer om beboeren indsamles. Der peges blandt andet på det væsentlige i, at der forud for indsamlingen af informationer skabes *tillid* og *god kontakt* til beboeren, og at informationerne indsamles via såvel samtaler som observation og deltagende observation – herunder også gennem målrettede socialfaglige aktiviteter. Der peges på, at udredningen er et middel til, at beboeren får større indsigt i og forståelse af sig selv og dermed kommer videre i sit liv.

I og med at tillid og god kontakt ses som vigtige forudsætninger, signaleres det, at udredningen ikke kun er § 94-boformens udredning. Beboeren er inviteret med til udarbejdelsen, fordi hans forståelse af ud-

redningen og den efterfølgende opholdsplan ses som en del af løsningen – og som en del af planens implementering. En af boformslederne i Århus Amt beskriver det således:

Lad os nu få undersøgt, hvad de selv vurderer, de kan. Og hvad vurderer vi, de kan i udredningen? Og hvad er udviklingszonen på den enkelte? Det er derfor, vi har sat udredningen i gang, for at finde ud af, hvad vi egentlig kan forlange, og hvad vi ikke kan forlange. Og så på den måde matche i forhold til bolig.

På en af boformerne i Københavns Kommune taler man netop om udredningsarbejdet som led i en generel opkvalificering af beboeren, men det understreges samtidig, at det ikke er intentionen at forcere beboeren videre til et andet tilbud – at det er vigtigt at have for øje, hvorvidt den enkelte er klar til at komme videre. En § 94-medarbejder udtaler: “Hvis brugeren ikke er med, så får de et nyt nederlag.”

BIDRAGER UDREDNINGEN TIL, AT BRUGEREN FÅR EN ROLLE I KOMMUNIKATIONEN?

Med en systemteoretisk forståelse af social inklusion kan man sige, at man gennem udarbejdelsen af udredningen søger at give beboeren en rolle i kommunikationen (Mortensen, 2004). Man kan sige, at det første skridt i en inkluderende indsats er, at beboeren indgår i kommunikationen om de muligheder, der er for ham, når han fraflytter § 94-boformen. De beboere, der accepterer at deltage i udredningen, får en rolle i kommunikationen om egen udslusning, men hvad sker der med den gruppe, der ikke ønsker at deltage i denne type udredning – de såkaldte “udviklingsnægttere”, “umotiverede” eller “tunge brugere”?

Den ramme for kommunikationen, som udredningsredskabet tilbyder, kan tilsyneladende være med til at konstituere muligheder, men samtidig begrænsninger. Der er i empirien eksempler på, at selvom boformen oplever det som meningsfuldt at udrede brugeren med henblik på at give brugeren en rolle i kommunikationen, modsvares dette ikke altid af en tilsvarende meningsfuld oplevelse hos den pågældende. Måske er pointen her netop, at udredning og handleplaner er dilemmafyldte redskaber, hvor det er implicit, at de skal balancere mellem en forståelse af brugerens problemer som unikke versus universelle. Og udfordringen bliver at af-

stemme indsatsen efter tilgange, der balancerer mellem henholdsvis brugerens autonomi og systemets styringsbehov (Villadsen, 2004).

KOBLING TIL ANDRE SYSTEMER

Når man efter den systemteoretiske tankegang fastslår, at det er i skellet mellem system og omverden, at muligheder og begrænsninger i inklusionsbestræbelserne indtræder (Mortensen, 2004), fordi det er her, der gives mulighed for at reducere kompleksitet, bliver en væsentlig opgave i forbindelse med udslusningsopgaver netop koblingen til de øvrige systemer.

En boformsleder betragter udredningsredskabet som en konkret hjælp i koordineringen af indsatser ved udslusning, når målet er at skabe sammenhæng. Gode udredninger styrker vidensgrundlaget om brugeren og kan bistå til at gøre overgangen mellem forskellige indsatser mere glidende:

Udredningen skal give os en viden, der gør, at vi er i stand til at lave så få overgangsritualer som overhovedet muligt i det her forløb. Det vil sige, vi skal være i stand til så tidligt som muligt at tale med den rigtige samarbejdspartner om den problemstilling, vi har her.

En anden opgave som led i koblingen mellem systemer kan være at formidle det konkrete kendskab og kontakten til nøglepersoner, som beboerne er afhængige af efter udslusning fra boformen. Her beskriver en medarbejder på en boform opgaven således:

Altså, noget af det første, jeg plejer at spørge om, det er, om beboeren kender sin sagsbehandler på kommunen og sin læge. Og hvis ikke de gør det, jamen, så er noget af det, jeg arbejder på, at de skal lære dem at kende. Og det er, fordi jeg tænker, at de to instanser er gode for alle vores beboere at have, når de skal ud. Så kan der være nogen, der skal have andre kontakter. Altså alkoholrådgivningen og distriktspsykiatrien, for eksempel. Og vi inviterer meget til møder hernede eller går over og besøger dem.

Der nævnes også en anden vinkel på bostøtten i form af kobling til andre systemer, som drejer sig om at opnå en fælles forståelse af målgruppen. En

opgave, som handler om at skabe sammenhæng i tilbuddene ved at opdrage eller uddanne systemerne til at kunne rumme brugergruppen. Det er ikke kun en oversætteropgave eller en bindeledsfunktion med afsæt i brugeren, der tænkes på, men der peges også på et behov for at bidrage til, at systemer, som ikke er tæt på brugeren, udvider deres forståelse af målgruppen. Forventningen om en forståelse af målgruppens behov bygger på en opfattelse af, at en succesfuld dialog mellem bruger og system er baseret på et gensidigt ansvar. En § 94-medarbejder siger:

[Vi skal] få systemet til at forstå, at de her mennesker har en anden forståelse af tid og aftaler, end vi andre måske løber rundt med, men at det ikke nødvendigvis er, fordi ting skal flyde ud eller ikke blive fulgt op. Så det er meget med at hjælpe med at fastholde og beholde kontakterne til trods for de afbud, der sker for den her gruppe.

En af de primære måder, hvorpå man søger at forbinde forskellige systemer og indsatser, bliver at anvende den indsamlede viden om brugerens ressourcer og barrierer (udredningen) til at sammensætte et tilbud, der synes at ramme brugerens behov.

UDSLUSNINGSPARATHED

Ved at sætte fokus på begrebet udslusningsparathed har vi villet undersøge, om der inden for feltet kan identificeres bestemte måder at tænke og vurdere brugernes problemer på, som eventuelt medfører en kategorisering, der får betydning for definitioner af udslusningsparathed – herunder også betydning for de indsatser, der omfatter organisering og koordinering af arbejdet omkring udslusning. Kan man eksempelvis tale om, at man skal “kvalificere” sig på en bestemt måde for at blive karakteriseret som udslusningsparat? Hvilke normative forventninger knyttes eventuelt til begrebet, og hvordan udmøntes det i praksis, når brugere karakteriseres som henholdsvis udslusningsparate eller ikke udslusningsparate?

KRITERIER FOR UDSLUSNINGSPARATHED

Deltagelse i fællesskaber

Målgruppens personer har generelt et meget lille eller intet familienetværk, vurderes typisk at have ringe mulighed for at opnå stabil tilknytning til arbejdsmarkedet og vurderes at have ringe muligheder for at komme til at deltage i forenings- og andre aktiviteter. Den erkendelse præger definitionerne af udslusningsparathed således, at den enkeltes deltagelse i forskellige typer af fællesskaber "ude i samfundet" og mulighed herfor kun i ringe grad indgår som et kriterium i vurderinger af udslusningsparathed.

Af en udflytterhåndbog: *Vejledning og tjeklister til udflytninger* (Århus Amt, 2003a), som er udgivet i et samarbejde mellem Voksen Handicapkontoret i Århus Amt og en af boformerne, og hvor en femtrinnsmodel for udflytninger præsenteres, fremgår følgende anbefaling til medarbejderen på boformen, og erkendelsen af vanskelighederne med at arbejde målrettet med beboeres deltagelse i fællesskaber afspejles:

Desuden kan du forsøge at støtte og opmuntre beboeren i at bruge andre dele af samfundet mere, end det tidligere er sket. Det kunne fx være svømmehal, bankohal, aftenskole etc., alt efter hvilke ønsker beboeren har. Herved er der på forhånd taget højde for, at beboeren kommer ud og møder nogle mennesker frem for at sidde alene i lejligheden. Desværre har mange års erfaringer vist, at det sociale netværk er noget af det, som det er sværest at få til at fungere. Derfor skal du være meget opmærksom på, at nogle af beboerne hovedsageligt vil benytte sig af det professionelle netværk såsom varmestuer, bostøttetilbud, væresteder etc. Det er vigtigt, at beboeren ved, hvor han/hun kan finde dette netværk. (Århus Amt, 2003a)

Det er måske den erfaring og forståelse, der gør, at nogle § 94-tilbud gearer deres tilbud til også at omfatte tidligere beboere. De tænkes fx naturligt ind som deltagere i boformens traditionelle udflugter, julearrangementer og lign. En hel del tidligere beboere på en boform i Ribe Amt får ligeledes i årevis efter en udflytning fortsat administreret deres økonomi på boformen. Her fremhæves fx betydningen af den tilbagevendende sociale kontakt, det indebærer for den tidligere beboer at komme jævnlige hos sekretæren på boformen og hente penge.

Social orientering

Selvom der ikke generelt ses efter evnen til at indgå i forskellige typer af fællesskaber i samfundet i vurderinger af udslusningsparathed, nævnes interesse for fællesskab og evne til at være social alligevel flere steder som forudsætninger for at profitere af selve udslusningsprocessen.

På Slusen i Fyns Amt synes der fx at være den opfattelse, at en forudsætning for at få udbytte af udslusningstilbuddet er et ønske hos brugeren om at indgå i fællesskaber. En medarbejder på Slusen:

For at bo i Slusen er det ikke nok bare at sidde oppe i lejligheden og så komme til fællesmøderne, der skal være nogle ting i det, hvis man skal have gavn af det.

Slusens ansatte peger på fraværet af social orientering som et problem, ligesom evne til at være social fremstår som en vigtig del i vurderingen af kommende brugere, der skal i udslusningsforløb. Denne vurdering bygger på en opfattelse af, at det er gennem det sociale samvær, man kan præsentere for andre værdier end fx et misbrug.

I Herberget på Fyn, derimod, anses social orientering ikke som et væsentligt kriterium. Her vægtes det højere, at beboeren får mulighed for at prøve at have egen bolig og stadig have et sikkerhedsnet, hvis det skulle gå galt. Derimod vægtes samarbejdet med personalet på Herberget, og samarbejde kædes her sammen med motivation for at ville videre. En medarbejder fra Herberget siger:

Hvis de samarbejder, som de formår, så får de lov at bo her. Men hvis de står op hver morgen og bare sætter sig over og drikker øl hele tiden – hvad der er mange, der gør – og ikke vil samarbejde med os, så siger vi: “Nu synes vi ikke, du skal bo her mere.”

Der skildres her det paradoks, at beboere uden at være vurderet som udslusningsparate kan blive bedt om at flytte, fordi de ikke vurderes som parate til at være i en udslusningsproces. Paratheden måles på, hvorvidt adfærden afspejler vilje til samarbejde. I et systemteoretisk perspektiv kan man sige, at citatet afspejler en iagttagelse af beboerne gennem den social-pædagogiske kode: indrestyret udvikling/ydrestyret adfærd, hvor brugeren, som markeres på den negative side, dømmes ikke-parat og ekskluderes fra udslusningsarbejdet.

Orden i kaos

Det er primært individrettede kriterier, som specifikt knytter sig til den enkelte beboers situation, såsom at få skabt "orden i kaos", der fremhæves som kriterier for udslusningsparathed, mere end det er beboernes mulighed for deltagelse i forskellige typer af fællesskaber ude i samfundet.

Målet om orden i kaos kan ses på to niveauer: det, man kunne kalde orden på hverdagsniveau, der har at gøre med at få en dagligdag til at fungere, og orden på systemniveau. Systemniveau omfatter her kontakten og samarbejdet med de professionelle, som den enkelte ofte oplever som vanskelig, men samtidig er afhængig af.

Kaos kan fx knytte sig til en uholdbar økonomisk situation med stor gæld, eller det kan have at gøre med en ustabil psykisk tilstand eller et ukontrolleret misbrug. Andre mere ukonkrete individrettede kriterier kan være vurderingen af den enkeltes evne til at fylde sin dag ud, så isolation forebygges, og/eller til at opbygge en form for struktur for sin tid.

Nogle af de eksempler, der nævnes på konkrete forhold, som gerne skal være på plads inden udflytning, og som ansues som nødvendige for at reducere kaos, er ansøgninger vedrørende etablering af støtte- og kontaktpersonordninger eller tilknytning til arbejdsmarkedet. Hertil kommer evnen til at kunne opretholde et rimeligt hygiejneniveau i boligen, "så han ikke går til i sit eget lort", som en § 94-medarbejder i Århus siger.

Forudsætningen for, "at tingene kan bære", og for at undgå kaos kobles i flere interview sammen med brugerens adfærd. Har han en adfærd, så han kan opretholde kontakt til de myndigheder, han har brug for at have kontakt med? Således søger boformerne i forbindelse med spørgsmålet om udslusningsparathed at vurdere brugernes muligheder for at få en rolle i kommunikationen, når det drejer sig om kontakten til de bevillende myndigheder. En boformsleder i Ribe Amt beskriver behovet for god kommunikation som et udslusningskriterium på følgende måde:

Det drejer sig om, at der vil være en hel masse områder, hvor deres adfærd er på en måde, så der vil være en hel række tilbud, de ikke kan bruge, hvis ikke de lærer at stille fx deres krav på en ordentlig måde.

At være udslusningsparat er i beboernes egen opfattelse et spørgsmål om at have nogle ting på plads i forhold til helbred, til misbrug, til bolig, til økonomi, til netværk, og her vil de langt hen ad vejen være på linje med boformens personale. Men følelsen af at være udslusningsparat motiveres

også af mindre rationelle bevæggrunde som fx ikke at kunne holde stedet ud længere, at have trang til at drikke eller have lyst og mod på at flytte ud og få sit eget. En bruger fortæller:

Jeg er let at friste til at komme ud nu. Det hiver lidt i mig, det kribler i min mave for at komme ud, jeg er nok ved at være moden til det. Det er også, når der er andre, der kommer ud.

HVEM DEFINERER UDSLUSNINGSPARATHED?

Det er gennemgående i materialet, at det i høj grad er brugeren selv, der endeligt afgør, hvornår vedkommende er klar til at flytte ud. Som regel sker afklaringen gennem et længere forløb og ofte i samråd med kontaktpersonen eller rådgiveren på boformen. Og i det store og hele opleves der at være god overensstemmelse mellem vurderinger af udslusningsparathed hos brugerne selv og personalet. Det er også kendetegnende, at selvom der er andre samarbejdspartnere inde i billedet, foregår den proces, der fører frem til beslutning om udslusning, som oftest på boformen, og øvrige samarbejdspartnere lægger sig op ad vurderingerne herfra.

Et misbrugscenter oplyser således, at stedet kun i enkelte tilfælde har oplevet at være med i vurderingen af, hvorvidt en person er udslusningsparat. Og en kommunal sagsbehandler fortæller supplerende hertil, at der til dato ikke har været uenighed mellem instanserne om, hvornår en beboer var parat til at flytte ud:

Vi lytter til dem, der går med dem i hverdagen. Jeg stoler på det, når de siger, han er parat. De ser dem dagligt, de har en kontakt med dem, de er altså bedre til at vurdere det, end jeg er. Så jeg vurderer på baggrund af deres udsagn.

Parat eller ikke parat (bruger og boform)

En medarbejder fra en boform i Ribe Amt udtaler, at det ideelle forløb er, når alt er på plads inden udflytning, men at realiteten er, at det ofte først er efter udflytningen, at der kan arbejdes med tingene. Dette afspejles i de opgaver, der faktisk varetages af efterforsorgsmedarbejderne i Ribe Amt, når brugeren er flyttet ud, og fortæller måske noget om, at det er svært at styre efter et undefinerbart begreb som udslusningsparat. Det handler des-

uden om, at beboeren skal være mentalt klar til at flytte ud. En § 94-medarbejder siger:

Nogle er hunderædde for at flytte ud i egen bolig, enten fordi man har utroligt mange dårlige oplevelser bag sig, eller fordi man er i klemme for eksempel blandt pushere eller sådan noget. Der er jo en vis beskyttelse her. Det er der jo ikke i egen bolig. Så der kan jo være mange forskellige grunde til, at man har svært ved at blive klar.

Selvom det generelle billede er, at der er konsensus om vurderinger af udslusningsparathed, sker det, at en bruger af personalet vurderes ikke at være parat, eller at en bruger i modsætning til personalet selv oplever at være parat til at flytte. Når personalet på § 94-boformerne vurderer, at en bruger ikke er parat til at flytte fra boformen, er det nogle af de samme begrundelser, der anføres, som dem, brugerne selv peger på:

Ikke at være udslusningsparat kan være, hvis man ikke kan finde ud af at tage sin medicin, at man ikke kan få tiden til at gå, at man derfor hænger hele dagen ved en enarmet tyveknægt, isolerer sig eller kun lige får købt cigaretter og en færdigret. Hvis man ikke kan finde ud af at gøre rent, men ville gå til i sit eget lort, hvis ingen tog sig af det.

Flere brugere fortæller i interview, at oplevelsen af manglende parathed typisk udspringer af angsten for ensomhed og isolation, som er den erfaring, mange har fra tidligere perioder i egen bolig. Et andet forhold, som mange peger på, er angsten for at falde tilbage i misbrug. Det er præcis de samme begrundelser, der gives, når flere fortæller, hvorfor de ønsker at bevare kontakten til boformen efter udflytningen eller siger ja til et tilbud om efterforsorg. Som en bruger udtaler:

Jamen det betyder meget. Ellers kan man sidde alene og kukkure, og så kommer trangen til stoffer igen pga. ensomheden.

SAGSBEHANDLERENS ROLLE VED UDSLUSNING FRA § 94-BOFORMER

Det understreges i den sociale lovgivning og i aktuelle socialpolitiske programmer, at indsatser over for socialt udsatte borgere i særlig grad kræver *koordinering, sammenhæng og en helhedsorienteret indsats*. Flere undersøgelser peger imidlertid på, at brugeres overgang fra én social foranstaltning til en anden eller fra én sektor til en anden frem for at være en sammenhængende proces ofte forløber fragmenteret. At den ene sektor med en handleplan fx ikke samarbejder med den anden sektor og dermed ikke ved, at den anden sektor måske har en handleplan med en helt anden retning. HMS-undersøgelsen (Ebsen et al., 2003) konkluderer i denne forbindelse følgende:

Denne problematik med manglende samordning eller koordinering mellem de forskellige differentierede ydelser er den fremherskende organisatoriske problematik. Der er mange enkelttilbud, som virker relevante, men hvor det er svært at få det til at fungere, når brugeren går på tværs.

Sammenhæng i indsatsen eller mangel på samme er netop denne undersøgelses fokus, og i det følgende vil vi se på, hvordan socialforvaltningen udfylder sin rolle, og hvordan samarbejdet mellem involverede instanser ved udslusning fra en § 94-boform beskrives.

SOCIALFORVALTNINGENS FUNKTION OG ROLLE I SAMARBEJDE

Ved at sætte fokus på sagsbehandlerfunktionen ud fra dens organisatoriske indplacering i de kommunale forvaltninger og på sagsbehandlerens muligheder for at udfylde sin rolle vil vi se på præmisserne for mødet med målgruppen og derved på samarbejdet mellem de professionelle. Vi vil således belyse, hvordan man i den kommunale forvaltning ser sig selv, og hvordan andre ser forvaltningens funktion og rolle i et samarbejde.

Den kommunale rådgiver: central og perifer på samme tid

Det gennemgående billede, vi har set på tværs af de fire cases, er en anerkendelse i de kommunale socialforvaltninger af, at sagsbehandleren for at udføre sin del af arbejdet ved udslusning fra en § 94-boform tilfredsstillende er afhængig af samarbejdspartnere, der kan bidrage med viden og kendskab til den enkelte bruger. Afhængigheden udspringer af den centrale rolle, som den kommunale sagsbehandler har, idet hun repræsenterer den eneste instans, der hele tiden er inde i billedet, og således den eneste instans, der reelt kan sikre kontinuitet over tid. Hun er også central, fordi hun gennem myndighedsrollen har kompetencen på væsentlige områder såsom tilkendelse af pension, boligtildeling og tildeling af bostøtte i eget hjem. Samtidig med at hun er central set ud fra et fagligt perspektiv, ser det ud, som om sagsbehandlerens organisatoriske indplacering bliver determinerende for måden, hvorpå hun kommer til at udfylde sin rolle.

Som tidligere beskrevet er målgruppen som oftest (også) tilknyttet en sagsbehandler i en arbejdsmarkedsafdeling, og de lovbundne og administrative opgaver, der følger af lov om aktiv beskæftigelsesindsats, indebærer, at funktionen får en meget administrativ karakter. For sagsbehandlerfunktionen i pensionsafdelinger gælder ligeledes, at funktionen primært har administrativ karakter. I arbejdsmarkedsafdelingen i en kommune, hvor man er i kontakt med samtlige kontanthjælpsmodtagere, dvs. også dem, der bor på forsorgshjem, beskriver en sagsbehandler funktionen således:

Vi sidder på det rent økonomiske, vi sidder og skal forvalte en lovgivning af rent økonomisk art. Vi er ikke ansat sådan til noget mere socialpædagogisk. Vi sidder et sted, hvor det handler meget om økonomi og arbejde, og det er den rolle, jeg mener, vi har.

Samtidig med at sagsbehandlingsfunktionen her defineres, formuleres også en afgrænsning af rollen. Det er myndighedsrollen, der fremhæves, og den *socialpædagogiske* rolle, der udelukkes. En forvaltningschef fra Århus Kommune beskriver, hvordan den samme distinktion i hans kommune indebærer, at der er meget lidt fokus på målgruppen. Han mener, at den gældende lovgivning på arbejdsmarkedsområdet resulterer i en manglende prioritering af målgruppen:

Så længe der lovgivningsmæssigt så entydigt er fokus på at piske de arbejdsmarkedsparate i job, og det er det, man skal bruge meget tid på, så bliver det jo svært. Så der er man nødt til på et tidspunkt at foretage et skift og sige, hvordan får vi de folk, der ikke umiddelbart står til rådighed for arbejdsmarkedet, i gang? Og det er nedprioriteret for tiden, det må jeg sige.

Forvaltningschefen oplever konkret, at det er svært at få arbejdsmarkedsafsnittet i tale om den udsatte gruppe. Han siger:

Internt har vi mange drøftelser omkring det, men de er bundet op på alle mulige typer af krav, tiltag og lovgivning, som gør, at det er svært at bringe denne målgruppe i spil.

Der synes således at være en fælles forståelse i kommunerne af, at den økonomisk-administrative kode udelukker en mere *socialpædagogisk* tilgang i forhold til brugerne. Den iagttagelsesledende kode vurderes altså at være determinerende for, hvilken type indsats det er muligt at yde. I de fleste beskrivelser er sagsbehandlerens virkelighed kendetegnet ved et ofte meget spinkelt personligt kendskab til brugerne. Det spinkle kendskab tilskrives ikke alene selve sagsbehandlingsfunktionen, men også de vilkår, der knytter sig til funktionen. Som en sagsbehandler udtaler:

Med 120 sager, så sætter det jo sine begrænsninger, og det gør, at hvis man kan lægge nogle ting ud og få andre til at tage opgaven, jamen så bliver det sådan.

I amtsforvaltningerne er det den generelle opfattelse, at den største forskel mellem kommune og amt, når det drejer sig om mulighederne for at agere i et samarbejde om udslusning fra § 94-boformer, netop er med hensyn til viden og kendskab til målgruppen og dermed til opgaven. Og det er netop

denne forskel, der indikerer behovet for et samarbejde. Opfattelsen er, at der gennem det kendskab og den kontakt, der etableres til en bruger gennem opholdet på § 94-boformen, opnås et mere nuanceret billede af barrierer og ressourcer end de muligheder, der er i en ofte sporadisk kontakt mellem en sagsbehandler og en bruger. Desuden er § 94-boformen ikke omfattet af myndighedsrollen og skal således ikke træffe økonomiske afgørelser, som vil kunne indeholde potentielt konfliktstof.

Også brugerne bekræfter billedet af den kommunale sagsbehandler som en relativt perifer person, idet ingen fremhæver kontakten eller relationen til den kommunale sagsbehandler som noget, der har betydning. Hovedparten kender hende ikke, og der er primært kontakt om økonomi. En af brugerne har siden 1992 gentagne gange været ud og ind af forsorgshjem og har i hele perioden modtaget kontanthjælp. Han fortæller:

Jeg har igennem alle årene kun en enkelt gang snakket personligt med en sagsbehandler, det var, da jeg skulle underskrive en tilbagebetalingserklæring. Men jeg har ikke manglet det. Jeg snakker med forsorgshjemmet.

Ingen af de interviewede brugere efterlyser således mere eller tættere kontakt til den kommunale sagsbehandler. Behovet synes at være dækket, så længe enten § 94- eller de kommunale § 73-bostøttemedarbejdere er inde i billedet.

GENSIDIG AFHÆNGIGHED MELLEM SYSTEMER

Ovenfor har vi belyst det skisma, der handler om, at den kommunale sagsbehandler på den ene side er central og den eneste gennemgående person og således den eneste, der reelt kan sikre sammenhæng og rød tråd i længerevarende forløb, og på den anden side ofte er den, der kender brugeren mindst. Vi har også beskrevet, hvordan der inden for feltet kan kommunikeres gennem forskellige koder, der styrer det sociale arbejde. I det følgende vil vi vise, at en af de væsentlige forudsætninger for samarbejde, der giver mening for alle aktører, og som derfor kan sikre sammenhæng i indsætter, er, at man finder måder, hvorpå indsætterne komplementerer hinanden i stedet for at støde sammen.

Forskelle mellem organisationssystemer (fx amt og kommune) i

tænkemåde og kategoriseringer har et indbygget positivt potentiale: til at gå i dialog, udfordre hinanden, stille spørgsmål til ydelsens kvalitet – til gavn for retssikkerheden på området. Om det kommer til udfoldelse afhænger netop af, om man i systemerne oplever en gensidig afhængighed af hinanden. Man skal kunne se meningen med, at den anden er på banen. I systemteoretiske termer betegnes den gensidige afhængighed, der opstår mellem systemer, som strukturel kobling. Man kan se det i denne sammenhæng, når en kommunal forvaltningschef her argumenterer for nødvendigheden af en kobling mellem systemerne: “Sagsbehandleren har en virkelighed, der gør, at hun skal hjælpes til at få reel indsigt.”

Når brugeren bringes i spil

Organisationssystemerne er i udgangspunktet lukkede systemer, der kommunikerer ud fra forskellige vilkår, koder og meningsselektioner. I og med at den kommunale sagsbehandler ofte ikke kender brugeren, kan man sige, at kommunikationen i hendes organisationssystem er afhængig af at blive “forstyrret” med viden fra omverdenen, hvis brugeren skal kunne iagttages som en kompleks størrelse. En leder fra en kommunal bostøtteafdeling fortæller, at den problem-kompleksitet, der kendetegner målgruppen, sjældent bliver synlig for sagsbehandleren, hvis hun ikke bliver forstyrret:

Ofte er der både en økonomisagsbehandler og en hovedsagsbehandler, og hovedsagsbehandleren kender ofte ikke folk. Nogle gange har sagsbehandleren ikke hilst på vedkommende. Men vi holder fast i, at det er sagsbehandleren, der har ansvaret for sagen og er den koordinerende. De lærer efterhånden klienterne at kende, om ikke andet så på papiret.

