

Uhensigtsmæssig og ulovlig praksisformer

- en empirisk undersøgelse af sagsbehandlingen og dens konsekvenser på baggrund af servicelovens paragraffer om botilbud og støtteperson

Kandidat i socialt arbejde 2015 - 2017

Speciale

Aalborg Universitet København

Henriette Vesterager Funder-Schmidt

Vejleder: Morten Frederiksen

Antal tegn: 239.973

Summary

This thesis is a study of how social workers in selected Danish municipalities are managing cases according to the legal clauses concerning housing and support persons in The Law of Social Services. Furthermore, the thesis deals with the consequences of the decision making in the cases related to the target group of mentally and physically disabled adults. These consequences are illustrated via interviews with social workers employed in residential facilities for the mentally and physically disabled adults.

The study is an empirical study in which qualitative interviews are used to cover the phenomenon mentioned above. Furthermore, the collected empirical material is interpreted using Lipsky's theory of "Street Level Bureaucracy", Hirschman's theory of "Exit, Voice, and Loyalty" and a theoretical discussion of the term "*professional judgement*", which is considered as a critic of Lipsky's theory.

The thesis uses a hermeneutic approach which allows insight into the lifeworld of the respondents. The research design of the thesis is a case study.

The purpose of the thesis has been to reveal practices in the field of social work, which are both inexpedient and illegal.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning	1
2. Tema og problemformulering	8
Visitering til botilbudspragrafferne og § 85-støtte	8
Problemformulering	9
Begrebsafklaring og afgrænsning	9
3. Videnskabsteori, undersøgelsesdesign og metode	12
Videnskabsteoretisk position	12
Hermeneutisk	12
Ontologi, epistemologi og metodologiske konsekvenser	12
Den teoretiske forståelsesramme	14
Casestudie	15
Kvalitativt interview	19
Etiske overvejelser	23
4. Præsentation af genstandsfeltet	25
Socialrådgiverne på botilbuddene som analyseenhed	25
Socialrådgiverne i kommunerne som analyseenhed	26
5. Analysestrategi	28
Teoretisk fortolkning som analysestrategisk tilgang	28
Teori	31
Lipsky	32
Hirschman	35
Teoretisk diskussion	38
Det faglig skøn	39
6. Analyse	45
Socialrådgiverne i kommunerne	46
Sagspres	46
Delkonklusion	48
Bevillingskompetencen	49
Delkonklusion	50
Skønnet i forhold til paragrafferne	51
Delkonklusion	53

Almenbolig.....	54
Delkonklusion	56
Botilbud - varigt og midlertidigt	57
Delkonklusion	59
Ventelister	60
Delkonklusion	61
Pakkeløsninger.....	61
Delkonklusion	62
Uenig med lederen	63
Delkonklusion	64
Klager over afgørelserne	65
Delkonklusion	65
Besparelserne i kommunerne	66
Delkonklusion	67
Sagstal efter Dansk Socialrådgiverforenings anbefalinger	67
Delkonklusion	70
Konsekvenserne af afgørelsen.....	70
Delkonklusion	71
Socialrådgiverne på botilbuddene.....	71
Konsekvenserne af sagsbehandling.....	72
Delkonklusion	80
7. Konklusion	85
8. Diskussion af resultater	96
Troværdighed	96
Reliabilitet.....	97
Generaliserbarhed.....	98
9. Perspektivering	100
10. Litteraturliste	101
Telefonkorrespondance	103
Lovgivning, vejledning og principafgørelser	103
Web-kilder	104
11. Bilagsoversigt	107

1. Indledning

I 1998 forlod man "institutionsbegrebet" til fordel for en klarer opdeling mellem botilbud, altså "murstenene", og servicetilbud. Servicetilbuddet skulle omfatte den støtte, som borgerne ville modtage i relation til botilbuddet. Støtten kan f.eks. være socialpædagogisk bistand, praktisk hjælp m.m. (Socialudvalget 2010-11 (oktober 2010)).

Når funktionsnedsatte visiteres via serviceloven, findes der i dag ingen specifik sagsbehandlingsmåde eller krav til, hvordan man skal visitere og vurdere, som det også fremgår af svar fra Folketingets Socialudvalg af d. 12.03.2013: *"Udgangspunktet efter serviceloven er, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en konkret og individuel vurdering af den enkeltes behov og forudsætninger, og at hjælpen skal tilrettelægges, så modtageren ud fra sine personlige forudsætninger får indflydelse på og ansvar for sin egen tilværelse. Der er ikke i serviceloven fastsat specifikke krav til kommunens sagsbehandling, når de skal træffe en afgørelse ud fra en konkret og individuel vurdering af den enkelte persons behov og forudsætninger. Dog er det et krav, at vurderingen skal foretages i samarbejde med den enkelte"* (Jappe, E. (2013)).

Hvis en funktionsnedsat har brug for et botilbud pga. sin funktionsnedsættelse, så skal der vurderes, om der er tale om et varigt (§ 108) eller et midlertidigt botilbud (§ 107) jf. serviceloven. § 108 og § 107 er altså at betragte som "murstenene". Om der er tale om et varigt eller midlertidigt botilbud vurderes ud fra graden af den funktionsnedsattes funktionsnedsættelse. Endvidere skal den pædagogiske støtte gives via § 85 jf. serviceloven.

§ 85 serviceloven foreskriver, at: *"Kommunalbestyrelsen skal tilbyde hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer"* (Børne- og Socialministeriet (2017)). Denne hjælp består af en socialpædagogisk bistand, som kan indeholde mange ting, så som *"oplæring i eller genoptræning af en række færdigheder"* eller støtte i forhold til omsorgsdelen (Socialpædagogisk bistand - bostøtte (2015)).

I servicelovens § 108 står skrevet, at: *"Kommunalbestyrelsen skal tilbyde ophold i boformer, der er egnet til længerevarende ophold, til personer, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller*

pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis" (Børne- og Socialministeriet (2017), min fremhævning).

Når man er visiteret til et § 108 botilbud, er der det som kaldes frit valg, som har til grunde i FN's Handicapkonvention artikel 19a, som skriver: *"at personer med handicap har mulighed for at vælge deres bopæl, samt hvor og med hvem de vil bo, på lige fod med andre og ikke er forpligtet til at leve i en bestemt boform"* (Det centrale handicapråd (2009)). I principafgørelse 165-10 fra Ankestyrelsen og bekendtgørelsen 178-11 fra social- og indenrigsministeriet skrives der, at kommunen ikke kan afslå et andet § 108 botilbud, hvis det skønnes egnet og ikke er væsentligt dyrere, end det tilbud kommunen kan give, samt at tilbuddet fremgår via tilbudsportalen.dk (Ankestyrelsens principafgørelse 165-10 (2010) & Social- og udenrigsministeriet (2011)). Dermed har de funktionsnedsatte med en § 108 større sikkerhed i forhold til et botilbud efter § 107, idet de ikke kan flyttes uden deres samtykke, og at de, hvis de ønsker det, kan bosætte sig, hvor de vil, og med hvem de vil.

I § 107 i serviceloven står skrevet, at kommunalbestyrelsen kan tilbyde "midlertidigt ophold" i boformer til personer, som på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer har behov for det.

Botilbud efter § 107 i serviceloven adskiller fra § 108, idet borgerne, som er visiteret til et § 107-tilbud, ikke har et behov for et varigt botilbud, men at tilbuddet til gengæld f.eks. har til formål at sikre rammerne for en behandlingsmæssig indsats. § 107 retter sig derved mod borger, som i en periode har behov for omfattende hjælp f.eks. i forbindelse med et genoptræningsforløb, eller som har behov for støtte til udviklingen af færdigheder, som gør, at de kan klare sig bedre efterfølgende i eget hjem med en mindre støtte. Man kan også visiteres med § 107 for en kortere periode, hvor man har mulighed for at udrede borgeres behov for hjælp og støtte og derved finde frem til det rette fremtidige tilbud. Der kan ikke sættes en bestemt tidsmæssig grænse for det midlertidige ophold. Det, som er afgørende for, om et midlertidigt ophold kan afbrydes: *"er enten, at formålet med borgerens ophold er opfyldt, eller at borgeren har et varigt behov for en boform efter den sociale lovgivning eller boliglovgivningen og visiteres hertil"*. Hvis det vurderes, at en borger ikke har behov for et midlertidigt botilbud, kan kommunerne ikke visitere til et permanent botilbud (Nyt fra ankestyrelsen nr. 3. april 2015 (2016)).

I § 107 er der ikke mulighed for den samme valgfrihed som i § 108 (Jappe, E. (2012)). Endvidere kan de funktionsnedsatte bosætte sig, hvor de vil, og kommunen kan opsig deres bolig, uden at dette kan påklages.

Borger, der er visiteret til § 107 og § 108, er omfattet af særlige og lempeligere betalingsregler for botilbud m.m. (Nyt fra ankestyrelsen nr. 3. april 2015 (2016)). Hvormed menes jf. bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006 paragrafferne 1, 2 og 3, at det bl.a. er kommunalbestyrelsen, der fastsætter prisen også i forhold til el og varme, og hvis man f.eks. har egen bolig, når man bevilliges et § 107 botilbud, så betaler man som udgangspunkt ikke for opholdet, idet det forventes, at man skal tilbage til egen bolig igen, idet der er tale om et midlertidigt ophold. Endvidere skal prisen i § 107 fastsættes, så de funktionsnedsatte kan betale til hidtidige forpligtelser, så de har et rimeligt beløb til, fornødenheder. Prisen skal være fastsat, når der er tale om efterbehandling, så det er muligt at spare penge op, og prisen fastsættes også med hensyn til de ydelser, den funktionsnedsatte har brug for hjælp til. Til slut står der i bekendtgørelsen, at borgere, som ikke har en indtægt, ikke opkræves betaling for opholdet, og at de får et beløb til fornødenheder dvs. kontanthjælp eller andet fastsat af kommunalbestyrelsen. (Socialministeriet (2006)).

Derudover er en del kommuner begyndt at ændres deres botilbudsparagraffer, altså § 107 og § 108 til § 105 i via Almenboligloven, bl.a. fordi kommunerne er blevet gjort opmærksomme på af socialtilsynet, at da de i sin tid oprettede botilbuddene, fik de statsstøtte. Derved skulle det have været oprettet som almenboliger fra starten (Bilag nr. 3 fra Social og Indenrigsministeriet af d. 29.03.16). Kommunerne er derved ved at ændre botilbud §§ 107 og 108 til § 105 via Almenboligloven, altså "murstenene", men det må altid bero på: *"en konkret vurdering, om borgeren kan rummes i et tilbud efter almenboliglovens § 105 eller servicelovens § 108"* (Nyt fra ankestyrelsen nr. 3. april 2015 (2016)).

Når man visiteres til § 105 i Almenboligloven, har borgeren en varigt nedsat funktionsevne og behov for permanent omfattende hjælp (Ibid.).

Borgere, der visiteres ifølge § 105 i Almenboligloven skriver under på en lejekontrakt og er derved underlagt Lejeloven, dvs. de bl.a. betaler den husleje, som fremgår af lejekontrakten, hvilket som nævnt ikke er tilfældet for § 107 og § 108 i serviceloven. I kraft af, at de funktionsnedsatte har en lejekontrakt, skal de selv opsig lejemålet, uanset om der er tale om, at formålet med almenbolig er opfyldt, eller hvis der er behov for et mere indgribende botilbud.

Borgerne, som er visiteret til § 105 i Almenboligloven: *"omfatter umiddelbart den samme personkreds som § 108-botilbud, men det følger af forarbejderne til serviceloven, at der udover det forsyningsansvar, der ligger i lov om almene boliger m.v., imidlertid er behov for at have regler om etablering og drift af boformer, der er beregnet til længerevarende ophold for personer med betydelige og varige fysiske eller psykiske handicap. Derfor viderefører forslaget bistandslovens forpligtelse for amtskommunen til at sørge for det nødvendige antal pladser i boformer, der er egnet til længerevarende ophold til personer med betydelig nedsat fysisk og/eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer"* (Ibid.).

Dermed er der fra lovgivers side vurderet, at der fortsat er behov for botilbud efter servicelovens § 108 (Ibid.).

I følge principafgørelse fra Ankestyrelsen 41-15, har: *"en borger, der er tildelt et længerevarende botilbud efter almenboligloven, har ret til frit valg af længerevarende botilbud efter serviceloven". "Det følger af forarbejderne til både serviceloven og almenboligloven, at borgerens ret til frit valg omfatter både botilbud efter servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105. En borger, der er tildelt et længerevarende botilbud efter serviceloven, har således ret til frit valg af længerevarende botilbud efter almenboligloven"* (Ankestyrelsen principafgørelse (2015)). Som beskrevet tidligere, skal det dog vurderes konkret, om borgeren kan rummes i en almenbolig.

Fortolkninger af serviceloven bærer i følge Søren Langager præg af: *"(...) at det specialiserede voksenområde skriver sig ind i en overordnet samfundsmæssig diskurs - en diskurs, hvor fokus på livskvalitet (det gode liv) er flyttet til at være en sundhedsdiskurs (det sunde liv), hvor medborgerskabsdiskurs (den samfundsdeltagende borger) er afløst af en medarbejderdiskurs (den samfundsproduktive borger), og hvor integrationsdiskursen har forskudt sig til en inklusionsdiskurs, hvor alene det, at en borger er registreret som værende under "normale omstændigheder" - så som at bo i egen bolig og have det fornødne til livets ophold - er et kriterium for inklusionens vellykkethed"* (Langager, S. (2014) s.292).

Dorthe From fra socialstyrelsen har d. 10.03.17 via telefonkorrespondance oplyst, at: *"§ 108 (bo)tilbuddene er kraftig på tilbageslag".* Dvs. at varige botilbud stort set ikke bevilliges mere. De fleste, der i dag bliver visiteret til et botilbud jf. § 105 i Almenboligloven, er at betragte som egen bolig, hvilket Langager pointerer, kan ses som vellykket integration.

D. 04.11.16 kan man også læse følgende på denoffentlige.dk: *"Favrskov og seks andre kommuner (har) som en del af frikommune-forsøgene (...) spillet ud med et kontroversielt forslag om at kunne tvinge handicappede ind på et botilbud, dels for at spare penge og dels for at kunne give dem et bedre tilbud"* (DR P4 Østjylland (2016)).

I følge Peter Højlund og Søren Juul, er det: *"(...) budgetterne og den politiske signalgivning der i praksis bestemmer tildelingen af sociale ydelser, uanset om borgerne opfylder lovens krav (...)"* (Højlund, P. & Juul, S. (2010) s. 366).

Endvidere har socialrådgiver Marianne Stein via en kronik i Jyllandsposten d. 04.06.17 opfordret landets socialrådgiver til at tage ansvar og ikke blot følge lederen, da det kan have alvorlige konsekvenser for borgeren. Jf. Stein kalder hun landets socialrådgiver for nikkedukker, idet socialrådgiverne tilsidesætter deres faglighed uden blik for konsekvenserne. Hun mener, at det er: *"mere reglen end undtagelsen, at socialrådgiverne går på kompromis med deres faglighed og tilsidesætter lovgivningen i sagsbehandlingen"* (Stein M. (2017)). Formanden for Dansk Socialrådgiverforening (DS) Majbrit Berlau melder samme dag ud, at det er ikke rigtigt, at socialrådgiverne blot følger lederen uanset konsekvenserne for borgeren. Socialrådgivere er ikke blot sådan nogle, der laver deres arbejde og så går hjem uanset konsekvenserne, mener Berlau. Berlau beskylder loven for at være et problemet, og Stein siger netop, at man skal lade være med blot at give lovgivningen skylden (Christensen, H.(2017)). Stein mener endvidere, at alle peger på hinanden og ingen vil tage ansvar, hverken politikerne, socialrådgiverne eller lederne. Dermed står borgeren alene, idet sagsbehandlingstiden, hvis man klager til Ankestyrelsen, er på ca. 10 måneder ifølge Stein.

Landsforeningen LEV beskriver d. 27.06.17 i artiklen "Terningspil på socialområdet", at mennesker med en udviklingshæmning ikke har en forudsætning for at gennemskue en afgørelse fra kommunen, samt om der er grund til at klage over den. Derfor klager de ikke, medmindre de har andre, som kan gennemskue afgørelsen og dennes betydning. Anni Sørensen, formand for LEV, beskriver at pga. de mange fejl i sagsbehandlingen, har den konsekvens for de funktionsnedsatte med en udviklingshæmning, og at de bliver mere klemte, idet de ikke klager (LEV (2017)).

Hermed skriver specialet sig ind i en tid, hvor egen bolig er lig med succes, men også hvor nogle socialrådgivere oplever, at budgetter, antallet af sager og lederens magt, har den betydning det, at de må tilsidesætte deres faglighed, uanset konsekvenserne for borgeren. Berlau er absolut ikke enig

med Stein. Steins forståelse bygger på et kendskab til beskæftigelsesområdet og børn og unge, men hun taler også om generelle tendenser i forhold til sagsbehandlingen og dennes konsekvenser. Endvidere beskriver LEV, at de funktionsnedsatte med en udviklingshæmning ikke klager over deres afgørelser. Derved kommer fejl i sagsbehandlingen til at gå betydeligt hårdere ud over dem, idet de ikke klager.

Specialets formål er dermed at afdække praksisformer, som både er uhensigtsmæssige og ulovlige. Der gives herved et indblik på et "street level"-niveau, idet jeg synliggør, hvordan socialrådgiverne sagsbehandler i forhold til de førnævnte paragraffer. Det vil sige, at det er et forsøg på at gøre det usynlige synligt, jf. Evelyn Z. Brodskins forskning og hendes kritik af New Public Management (NPM).

Min fremgangsmåde i specialet vil være induktiv. C. S. Peirce beskriver, at induktion er en måde at forsøge at nå frem til generel viden på ved at sammenfatte observationer af enkelte hændelser eller fænomener. Jeg tager afsæt i min indsamlede empiri via kvalitativt casestudie, som har udvidet min forståelse, og derved arbejder jeg som forstående "forsker".

Overstående har ført mig til dette speciale, specialets problemformulering og nedenstående afsnit.

I afsnit 1 fremgår indledningen, som præsenterer specialets problemfelt.

Afsnit 2 omhandler tema og problemformulering, samt begrebsafklaring og afgrænsning, hvori jeg fremlægger den endelige problemformulering med det tilhørende underspørgsmål med baggrund i indledning. Begrebsafklaringen er vigtigt for forståelse af specialet, og afgrænsningen belyser, hvad det er, jeg ikke beskæftiger mig med.

Afsnit 3 beskæftiger sig med mit forskningsdesign, min videnskabsteoretiske position og derved hvilket blik, jeg undersøger feltet med, og hvilken metode jeg i kraft af både min problemformulering og min videnskabsteoretiske position benytter.

I afsnit 4 præsenteres genstandsfeltet. I genstandsfeltet belyser jeg, hvem interviewinformanterne er og hvilken arbejdsorganisation, de befinder sig i og derved er underlagt af.

I afsnit 5 præsenteres min analysestrategi, dvs. hvordan jeg analyserer den indsamlede empiri, samt hvilke teorier jeg analyserer ud fra.

I afsnit 6 analyseres den indsamlede empiri. Analysen er delt op i temaer, som derved giver mulighed for at dykke ned i den enkelte analyse og delkonklusion af denne.

I afsnit 7 samles alle delkonklusionerne fra afsnit 6 til en samlet konklusion, hvor de dele, der har betydning for hinanden, belyses. Derved besvares hovedspørgsmålet og underspørgsmålet.

I afsnit 8 diskuteres resultaterne og kvaliteterne af denne undersøgelse.

I afsnit 9 præsenteres perspektiveringen, som behandler, hvad der kunne være inddraget eller have givet specialet et andet syn, end det jeg er endt ud med.

I afsnit 10 forefindes litteraturlisten, webkilder, lovgivningen og telefonkorrespondancerne.

I afsnit 11 er vedlagt relevante bilag, som skal være medvirkende til specialets reliabilitet.

2. Tema og problemformulering

I dette kapitel præsenterer jeg mit valg af tema, samt min problemformulering. Til sidst i dette kapitel vil endvidere fremgå begrebsafklaring og afgrænsningen.

Visitering til botilbudsparagrafferne og § 85-støtte

Med et hermeneutisk udgangspunkt vil jeg empirisk undersøge, hvordan man i kommunerne sagsbehandler i forhold til botilbudsparagrafferne og § 85-støtten.

Den hermeneutisk videnskabsteoretiske tilgang vælges, idet den er medvirkende til at åbne op for mennesker livsverden og dermed få viden om menneskers handlemønstre. Når jeg undersøger fænomenet ved hjælp af en hermeneutisk videnskabsteoretiske position, undersøger jeg under forudsætning af mine egne fortolkninger, og alt kan fortolkes i kraft af min egen forforståelse (Juul, S. & Pedersen, B. K. (2012) s. 144). Dette forudsætter, at alle mennesker hele tiden tolker det, de oplever, i hver deres kontekst med hver deres egen forforståelse. Mit speciale ændrer dermed konstant min forforståelse, hver gang jeg interagerer med eller interviewer andre mennesker.

Den forforståelse jeg arbejder ud fra er, som følger:

Socialrådgiverne arbejder under et stort sagstal, som også er medvirkende til, at de ikke fagligt forsvarligt kan udføre deres egentlig job tilfredsstillende både for dem selv, lovens formål og ikke mindst de funktionsnedsatte.

Sagsbehandlingen forgår i en kultur af loyalitet i forhold til, hvad lederen beslutter, og hvad den politiske diskurs er, uanset om det så medfører negative konsekvenser for de funktionsnedsatte.

Ydermere bliver rammer for arbejdet sat så hårdt op, at det kun er muligt for socialrådgiverne at benytte visse paragraffer frem for hele lovgivningen. Endvidere bliver socialrådgiverne pga. det økonomiske pres bedt om at udføre ting, som enten er direkte ulovlige eller på kant med loven. De udfører disse ting i angst for at miste deres job, hvis de ikke retter ind.

Jeg undersøger derved ud fra min egen forforståelse, som suppleres med udvalgte teoretikere, som præsenterer i teoriafsnittet, dermed belyses det indsamlede empiriske materiale (Juul, S. & Pedersen, B. K. (2012) s. 122ff).

På baggrund af overstående er det specialets formål at producere ny viden i forhold til forståelsen af sagsbehandlingen af paragrafferne i forhold til botilbud og støtte. Endvidere belyses konsekvenserne af denne sagsbehandling for de funktionsnedsatte.

Problemformulering

Med afsæt i overstående indledning og tema har jeg formuleret den efterfølgende problemformulering:

Hvordan sagsbehandler socialrådgiverne i forhold til botilbudsparagrafferne og § 85-støtten i udvalgte danske kommuner?

Jeg har ud fra overstående problemformulering udformet det efterfølgende underspørgsmål, da det er med til at belyse og give indsigt i forhold til problemformuleringen:

- Hvilke konsekvenser har sagsbehandling af botilbudsparagrafferne og § 85-støtten for de funktionsnedsatte?

Begrebsafklaring og afgrænsning

I nærværende afsnit vil jeg afgrænse og definere centrale begreber i forhold til specialets problemformulering. Endvidere skal denne afgrænsning og definering sikre en sammenhæng mellem min empiri og specialets problemformulering. Afsnittet skal også være med til at belyse forståelsen af de valgte begreber og deres betydning i specialet, som er medvirkende til en forståelse af specialet.

Serviceoven

Lov om social service bliver i dette speciale kaldt ”serviceoven”, idet den oftest omtales som dette både i kommunalt regi, i medierne, af politikerne og af interesseorganisationerne m.m.

Serviceoven afløser i 1998 bistandsloven, som en del af "Den lille Socialreform" (Schultz, T. (2015)). Loven omhandler både borgere, som har brug for omfattende hjælp, men også borgere som har brug for omsorgs- og serviceydelser. Loven giver mulighed for en individuel og fleksibel støtte.

Socialrådgiver

Socialrådgivertitlen er ikke en beskyttet professionstitel, hvilket gør, at enhver kan italesætte sig som socialrådgiver. De informanter, som i dette speciale omtales som ”socialrådgivere”, har alle en bachelorgrad i socialt arbejde.

En socialrådgiver er en der giver personligt råd og vejledning, samt kan have myndighed til udbetaling af sociale ydelser. En socialrådgiver kan både være ansat i kommunerne, staten, regioner, kriminalforsorgen, hospitaler, samt interesseorganisationer og private virksomheder (Dehn-Nielsen, H. (2013)).

Funktionsnedsatte

I dette speciale bliver både de fysisk handicappede og psykiske handicappede omtalt som ”funktionsnedsatte”, da man i serviceloven benytter denne formulering som samlebetegnelse for målgruppen. Der kan i interviewene forekomme betegnelserne handicappede eller psykisk syge, idet begge benyttes i daglig tale, både i kommunerne, men også i hverdagssproget.

Konsekvenser

”Konsekvenser” betegner først og fremmest de negative konsekvenser, men også de positive konsekvenser. Idet jeg undersøger med en hermeneutisk videnskabsteoretisk position, møder jeg feltet med åbenhed i forhold til at sætte mine forforståelser i spil.

Konsekvens er jf. den stor danske: *”påstand, som følger af andre påstande”* (Ryberg, J. (2016))

Helhedssynet

Begrebet ”helhedssynet” henviser til, at fagprofessionelle som socialrådgivere vurderer de funktionsnedsatte ud fra deres samlede situation. De søger at identificere de funktionsnedsattes samlede problematik eller problematikker for dermed at kunne henvise til de relevante tilbud jf. Olsen, S. P. (2011).

Afgrænsning

Idet jeg vil undersøge, hvordan socialrådgiverne sagsbehandler i forhold til botilbudsparagrafferne og støtteparagraffen og konsekvenser af dette, indhenter jeg også kun empirisk materiale, som er indenfor det voksenspecialiserede område.

I mine interview med socialrådgiverne i kommunerne vil der fremkomme nogle generelle måder at arbejde på, når man som disse bl.a. er ansat i et ”krydspres” jf. Lipsky, som præsenteres i afsnit 5. De interviewede socialrådgivere, som optræder i dette speciale, arbejder i kommuner og varetager servicelovens paragraffer i forhold til voksne, funktionsnedsatte borgere.

De udvalgte botilbud er alle uafhængige, dvs. at de medvirkende informanter fra botilbuddene er ikke ansat af kommunerne, men botilbuddene er enten selvejende eller private. Dermed belyses konsekvenserne for de funktionsnedsatte af socialrådgivere på botilbud, som ikke er underlagt samme loyalitet, som det må formodes et kommunalt botilbud er. De medvirkende informanter fra botilbuddene er anonymiserede, idet det ikke ønskes, at kommunerne fravælger disse botilbud pga. dette speciale, eller at specialet skal være til ugunst for de funktionsnedsatte bosiddende på disse botilbud. Informanterne har dermed kunnet formulere sig uden konsekvenser for deres ansættelse eller fremtidigt samarbejde med de medvirkende kommuner.

Socialrådgiverne ansat i kommunerne vil også være anonymiserede, hvilket jeg vil beskæftige mig mere med i afsnit 3.

Det ene botilbud, har kun § 107-bosiddende, hvoraf de andre to både har § 108-, § 107-, § 85-bosiddende, samt bosiddende efter andre paragraffer, som har til formål bl.a., at beskæftige målgruppen funktionsnedsatte, hvilket jeg i dette speciale ikke kommer yderligere ind på.

Jeg har endvidere fravalgt at interviewe de funktionsnedsatte på trods af, at jeg også vil besvare, hvilken konsekvenser sagsbehandling har for dem. Dette er ud fra et hensyn til, at jeg kan gøre mere skade en gavn netop pga. af deres funktionsnedsættelse, hvilket også ses i denne udtalelse fra Solvej, som er socialrådgiver på et botilbud: *"Det kan du ikke, fordi du taler dem ind i deres angst"*. Derved ses et bevidst fravalg pga. de funktionsnedsattes funktionsniveau.

3. Videnskabsteori, undersøgelsesdesign og metode

Med afsæt i min problemformulering præsenterer og begrundet jeg her specialets videnskabsteoretiske position og diskuterer de epistemologiske, ontologi og metodologiske konsekvenser herved.

Endvidere præsenteres også, hvilken teoretisk forståelsesramme specialet skriver sig ind i.

Videnskabsteoretisk position

Hermeneutisk

Jeg undersøger med en videnskabsteoretisk position som hermeneutiker, hvorved jeg undersøger ud fra min tidligere præsenterede forforståelse. Derved får jeg via interviewene indsigt i informanternes livsverden i kraft af deres fortællinger (Launsø, L. & Rieper, O. (2005) s. 22-25).

Hermeneutikken opstod med baggrund i en kritik af positivismen. Den positivistiske tilgang slår fast, at: *"sociale fænomener og menneskelig handlen skal forklares som ting"*, derved tager den positivistiske tilgang ikke hensyn til menneskers subjektive erfaringsverden (Juul, S. & Pedersen, B. K. 2012, s. 17).

Sune Lægaard skriver, at grundlæggende er fortolkning og dermed hermeneutikken den måde, hvorpå mennesker forholder sig til alverdens fænomener (Lægaard, S. 2003, kap. 3).

Min videnskabsteoretiske position har nogle ontologiske, epistemologiske og metodologiske konsekvenser, som præsenteres i det næste underafsnit.

Ontologi, epistemologi og metodologiske konsekvenser

I dette afsnit vil jeg gøre rede for ontologi, epistemologi og metodologi i forhold til hermeneutikken, samt deres forskelle.

Idet specialets sigte er at forstå og fortolke fænomenet "Hvordan sagsbehandler socialrådgiverne i forhold til botilbudsparagrafferne og støtteparagraffen i udvalgte danske kommuner?", anvender jeg som beskrevet en hermeneutisk videnskabsteoretisk position.

De metodologiske konsekvenser ved mit valg af videnskabsteoretisk position er at for at forstå helheden, er jeg nødsaget til at fordybe mig i helheden for derefter at splitte den op i mindre dele.

Jeg er kun interesseret i nogle af delene af fænomenet/helheden, og dermed tager jeg andre ting for givet og beskæftiger mig ikke med dem. Der forgår dermed et samspil mellem helheden og delene og tilbage igen. Denne fortolkningsproces kaldes: *"Den hermeneutiske cirkel"*. Den hermeneutiske cirkel skal ikke opfattes som en konkret cirkel, men mere som en spiral der til stadighed udvider min viden og min forforståelse (Lægaard, S. 2003, s. 40).

Jeg skulle derfor, inden jeg gik i gang med dette speciale, løbende reflektere over og tage højde for mine egne forudsætninger og kontekst, dvs. hvilken forforståelse jeg selv havde.

Sune Lægaard skriver følgende om begrebet forforståelse:

"Alt hvad vi forholder os til og kan forstå, er noget vi – bevidst eller ubevidst – fortolker, og alle fortolkninger finder sted på baggrund af en baggrundsforståelse der er resultatet af tidligere fortolkninger. Derfor kan vi aldrig sætte os ud over vores egne forudsætninger eller baggrundsforståelse" (Ibid.).

Hermed menes, at der altid foregår en tidligere forståelse forud for en fortolkning. For at kunne komme med det bedste bud på, hvad meningen med noget (en tekst, en handling o. lign.) er, må jeg altså have en idé forinden om, hvilket slags fænomen det er, jeg står over for (Lægaard, S. 2003, kap. 3).

Jeg arbejder i min analysestrategi med barmhjertighedsprincippet, som jeg vender mere tilbage til i mit analyseafsnit, og hvad det betyder for den indsamlede empiri (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017) s. 134).

Den hermeneutiske cirkel er også et udtryk for et epistemologisk princip, og dermed den måde jeg skaber min viden og erkender verdenen på. Den metodiske og den filosofiske hermeneutik adskiller sig fra hinanden ved, hvordan den hermeneutiske cirkel forstås.

Den metodiske hermeneutik arbejder epistemologisk med den hermeneutiske cirkel dvs., at: *"fortolkningen betragtes som en metodeform til sand erkendelse. Del-heldhedsrelationen angår kun et afgrænset forhold mellem subjekt og objekt (...) Da det er denne relation, som er genstand for den hermeneutisk cirkel, er fortolkeren holdt uden for meningsdannelse"* (Fuglsang, L. et al. 2013, s. 293). Den metodiske hermeneutiker argumenterer for, at det er muligt at afdække og læse en tekst på dens egne præmisser (Ibid.).

Den filosofiske hermeneutik arbejder ontologisk med den hermeneutiske cirkel dvs., hvilken antagelser vi gør os om virkeligheden, sagt på en anden måde: Hvordan ser vi verden? (Juul, S. og Pedersen, B. K. 2012, s. 14). Ifølge Lars Fuglsang, Poul Bitsch Olsen og Klaus Rasborg (2013), som referer til Gadamer, gælder det, at: *"Fortolkning ikke er en metode, (men) fortolkning er en måde at være til på"* (Fuglsang, L. et al. 2013, s. 293). Den filosofiske hermeneutik fokuserer til forskel for den metodiske hermeneutik på, at det er i mødet med genstanden (f.eks. mødet mellem informanten og fortolkeren i dette speciale) meningen skabes, og i læsningen af en tekst i læserens egen kontekst og situation (Fuglsang, L. et al. 2013, s. 294) (Järvinen, M. & Mik-Mayer, N. (2017) s. 131)). *"Kort sagt, handler den hermeneutisk ontologi, at vi som mennesker er sat i verden med en forforståelse, som udgør grundlaget for vores forståelser og dermed også vores handlinger"* (Järvinen, M. & Mik-Mayer, N. (2017) s. 155). Dermed udgør forforståelse en menneskelig livsbetingelse, som påvirker vores væren i verden (Ibid.).

Den teoretiske forståelsesramme

Specialet skriver sig ind i en forståelsesramme, hvor man tidligere har undersøgt socialrådgivernes måde at visiterer på i forhold til beskæftigelsesområdet, som Leena Eskelinen og Dorte Caswell også gør i "Den socialfaglige praksis ved visitation af arbejdsløse" (2003). På beskæftigelsesområdet såvel som i arbejdet med serviceloven benyttes et skøn, derfor medtages denne undersøgelse. *"Hovedformålet er at undersøge principper og procedurer for sagsbehandling og den konkrete arbejdspraksis, som medarbejderne anvender i forhold til kontanthjælpsmodtagerne i kommunerne (kommunal aktivering) og dagpengemodtagerne i AF-regi (arbejdsmarkedsrettet indsats) i de forskellige faser af visitationen"* (Eskelinen, L. & Caswell, D. (2003) s. 22). Formålet var dermed at undersøge visitationspraksis, organisations rammer og sagsbehandlers rolle. Endvidere skulle undersøgelsen være medvirkende til at skabe en diskussion omkring arbejdets faglige indhold på arbejdsmarkedsområdet blandt praktikere, samt præmisser for sagsbehandlingen, som også belyses i dette speciale. Undersøgelsen bygger som i dette speciale på interview med sagsbehandlere/socialrådgivere. Der er i denne undersøgelse to gennemgående temaer. Det ene er visitationsprocessen, som er opdelt i tre faser, og den anden er sammenhænge mellem de organisatoriske rammer og sagsbehandlernes faglige tilgang. Konklusionerne viser at i forhold til visiteringsprocessen, er der to typer sagsbehandlere, en som tager individuelle hensyn, og en anden som arbejder mere mekaniske. I forhold til sagsbehandlingsstrategier er en af de primære konklusioner, at på trods af de grundlæggende problemstillinger er det meget forskelligt, hvordan sagsbehandlere arbejder. Dermed findes der ikke en sammenhæng mellem de organisatoriske

rammer og målsætninger, idet sagsbehandlere på trods af begrænset normative lovgivning formår at sætte borgerne i centrum.

