

ÅRSRAPPORT

RÅDET FOR SOCIALT UDSATTE

2011

RÅDET
for
SOCIALT
UDSATTE

Rådet for Socialt Udsatte

Rådet for Socialt Udsatte skal være talerør for hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholmisbrugere og andre socialt udsatte. Læs mere om Rådet for Socialt Udsatte i kommissorium for Rådet 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 og
- at udarbejde en årlig rapport om situationen for de svageste grupper.



Indholdsfortegnelse

Forord	4
1. De socialt udsattes situation	6
a. Fattigdom afskaffer ikke sig selv	6
b. Gæld – skærpede regler for inddrivelse	9
c. Udviklingen af indsatsen går i stå.....	10
d. Hjemløshed	12
e. Psykisk syge misbrugere	15
2. Ny viden om gadeprostituerede	16
3. Hjælp til mennesker i prostitution	18
4. Rehabilitering – en tidlig og tværfaglig indsats	24
5. Fattigdomsgrænser og de laveste sociale ydelser	30
6. Sanktionspædagogikken vinder frem	34
7. Kommunernes budgetter og borgerens retssikkerhed	38
8. Flere lokale udsatteråd	41
9. Frivillighed og socialt udsatte	44
10. Oversigt over forslag	48
11. Rådets udadrettede aktiviteter siden juni 2010	52
12. English Summary	58
13. Om Rådet for Socialt Udsatte	70



Forord



Alle mennesker har uendelig stor værdi, uanset hvem de er, og hvad de gør! Menneskeværd skal derfor ikke gøres op i penge og i, hvad den enkelte bidrager med som borger, skatteyder, velfærdsnyder eller som familiemedlem, ven, kæreste osv.

Derfor er livet langt mere end lønnet arbejde. Det er det for de mange mennesker, der af den ene eller den anden grund ikke er på arbejdsmarkedet. Børn og ældre, er vi nogenlunde enige om, ikke skal arbejde på trods af en debat om, hvornår barndommen slutter, og alderdommen starter. Vores menneskesyn skal rumme respekt og omsorg for alle de mennesker, der ikke skal eller ikke kan være på arbejdsmarkedet.

For indeværende er problemet, at den økonomiske tænkning dominerer den offentlige debat. Det gælder både i forhold til hvilke overordnede samfundsmæssige problemer, der skal løses med hvilke midler, og at man regner med, at det enkelte menneske kun handler ud fra snævre, kortsigtede økonomiske kalkuler.

På et overordnet niveau er der mange synspunkter i den offentlige debat om, hvorvidt den ene eller anden gruppe af

borgerne giver overskud eller underskud. Det afsporer debatten. Fokus bliver på, om den ”sociale kontrakt” er en god forretning for den enkelte. Betaling af skat til fællesskabet bliver lagt for had – ikke fordi man mener, skattepengene bliver formøbet væk til noget, som ingen har gavn af, men fordi man mener, at selve bidraget til fællesskabet er kontraproduktivt og fratager den stærke motivationen til at arbejde.

Hvor er det gode gamle begreb *solidaritet*? Solidaritet med hinanden, solidaritet med de mange, der ikke har været så heldige, da de gode evner blev delt ud, solidaritet med de mennesker, som forskyldt eller uforskyldt er kommet i en dårlig situation. Hvorfor betragtes skattebetaling ikke som et solidarisk bidrag til fællesskabet, hvor de stærke skuldre bærer mest? Ikke bare som en ”handel”, men som en moralsk fordring og den stærkes privilegium!

Solidaritet er en helt central forudsætning for, at samfundet i krisetider ikke bare tyr til de nemmeste løsninger på at skabe balance mellem indtægter og udgifter, nemlig ved at skære i budgettet til de dårligst stillede. Desværre er der alt for man-

ge situationer, hvor sparekniven svinges over de dårligst stillede og gør de fattige endnu fattigere. Læs i denne årsrapport om eksempler på dette.

Den offentlige indsats over for socialt udsatte på individniveau lægger alt for meget vægt på, at konsekvens og økonomiske sanktioner løser menneskers svære sociale problemer. Vi ved faktisk godt, at psykisk sårbare kontanthjælpsmodtagere ikke får løst deres problemer ved at blive trukket i kontanthjælpen, hvis de ikke får meldt sig syge i forbindelse med et aktiveringstilbud. Vi ved faktisk også godt, at en hjemløs kontanthjælpsmodtager ikke får det bedre af at miste kontanthjælpen, fordi vedkommende glemmer en kontrolsamtale på jobcentret. Der kan nævnes rigtig mange andre situationer. På trods af dette fortsætter man med at udvide sanktionsfeltet endnu mere – starthjælp skal nu fremover kunne idømmes som en sanktion – og man bruger sanktioner mere og mere. Det kan man også læse mere om i denne årsrapport.

Rådet for Socialt Udsatte har siden sidste årsrapport i august 2010 sagt farvel til 4 medlemmer. I efteråret 2010 trådte Joan Fisker Hougaard, Jane Korczak og Lotte

Bangsgaard ud af Rådet. En stor tak til de 3 for den indsats, som de har ydet i Rådet. I februar døde Steen Viggo Jensen efter længere tids alvorlig sygdom.

Steen Viggo savnes af mange hjemløse og af alle os andre. Der er et mindeord for Steen Viggo sidst i rapporten.

Joan Münch og Flora Ghosh er blevet nybeskikket til Rådet. Velkommen til dem. Tak til rådsmedlemmerne og sekretariatet for et godt samarbejde og for et stort engagement!

Årsrapporten 2011 afspejler Rådets arbejde i det forgangne år. I lighed med tidligere år er vægten lagt på store og små konkrete forslag til forbedringer for socialt udsatte. Rådet håber, at forslagene vil blive taget op i relevante sammenhænge. Rapporten afspejler også ambitionen om at være et kritisk og konstruktivt talerør for socialt udsatte mennesker.

God læselyst!

Jann Sjørnsen
Formand for Rådet for Socialt Udsatte



De socialt udsattes situation

a. Fattigdom afskaffer ikke sig selv

Fattigdom er også i Danmark et alt for stort problem. 2010 var EU's fattigdomsår, og der var meget diskussion om fattigdom, men desværre for få og/eller forkerte skridt til at bekæmpe fattigdom. Regeringen skrev i foråret 2010 i arbejdsprogrammet Danmark 2020, at "Danmark skal i 2020 fastholde sin position som et af de rige lande i verden, hvor indkomstforskellene er mindst, og hvor vi bekæmper fattigdom, men ikke rigdom". Et af de konkrete punkter under den målsætning er udvikling af retvisende fattigdomsindikatorer. Desværre har det siden kun været henholdende snak og et enkelt møde i december 2010.

Hvad værre er, så venter vi også på en fattigdomsstrategi. Fattigdommen bekæmper ikke sig selv. Der er brug for en national strategi til bekæmpelse af fattigdom. For fattigdom er et voksende problem i Danmark – det viser statistikker, og det er synligt mange steder. De nyeste tal fra Eurostat viser en stigning i andelen af fattige efter EU's 60 pct. grænse. I 2009 har 13,1 pct. af befolkningen en disponibel indkomst under 60 pct. af den midterste indkomst, dvs. i risiko for fattigdom. Det er en stigning på over 1,3 procentpoint i

forhold til årene 2005 – 2008 og 3 procent point i forhold til 2001. Der er nu 7 lande i EU, der har færre relativt fattige end Danmark. Det går den forkerte vej.

Der er brug for en strategi til bekæmpelse af fattigdom. En strategi som skaber flere muligheder for de mennesker, der er ramt af fattigdom, og giver socialt udsatte positive incitamenter til at tage bedre vare på sig selv og deres kære. Sanktionslinjen med nedsættelser af ydelser, flere krav til modtagere af kontanthjælp mv. og øget brug af sanktioner ved manglende



punktlig opfyldelse af krav har udspillet sin rolle. Desværre er det den strategi, der forfølges. Senest indgår det i aftalerne om Reformpakken 2020, at starthjælp nu indføres som en sanktionsmulighed, hvis den udsatte ikke møder til aktivering. Der spares 88 mio. kr. ved indførelsen af denne sanktion.

Strategien skal bygge på respekt for det enkelte menneske frem for personer med den og den diagnose, det og det misbrug, eller hvilken kategori der nu falder for. Det er mennesket bag problemet, der skal have muligheder for at udvikle sig, tage vare på sig selv og bidrage til fællesskabet.

Fattigdomsstrategien skal have som mål at nedbringe antallet af fattige i Danmark. Strategiens succes skal måles på, om der bliver flere eller færre fattige. Utilstrækkelig indkomst er en væsentlig indikator på fattigdom. Udviklingen skal måles på relativ fattigdom – det kan være i forhold til OECD's grænse eller EU's grænse, ligesom der kan inddrages et varighedskriterium, og man kan udelade visse grupper fx studerende. Samtidig skal der også fastsættes et minimumsbudget for et leveniveau på offentlige ydelser, så det sikres, at familier på de laveste ydelser kan overleve, hvis de lever efter budgettet.

Regeringslederne i EU vedtog sidste år i EU's fattigdomsår *Europa 2020-strategien*. Den er udtryk for store tanker om udviklingen af Europa frem til 2020 - tanker, der skal forene ellers ofte modsatrettede bestræbelser: økonomisk vækst, bæredygtigt miljø og social inklusion.

Strategiens håndtag er 5 sideordnede konkrete målsætninger for beskæftigelse, forskning, klimapåvirkning, uddannelse og bekæmpelse af fattigdom. Målsætningen for det sidste er en reduktion på 20 mio. fattige mennesker i EU frem til 2020 fra det nuværende niveau på 80 mio. Den smukke ambition er, at målsætningerne skal nås samtidig med, at landenes nationale budgetter holdes i balance.

Regeringen valgte desværre en meget uambitiøs målsætning: at nedbringe antallet af fattige i Danmark med 22.000 personer inden 2020, alene målt på en beskæftigelsesindikator. Regeringen vil bidrage med 0,1 pct. af den samlede reduktion i EU, hvilket kun er en tiendedel målt i forhold til Danmarks befolkningsandel i EU, og regeringen reducerer fattigdomsbekæmpelse til en ren beskæftigelsesdagsorden – langt fra den kompleksitet, som problemet i virkeligheden udgør, og i øvrigt stik imod regeringens langsomme arbejde med retvisende fattigdoms-

indikatorer, der begrundes i hensynet til mange forskellige faktorer, som resulterer i fattigdom.

Det er imidlertid også et stort problem, at regeringen ikke laver en vurdering af virkningerne af den øvrige økonomiske politik på målsætningen om færre fattige. Regeringen beskriver, hvordan genopretningsskiftet giver balance i økonomien på mellemlangt sigt og Reformpakken 2020 på lidt længere sigt. Men intet om, at reduktionen i bl.a. børnefamilieydelsen til familier med 3 eller flere børn sender børn og deres familier ud i fattigdom. Intet om at starthjælpssanktionen sender mange mennesker ud i fattigdom. Regeringen annoncerede i forbindelse med genopretningsskiftet i maj 2010, at der var reserveret 5 mia. kr. til flere i uddannelse, svage grupper mv. Senere i forbindelse med offentliggørelsen af finanslovsforslaget for 2011 sagde socialministeren, at der var 1,5 mia. kr. til socialt udsatte, så selv om satspuljen 2011 var 700 mio. kr. mindre end sædvanligt, så var der midler til socialt udsatte. Da aftalen om finansloven 2011 blev indgået, var der ikke 1,5 mia. kr. til socialt udsatte. Ud over initiativer finansieret af satspuljen var der vel kun 25 mio. kr. i Pulje til særlige sociale indsatser! Regeringen har i hvert fald ikke fortalt, hvor de 1,5 mia. kr. blev af.

