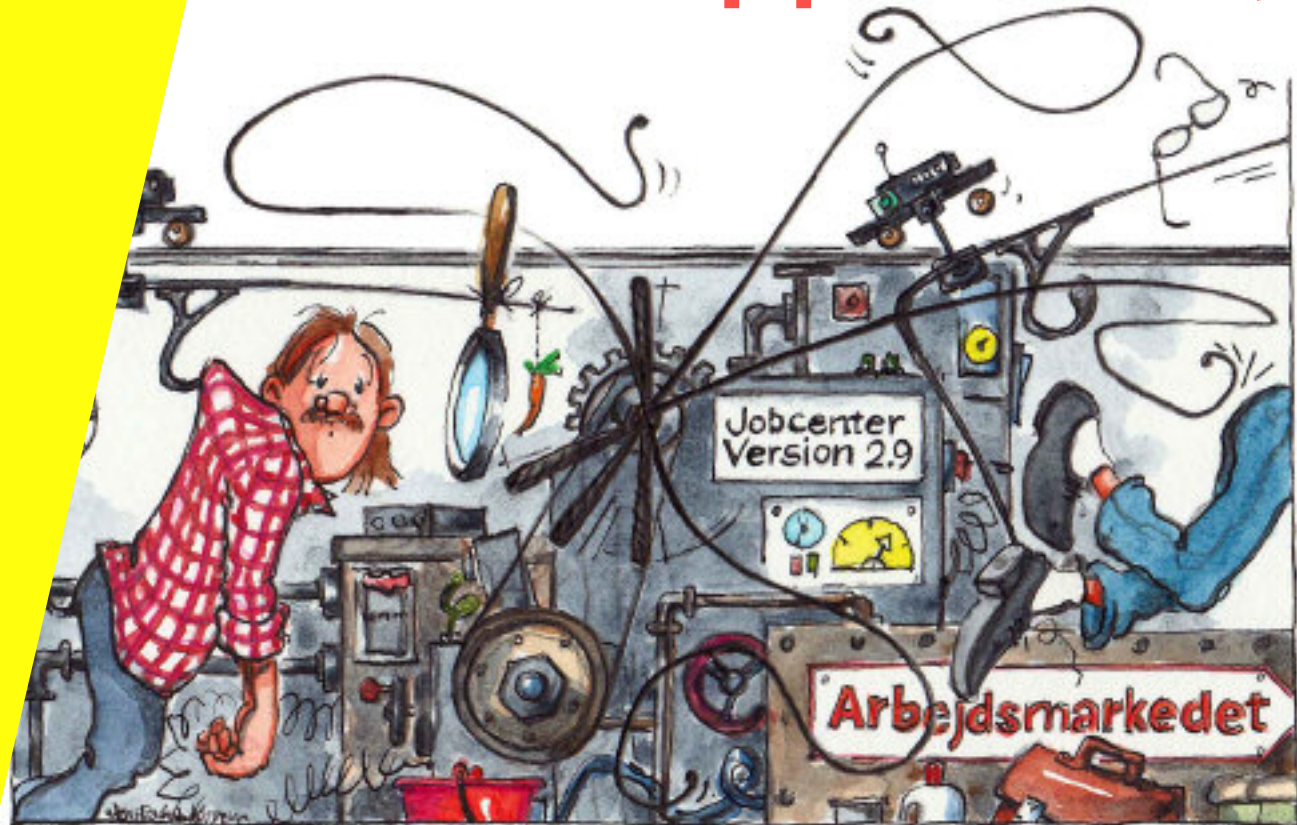


Rådet for Socialt Udsatte

# Årsrapport 2009



"Flere i arbejde" - nu med guleroed

[www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)



# Rådet for Socialt Udsatte

Rådet for Socialt Udsatte skal være tale-  
rør for hjemløse, stofmisbrugere, prosti-  
tuerede, sindslidende, alkoholmisbrugere  
og andre socialt udsatte.

Læs mere om Rådet for Socialt Udsatte  
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 overfor 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, Jane Korzcak,  
Bjarne Lenau Henriksen,  
Joan Fisker Hougaard, Nina Brünés.

### Nederst fra venstre mod højre:

Steen Viggo Jensen, Naja Kleist Stork,  
Jens Erik Rasmussen, Cliff Kaltoft,  
Karl Bach Jensen.



# Indholdsfortegnelse

1. Forord	side 4-5	10. Socialpolitikken der blev væk	side 42-45
2. Året der gik	side 6-9	11. En solidarisk folkesundhedspolitik?	side 46-49
3. Brugernes BaZar 2008	side 10-13	12. Samlet liste over Rådets forslag	side 50-51
4. Tal ordentligt! – De udsatte mødes med en nedværdigende tone af de sundhedsprofessionelle	side 14-17	13. Rådets udadrettede aktiviteter	side 52-53
5. Fattigdom	side 18-23	14. Rådets mødeaktivitet	side 54
6. Kontanthjælpsreglerne spænder ben for de udsatte	side 24-27	15. Summary of 2009 Annual Report	side 55-63
7. De kommunale budgetter – mere til de udsatte	side 28-31	16. Rådets kommissorium	side 64
8. Et andet liv? – Evaluering af regeringens handlingsplan på prostitutionsområdet	side 32-37	17. Rådets medlemmer	side 65
9. De socialt udsatte på landkortet	side 38-41	18. Medarbejdere i sekretariatet	side 67



# 1. Forord

Hvor mange socialt udsatte har mon en privat sundhedsforsikring? Når op imod 1 mio. danskere har en sådan forsikring, betyder det så bedre tilbud til de socialt udsatte i det offentlige sundhedsvæsen?

I Rådet har vi igennem de sidste par år beskæftiget os med socialt udsattes sundhed. Gennem undersøgelser, som vi har fået foretaget, sidst “Dårligt liv – dårligt helbred”, har vi fået bekræftet de formodninger vi havde om at mennesker, som er socialt udsatte, langt fra kun har sociale problemer, men at de derudover har ganske omfattende fysiske og psykiske helbredsproblemer. Og vi har også registreret at den behandling, som socialt udsatte modtager i sundhedsvæsenet, alt for ofte ikke leverer det, som der er behov for hos netop disse patienter.

Der er grund til frygt for, at den socialt betingede ulighed i sundhed vil vokse i de kommende år, og at sundhedsvæsenet mangler viden såvel som ressourcer til at udføre forebyggende foranstaltninger og

til at sikre ordentlig og lige behandling af alle borgere. Det er en nærliggende tanke, at en ikke ubetydelig del af midlerne til sygdomsbehandling målrettet flyttes over til et privat sundhedsvæsen, der hverken har tid, vilje, eller planer om at betjene de borgere, der ikke er tilknyttet arbejdsmarkedet. Det bekymrer vi os om i Rådet.

Dette forhold kan ikke adskilles fra den sideeffekt, som de særlige lave kontant-hjælpsydelse har. Undersøgelsen “Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag”, som Rådet har iværksat, viser, at blandt de, som får nedsat kontanthjælpen, kommer det store flertal ikke nærmere arbejdsmarkedet, men bliver hængende på den nedsatte kontanthjælp. Det betyder en forringet økonomi. Særligt børnefamilier bliver hårdt ramt af fastholdelsen på de lave ydelser, og der skal ikke meget fantasi til at forstå, hvordan fattigdom, manglende særlige forebyggelsesforanstaltninger over for gruppen af socialt

udsatte, en stigende fokusering på privatisering af sundhedsvæsenet og dårligt helbred hos børn og voksne forværrer nogle borgeres muligheder for at få samme gode livsbetingelser som flertallet – både nu og her og på længere sigt.

Det kan heller ikke undgå at springe i øjnene, at særligt visse borgere med en udenlandsk baggrund risikerer at blive ramt af marginalisering. Vi opfatter ikke dette som en egentlig integrationsproblematik, men som en forstærket følge af de samme problemer, som fører andre ud i social udsathed. Derfor har vi i Rådet besluttet, at vi i de kommende år vil se på denne særlige problematik.

Det er altså ikke kun enlige og personer uden børn, der rammes af social udsathed. Vi mener endda, at der er grund til at bekymre sig om, at et stigende antal børn lever med forældre, der er socialt udsatte. Disse børn er ikke nødvendigvis børn, som man normalt vil betegne som socialt udsatte.

Men det er børn, der er særligt sårbare, og det er børn, som man nok ikke altid er lige opmærksomme på.

Selvom Rådet har besluttet først og fremmest at beskæftige sig med de problematikker, der går på tværs af de grupper af borgere, som er nævnt i vores kommissorium, altså mennesker der lever med sindslidelse, misbrug, hjemløshed, eller som er prostituerede, har vi også i årenes løb sat fokus på de specifikke forhold, som gælder for de enkelte grupper. Vi har nu taget de særlige forhold, som socialt udsatte prostituerede lever med, op som et tema.

Et stadigt vigtigt forhold er, at vi lytter til de mennesker, der fra dem selv kender oplevelsen af udsathed. Det forsøger vi at gøre gennem så megen direkte kontakt året igennem, men den bedste vej til at få dialog har vist sig at være vores årlige bruger-bazar. Den glæder vi os til fra år til år – og vores oplevelse er, at det gør de mange hundrede, der møder op også.

Preben Brandt,  
Formand for Rådet for Socialt Udsatte



## 2. Året der gik

Velfærdsministeriet er i det forgangne år blevet til Indenrigs- og socialministeriet, og Karen Jespersen er blevet afløst af Karen Ellemann, som de socialt udsattes minister. Værdierne er ændret fra sammenhængskraft til tillid, tryghed og trivsel. Udfordringerne hos Rådets målgruppe er dog stadig de samme: Dårligt helbred og psykiske problemer, misbrug, fattigdom, hjemløshed og ringe eller ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. Rådet har, som talerør for gruppen, forsøgt at sætte fokus på de forskellige udfordringer.

### Ulighed i sundhed

Temaet om sundhed har de sidste tre år fyldt meget i Rådets arbejde. Foreløbig er det blevet til tre selvstændige undersøgelser, som på hver sin måde har sat fokus på de udsattes dårlige sundhedstilstand og risikofyldte sundhedsadfærd. Der kan man virkelig tale om et gab mellem samfundslag. Undersøgelserne har desværre også vist, at de udsattes møde med sundhedssystemet er problematisk, hvilket sætter spørgsmålstegn ved

den frie og lige adgang til sundhedsydelse. Den sociale ulighed i sundhed er en dyster side af samfundet, og som sundhedsministeren så ganske rigtigt udtrykker det, så er:

“Ulighed i sundhed er et emne, der vækker store følelser i samfundsdebatten, for det leder tanken hen på uretfærdighed og en ulige fordeling af samfundets goder. Og et faktum er det, at de resourcesvage danskere, der i forvejen har mindre end de fleste, også trækkes med et dårligere helbred og færre gode leveår.” (Socialudvalget 14. april 2009)

For Rådets målgruppe er denne forskel markant. På den ene side glæder Rådet sig derfor over, at der ved satspuljeforhandlingerne for 2009 blev afsat et par relativt store puljer målrettet udsattes sundhed. På den anden side finder Rådet det uambitiøst, at den største sociale ulighed i sundhed skal løses af satspuljen. Det burde være sundhedssystemets absolutte topprioritet. Derfor havde Rådet forventet, at forebyggelseskommissionen

tog udfordringen op og kom med forslag, der specifikt var målrettet de socialt udsatte. Sådan gik det ikke.

På psykiatriområdet er der ikke sket meget nyt i det seneste år. Satspuljeordførerne har dog aftalt, at socialpsykiatriområdet skal være et tema ved efterårets forhandlinger af satspuljen for 2010. Rådet afventer resultatet af forhandlingerne.

## Mislyd og misbrug

Misbrugsdebatten har igen i år fyldt meget i medier og Folketing. SF fremsatte 13. januar 2009 beslutningsforslag om et lovforslag, der sikrer, at stofmisbrugere får et tilbud om at komme i anonym behandling. Tankerne bag forslaget er, at en voksende gruppe misbrugere af hovedsageligt hurtige feststoffer som kokain, ecstasy mm. ikke ser sig selv som "misbrugere" i klassisk forstand og derfor venter længe eller helt undlader at søge hjælp for deres misbrug. Det kan bl.a. skyldes frygt for brud på tavshedspligten og manglende tillid til det kommunale misbrugssystem.

Rådets opgave er også at forsøge at forhindre en yderligere tilgang af personer,

der bliver socialt udsatte fx som følge af misbrug af hurtige feststoffer. Kan anonymitet i stofmisbrugsbehandlingen være med til at sikre dette, så er Rådet positivt indstillet over for beslutningsforslaget.

Rådet kan dog frygte, at en ret til anonym stofmisbrugsbehandling kan stå i vejen for en nødvendig, yderligere social indsats, hvilket, ifølge Rådets vurdering, vil være at devaluere stofmisbrugsbehandlingen. Rådet er fortalere for en differentieret misbrugsbehandling målrettet forskellige misbrugsgrupper og -problematikker, men differentiering og ønsket om et tilbud om anonym behandling bør kunne rummes i det eksisterende misbrugssystem. Rådet kan frygte, at et nyt tilbud til en mere ressourcestærk gruppe, der ikke ser sig selv som misbrugere og ikke vil behandles i det almindelige system, vil medføre et A og et B behandlingssystem med de mest udsatte som tabere i den efterfølgende prioriteringsøvelse. Karen Jespersen udtrykte i forbindelse med 1. behandlingen af sagen, at hun var indstillet på at gå videre med sagen og lave en forsøgsordning som led i beslutningsgrundlaget for evt. ny lovgivning. Rådet skal henstille til, at ovennævnte synspunkter

kommer til at indgå i overvejelserne om designet af forsøgsordningen og for evt. ny lovgivning.

## Mens vi venter på et fixerum

På misbrugsområdet er der nu indført en heroinordning, eller som det hedder: "Heroin som 2. valg i forbindelse med substitutionsbehandling." Rådet har tidligere udtrykt tilfredshed med denne skelsættende beslutning i retning af en stadig større anerkendelse af principperne om skadesreduktion. Rådet havde gerne set det kombineret med et fixerum, men her er der, jævnfør konklusionen af sundhedsministerens samrådstale 14. april 2009, *lang vej igen*. Rådet finder det beklageligt, at ordningen endnu ikke er en mulighed for de hårdest belastede stofmisbrugere. Det er Rådets vurdering, at der med fordel kan drages nyttige erfaringer fra Tyskland, hvor ordningen er indført på en lidt anden måde, men hvor den sociale og medicinske del af behandlingen går hånd i hånd.

## Flere i døgnbehandling

DanRIS 2008 viser, at antallet af henvisninger til døgnbehandling af stofmisbrugere er steget til 1419 indskrivninger.



Dermed tangeres 2004-niveauet, som er det hidtidigt højeste. En glædelig udvikling, der, set i sammenhæng med konklusionerne af “Stoffri døgnbehandling”-rapporten, som viser at behandlere er blevet betydeligt mere opkvalificerede de seneste 10 år, alt i alt vidner om et område, som er inde i en positiv udvikling.

Der er dog stadig lang vej igen. Det viser en SFI-undersøgelse fra april 2009, hvor det fremgår, at misbrugere føler sig opgivet af behandlere og “efterladt” i ren substitutionsbehandling resten af livet. Rådet vil gerne benytte lejligheden til at nævne, at social behandling efter serviceloven forudsætter løbende kontakt hver måned. Generelt er der fortsat behov for at følge nøje med i kommunernes håndtering af denne opgave. En afgørende del af den samlede vurdering af om kommunerne er denne opgave voksen, er SFI’s undersøgelse af den kommunale sociale stofmisbrugsbehandling, som forventes til august 2009.

### **Tvangstilbageholdelse af gravide misbrugere**

Sådan lød budskabet i marts 2009 fra velfærdsministeren. Efter norsk model skulle det gælde både stof- og alkohol-

misbrugere, og tvangen skulle bestå i tvang uden den gravides samtykke i modsætning til den nugældende lovgivning, som indebærer tvang med den gravides samtykke. Andre “strammere” bifaldt initiativet, som, ifølge udmeldingen, skulle indarbejdes i regeringens “Barnets reform”. Rådet er hverken entydigt for eller imod tvang, men beklager den ensidige og unuancerede dæmonisering af misbrugeres forældreevne, som regeringen og store dele af oppositionen formår at svinge sig op til i dette spørgsmål. De sparsomme erfaringer, der findes på dette område, burde efter Rådets vurdering analyseres og suppleres med ny forskning, inden et så omfattende indgreb i den personlige frihed indføres.

### **Godkendelsesordning for alkoholbehandlingstilbud**

Rådet har bemærket, at ministeriet for Sundhed og Forebyggelse har igangsat et arbejde med henblik på at udarbejde en godkendelsesordning for alkoholbehandlingstilbud. Arbejdet skyldes bl.a. TV2’s udsendelse Operation X, der viste, at der er stor forskel i kvaliteten af behandlingstilbuddene, og at det i enkelttilfælde har medført behandling af en særdeles kritisabel karakter. Samtidig viste udsendelsen, at kommunerne har



vanskeligt ved at styre økonomien på området. Rådet er positiv over for en godkendelsesordning samt for det rådgivningsmateriale om kvalitet i alkoholbehandlingen, som Sundhedsstyrelsen har udgivet.

## Tag de hjemløse med i processen

For at afdække omfanget af hjemløshed i Danmark, og for at give et bedre grundlag for udviklingen af den fremtidige indsats for hjemløse, iværksatte Indenrigs- og Socialministeriet i foråret 2007 en tælling af hjemløse og en kortlægning af boliger og botilbud til hjemløse. Den første tælling af hjemløshed i Danmark viste, at der i uge 6 i 2007 var ca. 5.200 hjemløse, og at de hjemløse særligt var koncentreret i de større bysamfund – navnlig i hovedstaden og dens omegnskommuner. I den samtidige kortlægning af boliger og botilbud målrettet hjemløse vurderede kommunerne, at der var behov for yderligere ca. 1000 boliger og botilbud, for at problemerne med hjemløshed kunne løses.

Satspuljepartierne var enige om, at der skulle tages en række initiativer med det sigte, at så mange hjemløse borgere som muligt kunne komme ud af hjemløshed.

Ved satspuljeforliget for 2008 blev der afsat 500 mio. kr. i perioden 2008-2011 til udmøntning af en hjemløsestrategi. Hjemløsestrategien er nu ved at blive udmøntet i de involverede kommuner, og både på statsligt og kommunalt plan har de hjemløse, enten på egen hånd eller i forening med Sammenslutningen af Nærudvalg i Danmark, SAND, været inddraget i større eller mindre grad.

Rådet er positivt overfor enhver brugerinvolvering og håber, at de hjemløse også fremadrettet vil blive inddraget i alle faser af udmøntningen både centralt og lokalt. Alt andet ville være udemokratisk.