Generelt findes der undersøgelser omkring visitationspraksis i kommunerne, som beskriver de arbejdsløses forskellige vilkår i forhold til aktiveringsindsats og aktiveringens omfang og karakter, hvor der også genfindes mellemkommunale forskelle jf. *"Kommunal aktivering – mellem disciplinering og integration"* af Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard & L. Dalsgaard (2001).

Annette Carstens har analyseret klientsamtaler, og hun ser en problematik, i at det i aktiveringssamtaler er sagsbehandlerens holdninger, og hvad denne syntes er legitimt, som udmøntes til konsekvenser for den enkelte borger muligheder og i forhold til dennes retssikkerhed. Hun går så langt, som at sige, at samtaler mellem borgeren og sagsbehandleren er et "vanskeligt håndterbart mummespil", som gør det umuligt for borgeren at gennemskue. Via dette "mummespil" udøver sagsbehandleren både skøn og ikke mindst magt, som betyder at Carstens sætter spørgsmålstejn ved gennemskueligheden, den enkelte borgeres medinddragelse og retssikkerheden for denne (1998), (2002).

Alle de førnævnte tager deres afsæt i beskæftigelsesområdet, og ikke som jeg i det voksenspecialiserede område, som Carstens belyser jeg også konsekvenserne af sagsbehandlingen bl.a. i forhold til de funktionsnedsatte retssikkerhed og gennemskueligheden af afgørelser. Endvidere vil jeg også, som Eskelinen og Caswell, undersøge sagsbehandlingen via interview med socialrådgiverne. Jeg undersøger også, om der er forskelle mellem kommunerne i forhold til skønnet, som Larsen, F., N. Abildgaard, T. Bredgaard & L. Dalsgaard konkluderer der er i forhold til beskæftigelsesområdet.

Casestudie

Min problemformulering er et åbent spørgsmål, som ikke rummer veldefineret hypoteser om: "Hvordan sagsbehandler socialrådgiverne i forhold til botilbudsparagrafferne og § 85-støtten i udvalgte danske kommuner", hvormed vil jeg anvende casestudier som mit forskningsdesign, idet fænomenet ikke er let og afgrænset, som af Yin (2011) defineres på følgende måde:

"An empirical inquiry about a contemporary phenomenon (e.g. a "case"), set within its real-world context – especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident" (Yin, K. R. (2011) s. 4).

Via casestudie er målet at forstå fænomenet og dets kontekst (Antoft, R. & Salomonsen, H. H. (2007) s. 32).

Casestudiet kan studere, hvilke hændelser der faktisk foregår, og hvad de fører med sig.

Derved belyses, hvordan socialrådgiverne faktisk handler i deres sagsbehandling, og hvad det kan føre til jf. deres fortælling via interview.

Casestudier sætter fokus på konkrete hændelser eller fænomener samt den kontekst, den indgår i. Casestudier sigter bl.a. imod at analysere, hvilken lære/erkendelse der kan uddrages af sådanne hændelser eller fænomener (Antoft, R. & Salomonsen, H. H (2007) kap. 1).

Når man undersøger via casestudier, genereres der ofte data gennem en række kvalitative metoder som f.eks. interview og telefoninterview, som gør det muligt at undersøge og analysere ud fra et sociologisk udgangspunkt (Antoft, R. & Salomonsen, H. H. (2007) s. 30).

Casestudiet repræsenterer en mere generel sammenhæng eller en større population. Derved er casen repræsentativ for en mere generel sammenhæng eller for et særligt, ekstremt eller unikt fænomen. Formålet med casen kan i sig selv ses som en mulig måde at blive klogere på hvilken sammenhæng, der er generelt er i forhold til et givent fænomen (Antoft, R. & Salomonsen, H. H. (2007) s. 43).

"A case study is an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomenon and context are not clearly evident" (Yin, K. R. (2003) s. 13).

Ifølge Yin er et casestudie en empirisk undersøgelse, der undersøger en moderne fænomen inden for sin virkelige livssammenhæng, især når grænserne mellem fænomen og kontekst ikke er tydelige.

I denne undersøgelse er casen de to kommuner, hvor myndighedssocialrådgiverne er ansat, og de tre botilbud.

Kriterier for udvælgelse af case

Casen er primært valgt med baggrund i min tidligere præsenterede forforståelse.

Casen er valgt, så den belyser, hvad det er for en sagsbehandling, man foretager i udvalgte kommunerne, og konsekvenser af denne for de funktionsnedsatte bosiddende på botilbud.

I interviewerne med socialrådgiverne fra botilbuddene nævnte de en stor og en mindre kommune de havde et problematisk samarbejde med. Disse kommuner var også dem de på botilbuddene havde flere beboer fra, som havde boet på en § 107- botilbudsbevilling igennem mange år. Dette på trods af lovgivningen, hver et botilbud efter § 107 betegnes, som midlertidigt. Herved får jeg både belyst sagsbehandling i en stor kommune versus en mindre kommune, så fænomenet ikke kun forefindes i en stor pga. dennes størrelse eller vise versa, men at det er en måde at sagsbehandle på uanset størrelsen af kommunen.

Endvidere har jeg qua min uddannelsesmæssige baggrund som socialrådgiver kendskab til fagsproget, hvem man skal henvende sig til for at få adgang, og hvordan og med hvilken begrundelse.

Jeg vender endvidere tilbage til socialrådgiverne, både dem ansat på botilbud og i kommunerne, i afsnit 4, hvor genstandsfeltet og analyseenhederne præsenteres yderligere i forhold til afgrænsning af fænomenet og dets kontekst.

Udvælgelse af informanter

Informanterne er selvselektionsudvalgt, idet det har været frivilligt, om de vil deltage i interviewet eller ej. Jeg har endvidere også anvendt slumpmæssig udvælgelse, da jeg hele tiden har været bevidst om, hvilken målgruppe der ville være medvirkende til, at besvare min problemformulering. Jeg har derved både benyttet den skønsmæssige og selvselektionsmæssige udvælges af mine informanter (Harboe, T. (2006) s. 84). Dermed har informanterne haft en bestemt kategori, men samtidig har det også været op til den enkelte, om denne ville deltage.

Alle de medvirekende informanter skulle helst have flere års erhvervserfaring og dermed en indsigt i og med funktionsnedsatte, da det ville være medvirkende til et mere validt empirisk materiale.

Praktisk gennemførelses

Praksisdelen af specialet er inspireret af Roland W. Scholz og Olaf Tietje (2002), som har undersøgt fænomenet ved hjælp af følgende trin. Derefter følger, hvordan jeg så arbejdet med den case, jeg valgt at konstruere.

1. Først undersøgte jeg generel viden om området. Jeg har bl.a. været i kontakt med Ankestyrelsen, Socialtilsynet i forskellige regioner og LEV.¹
2. Dernæst satte jeg en notits i socialrådgiverbladet, hvor jeg søgte socialrådgivere/socialformidlere, som var blevet pålagt ikke at måtte bevillige § 108 f.eks. på grund af økonomi eller andet (se bilag. nr. 2).
3. Derefter blev jeg kontakt af socialrådgivere fra botilbud, og ikke som håbet socialrådgiver, som ikke måtte bevillige § 108. Med baggrund i disse henvendelser lavede jeg min problemformulering og derefter konstruerede min case.

Som beskrevet i det overstående trin 3, var det svært at få fat i socialrådgivere fra kommunerne. Jeg har derved måttet foretage nogle etiske valg, som jeg senere vil uddybe i mit underafsnit "Ethiske overvejelser" i afsnittet om "Kvalitativt interview".

Socialrådgiverne fra kommunerne er som tidligere nævnt valgt med baggrund i udtalelser fra socialrådgiverne på botilbuddene. De medvirkende socialrådgiver fra kommunerne er ikke nødvendigvis dem, som botilbuddene konkret har oplevet et problematisk samarbejde med, men de er dog ansat i de kommuner, hvor dette er oplevet. Dermed er de medvirkende socialrådgivere ansat i samme organisation, hvormed der kan forekomme en kultur, som har konsekvenser for, hvordan socialrådgiverne sagsbehandler deres sager. Dvs. de udvalgt socialrådgivere fra kommunerne bliver subcases for, hvordan man i de undersøgte kommuner udfører sagsbehandlingen (Yin, K. R. (2011)). Dermed har jeg anlagt et perspektiv, hvor 5 socialrådgivere, ansat med bl.a. visitering af botilbud til funktionsnedsatte, oplyser hvordan sagsbehandlingen foregår. Efterfølgende inddrages socialrådgiverne på botilbuddene, og hvordan de oplever konsekvenserne af socialrådgiverne i kommunernes sagsbehandling.

¹ LEV, står for Landsforeningen for evnesvages vel. Dette benyttes ikke i dag, da ordet evnesvages har en negative klang jf. telefonkorrespondance med LEV d. 10.07.17.

"Gatekeeperen" var i forhold til socialrådgiverne i de udvalgte kommuner deres leder, og det var denne jeg skulle overbevise om vigtigheden af mine interview, og hvilken gavn det var for dem. I det efterfølgende underafsnit præsenteres udvælgelse af informanter, som uddyber nærværende fremgangsmåde yderligere.

Kvalitativt interview

Jeg vil i dette afsnit gøre rede for mit brug af kvalitativt interview. Hvordan det kan være medvirkende til at besvare min problemformulering, og hvordan det på et street-level-niveau kan belyse og være medvirkende til en forståelse af socialrådgivernes sagsbehandling.

Endvidere beskrives, hvordan jeg har udformet interviewguiden, min rolle i interviewene og mit kropssprog, fordelene såvel som ulemperne ved enkeltinterview, hvorfor jeg vælger semistruktureret interview, og sidst men ikke mindst hvad jeg gjorde med den indsamlede empiri. Alt dette beskrives for at øge reliabiliteten.

De særlige kendetegn ved den kvalitative metode er bl.a.: *"kvalitative interview, feltobservationer (og/eller) historiske kildestudier"* (Harboe, T. (2006) s. 31). Endvidere er den kvalitative metode eksplorativ dvs. udforskende eller undersøgende *"(Harboe, T. (2006) s. 32). "Kvalitative undersøgelser går i dybden inden for et afgrænset empirisk felt, og typisk inkluderes kun få (informanter) i undersøgelsen"* (Harboe, T. (2006) s. 33).

Ved kvalitative interview er der potentiale for i højere grad at få individuelle erfaringer, forskelle og karaktertræk frem, end i et kvantitativt spørgeskema. Dialogen i interviewet mellem informanten og interviewer kan i gunstige tilfælde føre til, at informanten kommer frem med ting, som denne ikke selv ville tænke på, eller være villig eller i stand til at formulere på skrift. Ifølge Sune Lægaard når den kvalitative metode frem til en bedre forståelse end den kvantitative metode (Lægaard, S.(2004) s. 49-50). Interviewet kan ikke betragtes som en neutral teknik, men skal ses som en aktiv menneskelig interaktion mellem to eller flere personer, som påvirkes af socialt forhandlede svar og afhængig af konteksten jf. Holstein og Gubrium (Holstein, J.A & Gubrium, J.F (2003)).

Kvalitativt interview benyttes i dette speciale, fordi det er en indgang til informanters livsverden uden at få fuld forståelse for, hvordan det opleves for informanten, men en mulighed for at komme så tæt på som muligt og derefter at kunne reflekterer skriftligt i et tredjepersonsperspektiv (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 31).

Udarbejdelse af interviewguide

Sprogbruget i interviewet er vigtigt, og derfor vil jeg i mine kvalitative interview benytte passive spørgeteknikker, idet jeg ikke vil manipulere med informanten. Jeg skulle derved bl.a. være opmærksom på ikke at lægge tryk på visse ord frem for andre. Jeg benyttede denne spørgeteknik, idet jeg gerne vil have indtryk af informantens livsverden og så vidt muligt undgå intervieweffekter, selvom jeg er bevidst om, at det næsten er umuligt ikke at påvirke den interviewede ((Harboe, T. (2006) s. 45) (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 33f)).

Jeg kan endvidere i et kvalitativt interview maksimere chancen for, at spørgsmålet er forstået korrekt, og indfange individuelle holdninger og kropssprog.

Det primære negative ved anvendelsen af kvalitative interview er, at der kan komme en masse information, som hverken er generaliserbar eller direkte repræsentativ. Kvalitative data er ofte svære at analysere. Materialet kan også let blive uoverskueligt (Harboe, T. (2006) s. 38-39).

Jeg vil bygge mit interview op via "åbne" spørgsmål, som derved ikke kan besvares med et ja eller nej. De "åbne" spørgsmål, kan være med til at åbne op for, at der kan stilles uddybende spørgsmål, men også at interviewet mere fungerer som en eksplorativ dialog end et interview (Harboe, T. (2006) s. 45).

Nedenfor ses nogle af spørgsmålene fra interviewguiden, og endvidere forefindes interviewguiden som bilag nr. 1:

- Hvordan håndterer du det skøn, som er i serviceloven?
- Hvordan bevilliges det antal støttetimer, som der er behov for?
- Hvordan kan du mærke, at der er besparelser i kommunerne i dit arbejde? Og hvad vurderer du, at det betyder for borgerne?

Rollen i interviewet

Her vil jeg beskrive, hvilken rollen jeg påtog mig i interviewet.

I interviewsituationerne påtog jeg mig rollen som den styrende ved at benytte udvalgte nøgleord, men var også bevidst naiv, så informanten kunne styre forløbet. Dette kaldes også informantstyring ((Ibid.) (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 37)). Jeg påtog mig derved rollen som den udforskende interviewer.

Jeg valgte i interviewene med socialrådgiverne ikke, at oplyse mit indgående kendskab til botilbudsparagrafferne og voksenparagrafferne i serviceloven, idet jeg selv har været ansat i samme funktion som dem, da jeg ville møde dem åbent og som beskrevet naiv for at få adgang til deres livsverden.

Kropssprog i interviewet

I de kvalitative interview skulle jeg være opmærksom på mit eget kropssprog. Ved at være bevidst om mit kropssprog kunne jeg anvende en række psykologiske spørgeteknikker, så jeg med mit kropssprog viste engagement og lyttede engageret.

Interviewene forgik både ansigt til ansigt og som telefoninterview. Via ansigt til ansigt interview havde jeg mulighed for at observere, om der var overensstemmelse mellem det talte sprog og kropssproget, følelsen i interviewet, pauserne i sproget osv. Telefoninterview har haft den fordel, at de var nemme at tilpasse informanten, men også i forhold til at bevare anonymiteten, for dem som ønskede det (Brinkmann, S. (2014) s. 46-50).

2 af de 9 interview foregik ansigt til ansigt og 7 ud af 9 foregik i telefonen pga. socialrådgivernes stramme skema, men også pga. afstanden til nogle af informanterne.

Enkeltinterview

Jeg benyttede enkeltinterview, dvs. én informant ad gangen. Ved enkeltinterview kan disse fordele nævnes:

- At alle spørgsmålene besvarede, og jeg kunne sikre mig, at disse var forstået
- At der intet gruppepres var og den enkelte kom med egen holdning
- At fortrolige emner kunne diskuteres (Harboe, T. (2006) s. 48).
- At informanternes anonymitet kunne bevares
- At jeg kunne belyse, hvad den enkelte gør og oplever (Brinkmann, S. (2014) s. 46)

Ulemperne ved denne form for interview kan være:

- At der ingen gruppedynamik kan opstå
- At situationen kan virke kunstig
- At interview kan mislykkes, hvis jeg ikke formår at skabe et godt interview dvs. får skabt det rum, som det kræver, for at informanten åbner sig og føler sig forstået

- At der ikke produceres viden, som er generaliserbar (Harboe, T. (2006) s. 48).

Semistrukturerede interview

På trods af at jeg vil foretage semistrukturerede interview var jeg stadig interesseret i at besvare min problemformulering, så de blev aldrig fuldstændig ustrukturerede (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 34).

Det semistrukturerede kvalitative interview defineres på følgende måde: "*(...) som et interview, der har til formål at indhente beskrivelser af den interviewedes livsverden med henblik på at meningsfortolke de beskrevne fænomener*" (Brinkmann, S. (2014) s. 39).

Det semistrukturerede interview kræver i følge Brinkmann og Tanggaard, at man skal have tid til, at sætte sig ind i området og sproget (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 37). Jeg vurderer, idet jeg valgte at interviewe faggruppen socialrådgiver og socialrådgiver fra botilbud, at jeg har de fornødne kompetencer, da jeg selv er uddannet socialrådgiver. Dermed har jeg den indsigt og kendskabet til sproget på området, som gør det gunstigt i forhold til den indsigt, som Brinkmann og Tanggaard fremfører. Jeg skal være opmærksom på, at det kan være til ugunst, at jeg er uddannet socialrådgiver og derved har forforståelse og kendskab til området, da det kan mindske min neutralitet og objektivitet, selvom jeg er vidende om, at en interviewsituation aldrig bliver fuldkommen neutral eller objektiv (Ibid.).

Idet jeg formåede at opfylde et godt interviewprojekt, kunne jeg derved opnå pragmatisk og kommunikativ validitet, idet jeg fik indblik i informanternes livsverden, og fordi interviewene kunne føre til teoriudvikling, reflektiv kognition og dermed viden om, hvordan man arbejder indenfor et bestemt område (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 34). Dermed var der mulighed for, at der i dialogen kunne skabes erkendelse mellem mig og informanten.

Transskribering

Efter interviewene benyttede jeg ordret transskribering, som bl.a. kan indbefatte grin og pauser. Det er også den mest tidskrævende form for transskribering ((Brinkmann, S. (2014) s. 86f)(Brinkman, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 44)).

Transskribering er en fastfrysning af det talte sprog, og derved foretog jeg en oversættelse. Når vi taler, taler vi i en strøm uden hensyn til kommaer og punktummer og derved kan det være

vanskeligt at sætte disse i en transskribering (Brinkman, S. & Tangaard, L. (2015) s. 43). Dermed har jeg i mine transskriberinger sat kommaer efter udtalen og ikke grammatisk komma.

Jeg har i transskriberingen udeladt mine aktive "lytte lyde", så som ja, nej, mmmhhh, for at informantens fortælling kan ses som en sammenhæng.

Transskribering hjalp endvidere i analysen og arbejdet med det indsamlede empiriske materiale, hvilket også førte til indsigt i det empiriske materiale (Ibid.).

Etiske overvejelser

Jeg vil i dette afsnit redegøre for mine etiske overvejelser. Etiske overvejelser er påkrævet, idet forskning har til formål at berige menneskets vilkår og styrke dennes stand, da forskning er en hæderlig gerning (Kvale, S. (1997) s. 115).

Brinkman taler om det etiske dilemma mellem, at kvalitative undersøgelser: *"handler om menneskers personlige liv og erfaringer og placerer private ytringer i en offentlig arena"*, men den kvalitativ undersøgelse giver også mulighed for, at marginaliserede grupper kan få en stemme i det offentlige rum (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 463). Hermed giver dette speciale også en stemme til de funktionsnedsatte, selvom de bevidst er fravalgt som respondenter i kraft af deres funktionsnedsættelser, som beskrevet tidligere.

Brinkman nævner 5 etiske retningslinjer, som står beskrevet i: *"Vejledende retningslinjer for forskningsetik i samfundsvidenskaberne"*, bl.a. at jeg skal tage hensyn til personer og grupper, som berøres i undersøgelsesarbejdet, at det er min pligt som undersøger, at personidentificerende oplysninger holdes fortrolige, at jeg skal indhente samtykke, fra dem som medvirker, og oplyse, at det er frivilligt at deltage, og at mine undersøgelser skal være tilgængelige for offentligheden (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 466f).

Idet jeg fra starten ville interviewe socialrådgivere, som botilbuddene havde et problematisk samarbejde med, som skrevet tidligere, at de medvirkende botilbud ikke skulle fravælges på grund af dette speciale, har jeg det været bevidst om, at alle de medvirkende skulle anonymiseres.

Jeg har valgt at anonymiserer i sådan en grad, at både køn og etnicitet er ændret, da jeg i min undersøgelse blev vidne til sagsbehandling, som i følge informant "Rikke", er kommet påbud fra Ankestyrelsen om. Der ud over fremgår datoerne for interviewene heller ikke, idet det ville føre til genkendelse fra deres leder. Endvidere er det heller ikke min intention at "hænge nogen ud" af de

medvirkende socialrådgivere, men at gøre opmærksom på en sagsbehandlingspraksis, som har konsekvens for de funktionsnedsatte.

Jeg har endvidere også valgt at navngive med rigtige navne fremfor f.eks. informant 1, 2 osv. da jeg i kraft af min hermeneutiske videnskabsteoretiske position beskæftiger mig med menneskers livsverden og ikke blot tal.

Jeg har i kraft af overstående, heller ikke valgt at indhente skriftligt samtykke.

Det optagede materiale er kun i min besiddelse og vil blive slette 3 efter måneder efter afleveringen af dette speciale. Jeg behandler derfor mit empiriske materiale strengt fortroligt.

Mit sigte har også været at få offentliggjort dette speciale netop for, at starte en diskussion omkring socialrådgivernes præmisser for deres arbejde i forhold til serviceloven.

4. Præsentation af genstandsfeltet

Jeg vil i dette afsnit præsentere genstandsfeltet, samt min analyseenheder i forhold til min undersøgelse, idet undersøgelsen tager sit afsæt i casestudie. Casestudie beskæftiger sig med fænomener i en naturlig kontekst, og derved fordres det at beskrive den kontekst, som fænomenet foregår i, samt analyseenhederne. Derved synliggøres casens afgrænsning i forhold til sin kontekst.

Dermed præsenteres analyseenhederne, som skrevet, men også hvilken organisatorisk ramme, de som socialrådgivere er ansat i.

Socialrådgiverne på botilbuddene som analyseenhed

Socialrådgiverne på botilbuddene er ikke underlagt en myndighedsrolle. Derved har de heller ingen bevillingskompetence, som socialrådgiverne i kommunerne har. Socialrådgiverne i kommunerne skal på et etisk grundlag omsætte den vedtagne socialpolitik og lovgivningen i forhold til de mennesker, som har et anerkendt socialt behov. Socialrådgiveren skal derved kunne identificere sociale problemer og konsekvenserne heraf (Harder, M. & Nissen, A. M (2015) s. 26). Endvidere indgår socialrådgiverne på de private og selvejende botilbud som en del af økonomien, hvormed det også er i deres interesse, at pladserne er fyldt op.

Socialrådgiverne fra botilbuddene har selv henvendt sig efter min notits i Dansk Socialrådgiverblad (DS) d. 03.03.17, om at jeg søgte socialrådgivere, som var blevet pålagt ikke at måtte give § 108-botilbud eller ændre § 108 til § 107 (bilag nr. 2), idet de syntes, det var en interessant problemstilling, som de kunne nikke genkendende til i forhold til flere af deres funktionsnedsatte beboere.

En af de medvirkende socialrådgivere fra et privat botilbud, "Poul" er i dag pensioneret fra sin gerning, som socialrådgiver. Han er i dag formanden for et § 107-botilbud. Endvidere har "Poul" tidligere været leder i en kommune og hvormed har han indsigt i kommunernes organisation og hvordan man agerer i kommunerne osv. Selvom "Poul" ikke deltager i det daglige arbejde på botilbuddet, har han qua sin uddannelse og sit arbejdsliv indsigt og føling med de funktionsnedsattes problematikker.

"Solvej" er i dag socialrådgiver på et selvejende botilbud. Endvidere har også "Solvej" været tidligere leder i en kommune, og derved har hun også indsiget i kommunernes organisation, og hvordan man agerer i kommunerne osv.

"Kirsten" er også i dag socialrådgiver på et private botilbud, hun har også tidligere været ansat i et jobcenter i kommunalt regi.

På de selvejende og private botilbud er det bestyrelsen, der er den øverste ledelse. Bestyrelsen vejleder direktionen, bestemmer retningslinjerne fremadrettet og godkender det hidtidige arbejde, samt godkender årsregnskabet.

Socialrådgiverne i kommunerne som analyseenhed

De medvirkende socialrådgivere i kommunerne sidder bl.a. med visitering af botilbudsparagrafferne og støtteparagraffen. Overordnet sidder disse socialrådgiver med hele servicelovens voksenparagraffer, men jeg observerede, at jo større kommune de var ansat i, jo mere var de specialiseret. Specialisering ses stadig i dag, som den vigtigste faktor, når man ønsker, at fremme effektivisering og produktivitet i en organisation (Jacobsen, I. D. & Thorsvik, J. (2014) s. 63).

Man skal være opmærksom på, at stærk specialisering kan skabe fremmedgørelse i forhold til det arbejde, man varetager, at det kan fremme en rigid adfærd, hæmme evnen til fleksibilitet og kan føre til manglende motivation. Specialisering kræver stor koordinering (Jacobsen, I. D. & Thorsvik, J. (2014) s. 67 og 75).

De medvirkende socialrådgivere fra kommunerne er ansat i det, som Mintzberg kalder "maskinbureaukrati". Weber benytter betegnelsen bureaukratisk model, hvor han beskriver de idealtypiske tegn. Tegnene er bl.a., at der arbejdes med udstrakt brug af regler, at der er store krav til den skriftlige sagsbehandling, som kan udmønte sig i kontrol, at man er ansat på baggrund af ens uddannelsesmæssige baggrund, og at man får løn ud fra et fastsat beløb bl.a. i forhold til uddannelsesmæssige baggrund, og hvor mange år man har været der osv. (Jacobsen, I. D. & Thorsvik, J. (2014) s. 88f).

De medvirkende socialrådgivere i kommunerne var:

Pia, som har arbejdet 8½ år i sin nuværende stilling som myndighedssocialrådgiver i visitering af botilbud og støtte efter § 85 for funktionsnedsatte med en psykisk funktionsnedsættelse.

Bo har været ansat 16 år i sin nuværende stilling som myndighedssocialrådgiver i visitering af botilbud og støtte efter § 85 for funktionsnedsatte med en psykisk funktionsnedsættelse. Bo har inden denne stilling været ansat i regionen i 2 år.

Niels har til oktober været ansat som myndighedssocialrådgiver i 10 år, han varetager alle voksenparagrafferne i serviceloven. Niels har kun udenbys sager, dvs. alle de funktionsnedsatte, han varetager, er ikke bosiddende i den kommune, hvor Niels er ansat.

Aya har været ansat som myndighedssocialrådgiver i 5 år. Aya varetager også alle voksenparagrafferne i serviceloven.

Rikke har været ansat i 3½ år. Rikke varetager også alle voksenparagrafferne i serviceloven.

5. Analysestrategi

Jeg vil i dette afsnit redegøre for og argumentere for undersøgelsens analysestrategi og præsentere det teoretiske begrebsapparat, som anvendes i analysen.

I følge Brinkmann så sker analysen allerede i transskribering af et interview, idet man oversætter det talte ord til skrift (Brinkmann, S. (2014) s. 86). Som tidligere beskrevet har jeg transskriberet ordret og anvender den ordrette transskribering i min analyse.

Min undersøgelse analyserer på flere niveauer og derved undersøger jeg via "embedded" casestudie.

Ifølge Yin indeholder et "embedded" casestudie mere end én analyseenhed (Yin, K. R. (2003).

Casestudiet kan derved undersøge fænomenerne på forskellige niveauer og kan finde forskellige forklaringer på forskellige niveauer.

Ifølge Roland W. Scholz og Olaf Tietje (2011) kan "embedded" casestudiets form bruges til, at beskrive sammenhængen, processen og fænomenet (Scholz, W. R. & Tietje, O. (2011)).

"Embedded" casestudie er medvirkende til at tilføre dybde og bredde, som dermed beriger det undersøgte fænomen (Yin, K. R. (2003).

Teoretisk fortolkning som analysestrategisk tilgang

Min undersøgelse har til sigte med min induktive tilgang at generere ny empirisk viden med baggrund i mine valgte teorier, idet videnskabelige fortolkninger har en teoretisk grunddrømme.

Via min indsamlede empiri, og idet jeg arbejder induktivt, har jeg efterfølgende udvalgt den teori, som skal være medvirkende til "nye" måder at tænke på i forhold til min problematik.

Min undersøgelse bygger på en forforståelse, i kraft af min hermeneutiske videnskabsteoretiske tilgang. Jeg synliggøre igen min forforståelse i afsnittet "hermeneutisk kvalitativ analysestrategi" herunder, da den bruges aktivt i analysen.

Undersøgelsen vil ved hjælp af teorien belyse, hvordan socialrådgiverne agerer i sagsbehandlingen i det krydspres, som de står i. Ved hjælp af den indsamlede empiri vil undersøgelsen også belyse, hvilke konsekvenser dette må have for de funktionsnedsatte bosiddende på botilbuddene.

Udvælgelse af teori

I udvælgelsen af teori i forhold til analysen, vælger jeg teori, som er medvirkende til besvare den problemstilling, jeg arbejder med, samt give perspektiv (Ejrnæs & Guldager, 2008).

Dermed har jeg i dette speciale udvalgt Michael Lipskys ”Street Level Bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Service” fra 2010 og Hirschman og Pelle Korsbæk Sørensens figur, som tager sit afsæt i Hirschmans teori.

Lipsky og Hirschmans teorier befinder sig i min analyse begge på mikroniveau, derved er der ikke tale om, at mine to valgte teorier er i konkurrence eller kompletterer. Det kan have den svaghed, at teorien derved belyser det empiriske indsamlede materiale fra samme synsvinkel, da teorien er medvirkende til at organisere det empiriske materiale, men også simplificere det (Antoft & Salomonsen, 2007, s. 40). På trods af denne svaghed er de to valgte teorier medvirkende til at belyse, hvordan sagsbehandlingen foregår, men også hvilke muligheder socialrådgiverne har, når de f.eks. er uenige med ledelsen i en afgørelse, eller som beskrevet er blevet pålagt praksis, som Ankestyrelsen har givet påbud om, og hvad man så vælger i disse situationer.

Hermeneutisk kvalitativ analysestrategi

I den efterfølgende analyse tager jeg hensyn til informanternes intentioner, og i hvilken kontekst det oplyste i interviewene er foregået (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017) s. 130).

Mennesker handler på baggrund af og i den situation, de befinder sig i (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017) s. 132). Konteksten farver også den måde, hvorpå de ager i og oplever verden (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017) s. 156). Den organisatoriske kontekst er præsenteret i afsnittet om ”Præsentation af analyseenhederne”. Ydermere præsenteres kontekst løbende i analysen, når denne har betydning for forståelsen.

Som undersøger er jeg derved også underlagt min egen forforståelse, hvor jeg fortolker andre menneskers meninger og oplevelser gennem deres verbale sprog, som dermed fungerer som en indgangskanal til andre menneskers meningstilskrivelser (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017) s. 161). Min forforståelse skal som en start kortlægges, idet jeg søger at analysere systematisk og med en transparent fremgangsmåde for derved at højne læserens forståelse af mit fænomen (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017) s. 170f).

Min forforståelse, som tidligere beskrevet i afsnit "Tema og problemformulering", er som følger:

Socialrådgiverne arbejder under et stort sagstal, som også er medvirkende til, at de ikke fagligt forsvarligt kan udføre deres egentlig job tilfredsstillende både for dem selv, lovens formål og ikke mindst de funktionsnedsatte.

Sagsbehandlingen forgår i en kultur af loyalitet i forhold til, hvad lederen beslutter, og hvad den politiske diskurs er, uanset om det så medfører negative konsekvenser for de funktionsnedsatte.

Ydermere bliver rammer for arbejdet sat så hårdt op, at det kun er muligt for socialrådgiverne at benytte visse paragraffer frem for hele lovgivningen. Endvidere bliver socialrådgiverne pga. det økonomiske pres bedt om at udføre ting, som enten er direkte ulovlig eller på kant med loven. De udfører disse ting i angst for at miste deres job, hvis de ikke retter ind.

Min forforståelse jf. Järvinen, M. & Mik-Mayer, N. (2017) skal bringes aktivt i spil, idet jeg analyserer, og jeg skal være forberedt på at udvide, kvalificere og reflektere over min egen forforståelse for at frembringe ny viden i denne verden (Järvinen, M. & Mik-Mayer, N. (2017) s. 157f).

Det primære i min analyse, handler om at tydeliggøre mine fordomme om det undersøgte fænomen bevidst og gennem min empiriindsamling og fortolkning at udvide og bearbejde min forforståelse, således at der til slut sker et sammenfald mellem min og det studerede fænomens horisont; også kaldt horisontsammensmeltning (Järvinen, M. & Mik-Mayer, N. (2017) s. 158f).

Min analyse vil tage sit udgangspunkt i "Barmhjertighedsprincippet", idet analysen har respekt for andres mennesker opfattelser. Dermed og i kraft af min videnskabsteoretiske position tages udgangspunkt i de efterfølgende 2 punkter:

1. *"Hvis vi ønsker, at forstå hvad en aktør mener med det, vedkommende siger, skriver eller gør, må vi tage udgangspunkt i, at det meste han eller hun siger, skriver eller gør, har de virkninger som han eller hun sigter efter - dette åbner op for hermeneutiske fortolkningsstrategi: Når vi skal fortolke det, en informant siger, må vi fortolke ytringerne*

sådan, at de fleste af dem fremstår som sande. Når vi fortolker informantens handlinger, må vi fortolke dem sådan, at de fleste fremstår, som tilsigtede fra informantens side.

2. *Hvis vi gerne vil forstå, hvad en aktør mener med det, han eller hun siger, skriver eller gør, mi vi i udgangspunktet antage, at aktøren er rationel - dette åbner op for hermeneutiske fortolkningsstrategier - Når vi skal fortolke informantens ytringer eller handlinger, skal vi fortolke dem som sådan, at informanten fremstår så rationel som muligt.*

Kun hvis overstående ikke er muligt, kan jeg benytte andre fortolkningsstrategier. Vi må derved antage det, informanterne tror på, for at være sandt og rigtige" (Järvinen, M. & Mik-Meyer, N. (2017) s. 132).

Mine afsluttende fortolkninger i analysen skal derved indeholde indsigt på et andet niveau og være gennemskuelige, så læseren kan gennemskue mine fortolkninger og derved selv danne sig en mening om det undersøgte fænomen (Järvinen, M. & Mik-Mayer, N. (2017) s. 171).

Tematisering af det empiriske materiale.

Udover den efterfølgende præsentation af den valgte teori og min forforståelse har jeg inddelt det empiriske indsamlet i temaer, som både er fremkommet med baggrund i min interviewguide, men også via respondenternes ytringer. Dermed har jeg nedbrudt det empiriske materiale, så tematiseringen er valgt i forhold til at belyse specialet's problemformulering. Temaerne er valgt med baggrund i at sammenligne, men også differentiere det empiriske materiale, da der i interviewene også fremkom temaer, som ikke kan sammenlignes (Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015) s. 46). Derved bliver temaerne i analysen en pendling mellem teori og udvidet forforståelse via det empirisk indsamlede og tilbage igen til helheden. De fremkommende temaer og valgte temaer bliver i præsenteret i indledningen til analysen.

Teori

I nærværende afsnit vil jeg præsentere det begrebsapparat, som jeg anvender til fortolkning af undersøgelsens empiri.

Idet jeg i dette speciale er optaget af socialrådgiverens sagsbehandling, og hvad det har af konsekvenser for de funktionsnedsatte, har jeg valgt at inddrage Michael Lipsky og Albert O. Hirschman teori og Pelle Korskæks figur, som nævnt i overstående.