På det kommunale område er det specialiserede socialområde tildelt skurkerollen. Det har resulteret i en kommuneaftale, hvor regeringen nu forpligter sig til at fremsætte lovforslag, så kommunalt fastsatte serviceniveauer skal indgå i ankenmyndighedernes behandling af sagen. Der er stor risiko for, at dette kommer til at betyde store reduktioner i indsatsen for socialt udsatte - serviceloven bliver mere lokal.

Forslag

Regeringen skal udarbejde en langsigtet strategi til bekæmpelse af fattigdom. Strategien skal udarbejdes med inddragelse af civilsamfundet.

Regeringen skal redegøre for konsekvenserne for antal fattige og graden af fattigdom i den lovgivning, hvor det er relevant, herunder også de store reformpakker som genopretningsskiftet, 2020-reformpakken mv. Beregningen af konsekvenserne bør ske med brug af de allerede udviklede fattigdomsindikatorer fra OECD og EU (relativ fattigdom/i risiko for fattigdom og afsavn).

GÆLTD



b. Gæld – skærpede regler for inddrivelse

Det forgangne år har budt på flere initiativer, der gør det sværere for socialt udsatte med gæld at komme på fode. Det indgik i kommuneaftalen for 2011, at det skal være lettere at inddrive restancer, bl.a. DSB-bøder, p-bøder og medielicens, selv om i hvert fald DSB-bøder og medielicens ikke har noget med kommunernes økonomi at gøre. For at opfylde aftalen vedtog Folketinget i marts 2011 lovforslag L 95. Loven giver bl.a. mulighed for at foretage lønindeholdelse til afbetaling på gæld som følge af skattegæld, børnebidrag mv. og *samtidig* lønindeholdelse til betaling af skyldige P-bøder, DSB-bøder, licens mv. Lønindeholdelse i forhold til bøder og afgifter kan også ske i indkomst, der er så lav, at der ikke kan ske lønindeholdelse i forhold til almindelig gæld til det offentlige, dvs. i kontanthjælp og andre meget lave indkomster. Skatteministeriet forventer at inddrive i alt 100 mio. kr. hos mennesker, der i dag er fritaget for afbetaling på gæld på grund af for lav indkomst.

Det er et stort tilbageskridt for socialt udsatte, at der nu skal laves lønindeholdelse i kontanthjælp eller indkomster på samme niveau. Med reglen om, at det offentlige også kan foretage lønindeholdelse for flere forskellige gældsposter samtidig, så er situationen rullet tilbage til før 2005,

hvor mennesker på vej ud af udsathed blev slået tilbage til start ved at skulle betale på gæld til flere forskellige offentlige kreditorer samtidig.

I debatten om gæld indgår et argument om, at DSB-bøder, medielicens mv. er udgifter, man kan undgå. Man kan bare løse sin billet, betale sin licens, p-afgift mv. Men sagen er jo, at en skæv misbruger, en fuld hjemløs, en psykisk ustabil person eller en anden udsat ofte er så virkelighedsfjern i sin adfærd og/eller har opgivet nogen sinde at komme tilbage til samfundet, at den pågældende er ligeglad med en bøde mere. Derfor ophobes gæld, og den bliver efter få år i sig selv en forhindring for at komme på ret køl.

Der har tidligere i regering og Folketing været en vis forståelse for, at gæld kan være en barriere for at komme ud af en udsat situation. I 2006 vedtog Folketinget bl.a. efter anbefaling fra Rådet for Socialt Udsatte en forsøgsordning med eftergivelse af gæld til kontanthjælpsmodtagere, der kom i beskæftigelse eller ordinær uddannelse. Betingelserne for gældseftergivelse var, at personen gik direkte fra langvarig kontanthjælpsforsørgelse (3 ud af foregående 4 år) til beskæftigelse eller ordinær uddannelse og fastholdt dette i de følgende 4 år. Der blev afsat 100 mio. kr. til forsøget. I ordningens første 3

leveår blev der givet gældseftergivelse til 169 personer ud af 461 ansøgere. Samlet blev der brugt 2 mio. kr. ud af de afsatte 100 mio. kr.

Forsøgsordningen har ikke været den succes, der var brug for, da adgangskriterierne har været alt for restriktive. Regeringen fremsætter nu forslag om, at ordningen ophæves. Gælden er imidlertid stadig en meget væsentlig barriere for, at socialt udsatte kommer på fode igen og får fodfæste i eget liv. Regeringen henviser i begrundelsen for at ville ophæve forsøgsordningen til, at de generelle regler for gældseftergivelse åbner mulighed for at eftergive eller afskrive gæld til det offentlige, når inddrivelsen synes formålsløs. Der mangler imidlertid oplysninger om, hvorvidt det sker, eller der blot er tale om et figenblad?

Forslag

Skatteministeren skal gøre rede for brugen af ordningen om eftergivelse af gæld til det offentlige, hvor inddrivelsen synes formålsløs, og sikre, at muligheden også omsættes til praksis.

c. Udviklingen af indsatsen går i stå

Socialt udsathed ændrer sig gennem tiderne. Den sociale indsats for udsatte mennesker skal derfor også hele tiden udvikles, så den følger med brugernes behov. Finansiering af nye initiativer på det sociale område sker stort set udelukkende med midler fra satspuljen. Det gælder også støtte til flere og nye indsatser for socialt udsatte mennesker.

Rådet for Socialt Udsatte anerkender, at satspuljen er en finansieringskilde til udviklingsarbejde og udbygning af indsatser, men finder finansieringsmekanismen angribelig. Det er ikke rimeligt, at det er modtagerne af pensioner, dagpenge, kontanthjælp mv., der ”indbetaler” til puljen – en mekanisme, der minder om at fodre



hunden med dens egen hale. Finansieringen udhuler værdien af de sociale indkomstoverførsler i forhold til almindelige lønindkomster.

Et andet problem for udviklingen af indsatserne er, at i de år, hvor lønudviklingen er under 2 procent, bliver der ikke tilført nye midler til satspuljen. I de år, hvor lønudviklinger er over 2,3 pct., vil der være en fuld overførsel til satspuljen på ca. 600 mio. kr. Det er et problem, at udviklingen går i stå i år, hvor der ikke overføres midler. 2011 var sådan et år. Puljen i 2011 var 6 – 700 mio. kr. mindre end de foregående år.

I 00'erne var nogle af de store satsninger i forhold til udvikling af tilbud til socialt udsatte mennesker *Det fælles ansvar I* og *Det fælles ansvar II*. Begge programmer var finansieret af satspuljen. Programmerne har i særlig grad haft fokus på udvikling og udbredelse af lavtærskeltilbud. Lavtærskeltilbud skal forstås som tilbud, hvor dørtærsklen er lav – der stilles ikke betingelser for at komme ind eller for at vedblive med at deltage i tilbuddet. Det enkelte menneske kommer af egen fri vilje og deltager i tilbuddet på egne betingelser.

Fælles-ansvar-programmerne har ud over varmetuer- og værestedområdet også finansieret opsøgende socialt arbejde og forsøg med beskæftigelsesrettede ind-

satser for socialt udsatte. Med programmerne er der kommet flere varmetuer/væresteder, udvidet åbningstid og flere aktivitetstilbud.

Mange lavtærskeltilbud som varmetuer og væresteder har udviklet sig til også at kunne indeholde aktivitets-, rådgivnings- og støttetilbud, der giver deltagerne struktur på tilværelsen, styr på dagligdagen, nye drømme og motivation til at komme videre i livet og løse flere af de mange problemer, som socialt udsatte mennesker har. Fristedet er det centrale i tilbuddene, men talrige gode erfaringer med sundhedstilbud, fremskudt sagsbehandling, beskæftigelsestilbud osv. har vist, at det giver en unik mulighed for kontakt til en gruppe mennesker, som normalt er svære at nå for det offentlige hjælpesystem. Det ser ud til, at det virker befordrende for forandring, at man ikke direkte stiller krav om forandring.

Forslag

Satspuljen skal altid have tilført en fuld overførsel på p.t. ca. 600 mio. kr. i permanent bevilling. I år, hvor den nuværende finansieringsmekanisme ikke giver mindst den bevilling, skal der fyldes op med midler fra den ”almindelige” finanslov.

Tabel I. De store ”enkelt”-satsninger på udvikling af indsatsen til socialt udsatte de sidste 10 år.

Satspuljearrets pl	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
2002 Pulje til socialt udsatte grupper (Det fælles ansvar I)	66,3	103,2	150	160					
2003 Forhøjelse af puljen til socialt udsatte grupper (Det fælles ansvar I)		22,6	14	14	35,4				
2007 Det Fælles Ansvar II					151,2	137,5	136,8	139,8	
2008 Aktivitetstilbud på væresteder mv.						32,6	24,3	21,4	28,8
Total i finansåret	66,3	125,8	164	174	186,6	170,1	161,1	161,2	28,8

De 4 initiativer sikrede udviklingsmidler til udsatteområdet på over 150 mio. kr. i hvert af årene fra 2005 til 2010. I 2011 falder bevillingen til under 30 mio. kr. Satspuljepartierne har i aftalen om satspuljen 2011 skrevet, ”at der i forbindelse med forhandlingerne om satspuljen for 2012 tages en drøftelse af status for afslutningen på Det fælles ansvar II”.

Rådet for Socialt Udsatte vil henlede partiernes opmærksomhed på, at det ikke er nok at drøfte en status for afslutningen på Det fælles ansvar II, men at der er behov for at drøfte afløseren. Det er meget vigtigt, at der fortløbende er udviklingsinitiativer rettet mod lavtærskeltilbud til socialt udsatte mennesker – altså tilbud med selvvisitation byggende på forskellige former for relationspædagogik og med brugernes samlede livssituation i fokus. Udviklingsinitiativerne kan være både at udvikle nye indsatser eller arbejdsmetoder og udbrede allerede velafprøvede indsatser til andre geografiske områder. Indsatserne kan være organisatorisk forankrede i kommuner, den frivillige verden eller forskellige former for partnerskaber.

UTU erstatter ikke de eksisterende midler til støtte til frivillige organisationers sociale arbejde.

Forslag

Der oprettes en pulje ”Udviklingsmidler til Udsatteområdet” (UTU) på mindst 150 mio. kr. årligt. Midlerne kan komme fra satspuljen eller fra den almindelige finanslov. I år, hvor satspuljen ikke kan finansiere puljen, må finansieringen skaffes fra den almindelige finanslov.

Udviklingspuljen skal være til udvikling af ”lavtærskel”-tilbud til socialt udsatte. Der vælges temaer for udviklingsarbejdet typisk for en 4 års periode. Puljen kan bruges til udviklingsarbejde (nye tilbud, nye metoder eller udbredelse af afprøvede indsatser) forankret i kommunerne, frivillige organisationer eller partnerskaber.

d. Hjemløshed

Som en konsekvens af EU's åbne grænser og den fri bevægelighed har vi igennem de senere år set en del EU-borgere, som kommer til Danmark. Desværre ender nogle som hjemløse, fordi de af den ene eller anden grund ikke får fodfæste. Nogen fordi de i første omgang mister et job og ryger ind i en social deroute, andre fortsætter en social deroute fra hjemlandet i Danmark. Sociale organisationer, Københavns Kommune og flere folketingspartier har gentagne gange forsøgt at råbe regeringen op, og opfordret til lovgivningsmæssige initiativer til at gøre noget ved dette tilsyneladende voksende problem. Rådet har i et brev til Folketingets Socialudvalg fra maj 2010 ligeledes forsøgt at adressere problemet. Regeringens svar har hele tiden været det samme: *Personer uden lovligt ophold skal rejse ud af landet frivilligt eller hjemsendes.*

Rådet er enig med regeringen så langt, at personer uden lovligt ophold skal rejse ud af landet. Problemet er imidlertid at fastslå, hvornår man er her lovligt, og hvornår man ikke er, samt at en evt. hjemsendelse skal ske under ordentlige forhold. Med to domme underkendte Højesteret den 31. marts 2011 Udlændingsservices udvisning af EU-borgere med en begrundelse om, at

de ikke ”udgjorde en reel, umiddelbar og tilstrækkelig alvorlig trussel, som berører en grundlæggende samfundsinteresse”. Uden i øvrigt at drage paralleller til de konkrete sager, så mener Rådet, at Højesteret med denne retspraksis har gjort det endnu mere nødvendigt for regeringen dels at anerkende problemet og dels at forsøge at løse det og dermed hjælpe den store gruppe af sociale tilbud m.fl., som dagligt står med problemet i døren.

