

Rådet for Socialt Udsatte

Årsrapport 2003

www.udsatte.dk



Rådet for Socialt Udsatte

Rådet skal være talerør for hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholmisbrugere og andre socialt udsatte.

Læs mere om Rådet i kommissorium for Rådet for Socialt Udsatte bagerst i rapporten.

Medlemmerne er personligt udpeget af socialministeren – se medlemsliste og læs mere bagerst i rapporten.

Rådets opgaver er:

- at følge den sociale indsats overfor de svageste grupper.
- at stille forslag til en forbedret indsats over for de svageste.
- at stille forslag om, hvordan det civile samfund kan inddrages stærkere i det sociale arbejde.
- at udarbejde en årlig rapport om situationen for de svageste grupper.

Øverst fra venstre mod højre:

Preben Brandt, Marie-Louise Knuppert, Bjarne Lenau Henriksen, Sadia Syed, Joan Fisker Hougaard, Nina Brünés.

Nederst fra venstre mod højre:

Steen Viggo Jensen, Henriette Berthelsen, Jannie Petersen, Jens Erik Rasmussen, Cliff Kaltoft, Karl Bach Jensen.



Indholdsfortegnelse

Forord	side 4-5
Sigtelinier for Rådets arbejde	side 6-10
Har regeringen levet op til sine målsætninger?	side 11-19
Mit hjem er i min bolig	side 20-23
Udsat sindslidende eller borger med etpsykosocialt handicap?	side 24-28
Befolkningen, de frivillige organisationer og virksomhederne	side 30-35
Hvad mener brugerne?	side 36-38
De socialt udsatte i europæisk perspektiv	side 39-41
De socialt udsatte på budgettet	side 42-43
Rådets strategier	side 44-45
Kommissorium, medlemsliste m.v.	side 46-55



Forord

Rådet for Socialt Udsatte har nu virket et år. I begyndelsen har Rådets medlemmer brugt en del kræfter på at finde frem til de temaer, som Rådet skulle arbejde med. Rådet repræsenterer en meget bred vifte af viden, kompetencer og livserfaring. Forskelligheden blandt Rådets medlemmer er en krævende udfordring for Rådet, men samtidig en af Rådets væsentligste styrker. Fælles er engagementet for at forbedre de udsattes vilkår.

Denne årsrapport handler om Rådets vurdering af nogle af de afgørende initiativer, som er taget det seneste år, eller som er på bedding, og som griber ind på godt eller på ondt i de udsattes liv. Nok så vigtigt er rådets forslag til, hvad der bør gøres. Nogle områder af livet hos de socialt udsatte kommer på denne måde til at stå mere fremtrædende end andre, men det skal ikke tages som udtryk for, at Rådet ikke har diskuteret

andre vinkler, som f.eks. kønsaspektet, om det at være børn af socialt udsatte generelt m.v.

Selv om Rådets medlemmer har deres ben solidt plantet i de udsatte gruppers virkelighed, ligger det Rådet meget på sinde at gøre mest muligt for, at så mange synspunkter som muligt fra de udsattes egne rækker kommer frem. Det fremgår også allerede af rapporten.

Et af de helt åbenbare træk ved at være socialt udsat er, at det er svært at komme til orde i den offentlige debat, fordi det ofte kræver en hel kæde af ressourcer. De udsatte grupper mangler typisk nogle af leddene i denne kæde.

Men netop denne udfordring vil Rådet også tage op i sine planer for det videre arbejde.

Det har været fremme i medierne, at der er vokset en frygt frem i råd og nævn for at være kritiske, fordi så mange er blevet nedlagt eller har fået indskrænket deres ressourcer. Rådet nærer ikke en sådan frygt, fordi Rådet netop af regeringen er blevet oprettet for ubetinget at tale de udsattes sag. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at Rådets medlemmer har forskellige prioriteringer som en naturlig følge af, at medlemmerne er forskellige og har forskellig baggrund.

Preben Brandt,
formand for Rådet for Socialt Udsatte



Sigtelinier for Rådets arbejde

Det er Rådet for Socialt Udsattes opgave at være et talerør for de socialt udsatte grupper i den offentlige og politiske debat, så også deres interesser kan blive tilgodeset. I den forbindelse skal Rådet fremkomme med forslag til en forbedret indsats. Med udgangspunkt i disse op-

gaver har Rådet besluttet, hvordan det vil arbejde og lagt en arbejdsplan for det videre arbejde.

Kernegruppen for Rådets arbejde er de mennesker, der her og nu befinder sig i gruppen af de mest socialt udsatte. Rådets primære målgruppe er de socialt udsatte blandt hjemløse,

prostituerede, stofmisbrugere, sindslidende, alkoholmisbrugere, flygtninge, indvandrere og grønlandere i Danmark,

eller mennesker, som på grund af andre alvorlige problemer, befinder sig i ud-kanten af det sociale fællesskab.

Det er ofte et komplekst samspil af mange faktorer, som gør, at et menneske havner blandt de mest udsatte. Heri indgår personlige individuelle forhold, opvækst, familiemæssige forhold, lokale forhold og mere generelle samfundsf forhold. Alle samfund må leve med, at nogle mennesker kommer i en udsat situation.

Men udfordringen er så at skabe så gode vilkår som muligt for disse grupper, at hjælpe flest muligt til at komme tilbage til en ordentlig tilværelse og begrænse antallet af udsatte mennesker. Derfor er Rådet stærkt optaget af de vilkår, der bydes de socialt udsatte.

“...at skabe så gode vilkår, som muligt for disse grupper, at hjælpe flest muligt til at komme tilbage til en ordentlig tilværelse...”

For Rådet er det samtidigt helt afgørende, at den forebyggende indsats styrkes ved, at der sættes massivt ind over for de faktorer, der påvirker tilgangen af socialt udsatte, særligt de samfundsmæssige forhold, der kan påvirkes ved ændringer i holdninger hos befolkningen, virksomheder og organisationer og ved politiske tiltag. I den forbindelse er det vigtigt at fokusere på, om der er særlige grupper, hvorfra de socialt udsatte rekrutteres, og om der optræder nye grupper blandt de udsatte.

Problemerne og deres omfang

Hvor mange drejer det sig om?

Da definitionen på at høre til de mest udsatte grupper ikke er særlig entydig, er det ikke muligt præcist at afgøre hvor mange mennesker, befinder sig i denne gruppe, og om gruppen bliver større eller mindre. Socialministeriet har skønnet, at der er tale om ca. 50.000 mennesker, og som udgangspunkt vil Rådet basere sit arbejde på dette skøn.

Hvad lever de udsatte grupper af?

Der er ikke præcise oplysninger om indkomstgrundlaget for de udsatte. Men forskellige undersøgelser giver alligevel et billede af situationen.



Socialforskningsinstituttets undersøgelse “Én gang marginaliseret” – altid?”¹ indeholder en efterundersøgelse af forsørgelsesgrundlaget for personer, der har benyttet institutioner for hjemløse og krisecentre i 1990. Den viser, at 93% lever af overførselsindkomster, mens kun 7% lever af anden indkomst, herunder lønnet arbejde. Blandt dem, der lever af indkomstoverførsler, får knap en fjerdedel (23%) førtidspension, mens de øvrige får midlertidige ydelser primært kontanthjælp.

Det fremgår af den netop gennemførte “Evalueringsrapport om indsatsen på hjemløsheds-, sindslidende- og misbrugsområdet” (HMS undersøgelsen²) at lidt under 50% af misbrugerne med samtidige tunge sociale problemer får kontanthjælp, mens 25% får pension. Blandt de mest udsatte personer med sindslidelse er billedet mere entydigt, idet knap 90% af disse får pension. I øvrigt tyder tallene på, at nogle af de borgere, som har tunge sociale problemer, i løbet af et år har flere forskellige slags indkomster, herunder dagpenge, lønindtægt, sort arbejde, indtægter fra kriminalitet og fra prostitution.

En betydelig del af de udsatte grupper er således afhængige af midlertidige ydelser som kontanthjælp.

Deres økonomiske vilkår er derfor umiddelbart blevet forringet som følge af de nedsættelser af hjælpens størrelse, der er gennemført i de seneste år. Rådet frygter, at de udsatte, hos hvem misbruget er kombineret med andre sociale/helbredsmæssige problemer, har svært ved at få tildelt pension.

Ændringer i problemernes art og i sammensætningen af målgruppen

Gennem en årrække har antallet af indvandrere og flygtninge udgjort en stadig voksende del af dem, der modtager kontanthjælp og lignende ydelser, og også deres andel blandt de arbejdsløse har været voksende, således at de nu udgør en langt større del end den, der svarer til deres andel af befolkningen. Denne tendens med en overvægt af personer med en anden etnisk baggrund end dansk er nu ved at slå igennem også i forhold

til brugerne af tilbuddene til de mest udsatte grupper: kvindekrisecentre, herberger, varmestuer og andre hjemløshedsinstitutioner. På hjemløshedsinstitutioner er tendensen endnu kun slået tydeligt igennem i hovedstadsområdet og i de største byer.

En anden tendens er, at antallet af unge, som henvender sig til hjemløshedsinstitutionerne, er voksende. Hvor der tidligere var tale om især lidt ældre mænd med et stort misbrugsproblem, er der nu tale om unge, som i udgangspunktet er mindre belastede, men hvor behovet for en effektiv og hurtig indsats er helt afgørende.

Mens der gennem en årrække er sket en væsentlig udbygning af indsatsen i forhold til stofmisbrugere, hvor bevilgerne over en knap 9-årig periode er tredoblet³, så er bevillingerne til indsatsen i forhold til alkoholmisbrug vokset langt mindre.

Ressourceindsatsen på alkoholområdet inden for den sociale sektor svarer nu kun til 20% af indsatsen på narkotikaområdet. Men der er tale om et meget omfattende problem. Sundhedsstyrelsen vurderer⁴, at der er ca. 200.000 alkohol-

afhængige personer, hvortil kommer 300.000 storbrugere. Og det skønnes at ca. 20.000-25.000 har behov for behandling. Alkohol er ikke kun den enkeltes problem. I Danmark er der omkring 60.000 børn (svarende til ca. 5% af samtlige børn), der har en far eller mor, som har været indlagt på hospital med en alkoholrelateret lidelse.

Inden for Kriminalforsorgen er antallet af indsatte med et alvorligt misbrugsproblem stadig voksende. Særligt alkoholmisbrug synes hidtil at have været et overset problem.

I forhold til prostitution er der flere ting, der tyder på en mere massiv undertrykkelse af prostituerede fra alfonser og andre bagmænd, blandt andet fordi antallet af prostituerede fra de østeuropæiske lande er voksende.

Der er flere forhold, der betyder, at rekrutteringen til gruppen af de mest udsatte er ved at ændre sig. Det kan stille andre krav til indsatsen og øge behovet for at skærpe opmærksomheden omkring de forhold, der er årsagerne til den sociale nedtur.

“...I Danmark er der omkring 60.000 børn, der har en far eller mor, som har været indlagt på et hospital med en alkoholrelateret lidelse.”

Der har været en intensiv debat om anvendelsen af tvang inden for det psykiatriske område. De indberettede tal for anvendelsen af tvang har vist en stigning de senere år. Spørgsmålet er, om den øgede anvendelse af tvang skyldes et sammentræk af uheldige omstændigheder, eller om der ligger en ændret holdning

til anvendelsen af tvang til grund. I flere indlæg er det blevet anført, at den øgede anvendelse af tvang skyldes utilstrækkelige personaleressourcer, der så fører til, at problemer, der ellers kunne være løst på andre måder, kører op i en spids og ender med tvangsmæssige indgreb.



En arbejdsgruppe under den Bioetiske Komité under Europarådet har gennem et stykke tid arbejdet på et udkast til en ny rekommandation vedrørende sikring af psykisk syges rettigheder, som lægger op til at tillade et større omfang af tvang. Det er i direkte modstrid med det, der har været målsætningen for udviklingen i Danmark.

Europarådets Antitorturkomité har skarpt kritiseret langvarig brug af bæltefiksering på danske psykiatriske afdelinger som værende mishandling.

Ifølge en undersøgelse fra Kriminalforsorgen⁵ var 15% af de indsatte under psykiatrisk behandling, eller havde været det under den aktuelle afsoning. Antallet af indsatte med psykiske problemer har været stigende i en årrække. Desuden viser antallet af retspsykiatriske patienter under tilsyn af Kriminalforsorgen mere end en tredobling over de seneste 20 år, særligt antallet af patienter med en anden etnisk baggrund end dansk er vokset meget stærkt.