Brugerens mulighed for at få en rolle i kommunikationen bliver altså meget afhængig af, at det ene system knytter kommunikationen an til det andet system. Det bliver betydende, hvem der kommunikerer, og hvad de kommunikerer om. En kommunal leder siger:

Det kan ikke nytte, at der sammen med brugeren skabes en virkelighed, hvor man bagom tegner nogle veje, hvis ikke det myndighedsudøvende område er med. Man kan støde panden mod en mur, når man har skabt virkeligheden sammen med brugeren, så kommer der ofte, hvad der opleves som en sur sagsbehandler og

siger: "Det kan ikke lade sig gøre." Og så er det, at den der skyttegravskrig begynder.

Skyttegravskrigen, som der tales om her, er i et systemteoretisk perspektiv et eksempel på kommunikationssystemer, der forbliver lukkede for hinanden, og hvor der ikke laves en plan, som kan genkendes af de grundlæggende forskellige koder.

Vi har nogle steder fået det indtryk, at § 94-området glemmer den kommunale sagsbehandler i udslusningsprocessen, og flere af de beskrivelser, vi har hørt inden for § 94-området om sagsbehandlerens perifere rolle, afspejler en usikkerhed over for, hvad der er meningen med sagsbehandlerfunktionen i denne sammenhæng. Intentionerne er et tæt samarbejde, men vi har set eksempler på uoverensstemmelse mellem, hvad man siger på ledelsesniveau om betydningen af samarbejdet med sagsbehandleren, og hvad der rent faktisk sker i praksis. Det kan betyde, at den sagsbehandler, der i udgangspunktet er perifer, bliver ved at være det, selvom en kommunal forvaltningschef fastholder, at:

Det er vigtigt, at der laves et stykke formidlingsarbejde, der gør, at den enkelte sagsbehandler ikke får mulighed for at lade være med at forholde sig til det, der sker.

Samtidig ser man det andre steder inden for § 94-området netop som en af de væsentlige opgaver at bidrage til, at der på ny sættes lys på brugeren, og at der (måske) med afsæt i økonomien gives et mere nuanceret billede af muligheder og barrierer for den enkelte. Det er fx i de tilfælde, hvor § 94-botilbuddet direkte påtager sig en bindeledsopgave, og hvor målet netop er at give brugeren en rolle i kommunikationen gennem en nærmere afklaring af, hvad han skal. Som en § 94-medarbejder siger:

Så der går vi så ind og prøver, og har også held til at få samarbejdet bygget op med den kommunale sagsbehandler i kraft af, at vi siger: "Jamen ham her, hvad skal han?" Altså, alle siger, at folk skal arbejde, han får sin kontanthjælp, og så bliver han bare liggende et eller andet sted, og det kan godt være, det er det, han skal, men hvis det er det, så er det måske pensionen, vi skal til at kigge på.

HVORDAN KOORDINERES SAMARBEJDET I DEN ENKELTE SAG?

Der er på tværs af kommuner/amter forskelle på, hvordan koordineringen af samarbejdet ved udslusning fra § 94 beskrives og afgrænses, og der er forskelle i beskrivelserne internt i de kommunale systemer, vi har talt med. Det gælder såvel i forhold til den rolle, forvaltningen tiltænker sig selv i samarbejdet, som i den konkrete opgavevaretagelse.

Den sociale sagsbehandlerrolle i forhold til andre systemer

Den kommunale sagsbehandlers perifere placering i forhold til brugerne får betydning for sagsbehandlerens rolle i koordineringen af indsatsen. I kommunerne skelner man typisk mellem intern og ekstern koordinering, hvor sagsbehandleren tager sig af koordineringen internt i det kommunale system, mens den eksterne koordinering ofte menes varetaget bedst af andre, der er tættere på brugeren. Det vil i denne sammenhæng sige af de amtslige medarbejdere i § 94-boformerne. Denne opgavefordeling falder godt i tråd med, hvad der lægges op til i Vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne (Socialministeriet, 1998b), hvor § 94-områdets ansvar for at koordinere indsatsen betones.

Internt i det kommunale system får sagsbehandleren en vigtig funktion som den, der har kontakten til samarbejdspartnerne uden for systemet. Det effektiviserer sagsgangen og sikrer samtidig, at de kommunale prioriteringer tilgodeses. Fx fremhæves det fra den sociale boligtildeling i Århus, at det er vigtigt at begrænse antallet af samarbejdspartnere og derfor er hensigtsmæssigt, at alle indstillinger til boligtildeling gennem boliganvisningen går gennem de kommunale sagsbehandlere, bl.a. fordi det kræver en vis oplæring at opfylde de krav, der stilles til udfyldelse af ansøgningsskemaet og indhentelse af den rette dokumentation for vurdering af behovet. Samtidig understreger man, at der i sagsakterne også altid bør være et bilag fra de boformer, der kender brugeren bedst:

Der bliver altid vedlagt et bilag fra den institution, der nu kender personerne, sådan at det medsendes med ansøgningen, fordi de kender dem bedst. Så laver sagsbehandleren selve ansøgningen.

Også den kommunale visitation til bostøtte efter § 73 betjener sig af en kommunal sagsbehandler som tovholder i forhold til de systemer udenfor,

der ansøger om støtte til deres brugere. Lederen af et visitationsudvalg for § 73-støtte siger:

Vi vil have, at der er en rådgiver, der har sagen og er med i det, så der er en tovholder, så vi sikrer, at der bliver givet en ordentlig besked til den pågældende, at formalia er overholdt. Opfølgingsdelen er jo lige så vigtig.

Samtidig giver en leder af en arbejdsmarkedsafdeling udtryk for den vigtige rolle, som sagsbehandleren har i kraft af at være ansvarlig for, at økonomien ikke løber løbsk:

Alt, hvad der foregår i en sag, skal ligesom ind omkring denne case-manager, og der må ikke ske noget i en sag, uden det har været inde og blive godkendt der. Og den tanke er selvfølgelig også opstået på den måde, at alt det skrive løs på planer, det lægger jo op til at bruge penge [...], og hvem holder egentlig styr på, at kommunens penge ikke bare flyder ud til højre og venstre?

Sagsbehandleren indtager således i sit eget system en central position som *formidleren* mellem det kommunale system og de eksterne systemer og som den, der sikrer, at de koder, som det kommunale system primært kommunikerer igennem – den økonomiske kode og den retslige kode – gøres gældende.

HANDLEPLANENS MULIGHEDER FOR AT BIDRAGE TIL SAMMENHÆNG I INDSATSER?

Når der tales om samarbejdet på enkeltsagsniveau ved udslusning fra en § 94-boform, er det i stor udstrækning handleplansarbejdet, der fremhæves som det, der samarbejdes om. Her synes imidlertid at være et paradoks. I hvert fald kan vi observere en diskrepans mellem, hvad der siges, og hvad de journaler, vi har gennemgået, viser, idet vi i journalerne kun har set meget få handleplaner eller bemærkninger herom. Til gengæld afspejler journalerne, at der er dialog på tværs af de forskellige organisationer.

Handleplanen er lovgivningsmæssigt tænkt som et redskab til at skabe sammenhæng i indsatsen. Det fremgår i denne forbindelse af Lov

om social service § 111, stk. 2, at kommunen eller amtskommunen skal tilbyde at udarbejde en handleplan:

Når hjælpen ydes til personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller til personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte til at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Hvad kan journaler fortælle om samarbejdet på enkeltsagsniveau?

En gennemgang af 17 journaler fra Ribe og Århus Amter, hvor der er anmodet om oplysninger fra henholdsvis kommune og § 94-boformer, viser, at der er ganske meget samarbejde på tværs af amt og kommune i forbindelse med udslusning fra § 94-området. Samarbejdet omfatter både de enkelte boformer, den kommunale forvaltning og botilbud, behandlings- og socialpsykiatri, misbrugsbehandling, den privatpraktiserende læge samt arbejdsgivere, cafeer og væresteder. De eksempler, der i journalerne ses på samarbejde, viser intentioner om at koordinere forskellige indsatser og at lette overgange fra den ene foranstaltning til den anden. Ifølge journalerne udmøntes samarbejdet såvel i fællesmøder som i telefonisk kontakt, men kun i ringe grad i fælles handleplaner.

I 13 ud af 17 journaler ses, at der har været afholdt mindst et fællesmøde og meget ofte flere inden for den periode, der er undersøgt. Formålet med møderne har fx været at drøfte overgangen til bostøtte, visitation til hjemmehjælp, tilkendelse af pension, behandlingsmuligheder inden for psykiatrien, fremtidig bolig, arbejdsmarkedstilknytning m.m.

Af alle journaler fremgår det, at der er hyppig telefonisk kontakt mellem boform og især den kommunale forvaltning. I 12 journaler ses der ikke handleplaner eller henvisning hertil, mens der i fire journaler henvises til handleplaner, der er udarbejdet. I et enkelt tilfælde fremgår det, at brugeren ikke har ønsket hverken udredning, opholds- eller handleplan, hvilket er blevet respekteret.

Situationen i København og Odense er meget lig ovenstående. Således fremgår det af journalerne, at boformerne ofte har kontakt til eksterne samarbejdspartnere såsom den kommunale forvaltning, misbrugsbehandlingen, psykiatrien m.fl. I Fyns Amt er der hermed også et synligt samarbejde mellem amt og kommune. Men det område, hvor samarbejdet især fremhæves, er mellem boformerne og misbrugsbehandlingsinstituti-

onen FAB – altså mellem amt og amt. Journalerne vidner hermed om utallige telefonsamtaler, fælles møder m.m., hvor indsatsen over for brugeren koordineres og diskuteres.

I København, hvor opdelingen mellem amt og kommune er anderledes, fortæller journalerne i højere grad om samarbejdet mellem den kommunale sagsbehandler og boformerne, som primært synes at udfolde sig telefonisk og skriftligt, og om de trekantsmøder, hvor boform, sagsbehandler, bruger og en boligrådgiver mødes og taler om mulighederne for bostøtte i forbindelse med en forestående udslusning.

Af de 23 journaler, som vi haft adgang til fra Odense og København, er det kun i 11 tilfælde, at der er udarbejdet en handleplan for brugeren. Dette billede dækker dog over store interne forskelle, da der på nogle af de undersøgte boformer er udformet handleplaner for stort set alle deres beboere, mens dette ikke er tilfældet på andre boformer. De 11 handleplaner, vi har set tilfælde på, er således primært uformet for brugere fra Hørhuset i København og St. Dannesbo i Odense (der desuden udmærker sig ved at være det eneste sted, hvor et opfølgningsskema er udfyldt til hver handleplan). Overordnet kan man sige, at der – ligesom det var tilfældet med Århus og Esbjerg – er en uoverensstemmelse mellem de klare tegn på samarbejde, som vi ser i journalerne, og udmøntningen af dette samarbejde i et fælles redskab, nemlig handleplaner.

ANSVAR FOR HANDLEPLANER: FORVALTNING ELLER FORANSTALTNING?

Vi har på tværs af amt og kommune og internt i kommuner mødt mange forskellige opfattelser af handleplaners funktion. Vi har også mødt forskellige holdninger til, hvilken betydning handleplaner bør tillægges, og til, hvem der har det reelle ansvar for at udarbejde handleplaner. De måder, hvorpå der tales om planer i det empiriske materiale, varierer fra at se planer som sagsbehandlerens økonomiske og administrative styringsinstrument til at se dem som konstituerende for nye muligheder i brugers liv.

Nogle steder udarbejdes handleplaner efter færdige koncepter, andre steder er man først begyndt at overveje, hvordan man skal tilrettelægge handleplansarbejdet. Nogle steder er der aftaler om, at udkast til handleplaner udarbejdes ude i botilbuddene og skal godkendes eller *blåstemples* af sagsbehandleren, andre steder igen er det en fælles proces. Et eksempel på

et sted, hvor handleplanerne udarbejdes efter bestemte retningslinjer, er i Fyns amt, hvor amtet i samarbejde med Kommuneforeningen har udarbejdet en pjece, der omhandler retningslinjer for § 111-arbejdet¹ og dermed for, hvordan dette arbejde bedst muligt koordineres mellem de amtslige boformer og den kommunale forvaltning. Man har således her søgt at udvikle et fornyet fælles arbejdsredskab på baggrund af den revision af serviceloven, som trådte i kraft i 1998.²

At der er forskellige tilgange til handleplansarbejdet ses tydeligt i det følgende, idet vi inden for den samme kommune møder to vidt forskellige opfattelser hos to forvaltningschefer. Den ene leder ser det således som nødvendigt, at systemer er samspilspartnere i handleplansarbejdet, og at forvaltningen er med "fra dag ét." Den anden leder mener, at diskussionen om ansvaret for handleplaner egentlig handler om forholdet mellem den kommunale forvaltning og en given foranstaltning (fx et tilbud om § 73-støtte eller en boform), hvor han savner en logik i opgavefordelingen. Han siger:

Hvem har fået den tanke, at det ikke er den medarbejder, der kender klienten bedst, der skal lave § 111-planen? Så mener man, at klienten skal indkaldes til sagsbehandleren, når handleplanen skal revideres, fordi det jo er en myndighedsopgave. Hun kender ham stort set ikke, måske var hun lige inde omkring, da han fik bevilget bostøtten, men det er jo lang tid siden. Så skal hun sidde og interviewe ham og skrive de fine ting ned, så vi har en ny § 111-plan.

De to ledelsesmæssige, meget forskellige opfattelser slår igennem i det billede, vi har set, hvor der mange steder er stor forvirring og usikkerhed over for tilbuddet om handleplaner, og hvem der har hvilke roller, herun-

1. Servicelovens § 111 omhandler det tilbud om handleplan, som kommunen eller amtskommunen skal give fx hjemløse borgere. Se bilag 1.

2. Man kunne formode, at medarbejderne på boformerne i Fyns Amt ville fremhæve dette samarbejde i interviewene, når vi har spurgt ind til deres arbejde med handleplaner. Dette har dog vist sig kun at være tilfældet i mindre grad. Således har vi kun i et enkelt tilfælde fået informationer om en sådan formel koordinering af handleplansarbejdet. Her tilkendes det, at der afholdes møder vedr. udformningen af handleplaner mellem boformen og eksterne samarbejdspartnere, og at man i den forbindelse har en fast kontaktperson på Garvergården. Men da vi ikke ellers er stødt på fortællinger om dette samarbejde, kan det tyde på, at handleplansinitiativet ikke tillægges den helt store betydning i det praktiske sociale arbejde.

der det egentlige ansvar for planerne. I praksis betyder det, at når der tales om planer, kan man ikke forvente konsensus om, hvad man taler om. Der tales således på tværs af de fire cases om forskellige typer af planer: status, opholdsplaner, udredning, § 111-planer mv., uden at det hver gang er tydeligt og gennemgående, hvilken mening de respektive planer tillægges. Nogle gange tales der om parallelle planer i et forløb, nogle gange om, at der er et over/underordningsforhold mellem planer, og nogle gange tales der om, at planer komplementerer hinanden.

Handleplaner er dermed måske i højere grad et resultat af, at der i forvejen er samarbejde og sammenhæng i indsatsen end udtryk for et redskab, der i sig selv skaber sammenhæng.

At handleplanen ikke i sig selv repræsenterer sammenhæng i indsatser, forklarer måske et indtryk, vi har fået: *hver foranstaltning sin handleplan.*

Det synes at være svært at overføre viden og erfaring fra en foranstaltning til en anden, og det virker groft sagt, som om man ofte starter forfra med udredning og nye planer hver gang. En kommunal leder fortæller for eksempel, at selvom det er sagsbehandleren, der visiterer til bostøtte, viser det sig ofte at være andre behov hos brugeren end de først beskrevne, der er relevante at yde støtte til:

Vi ved jo noget på forhånd, men det er sjældent, at det, der står på papiret, holder stik. Det kan være svært at formidle sådan noget på skrift, og det er også, fordi der er så mange komplekse problemstillinger omkring folk.

Hvis det billede, der er givet ovenfor, afspejler måske ikke det optimale samarbejde og den bedste koordinering af handleplaner, men det muliges kunst, er det så virkeligheden for denne målgruppe, der bevæger sig ud og ind af forskellige tilbud, at organisering og koordinering må skabes ud fra den enkelte kontekst? Nogle af de argumenter, der understøtter denne opfattelse, er, at målene bør skabes mellem brugeren og den medarbejder, der er tæt på. Ud over argumentationen om, at det bør være den medarbejder, der kender brugeren bedst, der fx udarbejder handleplanen, er der også nogle ydre vilkår, der berettiger den opgavefordeling. Som en sagsbehandler forklarer:

Jamen altså, det bliver nødt til at være sådan, fordi tiden ikke er til, at sagsbehandleren kan komme ind i det før. Vi har ikke tiden til

at følge dem på så klos hold. Og det er jo heller ikke meningen, at vi skal det, når vi sidder herovre på centret.

SAMARBEJDSPROCESSER

Et af de interessante spørgsmål, når det drejer sig om samarbejdsprocesser blandt de organisationer, der er involveret i udslusningsarbejdet, er, hvordan organisationerne søger at afgrænse sig selv og definere deres arbejdsområder i forhold til andre organisationer eller indsatser. Hvordan anvendes der distinktioner, som sætter noget uden for organisationens arbejdsfelt? Hvordan iagttages andre organisationer eller indsatser? Og i hvilket omfang foretager organisationerne skeptisk selviagttagelse af deres eget arbejde? Vi skal undersøge disse spørgsmål inden for de udvalgte regioner.

FORSKELLIGE KODER I UDSLUSNING SARBEJDET: CASEN FYN

Vi vil i det følgende beskrive, hvordan de forskellige koder optræder blandt de aktører, som arbejder med udslusning i Fyns Amt.¹ En væsentlig observation er det overordnede billede af, at ansatte på § 94-boformerne tenderer til at anlægge en omsorgskode, mens de kommunale bostøtte-

1. Lad os holde os for øje, at der er tale om at uddrage generelle træk ud fra et relativt stort og mangfoldigt interviewmateriale. I forsøget på at trække generelle linjer kan nogle institutioner eller personer måske føle, at vi stiller tingene lidt for firkantet op.

medarbejdere tenderer til at anlægge kritisk selviagttagelse. Denne forskel i iagttagelse afføder nogle problemer eller tendentielle barrierer, som synes afgørende for samarbejdet omkring udslusning i Fyns Amt. Lad os starte med denne observation.

Det fremhæves af ansatte fra begge de to undersøgte § 94-boformer, at deres tilgang til arbejdet med at bringe brugerne til en permanent bolig først og fremmest bygger på et begreb om *omsorg*. Af lederen af den amtslige forvaltning, der er ansvarlig for driften af § 94-boformerne, bliver omsorgsindsatsen eksplicit udpeget som det primære sigte med § 94-boformernes arbejde. Efteruddannelsen har ifølge lederen i høj grad handlet om at få gennemtænkt, hvad det betyder at lave socialt arbejde i en § 94-boform og herunder at få luget ud i de gamle tanker om “forandring gennem behandling”. Afdelingslederen stiller fokuseringen på omsorg skarpt op over for en fokusering på behandling:

[§ 94-området] er et omsorgsområde. Det handler om at yde omsorg på brugernes præmisser, hvilket er i modsætning til alle de andre tilbud, hvor man prøver at behandle sig ud af tingene. Udfordringen har været at forblive en omsorgsinstitution, hvor man ikke krævede behandling. For jo mere der fokuseres på behandling, jo mindre vil man kunne leve op til at være det sidste sikkerhedsnet, der altid kan stille en seng til rådighed.

Som det fremgår, skal § 94-boformerne yde omsorg frem for at være behandlende tilbud. Med denne prioritering af det omsorgsmæssige afvises det sociale arbejdes klassiske målsætning om at foretage problembestemmelse på brugeren. Der er i stedet tale om en temmelig “ubestemt” indsats, hvor der først og fremmest skal skabes mulighed for at indgå i et positivt samvær med andre:

Det er en proces, hvor [brugerne] får sat fokus på sig selv – på deres måde at være i verden på. Hvor de får mulighed for at indgå i et fællesskab med mennesker, mulighed for at være sammen med andre mennesker og mærke sig selv i forhold til omverdenen og andre mennesker.

Som nævnt benytter den omsorgsmæssige kode sig af distinktionen nærhed/distance. § 94-medarbejderne betoner da også netop nærhed i boformernes arbejde. Det fremhæves som afgørende at udvikle nære, tillidsfulde

relationer med brugerne. Opbygningen af “den nære relation” påbegyndes allerede ved indskrivningen på en § 94-boform, hvor brugerne får en kontaktperson. Det er så kontaktpersonens opgave at skabe et grundigt kendskab til den enkelte bruger, hvilket vil sige at skabe et “tæt forløb”, som det beskrives af en § 94-ansat. Denne opbygning af en tæt kontakt tager tid – “det tager tid at lave en relation”, som en frontmedarbejder formulerer det. Når først der er opbygget en nær relation mellem brugeren og personalet, er der skabt noget, som man ifølge § 94-medarbejderne skal søge at holde fast i – også gennem en periode, efter at en bruger har forladt boformen og eventuelt er flyttet i egen bolig. Den nære relation bør søges opretholdt, indtil man er sikker på, at brugeren nu også er faldet rigtigt til:

Når de er flyttet ud, gør vi meget ud af at få dem etableret ordentligt i egen bolig. [Vi arbejder på,] at der er hyggeligt, at der er rart at være. Det tager lang tid, inden de har fået købt alle de der møbler – inden man kan slippe dem og sige, at nu er de etableret, så de kan leve. Det tager tid. Men omvendt er vi overbeviste om, at det er givet godt ud. Og her betyder det noget, at vi har været så tæt på dem personligt.

Desuden fremhæves det, at det at have en god relation til personalet på § 94-boformen udspænder et sikkerhedsnet i forbindelse med en brugers udflytning. Herved får brugeren en tryghed ved at vide, at der er et sted, hvor han kan søge støtte, hvis noget skulle begynde at vælte, mens han er ude i den virkelige verden. Således fremstår de nære relationer set med § 94-medarbejdernes øjne som afgørende gennem hele opholdet og udslusningen, hvis en udslusningsproces skal have bedst chancer for succes. Det betones ligeledes, at det er nære, tillidsfulde relationer mellem de professionelle og brugerne, der gør de forandringer, der stræbes imod, mulige. Det fremgår således af et gruppeinterview med visitationsudvalget til Slusen:

SB6 [Herberget]: Du får ingen forandring, hvis du ikke har en relation – så har du kun dit teater, og det ændrer folk sig ikke af.

SB1 [Ågården]: Der skal være en tryk relation, før man tør fralægge sig nogle af de uhensigtsmæssige vaner eller livsmønstre, som man har haft tidligere. Man har brug for noget at støtte sig op ad og forholde sig til, mens man laver den forandring.

En yderligere dimension i forståelsen af de gode relationer handler om brugernes forhold til hinanden, når de er i udslusningsboliger som A-huset og Slusen. Således lægger man i visitationen vægt på, at nye indflyttere i udflytningsprojekter passer ind blandt de eksisterende beboere – at der er mulighed for at udvikle nære relationer beboerne imellem. Årsagen til denne opfattelse er en forståelse af, at en del af den positive udvikling ligger i at lære at begå sig sammen med andre ikke professionelle – at få skabt sig et netværk, man kan trække på:

Jeg synes faktisk, det er en god homogen gruppe, vi har lige i øjeblikket. Altså, de fungerer godt sammen. Også når vi ikke er derinde, bruger de hinanden meget. Jeg synes, at nogle af vores beboere er gode til at banke på dørene hos hinanden. De snakkede blandt andet om det, da jeg var derinde i tirsdags, at nu var der lige nogle, de ville have fat i, fordi de ikke var med, når de spillede Risk. Det gør de meget lige nu i deres fritid. Så ville de rundt og høre, hvem der ville være med. De er blevet gode til at være opmærksomme på hinanden.

Derfor søger man også at visitere brugere til de enkelte botilbud, som ligner hinanden og derfor har muligheder for at udvikle nære og positive sociale relationer. Faktisk fremhæver i det mindste en § 94-medarbejder ligefrem lighed til den eksisterende beboergruppe som et slags udtalt visitationskrav. Man kan overveje, om dette betyder, at de mest påfaldende eller skæve typer har vanskeligt ved overhovedet at få adgang til udslusningstilbuddene og hermed til en videre proces mod egen bolig.

Hvad, der desuden er værd at lægge mærke til, er, at der hos § 94-medarbejderne ikke gøres mange overvejelser om at holde afstand til brugeren, ligesom der ikke formuleres en risiko for at overstyre eller tage ansvar fra brugeren. Udgangspunktet er, at det først er i kraft af en nær relation, at brugeren kan opnå problemerkendelse, bevidsthed om egne ønsker og muligheder og dermed gennemgå en succesfuld udvikling mod egen bolig. Først efter at brugeren er faldet på den rigtige side i den omsorgsmæssige iagttagelse nærhed/distance, synes den pædagogiske iagttagelse af god læring/dårlig læring at kunne komme i anvendelse. Sat på spidsen kan vi sige, at der ikke kan arbejdes aktivt med den bruger, som ikke falder på den positivt normerede side "nærhed".

Vender vi os mod de kommunale bostøttemedarbejdere, ses en markant forskel. Her anvendes kritisk selviagttagelse nemlig i vidt omfang,

når der kommunikeres om det sociale arbejde før og efter udslusning af brugerne. De kommunale bostøttemedarbejderes opfattelse af det gode sociale arbejde er vigtig i en diskussion af samarbejdsprocesser, idet disse skal videreføre det sociale arbejde over for udslusede brugere, når § 94-medarbejdernes beføjelser ophører. Afgørende er, at de interviewede kommunale bostøttemedarbejdere fremhæver hjælp til selvhjælp som princip for deres sociale arbejde. Hermed aktiveres spørgsmålet om overstyring og ansvarsberøvelse. Adspurgt om, hvilken pædagogisk doktrin der ligger bag bostøttemedarbejdernes arbejde, svarer en frontmedarbejder, at der kun kan peges på én doktrin, og det er netop princippet om hjælp til selvhjælp:

Alle 73'erne er nogle gamle rotter med hver deres ophav, som de trækker på. Hvis der er et dogme, er det "hjælp til selvhjælp" – jeg skal ikke gøre tingene for dem, hvis de kan gøre det selv. Måske er det i sidste instans et spørgsmål om tålmodighed at lade klienterne handle i det tempo, de selv handler i. At lade dem være langsomme, fx i deres kontakter til systemet. Og det kan være svært, for nogle af 94-beboerne er jo mestre i at få andre til at gøre tingene for sig.

Vi skal bemærke, at citatet udtrykker et krav om besindighed i det sociale arbejde, forstået på den måde, at socialarbejderen må beherske sig, udvise tålmodighed og undgå at tage styringen fra brugerne, selvom de udviser stor langsommelighed og passivitet. En sådan omsorgsfuld og styrende indsats ville netop falde på ikke-hjælp-siden i de kommunale bostøttemedarbejderes kritiske selviagttagelse.

Men den kritik af overdreven hjælp, som ligger den kritiske selviagttagelse, anvendes ikke blot på eget hjælpearbejde. I flere interview anfører bostøttemedarbejderne fra kommunen, at den form for omsorg, som udøves på § 94-boformer, kan virke "omklamrende" og passiviserende. Indtrykket er, at brugerne ofte er for tæt knyttet til personalet på § 94-boformerne. Nogle gange kan § 94-ansatte "have svært ved at slippe beboerne", fortæller en kommunal frontmedarbejder. Hun beskriver videre, hvordan hun har oplevet, at omsorgen i nogle tilfælde nærmest har udviklet sig til formynderi. Således beretter hun om situationer, hvor brugeren ikke reelt har været interesseret i § 73-støtte fra kommunen, men har fået det, fordi § 94-personalet mente, at det var det rigtige i forbindelse med en udflytning. Det betød, at:

Klienten aldrig var hjemme, selvom han sagde, at han gerne vil have støtte. Så blev støtten sat i bero. Det er ikke indtrykket, at mange af § 94-beboerne helst ville være fri for støtten, når de selv skal tage direkte stilling. Men de virker ofte meget knyttet til 94-personalet og kan have svært ved at sætte sig ud over 94'ernes vurdering af deres behov. De kan have svært ved at sige fra i forhold til et tilbud om støtte – og derfor får de måske noget, de ikke rigtigt synes om.