Lipsky

Allerede i 1980 gjorde Lipskys forskning på "street-level" opmærksom på forhold, som har betydning for udførelsen af det socialarbejde for frontline-medarbejderne, som socialrådgiverne er en del af.

Lipsky definerer "Street Level Bureaucracy" på følgende måde: *"Typical street-level bureaucrats are teachers, police officers and other law enforcement personnel, social workers, judges, public lawyers and other court officers, health workers and many other public employees who grant access to government programs and provide services within them. People who work in these jobs tends to have much in common because they experience analytical similar work conditions"* (Lipsky, M. (2010) s.3, min fremhævnings).

Lipskys teori beskæftiger sig overordnet med, at frontlinjemedarbejdere har ens adfærdsmønstre pga. de strukturelle rammer, hvori deres arbejde foregår.

Jeg vil anvende Lipskys begreb til at forklare en adfærd. Dette på trods af at jeg ikke har lavet feltobservationer af socialrådgivernes adfærd, men via de udtalelser, som socialrådgiverne både fra botilbuddene, men så sandelig også socialrådgiverne i kommunerne, ytrer i det empiriske materiale. Adfærden kan være medvirkende til en forklaring på de konsekvenser, som funktionsnedsatte bosiddende på botilbud oplever, når deres sag bliver sagsbehandlet.

Lipsky beskriver, at frontlinjemedarbejderne mødes af nogle arbejdsforhold og arbejdsmetoder, som interagerer med hinanden, så de oplever en kløft mellem de krav, de mødes med både fra lovgivningen, ledelsen, borgerne, de menneskelige ressourcer og budgetterne. Lipsky beskriver således, at en frontlinjemedarbejder arbejder under betingelserne af strukturelle begrænsninger, som bl.a. har betydning for, hvordan de møder borgerne, prioriterer, implementerer ny lovgivning, håndterer lovgivningen med skøn i f.eks. serviceloven osv. (Ibid., min oversættelse).

Lipsky anvender begrebet "triage" om klientdifferentiering. Differentiering bruger Lipsky til at anskueliggøre forskellige borgers behov for hjælp. Ved hjælp af opdeling af sårede soldater i kampzoner beskriver han, hvordan det sundhedsfagligt uddannede personale inddeler de sårede soldater i forhold til, hvilke skader de har, hvor akutte disse skader er, og hvor omfattende en indsats deres lidelse kræver. Triage er i følge Lipsky en forenklet måde at prioritere ressourcer på. Det er også en nyttig måde til at skabe overensstemmelse i det at differentiere i bureaukratiet.

Denne nyttige måde kan jf. Lipsky medføre retningslinjer for frontmedarbejderes måde at prioritere på i forhold til borgerne og deres forskelligartede behov.

Når der er mangel på ressourcer i specielle situationer, agerer triage. Triage sker, når der er et betydeligt skøn for frontmedarbejderne, som ikke ses i de offentlig fælles retningslinjer, påpeger Lipsky. Den primære problematik ved triage er, at afgørelserne er underlagt et vist form for skøn, og dermed er der en risiko for en rutinemæssig behandling af lignende sager (Lipsky, M. (2010) s. 106, min oversættelse). I forhold til det skøn, som Lipsky præciserer, vil jeg i dette afsnit senere diskutere "Det faglige skøn", som en kritik af Lipsky.

Triage betragter Lipsky som en måde, frontmedarbejderen kan håndtere store arbejdsbyrder på, og en fremgangsmåde til succes på arbejdet til gunst for nogle borger, men ikke for alle (Lipsky, M. (2010) s. 107). I forhold til arbejdsbyrden har fra Dansk Socialrådgiverforening udformet nogle vejledende sagstal. Det vejledende sagstal for socialrådgiverne, som er ansat i kommunerne, indenfor botilbud til funktionsnedsatte, er på 55 til 70 sager pr. socialrådgiver (Dansk Socialrådgiverforening (2016)).

I klientdifferentiering benytter Lipsky begrebet "creaming", som kan oversættes til, at frontmedarbejderne "skummer fløden" i deres arbejde. Frontmedarbejderen forsøger på bedste vis at udføre deres arbejde, så det er til mest nytte for de borgere, som ansøger kommunen eller andre offentlige aktører om ydelser via velfærdsstaten (Lipsky, M. (2010) s. 107, min oversættelse).

Lipsky påpeger, at der sker en opprioritering af nogle borgere, og derved bliver andre borgere nedprioriteret. De borgere, som nedprioriteres, er dem, som frontmedarbejderne vurderer, har mindst sandsynlighed for at opnå succes i forhold til de ydelser, de er berettiget til at modtage. På trods af at alle borgere har ret til lige ydelser, sker der jf. Lipsky en form for selektion i, hvilke borgere der får adgang til hvilke ydelser, med udgangspunkt i hvor stor sandsynlighed der er for at opnå succes med de ydelser, de bevilliges (Ibid., min oversættelse).

"Worker Bias" anvender Lipsky om forhold, som har betydning af tildelingen af offentlige serviceydelser, som tilskrives frontmedarbejdernes eget syn eller holdning på borgerne og deres problematikker. Dermed kan worker bias beskrive, hvad der kan påvirke skønsmæssige beslutninger, og hvordan den enkelte frontmedarbejder klientdifferentierer, har betydning for, hvordan nogle prioriteres fremfor andre. Lipsky beskriver, at nogle borger i større grad vækker frontmedarbejdernes sympati og forståelse og derved har lettere adgang til de offentlige

serviceydelser. Frontmedarbejdere kan jf. Lipsky i nogle situationer lade deres standard for værdig moral have betydning for den endelige afgørelse.

Lipsky skriver, at: ” *Street-level bureaucrats will allow diffuse orientation of moral worthiness to infiltrate decision making when they have explicitly moral*” (Lipsky, M. (2012) s. 110).

Dette kan forefindes uanset officielle normer om, at alle skal have lige muligheder for samme behandling (Lipsky, M. (2012) s. 108, min oversættelse).

Lipsky benytter ”Coping Behavior”, når han skal forklare hvordan frontmedarbejderen håndtere krydspreset, hvor de modsætningsfyldte krav styrer adfærden, som denne benytter for at få kontrol over sin arbejdsbyrde.

Coping behavior beskriver, hvilken taktik og hvilke fremgangsmåder frontmedarbejderen benytter for at kunne ”cope”, dvs. mestre eller håndtere, de modsatrettede krydspres, som de bringes i (Lipsky, M. (2010) s. 106 og s. 140, min oversættelse).

Coping behavior kan for frontmedarbejderen være medvirkende til en måde at gøre opmærksom på uhensigtsmæssig praksis i det kommunale system ifølge Lipsky.

Coping behavior skal ikke kun ses som en form for destruktiv adfærd hos frontmedarbejderen, men også en måde hvori denne gennem frugtbare og kreative løsninger får det bedst ud af de muligheder, som forefindes. Krydspresbelastninger kan tilmed mindskes, og derved kan krav, lovbestemt serviceydelser og borgerens behov forenes.

I det efterfølgende beskrives det krydspres, som kan have betydning for socialrådgivernes arbejde, og hvorfor de handler, som de gør jf. Lipsky.

Krydspres beskrives i en Lipsky-forståelse som de modsatrettede hensyn, som frontlinjemedarbejderne skal agere indenfor, det kan f.eks. opstå mellem de behov borgerne har, og det serviceniveau den enkelte kommune har og lovgivningen (Lipsky, M. (2010) s. 4). Som Lipsky beskriver det: ”*Street-level bureaucrats are constantly torn by the demands of service recipients to improve effectiveness and responsiveness and by the demands of citizen groups to improve the efficacy and efficiency of government services*” (Ibid.). Området har ofte stor politisk bevågenhed og ændres derved ofte, hvilket betyder, at frontlinjemedarbejderne konstant skal forholde sig til ny lovgivning og nye tiltag.

Hirschman

I det efterfølgende vil jeg præsentere Hirschmans begreber: "Exit", "Voice" og "Loyalty". Ved hjælp af forsker ved Aalborg Universitet Pelle Korsbæk Sørensen's figur supplerer jeg Hirschmans teori, da den er medvirkende til et godt overblik over Hirschmans teori.

Hirschman inddrages til forklaring af en adfærd, når socialrådgiverne i kommunerne er uenig med deres leder i en truffet afgørelse og en måde at holde dem selv skadesfri på, men også når de bliver pålagt praksis via påbud fra Ankestyrelsen. Adfærden har en væsentligt betydning for de funktionsnedsattes sagsbehandling, og efterfølgende hvad de får af botilbud.

Hirschman var oprindeligt uddannet økonom, men hans forskning tog en sociologisk og politologisk drejning med udgivelsen af bogen *"Exit, Voice and Loyalty"* (1970).

Hans teori tager sit afsæt i, når mennesker oplever skuffelser. Reaktionen kan medføre *exit*, ensbetydende med at forlade et produkt, eller ved at gøre brug for sin *voice*, ensbetydende med at bruge sin stemme til at tilkendegive sin bekymring over en dalende kvalitet, eller *loyalty*, som betyder loyalitet. Loyalitet kan rette sig mod et produkt, men kan også udvises overfor en virksomhed, en organisation eller en nation.

Hans afhandling kan virke simpel og banal, men den er meget genkendelig og har en stærk forklaringskraft, som giver den styrke.

Idet han er økonom beskriver hans teori først og fremmest den enkelte rationelle aktør og forbruger, som også er det den klassiske økonomimodel beskæftiger sig med. Ved hjælp af hans teori om "Exit, Voice and Loyalty" ændrer han den klassiske forståelse af økonomi set i forhold til individet.

Hirschman introducerer et fokus, som peger ind i adfærdsfeltet, hvori det beskrives, individers valgmuligheder og handlinger i situationer og ikke-økonomiske organisationer så som den bureaukratiske organisation, som socialrådgiverne er en del af (Hirschman, O. A. (1970) s. 1, min oversættelse).

Exit er ifølge Hirschman, når en medarbejder vælger at forlade en virksomhed, når denne er utilfreds med forholdene. Jeg vil kalde det en form for: "Kan du ikke lide lugten i bageriet, så må du gå". I forhold til forbrugeren, så skifter de f.eks. mærke af make-up, hvis prisen bliver for høj, eller kvaliteten daler. Man har derved fravalgt en arbejdsplads/virksomhed. Når exit begås i ren form, sker det uden opgør ansigt-til-ansigt, pointerer Hirschman. Det betyder også, at medarbejderen blot

bliver en del af en "ophør af arbejde"-statistik, som, hvis det vurderes, må diskuteres på direktionsgangen (Hirschman, O. A. (1970) s. 15f, min oversættelse). Medarbejderen, som foretager exit, forklarer sig nødvendigvis ikke, og hvad der sker efterfølgende i virksomheden, forholder denne sig ikke til.

Når en medarbejder benytter strategien om at bruge sin stemme (voice), bygger det på retfærdiggørelse og er det diametralt modsatte af exit. Processen har mange "ansigter", som kan spænde fra de mindste reaktioner til de mest udtryksfulde handlinger. Hirschman skriver følgende om det at bruge sin stemme: *"Det er et langt mere 'rodet' koncept, da det kan inddeles hele vejen fra svag mumlen til voldelig protest; det forudsætter snarere artikulation af ens kritiske holdninger end ens 'hemmelige' stemmeafgivelse i det anonyme supermarked, og endvidere er det snarere direkte og ligefremt end indirekte"* (Hirschman, O. A. (1970) s. 16).

Både "Voice" og "Exit" kan i en virksomhed bruges som en form for tilbagemelding, om hvordan medarbejderne har det i virksomheden. "Exit" kan virksomheden først få "gavn" af, hvis virksomheden er følsom overfor dens medarbejderes viden og kunnen. Ved stemme har virksomheden mulighed for at rette op på kritisable forhold. For medarbejderen kan det have forskelligt udfald at benytte det ene frem for det andet, det er som nævnte også afhængigt af, hvor stort et tab det er for virksomheden ikke at gøre noget ved de kritisable forhold. For en virksomhed, hvor stemmen benyttes, og hvor det vurderes, at der skal handles, kræver det tid og har en bremsende effekt på effektiviteten.

Loyalitet beskriver de situationer hvor medarbejderen vælger at blive i virksomheden, på trods af at de oplever kritisable forhold (Hirschman, O. A. (1970) s. 76-105, min oversættelse). Loyalitet kan bruges til både at sættes en beslutning om "Exit" eller "Voice" på standby. Når medarbejderen vælger loyalitet, kan det både være et bevidst eller ubevidst valg, som giver virksomheden en mulighed for at forbedre forholdene. Loyalitet skal ses som en psykologisk proces, hvor medarbejderen giver virksomheden mulighed for at rette op sin forringelse, eller at medarbejderen regner med, at den er en midlertidig, og derved vil rette sig. Hirschman pointerer, at loyalitet ikke er det samme som tro. Loyalitet er medarbejderens kalkulerende forventninger om, at dårlige forhold vil blive til gode forhold over tid, og at det lader sig gøre. Loyalitet er dermed en ide om, at "nogen" indenfor organisationen vil handle, og at "noget" vil ske. Medarbejderen, som er loyal, agerer med tavshed eller passivitet, fordi denne måske regner med, at andre handler (Hirschman, O. A. (1970) s. 79, min oversættelse).

Nedenfor ses en figur skematiseret af Korsbæk Sørensen i forhold til Hirschmans ovenstående teori.

Korsbæk Søren har beskæftiget sig med moralsk stress i forhold til selvcensur *"Moralsk stress viser sig tydeligst, når en medarbejder oplever en kritisk eller uholdbar situation i arbejdslivet og mener, at det er nødvendigt at ytre sig, men som vælger at holde kritikken tilbage, måske af frygt for sit job eller angst for ledelsen. Ligeegyldigt hvad forhindringen er, kan det føre til ubehag, stress og udbrændthed, hvis medarbejderen udfører selvcensur og ikke kommer ud med sin viden."* (Larsen, V. T. (2017)).

Hvis man ikke udtaler sig om de kritiske forhold, kan det ifølge Korsbæk Sørensen få negative konsekvenser: *"Ellers risikerer man at få en arbejdspladskultur præget af lukkethed og resignation, at den enkelte medarbejder går ned med stress, og at borgerne ikke får den viden, de har krav på."* (Larsen, V. T. (2017)).

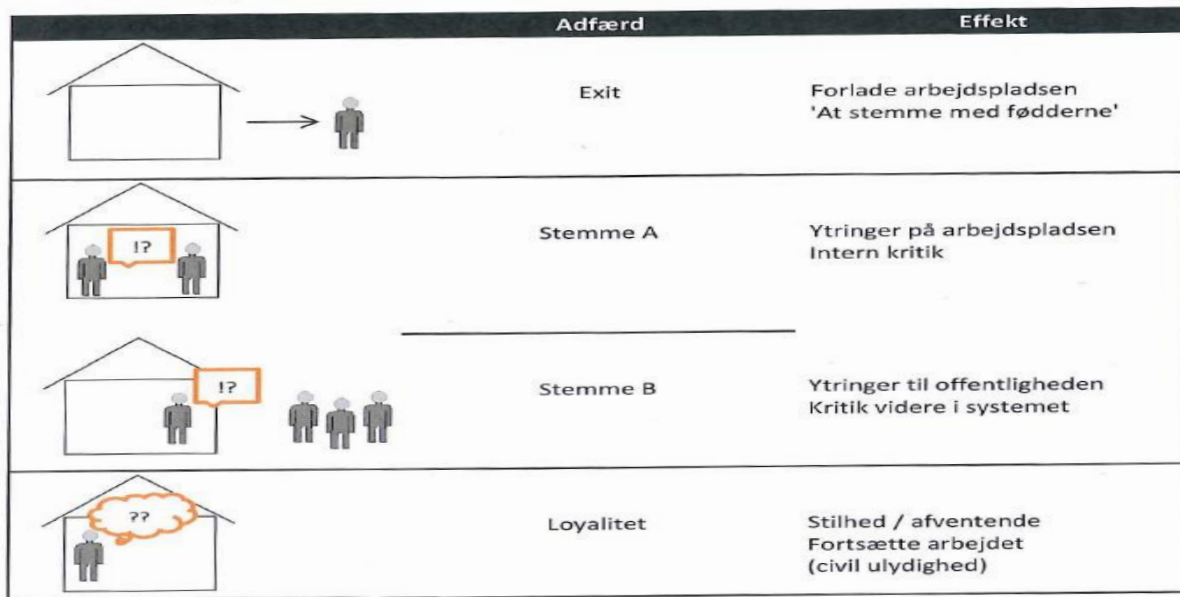
Det, vurderer jeg, også gør sig gældende for socialrådgiverne, som udfører ulovlig praksis.

Jeg benytter hans figur, idet den giver et godt overblik over de handlemuligheder og adfærd, som bl.a. socialrådgiver gør/udfører, når de oplever kritisable forhold.

Figuren skal forstås på følgende måde jf. Korsbæk Sørensen.

Som det ses er figuren i tre kolonner og tre rækker. I første kolonne ses medarbejdernes mulige reaktion. I anden kolonne er adfærd beskrevet eller den strategi, som personen vælger, og i sidste kolonne længst mod højre ses effekten af handlingen. Korsbæk Sørensen vælger i sin figur at udvide Hirschman teori, idet han skriver, at der er stor forskel på, hvordan man kommunikerer internt versus eksternt. Hirschman har i følge Korsbæk Sørensen en meget bred definition af, hvad stemme er. *"Stemme er her defineret som et hvilket som helst forsøg på at ændre - frem for at undslippe fra - en forkastelig sag, hvad enten det er via individuel eller kollektiv henstilling til ledelsen eller via forskellige former for handlinger og protester, inklusiv dem, der er rettet mod at mobilisere den offentlige mening"* (Korsbæk Sørensens oversættelse, Hirschman (1970) s. 30).

Figur 1. Exit, stemme og loyalitet



Teoretisk diskussion

Jeg inddrager nedenstående diskussion om ”Det faglige skøn”, idet jeg vil inddrage det aktivt i analysen af det empiriske materiale.

Diskussionen omkring skønnet, inddrages både som kritik af Lipskys forståelse omkring skønnet i forhold til frontmedarbejderen, men også som en analytisk diskussion, idet botilbudsparagrafferne og § 85-støtten indeholder et skøn.

I 1980 hvor Lipskys bog udkom, fik den stor bevågenhed, idet den slog fast, at der var uoverensstemmelse mellem det som lederen af organisationen, den vedtagne lovgivning og det faglige skøn som frontlinjemedarbejderen udførte. Dvs. man overså den magt, som frontlinjemedarbejderen havde, og det var grunden til, at implementeringsprocesser ikke forløb som de skulle. Det vil sige, at kritikken blev, at det var frontlinjemedarbejderne skyld, at den politisk udformede politik ikke blev udført som tænkt, og at frontlinjemedarbejderen var den egentlige beslutningstager (Lipsky, M. (1980)).

Andre mener, at denne kritik af Lipsky ikke er berettiget, da det ikke er en kritik rettet mod de mennesker, der er ansat i systemet, men derimod en kritik af det system de er ansat i. Lipsky præciserer i sin bog, at det er essentielt at bevare et professionelt og et højt fagligt niveau med en organisationsform, som fremmer dette, idet det ellers kan være til hindring for mere vidtgående standardiseringer (Lipsky, M. (1980) s. 201-204).

Lipsky skriver dog også at i situationer, hvor der benyttes skøn, skal dette nedbringes, men at i mange situationer er det ikke plausibelt, at det vil ske (Lipsky, M. (1980) s 196-201).

Det faglig skøn

Jeg vil i dette afsnit belyse og diskutere skønnet i lovgivningen. Hvad har meningen været med skønnet, og hvorfor findes det i lovgivning? Hvordan ses på retbestemte ydelser versus ydelser med skøn, og hvad er deres afhængighed af hinanden?

Jeg vil inddrage Rose, Järvinen, Dworkin, Greve, Knoph, Evans, Harris og Reintoft i nedenstående diskussion og dermed belyse skønnet i lovgivningen fra flere vinkler, men også som en kritik af Lipskys forståelse af skønnet.

Jeg inddrager dette, da socialrådgivernes skøn kan tillægges forskellige perspektiver, som kan have betydning for sagsbehandlingen af botilbudsparagrafferne, som igen kan have væsentlige konsekvenser for de funktionsnedsatte bosiddende på botilbud.

Overordnet står der i retssikkerhedsvejledningen pkt. 225, at ved skøn i lovgivningen skal nedenstående principper efterprøves:

- *"om der er blevet foretaget et individuelt skøn, hvor det er forudsat i loven, at der skal foretages et skøn (myndigheden har ikke "sat skøn under regel"), om de kriterier, der er blevet anvendt, er lovlige, hvilke kriterier, der skal indgå i den konkrete vurdering, og om alle relevante kriterier er inddraget"* (Børn- og socialministeriet (2017)).

Nicklas Rose benytter begrebet "Tusmørke zone" til at beskrive, at der ingen specifikke procedurer er for det sociale arbejde, og at det fortrinsvis er baseret på den enkelte medarbejders faglig skøn (Rose, N. (1999) s. 89).

Margaretha Järvinen anvender Roses begreb "Tusmørke zone" i *"Det magtfulde møde mellem system og klient"* (2005). Järvinen pointerer, at i mødet mellem borgeren og frontlinjemedarbejderen sker en masse, som ikke kun har med legal myndighedsudøvelse at gøre, men også flere indgribende forhold, som er overdraget til faglige skøn, som er væsentligt afgørende (Järvinen, M (2005) s. 9).

Ifølge Ronald Dworkin er det en fejlslutning, at skøn og ret er to størrelser i lovene, som er uafhængige af hinanden. Man kan derved kritisere Järvinen, Rose og Lipsky for denne slutning, idet

Rose taler om skønnet som uafhængigt af lovgivningen. Järvinene benytter Roses tolkning uden også at se på sammenhængene mellem disse.

Dworkin mener, at hvis man tror, at "Layman" som han kalder dem, som arbejder ud fra en lov eller med en lov, aldrig laver afgørelser på nye principper, så tager man fejl. Det juridiske erhverv synes nu at være ret enigt om, at i alle moderne retssystemer er der tilfælde, hvor lovens regler ikke dikterer noget klart resultat, og som dommeren derfor må vælge en løsning på, via et skøn.

Troen på at dommeren, og i dette tilfælde socialrådgiveren, altid finder en løsning i loven, og aldrig laver et skøn, er et dogme kaldet formalisme, som ses som noget gammeldags og uholdbart; også kaldet mekanisk retspraksis (Dworkin, R. (1963) s. 624, min oversættelse).

Bent Greve opdeler i det efterfølgende også i den retsbestemte og den skønsmæssige bestemmelse, og han giver derved et indblik i, hvorfor der bl.a. forekommer serviceniveauer i kommunerne, som kan give en forskel i ydelser, og dermed konsekvenser for de funktionsnedsatte. Selvom han opdeler de to begreber, beskriver han også som Dworkin, at disse er to, altså skøn og ret, er afhængige af hinanden og derved af betydning for den endelige afgørelse. Med Greve vil jeg også belyse, hvad der var tænkt med det skøn, som er i lovgivningen, og hvad det giver af muligheder, men også af udfordringer.

Først vil jeg synliggøre, hvad Greve mener med retsbestemte versus skønsmæssige ydelser som idealtyper.

Retsbestemte ydelser kan man tale om, når der principielt er fuld gennemsigthed, og ydelsen ikke afhænger af en vurdering fra socialrådgiveren, enten er man berettiget, eller også er man ikke. Dermed kan man sikre, at der ikke er forskel i ydelserne fra kommune til kommune.

Ved tildelingen af skønsmæssige ydelser, sikres en konkret og individuelle vurdering, idet der kan tages hensyn til den enkelte og dennes livssituation. Dermed kan skønnet også bero på en vurdering i forhold til, om det kan "betale sig" at bevillige ydelsen, så udgiften på længere sigt ikke bliver dyre, idet situationen kan blive forværret over tid (Greve, B. Uden for nummer (2002)).

I skønnet skal der inddrages *"nytte av alle de forstandsmessige og objektivet tilgjengelige elementerne i standarden"* (Knoph, R. (1948)). Det vil sige, at skønnet ikke er fuldstændigt frit.

Dermed: "afspejler, at spørgsmålet om skøn og ret implicit også er et spørgsmål om graden af centralisering/decentralisering og om tillid mellem forskellige niveauer i den danske samfundsmodel" jf. Greve.

Hanne Reintoft referer til skønnet på følgende måde: "*Hjælp der ydes efter skøn, kan tit ydes mere smidigt, fordi man kan nå ind, hvor der virkelig trænges til det. Det er derfor også et moderne synspunkt, at denne form for hjælp er bedre*" og dermed "*stiller (det) høje moralske krav til de socialarbejdere, der skal administrere (lovgivningen med skøn)*" (Reintoft, H. (1975).

Kritikkerne af skønnet jf. Lipsky peger på, at skønnet har været medvirkende til en detaljeret styring, og at der i kommunerne forefindes lokale skuffecirkulærer og serviceniveauer. Disse skuffecirkulærer er ifølge Dansk Socialrådgiverforening, at betegne som ulovlig praksis (Paulsen, N. (2010)). Endvidere mener kritikkerne af skønnet, at idet det er mulighed at anke sin sag, så tilsidesættes skønnet (Greve, B. Uden for nummer (2002)).

Dermed beror skønnet på socialrådgivernes moral jf. Reintoft, men samtidig også et skøn, som gør, at der skal være lighed for loven. Derudover spiller de økonomiske rammer, som nævnt i indledningen til specialet, en central rolle for friheden i skønnet.

Det er dermed ikke sagt, at de retsbestemte ydelser er nemmere at manøvrere i, idet det kan være svære at gennemskue for den enkelte, hvorvidt man har ret til ydelsen eller ej.

Ifølge Tony Evans og John Harris kan flere regler paradoksalt også skabe mere skøn (Evans, T. & Harris, J. (2004), min oversættelse).

Endvidere fordres det, at når man har valgt at have en skønsmæssige vurderinger i lovgivningen, at alle aspekter inddrages for at kunne fortages en individuel afgørelse, men idet man også skal afgøre efter lighedsgrundsætning i forvaltningerne, kompliceres sagen. Derved opstår der en praksis bundet op på en lang række enkeltafgørelser, som gør det muligt at indføre interne regler, som kan vejlede i skønnet, der udøves, jf. Helle Bødker Madsens m.fl. bog: "*Forvaltningsret almindelige emner*" (2016). Dette er også nødvendigt for at fastholde lighedsprincippet.

Ifølge Grave kan de: *"Juridiske lighedsbetragtninger (være medvirkende til) at underminere anvendelse af et vidtgående skønsprincip* (Greve, B. Uden for nummer (2002)).

Hvis man ønsker at klage til Ombudsmanden, over en afgørelse, som beror på en skøn giver dette vanskeligheder, idet Ombudsmanden ikke tager stilling til selve skønnet. *"Afgørelse(r) (som) beror på en skønsmæssig præget vurdering. Efter de regler, der gælder for (...) virksomhed(en), kan (Ombudsmanden) (...) kun kritisere en sådan vurdering, hvis der foreligger særlige omstændigheder"* (Christensen, B. (1994)).

Grave har lavet følgende model for at anskueliggøre ret og skøn, men også den vekselvirkning der er i lovgivningen både i beslutningsprocessen i forhold til ydelsen, men også i betingelsen for at få ydelsen, samt ydelsen størrelse.

		Rettigheder i relation	Adgang til ydelsen
Betingelser for og størrelsen af modtagne ydelser		Fast defineret i loven	Vurdering af en ret
	Faste regler	1	2
	Skøn	3	4

((figuren) Greve, B. Uden for nummer (2002)).

Figuren illustrerer, at ret og skøn kan sammensættes på forskellige måder, betinget af skønnet, men også betinget af om borgeren har "ret til" ydelsen og størrelsen af denne.

Figuren skal forstås på følgende måde:

1. Når borgeren præcis ved, hvilken ydelse denne kan få, f.eks. i forhold til det som kaldes "Børnepenget", hvor det bevilliges med baggrund i barnets alder.
2. Når det skal vurderes, om borgeren kan bevilliges en ydelse, og hvis det vurderes, at borgerne har ret til denne, er der på forhånd taget stilling til det præcise beløb.
3. Når det skal skønnes, om borgeren f.eks. er i nød, idet man ikke kan få bevilliget kontanthjælp, hvis man ikke er i nød. Heri ligger også retten til botilbud, hvor der, som oplyst i indledningen, skal

vurderes, om der er tale om en varigt eller en midlertidig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, og omfanget af støtten dvs. § 85-støtten beror også på en skønsmæssig vurdering.

4. Når der i kommunerne vil gøres en indsats i forhold til forebyggelse, kan der bevilges ud fra denne (Greve, B. Uden for nummer (2002)).

Det er i 3`erne, at der kan foreligge serviceniveauer eller andet, som kan give forskel fra kommune til kommune.

Ydelserne efter ret og skøn, kan derved afspejle normgivende holdninger indlejret i en historisk udvikling af vores samfundssystemer jf. Grave.

Ret og skøn vurderes ikke i et tomrum, som Järvinen og Rose pointerer, men det er ikke altid formuleret præcist, hvad den enkelte kommunes økonomi giver af muligheder i forhold til at kunne løfte den enkelte opgave, og dermed vil der kunne være en væsentlig forskel fra kommune til kommune i kvaliteten og indholdet. Retten bliver derved reduceret til, hvor stort et behov der er og derved et lokalt skøn, derfor kan det også være vanskeligt at påklage f.eks. serviceydelser, da en række forhold har betydning for indholdet, som gør, at det er yderst sjældent, at det bliver ændret.

På trods af overstående skal man ifølge retssikkerhedsvejledningen, som nævnte i starten af dette afsnit, i alle afgørelser med skøn lade det bero på en konkret, individuel og ikke mindst velbegrundet vurdering, derved skal serviceniveauer eller interne retningslinjer have afsæt i lovlige kriterier (Børn- og socialministeriet (2017)).

Evans og Harris pointerer også som Greve, at skønsmålingen i sig selv hverken er "god" eller "dårlig". Under nogle omstændigheder kan det være en vigtig faglig egenskab, i andre kan det være en kappe for politiske beslutningstagere at gemme sig bag, eller det kan være en mulighed for professionelt magtmisbrug.

Skønsmålingen bør jf. Evans og Harris betragtes som en række grader af frihed til at træffe beslutninger, og derfor skal den grad af frihed, fagfolk har i specifikke anliggende, vurderes fra situation til situation (Evans, T. & Harris, J. (2004), min oversættelse).

Grave pointerer også, at "*Balancen mellem retssikkerhed, socialpolitisk helhedsvurdering og ensartet behandling af den enkelte er dermed en vanskelig opgave*"(Greve, B. Uden for nummer (2002)).

Som det ses i det overstående er skøn og ret et sammenfiltrede og ikke entydige begreber. Flere regler kan skabe flere skøn, da der derved er flere love at vælge imellem, medmindre det som i overstående eksempel med "børnepenget" er en "ren" retsbestemmelse, som jeg vælger at kalde den, da den er fuldkommen gennemsigtig og gives uden, at der ligger en ansøgning først.

Jeg vil, som skrevet i indledningen til dette afsnit, inddrage denne diskussion i min analyse i forhold til, om socialrådgiverne i kommunerne lever op til, hvad Ankestyrelsen forventer ved et skøn og, hvordan de ser på skønnet i serviceloven, idet det også har konsekvenser for de funktionsnedsatte bosiddende på botilbud.

6. Analyse

Den efterfølgende analyse belyses sagsbehandlingen af botilbud og, hvilke arbejdsforhold der påvirker sagsbehandlingen og derved de efterfølgende konsekvenser af sagsbehandling for de funktionsnedsatte.

For at kunne arbejde analytiske med min indsamlede empiri har jeg først transskriberet ordret, som tidligere beskrevet. Derefter har jeg delt min empiri op i emner, som både er fremkommet på baggrund af min problemformulering, men også med baggrund i den indsamlede empiri. Derefter har jeg frasorteret emner, som ikke kunne besvare min problemformulering og underspørgsmålet, men som skrevet har jeg også bevaret emner, som har været medvirkende til at ændre og nuancere min forforståelse. Derefter har jeg igen inddelt empirien i temaer, som fremgår i selve analysen.

Analysens opdeling i temaer tjener til at kunne se delen for derefter at kunne forstå helhed, altså en hermeneutisk fremgangsmåde.

Analysen bygger på 9 transskriberinger, idet én person har været interviewet to gang, da informant "Poul" både er i bestyrelsen på en højskole for funktionsnedsatte, men også i bestyrelsen på et privat § 107-botilbud.

Interviewene tog ca. 30 min. med socialrådgiverne i kommunerne. Interviewet med Aya tog dog 1 time og 10 min.

Interviewene med socialrådgiverne på botilbuddene tog hver mellem 40-60 min..

I den efterfølgende analyse vil jeg med min indsamlede empiri belyse socialrådgivernes sagsbehandling af botilbudsparagrafferne og § 85-støtten. Endvidere synliggøres, hvad der påvirker sagsbehandlingen, som f.eks. sagstal, muligheder indenfor lovgivningen, bevillingskompetence osv., da det har betydning for denne. Endvidere synliggøres, hvordan sagsbehandlingen i de udvalgte kommuner har af konsekvenser for de funktionsnedsatte, deres retssikkerhed og gennemsigtighed i deres sag.

Konsekvenserne belyses bl.a. af min analyse af empirien fra kommunerne, men også via den indsamlede empiri fra socialrådgiverne på botilbuddene

Analysen er bygget op i emner, som hver tager fat i et specifikt emne, og derefter følger en delkonklusion, som giver overblik over hvert enkelt emne.

Socialrådgiverne i kommunerne

I de efterfølgende afsnit synliggøres via min indsamlede empiri fra socialrådgivere i kommunerne, hvilke arbejdsbetingelser de er underlagt, hvordan de arbejder med paragrafferne, og hvordan skellet er mellem varigt og midlertidigt behov, samtidig belyses konsekvenserne af dette i forhold til voksne funktionsnedsatte.

Sagspres

Jeg vil i dette afsnit synliggøre deres arbejdsbyrde, og hvad det har af konsekvenser for deres arbejde.

Alle de medvirkende socialrådgivere fra kommunerne har et meget højt sagsantal, dvs. næsten det dobbelte af hvad Dansk Socialrådgiverforening anbefaler, som er 55-70 sager pr. rådgiver. Det høje sagstal forklares ifølge Niels: *"(...) vi har været igennem nogle afskedigelser (...), så vores sagstal er ret højt for tiden (...)"*.

Niels beskriver endvidere, at idet han kun har udenkommunale sager, dvs. det er borger, der er bosat i botilbud, som ikke er beliggende i det kommunen, skal han køre en del og: *"(...) når jeg skal ud og lave opfølgning, så bruger jeg stort set en hel dag (...)"*.

Endvidere er socialrådgiverne udover det høje sagsantal i kommunerne presset fra flere sider.

Rikke oplyser, at: *"(...) det skal jo heller ikke være nogen hemmelighed, at vi er under et ret stort økonomisk pres i forhold til, at (...) vi har et underskud på lidt over 9 mio., og det er ikke særligt meget, set ud fra vores samlede budget, men det er jo stadigvæk penge, der skal findes". "(...) der er ikke taget stilling til endnu, hvordan mulige serviceforringelser (...) skal være, sidst jeg hørte noget, der var det stadigvæk på politisk niveau, hvordan man ville dække det her underskud"*. Rikke formoder, at det vil medføre: *"serviceforringelser i vores tilbud"*. Derved ses et pres i forhold til økonomien og dermed også på Rikke, da hun går en uvis tid i møde og reelt ikke ved, hvad der kommer til at ske. Hun forsøger at håndtere dette ved at formode, at det vil omhandle serviceforringelser på botilbuddene og ikke en fyring af hendes selv.