Personer, som både har et misbrugsproblem og er sindslidende, de såkaldte dobbeltdiagnostiserede, har et særligt problem, idet ansvarsplaceringen for

denne gruppe er uklar, fordi kun ganske få tilbud mener, de direkte er gearret til at tage sig af dem. En virkning heraf er for tidlig udskrivning fra de psykiatriske afdelinger på sygehusene. Rådet er i øvrigt stødt på forekomsten af interne retningslinier på somatiske afdelinger på nogle sygehuse, som tyder på, at der sker en negativ særbehandling af grupper af socialt udsatte.

Fokus for Rådets arbejde det første år

Grundlaget for Rådets aktiviteter, herunder udtalelser om hvor der bør sættes ind i forhold til de udsatte grupper, er dels rådsmedlemmernes egne erfaringer fra deres daglige virke og egne livserfaringer, meldinger fra medlemmernes netværk, samt endelig undersøgelser, som belyser de udsattes situation.



Det gode liv, som også må være målsætningen, når det gælder de udsatte grupper, omfatter hele hverdagslivet. Derfor ser Rådet i sin årsberetning de udsatte gruppers liv som en helhed, der både omfatter indkomstvilkår, beskæftigelse, boligforhold og rådgivnings- og behandlingsmuligheder. Rådet har derfor set på udviklingen i forhold til et bredt spektrum af de udsatte gruppers livsvilkår.

Rådet har også drøftet temaerne prostitution og udsatte grønlanderes forhold. Disse temaer vil Rådet arbejde videre med det næste år.

Har regeringen levet op til sine målsætninger?

Regeringen tilkendegav ved sin tiltrædelse, at "...kræfter og ressourcer skal i velfærdssamfundet i højere grad bruges til at hjælpe de allersvageste...". I handlingsprogrammet "Det Fælles Ansvar"² fra foråret 2002 er denne målsætning yderligere konkretiseret "målet er at styrke de svagestes muligheder for at skabe sig en tryk og meningsfuld tilværelse ud fra den enkeltes individuelle behov."

Hvordan er det så gået med disse målsætninger?

Det Fælles Ansvar

I programmet opstilles en række målsætninger, der skal give de udsatte grupper et bedre liv. I handlingsprogrammet siges således:

"Målet med handlingsprogrammet er at sikre en samlet indsats, der:

- Sikrer de svageste grupper en meningsfuld tilværelse.
- Afspejler og respekterer de svagestes egne behov og ønsker.
- Styrker deres mulighed for at indgå og bidrage til samfundets fællesskab.

Målet er således at styrke de svagestes muligheder for at skabe sig en tryk og meningsfuld tilværelse ud fra den enkeltes individuelle behov. For de svageste handler en hverdag med et meningsfyldt indhold først og fremmest om at få mulighed for at få styr på sit liv og sikkerhed for at kunne få dækket sine grundlæggende livsbehov. Hertil kommer muligheden for at kunne indgå i et fællesskab med mulighed for aktiviteter, samvær og relevante udfordringer, mens et almindeligt arbejde og dermed fast tilknytning til arbejdsmarkedet kun vil være et realistisk mål for en mindre del af denne gruppe."



For så vidt angår de enkelte socialt udsatte grupper suppleres op med delmålsætninger, f.eks. behandlingsgaranti for stofmisbrugere, kvalitetsudbygning inden for psykiatrien m.v. og endelig initiativer på tværs af målgrupperne, f.eks. en udbygning af midlertidige botilbud, flere alternative plejehjem, flere lettilgængelige akuttilbud, bostøtte til fastholdelse af boligen m.v.

En delmålsætning Rådet efterlyser, er en forstærket indsats omkring tolkning både for de mest udsatte indvandrere, flygtninge og grønlandere.

Rådet finder i øvrigt, der er tale om et godt handlingsprogram, der kan være med til at styrke indsatsen for de udsatte grupper. Programmet kan således, hvis det gennemføres, øge livskvaliteten for de udsatte. Rådet er glad for, at der med udmøntningen af satspuljeforliget for 2002 og 2003 er blevet mulighed for at tilgodese en række af de forslag, som regeringen lancerede i handlingsprogrammet.

Behandlingsgarantien for social behandling af stofmisbrugere trådte i kraft den 1. januar 2003. Garantien indebærer en ret for stofmisbrugeren til at modtage

og en pligt for amtskommunen til at tilbyde sociale behandlingstilbud, som skal iværksættes senest 14 dage efter, at stofmisbrugeren har henvendt sig til amtskommunen med ønske om at komme i behandling. Rådet vil følge op på om behandlingsgarantien vil gå ud over kvaliteten af behandlingen og endvidere holde øje med, hvor ofte stk. 5 i loven om "at retten til at vælge kan begrænses, hvis hensynet til vedkommende taler herfor" bliver benyttet.

Rådet ønsker at fremhæve, at en del af handlingsprogrammet ikke er realistisk nok. Der er et stort behov for udbygning af behandlingsmuligheder for alkoholmisbrugere, samt deres familier. Det medfører store omkostninger – både personligt, socialt og samfundsøkonomisk- og det er derfor



nødvendigt at se kritisk på vores prioritering og organisering af hele alkoholområdet. En undersøgelse fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet viser, at alkoholforbruget koster samfundet mellem 6 og 10 mia. kr. om året. Sociale problemer – navnlig for pårørende til den, der drikker – har et meget stort omfang. I Danmark er der omkring 60.000 børn, der har en far eller mor, som har været indlagt på et hospital med en alkoholrelateret lidelse.

Det er væsentligt at undgå ventetid på alkoholbehandling, da behandling bør kunne startes, når alkoholmisbrugeren er motiveret for behandling. Her er der imidlertid det problem, at kapaciteten for så vidt angår ambulante- og døgnbehandling er præget af begrænsede ressourcer. Der er således sket et fald i antallet af offentligt finansierede døgnbehandlingspladser fra 200 i 1989 til ca. 100 pladser i år 2000. Samtidig er der sket et fald i antallet af personer, som har modtaget døgnbehandling fra 698 i 1999 til 608 i 2002. Hvis det aktuelt

ikke er muligt at tilbyde en behandlingsgaranti, omkostningerne taget i betragtning, bør der dog være plads til en mere ambitiøs indsats.

Det skal sikres, at yderligere 500 personer hvert år kan komme i døgnbehandling og 500 i dagbehandling. Der er ca. i alt 250.000 personer, heraf 20-25.000 udsatte, der har et sådant alkoholmisbrug, at det giver stor risiko for helbreds-skader. Dette forslag vil efter Rådets opfattelse, som en begyndelse, kunne realiseres inden for et årligt beløb på ca. 40 mio.kr.

For at imødegå et fald i antallet af behandlingspladser forudsætter Rådet, at regeringen fortsat afsætter 20 mio. kr. årligt til styrkelse af sundhedssektorens behandlingsindsats. Pengene blev afsat ved satspuljeforliget for 2001.

Herudover bør det overvejes at indføre kvalitetsstandarder for alkoholmisbrugsbehandlingen.

Det er i denne forbindelse også vigtigt, at der sikres ressourcer til uddannelse af det nødvendige personale, idet de enkelte ansættelsessteder ikke har driftsmidler til at kunne afholde udgiften til en sådan uddannelse. Målsætningen er hermed at sikre fagligt kompetente medarbejdere, der kan være med til at realisere den forøgede indsats på alkoholområdet.

For at forebygge den negative sociale arv er det også vigtigt at være opmærksom på, at næsten halvdelen af de socialt udsatte har børn, som de ikke bor sammen med, men som de ser regelmæssigt³. Det er vigtigt, at de mennesker får mulighed for at udfylde deres forælderrolle bedst muligt og får hjælp hertil.

Endelig hæfter Rådet sig også ved, at handlingsprogrammet kun er *“et startsignal til en nyorientering af indsatsen – en indsats, der er et langt sejt træk. Der skal til stadighed afsættes ressourcer for at sikre, at indsatsen er effektiv.”*

Udviklingen i de socialt udsattes indkomster

Også for socialt udsatte er størrelsen af indkomsten af afgørende betydning for det daglige liv og den enkeltes udfoldelsesmuligheder, herunder deltagelse i det almindelige samfundsliv. En meget stor del af de socialt udsatte, nemlig op mod omkring 90%, er uden beskæftigelse og er derfor afhængige af overførselsindkomster fra det offentlige.

Rådet har foretaget en undersøgelse af indkomstoverførslerne til de socialt udsatte, udviklingen i disse og en vurdering af, i hvilket omfang overførselsindkomsterne giver de socialt udsatte mulighed for en – økonomisk set – rimelig tilværelse. Resultaterne heraf vil ikke kunne gengives i dens fulde længe i denne årsrapport, men udgives som første nummer i en ny småskriftsserie, der udgives af Rådet i efteråret 2003. Der vil her derfor blot blive nævnt nogle af resultaterne og konklusionerne fra rapporten.

De overførselsindkomster, som er relevante for de socialt udsatte grupper, er førtidspension, folkepension, arbejdsløshedsdagpenge, sygedagpenge, integrationsydelse og kontanthjælp. Da antallet af ældre er beskedent blandt de udsatte

grupper, er det kun et lille antal, som får folkepension. Desuden må det formodes, at et antal får starthjælp eller introduktionsydelse. Hvor mange det i givet fald drejer sig om er usikkert, men tallet må formodes at være voksende.

Dagpenge og pensioner til dem, der var førtidspensionister før 1. januar 2003, er ikke ændret i størrelse. Folkepensionisterne blandt de socialt udsatte har fået et løft via den såkaldte “ældrecheck”.

Førtidspensionsreformen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2003, og som indebærer, at der nu kun er én sats svarende til dagpenge, vil for de fleste nye førtidspensionister give en højere ydelse. Men det må forventes, at langt færre blandt de udsatte grupper i fremtiden vil blive berettiget til en førtidspension, fordi kriterierne for at få tildelt førtidspension er blevet strammet.

På kontanthjælpsområdet er der sket følgende:

For ægtepar nedsættes hjælpen med 1.032 kr. pr. måned, når en af ægtefællerne har modtaget hjælp i 6 sammenhængende måneder. Denne regel er trådt i kraft pr. 1. januar 2003.

Ændringen skønnes af regeringen at berøre i alt 35.000 personer. En del af disse vil høre til blandt de udsatte grupper.

Personer, som er i individuel jobtræning, fik indtil 1. januar 2003 et beskæftigelsestillæg på 11,50 kr. pr. time. Ved en ugentlig arbejdstid på 30 timer pr. uge svarer det til ca. 1.500 kr. pr. måned. Dette tillæg er bortfaldet pr. 1. januar 2003. Denne ændring berører efter regeringens egen vurdering 17.000 såkaldte helårspersoner. Da den individuelle jobtræning især er blevet anvendt over for de svage ledige, berører denne ændring i væsentligt omfang de udsatte grupper.

Kontanthjælpen til unge under 25 år blev fra 1. januar 2003 nedsat til niveauet for Statens Uddannelsesstøtte (SU) efter 9 måneder på kontanthjælp.

Der er dog indført en regel om, at unge, som hverken kan tage en SU-uddannelse, eller kan få hjælp til revalidering eller har reel mulighed for at påtage sig et arbejde, kan få udbetalt en behovsbestemt ydelse op til den hidtidige hjælp. Denne bestemmelse er særdeles relevant for de unge blandt de socialt udsatte.

Men man kan frygte, at ikke alle disse unge vil opnå dispensation, og at den behovsbestemte hjælp kun vil give en beskeden kompensation for nedsættelsen af den faste ydelse.

Fra 1. januar 2004 indføres et loft over kontanthjælpen, når en person har modtaget hjælp i en periode på mere end 6 måneder. Loftet er forskelligt fra husstandstype til husstandstype. Der er sat en overgrænse for, hvor meget hjælpen kan nedsættes. For ægtepar er beløbet 1.948 kr. efter skat og for enlige er det 1.290 kr. Regeringen har skønnet, at i alt 13.000 husstande vil blive berørt heraf. Loftet vil indebære en risiko for, at nogle af de socialt udsatte ikke vil være i stand til at opretholde en selvstændig bolig.

Mens introduktionsydelsen til flygtninge indtil 1. juli 2002 svarede til kontanthjælpen, så betød ændringerne pr. denne dato en væsentlig nedsættelse af hjælpen – en ydelse der er 30-50% lavere end kontanthjælp. Samtidig indførtes starthjelpen i stedet for kontanthjælp til personer, der ikke har opholdt sig mindst 7 år af de seneste 8 år i Danmark. Starthjelpen svarer til introduktionsydelsen.

Rådets undersøgelse viser, at det især er socialt udsatte med de mindste indkomster, som er blevet ramt af nedskæringer.

Desuden kan nedsættelsen af introduktionsydelsen og indførelsen af starthjelpen indebære en risiko for, at andre grupper bringes i en så sårbar situation, at tilgangen til gruppen af socialt udsatte vil vokse.