Det skal endvidere blive spændende at se, hvordan hjemløsestrategiens metodeudvikling kan udbredes og indarbejdes af andre kommuner, herunder hvilke kriterier, der skal ligge til grund for en ansøgning om midler til en styrket hjemløseindsats. Rådet vil følge denne del af arbejdet nøje.

## Sammenhæng tak!

I november 2008 afholdte Rådet en stor beskæftigelseskonference med fokus på, hvordan de socialt udsatte får en fod ind

på arbejdsmarkedet. For trods historisk lav arbejdsløshed i 2008, er der stadig en restgruppe, som står udenfor arbejdsmarkedet. Det gælder bl.a. de socialt udsatte. Finanskrisen og et arbejdsmarked i afmatning gør ikke udsigterne lysere for Rådets målgruppe. Konferencen har vist, at der er masser af gode og brugbare erfaringer om inklusion af de socialt udsatte på arbejdsmarkedet fra projekter i både Danmark og udlandet. Men det forbliver et paradoks, og i modstrid med regeringens mål om job til alle, at kontanthjælpsmodtagere oplever den allerhårdeste modregning, når de forsøger at komme i beskæftigelse, når det samtidig er den gruppe, som har sværest ved at få en fod ind på arbejdsmarkedet.

Det hænger, efter Rådets mening, ikke sammen. På konferencen blev der fremført kritik af bl.a. jobcentrenes måde at fungere på i forhold til at skaffe de socialt udsatte beskæftigelse. Dette skyldes bl.a. den stramme statslige styring og mangel på forsøgsbestemmelser i forhold til lov om aktiv socialpolitik og kommunernes manglende handlemuligheder i forhold til afprøvning af alternative beskæftigelsestilbud. Projekt *Hyr en hjemløs* fra Horsens Kommune er blot ét eksempel.

# 3. Brugernes BaZar 2008

Med temaet “Brugeren som ekspert i eget liv” blev Brugernes BaZar afholdt for 5. gang den 14. juni i Kongens Have i Odense. Bazaren overgik de tidligere Bazarer med hensyn til deltagelse. Der blev således serveret 1400 kuverter mad, stemningen var i top, og det kunne mærkes på pladsen, at der var et godt flow i standene.

Et af de bærende elementer i BaZaren er fællesskabet. Men fællesskabsfølelsen kommer først, når man kender hinanden. Derfor har brugerorganisationerne indbyrdes og Rådet for Socialt Udsatte, arbejdet på at få et øget kendskab til hinanden. Rådet for Socialt Udsatte besluttede i 2005, at brugerorganisationerne skulle have en central rolle både i styregruppen samt i hele planlægningen af BaZaren. SVID, LAP, SAND og Brugereforeningen blev således de bærende brugerorganisationer i BaZar-planlægningen. Set i bakspejlet har det været en god og visionær udfordring med så stor brugerstyring. Samarbejdet er gået så godt, at planen for BaZaren i 2009 er at

arbejde på tværs af brugerorganisationerne om de forskellige temaer. Målet om at inddrage brugerorganisationerne kræver en nysgerrighed, en åbenhed, en evne til at gå på kompromis, samt ikke mindst, dét, at kunne se de gode hensigter hos hinanden. Styregruppen er kommet langt og kan se mange fordele ved det øgede samarbejde. Der er skabt en god platform til at brugerne kan være stærke sammen og forhåbentlig opnå større lydhørhed i offentligheden.

De sidste tre år har studerende fra Den Sociale Højskole i Odense hjulpet til ved BaZaren. Ideen med at inddrage de kommende sagsbehandlere har været at skabe en situation, hvor kommende sagsbehandlere får en mulighed for at møde brugerne udenfor rummet med love og regler. At man mødes et sted, hvor man ikke har fået tildelt en sagsbehandler/klient rolle, men hvor det handler om at få en god dag sammen, har vist sig at gøre en positiv forskel for begge parter.



## Brugeren som ekspert i eget liv – fra tilskuer til deltager

I 2008 havde vi fornøjelsen af fuldt fremmøde af de inviterede socialordførere til den afsluttende paneldiskussion. Også brugerne var mødt talstærkt op for at diskutere.

Det overordnede tema var: “Brugerne som ekspert i eget liv – fra tilskuer til deltager”. Med dette tema var ideen at sætte fokus på, hvilke barrierer brugerne møder, når de forsøger at tage en mere aktiv del i samfundet, samt hvilke idéer, de har til at fjerne disse barrierer. Drøftelserne kom dog i lige så høj grad til at cirkulere om brugernes møde med systemet, og systemets vilje, eller manglende vilje, til at inddrage brugernes egne forslag i indsatsen.

Flere brugere oplever, at de ikke kan nå igennem med deres ønsker, når de er i kontakt med ‘systemet’. Nogle oplever, at de bliver sendt meget rundt, at der er for mange sagsbehandlere at forholde sig til, og at der ikke er ordentlig sammenhæng ‘på tværs i systemet’. De føler, at der er for meget papirarbejde og for mange regler, de ikke kan holde styr på.

‘Bureaukratiet’ er for omfattende til at brugerne har en fornemmelse af, hvilken hjælp de evt. kan få. Brugerne gav også udtryk for at de oplever, at deres egne initiativer ikke bliver taget alvorligt. Der er behov for, at de får mulighed for at vise deres verden og fortælle om den, sådan at sagsbehandlere bedre kan handle på baggrund af det.

## Hvad er mine rettigheder?

Brugerne finder det problematisk, at de selv skal kende deres rettigheder på forhånd for at få hjælp. De ønsker i højere grad at blive rådgivet og vejledt om de muligheder, man har. Flere brugere nævner netop nødvendigheden af at have en bisidder med til kommunen, da det ellers er svært at holde styr på hvilke rettigheder, de har. Brugerne nævner også brugerorganisationerne som vigtige medspillere til at få styr på deres rettigheder. Også mentorordningen og støttepersoner fremhæves som god hjælp, samt værestederne.

Derudover ønsker nogle brugere en hurtigere sagsbehandling, og at muligheden for behandling er klar i det øjeblik man henvender sig, da det er dette øjeblik, motivationen er der. De mener generelt, at ‘systemet er for stift’ og u-



fleksibelt, at ventetider til at få hjælp er for lange, og at der bør reageres hurtigere, når man kommer med sit problem.

### **Mødet med systemet**

Brugerne nævner selve mødet med 'systemet' som meget afgørende for, om de føler, de får hjælp herfra. De nævner, at det er vigtigt, at de bliver 'taget godt imod', når de henvender sig. Nogle brugere mener, at de får god hjælp, når først de er 'inde i systemet', men at frontpersonalet skal være bedre til at modtage dem. Andre har gode erfaringer med den akutte form for hjælp, men dårlige erfaringer med langvarig hjælp. Hvis de får dårlige erfaringer med 'systemet', forsøger de at undgå det. Brugere føler, at sagsbehandlere ikke møder mennesket, men at de 'puttes i kasser', hvilket virker demotiverende på dem. Nogle giver udtryk for, at det er meget svært at handle, hvis de føler, at de bliver stigmatiserede som socialt udsatte og ikke mødes som mennesker, der er kommet ud i problemer.

### **Trænger ikke igennem**

Mange brugere føler, at det er svært at blive hørt, og at de skal råbe meget højt og komme med mange argumenter,

for at komme igennem med deres behov for hjælp. De føler derudover, at deres historie skal gentages hele tiden, og nogle mener, at der skeles for meget til journalerne i stedet for at lytte til den enkelte bruger. Brugere vil generelt gerne have, at der fokuseres mere på deres ressourcer end på deres mangler, og at der er større tiltro til dem.

Den hjælp, der ydes fra kommune til kommune, opfattes som meget forskellig, og nogle brugere har den opfattelse, at borgmesteren først skal ind i sagen, før der sker noget. Derudover er der blandt nogle brugere en opfattelse af, at mange bliver placeret forkert i matchgruppensystemet. Brugere bliver generelt placeret bedre, end de selv synes, de er.

# 4. Tal ordentligt!

## – De udsatte mødes med en nedværdigende tone af de sundhedsprofessionelle

*“Der var en læge, der engang spurgte, om jeg var gravid. Så sagde jeg: “Nej, det kan jeg ikke være”. “Nå, men det kunne godt være, du ikke kunne huske det”. Altså, nedladenhed og sådan noget. Man bliver så ked af det. Jeg bliver ikke gal, jeg bliver ked af det.”*

(Birgit)

Rådets seneste sundhedsundersøgelse “Dårligt Liv – Dårligt Helbred” viser desværre, at socialt udsatte mødes med en nedladende tone, når de søger hjælp og behandling i sundhedssystemet. Rådet foreslår, at ordningen med socialsygeplejersker gøres obligatorisk i alle regioner, og at der iværksættes et arbejde med henblik på at skabe et sæt fælles værdier i det social- og sundhedsmæssige arbejde med socialt udsatte.

Citatet i venstre hjørne stammer fra Rådet for Socialt Udsattes seneste sundhedsundersøgelse “Dårligt Liv – Dårligt

Helbred”; Socialt udsattes oplevelse af eget liv og sundhed. Rapporten dokumenterer, som det bl.a. fremgår af citatet, at socialt udsattes møde med sundhedssystemet kan opleves problematisk. I nogle tilfælde medfører dette risiko for fejlbehandling eller slet ingen behandling overhovedet. Det er bekymrende, at socialt udsatte ikke føler sig godt behandlet i sundhedsvæsenet. Vi ved, at socialt udsatte har en risikofyldt sundhedsadfærd, og at de har en markant dårligere sundhed end befolkningen som helhed. Derfor er det særlig vigtigt, at systemet er parat til at tage sig af netop denne gruppe.

## Projekt socialsygeplejerske

Rådet har tidligere foreslået, at Projekt Socialsygeplejerske fra Bispebjerg Hospital i København udbredes til tre hospitaler i hver af de fem regioner. Projektet har rod i den skadesreducerende tankegang og er et forsøg på at udbrede den i sundhedsvæsenet. I det konkrete projekt har en socialsygeplejerske, dvs. en sygeplejerske med stor erfaring fra det sociale arbejde med misbrugere, været tilknyttet to ortopædkirurgiske sengeafsnit på Bispebjerg Hospital. Erfaringerne har været særdeles positive og har resulteret i nogle mere sammenhængende og mindre udfordrende indlæggelsesforløb til gavn for såvel personale som den indlagte stofmisbruger. Formålet med ordningen er dobbelt, idet socialsygeplejersken ikke blot skal tage sig af den indlagte, men også (efter)uddanne personalet i håndtering af målgruppen fx i korrekt smertelindring, rummelighed, skadesreduktion osv.

Resultaterne i "Dårligt Liv – Dårligt Helbred" aktualiserer nødvendigheden af at udbrede socialsygeplejersken til flere regioner. Det er en central opgave, som regionerne bør tage på sig. Det er efter Rådets vurdering ikke tilstrækkeligt med

et tilbud om en fast kontaktperson, hvilket blev indført i Sundhedsloven med virkning fra årsskiftet. Denne ordning sikrer ikke øget viden om socialt udsatte blandt personalet, men blot øget sikkerhed for samme behandling.

Rådet så derfor gerne klare handlinger og initiativer bag sundhedsministerens svar til Socialudvalget den 14. april 2009 om konklusionerne af "Dårligt Liv – Dårligt Helbred", hvor han sagde:

*"At forbedre de socialt udsattes møde med sundhedsvæsenet handler i høj grad om afstigmatisering af disse patienter ved hjælp af synliggørelse, viden, undervisning og fokus fra ledelsen samt om samspil mellem den sociale og den sundhedsmæssige indsats."*

Rådet anerkender ministerens udmelding og foreslår, at det følges op af centrale initiativer i retning af en landsdækkende udbredelse af socialsygeplejersken. Sideløbende med en udbredelse af ordningen, eller som et særskilt initiativ, foreslår Rådet, at der igangsættes et arbejde med formulering af fælles værdier i det sociale og sundhedsmæssige arbejde med socialt udsatte.



## Et nuanceret billede

Den kvalitative undersøgelse "Dårligt Liv – Dårligt Helbred" bygger på i alt 25 interviews med socialt udsatte, der i større eller mindre grad har tilknytning til herberger, væresteder, natcaféer eller andre sociale tilbud i byerne København, Aalborg og Sakskøbing. De interviewede kan alle betegnes som socialt udsatte på den måde, at de er hjemløse, alkohol- eller stofmisbrugere, sindslidende, prostituerede eller mere typisk; at de oplever at leve med flere af disse sociale belastninger. Undersøgelsen er lavet i forlængelse af Rådets kvantitative undersøgelse SUSY UDSAT – Sundhedsprofil for socialt udsatte i Danmark 2007, der viste,

at socialt udsattes fysiske helbred er markant dårligere end den øvrige befolknings, uanset hvilket mål for sygelighed der anvendes. Rapporten “Dårligt Liv – Dårligt Helbred” udgav Rådet i samarbejde med Statens Institut for Folkesundhed 25. februar 2009.

### **Dårligt helbred er et grundvilkår**

Den kvalitative undersøgelse uddyber, nuancerer og supplerer billedet af socialt udsattes sundhed og sygelighed på en række afgørende punkter, og den tydeliggør dermed den klare sammenhæng mellem graden af social udsathed og helbredstilstanden. Vejrtrækningsproblemer, ondt i tænderne, problemer med sår på benene, der gør det vanskeligt at gå, og en følelse af et forspildt liv, indgår ofte i socialt udsattes beskrivelser af deres helbred. De fleste giver desuden udtryk for en klar bevidsthed om konsekvenserne af det hårde liv som socialt udsat; risikoen for et dårligere helbred og i sidste ende at dø tidligt. Det er dog overraskende at de udsattes grænser for, hvad der helbredsmæssigt tolereres og accepteres, tilsyneladende hele tiden flyttes – også langt ud over, hvad der almindeligvis opfattes som tåleligt. Det dårlige helbred opleves på mange måder som et grund-

vilkår ved livet som socialt udsat. Et ganske skræmmende resultat, som Rådet vil opfordre regeringen til at tage op i arbejdet med den kommende nationale forebyggelseshandlingsplan.

### **Alle har ret til en medmenneskelig behandling**

Hertil kommer, at kontakten til sundhedsvæsenet for mange socialt udsatte opleves negativ. Flere fortæller om ubehagelige oplevelser, eksempelvis i form af nedladende kommentarer og manglende imødekommenhed fra sundhedspersonalets side. De dårlige erfaringer skaber mistillid og har betydet, at nogle socialt udsatte undlader at tage kontakt til sundhedsvæsenet, selvom de har behov for behandling. Rådet mener, at alle har krav på en professionel og medmenneskelig behandling i social- og sundhedsvæsenet. Det er derfor yderst beklageligt, hvis nogle af samfundets svageste borgere har negative oplevelser i forbindelse med kontakten til sundhedsvæsenet. Det står i skærende kontrast til regeringens vision om fri og lige adgang til sundhedsydelse.

### **Tandsundhed**

Rapporten viser også at dårlig økonomi er en væsentlig barriere for kontakten til

tandlæge – også hos de interviewede med svære tandproblemer. Til trods for selv meget alvorlige tandproblemer, synes det vanskeligt for de interviewede at opnå hjælp via den kommunale omsorgstandpleje eller behandling via den almindelige tandpleje med støtte fra det offentlige. I lyset af rapportens resultater om tandsundhed genfremsætter Rådet forslaget om, at Sundhedslovens bestemmelser om specialtandpleje eller omsorgstandpleje bliver udvidet, så de eksplicit omfatter Rådets målgruppe, der af sociale årsager ikke kan benytte de almindelige tilbud om tandpleje. Alternativt at praksis efter bestemmelsen i lov om aktiv socialpolitik § 82 lempes, så der rent faktisk bliver givet tilskud til tandpleje for socialt udsatte mennesker.

### **Et forspildt liv**

Interviewene viser desuden, at socialt udsatte – foruden en oplevelse af at være socialt og fysisk mærkede – i særdeleshed oplever at være psykisk mærkede af det liv, de lever. Som nogle interviewpersoner fortæller, er ‘det psykiske’ det hårdeste ved livet som socialt udsat, der opleves som et ensomt, stressende og angstfyldt liv. For de fleste hænger de psykiske belastninger sammen med en følelse af at leve et liv, der er uværdigt, skamfyldt og



i de sorteste stunder føles forspildt, og som et liv, der slet ikke er. Eller som Kasper, en 43-årig alkoholiker og hjemløs udtrykker det:

*“Der sad jeg faktisk med en kniv foran mig, fordi... jeg gad sgu ikke mere. Det var lige meget, hvor fanden jeg end kiggede hen, jeg syntes bare, jeg ramlede panden imod en mur hele tiden. Og så kunne det sgu egentlig være pisse lige meget. Men altså, det kan godt skræmme mig, at den del af mig kan sige til sig selv: “Bare tag livet af dig selv”. Når man ved, hvad man har stået for før. Altså, det er to modsætninger, der siger spar to til noget. Det skræmte mig satanede.”*

Rådets spørgeskemaundersøgelse SUSY UDSAT dokumenterede, at 43 pct. af de socialt udsatte har forsøgt at begå selvmord. Samme andel er 1,2 pct. i befolkningen som helhed. Interviewene viser endvidere, at det psykiske velbefindende påvirkes kraftigt af dårlige oplevelser i opvæksten, af udsathed for vold og andre voldsomme, negative oplevelser i voksenlivet såvel som af skrøbelige relationer til børnene og et ofte håbløst, fremtidigt perspektiv i forhold til at fjerne sig fra en socialt udsat situation.

## Ministre i samråd

På baggrund af konklusionerne i “Dårligt Liv – Dårligt Helbred” blev indenrigs- og socialministeren og sundhedsministeren kaldt i samråd i Folketingets Socialudvalg. De blev konfronteret med spørgsmålet om regeringens bestræbelser på at bekæmpe social ulighed i sundhed og den nedladende tone over for socialt udsatte i sundhedssystemet. Rådet hæftede sig især ved sundhedsministerens budskab om, at han savner regulær viden om forebyggelse målrettet socialt udsatte. Rådet havde gerne set, at forebyggelseskommissionen i sit omfattende arbejde havde fundet det relevant og muligt at bistå ministeren hermed, men det har ikke været tilfældet. Rådet foreslår derfor, at sundhedsministeren øremærker centrale forskningsmidler til forskning i forebyggelse og sundhedsfremme for socialt udsatte grupper, og at forebyggelse for socialt udsatte bliver taget op i arbejdet med formuleringen af regeringens nationale forebyggelseshandlingsplan. Endvidere vil Rådet forsøge at holde ministeren op på udtalelserne om at sikre en afstigmatisering af de socialt udsatte i sundhedssystemet samt uddanne personalet bedre til at tage hånd om de udsatte grupper. Rådet vil gerne indgå en dialog herom.