Niels oplever, at: *"(...) vi render alt, alt for stærkt og vi kan ikke gøre det ordentligt og det er (...) ikke nogen hemmelighed, (...) (at) her fornyelig var det faktisk på forsiden af avisen, at vi har*

betydeligt overskredet budgettet og det hænger jo sammen med, at vi ikke har hænder nok til, at løse opgaverne (...". Niels beskriver dermed både et økonomisk pres pga. budgetterne, men også et lokalt samfunds pres, idet det har været på forsiden af lokalavisen.

Aya oplyser, at: "(...) vi er udfordret i dag (...), på flere parametre kan man sige, men det er også med til, at gøre at vi også forandre os, og at vi også tænker nye ting og bliver mere kreative, og borgeren (...) flytter sig, altså man kan ikke kun sige det er ringe, det er en udvikling". Aya beskriver presset, men synes det er positivt medvirkende til, at hun kan udføre sit job mere kreativt, og derved at borgeren flytter sig, hvor de flytter sig hen, vides ikke.

Bo beskriver det sådan: "(...) vi er presset alle vegne fra, vi er presset på, at regionen har meget lidt sengepladser, vi er presset på, at de udskiver meget hurtigere, end de plejer at udskrive dem, og regionen presser også på (for at) få pladser meget hurtigere, end vi kan levere pladserne, så (på) den måde er hele systemet presset, altså hele vejen rundt, (...) lige nu forgår der i hvert tilfælde (...) sådan et politisk spil, sådan at psykiatrisk hospital råber højt i pressen om, at kommunen ikke kan levere det, de skal levere, og så er der nogle i kommunen, som råber højt et andet sted (...) så alle er presset (...)". Bo har dermed en anden dimension på det end de andre, han beskriver også et pres, men fra regionerne pga. hurtige udskrivelser fra psykiatrisk afdeling, men også et pres pga. af et politisk spil, men som han siger: "(...) men det er (...) vilkår(ene)". Derved siger han også, som Marianne Stein beskriver i den kronik, jeg refererer til i indledningen af specialet, at på trods af at fagligheden tilsidesættes, så finder socialrådgiverne sig i det.

For Niels betyder sagtalet, at: "(...) så har jeg ikke (tid til at læse statusbeskrivelserne fra botilbuddene) fordi, i og med jeg har mange udenkommunale, så får jeg også stadigvæk statusser (på papir) (...) (så) det har jeg ikke, jeg skal til et møde kl. 11:00 i (...) dag og jeg har ikke haft tid til det, (...), det, der er min fordel, det er, jeg har kendt denne her borger og været her i så mange år, at det gør, at man kører lidt på rutinen". Endvidere beskriver Niels, at: "(...) pga. af vores personalemæssige ressourcer, at der er nogle af de 108 borgere, vi faktisk kun laver opfølgning på hvert andet år, fordi vi ikke har ressourcer til det". Derved kan man med se, at borgerne med § 108 nedprioriteres pga. det store sagspres. Dermed ses en form for "triage" jf. Lipsky, idet der forgår en klientdifferentiering, som er en måde at prioriterer ressourcerne på. Niels får endvidere ikke læst statusbeskrivelserne, derved beror hans arbejde på rutinen fremfor faglighed.

Delkonklusion

Hermed kan det konkluderes, at de medvirkende socialrådgivere er udsat for en utrolig stor arbejdsbyrde, som Lipsky også beskriver, i forhold til det sagstal de har, idet det er dobbelt så stort, som Dansk Socialrådgiverforening (DS) anbefaler på voksenområdet.

I forhold til det pres de oplever, er Aya den eneste, der beskriver presset som positivt. De andre socialrådgivere i kommunerne føler sig presset pga. budgetterne, men også på flere andre plan, så ikke nok med at de har en stor arbejdsbyrde, så oplever de et krydspres, som i modsætning til det Lipsky beskriver, ikke er et krydspres mellem borgerne og lovningen, men mellem borgerne, medarbejderne og de tildelte ressourcer. For Niels vedkommende betyder dette, at han ikke møder velforberedt op til de møder, han skal deltage i, og han kører på rutinen i kraft af sin lange ansættelse.

Endvidere beskriver Bo også et pres i form af et politisk spil og hurtigere udskrivelse, som derved betyder, at Bo får flere sager, udover det sagspres der allerede er.

Niels, Aya og Bo beskriver også, hvordan de "coper" det krydspres, de oplever, som med Lipsky kan betegnes, som en "coping behavior". Aya ser det som positivt, idet det tvinger hende til at tænke alternativt og kreativt, selvom Aya erkender, at hun er presset. Bo beskriver det som "vilkårene", uanset hvilke konsekvenser det må have for ham selv og ikke mindst de funktionsnedsatte. Deres "coping behavior" gør det muligt for dem at sidde i de stillinger, de gør, på trods af det krydspres de udsættes, og som gør, at de er nødsaget til at tilsidesætte deres faglighed.

Niels nævner også helt konkret, at hans arbejde bliver udført på rutinen. Derved kan Niels og andre i samme situation vælge ikke at ændre de forhold, den funktionsnedsatte allerede benytter, selvom formålet er opfyldt, idet det derved vil betyde mere arbejde til ham selv.

Endvidere fortæller Niels, at pga. det store sagspres nedprioriteres § 108, så der kun bliver fulgt op på disse funktionsnedsatte hvert 2. år. Der ses en form for "triage" jf. Lipsky, som netop kan udspille sig, når der er for store arbejdsbyrder, men dette er ikke til gunst for de funktionsnedsatte, idet kommunen har pligt til at holde opsyn hvert år, et tilsyn som skal sikre, at den funktionsnedsattes trives og profiterer af det pågældende botilbud.

Bevillingskompetencen

Jeg vil i nærværende afsnit belyse, hvem der egentligt har "magten", altså bevillingskompetencen, som Lipsky fremfører det, til at bestemme den endelige afgørelse. Derved synliggøres også, hvis magt det er, der bliver til konsekvenser for de funktionsnedsatte. Som nævnt i teoriafsnittet er det ifølge Lipsky socialrådgiverne, der har magten i sidste ende pga. skønnet i lovgivningen.

Det er forskelligt fra kommune til kommune, hvor stor bevillingskompetence socialrådgiverne har.

Bo betegner sin kompetence til selv at lave afgørelser i forhold til botilbud og § 85-støtte som, *"at her har vi egentligt en meget stor egenkompetence til at bevillige"*.

På trods af Bos egen følelse af stor kompetence, siger han også: *"(...) det er da klart, at vores ledelse har da nok vores økonomi noget højere prioriteret, end vi som sidder med borgerne (...)"**"(...) sådan er vilkårene, altså det er (...) alt efter hvad for en kasket man har på, kan man sige (...)"* Frasen "sådan er vilkårene" benytter Bo igen som en "coping behavoir", som beskrevet i afsnittet om sagpres. Denne "coping behavoir" benytter Bo til håndtering af, at lederen prioriterer budgetterne højere end Bo, idet han også er tættere på borgeren end lederen.

Pia beskriver det på følgende måde: *"(...) vi (har) ret vide rammer, i forhold til vores arbejde, men vi skal altid som udgangspunkt drøfte sagen på noget, der hedder sagsdrøftelse, og gerne så tidligt i forløbet, som muligt (...) udgangspunktet er, at man kigger efter tilbuddene i kommunen og så frem, at tilbuddene i kommunen siger fra, i forhold til opgaven, så skal sagen drøftes på ledelsesniveau, og hvis de bliver enig om, at den skal sendes videre, og at den skal ud af kommunen, så er det det, man går videre med"*. Pia beskriver, at så længe det foregår indenfor kommunens egne tilbud, og det er drøftet med de andre socialrådgivere, så må de bevillig alt, hvad de vil.

For de andre socialrådgivere ses en anden form for lederstyring, uanset hvilken bevilling det drejer sig om.

Rikke beskriver sin kompetence på følgende måde: *"Jeg må faktisk ikke bevillige særligt meget selv"*. *"(...) alt hvad der ligger i § 85, 107 og 108, det skal have en ledelsesmæssig godkendelse"*. *"(...) jeg kan egentligt godt se formålet med, at jeg (...) skal fremlægge borgerens støttebehov, og jeg skal tage stilling til, hvad er det egentligt, at vi skal arbejde med her, hvad er det egentligt formålet med (det) her skal være, hvorfor tænker jeg, borgeren er omfattet af målgruppen, fordi det er også med til, at holde mig skrap på min argumentation, (...) det er heller ikke altid hun (lederen) er tilgængelige, hun skal også holde ferie (...)"*. På trods af sin socialrådgiverbaggrund

skal Rikke argumentere på den funktionsnedsattes vegne, hvorfor denne har brug for den støtte eller botilbud, vedkommende har ønsket. Rikke tager det som en udfordring og vælger den positive vinkel.

På samme måde oplyser Niels om bevillingskompetencen: *"(...) stort set alt går igennem vores leder både på 85-området og på botilbudsområdet (...) "*, og Aya siger: *"(...) som udgangspunkt, har jeg ikke kompetence til at bevillige noget, det skal over leder(en) (...) "*

Aya beskriver endvidere, at: *"(...) det er op til rådgiveren at få den (...) fortalt (til sin leder), så borgeren får den bedste støtte (...) "*

Så i modsætning til Lipskys konklusion, at det er frontmedarbejderen skyld, at implementering ikke forløber, som politikerne havde tænkt, og det er dem, som sidder med den egentlige magt pga. skønnet i lovgivningen, så ses det i den indsamlede empiri, at der her er tale om en ren lederstyring for 3 ud af de 5 socialrådgivere. Socialrådgiverne skal komme med stærke argumenter, før der bliver bevilliget noget som helst. Rikke, Niels og Aya bliver derved blot en udfører af magten bestemt af deres leder.

Aya ser endvidere, at det valgte redskab til udredning af de funktionsnedsattes behov, kaldet VUM (Voksen Udrednings Metoden): *"(...) det er faktisk et redskab (...), så (...) ledelsen (kan) (...) trække oplysninger om, går det den rigtige vej med Peter eller Yrsa (fiktive navne)(...) "*

Derved ses også en lederovervågning af socialrådgivernes arbejde, om de lever op til det, de har argumenteret for. Endvidere beskriver Lipsky i begrebet ”worker bias”, at når der er skønsmæssige beslutninger, så påvirkes afgørelser af frontmedarbejderens egne holdninger og eget syn på borgerne. Dette står i skarp modsætning til den lederstyring Rikke, Niels og Aya beskriver, idet det derved er lederens holdninger og lederens syn, som bliver afgørende for afgørelserne.

Delkonklusion

Det kan hermed konkluderes, at i forhold til Pia og Bo, så er det dem, som har magten til at udføre den endelig konsekvens, dog indenfor rammer som synliggøres i afsnittet ”Botilbud -midlertidigt og varigt”.

Endvidere synliggøres det, at det for Rikke, Niels og Ayas vedkommende ikke er dem selv, der bestemmer udfaldet af deres faglige vurderinger, men en leders beslutning. Dermed er det for deres vedkommende ikke en socialrådgivers sagsbehandling, der har konsekvenser for de

funktionsnedsatte, men en leders vurdering, idet de ingen reel bevillingskompetence har. Derved er det ikke, som Lipsky fremfører det, frontmedarbejderen, der har magten pga. skønnet i lovgivningen, derved er det lederen, der har magten.

Endvidere idet de skal bruge ressourcer på at "få den fortalt", som Aya beskriver det, så den funktionsnedsatte får, hvad hun vurderer, der er behov for, ses en kamp mellem lederen på den ene side og socialrådgiveren på den anden side, som en form for advokat versus forsvarer.

Derudover belyser Rikke, Niels og Aya en bureaukratiske proces, hvor man først skal drøfte sin sagsbehandling med ens team og ofte derefter med ens leder, før man kan skrive den endelige afgørelse. Endvidere beskriver Lipsky i begrebet "worker bias", at når der er skønsmæssige beslutninger, så påvirkes afgørelser af frontmedarbejderens egne holdninger og eget syn på borgerne. Dette står i skarp modsætning til den lederstyring, Rikke, Niels og Aya beskriver, idet det derved er lederen holdninger og lederens syn, som bliver afgørende for afgørelserne.

Desuden ses en overvågning af socialrådgivernes arbejde, via den metode de arbejder med, idet Aya oplyser, at VUM (Voksen Udrednings Metoden), kan benyttes af ledelsen, til at se, om det virker, det socialrådgiverne har bevilliget.

For Bo og Pias vedkommende skal de drøfte deres sager på sagsdrøftelse, men idet de har kompetence til at bevillige alt, blot det bliver i kommunen, så vil det for deres vedkommende være deres sagsbehandling, som får konsekvenser for de funktionsnedsatte. Om de så tænker på disse konsekvenser, det belyser jeg senere i afsnittet "Konsekvenserne af sagsbehandlingen".

Skønnet i forhold til paragrafferne

I dette afsnit belyses, hvordan socialrådgiverne behandler det skøn, som er i lovgivningen. Nogle af de interviewede socialrådgivere har i princippet ikke nogen bevillingskompetence selv, som det fremgik af afsnittet "Bevillingskompetence", men idet disse socialrådgivere stadig skal argumentere for deres faglig skøn til deres leder, medtages også disse socialrådgiveres svar.

Skønnet belyses, idet det har en væsentlig betydning for den endelige afgørelse og derved konsekvenser for de funktionsnedsatte.

Socialrådgiverne i kommunerne har alle det tilfælles, at de drøfter sagerne med hinanden både i teams, men også i hverdagen, så: "(...) serviceniveauet er rimelig ens (...)" (citater Bo).

VUM (Voksen Udrednings Metoden) kan ifølge Rikke og Niels være medvirkende til at håndtere det skøn, der er i serviceloven. *"(...) jeg synes at vi har et godt redskab i Voksen Udrednings Metoden (VUM) til at håndterer skønnet, fordi at vi der kommer rundt om rigtig mange områder af borgernes liv (...)"* (citater Rikke). *"(...) vi arbejder med voksenudredningsmetoden (...)"* (citater Niels), men VUM beror også på et skøn omkring borgerens funktionsniveau osv., og VUM er *"(...) også et øjebliksbillede (...)"* (citater Aya).

En socialrådgiver efterspørger principafgørelser til håndtering af skønnet og håber, at de funktionsnedsatte klager, og at der derved fremkommer nogle retningslinjer jf. Rikke: *"(...) så prøver jeg det her, og hvis borgerens så er uenig, så kunne man prøve den af, hos Ankestyrelsen og se, hvad siger de egentligt til det"*. I næste afsnit "Klager over afgørelsen" vil jeg komme mere tilbage til, om de funktionsnedsatte rent faktisk klager over de afgørelser, de får.

Nogle af de medvirkende socialrådgivere tyer til serviceniveauer, når de skal håndtere skønnet, som også kan kaldes retningslinjer. *"(...) så arbejder vi med serviceniveau i forhold til at få afklaret, hvad er vores serviceniveau, få det nedskrevet (...)"* (citater Niels). Denne brug af "serviceniveauer" kan medføre, at de funktionsnedsatte bliver puttet ind i allerede eksisterende kasser, og dermed ikke bliver vurderet individuelt og konkret, som loven foreskriver.

På den anden side forsøger socialrådgiverne at manøvrere i det begreb, med det juridiske lighedsprincippet, men kan man det med serviceloven i hånden? Som det diskuteres i afsnittet "Det faglige skøn". Greve mente ligefrem, at det var umuligt, hvis man skal leve op til skønnet, som bl.a. er i serviceloven.

Pia er meget glad for, at hun arbejder med en lovgivning med skøn: *"(...) der er noget smidighed i det og plads til et fagligt skøn"*. Pia laver derved den fejlslutning, som jeg behandlede i min diskussion omkring "Det faglige skøn", at skønnet er "det gode", og ret er "det onde", som det også fremgår af næste udtalelse: *"(...) min kollegaer på den anden side bliver underlagt et regeltyranni og detailstyring uden lige (...) i beskæftigelsesforvaltningen (...)"*. Pia synes endog, at hvis der kom flere regler på området, så: *"(...) ville (det) være en dræber (...)"* og ydermere mener hun, at *"(...) man bør have tillid til offentlige ansatte og herunder socialrådgiverne i forhold til, at lave det rigtige skøn (...) ellers så udhuler vi også vores egen profession (...)"*.

Niels oplyser vedrørende skønnet, at de i deres afdeling har været: *"(...) sådan lidt forgangsmænd i forhold til det hele (...)"*, altså i forhold til håndtering af skønnet, da de har holdt oplæg om det for

andre kommunerne. Det er imidlertid paradoksalt, når Niels siger, at: *"(...) det er jo noget som vores ledelse står for (...)"*. Så på trods af at det er Niels og andre i samme afdeling, der skal argumentere, vurdere og manøvrere i dette skøn, så deltager de ikke i disse diskussioner omkring skønnet, og hvordan man håndterer skønnet, samtidig med at man lever op til det juridiske lighedsprincip nationalt. På den anden side giver det god mening, når man fra afsnittet om "Bevillingskompetence" ved, at det ikke er Niels, der tager den endelig afgørelse, men hans leder.

Aya erkender, at: *"(...) vi skønner jo forskelligt (...)"*, og hun har et eksempel fra en sag, hvor der har været uenighed mellem kommunerne i forhold til det skøn, som Aya har beskrevet:

Beskrivelsen omhandler en borger, der gerne ville bo i en anden kommune, og derefter sender Aya en skrivelse omkring ham til den nye kommune: *"(...) (så jeg sendte) hans (historik) (...) (og beskrev det han havde) været igennem siden han tog fra Grønland til Danmark (...) hvor jeg så fik et brev tilbage om, at (der var) vurderet, at han var omfattet af et 108-tilbud med (...) den beskrivelse jeg kom med, og det ville jeg så ikke give dem ret i, for det var ikke det, han ønskede selv (...) han ønskede at bo i egen bolig, men at man absolut skal bure ham inde, det var i virkeligheden ikke det, han ønskede (...) det handler jo (også) om, hvilken kommune der skal betale for hvad (...)"*. Den nye kommune vurderer, at han dermed var varigt nedsat ud fra hendes beskrivelse. Aya følte ikke, de lyttede til hans ønsker om egen bolig, men det betød også, at den kommune, hvor Aya er ansat, kom til at betale for et § 108-tilbud, som er dyrere end egen bolig med støtte. Endvidere vælger Aya at beskrive et § 108-botilbud, som om han skal "bures inde", hvilket ifølge hensigten med § 108 ikke er tilfældet. Jeg vender i næste afsnit mere tilbage til, hvilke muligheder de interviewede socialrådgivere har i kommunerne i forhold til botilbud efter § 107 og § 108.

Kirsten, som er socialrådgiver på et botilbud, oplever også, at: *"(...) loven bliver ikke altid tolket ens i kommunerne"*. Derved skal de på botilbuddene hele tiden agere efter, hvordan loven tolkes i den enkelte kommune: *"(...) de synes alle samme, at vi skal gøre det ligesom de vil have det"*.

Delkonklusion

Dermed kan det konkluderes, at der ses store forskelle imellem kommunerne, og også i forhold til hvordan man ser på skønnet, nogle vil gerne have flere klager, så der derved fremkommer retningslinjer, andre mener, at VUM (Voksen Udrednings Metoden) er den rigtige måde, og andre mener serviceniveauer er måden at håndterer skønnet i serviceloven.

Jeg vil tillade mig, at sætte spørgsmålstejn ved serviceniveauer, da man skal lave en individuelt og konkret vurdering, og man derved "putter" den funktionsnedsatte ned i en allerede eksisterende kasse. Dette understøttes af det svar fra Folketinget, som er nævnt i indledningen til dette speciale.

Udover de nævnte måder til håndtering af skønnet drøfter og sparrer alle socialrådgiverne på dagligbasis deres skøn, men det foregår internt mellem socialrådgiverne, selvom der fra den ene leder forsøges en ensartethed. Dermed er spørgsmålet, som Greve også konkluderer i min diskussion omkring "Det faglig skøn", om man overhovedet kan benytte det juridiske lighedsprincip, når man arbejder med skøn, som i serviceloven, og om det faktisk er til hinder for netop den individuelle og konkrete vurdering, som skal foretages. Uanset hvordan man vender og drejer det, så har dette skøn betydelige konsekvenser for de funktionsnedsattes afgørelser, og hvordan der arbejdes med dem på botilbuddene. Det er dermed interessant at få belyst skønnet, idet det er en del af sagsbehandlingen.

Måske skal man i kommunerne overveje at tage en diskussion omkring lighedsprincippet, som det ses i eksemplet fra Aya og Kirstens udtalelse fra botilbuddene, hvor der ikke er enighed om, hvad der skønnes, ikke engang om noget Aya selv har beskrevet.

Spørgsmålet er, om der i kommunerne er mulighed for at vælge på alle hylder, efter der er lavet et fagligt skøn. Det bliver belyst i afsnittet "Botilbud - varigt og midlertidigt".

Almenbolig

I nærværende afsnit belyses § 105 jf. almenboligloven, hvordan denne benyttes, og dermed hvilke konsekvenser det har for de funktionsnedsatte. Dette afsnit medtages, da flere og flere kommuner ændrer deres botilbud til almenboliger, bl.a. pga. en fejl fra starten af byggeriet hvor der er givet tilskud, som nævnt i indledningen til dette speciale.

Som fremlagt i indledningen til dette speciale, så kan der bevilliges botilbud efter § 105 via Almenboligloven, §§ 107 og 108 og støtte efter § 85 via serviceloven.

Alle de interviewede socialrådgivere har styr på, at når man er visiteret til en almenbolig, så får man en lejekontrakt. Derved kan man: *"(...) ikke tvinge borgeren til at flytte, for de skal selv opsige deres lejekontrakt (...)"* Niels oplever i kraft af denne lejekontrakt, at: *"(...) det er det, der er dilemmaet ved 105"*. Dermed kan der i følge Niels: *"(...) godt ske, (at der bor borgere med § 107) for det kommer an på, hvordan det er stykket sammen i forhold til tilsynet (...)"*. Dvs. der kan i almenboligerne være funktionsnedsatte, som er vurderet til et § 107-botilbud, altså en midlertidig

løsning, hvad de så gør, når formålet er opfyldt, belyses her: "*(...) det er sjældent, vi har de udfordringer(...)* (altså med at flytte de funktionsnedsatte med en § 105-almenbolig med lejekontrakt til) *egen bolig med 85- støtte (...)*". Dermed oplever Niels ikke, at det er et problem, at flytte dem, selvom han udtaler, at det er et dilemma, idet de flytter uden problemer, på trods af det er deres egen bolig, hvor de selv skal opsige lejemålet.

Pia erkender også, at funktionsnedsatte med en almenbolig ikke kan flyttes, men siger også, at hvis den funktionsnedsatte vil flytte, så skal der først vurderes: "*(...) hvad (...) støttebehov er, er det fordi, de har fået det bedre, eller er det fordi, de har fået det værre, så skal man (...) se om man kan komme (...) i et andet bofællesskab* (som er oprettet efter § 105)". Dermed omgås også her, at det er den funktionsnedsattes egen bolig, som giver denne mulighed for at opsige lejemålet og flytte uden hensynstagen til støttebehov eller andet.

Når de funktionsnedsatte bliver visiteret til en almenbolig, så skal kommunen kun afholde udgiften til støtten, idet den funktionsnedsatte selv skal betale husleje, mad osv., dermed bliver det også et billigere tilbud for kommunen end et § 107- eller § 108-botilbud:

"*(...) hvis man nu forestiller sig, at det er (...) en 18 årig, der flytter ind i (...) (en almenbolig), så får han (...) en lejekontrakt, og så kan han søge boligsikring, og så kan han ud fra den kontanthjælp han får, betale sin husleje og betale sin mad, og det koster ikke (kommunen) en krone, (...) fordi det afholder han selv det hele, så skal de ind og vurdere, hvor mange timer de vil give efter 85, og det er så det der bestemmer, hvor dyrt den takst bliver, som den kommune der anbringer skal betale (...)* det bliver (...) meget billig, når byggeriet er så billigt, og han kan få boligsikring, og han kan selv betale huslejen, så det kun er § 85 (-støtten) kommunerne skal afholde" (citater Poul socialrådgiver og bestyrelsesformand for et § 107-botilbud).

Ud fra det Niels og Pia udtaler omkring, at de kan flytte den funktionsnedsatte fra eller fastholde denne på § 105, udtaler Poul, socialrådgiver og bestyrelsesformand for et § 107-botilbud, også følgende:

"*(...) i virkelighedens verden, så fortæller (...) (kommunen) (...) ikke den (...) (funktionsnedsatte), når han flytter ind (...) i (...) (en almenbolig), (...) hvad det drejer sig om, så for ham er det ligegyldigt (...), om han flytter ind på (...) en ren 107, eller om han flytter ind i sådan en konstruktion (...)* (altså en § 105), *det oplever han ikke (...)* og så protester han heller ikke, når de så kommer og siger, at nu skal du et andet sted hen". "*(...) hvis kommunerne gør noget ud af at*

fortælle, hvordan virkeligheden er for den lejlighed, (...) at nu får (...) (den funktionsnedsatte) en kontrakt, og det betyder, at han er beskyttet af lejeloven og sådan og sådan, så ved hans forældre og pårørende og ham selv (...), jamen så kan de jo ikke bare sende mig ud om 3 måneder, eller hvornår de nu synes". "(...), det er der slet ingen tvivl om, at de fortier det her overfor borgeren, (...) det er helt bevidst de gør det, fordi så har de ingen vrøvl, når de skal have dem ud derfra".

Delkonklusion

Dermed kan det konkluderes på baggrund af min empiri, at selvom den funktionsnedsatte bor i egen bolig via § 105 med en lejekontrakt, så oplever Niels og Pia ingen problemer med at flytte eller bestemme, om de kan flytte, på trods af de har egen lejekontrakt. Dermed bekræftes Pouls udtalelse, som socialrådgiver og bestyrelsesformanden på et § 107-botilbud, om at kommunen fortier, hvad det betyder for de funktionsnedsatte med egen bolig og deres beskyttelse af lejeloven, fordi det er en fordel for kommunen.

Endvidere er nogle på en § 107, altså en midlertidig botilbudsforanstaltning, også bosiddende i almenbolig, på trods af at almenbolig er at betragte som en permanent bolig.

Når der visiteres til en almenbolig, er det sociale tilsyn ikke forpligtiget til at holde opsyn, idet det ikke er et botilbud, men i forhold til at man er blevet opmærksom på, da man oprettede botilbuddene med statsstøtte, at det burde have været almenboliger, er der i overgangsperioden tilsyn, men når denne overgang er overstået, vil der ikke være tilsyn længere, idet det sociale tilsyn ikke har tilsyn med personrettet sager, men kun med reelle botilbud. Dermed er det KL (Kommunernes Landsforening), som skal holde tilsynet med de funktionsnedsatte i almenboligerne, idet de varetager personrettens sager. Dvs. det bliver ulven, der vogter får, og ikke en uafhængig enhed, som det socialtilsynet er. Kommunerne kan derved se økonomiske fordele i at henvise til almenbolig, da de derved kun skal afholde støtten.

Endvidere vil kommunerne om få år stå med et pladsproblem, hvis borgerne i § 105 agter at blive i deres egen bolig, uanset og på trods af at de ikke længere har behov for støtte af nogen art, hvis borgerne har indsigt i, at det er egen bolig.

Endvidere har det den konsekvens, at funktionsnedsatte, som er visiteret til en almenbolig med § 85-støtte, ikke får glæde af de særlige og lempeligere betalingsregler, som man får i et botilbud jf. Ankestyrelsens hjemmeside, som nævnt i indledningen til dette speciale. Egen bolig må derfor være dyrere end et botilbud, idet Ankestyrelsen netop præciserer førnævnte omkring de "særlige og

lempeligere betalingsregler". Jeg er bekendt med, at man kan søge boligtilskud til egen bolig, men med baggrund i Ankestyrelsens skrivelse, må det betyde dyrere bolig for de funktionsnedsatte i almenbolig. Derved sparer kommunen også penge, når de kun skal afholde støtten, idet den funktionsnedsatte selv skal betale lejeudgiften, vand og varm osv., og mere end hvad det koster for et ophold på et botilbud med personale, mad m.m.

Botilbud - varigt og midlertidigt

I nærværende afsnit vil jeg via min indsamlede empiri belyse, hvilke muligheder socialrådgivere har i forhold til lovgivningen, når det vurderes, at der er behov for et botilbud. Ved at belyse mulighederne kan jeg belyse konsekvenserne af disse muligheder for de funktionsnedsatte.

Når det vurderes, at der er behov for et botilbud, så kan der i følge serviceloven bevilliges efter enten §§ 107 eller 108. § 107 benyttes ved behov for et midlertidigt ophold og § 108 til en varig løsning, som mere udførligt er beskrevet i indledningen til dette speciale. §§ 107 og 108 er derved at betragte som "murstenene", og støtten bør derfor gives via § 85.

Rikke synes, det er svært: "(...), at skille det ad, hvornår det er § 107, og hvornår det er § 108 (...)", men som det vil fremgå af det efterfølgende, så skal de stort set ikke vurderer dette, idet § 108 stort set aldrig bevilliges, som det også fremgår af Dorthe From fra socialstyrelsens udtalelse i indledningen til dette speciale. I den ene af de medvirkende kommuner gives kun § 107-botilbud.

Socialrådgiverne siger samstemmende, at § 108 stort set ikke benyttes, og næsten ingen får den bevilliget. "(...) så er det blev lidt moderne, havde jeg nær sagt, at man laver dem (altså § 108) efter 105, altså ABL 105 stk. 2 og så med 85 (...)" (citater Niels). Derved bekræfter Niels også det, som Langager i indledningen til dette speciale skriver, at når de funktionsnedsatte har egen bolig, så ses det fra et samfundssyn som vellykket integration af denne målgruppe.

Bo retfærdiggør den manglende brug af § 108-botilbud med følgende udtalelse: "(...) vi har ikke 108-botilbud, det har vi ikke, fordi langt de fleste kommuner i dag (...) de laver ikke voldsomt mange bevillinger efter 108, (...) vi vil altid sige, hvis der er udviklingspotentiale, hvis der er et rehabiliterende sigte i det her, tænker vi med tiden kan denne her borger klare sig i noget mindre indgribende, så vil det være 107, vi visiterer efter, hvis det har en varig karakter, så er det bofællesskaberne, vi kigger efter 85". Dvs. hvis der er brug for noget varigt jf. Bo, så taler han om bofællesskaber, der som tidligere beskrevet er oprettet efter § 105 i almenboligloven og med § 85-støtte, dvs. ikke et botilbud. Dermed gives et mindre indgribende tilbud til de varigt

funktionsnedsatte end til dem, som vurderes til et § 107-botilbud, idet støtte i egen bolig ses som mindre indgribende end et botilbud.

Nogle får endog pålagt fra deres leder, at de ikke må benytte § 108: "(...) *nu ved jeg også (at) min ledelse, (...) de ikke er særligt begejstret for den der § 108, (...) der bliver sagt, at vi skal bruge den så lidt som muligt, (...) (citater Rikke).*

Ifølge Rikke benyttes § 107 stadig, når den funktionsnedsatte har yderligere behov for støtte, som det ses i næste udtalelse. Det botræning som først er bevilliget efter § 107: "(...) *på samme matrikel faktisk (...), der ligger der et andet § 107-tilbud, som faktisk (...) er møntet på, at folk bor der i rigtig lang tid, det er (...) dem, som kommer ind i botræningen, hvor man finder ud af, (...) der er (...) ikke super stort udviklingspotentiale (...), så bliver de tilbudt, at komme over i en anden 107-afdeling, hvor støtten er tættere*". Rikke har derved vurderet, at der er et behov for støtte i meget lang tid, men på trods af denne vurdering får den funktionsnedsatte blot et nyt § 107-tilbud, som lovgivningsmæssigt er at betragte som midlertidigt botilbud.

"(...) (Tidsbegrænsningen) er der (...) i princippet ikke nogle regler for, vi visiterer, (...), hvis det er unge mennesker, skal de ikke være der ret lang tid, det tænker jeg, der er rigtig meget evidens for, det er ikke super smart, (...)" . Her postulerer Bo, at der findes evidensbaseret viden for, at det ikke er "super smart" med et langvarigt ophold på et botilbud og derved endnu en grund til, at han bevilliger efter § 107. Man kan endvidere også sige, at han ikke har andre muligheder, idet alle botilbuddene er oprettet efter § 107.

Niels kommer med et konkret eksempel, hvor socialtilsynet har tvunget kommunen til at ændre fra § 107 til § 108, hvor Niels vurderer, at det er pga. den funktionsnedsatte har været på botilbuddet så længe. "(...) *konkret kan jeg sige dig, at jeg har to borgere, (...) og (...) de har været bevilliget 107 (...), nu kommer tilsynet og siger, ved du hvad, de skal ikke være på 107, de skal have 108, (...) så er vi mere eller mindre tvunget til at ændre bevillingen til en 108 (...)*" "(...) *jeg tror det handler om, at vedkommende har været der så længe, så de har vurderet (...), at det er ikke et midlertidigt botilbud (...) (det handler om) mange år (...) men den ene (...) (har) faktisk kun været der i 7 år (...)*". Så socialtilsynet må have en vurdering af, hvad længden på § 107 max må være, selvom der ikke forefindes en egentlig afgørelse som nævnt i ovenstående citat.

Rikke vil endog mene, at: "(20 år i § 107-botilbud) (...) *det har vi garanteret nogen, der har været*".

Socialrådgiverne fra botilbuddene kan alle berettet om, at de har beboere, som har boet der mellem mere end 5 og 25 år via en § 107-bevilling. Disse funktionsnedsatte er alle tilknyttet de kommuner, hvor de interviewede socialrådgivere er ansat. Hvad det har af konsekvenser for de funktionsnedsatte vil jeg komme yderligere ind på i afsnittet "Konsekvenser af sagsbehandlingen".

Delkonklusion

Det kan hermed konkluderes, at i de udvalgt kommuner benytter man stort set ikke længere § 108, hvilket bekræfter, hvad Dorthe From fra Socialstyrelsen udtalte, som nævnte i indledningen til dette speciale. Endvidere ses det, at socialrådgiverne i den ene kommune kun har mulighed for, at bevillige § 107, og i den anden ser lederen helst ikke, der gives § 108.

Når § 108 ikke længere benyttes, tilsidesættes FN's Handicapkonvention artikel 19a, som giver den funktionsnedsatte mulighed for at bosætte sig, hvor og med hvem de vil. Dermed kan kommunerne, når de ønsker det, flytte eller opsig de funktionsnedsattes botilbud, idet de ikke er omfattet af et varigt botilbud efter § 108.

Socialrådgiveren Bo retfærdiggør endog, hvorfor han ikke benytter § 108, da han påstår, at det er der næsten igen kommuner der gør i dag, at han altid ser et udviklingspotentiale, og at han har evidens for § 108-botilbud ligefrem er skadeligt for de funktionsnedsatte.

Rikke og Niels oplyser også om borgere, som har boet på en § 107-botilbud i henholdsvis 7 og 20 år, som altså er at betragte lovgivningsmæssigt som midlertidigt.