For Rådet er det, som allerede nævnt, helt afgørende, at tyngden af problem-

“Det har betydning for individet, hvad man forventer, at man selv deltager i sin udvikling af sin udsathed. Kan det forventes, at når man først er marginaliseret, så overtager staten forsørgelsespligten. Forventes der fuld arbejdsevne på arbejdsmarkedet, før man ikke længere tilhører en udsat gruppe. Er man udsat, alene fordi man ikke kan forsørge sig selv? Eller er man udsat, fordi man ikke kan klare sig selv fysisk, mentalt eller socialt?”

Galebevægelsen

erne ikke forværres og at tilgangen til gruppen af de socialt udsatte ikke øges. Derfor mener Rådet, at det er yderst kritisabelt, at de økonomisk absolut dårligst stillede blandt de socialt udsatte grupper får forringet deres økonomi gennem politiske indgreb.

Flere i arbejde

Også for de udsatte grupper er det af menneskelige grunde vigtigt at fastholde et langsigtet perspektiv med selvforsørgelse, så længe det er realistisk.

Derfor er bestræbelserne på at bringe de socialt udsatte grupper i beskæftigelse et meget vigtigt element i indsatsen.

Aftalen om beskæftigelsespolitikken "Flere i arbejde" fra efteråret 2002 indeholder, ud over de beskæringer af de kontante ydelser, som er refereret ovenfor, også tiltag, der sigter på at øge beskæftigelsen.

De udsatte gruppers relation til arbejdsmarkedet.

Det følger af selve afgrænsningen af de socialt udsatte grupper, at der sjældent er tale om personer, som umiddelbart er arbejdsmarkedsparete.

En betydelig del, over halvdelen, er helt uden for arbejdsmarkedets rækkevidde. Disse personer får pension, primært førtidspension. De øvrige kan lidt skematisk opdeles i 3 livsfaser:

1. Personer, der er på vej ud i et voldsomt misbrug af alkohol eller stoffer, eller hos hvem en alvorlig sindslidelse er under udvikling eller andre alvorlige problemer præger personens hverdag, f.eks. et liv som gade prostitueret eller et liv som hjemløs.
2. Personer, hos hvem sindslidelsen eller misbruget har varet en længere periode, og som eventuelt er i behandling eller befinder sig i et mellemrum mellem en serie forsøg på behandling, eller personer, der har udviklet et kompleks af problemer, som er ved at blive kroniske.
3. Personer, som er på vej til at mestre en sindslidelse, får et misbrug under kontrol eller i øvrigt er ved at få styr på eget liv, men som fortsat befinder sig i en udsat situation.

Arbejdsmarkedspolitiske virkemidler må antages at være stort set uden virkning i forhold til personer i fase 1 og 2, fordi de umiddelbare sociale problemer er så voldsomme, at de overskygger alt andet i tilværelsen.

En del af de socialt udsatte når ikke længere end til fase 2, og forbliver permanent i denne fase. På længere sigt må Rådet håbe på, at disse mennesker kan få tildelt førtidspension.

I fase 3 bliver tanken om en integration på arbejdsmarkedet en mulighed, og arbejdsmarkedet kan derfor komme inden for rækkevidde. Kun en mindre del af gruppen kan antages at befinde sig i gruppe 3.

Den aktive beskæftigelsesindsats

Det er i ovennævnte perspektiv, at beskæftigelsesaftalens tiltag skal ses. Vigtige elementer i denne er på tværs af dagpengesystemet og kontanthjælpssystemet at sikre:

1. et individuelt kontaktførelse forløb for at skaffe den ledige i beskæftigelse.
2. udarbejdelse af en jobplan.
3. fælles tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

I udmøntningen af beskæftigelseaftalen lægges der stor vægt på at øge tilskyndelse til at søge mindre jobs på deltidsbasis blandt kontanthjælpsmodtagere og personer, som får introduktionsydelse eller starthjælp i det omfang, det ikke er muligt at finde et fuldtidsjob. Derfor er der indført en lempeligere behandling af sådanne arbejdsindtægter ved en forhøjelse af beskæftigelsesfradraget, således at kun en mindre del af indtægten end tidligere bliver modregnet i hjælpen. Men dette tiltag er kun til fordel for de umiddelbart arbejdsmarkedsparete og derfor kun i meget begrænset omfang relevant i forhold til de socialt udsatte.

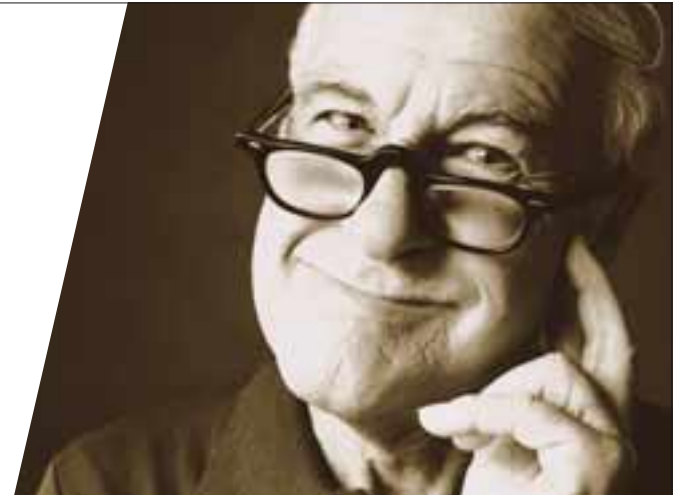
Forenkling af tilbudsviften, så den i princippet bliver ens for alle, har Rådet vanskeligt ved at se som en forbedring for de socialt udsatte grupper. Erfaringer blandt Rådets medlemmer viser, at den individuelle jobtræning og det dertil knyttede beskæftigelsestillæg har været meget nyttigt i forhold til de socialt udsatte bl.a. på væresteder. Beskæftigelsestillægget har her fungeret som en appetitvækker til selv at tjene sine penge på et relativt tidligt tidspunkt i den lange proces, som fører frem til et egentligt arbejde. Derfor er bortfaldet af beskæftigelsestillægget til personer i individuel

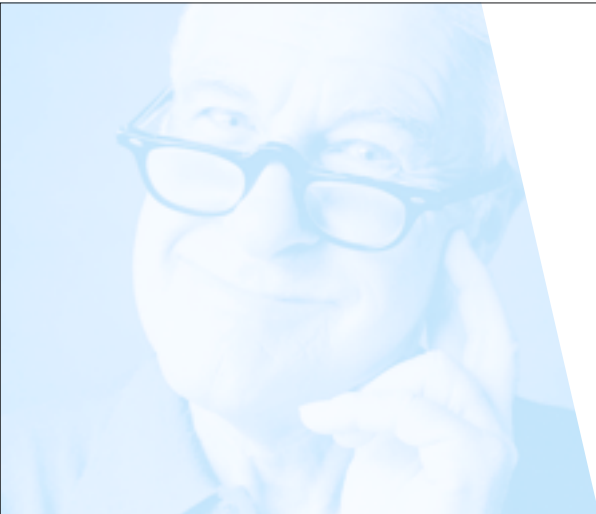
jobtræning et væsentligt tilbageskridt for de socialt udsatte.

Den nye ordning, med mulighed for at frikøbe medarbejdere på virksomheder og uddannelsesinstitutioner (mentorordningen) med den opgave at introducere og oplære den ledige, er relevant for de socialt udsatte grupper. Ordningen vil være anvendelig for de socialt udsatte i en meget sen fase i forhold til at komme ind på arbejdsmarkedet. I øvrigt er det svært at se nye tiltag, der kan forbedre de socialt udsattes situation. Den varslede præmieringsordning for de af Arbejdsformidlingens medarbejdere, der bringer flest i arbejde, kan, hvis ikke det at bringe socialt udsatte tilbage i beskæftigelse præmieres meget højt, meget vel føre til, at disse grupper bliver nedprioriteret.

Afsluttende bemærkninger

I "Det Fælles Ansvar" står der, som nævnt ovenfor, at *"for de svageste handler en hverdag med et meningsfuldt indhold først og fremmest om at få mulighed for at få styr på sit liv og sikkerhed for at kunne få dækket sine grundlæggende behov (...) mens et almindeligt arbejde kun vil være et realistisk mål for en mindre del af denne gruppe."*





Alligevel bliver de socialt udsatte underlagt en politik, der lægger meget stor vægt på at styrke de økonomiske incitamenter til at komme i arbejde, og som sænker størrelsen af ydelserne. Derfor må Rådet konstatere, at beskæftigelsesaftalen og udmøntningen af denne på ingen måde er gearret til de socialt udsatte grupper, men tværtimod bidrager til at gøre ondt værre, fordi mange får forringet deres i forvejen skrøbelige økonomi. De får afskåret deres mulighed for deltagelse i det almindelige samfundsliv, herunder fritidslivet og samvær med andre. Det gælder i særlig grad de unge blandt de socialt udsatte. De socialt udsatte bliver således gidsler i regeringens almindelige beskæftigelsespolitik.

Med sin egen politik er regeringen derfor godt på vej til at sabotere de i øvrigt meget værdifulde initiativer, den i øvrigt har iværksat til at forbedre de udsatte gruppers vilkår, jvf. målsætningerne i “Det Fælles Ansvar”, behandlingsgarantien for stofmisbrugere, Psykiatриаftale m.v.

Hvad der vindes på gyngerne bliver således sat over styr på karrusellerne!

Rådets forslag til “Det Fælles Ansvar”:

- der skal ske en fortsat styrkelse af indsatsen over for de socialt udsatte grupper, som regeringen har anført i handlingsprogrammet.
- der skal ske en udbygning af tilbudene til personer med alkoholmisbrug.
- Rådet foreslår, at det afsatte beløb ved satspuljeforliget 2001 til styrkelse af sundhedssektorens af behandlingsindsats for alkoholmisbrugere gøres permanent.
- der skal der indføres kvalitetsstandarder for alkoholmisbrugsbehandling.
- der skal ske en styrkelse af forvaltningers og behandlingstilbuds opmærksomhed på at yde støtte til forældrerollen for de socialt udsatte, som ikke bor sammen med deres børn.
- de socialt udsattes muligheder for gældssanering skal forbedres.

- der skal udvikles instrumenter til styrkelse af samarbejdet mellem forskellige aktører, såvel offentlige som frivillige.

Rådets forslag til ”Flere i arbejde”:

- kontanthjælpsydelse til personer, der ikke er arbejdsmarkedsparate, skal fastholdes på niveauet før januar 2003.
- der skal rettes op på nedprioriteringen af indsatsen for de marginaliserede på arbejdsmarkedet.
- hjælpen til unge under 25 år, som hverken er i stand til at tage en SU-uddannelse eller berettiget til revalidering eller er i stand til at påtage sig et arbejde, skal ikke nedsættes.
- beskæftigelsestillægget til personer i individuel jobtræning genindføres.

Mit hjem er i min bolig

Rådet for Socialt Udsatte har sat fokus på de udsatte grupper og boligen; de udsatte gruppers vanskeligheder i forhold til at få en bolig, fastholde den, og få en bolig, der svarer til deres behov. Relevante boliger til udsatte grupper betragter Rådet som en grundsten til at forbedre de udsatte gruppers vilkår.

Flertallet af danskerne gør sig til daglig ikke de dybere overvejelser over, hvilket socialt aspekt der er forbundet med deres bolig. Boligen er den fysiske ramme for det sociale liv med familie, venner og bekendte, der sammen med eventuelle kolleger på arbejdspladsen, udgør det sociale netværk. Vores hjem er i vores bolig.

Det er imidlertid ikke alle forundt at have disse fysiske rammer og navnlig ikke de socialt udsatte hjemløse.

I de sidste 10 år er der blevet afsat mange millioner kr. til at skaffe botilbud til de udsatte grupper, så de i højere grad kan leve et liv på egne vilkår og dermed være

i stand til at skabe de fysiske rammer for et socialt liv. Opgangsfællesskaber, villafællesskaber, rækkehuse, klyngehuse, fritliggende huse – boliger med fællesskab i forskelligt omfang skyder op over det ganske land. Boligerne ser forskellige ud, men har det til fælles, at de er beregnet til socialt udsatte mennesker.

Der er bl.a. i årene 1999-2003 afsat i alt 60 mio. kr. til en forsøgsordning under almenboligloven til etablering af permanente boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper – “Skæve huse til skæve eksistenser”. Der er tale om en bred vifte af permanente boliger til hjemløse og særligt udsatte befolkningsgrupper, som har svært ved at indpasse sig eller ikke magter at bo i traditionelt udlejningsbyggeri. Forsøgsordningen er således et vigtigt element i boligforsyningen for at bevare muligheden for varige boliger for de svageste i samfundet. Forsøgsordningen, der administreres af Erhvervs- og Boligstyrelsen, udløber med udgangen af 2003. Rådet vil anbefale, at ordningen fortsætter.