Danmark står ikke alene, når det handler om at løse denne udfordring. FEANTSA – den europæiske hjemløseorganisation beretter i et nyhedsbrev fra 23. maj 2011 om tvangsdeporteringer af EU-borgere, der gør brug af retten til fri bevægelighed. Et redskab Rådet på ingen måde kan tilslutte sig. FEANTSA kalder derfor også på mere klare regler på området, hvilket Rådet fuldt ud bakker op om.

Imens vi venter på klare regler, og imens der mere eller mindre målrettet arbejdes med implementering af den europæiske 2020-plan til bekæmpelse af bl.a. fattigdom, foreslår Rådet, at der i Danmark etableres et permanent beredskab målrettet udenlandske hjemløse uanset opholdsretligt grundlag. Som inspiration kunne man skele til rådgivningscenteret

Crossroads i Stockholm, som er målrettet strandede migranter, som lever i fattigdom, hjemløshed og uden tilknytning til arbejdsmarkedet. Centeret er etableret i et samarbejde mellem den svenske arbejdsformidling og en række frivillige sociale organisationer bl.a. Frelsens Hær, Røde Kors og Lægeklinik for papirløse migranter. Midler fra EU's Socialfond finansierer stedet. Tilbuddet rummer eller formidler kontakt til lægehjælp, arbejdsformidling og social støtte. I Danmark bør man ligeledes oprette et sådant rådgivningscenter og ikke blot nøjes med midlertidige overnatningsberedskaber i vintermånederne, som det er tilfældet med Socialministeriets nødovernatningspulje fra 2010.

Situationen for hjemløse i Danmark er genstand for relativt stort fokus som følge af regeringens Nationale Hjemløsestrategi, som siden 2009 har været den dominerende indsats på området. De 8 strategikommuner, som er med, har arbejdet med at nedbringe antallet af hjemløse, og det bliver interessant at se, når

Forslag

Der skal efter svensk model etableres et permanent beredskab målrettet udenlandske hjemløse.

HJEMLØSE TILBAKERE HJEM

SFI's nationale kortlægning af hjemløshed i 2011 er færdig, om nedgangen i antallet af hjemløse kan registreres. Rådet vil følge offentliggørelsen tæt, herunder bl.a. om udviklingen i antallet af unge hjemløse er voksende, sådan som flere frivillige sociale organisationer herunder Missionen blandt Hjemløse og Projekt Udenfor vurderer.

Et afgørende element i opgøret med hjemløshed er tilvejebringelsen af et tilstrækkeligt antal egnede boliger til målgruppen. Rådet finder det derfor positivt, at regeringen og de øvrige partier bag satspuljeaftalen besluttede at afsætte 28

mio. kr. til etablering af skæve huse i 2010. Rådet opfordrer kommuner, boligselskaber og herberger til at søge om midler til støtte til etablering af flere skæve huse og på den måde bidrage til opgøret med hjemløshed. Samtidig skal der sikres en tilstrækkelig social støtte, når de hjemløse er kommet i egen bolig, hvilket er grundlaget i *Housing First-tilgangen*. Derfor er det også en direkte u hensigtsmæssig udvikling, når de lokale udsatteråd beretter om en tendens til, at kommunerne skærer ned på den individuelle bostøtte efter servicelovens § 85 (jf. kapitel 8). Det hænger simpelthen ikke sammen.





**PSYKISK SYGE...
MISBRUGERE...
ANSVAR...
ARBEJDSDELING**

e. Psykisk syge misbrugere

Der er en klar og entydig arbejdsdeling mellem kommuner og regioner, når det gælder borgere med behov for både psykiatrisk behandling og misbrugsbehandling. Det er senest slået fast i indenrigs- og sundhedsministerens brev til KL af 16. marts 2011, hvor det præciseres, at det er en obligatorisk del af sundhedsaftalerne, at parterne aftaler, hvordan der samarbejdes om mennesker med sindslidelser og et misbrug.

Kommunerne har ansvaret for at tilbyde et behandlingsforløb senest 14 dage efter, at en borger har anmodet om behandling for sit misbrug. Regionerne har ansvaret for alle borgere, der er indlagt, og har borgeren under indlæggelsen behov for også at modtage misbrugsbehandling, er det regionens ansvar, at behandlingen sættes i gang. Men virkeligheden er desværre sådan, at mennesker, der både har en sindslidelse og et misbrug af alkohol, stoffer eller medicin kun i meget ringe grad tilbydes tilstrækkelige planer for den videre sociale indsats. Kun 3 ud af 10 tilbydes en tilstrækkelig sundhedsmæssig indsats. Det viser forskellige undersøgelser på området i forhold til psykisk syge misbrugere.

Der er en tendens til, at tilbuddenes indsatser ikke forholder sig til både misbrug

og sindslidelser. Det går hårdt ud over mennesker, der har en dobbeltdiagnose. Der er behov for udbygning af tilbud, der kan håndtere både den psykiatriske behandling og misbrugsbehandlingen.

Et eksempel på en vellykket behandlingsinstitution, hvor udgangspunktet både er helhedsorienteret og et ligeværdigt samarbejde med brugeren, er Afdeling M, Psykiatrisk Center Sct. Hans. Tilbuddet er en kobling mellem behandlingspsykiatrien, socialpsykiatrien og misbrugscentrene. Der er således lagt stor vægt på den psykosociale rehabilitering, og alle visitationsmøder afholdes i fællesskab.

Den fælles behandlings — og plejemæssige forståelsesramme er med til at sikre kontinuiteten hele vejen i brugerens forløb.

Forslag

Psykisk syge misbrugere får ret til en sammenhængende, samtidig behandling af både sindslidelse og misbrug på specialiserede behandlingstilbud. Visitationen foretages af et uafhængigt ekspertudvalg med ekspertise i behandling af dobbeltdiagnosticerede. Behandlingstilbuddene kan oprettes og drives som andre behandlingstilbud (offentlige, private, selvejende mv.).

Ny viden om gadeprostituerede

I Rådets årsrapport for 2010 blev de første analyser fra Jeanett Bjønness' undersøgelse om udsatte gadeprostituertes møde med det sociale system skitseret. Rapporten med titlen "Jeg siger jo ikke, at jeg vil være astronaut, vel..." blev udgivet i juli måned 2011. Rapporten har undertitlen "En antropologisk undersøgelse af relationen mellem kvinder med erfaring med salg af seksuelle ydelser og det sociale system".

I undersøgelsen har 30 kvinder med erfaring fra gadeprostitution deltaget i kvalitative interviews samt udfyldt spørgeskemaer. Yderligere 30 misbrugsbehandlere og medarbejdere i professionel kontakt med denne kvindegruppe er blevet interviewet og har udfyldt spørgeskemaer.

Formålet med undersøgelsen har været at producere forskningsbaseret viden om udsatte kvinder, der har erfaring med salg af seksuelle ydelser og deres møde med det sociale system. Undersøgelsen fokuserer både på prostitutionens baggrund og betydning i kvindernes egen optik, og på hvordan misbrugsbehandlerne opfatter og omtaler kvindernes erfaring.

Undersøgelsens hovedkonklusioner

Målet med rapporten har været at give en fornemmelse af, hvordan kvinderne reflekterer over egen baggrund, og hvordan deres erfaringer bæres videre med ind i relationerne til det sociale system. Der er lagt særlig vægt på betydningen af deres erfaring med salg af seksuelle ydelser. Rapporten har givet nogle bud på, hvad brugere og behandlere hver i sær forstår ved behandling, og hvad de ønsker af ændringer, for at brugerne i højere grad end nu skal føle, at de bliver hjulpet, og at de tilbud, der er, er brugbare for dem.

En væsentlig pointe i forhold til diskussionen af prostitutionens skadesvirkninger er, at de fleste af kvinderne beskriver prostitutionen som en løsningsstrategi på det tidspunkt, hvor de startede, og at mange betragter sig selv som skadede på deres evne til at etablere tillidsfulde sociale relationer, allerede inden de begyndte at sælge seksuelle ydelser. De ser altså ikke først og fremmest prostitutionen, men snarere deres turbulente opvækst og manglende støtte fra deres nærmeste voksne, som baggrunden for, at deres sociale situation aktuelt er svær.

Kvinderne og misbrugsbehandlerne taler dog meget lidt om prostitution, og misbrugsbehandlerne viser også generelt usikkerhed overfor, hvorvidt og hvordan denne erfaring hører hjemme i misbrugsbehandlingen. Rapporten konkluderer, at der kan være tale om en slags omvendt tabuisering i forhold til kvindernes prostitutionserfaring: Den udbredte bekymring for og beskrivelse af prostitutionens skadevirkninger fra bl.a. Servicestyrelsens, Roderes og mediernes side og de seneste års fokusering på kvinder i prostitution som ofre gør, at mange behandlere betragter prostitutionserfaring som en speciel stor belastning og et specielt sårbart område for kvinderne, et område som de faktisk er bange for eller tilbageholdne med at gå i dialog omkring. Af respekt for kvinderne, og fordi de føler, at de hverken har de kompetencer eller den tid og ro, der skal til, lader misbrugsbehandlerne emnet ligge. Ydermere er de bekymrede for, at ved at prikke til ubehagelige oplevelser og erfaringer, som de antager, at prostitution



repræsenterer, kan de sætte relationen til kvinderne på spil. Og netop at kvinden møder frem, og relationen opretholdes, er den helt afgørende parameter for behandlerne for, hvorvidt behandlingen kan betegnes som vellykket.

Rapporten søger at se kvindernes erfaringer i et bredt og sammensat perspektiv og fokuserer både på systemiske, strukturelle, relationelle, interpersonelle og personlige faktorer.

Endelig viser rapporten, at den samfundsmæssige konstruktionen af kvinden som misbruger og prostitueret får afgørende betydning for, hvilke handlemuligheder hun oplever at have i sit eget liv og ikke mindst i mødet med det sociale system.

Rapporten belyser, at til trods for ovenstående bruger- og behandlererfaringer, hvor der netop er fælles fokus på ønske om fleksibilitet og kontinuitet i relationerne, ser det ud som om, de eksisterende ændringsprocesser i kommunerne snarere fører til specialisering og fragmentering. Samtidig som misbrugsbehandlere insisterer på, at relationen mellem bruger og behandler/kontaktperson er det bærende, oplever kvinderne altså i øget grad et fragmenteret socialt system. Dette er tilsyneladende svært at forholde sig til både for kvinderne og deres behandlere.

En af rapportens væsentligste konklusioner er, at vejen til relevant hjælp går gennem opmærksomhed på kvindernes egne erfaringer, refleksioner og forslag, eller sagt på en anden måde: gennem muligheder for reel brugerinddragelse og dermed en følelse af indflydelse på og kontrol med egen situation (empowerment). Kvinderne giver udtryk for, at hvis der skal opstå tillid til systemet, skal det være, fordi de føler, at de får noget tilbage, og at dette 'noget' er noget, de ønsker sig. De ønsker sig færre betingelser og en følelse af, at der faktisk er nogen, som ser dem og anerkender deres erfaringer og beslutninger.

Udfordringen er, at i det øjeblik, man definerer en indsats som hjælp, er det også nødvendigt at være præcis omkring, hvem hjælpen er til for, og hvad man ønsker at hjælpe brugerne af systemet til. Dernæst er det nødvendigt kontinuerligt at undersøge, hvorvidt de indsatser, der etableres, svarer til det reelle hjælpebehov, altså om modtagerne af hjælpen oplever, at den virker. Dette har ikke i tilstrækkelig grad været tilfælde i forhold til prostitution og stofmisbrugsbehandling.