Endvidere bekræftes den samfundsdiskurs, som Langager oplyser i indledningen til dette speciale, idet Niels bekræfter, at det er blevet moderne at give egen bolig med § 85, og derved ses de funktionsnedsatte som inkluderet samfundsmæssigt, når det opnås.

Idet der ikke forefindes en vejledning eller principafgørelse fra Ankestyrelsen i forhold til tidsperspektivet på § 107-botilbud, kan de funktionsnedsatte være på botilbuddet i mange år. Om de klager, og hvilke konsekvenser det har for dem, og hvordan de agerer, når de er bevilliget § 107 i mange år, vender jeg tilbage til i afsnittet "Klager over afgørelserne" og "Konsekvenserne af sagsbehandlingen".

Ventelister

I dette afsnit belyses en ventelisteproblematik, som jf. Rikke tidligere er påklaget af Ankestyrelsen, og dermed må være at betragte som ulovlig. Endvidere synliggøres også, hvad dette har af konsekvenser for de funktionsnedsatte.

Når der så først er erkendt, at der er behov for et botilbud, så siger alle de interviewede socialrådgivere fra kommunerne entydigt, at: *"(...) vi har venteliste på botilbudsområdet (...)"*. Citatet er Rikkes, men gældende for alle socialrådgiverne. Endvidere så er disse ventelister: *"(...) ikke noget der er særligt velansat, og det må vi (...) faktisk ikke have (...) i følge Ankestyrelsen, og det er faktisk noget de jævnlige påtaler (...)"*. Rikke er den eneste, der oplyser, at hun gør noget, som jf. Ankestyrelsen påtales, og derved er ulovligt. Hvormed de andre interviewede socialrådgivere, hvoraf Bo og Pia selv efter udtalelser om ventelister ikke ville anonymiseres, idet det må formodes at hvis man er vidne om, at man begår ulovligheder, så vil man efter et end interview ønske anonymitet. Endvidere ses det også, at de øvrige interviewede socialrådgiver handler ubevidst omkring denne problematik, idet de ikke nævner at det er blevet påklaget fra Ankestyrelsen, når de oplyser om brugen af ventelisterne.

Det skal for god ordens skyld pointeres, at jeg som tidligere beskrevet har anonymiseret alle navene i dette speciale, også selvom de ikke ønskede anonymitet.

Pia fortæller endog om en måde, hvorpå de undgår at sende en afgørelse ud, før der er plads på botilbuddene: *"(...) konkret når der er en bolig, altså (...) (et) botilbud (...), så det er jo ret sent i processen, (...) hvor vi har været vant til, at sende afgørelsesbrev ud (...) tidligere (...), for at lave den der med, at vi har snakket med dig, og vi har udredt det her støtte behov og sådan og sådan, nu skal du høre, du er blevet visiteret til sådan og sådan, der kan man sige, at nu er det sådan, at der er vi blevet lidt mere skarp på, at dele det lidt mere op i en form for anerkendelsesbrev, hvor man får... man siger, at du har de her støtte behov, det anerkender vi og (...) når der bliver en plads, altså i botilbud, så sender man visitationsbrev, eller hvad kan man sige afgørelsesbrevet, det rent juridiske brev, hvor man siger (...) den adresse, du flytter i der og der og sådan og sådan og klagevejledning og det hele (...)"*. Derved kan den funktionsnedsatte ikke klage over ventelisteproblematikken, idet der ikke er klagemuligheder i et "anerkendelsesbrev". Først når der er en plads på et botilbud, sendes den endelig afgørelse med klagevejledning, som så kan påklages. Derved omgås regler om venteliste.

Delkonklusion

Det kan konkluderes, at alle de interviewede socialrådgivere benytter ventelister, når der er behov for et botilbud.

1 ud af de 5 interviewede socialrådgivere er bekendt med, at det at benytte ventelister til botilbud er blevet påklaget af Ankestyrelsen, endda op til flere gange. På trods af Rikkens viden om dette er hun loyal, idet hun ikke har valgt at sige sit job op. I følge Hirschman udviser hun loyalitet og giver dermed kommunen mulighed få, at rette op på de kritisable forhold. Dermed tilsidesætter Rikke lovgivningen uanset konsekvenserne af dette, som Stein i indledningen beskylder socialrådgiverne for at gøre, da de blot agerer som "nikkedukker".

De 4 andre interviewede socialrådgivere fra kommunerne har i interviewsituationen ikke oplyst, at de er bekendt med at Ankestyrelsen har påklaget disse ventelister.

I forhold til Bo og Pia handler de ubevidst omkring denne problematik, idet de efter interviewet stadig ikke ønskede at være anonyme. Som beskrevet tidligere, er alle anonymiseret, uanset hvad de selv har ønsket. Endvidere beretter Pia om, hvordan de har lært, at de først skal sende et afgørelsesbrev ud, når der er en ledige plads og derved omgås denne venteliste problematik. I mellemtiden modtager den funktionsnedsatte et "anerkendelsesbrev", som ikke indeholder en egentlig afgørelse, og derved gives der ikke mulighed for at klage over dette. Først når den endelige afgørelse udsendes, gives der mulighed for at klage.

Endvidere når de funktionsnedsatte kommer på en venteliste, imødegås deres behov for hjælp først senere, på trods af at dette behov er anerkendt. Dermed kan kommunen stå med et endnu større og dyrere problem end først vurderet, da behovet kan eskalere, mens de står på ventelisten.

Pakkeløsninger

I nærværende afsnit vil jeg synliggøre, hvordan der bevilliges til § 107 og støttetimerne efter § 85, idet det også har nogle væsentlige konsekvenser for de funktionsnedsatte.

Når de interviewede socialrådgivere bevilger efter § 107 eller § 85-støtte, benytter de alle pakkeløsninger.

Bo betragter et botilbud efter § 107 som en samlet pakke, hvor alt er samlet, dvs. der er ikke specificeret ud, hvor mange støttetimer beboerne får. Det bliver jf. Bo betragtet som en fejl, når jeg

spørger til, om 85-støtten er specificeret ud i § 107: *"Nej så kludrer du tingene samme, (...) der er ikke 85-støtte indeni 107 (...)", "du (altså Bo) bevilliger (...) ikke timer (...)"*.

Pia er på linje med Bo enig i, at: *"(...) de bliver visiteret til et botilbud, de bliver ikke visiteret til et antal støttetimer (...) også med den pakke, som det indbefatter". "Det er kun botilbuddet, der ved det (altså hvor mange støttetimer, som den enkelte funktionsnedsatte får)".* Derved har den funktionsnedsatte ikke et overblik over sine bevilligede timer og endvidere heller ikke overblik over, og om denne får det bevilligede antal timer.

De samme problematikker findes, når der bevilliges støtte efter § 85 i serviceloven. *"(...) vi bevilliger dem faktisk i pakker"* (citater Niels). Pakkerne er opdelt efter moduler og i hvert modul er der et antal timer jf. Niels og Aya: *"(...) den først udløser 1 til 2 timers kontakt pr. uge og omfattende (støtte behov) udløser 3 til 5 timers pr. uge og de næste 6 til 8 (...) osv. osv. (...) og på den måde, så lægger vi et spænd i modulerne"* (citater Niels). Det giver ifølge Niels en: *"(...) mulighed for den fleksibilitet, (...), hvis de skal på sygehus eller sådan et eller andet, (...) de findes omfattet af det (enkelte) modul også er det (...)* (udføres) *opgave og styre efter det"*. Der er både fordele og ulemper i, at når behovet er der, så kan medarbejderne på botilbuddet trække på dette modul, som Niels tydeliggør i sin udtalelse. Ulemperne er som tidligere beskrevet i forhold til at overskue, om man får det bevilligede antal timer.

Endvidere kan en anden ulempe ved pakkeløsninger være, her tænkes både i forhold til pakkeløsninger for § 85-støtten og § 107-botilbud, at kommunen kan nedsætte timeantallet til det mindste niveau indenfor den enkelte modul/pakke, uden at kommunen skal lave en ny afgørelse, idet den funktionsnedsatte får det bevilligede. Derved kan der ikke klages over forringelsen indenfor den enkelte model/pakke.

Delkonklusion

Hermed kan det konkluderes, at når de interviewede socialrådgivere bevilliger støtte efter § 85, taler de alle om pakkeløsninger, dvs. indenfor nogle fastsatte moduler med et spænd imellem timerne. Derved giver det mulighed for fleksibilitet i forhold til, at man kan benytte timer efter behov. Det giver også en problematik i forhold til gennemsigtighed, om den funktionsnedsatte får sine bevilligede timer. Jeg er bekendt med, at det ikke er socialrådgiverne, der skal have tilsyn med, at timerne bliver givet, men udførende skal sørge for, at de bliver givet. Det vil dog være socialrådgiverne, de funktionsnedsatte skal klage til, hvis de ikke får, hvad de er bevilliget. Endvidere kan kommunerne ved besparelser skrue ned til det mindst mulig indenfor det enkelte

modul, som den funktionsnedsatte er tilkendt, uden at denne kan klage, idet det er indenfor det bevilligede modul.

Bo og Pia giver også § 107 som en samlet pakke. Som nævnt i indledningen til dette speciale var meningen med indførelsen af serviceloven bl.a. at skille murstenen og støtten fra hinanden, hvilket ikke sker, når § 107 gives, som en pakkelsning.

Når støtten også gives som pakkelsninger, undermineres meningen med indførelsen af serviceloven, idet den forskriver, at der skal ske en individuel og konkret vurdering, som foreskrives ved en afgørelse efter serviceloven.

Uenig med lederen

I dette afsnit belyses, hvordan størstedelen af de interviewede socialrådgivere agerer, når de er uenige i en afgørelse truffet af deres leder. Dermed belyses, at der i kommunerne foregår kritisable forhold, som socialrådgiverne ser sig nødsaget til at formulere i de funktionsnedsattes journaler for at holde sig selv skadefri. Hvilke kritisable forhold det drejer sig om, kan min indsamlede empiri ikke besvare, men det kan konstateres, at det foregår.

Når socialrådgiverne i kommunerne er uenige med deres leder i en truffet afgørelse, agerer 4 ud af 5 med at skrive en notat i de funktionsnedsattes journaler. Omend der for nogle af de interviewede kun er tale om, at det er sket få gange i hele deres ansættelse. "At skrive et journalnotat", skal sammenholdes med, at de funktionsnedsattes mulighed for at søge om aktindsigt. Dermed kan de få indsigt i denne uenighed via deres journal.

"Jeg er bekendt med, at andre fra samme afdeling, gør (altså skriver om uenigheden i journalen) (...)" (citater Niels). Niels er den eneste af de 5 interviewede, som ikke skriver om uenigheden, men *"(...) jeg kan godt skrive, at sagen er drøftet med min kontorchef, fordi det handler om signalværdien i, at der er faktisk sagt god for det her (...)"*. Derved er Niels den eneste af de interviewede socialrådgivere, som ikke i den funktionsnedsattes journal skriver om uenigheden, idet det ifølge ham vil sende en dårlig signalværdi.

Rikke derimod har behov for at synliggøre sin uenighed: *"(...) et par gange har jeg noteret det i journalen, simpelthen sagt, at ud fra min vurdering, så vurderer jeg, at borgerne har behov for det her, men ledelsesmæssigt er der sagt ok til det her"*.

"Jeg kan også skrive et journalnotat, at der er besluttet sådan og sådan, (...), så synes jeg, at jeg har min ryg fri (...)" "(Jeg har været uenig med min leder) (...)max to gang på (...) 5 år" (citater Aya).

Pia udtaler: *"(...) jeg plejer at journalisere, hvis der er noget, jeg er uenig i, så skriver jeg, der er truffet en ledelsesmæssig afgørelse (...) ikke mindst også for sagens skyld, at man har tydeliggjort, hvad der er sket, og hvad det er for nogle beslutninger, der er blevet taget og af hvem (...)". "Det (får borgeren ikke kendskabet til, det) tror jeg også kommer meget an på sagen, altså hvem det lige er ... og hvordan borgeren har det, altså (hvis) det er (en) meget psykotisk, (så er) det (...) måske ikke noget, jeg lige vil spæde endnu mere på den der paranoia, altså ... så meget åbenhed, som muligt altså ... men det er også nogle syge mennesker, vi har med at gøre, så det ... ja det er jo en balancegang, det er noget etisk også (...)"*. Derved er det lidt modsigende, det Pia siger, idet hun skriver i den funktionsnedsattes journal, men samtidig ikke vil sige noget til den funktionsnedsatte om denne uenighed, hvis denne ikke kan tåle det pga. sin funktionsnedsættelse. Dette er et paradoks, idet den funktionsnedsatte har mulighed for at gøre brug af sin ret til aktindsigt og derved mulighed for at læse om uenigheden. Det vil være rimeligt at antage, at det vil have en skadelig effekt for funktionsnedsatte med en diagnose paranoia at læse om denne uenighed i sin journal, uden først at blive mundtligt informeret.

Delkonklusion

Det kan hermed konkluderes, at der pga. journalnotaterne i de funktionsnedsattes journaler ved uenighed med ledelsen i en afgørelse, ses en form for "voice" jf. Hirschman. Til forskel for Hirschman er det en voice for at holde sig selv skadefri i forhold til kritisable forhold, idet Aya og Pia udtaler: *"for at holde sin ryg fri"*, så det kan ses, *"hvilke beslutninger, der er taget af hvem"*. Dermed forbliver "voicen" indirekte som en form for at "råbe ind i kosteskabet" og derefter lukke det, uden nogen hørte det.

Endvidere er denne form for "voice" problematisk, idet de funktionsnedsatte har ret til aktindsigt og dermed kan blive bekendt med denne uenighed eller endog kritisable forhold, uden socialrådgiveren har ageret på dette, udover journalnotatet.

Dermed må denne form for journalnotater bero på, at der i følge 4 af de interviewede socialrådgivere forgår kritisable forhold, som de er nødsaget til at gøre opmærksom på, så de ikke senere bliver holdt ansvarlige for disse afgørelser. Hvilke kritisable forhold det er, og hvad disse har af betydning for de funktionsnedsatte, kan ikke besvares med min indsamlede empiri.

Klager over afgørelserne

I dette afsnit synliggøres om den funktionsnedsatte voksne klager over afgørelser, og hvad det har af konsekvenser, når de ikke gøre det, men også om det kan forventes af denne målgruppe.

I afsnittet om skønnet i forhold til paragrafferne, oplyser Rikke, at hun nogle gang prøver nogle ting af i sine afgørelser i håbet om, at de funktionsnedsatte vil klage over afgørelserne, så der dermed kommer nogle retningslinjer til at håndterer skønnet i serviceloven.

Niels beskriver også, at: *"(...) nogle gange er vi også selv interesseret i at få det prøvet af (...) (altså en afgørelse)"*.

Alle de interviewede socialrådgivere siger enstemmigt, at de voksne funktionsnedsatte stort set aldrig klager over deres afgørelser.

"Jeg har fået 1 (klage) i al den tid (dvs. 10 år) jeg har været her (...) (citater Niels). (...) det er faktisk meget sjældent, jeg får klager (...) (citater Aya). Det er der ikke ret mange, der gør (...) (citater Bo).

Rikke mener, at årsagen er, at i forhold til de voksne med en psykisk funktionsnedsættelse er der: *"(...) desværre er der ikke, så stærke pårørende (...) foreninger på socialpsykiatrien (...)".*

Poul socialrådgiver og bestyrelsesmedlem i et § 107-botilbud understreger, at grunden til, at de voksne funktionsnedsatte ikke klager, er: *"(...) fordi, det kræver (...) at den (...) (funktionsnedsatte) skal være indstillet på at ville klage over afgørelsen eller forældrene, og det er meget begrænset, hvad der er af ressourcer til, (at) (...) klage (...) (citater Niels). (...) når jeg siger ressourcer, så er det (...) både (...) intellektuelt, men også (...) at der (...) skal være en bevidsthed (om, at det bevilliget er uacceptabelt og at det kan påklages (...)".*

Delkonklusion

Hermed kan det konkluderes, at de funktionsnedsatte stort set ikke klager uanset funktionsnedsættelse. Dermed er der tale om indskrænket retssikkerhed for de funktionsnedsatte.

Hermed bekræftes LEV's artikel nævnt i indledningen til dette speciale, men som det ses i min empiri, er det ikke kun gældende for de funktionsnedsatte med en udviklingshæmning, men generelt for de funktionsnedsatte, uanset funktionsnedsættelse.

Endvidere har det de konsekvenser, at det, som de interviewede socialrådgivere afprøver i deres afgørelser, aldrig bliver påklaget, og derved kan der ske en stadig forskydning af, hvad socialrådgiverne gør indenfor den enkelte paragraf. Dermed kommer der heller ikke de retningslinjer, som nogle ønsker til håndtering af skønnet, idet der ikke bliver klaget.

De funktionsnedsatte har i loven mulighed for at kunne klage over afgørelserne i forhold til botilbudsparagrafferne og støtteparagraffen. Ifølge Poul har de imidlertid så få ressourcer intellektuelt og manglende bevidsthed og viden om klagemuligheder, at de og deres pårørende reelt ikke klager over afgørelserne.

Besparelserne i kommunerne

I dette afsnit fortæller socialrådgiverne i kommunerne, hvilke konsekvenser for sagsbehandlingen besparelser i kommunerne har, hvem der mærker besparelserne, og hvilke konsekvenser det har for botilbuddene og dermed de funktionsnedsatte.

Overordnet synes de interviewede socialrådgivere fra de udvalgte kommuner at vælge at se positivt på besparelser, selvom de også nævner nogle af de konsekvenser, det har både for udførelsen af deres arbejde, men også for de funktionsnedsatte.

"(...) vi tænker mere kreativt i dag, end jeg gjorde for 4 år siden, og jeg synes faktisk stadig borgeren får en god støtte (...)" (citater Aya).

"(...) så tror jeg på nogle punkter, at der er godt, at vi ikke bare får en blanco check, og så kan vi bare (...) bruge alle de penge, vi har lyst til, fordi når der kommer fokus på besparelser og serviceforringelser og sådan noget, så tænker jeg også nogle gange, man finder en mere effektiv måde at arbejde på, fordi man bliver tvunget til det, kontra når man bare får lov til at køre lidt på frihjul (...)" (citater Rikke).

Besparelserne har den konsekvens, at *"(...) der er (...) længere sagsbehandlinger (...) og det bliver sådan lidt venstrehåndarbejde, vores skriftlige arbejde bærer (...) også præg af det (...), at vi ikke har samme tid til det, opgaver der skulle have været løst konkret (...)" (citater Niels).*

"(...) (besparelserne i kommunerne) betyder rigtig meget (...) jeg synes, det er svært at leve op til de værdier og de krav, der også er (...) (i forhold til) at arbejde tværfagligt og koordinerende og helhedsorienteret (...) når man på niende tiende år kører besparelser (...)" (citater Pia).

"(...) man kan sige, ude på botilbuddene er der (...) også skåret ned på medarbejdere (...)" (citater Bo).

Hvem er det så der reagerer og mærker besparelserne i kommunerne: *"(...) jeg tænker egentligt for de fleste af de borger, der er i vores system, (...) der er det ikke så meget borgeren selv, der giver udtryk for, at de oplever serviceforringelser, det er mere de pårørende".*

Delkonklusion

Hermed kan det konkluderes, at pga. besparelserne i de udvalgte kommuner både ses en måde at håndtere arbejdet som socialrådgiver i kommunerne, idet det både ses som positivt, da det har ført til, at socialrådgiverne tænker mere kreativt og er mere effektive, men samtidig med det også erkendes, at det arbejde, der udføres, ikke er godt nok. Endvidere har besparelser medført, at det er svært som socialrådgiver at koordinere og arbejde helhedsorienteret. Besparelserne kører for en af de interviewede på tiende år. Medarbejderne på botilbuddene bliver også skåret væk, som derved betyder manglende "varme" hænder på botilbuddene.

Endvidere beskrives, at det ikke er de funktionsnedsatte, der gør opmærksom på besparelserne, men at det er de pårørende. Det stiller de funktionsnedsatte, der ikke har ressourcestærke pårørende, dårligt, for som det sås i afsnittet om "klager over afgørelsen", så klager de funktionsnedsatte stort set ikke selv. Dermed er der en risiko for, at der ikke kommer fokus på forandringer i sagsbehandlingen for de funktionsnedsatte.

Sagstal efter Dansk Socialrådgiverforenings anbefalinger

I dette afsnit belyses, hvad socialrådgiverne i de udvalgte kommuner vurderer, at et sagstal efter Dansk Socialrådgiverforenings (DS) vejledende sagstal på området med voksne funktionsnedsatte, vil betyde for deres nuværende arbejdsbetingelser.

DS's vejledende sagstal er, som tidligere beskrevet, på 55-70 for området.

"(...) jeg er da sikker på vi kunne ... altså lave nogle hyppigere opfølgninger på de borger, vi har med at gøre, det kan også være, de måske ikke ville hænge, så lang tid fast i botilbuddene (...) få optimeret (...) den skriftlige del noget bedre (...) og ventetiden vil selvfølgelig heller ikke være så lange, som de er, det er jo ikke sådan, at du kan få en tid herinde i morgen (...) og noget med noget arbejdsmiljø, som formodentlig ville blive bedre og ... tættere opfølgning på borgerne og få nogle lidt mere kvalificerede snakke med dem, hvad det er det, der skal til, for de kan komme videre (...)". Bo beskriver, som Langager i indledningen til dette speciale, at han tænker ved et sagstal efter DS's

anbefalinger, at formålet er opnået, hvis den funktionsnedsatte får egen bolig, så de ikke "hænger så lang tid fast" i botilbuddene. Han beskriver først til sidst tættere opfølgning og mere kvalificerede snakke med dem, som det hele handler om, nemlig de funktionsnedsatte. Derved vil Bo til trods for lavere sagstal stadig have borgerne i egen bolig frem for et botilbud, idet han mener, at det er sagstallet, der gør, at de hænger fast i botilbuddene, idet der derved ikke er tid til ordentlig opfølgning, og ikke at det er pga. deres funktionsnedsættelse, at de har behov for et botilbud. Desuden vil Bo bruge mere tid bag skrivebordet, idet han vil optimere sit skriftlige arbejde og dette til trods for, at socialrådgiverne bruger størstedelen af deres arbejdstid bag skrivebordet. Bo siger endvidere, at et sagstal efter DS's vejledning vedr. de funktionsnedsatte, som er bosiddende i et botilbud udenfor kommunen: "(...) *hvis jeg kunne lave nogle lidt tættere opfølgninger på dem (altså dem på botilbuddene udenfor kommunerne), (...) så vil jeg formodentlig trække dem hjem til tilbud i egen kommune (...)*". Bo er derved en socialrådgiver, som stadig er overbevist om, at kommunes egne botilbud er bedre, end der hvor de funktionsnedsatte er nu, og også en socialrådgiver som ikke tænker over, hvilke konsekvenser det har for den funktionsnedsatte at blive "trukket" hjem. Han udfører blot sit arbejde uden at tænke over konsekvenserne, som også ses i hans udtalelse i afsnittet "Konsekvenserne af afgørelserne".

"(...) *jeg tænker jeg ville komme til, (...) at få tid til at lave denne her grundigere vurdering, fordi det er (...) klart, at jo mere tid vi har, så kan vi også tage ud til borgerne og få de oplysninger med hjem vi skal, for at vi kan lave en fyldestgørende udredning (...) som skal belyse borgerens funktionsnedsættelse, (...) så tænker jeg også, at det handler om at vores skriftlighed i det bliver mere ordentligt*" (citater Niels, min fremhævelse). Niels siger derved, at de ikke inddrager den funktionsnedsatte, som de skal, pga. det høje sagsantal, og dermed bliver den skriftlige vurdering også dårligere. Det må betyde, at de funktionsnedsatte ikke inddrages, at deres funktionsniveau bliver belyst af en socialrådgiver, som aldrig har været i borgerens hjem og talt med dem selv, om hvad de selv tænker, at deres funktionsnedsættelse giver af udfordringer for dem. Dermed kan kommunerne ende med at betale for noget, som ikke kompenserer, og som også er belyst med dårligt skriftligt arbejde.

"(ved et lavere sagstal)(...), *så havde jeg mere tid til, at komme dybere ned, også er det måske også mere tid til at lave nogle flere, (...), jeg vil ikke sige ekstra tid (...) til mine sager (...), så at jeg måske endnu mere kan dykke ned i den og undersøge nogle ting også være mere ude og det tværfaglige (...)*" (citater Aya). Aya mener også, som Niels, at der er et behov for at undersøge

grundigere. Dette til trods for at hun i afsnittet om "Skønnet i lovgivningen" udtalte, at VUM (Voksen Udrednings Metoden) var god til at komme hele vejen rundt om borgeren, og at VUM var medvirkende til at håndtere skønnet i lovgivningen. Endvidere vil hun med et lavere sagstal kunne have et større tværfagligt samarbejde. Det tværfaglig samarbejde er nødvendigt i dag som socialrådgiver, da socialrådgiverne er specialiseret indenfor hver deres område, hvilket har den konsekvens, at man kan have mange socialrådgivere, som hver har deres fokus på noget forskelligt, hvilket også er præsenteret i afsnit "Præsentation af genstandsfeltet".

Med et lavere sagstal vil Pia: *"(...) forebygge mange ting, (...) at indsatser bliver dyre og altså rigtig mange ting og... at livskvaliteten tænker jeg på borgerne, det er jo...arbejdsglæde for medarbejderne ikke mindst, altså (...) jeg tror vi alle sammen er glade for vores arbejder her, og det er bare træls, vi har de vilkår, vi har (...)".* Dermed vil hun kunne spare penge for kommunen, idet indsatserne bliver dyre, når man først handler for sent også noget med noget livskvalitet i forhold til de funktionsnedsatte, som hun ikke færdiggøre. Derefter går hun over i betydning for socialrådgiverne arbejdsglæde i kommunen, men siger at de er glade for arbejdet, men at det er træls med vilkårene, om hun mener rammer, ventelisterne, mulighederne indenfor loven, kan jeg ikke med den indsamlede empiri besvare.

Rikke vil både lave tættere opfølgninger, så indsatserne matcher borgerne, både hvis de har behov for mere støtte, men også hvis de får for meget støtte. *"(...) det ville give mig bedre mulighed for og følge tættere op på de indsatser, jeg sætter i gang, og at det ville kunne give mig og hjælpe mig til at frigive noget tid, til justering af indsatserne, så jeg bliver mere sikker på, om vi overkompenserer, eller vi giver for lidt støtte (...)".* Endvidere taler hun om, at man på børneområdet, med det som kaldes "Herning-modellen", netop har prøvet at give sagstal efter DS's vejledning: *"(...) det er også noget af det, som man har set på børneområdet, at hvis man investerer i flere rådgivere og lavere sagstal, jamen (så) kan man faktisk få en økonomisk gevinst i sidste ende (...)".* Rikke mener, at årsagen til, at det endnu ikke er sket på voksenområdet er, at: *"(...) det er fordi vi har en fagforening, som er rigtigt dårlige til at gøre opmærksom på, at man faktisk kan kopiere den model, som er på børneområdet til voksenområdet, men også fordi, at man rent politisk ikke har lysten til (...), at investere i området".* *"(...) det er jo ikke det stort fokus på det specialiserede voksenområde, der er der faktisk heller ikke fra mediernes side".* Derved henviser Rikke både til en dårlig fagforening, som ikke varetager deres interesser, men også et politisk og samfundsmæssigt syn, idet lysten og interesse for de funktionsnedsatte ikke er tilstede.

Delkonklusion

Det kan hermed konkluderes, at de interviewede socialrådgivere ikke er enige om, hvad et sagstal efter DS's vejledning vil betyde, og de er heller ikke enige om, hvad det ville betyde for deres arbejde. Nogle vil stadig arbejde videre med mere kontrol/opfølgning, andre vil "trække" flere beboer hjem eller ligefrem udskrive fra botilbuddene til egen bolig, og andre igen vil lave grundigere vurderinger, sørge for den rette støtte og lave forbyggende arbejde.

De interviewede socialrådgivere taler generelt mere om, hvad det vil give af muligheder i deres arbejde med et lavere sagstal og ikke så meget om, hvad det vil have af positiv betydning for de funktionsnedsatte med et lavere sagstal, men om de tænker, at det ene medfører det andet, kan ikke besvares med den indsamlede empiri. Det ser ud til, at stort set alle er enig om, at det vil give besparelser i kommunerne, pga. rette indsats når behov er der, at kunne trække borgere hjem til billigere tilbud og ved en indføring af "Herning-modellen", som på børneområdet har givet besparelser. Derved vil et lavere sagstal stadig betyde, at socialrådgiverne vil arbejde for besparelser i kommunerne.

Årsagen til at socialrådgiverne i kommunerne, som sidder med voksne funktionsnedsatte-området, ikke har det rette sagstal, skyldes ifølge Rikke en manglende velvilje og interesse for de funktionsnedsatte både fra DS (Dansk Socialrådgiverforening), politikerne og medierne. Dermed kan kommunerne også agere, som de vil, uden konsekvenserne for dem, idet der ingen interesse er for de funktionsnedsatte både på et politisk niveau, men også et samfundsniveau jf. min indsamlede empiri.

Konsekvenserne af afgørelsen

I dette afsnit synliggøres, om socialrådgiverne tænker over konsekvenserne af deres afgørelser.

Bo er som tidligere beskrevet en af de to som i følge eget udsagn har størst bevillingskompetence, dvs. den som har størst mulighed for at afgøre sagen selv indenfor de tidligere synliggjorte rammer. Bo svarer i forhold til, om han tænker på konsekvenserne af sine afgørelser følgende: *"(...) det ved jeg sku ikke om vi gør, (...), nej det tror jeg ikke vi gør (...)"*. Dette på trods af hans mulighed for at påvirke afgørelsen betydeligt i modsætning til de socialrådgivere, som igen bevillingskompetence har. Han vælger også at svare med "vi" og ikke "jeg" og har derved en opfattelse af, at hans kollegaer heller ikke tænker over konsekvenserne af afgørelserne. Hvilket jeg kan afkræfte, da jeg har interviewet flere fra samme afdeling. Bo svarer til betegnelsen "Nikkedukke", som Stein bruger i sin kritik af socialrådgiverne.

Niels svarer på samme måde, at: *"Nej det, jeg synes, det ligger meget implicit (...)".* Han har ikke som Bo egen bevillingskompetence, men synes, det ligger underforstået i de afgørelser, han laver.

Dermed handler Bo og Niels uden at tage stilling til konsekvenserne af deres afgørelser. Bo og Niels er de to medvirkende socialrådgiver, som har været længst ansat, henholdsvis 16 og 10 år.

Rikke er den med mindst erfaring, dvs. ansat i 3½ år, af alle de medvirkende socialrådgivere. Rikke er også hende, som gjorde opmærksom på den ulovlige praksis med ventelister, se afsnit "Ventelister". Rikke oplyser endvidere i forhold til, om hun tænker over konsekvenserne, når hun laver afgørelser, at: *"(...) det gør jeg tit, og det er også derfor, det er rigtig vigtigt for mig og snakke om, hvis vi ikke kan det her, hvad kan vi så (...) fordi så er der tit en eller anden form for funktionsnedsættelse, som man er nød til at tage hånd om, men så kan det være (...) at der kan kompenseres (...) igennem en § 85".* Rikke tænker derved over konsekvenserne og samtidig forsøger hun også at finde hjælp via andre paragraffer.

Delkonklusion

Det kan dermed konkluderes, at jo længere tid socialrådgiverne i de udvalgt kommunerne har været ansat, jo mindre tænker de over konsekvenserne af deres afgørelser, uanset deres bevillingskompetence. Rikke er den som har været ansat i kortest tid, dvs. 3½ år, og Bo og Niels er dem, som tænker mindst over konsekvenserne og samtidig også dem, som henholdsvis har været ansat 10 og 16 år, altså længst af alle de interviewede socialrådgivere.

Endvidere kan denne måde at agere på, i forhold til Bo og Niels, ses som en måde at håndtere jobbet uden at tænke over konsekvenserne. Derved er det en måde at undgå at blive følelsesmæssigt involveret for at kunne være i jobbet i mange år. Det ses også idet Bo vælger, at benytte ordet "vi", i stedet for "jeg", hvilket gør, at han kan distancerer sig fra situationen. Endvidere kan jeg afskrive, at der er tale om en "vi"-forståelse, da jeg har interviewet andre fra samme afdeling.

Socialrådgiverne på botilbuddene

Udover de allerede anskueliggjorte konsekvenser af sagsbehandlingen for de funktionsnedsatte. Vil jeg i dette afsnit belyse via den indsamlede empiri fra socialrådgivere på botilbuddene, hvilke konsekvenser de oplever af sagsbehandlingen i forhold til botilbudsparagrafferne og § 85-støtten jf. serviceloven og § 105 jf. Almenboligloven for de funktionsnedsatte bosiddende på botilbuddene.

Konsekvenserne af sagsbehandling

Disse konsekvenser belyses af de uddannede socialrådgivere Solvej og Kirsten, som henholdsvis er ansat på privat og selvejet botilbud, samt Poul, som er uddannet socialrådgiver og er formand for bestyrelsen for et § 107-botilbud og i bestyrelsen for en højskole for funktionsnedsatte.

Først præsenteres målgruppen, som er bosiddende på de botilbud, som Solvej, Kirsten og Poul respektivt er ansat for og formand for, idet det er den målgruppe, man fra kommunens side forventer, egenhændigt kan påklage en afgørelse. Endvidere præsenteres målgruppen, da det er deres måde at agere på i forhold til sagsbehandlingen.

"(...) jeg vil sige dem, vi har (...) dem kan man slet (...) ikke have nogle steder, vi har sådan nogle sager, der er VISO (Videns- og Specialrådgivningsorganisation) på". "Altså dem vi har, de er ikke udadreagerende og tager heller ikke stoffer, i hver tilfælde ikke aktivt stofmisbrug, men de er tunge (...), de er besværlige, de er så dårligt fungerende (...)" (citater Solvej).

Derved er det en persongruppe, som må betragtes som meget funktionsnedsatte, og endvidere hvor man for nogle af dem har behov for ekspertviden, idet der er VISO på nogle af dem. På trods af dette er nogle af disse borgere stadig bevilliget § 107.

Socialrådgiverne på botilbuddene ytrer, at de funktionsnedsatte, de har boende med § 107, er konstant stressede og spørger til, om de bliver flyttet af kommunen, de føler sig endvidere presset og bliver angste.

"(...) der er nogle (...) (af de funktionsnedsatte, der) er ekstremt bekymrede hele tiden, uanset hvor mange gange rådgiveren har sagt til dem eller vores rådgiver siger til dem, (...), vi opsiger ikke kontrakten (...), det er det, som kører inde i hovedet på vores beboere (...) og det er derfor, nogle af dem har spurgt efter en 108 i stedet for, for så ved de lige nøjagtigt, at de ikke skal alt det her" (citater Solvej). Dermed ses også at, på trods af de funktionsnedsattes funktionsniveau, har de forstået hvilke rettigheder, der følger med ved et § 108-botilbud frem for et § 107.

Solvej beskriver også, at: *"De (funktionsnedsatte) er helt elektriske (til opfølgningssamtalerne med kommunerne)". "(...) de er stor set ikke i stand til at høre efter, de er helt oppe at køre i energien, og (...) de er (...) nede at spørge mig 50 gange to dage i forvejen, om jeg nu tror, de bliver smidt ud (...)"*.