På trods af ovenstående findes der i dag ca. 11.000 mennesker, som i løbet af et år er berørt af hjemløshed spredt rundt i landet med en koncentration i storby-miljøerne. Mange er reelt boligløse, mens en mindre del er funktionelt boligløse, d.v.s. de har en bolig til rådighed, men de kan ikke finde ud af at leve i den og lever derfor et liv på gaden.

Gruppen af udsatte hjemløse mennesker er en meget sammensat gruppe spændende fra personer med alvorlige psykiske lidelser, som ikke magter at blive i deres boliger, til stærkt alkoholiserede og stofmisbrugere, som ikke har formået at bevare deres boliger bl.a. på grund af økonomiske problemer, fra unge til ældre personer med plejehjemslignende behov og fra danskere til personer med anden etnisk baggrund end dansk, som på grund af kulturelle problemstillinger kan have særlige behov.

Den sammensatte gruppe nødvendiggør, at der er et konstant fokus på, hvilke behov der er for nye boliger til socialt udsatte grupper, og på hvilke behov der er for sociale foranstaltninger, der kan hjælpe den enkelte til at være i stand til at leve i egen bolig i stedet for på gaden.

Samtidig er det vigtigt at være opmærksom på, om der dukker nye grupper af hjemløse op, som kræver andre og nye metoder end de hidtil anvendte.

En kortlægning af “De udsatte grupper og boligen” vil udkomme som andet nummer i en ny småskriftserie, der udgives af Rådet i efteråret 2003.

Regeringens planer om at sælge de almene boliger

Regeringen annoncerede ved sin tiltræden et reformprogram “Vækst, velfærd – fornyelse”. I reformprogrammet fremlagde regeringen forslag om en reform, der giver beboerne i almennyttige boliger adgang til at overtage deres bolig på ejer- eller andelsbasis. Der blev nedsat et udvalg, der skulle forberede denne reform.

I maj 2003 kom udvalgets rapport “Ejer, andelshaver eller lejer”. Inden rapporten kom, havde der været tanker fremme om, at alle almene boliger skulle sælges. En model man havde benyttet i England. Planen blev imidlertid opgivet, da det af Kammeradvokaten og Justitsministeriet er blevet påpeget, at det er i strid med



grundlovens § 73 om den private ejendomsret. Der ville i givet fald være tale om ekspropriation.

I stedet foreslås i rapporten en reform, der ligner den, de har gennemført i Holland, hvor det er det enkelte boligselskab, der bestemmer, om de vil sælge. Udvalget anbefaler, at alle lejere i almene familieboliger frit skal kunne overtage deres lejlighed som ejer- eller andelsbolig, hvis der er flertal for det i afdelingen; boligorganisationen kan også give tilladelse til det. Byggeriet skal dog være over ti år gammelt.

Om varetagelse af de boligsociale opgaver siger rapporten, at kommunerne fortsat skal løse deres boligsociale opgaver, og at anvisning til almene boliger i dag er den væsentligste mulighed

for kommunerne til at løse de bolig-sociale opgaver. Rapporten gør dog opmærksom på, at salget vil kunne få konsekvenser: *“Det kan ikke udelukkes, at der vil være kommuner, der kan få vanskeligheder ved at skaffe et passende antal boliger til anvisning.”*

Erfaringer fra Københavns Kommune fra 1994 med salg af beboelsesejendomme viser, at det efterfølgende er blevet vanskeligere at anvise permanent husly til personer i akut bolignød og til flygtninge. I 1994 solgte Københavns Kommune efter aftale med regeringen boligerne, TOR-ejendommene. 90% af boligerne blev solgt til lejerne som andelsboliger. Det fik som konsekvens, at der skete et fald i beboere på overførelsesindkomst, da det var mere attraktivt at få personer ind med en god økonomi. Endvidere blev tilgangen af beboerne af anden etnisk herkomst begrænset. Der kom også et større pres på de almene boliger i København, da der nu var et mindre antal boliger for kommunen at anvise til.

Der er ca. 490.000 almene boliger i Danmark. De udgør en femtedel af den samlede boligmasse.

Umiddelbart virker tanken om lejernes mulighed for overtagelse af lejemålet på andels- eller ejerbasis sympatisk. Rådet frygter imidlertid et forslag herom. Erfaringer⁹ viser nemlig, at det er de svageste borgere, der taber, hvis de almene boliger sælges. Disse borgere, som ofte er på overførselsindkomst, har ikke den ringeste mulighed for at købe en bolig. De vil være henvist til at tage til takke med det, der ikke kan sælges. Dette vil skabe stor risiko for ghettodannelse, med alt hvad der heraf kan følge af social armod, stofmisbrug, kriminalitet, god “trivsel” for negativ social arv m.v.

Hvis de kommunale sociale myndigheder ikke som hidtil kan råde over et antal boliger – d.v.s. bevarer anvisningsretten til almene boliger i et antal som i dag – vil det stort set være en umulig opgave at gennemføre et socialt arbejde, der kan give de enkelte udsatte borgere en rimelig normal tilværelse, hvor de kan bidrage til fællesskabet.

Det er en væsentlig vinkel for Rådet at forebygge yderligere udstødelse. Rådet foreslår derfor, at tanken om at sælge de almene boliger opgives. Der er ikke i skrivende stund fremsat lovforslag på baggrund af rapporten.

Udviklingen på § 94-området (forsorgshjem, herberg m.v.)

Der er sket en forøgelse af antallet af varige og selvstændige boformer til de udsatte grupper. Samtidig er der sket en øget professionalisering af § 94-området¹⁰, og en undersøgelse viser, at et stort antal af beboere på § 94-botilbudene vurderes at være i stand til at klare sig i egen selvstændig bolig¹¹. Disse forhold burde vise sig som et faldende behov for pladser på § 94-botilbudene.

Statistikken viser dog, at dette ikke er tilfældet. I de sidste ti år har antallet af døgnpladser på § 94-botilbudene stort set været uændret, mens antallet af dagpladser er steget jævnt.

Når der nu rent faktisk bygges særlige boliger, og der er sket en forøgelse af professionelle ansatte blandt medarbejderne, som kan sætte gang i udslusningsprocessen, hvorfor ser situationen så ikke bedre ud? Er det fordi, at selv om det rent faktisk er lykkedes at få flere ud i egen bolig, sker der en stadig tilstrømning af nye grupper til § 94-botilbudene? Er det fordi, at det ikke er lykkedes at ændre forholdene sådan, at mennesker stadig hænger fast på herbergene, forsorgshjemmene m.v.?

Barrieren skal måske findes i en mangel på koordinering af indsatsen, som næsten altid vil bestå af en sammenstyknings af forskellige aktørers indsats¹².

Rådet vurderer, at der er brug for politiske initiativer, der forbedrer forholdene, så der bliver færre, der har behov for at benytte § 94-botilbudene. Midlerne til dette kunne være en styrkelse af etablering af varige boliger til de udsatte grupper, en aktiv indsats for mere samarbejde – også med brugeren selv – og mere vægt på at udvide ydelserne til dagbrugere, f.eks. ved at øge det udgående og støttende arbejde, som det f.eks. sker i forsøgsordningerne med støtte- og kontaktpersoner til hjemløse og misbrugere.

“Der er et uhyre pres på boligmarkedet på grund af manglende boliger. Specielt har byfornyelsen gjort, at der er alt for få billige lejeboliger i hovedstadsområdet. Det er netop disse boliger, vores målgruppe eftersøger. Tilmed har man fået den vanvittige idé at sælge ud af de alment nyttige boliger. Det vil få katastrofale følger for den store gruppe af mennesker, som ikke har mulighed for at købe egen bolig, hvis forslaget vedtages.”

Sammenslutning af nærudvalg i Danmark – S.A.N.D.

Forslag:

- Rådet foreslår, at man fortsætter puljen “Skæve huse til Skæve Eksistenser”, når forsøgsordningen den 31. december 2003 udløber.
- Rådet foreslår, at regeringen opgiver planen om salg af almene boliger, da Rådet vurderer, at det vil få uoverskuelige konsekvenser for socialt udsatte.
- Rådet vurderer, at der er brug for politiske initiativer, der forbedrer forholdene for de hjemløse, så der bliver færre, der har behov for at benytte § 94-botilbudene.

Anmeldelse af Regeringens statusrapport om tilbuddene til sindslidende 2001

Udsat sindslidende eller borger med et psykosocialt handicap?

Af Karl Bach Jensen

Nedenfor bringes Karl Bach Jensens anmeldelse af Regeringens statusrapport om tilbuddene til sindslidende. I kommende årsrapporter er det planen at bringe anmeldelser skrevet af andre rådsmedlemmer.

I marts 1991 pålagde Folketinget den daværende regering *“at opfordre kommunerne til – eventuelt i samarbejde med de frivillige organisationer – at forstærke udbygningen af opfølgende foranstaltninger for psykiatriske patienter i form af bofællesskaber, beskæftigelses-, undervisnings- og fritidstilbud og dag- og døgnvirksomhed,”* og *“at give Folketinget en årlig statusrapport for udbygningen på baggrund af indberetninger fra amtskommuner og kommuner”*. Statusrapporten vedrørende år 2001 udkom i foråret 2003.

Rapporten handler mest om tal: Hvor mange patienter man i de enkelte amter og hovedstadsregionen har plads til i sygehuspsykiatrien, hvor mange patienter der kan tilbydes enestue eller ambulante behandling, hvor mange man har boende i døgninstitutioner og bofællesskaber, hvor mange der får en eller anden form for støtte i hjemmet, og hvor mange penge det alt sammen koster det offentlige at udbygge og drive disse foranstaltninger.

Udviklingen i sundhedssektoren og socialsektoren beskrives i hvert sit kapitel. Siden begyndelsen af 1990'erne er der ikke sket nogen væsentlig reduktion i antallet af sengepladser i sygehuspsykiatrien.

Rent fysisk er der sket væsentlige forbedringer, idet en større og større andel af patienterne nu tilbydes enestue under indlæggelse. Man kan imidlertid undre sig over, hvorfor man rundt omkring i landet har valgt at poste mange hundrede millioner kroner i at renovere store forældede psykiatriske sygehuse frem for at opbygge et system af små hjemlige behandlingsenheder (døgnhuse).

Alt i alt er der i den sygehusbaserede og ambulante psykiatri stigende drifts- og anlægsudgifter og en støt stigning i antallet af kunder i butikken med deraf følgende kortere og kortere indlæggelsestider på afdelingerne. Antallet af psykiatriske sygehussenge varierer meget fra region til region: Fra 35 til 179 senge pr. 100.000 indbyggere!

Vigtigere end antallet af senge, udgiftsniveau og "kundeunderlag" er det, hvilke holdninger man møder, og hvilken behandling man tilbydes/udsættes for under indlæggelsen. Her leder man imidlertid forgæves i statusrapporten, der overhovedet ikke berører spørgsmål som: Hvor meget medicin der anvendes? Hvor mange der tilbydes eller modtager andre former for behandling? Hvor mange der kommer sig eller bliver raske?

Forholdene for de mest udsatte af psykiatriens patienter berøres ikke specifikt. Man leder forgæves efter oplysninger om, hvor mange af psykiatriens patienter der har problemer med stoffer og alkohol; hvem og hvor mange der udsættes for tvangsbehandling med potentielt hjernebeskadigende medikamenter eller elektrochok; hvor mange der udsættes for langvarige og torturlignende bæltfikseringer eller hvem og hvor mange, der dømmes til behandling ofte på ubestemt tid og med truslen om ufrivillig indlæggelse hængende over hovedet, hvis man ikke makker ret. I massemedierne får vi med jævne mellemrum myten serveret om det stigende antal "kriminelle sindssyge". Det kunne f.eks. være interessant at få belyst, hvor mange psykiatriske patienter, der er blevet dømt til behandling grundet ubetydelige lovovertrædelser og/eller på grund af hændelser, der har udspillet sig, mens de i forvejen var indlagt på en psykiatrisk afdeling.

I kapitlet om socialektorens tilbud gennemgås udviklingen de senere år, hvad angår målrettede amtslige og kommunale botilbud og socialpædagogisk bistand eller støtte- og kontaktperson m.h.p. at klare sig i egen selvstændig bolig. Hvor der i begyndelsen af 90'erne er sket en

kraftig oprustning på det område i mange af landets kommuner og amtter, ser det nu ud til at udbygningen er ved at stagnere. I nogle regioner har man satset meget på mere eller mindre segregerede tilbud, hvor klientellet samles og serviceres på særlige bosteder. I andre regioner har man i højere grad satset på at støtte den enkelte i at kunne klare sig i egen selvstændig bolig.

