

# Medarbejderne i velfærdssystemet ser sig nødsaget til at lave 'systemskabt ekstra arbejde' for at hjælpe udsatte stofbrugere

Hvis udsatte stofbrugere skal have den hjælp fra velfærdssystemet, som de har brug for og ret til, oplever medarbejderne, at de må udføre ekstra arbejde for at overkomme systemskabte barrierer. Fx dokumentations- og fremmødekrav, som stofbrugere har svært ved at leve op til.

AF KRISTIAN R. FAHNØE



Kristian R. Fahnøe er ph.d. i samfundsvidenskab og lektor på Københavns Professionshøjskole



I et forskningsprojekt om stofbrugeres hverdagsliv i København (1) har forskere fra Center for Rusmiddelforskning, Kompetencecenter for Dobbelt-diagnoser og Københavns Professionshøjskole bl.a. undersøgt de udfordringer, som medarbejdere fra velfærdssystemet – specifikt fra rusmiddelbehandlingstilbud, herberger og opsøgende gadeplansindsatser – oplever i arbejdet med stofbrugere. I vores undersøgelser har vi interviewet 50 medarbejdere og bedt 26 medarbejdere fra de deltagende velfærdstilbud om at skrive logbøger om deres arbejde med stofbrugere. Et gennemgående tema i interviews og logbøger har været medarbejdernes oplevelser af, hvordan de hjælper udsatte stofbrugere med at leve op til de krav, velfærdssystemet stiller for at kunne modtage hjælp, fx skriftlig dokumentation og fremmøde, som skal opfyldes for få adgang til forskellige velfærdsydelser. **Medarbejderne bruger altså mange kræfter på at afværge eller afbøde de konsekvenser, stofbrugere oplever, hvis de ikke lever op til kravene.** Konsekvenserne omfatter sanktioner såsom nedsættelser i overførselsindkomster eller udelukkelse fra hjælpetilbud, som stofbrugere har brug for. Medarbejderne oplever, at tiden, der går med dette arbejde, stjæler tid fra vigtigt pædagogisk arbejde med stofbrugere.

### Krav om dokumentation

Ifølge medarbejderne i vores undersøgelse udgør krav om talrige former for dokumentation i forbindelse med ansøgninger om forskellige ydelser væsentlige barrierer for, at stofbrugere kan få den hjælp, de har brug for. Dokumentationskrav findes i forbindelse med sagsbehandling i forskellige regi, hvor der skal træffes en afgørelse, om en borger er berettiget til en ydelse eller indsats.

Medarbejderne oplever vanskeligheder med at fremskaffe dokumentation og indfri dokumentationskravene. Det skyldes bl.a., at udsatte stofbrugere ofte ikke har relevante ID-papirer som pas, kørekort eller dåbsattest, og at mange ikke har NemID eller MitID. Det er derfor brydsomt og tidskrævende at få fat på den påkrævede dokumentation.

Dokumentationskravene i forbindelse med ansøgning om kontanthjælp, som udgør forsørgelsesgrundlag for mange udsatte stofbrugere, fremhæves af medarbejderne som besværlige at indfri og en central barriere for, at stofbrugere kan få den økonomiske støtte, de har brug for og ret til. Medarbejderne oplever, at problemerne til

dels består i, at nogle ansatte i jobcentrene forvalter dokumentationskravene rigtigt og derved spænder ben for stofbrugere. En medarbejder, vi interviewede fortalte:

*”Hvis du ikke har nået at indsende al den dokumentation, som de beder om, inden for en vis tid, starter du også forfra igen ... Og når du endelig har ansøgt om alt det her på nettet, skal du også møde op til en personlig samtale derinde [på jobcenteret], inden du overhovedet har fået svar fra Ydelsesservice om, om de mener, at du er berettiget til kontanthjælp eller ej. Det er virkelig op ad bakke. Jeg hjalp en borger, som skulle starte op, og jeg brugte næsten en hel dag inde på jobcenteret. Fordi hun ikke har fået indsendt et enkelt stykke papir om, at hun ikke længere er i skole, har de lukket sagen. Så skal vi til at starte forfra.”*

Citatet viser, hvordan kravene om dokumentation optager en del tid, og at rigiditet i sagsbehandlingen skaber frustrationer hos de medarbejdere, der forsøger at hjælpe stofbrugeren med at indfri kravene.