Solvej beskriver også en hverdag, hvor: *"(...) jeg har (...) tre beboere herude, som render rundt og småstresser hele tiden, og jeg har en, der har ventet i nu 8 måneder på at få svar fra hendes kommune, hun var 108, inden hun kom herud, så lavede de den administrativ om til 107, fordi de ikke troede, vi tog 108, og så har jeg sagt til dem, det gør vi, om de ikke kan lave den tilbage til 108, det vil hun gerne have, på 8. måned er det ikke lykkes at få et svar endnu, det er altså ikke rådgiveren, det er rådgiverens chef". "(...) det er jo fordi (...) det er deres angst, det er ikke deres kognitive del, du taler med, det er følelserne, og der sidder den her angstfølelse hele tiden, jeg bliver sku nok smidt ud (...), fordi hvis jeg ikke får den 108 (...) de ved alligevel godt forskellen på 107 og 108, at det har de lært nemlig, at det med længerevarende og kortvarende."*

Dvs. Solvej beskriver både en angst og stress ikke kun i hverdagene, men også når der er opfølgingsmøder på botilbuddene pga. deres § 107-bevillinger. Endvidere beskrives også, at en beboer nu har ventet 8 måneder for svar fra leder i kommunen efter en administrativ ændring fra § 108 til § 107, som også har betydning for dennes velbefindende i hverdagene.

Derudover er det ikke muligt for den funktionsnedsatte at klage i denne ventetid, da det kan bevises, at der arbejdes på sagen, og da der endnu ikke er truffet en ny afgørelse. Desuden kan en administrativ ændring ikke påklages, da der ikke foreligger en klageadgang ved en administrativ afgørelse. Dermed fratages den funktionsnedsattes rettigheder i forhold til at kunne klage over afgørelsen.

Endvidere beskrives en angst og stress, som er bundet op på en virkelig hændelse og ikke i kraft af deres funktionsnedsættelse, som det også ses i det efterfølgende citat:

"(...) den ene har (...) boet her før i vores ungeafdeling, hvor den pågældende kommune stort set fra den ene dag til den anden besluttede politikerne, at hive alle sammen hjem, og det er (...) en angst som pågældende beboer har siddende i kroppen, hvornår bliver jeg nu hevet hjem (...), fordi jeg kan ikke stole på min kommune" (citater Solvej).

Kirsten bekræfter også denne angst, som hun som socialrådgiver har i forhold til en beboer, som de har boende på deres botilbud siden 1992, som stadig er en § 107: *"Vi er simpelthen bange for, at de skal placere ham i noget med mindre dækning på, det er simpelthen hovedårsagen"*.

Solvej beskriver også, at: *"(...) det her udviklingskrav, der ligger i 107, det ligger (...) ikke i 108 (...)",* hvilket også er medvirkende til at de funktionsnedsatte føler sig presset, mere end de ville i et § 108-botilbud.

Solvej belyser endvidere, hvordan hun har efterspurgt ændringer af dem med en § 107, som har boet der i mange år, dvs. mellem mere end 5 og 25 år ifølge de medvirkende socialrådgivere på botilbuddene, samt også hvordan socialrådgiverne i kommunerne har ageret, når de er blevet konfronteret med dette: *"(...) jeg tror den ene af vores beboer har været her i små 20 år eller sådan et eller andet, (...) og der har aldrig været nogen tegn i sol, måne eller stjerne på, at vedkommende nogensinde på noget tidspunkt vil være i stand til at klare sig selv, hun er folkepensionist i dag, og hun bor stadigvæk herude, vi har faktisk 3 beboere fra en kommune af, altså hvor (...) kommunen har ansvaret for dem, hvor den, der har boet her kortest tid, har boet her 12 eller 14 år eller sådan et eller andet, og det går kun ned ad bakke (...) efterhånden som de bliver ældre, men jeg har prøvet, med skiftende rådgivere, at lufte den her 107, 108, og alle af rådgiverne, nu taler vi altså om en fire stykker eller sådan et eller andet i årenes løb, nej det bruger vi ikke, og når jeg har sagt lovgivning og sådan noget, og hvad nu og i tænker fremadrettet, længerevarende, (...) men nej (...) det har (...) ikke nogen betydning for dem, det har det da, det har det i allerhøjeste grad (...)"*.

Derved ses, at selvom og på trods af mange år på en § 107, og selvom der har været flere socialrådgivere fra kommunerne inde over sagerne, så ændres paragrafferne ikke. Desuden beskriver Solvej også, at socialrådgiverne fra kommunerne ikke kan se, at det gør nogen forskel for de funktionsnedsatte, om de er bevilliget § 107 eller § 108, idet det er samme botilbud, de tager ophold på. Dermed ses også en manglende indsigt i lovgivningens konsekvenser for de funktionsnedsattes rettigheder i de forskellige paragraffer.

Kirsten kommer også med et eksempel, hvor socialtilsynet har pålagt botilbuddet at få ændret en funktionsnedsatts bevilling fra § 107 til § 108, det må være i forhold til, hvad botilbuddet er godkendt til, da de normalt ikke går ind i individualsager, hvor svaret fra kommunen var: *"(...) det er vi sgu ligeglade med, fik vi bare at vide (...)"*. Derved ses også, at selvom socialtilsynet giver dette pålæg til botilbuddet, så ændrer kommunen ikke deres bevilling.

Solvej oplever, at: *"(...) det her med at gå ind i den diskussion med 107 og 108, den går (...)* (socialtilsynet) *ikke ind i, (fordi det er individuelle personsager). Socialtilsynet skal holde opsyn med botilbuddet og dennes medarbejdere)". "Jeg har haft den oppe (i) (...) kommunen og diskuteret*

med en af de tilsynskonsulenter, vi har haft, og sådan rent faglig kunne vi godt blive enige om, at det ikke var særligt godt, men rent juridiske der står man sådan lidt i et (...) vadested, (da) der er der ikke noget (lovgivning) at hænge (det) op på". Så socialtilsynet er opmærksom på problematikken omkring varigt og midlertidigt ophold og giver også pålæg til kommunen, når de bliver opmærksomme på denne problematik, men idet de er sat i verden til at holde opsyn med botilbuddene og ikke individuelle sager, så går de ikke yderligere ind i det. Endvidere har de ikke noget lovgivningen, de kan "hænge" det op på, idet der ikke findes nogen vejledninger fra Ankestyrelsen omkring den maksimale varighed af § 107-botilbud.

Det er Kommunernes Landsforening (KL), som tager sig af individsager, men: *"KL oplever jeg rent faktisk er de største modstandere (...), det er fordi KL, de udstikker de her ting, de nu går og arbejder med, hvordan det nu skal være fremadrettet i kommunerne, (...) så det er tit, hvis kommunerne på nogen måde har nogle udfordringer, hvordan skal vi egentlig taget forhold os til det her, så ringer de også til KL", "(...) KL (...) tænker (...) kun bundlinjepolitik, (...) det er kun bundlinje, de er har øje på (...) fordi det handler om, at kommunerne skal føres bedst muligt, så det er kassetænkning af rang, det har ikke noget med, hvad lovgivningen siger, men hvis det er en udgiftsneutral ting eller hvis de kan se nogle besparelser på den lange linje (...), så anbefaler KL det (...)"* (citater Solvej).

Solvej har også oplevet, at KL: *"(...) er bekymret for det (altså at snakke med kommunerne om konsekvenserne af sagsbehandlingen i forhold til de funktionsnedsatte), hvad nu hvis kommunen bliver sure på os, den diskussion har jeg også haft med nogle, for jeg har engang været så gal på dem, at jeg klagede (...) Ombudsmanden og Ombudsmandens institution, de kunne godt høre, hvad det var, der skete, men de kunne ikke gøre noget medmindre pågældende klagede".*

Dermed står de funktionsnedsatte uden nogen form for "beskytter", idet socialtilsynet ikke går ind i individsager, hvilket de heller ikke er sat i verdenen for, KL tænker kun på budgetterne og vil ikke gøre kommunerne sure, og som tidligere beskrevet klager de funktionsnedsatte heller ikke. Desuden har de funktionsnedsatte med en psykisk lidelse jf. Rikke, socialrådgiver i kommunen, ikke en særlig stærk brugerorganisation, som det ses af tidligere udtalelse.

Poul oplever mere socialtilsynet som en modspiller end som en medspiller i forhold til de konsekvenser sagsbehandlingen har for de funktionsnedsatte, som er synliggjort i de overstående afsnit via empiri fra socialrådgiverne i kommunerne: *"(...) det jeg synes, der er mest uhyggeligt ved*

de ting (...) (altså konsekvenserne), at når sociale tilsyn og regioner, de ligesom accepterer, at kommunen agerer sådan, når de fører tilsyn med de enkelte botilbud osv., og de så siger (...) den praksis har de (...) kørt i mange år, så det blander vi os ikke i, og de ligesom går ud fra, at det er blevet retstilstanden, når kommunen har gjort deres ulovligheder i tilstrækkelig lang tid (...) at (...) socialtilsyn (...) så bare retter ind, uden de sætter fokus på, hvad er egentlig lovgrundlaget (...), men at de bare går ind og ser, hvad er kommunernes praksis og lader det så være det, som så skal gælde". Derved gøres en sagsbehandlingspraksis, som er ulovlig og ydermere har stor konsekvenser for målgruppen, blot til en praksis, fordi det har kørt i mange år ifølge Poul.

Man kan ydermere spekulere på, om der er et økonomisk incitament for kommuner, når de fravælger § 108 frem for § 107, så: *"(...) det er den samme pris på 107 og 108 (...)"* (citater Kirsten). Så når de funktionsnedsatte først er visiteret et botilbud, som ikke er et kommunalt botilbud, så er det ikke budgetterne, der bestemmer, som Højlund og Juul i indledningen til dette speciale beskriver, men så kan kommunen alligevel flytte de funktionsnedsatte uden varsel også til et mindre indgribende og derved billigere tilbud, som f.eks. egen bolig med § 85-støtte.

Kirsten beskriver, at de har flere beboere, som er lavet om fra en § 107 til en § 85 dvs. egen bolig med støtten i stedet for botilbud. Hun har oplevet, at en beboer er blevet i deres regi, selvom at § 107 er murstenen og § 85 er støtten, hvor de i deres regi kan se, at den funktionsnedsatte har brug for mere omfattende støtte end § 85: *"(...) der valgte ledelse at sige, vi er nødt til at behandle ham som en 107, fordi han kan ikke (...) magte (...) noget (...)".* Derved vælger botilbuddet for denne beboer at give mere støtte, end de bliver betalt for fra kommunen, da de oplever, at han ikke profiterer af mindre støtte. Kirsten har desuden kendskab til en af de andre, som også er blevet ændret fra § 107 til egen bolig med § 85, dvs. som ikke længere er i deres regi, hvor de skulle hjælpe til i overgang til, at kommunen skulle overtage støtten, hvor den funktionsnedsatte valgte at ringe til dem igen for hjælp: *"(...) da de kom derover, var der mider i køkkenet, toilettet var stoppet, han havde ikke kunne finde ud af at bede om hjælp, og han havde forsat med at sidde ude og gøre det, man nu skal, den var løbet over, jeg var derovre, da han havde boet selv i tre måneder, jeg tilbød ikke og tage mine sko af, det var dengang, han skulle overgives til kommune, (...) der havde han været 3 måneder alene, og så gik der yderligere 3 måneder, inden der kom nogen, dem syntes han så ikke var så rare, så han ville så ikke lukke dem ind (...)".*

Kirsten oplever også, at: *"(...) det (altså ændringer af paragrafferne, hvor de er nødsaget til at give en anden støtte end det bevilligede) efterhånden bliver en del af hverdagen, og det er der, hvor det*

bliver lidt uhyggeligt". "(...) når vi laver statusbeskrivelser, (...) der skriver vi det ned, også når vi hjælper med de ting, vi ikke får penge for", så kommunerne er bekendt med, at der bliver givet en anden støtte end det bevilligede, men som Kirsten også siger,; "det er ikke altid, kommunen opdager det, (når de laver ting de ikke får penge for), fordi de faktisk ikke ret tit læser det, vi skriver til dem". "(...) vi prøver nogle gang at diskutere med dem, når vi holder statusmøder (...) der er meeeget stor forskel på, om (...) nogen (...) siger (...), det må vi have lavet om på, og andre siger, det kan jeg godt høre, og jeg kan også se det, (...) men de er presset ovenfra (af) deres ledelse, og så er der nogle, der er kolde i røven (...)". Niels, socialrådgiver i kommunen, beskrev i afsnittet om "Sagspres", at han ikke får læst statusbeskrivelserne pga. det høje sagstal, men også at det er ledelsen, som presser socialrådgiverne i kommunerne, mens andre socialrådgivere er ligeglade.

Kirsten oplever også, at socialrådgiverne i kommunerne altid er bagud, så de på botilbuddene ikke ved, hvad kommunen forventer, de skal arbejde med: *"(...) (socialrådgiverne i kommunerne) er altid meget bag ud, (...) da vi holdt møde med dem sidste år, der sad vi ude på mødet og aftalte, hvad de nye indsatsmål skulle være, og dem rykker jeg for i sommerferien, og jeg har stadigvæk ikke fået dem, så de rapporter, jeg lige har sendt af sted, det er på indsatsmål, der er to år gamle, (...) jeg kan jo ikke lave opfølgningen, så længe jeg ikke får det på skrift, og beboerne får det på skrift"*. Dermed er det skriftlige arbejde, som kommer fra botilbuddene baseret på nogle indsatsmål, som ikke længere er tidssvarende. Derved er der en fare for, at kommunerne betaler penge til en indsats, som ikke længere er gældende. Dette skal ikke betragtes, som at botilbuddene blot tager hænderne i lommerne, men i forhold til kommunernes opsyn med den funktionsnedsatte, om hvad der forgår, når den funktionsnedsatte er bevilliget et botilbud. Endvidere har det de konsekvenser for den funktionsnedsatte, at vedkommende ikke har indblik i egen sag og ikke kan protestere, hvis denne er uenig i de nye indsatsmål.

Kirsten beskriver også en episode, hvor en funktionsnedsat er blevet placeret på deres botilbud og ikke profiterer af, hvad deres botilbud kan, og hvortil kommunen svarer:

"(...) vi har lige haft én fornyelig, der kan man faktisk sige, at han blev placeret ude hos os, og det fungerede overhovedet ikke, og han var ikke klar, vi har sådan nogle husregler, og det var han slet ikke med på, og vi meddelte så, at han ikke kunne bo herud ved os, (hvortil kommunen svarede) det var den sidste chance han fik, og så siger jeg, ja men det kan du da ikke, hvis du har vurderet, han har behov for hjælp, så er du nødt til at give ham hjælp, undskyld jeg siger det, men så prøver de at være en lille smule konger".

Dermed ses, at selvom en beboer ikke profiterer af botilbuddet, har han intet valg, selvom behovet for hjælp er til stede. Kommunen svarer blot, at det er hans sidste chance, uden nogen former for alternativer.

Kirsten beskriver endvidere, at socialrådgiverne fra kommunerne ikke vurderer: "(...) *de* (funktionsnedsatte) (...) *ud fra*, (...) *den her helhedsvurdering, og det synes jeg lidt er socialrådgivernes lod*, (...) *at man hele tiden kigger hele vejen rundt, og man ikke træffer en afgørelse* (uden at se på helheden) (...)". Derved ses, at på trods af VUM-udredninger, som er indført i mange kommuner, så oplever Kirsten ikke, at der sker en vurdering, hvor man får kigget på alle niveauer i de funktionsnedsattes liv, hvilket Pia, socialrådgiver fra kommunen, også beskriver, som det ses i afsnit "Besparelserne i kommunerne", idet hun ønsker mere tid til en grundigere udredning.

Poul, som sidder i bestyrelsen for et § 107-botilbud, oplever, at: "(...) *kommunerne er (...) begyndt, at sætte (...)*" "(...) *en tidsfaktor ind* (allerede når de funktionsnedsatte bliver visiteret til et § 107-botilbud)", "(...) *nogle især de stor kommuner, de er begyndt at sætte en grænse op og sige, det er 4 måneder, eller det er 6 måneder, så skal de ud*". (...) *om det så er lovligt (?)* (...)". Konsekvenserne af dette er for de funktionsnedsatte, som har brug for midlertidig hjælp til f.eks. at optræne færdigheder, som skal gøre dem i stand til f.eks. at varetage et job eller bo i egen bolig, at: "(...) *formål (...) med opholdet, (...) ikke opfylde(s)*", og "(...) *så er det lidt svært for det pædagogiske personale (...) (at) få lagt en strategi på, at nu skal du prøve (...) i noget arbejds træning, eller hvad man nu kan aftalt, og hvis det så ikke går, og vedkommende ryger ud af arbejdspladen og (de) (...) går i gang med hashrygning (...), så kan man ikke få samlet op, hvis det er sådan, så er de 3 måneder eller 6 måneder ved at være gået, og sådan noget sker, (...) det er svært for det pædagogiske personale og sidde at se på, hvis vi nu lige kunne have haft ro på, så vi kunne få styr på det igen og fået etableret noget nyt, så kunne vi havde nået meget længere, men nu er vi altså nødt til at udskrive*". Efterfølgende har Poul kendskab til, at en er: "(...) *endte, (...) på (...) et herberg*", da Kommunen håbede, at han kunne bo selv: "(...) *og det kunne han så ikke(...)*". Kommunerne kan derved betale for et ophold på et § 107-botilbud, og pga. et allerede pålagt tidskrav kan det medføre, at formålet ikke bliver opfyldt. Derved er det også spild af penge i forhold til kommunens budgetter, men det kan også medføre, at den funktionsnedsatte ender i en værre situation, idet formålet med et ophold på et herberg er et midlertidigt ophold til personer, der ikke kan bo i egen bolig eller har særligt sociale problemer. I et herberg er formålet heller ikke som i et §

107-botilbud at udvikle kompetencer, så den funktionsnedsatte kan klare sig i et mindre indgribende tilbud.

Som det også skal ses i næste udtalelse, hvor en kommune ifølge Poul helt er stoppet med at benytte § 107-botilbud, og i stedet sender denne kommune de funktionsnedsatte på forsorgshjem. "(...) jeg hørte lige forleden, det var en lille kommune, hvor direktøren sagde, vi er holdt op med at bruge § 107, vi henviser bare til forsorgshjemmene". "(...) det siger måske noget om presset på forsorgshjemmene og deres undren over, at der er så mange unge mennesker, der kommer på forsorgshjemmene, fordi forsorgshjemmene kan ikke afvise nogle, hvis de er hjemløse og opfylder de der kriterier, så skal man (...) indskrive dem eller optage dem på forsorgshjem, og forsorgshjemmene er (...) dels en billig foranstaltning, men så er der også 50 % statsrefusion". "(...) det er jo meget, meget billigere (...) (at) få en ung 18 årig på forsorgshjem end få ham på 107".

Hermed ses et klart økonomisk sigte, selvom de funktionsnedsatte opfylder lovens krav, som Juul og Højlund beskriver i indledningen til dette speciale. Det bliver derved ren opbevaring, idet der ikke arbejdes med udvikling af kompetencer, og kommunen får flere penge ind pga. statsrefusionen end ved et § 107-botilbud.

Solvej fortæller, at pga. socialrådgivernes arbejdsbetingelser, og fordi at der ingen retningslinjer er i forhold til bl.a. botilbudsparagrafferne, har hun oprettet en ERFA-gruppe: "(...) jeg har sådan en ERFA-gruppe, der består af en hel masse kommunale socialrådgivere, der er i psykiatri, (...) så mødes vi en gang hvert halv år, sådan et uformelt møde hvor der ikke bliver taget referat fra, hvor vi diskuterer både jura og en masse andre ting, (...) de kommuner der er udfordringer med, de samarbejdspartnere der er udfordringer med, de deltager heller ikke i det her, for det har de ikke lyst til, de har fået buddet, men de kan (...) ikke se meningen med det, og det er (...) lige nøjagtigt det, der er så sigende, (...) vi sidder og snakker jura, snakker SM-afgørelser, vi sidder og snakker svære sager (...)". Derved ses et uafdækket behov fra nogle socialrådgivere, som ikke bliver opfyldt i deres arbejde, hvor de har brug for mere viden for at kunne udføre deres sagsbehandling i kommunerne. Endvidere ses også, at det ikke er alle kommuner, der deltager. De kommuner og samarbejdspartnere, som botilbuddene har problematikker, ønsker ikke at prioritere at deltage i erfarings- og diskussionsgruppe omkring loven, ny afgørelser, svære sager osv. Endvidere skal dette ses i lyset af, som tidligere synliggjort, at man i de udvalgte kommuner sagsdrøfter og sparrer med hinanden.

Solvej fortæller også, at: *"(...) der er nogle rådgivere, dem er jeg mere skriftefader for, der ringer de nogle gang ud for at få lidt luft og få noget vejledning i, hvad pokker kan man egentlig talt gøre, fordi de er ved at drukne i det, og det er ikke bare en kommune, det er samtlige kommuner, jeg har med at gøre, nogle steder går det (...) lidt bedre end andre steder, der kan du trække vejret lidt mere (...)".* Dermed ses nogle arbejdsforhold, som får nogle socialrådgivere til at ty til andre uafhængige socialrådgiver for at kunne varetage deres job og varetage sagsbehandlingen af deres sager. Derved udføres der en sagsbehandling, som er præget af nogle socialrådgiver, som er så presset, at de ikke selv har overblikket. Det har også den konsekvens, at der udføres kritisabel sagsbehandling, som har væsentlige konsekvenser for de funktionsnedsattes hverdag og liv i det hele taget.

De medvirkende botilbud kan til forskel fra de kommunale botilbud: *"(...) sige nej tak (...) (til opgaven)"* (cit. Solvej), men som Poul også siger: *"(...) vi vil også gerne have kunder i butikken, dvs. hvis vi altså siger nej, til det kommunerne kommer og tilbyder, (...) så er konsekvensen, at vi formentlig (...) skal lukke".* *"(...) vi kan (...) ikke have ansat højt kvalificerede folk, hvis vi ikke har noget sikkerhed for, at vi kan aflønne dem (...)".*

Delkonklusion

Det kan hermed konkluderes, at målgruppen på de medvirkende botilbud er en målgruppe, hvor nogle har så svære funktionsnedsættelser, at der er et behov for eksperthjælp fra VISO (Videns- og Specialrådgivningsorganisation). Målgruppen præsenteres, idet det er dem, man fra kommunernes side forventer, egenhændigt kan klage over en afgørelse.

Konsekvenserne af sagsbehandlingen i de udvalgte kommuner er, at de funktionsnedsatte, som er bevilliget via § 107 i mellem mere end 5 år og 25 år, agerer med stress og angst, både ved opfølgingsmøderne og i deres hverdag. De funktionsnedsatte kender til forskellen mellem § 107 og § 108, idet de selv har oplevet at blive eller set andre blive tvangsflyttet. Endvidere stresses de af det udviklingskrav, som er i § 107 frem for § 108.

Selvom om disse beboere har haft skiftende socialrådgivere, så ændres deres bevillingsparagraf ikke. Socialrådgiverne kan alligevel ikke se, at det skulle gøre nogen forskel for de funktionsnedsatte, at de ikke har tænkt sig at flytte beboerne fra botilbuddene. Dermed ses en manglende indsigt fra socialrådgiverne i kommunerne i forhold til lovgivningens konsekvenser for de funktionsnedsattes rettigheder i forhold til de forskellige botilbudsparagraffer

En funktionsnedsat er blev administrativt ændret til en § 107, idet kommunen troede, at de ikke tog § 108 på botilbuddet. Socialrådgiverne har efter den funktionsnedsattes ønske, forsøgt i 8 måneder at få ændret det til § 108, men har stadig ikke fået svar fra lederen, idet det var denne, som ændrede paragraffen. Ved en administrativ ændring kan den funktionsnedsatte ikke klage, idet der ikke forligger en egentlig afgørelse, som kan påklages. Lederen kan desuden påvise, at det er en igangværende sag, og der ikke er besluttet en endelig afgørelse. Dermed fratages den funktionsnedsattes mulighed for at klage over afgørelsen, og den funktionsnedsattes retssikkerhed er sat ud af spil.

På et af botilbuddene har socialtilsynet påklaget, at en funktionsnedsat, som var visiteret til en § 107 skulle ændres til en § 108, hvor botilbuddet efterfølgende tog kontakt til kommunen, og kommunen ikke ville følge dette pålæg, de var mildest talt ligeglade. Idet socialtilsynet ikke tager sig af individsager, må det formodes, at det er blevet påklaget fra dem, fordi den funktionsnedsatte ikke passede ind i den målgruppe, botilbuddet er godkendt til, eller at de tilfældigt er blevet opmærksomme på dette.

Socialrådgiveren Solvej har prøvet at tage diskussion med en fra socialtilsynet ang. begreberne varigt og midlertidigt, men idet de ikke går ind i individsager, og at der heller ikke findes retningslinjer fra Ankestyrelsen eller lovgivernes side, så kan de ikke gå ind i det, selvom de ved, det er en problematik på botilbuddene. Det er KL (Kommuners Landsforening), som skal gå ind i individsager, men de er ifølge Solvej bange for, at kommunerne skal blive sure på dem, og de tænker ifølge Poul, kun på budgetterne. Ombudsmanden kan heller ikke gå ind i denne diskussion, idet det er den pågældende, som egenhændigt skal rejse sagen hos Ombudsmanden. Dermed er der ingen, som varetager de funktionsnedsattes interesser, og derved kan kommunerne agere, som de vil, da de funktionsnedsatte heller ikke klager over deres afgørelser. Desuden har de funktionsnedsatte med en psykisk lidelse ifølge Rikke, socialrådgiver i kommune, ikke en særlig stræk brugerorganisation.

Poul oplever også, at sagsbehandlingspraksis og ulovlig praksis, som har stået på i mange år, bliver en retstilstand, som socialstyrelsen og regionerne retter ind efter og ikke påklager.

Incitamentet for at kommunerne vil beholde de funktionsnedsatte på en § 107 frem for en § 108 i forhold til de undersøgte botilbud, må være, at de funktionsnedsatte kan rykkes med eller opsiges uden varsel, idet det på de medvirkende botilbud er samme pris.

Det ses også i de udtalelser, jeg har fået fra socialrådgiverne fra botilbuddene, at en del af de funktionsnedsatte ændres fra § 107 til § 85, hvor nogle af dem, som bliver i eget regi, gives samme støtte som før, idet de kan se, de ikke profiterer af den mindre støtte. Derved opleves fra botilbuddenes side et behov for mere støtte, end det der bevilliges. Botilbuddene gør opmærksom på dette via statusbeskrivelser, men som det også ses i delkonklusionen i afsnit "Sagspres", så er det ikke altid, at socialrådgiverne får disse læst pga. for mange sager, hvilket også er botilbuddenes oplevelse. Der ses også en uforenelighed, mellem hvad botilbuddene oplever, behovet er, og hvad kommunerne bevilliger. Om kommunerne vælger at overse behovet for mere støtte, da botilbuddene alligevel giver det, kan ikke besvares med min indsamlede empiri.

Kirsten, socialrådgiver fra botilbud, fortæller også om et konkret eksempel, hvor en beboer er ændret fra § 107 til § 85, hvor kommunen skulle overtage den funktionsnedsattes støtte, men gør det først efter 3 måneder, og i de 3 måneder lever han i sit eget møg. Derefter kommer kommunen og banker på døren, men da han ikke kan lide dem, lukker han ikke op. Dermed bekræftes Langagers udtalelse omkring samfundsdiskursen i specialets indledning omkring, at kommunerne i dag, ser det at have egen bolig som en vellykket inklusion, uanset konsekvenserne.

Kirsten fortæller, at hun nogle gang har forsøgt at nævne, at støtten og bevillingen ikke hænger sammen med, hvad de oplever, hvor nogle socialrådgivere har sagt, at de godt kan se det, men at de er presset af deres ledelse, og andre socialrådgiver er ligeglade med det. Endvidere beskrev Kirsten også, at socialrådgiverne i kommunerne ikke får læst statusbeskrivelserne, hvilket Niels, socialrådgiver i kommunerne, også beskrev i afsnittet om "Sagspres".

Botilbuddene oplever endvidere også, at socialrådgiverne er så pressede og derved bagud med deres arbejde, at de ikke får nye indsatsmål at arbejde ud fra. Derved sender botilbuddene statusser ind, som beskrives ud fra indsatsmål, som ikke er tidssvarende. Dermed har kommunerne ikke indblik i, hvordan der arbejdes med de funktionsnedsatte, som de i bund og grund har ansvaret for, og endvidere har den funktionsnedsatte ikke indblik i egen sag og kan ikke protestere ved uenighed.

Et botilbud har endog oplevet, at få en funktionsnedsat ud, som ikke profiterede af deres botilbud, hvor kommunen blot svarede, at det var dennes sidste chance, så derfor flyttede de ham ikke. Dermed betaler denne kommune for et botilbud, som ikke er til gavn for hverken kommunens budgetter eller for den funktionsnedsattes udvikling.

Botilbuddene oplever, at socialrådgiverne i kommunerne ikke vurderer ud fra et helhedssyn. Det har den konsekvens, at selv med VUM (Voksen Udrednings Metoden) sker der en vurdering, hvor man ikke får kigget på alle niveauer i de funktionsnedsattes liv, hvorved man kan overse noget. Hvilket både Aya og Niels, socialrådgivere i kommunerne, også bekræfter i afsnittet "Sagstal efter Dansk Socialrådgiverforenings anbefalinger".

Poul oplever, at flere og flere kommuner, når de bevilliger § 107-botilbud, allerede fra start har sat en tidsbegrænsning på opholdet, og derved er det ofte, at de ikke når at opfylde formålet med det midlertidige ophold. De har dermed oplevet, at nogle af de funktionsnedsatte efterfølgende er endt på et herberg, dvs. at de funktionsnedsatte efter deres ophold på et § 107-botilbud er endt i en værre eller samme situation, som før opholdet på det midlertidige botilbud. Poul har endvidere oplevet en direktør fra en lille kommune udtale, at de ikke længere bevilliger § 107, men bruger herbergerne i stedet. Når en funktionsnedsat tager ophold på et herberg, gives 50 % i statsrefusion, og derved er det rentabelt for kommunerne at benytte disse i stedet for ifølge Poul. Poul mener også, at det kan være en forklaring på, at så mange unge tager ophold på herberg i dag.

Endvidere udebliver den konkrete og individuelle vurdering, når der fastsættes en tidsbegrænsning, og når man fra starten, har dikteret denne.

Der ses desuden et uafdækket behov for mere viden i forhold til sagsbehandlingen, idet en af socialrådgiverne på botilbuddene har oprettet en ERFA-gruppe, hvor socialrådgivere indenfor psykiatriområdet diskuterer og reflekterer sammen over bl.a. ny lovgivning, svære sager osv., hvor der ikke bliver taget referat. Dette på trods af at der er sparring og sagsdrøftelser i kommunerne. Dem, som deltager i denne gruppe, er socialrådgivere, som arbejder i kommunerne, som botilbuddene ikke har problematikker med. Dermed synliggøres, at det ikke er alle kommuner, som botilbuddene har problematikker med, og dem som de har det med, ønsker heller ikke at deltage i sådan en erfarings- og diskussionsgruppe.

Endvidere er Solvej blevet en ventil for nogle socialrådgiver fra kommunerne, så de kan varetage det arbejde, de gør, idet de ringer til Solvej for at få luft og vejledning. Derved udføres der en sagsbehandling, som er præget af nogle socialrådgivere, som er så presset, at de ikke selv har overblikket. Det har også den konsekvens, at disse socialrådgivere sagsbehandler under kritisable forhold, som får betydning for deres sagsbehandling, og i sidste end konsekvenser for de funktionsnedsattes afgørelser.

Alle de medvirkende botilbud er enige om, at de kan sige nej til en opgave, til forskel fra de kommunale botilbud, men som Poul også siger, så skal de overleve og have kvalificeret arbejdskraft, hvilket kræver penge i kassen.

7. Konklusion

Med baggrund i analysen vil jeg i dette afsnit konkludere på specialets problemformulering, som er følgende:

Hvordan sagsbehandler socialrådgiverne i forhold til botilbudsparagrafferne og § 85-støtten i udvalgte danske kommuner?

Endvidere besvares også specialets underspørgsmål:

- Hvilke konsekvenser har sagsbehandling af botilbudsparagrafferne og § 85-støtten for de funktionsnedsatte?

De interviewede socialrådgivere fra de udvalgte kommuners sagsbehandling er præget af et stort sagspres, dvs. dobbelt så stort som Dansk Socialrådgiverforening (DS) anbefaler i forhold til sager på området for voksne funktionsnedsatte. Udover det store sagspres, så oplever socialrådgiverne et krydspres, ikke som Lipsky beskriver mellem lovgivningen og borgerne, men mellem budgetterne, som skal holdes, og det store pres både fra ledelsen og pga. sagstallet. Andre oplever også et pres i forhold til et politisk spil mellem politikerne, om hvad de skal gøre med de funktionsnedsatte, idet at regionerne udskriver de funktionsnedsatte med psykiske lidelser hurtigere, end kommunen kan følge med, hvilket også er medvirkende til flere sager for socialrådgiverne.

Det store sagspres har den konsekvens, at en af de medvirkende socialrådgivere fortæller, at denne ikke møder velforberedt op til opfølgningsmøderne på botilbuddene, og at arbejdet bliver udført på rutinen. Endvidere fortæller denne socialrådgiver også, at de funktionsnedsatte, som er på et botilbud efter § 108, nedprioriteres, så der kun bliver fulgt op hvert 2. år, selvom loven foreskriver hvert år. Derved ses der en form klientdifferentiering, som Lipsky benævner som "triage", men til forskel for Lipsky er dette ikke til gunst for de funktionsnedsatte, idet der derved ikke holdes opsyn med dem og tjekkes, om de trives på deres botilbud.

Socialrådgiverne forsøger på hver deres måde at håndtere dette krydspres, som Lipsky kalder en "coping behavior" for at kunne besidde de stillinger, de gør. En ser dette pres som medvirkende til at tænke mere kreativt og alternativt end tidligere, men erkender også at hun er presset. En anden siger blot, at det er vilkårene. Deres "coping behavior" gør det jf. Lipsky muligt for dem at besidde i de stillinger, de gør, på trods af det krydspres de udsættes for.

Hvis sagstallet var efter Dansk Socialrådgiverforenings (DS) anbefalinger, ville det i følge socialrådgiverne selv betyde, at nogle stadig ville arbejde videre med kontrol og opfølgning, andre ville "trække" flere funktionsnedsatte hjem til egne botilbud eller endog udskrive nogle til egen bolig. Andre ville lave grundigere vurderinger og sørge for rette støtte og lave mere forbyggende arbejde. Dermed ses der ikke en enighed i, hvad et lavere sagsantal vil betyde for deres arbejde, men der er dog enighed om, at det ville betyde besparelser for kommunerne, og her henviser de til indføring af "Herning-modellen" og dennes betydning for børn og unge området. Via deres udtalelser ses en tendens til, at socialrådgiverne taler mere om betydning for deres arbejde, end hvilke konsekvenser det vil have for de funktionsnedsatte, men om de tænker, at det ene medfører det andet, det kan ikke besvares med min indsamlede empiri.

En socialrådgiver mener at grunden til, at de indenfor voksenområdet ikke har det rette sagstal, skyldes en manglende velvilje og interesse for de funktionsnedsatte både fra DS, politikerne og medierne.

Ydermere er besparelserne i kommunerne medvirkende til, at de interviewede socialrådgivere, udføre deres arbejde utilfredsstillende, og at det er svært at arbejde helhedsorienteret og koordineret, når der er tale om besparelser, som for nogle af de medvirkende socialrådgiver nu har kørt på tiende år.