Også når det gælder den sociale indsats, efterlader statusrapporten læserne med mange ubesvarede spørgsmål. Hvad er sigtet med den sociale indsats? Handler det om at give den enkelte borger, der er ramt af en psykisk lidelse, nogle helt basale omsorgsydelser i en ellers forholdsvis passiv og anonym tilværelse, eller gøres der noget for at den enkelte får øget sine muligheder

for at komme til hæfterne, blive en aktiv og deltagende medskaber af sin egen tilværelse? De mangfoldige ydelses- og indsatsformer, der kunne være med til at kompensere for eller på sigt ophæve de psykosociale handicap, mennesker diagnosticeret med psykiske lidelser oplever i hverdagen, er mangelfuldt beskrevet i statusrapporten.

I april 1993 vedtog Folketinget ellers at henstille til alle statslige og kommunale myndigheder samt private virksomheder: *“At efterleve princippet om ligestilling og ligebehandling af handicappede med andre borgere og at tage hensyn til og skabe muligheder for hensigtsmæssige løsninger under hensyntagen til handicappedes behov i forbindelse med forberedelse af beslutninger, hvor hensyntagen overhovedet kan komme på tale.”* På alle samfundsområder, hed det videre, må det *“desuden sikres, at mennesker med handicap... ligebehandles med andre borgere.”* Senere samme år underskrev Danmark FN’s Standardregler om ligebehandling af handicappede. Standardreglerne formulerer i 22 regler forudsætninger, mål og strategier for gennemførelse

af en handicappolitik, som vil ligeværd og ligebehandling af handicappede med ikke-handicappede. Standardreglerne introducerer et nyt socialt og relationelt handicapbegreb. Et handicap er ikke en fejl eller mangel ved individet, men konsekvensen af manglende rummelighed og tilgængelighed i samfundet over for borgere med en eller anden funktionel begrænsning eller mangel. I det øjeblik rummeligheden og tilgængeligheden øges, mindskes eller ophæves det oplevede handicap. Standardreglerne fastslår, at man bl.a. kan være handicappet grundet en psykisk lidelse.

I princippet er borgere med alvorlige psykiske lidelser indbefattet af de mange muligheder for hjælp og støtte til en aktiv medborgertilværelse, som dansk sociallovgivning lægger op til. I praksis lægges der, f.eks. med de centralt udarbejdede vejledninger til Lov om social service, imidlertid op til en markant og helt urimelig forskelsbehandling



Vejledningen om social service over for voksne med handicap udfolder en række af servicelovens bestemmelser på en ambitiøs og tidssvarende måde samtidig med, at vejledningen om lovens anvendelse over for socialt udsatte voksne, defineret som “hjemløse, misbrugere og sindslidende”, f.eks. hvad angår handleplaner og socialpædagogisk bistand, opererer med nogle langt mindre ambitiøse og discountprægede løsninger. Et hovedmål for en øget indsats over for “svage” medborgere kunne være et opgør med denne forskelsbehandling; lad os se en samlet vejledning om social service for alle voksne med særlige behov!

Generelt kan det konstateres, at handicapkompenserende, tilgængelighedsfremmende og sektoransvarlig lovgivning og offentlig praksis afspejler visse handicapgrupperes situation og interesser bedre end andres. Der tages kun i meget begrænset omfang højde for psykosociale handicaps ofte periodiske og midlertidige karakter. Som samfundsborger står en person med en alvorlig psykisk lidelse med det problem, at hans/hendes oplevelse af at slås med et psykosocialt handicap som regel ikke tages alvorligt, med mindre der er tale om en så omfattende kronificering, at omsorgs- og støttebehovet er langvarigt og åbenlyst. Akutte psykotiske perioder opfattes f.eks. som tilstande, der for enhver pris skal under medicinsk behandling og ikke som faser, den enkelte skal have hjælp til at komme igennem, ved at der i perioder tildeles personlige hjælpere efter behov. I store dele af den offentlige sektor lærer man sig op ad en forældet tankegang, hvor handicappet først tages alvorligt, hvis det kan opfattes som et biprodukt af en langvarig og mere eller mindre kronisk psykisk sygdom, der behandles med "livsvarig" medicinering. Der findes endog eksempler på, at sociale ydelser betinges, af at man udviser sygdomsindsigt

og accepterer en bestemt behandlingsmæssig strategi. En mere dynamisk tilgang ville formentlig i stort omfang kunne mindske risikoen for kronificering og øge den enkeltes muligheder for at komme sig.

Den førte politik skaber en slags dobbelt fælde for mange af de ramte: Et medicinsk behandlingsmæssigt monopol og manglende behandlingsmæssige valgmuligheder kombineret med minimale sociale omsorgsydelser. Grundet manglende ligebehandlingspolitik og sektoransvarlighed på området, skabes en alt for stor afhængighed af social- og sundhedssektoren. Resultatet er segregering og eksklusion frem for integration og inklusion.

Ovenstående problemstillinger berøres kun meget perifert i statusrapporten. I rapportens sidste del gives der en status over amternes og nogle udvalgte kommuners initiativer i relation til anbefalingerne i en udvalgsrapport om bedre samspil mellem tilbuddene. En del amter og nogle kommuner har arbejdet med anbefalingen om, *"at der i den videre udbygning af tilbuddene til sindslidende på alle niveauer sker en større inddragelse af sektoransvarlige myndigheder for uddannelse, beskæftigelse, bolig m.v."*

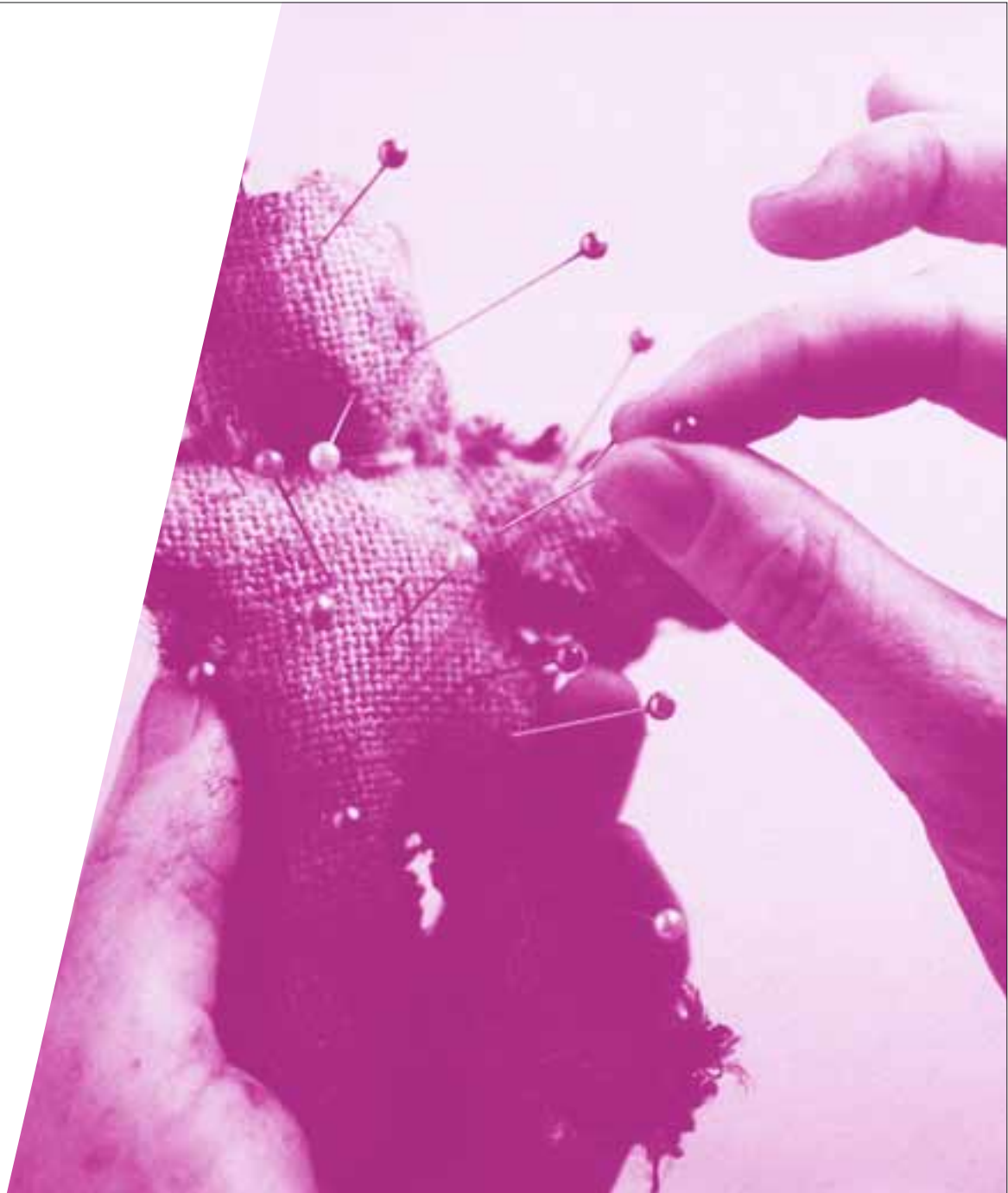
Det uddybes imidlertid ikke nærmere, hvad initiativerne på det område består i.

En anbefaling, som ikke er belyst i statusrapporten, opfordrer til, *"at der gennemføres tværsektoriel forskning og evt. forsøg, hvor recoveryperspektivet... om at komme sig af sin sindslidelse... og genvinde sin uafhængighed af behandlings- og støtte-tilbud gøres til genstand for nærmere undersøgelse."*

Set i et recoveryperspektiv kan man med god ret spørge, om man i den såkaldte socialpsykiatri gør den enkelte en bjørnetjeneste ved at skabe reservater og særlige foranstaltninger, der på sigt risikerer at fastholde én i rollen som "ikke indlagt psykiatrisk patient", som en omvandlerende diagnose. Hvor og hvornår får man overhovedet mulighed for at lægge stemplingen som diagnosticeret psykisk syg bag sig? Opgiver jeg identiteten som psykisk syg, den identitet der kvalificerer til at modtage den socialpsykiatriske service, så opgiver jeg også at kunne benytte mig af de foranstaltninger og tilbud, der

måske lige skal til, for at jeg kan bevare modet og håbet. Er der med den omsiggribende socialpsykiatriske strukturering og organisering af det offentlige psykosociale omsorgs-, støtte- og behandlingsarbejde i virkeligheden tale om, at anstaltspsykiatrien er ved at blive reetableret i en ny og mere decentral udgave?

Alt i alt må det siges, at “Regeringens statusrapport om tilbudene til sindslidende 2001” giver et godt indblik i den rent kvantitative del af udbygningen på sundheds- og socialområdet, men at der er meget lidt om indholdet i indsatsen, og at de “beskæftigelses-, undervisnings- og fritidstilbud”, som Folketinget i 1991 også pålagde regeringen at forstærke udbygningen af, glimrer ved deres fravær i rapporten.



(ANNONCE)



Nøglekortene er her endelig!

– et kort spækket med informationer om, hvor man kan få hjælp til livet på gaden

Kortene er en nøgle til at finde informationer om ca. 40 steder i København, hvor man uden visitation kan få et måltid mad, overnatte, tage et bad, vaske tøj, komme til frisøren eller tandlægen, få sygepleje, og hvor man må tage hunden med.

Nøglekortene er udarbejdet i et format, så den enkelte kan have det i lommen. Desuden er der lagt vægt på, at kortene er slidstærke, at de er funktionelle og også kan forstås, hvis man ikke taler dansk.

Nøglekortene vil ligge ude på Københavns væresteder, sociale caféer, natcaféer og overnatningssteder.

Samtidig udgives en pjece til medarbejdere, som giver en oversigt over alle københavnske dag-, døgn- og rådgivningstilbud.

Hvis nøglekortene viser sig at blive en succes, vil Rådet for Socialt Udsatte arbejde på at udbrede nøglekortene til hele landet.

www.udsatte.dk



Befolkningen, de frivillige organisationer og virksomhederne

Blandt de socialt udsatte grupper er der et udbredt ønske om bedre muligheder for at møde andre; det vil sige et ønske om en øget integration i forhold til den øvrige befolkning¹². Der er også et udbredt ønske om bedre muligheder for beskæftigelse. Spørgsmålet er, hvordan disse ønsker kan blive gjort til virkelighed. En øget offentlig indsats kan ikke stå alene.