## Rådet foreslår:

- At socialsygeplejersken udbredes til tre hospitaler i hver region.
- At der igangsættes et arbejde med formulering af fælles værdier i den sociale og sundhedsmæssige indsats for socialt udsatte.
- At Sundhedslovens bestemmelser om specialtandpleje eller omsorgstændpleje bliver udvidet, så de eksplicit gælder Rådets målgruppe. Alternativt at praksis efter bestemmelsen i lov om aktiv socialpolitik § 82 blev lempe, så der rent faktisk blev givet tilskud til tandpleje for socialt udsatte mennesker.
- At sundhedsministeren øremærker centrale forskningsmidler til forebyggelse og sundhedsfremme for socialt udsatte grupper.
- At forebyggelse for socialt udsatte bliver taget op i arbejdet med formuleringen af regeringens nationale forebyggelseshandlingsplan.

# 5. Fattigdom

Alle er enige om, at fattigdom skal bekæmpes, men der er mange forskellige opfattelser af, hvordan fattigdom måles, om der er fattigdom i Danmark og hvilke konsekvenser en eventuel accept af fattigdom burde have når niveauet for kontanthjælp mv. skal fastlægges. Rådets medlemmer møder i arbejdet med de udsatte grupper fattigdommens mange ansigter, også det økonomiske, og det er vigtigt, at der kommer fokus på bekæmpelse af fattigdom for at give de udsatte grupper bedre vilkår.

Fattigdomsdiskussionen har ringe vilkår i Danmark. For det første måler regeringen ikke sig selv på, hvordan det går med udviklingen i bekæmpelse af fattigdom. Regeringen bruger ikke officielt begrebet fattigdom i analyser af befolkningens indkomster, men taler om lav indkomst eller "relativ lav indkomst", hvilket ikke har den samme foruroligende klang som begrebet fattigdom.

Finansministeriets analyser af indkomstfordelingen og andelen af befolkningen i

lavindkomstgruppen (gruppen af fattige) viser, at der siden midten af 90'erne har været en stigning på 200.000 personer fra 346.000 i 1994 til 547.000 i 2006 ved en fattigdomsgrænse på 60 pct. af medianindkomsten. Finansministeriets analyser følger i store træk den målemetode til måling af fattigdom, som man er blevet enige om i EU, hvor målet hedder "at risk of poverty" (i risiko for fattigdom), eller den, som bruges af OECD, der også måler og sammenligner fattigdom i medlemslandene. EU og OECD bruger forskellige indkomstgrænser for måling af fattigdom. I EU bruges 60 pct. af medianindkomsten, mens OECD bruger 50 pct. af medianindkomsten. Finansministeriet bruger mest OECD's fattigdomsgrænse på 50 pct. af medianindkomsten som definition på personer med "relativ lav indkomst".

## Lissabon-Strategien

I 2000 blev EU-landene ved vedtagelsen af Lissabon-strategien om vækst og beskæftigelse enige om at tage afgørende

skridt til fjernelsen af fattigdommen inden 2010. I de seneste retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker vedtaget af Rådet for Den Europæiske Union i juni 2008, og som den danske regering tilslutter sig, fremgår det, at “[d]er skal en målrettet indsats til for at fremme social inklusion, bekæmpe fattigdom – navnlig børnefattigdom – forhindre udstødelse fra arbejdsmarkedet og støtte integration af dårligt stillede på arbejdsmarkedet samt mindske regionale forskelle med hensyn til beskæftigelse, ledighed og arbejdsproduktivitet, især i tilbagestående regioner”.

I Danmark har regeringen fx i handlingsprogrammet *Det fælles ansvar I* fra 2002 tilkendegivet, at et samfund skal måles på, hvordan det behandler de svageste. Også handlingsprogrammet *Det fælles ansvar II* fra 2006 betoner vigtigheden af at bevare et samfund uden store sociale skel, at skabe bedre muligheder for selvforsørgelse, men lige så vigtigt at skabe bedre muligheder for at kunne indgå i et større fællesskab.

Udgangssituationen ved indgangen til det nye årtusinde var, at Danmark hørte til blandt de EU-lande med den mindste andel fattige. De seneste år frem til

2008 har været domineret af en højkonjunktur med en stadig lavere arbejdsløshed og banen burde være kridtet op for en meget positiv udvikling, når det gælder bekæmpelse af fattigdom i Danmark.

### Flere fattige i Danmark

Problemet er, at tallene viser den modsatte tendens. Med de mål for fattigdom, som man er blevet enige om i EU og det mål, som bruges af OECD, er udviklingen gået den gale vej. Finansministeriets publikation “Indkomstudvikling og indkomstfordeling i Danmark 1983-2006” viser, at andelen af fattige er vokset fra 8,4 pct. i 2000 til 10,2 pct. i 2006. Hvis man i stedet bruger en grænse på 50 pct. af medianindkomsten er stigningen fra 4,0 pct. til 5,0 pct. – fra 210.000 personer til 270.000 personer.

I lyset af de ovennævnte målsætninger skulle man forvente, at det ville afspejle sig i en alvorlig bekymring i den danske nationale rapport om strategier for social beskyttelse og social inklusion 2008-10, der er regeringens egen redegørelse til EU om, hvordan man lever op til Lissabon strategiens mål, bl.a. bekræftet i de seneste retningslinjer for beskæftigelsespolitikker. Men nej. Hovedpointen i rap-

porten er, at Danmark ligger lavt sammenholdt med andre EU-lande, hvad angår andelen i lavindkomstgruppen – regeringen har undgået at anvende ordet fattigdom. Det anføres videre, at væksten i lavindkomstgruppen ikke er udtryk for, at personer med en relativ lav indkomst har fået en mindre realindkomst, fordi lavindkomstgrænsen i den samme periode er vokset.

Det konstateres derefter, at fuldt ledige er overrepræsenteret i lavindkomstgruppen og konklusionen herpå er, at “[d]et understreger vigtigheden af at fastholde beskæftigelsessigtet i socialpolitikken, herunder at det skal kunne betale sig at arbejde”.

Rådet for Socialt Udsatte finder det stærkt bekymrende, at regeringen hverken tager væksten i antallet af fattige eller andelen af fattige i den samlede befolkningen mere alvorligt. Økonomiske afsavn er ekskluderende både for de voksne og for de mange børn, der vokser op i de fattige familier.

Rådet ser derfor frem til, at EU’s fattigdomsår 2010 vil give intensiveret debat om den økonomiske fattigdom i Danmark.



Men hvorfor skal fattigdomsgrænsen være relativ og måles i forhold til 60 pct. af medianindkomsten?

Det er fordi, fattigdom er en betydelig del af mekanismen i social eksklusion – det at blive holdt uden for aktiviteter, som ellers er almindelige i vort samfund. Et stadig rigere samfund forhøjer hele tiden det, der betragtes som almindelige forbrugsgoder, som det forventes, at alle har.

### **Udsat for udviklingen?**

Overførelsesindkomsterne skal følge den almindelige udvikling i samfundet og ikke bare holdes fast på et tilfældigt udgangsniveau. Man kan ikke leve på eksempelvis 1980-niveau i dagens samfund. Alle de billige og dårlige lejeboliger er væk, telefonboksene er væk, busruterne på landet nedlagt, en computer med internetadgang, som ikke fandtes i 1980, er en nødvendighed i dag i forbindelse med børns skoleopgaver og eksaminer og i forbindelse med jobsøgning, køb af billige tilbud. En mobiltelefon er livlinen til klassekammeraterne, behovet for transportmidler vokser, når lokale butikker nedlægges, og afstanden til offentlige myndigheder vokser ved gennemførelsen af kommunalreformen.

Men det handler ikke kun om antallet af fattige. Nogle af nedskæringerne af de sociale ydelser de seneste år – starthjælp, kontanthjælpsloft og 300-timers reglen – har ramt personer, som i forvejen var fattige. De fattige er blevet fattigere.

Samtidigt fortsætter den systematiske udhuling af de sociale ydelser i forhold til den almindelige lønudvikling, da satspuljen bliver finansieret af den årlige regulering (i normale år er det 0,3 pct. af den årlige regulering, der bliver trukket ud til satspuljen). Siden indførelsen i 1993 har dette medført en reduktion af kontanthjælpen med 4,3 pct. i forhold til, hvad den ville have været uden dette fradrag.

Realiteten er, at både omfanget og dybden af fattigdommen er forøget ikke af ydre faktorer, som markedskræfterne, men direkte skabt gennem den politik, der har været ført.

## Konsekvenserne af de lave ydelser

De meget lave ydelser til personer på starthjælp, introduktionsydelse og kontanthjælp omfattet af loftet og 300-timers reglen, har bekymret Rådet, da

ydelserne, efter det medlemmer hører blandt brugerorganisationer mv., er for lave. De udsatte grupper bliver yderligere marginaliseret pga. de lave ydelser. Rådet igangsatte derfor medio 2008 en undersøgelse af konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag.

Undersøgelsen gennemføres som et forskningsprojekt med titlen “Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag” af en forskergruppe under Sociologisk Institut ved Københavns Universitet. Forskergruppen består af forskere ved Sociologisk Institut, CASA, Økonomisk Institut v. Københavns Universitet, Aalborg Universitet og Roskilde Universitet. Første delrapport med titlen “Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag – en registerundersøgelse” udkom marts 2009.

Undersøgelsen er den første opgørelse af hvor mange, der er på de nedsatte ydelser.

De første resultater af denne undersøgelse viser, at i mange undergrupper af kontanthjælpsmodtagere (alder, køn og

dansk/ikke dansk baggrund) på nedsatte ydelser er der 3-6 pct. flere i arbejde efter 3 år, end i en tilsvarende gruppe af kontanthjælpsmodtagere, som ikke modtager de lavere ydelser. De 3-6 pct. skal sættes over for, at der i sammenligningsgruppen gennemsnitlig kommer ca. en fjerdedel (25,7 pct.) i arbejde. Rapporten kommer frem til, at den højere beskæftigelse i de fleste undergrupper er statistisk signifikant uden at kunne pege på, om det alene skyldes de nedsatte ydelser, eller om andre forhold spiller ind. Undersøgelsen viser, at den største forskel i beskæftigelsesfrekvens er i gruppen af yngre mænd med dansk baggrund, hvor beskæftigelsesfrekvensen er ca. 17 procentpoint højere for modtagere med reduceret ydelse, mens der kan konstateres en statistisk signifikant mindre beskæftigelsesfrekvens hos kvinder med anden etnisk baggrund end dansk, som er på reduceret ydelse. For disse kvinder er konsekvensen tilsyneladende, at de kommer længere væk fra arbejdsmarkedet.

De få procent, som får forbedret deres situation ved at komme i arbejde skal

imidlertid sættes overfor de mellem 70-75 pct., som ikke kommer i beskæftigelse og derfor må se sig henvist til at fortsætte på den nedsatte kontanthjælp med en stærkt forringet økonomi.

Ægtefællen og børnene bliver også berørt. I alt 70.000 personer er blevet direkte ramt af de lave ydelser, mens i alt 135.000 mennesker har været berørt af dem heraf 52.000 børn.

Den iværksatte undersøgelse af konsekvenserne af de lave ydelser er kun kommet med den første delrapport med analyser af registerdata. Til efteråret udkommer en rapport med resultaterne af en spørgeskemaundersøgelse foretaget blandt modtagerne af de laveste ydelser og andre modtagere af overførselsindkomster. Den skal bl.a. bidrage til at belyse de afsavn, som familierne oplever sammenholdt med modtagere af a-dagpenge og ikke-nedsat kontanthjælp.

Med de følgende rapporter håber Rådet på at bidrage til et mere klart og nuanceret billede af, hvordan personer overlever på de nedsatte ydelser og til en diskussion af, hvor bunden for forsørgelsesydelser skal ligge. Det er ikke nok at argumentere med, at kontanthjælpsydelserne

skal være så lave, at det kan betale sig at arbejde, hvis man i perioden med ydelser har et helt uacceptabelt levestandard.

Rådet er enig i, at det er vigtigt med en økonomisk tilskyndelse til at arbejde, forudsat at personen har evne og mulighed for at arbejde, men familier skal kunne leve af ydelserne. Regeringens politik har været at skabe større forskel mellem niveauet for overførselsindkomst og lavtlønsområdet ved at sænke ydelserne for derved at give større økonomisk incitament til at finde en plads på arbejdsmarkedet. Hvis forskellen er for lille, så bunder problemet ikke i for høje ydelser, men i en for hård aftrapning af boligstøtte, betaling for dagtilbud og beskatning, hvilket samlet bevirker, at nettogevinsten ved at få et lavtlønsjob for personer med børn er begrænset. Mange kontanthjælpsmodtagere beholder kun 5 kr. til sig selv, for hver 100 kroner tjent ved nogle få timers arbejde ved siden af kontanthjælpen.

I de senere år har der kunnet registreres tegn på, at også mange lønmodtagere har økonomisk vanskelige vilkår. SFI's undersøgelse af problematikken omkring stigningen i antallet af lejere, der

sættes ud af fogeden, viste, at ca. 40 pct. af de udsatte lejere er lønmodtagere.

Der er dog et vigtigt lyspunkt i registerundersøgelsen. Den viser, at antallet af personer, som i det enkelte år har været omfattet af de laveste ydelser har været faldende fra 38.535 2004 til 28.555 i 2007. Men som det fremgår af ovenfor, kan dette fald næppe tilskrives nedsættelser af ydelserne, men må ses i sammenhæng med højkonjunkturen og en forstærket indsats for at bringe folk i arbejde, som har givet stadig flere en chance på arbejdsmarkedet.

Nu er konjunkturen vendt, og antallet af arbejdsløse er mere end fordoblet fra knap 40.000 ledige i juli 2008 til godt 90.000 ledige i april 2009. Indtil videre er langt hovedparten af ledighedsstigningen båret af a-dagpengeforsikrede. Antallet af ledige kontanthjælpsmodtagere er kun vokset med 50 pct. siden sommeren 2008.

Rådet peger på, at der skal være meget opmærksomhed på, hvordan krisen påvirker de folk, der er længst væk fra arbejdsmarkedet. Beskæftigelsesministeriet bør som minimum sørge for, at der løbende offentliggøres statistik, der også

gør det muligt at følge antallet af personer på nedsatte ydelser.

## Skatteforliget og de socialt udsatte

Personer på kontanthjælp og starthjælp får ingen glæde af forhøjelsen af grænsen for topskat eller fjernelsen af mellem-skatten. Det vil sige, at størstedelen af skattelettelsen går uden om de dårligst stillede. De får dog glæde af den grønne check og sænkningen af bundskatten, men der er tale om en begrænset gevinst. Til gengæld rammes de hårdt af højere energifgifter, spildevandsafgifter og af forhøjelserne af tobaksafgifterne. Hvis man alene anlægger et sundhedspolitisk syn på tobaksafgifterne, kan forhøjelsen virke fornuftig, men det er en realitet, at tobaksafgifterne er en af de skatter, der hviler hårdst på de svageste skuldre. Derfor er realiteten, at skatteforliget stort set kun sikrer, at de fattigste holder skindet på næsen, mens alle andre indkomstgrupper får en forøget disponibel indkomst. Skatteforliget vil øge uligheden og øge fattigdommen, som netop skal måles relativt.

### Rådet foreslår:

- **Fattigdom kan og skal måles**

Fattigdom og lav indkomst er tæt forbundne størrelser. Alle er enige om, at fattigdom skal bekæmpes. For at vide om udviklingen går den rigtige vej, er det vigtigt at måle, hvordan det går. Efter Rådets opfattelse er det helt centralt, at også regeringen anerkender og fastsætter en indikator for fattigdom, og at regeringen løbende måler sig selv på, om udviklingen går i den rigtige retning.

- **Der skal være en bund**

Den økonomiske hjælp til de dårligst stillede mennesker i Danmark skal fastsættes så højt, at det giver et acceptabelt leveniveau for både voksne

og børn i familierne. Det er Rådet for Socialt Udsattes vurdering, at niveauerne for kontanthjælpsloftet, starthjælp, introduktionsydelse mv. er utilstrækkelige. Det er ikke nok at argumentere med, at det skal kunne betale sig at arbejde – familien skal også kunne leve af ydelsen.

- **Hvordan rammer krisen i bunden?**

Med den stigende arbejdsløshed er der en risiko for, at der bliver flere marginaliserede personer. Regeringen skal følge udviklingen tæt og som minimum løbende offentliggøre statistik, der gør det muligt at følge antallet af personer på nedsatte kontanthjælpsydelser.

# 6. Kontanthjælpsreglerne spænder ben for de udsatte

De eksisterende regler for modregning af arbejdsindtægt i kontanthjælp kombineret med skattesystemet betyder, at en kontanthjælpsmodtager kun beholder ca. 5 kr. til sig selv for hver 100 kr., vedkommende tjener ved ærligt arbejde. Man kan ikke komme uden om, at det er demotiverende for personer, der er så langt fra arbejdsmarkedet, at de nærmest har opgivet at få et job, at de heller ikke økonomisk kan få noget ud af at arbejde nogle få timer.

Meget taler for, at arbejde nogle få timer om ugen repræsenterer vejen tilbage til eller ind på arbejdsmarkedet for udsatte personer, der har mange sociale og personlige problemer at kæmpe med, og

hvor det ikke er realistisk straks at påtage sig et fuldtidsarbejde, der giver en indtjening, som de kan leve af.

Der er politisk forståelse for, at beskæftigelse ikke nødvendigvis handler om et fuldtidsjob, jf. socialministerens og beskæftigelsesministerens forord til *Nye veje til arbejde* fra marts 2006:

*“Derfor er et liv med arbejde – enten på fuld tid eller deltid – et vigtigt pejlemærke for regeringens indsats for de udsatte grupper.”*

I et svar af 29. april 2008 til Horsens kommune vedr. en ansøgning om tilladelse til, at kontanthjælpsmodtagere i



matchgruppe fem får tilladelse til at arbejde som daglejere, uden at lønnen fratrækkes i kontanthjælpen, skriver daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen:

*“Jeg er enig i, at det er vigtigt at få de svageste kontanthjælpsmodtagere knyttet tættere til arbejdsmarkedet. Jeg kan imidlertid ikke tilslutte mig den del af forsøget, der går ud på, at man skal kunne beholde arbejdsindtægter ved siden af kontanthjælpen. Det er vigtigt, at vi fastholder et princip om, at man som kontanthjælpsmodtager ikke kan få en større indkomst, end man kan få, hvis man arbejder.*

*Forslaget bryder med princippet om, at det skal kunne betale sig at arbejde, som bl.a. lå til grundlag for forliget “Flere i arbejde”. Jeg synes, at de gældende regler allerede indeholder et vist økonomisk incitament til at tage arbejde, som bør kunne være en økonomisk gulerod for deltagerne i projektet.”*

Rådet deler ikke beskæftigelsesministerens vurdering af, at de gældende regler allerede indeholder en “økonomisk gulerod”. I regeringens skattereform er det centralt, at skatten på den sidst tjente

krone sænkes for brede grupper på arbejdsmarkedet. Reformen indebærer, at for de stærkeste grupper på arbejdsmarkedet sænkes skatten på den sidst tjente krone fra ca. 63 pct. til ca. 55,5 pct. I lyset af at de stærkeste grupper skal beholde ca. 44 kr. af en indkomstfremgang på 100 kr. for at blive motiverede til en ekstra indsats, er det svært at forstå, hvordan man kan mene, at de svageste grupper kan blive motiveret af at beholde 5 kr. af en arbejdsindsats til en aflønning på 100 kr.