Den kommunale frontmedarbejder begrundede denne problematik med den fokusering på omsorg og tryghed, som er dominerende på § 94-boformerne:

Man laver et trygt miljø, som fastholder folk, og har et personale, der knytter bånd – man holder jul, påske, tager til stranden, laver aktiviteter mv. Måske er det blevet for meget. Jeg synes nogle gange, der bliver lidt nurset – det kan blive lidt omsorgskvalmende.

Denne modstand mod tætte relationer betyder ikke, at de kommunale bostøttemedarbejdere beskriver deres arbejde som behandling – hvilket ville være den umiddelbare modsætning til det omsorgsbegreb, som de § 94-ansatte abonnerer på. Faktisk mener bostøttemedarbejderne også, at deres arbejde hovedsageligt består i omsorg. Men deres formulering af omsorg forbindes imidlertid med, hvad de omtaler som en professionel relation til brugeren. En professionel relation betyder, at der er tale om et stykke arbejde, som den ene part udfører for at hjælpe den anden, ikke at man skal danne nære relationer eller udvikle en form for venskab. I modsætning til den omsorgsmæssige iagttagelse, hvor det grundige kendskab til § 94-boformer udgør grundlaget for at kunne skabe forandringer hos de mest udsatte brugere, fremhæver man i den kommunale bostøttefunktion vigtigheden af den upersonlige relation. Når brugerne fx fordeles mellem de fem-seks kommunale bostøttemedarbejdere, lægger man vægt på, at de to parter ikke kender hinanden i forvejen, men derimod mødes første gang til et formelt handleplansmøde.

På samme måde som de kommunale bostøttemedarbejdere anvender deres kode på § 94-boformernes arbejde, således anlægger § 94-medarbejderne omvendt deres omsorgsmæssige kode nærhed/distance på de kommunalt ansattes indsats. I flere interview med ansatte i amtligt regi

bliver de kommunale medarbejders tilgang til socialt arbejde kritiseret for ikke at virke i forhold til de mennesker, som sendes i permanente boliger, dvs. overgår til det kommunale system fra § 94-området. En af de indvendinger, som rejses, handler om, at brugeren tvinges til at udskifte sine kendte socialarbejdere, samtidig med at han fysisk placeres i et nyt miljø. Hermed forsvinder store dele af det opbyggede netværk af nære og tillidsfulde relationer. Et problem, der forstærkes af, at man mener, at de fleste af § 94-brugerne behøver lang tid til at opbygge kontakt:

Vi har sagt til ham, at når vi alligevel har søgt [§ 73-støtte], så er det, fordi vi synes, det vil være det optimale og det bedste. Vi kan godt forstå hans argumenter om, hvorfor han ikke bare kan lukke nogle ind, og at det tager for lang tid, inden han lukker nogle ind. Jeg vil også sige, at det er først i den sidste tid, vi rigtigt er kommet ind under huden på ham. Det tager et halvt års tid i hvert fald at komme derhen, hvor man virkelig kan arbejde med ham.

Der gives fra § 94-ansattes side udtryk for, at det er problematisk, at de kommunale bostøttemedarbejdere ikke har et stort nok kendskab til de behov, som kendetegner de brugere, der udsluses fra § 94-boformerne. Amtslige frontmedarbejdere påpeger således, at de kommunalt ansatte "respekterer en lukket dør". Men problemet er her, at brugernes lukkede dør kan være "et råb om hjælp". Grunden til, at de kommunale bostøttemedarbejdere ikke aktivt opsøger brugerne og i stedet respekterer en lukket dør, er efter § 94-medarbejders mening, at de ikke har den nødvendige relation til brugerne. De interviewede ansatte fra § 94-boformerne stopper ikke kontakten på grund af en lukket dør, da de har en overbevisning om, at brugerne, trods lukkede døre og manglende tilstedeværelse, faktisk ønsker kontakten til socialarbejderne. Her ville man fra § 94-side foretrække, at man kunne følge brugeren igennem noget længere tid. Dette kunne fx ske ved, at kommunen benyttede muligheden for at købe § 73-støtte af amtet, som det er tilfældet i de tidligere omtalte Opgangsfællesskaber. Fordelen ville ifølge § 94-medarbejderne være, at det var de kendte socialarbejdere fra § 94-området, der tog sig af brugeren, indtil han var faldet ordentligt til.

En anden kritik, som rejses fra § 94-medarbejderne, handler om den konkrete kommunale arbejdsform. Således problematiseres denne i flere tilfælde, idet der peges på den begrænsede mængde tid, som man i kommunalt regi afsætter til hver enkelt bruger. Desuden fremhæves det

som problematisk, at forholdet mellem bruger og bostøttemedarbejder gøres til genstand for evaluering hver tredje måned, hvilket menes at være en alt for kort periode at vurdere på:

SB4 [STD]: Det sidste, jeg har fået fortalt, handler om en, der har fået bevilget fire timer. Men det reelle samvær, det kunne kun være på en time og et kvarter. Resten skulle gå til transport og journal-skrivning og supervision.

SB2 [Slusen/STD]: I forhold til § 73-støtte, så tror jeg, at problemet er relationen, altså de når ikke derind.

Som det fremgår, udgør reglerne om bevilling og kriterierne for egnethed ifølge § 94-medarbejderne et alt for firkantet system, som ikke har den nødvendige fleksibilitet. Hertil kommer en anskuelse af, at de kommunale bostøttemedarbejders arbejdsform ikke er gearret til de ofte stærkt belastede brugere, som de møder fra § 94-boformerne – bl.a. at de ikke er gearret til at gå ind i de lejligheder, hvor brugernes personlige hygiejne er meget dårlig (fx i sager, hvor en bruger har brækket sig eller tisset ud over det hele uden at tørre det op). En medarbejder fra St. Dannesbo fortæller, at når de får viden om sådanne situationer, så kan det i sjældne tilfælde forekomme, at de træder til og yder den nødvendige hjælp:²

Det, folkene i 94-regi gør, hvis de registrerer sådan noget [hvis en bruger har brækket sig eller tisset ud over hele lejligheden], er at ringe til mig og sige: “Ved du hvad, det kommer til at tage lidt mere tid det her. For der er lige nogle ting, der skal ordnes” [...] Men det er officielt ikke vores opgave at yde efterværn [...] Og det er sådan, at selvom de har § 73-støtte, så er det hertil [brugerne] ringer.

Ud over forskelle i koder hos § 94-ansatte versus kommunale bostøttemedarbejdere kan der også peges på mere institutionelle faktorer som rammesættende for de to medarbejdergruppers arbejde. Når det gælder bostøttemedarbejderne, er det af betydning, at de ingen formel beslut-

2. Måske er der ikke så langt fra denne antagelse til § 73'ernes egen opfattelse af, at de brugere, der nogle gange visiteres videre til egentlige boliger fra § 94-systemet, faktisk ikke er klar.

ningsmyndighed har. Dermed kan de ifølge bostøttemedarbejdernes eget udsagn ikke bevilge noget og kan således ikke belønne, og det er brugerne for det meste godt klar over. Hvis bostøttemedarbejderen står over for brugeren med sin hjælp og ikke kan pålægge brugeren at modtage hjælpen, så kan han ikke andet end at optræde i overensstemmelse med den professionelle relation, som den er præsenteret ovenfor. Muligheden for at fastholde brugerne i en relation, der kan udvikle sig til et tæt kendskab – eller “omklamring” – synes oplagt at være størst for den, der har så meget at tilbyde, at brugeren ikke uden væsentlige omkostninger kan vælge at gå. Det gælder netop for § 94-boformerne, som jo ikke mindst kan tilbyde midlertidigt husly. Disse forskellige arbejdsbetingelser er øjensynlig af væsentlig betydning, hvis vi skal forstå de forskellige tilgange til det sociale arbejde hos kommunale bostøttemedarbejdere og amtslige § 94-medarbejdere.

Som følge af deres oplevelse af mangel på omsorgsindsatser over for udflyttede brugere har nogle § 94-ansatte selv påtaget sig at give støtte til nogle af de udslusede:

Vi kører noget efterværn på vores beboere – hvis de selv ønsker det. Man kan selvfølgelig godt få tilkendt en § 73-medarbejder, men det foregår via kommunen. Vi ville gerne have, det kunne forgå i vores regi, fordi vores brugergruppe kender os, og det er ikke altid, at en medarbejder fra kommunen kender lige præcis vores brugergruppe. Og det er heller ikke altid, at [brugerne] er så åbne over for vildt fremmede mennesker.

For at imødegå den mangel på opfølgning, som de mener kendetegner tiden efter udslusningen, formulerer § 94-ansatte to løsningsforslag. Begge har til formål at sikre, at brugeren får en mere glidende overgang til livet i egen bolig. Den ene løsning går ud på, at de kommunale bostøttemedarbejdere begynder at arbejde på en facon, som er mere i overensstemmelse med den omsorgsmæssige kode og dens distinktion nærhed/distance. Som led i denne løsning kunne der ansættes specifikke bostøttemedarbejdere på § 94-boformerne. Den anden løsning går ud på, at § 94-boformer skulle betales af kommunen for at yde bostøtte på deres egne brugere. En del af denne løsning indebærer, at der skulle skabes større fleksibilitet i forhold til, hvor meget hjælp der skulle ydes til den enkelte bruger – nogle kunne tildeles en time ugentligt, andre fem timer, alt efter behov.

Relationen til psykiatrien

Som sidste led i beskrivelsen af samarbejdsrelationerne i Fyns Amt skal vi se på relationerne mellem § 94-medarbejderne på den ene side og psykiatrien og alkoholambulatoriet på den anden. Relationen til psykiatrien først. Der eksisterer en særtaftale, hvorefter personalet på amtslige eller kommunale boformer til enhver tid kan henvise en (hjemløs) bruger til akut psykiatrisk vurdering ved mistanke om, at vedkommende har en psykisk lidelse, udviser abstinenssymptomer, selvmordsadfærd mv. Det understreges fra den psykiatriske afdeling, at hjemløse kun udgør en meget lille andel af de psykiatriske patienter:

De fleste beboere på § 94-boformerne har ikke en egentlig psykisk lidelse. De hyppigst forekommende psykiatriske tilstande blandt dette klientel er misbrug og personlighedsforstyrrelse. Der kan selvfølgelig være problemer med at vurdere, om det drejer sig om en egentlig psykisk sygdom eller om noget andet. Der har somme tider været en tendens til at opfatte hjemløse som psykisk syge, og det tror jeg skyldes to forhold. For det første kan misbrug forårsage psykiske symptomer, og for det andet kan der være en tilbøjelighed til at fortolke al abnorm adfærd som fx aggressivitet eller andet utilpasset adfærd som udtryk for psykisk sygdom.

Som det fremgår af citatet, vurderer overlægen her, at der ikke er mange af dem, som bor på § 94-boformer, som lider af egentlige psykiske lidelser. Ofte har personalet imidlertid betragtet brugerne som psykisk syge, selvom deres abnorme eller aggressive adfærd i virkeligheden skyldtes et misbrug eller simpelthen var en del af den hjemløses adfærdsmønster. Dette godtgøres bl.a. med henvisning til en undersøgelse af området udført af den psykiatriske afdeling:

Vi fandt i en tværsnitsundersøgelse af alle hjemløse på § 94-institutionerne i Fyns Amt i 2002, at det var de færreste – omkring 4 pct. – af alle beboere, der havde en psykose. Der var fx kun én af de hjemløse, som led af skizofreni [...] De fleste klienter på § 94-institutionerne hørte ikke til i hospitalspsykiatrien. Kun 3 pct. havde behov for indlæggelse på psykiatrisk afdeling. Vi vurderede i vores undersøgelse, at yderligere ca. 25 pct. ville have gavn af psykiatrisk behandling, som kunne foregå ambulantly hos praktiserende psykiater eller i distriktspsykiatrien. Det største behov for

behandling var for misbrug, der kunne foregå i alkoholambulatorier eller behandlingscentre for stofmisbrugere.

Om ovenstående udsagn kan vi bemærke, at der er tale om en ganske rendyrket iagttagelse gennem sundhedssystemets kode sund/ikke-sund, her specificeret som psykiatrisk lidelse/ikke-psykiatrisk lidelse. Vi kan og skal ikke tage stilling til rigtigheden af de skel, der foretages i praksis. Blot skal det anføres, at psykiatrien ved at anvende sundhedssystemets kode på denne måde udgrænser de brugere, som ikke klart og uomtvisteligt falder på ikke-sund-siden i iagttagelsen. De brugere, som iagttages som psykiatriske tilfælde, bliver til gengæld udtrukket fra § 94-området, enten fordi de ikke visiteres videre dertil, eller fordi de ikke sendes tilbage dertil. I stedet sendes de til distriktpsykiatrien eller socialpsykiatrien.

På grund af denne praksis, hvor psykiatrien udgrænser de ikke-diagnosticerbare og ikke sender de diagnosticerede til § 94-boformer, er der ikke behov for ret meget samarbejde mellem psykiatrisk afdeling og § 94-medarbejderne. De aktører, som psykiatrien samarbejder mest med, er Alkoholcentret og Fyns Amts Behandlingscenter.

Relationen til behandlingsinstitutionerne

Der eksisterer som nævnt i kapitel 3 to behandlingsinstitutioner i Fyns Amt af relevans for udslusningsarbejdet, nemlig Fyns Amts Behandlingscenter (FAB) og Fyns Amts Alkoholbehandlingscenter (ABC). Tydeligst træder et samarbejde mellem FAB og boformerne og mellem FAB og kommunerne frem som relevant, mens samarbejdet ikke synes helt så udbygget/fungerende, når det gælder ABC.³

Ser vi først på ABC's rolle i udslusningsarbejdet, synes denne overvejende at være begrænset til at yde input til § 94-boformernes generelle viden om brugeren. På alkoholbehandlingscentret fastlægger man behandlingsforløb for brugerne i samarbejde med § 94-boformerne og den pågældende bruger. Ofte tager man udgangspunkt i en allerede udarbejdet handleplan, hvortil man tilføjer punkter, der omhandler misbrugsbehandling. En ansat udtaler:

3. Det skal bemærkes, at der i nogle interview snakkes om et samarbejde med "behandlingsinstitutionerne", og at der således ikke altid skelnes mellem ABC og FAB. Men når vi ser på alle de konkrete eksempler på samarbejder, der nævnes i interview, og som er beskrevet i brugernes journaler, så handler de næsten udelukkende om FAB.

[Handleplansmøder] fungerer rigtigt godt. Vi synes, at vi har et godt samarbejde med § 94. Jeg har været ude og holde oplæg på § 94. Det var mit indtryk, at man var tilfreds med samarbejdet. Jeg har også det samarbejde med § 94, at jeg underviser i alkohol og behandling. Og fordi vi har fundet ud af, at der kan være nogle problemer med afrusning af nogle af beboerne, har vi – sammen med § 94 – forsøgt at uddanne en sygeplejerske fra en § 94-boform, der har været herinde – uddannet hende i at vurdere abstinenser. Så kan hun ringe herind til vores læge, der så ordinerer abstinensmedicin. Det lyder som en lille ting, men er faktisk en stor ting.

Fra Alkoholbehandlingscentrenes side fremhæves særligt den kommunale § 73-støttefunktion som en vigtig samarbejdspartner. Her ser de en klar arbejdsdeling, hvor man komplementerer hinanden:

[73'erne] er gode til at gøre det, vi ikke kan i vores ambulante system. De kan gå ud til folk i deres private hjem. Omvendt bruger de også os. Jeg har som konsulent været med ude til nogle samtaler for at motivere folk til at gå i behandling.

Ofte bliver udslusning af § 94-ansatte italesat i forbindelse med afvikling af enten stof- eller alkoholmisbrug. Samarbejde mellem § 94-boformer og behandlingsinstitutioner som Alkoholambulatoriet handler i den forbindelse ofte om at udveksle viden og oplysninger om en bruger. Samarbejdet er også karakteriseret ved, at § 94-boformerne forsøger at motivere brugeren til at gå i behandling eller fastholde et behandlingsforløb. Mere konkret betyder det, ifølge Herberget, at de er opmærksomme på, at brugerne kommer til de aftalte tider, det kan være hos en praktiserende læge eller i Alkoholambulatoriet, hvor eventuelle møder er noteret i Herbergets adviseringsystem.

Den anden amtslige behandlingsinstitution synes at spille en noget mere direkte rolle i udslusninger – i hvert fald i forhold til nogle brugere. En afdelingsleder på FAB siger:

Hvis fx en bruger har et voldsomt sidemisbrug, så kan det være vigtigt at vide for [94-personalet], hvordan de kan støtte op omkring det. Så laver vi et møde, hvor der kommer en fra [94-boformen] og rådgiveren fra os. De sætter sig sammen med bru-

geren og snakker om, hvordan man bedst støtter i det her forløb – sådan at der er støtte fra de steder, hvor det er muligt. Omvendt er det også vigtigt for os at vide, når der bliver arbejdet på, at [brugerne] bliver sluset ud, så vi kan bakke op omkring det, spørge til, hvordan det går. Være opmærksomme på, om det ser ud til at være svært. Vi har et godt samarbejde.

Der er således tale om udveksling af informationer, som det var tilfældet med ABC; men det bliver også tilkendegivet, at man søger at bakke op om eventuelle processer iværksat fra anden side. Ydermere beskrives det både af personale i FAB og personale på § 94-boformerne, hvordan informationsudvekslingen også kan handle om at fastholde en bruger i et behandlingsforløb, bl.a. ved at advisere hinanden om behandlingers forløb og ved at hjælpe med at skubbe brugeren tilbage i behandling, hvis han falder fra – samt ved at lægge pres på brugeren. Og denne informationsudveksling fremstår som et formaliseret samarbejde i vores interview med ansatte på Herberget:

Vi kan godt have en beboer, som er i behandling nede på centret, og som har et aktivt sidemisbrug. Så er det [vores] opgave at gå ind og sige, at “du har simpelthen så meget sidemisbrug, så jeg kan ikke acceptere, at du siger ja til at gå i behandling – og du passer den ikke.” Vi har indberetningspligt over for centret, og det får beboerne at vide, når de flytter ind.

Såfremt afvikling af misbrug er italesat af personalet på § 94-boformerne som en væsentlig del af et udslusningsforløb, vil FAB eller ABC, afhængig af hvem der er i gang med et forløb med brugeren, typisk deltage i handleplansmøder, der tilrettelægges på den pågældende § 94-boform. I det hele taget er arbejdet med handleplaner det sted, hvor FAB's samarbejde med de øvrige organisationer bliver tydeligst.

Der afholdes kvartalsvise møder mellem ledelserne i FAB og Garvergården, hvor man diskuterer procedurer, fælles projekter, problemfelter i samarbejdet og taler om, hvordan man:

formidler de mest brugbare informationer til hinanden. Hvordan sikrer vi os, at vi får givet informationer videre på en brugbar måde. Det kan være noget så simpelt som at få stillet tingene op

i samme rækkefølge i begge organisationer, så det er nemt at gå til. Det kan være sådan helt ned på detailplanet.

Alligevel peges der fra FAB's side på, at man kunne udvikle samarbejdet mere:

Man kunne sidde med omkring bordet, når der skal lægges planer fra alle de steder, der har med brugeren at gøre. Det vil jeg opfordre til, at vi arbejder meget mere hen imod. Det kunne fx være i forhold til at frede en bruger i en periode, hvor vi graver dybt. At vi så er enige om, at det er det, vi gør. Så der ikke kommer noget på tværs, bare fordi vi professionelle ikke lige får koordineret. Det kunne også være at sige: "Nu skal han tage ansvar og gøre nogle ting," og så arbejder vi med det alle sammen. Det er jo egentlig rimeligt simpelt.

Vi har da heller ikke været i stand til at knytte beskrivelsen af disse samtaler til udslusningerne af beboere på § 94-boformerne, hvilket kan hænge sammen med, at § 94-beboerne udgør en ganske lille del af brugerne i andre organisationer end lige netop § 94-boformerne.

SAMARBEJDE I ET KOMPLEKST FELT: CASEN KØBENHAVN

Vender vi blikket mod København, tegner der sig et noget anderledes billede af samarbejdet omkring udslusning. Her ses ikke de samme relativt skarpskårne konfliktlinjer som på Fyn, og der synes ikke at være de samme gennemgående forskelle i iagttagelsen af brugeren. Institutionelt synes det afgørende, at der ikke er et amtsligt og et kommunalt niveau, som har et forskelligt syn på eller til tider ligefrem kæmper om de samme arbejdsopgaver. Vores undersøgelse af København tyder på, at der gennemgående er en bedre rollefordeling især mellem boformerne på den ene side og de lokale socialcentre og Københavns Kommunes 7. og 8. kontor på den anden. Vi skal i det følgende se, hvordan distinktionen nærhed/distance optræder som argument for, at § 94-boformerne er bedre i stand til at foretage en præcis beskrivelse af brugeren. Andre aktører, herunder ikke mindst de kommunale, iagttager boformerne som værende i stand til at udvikle den nære relation til brugeren og anerkender derfor i vidt omfang

boformernes brugerbeskrivelser. Samtidig fremhæver boformernes personale, at det er afgørende over for kommunen at “skrive de rigtige ting” – eller vi kunne sige at foretage den rigtige kodificering – for at få deres sager igennem. Handleplanen synes her at fungere som det redskab, som i en vis forstand forliger de forskellige parter – de beskrivelser, og bestemmelser, der indsættes i handleplanen, synes at kunne oversættes af de forskellige koder og hermed at være i stand til levere en klientiagttagelse, som alle kan være enige om. Vi vil først beskrive disse for samarbejdet positive forhold for dernæst at fremhæve nogle af de uenigheder, konflikter og praktiske problemer, som ligeledes gør sig gældende.

Velfungerende aspekter

I Københavns Kommune er der enighed blandt stort set alle de adspurgte aktører om, at nærhed er afgørende for at kunne foretage en korrekt iagttagelse af brugeren – af hans problemer og hans muligheder. Derfor er der også enighed om, at det er en fordel, hvis det er de medarbejdere, der har den daglige omgang med brugerne på boformerne, som forestår den umiddelbare udarbejdelse af handleplaner for brugerne. Ansatte på § 94-boformer taler i denne forbindelse om, at de har initiativpligt på handleplansområdet:⁴

Int: Du siger, at det er jer, der laver handleplaner.

Ja, vi har initiativpligt.

Int: Det er ikke sagsbehandleren på lokalcentret?

Jo, sagsbehandler har ansvaret for handleplan, men vi har initiativet. Det vil sige, at vi snakker med beboeren. Vi laver status på beboeren og snakker med beboeren om, hvad han gerne vil.

Int: Men er beboerens lokalcenter ikke involveret i jeres handleplansarbejde?

Når jeg skriver en handleplan på beboeren, så bliver sagsbehandleren glædestrålende og indkalder beboeren til samtale. Så går jeg typisk med, og så snakker vi med sagsbehandleren om denne her handleplan.

Denne initiativpligt sikrer, at det er de mennesker, der kender brugeren bedst, som udarbejder et udkast eller en grundstruktur for handleplanerne.

4. Se også Københavns Kommune (2002) [hjemløsetilbud i Kbh.]

En anden § 94-medarbejder fremhæver, at selvom det er meningen, at han blot skal lave et såkaldt initiativskema, så laver han i praksis hele handleplanen:

Vi gør faktisk hele arbejdet for sagsbehandleren her. Det skal ske i samarbejde med sagsbehandleren, men reelt set er det os, der gør det. Det er også det nemmeste, fordi det er os, der kender personen. Vi laver det, der hedder et initiativskema til en handleplan, og så laver sagsbehandleren den endelige handleplan. Men det er reelt set os, der laver handleplanen.

Det er oplevelsen blandt de ansatte på de to undersøgte § 94-botilbud, at der på de kommunale socialcentre er meget stor respekt for de vurderinger, de foretager i forhold til deres brugere. Direkte adspurgt, om man anskuer den efterfølgende oversættelse af et handleplansudkast til en egentlig handleplan som en formalitet eller som lokalcentrets gummistempling af herbergets arbejde, svarer en ansat således:

Dem, jeg har haft med at gøre, er faktisk næsten kun et gummistempel. Det er os, der kender klienterne. Det er os, der ser dem til hverdag. På et lokalcenter er beboerne måske oppe en gang om måneden, og sagsbehandleren har 50 eller 100 andre sager. Min fornemmelse er også, at der på lokalcentrene er en meget stor tillid og respekt for det arbejde, vi laver. Jeg har ikke oplevet at få en handleplan tilbage, hvor der er gjort indsigelser.

Det er da også rigtigt, at både de kommunale socialcentre og andre relevante aktører anerkender det nære brugerkendskab, som § 94-boformerne opnår, og de fordele, dette kendskab indebærer. På begge lokalcentre har man således bevidst udlagt arbejdet med at udarbejde handleplaner til § 94-boformerne selv.⁵ En leder på Lokalcenter Amagerbro fremhæver, at

5. Det praktiske arbejde med handleplaner synes at afspejle de forskelle i graden af kontakt mellem lokalcentre og boformer, som vi har oplevet. Således synes de to ansatte på Lokalcenter Amagerbro med § 94-området som deres primære arbejdsfelt at have ganske meget kontakt til § 94-boformerne i deres område – herunder Hørhuset. Derimod har vi ikke kunnet finde nogen på Lokalcenter Bispebjerg med tilsvarende kontakt til Hillerødgade eller nogen på Hillerødgade med en kontakt til LC Bispebjerg, som flere af de ansatte på Hørhuset giver udtryk for, at de har til LC Amagerbro.

strategien med at udlægge initiativet til handleplansarbejdet blev affødt af en større debat om emnet i kommunen:

Der har været drøftet meget om initiativpligten, hvem der skal lave handleplanerne, og hvem der ikke skal, specielt i forbindelse med omstillingsprocessen på hjemløseområdet i København. Der var jeg ude på § 94-boformer og snakke om samarbejde med lokalcentrene. Vi var godt klar over, at vi som lokalcentre har det overordnede ansvar; det er vores forpligtelse, men dybest set kender de ansatte på 94-boformerne borgeren meget bedre, end vi gør. Så var idéen, at det skulle være dem, der tog initiativ til at kontakte os, og så skulle vi nok komme ud og lave handleplanen sammen med brugeren og en medarbejder på institutionen.

Der synes ikke at være nogen konkurrence om handleplansarbejdet. Tværtimod fremhæves det, at der ikke er grund til at lave dobbeltarbejde. Således fortæller den ene af de to ansatte med ansvar for § 94-brugere på Lokalcenter Amagerbro, at der er udbredt enighed mellem de ansatte på § 94-boformerne og hende, bl.a. når det gælder indstillinger, som skal videre til kommunens 7. eller 8. kontor:

Int: Kan du nogle gange føle, at I ikke er inddraget i tilstrækkelig grad?

Jeg har jo lov til at lave min egen støtteskrivelse og indstilling og vedlægge.

Int: Brugte du den?

Jeg har gjort det, men det har ikke været, fordi jeg har været uenig. Det har været, fordi jeg har tænkt, at indstillingen fra boformen har været en lille smule tyndbenet, så jeg vil gerne tilføje de her bemærkninger. Jeg kan jo godt sidde med noget viden, som de ansatte på boformen ikke har haft.

Det er dog ikke sådan, at § 94-medarbejderes handleplansudkast altid blot godkendes uden indvendinger fra lokalcentret. Enkelte elementer kan blive ændret eller afvist, hvilket bl.a. påpeges af en anden ansat på LC Amagerbro:

Int: Du både tilføjer og godkender?