Medarbejdernes oplevelser er også tit præget af, at de føler, de er nødt til at beskytte udsatte stofbrugere imod urimelig behandling fra andre dele af velfærdssystemet, fx jobcentret. Nogle medarbejdere beskriver fx omfattende arbejde med indhentning af dokumentation til brug for ansøgninger om førtidspension. Formålet med dokumentationen er at påvise, at stofbrugers arbejdsevne ikke kan udvikles, men ofte kræver jobcentret opdateret dokumentation, selvom det er åbenlyst, at vedkommendes situation ikke har ændret sig i årevis. I disse situationer opfatter medarbejderne kravene som meningsløse og overflødige.

Jobcentrenes forvaltning af dokumentationskravene er ikke alene om at skabe udfordringer. Medarbejderne beskriver lignende forhindringer, frustrationer og tidsforbrug med at tilvejebringe den påkrævede dokumentation, når stofbrugere skal have andre velfærdsydelser. Et vigtigt eksempel er vanskeligheder i sociale sager med at dokumentere stofbrugers kommunale tilhørsforhold for dermed at afgøre, hvilken kommune der er ansvarlig for at handle i sagen, og hvilken kommune der skal finansiere sociale indsatser. Tvisterne om det kommunale ansvar står tit i vejen for, at indsatser over for udsatte stofbrugere igangsættes.

### Fysisk fremmøde

Udover dokumentationskrav udpeger flere medarbejdere rigide krav om fremmøde som væsentlige barrierer for, at stofbrugere kan benytte de ydelser, de har brug for. Medarbejderne beskriver, at de bruger meget tid på at hjælpe stofbrugere med at indfri krav om fremmøde eller at undgå de sanktioner, stofbrugere kan udsættes for, hvis de udebliver fra samtaler, de skal deltage i for at modtage en ydelse eller et hjælpetilbud. Også i denne sammenhæng udgør krav fra jobcentret en særlig problemstilling. En medarbejder på et herberg beskriver, hvordan disse krav stjæler tid fra samarbejdet med stofbrugere:

*"Der er alle de 100 gange, hvor vi har måttet ringe [til jobcentret], komme med en eller anden undskyldning, sidde i kø i tre kvarter, en time og sige, at nu kom vi altså ikke lige, fordi nu er der igen kaos på tråden. Det er sådan noget, der er meget frustrerende i forhold til tid og i forhold til, at man kunne lave noget fedt relationsarbejde og motivationsarbejde. I stedet for at skulle sidde og vente på at forklare hvorfor og undskylde nogle brugere, som i virkeligheden er i en situation, hvor de ikke kan honorere de krav, der bliver stillet."*

**Frustrationer over tiden, der bruges på at håndtere institutionelle krav og forhold, som citatet viser, er udbredt blandt medarbejderne, der oplever, at deres arbejde bliver systemfokuseret frem for at være fokuseret på socialpædagogisk og konstruktivt samarbejde med stofbrugere.**

Udfordringer med kravene om fysisk fremmøde i jobcentrene skyldes bl.a., at kravene ofte er ufleksible, hvad tid og sted angår, hvilket gør det vanskeligt for de stofbrugere, hvis liv er omtumlet, eller hvis muligheder for at overskue aftaler er begrænset. Visse hjælpetilbud er der dog et samarbejde om mellem beskæftigelsesforvaltningen og rusmiddelbehandlingen, som betyder, at samtaler afholdes i rusmiddelbehandlingstilbud, fx rusmiddelcentret, når stofbrugere alligevel er der. Dette gør det meget lettere at indfri kravene.