Hvis de socialt udsatte skal have bedre muligheder for at møde andre, forudsætter det, at der er steder, hvor dette

møde kan finde sted, f.eks. en arbejdsplads, i boligkvarteret, i fritidslivet, sociale caféer eller væresteder. Men det forudsætter også, at det omgivende samfund er åbent for dette møde.

Befolkningen i almindelighed

Den boligmæssige integration er af stor betydning. Da nogle blandt de socialt udsatte kan have en anden adfærd og andre måder at leve på, er det en udfordring både at skabe plads hertil og sikre, at de udsatte grupper ikke gemmes af vejen fjernt fra, hvor andre færdes.



Der har de seneste år været en række eksempler på, at det har været overordentligt svært at få placeret bofællesskaber eller andre boliger til hjemløse, misbrugere eller sindslidende i almindelige boligkvarterer på grund af naboprotester. I Ålborg har man således haft store problemer med at finde en permanent placering af et bofællesskab for psykisk syge misbrugere. Hver gang, der blev fundet et egnet sted, forhindrede naboprotester, jf. planlovgivningens nabohøringer, at projektet kunne gennemføres. Bofællesskabet var midlertidigt placeret i et industrikvarter, men også her kom der protester mod bofællesskabet,

men denne gang fra en nabovirksomhed! Resultatet har været, at institutionen nu placeres sammen med et andet botilbud på et område uden naboer.

Dette er desværre ikke et enkeltstående tilfælde. På Fyn har der været problemer med at få placeret en institution for kriminelle unge, og i en større provinsby måtte man flere steder gennemføre processen med nabohøringer, før det lykkedes at placere en skurby, men heller ikke det sidste sted lykkedes det at få naboernes accept. Til sidst skar politikerne igennem trods naboernes indsigelser,

hvilket ikke er en lykkelig situation for et sådant tilbuds beboere¹³.

Et positivt eksempel er de sociale caféer og væresteder, som det er lykkedes at placere på mere tæt befærdede steder, og hvor det er lykkedes at få et bredere publikum til at benytte stedet, f.eks. i forbindelse med kulturelle arrangementer.

Det handler primært om befolkningens holdninger til de udsatte og om politikernes mod til at træffe beslutninger. Det viser sig ofte, at når først institutionen er blevet placeret, udvikler der sig et gnidningsfrit samspil med lokalområdet.

Ofte synes modstanden baseret på fordomme og uvidenhed. Der er derfor en stor udfordring i at øge befolkningens viden om og forståelse for de udsatte grupper, så der kan ske en social integration.

Det er en opgave, som Rådet vil gå ind i, men som Rådet ikke kan løfte alene. Staten, kommuner og amter må også aktivt engagere sig i forhold til en kampagne for bedre forståelse og åbenhed.

De frivillige organisationer

De frivillige organisationer trækker et stort læs, når det gælder indsatsen over for socialt udsatte. Mens offentlige institutioner dominerer billedet, når det gælder dagtilbud til børn, dagtilbud til ældre samt ældreboliger, så gør de frivillige organisationer sig stærkt gældende, når det gælder de udsatte grupper.

Mange nye tiltag er skabt i de frivillige organisationer, f.eks. krisetelefonlinier, natvarmestuer, kvindekrisecentre, væresteder o.s.v. De frivillige organisationer har således en initiativskabende rolle. Hele æren for nye tiltag skal dog ikke tilfalde de frivillige organisationer.

“Skæve boliger til skæve eksistenser” og støtte- og kontaktpersonordninger er eksempler på nye tiltag skabt i det offentlige. Tilsammen skaber det offentliges tilbud og de frivillige organisationers tilbud en større kreativitet i opgaveudførelsen.

Vigtige karakteristika ved de frivillige organisationers tilbud er kombinationen af en mobilisering af flere slags ressourcer, organisationens egne økonomiske midler, tilskud fra det offentlige og frivillige medarbejderes medvirken.

De frivillige repræsenterer en særlig ressource og giver de udsatte en bredere kontaktflade, således at den udover de professionelle medarbejdere også kommer til at omfatte repræsentanter fra den almindelige befolkning. Samtidig giver de frivilliges medvirken plads til, at de udsatte grupper kan bevæge sig fra at være brugere til selv at blive frivillige, i takt med at deres situation forbedres. De frivillige organisationer understøtter således muligheden for en personlig udvikling. Endelig fungerer de frivillige organisationer som socialpolitiske aktører, som går ind i den socialpolitiske debat og bakker de udsatte grupper op.

De frivillige sociale organisationers særlige rolle skal derfor nødvendigvis sættes over styr. Det kan imidlertid blive tilfældet, hvis udliciteringen af offentlige opgaver udbredes til området for de socialt udsatte. Hvis alt lægges til rette for, at private firmaer kan byde på opgaverne, og rollen som entreprenør for det offentlige isoleres fra de frivillige organisationers andre roller, vil de frivillige organisationer let kunne blive en hund i et spil keglar.

Rådet for Socialt Udsatte vil derfor opfordre til, at man nøje drøfter eventuelle udliciteringstiltag på dette område med de relevante organisationer på området.

Også de øvrige frivillige organisationer, særligt idrætsorganisationerne, har en vigtig rolle at spille for at bidrage til integrationen af de udsatte grupper. De udsatte grupper bør på lige fod med andre have adgang til idrætstilbuddene, som det offentlige i væsentligt omfang yder tilskud til direkte og indirekte ved at stille idrætsanlæg til rådighed. For eksempel har de hjemløse nu organiseret sig idrætsmæssigt og stillede med et hold til verdensmesterskaberne i fodbold for hjemløse i Østrig. Det er klart, at idrætsaktiviteter for de udsatte kan stille krav

om særlig professionel bistand, som en klub, der er baseret på frivillig indsats, ikke kan klare. Disse ekstra omkostninger må dækkes. Men i øvrigt må der over en bred kam sikres adgang for de udsatte grupper.

Virksomhederne

Socialforskningsinstituttet har i undersøgelsen “Lederen og det sociale engagement”¹⁴ undersøgt holdninger blandt ledere og deres faktiske adfærd i virksomhederne i forhold til at tage et socialt ansvar. Generelt er der en positiv holdning til at tage et socialt medansvar og til at virkeliggøre det rummelige arbejdsmarked. Det gælder især i forhold til at fastholde medarbejdere med nedsat arbejdsevne.

Derimod er opbakningen til at ansætte personer med en nedsat arbejdsevne eller andre vanskeligt stillede personer noget mere delt. De ansatte ledere i det offentlige er de mest positive, idet 66% er positive, heraf 24% meget positive. 51% af de privat ansatte ledere er positive, heraf 14% meget positive, mens 42% af de selvstændige er positive, heraf 10% meget positive.

“Det kan undre, at den offentlige social- og sundhedssektor tilsyneladende er af den opfattelse, at koordinering og administration bliver gratis, fordi opgaven skal løses i privat regi. Det er ønskeligt med en bedre koordination af indsatsen mellem de foreninger, som opererer på området, men denne koordination kræver også ressourcer/penge.”

Landsforeningen SIND



Når det kommer til antallet af arbejdsledere, som faktisk har ansat mindst én person udefra i jobtræning eller fleksjob, er tallene væsentligt lavere: 33% af lederne i det offentlige, 16% af lederne i private virksomheder og 17% af de selvstændige oplyser, at de har mindst én ansat på disse vilkår.

Da kun de færreste blandt de udsatte grupper umiddelbart har mulighed for at komme ind på arbejdsmarkedet på almindelige vilkår, er det helt afgørende for denne gruppe, at der er en positiv holdning til at ansætte dem med løntilskud i virksomhederne. Derfor bør der i kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar fremover sættes mere fokus på

ansættelse af personer fra de udsatte grupper. Rådet vil derfor opfordre Beskæftigelsesministeriet til at tage dette op som et særskilt og prioriteret tema.

Men virksomhederne kan også på anden vis bakke op om de udsatte grupper. Det gælder i forhold til at yde støtte til gruppernes organisationer. Der kan være tale om både økonomisk støtte og støtte i form af naturalier og hjælp til udførelsen af særlige opgaver.

Det kan også ske ved at indtage en positiv holdning ved nabohøringer i forbindelse med placeringen af tilbud til de udsatte, f.eks. skæve huse eller bofællesskaber.

Forslag:

- iværksættelse af en kampagne om større åbenhed og forståelse i lokalmiljøerne i forhold til placering af tilbud til socialt udsatte.
- Rådet og de frivillige organisationer skal høres før der iværksettes generelle udliciteringstiltag i forhold til tilbud til de socialt udsatte.
- indsatsen for at udvikle forpligtende partnerskaber mellem det offentlige og de frivillige organisationer skal styrkes, f.eks. gennem de sociale koordinationsudvalg i kommunerne.
- fokus på de socialt udsatte grupper i kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar.

Hvad mener brugerne?

En af Rådet for Socialt Udsattes opgaver er at give de udsatte grupper et talerør.

“Mange bække små gør en stor å”, kan siges at være filosofien for Rådets aktivitetsplan, når det drejer sig om inddragelse af brugerne i Rådets arbejde. Særlige brugerpaneler, tematiske arrangementer med brugerne, besøg på særlig udvalgte tilbud til udsatte grupper i hele Danmark og afholdelse af brugerbasar i foråret 2004 er nogle af de aktiviteter, Rådet har på bedding.

Som det første brugerpanel har Rådet en tanke om at nedsætte et særligt ungepanel, som kan give Rådet input om og gode råd om tilrettelæggelsen af indsatsen overfor unge i alderen 15-25 år, som er særligt socialt udsatte på grund af problemer af psykosocial karakter med misbrug og med hjemløshed. Da Rådets medlemmer over en bred kam ikke kan

karakteriseres selv at tilhøre ungegruppen, finder Rådet det relevant at finde en gruppe af unge, som kunne tænke sig at rådgive Rådet om særlige problemstillinger for denne aldersgruppe.

I efteråret 2003 planlægger Rådet at tage på besøg i et udvalgt amt for at se på forskellige tilbud til socialt udsatte grupper. Rådet håber på, at komme i dialog med brugerne og høre, hvad de har på hjerte.

I vinteren 2003/2004 vil Rådet afholde et tematisk arrangement om retssikkerhed for de socialt udsatte brugere. Hvordan kan retssikkerheden forbedres for de socialt udsatte, er vi på vej i den rigtige retning, eller er der særlige vinkler, som samfundet burde have mere fokus på?

Rådet planlægger at afholde en basar i foråret 2004 om de socialt udsatte grupper. Målgruppen for arrangementet er bred, d.v.s. politikere, forvaltnings- og

organisationspersonale, frontmedarbejdere og ikke mindst brugerne selv. Der kan ikke pt. løftes mere af sløret for dette arrangement, men hold øje med invitationer i starten af år 2004!

Inddragelse af brugerorganisationerne i Rådets første årsrapport

En vej til at høre brugernes stemme er gennem brugerorganisationerne, og Rådet ser det derfor som en vigtig opgave at udvikle et godt samarbejde med disse. Et sådant samarbejde vil kunne bruges til i fællesskab at forbedre de socialt udsatte gruppers livsvilkår. Derfor har Rådet bedt forskellige brugerorganisationer skrive lidt om, hvordan de ser situationen for de socialt udsatte grupper. Der var ingen krav til svarene; det kan være kritik/ros af nuværende forhold, fremtidsudsigter, ønsker til ændringer i indsatsen m.v.

“Det forekommer mærkværdigt, at den medicinske behandling, substitutionsbehandlingen, ikke er omfattet af behandlingsgarantien, ikke er metadon eller buprenorphin er ikke en ret for opiatafhængige. Substitutionsbehandlings evne til at reducere dødelighed og sygelighed er veldokumenteret, og denne behandling bør derfor også være en ret for de opiatafhængige.”

BrugerForeningen

Høringerne blev sendt ud til en vifte af organisationer, og her følger en kort beskrivelse af de brugerorganisationer, som Rådet har fået svar fra:

Galebevægelsen: En frivillig organisation, der opererer i det socialpsykiatriske felt med mennesker med psykiske og sociale problemer. Galebevægelsen blev startet i 1979 af brugere og kritiske behandlere og har tre formål: Et kritisk forhold til den etablerede psykiatri, afprivatisering af psykiske problemer og påvisning og forebyggelse af sygdoms-skabende problemer i samfundet.

S.A.N.D: En sammenslutning af nærudvalg i Danmark. S.A.N.D. blev stiftet i 2001 af nuværende og tidligere hjemløse. Organisationen arbejder bl.a. for at modvirke hjemløshed og dens følger, at udstødte og hjemløse sikres samme rettigheder som andre borgere og for en kvalitetssikring af brugernes frivillige arbejde.