## **Eksisterende modregningsregler og skatteregler**

### **Kontanthjælp**

Den gældende hovedregel i lov om aktiv socialpolitik § 30 siger, at al indtægt modregnes i kontanthjælpen. Men i forhold til arbejdsindtægter gælder der en undtagelse, idet der ses bort fra 13,79 kr. pr. arbejdstime. For personer, der modtager nedsat kontanthjælp eller start-hjælp, ses der bort fra 33,61 kr. pr. time.

For en person på almindelig kontanthjælp medfører reglerne i en gennemsnitskommune, at modregning i kontanthjælp og indkomstskat løber op i



96,2 pct. af lønindkomsten, hvis time-lønnen er 120 kr. (hvilket cirka svarer til 3F's rengøringsoverenskomst). Tilbage bliver altså 4,54 kr. I beregningen er der i øvrigt ikke taget højde for, at en øget indkomst kan nedsætte boligsikringen eller nedsætte en eventuel friplads i dagtilbud.

### **Revalidering**

Efter de gældende bestemmelser om revalidering i lov om aktiv socialpolitik kan der ses bort fra op til 12.000 kr. i anden arbejdsindtægt i løbet af et år.

### **Modregningsregler i forhold til pensioner og dagpenge**

Når det gælder pensioner er modregningsreglerne i forhold til arbejdsindtægter markant lempeligere. Men også i forhold til arbejdsløshedsdagpenge er der en væsentlig principiel og reel forskel. Her sker modregning i dagpengene time for time, der fratrækkes dagpengene altså for den time, man arbejder, mens der på kontanthjælpsområdet gælder et krone for krone princip. Trods bundfradraget på ca. 13 kr. fører det til en hårdere modregning.

### **Rådets forslag om et socialt skatteeft**

Rådet foreslog i sine årsrapporter for 2007 og for 2008, at den samlede beskæring inkl. virkningerne af nedsat boligsikring og mindre friplads i dagtilbud af en indkomstfremgang (den effektive marginalskat) blev begrænset til 80 pct. således, at brugerne fik lov til at beholde 20 kr. af en arbejdsindkomst på 100 kr. Altså at der blev indført et socialt skatteeft.

Set i perspektivet af at skattereformen har sænket marginalsatterne, og at den højeste marginalskat sænkes med 7 1/2 procentpoint for de skatteydere, der fortsat betaler topskat, og med 22 1/2 pct. for de ca. 350.000 skatteydere, der slipper for både mellemskat og topskat, vil Rådet foreslå, at det sociale skatteeft sættes til 70 pct. Det er ca. 15 procentpoint højere end marginalsatten for arbejdsmarkedets stærkeste grupper, dvs. topskatteyderne, og knap 30 procentpoint højere end marginalsatten for hovedparten af de fuldtidsbeskæftigede.

I relation til forslaget om socialt skatteeft vil Rådet henlede opmærksomheden på Skattekommissionens betænkning.

Heri anbefalede kommissionen, at regeringen gennemfører et udredningsarbejde, hvor virkningerne af et socialt skatteeft sammenholdes med andre modeller, som kan føre til en reduktion af de sammensatte marginalsatter for lavindkomstgrupper i erhverv. Det i foråret indgåede skatteforlig indeholder desværre intet herom.

Rådet finder, at regeringen som minimum må sætte gang i udredningsarbejdet som anbefalet af Skattekommissionen.

### **Lavtærskeltilbud**

#### **– trædesten til bedre liv**

Rådet omtalte i årsrapporten for 2008 en række eksempler på nye veje ind på arbejdsmarkedet. Udviklingen af lavtærskel arbejdstilbud, der møder de socialt udsatte i øjenhøjde, har efter rådets opfattelse ikke den fornødne dynamik. En af de store barrierer er, at modregningsreglerne for kontanthjælp og skattefterreglerne som nævnt efterlader en meget ringe belønning til deltagerne.

Forslaget om det sociale skatteeft er mest egnet til at motivere de personer

på kontanthjælp, der er så velfungerende og har så meget styr på tilværelsen, at de kan arbejde på deltid eller eventuelt fuld tid. I forhold til misbrugere og personer, der befinder sig meget langt fra arbejdsmarkedet, vil det ofte være mere relevant med et tilbud på særlige vilkår eventuelt i særlige sociale virksomheder. I den forbindelse er det også relevant at give mulighed for en aflønning på daglejer-basis, hvor der er taget højde for aftrapning af sociale ydelser og skat.

Rådet finder, at den norske tilgang til håndtering af problemet i forbindelse med Dagsverket er særlig inspirerende. I Bergen får deltagerne i Dagsverkets arbejdstilbud lov til at beholde 50 n.kr. pr. arbejdstime uden modregning i socialhjælpen, svarende til den danske kontanthjælp, og uden skattetræk. Der kan maksimalt udbetales løn for 4 timer pr. dag. Dette tilbud, som nu er permanentgjort, har haft stor succes med at åbne en jobmulighed i form af et lavtærskel arbejdstilbud til aktive misbrugere. Projektet er i forskellige udformninger kopieret af ca. 10 andre kommuner i Norge, herunder Oslo.

Projektet har haft stor succes med at stabilisere tilværelsen og reducere misbruget for en gruppe, som det tidligere har været vanskeligt at nå. Der har også været succes med at hjælpe en del brugere videre til misbrugsbehandling, uddannelse og almindeligt arbejde.

Rådet er opmærksomt på, at der har været fremsat flere forslag til ændringer i modregningsreglerne. Bl.a. har Ellen Trane Nørby (MF), Venstres socialordfører, foreslået en genindførelse af de tidligere gældende regler om et månedligt bundfradrag på 2000 kr. for arbejdsindkomster. Mette Frederiksens (MF), Socialdemokraternes socialordfører, har foreslået et timefradrag på 30 kr. svarende til de gældende regler for start-hjælp.

Rådet finder, at alle forslag bør analyseres igennem, men det haster meget, at der tages politisk initiativ til at gøre noget for at forbedre de økonomiske tilskyndelser for udsatte grupper til at deltage i lavtærskel arbejdstilbud.

### Rådet foreslår:

- **Socialt skatteloft på 70 pct.**

At der indføres et socialt skatteloft på 70 pct. således, at kontanthjælpsmodtagere m.fl. er garanteret 30 kr. til sig selv efter skat og aftrapning af kontanthjælp, boligstøtte mv., for hver 100 kr. der tjenes ved arbejde.

Rådet skal i den forbindelse pege på Skattekommissionens forslag om et udredningsarbejde om et socialt skatteloft og andre modeller for at reducere de sammensatte marginalskatter for lavindkomstgrupper i den erhvervsaktive alder. Det arbejde bør sættes i gang meget hurtigt.

- **Lavtærskel arbejdstilbud med udbetaling af "nettoløn"**

Rådet foreslår, at der udvikles flere lavtærskel arbejdstilbud til udsatte personer, hvor udsatte brugere kan møde op på daglejer-lignende betingelser, og hvor lønnen udbetales som en nettoløn, der ikke giver anledning til reduktion af sociale ydelser eller forøget skattebetaling.

# 7. De kommunale budgetter – mere til de udsatte

Rådet for Socialt Udsatte har igen i år bedt Oxford Research om at foretage en analyse af udviklingen i udgifterne fra 2008 til 2009 i de vedtagne kommunale budgetter på serviceområdet for socialt udsatte. Hovedelementet i undersøgelsen er en budgetanalyse af de hoved- og underkonti i de vedtagne kommunale budgetter, som vedrører socialt udsatte grupper. Denne analyse suppleres med en interviewundersøgelse, som bygger på telefoninterview med nøglepersoner med budgetansvar på det sociale område i kommunerne. For at få en yderligere vinkel på området, er de nyligt etablerede lokale udsatteråd blevet inddraget i de kommuner, hvor sådanne er blevet oprettet. Kombinationen af budgetanalysen og interviewundersøgelsen gør det

muligt at tegne et solidt billede af udviklingen i kommunernes indsats for socialt udsatte. De 24 deltagende kommuner er udvalgt på baggrund af faktorer som størrelse, regioner, borgmesterens partifarve, og hvorvidt kommunen er sammenlagt ved kommunalreformen eller ej.

De seneste år har budgetanalysen, set fra de udsattes side, været præget af små udsving. Nulvækst eller ganske små nedskæringer har været det generelle billede både før og lige efter kommunalreformen. I analysen af 2009-budgetterne er der imidlertid grund til optimisme. Undersøgelsen viser nemlig en fremgang på 2,2 pct. på hovedkonti og 2,4 pct. på

underkonti, og selv om dette overordnede billede også rummer enkelte negative tendenser, tyder budgetterne på en real vækst i indsatsen. Hovedkontiene dækker over udgifter til indsatser for udsatte grupper og andre svage grupper, mens underkontiene mere snævert dækker indsatser, der alene går til udsatte grupper, men samtidig ikke er dækkende, da de udgifter, hvor udsatte grupper kun er en del af målgruppen, ikke medtages. Man kan derfor ikke nøjes med at kigge på underkonti alene.

Talmaterialet giver således et billede af et opprioriteret område. Dette billede bliver forstærket af den kvalitative del af undersøgelsen, som bygger på interviews med budgetansvarlige nøglepersoner på det sociale område. 8 ud af 24 kan bekræfte, at der har været en øget indsats på området, mens de resterende melder om en uændret indsats.

### **Fokus på vold mod kvinder og hjemløshed**

I en tid, hvor hjemløseområdet bliver opprioriteret på nationalt plan, blandt andet med igangsætningen af hjemløsestrategien, er det særligt interessant at rette blikket mod de kommunale indsatser og relaterede konti på det område.





Overordnet set er der på området med botilbud for personer med særlige sociale problemer en flot vækst på 4,3 pct. i de kommunale budgetter. Gransker man imidlertid talmaterialet lidt nærmere, viser det sig, at væksten hovedsageligt skyldes en relativ stor opprioritering på kvindekrisecenterområdet, der samlet set trækker botilbudsområdet op.

Da kommunerne anvender forskellige underkonti til deres botilbud, er det vanskeligt at identificere hvilke områder, der har fået tildelt yderligere ressourcer. Blandt de kommuner, der har en specifik underkonto for forsorgshjem og herberger, kan der spores en nedgang på 3,6 pct. Denne tendens er lidt bekymrende, med tanke på den nationale hjemløsestrategi og de økonomiske midler fra satspuljen, da det jo ikke er hensigten, at kommunale midler blot skal erstattes af statslige. Rådet vil fremadrettet have opmærksomhed på dette område.

Randers Kommune, som er en af de otte forsøgskommuner i regeringens hjemløsestrategi, har øget deres budget på forsorgshjemsområdet med 3,5 pct., samtidig med, at der er blevet etableret et udsatteråd i kommunen. Det er positivt, men også forventeligt, at en national

indsats på hjemløseområdet kommer til udtryk på kommunalt plan.

I forbindelse med indsatsen på hjemløseområdet skal opmærksomheden dog også rettes mod de længerevarende og midlertidige botilbud. På begge områder kan der nemlig spores en pæn stigning i de kommunale budgetter.

I sidste års rapport, kunne der spores nedskæringer i forhold til døgnbehandlingspladser for alkoholmisbrugere. Det er glædeligt, at den tendens er vendt, og der kan således spores en stigning på 3,9 pct. på dette område.

### **Hvad gemmer der sig bag tallene?**

Selv om det overordnede billede er positivt, fortæller tallene os ikke hele historien om den kommunale prioritering af udsatteområdet. Den interviewbaserede del af undersøgelsen bekræfter dog langt hen ad vejen den budgetmæssige opprioritering.

I knap halvdelen af kommunerne vurderes det, at indsatsen i forhold til hjemløseområdet er blevet opprioriteret. Det er glædeligt, at det er et område, der har stor opmærksomhed i kommunerne.

Den positive vurdering fra nøglepersonerne kan eksempelvis bygge på omorganiseringer og andre strukturelle tiltag i kommunen, som forbedrer indsatsen, men ikke fremgår direkte af budgetterne.

Kun i ganske få tilfælde vurderes det, at indsatsen på det sociale område er blevet svækket.

### **Den lokale vagthund**

Et nyt element i det sociale landskab er de lokale udsatteråd, som til Rådets store tilfredshed, oprettes rundt omkring i landets kommuner. I fire af de deltagende kommuner er der blevet etableret udsatteråd, hvoraf de tre i Randers, Odense og Aalborg er blevet inddraget i den kvalitative del af undersøgelsen med deres vurdering af udviklingen i de kommunale indsatser.

I Aalborg er der positive skudsmål fra det lokale udsatteråd, som bekræfter en øget indsats vedrørende varmestuer til hjemløse og en budgetmæssig opprioritering af tilbud til alkoholmisbrugere.

Fra udsatterådene er der imidlertid også bemærkninger, som er i modstrid med det ellers overvejende positive billede.

I Odense kommune er der således registreret en samlet nedgang på 5,3 pct. på hovedkonti og 5,6 pct. på underkonti. Det lokale udsatteråd bekræfter i det kvalitative interview nedgangen. Omvendt viser interviewet med kommunens budgetansvarlige nøgleperson, at der er tale om en uændret indsats. Denne forskel i vurderinger er interessant og er med til at understrege det potentiale, som de lokale udsatteråd har i forhold til indsatsen for de udsatte grupper. Rådet for Socialt Udsatte håber, at flere udsatteråd i andre kommuner fremover kan være med til yderligere at styrke denne funktion som vagthund.

# 8. Et andet liv?

## – Evaluering af regeringens handlingsplan på prostitutionområdet

Af regeringens handlingsplan på prostitutionområdet, “Et andet liv”, fremgår det, at der skal tages hånd om de svageste grupper, og at der målrettet skal arbejdes for at forbedre de prostitueredes muligheder for at skabe et alternativ til livet som prostitueret. I december 2008 blev implementeringen af handleplanen evalueret. I evalueringen konkluderes det, at indsatsens overordnet set har levet op til handleplanens formål. Imidlertid fremgår det ikke hvilke konkrete resultater, indsatsen har medført.

Hvorvidt indsatsen reelt har skabt grobund for forandring og “et andet liv” blandt de prostituerede generelt, kan man derfor kun gisne om. Derimod fremgår det tydeligt, at de allermost udsatte prostituerede er blevet glemt. Rådet foreslår derfor, at gade- og stofmisbrugende prostituerede inddrages som en del af målgruppen i det fremtidige arbejde, og at medarbejdernes reelle muligheder for at hjælpe denne gruppe prostituerede forbedres.



## Manglende fokus på de svageste prostituerede

Som resultat af handlingsplanen blev det nationale Kompetencecenter Prostitution (KC) oprettet i 2006. KC varetager implementeringen af handleplanens initiativer og står eksempelvis for det opsøgende arbejde, blandt andet med henblik på at visitere de prostituerede kvinder til den af KC oprettede psykologordning, at kortlægge omfanget af prostitution i Danmark og at skabe opmærksomhed om VIP-ordningen på Bispebjerg Hospital, hvor prostituerede anonymt kan modtage sundhedstjek. Desuden har KC til opgave at informere om sin egen eksistens og den yderligere hjælp, som KC kan yde de prostituerede. Alt i alt, gode og relevante tiltag, som Rådet også tidligere har omtalt i sine årsrapporter.

Det er dog et problem, at den opsøgende indsats, som det fremgår af evalueringen, hidtil kun har været henvendt prostituerede på massageklinikker. Det betyder, at de mest udsatte prostituerede, de gade- og stofmisbrugende prostituerede, overses i indsatsen. Begrundelsen for ikke at have stofmisbrugende gadeprostituerede med i implementeringen

af handlingsplanen har været, at Rederne i København, Odense og Århus allerede varetog indsatsen for denne gruppe prostituerede.

Rådet er naturligvis enig i, at handlingsplanens initiativer også skal rettes mod massageklinik-prostituerede, eftersom disse er i risikogruppen for at udvikle mere drastisk udsathed, så som gadeprostitution. Men med henblik på handlingsplanens målsætning om at skabe alternative liv og rum for forandring, kan man spørge sig selv, om den gruppe prostituerede, som KC som udgangspunkt har opsøgt, er den mest oplagte gruppe. Og om de overhovedet ønsker forandring og prostitutionsophør?

Det er et spørgsmål, som ikke besvares af evalueringen. Dog beskrives det, at KC's opgave er at holdningsbearbejde og motivere de prostituerede til selv at definere deres ønsker om en anderledes fremtid, hvilket taler for sig selv: Man har ikke taget fat i den gruppe, som allertydeligst har behov for hjælp.

Rådet finder derfor, at det er på tide, at man også tager hånd om de mest udsatte





prostituerede, som virkelig har behov for hjælp, og som allerede har et ønske om at træde ud af prostitutionen. Ligesom det er på tide, at der findes veje til, hvordan en sådan exit-strategi konkret kan tilrettelægges.

Rådet hæfter sig her ved, at evalueringen fremhæver KC's medarbejderes efterspørgsel på tydeligere retningslinjer for, hvordan de konkret skal hjælpe de prostituerede, der måtte ønske at træde ud af prostitutionen. Her nævnes de forskellige opfattelser af prostitution og de forskellige (lovgivningsmæssige) hensyn, der eksisterer blandt de involverede parter, som en betydelig barriere. Evalueringen viser desuden, at der mangler en intern harmonisering og fortsættelse af, hvad der er indsatsens formål, og hvordan det skal opnås.

### Kan SKAT hjælpe en prostitueret?

Samtidig med at den lovgivnings- og interesse-mæssige barriere mellem medarbejdere og samarbejdspartnere fastslås, påpeges det ironisk nok, at medarbejdere og samarbejdspartnere fremhæver vigtigheden af en fremtidig fastholdelse og

synliggørelse af KC's samarbejde med SKAT og politi. Et sådant styrket samarbejde kan absolut have sine positive sider, som for eksempel at KC's medarbejdere kan videregive viden om hvad prostitution vil sige, og hvordan det bør tackles, men heri ligger der også en risiko for at et styrket samarbejde med fx SKAT, vil skabe endnu mere tvivl om, hvad KC's egentlige opgave er.