Ja, langt hen ad vejen kan jeg godkende det, der står. Men

det er kommunen eller forvaltningen, der har den bevilgende myndighed, så hvis det er noget, der er ude i hampen, så siger jeg nej.

Int: Hvad kunne det være?

Urealistiske uddannelsesplaner.

På lokalcentrene kan man finde på at indhente information om den pågældende bruger fra anden side, fx en boligrådgiver, ligesom sagen kan bringes op på et fællesmøde, og dette kan give anledning til alternative vurderinger. Dette fremgår bl.a. af følgende gruppeinterview med medarbejdere fra lokalcentret på Bispebjerg:

Int: Er I nogle gange uenige med dem, der møder klienten i hverdagen, eller er I altid enige med dem?

Nej, overhovedet ikke. I princippet kan man sagtens være uenig. Sådan nogle sager har vi så oppe til drøftelse på vores [interne] behandlermøder. Og hvis man er i tvivl om, hvad der skal ske i en bestemt sag mht. bolig, så snakker man måske med et større forum.

Int: Hvem kan det være?

Det kan være boligrådgivere, sagsbehandlere og støtte-kontaktpersoner. Der har vi faste fællesmøder, og så kan man tage de sager på, som man mener er relevante. Der laver vi så de vurderinger. Hvis nu boligrådgiveren kender denne her borger i forvejen, og vedkommende har været på Hillerødgade, hvorfra der kommer en indstilling om, at det er igennem 7. kontor, der skal findes en bolig, så kan vi med vores erfaring vurdere, om det er noget, vi skal bruge tid, penge og ressourcer på, og om man kan tillade sig det over for det sted, der nu skal visiteres til. Eller om man – ud fra det, der står i sagen, diagnose, hans personlighed og historik – hellere skal placere vedkommende et andet sted.

Int: Du siger på den ene side, at du vil acceptere det, der kommer fra herberget, og så siger du nu, at du sagtens kan vurdere, hvordan klienten er?

Som jeg sagde til dig, så læser jeg det igennem, inden jeg skriver under – hvis det er en handleplan. Når det handler om

boliger, så er man nødt til at foretage sig noget mere for at finde ud af, om man er enig eller uenig.

Dog ser det ud til, at sagsbehandlerne på lokalcentrene i høj grad betragter deres rolle som administrativ-økonomisk, en "kontor-funktion", hvor man ikke har mulighed for at opnå den samme nære relation og det samme kendskab til brugeren. Dette forstærkes desuden af, at man sidder med bevillingsansvar i forhold til diverse ydelser, hvilket er en kilde til konflikt. En medarbejder fra Lokalcenter Bispebjerg siger herom:

Sagsbehandlerdelen er lidt mere den administrative del. Der skal man have et møde. Der er sådan en kontorfunktion og meget anderledes end på herbergerne. Det har så også meget med magt at gøre. Det er penge, de kommer herop for at få. De ønsker måske at få en medicinbevilling. Det er meget konfliktfyldt at komme heroppe.

Medarbejderne på rådgivningscentrene tilslutter sig også synspunktet om, at det er § 94-boformerne, som har den nære brugerrelation og derfor kan tilvejebringe de bedste observationer. Overordnet synes der at være rimelig enighed om rollefordelingen mellem § 94-boformerne, socialcentrene, rådgivningscentrene og kommunens 7. og 8. kontor. Det fremhæves fra § 94-medarbejdere og lokalcentrene, at de ansatte hos kommunen generelt er "gode til at lytte" og er modtagelige for fornuftige argumenter.

Det anføres imidlertid samtidig, at det er vigtigt at skrive de rigtige ting på den rigtige måde, når man samarbejder med kommunens 7. og 8. kontor, hvilket man med en Luhmannsk optik kan kalde, at det er vigtigt at kommunikere gennem den rigtige kodificering. En § 94-medarbejder siger netop:

Men der er stadig den krølle på det, på det skema, der skal man jo vurdere brugeren ud fra nogle bestemte kriterier og lave den her indstilling. Men man skal også huske på, hvad er det, de gerne vil have, at man skriver; hvad er det for en form.

Noget af det vigtigste i handleplanen er, at brugeren på den ene side er kodificeret med så mange sociale, psykiske eller stofrelaterede problemer, at han ikke selv er i stand til at løse sit boligproblem. På den anden side må han ikke fremstå så dårlig, at han synes ude af stand til at klare sig selv i

egen bolig. Man må ramme en præcis balance, som det udtrykkes af en frontmedarbejder fra herberget i Hillerødgade:

Man må helst ikke være for velfungerende, og man må heller ikke være for dårlig. Det der med at visitere til egen bolig, det er meget svært. Man skal selvfølgelig skrive sandheden, men man kan godt, når man laver en handleplan, via sproget formulere, hvad der egentlig er problemet. Det er nogle gange meget få ord, der skal vægtes forkert eller rigtigt, før det giver udslag til den ene eller den anden side.

Også på rådgivningscentre er man bevidst om, at en udførlig beskrevet handleplan udgør en afgørende faktor i forhold til at sikre brugeren den hurtigste og mest positive behandling i kommunalforvaltningen. Hvis man vil fremme processen for en bruger, er det bl.a. vigtigt at indhente støtteskrivelser fra andre aktører og dermed styrke brugerbeskrivelsen. Det understreges af en medarbejder fra et rådgivningscenter:

Når de udfylder de her indstillinger, så vil jeg bede kontaktpersonerne om at lave en støtteskrivelse, fordi jeg har fået at vide fra 7. kontor, at jo bedre klienter er beskrevet, jo mere har de at vurdere ud fra. Så vidt jeg har forstået, så er det ikke, hvem der kommer først til mølle; man kommer ikke op i en kø som sådan. Man bliver vurderet ud fra de udtalelser, der er, hvor parat man er osv. Er der hele tiden skrevet i det, sker der noget. Så derfor vil jeg løbende bede om en støtteskrivelse, så man hele tiden kan se, at der er fremgang i behandlingen, og så sende ind til dem.

Meget tyder på, at handleplanen er et afgørende redskab til at forbinde de forskellige aktører i en fælles forestilling om, hvad brugeren er for en størrelse, og hvordan han kan hjælpes. Dette skyldes øjensynligt, at handleplanen kan iagttages på mange forskellige måder. De forskellige heterogene klientiagttagelser synes at kunne kobles i handleplanen. Hvordan? Set gennem den *retslige kode* kan handleplanen iagttages som et bindende løfte, både for hvad brugeren skal yde, og for hvad forvaltningen skal yde. Fra den *økonomiske kode* kan handleplanen iagttages som en art investeringsplan, der lover visse afkast, dvs. en bruger, som ikke beyrder det offentlige så meget, og som måske endda på sigt kan integreres og blive et ydende samfundsmedlem. Set gennem den *pædagogiske kode* lover hand-

leplanen at skabe en bruger, der udviser god læring, dvs. en indrestyret bruger. Alene det at udforme en kontrakt er første skridt på vejen til at få brugeren til at genkende sig selv som selvansvarlig, handlekraftig og indrestyret. Anskuet gennem den *skeptiske selviagttagelse* er handleplanen et udviklingsprogram, som respekterer brugerens grænser og sikrer hans status som autonomt vælgende individ. Og endelig kan den *omsorgsmæssige kode* iagttage handleplanen som en beskrivelse, der udspringer af den nære brugerrelation og derfor er sand. På denne måde kan vi sige, at handleplanen kan oversættes til hver af de kommunikative koder, som er på spil i udslusningsarbejdet.⁶ Den udgør ligesom den sociale kontrakt "Et forsøg på ækvivalering af singulære kommunikative værdier snarere end en afbøjning af individuelle viljer" (Åkerstrøm Andersen, 2003: 168).

Et andet aspekt, som fremhæves som positivt for samarbejdet i Københavns Kommune, er de personlige relationer. Flere § 94-medarbejdere fremhæver, at det er personlige kontakter i de relevante organisationer, herunder især kommunalforvaltningen, som sætter dem i stand til at udføre et fremadrettet arbejde med brugeren. Det handler om at kende de rigtige personer i systemet og drage gensidig nytte af kontakterne:

Så sagde jeg, jamen jeg kender en psykiater herude på Amager, det er den tidligere psykiatriske lægekonsulent. Så sagde jeg, jeg sidder altså med en ung pige her, kan du ikke tage hende i morgen eller i overmorgen? Jamen selvfølgelig kan jeg det. Så begyndte hun at komme i terapi.

Int.: Det lyder til, at det meget er din erfaring, der er bærende for de muligheder, du har her, det er meget, fordi du har været i det her game længe, du kender de her mennesker, der sidder rundt omkring. Hvis man ikke gør det, så bliver det et svært spil at spille? Så har man et større problem. Det handler om at bruge nogle forbindelser, man egentlig har, at man siger: "Kan du ikke lige støtte op omkring de her ting?" Og så selvfølgelig de

6. Når det er muligt at producere brugerbeskrivelser, som alle de involverede aktører i høj grad synes at kunne genkende og anerkende, kan det også skyldes bestemte institutionelle forhold. Situationen i København synes i mindre grad end Fyn præget af skarpe faglige afgrænsninger mellem de forskellige aktører. Man forsøger så vidt muligt at arbejde tværfagligt. For eksempel er der etableret såkaldt opsøgende psykoseteam under H:S, som både arbejder med det medicinske og det sociale. Disse team tager sig således både af psykisk syge, "borderlinere" og til en vis grad misbrugere.

personer, der støtter én der, dem giver man også nogle gensidige tjenester, og der kan de ringe tilbage og høre omkring noget andet.

Det gode samarbejde fremhæves også at have en ad hoc-agtig karakter, hvor det i nogle tilfælde gælder om at styre uden om de formelle sags gange. I stedet for altid at følge det administrative hierarki kan det indimellem betale sig at gå længere op i systemet med sin sag.

Vi kan altså sige, at tre faktorer synes at muliggøre et relativt velfungerende samarbejde i København. For det første en rimelig klar rollefordeling, hvor andre samarbejdsparter anerkender boformernes nære brugerkendskab og derfor i vidt omfang accepterer deres vurderinger. For det andet synes handleplanen – eller mere uformelle notater – at fungere som et sammenbindende instrument, hvor der kan glides mellem forskellige heterogene koder. Hermed kan handleplanen oversættes til de kommunikative koder, som er på spil i det sociale arbejde. Og for det tredje synes personlige relationer, i det mindste i nogle tilfælde, at være afgørende for et godt arbejde med udslusning – et element, som naturligvis er vanskeligt at overføre direkte til andre amter.

Problematiske aspekter

Der er dog også uenigheder og vanskeligheder i udslusningsarbejdet i København, men disse synes at ligge i nogle andre relationer. Antallet af aktører og brudflader er mere komplekse end i Fyns Amt. Vi vil fremhæve en række konkrete problemer og uoverensstemmelser, som er blevet udpeget i vores interview.

Det første aspekt vedrører andre aktørers kritik af, at boformerne ikke i tilstrækkelig grad igangsætter udvikling og botræner brugeren under dennes ophold på boformen. Kritikken synes at være affødt af den afgrænsning af arbejdet, som de undersøgte boformer kommunikerer. Tendensen er ligesom på § 94-boformerne i andre amter, at den omsorgsmæssige iagttagelse anlægges frem for den pædagogiske. Man anskuer sit eget arbejde som primært at yde omsorg og skabe tryghed omkring brugeren. Tiltag, som er snævert rettet mod at skabe udvikling, fx ved at blive aktiveret el.lign., udgrænses til socialcentrene. En § 94-medarbejder fremhæver det således som afgørende ikke at “forcere” brugerne:

Det betyder selvfølgelig, at jeg ikke forcerer brugerne; altså hvis brugerne ikke er klar til at komme videre i systemet, så forcerer jeg dem ikke til det.

Int.: Hvad betyder det at være klar til at komme videre i systemet?

Det kan være, at du har brug for at komme ind her, få lidt afslapning, få nogle trygge rammer. [Det er] socialcentret, der fx skal sørge for, at du bliver aktiveret eller nogle andre ting. Det er ikke min pligt at sørge for det. Det er socialcentrets ansvar. Hvis jeg ved, at brugeren ikke er klar til at komme i gang, så vil jeg selvfølgelig ikke forcere brugeren til, at nu skal du i gang med det her. Så må det blive, når brugeren er klar til det. Hvis der er andre, der skal forcere, så skal det altså komme fra socialcentret eller jobcentret.

Andre aktører finder imidlertid, at der lægges for meget vægt på at yde omsorg og for lidt vægt på at gennemføre en udviklende, socialpædagogisk indsats. Medarbejderne på boformerne er for serviceorienterede og overtager ansvaret, således at brugeren ikke bliver forberedt på en selvstændig livsførelse. En frontmedarbejder fra Lokalcenter Bispebjerg beskriver illustrativt dette problem:

Der, hvor jeg tænker botræning, det er fx på Hørhuset eller Hillerødgade, hvor der er nogle af dem, der bor i et år – det gør rigtig mange af dem, så har de boet der et år, hvor jeg tænker, hvad har hele den periode været brugt til? [...] På Hørhuset får de serveret tre dejlige retter mad, og der står hele tiden dejlig lun kaffe, de kan tage. Og når de har problemer med deres penge, så er der en sagsbehandler, der ringer rundt og siger: “Nu må I se at få sendt hans penge,” hvor jeg tænker, hvor er den der træningsproces i, at det er dig, der gør det, nu tager du telefonen, nu skal du se, hvordan man slår op i en telefonbog, nu går vi ud og handler. For det er det, de står med, for når jeg får dem ud i en lejlighed, så kan der være gået 10-15 eller 20 år, siden de har haft deres egen lejlighed, og de aner ingenting.

Såvel fra ansatte ved socialcentrene som fra boligrådgiverne er der tilkendegivelser om, at der burde ydes mere botræning med brugerne, før de udsluses til egen bolig. Opfattelsen er, at det er noget, som boformerne burde stå for, men at de fokuserer for meget på at udvise omsorg. På Lokalcenter Bispebjerg gives der udtryk for, at boformerne betragter arbejdet med udslusning som en lineær proces, og det efterlyses, at man gør

noget mere ud af botræningen, mens brugerne opholder sig på boformen, så de reelt er klar til at flytte ud. Når der ikke arbejdes med botræning, ser det for lokalcentret ud til, at der sker en institutionalisering eller en fastholdelse i brugerrollen som afmægtig.

Adgangsbilletten i forhold til et herberg er, at man er indstillet til bolig, og så sker der ikke rigtigt noget. Så er det sådan en opmargisering, indtil man får den bolig, og så skal det gå stærkt med at få organiseret sig. Det kunne være meget rart, hvis der skete et eller andet i den mellemliggende periode. Jeg kan ikke lige se, hvor jeg selv skulle komme ind, andet end når så boligen er der, for vi er jo 16 boligrådgivere rundt i København, og alt efter hvor man får bolig, så er der ikke rigtig nogen grund til at lave en relation til mig, hvis vedkommende så får bolig på Amager.

Der peges i denne forbindelse på to yderligere problemer. Nemlig for det første, at det ofte er med meget kort varsel, at der tildeles bolig, hvilket kan gøre det vanskeligt at forberede og gennemføre en ordentlig udslusning. Ikke mindst er det umuligt for boligrådgiveren at nå at lære brugeren at kende. Fra boligrådgiveres side ønsker man således information om udslusninger tidligere. For det andet kritiseres det, at Hørhuset visiterer alle brugere til boligrådgivning, selvom nogle er så velfungerende, at det faktisk ikke er nødvendigt:

Ja, jeg har aldrig modtaget en, der har fået botræning. De får en bolig med 14 dages varsel, og på de 14 dage skal der ske noget, ud over at der skal udfyldes en masse papirer, der skal frem og tilbage med boligsikring, folkeregister; der skal laves et møde med boligrådgivere. Specielt synes jeg, at Hørhuset ringer hver gang, uanset om det så er velfungerende eller mindre velfungerende, så er det sådan en procedure de har, at hver gang skal boligrådgiveren ud, som så skal have ansvaret for at hjælpe dem videre. Men på de 14 dage, der skal der altså ske noget lige pludselig med at finde ud af at hjælpe vedkommende til at gøre nogle ting selv, og det er lige sent nok.

Der synes at være betydelig forskel på de to undersøgte botilbud med hensyn til omfanget af støtte efter udslusning. Selvom der således fra begge steder lægges vægt på at søge om bostøtte til de brugere, der udsluses til

egen bolig, er der stor forskel på det efterværn, som boformerne iværksætter sideløbende med bostøtten. På Hillerødgade betragtes efterværn således som noget, der kan ydes på ad hoc-basis ud fra den enkelte medarbejders vurdering: "Int.: I har ikke egentlig efterværn eller udslusning, fx har Hørhuset efterværn op til et halvt år?". "Det har vi nogle gange, men det er meget sådan nogle ad hoc-beslutninger. Er der behov for, at denne her person har brug for besøg en gang imellem? Som udgangspunkt er vores forpligtelser ophørt det øjeblik, de kommer ud i egen bolig. Jeg ved, at der er nogle medarbejdere, der stadig fungerer lidt som sådan en mental-nurser for dem, der er kommet i egen bolig."

Af nogle § 94-medarbejdere fremhæves det, at det er vanskeligt at forberede og botræne på boformen, når man har så lidt kontrol over, hvornår tilbuddet om en bolig kommer. Dette stemmer godt overens med en tidligere undersøgelse af Københavnske herbergs udslusningsindsats, hvor "muligheden for at visitere til rette tilbud på rette tidspunkt" vurderes at fungere mindre godt af alle de tre undersøgte herberger (Københavns Kommune, 2002b: 11). Herbergerne giver her udtryk for, at tilbuddene om bolig ofte ikke falder optimalt i forhold til brugernes aktuelle situation, og at der ville være bedre mulighed for at udsluse brugeren netop på det tidspunkt, hvor han/hun er klar, hvis herbergerne selv kunne bestemme, hvem der skal tildeles en ledig bolig.

Endelig skal nævnes et par andre negative vurderinger af samarbejdet, som forskellige interviewpersoner er fremkommet med. En teamchef fra lokalcentret på Amagerbro fremhæver således den skarpe adskillelse mellem den psykiatriske indsats under H:S og de kommunale centre, som betyder, at det er meget vanskeligt at få et samarbejde til at fungere:

Der forsøger vi at have et samarbejde med det opsøgende psykose-team. Det, der selvfølgelig kan være et problem ved det her, er videreformidlingen af informationer. Der er jo en skillemur mellem os og psykiatrien, og det er nok en af de største fejl, der er lavet i forbindelse med etableringen af det her, at man ikke har betragtet Københavns Kommune som en forvaltning.

Int.: Altså, hvor psykiatriteamet røg ind under?

Ja, altså psykiatriteamet ligger under H:S, dvs. at der er et skot mellem os og H:S.

§ 94-medarbejdere anlægger også en kritisk vurdering af psykiatriens indsats, og en leder på kommunens 8. kontor kritiserer, at distriktskykiatrien

har en tendens til at udskrive visse svært belastede brugere, selvom de ikke er blevet velfungerende, men snarere fordi de "ikke kan gøre mere for dem". Distriktpsykiatrien anklages for udelukkende at anlægge en medicinsk-diagnosticerende vurdering og undlade den sociale side, selvom denne kan rumme stærkt belastende problemer. Herved risikerer de at tilføre brugerne endnu et nederlag, når det viser sig, at de ikke kan klare at bo i egen bolig. § 94-medarbejdere på Hørhuset finder, at rådgivningscentre nogle gange forsøger at "oversælge" de brugere, som har et misbrug og derfor ikke kan klare at bo i egen bolig. De bliver på denne måde utroværdige samarbejdspartnere.

Ydermere kan det anføres, at der på trods af det relativt gode samarbejde tegner sig et billede af et noget fragmenteret område for udslusning, hvor de enkelte boformer mest visiterer til egne tilbud og de tilbud, de kender. Endelig fremhæver adskillige af de interviewede, at den store mangel på boliger til de mest belastede brugere, herunder de dobbeltdiagnosticerede, vanskeliggør deres arbejde betydeligt.

Samlet fremstår samarbejdet om udslusning i Københavns Kommune altså som relativt velfungerende. Dog er der en række uoverensstemmelser og problemer, som optræder spredt mellem forskellige aktører på feltet.

PROFESSIONALISME OG UIGENKENDELIGE BRUGERE: ÅRHUS

I Århus ses nogle af de samme forskelle i synet på udslusningsarbejdet, som tydeligt trådte frem i Fyns Amt, og som også i nogen grad præger Københavns Kommune. Også i Århus tegner der sig således en forskel i den primære kodificering af det sociale arbejde mellem amtets og kommunens boformer. I Århus Amt taler man fx om forskellige ideologier og forskellige succeskriterier, der præger iagttagelserne i henholdsvis amt og kommune. Her en fuldmægtig fra Århus Amt:

Men jeg vil sige, at Århus Kommune har været præget af sådan en trappetrinsideologi, hvor man tænker at kunne udvikle brugeren mod at komme i beskæftigelse og klare sig selv. Hvor jeg vil sige, at vi mere tænker udvikling på en måde, hvor man kan klare en dagligdag på en hensigtsmæssig og meningsfyldt måde. Der er kørt sådan nogle paradigmer ind over, ligesom man på handicap-

området sagde: “Nu skal vi integrere i lokalsamfundet.” Det er jo det samme, der er sket med psykiatrien og hjemløshedsområdet – ud i egen bolig for enhver pris.

Man kan sige, at bestemmelsen af “udvikling” ifølge udsagnet her er forskellig i amt og kommune. Forudsætningen for at klare en dagligdag på en hensigtsmæssig og meningsfyldt måde er ifølge den amtslige chefs synspunkt overvejende betinget af den støtte, der følger med fra systemerne, og det, der tidligere er beskrevet som den personlige relation. I denne iagttagelse anses dette for udvikling. Omvendt gælder det for kommunale medarbejdere, at der lægges vægt på, at der ikke må blive tale om at etablere en personlig relation til brugeren. Chefen for familieafdelingen anlægger således det, vi har kaldt skeptisk selviagttagelse på det sociale arbejde og hævder, at de amtslige § 94-boformer med deres langsomme bevægelse fra omsorg til pædagogisk indsats gør folk afhængige og umyndige. Brugerne bliver “eksperter” i at leve på beskyttede boformer:

[§ 94-boformerne] mener, at de skal lave en trappetrinsmodel, hvor de dels har en periode, hvor de giver folk omsorg, og så skal de til at lave noget behandling, hvor de bygger dem lidt op, og så skal de lave en trappetrinsmodel, hvor de langsomt fører dem ud i samfundet. Og det betyder, at de meget gerne vil opbygge nogle støtteordninger, hvor de selv støtter folk så langt, som de nu vurderer, at det er nødvendigt. Og det meste af den erfaring, man har, er, at det ikke fungerer. Fordi det, man gør, er at gøre folk til eksperter i at leve i de beskyttede miljøer. Det var det, man gjorde i psykiatrien med de gamle langtidsafdelinger, det var det, man gjorde med de udviklingshæmmede på de store institutioner, og det er det, man gør på forsorgshjem, hvor man meget gerne vil have, at folk kan få lov til at være i længere tid.

Kritikken fra den kommunale chef retter sig dog ikke alene mod de amtslige boformer. Der hævdes snarere at være tale om en mere generel forståelse, som præger både de amtslige og kommunale organisationer. Denne antagelse kan bekræftes af interview foretaget et andet sted i Århus kommunalforvaltning. I Bostøtteafdelingen kommunikeres der således både (eller måske rettere skiftevis) gennem omsorgskoden og den pædagogiske kode. En medarbejder fremhæver netop ligesom de amtslige § 94'ere, at “den gode relation” er et springbræt til udvikling, og at det tager tid at

opbygge den tryghed og tillid, som kræves. Samtidig fremhæves imidlertid, at den gode relation ikke i sig selv skaber udvikling – denne skal igangsættes ved en mere fokuseret behandlingsmæssig indsats:

Omsorg giver ikke udvikling som sådan. Og det gør en god relation heller ikke. Men jeg mener, at det er et springbræt til at kunne komme videre, at man har en god relation. Og det er det, der betyder noget, når der skal skabes udvikling.

Omsorgskoden med dens positive normering af nærhed er dog ikke nær så dominerende i den kommunale bostøtte, som vi har set hos § 94'erne. Den kommunale chef betoner nemlig også, at det er afgørende at optræde som professionel og undgå at etablere venskabslignende relationer til brugere: "Vi snakker meget om, at vi skal være professionelle personer, vi skal agere som professionelle personer." Det er med andre ord vigtigt, at den nære relation ikke bliver for nær.

Med udgangspunkt i en skeptisk selviagttagelse mener chefen for Familieafdelingen, at den socialfaglige tilgang i Danmark i alt for høj grad har sat socialarbejder-bruger-relationen i centrum, dvs. været præget af, at socialarbejderen fokuserede på sin relation til brugeren. Dette har imidlertid i det perspektiv snarere hindret end hjulpet brugeren med at blive integreret i det almindelige samfund. I slående kontrast til omsorgskodens positive normering af nærhed, som præger mange § 94-boformer, understreger den kommunale chef, at socialarbejderen ikke skal dyrke sine egne relationer til borgeren.

Frem for at fokusere på forbindelsen mellem borgeren og socialarbejderen skal man ifølge chefen for Familieafdelingen fokusere på forbindelsen mellem *borgeren og samfundet*. De kommunale sagsbehandlere skal ikke løbe an på, at forsorgstilbuddene eller bostederne tager initiativ til at bringe brugeren videre. Og de amtslige boformer skal også ændre attitude. I stedet for den meget omsorgsprægede tilgang bør man fra starten sætte gang i en plan for, hvordan brugeren kommer videre. Og dette kræver, at man inddrager kommunen langt tidligere:

For det første, skru meget ned for den der type af [omsorgsprægede] tiltag, og dernæst i det øjeblik, hvor folk kommer, så skal man begynde at snakke om, hvordan kommer de videre. Og dér skal man have kommunen med på det tidspunkt. Og det er hverken det amtslige eller det kommunale system gearet til.

Dog er der i Århus Amt samarbejde mellem de forskellige organisations-systemer, dvs. mellem de amtslige boformer og de relevante afdelinger i kommunalforvaltningen og mellem ledelsesniveauet og de konkrete front-medarbejdere. Lad os kort se hvordan.

Samarbejde på ledelsesniveau

Der har i lang tid været tradition for samarbejde og kommunikation mellem amt og kommune i Århus, men der er dels nogle institutionelle faktorer, der kan vanskeliggøre kommunikationen, dels har samarbejdet i perioden op til kommunalreformen været anderledes end tidligere. En kommunal chef beskriver det således: "Samarbejdet med amtet, jamen det er jo præget af, at det er lidt svært for tiden. Der er blevet stille."

I kontoret for socialt handicappede i Århus Amt beskrives det, at amtet afholder såkaldte kontaktmøder med Århus Kommune på chefniveau. Der har blandt andet været et konkret samarbejde om effektueringen af bostøtte i eget hjem, efter at Århus Kommune med serviceloven i 1998 selv ønskede at løse bostøtteopgaven. Men det beskrives som vanskeligt at få samarbejdet til at fungere i praksis, og det tilskrives her kommunens størrelse:

Vi har haft nogle kæmpe samarbejdsprojekter med kommunen fx omkring det sociale arbejdsmarked, men det er meget svært i de der arbejdsgrupper, selvom man har folk, der sidder på kontorchefniveau. Det er svært at få det til at køre i praksis i sådan en stor kommune, svært at få det til at få gennemslagskraft. Fordi så har du nogle andre væsentlige aktører, som sidder andre steder i hierarkiet. Så vi vil sige, at mange af de tanker, der var omkring det sociale arbejdsmarked, viste, at det var meget vanskeligt at få ud i praksis.