Helt enkelt sagt: Det er afgørende, hvorvidt en indsats igangsættes for at minimere et politisk defineret problem, eller om målet er, at den enkelte bruger selv skal føle, at hendes liv bliver bedre. Det ville antagelig være langt mindre forvir-

rende både at være bruger af systemet og ansat i det, hvis det blev tydeligere for alle, hvilke hensyn der er de mest fremtrædende i etablering og drift af de respektive indsatser.

Uanset hvad man mener om prostitution som handling og strategi, er adgangen til at hjælpe kvinderne, at de oplever forståelse for og anerkendelse af deres egne perspektiver og sammenhænge. Hvis man skal hjælpe de mest udsatte kvinder, skal man kunne nå dem på tidspunkter i deres liv, hvor tilliden er lille, misbruget stort, og hvor de måske jævnligt sælger seksuelle ydelser. Der er så mange ting, som roder i deres liv, at overskuddet til at leve op til ydre krav er meget, meget lille. Kvinderne har rigelig erfaring med sammenhænge, hvor der er blevet peget på, hvad de ikke kan, og de hungrer derfor efter relationer, der bekræfter, at de er noget værd.

Overordnet er der behov for mere grundige overvejelser, om man som samfund ser misbrug og prostitution udelukkende som individers sociale problemer, der skal fjernes, eller om man også ser dem som udtryk for samfundsmæssige sammenhænge og relationer. Hvis sidstnævnte er tilfældet, ligger ændringspotentialer i mindst ligeså høj grad hos de sociale institutioner, politikere og lovgivere, som det gør hos den enkelte bruger af det sociale system.

Hjælp til mennesker i prostitution

Der har i gennem mange år været en debat internationalt og i Danmark om køb af seksuelle ydelser skal kriminaliseres. Debatten for og imod kriminalisering af kunden har fået mere vægt i de senere år, og Rådet har derfor valgt at tage en debat om spørgsmålet.

Prostitution er ikke kriminelt og ikke lovligt

Salg af seksuelle ydelser blev afkriminaliseret i 1999. Indkomst fra prostitution er skattepligtig og skal oplyses til myndighederne, men prostitution er ikke et fuldt lovligt erhverv. Man kan ikke være ansat som prostitueret og opnå almindelige lønmodtagerrettigheder. Man kan heller ikke være arbejdsgiver for prostituerede – en person, der ”ansætter” prostituerede gør sig skyldig i rufferi, der er strafbart efter straffeloven.

De modsatrettede signaler skal ses i lyset af den opfattelse, at prostitution er skadeligt på krop og sjæl for den prostituerede, og derfor bør den bekæmpes. Prostitution anses som et ”ufrit” valg, der er resultatet af sociale problemer (økonomi, familieforhold, misbrug mv.) og eventuel psykisk sårbarhed. Prostitution skal derfor behandles som et socialt problem. I Danmark har det almindelige sociale system

ansvaret for den sociale indsats. For at styrke indsatsen er der i regi af Servicestyrelsen oprettet Kompetencecenter Prostitution, der har til formål at afhjælpe skadesvirkninger fx via psykologhjælp og øge mulighederne for hjælp og rådgivning i forbindelse med et ønske om at træde ud af prostitution. Centret har haft fokus på indendørsprostitution (særligt klinikprostituion). Derudover er der en række private sociale organisationer, der arbejder med støtte til mennesker i prostitution og hjælp til at komme ud af prostitutionen.

Kriminalisering af kunden

Et af de områder, der rent politisk er meget fokus på i forbindelse med prostitution, er spørgsmålet om, hvorvidt man skal følge Sverige og Norge og kriminalisere køb af seksuelle ydelser. Der findes også lande, der er gået i den modsatte retning bl.a. Holland og Tyskland, som har taget skridt til at gøre prostitution til et fuldt lovligt erhverv.

I Sverige har køb af seksuelle ydelser været forbudt siden 1999. Den officielle evaluering fra Statens Offentlige Utredninger af loven om forbud mod køb af seksuelle tjenester fra 2010 vurderer, at lovgivningen har betydet, at der er færre

prostituerede i Sverige, end der ville have været uden loven, og at efterspørgslen er mindre, end den ville være uden forbudet. Ændringer i efterspørgslen hænger især sammen med ændringer i holdningen til køb af sex, og at efterspørgslen efter seksuelle ydelser er faldet betydeligt, da risikoen for at blive pågrebet afholder mange fra at efterspørge ydelserne. Også Norge valgte i 2009 at kriminalisere køb af seksuelle ydelser. Forud for lovændringen i 2008, blev der udarbejdet en kortlægning af prostitutionsområdet i Norge, men der foreligger endnu ikke større kvantitative data i forhold til udviklingen af feltet.

Rådet delt i spørgsmålet om kriminalisering

Rådet er delt i spørgsmålet om kriminalisering af kunden. På grund af en grundlæggende forskellig vurdering af kriminalisering af kunden som instrument til bekæmpelse og reduktion af skadesvirkninger af prostitution, kan et samlet råd hverken anbefale eller afvise en kriminalisering af kunden.

Rådet er derimod enig i, at der uanset kriminalisering eller ej, i højere grad skal sættes ind med tiltag, der tager højde for de komplekse problemer, der er forbun-

PROSTITUTION

det med prostitution. Indsatserne skal kombinere den sociale, sundhedsmæssige og beskæftigelsesrettede indsats.

Argumenter for kriminalisering af kunden. En kriminalisering af kunden vil påvirke efterspørgslen og dermed også udbuddet. Færre mennesker vil blive trukket ind i prostitution, og det vil bidrage til at reducere det sociale problem, som prostitution udgør.

En kriminalisering af kunden vil også være et klart signal om, at der med køb af seksuelle ydelser er tale om et så stort overgreb på et andet menneske, at det er samfundsmæssigt nødvendigt at gribe ind og etisk bydende at bekæmpe prostitution, også selv om den enkelte prostituerede har valgt levevejen frivilligt. En sådan etisk vurdering af menneskelige relationer finder også sted i andre sammenhænge.

En kriminalisering af kunden vil være et led i forebyggelse af skadesvirkningerne af prostitution. Et forbud mod at købe seksuelle ydelser placerer ansvaret hos kunden – det er kunden, der vælger at udnytte et andet menneske seksuelt og dermed volde eller forstærke bl.a. psykiske skader. En kriminalisering af kunden vil kunne forhindre skadesvirkninger.

Argumenter mod kriminalisering af kunden. Centralt for dette synspunkt er, at kriminalisering ikke løser nogen reelle problemer for socialt udsatte mennesker. Mennesker i prostitution har mange andre menneskelige og sociale problemer (økonomi, misbrug, arbejdsløshed, psykisk sårbarhed etc.) og ofte eller i mange situationer er prostitutionen ikke det største problem. Kriminaliseringen af kunden kan tværtimod øge stigmatiseringen og give den prostituerede yderligere problemer, da prostitutionen skal foregå mere skjult, hvilket fører til mere risikofyldte kunde-kontakter, ligesom det bliver sværere at lave opsøgende arbejde.

Endvidere har mange af de mest udsatte prostituerede valgt levevejen som det mindste onde i forhold til kriminalitet. Hvis efterspørgslen efter seksuelle ydelser bliver mindre, vil kriminaliteten måske være det eneste alternativ. Endelig lægges der vægt på, at ønsket om kriminalisering af kunden ifølge SFI's undersøgelse ikke er stærkt blandt mennesker i prostitution, og derfor er synspunktet, at Rådet dårligt som talerør også for prostituerede kan støtte en kriminalisering af kunden.

Det er også medlemmer af Rådet, der opfatter kriminalisering som et eksempel på

et formynderisk menneskesyn, hvor nogen påtager sig retten til at bestemme over andre ud fra en bedrevidende holdning om, hvad der er godt eller skidt for den enkelte.



PROSTITUTION



Omfang og årsager til prostitution

SFI's kortlægning af prostitution i Danmark fra juni 2011 bidrager med mere forskningsbaseret viden på feltet. Rådet har som omtalt i kapitel 2 også fået gennemført en indsamling af viden om de mest udsatte prostituerede.

Antallet af mennesker i prostitution estimeres i SFI's kortlægning til godt 3.100. Den største gruppe er klinikprostituerede, der udgør ca. 1.600 svarende til godt halvdelen af alle prostituerede. Escortprostituerede opgøres til ca. 900 mens ca. 600 personer vurderes at være gadeprostituerede.

SFI's kortlægning af prostitution i Danmark viser, at økonomien er den vigtigste af flere årsager til prostitutionsdebut. 85 pct. af de adspurgte personer i prostitution angiver økonomien som en af de vigtigste årsager til debuten. Prostitution er en vej til penge, som enten kan bruges på statussymboler og luksusvarer, på et tiltagende stofmisbrug eller på at få opfyldt ganske basale behov, som overnatning, mad mv..

Endelig er der en række andre årsager til, at mennesker starter i prostitution. I SFI's kortlægning peger ca. halvdelen af de medvirkende prostituerede på seksuel nysgerrighed, som én af flere årsager.

Hjemløshed kan også være en årsag til, at prostitution påbegyndes. Der ses eksempler på, at unge hjemløse overnatter på sofaer hos mere eller mindre bekendte og giver seksuelle ydelser i bytte. Dette kan vise sig at være en glidebane, hvor den seksuelle handling mere vedvarende bliver reduceret til et spørgsmål om en handel.

SFI's kortlægning viser, at knap halvdelen af de, der prostituerer sig i Danmark, har migrantbaggrund. Den største gruppe kommer fra Thailand. Kvinderne har typisk opholdstilladelse eller dansk statsborgerskab. Gruppen af udenlandske prostituerede fra EU-lande i Central- og Østeuropa anslås af Servicestyrelsen til at være på ca. 1000 personer. De pendler ofte mellem Danmark og deres hjemland og har ikke ret til hjælp fra de sociale myndigheder. Nogle af kvinderne vurderes at være ofre for menneskehandel, men andelen er ukendt.

Ud af prostitution?

Ifølge SFI's kortlægning ønsker 44 pct. af de adspurgte kvinder i prostitution at stoppe, heraf ønsker hele 97 pct. af de gadeprostituerede at komme ud af prostitution. Det er imidlertid kun 6 pct., der oplever, at der i høj eller nogen grad findes tilbud, som kan hjælpe dem ud, mens 30 pct. mener, at der ikke findes sådanne tilbud. Gennemslagskraften for det offentlige politik er således begrænset.

Der er blandt forskere og fagfolk på feltet udbredt enighed om, at en stor gruppe af prostituerede senere kan opleve at få følgevirkninger. Samtidig tyder noget på, at det frie valg ofte er truffet under nogle samfundsmæssige, sociale og kulturelle betingelser, som vedkommende enten ikke var opmærksom på eller i stand til at ændre.

Forskning peger også på, at en stor andel af mennesker i prostitution har oplevet svigt af forskellig karakter op igennem deres opvækst. Det kan være alt fra fysiske og psykiske overgreb til ensomhed og mobning i skolen. Prostitutionslignende adfærd blandt unge ses typisk som et led i at opnå blot en vis form for anerkendelse. Det handler om at blive set og om at vise, at man har noget at byde på.

Der er mange barrierer i forhold til at opføre sig med prostitution. For det første har en del mennesker i prostitution udgifter, der overstiger det, som de vil kunne modtage i kontanthjælp. Det gælder eksempelvis stofmisbrugere. For det andet har mange udsatte prostituerede ikke anden uddannelse end folkeskolen bag sig og har derfor meget begrænsede kompetencer i forhold til arbejdsmarkedet. For det tredje medfører prostitutionen typisk et hul i CV'et, der gør det vanskeligt at få et job. For det fjerde kan frygten for potentielle tilbagebetalingssager og skattesager være



en stor barriere for de prostituerede, der har modtaget sociale ydelser.