For en prostitueret, der søger hjælp til at komme ud af erhvervet, vil et styrket samarbejde med SKAT nok snarere skræmme væk end "lokke til". I den forbindelse kan Rådet kun endnu engang fremhæve synspunktet om, at der bør skabes lovgivningsmæssig mulighed for at disse ofte gældsplagede prostituerede kan hjælpes, uden risiko for at de, når de henvender sig til myndighederne, får en ny gældssag smidt i nakken. Rådet genfremsætter derfor forslaget om en særlig henstandsordning i forbindelse med en samlet handlingsplan for at ophøre i prostitution.

### Telefonrådgivningen

Selvom det i evalueringen bliver tydeligt, at de udsatte prostituerede i realiteten

ikke har været en del af indsatsens målgruppe, påpeges det i "Et andet liv", at de anonyme rådgivningslinjer i særdeleshed skal bruges som anledning til at få fat i de gadeprostituerede. Telefonrådgivningen skal benyttes som et redskab til at høre *netop* deres problemstillinger og derved indsamle viden om livet som gadeprostitueret. Imidlertid fremgår det af evalueringen, at rådgivningen stort set kun benyttes af kunder. At de stofmisbrugende gadeprostituerede ikke benytter sig af tilbuddet, kan vel heller ikke komme bag på nogen. Sandsynligheden for at en stofmisbrugende gadeprostitueret, der bruger det meste af dagen på enten at skaffe kunder eller at skaffe stoffer, griber telefonen og søger hjælp via en telefonrådgivning, er angiveligt ikke så stor. I det hele taget skulle man ikke tro, at denne gruppe prostituerede besidder særlig meget overskud til selv at skaffe hjælp. I Rådet er vi netop af den holdning, at det lige præcis er *denne gruppe* prostituerede, der har behov for hjælp til at få hjælp.

Alt i alt viser evalueringen, at implementeringen af "Et andet liv" ikke har været styret mod noget konkret mål, men

snarere af ugenomsigtige begreber om “alternative veje” og “bedre vilkår”. At der ikke findes nogen målbare indikatorer for indsatsen – nogle faste retningslinjer for hvordan “alternative veje” og “bedre vilkår” opnås (og hvad det er) – gør det altså svært at vurdere, hvorvidt indsatsen har levet op til sit formål eller ej. Det eneste man klart kan konkludere ud fra evalueringen er, at implementeringen af handlingsplanen frasorterer Rådets målgruppe; de mest udsatte prostituerede.

### Lægeordineret heroin

I forlængelse af bekymringerne omkring den manglende indsats i forhold til de udsatte prostituerede, hæftede Rådet sig i årsrapporten i 2008 ved initiativet om lægeordineret heroin fra satspuljeforliget 2008. Vi forestillede os, at et sådant tiltag ville være med til at bane vejen ud af prostitution for de gade- og stofmisbrugende prostituerede, som er “fanget” i prostitutionen grundet fx afhængighed af stoffer. På den måde kunne initiativet siges at afhjælpe manglerne fra implementeringen af “Et andet liv”. Imidlertid er ordningen, som skulle have været igangsat i januar 2009, endnu ikke igangsat. Mellem 300 og 400 stofmisbrugere venter således på at komme med i den

nye heroinordning, som er vedtaget, men endnu ikke igang. Her i blandt venter også en gruppe prostituerede, hvis “andet liv” kunne starte med den lægeordinerede heroin. I Rådet ser vi derfor stadig frem til at tiltaget implementeres, og venter spændt på at se betydningen heraf for de hårdest ramte gadeprostituerede.

### Ny undersøgelse initieret af Rådet

Netop pga. den manglende indsats overfor de mest udsatte prostituerede – både i implementeringen af handlingsplanen og udførelsen af evalueringen –, og evalueringens fremhævelse af den manglende vidensproduktion, har Rådet valgt at iværksætte en undersøgelse med titlen “Mødet mellem udsatte prostituerede og myndighederne”. Undersøgelsen skal overordnet set afklare, hvordan de gadeprostituerede mødes af myndighederne og derved skabe opmærksomhed omkring, hvor vigtigt det er, at der fra statens side også tages hånd om denne gruppe prostituerede.

Med udgangspunkt i de prostitueredes egne fortællinger vil undersøgelsen an-

skueliggøre hvilke opfattelser og erfaringer, de prostituerede har i forhold til mødet med forskellige myndighedsinstanser. Hvilke oplevelser og opfattelser har de selv af den behandling, de modtager for eksempel i sundhedsmæssigt regi. Føler de sig kategoriseret, mødt af fordomme – eller mødt som ligeværdige personer? Og med hvilke forventninger og forforståelser møder de *selv* systemet?

Det formodes, at interviewene vil rumme oplysninger om hvilke konkrete såvel som abstrakte forhindringer, de prostituerede møder i forbindelse med at få hjælp fra myndighederne. Det kunne for eksempel være *konkrete problemer* med at komme i stofmisbrugsbehandling, fordi vedkommende bor på gaden, eller *abstrakte psykiske problemer* i forbindelse med at skulle behandles sammen med stofmisbrugende mænd – eller en *abstrakt følelse* af at blive mødt på anderledes vis end andre klienter pga. erhvervet som prostitueret.

### Mere viden

I “Et andet liv” argumenteres der, som tidligere nævnt, for at Rederne i Århus, København og Odense tager sig af de

gade- og stofmisbrugende prostituerede, således at en regeringsmæssig indsats kun i mindre grad bør fokusere herpå. Redernes er dog primært et værested med mulighed for akut overnatning. Odense har som den eneste Rede også et botræningstilbud. Derfor mener Rådet, at Rederne ikke kan stilles til ansvar for den samlede indsats, de udsatte prostituerede burde modtage. Undersøgelsen vil derfor fokusere særligt på

hvilke behov for hjælp, de prostituerede selv italesætter, hvorfor den forhåbentligt vil udmunde i konkrete anbefalinger til nye tilgange på feltet.

På lang sigt forventer Rådet således, at undersøgelsen kan være med til at kaste lys over det vidensgrundlag, som danner rammen for den indsats, der udføres i praksis.

#### **Rådet foreslår:**

- At de mest udsatte prostituerede, eksempelvis prostituerede med et stofmisbrug og gade prostituerede, også bliver inddraget i målgruppen for indsatsen i handlingsplanen “Et andet liv”.

- At der skabes lovgivningsmæssig mulighed for, at der tages sociale hensyn til udsatte prostituerede, således at de kan modtage den hjælp, de har behov for. Et eksempel kunne være en særlig henstandsordning/gælds-

sanering i forbindelse med en samlet handlingsplan for at ophøre i prostitution.

# 9. De socialt udsatte på landkortet

I lighed med de to foregående år har Rådet for Socialt Udsatte gennemført en høring blandt landets kommuner, om de har oprettet lokale udsatteråd og vedtaget en samlet udsattepolitik.

Ud af landets 98 kommuner har 94 deltaget i høringen. Solrød, Kalundborg, Lolland og Kerteminde Kommune har ikke ønsket at deltage.

For Rådet er det vigtigt at give socialt udsatte borgere et talerør og en platform for lokal indflydelse og medbestemmelse. Ikke blot fordi det er demokratisk ud fra et institutionelt synspunkt, men fordi vi mener, at der er behov for ligestilling mellem gruppen af personer med nedsat fysisk og psykisk funktionsevne og gruppen af personer med særlige sociale problemer, dvs. mellem handicappede og socialt udsatte. Efter Rådets mening er der, med manglen af en bestemmelse

tilsvarende den, som i dag findes i lov om retssikkerhed på det sociale område § 37 a, om oprettelse af lokale handicapråd, tale om diskrimination af de socialt udsatte sammenlignet med en tilsvarende udsat gruppe.

Efter Rådets mening havde arkitekterne bag kommunalreformen en åbenlys mulighed for at gøre noget ved denne mangel, da de konsekvensreviderede lov om retssikkerhed. De politiske parter nåede imidlertid ikke til enighed om en sådan tilføjelse. Forskelsbehandlingen viser efter Rådets mening, at der endnu ikke er gjort op med det iskolde begreb *ikke-værdigt trængende*.

Socialt udsatte udgør en minoritet i kommunerne – også stemmemæssigt. Til sammenligning med andre grupper bliver de overset og formår måske ikke at råbe politikerne op under kommune-

økonomiforhandlinger og i forbindelse med andre centrale beslutninger. Netop derfor har de udsatte brug for et lokalt talerør, der sikrer dem en formel adgang til beslutningstagerne. Rådet foreslår derfor, at der i lov om retssikkerhed på det sociale område tilføjes en bestemmelse, der pålægger kommunalbestyrelsen at nedsætte et udsatteråd. Det lokale udsatteråd skal rådgive kommunalbestyrelsen i politiske spørgsmål vedrørende udsatteområdet. Udsatterådene skal være parallelle til de obligatoriske kommunale handicapråd.

### Lokale udsatteråd på trods

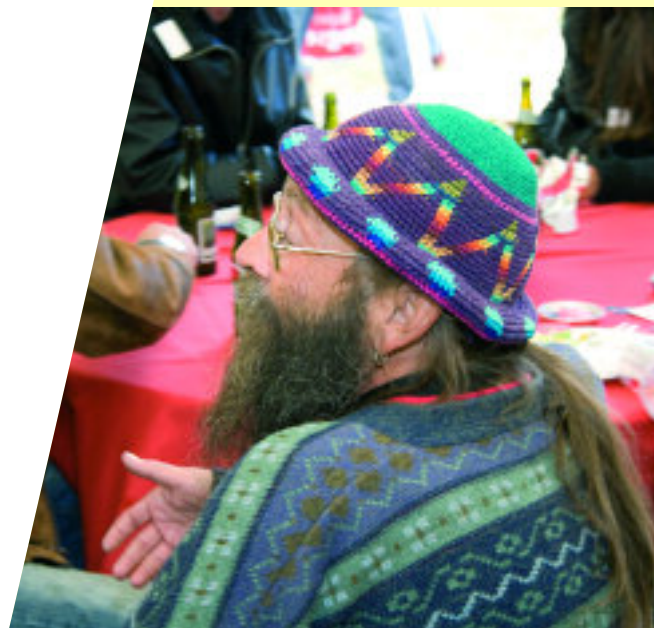
Rådets årlige høringer har vist, at de lokale udsatteråd skyder op trods fraværet af en lovgivningsmæssig *skal*-bestemmelse. I nogle kommuner er der tale om reelle brugerråd med repræsentanter med brugerbaggrund. Andre steder er det mere professionelle råd bestående af ledere fra diverse bo- og aktivitetstilbud til udsatte. Det er positivt, at nogle få pionerkommuner anerkender de udsatte, og giver dem et talerør i forhold til de beslutninger, som kommunen træffer. Årets høring viser, at 17 kommuner har oprettet et udsatteråd eller har konkrete planer om at gøre det. Det fremgår af landkortet side 41, hvilke kommuner,

der er tale om. I årsrapporten 2008 var resultatet 11. Altså en udvikling i den rigtige retning. Så vidt Rådet ved, er det kun Odense, Herning, Ålborg, Randers og Esbjerg kommuner, der rent faktisk har oprettet et udsatteråd. De resterende kommuner arbejder stadig med konkrete planer om oprettelse. Det er meget forskelligt, hvordan de lokale råd er sammensat. Fælles for dem er, at de er et talerør og et formaliseret mødeforum, hvor kommunens udsattepolitiske beslutninger er genstand for debat og diskussion. Som sådan er de til gavn for de udsatte, der får mulighed for at ytre sig om udsattepolitiske spørgsmål. Om de udsatte selv er repræsenteret i de lokale udsatteråd er mindre klart. Efter Rådets mening bør de være det. Derfor foreslår Rådet, at de lokale udsatteråd sammensættes, så mindst 1/3 af repræsentanterne er personer med udsattebaggrund. Førstehåndskendskab til de udsattes vilkår er vigtigt for at legitimere de lokale råds rådgivende og vejledende udtalelser, og for at sikre at det virkelig er de udsattes problemer, og ikke blot kommunernes problemer, der diskuteres.

Høringen viser som sagt, at 17 kommuner har konkrete planer om at oprette

et lokalt udsatteråd. Det er dog bemærkelsesværdigt, at nogle kommuner for 2. år i træk tilkendegiver, at de har konkrete planer om at oprette udsatteråd.

Det drejer sig om Odsherred, Vejle og Århus kommuner. Konkrete planer om oprettelse af lokale udsatteråd er selvfølgelig bedre end slet ingen planer, men Rådet vil opfordre disse kommuner til



at realisere dem, så hurtigt det kan lade sig gøre. Som en hjælp til disse kommuner og til andre kommuner, hvis planer endnu ikke er konkrete, foreslår Rådet, at regeringen beder Servicestyrelsen om at kortlægge de eksisterende udsatteråds oprettelse, organisation og forankring med henblik på at samle erfaringerne i et rådgivningsmateriale. Materialet skal være en anvisning af muligheder for, hvordan en kommune kan sammensætte og nedsætte et udsatteråd, samt hvordan et kommissorium for et lokalt udsatteråd kan se ud.

### **Flere udsattepolitikker**

Høringen viser desuden, at 27 kommuner har vedtaget eller har konkrete planer om at vedtage en samlet udsattepolitik. Det fremgår af landkortet hvilke. Sidste år var antallet 18, så der er tale om en udvikling i den rigtige retning. Rådet mener, at en samlet udsattepolitik er en naturlig forlængelse af kommunalreformen, der som bekendt samlede hele ansvaret for de socialt udsatte i de enkelte kommuner.

Den positive udvikling på landsplan kan måske ses i sammenhæng med udmøntningen af regeringens hjemløsestrategi.

Hver af de involverede kommuner er forpligtet til at vedtage en kommunal hjemløsestrategi, som en del af regeringens samlede hjemløsestrategi. Rådet vurderer, at synligheden og betydningen af dette arbejde i kommunerne tilsyneladende spredes mellem kommunerne, og selvom en kommunal hjemløsestrategi kun fokuserer på en del af den samlede målgruppe, så er det bestemt bedre end ingenting. Måske kan det give kommuner involveret i hjemløsestrategien og landets øvrige kommuner mod på at vedtage en strategi for hele gruppen på længere sigt. Rådet foreslår, at alle landets kommuner vedtager en samlet udsattepolitik for gruppen af stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse, prostituerede og sindslidende.

Rådets høring viser desværre også, at 4 kommuner har droppet de konkrete planer om at vedtage en samlet udsattepolitik. Sidste år angav Sorø, Ballerup, Albertslund og Allerød kommune, at de havde konkrete planer om at vedtage en udsattepolitik. I år forholder det sig desværre ikke sådan. Desuden har tre kommuner, Aabenrå, Kolding og Viborg ikke længere konkrete planer om at oprette udsatteråd, selvom de ved sidste års høring tilkendegav at have det. Det er be-

klageligt og en smule uambitiøst, at politikerne i disse kommuner ikke har kunnet nå til enighed om så vigtigt et emne. Endelig har Rådet bemærket, at Frederiksberg Kommune endnu ikke har vedtaget en lokal udsattepolitik, selvom de ved sidste års høring tilkendegav at have en sådan.

### **Rådet foreslår:**

- At der i lov om retssikkerhed på det sociale område tilføjes en bestemmelse, der pålægger kommunalbestyrelsen at nedsætte et udsatteråd. Det lokale udsatteråd skal rådgive kommunalbestyrelsen i politiske spørgsmål vedrørende udsatteområdet.
- At de lokale udsatteråd sammensættes, så mindst 1/3 af repræsentanterne er personer med udsattebaggrund.
- At regeringen beder Servicestyrelsen om at kortlægge de eksisterende udsatteråds oprettelse, organisation og forankring med henblik på at samle erfaringerne i et rådgivningsmateriale.
- At alle landets kommuner vedtager en samlet udsattepolitik for gruppen af stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse, prostituerede og sindslidende.



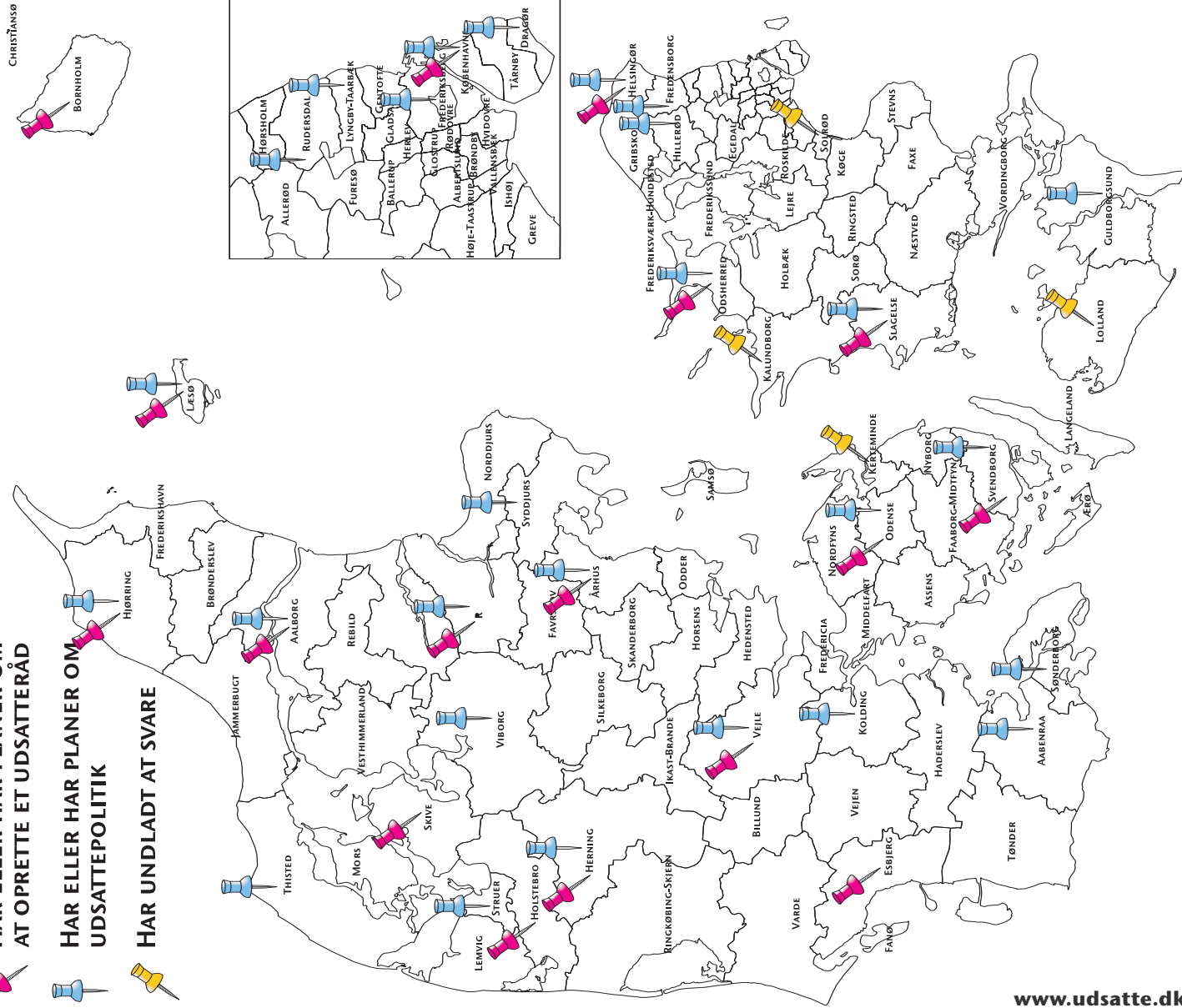
# UDSATTERÅD OG UDSATTEPOLITIK – KOMMUNERNE, MAJ 2009

## SIGNATURFORKLARING:

 HAR ELLER HAR PLANER OM AT OPRETTE ET UDSATTERÅD

 HAR ELLER HAR PLANER OM UDSATTEPOLITIK

 HAR UNDLADT AT SVARE



# 10. Socialpolitikken der blev væk

Hvad styrer politikken over for udsatte grupper? Det vi ved, der virker eller det vi tror, vi ved, der virker? Og hvad gør vi, når det vi troede, vi vidste, viser sig ikke at holde stik? Ændrer vi så på politikken, eller prøver vi at ændre virkeligheden, så den passer til den politik, vi fortsat tror, vi ved virker?