Udover besværligheder med at få stofbrugere til at leve op til jobcentrenes fremmødekrav, beskriver flere medarbejdere, at de indretter deres arbejde for støtte stofbrugere i at indfri krav om fremmøde til medicinudlevering i substitutionsbehandlingen (behandling med medicin, som erstatning for brugerens illegale stofbrug). Kravet om fremmøde i substitutionsbehandlingen

tager form af den såkaldte "3-dages-reglen". Reglen betyder, at stofbrugere, der udebliver fra medicinudleveringen i mere end tre dage i træk, skal udskrives af behandlingen, og ved en genindskrivning skal stofbrugere dagligt møde til overvåget indtag samt begynde med en startdosis, der ofte er for lav til, at stofbrugere undgår abstinenser. Reglen er begrundet med at sikre stofbrugere mod overdoser, og den er baseret på Sundhedsstyrelsens vejledning vedrørende substitutionsbehandling, som dog angiver, at stofbrugeren først efter fire dages udeblivelse anses for udtrappet (2).

Arbejdet med at overholde "3-dages-reglen" er en fast del af arbejdet i substitutionsbehandlingstilbuddene, hvor et fast punkt på daglige møder er at få overblik over, hvem af de indskrevne stofbrugere, der "står til at falde for 3-dages-reglen". Det diskuteres, om de pågældende stofbrugere kan forventes at møde op eller ej, og hvad medarbejderne bør gøre for at sikre, at stofbrugere overholder fremmødekravet.

En medarbejder på et substitutionsbehandlingstilbud beskriver arbejdet med at undgå, at stofbrugere falder for 3-dages-reglen:

*"Vi ringer til folk, vi kimer dem ned og hører: Kommer du, eller kommer du ikke? Eller vi kører også gerne ud med medicinen, for at de ikke skal falde for den her 3-dages-regel. Så nogle gange, og det er altså sjældent, så går det galt. Det var for eksempel i fredags, hvor en stofbruger ikke var dukket op, og vi vidste bare, hvis ikke han kommer fredag, så falder han jo. Så vi ringede til hans opholdssteder, det er Skyen, og det er Mændenes Hjem. Og de havde set ham, og så vi kunne i hvert fald konstatere, han var ikke syg ... Vi kører hjem til ham, og der er han heller ikke. Vi kører rundt inde i 'Garden' for at finde ham, og han er der heller ikke. Så kan vi jo ikke gøre mere, så må han "falde" [for reglen], og det har han også erkendt, at sådan er det jo bare. Men vi gør faktisk rigtig meget, for at det ikke skal ske."*

Som det fremgår, påtager medarbejderne i rusmiddelbehandlingen sig arbejdet med at sikre, at stofbrugere lever op til fremmødekravene for behandling. Citatet viser også, hvor mange ressourcer og medarbejdere fra forskellige hjælpetilbud der sættes ind på at finde frem til stofbrugere, så de kan møde til medicinudlevering.

Arbejdet med at sikre stofbrugernes fremmøde i substitutionsbehandlingstilbud skaber frustration blandt visse medarbejdere, særligt blandt pædagogiske og socialfaglige medarbejdere. Nogle mener, at 3-dages-reglen kunne forvaltes mere skønsbaseret og fleksibelt. Fx når medarbejderne kender stofbrugeren indgående, og hvis stofbrugeren fortæller om omfanget og typen af stoffer, de har indtaget, siden de sidst fik udleveret medicin. Medarbejdernes frustrationer er dermed forbundet med, at kravene forvaltes uden hensyntagen til den enkeltes situation.