Kommunens størrelse bliver en institutionel determinerende faktor, både fordi der er lang vej fra det besluttende til det udførende niveau, men også fordi praksis inden for organisationssystemet i Århus Kommune er forskellig fra familiecenter til familiecenter. En medarbejder i amtsforvaltningen oplever således, at man fra boformernes side ofte må famle sig frem i et samarbejde, fordi der ikke er rutiner, eller hvad man kunne kalde "sædvanlig praksis" at læne sig op ad i udslusningsarbejdet. I denne forbindelse efterlyses en stærkere forbindelse mellem enkeltsagsniveau og øverste chefniveau:

Der er ligesom et missing link mellem det meget overordnede niveau og så det omsættende. Fordi der også er meget mellem de to niveauer nu, hvor man er nødt til at tænke i økonomi med hele grundtaksten, som øger behovet for samarbejde.

Nødvendigheden af dialog og samarbejde eller den gensidige afhængighed mellem organisationssystemerne, som grundtaksten har nødvendiggjort, er fint i tråd med det behov for samarbejde på tværs, som chefen for Familieafdelingen oplever. Han efterlyser samarbejdsfora, hvor de amtslige boformer kan mødes med kommunen for at nå frem til en fælles tilgang til det sociale arbejde. Det synes dog i hans iagttagelse mest at være de amtslige tilbud, der skal slippe deres "politiske logik" og ophøre med at tænke i isolerede løsninger for deres brugere.

Og det ville være en guds lykke, hvis vi også havde det, der i øjeblikket er amtslige institutioner siddende med ved samme bord. I stedet for at de har deres egen dagsorden. De tilhører deres eget system og har deres egen politiske logik og bliver specialiseret i at tænke i døgnløsninger og i segregation.

Faktisk mener chefen for familieafdelingen, at man burde flytte ressourcer fra de omsorgsbaserede og potentielt umyndiggørende boformer over til en ansvarliggørende, samfundsintegrerende indsats. Konkret skulle forsorgshjemmene beskæres til fordel for en mere udgående indsats, som støttede brugeren ude i samfundet:

Og jeg vil sige, hvis man havde en tryllestav, så tog man nogle af de mange ressourcer, der ligger på forsorgshjemmet, så halverede du forsorgshjemmet eller lukkede det ene, eller hvad du ville. Og så byggede du noget op a la lokalpsykiatrien. Det vil sige, du havde nogle specialiserede team, som havde den her koordinerende, inkluderende indsats, som både rummede sundhedsfagligt personale, socialfagligt personale og meget gerne også det arbejdsmarkedsorienterede personale eller i hvert fald kunne fungere som forbindelsesofficerer til det. Så skulle folk ikke på forsorgshjem i en lang periode og bagefter i udslusningsbolig. Så skulle de, via de her team, kontaktes, og så skulle de hjælpes i gang.

Samarbejde på enkeltsagsniveau

Der pågår mellem amt og kommune et samarbejde om visitation af særligt vanskelige sager, idet en af amtets misbrugskonsulenter er repræsenteret i kommunens centrale visitationsudvalg, som blandt andet behandler personsager, hvor der ud over misbrug er psykiatriske problemstillinger. Desuden har en amtskonsulent tidligere deltaget i visitationsmøder til § 73. Udvalget er imidlertid ikke eksisterende p.t., fordi det, som det oplyses fra Center for Særligt Socialt Udsatte i kommunen, udviklede sig til at blive et for bureaukratisk organ, der ikke passede til målgruppens ofte hyppige behov for hurtige beslutninger og handling. Løsningen af disse sager foregår i stedet ad hoc, når situationen kræver det.

Fra flere sider bifaldes det formaliserede overordnede samarbejde, men det mere uformelle samarbejde og samarbejdet på enkeltsagsniveau fremhæves som det arbejde, der i praksis gør en forskel. Samtidig gøres der også forsøg på at løfte problemer opstået i konkrete sager op på niveauet for samarbejde mellem de forskellige organisationssystemer. I Kontoret for Socialt Handicappede, Århus Amt, formuleres denne ambition om at sikre, at viden fra praksis anvendes i den rammesættende planlægning:

Nogle gange akkumulerer vi noget viden fra praksis, altså hvor man kan se, at her er noget, der ikke fungerer, og så prøver vi jo at presse det op igennem vores systemer. Hvis vi kan se, at der er noget med overgangen til psykiatrien, som vi undrer os over, så prøver vi jo at få vores team til at tage det med på møde med psykiatrien. Men det er ude i de enkelte tilbud og i blodet hos den enkelte medarbejder, at sammenhængen kan sikres. Altså det, der kan komme fra det overordnede niveau, er en ramme, der muliggør; men hvis ikke man tager ansvaret derude, så kan man ikke sikre det med rammen. Vi kommer aldrig ud af den situation, at det ligger hos den enkelte, tror jeg.

Overgangen fra et tilbud til et andet

Det er ovenfor blevet beskrevet, hvordan der i efterværnsarbejdet i København og på Fyn er forskel på, hvor meget man insisterer, og hvor udholdende man er som henholdsvis kommunal og § 94-medarbejder. Mange interviewpersoner anfører, at kommunens folk giver op hurtigere end § 94-ansatte, som synes at arbejde efter deisen, at 27. gang måske netop er lykkens gang. Det fremgår bl.a., at man i nogle tilfælde har nøgler og en aftale om at gå ind, hvis beboeren ikke lukker op. Det er imidlertid

anderledes i Århus. Her kan man nemlig i den *kommunale* bostøtte – på trods af betoningen af det vigtige i at holde afstand – se en lignende vedholdende og opsøgende tilgang. Blandt andet låser man sig ind i tilfælde af, at brugeren i længere tid ikke har givet livstegn fra sig. Dog fastholdes det, at bostøtten er et frivilligt tilbud, som ikke påtvinges nogen:

Og hvis det gentagne gange er sådan, at der går noget tid, hvor der ikke bliver lukket op, så kan vi godt tænke, jamen hvad søren, ligger der én, der er død derinde, som har drukket sig ihjel eller hvad? Og så prøver vi at kontakte nogle af de folk, der har kontakt med vedkommende. Nogle af vores brugere har vi samarbejdsaftaler med, som går på, at de godt vil have, at vi har en ekstra nøgle, og hvis der ikke bliver lukket op, så skal vi gå ind. Men altså, udgangspunktet er, at selve bostøtten er et tilbud til folk, og vi kan blive fyret, og det gør vi nogle gange, når folk er sure på os. Så bliver vi ansat næste dag igen, så vil de godt have bostøtte. Og de kan også sige, vi vil slet ikke have bostøtte mere, det bestemmer folk suverænt. Vi presser ikke på, for at de skal have det. Det gør vi ikke; altså vi arbejder frivilligt med brugerne.

Et andet punkt drejer sig om den grad af information, som de involverede aktører modtager ved overlevering af en bruger. Det drejer sig altså om de beskrivelser, som videregives mellem aktørerne. For bostøtteafdelingens vedkommende fremføres det, at man ikke føler, at man ved nok om den enkelte person inden overleveringen. Det fremhæves, at den skriftlighed, der er omkring en person, ofte ikke er dækkende for personen – eller at beskrivelsen er direkte misvisende for den bruger, som møder op. Hvordan kan dette gå til? En forklaring kunne være, at der simpelthen ikke er skrevet nok om brugeren. En anden mulighed er imidlertid, at brugeren/sagen er kodificeret på en sådan måde, fx gennem en omsorgskodificering eller diagnostiske betegnelser, at han ikke genkendes i den kommunikation, som præger den modtagende organisation. Dette fænomen beskrives illustrativt således:

Jamen der står jo, hvis der er noget med kriminalitet, og der er noget med psykisk lidelse og sådan noget, der står sådan nogle ting, men vi ved ikke, hvordan han fremtræder psykisk. Det kan vi ikke se ud fra den beskrivelse.

Int.: Det står der ikke noget om?

Der står noget om, at i '77 eller i '88 har han været til samtale, eller at han har været indlagt og ditten og datten, men hvordan han har det lige nu?

Int.: Det er ikke beskrevet?

Jo, nogle gange er det i nogle sætninger. Men så oplever vi noget helt andet, når folk kommer ud og i gang.

Int.: Så I oplever faktisk ikke, at det billede, som de har, svarer til det billede, som I får?

Ikke altid, nej.

Det fremhæves, at selvom alle er socialarbejdere, så kan man sagtens tolke ting helt forskelligt. Ofte er sagsforløb beskrevet i meget generelle termer, som giver vidt spillerum for forskellige typer fortolkninger. Desuden, og måske vigtigere, anføres det, at de enkelte organisatoriske kontekster er så forskellige, at den, der modtager en beskrivelse, simpelthen slet ikke har en forståelse af det afsendermiljø, som beskrivelsen kommer fra. Altså, for at tale systemteoretisk, at der er tale om gensidigt lukkede systemer, som grundlæggende er ude af stand til at forstå hinanden:

Så jeg tror, det er en del af det. At det budskab, der sendes af sted, ikke er godt nok. Og nogle gange tror jeg også, det er modtageren, der simpelthen ikke helt er med i den verden, hvor det bliver lavet, altså hvor prognosen bliver lavet og meddelelsen kommer fra. Den har sine egne forestillinger og sine egne holdninger til noget, og det er nogle helt andre, der er gældende dér, hvor budskabet laves. Jeg tror egentlig ikke, man er helt på bølgelængde for tiden.

Et bud på en løsning på den dårlige, eller ligefrem umulige, kommunikation består i at sikre et vist overlap i forbindelse med overdragelsen af brugere, dvs. sikre, at kontaktpersonen fra herberget eller boformen fortsætter med kontakten til brugeren, samtidig med at den kommunale bostøtte kommer på banen for at skabe en mere glidende overgang. Det drejer sig bl.a. om at sikre, at der følges op på de ting, som er aftalt i handleplanen, og om at forhindre, at brugeren ikke for 27. gang bliver bedt om igen at fortælle sin livshistorie for en ny socialarbejder. Den kommunale bostøtte fremhæver "overlappingsmodellen" som en rigtig god erfaring:

Det, at man laver noget overlap, synes jeg er godt. Altså hvor

kontaktpersonen følger med ud fra 94 til os, hvor vi så kører et eller andet forarbejde.

Int.: Det er dér, det batter lidt?

Ja, og så følger vi op på deres handleplaner. Det har været godt, det, de har lavet der, det skal egentlig fortsætte. Det siger brugerne også, at de gerne vil have skal fortsætte – at vi gør på den måde. Der, hvor der er kommunikation i den proces, det tror jeg er godt.

Int.: Og man er med ude sammen med brugerne, altså den nye part og den gamle. Sker der sådan en vis overlevering?

Ja, det synes jeg, der er, det er næsten den bedste erfaring, jeg har.

Når samarbejdet fungerer

Når et godt samarbejde og sammenhæng i indsatser kan etableres, kan det skyldes, at en aktør anerkender en anden aktørs kompetencer i forhold til de fælles brugere, som der arbejdes med. Dette synes fx at gælde for bostøtteafdelingens relation til psykiatrien, som betegnes som et positivt samarbejde:

Så nogle gange tager vi så folk ind, hvor det viser sig, at der var en frygtelig psykiatrisk problemstilling, fordi der var den karakterafvigelse, som man ikke var så vild med at tage sig af i psykiatrien; den er simpelthen så voldsom, at vi ikke kan håndtere den. Dér skal man have en anden uddannelse, end vores bostøttere har. Og der er også nogle psykosetilfælde. Så prøver vi at få dem over i psykiatrien igen, og det foregår egentlig meget fornuftigt. Så tager de en samtale i lokalpsykiatrien med vedkommende, og så vurderer jeg, at det er rigtigt nok, det er en af vores målgrupper, og så går de ind og yder bostøtte. Så det er egentlig udmærket, synes jeg. Der er villighed til at snakke om de dér grænsesager.

En anden betingelse for et godt samarbejde kan være, at man i vidt omfang er enige om brugerbeskrivelsen, dvs. at kommunikationen anlægger den samme kodificering. To aktører, som kommunikerer, knytter fx begge an til den pædagogiske kode god læring/dårlig læring. Endnu en mulighed er, at man er enige om de grænser, der trækkes for de involverede organisationers arbejde. Begge disse betingelser synes fx at kendetegne de kommunale bostøttemedarbejderes relation til hjemmeplejen, hvor man både sæt-

ter grænser for, hvilke opgaver de to indsatser skal arbejde inden for, og sætter grænser for, hvilke brugere der skal arbejdes med (hvor dårlige de må være):

Hjemmeplejen har vi også et godt samarbejde med nogle steder, og andre steder vil de ikke røre ved vores. Altså, det er meget forskelligt. Men der hjælper som regel den samme øvelse, som jeg tidligere har snakket om, at hvis vi sætter os sammen på et møde og får defineret opgaverne, og hvornår de ikke skal gå ind – altså hvor meget lort skal der være i lejligheden, før de ikke vil, og hvornår vil vi ikke osv. Vi får snakket om det og får lavet nogle handlinger ud fra det.

Også i det kommunale Center for Misbrug fremhæves det som betydende for det gode samarbejde, at opgaver defineres, og at organisationerne afgrænser sig eksplicit i forhold til deres omverden. Lederen er således meget positiv over for samarbejdet med § 94-boformerne og refererer til en samarbejdsaftale med Tre Ege og Østervang, hvor opgavefordelingerne netop er beskrevet. Det fremgår ligeledes af samarbejdsaftalen, hvordan der konkret samarbejdes om de opgaver, der er. Intentionen med samarbejdsaftalen er dels at sikre, at der sker en koordinering mellem de involverede instanser ved udslusning, dels også at optimere tempo og fleksibilitet i forløbene:

Altså, vi har en aftale om, at vi kontakter hinanden og får en hurtig og fleksibel adgang til, at folk kan komme herved i behandling, men der kan også være andre forhold, som gør sig gældende, så derfor kommer arbejdsmarkedscentrene eller specialrådgivningen for familiecentrene også på banen.

En sidste vinkel på det gode samarbejde er oplevelsen af gensidig afhængighed mellem amt og kommune. På den ene side er det klart, at boformerne må orientere sig mod kommunens tilbud alene i kraft af midlertidigheden som et lovgivningsvilkår for et ophold på en § 94-boform. På den anden side er kommunen afhængig af amtet, fordi boformen i nogle tilfælde er den eneste bomulighed, kommunen har at henvise til. Oplevelsen og anerkendelsen af den gensidige afhængighed mellem systemerne synes dog at være tydeligst hos ledelsesrepræsentanterne i systemerne. Det gælder såvel hos de kommunale ledere som hos boformslederne. Dog er

der på ledelsesniveau en opfattelse af, at “anerkendelseskultur” ikke er noget, man kan tage for givet, men at der altid er behov for at arbejde for at fremme denne og hermed styrke samarbejde og koordinering. En kommunal leder siger netop:

Der ligger en ledelsesopgave i hele tiden at sælge og tale dunder om, hvor vigtigt det er. Det er lige så meget vores rådgivere, der skal frem i skoene og anerkende, at de faktisk får et kæmpe stykke arbejde serveret på et sølvfad, men de skal gøre sig tilgængelige for det, og de skal respektere det arbejde, der er blevet lavet, og de skal anerkende det. Der skal opbygges en anerkendende kultur på tværs af systemerne, der skal opbygges tillidsrelationer.

På frontmedarbejderniveau synes behovet for at få noget til at ske og at handle i situationen at gå forud for intentioner og formelle aftaler om, hvem der bør gøre hvad. Når samarbejdet fungerer på enkeltsagsniveau, og det er der faktisk en opfattelse af, at det gør, skyldes det i høj grad personligt kendskab og relationer mellem frontmedarbejderne. Når det ikke fungerer, tilskrives det langt hen ad vejen institutionelle faktorer såsom tidspres og bureaukratiske sagsgange, og det synes, som om frontmedarbejderne i de situationer ofte søger at navigere på egen hånd ad mere uformelle kanaler.

DET TILLIDSFULDE SAMARBEJDE: RIBE AMT

I Ribe Amt optræder flere af de samme karaktertræk, som vi har set i de øvrige amter. Dog er der den forskel på Ribe Amt og de øvrige amter, at samarbejdet her generelt og i meget vidt omfang betragtes som tillidsfuldt og velfungerende. Ikke mindst er det kendetegnende for Ribe Amt, at det personlige kendskab og kontinuiteten hos personalet i de forskellige organisationer fremhæves at spille en stor rolle for samarbejdet og for forløbet af brugerens sag. Det personlige kendskab i kommunen til § 94-boformerne, deres ledere og dele af personalet tilskrives bl.a., at der er meget lidt udskiftning af personale på centrale poster. For eksempel har begge ledere siddet som ledere af deres respektive boformer i over 20 år. Herigennem er der opbygget en tillidsrelation, som i høj grad fremhæves som en forudsætning for det gode samarbejde. Lederen af den ene § 94-boform siger:

Men jeg plejer også at sige, det tager 20 år at få et godt rygte, det tager ti minutter at få et dårligt. Og det er også sådan noget med, at det der samarbejde skal man sørge for at få til at køre ordentligt.

Det tillidsfulde samarbejde synes, ligesom i andre af de undersøgte cases, at bero på en oplevelse af gensidig afhængighed mellem systemerne, som måske er resultatet af en klar bevidsthed i de respektive organisationssystemer om afgrænsningen af opgaven og dermed afgrænsningen til omverdenen. Jo mere vi befinder os på frontmedarbejderniveau, jo mere omfatter afgrænsningen de konkrete opgaver i forbindelse med udslusning fra § 94; mens systemafgrænsningen på forvaltningsniveau mere iagttages som resultat af forskellige koder. Amtskonsulenten i Ribe Amt mener således, at en af de væsentlige forskelle mellem amt og kommune er viden og kendskab til målgruppen og dermed til opgaven. Og det er netop disse forskelle, der især skaber behovet for et samarbejde.

I et systemteoretisk perspektiv kan man også her tale om forskellen mellem en omsorgs- og en læringskode som forskellige karakteristika ved henholdsvis amt og kommune. Men mens det i andre amter ser ud til, at forskellige klientiagttagelser og forståelser af det sociale arbejde i nogle tilfælde skaber samarbejdsproblemer, hævdes forskelle i arbejdsforståelsen omvendt her at medføre fordele, fordi man kan give input til hinandens arbejde og på den måde er i stand til at udvikle arbejdet og finde nye løsninger. En kommunal sagsbehandler udtaler sig i denne forbindelse om, hvilken betydning det har for samarbejdet, at det er to systemer med to forskellige indgangsvinkler til opgaven:

Jeg tænker, at det, at vi ikke er i samme system, gør jo også, at vi holder lidt øje med hinanden. Man kan holde hinanden lidt fast og sige: "Dette er min opfattelse, og hvorfor gør I ikke det anderledes, eller det og det mangler." Hvis der sad den samme leder for området, så var der sådan set ikke noget at diskutere, for så var det jo besluttet det samme sted.

Fra flere sider fremhæves det, at der i Ribe Amt på trods af afgrænsningen af opgaver inden for de forskellige organisationssystemer ikke arbejdes med snævre faggrænser og kompetenceområder, som betyder, at man skubber sager eller brugerproblemer frem og tilbage mellem hinanden. En medarbejder fra Esbjerg Kommune beskriver samarbejdet som velfungerende:

Jeg oplever, at vores samarbejde går ud på, at vi skal få det til at fungere. Det er åbent, at vi skal have det til at fungere bedst muligt ud fra deres og vores opgaver. Det bliver ikke noget med, at det er deres bord, og det er vores.

Der kommunikeres formelt og uformelt mellem systemerne med baggrund i de forskellige funktioner og lokale rationaler. Og der ses både en pragmatisk tilgang til kommunikation, der handler om at få problemer løst bedst muligt, og en holdning om, at det er positivt at “holde øje med hinanden” og “forstyrre” den anden organisations kommunikation.

Af såvel kommunale som amtslige medarbejdere gives der helt overvejende udtryk for tilfredshed med samarbejdet. Men der ses en vis asymmetri i vurderingen af hinanden. Således er det klart kommunen, der vurderer samarbejdet mest positivt, mens det amtslige personale kan have visse forbehold over for kommunens arbejde. Et af kritikpunkterne er den *langsommelighed* i det kommunale arbejde, der set med de amtslige medarbejders øjne kan begrundes med organiseringen af arbejdsgange i det kommunale system og med arbejdspresset på den enkelte sagsbehandler.

Et andet kritikpunkt er *manglen på kontinuitet* i det kommunale arbejde. Det begrundes med stor udskiftning i personalegruppen og med stadig omstrukturering internt i den kommunale forvaltning. Hyppige skift i sagsbehandlergruppen og hermed en kortvarig relation mellem sagsbehandler og bruger lever oplagt ikke op til den nærhedskode, som det er fremgået præger de amtslige boformer.

Et andet relateret problem er de amtslige medarbejders opfattelse af, at de kommunale medarbejdere – eller nogle af de kommunale medarbejdere – mangler det fornødne kendskab til gruppen og også i visse tilfælde behandler målgruppen dårligt. De erfaringer underbygges med beretninger om, hvor svært det kan være for brugeren at komme i kontakt med sagsbehandleren og også med beretninger om situationer, hvor sagsbehandlere har anlagt en meget “nedladende tone” over for brugeren. Det er bl.a. af denne årsag, at § 94-personalet ser det som nødvendigt at gå ind og agere “brugers advokat” i brugers kontakt til den kommunale socialforvaltning.

Amtskonsulenten oplever således det kommunale system som mere regelret end det amtslige og således også mindre rummeligt: “Der er jo altså en stor gruppe her, der ikke er særligt vellidte i det kommunale system.” Det betyder, at brugerne må kvalificere sig for at blive inkluderet i det kommunale system:

[Brugerne] møder jo et system, som er meget regelret, og som kræver en hel masse af dem, som de ikke kan opfylde, og derfor støder de jo tit hovedet mod muren [...]. Og der er ingen forståelse for, at de ikke kan aktiveres, at de ikke kan overholde aftaler. Jeg synes faktisk, at institutionerne på § 94 og i øvrigt også Center for Misbrug egentlig er rimeligt gode til at samle mange af de her sølle eksistenser op og sørge for, at de i det mindste kan rummes.

Selvom samarbejdet i Ribe Amt fremstår som generelt velfungerende, dukker de efterhånden velkendte forskelle i koder også op her, dvs. skellet mellem kommune og amtslige instanser. Socialrådgiveren på boformen beskriver således sin funktion som “mere pædagogpræget, at det mere er den der omsorgsdel og den der forståelse,” der er determinerende for indsatsen. I modsætning beskriver hun den kommunale sagsbehandler som præget af en myndighedsfunktion og bestemte institutionelle vilkår, som determinerer hendes rolle. En kommunal sagsbehandler iagttager imidlertid ikke koderne som konkurrerende, men som komplementerende og ser boformens muligheder for at arbejde anderledes metodisk og med andre effekter:

Det at være en del af et forløb giver jo et andet indblik end at få en masse papir. Det er noget med at skabe tillid, hvor de måske har større tillid til nogen fra boformen, som de ser hver dag. Der er altså et andet forhold end til mig, der sidder heroppe og faktisk kan lukke hans penge.

Mens brugeren er på § 94-boformen, har sagsbehandleren den koordinerende funktion, hvilket er et opgaveansvar, der er enighed om mellem kommune og boform. Som det også er fremgået af de foregående analyser, er det således overordnet indtrykket, at der er en anerkendelse fra de kommunale sagsbehandlere af det arbejde, der gøres på boformerne, og en tillid til, at arbejdet gøres forsvarligt. Bagsiden af denne problematik er, at meget af ansvaret helt overlades til boformen, så den kommunale sagsbehandling indskrænkes til et minimum med konsekvenser for det personlige kendskab til borgerens situation og dermed også for forudsætningerne for senere igen at stå med hele ansvaret for en helhedsorienteret indsats i forhold til borgeren.

Et nyere organisatorisk tiltag inden for kommunen vidner imidlertid om, at man i hvert fald ikke fra ledelsesmæssig side ønsker at over-

lade hele ansvaret til boformen. Inden for handicapcentrets organisering har man således etableret et nyt system: et visitationsudvalg til § 73-bøstøtte. Visitationsudvalget er etableret, fordi man i kommunen oplevede et behov for at få overblik over og styring af tilgangen til § 73-støtte, som man oplevede et voldsomt pres på. Tidligere havde den enkelte sagsbehandler visitationskompetencen til § 73, og sagerne kunne komme direkte fra § 94-boformerne, ældrecentret mv. Formanden for visitationsudvalget, som også er leder af handicapcentret, beskriver kompleksiteten således:

Vi fik sager fra nogle af amtsinstitutionerne, som bare landede her på bordet, hvor man kom og sagde, vi har brug for støtte, vedkommende her har brug for støtte. Hvor vi sagde: [...] der er brug for, at der lige er en kommunemand/kvinde inde over.

Man har med det nye element i systemet ud over en styringsfunktion ønsket en mere ensartet politik på området og en styrkelse af myndighedsfunktionen i sagsbehandlingen. Myndighedsudøvelse defineres af lederen på følgende måde:

Vi vil sikre os, at der bliver givet ordentlig besked til klienten om afgørelsen, og at alle formalia i relation til lovgivningen overholdes.

I en systemteoretisk forståelse har ledelsen i kommunen med etableringen af visitationssystemet til § 73 og en styrkelse af vurderinger i eget system indført et middel til ikke blot at betone den økonomiske kode med dens knaphedsblik, men også den retslige kode ret/uret. På spørgsmålet om, hvorledes sagsbehandleren fra arbejdsmarkedsafdelingen vurderer en borgers behov forud for visitation til § 73, fortæller hun imidlertid i modsætning til dette, at hun støtter sig til § 94-boformens faglige vurderinger. Hun deltager heller ikke i vurderinger af, om en bruger er udslusningsparat:

Nej, jeg stoler på det, når de siger, at han er parat. De ser dem dagligt, de har en kontakt med dem, de er altså bedre til at vurdere det, end jeg er. Så jeg vurderer på baggrund af deres udsagn.

Inden rådgiveren skal præsentere en sag for visitationsudvalget til § 73, er hun altså "blevet klædt på" af boformen.

Citatet ovenfor viser, at rådgiveren fortsat og på trods af intentionen om at betone den økonomiske kode i hendes eget system anerkender boformens anderledes muligheder for at udrede borgeren, og at hun anvender boformens viden og vurdering som grundlag for det videre forløb og for at skabe sammenhæng i indsatsen. Hun fastholder den faglige afhængighed til boformerne som en nødvendig forudsætning for at kunne foretage en faglig vurdering.

Relationer mellem systemerne

Amtskonsulenten fortæller, at der på chefniveau er et formaliseret samarbejde mellem amt og kommune, hvor overordnede problemstillinger, der vedrører området, drøftes. Men bortset fra det er der ikke et formaliseret samarbejde mellem systemerne. Derimod gives der flere eksempler på ad hoc-præget samarbejde, når der har været komplekse problemstillinger, som var fælles for systemerne. Konkret beskrives et samarbejdsprojekt, hvor man indledningsvis på et ledermøde i amtet identificerede et behov for at kvalificere arbejdet med overgangen fra § 94 til egen bolig. Der tegnede sig et billede af en voksende gruppe, som var flyttet ud i egen bolig, hvor der viste sig et mere varigt behov for efterforsorg. Det medførte, at den gældende efterforsorgsordning efter § 73 sandede til, og at en række borgere ikke fik den hjælp, de havde behov for. Samarbejdsprojektet endte med en aftale om, at kommunen etablerede en udvidet § 73-ordning i tilknytning til amtets § 94-boform.

Socialrådgiveren på en af boformerne fortæller, at ud over formaliserede årlige møder med kommunens arbejdsmarkedsafdeling er der også i den enkelte sag et godt samarbejde:

Jeg vil sige, lige den gang jeg startede hernede, da skulle de lige lære mig at kende og jeg dem, og der kan jo være nogle barrierer, men det er der ikke mere, tværtimod.