LAP – Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatribrugere: En organisation, der blev stiftet i 1999. Foreningen ønsker, at psykiatribrugeres muligheder for relevant behandling, hjælp og deltagelse i samfundslivet udvikles og tilpasses brugernes behov i et andet omfang, end det er tilfældet i dag.

Brugerforeningen: En organisation for aktive stofmisbrugere stiftet i 1993. Organisationen arbejder bl.a. på at igangsætte sociale og kulturelle aktiviteter og give støtte, oplysning og personlig rådgivning. Desuden virker foreningen som et talerør og kontakt til behandlingsinstitutioner, myndigheder, medier og politikere.

Landsforeningen SIND: En forening, der blev stiftet i 1960. Foreningen arbejder for større forståelse og tolerance for mennesker med psykiske problemer og sygdomme samt deres pårørende. SIND søger at påvirke politikerne til at gøre væsentligt mere for at forbedre forholdene for psykisk syge og støtter praktisk og økonomisk klubber, væresteder, rådgivninger, bofællesskaber og undervisningstilbud.

Høringsvarene fra de nævnte organisationer fremstår ikke i deres fulde form i årsrapporten, men indgår som udsagn i “bokse” forskellige steder i rapporten.



De socialt udsatte i europæisk perspektiv

Danmarks Nationale Handlingsplan for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse 2003/2005 er Danmarks bidrag til 2. runde af EU's fattigdomsplaner og afløser den første nationale handlingsplan for perioden 2001/2003. Planen, som i det følgende er forkortet til NAP, er afleveret til Kommissionen i juli måned i år.

Målene i EU's plan 2003/2005

NAP-planerne er en udmøntning af mål for den sociale udvikling i EU's medlemslande, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd i 2000 i Nice. Der var tale om nogle overordnede ret generelle mål, som fremme af deltagelse i beskæftigelse og adgang til ressourcer, rettigheder og goder, forebyggelse og at hjælpe de mest sårbare grupper.

Den første danske NAP 2001/2003 var primært en beskrivelse af situationen og

af de initiativer, der var i gang i Danmark, og som var relevante i forhold til bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse. Vægten var især lagt på den aktive socialpolitik i form af et meget stærkt fokus på at bringe flere i beskæftigelse.

For den anden runde af NAP'er har EU besluttet, at disse skal indeholde nogle præcise og specifikke målsætninger. Medlemslandene skal fastsætte mål for en markant nedbringelse senest i 2010 af antallet af mennesker, som risikerer fattigdom og social udstødelse, kønsaspektet skal inddrages, og der skal sættes mere fokus på risici for fattigdom og social udstødelse som følge af indvandring.



Desuden opfordres medlemslandene til særlig opmærksomhed om en række punkter, bl.a. at bekæmpelsen af fattigdom og social udstødelse indbygges i alle politikområder, og at der sættes fokus på at hjælpe dem, som er mest marginaliseret og udstødt.

Processen omkring den danske NAP

Forud for færdiggørelsen af det danske bidrag er der foregået en proces, der har involveret de relevante ministerier, arbejdsmarkedets parter, repræsentanter fra kommuner og amter, herunder KL og Amsrådsforeningen, frivillige organisationer og andre aktører, herunder Rådet.

Rådet har således deltaget i et seminar 13. februar 2003 arrangeret af Socialministeriet, hvor det blev diskuteret, hvad indholdet i planen skulle være. Desuden har Rådet afgivet et høringssvar til et udkast til handlingsplanen, hvori Rådet har fremsat kritik af dele af planens indhold.

Den danske NAP-2

Den danske NAP-2 har to prioriterede punkter nemlig indsatsen for de mest udsatte grupper og bekæmpelsen af negativ social arv.

Danmarks forslag til NAP-2 har ligesom den første danske NAP fortsat et stærkt fokus på at bringe flere i beskæftigelse.

Nedsættelser af indkomstoverførslerne fremhæves i rapporten flere steder som et middel til at styrke de økonomiske incitamenter for de berørte grupper til at søge arbejde med henblik på, at flere kommer i beskæftigelse. Om langvarigt ledige beskrives de beskæringer af kontanthjælpen, der er vedtaget i det seneste folketingsår, og som vil medføre, at det altid skal kunne betale sig at arbejde.

I sit høringssvar har Rådet henvist til udmeldingerne i handlingsprogrammet "Det fælles ansvar", som Rådet er meget enig i, og hvori det slås fast, at *"for de svageste handler en hverdag med et meningsfuldt indhold først og fremmest om at få mulighed for at få styr på sit liv og sikkerhed for at kunne få dækket sine grundlæggende behov, mens et almindeligt arbejde og dermed fast tilknytning til arbejdsmarkedet kun vil være et realistisk mål for en mindre del af denne gruppe"*.

Da en betragtelig del af de mest udsatte får kontanthjælp, rammes en del af de mest udsatte derfor af nedskæringerne i

kontanthjælpen, uanset at det enten slet ikke er realistisk, at de kommer i arbejde eller at det kun er realistisk i et meget langt perspektiv.

Desuden fremhæver Rådet i sit svar risikoen for en forværring af den negative sociale arv.

Rådet finder, at planen ville blive væsentligt styrket, hvis den anlagde et mere helhedspræget syn på de udsatte gruppers vilkår. Der er en risiko for, at den i øvrigt i planen nævnte påskønnelsesværdige styrkede indsats på behandlings-, rådgivnings- og omsorgsdelen og opmærksomheden om at styrke de udsatte gruppers retlige stilling bliver modvirket eller gjort direkte omsonst af de forringede økonomiske vilkår for de udsatte grupper for at få den daglige tilværelse til at hænge sammen.

I Det Europæiske Råds målsætninger indgår forebyggelse af risikoen for social udstødelse. Her nævnes specifikt problemer med overdreven gældssættelse som en risikofaktor. I HMS-undersøgelsen anfører en meget stor del af brugerne, at der er behov for bedre regler om gældssanering. Men dette spørgsmål forholder den danske NAP-2 sig ikke til.

Regeringen sigter ikke på at gøre lavindkomstgrupperne mindre

I planen står endvidere *“det er ikke et selvstændigt mål for regeringen at gøre lavindkomstgruppen mindre”*. Rådet mener, at det i planen for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse skal være en selvstændig målsætning at reducere antallet af personer med en lavindkomst, uanset Danmark allerede måtte være nået længere end andre EU-lande.

Netop set i forhold til den vedtagne målsætning i EU om en markant reduktion af antallet af mennesker, som risikerer fattigdom og social udstødelse, er fraværet af et selvstændigt mål på dette punkt ikke acceptabelt efter Rådets mening.

Forslag:

- at der udfra et helhedsperspektiv fokuseres på at forbedre de udsatte gruppers vilkår, og at der anvises konkrete handlingsmuligheder herfor.
- at der sættes et mål om at reducere antallet af personer med en lavindkomst.



De socialt udsatte på budgettet

Trods klare tilkendegivelser i (amts)kommuneøkonomiaftalerne fra juni 2002 for budgetåret 2003 om en forstærket indsats for de udsatte, var der i august og september 2002 i dagspressen mange eksempler på forslag til besparelser på de socialt udsatte grupper i budgetforslagene for 2003.

Disse forslag til besparelser bekymrede naturligvis Rådet. På den baggrund besluttede Rådet at iværksætte en hurtig undersøgelse af budgetforslagene i amtterne og de 6 største byer¹⁵ med henblik på, at Rådet kunne gå i pressen på et dokumenteret grundlag og råbe vagt i gevær, inden de (amts)kommunale budgetter blev endeligt vedtaget. Oxford Research blev bedt om, at gennemføre undersøgelsen.

Undersøgelsen viste dog, at der **samlet set** var planlagt en øget indsats for de **mest udsatte grupper**. Det overvejende positive billede, som tegnede sig samlet set, dækkede imidlertid over, at der i nogle amter og kommuner var planlagt betydelige nedskæringer på området. Inden for de enkelte grupper af de mest udsatte var der også store variationer i, om der skete en stigning eller et fald i den økonomiske støtte. Den største samlede stigning skete således i indsatsen overfor mennesker med sindslidelse, mens f.eks. området for personer med alkoholmisbrug ikke kunne vise samme stigningsfrekvens.

Undersøgelsen viste ligeledes beklageligvis, at kommunernes støtte til frivilligt socialt arbejde ville falde. I øvrigt havde Rådet fået oplysning om at en del

driftsoverenskomster med frivillige sociale organisationer var blevet sagt op. Da de frivillige organisationer udfører en meget værdifuld indsats over for netop de mest udsatte grupper, gav dette anledning til bekymring. Det er også i direkte modstrid med regeringens politik på området.

Rådet var opmærksomt på, at alt ikke afspejles i størrelsen af budgetterne. Kvaliteten af indsatsen er helt afgørende, men det er svært at styrke kvaliteten, hvis de økonomiske ressourcer reduceres.

Rådet vil også i forbindelse med budgetlægningen for 2004 interessere sig for udviklingen i de (amts)kommunale budgetter. Dette skal også ses i lyset af, at indsatsen for de udsatte grupper ikke er nævnt i (amts)kommune-økonomiaftalerne fra juni 2003 for året 2004.



Rådets strategier

Med udgangspunkt i kommissoriet vil Rådet arbejde for at forbedre vilkårene for gruppen af socialt udsatte på kort og langt sigt. Det er Rådets strategi at arbejde på to fronter. Den ene er at øge forståelsen i samfundet for de socialt udsatte grupper, den anden, der er tæt forbundet hermed, er at styrke de socialt udsattes egne muligheder for at trænge igennem i den offentlige debat.

Det er Rådets opfattelse, at en øget forståelse må tage afsæt i en grundlæggende erkendelse af, at de socialt udsatte er borgere på lige fod med alle andre i samfundet. De er blot mennesker med særlige karakteristika som misbrugsproblemer, hjemløshed o.s.v. Alt for ofte byttes der om på synet på de socialt udsatte, således at de først og fremmest opleves som afvigere fra det almindelige liv, og ikke som mennesker, fordi livsform og adfærd er så forskellige fra det almindelige liv.

At blive behandlet på lige fod med andre borgere indeholder 3 vigtige dimensioner, som er indbyrdes forbundne:

1. Social inklusion og integration.
2. Et rimeligt levestandard.
3. Deltagelse i aktiviteter, herunder arbejde.

Det er vigtigt at opnå en øget forståelse herfor blandt alle samfundets aktører, d.v.s. i det politiske liv, både centralt og lokalt, i erhvervslivet, på arbejdsmarkedet, i foreningslivet og blandt almindelige borgere.

Rådet vil arbejde for at øge kendskabet til de faktiske forhold, som de socialt udsatte lever under, hvordan de påvirkes af den almindelige samfundsudvikling, og hvordan planlagte og besluttede politiske indgreb påvirker deres vilkår.

Hovedvægten i Rådets første arbejdsår har ligget på dette felt. Men Rådet vil i sit fremtidige arbejde også lægge vægt på at supplere med “billeder” af de socialt udsatte i kød og blod i det perspektiv, der tegner sig, når man lever i en situation som socialt udsat. Hensigten er, at mennesket bag træder frem i stedet for stereotype billeder og til tider fastlåste forestillinger om de socialt udsatte og deres liv.

Fiktion i form af bøger og film har gennem tiderne ydet et vigtigt bidrag hertil. Senest filmen “Bænken”, som er blevet set af et meget stort publikum. Rådet vil vurdere, hvordan der kan arbejdes videre med dette aspekt.

Rådet hverken vil eller skal *arbejde blot for* de socialt udsatte, men også *arbejde sammen med* de socialt udsatte for at styrke deres egne muligheder for at varetage egne interesser.

“Vi foreslår, at der nedsættes en tænketank, der indenfor en periode fremlægger hvorledes psykiatrien skal omlægges, og hvad der kræves både med hensyn til ændret organisering, ændrede behandlingsmetoder, ændret tilgang til behandling, ændret brug af det samlede antal ansatte indenfor området, således at resultatet bliver en bæredygtig psykiatri, hjælp og støtte, der ikke som udgangspunkt har mulighed for at bruge tvang.”

Landsforeningen af Tidligere og
Nuværende Psykiatribrugere – LAP

Kommissorium for Rådet for Socialt Udsatte

Socialministeren nedsætter Rådet for Socialt Udsatte.

Regeringen ønsker med nedsættelsen af rådet, at forstærke det fælles ansvar for de svageste i samfundet.

Værdien af velfærdssamfundet kan i høj grad måles på indsatsen over for de svageste borgere. De, der på grund af stofmisbrug, sindslidelser, hjemløshed eller andre alvorlige problemer befinder sig i udkanten af det sociale fællesskab.