### **Systemskabte barrierer er lig med systemskabt ekstra arbejde**

De krav om dokumentation og fremmøde, forskellige velfærdsinstitutioner stiller til stofbrugere, for at de kan få adgang til forskellige ydelser, virker som systemskabte barrierer, der risikerer at ekskludere udsatte stofbrugere fra velfærdsydelser. For at sikre, at stofbrugere faktisk får den hjælp, de har brug for og ret til, påtager medarbejderne sig det, de betragter som systemskabt ekstra arbejde, for at overkomme disse barrierer. Medarbejderne oplever ofte det systemskabte ekstra arbejde som unødvendigt besværligt og til tider meningsløst. De udtrykker derfor frustrationer over dette ekstra arbejde. De oplever, at deres tid kan bruges mere hensigtsmæssigt, da det systemskabte ekstra arbejde tager tid fra det forandringsorienterede arbejde med stofbrugere i form af f.eks. relationsarbejde eller motivationsarbejde.

En del af medarbejderne oplever samtidig, at de er nødt til at optræde som et værn for stofbrugere imod andre velfærdsinstitutioner og medarbejdere i disse. Denne oplevelse går ofte hånd i hånd med manglende tillid til, at andre dele af velfærdssystemet vil stofbrugere det bedste. Medarbejderne forventer i stedet ofte, at andre aktører er mere optaget af at overholde deres organisations regler og procedurer end af at hjælpe stofbrugere. Denne forventning gavner efter al sandsynlighed ikke samarbejdet mellem forskellige velfærdsinstitutioner, der på hver deres felt er i kontakt med de udsatte stofbrugere.

**Det systemskabte ekstra arbejde er altså ikke kun en tidsrøver, men det skaber også frustration og mistillid imellem forskellige dele af velfærdssystemet.** Vores undersøgelser viser, at det systemskabte ekstra arbejde fylder uforholdsmæssigt meget i medarbejdernes daglige arbejde, og at medarbejderne ønsker, at de i højere grad kunne bruge deres arbejdstimer på

mere pædagogisk og relationelt arbejde til glæde for stofbrugere. Jeg anser det derfor som vigtigt, at ledere og beslutningstagere i velfærdssystemet har fokus på, hvordan den enkelte institution skaber ekstra arbejde for medarbejdere i andre institutioner, og at de løbende forsøger at minimere ekstraarbejdet. Inden for de eksisterende lovgivningsmæssige rammer kan det dels ske ved at gøre rammerne for fremmøde mere fleksible i relation til tid og sted - dels ved at give mere plads til faglige skøn, frem for at forvalte krav om dokumentation og fremmøde rigtigt.

Denne artikel er baseret på et større forskningsprojekt om hverdagsliv for udsatte stofbrugere foretaget i samarbejde mellem Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet (lektor Esben Houborg, adjunkt Louise Christensen og ph.d.-studerende Siri Mørch Pedersen), Københavns Professionshøjskole (lektor Nanna Kappel, lektor Mette Kronbæk og lektor Kristian R. Fahnøe) og Kompetencecenter for Dobbelt diagnoser, Region Hovedstadens Psykiatri (leder og seniorforsker Katrine Schepelern Johansen, som også er lektor ved Statens Institut for Folkesundhed, Syddansk Universitet).

Projektet er støttet af VELUX FONDEN.

På [www.rusmiddelforskning.dk](http://www.rusmiddelforskning.dk) (under 'Forskningsprojekter' → 'Hverdagsmiljø for udsatte stofbrugere') kan du læse mere om projektet og downloade en gratis bog med nogle af resultaterne.

#### Referencer:

(1) Houborg, E.; Kronbæk, M.; Kappel, N.; Fahnøe, K. R.; Pedersen, S. M. & Johansen, K. S. (2022) Marginaliserede stofbrugeres hverdagsliv i København. Stofmiljøer og velfærdstilbud. Fællestrykkeriet, AU Tryk. Kan downloades fra: <https://psy.au.dk/forskning/forskningscentre-og-klinikker/center-for-rusmiddelforskning/forskning/forskningsprojekter/hverdagsmiljoe-for-udsatte-stofbrugere/>

(2) Sundhedsstyrelsen (2017) Vejledning til læger, der behandler opioidafhængige patienter med substitutionsmedicin.