Hun fortæller, at det tillidsfulde samarbejde opbygges over tid, idet hun oplever, at man i arbejdsmarkedsafdelingen nu godt ved, at hun ikke henvender sig om urealistiske økonomiske ansøgninger. Men også at kommunen får en viden om, hvordan der arbejdes på boformen, og således får større forståelse for det:

Jeg mærker, at de oplever samarbejdet som en hjælpende hånd, og

det er også blevet sagt på de møder, vi har med kommunen. Kan jeg gøre noget for dem, så kan de gøre noget for mig.

Her ses altså igen et eksempel på gensidig afhængighed mellem organisationssystemerne. Socialrådgiveren på boformen fortæller videre, at boformen som regel er initiativtager til samarbejdet i den enkelte sag både i forbindelse med udarbejdelse af handleplaner og i planlægningen af udsulning.

Rådgiveren fra arbejdsmarkedsafdelingen fortæller, at der fortløbende er et formaliseret samarbejde med boformen, som er funderet på en skriftlig aftale, der gennemgås og eventuelt revideres en gang om året, og et samarbejde fra sag til sag:

Aftalen handler om, hvem der gør hvad. Altså, der er helt klare aftaler, det er socialrådgiveren og lederen dernedefra, og så er vi to herfra. Samarbejdet er super fint.

Samarbejdsprocesser på tværs af regioner

Vi skal afslutningsvis kort ridse nogle linjer op om samarbejdet i de fire undersøgte regioner. I Fyns Amt er samarbejdet præget af en forskel, hvis ikke ligefrem en konflikt, mellem de amtslige socialarbejders omsorgsmæssige kode på den ene side og de kommunale bostøttemedarbejders pædagogiske kode og skeptiske selviagttagelse på den anden. De usammenlignelige koder skaber dels forskelligartede kriterier for inklusion i det fremadrettede brugerarbejde, dels nogle uoverensstemmelser i samarbejdet mellem de amtslige boformer og den kommunale bostøtte. Snarere end respekt og følelse af afhængighed er relationen mellem amtslige og kommunale medarbejdere generelt betragtet præget af skepsis over for den anden parts arbejde. Når det gælder relationen til psykiatrien, er det kendetegnende for Fyns Amt, at den psykiatriske afdeling foretager en markant udgrænsning af alle borgere, som ikke kan bestemmes med en decideret psykiatrisk diagnose. Dette betyder, at samarbejdet med psykiatrien er yderst begrænset, mens der er et mere udviklet (og tilsyneladende positivt) samarbejde med alkoholambulatorierne.

I København synes samarbejdet generelt at være præget af mere positive relationer. Der er tale om et komplekst felt med mange aktører og foranstaltninger. Den vigtige relation mellem boformernes personale og de kommunale sagsbehandlere er kendetegnet ved, at sagsbehandlerne anerkender de brugerbeskrivelser og vurderinger, som boformerne leverer. Det

betones, at boformernes personale har den nære brugerkontakt og derfor er i stand til at producere de mest retvisende brugerbeskrivelser og udforme fundamentet for handleplaner. Fra boformernes side tales der også om et godt samarbejde, om end det betones, at man må sørge for at skrive "de rigtige ting", altså foretage den rigtige brugerkodificering for at sikre den mest positive sagsgang. Desuden fremhæves det at tage smutveje og bruge uortodokse fremgangsmåder som en nødvendighed for at sikre effektiv og positiv sagsbehandling.

Århus Amt er præget af nogle af de samme tendenser, som vi så i Fyns Amt. Også her er der således blandt kommunale medarbejdere kritik af, at de amtslige boformer tænker for meget i nære relationer mellem socialarbejder og bruger og for lidt i at klargøre brugeren til en selvstændig tilværelse ude i samfundet. I Århus Amt er forskellen fra Fyns Amt dog, at også de kommunale bostøttemedarbejdere i vidt omfang forfølger en strategi om at danne nære relationer til brugeren og at opsøge de mest afvisende brugere, også den 27. gang. Trods denne umiddelbare betoning af omsorgskoden hos både amtslige og kommunale socialarbejdere synes der dog også at eksistere kodesammenstød i Århus Amt. Det berettes således fra bl.a. de kommunale bostøttemedarbejdere, hvordan de indimellem har svært ved at genkende den bruger, som de har modtaget en sagsbeskrivelse på. Set systemteoretisk kan dette netop skyldes divergerende kodificeringer. I Århus forsøger man at overkomme den vanskelige kommunikation ved at sikre et vist overlap i forbindelse med overdragelsen af brugere, dvs. at sikre, at en kontaktperson fra herberget eller boformen fortsætter med at have kontakt til brugeren, samtidig med at de kommunale bostøttemedarbejdere kommer på banen i et forsøg på at skabe en mere glidende overgang.

I Ribe Amt fremhæver de interviewede de gennem mange år udviklede personlige relationer som basis for et tillidsfuldt og velfungerende samarbejde. Der synes at herske en udbredt anerkendelse blandt aktørerne af hinandens arbejde, og der synes ikke at eksistere voldsomme kodesammenstød af betydning for samarbejdet. Tendensen i Ribe er ligesom i København, at det i høj grad er det mere uformelle og personbundne samarbejde, som fungerer i de enkelte sager. Samtidig er tilfældet dog også i Ribe Amt, at de amtslige boformer iagttager de kommunale socialarbejdere som mere "rigide", "kassetænkende", "økonomiorienterede" eller ligefrem som "uvenlige" over for brugerne. Generelt fremhæves det dog, at det lille antal aktører/medarbejdere og høj kontinuitet har muliggjort udviklingen af et tæt personkendskab og tillidsfulde relationer mellem de

involverede personer. Et relativt lille pres på ressourcerne (boformer og almene boliger) understøtter øjensynligt også oplevelsen af et velfungerende og smidigt udslusningsarbejde.

Vi skal i rapportens sammenfatning, som følger herefter, komme med en række anbefalinger til styrkelse af samarbejdet om udslusning med relevans for alle de fire undersøgte regioner.

SAMMENFATNING

DEL 1: PRAKTISKE KONKLUSIONER

Vi har i denne rapport belyst arbejdet med udslusning af hjemløse inden for § 94-området, dvs. at fokus har været på brugere, der har haft ophold på et botilbud under § 94. Eftersom et udslusningsforløb normalt involverer flere forskellige aktører – bl.a. den kommunale sagsbehandler, § 94-boformens personale, bostøtte/efterværnsmedarbejdere, misbrugsinstitutioner, psykiatriske foranstaltninger, frivillige tilbud (væresteder, værksteder, genbrugsbutikker m.m.) – har vores interesse især været at belyse, hvordan et sådant samarbejde kan forløbe. Hvilke problemer og hindringer kan der være for samarbejdet i et komplekst felt af forskellige aktører, som ikke altid deler opfattelse af, hvad der er godt socialt arbejde, og hvordan brugeren bedst hjælpes? Og omvendt: Hvilke faktorer kan udpeges, som befrugter samarbejdet positivt? Til at belyse disse spørgsmål har vi udvalgt tre amter og Københavns Kommune, og her er en række aktører, som er involveret i udslusningsarbejdet, blevet interviewet og beskrevet. Det drejer sig om Ribe Amt, Århus Amt og Fyns Amt.

Først er det værd kort at se på begrebet “udslusning”, der som nævnt konnoterer en proces, hvor brugeren forlader en midlertidig boform inden for § 94-området for at flytte ud i en permanent bolig. Udslusning leder øjensynligt også tankerne hen på en planlagt proces, hvor brugeren gennem en række faser klargøres til at forlade boformen og opøver kom-

petencer til at bo mere selvstændigt. Det skal imidlertid med det samme understreges, at det er de færreste brugere, som gennemløber, hvad man kunne kalde en planlagt proces. Statistiske opgørelser viser, at kun omkring halvdelen af alle indskrivninger resulterer i udskrivninger, som boformerne betegner som planlagte (Den Sociale Ankestyrelse, 2004: 32). Og selv når der tales om planlagte udskrivninger, er det ikke nødvendigvis ensbetydende med fuldførte forløb. Tager vi fx Århus Amt, viser en kommunal opgørelse, at den gennemsnitlige opholdstid per indskrivning er på 23 dage, mens den gennemsnitlige opholdstid per person er på 63 dage. Det betyder, at en stor del af brugerne af et § 94-botilbud kun er ganske kort tid på stedet, og at mange har adskillige ophold i løbet af et år. Fra botilbuddene berettes om, at mange brugere blot "kommer ind og har behov for at komme lidt til hægterne et par dage, før de 'ryger på den igen'". Eksempelvis viser tal fra Århus Amt, at hele 47 pct. af indskrivningerne på § 94-boformer i 2002 kun var på 0-7 dage. Tal fra Ribe, Fyn og København viser tilsvarende, at det er omkring halvdelen af brugerne, som faktisk udsluses til egen bolig. Det vil sige, at der lige så ofte er tale om mere cirkulære processer, hvor brugeren bevæger sig frem og tilbage mellem forskellige boformer, finder midlertidige løsninger i form af fremleje-bolig, ophold hos familie eller venner eller bevæger sig ud og ind flere gange af de samme boformer, offentlige som private. At der er tale om en cirkulær snarere end en lineær bevægelse kombineret med de mange korte ophold, som besværliggør det sociale arbejde med brugeren, tegner billedet af et udslusningsarbejde, som kun i mindre grad følger de nedskrevne programmer og forskrifter.

Udslusning på tværs af amter

Når vi i undersøgelsen har forsøgt at afdække, hvilke modeller for udslusning der benyttes i de forskellige amter, har vi da heller ikke blot taget udgangspunkt i de tilgængelige (ideelle) formålsbeskrivelser og rent formelle procedurer for sagsbehandling. Ved at interviewe socialarbejdere om deres konkrete praksis og ved at forfølge de "stier", som brugeren faktisk har betrukket, har vi søgt at opstille udslusningsmodeller, som afspejler praksis.

Vi er på den baggrund nået frem til en række forskellige udslusningsmodeller, som kendetegner de enkelte amter (beskrevet i kapitel 5). I korthed: Århus Amt har udviklet en udslusningsmodel, som kan beskrives som en "tidsmæssigt organiseret trappe". Man har således en målsætning om, at en bruger maksimalt skal opholde sig i et akut botilbud i 120 dage.

De forskellige typer af midlertidige amtslige botilbud, der følger efter, skal klargøre brugeren til næste trin, og målet er naturligvis en permanent bolig. Udslusningsprocessen synes således i høj grad at være styret af bestemte fastlagte trin, som brugeren kan træde ind på. Men i praksis betyder dette, at de enkelte trin/midlertidige tilbud tilsammen skaber en ret langvarig proces, selvom idéen er, at brugeren hurtigst muligt skal bevæge sig gennem trinnene på den lange trappe. Samtidig med denne trappemodell har Århus Amt også etableret en bred vifte af differentierede tilbud til hjemløse/udsatte.

I Fyns Amt foregår der både udslusning via en trappe og direkte fra § 94-boformer til egen bolig. Trappen er kort, forstået på den måde, at der kun eksisterer et enkelt botrænende led (Slusen). De fleste brugere udsluses imidlertid direkte fra en § 94-boform til permanent bolig, men helst først efter et længere ophold på boformen, da det er en filosofi, at det tager tid at blive klar til udslusning. Eftersom Fyns Amt er ganske velforsynet med almene boliger, er det relativt nemt at få en bolig (en medarbejder mener, at der kan skaffes en bolig i løbet af ca. en måned). Der, hvor der er konkurrence, og hvor der må prioriteres mellem brugerne, er med hensyn til adgangen til udslusningstilbuddene.

Ribe Amt er kendetegnet ved, at udslusning foregår direkte fra § 94-boformen til den permanente bolig. Der er få udslusningsboliger i tilknytning til den ene § 94-boform, men de tænkes ikke ind som en gængs udslusningsvej eller som "vejen". Derimod er det en del af udslusningstankegangen i amtet, at brugere, som er blevet udsluset, kan have behov for periodevis at vende tilbage til § 94-boformen. Indsatsen betoner, at hjemløshedsproblemet sjældent får sin endelige løsning med en udslusning og søger at tage højde for den latente risiko for periodisk tilbagefald. Brugere beholder i nogle tilfælde egen bolig, mens de opholder sig på eller vender tilbage til boformerne. Amtet er præget af en lav grad af differentierede tilbud og en nem adgang til almene boliger.

Endelig er der Københavns Kommune. Her ses en skarpere konkurrence om udslusningstilbud og permanent bolig end i de øvrige amter, idet presset fra brugergruppen er større og udbuddet af almene boliger er mindre. Arbejdet med udslusning er præget af en række forskelligartede boformer og en høj grad af differentiering af indsatserne. Der findes et større antal målgruppespecificerede indsatser, hvilket betyder, at brugerne i højere grad opdeles på bestemte boformer, og tilbud afhænger af deres specifikke problematik. Udslusningen forløber forskelligt på de to § 94-boformer, som vi har undersøgt. På den ene findes interne botilbud, som

i vidt omfang er opdelt på målgruppe, mens den anden er mindre differentieret og tilbyder botræning i tilknytning til selve botilbuddet. Det skal tilføjes, at en relativt stor andel af brugerne i København udsluses til egen bolig.

Konkrete anbefalinger til udslusningsarbejdet

På baggrund af vores iagttagelser af forskelle og ligheder mellem udslusningsarbejdet i de tre amter og Københavns Kommune, og ikke mindst på baggrund af de mange interviewpersoners vurderinger, vil vi afslutningsvis give et bud på nogle anbefalinger for det fremtidige arbejde.

Hvem påtager sig den koordinerende rolle?

Der er manglende overensstemmelse mellem lovgivningens intentioner om den kommunale sagsbehandler som den, der koordinerer indsatsen, og en virkelighed, der viser, at sagsbehandleren på grund af institutionelle forhold ikke har tid og ressourcer til at opnå det fornødne brugerkendskab, ligesom sagsbehandleren som generalist ikke har den nødvendige faglige viden om udsatte-området. I praksis er det som oftest medarbejdere på boformerne og ikke forvaltningen, der tager koordineringsopgaven på sig og hermed sikrer en midlertidig koordinering. Dette skaber imidlertid en meget stor afhængighed af netop relationen til frontmedarbejderen, hvor brugeren nemt kommer til at stå uden støtte/kontakt til det sociale system, hvis relationen til frontmedarbejderen ophører. Socialforvaltningen er den permanente instans, der dels har myndighedsfunktionen, dels over tid er den eneste, der kan sikre reel kontinuitet. En mulighed, som vi i mest udpræget grad har set i Århus, er etablering af udsatte-enheder inden for kommunen med egen udsatte-politik og specialiserede medarbejdere, hvilket reducerer distancen mellem forvaltning og bruger. Med en specialiseret forvaltning ser det desuden ud, som om behovet for differentierede og til tider utraditionelle løsninger i forhold til målgruppen i højere grad imødekommes. Dette i sammenligning med, at den traditionelle sagsbehandlingsfunktion alene varetages af en økonomisk sagsbehandler i en pensions- eller arbejdsmarkedsafdeling.

Hvordan etablere og fastholde brugerkontakt efter udslusning?

Hvad angår den kommunale bostøttemedarbejders rolle i udslusningsforløbet, kunne denne øjensynligt styrkes ved en tidligere brugerkontakt. Fra mange sider påpeges det, at det er vanskeligt pludselig at etablere en relation mellem en bruger og en kommunal bostøttemedarbejder i det øjeblik,

hvor brugeren er blevet udsluset. Det er netop et tidspunkt, hvor brugeren er sårbar på grund af den omvæltning og usikkerhed, som typisk følger med en flytning. Man kan på den baggrund overveje, om det ikke var hensigtsmæssigt at forsøge at skabe en relation mellem bostøttemedarbejdere og bruger allerede under brugerens ophold på boformen. Dette ville øjensynligt kræve, at de kommunale bostøttemedarbejdere blev langt tættere knyttet til § 94-boformerne i form af besøg eller ved, at de måske endda delvist opholdt sig her. En anden mulighed består i, at kommunen køber bostøttearbejde fra § 94-boformerne. Hvad angår det psykiatriske støttepersonale, kunne det ligeledes øjensynligt være en god idé, hvis psykiatrien blev koblet på brugerne, allerede når de flytter ind på boformerne. Hermed kunne de fra starten skabe personlige relationer til de brugere, som har behov for psykiatrisk støtte efter udslusning.

Hvordan yde omsorg og forberede til udslusning?

Der rettes som nævnt kritik fra samarbejdsparter af, at § 94-boformerne ofte ikke gennemfører nok pædagogisk udviklende og botrænende arbejde under brugerens ophold på boformen. Det er primært i Københavns Kommune, at vi er stødt på denne kritik. Her bør det derfor gøres klart, om boformerne har et egentligt botrænende ansvar, og i givet fald hvordan dette skal indløses. Der synes generelt at være behov for at overveje, hvordan det botrænende element kunne styrkes på boformerne. Noget peger på, at det er en fordel, når bestemte medarbejdere på hver boform tager sig af det konkrete arbejde i forbindelse med alle udslusninger, altså når indsatsen specialiseres.¹

Hvordan ramme det rigtige tidspunkt for udslusning?

Fra § 94-boformer, navnlig i København, fremhæves det som problematisk, at man på boformen har så lidt kontrol over, hvornår brugeren får tilbud om bolig. De betyder, at boligtilbuddet ikke nødvendigvis kommer, når brugeren er mest klar til det. En mulighed er derfor at give § 94-boformerne mere indflydelse på, hvornår der gives tilbud om udslusning. Problemet kan øjensynligt bedst løses i form af et bedre samarbejde om

1. Denne praksis er man dog gået væk fra på Hørhuset, som ellers var ét af de steder, hvor der specifikt var ansat en udslusningsmedarbejder. Her har man i stedet valgt at knytte hver bruger til en kontaktperson, som så følger brugeren hele opholdet igennem, dvs. også i forbindelse med dennes udslusning og de opgaver, der ligger i relation hertil.

udformning af handleplaner. Men igen er det et problem, som primært nævnes inden for Københavns Kommune.

Styrket brug af handleplaner?

Arbejdet med handleplaner rummer mulighed for at optimere organisering og koordinering af indsatser, og en fortsat indsats for at fremme brugen af handleplaner anbefales. I det omfang den bruges, synes handleplanen at fungere som et godt redskab til at binde de forskellige aktører sammen i en fælles brugerbeskrivelse. Dette skyldes bl.a., at handleplanen skaber mulighed for, at sagsforløbet kan iagttages fra forskellige, usammenlignelige kommunikative koder (jf. kap 9). Imidlertid tegner der sig et billede af meget store forskelle på, i hvor høj grad handleplaner anvendes i enkelte regioner og boformer – mange steder anvendes de reelt ikke. Yderligere synes der at være store forskelle såvel på ledelsesniveau som blandt frontmedarbejdere, for så vidt angår synet på handleplaner – ikke mindst i synet på, hvem der har hvilke roller, og hvem der har det egentlige ansvar for planerne. Der er således sjældent en tydelig konsensus om, hvad der er tale om, når man taler om handleplaner. Denne tilsyneladende usikkerhed og forvirring afspejler sig i de mange betegnelser for forskellige typer af planer, som optræder på tværs af de fire regioner: status, opholdsplaner, udredning, § 111-planer mv. Betegnelser, som ofte synes at blive anvendt, uden at det er særligt tydeligt, hvad planbegrebet dækker over. Der ser altså ud til generelt at eksistere et uudnyttet potentiale, for så vidt angår brugen af handleplaner. I de fleste regioner er der mulighed for at styrke samarbejde og koordination ved at klargøre handleplanens funktion og spørgsmålet om, hvem der er ansvarlig for (hvilke dele af) den. Alt peger på, at den visse steder anvendte praksis, hvor boformernes personale forestår udformningen af et udkast til handleplan, bør fastholdes og udbredes.

Hvordan sikre informationsudveksling?

Sammenhæng i indsatsen stiller krav om glidende overgange mellem foranstaltninger. Skriftlighed viser sig ikke alene at kunne dække behovet. Der er gode erfaringer med at lave overlappingsløsninger i form af, at medarbejdere fra de respektive foranstaltninger mødes og supplerer det skriftlige med samtaler. Den type samarbejde bør man overveje at styrke, eventuelt via formalisering på linje med handleplansarbejdet. Under alle omstændigheder synes det afgørende, at der er en koordinerende person (en case-manager) i hver brugers sag, således at der ikke involveres alt for mange forskellige personer i hvert forløb. I København har man gode

erfaringer med et koordinerende udvalg, hvor kompetencepersoner sammen træffer afgørelser i visse brugersager. Der er både repræsentanter for hjemløseområdet fra Københavns Kommune, repræsentanter fra 7. og 8. kontor samt en repræsentant fra boligselskaberne (se kapitel 3 om København). I København kan en af årsagerne til det relativt gode samarbejde om handleplaner være, at aktørerne befinder sig inden for den samme administrative enhed, nemlig den kommunale forvaltning. Med sammenlægningerne under den kommende kommunalreform vil der øjensynligt være øget mulighed for en positiv brug af handleplaner til at facilitere samarbejdet omkring brugerne.

Er der tilstrækkeligt specialiserede tilbud?

Endelig rapporteres der i nogle regioner/områder om mangel, eller endog stor mangel, på boliger, som kan rumme de mere "skæve" brugere, specielt i Københavns Kommune, men det nævnes også i Esbjerg. Dette gælder for særlige boliger til psykisk syge hjemløse og især de dobbeltdiagnosticerede.

Hvad betyder kommunalreformen?

Det er vanskeligt at svare præcist på, hvad den kommende kommunalreform vil betyde for udslusningsarbejdet. Det står dog fast, at kommunerne nu får det fulde myndigheds-, finansierings- og forsyningsansvar. Opgaverne samles under én administrativ enhed, men hvordan de mere præcist vil blive organiseret, er svært at sige. En umiddelbar tanke kunne være, at denne ændring i myndighedsstrukturen vil betyde en afvikling af de skel og uoverensstemmelser, som vi i visse amter i større eller mindre grad har kunnet iagttage mellem amtslige og kommunale socialarbejdere. På den anden side er de forskellige koder, som vi har beskrevet, ikke bundet naturligt til bestemte organisationstyper eller til et administrativt niveau. Omsorgskoden, den pædagogiske kode og den skeptiske selviagttagelse er snarere at betragte som en slags socialfaglige koder, som øjensynligt vil overleve kommunalreformen og vedblive med at tilbyde sig i fremtidens udslusningsarbejde. Man kan derfor med rimelighed forestille sig, at de forskellige klientiagttagelser og uoverensstemmelser, der eksisterer mellem forskellige faggrupper og organisationer, vil bestå inden for de nye kommuner. De generelle spørgsmål om, hvordan man styrker samarbejde og koordination i et multikodificeret socialt arbejde, vil fortsat trænge sig på.

DEL 2: TEORETISK ORIENTERET KONKLUSION

Hvorfor disse forskelle i organiseringen? Det er oplagt, at boligsituationen i de enkelte amter spiller en rolle, som det er anført. Men hvad med de involverede aktørers tilgang til det sociale arbejde? Og hvad med deres opfattelse af hinanden? Hvordan kommer vi dybere ned i det felt, hvori udslusningen foregår? For at skærpe vores analytiske blik for, hvorfor udslusningsprocesserne er organiseret, som de er, og hvilke problemer de rummer, har vi ladet os inspirere af Niklas Luhmanns systemteori – eller rettere dele af den. Det er en teori om kommunikation i det moderne samfund, som rummer en række frugtbare pointer i forhold til at analysere organisationer, herunder organisationers måde at definere sig selv, trække grænser i forhold deres omverden og reagere på diverse udefrakommende forandringer og problemer.

Socialt arbejde i polyfone organisationer

Udgangspunktet for Luhmann er, at der med overgange fra det traditionelle til det moderne samfund er opstået en række kommunikative systemer. I det moderne samfund eksisterer der ikke længere en religiøs kosmologi eller standshierarkier, som ordner vores måde at se verden på. I stedet har der udviklet sig en række selvstændige kommunikationsformer, som kører efter hver sin uforenelige logik eller kode. Økonomisk kommunikation foregår gennem koden betale/ikke-betale – lige så snart dette blik anlægges på verden, opstår knaphed, og man må vælge, om der skal betales eller ej. Andre koder er rettens ret/uret, pædagogikkens læring/ikke-læring, sundhedssystemets sund/syg mv. Organisationer, som er bundet entydigt op på et bestemt kommunikationssystem, fx en gammeldags domstol, kan betegnes “homofone” organisationer. De fleste organisationer i det senmoderne samfund er imidlertid ikke bundet entydigt til et bestemt kommunikationssystem og dets kode. Der stiller sig derimod mange koder til rådighed for kommunikationen – de er “polyfone”.

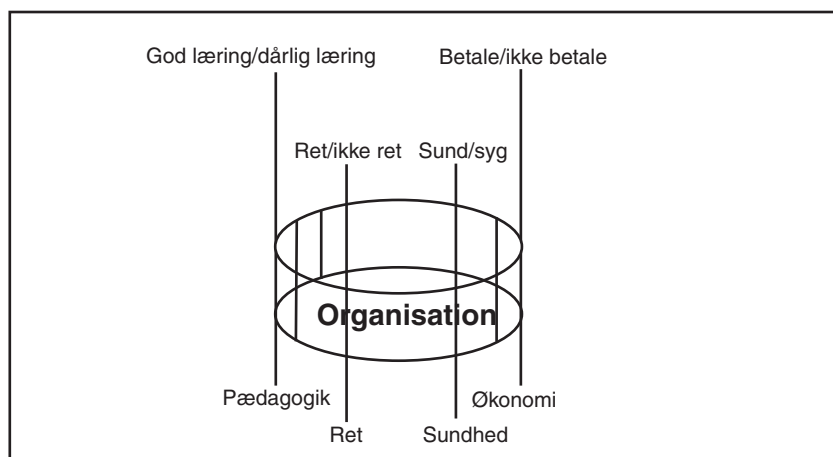
Koder i det sociale arbejde

Overordnet kan man tale om, at den moderne socialforvaltning har gennemløbet en bevægelse fra homofon til polyfon organisation (Majgaard, 1995, Åkerstrøm Andersen, 2002). Skematisk opridset: Først var socialforvaltningen primært retsligt kodificeret, senere vinder retsfremmede begrundelser indpas – især pædagogiske – og i de senere år er økonomiske

betragtninger i stigende grad gjort gældende. Desuden er der med udbredelsen af begreber om nærhed, det ligeværdige møde og “menneskelighed” – overvejende hentet fra det kirkelige sociale arbejde – indført en omsorgsmæssig kode i det sociale arbejde. Således kan man i dag betragte den moderne socialforvaltning som en polyfon organisation, hvor både den retslige kode, den pædagogiske kode, den økonomiske kode, den omsorgsmæssige kode og ofte også den sundhedsmæssige kode stiller sig til rådighed for kommunikationen. Det er oplagt, at det gør en forskel, om den sociale bruger iagttages gennem rettighedskoden og hermed fremtræder som et retssubjekt, om han iagttages gennem den pædagogiske kode, hvor man søger at dømme indrestyret udvikling kontra ydrestyret adfærd, eller om han iagttages gennem den økonomiske kode som en god eller dårlig investering. Forskellige organisationer kan i deres kommunikation være mere eller mindre domineret af en bestemt kode, men kommunikationen kan principielt skifte fra den ene kode til den anden på et øjeblik, og sker det, skifter hele samtalen indhold, og dens mulige fortsættelse redefineres – fx “det er muligt, du siger, at brugeren er motiveret, men der er altså hverken økonomi eller lovhjemmel til det forløb.”

Figur 10.1.

Den polyfone velfærdsorganisation.



Kilde: Figuren er lavet med inspiration fra: Åkerstrøm Andersen, 2002: 42.