Indsatsen for at afhjælpe prostitution og dens skadesvirkninger fokuserer på selve prostitutionen som problemet. Undersøgelser, herunder Rådets egen undersøgelse af udsatte prostitueredes møde med det sociale system fra 2011, peger imidlertid på, at de mest udsatte prostituerede netop ikke oplever prostitutionen som det egentlige problem i deres dagligdag. De føler sig stigmatiserede af systemet netop på grund af dette fokus på prostitutionen som værende det problem, de skal hjælpes med. De mest udsatte prostituerede synes, at de grundlæggende problemer handler om økonomi, stofmisbrug, familieforhold, fortid og psykiske problemer.

Det er en central udfordring for en social indsats at være præcis omkring, hvem hjælpen er til for, og hvad man ønsker at hjælpe brugerne af systemet til. Dette har ikke i tilstrækkelig grad været tilfældet i forhold til prostitutionsområdet. Rådet mener, at der er behov for at ændre både lovgivning og holdninger, hvis vi skal blive bedre til dels at forebygge, at mennesker kommer ind i prostitution, dels at hjælpe dem, som ønsker at komme ud af det. Den prostituerede skal have tilbudt hjælp til at komme ud af situationen, men som i alle andre situationer skal det enkelte

menneskes valg respekteres og ikke stigmatiseres. Ingen skal tvinges til at leve et liv som prostitueret, uanset om vedkommende i første instans har truffet beslutningen om at prostituere sig "frit". Rådet mener, at alle, der har behov for hjælp, skal have det uanset årsagen til, at de er havnet i den socialt udsatte situation, som de ønsker hjælp til at komme ud af.

Prostitution medfører ofte øget kriminalitet både nationalt i form af eksempelvis rufferi og internationalt i form af menneskehandel over landegrænser og kontinenter. Mennesker i prostitution skal hjælpes ud af situationer, hvor de udbyttes og udnyttes af kriminelle bagmænd. Myndighederne skal tage parti for mennesket i prostitution. I den sammenhæng skal indsatsen i forhold til den store gruppe af udenlandske prostituerede overvejes nøje. Er der tale om hjælp til de prostituerede, eller har det for meget karakter af at "få dem samlet sammen og sendt hjem"?

SFI's kortlægning viser, at mennesker i prostitution på tværs af prostitutionsformerne oplever stigmatisering på alle niveauer i samfundet – lige fra lovgivningen, de offentlige myndigheders håndtering og behandling af prostituerede, til vennekredsens og families uforståenhed eller fordømmelse. Undersøgelser viser, at prostituerede typisk isolerer sig og undgår at tale åbent om de konsekvenser

PROSTITUTION

af både fysisk og psykisk karakter, som prostitutionen kan have. Mange lever en form for dobbeltliv, som alt andet lige kan have negative psykiske og relationelle konsekvenser.

Mulige indsatser i forhold til prostitution

For at komme de problemer til livs, hvor nogle mennesker begiver sig ud i prostitution for at opretholde det liv, som de ”ønsker”, må der i første omgang sættes på forebyggelse. Fra samfundets side skal man således være langt bedre til at opdage svigt i barndommen – og handle herpå. Der skal tages mere fat i tabuer som fx incest og følelsesmæssigt svigt i barndommen. Det er nemlig ikke kun ”klassiske, fysiske svigt”, der medfører prostitution. Lovgivningsmæssigt eksisterer mulighederne allerede for at gribe ind, når børn mistrives, men det er praksis, der synes at halte.

Det er afgørende, at en indsats igangsættes for, at den enkelte person selv oplever, at hendes liv bliver bedre. Sideløbende skal der arbejdes på en holdningsbehandling i befolkningen. Herved skal viden om, hvilke konsekvenser og årsager prostitution kan have, udbredes, således at såvel efterspørgslen på sexydelse som tilgangen til prostitution forhåbentlig vil mindskes i sidste instans. Når opinionsundersøgelser viser, at et større antal unge synes, at det er i orden at benytte

sig af prostituerede, og flere endda selv har benyttet sig af det, så er der grund til bekymring. Der bør således også rettes et fokus mod ungdommens (selv)forståelse af sex og kærlighed – og egen krop.

Rådet er enig i Jeanett Bjonness konklusion i undersøgelsen om udsatte prostitueredes møde med systemet, om at uanset hvad man mener om prostitution som handling og strategi, er adgangen til at hjælpe kvinderne, at de oplever forståelse for og anerkendelse af deres egne perspektiver og sammenhænge.

Det er tydeligvis et problem, når SFI's undersøgelse viser at kun 6 pct. af de prostituerede oplever, at der eksisterer tilbud, som kan hjælpe dem med deres problemer med at stoppe i prostitution. Noget tyder på, at prostituerede i mødet med myndighederne føler sig stigmatiserede – og at emnet prostitution er så tabuiseret, at der aldrig rigtig bliver taget hul på det. Også i sundhedssystemet er der eksempler på, at prostituerede behandles anderledes og mindre omsorgsfuldt end andre patienter. Det er således nødvendigt at have udbredt viden om prostitution og elimineret de fordomme om prostituerede, der er herskende i samfundet – og som også påvirker de prostitueredes egne selvopfattelser.

Overordnet set er det vigtigste at målrette en tværfaglig indsats, der kombinerer den sociale, den sundhedsmæssige og den beskæftigelsesrettede indsats for de grupper, der har behov for og ønsker hjælp.

Forslag

Forebyggelsesindsatsen såvel som indsatsen for dem, der er i eller har været i prostitution, skal i højere grad ses i et tværsektorielt perspektiv, hvor både den sociale, beskæftigelsesmæssige og sundhedsmæssige indsats inddrages.

Der skal skabes mere sammenhæng i indsatsen for gade- og stofmisbrugende prostituerede kvinder ved at sikre én gennemgående, primær støtte- og kontaktperson, tilgængelighed og brugerindflydelse samt øget samarbejde mellem misbrugsbehandlingen og psykiatri.

Indsatsen overfor prostitutionslignende adfærd blandt unge skal øges og styrkes fagligt.

Private og offentlige arbejdsgivere skal tilskyndes til at give mennesker på vej ud af prostitution beskæftigelse og en mulighed for at overleve uden prostitution.

Rehabilitering – en tidlig og tværfaglig indsats

Regeringens udspil i december 2010 om en reform af førtidspension og fleksjob, satte begrebet udviklingsforløb/rehabilitering på dagsordenen i den offentlige debat. Dette skyldtes især forslaget om, at unge under 40 år ikke længere skulle kunne tildeles førtidspension, medmindre det er åbenlyst, at de aldrig vil kunne få udviklet deres arbejdsevne. I stedet skal de tilbydes et udviklingsforløb. Formålet med udviklingsforløbet er at få flere unge – især unge med psykiske lidelser – ud af permanent offentlig forsørgelse. Dette blev slået fast i udspillet: *”Målet skal altid være et liv med arbejde – også selv om udsigterne er lange”*.

Initiativet om udviklingsforløb er et skridt i den rigtige retning. Der er behov for at gøre noget for unge med en psykisk lidelse. I Rådets optik var dette udspil dog langt fra ambitiøst nok. Problemet ligger i, at der først sættes ind, når alle ordinære tiltag (aktivering, uddannelse mv.) er afprøvet, og førtidspensionsansøgningen er det næste skridt. Der ligger noget selvmodsigende i, at den enkelte først skal i udviklingsforløb, når alle forsøg på at hjælpe personen i beskæftigelse eller uddannelse er slået fejl. Men måske peger regeringens eget forslag på noget vigtigt – at der mangler noget i den førte socialpolitik.

Rådet har i flere år fremført kritik af, at socialpolitik har fået karakter af at være beskæftigelsespolitik. Selv de svageste grupper er blevet underlagt krav om fremmøde og aktivering fra jobcentre for ikke at miste kontanthjælpen. Der har været mange gode aktiveringstilbud, men desværre har der også været alt for mange meningsløse og uværdige aktiveringstilbud, som ikke har hjulpet socialt udsatte mennesker, men alene er lavet for at hente en højere refusion hjem til kommunen. Aktiveringsmaskinen har forværret mange udsattes levevilkår og måske nogle steder været ”invaliderende” i sig selv. Hjemløse, stofmisbrugere, sindslidende og andre med svære sociale problemer passer ikke ind i jobcenterets mekaniske aktivering, der i alt for mange tilfælde er demotiverende – et forhold der styrkes af sanktionspædagogikken.

Dette understøttes af Rigsrevisionens undersøgelse fra oktober 2010 af aktivering af ikke-arbejdsmarkedsparate kontanthjælpsmodtagere, der konstaterede, at den førte aktiveringspolitik ikke havde en positiv effekt, men i mange sammenhænge var skadelig. Den viste, at aktiverede kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4 og 5 havde mindre selvforsørgelsesgrad end ikke-aktiverede.

Der er derfor behov for nytænkning på det socialpolitiske område, hvilket regeringen jo også selv peger på i sit udspil. Udviklingsforløb til unge under 40 år er dog ikke nok. Der er behov for en socialfaglig indsats, der sættes i gang tidligere, og som kan koordinere de tværsektorielle indsatser. En sådan indsats kræver også, at der sker et skift i de værdier, der ligger til grund herfor. Socialpolitik bør ikke udgøres af sanktioner og et implicit krav om normalisering men af tålmodighed og en tidlig indsats i form af rehabilitering.

Den gode rehabilitering

I sin oprindelige betydning betød rehabilitering en generhvervelse af borgerrettigheder og dermed ens status som en ligeværdig borger i samfundet. Begrebet rehabilitering har i dag fået en mere sundhedsfaglig betydning i relation til begreber som genoptræning og behandling. Der findes dog et utal af definitioner af begrebet rehabilitering, og mangeartede beskrivelser af metoderne knyttet hertil.

Når Rådet foreslår, at rehabilitering skal udgøre et hovedspor i socialpolitik, er det i betydningen en socialfaglig metode til at hjælpe udsatte mennesker. Når man skal inkludere udsatte mennesker i samfundet, så kræver det, at man ikke kun tænker i diagnoser og behandlingen heraf. Man skal



derimod hjælpe det hele menneske med de komplekse problemstillinger, der ligger til grund for den konkrete situation.

Rehabilitering skal forstås som en proces mod social inklusion og som en forbedring af den enkeltes forståelse af egen livssituation, hvor der tages udgangspunkt i det enkelte menneskes ønsker. Rehabilitering består af en tidlig tværsektoriel indsats mellem indsatser på uddannelses-,

sundheds-, beskæftigelses-, og socialområdet og bygger på tværfaglig viden, relevante tilbud og redskaber på baggrund af den bedst mulige viden.

Den gode rehabilitering kommer ikke af sig selv, men kræver en nytænkning af det sociale system lige fra målet med indsatsen til den organisatoriske udformning.

Rådets forståelse af rehabilitering

Rehabilitering er en helhedsorienteret proces, hvori et menneske, som har eller er i risiko for at få eller blive fastholdt i betydelige begrænsninger i sin fysiske, psykiske og/eller sociale funktionsevne, får mulighed for at opnå og opretholde fysisk, psykisk, og social formåen. Målet for den samlede rehabilitering fastlægges sammen med den enkelte ud fra dennes egne behov.

Formålet med rehabilitering er, at det enkelte menneske får støtte til at få det bedre samt handlemuligheder til at deltage på lige fod i samfundet og dermed inklusion i flere af livets forhold.

Processen skal understøttes af tilbud og redskaber, der stilles til rådighed for det enkelte menneske, og forudsætter det enkelte menneskes frivillige deltagelse. Der skal afsættes den fornødne tid til at gennemgå rehabiliteringsprocessen.

Det offentlige har pligt til at udrede den enkelte til relevante rehabiliteringstilbud. Hjælpen beror på en helhedsorienteret tværfaglig og omsorgsfuld bedømmelse, og indsatsen tilrettelægges i et samspil mellem det enkelte menneske og forskellige aktører såsom de pårørende, ligestillede, civilsamfundet og fagfolk.