Og hvad er socialpolitik efterhånden? Den sociale indsats, som har til formål at forebygge og afhjælpe sociale problemer ligger i Indenrigs- og Socialministeriet, mens de sociale ydelser, som skal sikre udsatte grupper et forsørgelsesgrundlag, og som tidligere var en hjørnesten i Socialministeriet, ligger nu i Beskæftigelsesministeriet. En stor del af socialpolitikken er dermed blevet beskæftigelsespolitik.

At socialpolitikken og beskæftigelsespolitikken på mange områder hører sam-

men, er der ikke noget nyt i. Vi ved, at sociale problemer kan medføre arbejdsløshed, og arbejdsløshed kan medføre sociale problemer. Vi ved også, at arbejdsløshed kan medføre, at sociale problemer forværres, ligesom sociale problemer kan forlænge vejen tilbage til arbejdsmarkedet. Arbejdsløshed og sociale problemer er ofte vævet sammen, så en diskussion af emnet ligner en diskussion af, hvad der kom først; hønen eller ægget. Det er nogle helt grundlæggende præmisser, som man hverken kan skrive eller handle sig ud af. Dette anerkender Rådet fuldt ud.

Udfordringen består i at tilrettelægge indsatsen, så den er målrettet ud fra den enkelte borgers individuelle behov. I den indsats skal man bruge de værktøjer, som er nødvendige – både sociale initiativer og beskæftigelsesrettede initiativer, og

sikre at indsatsen er koordineret og helhedsorienteret. Det er Rådets opfattelse, at der absolut er plads til forbedring. Det er nødvendigt, at den indsats, som foregår i jobcentrene og den sociale indsats over for udsatte grupper som fx sindslidende, koordineres på en bedre måde.

### **Social- eller beskæftigelsespolitik**

Når man diskuterer indsatsen over for de mest udsatte grupper, er det så socialpolitik eller beskæftigelsespolitik? Det er svært at få en samlet konstruktiv dialog med regeringen, da området er delt mellem Beskæftigelsesministeriet og Indenrigs- og Socialministeriet. I Beskæftigelsesministeriet er løsningen – noget fortegnet – givet på forhånd. Folk skal bare have et arbejde, så er alt godt. Hvis folk ikke har et arbejde, så er det fordi, de ikke tager sig sammen. Hvis folk mener, de er for syge og dårlige til at arbejde, så er det fordi, de ikke tager sig sammen.

I Indenrigs- og Socialministeriet er løsningen – også noget fortegnet – at give folk noget rådgivning, støtte og omsorg, så de bliver i stand til at flytte sig fra en uønsket situation til en ønsket situation,



og denne opgave har man givet kommunerne. Så når noget går galt, og det gør det tit for udsatte grupper, er det kommunens ansvar.

Vi har altså et ministerium, der siger, at det er folks eget ansvar og et andet, der siger, at det er kommunernes ansvar. Det er bemærkelsesværdigt og interessant, at det tilsyneladende aldrig er regeringens ansvar. I alt dette finder Rådet, at socialpolitikken er blevet væk. Nu er det ikke sådan, at regeringen ikke har iværksat socialpolitiske initiativer. For det har den. Man kan fx nævne Hjemløsestrategien. Problemet er bare, at for hvert problem man løser, så skaber man to nye. Det er beskæftigelsespolitikens udstødemekanismer, der sætter dagsordenen, og så må de andre politikker underordne sig.

Når man anskuer beskæftigelsespolitikken over for de mest udsatte grupper, så er den i høj grad båret af ideologi. Den beskæftigelsesrettede indsats styres af grundideen “det skal kunne betale sig at arbejde”. Ideologien siger, at det største problem for udsatte grupper er manglende økonomisk incitament til at tage et arbejde. Her ligger løsningen lige for – man presser folk økonomisk, og så får

de sig et arbejde. Logisk og ligetil. Her har regeringen indført et par redskaber som kontanthjælpsloft og 300-timers (450-timers) reglen, som skal føre politikken ud i livet.

Regeringen blev født ind i en højkonjunktur, der har gjort et stort indhug i arbejdsløsheden. Mange kontanthjælpsmodtagere er kommet i arbejde i ordinære udstøttede jobs. Ved vi så, om det er regeringens beskæftigelsespolitik eller højkonjunktoren, der har virket positivt på den lave arbejdsløshed blandt kontanthjælpsmodtagere? Regeringen er ikke i tvivl – politikken virker.

### **Mere pisk**

SFI – Det nationale Forskningscenter for Velfærd har lavet en undersøgelse fra 2008 om virkningerne af 300-timersreglen. Af undersøgelsen fremgår, at 33 pct. af de kontanthjælpsmodtagere, der har fået frataget deres kontanthjælp, efterfølgende er kommet i arbejde. På den baggrund udtalte daværende beskæftigelsesminister Claus Hjort Frederiksen, at 300-timers reglen virkede, og han var oprigtig glad for den. Om de 67 pct. der ikke er kommet i arbejde, er der ingen kommentarer.

Nu understreger forskerne, at undersøgelsen ikke er en effektanalyse, da undersøgelsen ikke har forsøgt at estimere, hvordan kontanthjælpsmodtagerne ville have klaret sig uden 300-timers-reglen.

Dette forholdt beskæftigelsesministeren sig dog ikke til. Undersøgelsen viser til gengæld, at 57 pct. af dem, der har mistet kontanthjælpen vurderer deres økonomi som dårlig eller meget dårlig, og 20 pct. har på et tidspunkt undladt at betale udgifter som husleje, el, gas, telefon mv. Om denne virkning foreligger der ingen vurdering fra beskæftigelsesministeren.

Med afsæt i ovennævnte – ikke effektbaserede – undersøgelse ønsker regeringen nu at hæve kravet om 300 timers lønnet udstøttet arbejde over 2 år til 450 timer. Åbenbart uden at have undersøgt de reelle effekter af ordningen og uden at forholde sig til de negative sociale konsekvenser. Den nuværende beskæftigelsesminister kalder forøgelsen af kravet til lønnet arbejde for et kærligt skub og har sammenlignet det med at gå en avisrute.

Dybest set handler det om, hvad man gør med en person, der ligger ned?

Skal man tilbyde individuelle helhedsorienterede løsninger eller “one size fits all”?

Problemet med regeringens politik er ofte, at når den rammer virkeligheden, så viser det sig, at den kan skabe nye problemer. Det ses fx i den store stigning i udsættelser af lejere. Her er problemet, at en større og større gruppe mennesker ikke kan betale husleje. Regeringen mener ikke, at det skyldes, at folk ikke har penge til at betale huslejen, og tilbyder i stedet rådgivning om, hvordan man betaler regninger! Et meget interessant projekt, som Rådet spændt vil følge.

Rådet vil kraftigt anbefale regeringen at finde socialpolitikken frem igen og kombinere den således, at man løser flere problemer end der skabes. Hertil vil Rådet anbefale, at regeringen laver grundige analyser af den førte politik og forholder sig reelt og seriøst til resultater og sociale konsekvenser.

Til sidst vil Rådet gerne komme med et tip til regeringen. Regeringen har jo den fornuftige holdning, at kommunerne skal lære af hinandens gode erfaringer.

Rådet vil derfor anbefale, at ministerierne ligeledes lærer af hinandens gode erfaringer. Fx kunne Beskæftigelsesministeriet lære af Undervisningsministeriets tilgang med at styrke fagligt svage elevers kompetencer, så de bryder negative

mønstre og får succesoplevelser i stedet for fiaskoer. I folkeskolen er man for længe gået væk fra spanskrøret, fordi man har erfaret, at man kommer længere ved at bygge folk op, end ved at forsøge at presse og piske dem.



# 11. En solidarisk folkesundhedspolitik?

– af Professor dr.med. Finn Diderichsen, Institut for Folkesundhedsvidenskab, Københavns Universitet, medlem af det Nationale Forebyggelsesråd

Rådet for Socialt Udsatte har tidligere brugt årsrapporterne som en anledning til at anmelde aktuelle og centrale publikationer, programmer eller lignende. I år har Rådet bedt professor Finn Diderichsen om at anmelde Forebyggelseskommissionens rapport i lyset af de socialt udsattes sundhed og sygelighed. Anmeldelsen bringes uredigeret.

Anmelderen vurderer, at en universel sundhedspolitik som prioriterer strukturelle tiltag af den type som Forebyggelseskommissionen foreslår,

er en effektiv måde at forbedre folkesundheden på i gennemsnit og at reducere den sociale ulighed i sundhed. Kommissionen har dog hverken analyseret folkesundhedens sociale determinanter eller hvilke indsatser, som bør prioriteres for at mindske uligheden i sundhed. Det arbejde er endnu ugjort. Endelig slås det fast, at en universel kraftfuld alkohol- og narkotikapolitik, ligesom en universel socialpolitik, kan reducere rekrutteringen til gruppen socialt udsatte og forbedre deres helbred og overlevelse.

I et internationalt perspektiv har Danmark haft en usædvanlig ineffektiv sundhedspolitik. Hvis man beregner vores evne siden 1960 til at omsætte økonomisk vækst til et bedre helbred for borgerne, kan man konstatere, at de fleste vesteuropæiske lande som Italien, England og Sverige har fået 6 års stigning i middellevetid, når økonomien er vokset med 10.000 \$ per indbygger. Danmark har fået mindre end tre år for pengene! Så det er ikke en dag for tidlig, at regeringen formulerer en mere kraftfuld sundhedspolitik. Inden man overvejer, hvad der kan gøres ved sagen, kan man dog fra det nævnte eksempel konkludere, at en velfærdsstat af dansk eller nordisk tilsnit ikke ser ud til at være hverken en

nødvendig eller en tilstrækkelig forudsætning for en stærk national sundhedsudvikling.

Danmark har i forhold til sin størrelse en meget stor og multinational alkohol- og tobaksindustri. De har gennem årene, for at sige det meget pænt, været noget diskrete i deres støtte for en sundhedsfremmende alkohol og tobakspolitik herhjemme og i EU. Det er måske en tilfældighed, men skiftende danske regeringer har samtidig i mange år været noget fodslæbende sammenlignet med andre lande, hvad gælder indsatser på alkohol og tobaksområdet. Resultatet ser vi i sundhedsudviklingen, som nu er 15 år efter andre lande.

Regeringen har sat et mål for perioden 2008-18 om en stigning af middellevetid på tre år. Det er ikke alt for ambitiøst med tanke på, at stigningen de foregående 10 år var 2,4 år. Tre års længere middellevetid handler dog ikke om at få et par ekstra år på plejehjemmet, men om 30 pct. bedre chance for at blive 74 år gammel.

Forebyggelseskommissionen fik til opgave at analysere hvilke indsatser, som

det vil kræve, for at få middellevetiden hævet med de 3 år. De er gået systematisk til værks. De har analyseret hvilke sygdomme og skader, som skaber Danmarks efterslæb i sundhedsudviklingen, og analyseret hvilke risikofaktorer som her spiller den afgørende rolle. Svaret er ikke overraskende tobak og alkohol. Dertil kommer den globale fedmeepidemi, som også har ramt Danmark, og hvor kost og fysisk aktivitet spiller en vigtig rolle,

*For Rådet for Socialt Udsatte kan det umiddelbart være noget bekymrende at sociale forhold næsten ingen rolle spiller i analysen.*

både for dagens, og ikke mindst morgendagens sygdomsbyrde. Derefter har kommissionen gået igennem hvilke forebyggende indsatser mod disse risikofaktorer, som vi ved virker. Ud af den analyse er der så kommet en lang række forslag med vægten lagt på strukturelle tiltag. Dvs. økonomiske, juridiske og fysiske virkemidler, og ikke på ideologiske, pædagogiske eller medicinske virkemidler. Det er ud fra kolde facts, og en systematisk analyse af tilgængelig viden, en yderst rimelig liste på 52 forslag, som kommissionen har afsluttet sit arbejde med.

## **Sociale forhold spiller ingen rolle**

For Rådet for Socialt Udsatte kan det umiddelbart være noget bekymrende, at sociale forhold næsten ingen rolle spiller i analysen. Der findes indledningsvis et par sider om uddannelsesforskelle i dødelighed og risikofaktorer, og en (fejlagtig) påstand om at tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet har effekt på dødeligheden. Kommissionen har også på de få områder, hvor der er viden om det, redegjort for effekten af de foreslåede indsatser på mindre ressourcestærke grupper. Der er ikke gennemført nogen selvstændig analyse af hvilke prioriteringer, som skal til, for at reducere de voksende klasseforskelle i sygdomsbyrde i landet. Den analyse har vi endnu til gode at få gjort. Den ville nok have bragt fx arbejdsmiljøforhold, børnenes opvækstforhold og ghettoiseringen i vore storbyer højere op på listen af prioriterede områder, men næppe have fjernet tobak og alkohol fra sine toppositioner. Jeg mener dog ikke, at kommissionens forslag er kontraproduktive i forhold til ulighedsproblemet. De økonomiske og juridiske tiltag, som kommissionen foreslår, har nemlig så vidt vi ved, og i modsætning til mange andre typer af tiltag, den egenskab, at de ikke øger uligheden

i sundhed, snarere bidrager de til at mindske den. Priselasticiteten for tobak er fx omvendt proportional med indkomsten. Indsatser mod alkoholens tilgængelighed påvirker efter et par år dødeligheden i alkoholskader. Og de mennesker, som dør i alkoholskader, er i stor udstrækning socialt udsatte.

Ved en given reduktion af fx tobaksrygningen er helbredseffekten også størst hos de grupper, som er mest udsat for andre risikofaktorer til de samme sygdomme. Mange risikofaktorer tenderer at påvirke hinandens forekomst og effekt på sygdom. Blandt mennesker med kort uddannelse forekommer ofte både rygning, nedsat fysisk aktivitet, usund kost og overvægt. De risikofaktorer forstærker hinandens effekt på hjertekarsygdomme. En risikofaktor øger sårbarheden for de andre. Den dårlige nyhed er, at denne ophobning af faktorer dermed skaber stigende social ulighed i sundhed. Den gode nyhed er imidlertid, at en reduktion af en af faktorerne får større effekt i disse grupper end hos andre.

Det er en paradoksals egenskab ved de universelle velfærdsstater, at de har skabt og opretholdt en lavere økonomisk ulighed og lavere fattigdom, end de lande

som fører en mere selektiv socialpolitik kun rettet mod udsatte grupper. Men mindre sociale uligheder i indkomst er åbenbart ikke tilstrækkeligt for at sikre mindre sociale uligheder i helbred. Danmark har fx større sociale uligheder i dødelighed end fx England. Det kræver nok, at socialpolitikken kombineres med en kraftfuld sundhedspolitik af den type, som Forebyggelseskommissionen har gjort sig til talsmænd for. Der er således ingen grundlæggende modsætning mellem den sundhedspolitik, som gavner gennemsnittet, og den sundhedspolitik, som reducerer uligheden. Situationen er igen parallel til det socialpolitiske område. Nordisk socialpolitik illustrerer, at der heller ikke er en grundlæggende modsætning mellem den socialpolitik, som gavner velfærd og økonomisk vækst “i gennemsnit”, og den politik som holder ulighed og fattigdom nede.

### **Kan man forebygge social ulighed i sundhed?**

Det afhænger af, hvad man mener med social ulighed. Mener man den gradient, som går gennem alle befolkningslag, hvor længere uddannelse og højere indkomst er knyttet til bedre helbred? Eller mener man den meget høje sygelighed, som råder blandt socialt udsatte og mar-

ginaliserede? Hvis det er gradienten, det handler om, så skal der forebyggende indsatser til mod de risikofaktorer i miljø og adfærd, som er særligt skævt fordelt og særligt bidrager til sygdomsbyrden i hele befolkningen. Det handler til dels om de samme indsatser, som kommissionen har foreslået for at forbedre befolkningsgennemsnittets helbred. Om vi i stedet taler om de socialt udsatte, så er deres dårlige helbred og sociale udsathed knyttet sammen i en ond cirkel af sociale årsager til, og ikke mindst alvorlige sociale konsekvenser af, sygdom. Ofte handler det om psykisk sygdom og misbrug. Og da er den nødvendige indsats målrettede rehabiliteringsindsatser – dvs. indsatser mod de sociale konsekvenser af sygdom på arbejde, økonomi, bolig og familie. De strukturelt forebyggende indsatser, særlig dem på alkohol- og stofmisbrugsområdet, medvirker som nævnt til at reducere rekrutteringen til den socialt udsatte gruppe, men også til at forebygge sygdom og død hos denne gruppe. At målrette sundhedspædagogiske forebyggende indsatser mod socialt udsatte kan i det støttende miljø være rigtig, men det skal kombineres med de rehabiliterende indsatser for at kunne bryde den onde cirkel.