En af de interviewede socialrådgivere fra en kommune fortæller også om, at deres underskud har været på forsiden af den lokale avis, og at de endnu ikke ved, hvad det kommer til at betyde for dem. Denne tror ikke det kommer til, at have betydning for sin stilling, men tror det kommer til, at handle om besparelser i botilbuddene. Dette kan ses, som en "coping behaviour" i følge Lipsky i forhold til, at kunne besidde den stilling hun gøre.

Endvidere beskrives også, at besparelserne har betydet, at der ikke længere er så meget personale på botilbuddene som førhen og derved manglende "varme" hænder. Som en af de interviewede socialrådgivere udtaler, så er det ikke de funktionsnedsatte, der gør opmærksom på disse besparelser i kraft af deres funktionsnedsættelse, men deres pårørende.

3 af de 5 medvirkende socialrådgiver har ingen bevillingskompetence, og alt skal igennem deres leder. Dermed er det ikke deres faglige vurdering, der i sidste ende bestemmer afgørelsen, men lederens vurdering, selvom de skal fremlægge deres faglige vurderinger for denne. De bliver derved blot udfører af, hvad andre i sidste ende har bestemt; på trods af deres uddannelse som

socialrådgiver. For disse 3 socialrådgivere betyder det også, at det ikke, som Lipsky beskriver, er frontmedarbejderen, der har den endelige magt og kan definere den endelig afgørelse, men at det er lederens magt, der bliver udført. Dette betyder også, at de konsekvenser, som afgørelserne har for de funktionsnedsatte, er bestemt af en leder og ikke dem selv. Det står også i skarp modsætning til Lipskys begreb "worker bias", idet "worker bias" beskriver, at når der er skønsmæssige beslutninger, så påvirkes afgørelser af frontmedarbejderens egne holdninger og eget syn på borgerne, idet der her er tale om lederens holdninger og lederens syn, som bliver afgørende for afgørelserne og ikke frontmedarbejderen.

Desuden oplyser en af de medvirkende socialrådgivere, at det er om at "få den fortalt", så det ansøgte bevilliges af lederen, og derved ses en kamp mellem lederen på den ene side og socialrådgiveren på den anden side, som en form for advokat versus forsvar.

Derudover beskriver de 3 socialrådgivere uden bevillingskompetence en bureaukratisk proces, hvor man først skal drøfte sin sagsbehandling med sit team og derefter med sin leder og først derefter kan den endelige afgørelse skrives. De 2 andre medvirkende socialrådgivere har fuld bevillingskompetence, så længe det handler om botilbud indenfor kommunen.

En socialrådgiver udtaler også, at den metode, de benytter, bruger lederen til at overvåge deres arbejde med.

Den ene af socialrådgiverne med fuld bevillingskompetence tænker slet ikke over konsekvenserne af sine afgørelser og benytter ydermere ordet "vi", dvs. denne socialrådgiver oplever, at alle andre heller ikke tænker over konsekvenserne af deres afgørelser, hvilket kan ses som en måde at legalisere det på. Jeg har interviewet andre fra samme afdelingen, så jeg ved, der ikke er tale om en "vi"-forståelse. Denne socialrådgiver er samtidig med også den socialrådgiver, som har været ansat længst tid, dvs. 16 år, af alle de medvirkende. 1 af de 3, som ikke har nogen form for bevillingskompetence, og som har været ansat næst længst tid, dvs. 10 år, tænker heller ikke over konsekvenserne, idet denne udtaler, at det ligger implicit i afgørelserne. Den, som har været ansat kortest tid, dvs. 3½ år, tænker mest over konsekvenserne og forsøger at kompensere via andre paragraffer, hvis der ikke gives tilladelse til at bevillige det ansøgt. Derved ses, at jo længere tid socialrådgiverne i de udvalgte kommuner har været ansat, jo mindre tænker de over konsekvenserne af deres afgørelser, uanset deres bevillingskompetence.

Ved uenighed med ledelsen i en afgørelse skriver 4 af de 5 interviewet socialrådgiver fra de udvalgte kommuner et notat i de funktionsnedsattes journaler. Det fremhæves, at de gør dette for at holde dem selv skadesfri, idet de udtaler, at de gør det for at holde deres ryg fri, men også så det kan ses, hvem der har taget hvilken beslutning. Dermed må denne form for journalnotater bero på, at der ifølge de 4 socialrådgivere forgår kritisable forhold, som de ikke kan stå inde for. Derved ses en form for "voice" jf. Hirschman, som en måde at holde sig selv skadefri i forhold til de kritisable forhold. Derved ses også en "voice", som forbliver indirekte, dvs. en form får, at "råbe ind i kosteskabet" og derefter lukke det, uden nogen har hørt, hvad der er blevet sagt, medmindre der er nogle, der læser journalen.

Denne form for "voice" er problematisk, idet de funktionsnedsatte har ret til aktindsigt og dermed kan blive bekendt med kritisable forhold, uden socialrådgiveren har ageret på dette, udover journalnotatet.

Der er stor forskel på, hvordan skønnet håndteres i serviceloven, og også forskelle fra kommune til kommune. En ting, alle de interviewet socialrådgiver gør, er at sparre kollegialt og i grupper for at få en ensartethed internt kommunalt i forhold til at håndtere det juridiske lighedsprincip, men kan man det, når man arbejder med et skøn? Greve pointerer netop i min diskussion af "Det faglig skøn", at lighedsprincippet er til hinder for den individuelle og konkrete vurdering. Nogle af de medvirkende socialrådgivere mener, skønnet kan håndteres via VUM (Voksen Udrednings Metoden), og andre "prøver en afgørelse af" i forhold til at håndtere skønnet. De, som "prøver en afgørelse af", håber på, at de funktionsnedsatte klager, og at de derved får nogle retningslinjer fra Ankestyrelsen. De socialrådgivere, som mener skønnet kan håndteres via VUM, siger også, i forhold til, hvis de fik det rette sagsantal, at de ville gå mere grundigt til værks, så på trods af, at de mener den kan håndtere skønnet, mener de stadig ikke at VUM er et fuldt ud grundig metode.

Når socialrådgiverne laver afgørelser, er der meget få, der klager over deres afgørelser, og derved får dem, som har behov for retningslinjer til håndtering af skønnet, ikke disse. Dermed kan der ske en forskydning af, hvad socialrådgiverne må indenfor den enkelte paragraf, som kan medføre afgørelser, som er lige på kanten eller direkte ulovlige, da ingen opdager dette, idet det ikke påklages. De funktionsnedsatte, som af kommunerne forventes at kunne klage over afgørelserne i forhold til botilbudsparagrafferne og støttepragraffen, har jf. bestyrelsesformanden på et botilbud så få ressourcer intellektuelt og manglende bevidsthed og viden om klagemuligheder, at de ikke klager over afgørelserne.

Som det også ses i min indsamlede empiri laver nogle kommuner ventelister, som påklages af Ankestyrelsen. Ventelisterne laves, hvis der ikke er plads på kommunernes egne botilbud. Kun 1 af de 5 interviewede socialrådgivere nævner, at dette er påklaget af Ankestyrelsen. Denne ene er stadig loyal, selvom hun oplever kritisable forhold jf. Hirschman, hun giver derved kommunen chancen for at rette op på de kritisable forhold jf. Hirschman. Denne socialrådgiver er også den, som har været ansat i kortest tid, nemlig 3½ år. Dermed tilsidesættes Ankestyrelsens pålæg. De andre interviewede beretter også om disse ventelister, men oplyser intet om, at disse er påklaget af Ankestyrelsen. Derved ses også, at nogle af de medvirkende socialrådgivere fra kommunerne tilsyneladende agerer ubevidst, idet 2 ud af de 5 interviewede stadig ikke vil anonymiseres, selv efter de har oplyst omkring disse ulovlige ventelister, idet det må forventes, at hvis man er vidne om, at man begår ulovligheder, så vil man ikke have sit navn frem. 1 af de 2 interviewet socialrådgiver fortæller endvidere, hvordan de har lært, at de ikke som førhen skal skrive et afgørelsesbrev med det samme, men først når der er en plads på et af kommunens botilbud. I mellemtiden gives et "anerkendelsesbrev", hvor behovet anerkendes, men ikke en egentlig afgørelse. Dermed omgås klage muligheden, idet de funktionsnedsatte ikke kan klage over en "anerkendelsesbrev", da det ikke indeholder en afgørelse. Derved ses også en sagsbehandling, som tilsidesætter den funktionsnedsattes retssikkerhed, og endvidere kan det have den konsekvens, at mens denne står på en venteliste, kan problemerne eskalere og blive dyrere for kommunen at oprette.

Når de interviewede socialrådgivere bevilliger støtte efter § 85, taler de alle om pakkeløsninger dvs. indenfor nogle fastsatte moduler med et spænd imellem timerne. Derved gives der mulighed for fleksibilitet i forhold til, at man kan benytte timer ved behov. Det giver også en problematik med gennemsigtighed i forhold til, om den funktionsnedsatte får timerne. Det ikke er socialrådgiverne, der skal sørge for, timerne bliver givet, men derimod udførende af disse timer. Men idet det er socialrådgiverne, som bevilliger dette, vil det også være dem, den funktionsnedsatte skal klage til, hvis de bevilligede timer ikke gives. Endvidere kan kommunerne ved besparelser skrue ned til det mindst mulig indenfor det enkelte modul, som den funktionsnedsatte er tilkendt, uden at denne kan klage, idet den funktionsnedsatte får det bevilligede indenfor det enkelte modul.

Desuden taler 2 af de 5 interviewede socialrådgivere om § 107-botilbud som en samlet pakke. Dermed undermineres meningen med indførelsen af serviceloven, da denne netop skulle være

medvirkende til en adskillelse af bl.a. boligdelen og støtten, da man ville fjerne sig fra institutionsbegrebet.

Ydermere når der gives pakkeløsninger, gives der ikke en individuel og konkret vurdering, som foreskrives ved afgørelser efter serviceloven.

Når de funktionsnedsatte visiteres til en almenbolig, så ved at de interviewede socialrådgivere alle sammen, at den funktionsnedsatte får en lejekontrakt, og derved selv skal opsiges lejemålet, hvis denne ønsker at flytte. På trods af dette så udtaler to af de interviewede socialrådgivere fra kommunerne, at de ikke oplever nogen problemer med at rykke eller flytte de funktionsnedsatte fra disse boliger. Dette på trods af, at en Almenbolig er at betragte, som egen bolig. Dermed er socialrådgiver og bestyrelsesformanden på et § 107-botilbuds udtalelse om, at kommunerne ikke fortæller, hvordan tingene hænger sammen, plausibelt – altså i forhold til egen bolig og egen lejekontrakt.

Endvidere kan der i almenboligerne være nogle på en § 107, altså et midlertidig botilbud i en permanent bolig. Dette skal sammenholdes med, at socialtilsynet ikke har pligt til at holde opsyn med disse almenboliger, idet deres funktion er at holde tilsyn med botilbuddene. Dermed er der ikke et uafhængig tilsyn med de funktionsnedsatte, som er visiteret til almenbolig. Dermed er det KL (Kommunernes Landsforening), som skal holde tilsynet med de funktionsnedsatte i almenboligerne, idet de varetager det personrettet tilsyn, derved bliver det bliver "ulven der vogter fårene".

Endvidere har det den økonomiske fordel for kommunerne, at de i disse almenboliger kun skal afholde udgifterne til § 85-støtten, idet husleje og andet afholdes af de funktionsnedsatte.

Derudover har det den konsekvens, at når de funktionsnedsatte får en almenbolig eller egen bolig med § 85-støtte, får de ikke glæde af de særlige og lempeligere betalingsregler, som man får i et botilbud jf. Ankestyrelsen, som nævnt i indledningen til dette speciale. Egen bolig må derfor være dyrere end et botilbud, idet Ankestyrelsen netop præciserer førnævnte omkring de "særlige og lempeligere betalingsregler".

Når socialrådgiverne i de udvalgte kommuner vurderer, at en funktionsnedsat har behov for et botilbud, gives kun i meget sjældent tilfælde et § 108-botilbud, og nogle har slet ikke mulighed for at visitere til andet end § 107-botilbud, mens andre har fået at vide, at det er deres leder ikke særligt glad for. Denne problematik omkring bevilling af § 108 bekræfter, at Dorthe From fra

Socialstyrelsens udtalelse om, at § 108 er kraftigt på tilbagetog. Dermed tilsidesættes FN's Handicapkonvention artikel 19a, som ellers giver den funktionsnedsatte mulighed for at bosætte sig med hvem, og hvor denne vil.

Dermed kan kommunerne, når de ønsker det, flytte eller opsige de funktionsnedsattes botilbud, idet de ikke er omfattet af et varigt botilbud efter § 108.

Da der ikke forefindes en vejledning eller principafgørelse fra Ankestyrelsen i forhold til tidsperspektivet på § 107-botilbud, kan de funktionsnedsatte være på botilbuddet i mange år. Hvilket også ses på de botilbud, hvor de medvirkende socialrådgivere er ansat, de funktionsnedsatte har været på en § 107-bevilling mellem mere end 5 og 25 år.

Når de funktionsnedsatte er bevilliget § 107 i mange år, agerer de med stress og angst, bl.a. pga. det udviklingskrav som ligger i en § 107. Denne stress og angst ses både ved selve opfølgingsmøderne med kommunerne, men også i hverdagene da de er bange for at blive flyttet, da de enten selv har prøvet at blive tvangsflyttet, eller har set andre blive det.

På trods af at beboerne på de medvirkende botilbud er meget tunge, og at mange af dem har tilknyttet eksperthjælp via VISO (Videns- og Specialrådgivningsorganisation) i forhold til deres funktionsnedsættelse, kan de godt skellene mellem paragrafferne.

Socialrådgiverne på botilbuddene har flere gang forgæves forsøgt at få ændret deres § 107-bevilling for dem, som har boet hos dem i mange år. De har endog forsøgt dette via flere forskellige socialrådgivere, men de har blot fået oplyst, at de ikke har tænkt sig at flytte dem, så de kan ikke se, det skulle have nogen betydning for de funktionsnedsatte, om de er på en § 107 eller § 108. Dermed ses også en manglende indsigt fra socialrådgiverne i kommunerne i forhold til lovgivningens konsekvenser for de funktionsnedsattes rettigheder i de forskellige botilbudsparagraffer.

Endvidere fortæller en af socialrådgiverne fra botilbuddene, at en funktionsnedsat er blevet administrativ ændret af lederen fra kommunen fra en § 108 til § 107, da kommunen ikke troede, de tog imod varigt funktionsnedsatte beboere. Efterfølgende har socialrådgiveren fra botilbuddet forgæves forsøgt at få ændret denne administrative afgørelse efter beboernes ønske, men der er nu gået 8 måneder uden dette er gjort. En administrativ ændring kan ikke påklages, da der ikke forlægger en afgørelse der kan påklages. Desuden kan der ikke klages, mens der arbejdes på sagen,

hvilket den pågældende kommune kan bevise. Dermed fratages den funktionsnedsatte mulighed for at klage over afgørelsen, og den funktionsnedsattes retssikkerhed er sat ud af spil.

På et af de medvirkende botilbud har socialtilsyn påklaget, at en funktionsnedsat, som var visiteret til et § 107-botilbud, og dette skulle ændres til en § 108, hvor botilbuddet efterfølgende tog kontakt til kommunen, hvor kommunen ikke ville følge dette pålæg, de var mildest talt ligeglade. Idet socialtilsynet ikke tager sig af individsager, må det formodes, at det er blevet påklaget fra dem, fordi denne funktionsnedsatte ikke passede ind i målgruppen, som botilbuddet er godkendt til, eller at de tilfældigt er blevet opmærksomme på dette. Derved ses, at selvom socialtilsynet giver dette pålæg, så ændres paragraffen ikke.

En af de medvirkende socialrådgivere fra botilbuddene har forsøgt at tage diskussionen med en fra socialtilsynet angående begreberne varigt og midlertidigt, men idet de ikke går ind i individsager, og at der heller ikke findes retningslinjer fra Ankestyrelsen eller lovgivernes side, så kan de ikke gå ind i det, selvom de ved det er en problematik på botilbuddene. Det er KL (Kommuners Landsforening), som skal gå ind i individsager, men ifølge denne socialrådgiver er KL bange for, at kommunerne skal blive sure på dem, og ifølge bestyrelsesformanden for et § 107-botilbud tænker de kun på budgetterne. Ombudsmanden kan heller ikke gå ind i denne diskussion, idet det er den pågældende funktionsnedsatte, som egenhændigt skal rejse sagen for denne. Ombudsmanden kan egenhændigt rejse en sag, men hvis han ikke er bekendt med forholdene, så gøres det ikke. Dermed er der ingen, som varetager de funktionsnedsattes interesser, og derved kan kommunerne agere, som de vil, da de funktionsnedsatte heller ikke klager over deres afgørelser. Desuden har de funktionsnedsatte med en psykisk lidelse ifølge en af socialrådgiverne fra de udvalgte kommuner, ikke en særlig stærk brugerorganisation.

En socialrådgiver, som i dag er formand for bestyrelsen på et § 107-botilbud, oplever, at sagsbehandlingspraksis og ulovlig praksis, som har stået på i mange år, bliver en retstilstand, som hverken socialstyrelsen eller regionerne retter ind efter og ikke påklager. Dermed ses det igen, at de funktionsnedsatte ikke er "beskyttet".

Incitamentet for at kommunerne vil beholde de funktionsnedsatte på en § 107 frem for en § 108 i forhold til de undersøgte botilbud må være, at de funktionsnedsatte kan rykkes med eller opsiges uden varsel, idet det er samme pris.

Det ses også i de udtalelser, jeg har fået fra socialrådgiverne fra botilbuddene, at en del af de funktionsnedsatte ændres fra § 107 til § 85, hvor nogle af dem, som bliver i eget regi, gives samme støtte som før, idet de kan se, de ikke profiterer af den mindre støtte. Derved opleves fra botilbuddenes side et behov for større støtte, end det de er bevilliget. Selvom botilbuddene gør opmærksom på dette via statusbeskrivelser, så er det ikke altid, at socialrådgiverne i kommunerne får disse læst disse pga. for mange sager, hvilket tidligere er beskrevet. Dermed ses også en uforenelighed mellem, hvad botilbuddene oplever behovet er, og hvad kommunerne bevilliger. Om kommunerne vælger at overse behovet for mere støtte, da botilbuddene alligevel giver støtten, selvom de ikke får penge for det, kan ikke besvares med min empiri.

Socialrådgiveren fra et botilbud fortæller også om et konkret eksempel, hvor en beboer er ændret fra § 107 til § 85, hvor kommunen skulle overtage den funktionsnedsattes støtte, men først gør det efter 3 måneder, og i de 3 måneder lever han i sit eget møg. Derefter kommer kommunen og banker på døren, men da han ikke kan lide dem, lukker han ikke op.

Endvidere udtaler en af de medvirkende socialrådgivere, at det er blevet moderne at give § 85-støtte. Dermed bekræftes Langagers udtalelse i specialets indledning omkring, at kommunerne i dag ser en vellykket inklusion som det at have egen bolig, uanset konsekvenserne.

Den samme socialrådgiver fra et botilbud fortæller også, at hun nogle gang har forsøgt at nævne, at støtten og bevillingen ikke hænger sammen med, hvad de oplever. Nogle socialrådgivere har svaret, at de godt kan se det, men at de er presset af deres ledelse, og andre socialrådgiver er ligeglade med det.

Botilbuddene oplever endvidere også, at socialrådgiverne er så pressede, og at de er så langt bagud med deres arbejde, at de ikke får nye indsatsmål at arbejde ud fra. Derved sender botilbuddene statusbeskrivelser ind til kommunen med indsatsmål, som ikke er tidssvarende. Dermed har kommunerne ikke indblik i, hvordan der arbejdes med den funktionsnedsatte, som de i bund og grund har ansvaret for. Det har også den konsekvens for den funktionsnedsatte, at denne ikke har indblik i egen sag og ikke kan klage ved uenighed om de nye indsatsmål.

Et botilbud har endog oplevet at få en funktionsnedsat ud, som ikke profiterede af deres botilbud, hvor kommunen blot svarede, at det var dennes sidste chance, så derfor flyttede de ham ikke. Derved betaler denne kommune for et botilbud, som ikke er til gavn for hverken kommunens budgetter eller for den funktionsnedsattes udvikling.

Botilbuddene oplever, at socialrådgiverne i kommunerne ikke vurderer ud fra et helhedssyn. Det har den konsekvens, selv med VUM (Voksen Udrednings Metoden), at der sker en vurdering, hvor man ikke får kigget på alle niveauer i de funktionsnedsattes liv, hvorved man kan overse noget. Hvilke socialrådgiverene fra de udvalgte kommuner også bekræfter.

En socialrådgiver, som også er formanden for bestyrelsen på et § 107-botilbud, oplever at flere og flere kommuner, når de bevilliger § 107-botilbud, så er der allerede fra start sat en tidsbegrænsning på opholdet. Derved er det ofte, at de ikke når at opfylde formålet med det midlertidige ophold. De har oplevet, at nogle af de funktionsnedsatte efterfølgende er endt på et herberg, dvs. at de funktionsnedsatte efter det tidsbegrænsede ophold på et § 107-botilbud er endt i en værre eller samme situation, som før opholdet på det midlertidige botilbud. Denne bestyrelsesformand har endvidere oplevet en direktør fra en lille kommune udtale, at de ikke længere bevilliger § 107, men bruger herbergerne i stedet. Når en funktionsnedsat tager ophold på et herberg gives 50 % i statsrefusion, og derved er det rentabelt for kommunerne at benytte disse i stedet for, mener bestyrelsesformanden. Endvidere mener han, at det kan være forklaringen på, at der er så mange unge, der tager ophold på herberg i dag. Dermed bekræftes i dette tilfælde Juul og Højlands argument, som nævnt i indledningen til dette speciale, at det er budgetterne, der bestemmer, også uanset at borgerne opfylder lovens krav.

Endvidere udebliver den konkrete og individuelle vurdering, når der fastsættes en tidsbegrænsning, og når man fra starten har dikteret denne.

Der ses endvidere også et uafdækket behov for mere viden i forhold til sagsbehandlingen, idet en af socialrådgiverne på botilbuddene har oprettet en ERFA-gruppe, hvor socialrådgivere indenfor psykiatriområdet diskuterer og reflekterer sammen over bl.a. ny lovgivning, svære sager osv., hvor der ikke bliver taget referat. Dette på trods af, at de har sparring og sagsdrøftelser i kommunerne. Dem som deltager i denne gruppe er socialrådgivere fra kommunerne med et positivt samarbejde i forhold til botilbuddet. Endvidere ses også, at det ikke er alle kommuner, som botilbuddene har problematikker med, og dem, som de har problematikker med, ønsker heller ikke at prioritere at deltage i erfarings- og diskussionsgruppen, selvom det har fået buddet.

Endvidere er denne socialrådgiver på et botilbud blevet en ventil for nogle socialrådgivere fra kommunerne, så de kan varetage det arbejde, de gør, idet de ringer til Solvej for at få luft og vejledning. Derved udføres der en sagsbehandling, som er præget af nogle socialrådgivere, som er

så pressede, at de ikke selv har overblikket. Det har også den konsekvens, at disse socialrådgivere sagsbehandler under kritisable forhold, som får betydning for deres sagsbehandling og i sidste ende konsekvenser for de funktionsnedsattes afgørelser.

Alle de medvirkende botilbud er enige om, at de kan sige nej til en opgave til forskel fra de kommunale botilbud, men som bestyrelsesformanden og tidligere socialrådgiver fra § 107-botilbuddet også siger, at de skal overleve og have kvalificeret arbejdskraft, hvilket kræver penge i kassen.

8. Diskussion af resultater

I det efterfølgende afsnit vil jeg belyse specialets gyldighed/validitet og kvalitet.

I følge Yin kan kvalitet testet på fire måder: via kontrol af begrebsvaliditet, intern validitet, ekstern validitet og reliabilitet (Yin, R. K. Tabel 2.3).

I forhold til det som Yin kalder begrebsvaliditet, som omhandler at måle en test, hvor valid den er i en virkelig situation ved f.eks. at teste validiteten af depressionskala. Idet jeg ikke måler/tester nogle test i virkeligheden, beskæftiger jeg mig ikke mere med begrebsvaliditet i dette speciale.

I forhold til intern og ekstern validitet, som jeg i dette speciale kaldes troværdighed og reliabilitet og generaliserbarhed inddrager jeg Bent Flyvbjergs "Fem misforståelser om casestudiet", som gennemgås i nedenstående afsnit.

Troværdighed

Jeg benytter ordet troværdighed i stedet for validitet, idet validitet er mere positivistisk ladet og i kraft af min videnskabsteoretiske position (Olsen, H. (2003) s. 88).

Intern troværdighed kan testes via f.eks. at se på spuriøse sammenhænge, dvs. sammenhæng mellem x og y. Intern troværdighed fremmes f.eks. ved: *"pattern-matching"*, ved: *"explanation-building"* og ved dannelse af tidsserier (Yin, R. K. (2014) s. 43-44).

Vi kan f.eks. diskutere, om det er sagsbehandlingen, der foresager de konsekvenser, som socialrådgiverne på botilbuddene oplever, for de funktionsnedsatte. Svaret vil her være ja, ellers ville min sammenhæng i dette speciale være meningsløs, og som det fremgik af min analyse, ses der en sammenhæng.

Endvidere øges troværdigheden, idet jeg har benyttet casestudie, da casestudiet i følge Flyvbjerg er medvirkende til at opnå kompetencer, hvor regelsæt og data vil fastholde f.eks. studerende på et begynderstadie. Endvidere siger han, at: *"kontekstafhængig viden og erfaring er selve kernen i ekspertaktivitet"* (Brinkmann, S. & Tanggaard, L.(2015) s. 499f).

I følge Flyvbjerg er casestudiets tætte forbindelse med virkelige situationer vigtig i to henseender, både: *"i forhold til et nuanceret blik på virkeligheden"*, idet *"menneskets ikke kan forstås meningsfuldt alene som udtryk for de regelstyrede handlinger, der findes på de laveste niveauer af*

læringsprocessen og i megen teori", og fordi cases også er givende for undersøgerens egen mulighed i forhold til at udvikle kompetencer i læringsprocessen, som kræves i god forskning (Brinkmann, S. & Tanggaard, L.(2015) s. 501).

Det er kun i samfundsforhold, som f.eks. socialt arbejde, at man via casestudie kan frembringe kontekstafhængige resultater til forskel fra i naturvidenskabernes forskning, som jeg i dette speciale har benyttet mig af (Brinkmann, S. & Tanggaard, L.(2015) s. 501f).

Generelt skriver Søren Juul og Kirsten Bransholm Pedersen (2015) i forhold til den hermeneutiske videnskabsteoretiske tilgang, at validitet er et spørgsmål, om mine argumentationer. Idet mine argumenter fremstår som overbevisende og velunderbyggede, samt sammenhængende og ikke modsigende, synes min argumentation at være troværdig. Det er op til den enkeltes egen forforståelse, om min argumentation holder, men idet jeg grundigt har synliggjort, hvad jeg har vurderet og tolket ud fra udtagelserne, kan logikken følges, og derved bliver det gennemskueligt og troværdigt i forhold til min indsamlede empiri. Hermeneutisk forsknings validitet afhænger af virkelighedshistorien, dvs. om den vinder anerkendelse i forskningssamfundet og i det omgivende samfund, dvs. jeg skal overbevise andre om dette speciales troværdighed, hvilket jeg har argumenteret for (Juul, J. & Pedersen, B. K. (2015) s. 133f). Min undersøgelse er ydermere anvendelig og frugtbar til forståelsen af en række problemer i det praktiske liv og derved vurderes dette speciale som troværdigt.

Reliabilitet

Reliabilitet belyser specialets reproduktionsbarhed, og dermed om andre ville nå frem til samme konklusioner og resultater, hvis de lavede samme undersøgelse (Yin, R. K. (1994) s. 45).

Reliabiliteten kan genfindes i min gennemsigtighed i hele casestudiets proces. Som Yin udtrykker det,; *" We're always looking over your shoulder"* (Ibid.).

Jeg har vedlagt interviewguide og andet relevant materiale, som gør det muligt at gennemføre samme undersøgelse, hvilket iflg. Yin er medvirkende til øge reliabilitet. Derved er det muligt at få indblik i tilblivelsen af det empiriske materiale. Endvidere har jeg beskrevet min rolle og fremgangsmåde i interviewene, og jeg har i kraft af min videnskabsteoretiske position givet indblik i min forforståelse. Min forforståelse er også fremlagt, så undersøgelsens styrke er "gennemsigtig".

Svagheden i dette speciale er, at fænomenet er undersøgt på samme forståelsesniveau i forholdt til valg af teori og ydermere kun via kvalitative interview. Undersøgelsen ville kunne styrkes via

f.eks. kvantitative spørgeskemaer og derved undgå intervieweffekter og ved at f.eks. benytte feltobservationer, journalnotater, men idet jeg har ønsket at give indblik i respondenternes livsverden, har jeg anvendt casestudie med en hermeneutisk videnskabsteoretisk tilgang.

Reliabilitet omhandler også ens egen forforståelse, som med dette speciale gerne skulle føre til refleksion, og derved er det svært at vide, om andre ville nå frem til samme konklusioner, som jeg.

Generaliserbarhed

Yin taler om ekstern validitet i forhold til generaliseringen, dvs. kan casestudiet gentages indenfor en eller flere cases, som ligner den første, og hvor der derved ville forekomme de samme sammenhænge (replication logic) (Yin, R. K. (2014) s. 44).

Flyvbjerg (2015) skriver om casestudie, at man bl.a.: *"Man kan ofte (kan) generalisere på grundlag af en enkelt case, og casestudiet kan bidrage til den videnskabelige udvikling gennem generalisering som supplement eller alternativ til andre metoder. Formel generalisering er imidlertid overvurderet som kilde til videnskabelig udvikling, mens "eksemplets magt" er undervurderet"* (Brinkmann, S. & Tanggaard, L.(2015) s. 506).

Casestudier er særligt velegnede til at identificere de "sorte svaner" i forhold til tesen af Karl Popper, at "alle svaner er hvide", som hævdede, hvis blot en svane var sort, så kan jeg ikke falsificering undersøgelsen. Casestudie er netop designet til, at gå i dybden (Ibid.).

Så om specialet er generaliserbart i forhold til en større population, ja ud fra min forforståelse, men som det også ses i mit speciale, er det ikke alle kommuner botilbuddene har problematikker med, så det vides ikke med sikkerhed, om jeg har fundet den "sorte svane".

Endvidere befinder min case sig i en bestemt kontekst, da socialrådgiverne i kommunerne alle er underlagt samme juridiske lovgivning, men om de sagsbehandler på samme måde, eller om socialrådgiverne på andre botilbud oplever, at funktionsnedsatte agerer på samme måde, vides ikke.

Det er ikke muligt med dette speciale at argumentere for statistisk repræsentativitet eller overførbare, men idet socialrådgiverne i kommunerne og socialrådgiverne på botilbuddene agerer indenfor samme kontekst, synes specialets konklusioner omkring hvordan man sagsbehandler at

kunne forefindes i andre kommuner end de undersøgt og konsekvenserne af dette, idet lovgivningen foreligger nationalt

9. Perspektivering

I dette afsnit vil jeg fremlægge nogle af de refleksioner og betragtninger, som undersøgelsen har givet anledning til, og hvad man med baggrund i dette speciale videre ville kunne supplere med.

"Moralsk stress - en arbejdslivsanalyse af psykisk arbejdsmiljø, deltagelse og retfærdiggørelsesprocesser blandt højtuddannede vidensarbejdere i Danmark"

Pelle Korsbæk Sørensen, ph.d.-afhandling fra 2015

Korsbæks ph.d.-afhandling omhandler de mennesker, som går på arbejde, som føler en pligt til at ændre vilkårene og kæmper for et bedre samfund. Han mener, disse mennesker findes i velfærdsprofessionerne. De udtaler sig generelt positivt, men hvis de bliver forhindret i at udtale sig kritisk, altså en form for selvcensur, så går de ned med moralsk stress. Korsbæk mener, at selvcensur burde indgå i undersøgelserne af psykisk arbejdsmiljø for at forbygge moralsk stress, og at man burde informere medarbejderne om deres ret og pligt til ytringsfrihed. Korsbæk mener, det er vigtigt, at kritisable forhold kommer frem i lyset. "Ellers risikerer man at få en arbejdspladskultur præget af lukkethed og resignation, at den enkelte medarbejder går ned med stress, og at borgerne ikke får den viden, de har krav på".

En undersøgelse som Korsbæks vil kunne gå i dybden med mit speciale i forhold til de forhold socialrådgiverne arbejder under også i forhold til, at de i følge informant "Rikke" bliver pålagt ulovlig praksis.

10. Litteraturliste

- Antoft, R. & Salomonsen, H. H. (2007). Det kvalitative casestudium – introduktion til en forskningsstrategi. I: Antoft, R. et al. (red.). *Håndværk & Horisoner – tradition og nytænkning i kvalitativ metode*. Odense: Syddansk Universitetsforlag
- Brinkmann, S. (2014). *Det kvalitative interview*. Kbh. Hans Reitzels Forlag.
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2015). Kap. 24 Fem misforståelser om casestudiet af Bente Flyvbjerg i: *Kvalitative metoder - en grundbog* (2. udgave). Kbh. Hans Reitzels Forlag.
- Christensen, B. (1997). *Forvaltningsret*. København, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Dworkin, R. (1963). *The Journal of Philosophy*. American Philosophical Association, Eastern Division, Sixtieth Annual Meeting
- Ejrnæs, M. & Guldager, J. (2008). *Helhedssyn og forklaring - I Sociologi, socialt, sundhedsfagligt og pædagogisk arbejde*. Kbh. Akademisk Forlag
- Fuglsang, L. Olsen, B. P. & Rasborg, K. (2013). *Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne - på tværs af fagkulturer og paradigmer* (3. udgave). Frederiksberg. Samfundslitteratur
- Harder, M. & Nissen, A. M (2015). *Socialt arbejde i en foranderlig verden*. Kbh. Akademisk Forlag
- Harboe, T. (2006). *Indføring i samfundsvidenskabelig metode*. (4. udgave). Frederiksberg. Samfundslitteratur.
- Hirschman, O. A. (1970). Exit, Voice, and Loyalty: *Responses in Firms, Organization, and States*. Cambridge, MA. Harvard University Press.
- Holstein, J.A & Gubrium, J.F (2003). Active interviewing. I: J.F. Gubrium& J.A. Holstein *Postmodern interviewing*, s. 67-81. London: Sage Publications.
- Hutchinson, S. G. & Olstedal, S. (2006). *Modeller i socialt arbejde*. (2. udgave). Kbh. Hans Reitzels Forlag.
- Højlund, P. & Juul, S. (2010). *Solidaritet, anerkendelse og god dømmekraft - en kritisk analyse af barrierer for sammenhængskraften i velfærdssamfundet*. Kbh. Hans Reitzels Forlag
- Jacobsen, I. D. & Thorsvik, J. (2014). *Hvordan organisationer fungerer? Indføring i organisation og ledelse* (3.udgave). Kbh. Hans Reitzels Forlag

- Jävinen, M., Larsen, E. J. & Mortensen, N. (2005) *Det magtfulde møde mellem system og klient*. Århus Universitetsforlag.
- Järvinen, M & Mik-Meyer, N. (2017) *Kvalitativ analyse - syv traditioner*. Kbh. Hans Reitzels Forlag
- Juul, S. (2010). *Solidaritet, anerkendelse, retfærdighed og god dømmekraft - En kritisk analyse af barrierer for sammenhængskraft i velfærdssamfundet*. Kbh. Hans Reitzels Forlag
- Juul S. & Pedersen, K. B. (2012). *Samfundsvidenskabernes videnskabsteori, en indføring*. Kbh. Hans Reitzels Forlag.
- Knoph, R. (1948): *Rettslige Standarder*. Særlig Grundlovens § 97. Oslo, Grøndahl & Søn.
- Koester, T.(2005). Kap. 1: Metode, begreb og teori. I: *Introduktion til psykologien*. (2. udgave). (red. T. Koester & K. Frandsen). Kbh. Frydenlund.
- Kurth M. (2013). *Handicapforståelser*. Kbh. Akademisk Forlag.
- Kvale, S. (1997). *InterView*. København: Hans Reitzels Forlag
- Lanager Søren (2014). *Det afmålte liv - socialpolitik og socialpædagogiske faglighed*. I: *Handicapforståelser - mellem teori, erfaring og virkelighed*
- Launsø, L. & Rieper, O. (2005). *Forskning om og med mennesker - Forsknings typer og forskningsmetoder i samfundsforskning*. Kbh. Munksgård
- Lipsky, Michael (1980 og 2010). *Street-level bureaucracy - Dilemmas of the Individual in Public Service*.
- Lægaard, S. (2003). Videnskabsteoretisk indføring. I: *Idehistorie for de pædagogiske fag* (red. Pecseli, B.). Kbh. Gyldendal.
- New York. Russel Sage Foundation.
- Madsen, B. H. et al. (2016). *Forvaltningsret almindelige emner* (6. udgave). DJØF/Jurist- og Økonomforbundets Forlag
- Olsen, H. (2003). Kvalitative analyser og kvalitetssikring. I: *Sociologisk Forskning*. Nr. 1, s. 68-103
- Olesen, S. P. (2011): Helhedssyn nedefra: et bottom-up-perspektiv på socialt arbejde s. 213-237.. I: M. Harder & M. A. Nissen (red.): *Helhedssyn i socialt arbejde*. Kbh. Akademisk Forlag
- Reintoft, H. (1975). *Om forsorg. En bog for begyndere*. København, Hans Reitzels Forlag.
- Rose, N. (1999). *Powers of Freedom - Reforming political thought*. Cambridge University Press.