Blandt de organisationer, som arbejder med udslusning, er vi stødt på de ovennævnte koder, og det har i flere tilfælde givet god mening at betragte dem som "polyfone". For at komme tættere på, hvilke iagttagelser der var på spil i deres sociale arbejde, var det imidlertid nødvendigt at specificere og udvide Luhmanns koder noget. På basis af vores empiriske undersøgelser fandt vi, at der i arbejdet med udslusning af hjemløse især gjorde sig tre iagttagelsesområder gældende, nemlig en omsorgskode, en pædagogisk kode samt det, vi kalder "skeptisk selviagttagelse". Ved nærmere eftersyn viste den omsorgsmæssige kode sig at handle om at etablere nære sociale relationer til brugeren – både i brugerens relation til socialarbejderen, i hans relation til andre brugere og i hans relation til familiemedlemmer, venner osv. Når brugeren iagttages gennem *omsorgskodens* distinktion nærhed/distance, søger man altså at vurdere, hvorvidt brugeren indgår i eller er ved at udvikle nære sociale relationer. Antagelsen er, at det er den nære sociale relation, der skaber tillid, stabilitet og tryghed, og som dermed muliggør den nødvendige forandring af brugeren. Man må først etablere relationer, for det er derfra, at det hele starter, lyder devisen. I sin konsekvens betyder omsorgskoden, at såfremt brugeren falder på den forkerte side af skellet nærhed/distance, kan der ikke arbejdes med ham, og han må sættes i venteposition. En frontmedarbejder fra en boform siger netop:

Du får ingen forandring, hvis du ikke har en relation – så har du kun dit [eget] teater, og det ændrer folk sig ikke af.

Den pædagogiske kode opererer gennem skellet god læring/ingen læring, og den forsøger at iagttage, hvorvidt brugeren er motiveret. I det sociale arbejde viste denne kode sig ved nærmere eftersyn at operere gennem en skelnen mellem indrestyret udvikling og ydrestyret adfærd. Spørgsmålet er, hvorvidt brugerens udsagn, valg og opførsel er indrestyrede eller udtryk for påvirkninger, som kommer "udefra", fx stoffer, misbrugskultur, klientisering, psykoser mv. Den gode udvikling er en udvikling, som kommer fra brugeren selv, som er "noget, brugeren selv vil", frem for at være noget, som han er blevet påduttet eller overtalt til. Der tales også i den pædagogiske kommunikation om "ægte motivation" frem for "systemtilpasning", "spil for galleriet" eller ingen motivation. En medarbejder fra Slusen i Odense siger:

Ønsket, viljen, lysten til at komme ud at bo og prøve af. Det vigtigste er den der motivation til at ville det her, den der lyst og

evne til at ville noget andet, ville ud at prøve noget af. Det er i hvert fald der, hvor jeg kan se, at det er lykkedes rigtigt godt, eller hvor det rykker for dem, det er, hvis de har den der gejst til, at “jeg vil sgu ikke bo på et forsorgshjem resten af mit liv, jeg vil noget andet.” Det er væsentligt.

Endelig er der det, vi har kaldt den kritiske selviagttagelse. Denne består i en konstant, skeptisk selviagttagelse, hvor hjælpekommunikationens distinktion hjælp/ikke-hjælp vendes mod eget hjælpearbejde. I denne iagttagelse kommer mange af det sociale arbejdes klassiske metoder og begreber under pres: problembestemmelse, handleplan, udredning mv. Spørgsmålet er hele tiden, hvordan der kan ydes en hjælp, som ikke slår over i hjælpens modsætning og bliver til omklamring, formynderi, ansvarsovertagelse og lign. Når der kommunikeres gennem den skeptiske selviagttagelse, må man hele tiden overveje, om der hjælpes for meget, for aktivt og for påtrængende. Man må yde en hjælp, som respekterer brugerens autonomi og gør ham selvkørende og selvbestemmende. Det betyder i kontrast til omsorgskoden, at relationen til brugeren ikke må blive for nær. En kommunalchef formulerer dette synspunkt præcist:

Det, der karakteriserer meget socialfaglig tilgang i Danmark [...], er, at folk tænker meget i deres egen relation til brugeren. Og det har den uheldige bivirkning, at det er svært afhængighedsskabende. Og dermed modvirkes, at folk bliver inkluderet i samfundet. Så derfor er vi nødt til at lave et metodeskifte, sådan at de professionelle ser deres rolle som at understøtte de folk, de skal hjælpe, så at de kommer til at leve deres eget liv, at de får deres netværk, og de får deres egen bolig, og de får deres egen fritid. Og centrum for det er ikke relationen mellem medarbejder og borger.

Vi har i rapporten ladet os inspirere af Luhmanns begreb om iagttagelsesledende koder. Vi har forsøgt at undersøge, hvorvidt og hvordan de optræder i det sociale arbejde med udslusning, og hvilken betydning de har for forskellige aktører. Vores udgangspunkt har været, at (sociale) organisationer reproducerer deres forståelse af sig selv, egne grænser, arbejdsområder mv. gennem kommunikation. Det betyder også, at de konkret trækker grænser for, hvilken type socialt arbejde de er i stand til at udføre, og hvilken type brugere de er i stand til at arbejde med. En af vores teser har været, at de forskellige koder kunne forklare noget om, hvorfor samarbejde

og koordination fungerer i nogle henseender og i nogle sammenhænge og ikke i andre. En tese har også været, at eksklusion er en medløbende proces i det sociale arbejde: Alle kan ikke hjælpes lige meget, så der må foretages en selektion. Det var en antagelse, at de forskellige kommunikative koder kunne forklare noget om, hvordan der træffes valg om, hvilke brugere der skal prioriteres først, hjælpes videre eller udsluses i egen bolig. Sagt i korthed var vores udgangspunkt, at begrebet om iagttagelsesledende koder kunne belyse spørgsmålet om organisationernes klientiagttagelse, deres forståelse af det gode sociale arbejde, deres forståelse af eget arbejdsområde og grænser til andre aktører, samt hvilke former for eksklusion eller prioritering der uafvendeligt må foretages i arbejdet.

Det skal understreges, at denne undersøgelse ikke er et gennemført systemteoretisk studie. Der er derimod tale om, at vi har ladet os inspirere af *dele* af Luhmanns teori i *dele* af denne undersøgelse. Vi har som nævnt fundet det formålstjenligt at foretage nogle beskrivelser af udslusningsområdets forskellige instanser, dets lovgrundlag og formelle arbejdsgange uden brug af systemteoretiske begreber (kap 3, 4 og 5). I andre dele af undersøgelsen har vi mere aktivt inddraget teorien, når det syntes frugtbart. Det spørgsmål, som i særlig grad har kunnet belyses gennem systemteoriens begreber, er spørgsmålet om samarbejde og de vanskeligheder, uoverensstemmelser, men også positive aspekter, som det rummer. Lad os se på nogle af vores observationer.

Usammenlignelige koder kan skabe konflikter

Det er en almindelig forestilling, at det er i relationen mellem offentlige og frivillige sociale organisationer, at konflikter drevet af forskellige rationaler udspringer. Denne undersøgelse viser imidlertid, at det lige så vel kan være internt i det offentlige system, fx mellem amtslige og kommunale aktører og/eller internt i kommunen, at der kan være forskellige rationaler og eventuelle samarbejdsproblemer. På tværs af de undersøgte amter tegner der sig generelt et billede af, at kommunikationen er præget af forskellige iagttagelseskoder, særligt i henholdsvis de kommunale socialforvaltninger (og deres tilknyttede foranstaltninger) og de amtslige boformer. Disse forskelle i kodificeringen af det sociale arbejde fører nogle gange til koordinationsproblemer eller deciderede samarbejdsvanskeligheder, andre gange ikke. Generelt er tendensen, at repræsentanter fra det kommunale system knytter an til den retslige kode og den skeptiske selviagttagelse – og nogle gange også til den økonomiske kode. Kommunale socialarbejdere og sagsbehandlere understreger gennemgående vigtigheden af ikke at være for

omklamrende og overtage ansvaret fra brugeren, at undgå at være for “moderlig” over for brugeren. De opererer med en skeptisk selviagttagelse, hvor brugeren anskues som en autonom størrelse, hvis grænser ikke må overskrides. Og de betoner, at deres opgave er at sikre, at retsgrundlaget er i orden, og at der ikke smides penge ud til uvederhæftige eller “urentable” formål. Derimod er tendensen hos de amtslige § 94-medarbejdere, at der knyttes an til en omsorgskode og en pædagogisk kode. De § 94-ansatte synes ikke at have den samme bekymring for at overskride brugerens grænser – de formulerer tværtimod, at det i høj grad drejer sig om at etablere nære relationer til brugeren.

Det er i Fyns Amt, at forskelle i klientiagttagelsen i størst grad synes at afstedkomme uenigheder eller deciderede samarbejdsvanskeligheder. I § 94-boformerne kommunikerer der i udpræget grad gennem en omsorgskode, eller rettere: Det betones, at udvikling starter fra den nære personlige relation. Førend brugeren har udviklet sådanne, er det vanskeligt at se potentialet for udslusning. Eller sat endnu skarpere op: Såfremt brugeren ikke falder på den rigtige side i distinktionen nærhed/distance og altså viser sig som social, er han ekskluderet fra det fremadrettede arbejde. Man må skabe nærhed og tillid, før den positive udvikling, som kan føre til udslusning, overhovedet kan begynde. Og efter udflytning er det afgørende at forsøge at fastholde kontakten til brugeren. Vi kan sige, at det er brugeren som socialt væsen, der her gøres kommunikationsrelevant. Men hvad med den bruger, som ikke er socialt anlagt, men blot ønsker en bolig? Over for denne anskuelse står de kommunale bostøttemedarbejdere, som skal overtage ansvaret for brugeren efter udslusning. Disse betoner modsat, at det er afgørende at lære brugeren selvansvar, og at man sommetider “skal respektere en lukket dør”. De anlægger den skeptiske selviagttagelse på eget arbejde – man må passe på ikke at overhjælpe – men de iagttager også § 94-boformerne gennem denne optik. De kommunale bostøttemedarbejdere finder, at der bliver “nurset” for meget om brugeren på § 94-boformerne, og at det nogle gange bliver “omsorgskvalmende”. De mener ikke, at brugeren på denne måde forberedes til et selvstændigt liv, og de udtrykker irritation over, at § 94-ansatte i flere tilfælde fortsætter en op-søgende kontakt til brugeren, selv efter at de kommunale bostøttemedarbejdere formelt har overtaget opgaven. De forskellige kommunikative koder skaber i Fyns Amt uenighed om, hvad den gode sociale indsats består i, og hvordan der bør samarbejdes om brugeren – i hvert fald i relationen mellem den kommunale bostøtte og § 94-personalet.

I andre amter gør lignende skel sig gældende. I Århus Amt ud-

trykker kommunale ledere således kritik af § 94-boformernes arbejde. De hævdes at “dyrke deres egen relation til borgeren frem for at opdyrke borgerens relation til samfundet”, som det udtrykkes. På denne måde skabes en klientiseret og afhængig bruger. En kommunal leder mener ligefrem, at man bør lukke nogle § 94-boformer og overføre ressourcerne til udgående indsatser, som støtter brugeren i eget hjem. I Århus er der også kommunale socialarbejdere, som udtaler, at de ikke er enige i de beskrivelser af brugerne, som bliver overdraget til dem fra § 94-boformerne. Beskrivelserne hævdes af nogle at være så misvisende, at man slet ikke kan genkende den bruger, som møder op. Tendensen til forskellige kodificeringer eller klientiagttagelser i amt og kommune synes igen at kunne forklare dette fænomen, som naturligt nok besværer samarbejdet. Også i København anlægger nogle samarbejdspartnere et kritisk blik på § 94-boformernes omsorgsdrevne arbejde. Bostøtte-medarbejdere finder også her, at opholdet på § 94-boformer generelt er præget for meget af omsorg og for lidt af et igangsættende pædagogisk arbejde. Flere fremhæver, at der gøres for lidt på § 94-boformerne for at gøre brugeren klar til livet i egen bolig, ja, ofte har de endog indtrykket af, at der slet ikke er sket nogen klagørende, botrænende indsats, før de kommunale bostøttemedarbejdere pludselig bliver sat på en udsluset bruger.

Omvendt anlægger § 94-medarbejdere i mange tilfælde en kritisk vurdering af bostøtte- og efterværnsarbejdere med afsæt i deres omsorgsmæssige iagttagelse. § 94'erne finder således, at de kommunale medarbejdere i mange tilfælde er alt for tilbageholdende i deres brugerkontakt – “de respekterer en lukket dør”. De er også for hurtige til at give op over for tillukkede brugere, de er ikke klar over, at det tager lang tid at etablere en relation, og at det “netop kan være 27. gang, som er lykkens gang”. Resultatet er efter § 94-personalets mening, at der gøres for lidt omsorgsarbejde for at støtte op om udslusede brugere med det resultat, at for mange falder tilbage i deres gamle mønstre og mister deres bolig igen.

Det synes oplagt, at disse forskelle i de kommunikative koder er influeret af de institutionelle positioner, som der iagttages fra – eller udtrykt anderledes: Systemets omverden spiller ind i kommunikationen. Når § 94-medarbejdere er i stand til at etablere en nær relation til brugere, som ofte er isolerede og afvisende, kan det dels skyldes, at de er placeret fysisk på samme lokalitet som brugeren, dels at de har noget at tilbyde brugeren – ligesom de har sanktionsmuligheder – nemlig først og fremmest adgangen til tag over hovedet. De kommunale bostøttemedarbejdere har derimod hverken den samme placering eller de samme goder/sanktionsmid-

ler, og det er her ret omkostningsfrit for brugeren at afvise tilbuddet om en relation. Vi skal nedenfor vende tilbage til sådanne institutionelle faktorerens mulige betydning.

Positivt samarbejde

Det er langt fra altid, at forskelle i kommunikationen fører til uoverensstemmelser eller potentielle konflikter. Der er nemlig også mange eksempler på, at aktører er bevidste om, at man iagttager forskelligt, men alligevel anerkender hinandens arbejde. Noget sådant gælder især for relationen mellem de kommunale sagsbehandlere og § 94-boformerne. Sagsbehandlere er i mange tilfælde enige i, at et positivt brugerforløb kræver nærhed og personligt kendskab, hvilket de anerkender, at § 94-personalet er i stand til at opnå. Samtidig betegner de deres eget arbejde som "overvejende administrativt", "en kontorfunktion", hvor de først og fremmest skal administrere i henhold til sociallovgivningen og beskæftigelseslovgivningen og sørge for den økonomiske side i brugernes sager. En kommunal socialrådgiver beskriver sin funktion således:

Vi sidder på det rent økonomiske, vi sidder og skal forvalte en lovgivning af rent økonomisk art. Vi er ikke ansat sådan til noget mere socialpædagogisk. Vi sidder et sted, hvor det handler meget om økonomi og arbejde, og det er den rolle, jeg mener, vi har.

Og en leder af arbejdsmarkedsafdelingen i en kommune siger om det økonomiske ansvar:

Og den tanke er selvfølgelig også opstået på den måde, at alt det skrevne løs på planer, det lægger jo også op til at bruge penge. Altså, det gør det jo, og hvem holder egentlig styr på, at kommunens penge ikke bare flyder ud til højre og venstre?

De kommunale sagsbehandlere formulerer imidlertid også, at de har behov for den viden, som leveres fra § 94-boformerne, for at kunne træffe afgørelser. Vi kan måske sige, at sagsbehandlere er bevidste om, at de overvejende anlægger en juridisk og økonomisk optik på brugeren, men at de anerkender, at de også har behov for andre klientiagttagelser. Det igangsatte sociale arbejde er derfor i alle amter samt København i meget vidt omfang udlagt til § 94-medarbejderne.

Det fremgår tydeligt på tværs af amterne, at boformen repræsen-

terer den udfarende kraft i mange af brugernes sager. Det drejer sig om afklaring af en lang række forhold i relation til bolig, etablering af kontakt til netværk, afvikling af gæld, afklaring og behandling i forhold til sygdom og eventuelt misbrug etc. Og netop i forholdet til kommunen agerer boformens personale ofte som initiativtagere, mellemmand, bisiddere eller advokater for brugeren. Det drejer sig fx om situationer med afklaring af forsørgelsesstatus, rejsning af en eventuel pensionssag eller ansøgning om boligindskud eller andre enkelttydelser. Ofte er boformens personale også initiativtagere til fælles drøftelser af den fremtidige bolig, behov for støtte i form af § 73-bostøtte og lign. Samtidig udtrykker mange § 94-medarbejdere, især i Københavns Kommune og i Ribe Amt, tilfredshed med samarbejdet med de kommunale sagsbehandlere. Man oplever dem som "meget lyttende" og fornemmer, at der er respekt for det brugerkendskab, som § 94-medarbejderne er i besiddelse af. Vi kan derfor sige, at der er kommunikeret en gensidig afhængighed inden for de to organisationer, som skaber en positiv relation i udslusningsarbejdet.

Et andet element, der kan virke positivt i samarbejdsrelationerne mellem forskellige aktører, er handleplaner, journaler eller handleplanslignende notater. Ovenfor nævnte vi, at brugerbeskrivelser i nogle tilfælde ikke kunne genkendes af den socialarbejder, som modtager brugeren. I andre tilfælde fremhæves handleplaner, overdragelse af journaler og notater imidlertid som et positivt redskab i samarbejdet. For at en handleplan eller en brugerbeskrivelse skal kunne fungere positivt, er det øjensynligt afgørende, at de forskellige kommunikative koder så at sige kan genkende sig selv i planen. Det vil sige, at planen både giver mening i en juridisk, pædagogisk, omsorgsmæssig osv. iagttagelse. Handleplanen har i det mindste potentielt muligheden for at kunne iagttages positivt ud fra alle de koder, som er på spil i det sociale arbejde. Fra den retslige kode kan den iagttages som et bindende løfte, der forpligter begge aftaleparter; fra den pædagogiske kode som et redskab, der skaber og understøtter en autonom og selvstyrende bruger; fra den sundhedsmæssige kode som en behandlingsplan; fra den økonomiske kode som en investering, der lover afkast i fremtiden osv. Fra vores interview har vi indtryk af, at den i det mindste i nogle amter fungerer som et positivt sammenbindende redskab – selvom der langtfra altid laves egentlige handleplaner, ofte er der i stedet tale om en journal med noter. En antagelse kunne være, at handleplanen skal være iagttagelig ud fra forskellige koder og derfor må fremvise en vis generalitet for at kunne fungere positivt. Af interview med § 94-medarbejdere i København fremgår det da også, at man tænker meget i, præcis hvilke be-

greber der sættes ind i handleplanen, fordi man ved, at dette er afgørende for et positivt sagsforløb.

Det skal desuden fremhæves, at de forskellige iagttagelser af det sociale arbejde mellem systemer/organisationer også kan have et indbygget positivt potentiale. Et potentiale til at gå i dialog, udfordre hinanden, stille spørgsmål til ydelsens kvalitet – til gavn for pædagogikken og retssikkerheden på området. Om dette potentiale kommer til udfoldelse, synes især at afhænge af, om man i systemerne oplever en gensidig afhængighed af hinanden. Man skal kunne se meningen og nødvendigheden af den anden aktørs arbejde. De, der er længst væk fra kerneydelsen – forstået som kontakten med borgeren – synes ofte at være dem, der slår mest på forskelligheden i kodificeringen, nemlig kommunale og amtslige chefer samt kommunale sagsbehandlere.

Endelig fremhæves det i nogle amter, at et personligt kendskab, ikke mindst mellem § 94-medarbejdere og kommunale socialrådgivere, er afgørende for et godt sagsforløb. Især i København fremhæves historisk udviklede relationer mellem bestemte medarbejdere på boformer og ansatte i Københavns Kommune som befrugtende for samarbejdet. Vi har i mange tilfælde set, at det synes at være befordrende for samarbejdet om målgruppen, når der indimellem skydes genvej og arbejdes uden om det formelt fastlagte for at kunne håndtere “anarkistiske” handlinger/personer/situationer. Man kan også tale om “vilde” løsninger til “vilde” problemer. I hvert fald fremhæves det fra mange sider, at formelt samarbejde ikke altid slår til, men at det er det personlige kendskab og de uformelle relationer og forløb med plads til utraditionelle løsninger, der mange gange sikrer et positivt sagsforløb. Hvordan disse relationer og processer opdyrkes, er det i sagens natur vanskeligt at bestemme nærmere eller for den sagskyld forsøge at planlægge. Dog peger meget på, at en mere “opsøgende sagsbehandling” udgør en positiv mulighed. Den kan bestå i, at der opbygges en stærkere face to face-kontakt mellem sagsbehandlere på den ene side og boformernes medarbejdere og brugere på den anden, ved at de kommunale medarbejdere kommer ud og besøger boformerne jævnlige.

Institutionelle og fysiske rammer

Selvom det systemteoretiske perspektiv, som vi i betydeligt omfang har været inspireret af, tildeler kommunikationen dens eget liv, bør det ikke udelukke overvejelser over de institutionelle og fysiske rammers betydning. Forskelle i, hvordan der kommunikeres, kan godt influeres af forhold “i systemets omverden”, fx tilgængeligheden af især almene boliger på

det lokale boligmarked, politiske forhold, størrelsen af den administrative enhed samt antallet af botilbud inden for § 94-området.

En væsentlig omverdensfaktor er størrelsen af den administrative enhed, som indsatsen dækker, eftersom muligheder for at udvikle differentierede tilbud er naturligt voksende med stigende befolkningsgrundlag. Vi ser da også et større antal differentierede tilbud i både Københavns Kommune og Århus Amt.

Hvor mange differentierede tilbud et amt råder over, er ikke blot afhængig af størrelsen på den administrative enhed, men også af, hvilken grad af politisk fokus og prioritering hjemløseområdet er genstand for. Eller sagt anderledes: Mulighederne for, at der kan foregå en uddifferentiering inden for udslusningsindsatsen, afhænger ligeledes af de forestillinger, der gøres om nødvendigheden af en sådan differentiering.

Forskelle i klientagttagelser og argumenter om den gode udslusningsproces synes i overraskende grad at være betinget af mulighederne på boligmarkedet, ikke kun muligheden for en lejebolig og tidsperspektiver i den forbindelse, men også tilgængeligheden og tilstedeværelsen af udslusningslejligheder, der synes at kunne optræde som udslusningshovedvej (Århus), når de er til stede i tilstrækkeligt antal, måske uanset om folk faktisk har brug for det tilbud om botræning, som udslusningslejligheder er et udtryk for. Tilstedeværelse eller manglende tilstedeværelse af fx § 91-bomuligheder synes også at være afgørende for, hvordan det sociale arbejde med udslusning opfattes og tilrettelægges. I Fyns Amt, hvor der er et begrænset antal udslusningsboliger til rådighed, får de botrænende lejligheder således en anden status end i fx Århus. Botræning anskues i Odense ikke som et nødvendigt tilbud til alle, men som et tilbud til en særlig målgruppe. Fordi ressourcen er begrænset, skal målgruppen i særlig grad kvalificere sig, og her er det motivationskoden, der vægtes i udvælgelsen. Den ydre verden i form af mursten synes således at virke ind på, hvordan man tænker og beslutter vedrørende udslusningsparathed, behov for bostøtte/botræning og næste passende tilbud.

BILAG: LOVGIVNING VEDRØRENDE UDSLUSNING PÅ HJEMLØSEOMRÅDET

I dette kapitel skal vi kort opridse de vigtigste områder af den lovgivning, der ligger til grund for det sociale arbejde med hjemløse. Det drejer sig om botilbud, om tilbud om støtte i boligen, om handleplaner og om den kommunale og amtskommunale forpligtelse til at samarbejde om indsatsen. Gruppen af hjemløse hører lovgivningsmæssigt til gruppen af de mest udsatte voksne, der ud over hjemløse tæller svært stillede sindslidende og stof- og alkoholmisbrugere. Grupperne er som alle andre borgere omfattet af lovens generelle servicetilbud, men desuden af § 67 i serviceloven, der er en formålsparagraf specielt målrettet disse grupper, hvor det forudsættes, at der ydes en særlig indsats for voksne med nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller med særlige sociale problemer. Formålet er:

1. at forebygge, at problemerne for den enkelte forværres,
2. at forbedre den enkeltes sociale og personlige funktion samt udviklingsmuligheder,
3. at forbedre mulighederne for den enkeltes livsudfoldelse gennem kontakt, tilbud om samvær, aktivitet, behandling, omsorg og pleje og
4. at yde en helhedsorienteret indsats med servicetilbud afpasset efter den enkeltes særlige behov i egen bolig, herunder i botilbud efter lov om almene boliger mv. eller i botilbud efter denne lov.

OM BOTILBUD

Når det drejer sig om sociale botilbud, skelnes der i lovgivningen mellem *midlertidige* og *længerevarende* tilbud og mellem amtslige og kommunale tilbud. Den centrale paragraf i serviceloven, når det drejer sig om hjemløshed, er § 94, der omhandler amtskommunens forpligtelse på hjemløseområdet:

Stk. 1. Amtskommunen sørger for, at der er det nødvendige antal pladser til midlertidigt ophold i boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig, og som har behov for botilbud og for tilbud om aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp.

Stk. 2. Optagelse i boformer efter stk. 1 kan ske ved egen henvendelse eller ved henvisning fra offentlige myndigheder. Lederen træffer afgørelse om optagelse.

Hjemløshed bestemmes således af paragraffen som et spørgsmål om manglende mulighed for ophold i egen bolig i kombination med eller som et resultat af særlige sociale problemer. Den indsats, som paragraffen hjemler mulighed for, er dels et tilbud om midlertidigt ophold, dels et tilbud om aktiverende støtte og omsorg samt efterfølgende hjælp. Forpligtelsen er amtslig.

Indholdet af ydelserne under opholdet er bl.a. støtte med henblik på udslusning, jf. *Vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne* (Socialministeriet, 1998b):

Et vigtigt led i boformens tilbud vil være botræning med henblik på udslusning til en selvstændig tilværelse og opsøgende og efterfølgende hjælp til fraflyttede personer med det formål at skabe bedre livsbetingelser og dermed øge mulighederne for integration i samfundet.

Varigheden af opholdet er ikke nærmere fastsat, men efterdønninger fra debatten om grundtast – der ikke kom til at gælde for § 94-området – har skærpet opmærksomheden om opholdslængde og risikoen for tilsanding på boformerne. I Århus Amt, for eksempel, har man således valgt at lade

120 dage være et pejlemærke for udslusning fra boformerne til andet tilbud, hyppigt til ekstern bolig i § 94-regi.

Serviceloven rummer ud over § 94 en række andre botilbud, og nogle af disse vil være relevante efter et ophold på en boform efter § 94. De optræder altså som mulige udslusningsveje fra § 94 og omtales derfor kort nedenfor.

§ 91 i serviceloven er et tilbud om midlertidigt ophold i en kommunal boform: for personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, har behov herfor. Bestemmelsen har ifølge vejledningen til formål at sikre, at kommunerne kan tilbyde ophold til personer med behov for aflastning og optræning og afprøvning af fremtidige bomuligheder og udslusning.

I København ser man en vis glidning mellem § 91- og § 94-tilbud. Det hænger sammen med den forvaltningsmæssige særstatus, som København har ved ikke administrativt at være opdelt i amt og kommune. Således rummer en del boformer i Københavnsområdet både § 91- og § 94-tilbud på samme matrikel.

Af andre midlertidige botilbud, som kan være relevante, er *servicelovens § 93, stk. 1, nr. 1 og 2*, der er et amtskommunalt tilbud til vanskeligt stillede sindslidende, stofmisbrugere og andre med adfærdsmæssige problemer med henblik på pleje, behandling, optræning og udslusning, og som også omfatter døgnbehandlingstilbud til stofmisbrugere, herunder halvvejshuse.