En meget stor del af den offentlige indsats for socialt udsatte mennesker sker i dag i Beskæftigelsesministeriets regi i form af kontanthjælp, sygedagpenge, førtidspension, revalidering, vejledning, opkvalificering og aktivering. Det politiske fokus bag den sociale indsats er dermed alene rettet mod selvforsørgelse og beskæftigelse. Problemet er, at for mange socialt udsatte er målet om selvforsørgelse/beskæftigelse så fjernt, at det ikke kan være et pejlemærke for de indsatser, der skal sættes i gang.

Rehabilitering skal sigte mod et kvalitativt bedre liv for den enkelte, hvilket for

mange er et stort mål i sig selv. Mulighederne for at gøre sigtet mindre beskæftigelsesrettet ligger bl.a. i servicelovens §1, hvor der står, at målet er: *”at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten”*. Problemet er ikke det lovmæssige grundlag men den manglende politiske vilje til at bruge de muligheder, som loven giver for en omsorgsfuld socialpolitik.

Når man skal støtte socialt udsatte mennesker til at få det bedre, kræver det tålmodighed og forståelse for, at det er det

enkelte menneske, der sætter farten for indsatsen. Ligeledes er det også den enkeltes ønsker, der bestemmer, på hvilken måde dette skal foregå. Det betyder ikke, at man ikke skal udfordre mennesker til at turde tage et ekstra skridt og derigennem se fremskridt, når det lykkes. Men det kræver en forståelse for, hvor skrøbeligt livet kan fremstå for eksempelvis hjemløse, stofmisbrugere eller sindslidende, når de strategier, der udgør hverdagen, skal udfordres. Det er derfor vigtigt, at det offentlige system lader de små skridt tælle i stedet for at kræve syv mileskridt. For det, der for en udenforstående kan se ud som

et alt for lille skridt, kan for den enkelte være et stort spring.

Derfor skal indsatsen over for ikke-arbejdsmarkedsparede ledige ikke styres efter den samme logik, som indsatsen over for personer, der alene har ledighed som problem. Formentlig vil det første offer på vej mod en bedre indsats for socialt udsatte være jobcentrenes styringslogik. Det indebærer højst sandsynligt, at indsatsen skal flyttes fra jobcentrene og over i den sociale sektor.

Forslag

Rehabilitering til at få det bedre skal være den primære tilgang til fremme af socialt udsatte gruppers inklusion i samfundet.

Skiftet i tilgangen skal understøttes organisatorisk, så de instanser, der skal være tovholdere i rehabiliteringen, får dette som den centrale opgave og understøttes og måles på det. Det indebærer formentlig, at ansvaret for rehabilitering ikke skal forankres i jobcenteret.

Der skal afsættes de fornødne ressourcer til videreudvikling af indsatsmetoder, uddannelse af medarbejdere og udvikling af tilbud, herunder metoder og veje til at gøre det almindelige samfund rummeligt.

En af de største udfordringer for, at den gode rehabilitering kan blive en realitet, er, hvorledes man skaber en koordineret indsats. Regeringen har sat fokus på koordinerede indsatser i fx handlingsplaner på det socialpsykiatriske område, ligesom det også nævnes i udspillet til førtidspensionsreformen: *"Alligevel må vi konstatere, at der ikke altid bliver fulgt godt nok op på unges situation, og at de ofte risikerer at falde mellem to stole."* Der er i det nuværende system problemer med koordinationen af indsatser mellem de mange forskellige forvaltninger – et problem der forværres, når man arbejder med mennesker med komplekse problemer.

En vigtig faktor bliver derfor, at der sættes massivt ind for at forbedre metoder og uddanne personale i rehabilitering som en tværfaglig indsats. Derudover kræver en succesfuld koordination af indsatsen, at ansvaret er placeret hos én faggruppe, der på deres grunduddannelse rustes til at varetage en koordinerende funktion, herunder også med private og frivillige organisationer på det sociale område.

Rehabilitering kræver dog ikke kun den enkeltes tilpasning til samfundet. Som det også anføres i FN's handicapkonvention, skal samfundet også tilpasse sig og gøres rummeligt i forhold til mennesker med psykiske, fysiske eller sociale problemer. Uddannelsessystemet, sundhedssystemet,



met, de sociale tilbud, boligmarkedet og arbejdsmarkedet skal indrettes mere rummeligt, så der bliver plads til flere fortolkninger af det gode liv. Frivillige sociale organisationer og socialøkonomiske virksomheder kan her bidrage med mange udviklende og nyskabende tilgange.

Udviklingsforløb – ud i åben diskussion

På baggrund af Rådets definition og forslagene til den gode rehabilitering bliver problemerne med regeringens initiativ om udviklingsforløb tydeligere. I udspillet til førtidspensionsreformen adresseres to



vigtige diskussioner – diskussionen om, hvem der skal tildeles førtidspension og diskussionen om, hvordan man får udsatte unge til at deltage i arbejdslivet. Udviklingsforløb, eller i Rådets sprogbrug rehabilitering, bør som sagt være en central del af socialpolitikken. Spørgsmålet er for vigtigt til blot at udgøre en del af forhandlingerne om en reform af førtidspensionen. Det var derfor en god beslutning, da forhandlingspartierne valgte at trække udspillet til reformen ud af 2020-planen for Danmarks økonomiske vækst.

Selvom der er mange gode grunde til at nytænke den sociale indsats overfor unge med psykiske lidelser, så fremstår udviklingsforløb med forankringen i jobcenteret som en fortsættelse af regeringens snævre dagsorden med at lave socialpolitik for udsatte om til beskæftigelsespolitik. I lyset af denne forankring bliver det centralt, om individet rammes af sanktioner, hvis det ikke selv vurderer sig i stand til at indgå i et udviklingsforløb eller dropper ud af forløbet. Socialt udsatte mennesker motiveres ikke af pisk – det har de som regel fået rigeligt af. Det er vigtigt, at indsatsen bygger på en positiv motiverende tilgang.

Derudover forekommer målgruppen for initiativet på én gang at være for snæver og for bred, som det beskrives i udspillet til reformen: *"Det betyder i praksis, at det fremover ikke bliver muligt at tilkende førtidspension til personer under 40 år. [...]"*

Målgruppen for udviklingsforløb er personer, som er så langt fra arbejdsmarkedet, at det er overvejende sandsynligt, at de ellers ville ende på førtidspension. Unge kan først blive visiteret til et udviklingsforløb, når alle andre muligheder for en aktiv indsats har været afprøvet". Der er personer under 40 år, for hvem en førtidspension er den bedste løsning – udsigtsløs rehabilitering til arbejdsmarkedet gør ingen gavn. Omvendt kan der være mange over 40, som har behov for rehabilitering. Aldersgrænsen på 40 år forekommer derfor vilkårlig og bør fjernes. Derudover sættes udviklingsforløbene ind, når det er for sent. Det, der er behov for, er en tidlig rehabiliteringsindsats.

Udviklingsforløbet skal efter reformudspillet gives i op til fem år, og kan udvides til flere forløb, hvis ét ikke er tilstrækkeligt. Efter forslaget skal ydelsesniveauet fastlægges ud fra den ydelse, den enkelte havde før forløbet, hvilket for mange vil være en lav ydelse under et rimeligt minimum. Konsekvensen af reformen kan desværre blive, at mennesker, der har behov for at komme sig, visiteres til gentagne udviklingsforløb på et lavt ydelsesniveau, hvis de "objektivt" vurderes til at kunne udvikle deres arbejdsevne. Det er uacceptabelt, at mennesker skal leve for starthjælp, nedsat kontanthjælp mv. i årevis. Ydelsen under et forløb med et rehabiliterende sigte skal være på dagpengeniveau.



Processen omkring indholdet i og kravene til udviklingsforløbet er foregået bag lukkede døre. Initiativets faglige indhold er dermed stadig ukendt for en bredere offentlighed. Det er meget beklageligt, når mange interessegrupper og relevante aktører ville kunne kvalificere forslaget. Rådet håber, at forligspartierne vil lytte til de mange erfarne stemmer og inddrage den praktiske viden om, hvordan man hjælper mennesker til at få fodfæstet i livet.

Det ensidige fokus på individuelle udviklingsforløb i reformudspillet skævvrider forståelsen af, hvor ansvaret for individets inklusion i samfundet ligger. Når samfundets og arbejdsmarkedets rummelighed ikke også adresseres, glemmes de allerede eksisterende kulturelle, strukturelle og økonomiske uligheder i samfundet. Det manglende fokus på samfundets *rimelige tilpasning* individualiserer ansvaret for, at socialt udsatte bliver inkluderet i samfundet. Der er derfor behov for en sammenhæng mellem forskning på området og den måde, som det offentlige udformer løsningen af konkrete problemstillinger.

I diskussionen om FØP-reformen er det i øvrigt paradoksalt, at den ad bagdøren introducerer en seniorpension. De nedslidte var ved at spærre vejen for aftalen om begrænsninger i adgangen til efterløn, og så kom seniorførtidspensionen på bordet. Kriterierne for at få tildelt efterløn er, at man er fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, men kriterierne for førtidspension er ingen eller meget reduceret arbejdsevne. Det er ulogisk, at førtidspension skal kunne erstatte efterløn, taget i betragtning, at regeringen i samme omgang kan foreslå, at ingen under 40 år kan få førtidspension, medmindre det kan afvises, at de måske kan komme til at arbejde blot én time om ugen.

Forslag

Tag udviklingsforløbene ud af forhandlingerne om FØP-reformen. Åbn processen op og inddrag relevante parter i en åben dialog om indholdet i udviklingsforløb til ledige med andre problemer end ledighed herunder unge med sociale og psykiske problemer. I definitionen af den gode rehabiliteringsproces bør fagfolk, praktikere og interessenter inddrages for at sikre sammenhængen fra forskning til politik og praksis.

Fattigdomsgrænser og de laveste sociale ydelser

Rådet for Socialt Udsatte har deltaget i netværket *Stop Fattigdom Nu*, som blev etableret som et netværk af foreninger og organisationer på det sociale område, der arbejder med bekæmpelse af fattigdom. Rådet deltog i en arbejdsgruppe, der ud-

arbejdede et forslag til fattigdomsgrænser til brug for det videre arbejde i en dansk sammenhæng.

Rådet mener, som nævnt i kapitel 1, at det haster med udarbejdelse af fattigdomsgrænser og skal opfordre til, at regeringen fremlægger de bebudede retvisende fattigdomsindikatorer, så debatten kan bringes videre.

Uddrag af arbejdsgruppens konklusioner og anbefalinger:

Arbejdsgruppen anbefaler årlige opgørelser over udviklingen i fattigdom i Danmark baseret på operationelle definitioner af fattigdom og med udgangspunkt i internationalt anerkendte afgrænsninger af fattigdom. Fattigdomsgrænser baseret på *indkomst* er et centralt element.

For det første vil formulering af en fattigdomsgrænse bidrage til en fælles erkendelse af, at der er befolkningsgrupper, som har vanskeligt ved at klare sig i samfundet, og at man politisk skal gøre noget ved det.

For det andet signalerer en fattigdomsgrænse den minimumsstandard for borgerne, som det danske samfund vil stræbe efter, at alle borgere lever over.

For det tredje vil en fattigdomsgrænse kunne danne grundlag for en opgørelse af omfang og sammensætning af fattige i befolkningen og give et billede af, om fattigdommen falder eller stiger over tid.

For det fjerde kan en fattigdomsgrænse være med til at lokalisere særligt udsatte grupper og dermed rette fokus på bestemte indsatsområder.