Kommissionens betænkning blev ved præsentationen mødt af en noget defensiv regering, og et mere offensivt CEPOS. Det var overraskende at høre ministeren sige, at han ikke tror på, at afgifter og aldersgrænser virker, når kommissionen nu har fremlagt så massiv viden på området, om at de virker. Han skulle nok ikke turde sige så, om et tilsvarende antal eksperter have præsenteret nye fund for behandling af kræft. Det vidner måske mere om forebyggelsesområdets svigtende legitimitet i Danmark, end ministerens modighed, at han tør. At forebyggelsespolitikken har så lav legitimitet herhjemme handler delvis om, at den er blevet så stærkt identificeret med, at det kun handler om, at mennesker skal tage sig sammen og føre en sund livsstil. Men den førte sundhedspolitik tager jo faktisk også sit ansvar på mange andre områder – på nogle områder bedre end på andre. Indsatser for bedre arbejdsmiljø, boliger og luftmiljø, trafik, levnedsmiddel, familiepolitik etc. har stor betydning for folkesundheden. Om den samlede sundhedspolitik formuleredes som noget, der handler om alle disse for folkesundheden vigtige områder, ville det øge forebyggelsespolitikens legitimitet og dermed dens effektivitet. Det bidrager Forebyggelses-

kommissionens betænkning desværre ikke meget til.

Med CEPOS er det værre. De har misforstået noget meget grundlæggende. Martin Ågerup og hans medarbejdere på CEPOS kritiserede i en kronik i Berlingske Tidende 21. april 2009 kommissoriet for ikke at kræve en diskussion om balancen mellem hensynet til folkesundheden og hensynet til den personlige frihed. Han synes at mene, at der er en modsætning mellem sundhed og frihed. Jo mere sundhed jo mindre frihed og omvendt. Mærkeligt, at man aldrig hører den rullestolsbundne KOL-patient glæde sig over for megen frihed. Sandheden er jo, at spørger man mennesker, hvad de frygter mest skal begrænse deres frihed til at leve det liv, de gerne vil leve, er det jo et dårligt helbred, og at dø mens livet endnu er værd at leve. Et godt helbred er frihedens forudsætning, og ikke dens modsætning. Det er jo netop grunden til, at social ulighed i sundhed opfattes som så uretfærdig, og er et politisk prioriteret problem i de fleste lande. Det er også grunden til, at den type af økonomiske og juridiske tiltag, som kommissionen foreslår, i grunden handler om solidaritet. Vi finder det naturligt at sænke farten, når vi kører forbi en skole

eller en daginstitution. Vi ved, at børnene er sårbare i trafikken. Og sådan er det med os mennesker. Nogle er mere sårbare end andre. Mange er det af genetiske årsager, som de ikke selv har valgt eller ved om. Andre er det på grund af en svær opvækst med syge og socialt udsatte forældre, fiasko i skolen etc. Denne sårbarhed gør ikke kun, at nogle mennesker lettere bliver afhængige af alkohol og tobak, eller begynder at spise for meget, men den medfører også, at sygdomskonsekvenserne af denne livsstil bliver alvorligere. Genetiske og sociale risikofaktorer har det med at forstærke effekten af andre risikofaktorer. Strukturelle tiltag i forebyggelsen er til for at tage hensyn til de lidt mere sårbare. Af den grund synes jeg, at man må kalde en universel sundhedspolitik af den type som Forebyggelseskommissionen har fremlagt, for en solidarisk sundhedspolitik. Selvom kommissionen (måske klogt nok) undgår at bruge den slags ord. At dødeligheden er kraftigt forhøjet blandt førtidspensionister, er fordi de nærmest per definition er syge inden de får deres pension, og ikke at de bliver syge af at få den. Det er den eneste lille fejltagelse jeg har fundet i en i øvrigt overordentlig saglig betænkning.

# 12. Samlet liste over Rådets forslag

## Afsnit 4

- At socialsygeplejersken udbredes til tre hospitaler i hver region.
- At der igangsættes et arbejde med formulering af fælles værdier i den sociale og sundhedsmæssige indsats for socialt udsatte.
- At Sundhedslovens bestemmelser om specialtandpleje eller omsorgstandpleje bliver udvidet, så de eksplicit gælder Rådets målgruppe. Alternativt at praksis efter bestemmelsen i lov om aktiv socialpolitik § 82 bliver lempet, så der rent faktisk gives tilskud til tandpleje for socialt udsatte mennesker.
- At sundhedsministeren øremærker centrale forskningsmidler til forebyggelse og sundhedsfremme for socialt udsatte grupper.

- At forebyggelse for socialt udsatte tages op i arbejdet med formuleringen af regeringens nationale forebyggelsesbehandlingsplan.

## Afsnit 5

- At regeringen fastsætter en indikator for fattigdom, og at regeringen løbende måler sig selv på, om udviklingen går i den rigtige retning.
- At den økonomiske hjælp til de dårligst stillede mennesker i Danmark skal fastsættes så højt, at det giver et acceptabelt levestandardniveau for både voksne og børn i familierne. Det er Rådet for Socialt Udsattes vurdering, at niveauerne for kontanthjælpsloftet, starthjælp, introduktionsydelse mv. er utilstrækkelige. Det er ikke nok at argumentere med, at det skal kunne betale sig at arbejde – familien skal også kunne leve af ydelsen.

- At regeringen følger udviklingen af konsekvenserne af finanskrisen tæt og som minimum løbende offentliggør statistik, der gør det muligt at følge antallet af personer på nedsatte kontanthjælpsydelse.

### Afsnit 6

- At der indføres et socialt skatteefterskud på 70 pct. således, at kontanthjælpsmodtagere m.fl. er garanteret 30 kr. til sig selv efter skat og aftrapning af kontanthjælp, boligstøtte mv., hvis de tjener 100 kr. ved arbejde. Rådet skal i den forbindelse pege på Skattekommissionens forslag om et udredningsarbejde om et socialt skatteefterskud og andre modeller for at reducere de sammensatte marginalsatser for lavindkomstgrupper i den erhvervsaktive alder. Det arbejde bør sættes i gang meget hurtigt.
- At der udvikles flere lavtærskel arbejdstilbud til udsatte personer, hvor udsatte brugere kan møde op på daglejer-lignende betingelser, og hvor lønnen udbetales som en nettoløn, der ikke giver anledning til reduktion af sociale ydelser eller forøget skattebetaling.

### Afsnit 8

- At de mest udsatte prostituerede, eksempelvis prostituerede med et stofmisbrug og gade prostituerede, også bliver inddraget i målgruppen for indsatsen i handlingsplanen "Et andet liv".
- At der skabes lovgivningsmæssig mulighed for, at der tages sociale hensyn til udsatte prostituerede, således at de kan modtage den hjælp, de har behov for. Et eksempel kunne være en særlig henstandsordning/gælds-sanering i forbindelse med en samlet handlingsplan for at ophøre i prostitution.

### Afsnit 9

- At der i lov om retssikkerhed på det sociale område tilføjes en bestemmelse, der pålægger kommunalbestyrelsen at nedsætte et udsatteråd. Det lokale udsatteråd skal rådgive kommunalbestyrelsen i politiske spørgsmål vedrørende udsatteområdet.
- At de lokale udsatteråd sammensættes, så mindst 1/3 af repræsentanterne er personer med udsattebaggrund.
- At regeringen beder Servicestyrelsen om at kortlægge de eksisterende udsatteråds oprettelse, organisation og

forankring med henblik på at samle erfaringer i et rådgivningsmateriale.

- At alle landets kommuner vedtager en samlet udsattepolitik for gruppen af stof- og alkoholmisbrugere, hjemløse, prostituerede og sindslidende.

# 13. Rådets udadrettede aktiviteter

## **Pressemeddelelser:**

*15. august 2008:*

Offentliggørelsen af “Rådets Årsrapport 2008”.

*17. december 2008:*

Åbent brev til regeringen med “Rådets julegaveønsker”.

*2. januar 2009:*

Offentliggørelsen af “Oxford undersøgelse 2009”, Rådets årlige budgetundersøgelse af udviklingen i kommunernes indsats over for socialt udsatte.

*25. februar 2009:*

Offentliggørelsen af “Dårligt Liv – Dårligt Helbred”. Rådets 3. del af undersøgelsen af sundhed og sygelighed blandt socialt udsatte i Danmark.

*17. marts 2009:*

“Aktuelle udfordringer i forhold til fattigdom og social eksklusion”, Oplæg på

NGO-konferencen “Fattigdom og social eksklusion”.

*8. april 2009:*

Offentliggørelsen af “Personer og familier med de laveste ydelser som forsørgelsesgrundlag” Rådets 1. del af undersøgelsen: Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag.

## **Pressemøder:**

*15. august 2008:*

Pressemøde på Mændenes Hjem i anledning af offentliggørelsen af Rådets årsrapport 2008.

## **Debatindlæg i dagspressen:**

*17. november 2008:*

“De socialt udsatte bliver gidsler – 450 timers-reglen en forbedret hjælp til kontanthjælpsmodtagere eller et værn mod indvandring?”

– Indlæg i Berlingske Tidende.

*31. oktober 2008:*

“Socialt udsatte – kan vi overhovedet forebygge noget som helst hos dem?”  
– Debatindlæg i Politiken.

*26. april 2009:*

“De socialt udsatte er endnu engang blevet glemt.”  
– Debatindlæg i Dagbladet Information om Forebyggelseskommissionens rapport.

#### **Konferencer mv.:**

*5. juni 2008:*

“Farbare veje til jobs for socialt udsatte”, konference for 120 særligt indbudte aktører fra arbejdsmarkedsområdet og den sociale sektor. Oplægsholdere fra Danmark og Norge. Paneldiskussion med Folketingets arbejdsmarkedsudvalg.

#### **Høringsvar og kommentarer til lovforslag m.v.:**

*9. september 2008:*

Høringsvar vedr. udkast til Vejledning om etablering af regionale familieambulatorier.

*19. september 2008:*

Høringsvar vedr. strategirapport om social beskyttelse og social inklusion (NAP 2008-11).

*20. oktober 2008:*

Høringsvar om forudsætninger og konsekvenser af ratifikation af FN's handicapkonvention.

*15. december 2008:*

Høringsvar vedr. lov om ændring af aktiv socialpolitik (450 timers regel).

*14. januar 2009:*

Høringsvar vedr. bekendtgørelse om tilskud til fremme af udviklingen af almene boliger til udsatte grupper – Skæve boliger.

*16. marts 2009:*

Høringsvar vedr. lovforslag om ændring af lov om aktiv beskæftigelsespolitik mv. (Afbureaukratisering af reglerne om aktivtivering af unge m.v.).

# 14. Rådets mødeaktivitet

Rådet for Socialt Udsatte mødes samlet et antal gange om året, hvilket fremgår af nedenstående oversigt. Desuden mødes medlemmer og sekretariatsmedarbejdere ad hoc i mindre arbejdsgrupper om forskellige temaer.

## **2008 (fra 1. juli)**

Rådsmøde 21. august

Seminar 1. og 2. oktober

Rådsmøde 4. december

## **2009 (til 30. juni)**

Rådsmøde 20. januar

Rådsmøde 18. marts

Seminar 29. og 30. april

# 15. Summary of 2009 Annual Report

## Chapter 1. Preface

Preben Brandt, chairman of the Council for Socially Marginalised People, describes in the preface that the Council has been dealing with the health of socially disadvantaged people over the last couple of years. Surveys made on behalf of the Council, most recently “Poor Life – Poor Health”, have proved that socially disadvantaged people are far from struggling with social problems only; they are also faced with quite profound physical and mental health problems on top of everything else. Besides, it has been registered that the treatment received by socially disadvantaged people in the health sector far too often fails to live up to the needs of precisely these patients. He warns that social inequality in health matters is growing and regrets that targeted action is being taken to redirect a not insignificant portion of the funds available for treatment of illnesses to the

private health sector, which has neither the time, determination nor plans to serve the citizens who are not attached to the labour market. He emphasises that this inequality in health matters cannot be separated from the side effect of the particularly low social assistance benefits. The Councils survey with the title “People and families receiving the lowest benefits as their basic income support” shows that the vast majority of those affected by a cutback in social assistance do not gain closer labour market attachment, but remain claimants of reduced social assistance.

Moreover, in the years ahead the Council will take a closer look at socially disadvantaged people from ethnic minorities, children of socially disadvantaged parents and socially disadvantaged prostitutes.

## Chapter 2. The year that passed

In the past year, the Ministry of Social Welfare became the Ministry of the Interior and Social Affairs, and Karen Jespersen was replaced by Karen Ellemann as minister for socially disadvantaged people. The values have changed from cohesion to confidence, safety and well-being. The challenges facing the Councils target group are the same, however. Ill health and mental problems, misuse, poverty, homelessness as well as little or no labour market attachment. Serving as spokesperson for the group, the Council has tried to focus on the challenges.

Health has been a predominant theme in the Councils work over the last three years. So far, the Council has launched three independent surveys which, each in its own distinct way, have directed

attention to the poor health and risky health behaviour of socially disadvantaged people. That really discloses a gap between the social classes. Unfortunately, the surveys have also demonstrated that socially disadvantaged peoples encounter with the health system is problematic, which questions free and equal access to health services.

Again this year, the misuse debate has garnered massive media exposure and parliamentary attention. On 13 February 2009, the Socialist Peoples Party proposed the presentation of a bill to ensure that drug misusers are offered anonymous treatment. Another responsibility of the Council is to try to prevent an increase in the number of people who become socially disadvantaged, for instance as a consequence of misuse of party drugs. If anonymity in drug misuse treatment can contribute to ensuring this, the Council takes a positive view of the proposal. The Council may fear, however, that entitlement to anonymous drug misuse treatment will obstruct the adoption of necessary additional social measures, which – in the Councils estimate – will devalue drug misuse treatment.

A heroin scheme has now been introduced in the area of misuse. The Council finds it regrettable to note that the scheme is not yet open to the group of hardcore drug users.

In March 2009, the message from the Minister for Social Welfare was that it should be possible to force pregnant drug and alcohol misusers into compulsory treatment. The Council is neither completely for nor against compulsory measures, but regrets the biased and unsubtle demonisation of misusers parienting skills, as argued by the government and much of the opposition in Denmark.

Under the rate adjustment pool agreement, in connection with the rate adjustment pool compromise for 2008, an amount of DKK 500m was earmarked for the implementation of a strategy for homeless people for the period 2008 to 2011. The strategy for homeless people is now being implemented in the local authorities involved, and the homeless have been involved to a larger or smaller extent at both central and local government level, either individually or to-

gether with the Danish national organisation for homeless people, SAND. The Council is positive towards any user involvement, hoping that homeless people will also be involved at all stages of the implementation in the years ahead, centrally as well as locally. Everything else would be undemocratic.

In November 2008, the Council held a big employment conference focusing on ways to help socially disadvantaged people gain access to the labour market. The conference unveiled plenty of satisfying and useful experience of labour market inclusion of socially disadvantaged people from projects in both Denmark and abroad. But it remains a paradox, and contrary to the governments objective of jobs for everyone, that social assistance claimants experience the hardest income set-off against social assistance when they seek employment, considering the fact that they also make up the group of people who find it most difficult to gain access to the labour market. According to the Council, this does not go together.

### **Chapter 3. Users Bazaar 2008**

On the theme “Users as experts in their own lives”, Users BaZar was held for



the fifth time on 14 June in the Kings Garden in Odense. The BaZar outperformed earlier BaZars in terms of attendance. 1400 meals were served, the atmosphere was fantastic, and everyone in the park area felt an excellent flow of people at the stands.

The Council for Socially Marginalised People decided in 2005 that user associations should play a much more central role on the steering committee as well as in the overall planning of the BaZar event. Hence, SVID (users of shelters), LAP (users and ex-users of psychiatry), SAND (homeless people) and the Drug Users Association were the prime movers in the planning of the BaZar. In retrospect, such a high degree of user management was a great and visionary challenge. Cooperation was so successful that the plan for the 2009 BaZar is to work across the user associations on the individual themes.

The overall theme was “Users as experts in their own lives – from spectators to participants”. This theme was chosen to focus on the barriers users face when trying to take a more active part in society



and on their ideas for lifting these barriers. Several users experience, for instance, that they are incapable of putting across their needs and wishes when they are in contact with ‘the system’. Some experience that they are pushed around, that there are too many caseworkers to relate to and that there is insufficient coherence ‘across the system’. The users also conveyed the impression that they feel their own initiatives are not taken seriously. In addition, the users find it problematic that they have to know their rights in advance to receive help. They prefer a higher degree of counselling and guidance on their possibilities – and they prefer improved casework efficiency and the possibility of receiving help and assistance at the very moment they contact the system. At the very moment they are motivated to receive help and assistance.

When encountering the system, some users find that the front-desk staff should be better at greeting them in a pleasant and positive manner and feel that caseworkers do not see the individual person, but ‘put them in boxes’, which has a demotivating effect on them. Some indicate that it is very difficult to act if they feel they are stigmat-

ised as socially disadvantaged people and are not perceived as people who have run into problems. Besides, many users feel that they are not heard, that more focus should be directed to their resources rather than to their shortcomings and that greater confidence should be displayed in them.

#### **Chapter 4. Socially disadvantaged people and health**

The Councils latest health survey, “Poor Life – Poor Health”, unfortunately shows that socially disadvantaged people are spoken to in a condescending tone when they seek help and treatment in the health system. The Council therefore proposes that the scheme of social nurses is made mandatory in all regions and that measures be initiated to formulate a set of common values in social and health work with socially disadvantaged people. It is worrying to note that socially disadvantaged people feel they are not treated properly in the health sector. We realise that socially disadvantaged people have a risky health behaviour and that their health is significantly poorer than in the general population. It is therefore particularly important that the system is prepared to take care of precisely this group.

In “Poor Life – Poor Health”, most of the interviewees declare that they are fully aware of the consequences of the hard life of a socially disadvantaged person; the risk of a poorer state of health and, eventually, the risk of dying prematurely. It is surprising to read, however, that the disadvantaged peoples boundaries for what can be tolerated and accepted healthwise are apparently shifting all the time – also far beyond the point that is usually perceived as bearable. Poor health is in many ways seen as a fundamental condition of life for a socially disadvantaged person. Quite a frightening result, which the Council will call on the government to address in its work on the coming national prevention action plan.

Given the results of the report on poor dental health among socially disadvantaged people, the Council reiterates its proposal to extend the provisions of the Health Act on specialist dental care and welfare dental care to include explicitly the Councils target group, as these people – for social reasons – are prevented from making use of the general dental care offers. Alternatively, to relax section 82 of the Act on an Active Social Policy to ensure that grants are actually

made available to socially disadvantaged people for dental care.

Against the background of the conclusions of “Poor Life – Poor Health”, the Minister for the Interior and Social Affairs and the Minister for Health and Prevention were called in for consultation by the Social Services Committee of the Danish parliament. They were confronted with the question about the governments endeavours to combat social inequality in health matters and the condescending tone towards socially disadvantaged people in the health system. The Council mainly noticed the health ministers message that he lacks regular knowledge about prevention targeted at socially disadvantaged people. The Council would have appreciated if the prevention commission, in its comprehensive work, had found it relevant and possible to assist the minister in this matter, but that has not been the case. The Council therefore proposes that the health minister should earmark central research funds for research into prevention and health promotion initiatives for socially disadvantaged people and that prevention for socially disadvantaged

people should be addressed in the formulation of the governments national prevention action plan.