Det er kendetegnende, at stort set alle grupper i det danske samfund har deres eget talerør. Ofte store velfungerende organisationer.

De svageste er dog ofte blevet glemt og overset, da de ikke har deres eget talerør.

Det vil regeringen lave om på og give de svage et stærkt talerør – Rådet for de socialt udsatte.

Rådet for Socialt Udsatte er uafhængigt af Socialministeriet.

Ved de socialt udsatte tænkes især på hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholikere m.fl.

Rådet for Socialt Udsatte skal følge den sociale indsats for de svageste i forhold til handlingsprogrammet “Det Fælles Ansvar”.

Endelig skal rådet udarbejde en årlig rapport om de svageste grupper situation og i forbindelse hermed komme med forslag til en forbedret indsats, herunder forslag til, hvordan det civile

samfund til stadighed kan inddrages i opgaveløsningen.

Regeringen rådfører sig efter behov med Rådet.

Rådets sammensætning

Rådet består af 8-12 medlemmer.

Socialministeren udpeger formanden og medlemmerne. Formanden og medlemmerne udpeges personligt i kraft af deres særlige indsigt og erfaring fra praktisk arbejde inden for områderne.

Rådet skal fagligt rumme viden inden for områderne: hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholikere.

Rådet bistås af et sekretariat i Socialministeriets regi.

Rådets medlemmer

Rådet blev oprettet den 29. april 2002. Medlemmerne er personligt udpeget af socialministeren på baggrund af deres særlige indsigt og erfaringer med de udsatte grupper. Til sammen dækker de det felt, Rådet skal beskæftige sig med.

Preben Brandt, formand for Rådet, speciallæge i psykiatri, dr.med. og daglig leder af "Projekt Udenfor".

Henriette Berthelsen, sygeplejerske og psykoterapeut, arbejder med socialt belastede grønlandere i Danmark.

Nina Brünés, sygeplejerske, "Sygepleje på hjul", arbejder især med stofmisbrugere.

Bjarne Lenau Henriksen, præst og chef for Kirkens Korshær.

Joan Fisker Hougaard, leder af Reden i Århus, et tilbud til prostituerede kvinder.

Karl Bach Jensen, stifter af diverse brugerorganisationer for mennesker med sindslidelser, har selv gennemgået psykiatriske forløb.

Steen Viggo Jensen, medlem af bestyrelsen for S.A.N.D og formand for hjemløseavisen "Hus forbi".

Cliff Kaltoft, sekretariatsleder for landsforeningen af væresteder for stofafhængige og tidligere stofafhængige.

Marie Louise Knuppert, sekretær i LO.

Jannie Petersen, næstformand for Rådet, Projektleder, tidligere hjemløs.

Jens Erik Rasmussen, generalsekretær i Blå Kors i Danmark.

Sadia Syed, socialrådgiver, arbejder i Etnisk Rådgivnings-Center i København.

Samlet liste over forslag fra Rådet

- der skal ske en fortsat styrkelse af indsatsen over for de socialt udsatte grupper, som regeringen har anført i handlingsprogrammet (se side 18).
- der skal ske en udbygning af tilbudene til personer med alkoholmisbrug (se side 18).
- der skal udvikles instrumenter til styrkelse af samarbejdet mellem forskellige instanser, såvel offentlige som frivillige (se side 19).
- Rådet foreslår, at det afsatte beløb på 20 mio. kr. ved satspuljeforliget 2001 til styrkelse af sundhedssektorens behandlingsindsats over for alkoholmisbrugere gøres permanent (se side 18).
- der skal indføres kvalitetsstandarder for alkoholmisbrugere (se side 18).
- de socialt udsatte gruppers muligheder for gældssanering skal forbedres (se side 18).
- der skal ske en styrkelse af forvaltningers og behandlingstilbuds opmærksomhed på at yde støtte til forælderrollen for de socialt udsatte, som ikke bor sammen med deres børn (se side 18).
- der skal rettes op på nedprioriteringen af indsatsen for de marginaliserede på arbejdsmarkedet (se side 19).
- i beskæftigelsesforliget er der sket en nedprioritering af indsatsen for de marginaliserede på arbejdsmarkedet. Der skal rettes op herpå (se side 19).

- hjælpen til de unge under 25 år, som hverken er i stand til at tage en SU-uddannelse eller berettiget til revalidering eller er i stand til at påtage sig et arbejde, skal ikke nedsættes (se side 19).
- beskæftigelsestillægget til personer i individuel jobtræning skal genindføres (se side 19).
- Rådet foreslår, at man fortsætter puljen "Skæve huse til skæve eksistenser", når forsøgsordningen den 31. december 2003 udløber (se side 23).
- Rådet foreslår, at regeringen opgiver planen om salg af almene boliger, da Rådet vurderer, at det vil få uoverskuelige konsekvenser for socialt udsatte (se side 23).
- Rådet vurderer, at der er brug for politiske initiativer, der forbedrer forholdene for de hjemløse, så der bliver færre, der har behov for at benytte § 94-botilbuddene (se side 23).
- iværksættelse af en kampagne om større åbenhed og forståelse i lokalmiljøerne i forhold til placering af tilbud til socialt udsatte (se side 35).
- Rådet og de frivillige organisationer skal høres, før der iværksættes generelle udliciteringstiltag i forhold til tilbud til de socialt udsatte (se side 35).
- indsatsen for at udvikle forpligtende partnerskaber mellem det offentlige og frivillige organisationer skal styrkes, f.eks. gennem de sociale koordinationsudvalg i kommunerne (se side 35).
- fokus på de socialt udsatte grupper i kampagnen om virksomhedernes sociale ansvar (se side 35).
- at der ud fra et helhedsperspektiv fokuseres på at forbedre de udsatte gruppers vilkår, og at der anvises konkrete handlemuligheder herfor (se side 41).
- at der i nap 2003-2005 sættes et mål om at reducere antallet af personer med en lavindkomst (se side 41).

Rådets udadrettede aktiviteter

Pressemeddelelser:

20. juni 2002:

”Flere socialt udsatte?” om virkningerne af de nye regler om starthjælp og introduktionsydelse.

3. oktober 2002:

”Myten om sociale nedskæringer er gennemhullet”, om de kommunale og amtskommunale budgetforslag for 2003.

21. februar 2003:

”Rådet for Socialt Udsatte advarer om uheldige sociale konsekvenser af fjernelser af beskæftigelsestillægget til personer i individuel jobtræning” om virkningerne af de nye regler i lov om aktiv socialpolitik m.v. fra 1. januar 2003.

25. februar 2003:

”Etablering af fixerum (sundhedsrum) kan redde menneskeliv”, udsendt i forbindelse med fremsættelse af beslutningsforslag i Folketinget.

Høringssvar og kommentarer til lovforslag m.v.:

10. september 2002:

Svar på høring fra Socialministeriet om lovforslag om garanti for social behandling for stofmisbrug.

10. januar 2003:

Svar på høring fra Socialministeriet om lovforslag om døgnhuse for behandling af personer med sindslidelser og kvindekrisecentre.

6. februar 2003:

Svar på høring fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet om udkast til 3 EU-rekommandationer vedr. indsatsen i forhold til stofmisbrug.

28. februar 2003:

Svar til ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration på høring om ændring af integrationsloven.

28. marts 2003:

Bemærkninger til Beskæftigelsesministeriet om lovforslag om aktiv beskæftigelsesindsats og ændring af lov om aktiv socialpolitik (loft over kontanthjælpen, hjælp til unge og forsørgere).

18. juni 2003:

Svar til Socialministeriet på høring om udkast til Danmarks Nationale Handlingsplan for bekæmpelse af fattigdom og social udstødelse 2003/2005 (NAP-2).

Andre skriftlige aktiviteter:

16. september 2002:

Henvendelse til Beskæftigelsesministeriet og Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration om ministeriernes eventuelle opfølgning på virkningerne af de nye regler om starthjælp og introduktionsydelse, herunder deres sociale virkninger.

16. september 2002:

Henvendelse til Indenrigs- og Sundhedsministeriet om udkast til Europarådets rekommandation vedr. sikring af psykisk syges rettigheder med opfordring til, at udkastet kommer i offentlig høring. Lignende henvendelse til Europarådets Bio-etiske Komité.

31. marts 2003:

“Nedskæringer i kontanthjælpen og skattelettelser – det omvendte Robin Hood princip”, debatindlæg i Politiken af en arbejdsgruppe under Rådet.

7. maj 2003:

Brev til samtlige ministre om sociale konsekvenser af regeringens planer om salg af almennyttige boliger.

26. august 2003:

Klage til Justitsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Retsudvalget, Sundhedsudvalget og § 71-udvalget om, at der ikke straks er iværksat konkrete initiativer på baggrund af den meget alvorlige kritik, som Den Europæiske Komité til Forebyggelse af Tortur m.v. har rejst vedrørende brug af langvarige fikseringer i Danmark.

Øvrige aktiviteter:

Rådets formand og øvrige medlemmer har repræsenteret Rådet ved en række konferencer, møder og seminarer samt medvirket ved indslag i TV og radio.

Rådets mødeaktivitet

Rådet for Socialt Udsatte mødes *samlet* et antal gange om året, hvilket fremgår af nedenstående oversigt. Desuden samles op til flere af medlemmerne af gangen oftere i arbejdsgrupper med forskellige temaer.

2002

Stiftelse 29. april 2002
10. juni 2002
18. juni 2002
2. september 2002
Seminar 22. og 23. oktober 2002
19. november 2002

2003

5. februar 2003
17. marts 2003
Seminar 2. og 3. april 2003
21. maj 2003
25. august 2003
Seminar 8. og 9. oktober 2003
10. november 2003

2004

27. januar 2004
Seminar 31. marts og 1. april 2004
17. maj 2004
2. september 2004
7. oktober 2004
8. november 2004

Fodnoter

1. Tobias Børner Stax: "Én gang marginaliseret – altid?", Kbh. 1998 (efterundersøgelse af Preben Brandts undersøgelse "Yngre hjemløse i København", 1988).
2. "Skjulte Livsverdener", Keld Høgsbro m.fl. AKF, Kbh. 2003.
3. Nøgletal på det sociale område, Socialministeriet 2002.
4. Den offentlige indsats på alkoholområdet, rapport fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet m.fl., Kbh. 2003.
5. Klientundersøgelsen 1999, udarbejdet for Differentieringsudvalget nedsat af Justitsministeriet.
6. Statsministerens redegørelse i Folketinget tirsdag den 4. december 2001.
7. "Fælles Ansvar – Regeringens handlingsprogram for de svageste grupper", marts 2002.
8. "Skjulte Livsverdener", Keld Høgsbro m.fl. AKF, Kbh. 2003.
9. Udover de førnævnte erfaringer med TOR-ejendommene kan der drages lignende erfaringer fra England og Stockholm, Kilde AKF.
10. Kortlægning af uddannelsesbaggrund og efter-/videreuddannelse blandt medarbejdere på § 94 boformer, Formidlingscentret for socialt Arbejde, januar 2003.
11. Kommunernes husvildeforpligtelse og anvisningsretten til almene boliger, Den Sociale Ankestyrelse for By- og Boligministeriet og Socialministeriet, juli 2001.
12. Jvf. HMS-undersøgelsen.
13. Ruter og Rytmer, Birthe Bech Jørgensen, Hans Reitzels forlag, Kbh. 2003.
14. Lederen og det sociale engagement, SFI, Kbh. 2003.
15. Desværre var det ikke muligt at indhente oplysninger fra 5 amter samt budgetoplysninger fra Odense kommune. Derfor må konklusionerne tages med et betydeligt forbehold. I øvrigt omfatter undersøgelsen kun de 6 største kommuner. Selv om det er amterne og de største kommuner der står for omkring 75% af den samlede indsats i forhold til de socialt udsatte grupper, kan en evt. negativ udvikling i de mellemstore og mindre kommuner trække det samlede resultat i en anden retning end det, som undersøgelsen viser. Også derfor må undersøgelsen tages med et forbehold.

Ansatte i Rådets sekretariat

Peter Juul
Sekretariatsleder

Karin Munk Petersen
Fuldmægtig

Niels Rasmussen
Fuldmægtig

Mia Bjørnø Jørgensen
Student

Alex Poulsen
Sekretær

Oplag:
3.000 stk.

Grafisk produktion, idé/layout:
SPLINT grafiske totalløsninger
tlf. 7025 0376
www.splint-grafisk.dk



Årsrapporten kan fås ved henvendelse
til Rådet for Socialt Udsattes sekretariat
eller kan downloades på hjemmesiden
www.udsatte.dk

Rådet for Socialt Udsatte
Holmens Kanal 22
1060 København K

tlf. 3392 4704
e-mail post@udsatte.dk
www.udsatte.dk