Arbejdsgruppen har gennemgået og undersøgt forskellige anvendte fattigdomsgrænser og specielt set på tre opgørelsesmetoder, som internationalt bliver anvendt som grundlag for fastsættelse af fattigdomsgrænser. Der er fordele og ulemper ved hver af opgørelsesmetoderne, men det vigtige er, at de belyser forskellige sider af fattigdomsproblematikken

Arbejdsgruppen finder, at der behov for anvendelsen af følgende opgørelser:

- Opgørelser af den *relative fattigdom* ud fra disponible indkomster både med anvendelse af 50%- og 60%-grænser. Disse opgørelser viser, hvor mange i befolkningen, som har indkomster væsentligt under det almindelige niveau og giver gode muligheder for at følge udviklingen i fattigdom og vurdere konsekvenser for samfundsudviklingen. Det anbefales, at der samtidig foretages opgørelser af, hvor mange som ligger under 50%- og 60%grænsen i to eller tre år. Jo længere fattigdommen varer, desto mere alvorlige er konsekvenserne af fattigdommen.



– Udvikling af en aktuel minimumsstandard baseret på budgetmetoden (hvad koster det at leve?) – baseret på en kurv af varer og tjenester. Denne opgørelse giver et meget enkelt mål for fattigdom og er derfor let at forstå, ligesom det umiddelbart kan bruges til at vurdere tilstrækkeligheden af de sociale indkomstoverførsler. Det foreslås, at udviklingsarbejdet forankres i Danmarks Statistik, således at der kan foretages årlige prisjusteringer og velfærdsjusteringer af budgettet.

– At der årligt foretages en interviewundersøgelse, der belyser afsavnsituationen i den danske befolkning. Undersøgelsen skal afdække både sociale, sundhedsmæssige, materielle og bolig-mæssige afsavn samt afsavn i forhold til børn. Denne metode kan mere direkte belyse, hvilke problemer de fattige har. Der foretages en afgrænsning af fattige ud fra afsavnsprofiler, og det anbefales at foretage opgørelser, der belyser varigheden af afsavn..

Arbejdsgruppen finder, at de tre opgørelser samlet giver de brikker, der skal til for at give et mere fyldestgørende billede af fattigdommen i Danmark. Det anbefales, at Danmarks Statistik udarbejder og udgiver fattigdomsstatistik baseret på de tre nævnte grænser.

”Konsekvenser af at have de laveste sociale ydelser som forsørgelsesgrundlag”

De centrale spørgsmål

- Hvor mange er på de laveste sociale ydelser (alder, familietype, ydelsestype, hvor længe osv.)?
- Hvor ”går de hen”, når de forlader kontanthjælp?
- Hvordan er deres familieøkonomi (disponibel indkomst, rådighedsbeløb) sammenholdt med almindelig kontanthjælpsmodtagere og beskæftigede?
- Hvilke afsavn har de sammenholdt med almindelig kontanthjælpsmodtagere og beskæftigede?
- Hvordan håndterer og opfatter modtagerne deres situation (levestandard, helbred, fritid, boligforhold, gæld mv.) – overlevelsestrategier?

Forskere

Professor Jørgen Elm Larsen, Sociologisk institut, Københavns Universitet (projektleder)

Professor John Andersen, Roskilde Universitet

Forskningsadjunkt M. Azhar Hussain, Økonomisk institut, Københavns Universitet

Lektor Morten Ejrnæs, Aalborg Universitet

Konsulent Henning Hansen, CASA

Afdelingsleder Finn Kenneth Hansen, CASA

Forskningsmedarbejder Maja Müller, Sociologisk institut, Københavns Universitet

Dataindsamling: SFI og Danmarks Statistik

Nye forskningsresultater

Rådet for Socialt Udsatte har i alle årene været meget betænkelig ved niveauet for de laveste sociale ydelser – starthjælp, nedsat kontanthjælp, kontanthjælpsloftet og 300/450-timers reglen. Argumentet fra regeringen for de reducerede ydelser er, at det skal kunne betale sig at arbejde, og regeringen hævder, at de lave ydelser virker – de får flere kontanthjælpsmodtagere i arbejde.

Den fremlagte dokumentation har efter Rådets opfattelse været mangelfuld. Helt centralt er, at det bl.a. ikke har været undersøgt, hvilke konsekvenser det lave levestandard har for de berørte, der ikke kommer i job. I 2008 indgik Rådet for Socialt Udsatte derfor en aftale med en forskningsgruppe under ledelse af professor Jørgen Elm Larsen om en forskningsbaseret undersøgelse af konsekvenserne af de laveste sociale ydelser, se faktaboks.

Den første delrapport med resultaterne af en registerundersøgelse om antal berørte og dem, der forlader de laveste ydelser, udkom i april 2009 og blev omtalt i årsrapport 2009. I årsrapport 2010 blev yderligere 3 delrapporter omtalt. I april 2011 udkom 5. delrapport, der omtales kort i det følgende. Forskningsprojektet forventes afsluttet i efteråret 2011 med en sidste delrapport og en samlet rapport om forskningsresultaterne.

Livet på laveste sociale ydelser – et år efter

En kvalitativ forløbsanalyse

Rapporten er en kvalitativ analyse baseret på geninterviews med 13 familier, der er eller har været berørt af de laveste kontanthjælpsydelser (nedsat kontanthjælp, kontanthjælpsloftet, starthjælp eller 300/450-timers reglen) i første kvartal 2008¹. Personerne blev interviewet første gang i foråret 2009 og anden gang et år efter. Første interviewrunde er behandlet i delrapport 4 fra maj 2010. Denne rapport er baseret på anden kvalitative interviewrunde gennemført i 2010.

¹ De kvalitative interviewpersoner er kontaktet ud fra de husstande, der indgik i en spørgeskemaundersøgelse gennemført under samme forskningsprojekt.

Den anden runde af interviews et år efter første interview viser, at de personer, som allerede i første interviewrunde havde fået job eller var begyndt i uddannelse, fortsat er i job eller uddannelse. Forskerne konkluderer, at for denne mindre gruppe af relativt stærke personer, har en kortere periode på en nedsat kontanthjælpsydelse ikke haft nogen videre negativ betydning. Forskerne stiller sig dog tvivlende overfor, om de nedsatte ydelser i sig selv har tilskyndet personerne til at finde beskæftigelse eller påbegynde uddannelse.

Forslag

De laveste kontanthjælpsydelse: Starthjælp, introduktionsydelse, kontanthjælpsloftet, nedsættelse af kontanthjælp efter 6 måneder og 450/225-timers reglen skal fjernes og erstattes af almindelig kontanthjælp.

De frivillige sociale organisationers og brugerorganisationernes rådgivning (økonomisk og juridisk) skal styrkes.

Kommunerne og Udbetaling Danmark (når den overtager pensions- og boligstøtten) skal sikre, at ydelserne til modtagere er korrekte, herunder også proaktivt undersøge om modtagere får mindre, end de er berettiget til ifølge lovgivningen.

De personer, der fortsat er på de laveste ydelser eller på almindelig kontanthjælp har først og fremmest mange helbredsproblemer. Dertil kommer, at flere af dem er indvandrere, hvor sproget og manglende erhvervskompetencer også kan være en barriere i forhold til arbejdsmarkedet. Førtidspension er for mange i denne gruppe den eneste mulighed, som de kan se for at få en bedre økonomisk situation, og de opgiver arbejdsmarkedsperspektivet. To af de interviewede personer har fået tilkendt førtidspension siden første interviewrunde, hvilket har forbedret familiernes økonomi mærkbart.

Familierne, der lever på de laveste ydelser igennem længere tid, fordi de ikke kan arbejde eller kan finde et arbejde, har svært ved at klare de mest elementære udgifter til husleje, mad, medicin mv. En af interviewpersonerne har opsagt sin lejlighed og bor hos en kammerat. Den mest iøjnefaldende beretning er om familien med Lars, der periodisk arbejder, Anja, der er psykisk syg og på kontanthjælp og sønnen Kasper, der bliver mobbet i skolen og i øvrigt ikke tør lade sin mor ude af syne og derfor ikke går i skole i et helt år. Familien er omfattet af 300/450-timers-reglen i en periode. Strømmen bliver ikke betalt en måned, da der ikke er både til husleje og strøm. Der bliver lukket for strømmen, og i 3 uger må familien undvære mælk og andre kølevarer og bl.a. leve af dåsemad opvarmet over en

fondue, da lejligheden har elkøkken. Sønnen bliver syg af den dårlige kost.

Nogle af familierne har fået god støtte fra jobcentrene bl.a. i forbindelse med tilkendelse af førtidspension. Nogle få har fået hjælp til at finde job eller aktivering. De fleste oplever imidlertid, at de ikke har fået den nødvendige støtte og hjælp, ligesom de heller ikke er i stand til selv at opsøge hjælp hverken hos offentlige myndigheder eller hos frivillige sociale organisationer. Men i de få tilfælde, hvor familierne får kontakt til frivillige organisationer, har hjælpen været meget effektiv. Rådgivere fra frivillige organisationer kan lykkes med at bryde det ofte dårlige forhold, der er mellem kommunens sagsbehandlere og familien. I eksemplet med Lars blev forholdene først bedre, da forskerne formidlede kontakt til en frivillig organisation, der gik ind og rådgav familien.

Starthjælp og kontanthjælpsloft skulle ifølge regeringen være et kærligt puf ud på arbejdsmarkedet. Rådet mener, at det er dokumenteret, at for de fleste bliver det i stedet et ukærligt spark ud over kanten. Udsigtsløst presser man mennesker, der er syge eller på anden måde ikke kan påtage sig eller finde et job. Det resulterer i, at de mister modet. Konsekvensen er fattigdom, som ødelægger menneskenes liv.

Sanktionspædagogikken vinder frem

Det er et almindeligt indtryk blandt brugerorganisationer og socialarbejdere, der arbejder med socialt udsatte mennesker, at disse ofte udsættes for sanktioner i kontanthjælpssystemet. Socialt udsatte mennesker hjælpes som udgangspunkt ikke af sanktioner. De får ikke mere struktur og styr på tilværelsen af at blive trukket i kontanthjælpen eller at få den stoppet for den sags skyld. En kontanthjælpssanktion hjælper ikke på en psykisk lidelse eller et kaotisk liv præget af misbrug. Det vil de fleste fagfolk og politikere erklære sig enige i, men på trods af denne enighed, så er indtrykket, at pisen svinges meget over udsatte mennesker.

Beskæftigelsesministeren har bl.a. i avisdebatter og svar til FT (S 880 2010-II samlingen) fremhævet, at den gældende lov om aktiv socialpolitik har de fornødne undtagelsesbestemmelser, der giver kommunerne muligheder for at undtage socialt udsatte mennesker fra sanktioner. *"Når det gælder borgere med andre problemer end ledighed, har kommunerne også en længere elastik. Hvis en person med ondt i livet for eksempel ikke møder op i et tilbud eller til en samtale, kan kommunen i det enkelte tilfælde vurdere, om der er en rimelig grund til det og eventuelt lade være med at give personen en sanktion. I stedet bør kom-*

munen så prøve at finde ud af, hvorfor personen udeblev og så tage skridt til at hjælpe. Kontanthjælpen skal ikke bare stoppes ..." (beskæftigelsesminister Inger Støjberg i debatindlæg i KrD 8. maj 2010). Beskæftigelsesministerens udsagn står i kontrast til meldingerne fra marken, og der er derfor grund til at undersøge sagen nærmere.

Nøjes man med et hurtigt opslag i statistikken, så kan man se, at antallet af sanktioner over for kontant- og starthjælpsmodtagere er steget fra knap 7.000 i 1. kvartal 2007 til godt 37.000 sanktioner i 4. kvartal 2010. I samme periode er antallet af modtagere steget fra ca. 117.000 til ca. 137.000. Statistikken viser, at det fortrinsvis er modtagere i matchgruppe 1 (jobklar) og matchgruppe 2 (indsatsklar), der sanktioneres, mens personer i matchgruppe 3 (midlertidig passive) modtager få sanktioner. Imidlertid kan man ikke gå ud fra, at socialt udsatte vil være kategoriseret i matchgruppe 3. Noget tyder på, at sanktionering er blevet et helt centralt instrument i jobcentrenes og ydelseskontorernes indsats – et pædagogisk instrument, der også bruges over for socialt udsatte, og som man kan frygte vil blive endnu mere udbredt, hvis trenden fra de seneste år fortsættes.