## Chapter 5 – Poverty

Everyone agrees that poverty should be combated, but there are a variety of opinions on how poverty is measured, whether poverty exists in Denmark and what consequences the acceptance of poverty, if applicable, should have when the level of social assistance etc. is going to be established. In their work with socially disadvantaged groups, the members of the Council meet the many faces of poverty, including the financial aspects, and it is important to focus on measures to combat poverty to offer improved conditions for socially disadvantaged groups. The government does not officially use the word poverty in its analyses of the populations incomes, but speaks of low income or ‘relatively low income’, the sound of which does not have the same disquieting effect as poverty.

The Ministry of Finances analysis of income distribution shows that the share of the population in the low-income group (the group of poor people) has increased by 200,000 persons – from

346,000 in 1994 to 547,000 in 2006 – based on a poverty line of 60 pct. of median income.

In connection with the adoption of the Lisbon strategy on growth and employment in 2000, the EU member states agreed to take decisive steps in their commitment to eradicate poverty by 2010. In the action programmes of 2002 and 2006, Our Collective Responsibility I and II, the Danish government stresses the importance of maintaining a society without major social divides, of creating better opportunities for self-support, but – equally important – of improving disadvantaged people's possibilities of becoming part of a greater whole. With the poverty objectives agreed in the European Union and the objective set by the OECD, development is going in the wrong direction. The publication from the Ministry of Finance, "Income trends and income distribution in Denmark 1983-2006", shows that the share of poor people grew from 8.4 pct. in 2000 to 10.2 pct. in 2006. If the threshold is instead set at 50 pct. of median income, the rate of increase is from 4.0 pct. to 5.0 pct. – from 210,000 persons to 270,000 persons.

In the Councils view, it is extremely worrying that the government does not address the growing number of poor people and the growing share of poor people in the total population in a more serious manner. Financial deprivations exclude both adults and the many children who grow up in the poor families. The Council therefore welcomes the European Year of Poverty and Social Exclusion 2010, confident that it will intensify the debate on financial poverty in Denmark.

The Council believes that poverty makes up a significant part of the mechanism of social exclusion – of being excluded from activities that are common in our society. An ever-richer society constantly raises the level for what is regarded as common consumer goods, which are expected to be available to everyone. Therefore, transfer incomes should follow general developments in the Danish economy instead of being kept at an arbitrary starting point. It is a matter of fact that both the extent and depth of poverty have increased. And this state of affairs cannot be blamed on external factors, such as the market forces, but has been created directly through the policy pursued.

In other words, the disadvantaged groups become even more marginalised because of these low benefits. In mid-2008 the Council therefore launched a survey of the consequences of preserving the lowest social benefits as peoples basic income support. The first sub-report with the title "People and families receiving the lowest benefits as their basic income support – a register survey" was published in March 2009 and shows that 70-75 pct. of all claimants of reduced benefits do not find employment and, consequently, have to continue to live on the reduced social assistance under severely weakened financial conditions. The low social assistance benefits do not only affect the adult who does not find employment. The spouse and the children are affected, as well. The survey shows that a total of 70,000 people are directly affected by cutbacks, while a total of 135,000 people are indirectly affected by them, including 52,000 children. By preparing the following reports, the Council hopes to contribute to providing a clearer and fuller picture of how people survive on reduced benefits and to discussing where the bottom level of financial allowances should be.

Finally, the Council will point out that the global and national financial crisis has more than doubled the number of unemployed Danes, from 40,000 in July 2008 to just under 90,000 in March 2009. The Council calls on the government to pay strong attention to how the crisis affects people with the weakest attachment to the labour market. The Council proposes that the government should continuously produce statistics to facilitate the possibility of keeping abreast of developments.

## Chapter 6 – Employment

The provisions governing income set-off against social assistance combined with the Danish taxation system mean that social assistance claimants only retain DKK 5 of each DKK 100 they earn through honest labour. The fact that it does not even pay to work for a few hours will unquestionably be a work disincentive for people so far removed from the labour market that they have all but abandoned finding a job.

A few hours weekly work seems to provide a means of return or entrance to the labour market for disadvantaged people who are grappling with many social and

personal problems and cannot realistically do any immediate full-time work that pays enough to sustain them.

Politicians recognise that employment does not always equate with full-time jobs; cf. the preface of the ministers for social affairs and employment for “New paths to employment” of March 2006: *“This is why a life including employment – either full time or part time – is a cornerstone of the governments activities targeted at disadvantaged groups”*.

In his reply dated 29 April 2008 to the local authority of Horsens concerning an application for allowing social assistance claimants in match group 5 to work as day labourers without their wages being set off against their social assistance, then Minister for Employment Claus Hjort Frederiksen wrote: *“I agree that we should strive to attach the most disadvantaged social assistance claimants closer to the labour market. However, I cannot agree with the aspect of the pilot project that will allow social assistance claimants to retain their earnings while also receiving social assistance. To me, it is important to uphold the principle that social assistance claimants should not be able to*

*achieve a higher income than they could achieve if they had jobs. The proposal breaks the principle that work must pay off which is, e.g., the basis of the “More people in work” compromise. I believe that the provisions in force already contain some financial incentives for finding a job that should offer a financial carrot to the project participants”*.

The Council does not agree with the Ministers conviction that the provisions in force already offer a ‘financial carrot’. A key element of the governments tax reform is that the maximum tax percentage levied should be lowered for large groups on the labour market. The reform lowers the maximum tax percentage for the highest income groups on the labour market from about 63 pct. to about 55.5 pct. Considering that, to be motivated to make an extra effort, the highest income earning groups will retain around DKK 44 of an income increase of DKK 100, it is difficult to understand how anyone can believe that the most disadvantaged groups can find motivation in retaining DKK 5 of work performed to earn DKK 100.

The Council proposes a social tax ceiling of 70 pct. so that, for every DKK 100

social assistance claimants, etc., earn in a job, they are guaranteed DKK 30 for themselves after tax is deducted and social assistance, housing benefits, etc., are offset. In that context, the Council refers to the Tax Commission proposal for a fact-finding project on a social tax ceiling and other models aimed at reducing the total marginal income tax for low-income groups of the working population. This project should be initiated without delay.

The Council further proposes that several low-threshold workplaces be established for disadvantaged people, where they can report for work on conditions resembling day labour and where wages are payable as net wages that will not result in lower social benefits or higher tax payment.

### **Chapter 7 – Local authority budgets**

This year, the Council for Socially Marginalised People asked Oxford Research to analyse the expenditure trends from 2008 to 2009 in the local authority budgets adopted for services offered to socially disadvantaged people. The study centres on a budget analysis of the main



accounts and sub-accounts in the adopted local authority budgets covering socially disadvantaged groups. Oxford Research combines the analysis with an interview survey of key budget holders in the social area of local authorities. The recently established local councils of socially disadvantaged groups were also involved in the local authorities where they had been set up.

The analysis showed increases of 2.2 pct. on the main account and 2.4 pct. on sub-accounts, indicating a real growth in activities. This picture is reinforced by the qualitative part of the analysis based on interviews with key budget holders in the social area. Of these, 8 out of 24 confirm an increase in activities in the area, while the rest report an unchanged level of activities.

Last years report revealed cuts in the number of residential home places for alcohol misusers. The Council is pleased that this trend has reversed, with the analysis now showing an increase of 3.9 pct. for the area.

The fact that local authorities use different sub-accounts for their residential

facilities makes it difficult to determine the areas that have received additional resources. The specific sub-accounts for reception centres and shelters used in some local authorities show a decrease of 3.6 pct. which gives cause for concern. However, the councils of socially disadvantaged groups also make comments that diverge from the mainly positive impression. In Odense local authority, for example, the main accounts show a total decrease of 5.3 pct. and the sub-accounts 5.6 pct., a trend that the local council of socially disadvantaged groups confirms even though the interview with the local key budget holder shows an unchanged activity level.

### **Chapter 8. Prostitution**

The chapter discusses and takes a position on the evaluation of the government action plan for the area of prostitution “A new life”, issued in December 2008. The action plan stipulates that the disadvantaged groups must be taken care of and that targeted work must be performed to improve prostitutes chances of creating alternatives to their lives as prostitutes. The evaluation of the action plan concludes that the activities have generally met the action plan objectives.

However, it does not detail the concrete results of the activities. Whether the activities have actually created opportunities for changes and “A new life” for prostitutes in general is more or less a matter of belief. However, the evaluation clearly reveals that the most disadvantaged prostitutes have been overlooked. Therefore, the Council proposes that future work must include street and substance-misusing prostitutes in the target group, and that employees have more options for helping this group of prostitutes made available to them.

Thus, the chapter underlines the problem that arises from having targeted the implemented action plan solely at massage-parlour prostitutes, while street and substance-misusing prostitutes are expected to apply for help. The chapter also emphasises that the evaluation reveals how the work of helping prostitutes to an alternative occupation or a new life involves a number of problems related to interests. The competence centre implementing the action plan cooperates with bodies like the Danish Customs and Tax Administration and the police, which bodies generally work on the basis of

other legislative interests, such as uncovering tax evasion committed by prostitutes who live off prostitution while receiving social assistance from the state. This factor may prevent prostitutes from contacting the competence centre.

Thus, the Council proposes legislation that allows social considerations to be made in relation to socially disadvantaged prostitutes, so that they can find the help they need. They could, for instance, be granted special rescheduled payments/debt restructuring in the context of an overall action plan aimed at their leaving prostitution.

Furthermore, the Council regrets that the scheme on prescribed heroin has not yet been launched. This scheme should especially benefit substance-misusing prostitutes – in all likelihood constituting a step in the right direction towards “A new life”.

The Council believes that Denmark lacks knowledge on the meeting between disadvantaged prostitutes and the authorities. Consequently, the Council will launch a study to remedy the lack.

## **Chapter 9. Disadvantaged people mapped**

As in the last two years, the Council contacted the local authorities to inquire whether they have set up local councils of socially disadvantaged groups and prepared an overall local policy for these groups. Last year, the result showed that 11 of 98 local authorities had set up or had concrete plans to set up a council of socially disadvantaged groups. This year, the result shows that 17 local authorities have set up councils of socially disadvantaged groups or have plans to do so. The Council is satisfied that more local authorities afford socially disadvantaged people a spokesperson and an opportunity for user involvement. The Council urges all local authorities in Denmark to set up councils of socially disadvantaged groups equivalent to local disability councils. The Council is also pleased to see that 27 local authorities have already adopted or plan to adopt an overall policy for socially disadvantaged people, and urges other local authorities to follow suit.

## **Chapter 10. Evaporating social policy**

In this chapter, the Council discusses the fact that the policy applying to socially disadvantaged people is widely based on

presumptions about which activities work rather than proven knowledge. It further suggests that instead of changing its policy, the government tries to change reality when it ‘realises’ that policy and reality do not fit.

One argument supporting this suggestion is the fact that the government refuses to discuss financial poverty in the context of social problems. This fact has been confirmed by the recent change of the Ministry of Social Welfare into the Ministry of the Interior and Social Affairs. This change moved the social services aimed at providing socially disadvantaged groups with basic income support, previously a cornerstone of the Ministry of Social Affairs, to the Ministry of Employment. Thus, a major part of Denmark's social policy has become employment policy.

This change shows how the problem with government policy is often that, once realised, it proves to create new problems, as evidenced by the steep increase in evictions of tenants. The problem in that context is that more and more people are unable to pay their rent. The government believes that this is not because people have no money to

pay the rent, offering, instead, counselling on how to pay bills! A very interesting project that the Council will keenly follow.

The Council recommends the government to re-examine its social policy and combine it in a way that solves more problems than it creates. To this end, the Council recommends the government to conduct a thorough analysis of the realised policy and give the results sincere and serious consideration.

## **Chapter 11: Review of the prevention commission report**

The Council for Socially Marginalised People has previously used its annual report to review topical and key publications, programmes, etc. This year, the Council asked Professor Finn Diderichsen to review the prevention commission report in the light of socially disadvantaged people's health and disease patterns.

Professor Diderichsen believes that a universal health policy giving priority to structural measures of the kind proposed by the prevention commission would be an efficient way of improving general

public health and reducing social inequality in health matters. However, the commission did not analyse the social determinants of public health nor the measures that should be prioritised to lower inequality in health matters. This work remains to be done. Finally, the chapter establishes that a universal effective alcohol and substance policy as well as a universal social policy may reduce recruitment into the group of socially disadvantaged people and improve their health and survival.



# 16. Rådets kommissorium

(af april 2002)

Socialministeren nedsætter Rådet for Socialt Udsatte.

Regeringen ønsker med nedsættelsen af Rådet for Socialt Udsatte, 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 for Socialt Udsatte udarbejde en årlig rapport om de svageste gruppers 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 for Socialt Udsatte.

## **Rådets sammensætning**

Rådet for Socialt Udsatte 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 for Socialt Udsatte skal fagligt rumme viden inden for områderne: Hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholikere.

Rådet for Socialt Udsatte bistås af et sekretariat i Socialministeriets regi.



# 17. Rådets medlemmer

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

**Preben Brandt**, formand for Rådet, speciallæge i psykiatri, dr.med. og bestyrelsesformand for “projekt UDENFOR”.

**Bjarne Lenau Henriksen**, præst og chef for Kirkens Korshær, næstformand for Rådet.

**Naja Kleist Stork**, konsulent i Red Barnet og tidl. konsulent i forhold til socialt udsatte grønlandere i Danmark.

**Nina Brünés**, sygeplejerske med erfaring i behandling af socialt udsatte misbrugere.

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

**Karl Bach Jensen**, udviklingskonsulent i brugerorganisationen Landsforeningen af nuværende og tidligere Psykiatribrugere.

**Steen Viggo Jensen**, forfatter og skribent på hjemløseavisen “Hus forbi”.

**Cliff Kaltoft**, sekretariatsleder for Landsforeningen af VæreSteder i Danmark.

**Jane Korzcak**, næstformand for 3F.

**Jens Erik Rasmussen**, generalsekretær i Blå Kors i Danmark.

**Sadia Syed**, er efter eget ønske udtrådt af Rådet i det forgangne år.



# 18. Medarbejdere i sekretariatet

Peter Juul  
Sekretariatsleder

Niels Rasmussen  
Specialkonsulent

Bjørn West  
Specialkonsulent

Ole Kjærgaard  
Specialkonsulent

Karina Find  
Fuldmægtig

Rune Kamstrup  
Fuldmægtig

Andreas Lund  
Student

Laura Weirsøe Holm  
Praktikant

**Oplag:**  
2.000 stk.

**Fotografer:**  
Jakob Lautrup og Henrik Lautrup

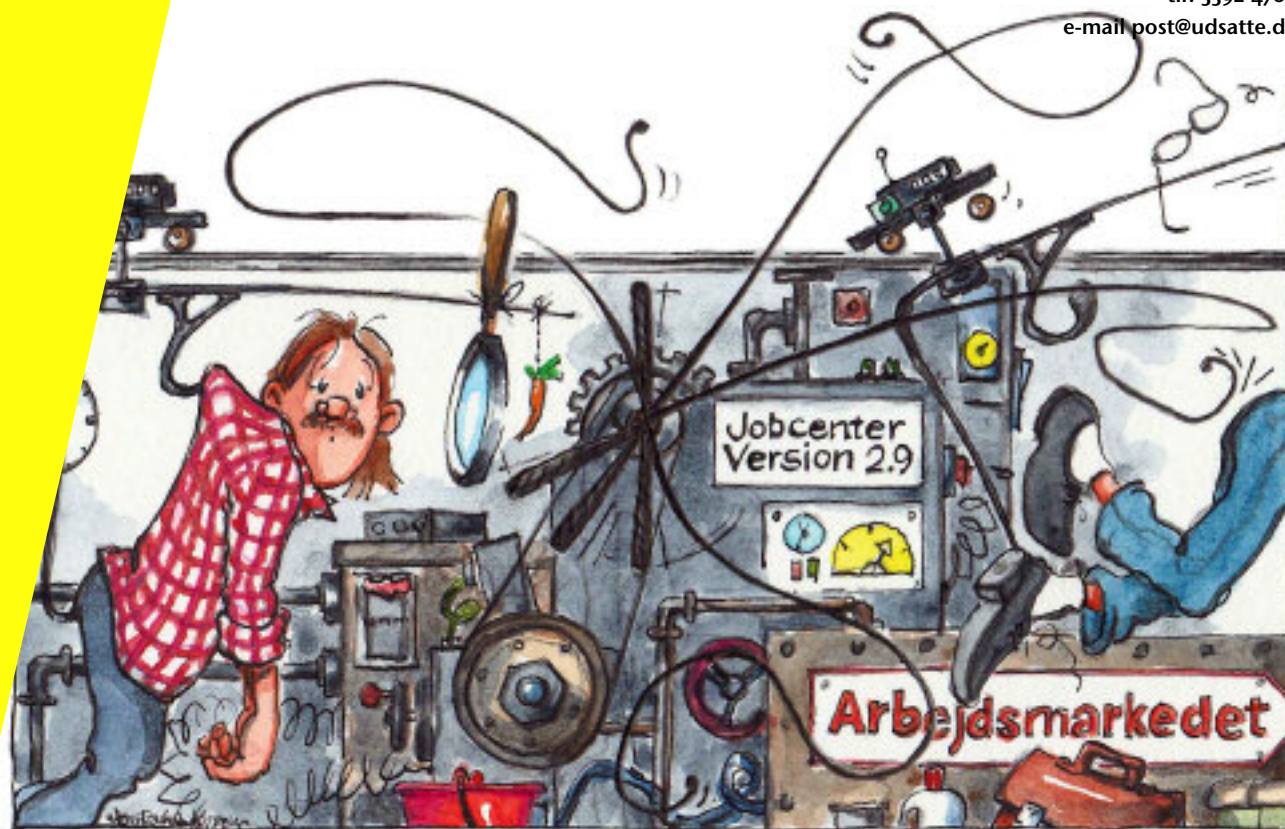
**Forside:**  
Jens Bach Andersen

**Grafisk produktion, idé/layout:**  
SPLINT grafisk design  
Michella Svane, Indehaver og Grafisk Designer  
tlf. 2538 0376  
[www.splint-grafisk.dk](http://www.splint-grafisk.dk)

Årsrapporten kan fås ved henvendelse til Rådet for Socialt Udsattes sekretariat eller kan downloades på hjemmesiden [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)

Rådet for Socialt Udsatte  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

tlf. 3392 4704  
e-mail [post@udsatte.dk](mailto:post@udsatte.dk)



"Flere i arbejde" - nu med gulerod

[www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)