- Scholz, W. R. & Tietje, O. (2002). *Embedded Case Study Methods - integrating quantitative and qualitative knowledge*. Saga Publications.
- Scholz, W. R. & Tietje, O. (2011). *Embedded Case Study Methods - integrating quantitative and qualitative knowledge*. Saga Publications.
- Sørensen, K. P. (2015). *Moralsk stress - En arbejdslivsanalyse af psykisk arbejdsmiljø, deltagelse og retfærdiggørelsesprocesser blandt højtuddannede vidensarbejder i Danmark*. Roskilde Universitet.
- WHO (2010). International Classification of Diseases (ICD) version 2010.
- Yin, R. K. (1994, 2003 og 2014). *Case study research*. California: SAGE Publications.

Telefonkorrespondance

- Socialstyrelsen - Dorthe From d. 10.03.17
- LEV d. 10.07.17 (Hvorfor foreningen hedder LEV?)

Lovgivning, vejledning og principafgørelser

- Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1387 af 12. december 2006 om betaling for botilbud m.v. efter servicelovens kapitel 20 samt om flytteret i forbindelse med botilbud efter § 108 - § 15. Kbh.: Lokaliseret d. 23.07.17.
(<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=20748>)
- Børne- og Socialministeriet. (2017). *Bekendtgørelse af lov om social service*. LBK nr 369 af 18/04/2017. Kbh. Lokaliseret d. 12.07.17.
(<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=186422>)
- Ankestyrelsens principafgørelse 165-10 om botilbud - visitation - frit valg (2010). Kbh.: Lokaliseret d. 23.07.17. (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=153246>)
- Ankestyrelsens principafgørelse 41-15 om længerevarende botilbud - frit valg - serviceloven - almenboligloven (2015). Kbh. Lokaliseret d. 24.07.17
(<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=173317>)
- Social- og udenrigsministeriet. Lovbekendtgørelse nr. 904 af 18. august 2011.
Ankestyrelsens principafgørelse 178-11 om botilbud - længerevarende - visitation - frit valg

- Tilbudsportalen - registrering - økonomiske hensyn - godkendelse. Kbh. Lokaliseret d. 23.07.17. (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=153514>)
- Børn- og socialministeriet (2017). Retssikkerhedsvejledning. Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område. Kbh. Lokaliseret: 24.07.17 (<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=191930>)

Web-kilder

- Christensen, H.(2017). *Berlau til kritisk socialrådgiver: Vi er ikke marionetdukke*. Lokaliseret d. 24.07.17 Udgiver: avisen.dk (<https://www.avisen.dk/berlau-til-kritisk-socialraadgiver-vi-er-ikke-marionetdukke-447820.aspx>)
- Dansk Socialrådgiverforening (2016). *DS's vejledende sagstal*. Lokaliseret d. 24.07.17. Udgiver: Dansk Socialrådgiverforening (<http://www.socialraadgiverne.dk/fag-og-debat/faglige-fokusomraader/sagstal/ds-vejledende-sagstal/>)
- Dehn-Nielsen, H. (2013). *Socialrådgiver*. Lokaliseret d. 16.06.17 Udgiver: Gyldendal (http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Offentlig_social_forsorg/socialr%C3%A5dgiver)
- Det centrale handicapråd (2009). *Konventionsteksten*. Lokaliseret d. 21.02.17 Udgiver: Det centrale handicapråd (<http://www.dch.dk/content/konventionsteksten>)
- DR P4 Østjylland (2016). *Tvangsflytning af handicappede er på kant med menneskeretten*. Lokaliseret d. 12.04.17 Udgiver: Den offentlige.dk (<http://www.denoffentlige.dk/tvangsflytning-af-handicappede-er-paa-kant-med-menneskeretten>)
- Evans, T. & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. Lokaliseret d. 27.04.17 Udgiver: The British Journal of social work (<https://academic.oup.com/bjsw/article-abstract/34/6/871/1714656/Street-Level-Bureaucracy-Social-Work-and-the>)
- Greve, B. Uden for nummer (2002). *Skøn og ret - historie og i dansk socialpolitik*. Tidsskrift 4. Lokaliseret d. 26.04.17 Udgiver: Dansk Socialrådgiver forening (http://www.socialraadgiverne.dk/Files/Filer/10Publikationer/UdenForNummer/UdenForNummer4-SkoenOgRet_HistorieOgNutidIDanskSocialpolitik.pdf)

- Jappe, E. (2013). Praksisnyt fra DUKH: Nr. 30-okt. 2013. *Hvad betyder det, at kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering?*. Lokaliseret d. 24.04.17 Udgiver: Den uvildige konsulentordning på Handicapområdet (<http://www.dukh.dk/viden-selvhjaelp/tvaergaende/sagsbehandlingsregler/praksisnyt-artikler-om-sagsbehandling/praksisnyt-nr-30-konkret-og-individuel-vurdering>).
- Jappe, E. (2012). Praksisnyt fra DUKH: Nr.12-feb. 2012. *Frit valg af botilbud*. Lokaliseret d. 23.07.17. Udgiver: Den uvildige konsulentordning på Handicapområdet (<http://www.dukh.dk/viden-selvhjaelp/vokseområdet/botilbud/praksisnyt-artikler-om-botilbud/praksisnyt-nr-12-botilbud-pdf>)
- Larsen, V. T. (2017). Ny forskning: *Selvicensur fører til moralsk stress*. Lokaliseret d. 06.03.17 Udgiver: BUPL (http://www.bupl.dk/fagbladet_boern_og_unge/nyheder/ny_forskning_selvicensur_foerer_til_moralsk_stress?opendocument)
- LEV (2017). *Terningespil på socialområdet*. Lokaliseret d. 11.07.17 Udgiver: LEV (<http://www.lev.dk/nyheder/2017/juni/terningespil-paa-socialomraadet>)
- Nyt fra ankestyrelsen nr. 3 april 2015 (2016) *Botilbud skal matche borgeres behov*. Lokaliseret d. 02.02.17 Udgiver: Ankestyrelsen (<https://ast.dk/social/hjaelp/botilbud-skal-matche-borgerens-behov>)
- Paulsen, N. (2010). *DS's guide og definition af ulovlig praksis*. Lokaliseret d. 24.07.17 Udgiver: Dansk socialrådgiverforening (<http://www.socialraadgiverne.dk/fag-og-debat/faglige-fokusomraader/ulovlig-praksis/ds-guide-definition-ulovlig-praksis-tom/>)
- Ryberg, J. (2016). *Konsekvens*. Lokaliseret d. 16.06.17 Udgiver: Gyldendal (http://denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Filosofi/Logik/konsekvens)
- Schultz, T. (2015). *Serviceloven*. Lokaliseret d. 16.06.17 Udgiver: Gyldendal (http://denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Offentlig_social_forsorg/Serviceloven)
- Socialpædagogisk bistand - bostøtte (2015). *Hvad er socialpædagogisk bistand*. Lokaliseret d. 07.06.17 Udgiver: DUKH (Den Uvildige Konsulentordning på Handicapområdet) (<http://www.dukh.dk/viden-selvhjaelp/vokseområdet/socialpaedagogisk-bistand>)
- Socialudvalget 2010-11, SOU alm. del Bilag 58, Offentligt (oktober 2010). *Vejledning om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven*.

Lokaliseret d.23.03.17 Udgiver: Socialudvalget 2010-11

(<http://www.ft.dk/samling/20101/almdele/sou/bilag/58/909000.pdf>)

- Stein, M. (2017). *Sagsbehandlingen i jobcentre ligner et psykologisk eksperiment.*

Lokaliseret d. 09.06.17 Udgiver: Jyllandsposten

(<http://jyllandsposten.dk/debat/kronik/ECE9628366/sagsbehandlingen-i-jobcentre-ligner-et-psykologisk-eksperiment/>)

11. Bilagsoversigt

1. Interviewguide

Interviewguide til socialrådgiverne

- Hvor mange år har du været ansat?
- Hvor mange sager har du på din sagsstamme?
- Hvad må du bevillige selv? og hvornår skal du kontakt din leder?
- Hvad kan i visiterer til, hvis der er tale om et behov for botilbud?
- Hvordan bevilliges det antal støtte timer, som der er behov for?
- Hvordan visiterer du til kommunalt botilbud versus et privat botilbud?
- Hvordan håndtere du ansøgninger om ønske om højskole ophold eller tilsvarende til en som allerede opholder sig i et botilbud?
- Hvordan håndterer du det skøn, som er i serviceloven?
- Hvor svært er det at ændre et §§ f.eks. fra 107 til 108?
- Hvad gør I, hvis en borger enten ikke trives på et botilbud eller ønsker et andet?
- Har du tid til, at læse de statusbeskriver, som kommer fra botilbuddene?
- Hvor mange klager vurderer du, at du får over dine afgørelser?
- Når du laver afgørelser diskutere I så konsekvenser for borgeren?
- Har du oplevet at være uenig med din leder i en afgørelse? Hvad gjorde du så?
- Har du nogensinde følt dig presset til en bestemt afgørelse?
- Hvordan kan du mærke, at der er besparelser i kommunerne i dit arbejde? Og hvad vurdere du, at det betyder for borgerne?

2. Notits i Dansk Socialrådgivers blad

Kære socialrådgiver/socialformidler

Jeg er i gang med mit speciale på kandidat uddannelsen i socialt arbejde ved Aalborg Universitet i København. Mit fokus er bevilling af botilbud jf. serviceloven.

Jeg er også uddannet socialrådgiver. Er du blevet pålagt ikke, at bevillige § 108 botilbud jf. serviceloven, af sparehensyn eller andet, eller ændre § 108 til § 107 jf. serviceloven eller § 105 jf. Almenboligloven med § 85 støtteperson?

Hvis du kan svare ja til overstående eller lignende oplevelse og vil gerne deltage i et anonymt interview med fuld diskretion, vil jeg være utrolig taknemlig.

Venligst kontakt mig på mail senest d. 15.03.17: **hfunde12@student.aau.dk**

Mvh. Henriette V. Funder-Schmidt

3. Notat om visitation til boformer efter servicelovens §§ 107 og 108 samt til ældre- og handicapboliger efter almenboligloven



Enhed
Handicap

Sagsbehandler
Julie Begtorp

Sagsnr.
2015 - 6250

Doknr.
203568

Dato
29-03-2016

Notat om visitation til boformer efter servicelovens §§ 107 og 108 samt til ældre- og handicapboliger efter almenboligloven

Indhold

1. Indledning	1
2. Boformens juridiske status	2
3. Visitation til boligerne	3
4. Adskillelse af botilbud og service	3
5. Nedlæggelse af boformer, udvisitering og opsigelse	4
5.1) Den enkelte borger og valg af boform	4
5.2) En generel beslutning om fx nedlæggelse af boformen	5
5.2.1) Boformer efter servicelovens §§ 107 og 108	5
5.2.2) Nedrivning, nedlæggelse eller afhændelse af almene ældre- og handicapboliger efter almenboliglovens § 105	6
5.2.3) Etablering af botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 i almene bebyggelser	6
6. Flytning efter reglerne om magtanvendelse	7

1. Indledning

Denne skrivelse har til formål at hjælpe kommuner og socialtilsyn med forståelse af reglerne om visitation til boformer efter servicelovens §§ 107 og 108 samt til ældre- og handicapboliger efter almenboligloven.

Socialtilsynene har konstateret, at der i praksis kan være usikkerhed om, hvorvidt den enkelte boform er omfattet af den ene eller anden lovgivning.

For at imødekomme efterspørgslen efter vejledning har Social- og Indenrigsministeriet i samarbejde med Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet udarbejdet denne skrivelse.

Der kan være flere konsekvenser af usikkerheden om, hvilken lovgivning den enkelte boform er omfattet af, herunder:

- Det har betydning for registreringen på Tilbudsportalen.
- Det har betydning for, om og i hvilket omfang boformen er omfattet af socialtilsynet.



- Det har betydning for beboernes rettigheder og pligter i forhold til boligen.

2. Boformens juridiske grundlag

Det følger af § 4 i socialtilsynsloven, hvilke tilbud socialtilsynene godkender og fører driftsorienteret tilsyn med. Det fremgår således, at socialtilsynene godkender og fører driftsorienteret tilsyn med bl.a. døgntilbud efter servicelovens § 107 og § 108. Socialtilsynene godkender og fører endvidere tilsyn med tilbud i form af hjælp og støtte efter servicelovens §§ 83-87, 97, 98 og 102, når

- sådanne tilbud leveres til beboere i plejeboliger eller lignende boligformer, hvor borgeren er visiteret af kommunalbestyrelsen til ophold i boligen, dog ikke friplejeboliger,
- hjælpen udgår fra servicearealer knyttet til boligerne og ydes af et fast ansat personale,
- tilbuddet til beboerne omfatter i væsentligt omfang støtte efter servicelovens § 85 og
- tilbuddets målgruppe er personer, der har ophold i boligen på grund af nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer.

Dertil kommer, at socialtilsynene i forbindelse med deres godkendelse af tilbud skal sikre, at tilbuddenes juridiske grundlag er beskrevet korrekt, og at oplysningerne om dette også fremstår korrekt på Tilbudsportalen.

Hvis der er uklarhed om den enkelte boforms juridiske grundlag, kan der skabes klarhed ved fx at undersøge, hvordan byggeriet er finansieret, herunder om det er opført med statslig ydelsesstøtte efter almenboligloven mv. Ofte vil der i kommunens tekniske forvaltning være oplysninger, der kan identificere byggeriets juridiske grundlag.

Hvis boligerne er etableret efter almenboligloven, kan de ikke samtidig være botilbud efter servicelovens §§ 107-108. Dette gælder ligeledes for ældreboliger etableret efter ældreboligloven eller boligbyggeriloven, der er almene ældreboliger efter almenboliglovens § 5, stk. 1, nr. 3, 4, 5 og 6.

Der er dog ikke noget til hinder for, at et tilbuds enkelte enheder eller afdelinger kan være etableret efter forskellige juridiske grundlag. Dette skal så fremgå både af godkendelsen og af Tilbudsportalen. Hvis tilbuddets enkelte enheder/afdelinger er oprettet efter forskellige juridiske grundlag, skal det af Tilbudsportalen fremgå, hvilket juridisk grundlag de enkelte afdelinger/enheder er etableret efter.

Endvidere er det et krav, at der - hvis ældreboligerne ejes af en almen boligorganisation eller en selvejende almen ældreboliginstitution - er foretaget en ejermæssig adskillelse af de to boligtyper enten matrikulært eller ved en ejerlejlighedsopdeling. Hvis både ældreboligerne og botilbuddene er ejet af kommunen, gælder dette krav om ejermæssig adskillelse ikke, men det vil være hensigtsmæssigt med en sådan adskillelse af hensyn til de økonomiske forhold.

Om visitation til de forskellige typer af tilbud se nedenfor.

Hvis kommunen fremover ønsker at anvende lokaler ejet af en almen boligorganisation som botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108, er dette muligt efter særlige regler i almenboligloven, jf. nedenfor under afsnit 5.2.3.

For uddybning af reglerne om forskellige boformer, der kræver forudgående kommunal visitation, henvises til Socialministeriets Vejledning af 15. februar 2011 om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeboligloven (Vej-



ledning nr. 4 til serviceloven).

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=135619>

3. Visitation til boligerne

Visitation til boformer oprettet efter §§ 107 og 108 i serviceloven kan kun ske i form af en afgørelse om, at borgeren skal have døgnophold efter §§ 107 eller 108. Det betyder, at udmøntningen kun kan ske ved visitation til et botilbud oprettet efter §§ 107 eller 108, som er godkendt som sådan af socialtilsynet. Der kan således ikke visiteres efter §§ 107 eller 108 til en anden type bolig, fx en bolig efter almenboligloven.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 71-14 fastslået, at en borger, som kommunen fandt omfattet af personkredsen for et botilbud til midlertidigt ophold efter servicelovens § 107, ikke kunne visiteres til et tilbud efter almenboliglovens § 105 om almene boliger. En bolig efter almenboligloven er en bolig af mere permanent karakter.

Almene ældreboliger er boliger målrettet til ældre og personer med handicap. Almene ældreboliger kan indrettes som plejeboliger, hvis der til boligerne tilknyttes et serviceareal. Under hensyn til, at almene ældreboliger, herunder plejeboliger, også er møntet på personer med handicap, betegnes boligerne nedenfor som almene ældre- og handicapboliger.

Visitation til almene ældre- og handicapboliger sker på baggrund af kommunalbestyrelsens individuelle vurdering af den pågældende borgers behov for en sådan bolig efter § 54 i almenboligloven.

4. Adskillelse af botilbud og service

Boformer og service er adskilt i lovgivningen. Boliglovgivningen og servicelovens §§ 107 og 108 regulerer kun selve bodelen/døgnopholdet, mens den hjælp og støtte, der i øvrigt er brug for, typisk er omfattet af servicelovens enkelte bestemmelser om hjælp og støtte, fx § 83 om personlig og praktisk hjælp samt § 85 om socialpædagogisk bistand. Denne type støtte ydes uanset boform, herunder til borgere, der bor ejerboliger eller i lejeboliger uden kommunal anvisning.

Beboere i boformer efter servicelovens §§ 107 og 108 er ikke lejere, og der kan således ikke indgås en lejekontrakt mellem beboeren og ejeren af tilbuddet, herunder opkræves indskud af beboeren.

Beboere i botilbud efter servicelovens § 108 og i plejehjem og beskyttede boliger efter servicelovens § 192 er alle omfattet af bekendtgørelse nr. 397 af 25. maj 2009 om lejerettigheder, hvorefter kommunalbestyrelsen ifølge bekendtgørelsens § 4 skal sørge for, at der udleveres et boligdokument til beboeren. I bekendtgørelsen er der bl.a. fastsat regler om, hvilke oplysninger boligdokumentet skal indeholde.

Beboere i almene ældre- og handicapboliger er lejere og omfattet af lov om leje af almene boliger. Lejeforholdet baseres på indgået lejekontrakt mellem udlejeren af ældre- og handicapboligerne og beboeren.

Der er dog enkelte borgere, som ikke kan rummes i en udlejningsbolig efter almenboligloven, jf. Ankestyrelsens principafgørelse 72-14, hvor borgernes behov ikke kunne tilgodeses på anden vis end i et botilbud efter servicelovens § 108.



5. Nedlæggelse af boformer, udvisitering og opsigelse

I relationen mellem kommunen og den enkelte borger kan spørgsmålet om kommunernes muligheder for at træffe afgørelse om, at en borger skal frflytte en boform aktualiseres af forhold, der

- 5.1) skyldes den enkelte borger og valg af boform, eller
- 5.2) en generel beslutning om fx nedlæggelse af boformen.

5.1) Den enkelte borger og valg af boform

5.1.1) Boformer efter servicelovens § 107 til midlertidigt ophold

Boformer til midlertidigt ophold efter servicelovens § 107 anvendes til borgere med:

- betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne, der har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller for pleje, eller som i en periode har behov for særlig behandlingsmæssig støtte, og
- nedsat psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer, der har behov for pleje eller behandling, og som på grund af disse vanskeligheder ikke kan klare sig uden støtte.

Udgangspunktet for tildeling af et botilbud efter servicelovens § 107 er, at der er en forventning om, at borgerens behov for hjælp og støtte forventes at kunne ændre sig, bl.a. som følge af den indsats, der ydes borgeren under opholdet i boformen. Kommunen skal efter servicelovens § 148, stk. 2, løbende følge den enkelte sag for at sikre sig, at hjælpen fortsat opfylder sit formål. Kommunen skal herunder være opmærksom på, om der er behov for at yde andre former for hjælp.

Der kan imidlertid ikke sættes en bestemt tidsmæssig grænse for ophold i boformer efter servicelovens § 107. Det afgørende for opholdets varighed er, at formålet med opholdet er opfyldt, eller der er grundlag for at fastslå, at den pågældende har et behov for et botilbud af mere permanent karakter. Det kan fx være en almen ældre- og handicapbolig efter almenboliglovens § 105 eller et botilbud til længerevarende ophold efter servicelovens § 108. Når en borger er visiteret til et botilbud til midlertidigt ophold, vil ud- eller omvisitering således kunne ske, når borgeren ikke længere har behov for tilbuddet.

5.1.2) Boformer efter servicelovens § 108 til længerevarende ophold

Boformer til længerevarende ophold efter servicelovens § 108 anvendes til borgere, som på grund af betydelig og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne har behov for omfattende hjælp til almindelige, daglige funktioner eller pleje, omsorg eller behandling, og som ikke kan få dækket disse behov på anden vis.

Serviceloven indeholder ikke særskilt regulering af, hvornår en kommunalbestyrelse kan træffe afgørelse om, at en beboer i et § 108-botilbud skal frflytte på grund af forhold, der skyldes den enkelte borger, bortset fra situationer, der er omfattet af servicelovens § 129 (magtanvendelsesreglerne). Servicelovens § 129 finder alene anvendelse ved optagelse i et botilbud, herunder i et andet botilbud.

En kommune kan som udgangspunkt ikke træffe afgørelse om, at en borger skal frflytte et § 108-botilbud uden informeret samtykke fra borgeren, med mindre borgeren ikke længere er omfattet af målgruppen for et § 108-botilbud, eller der er tale om en situation, der er omfattet af servicelovens § 129.

Hvis borgerens forhold er ændret siden indflytningen i forhold til, hvilke indsatser den pågældende har behov for efter servicelovens enkelte bestemmelser, men den pågældende stadig er i målgruppen for et § 108-botilbud, har kommunalbestyrelsen an-



svaret for, at indsatsen i botilbuddet tilpasses borgerens behov.

5.1.3) Almene ældre- og handicapboliger efter almenboliglovens § 105

Almene ældre- og handicapboliger ejes enten af en almen boligorganisation, en selvejende almen ældreboliginstitution, en kommune eller en region. De skal udlejes til ældre og personer med handicap, der har et særligt behov for sådanne boliger.

Lejere i almene ældre- og handicapboliger har samme beskyttelse mod opsigelse, som gælder for alle øvrige lejere af almene boliger.

Hjælp og støtte til borgeren efter servicelovens enkelte bestemmelser, fx hjælp og støtte efter servicelovens § 85, ydes uafhængig af lejeforholdet. Hvis borgerens forhold ændres efter indflytningen i forhold til, hvilke indsatser den pågældende har behov for efter servicelovens enkelte bestemmelser, skal indsatsen tilpasses borgerens behov. Lejeren kan ikke opsiges af sin bolig, medmindre betingelserne i lejelovgivningens opsigelsesregler er opfyldt. Det forhold, at en borger har behov for justering af fx hjælp og støtte efter servicelovens § 85, indebærer derfor ikke i sig selv, at borgeren kan opsiges.

Det bemærkes, at hvis lejeren har givet sit samtykke og indgivet sin opsigelse til at flytte, finder ovennævnte opsigelsesregler ikke anvendelse.

Om flytning på grundlag af magtanvendelsesreglerne se nedenfor under punkt 6.

5.2) En generel beslutning om fx nedlæggelse af boformen

5.2.1) Boformer efter servicelovens §§ 107 og 108

Det er den offentlige eller private driftsherre for boformer efter serviceloven, der har kompetencen til at træffe beslutning om oprettelse, reorganisering eller lukning. Kompetencen til at oprette modificeres dog reelt af, at kommunerne kun må anvende tilbuddene, hvis de har en godkendelse fra det kompetente socialtilsyn.

Spørgsmål til oprettelse, reorganisering eller lukning af botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 kan også være omfattet af privatretlige aftaler mellem kommunen og driftsherren, som fx binder driftsherren til at drive botilbuddet for en bestemt periode, ligesom en kommune kan have fået et pålæg af Socialstyrelsen efter servicelovens § 13 c om fx at etablere eller opretholde et tilbud.

Med disse modifikationer er det for så vidt angår kommunale tilbud kommunalbestyrelsen, der har ansvaret for og beslutter, hvordan kommunen skal planlægge og udføre sin virksomhed på det sociale område. Det fremgår således af retssikkerhedslovens § 60, stk. 3, at afgørelser om det generelle serviceniveau herunder, hvilke tilbud og pladser der skal være til rådighed i kommunen, ikke kan indbringes for en anden administrativ myndighed. Kommunalbestyrelsen har således forsyningsforpligtelsen, men den fastlægger overordnet selv det generelle serviceniveau. Det indebærer bl.a., at den kan træffe beslutninger om dels at nedlægge boformer efter servicelovens §§ 107 og 108, fx fordi de er utidssvarende, dels at reorganisere boformerne.

Hvis en boform efter servicelovens §§ 107 eller 108 lukkes eller reorganiseres, skal den enkelte beboers handlekommune tage stilling til, hvilken indsats borgeren skal tilbydes i stedet. Det betyder, at kommunen skal foretage en konkret og individuel vurdering af, om borgeren skal optages på et andet botilbud, herunder vurdere egnethed af botilbuddet, eller om borgerens behov for indsatser efter serviceloven kan dækkes fx i en boform, der ikke kræver forudgående kommunal visitation, fx en privat



udlejningsbolig. Efter § 20, stk. 1, i bekendtgørelse om lejerrettigheder har beboeren krav på tre måneders varsel, når en kommunalbestyrelse har besluttet, at en § 108-boform skal reorganiseres eller nedlægges, og det indebærer, at beboeren må flytte. Opsigelsen af botilbuddet skal ske skriftligt. Hvis borgeren er opsagt efter § 20, stk. 1, har den pågældende efter § 20, stk. 3, i samme bekendtgørelse ret til at få en anden bolig stillet til rådighed.

5.2.2) Nedrivning, nedlæggelse eller afhændelse af almene ældre- og handicapboliger efter almenboliglovens § 105

Almene ældre- og handicapboliger kan nedrives, nedlægges eller afhændes ved beslutning herom i almene boligorganisationer eller selvejende almene ældreboliginstitutioners henholdsvis øverste myndighed og bestyrelse. Beslutningen skal efterfølgende godkendes af kommunen.

Hvis boligerne ikke afhændes til en anden almen boligorganisation eller selvejende almen ældreboliginstitution, skal Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet tillige godkende afhændelsen. Nedrivning skal også godkendes af ministeriet.

Ejes ældre- og handicapboligerne af kommunen, træffer kommunen beslutning om boligernes nedrivning eller ændret anvendelse. Hvis boligerne står til rådighed for andre kommuner i henhold til en rammeaftale, jf. § 185 b, stk. 3, i almenboligloven, skal afhændelsen, nedlæggelsen eller nedrivningen tillige godkendes i disse kommuner. For så vidt angår regionale ældreboliger, skal beslutning om afhændelse, nedlæggelse eller nedrivning aftales i rammeaftalen.

Hvis ældre- og handicapboligerne ikke afhændes til en anden almen boligorganisation, selvejende almen ældreboliginstitution, kommune eller region, ophører de som almene ældreboliger. Udlejeren kan ikke ved en afhændelse af boligerne opsiges beboerne, og den nye ejer overtager de eksisterende lejeaftaler. Uanset, hvem der udlejer boligerne, vil borgerens handlekommune have pligt til at yde hjælp efter serviceloven på baggrund af en individuel og konkret vurdering af den pågældendes behov for hjælp, fx hjælp og støtte efter servicelovens § 85.

Hvis lejereren eller en eventuel værge på lejerens vegne har opsagt lejemålet, finder ovennævnte opsigelsesregler ikke anvendelse.

Ved fysisk nedlæggelse eller ombygning af boligerne, der kræver beboernes fraflytning af boligerne, kan beboerne opsiges, og de skal tilbydes en erstatningsbolig. Ved ombygning skal beboerne tilbydes tilbageflytning til deres boliger efter ombygningen. For beboere, som mangler evnen til at give informeret samtykke, vil en flytning til en erstatningsbolig skulle ske i overensstemmelse med reglerne om optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter servicelovens § 129.

5.2.3) Etablering af botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 i almene bebyggelser

Det er i strid med almenboligloven at anvende almene ældre- og handicapboliger som botilbud efter serviceloven, jf. ovenfor. Etablering af sådanne tilbud i almene bebyggelser kan imidlertid ske efter reglerne i almenboliglovens kapitel 12.

Hvis bygninger tilhørende en almen boligorganisation ønskes anvendt som botilbud efter § 107 eller § 108, skal den almene bebyggelses boliger nedlægges som almene boliger, hvorved den offentlige støtte ophører. Dette sker på grundlag af en aftale mellem kommunen og den pågældende boligorganisation. Lokalerne kan herefter udlejes af boligorganisationen til kommunen efter reglerne i erhvervslejeloven.



Det er et krav, at disse botilbud kommer til at ligge i en selvstændig afdeling under boligorganisationen. Endvidere gælder, at den garanti, som kommunen har ydet til boligerne i henhold til almenboligloven, skal henregnes til kommunens låntagning efter § 3 i bekendtgørelse nr. 1580 af 17. december 2013 om kommunernes låntagning og meddelelser af garantier m.v. (lånebekendtgørelsen) på det tidspunkt, hvor anvendelsen af boligerne ændres.

Hvis kommunen ønsker at anvende egne almene ældre og handicapboliger som botilbud efter servicelovens § 107 eller § 108, skal disse nedlægges som almene boliger, og støtten til boligerne ophører. Hvis kommunen har optaget lån til etablering af disse almene ældre- og handicapboliger, skal den resterende del af lånet henregnes til kommunens låntagning efter § 3 i lånebekendtgørelsen på det tidspunkt, hvor anvendelsen af boligerne ændres.

Beboerne i de pågældende almene ældreboliger, der nedlægges med henblik på anvendelse af disse som § 107 eller § 108 botilbud, kan ikke opsiges begrundet i nedlæggelsen af boligerne til dette formål, men kommunen kan ved samtykke fra beboernes side give de pågældende beboere et tilbud om at flytte til en anden bolig.

De borgere, der visiteres til ophold i de botilbud efter §§ 107 eller 108, der på denne måde etableres i (tidligere) almene boliger, bliver stillet som andre beboere i botilbud efter §§ 107 og 108, og ikke som andre lejere i almene boliger.

6. Flytning efter reglerne om magtanvendelse

De procedurer, der fremgår af serviceloven, om afgørelser efter servicelovens § 129 om optagelse i særlige botilbud uden samtykke, skal følges, når en borger, der er omfattet af personkredsen for bestemmelsen, skal optages i et bestemt botilbud.

Statsforvaltningen træffer efter servicelovens § 131 afgørelse om optagelse i særlige botilbud uden samtykke efter indstilling fra kommunalbestyrelsen.

Ankestyrelsen har i principafgørelse 53-13 bl.a. tilkendegivet, at bestemmelsen om flytning uden samtykke skal anvendes, når flytningen skyldes, at den fornødne hjælp ikke kan gives i personens hidtidige bolig, og når boformen lukker/ nedlægges. Link til afgørelsen: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=160348>.

Ankestyrelsen har i principafgørelse C-20-07 tilkendegivet, at en ændring fra midlertidigt aflastningsophold til et døgnophold med henblik på længerevarende eller permanent ophold, udgjorde en sådan ændring i perspektivet for en kvindes ophold, at magtanvendelsesreglerne skulle bruges. Dette uanset der ikke var tale om en fysisk flytning, da kvinden fortsat skulle have ophold det samme sted. Link til afgørelsen: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=154549>

Ankestyrelsen har i principafgørelse 6-15 tilkendegivet, at en borger, som har behov for et særligt botilbud, og som ikke kan give informeret samtykke til en flytning, ikke kan flyttes fra et aflastningstilbud til andet botilbud, selvom værger giver samtykke. Værger kan give samtykke til et aflastningstilbud eller ved akut behov, men værger kan ikke give samtykke til et nyt ophold i særligt botilbud, når borgeren ikke er i stand til at give sit samtykke. Det gælder også, selvom det nye tilbud er et midlertidigt tilbud efter servicelovens § 107. Link til afgørelsen: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=168073>



Ankestyrelsen har i principafgørelse 41-15 tilkendegivet, at en borger, som har behov for et længerevarende botilbud, har frit valg mellem botilbud efter servicelovens § 108 og almenboliglovens § 105, hvis betingelserne for frit valg er til stede, herunder at det af borgeren ønskede botilbud kan tilgodese borgerens behov. Det er en forudsætning for, at borgeren kan anvende sin ret til frit valg, at det botilbud, som borgeren ønsker, er egnet til at tilgodese borgerens behov, at tilbuddet fremgår af Tilbudsportalen, og at det botilbud, som borgeren ønsker, ikke er væsentligt dyrere end det tilbud, som kommunen vurderer kan tilgodese borgerens behov. Kommunen skal vejlede borgeren om retten til frit valg. Link til afgørelsen:

<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=173317>

For uddybning af reglerne om flytning uden samtykke henvises til Socialministeriets Vejledning af 15. februar 2011 om magtanvendelse og andre indgreb i selvbestemmelsesretten over for voksne, herunder pædagogiske principper (Vejledning nr. 8 til serviceloven).

Link til vejledningen: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=135391>

**4. Mail korrespondance med socialrådgiverne fra botilbuddene
(Fortrolig)**

5. Brev til Mai Mercado fra "Poul"
(Fortrolig)