Servicelovens § 92 er et amtskommunalt tilbud om længerevarende ophold for bl.a. sindslidende, herunder sindslidende med misbrugsproblemer. Bestemmelsen danner hjemmel for etableringen af såkaldte "alternative plejehjem", der retter sig mod personer, som ikke kan rummes i almindelige kommunale pleje- og botilbud på grund af deres misbrug og adfærd.

Fælles for de boformer, der oprettes og drives efter serviceloven, er, at lejelovgivningens bestemmelser ikke gælder.

Skæve huse er permanente boliger efter almenboligloven, dvs. at lejelovens regler gælder. Skæve huse blev etableret som forsøgsordning i 1999 med henblik på at etablere permanente boliger til personer, der på trods af sociale støttetilbud har vanskeligt ved at rummes i og finde sig til rette i det traditionelle boligbyggeri på grund af en væsentligt anderledes adfærd og/eller et misbrug. Målgruppen er hjemløse og funktionelt hjemløse personer. Boligerne etableres som permanente, mindre boliger med

fællesarealer, og der er ofte tale om boligtyper, der anses for utraditionelle i forhold til det eksisterende boligmarked.

Skæve huse findes i alle de fire regioner, der indgår i undersøgelsen, nemlig København, Århus, Ribe og Odense.

Udslusningsboliger. Som et supplement til de ovenfor nævnte botilbud blev der i februar 2005 i forbindelse med ændringsforslag vedrørende lov om almene boliger samt støttede private andelsboliger mv. (L 35), fremsat forslag om indførelse af en ordning med udslusningsboliger. Lovforslaget blev vedtaget 28. april og er gældende fra 18. maj 2005 (Lov nr. 330 af 18/05/2005). Udslusningsboliger er målrettet personer, som i en overgangsperiode har brug for særlige vilkår og hjælp til at overgå fra akutt tilbud og midlertidige botilbud til det almindelige lejeboligmarked. Efter loven kan almene familieboliger i en overgangsfase på højst to år udlejes som udslusningsboliger. I den periode modtager lejerens den nødvendige sociale støtte til forbedring af sine livsvilkår og integration i lokalsamfundet. Det betyder samtidig, at lejerens af anvisningsmyndigheden kan visiteres tilbage til boformen, hvis opholdet ikke lykkes.

Kommunalbestyrelsen har anvisningsretten vedrørende etablering af udslusningsboliger, men kan overlade retten til amtsrådet. Anvisningsmyndigheden kan godkende, at en række af almenlejelovens almindelige regler fraviges ved aftale mellem lejerens og boligorganisationen. Dette gælder i forhold til reglerne om råderetten, brugsrettens overgang til andre, husstandsudvidelse og opsigelse.

Herudover kan anvisningsmyndigheden godkende indskrænkninger i lejerens mulighed for at overtage en anden bolig i boligorganisationen mod samtidig at afgive sin bolig i afdelingen (oprykningsretten). Aftales særlige vilkår for udslusningsboligen, kan disse maksimalt gælde i to år fra lejeforholdets begyndelse. Herefter vil der være tale om fortsættelse af lejemålet på almindelige vilkår.

Denne nye type udslusningsboliger på det almene boligmarked er således noget andet end de boliger til forberedelse af udflytning, der er i § 94-regi. Disse boliger er en del af § 94-tilbuddet og derfor midlertidige og uden for lejelovens bestemmelser.

BOSTØTTEMULIGHEDER

De centrale paragraffer om personlig hjælp, omsorg og pleje i hverdagen (hjemmehjælp) og socialpædagogisk støtte i boligen *efter* udslusning fra et

§ 94-ophold er tilbud efter servicelovens § 71 og 73. Disse tilbud er en kommunal forpligtelse.

Serviceoven § 71:

Kommunalbestyrelsen har pligt til at tilbyde 1) personlig hjælp og pleje og 2) hjælp eller støtte til nødvendige praktiske opgaver i hjemmet

Tilbuddene efter stk. 1 gives til personer, som på grund af midlertidigt eller varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer ikke selv kan udføre disse opgaver.

Serviceoven § 73:

Kommunen sørger for tilbud om hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysik eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Formålet med den socialpædagogiske støtte efter § 73 er ifølge *Vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne* (Socialministeriet, 1998b: 52):

At støtte denne gruppe i større selvstændiggørelse og udvikling af personlige færdigheder, bl.a. med henblik på opretholdelse af sociale netværk, struktur i dagligdagen mv., for at gruppen i højere grad kan gøre brug af samfundets almindelige tilbud.

Hjælpen kan bestå i rådgivning og vejledning, i oplæring i daglige færdigheder, i omsorg og støtte til udvikling af egne ressourcer og også i mere praktiske funktioner som fx indkøb, at gå med til behandling eller til andre myndigheder, at læse post etc.

Det er kommunen, der har ansvaret for ydelsen, men i nogle tilfælde ses det, at kommunen køber den praktiske udførelse af ydelsen af § 94-området. Det gælder fx for Stormly i Ribe Amt samt for Herberget i Fyns Amt, hvor man begge steder har indgået aftale med kommunen om, at det er boformen, der yder støtte efter § 73 til brugere, der er udsluset til permanent bolig.

Herudover er der tilbuddet om en støtte- og kontaktpersonord-

ning (SKP) for sindslidende efter § 80. Der er iværksat forsøg med støtte- og kontaktpersoner til de mest marginaliserede misbrugere og hjemløse. Alle disse former for bostøtte gives efter en konkret individuel vurdering af behovet.

Amtskommunen yder desuden efterværn efter § 73 inden for § 94-området (jf. SEL § 81) som supplement til den hjælp efter § 71 og § 73, som ydes af kommunerne.

Efterforsorg fra en § 94-boform. § 94-boformernes ydelser omfatter efterfølgende hjælp over for tidligere beboere. Denne støttestruktur til personer i en lejlighed eller en boform uden for § 94-regi kan som udgangspunkt dog ikke strække sig over mere end gennemsnitlig et år. § 94-boformernes efterforsorgstilbud skal ses som et supplement til kommunernes hjælp efter § 71 og/eller 73.

OM KOORDINERING AF INDSATSEN MELLEM AMTSLIGE OG KOMMUNALE MYNDIGHEDER

Kommuner og amtskommuner er forpligtet til at samarbejde om den sociale indsats. Det fremgår bl.a. af retssikkerhedsloven § 42.

Retssikkerhedsloven § 42, stk. 2:

Kommunen og amtskommunen skal samarbejde om den forebyggende og støttende virksomhed, der er omfattet af lov om social service og lov om aktiv socialpolitik, og sammen løse de opgaver, der efter denne lovgivning påhviler kommunen og amtskommunen.

Det understreges i *Vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne*, at samarbejdet især er vigtigt på området for socialt udsatte, hvor ansvaret for indsatsen ofte er delt mellem forskellige instanser og: "Hvor en koordineret indsats mellem de forskellige sektorer er afgørende for at indsatsen skal lykkes." (Socialministeriet, 1998b: 161)

Det er som oftest § 94-boformerne, der tager initiativet til koordinering af indsatsen, idet disse har det bedste kendskab til brugerne, jf. Socialministeriet, 1998b:

Hjemløse kommer ofte i kontakt med de sociale myndigheder som brugere af midlertidige boformer efter § 94. Det vil derfor

overvejende være amtskommunen – fx via boformen, der sædvanligvis har det bedste kendskab til brugeren – der tager initiativ til koordinering af samarbejdet med kommune og andre samarbejdsparter om hjælpeforanstaltninger og opfølgning af den ydede hjælp. (1998b: 161-162)

Det fremgår af vejledningen, at amtskommunen skal etablere et gensidigt samarbejde med kommune og andre om en evt. placering i andre systemer, og som mulige samarbejdsparter nævnes bl.a. arbejdsformidlingen, psykiatrien, kriminalforsorgen, rusmiddelkonsulenter m.fl.

Det påhviler også amtskommunen at støtte kommunerne i forbindelse med brugerens integration i samfundet og at indgå i et samarbejde med kommunen om yderligere støtteforanstaltninger, herunder tilrettelæggelse af udslusning og efterforsorg og opfølgning af den ydede hjælp.

HANDLEPLANER

Et middel til at sikre en koordineret indsats for de dårligst stillede og samtidig sikre brugerens indflydelse på egen sag er handleplaner efter § 111 i serviceloven.

Serviceoven § 111, Stk. 2:

Kommunen eller amtskommunen skal tilbyde at udarbejde en handleplan, når hjælpen ydes til personer med betydeligt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller til personer med alvorlige sociale problemer, der ikke eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen bolig, eller som i øvrigt har behov for betydelig støtte til at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Stk. 3.: Handleplanen angiver formålet med indsatsen. Handleplanen angiver endvidere, hvilken indsats der er nødvendig for at opnå formålet, den forventede varighed af indsatsen samt andre særlige forhold om boform, beskæftigelse, personlig hjælp, behandling, hjælpemidler mv. Handleplanen bør udarbejdes ud fra modtagerens forudsætninger og så vidt muligt i samarbejde med denne.

I vejledningen fastslås, at en handleplan danner rammen for en samarbejdsproces, og vigtigheden af en koordineret indsats understreges:

En sådan koordineret indsats mellem amtslige og kommunale sociale tilbud er således særlig vigtig, specielt når også andre forvaltningsgrene som fx psykiatriske sygehusafdelinger og distriktspsykiatrien eller andre myndigheder, som fx kriminalforsorgen, kommer ind i billedet. Det er derfor i den forberedende fase vigtigt at få kortlagt, hvilke myndigheder der dels allerede er inddraget i forhold til brugeren, og hvem det ville være relevant at inddrage (Socialministeriet, 1998b: 34).

Kommunen eller amtskommunen har således pligt til at give tilbud om udarbejdelse af en skriftlig handleplan til:

1) personer med betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktions-
evne, 2) personer med alvorlige sociale problemer, der ikke har
egen bolig eller kun med betydelig støtte kan opholde sig i egen
bolig, 3) personer, som i øvrigt har behov for betydelig støtte for
at forbedre de personlige udviklingsmuligheder.

Der er derimod ikke pligt til at give tilbud om handleplaner til:

Personer, der er i stand til at tage vare på egne interesser, og som
er i besiddelse af en højere grad af social kompetence, og som fx
udelukkende har behov for hjælp til at strukturere dagligdagen, og
personer, hvor formålet med indsatsen alene er opfyldelsen af ba-
sale behov for omsorg og pleje (ibid.).

Det er frivilligt for brugeren, om han/hun vil tage imod et tilbud om at få
udarbejdet en handleplan.

Også når det drejer sig om handleplaner, peger *Vejledning om den
sociale indsats for de mest udsatte voksne* på § 94-boformen som initiativta-
ger:

Det vil i mange tilfælde være mest hensigtsmæssigt, at det er §
94-boformen, der efter optagelse tager initiativ til udarbejdelse af
handleplan og checker, om der allerede foreligger en handleplan
(Socialministeriet, 1998b: 163).

Også behandlingstilbud efter § 85 og § 86 i serviceloven og tilbud om beskæftigelse og aktiverings- og samværstilbud efter § 87 og § 88 vil være relevante for målgruppen. Der henvises til serviceloven og til *Vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne* (Socialministeriet, 1998b) for en nærmere omtale af disse tilbud.

DEN SOCIALE BOLIGANVISNING

Kommunerne spiller en stor rolle i varetagelsen af de boligsociale problemer.¹ Løsningen af denne opgave foregår i et samspil med boligorganisationerne. Efter *Lov om almene boliger § 59*, stk. 1, skal den almene boligorganisation:

efter henstilling fra kommunalbestyrelsen stille hver fjerde bolig til rådighed for kommunalbestyrelsen til løsning af påtrængende boligsociale opgaver i kommunen, herunder at opnå en mere afbalanceret beboersammensætning i enkelte almene afdelinger.

Kommunen betaler lejen fra det tidspunkt, lejligheden er til rådighed, og indtil udlejningen finder sted, og garanterer også for forpligtelserne i forbindelse med istandsættelse ved fraflytning.

Kommunernes muligheder for at agere er i høj grad afhængige af, at der reelt er boliger på markedet, som der kan anvises til. Traditionelt har kommunerne ud over anvisningsretten til de almene boliger selv ejet en række boliger, som der kunne henvises til, men en række af kommunerne har inden for en kort årrække frasolgt et stort antal af disse kommunalt ejede boliger, hvad der naturligvis har øget presset på de almene boliger. Det gælder for København, der frasolgte alle sine kommunalt ejede boliger i midten af 1990'erne (næsten 20.000), og i mindre grad for Odense og Århus (se Anker et al., 2002). Esbjerg råder fortsat over et forholdsvis stort antal kommunale boliger.

Tildeling af boliger sker gennem den boligsociale anvisning. For at komme i betragtning til en anvist bolig skal ansøgeren være hjemme-

1. At finde en egnet bolig påhviler som udgangspunkt den enkelte. Ifølge § 66 i serviceloven er kommunerne forpligtet til at skaffe midlertidig husly mod betaling i akut opståede tilfælde af manglende bolig, den såkaldte husvildeparagraf, men kommunerne er ikke forpligtede til at skaffe permanente boliger.

hørende i kommunen og have udnyttet de eksisterende muligheder for at skaffe sig en bolig selv, fx ved at lade sig indskrive og være aktivt søgende i de almene boligorganisationer eller ved at afsøge det private boligmarked. De fleste kommuner opererer med en øvre indtægtsgrænse for ansøgere, og personer eller husstande med få økonomiske ressourcer har generelt fortrinsret frem for mere velstillede boligløse. Derudover skal ansøgeren opfylde en række kriterier, der henviser til en social begivenhed eller påviser en social belastning eller risikoen for en sådan belastning. Presset på de almene boliger har generelt været medvirkende til en mere restriktiv anvisningspraksis (Anker et al., 2002). Det gælder specielt i København, hvor anvisningsvejledningen refererer til en personkreds med omfattende sociale problemer, fx nævnes eksplicit hjemløse, misbrugere og kriminelle og forebyggelse af anbringelse af børn.

LITTERATUR

- Anker, J., Christensen, I., Rasmussen, M., Romose, T.S., Stax, T.B., (2003): *Indflyttere i almene boliger: Økonomiske og sociale forhold*, København: Socialforskningsinstituttet.
- Anker, J., Christensen, I., Romose, T. S., & Stax, T. B. (2002): *Kommunal boliganvisning: En analyse af praksis og politik i fire kommuner*, Arbejdsrapport. København: Socialforskningsinstituttet.
- Beldring, Aksel & Leth, Nina (2004): *Brugerorganiseringens historie på hjemløseområdet: et kalejdoskopisk billede: om brugernes indflydelse medbestemmelse inddragelse og organisering på hjemløseområdet* (red. Sanne Bertram). København: SAND (Sammenslutningen af Nærrudvalg i Danmark). VFC Socialt Udsatte.
- Benjaminsen, S., Thomsen, R., Balsløv, K. & S. Clemensen, (2003): *Hjemløse i Fyns Amt 1990-2002*, Fyns Amt.
- Benjaminsen, S., Thomsen, R., Balsløv, K., & Petersen, P. (1997): *Hjemløse på § 105 institutioner i Fyns Amt*, Odense: Odense Universitetshospital.
- Benjaminsen, S. et al. (1991): *Psykiatrien, kommunerne og § 105-institutionerne en undersøgelse*, Odense: Odense Universitetshospital.
- Brandt, P. & Kirk, M. (2003): *Billeder fra hverdagen*. København: AKF. <http://www.akf.dk/hms/index.htm>
- Bryman, A. & Burgess, R. (red.) (1999): *Qualitative research*. London: Sage.

- Baecker, Dirk (1994): "Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft", *Zeitschrift für Soziologie*, 23(2): 93-110.
- Bømler, T.U. (2000): *Når samfundet udstøder*. København: Gyldendal.
- Bømler, T.U. (1994): *De Normales Samfund*. Aalborg: Forlaget ALFUFF.
- Carstens, A. (1998): *Aktivering klientsamtaler og socialpolitik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, I. & Stax, T. B. (2002): *Kommunal boliganvisning: En analyse af praksis og politik i Københavns Kommune*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Christensen, B. (2000): *Omsætning af erfaringer på hjemløseområdet til ny praksis? Evaluering af Socialministeriets § 94-pulje*. Hørsholm: Konsulentkompagniet.
- COWI (2000a): *Virkningerne af salget af Københavns kommunes beboelsejendomme solgt gennem Ejendomsselskabet TOR I/S – hovedresultater*. COWI, Danmark.
- COWI (2000b): *Virkningerne af salget af Københavns kommunes beboelsejendomme solgt gennem Ejendomsselskabet TOR I/S – baggrundsrapport*. COWI, Danmark.
- Dahler-Larsen, A. & Dahler-Larsen, P. (1999): *Fokusgrupper i teori og praksis*. Institut for Statskundskab, Det Samfundsvidenskabelige Fakultet, Syddansk Universitet.
- Den Sociale Ankestyrelse (2004): *Brugere af botilbud efter Servicelovens § 94. – Årsstatistik 2003*. <http://www.ast.dk/analyse/>
- Donzelot, J. (1979): *Policing of Families*, London: Hutchinson.
- Ebsen, F., Henriksen, J., & Rieper, O. (2003): *Hænger det sammen?* København: AKF. <http://www.akf.dk/hms/index.htm>
- Formidlingscentret for Socialt Arbejde (2002): *Social integration om udsusning fra § 94-boformer*.
- Fyns Amt (2002a): *Årsrapport 2001 for politikområdet udsatte voksne (voksne med særlige sociale problemer)*. Fyns Amt, Familieafdelingen.
- Fyns Amt (2002b): *Årsrapport for Hjørnely 2002*.
- Fyns Amts Behandlingscenter, (2002): *Samlet årsrapport for Fyns Amts Behandlingscenter for voksne 2001*. Fyns Amt.
- Gregersen, O. (1995): *Forandringer i socialforvaltningernes organisering*. Socialforskningsinstituttet, 95:16, København.
- Grünberger, P. & Nyberg, J. (2002): *Billeder af boliger og hjem. Anden rapport om Erhvervs- og boligstyrelsens forsøg med boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper*. Socialt Udviklingscenter, København.

- Høgsbro, K., Brandt, P., Ebsen, F., Thomsen, O., & Nordentoft, M. (2003a): *Brugerne, de professionelle og forvaltningen*. København: AKF.
<http://www.akf.dk/hms/index.htm>
- Høgsbro, K., Bovbjerg, K.M., Smith, L.H., Kirk, M., & Henriksen, J. (2003b): *Skjulte livsverdner*. København: AKF. <http://www.akf.dk/hms/index.htm>
- Jensen, M.K., Kirkegaard, O., & Varming, M. (1997): *Sociale boformer: Boformer for psykisk syge, alkohol- og stofmisbrugere samt socialt udstødte og hjemløse*. Statens Byggeforskningsinstitut, 281, Hørsholm.
- Jensen, M.K. (1995): *Hjemløse med og uden egen bolig*. København: Socialforskningsinstituttet.
- Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.) (2003): *At skabe en klient – institutionelle identiteter i socialt arbejde*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Järvinen, M. (1993): *De nye hjemløse: Kvinder, fattigdom og vold*. Holte: Forlaget Socpol.
- Kirkens Korshærs Herberg i Odense (2002): *Årsrapport*, www.herberg.dk.
- Kneer, G. & Nassehi, A. (1997): *Niklas Luhmann*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvale, S. (2000): *Interview – en introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Kvolsgaard (2002): *Samarbejdsaftaler – internt i J/B*. Notat, Center for Særlige Sociale Indsatser. Odense Kommune.
- Københavns Kommune, (2000): *Sektorplan for psykisk syge*. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.
- Københavns Kommune (2001): *Tilbud til Psykisk syge i København og Frederiksberg*. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.
- Københavns Kommune (2002a): *Kommunalt støttede Hjemløsetilbud i København*. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen.
- Københavns Kommune (2002b): *Fokusevaluering af 94-boformers udlusningsindsats*. Udført af Aston Lisberg. København.
- Københavns Kommune (2005): *Personlig korrespondance med Familie og Arbejdsmarkedsforvaltningen mht. tal vedr. opholdstid/udslusning m.m.*
- La Cour, A. (2002): *Frivillighedens pris*, Ph.d.-afhandling, Sociologisk Institut. København: Sociologisk Institut.

- Majgaard, K. (1995): "Prioritering under forandring", *Nordisk Socialt Arbeid* no. 1, 1995, pp. 18-28.
- Maltesen, I. (1980): "Socialpolitik i klemme", i Ole Hammer & Ib Maltesen (red.) *Socialpolitik i klemme – 1980'ernes udfordringer*, Socialpolitisk Forenings Småskrifter 52. København: Forlaget Børn og Unge.
- Moe, S. (1998): *Den moderne hjælpens sociologi – Velferd i systemteoretisk perspektiv*, Sandness: Apeiros Forlag.
- Mortensen, N. (2004): *Det paradoksale samfund: Undersøgelser af forholdet mellem individ og samfund*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Odense Kommune (2002): *Garvergården. Mål og rammestyring for § 73-gruppen*. Notat, Garvergården.
- Revstedt, P. (2001): *Motivationsarbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Revstedt, P. (1995): *Ingen er håbløs: motivationsarbejde i teori og praksis*. Hans Reitzels Forlag, København.
- Ribe Amt (2002): *Analyse af § 94-botilbudene i Ribe Amt*. Børne- og Voksenafdelingen.
- Right Kjaer & Kjerulf A/S (2004): *Forløbsanalyse på hjemløseområdet for indskrevne på § 94- og § 91-boformer i Københavns Kommune 1999-2003*.
- Sahlin, I. (2005): "The Staircase of Transition: Survival through Failure", *Innovation, European Journal of Social Research*, Vol. 18, No 2.
- Sahlin, I. & Löfstrand, C. (2001): "Utanför bostadsmarknaden: myndigheter som motståndare och medspelare" i W. Andersson, (red.): *Att motverka hemlöshet en sammanhållen strategi för samhället: bilagedel Stb betänkande av Kommittén för hemlösa*. Statens offentliga utredningar, Stockholm, pp. 13-80.
- Skov Henriksen, L. (2001): "Niklas Luhmann – Socialhjælp i systemteoretisk betydning", i Jakobsen et al. (red.): *Tradition og fornyelse*, Ålborg: Ålborg Universitetsforlag, pp. 493-513.
- Slusen (2003a): *Slusen*. Folder, St. Dannesbo, Fyns Amt.
- Slusen (2003b): *Udslusningsboligerne*. Notat, St. Dannesbo, Fyns Amt.
- Socialministeriet (2003): *Vejledning om grundtækstfinansiering af sociale ydelser*. København.
- Socialministeriet (1998a): *Ny sociallovgivning 1. juli 1998*. Jurainformation, København.
- Socialministeriet (1998b): *Vejledning om den sociale indsats for de mest udsatte voksne: Sindslidende, Stof- og alkoholmisbrugere, Hjemløse m.fl.* København.

- Stax, T.B. (2003): "Fordi ingen er ens – eller ...? En analyse af tre hjemløse klienters strategier på et lokalcenter" i M. Järvinen & N. Mik-Mayer (red.) *At skabe en klient: Institutionelle identiteter i socialt arbejde*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Stax, T.B. (2001): "Understanding Homelessness and Social Policy in Denmark" i V. Polakow & C. Guillean, (red.): *International Perspectives on Homelessness*. CT, US: Greenwood Press, Westport, pp. 65-84.
- Stax, T.B. (1999): *Én gang socialt marginaliseret – altid ... ?* København: Socialforskningsinstituttet.
- Stormhøj, C. (2001): "Poststrukturalisme på arbejde i kvalitativ, empirisk forskning – videnskabsfilosofi og metode i en undersøgelse af unges kønnede identiteter", i Pedersen K. Bransholm & Nielsen, L. Drewes (red.): *Kvalitative metoder – fra metateori til markarbejde*. Roskilde Universitetsforlag.
- Svendson-Tune, S. (2002): *Skæve hverdagsliv* Aalborg Universitetsforlag, Aalborg, DK.
- Sørensen, P. L. (2001): *Skæve huse til skæve eksistenser*, Formidlingscentret i Storkøbenhavn.
- Tilia, G. & Vincenti G. (2004): *Boligløs eller hjemløs? Om etniske minoriteter på § 94-boformer for hjemløse i København*. VFC Socialt Udsatte.
- Thyssen, O. (2000): *Værdiledelse – om organisationer og etik*. København: Gyldendal.
- Uggerhøj, L. (2002): "Menneskelighed i mødet mellem socialarbejder og klient ideal eller realitet?" i M. Järvinen, J.E. Larsen, & N. Mortensen (red.) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 81-106.
- Villadsen, K. (2004): *Det sociale arbejdes genealogi – kampen om at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*, København: Hans Reitzels Forlag.
- Villadsen, K. (2003a): "Det sociale arbejde som befrielse" i: *At skabe en klient: Institutionelle identiteter i socialt arbejde*, Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (red.), København: Hans Reitzels Forlag.
- Villadsen, K. (2003b): *Det sociale arbejdes genealogi*. Ph.d.-afhandling ved Sociologisk Institut, Københavns Universitet.
- Villadsen et al. (1998): *Socialpolitiske strategier – på tværs af frivillige og offentlige organisationer*. Socialforskningsinstituttet.

- Weber, M. (2003 [1919]): "Videnskab som levevej" i Andersen, H., Bruun H. Henrik, Kaspersen, L. Bo (red.) *Max Weber – Udvalgte tekster Bind 1*. København: Hans Reitzels Forlag, pp. 181-211.
- Weber, M. (1995 [1920]): *Den protestantiske etik og kapitalismens ånd*. København: Nansensgade antikvariat.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2003): *Borgerens kontraktliggørelse*. Hans Reitzel. Danmark.
- Åkerstrøm Andersen, N. (2002): "Polyfone organisationer", *Nordiske Organisationsstudier* 4 (2), 1995, pp. 27-53.
- Åkerstrøm Andersen, N. & Born, A.(2001): *Kærlighed og omstilling*. Nyt fra samfundsvidenskaben.
- Åkerstrøm Andersen, N. (1995): *Selskabst forvaltning*. København: Nyt fra samfundsvidenskaben.
- Åkerstrøm Andersen, N., Born, A. & Majgaard, K. (1995): "Grænser og Magt", *Grus* nr. 45, 1995.
- Åkerstrøm Andersen, N. (1994): Institutionel historie, *COS-rapport*, nr. 10, 1994.
- Århus Amt (2002): *Vejledning til udredning*. Driftsområdet for Voksne Handicappede. Århus
- Århus Amt (2003a): *Vejledning og tjeklister til udflytninger*. Voksen Handicapkontoret. Århus.
- Århus Amt (2003b): *Mål- og strategirapport 2003 på forsorgsområdet*. Kontoret for Socialt Handicappede, Driftsområdet for Voksne Handicappede. Århus.
- Århus Amt (2003c): *Årsrapport 2003 fra Østervang*.
- Århus Kommune (2004): *Koordination og helhedsorienteret indsats. Arbejdsmarkedscenter centrum og Familiecenter centrum*.

FRA HJEMLØSHED TIL FAST BOLIG

SAMARBEJDE OG METODER I ARBEJDET MED HJEMLØSE

Medarbejdere på botilbud for hjemløse, kommunale socialarbejdere og sagsbehandlere m.fl. har ofte forskellige opfattelser af, hvordan man bedst hjælper hjemløse brugere ud af botilbud og i egen bolig. De forskellige faglige vinkler giver af og til problemer i samarbejdet.

Rapporten belyser, hvordan forskellige faggrupper arbejder sammen om de hjemløse borgere, og hvilke problemer der kan opstå. Det sker ud fra interview med medarbejdere og ledere i fire regioner: Århus Amt, Ribe Amt, Fyns Amt og Københavns Kommune. Rapporten giver desuden nogle bud på, hvordan samarbejdet om de hjemløse kan styrkes.