Forskere og fagfolk er enige om, at sanktioner kun har en pædagogisk motiverende virkning for mennesker, der er i stand til at reagere hensigtsmæssigt på sanktionen. Det er naturligvis en individuel vurdering, men sanktionsreglerne er blevet strammet, så det fremstår, som om den individuelle vurdering er nedtonet hvis ikke stort set fjernet. Det er derfor centralt at få undersøgt, om socialt udsatte nu også generelt er fritaget for sanktionspædagogikken, så de eksempler, der dukker op i undersøgelser og i brugerorganisationer, er undtagelser, eller sanktionering er et udbredt instrument og i givet fald, hvad der driver udviklingen.

Rådet har bedt AKF (Anvendt KommunalForskning) om at gennemføre en undersøgelse af brugen af sanktioner. Undersøgelsen med titlen *Veje og Vildveje i Kontanthjælpssystemet* undersøger brugen af sanktioner både kvalitativt og kvantitativt. Undersøgelsen bliver færdig til offentliggørelse i efteråret 2011, men i det følgende omtales nogle foreløbige resultater.

Forskerne har foreløbig analyseret data for sanktonerede i første kvartal 2010. For at få en indikator på, om kommunerne i praksis friholder personer med

SANKTION

”ondt i livet” fra sanktioner, undersøger forskerne de sanktionerede kontanthjælpsmodtageres brug af psykofarmaka. I første kvartal 2010 modtog 135.488 personer kontanthjælp eller starthjælp i mere en 1 uge. 14.751 af disse modtog en sanktion i løbet af kvartalet – ca. halvdelen modtog kun én sanktion mens resten modtog 2 eller flere sanktioner. Ifølge jobindsats.dk blev der uddelt knap 32.000 sanktioner i dette kvartal. Blandt de sanktionerede brugte godt 25 pct. psykofarmaka (antidepressiv medicin, beroligende medicin eller antipsykotisk medicin). Der er analyseret på indløste recepter i perioden 2007 – 2009. Et førstehåndstryk er, at en ganske betydelig andel af de sanktionerede bruger psykofarmaka – en indikator på, at der er tale om mennesker med ”ondt i livet”. Det skal nævnes, at blandt de 120.737 kontanthjælpsmodtagere, der ikke blev sanktioneret, er ande-

len af brugere af psykofarmaka markant højere, knap 42 pct., så kommunerne tager hensyn til faktoren ved sanktionering, men kontanthjælpsmodtagere med psykiske lidelser går ingenlunde fri af sanktionspædagogikken.

Kigger man på gruppen af langvarige modtagere af kontanthjælp defineret ved start af kontanthjælpsforløbet i 2008 eller tidligere, viser det sig for det første, at sanktionshyppigheden falder – om det er modtagerne, der lærer at undgå sanktioner, kommunen, der lærer, at sanktioner ikke nytter eller begge dele, kan de kvantitative analyser ikke sige noget om. Men tallene viser også, at når der sanktioneres, er der en relativ høj andel af de sanktionerede, der er brugere af psykofarmaka. Blandt de unge under 25 år er det 38 pct., der bruger psykofarmaka. Knap 15 pct. af de sanktionerede unge blandt langvarige

modtagere har en psykiatrisk diagnose fra et hospital. Ser man på de 25 – 64-årige bruger knap 40 pct. psykofarmaka. Blandt de 25 – 64-årige sanktionerede langvarige kontanthjælpsmodtagere er det godt 12 pct., der har en psykiatrisk diagnose fra et hospital.

En foreløbig konklusion fra de kvantitative analyser er, at sanktionspædagogikken bruges i et ikke ubetydeligt omfang over for mennesker, der har psykiske vanskeligheder i en grad, der giver anledning til udskrivning af receptpligtig medicin og i en del tilfælde også er diagnosticeret på et hospital.

AKF undersøger, om der er faktorer i den administrative organisering i jobcentre og kommuner, der trækker i retning af at sanktionere mere og måske i mindre grad tage hensyn til, om den sanktionere-



rede er i stand til at forstå og respondere på sanktionen. Noget tyder på, at der er en række forhold, der trækker i retning af meget sanktionering:

- Hvis kommunen matcher højt,
- Hvis aktiveringsgraden er høj, herunder hvis der er åbne aktiveringstilbud fx i form af computerrum, hvor aktiverede skal møde og være en hel aktiveringsdag.
- Hvis der er stor distance mellem den i ydelseskantoret, der sanktioneres, og den sanktionerede.
- Hvis der er meget automatik i sagsbehandlingen, så sanktioner udskrives automatisk.
- Hvis aktiveringstilbud indberetter fravær direkte til ydelseskantor, som ofte er bemandet med administrativt personale, der ikke har til opgave at have ansigt til ansigt kontakt med modtagerne, men er mere fokuseret på overholdelse af reglerne uden en individuel vurdering.

Forskerne har foretaget et mindre antal interview med borgere, der bliver sanktioneret gentagne gange for at få en dybere forståelse af, hvordan modtagere oplever sanktionerne. De kvalitative interviews peger på, at sanktionerne over for personer med mere komplekse sociale problemer ofte opleves urimelige og derfor måske i højere grad piller modet fra brugerne, eller får dem til at resignere.

Dette kan have sammenhæng med, at der går automatik i kommunernes sanktioner. I boksen er gengivet, hvordan systemet kan opleves som helt urimeligt, hvor det

virker som om, sanktionering bliver en selvstændig målsætning for kommunens sagsbehandlere.

Case

Kvinden bor sammen med sin teenager søn. Hun er tidligere placeret i matchgruppe 5 svarende til matchgruppe 3 i dag.

Kvinden var for 13 år siden udsat for et trafikuheld og fik alvorlige fysiske skader, der senere også har givet en psykisk sårbarhed. Kvinden har været i job med skånehensyn efter ulykken, men arbejdspladsen lukkede. Hun kom på sygedagpenge og derefter kontanthjælp. Hun har omfattende erfaringer med at blive sanktioneret og har de sidste to år ikke prøvet at få en fuld kontanthjælp, da hun er blevet sanktioneret hver måned.

Uddrag af sanktionsbegyndelser:

– Blev sanktioneret fordi hun blev indkaldt til en samtale på jobcentret en dag, hvor hun skulle til psykolog. Da psykologforløbet er en del af en udredning til kommunen, ville hun også blive sanktioneret, hvis hun ikke mødte op dér. Hun ringede derfor til sin sagsbehandler og bad om at få rykket mødet, men det var ikke muligt, og hun blev derfor sanktioneret.

– Hun får grundet ulykken sommetider blackouts og er to gange besvimeret i bussen på vej til aktivering. Den ene gang fik hun ødelagt sine briller, og den anden gang stoppede bussen, og der kom en ambulance og hentede hende. Begge gange blev hun sanktioneret for ikke at møde op i aktivering.

– Blev sanktioneret for en hel måned sidst år. En brand i nabohuset bredte sig til hendes hus. Pga. vand- og røgskade blev hun og sønnen midlertidigt genhuset i et par af boligforeningens gæsteværelser. At der ikke var en postkasse dér, tænkte hun ikke over og fik derfor heller ikke sin post, hvorimellem der var et brev fra kommunen om indkaldelse til samtale. Da hun blev opmærksom på brevet, var hun allerede blevet sanktioneret for en måned.

– Er flere gange blevet sanktioneret for at tage med sin søn på hospitalet. Sønnen har problemer med sit knæ efter en motorcykelulykke. Hun har søgt om fri til at ledsage sin søn, men har fået afslag og bliver derfor sanktioneret, fordi hun vurderer det som nødvendigt at hjælpe ham.

– Kvinden havde købt en gammel skrotbil til sin søn, som han kunne arbejde på. Da kommunen fandt ud af, at hun stod som ejer af en bil, blev hun sanktioneret. Bilen var 35 år gammel og kommunen betragtede den derfor som en veteranbil med en værdi på minimum 10.000 kr. Hun mistede derfor retten til kontanthjælp i en måned. Hun havde imidlertid kun betalt 1.500 kr. for bilen og viste kommunen salgspapirer og billeder af den adskilte bil, men sagsbehandleren ville ikke godtage andet end en vurdering fra et autoriseret værksted, hvilket var for dyrt for hende. Hun solgte derfor bilen igen for 1.500 kr. og gik på kommunen for at vise dem kvitteringen i håbet om at få sin kontanthjælp tilbagebetalt. Men da kommunen stadig ikke troede på, at hun i første omgang havde betalt så lidt for den, blev de 1.500 kr. i stedet medregnet som indtægt og blev fratrukket næste måneds kontanthjælp.

Rådet for Socialt Udsatte er stærkt betænkelige ved den stigende brug af sanktioner, og ved at de tilsyneladende også bliver brugt i et ikke ringe omfang i forhold til mennesker, der ikke kan respondere på sanktionen, og hvor rådigheden ikke øges som følge af sanktionen. Rådet finder, at beskæftigelsesministeren som minimum skal sikre, at sanktioner kun bruges, hvor de kan gøre gavn, og hvor de kan forstås af brugerne.

Forslag

Beskæftigelsesministeren skal indskærpe over for alle kommuner, at der kun må bruges sanktioner, hvor sanktionen kan fremme rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren, og kontrollere, at kommunerne efterlever dette.

Kommunerne skal have pligt til at indrette kontrol- og sanktionssystemet, så sanktioner kun kan udstedes af personale, der har den daglige kontakt med borgerne. Ved sanktioner, der indebærer ophør af ydelsen, skal kommunen opsøge den sanktionerede på sin bopæl eller normale opholds-/tilholdssted og sikre sig, at personen er rask og i stand til at tage vare på sig selv.



Regeringen, Dansk Folkeparti og Pia Christmas-Møller indgik i maj 2011 en aftale om at skærpe sanktionerne over for kontanthjælpsmodtagere, der afviser et aktivt tilbud. Kontanthjælpsmodtagere på almindelig kontanthjælp, der afviser et aktivt tilbud, skal have nedsat hjælpen til starthjælpsatsen i et halvt år. Modtagere af starthjælp skal have udskudt retten til almindelig kontanthjælp med et halvt år. Der forventes en besparelse 88 mio. kr., så man kan forledes til at tro, at der ikke er stor tiltro til pædagogikken i forslaget – en skepsis som Rådet deler! Reglen gælder ikke modtagere i matchgruppe 3, men som det fremgår ovenfor, så er matchgruppeplaceringen ikke nødvendigvis nogen god indikator på, om personen er fuldt til rådighed for arbejdsmarkedet, ligesom der kan være stor forskel på, om en person er i stand til at passe et job, og om personen forstår og kan leve op til de krav, der stilles på jobcentre, i aktiverings-tilbud og på ydelseskontorer.

Kommunernes budgetter og borgerens retssikkerhed

I gennem de senere år er der dukket et nyt monster op i den offentlige debat om socialpolitik. Monsteret kaldes *det specialiserede socialområde*. Det er det monster, der tillægges skylden for, at kommunernes udgifter til det sociale område stiger. Rent faktisk er det også i alt væsentligt det område, hvor ansvaret blev flyttet fra de nedlagte amter til kommunerne med strukturreformen fra 1. januar 2007, altså indsatsen for socialt udsatte børn, handicappede og socialt udsatte voksne. Før strukturreformen hed det sig også, at udgifterne på området steg alt for hurtigt, men da var forklaringen det delte ansvar mellem amter og kommuner, så der ikke blev tænkt sammenhæng og helhed ind i indsatser. Amter og kommuner forsøgte at skubbe ansvaret over på den anden part.

Grundlaget for den forholdsvis simple årsagsforklaring er nu væk, så man skulle jo tro, at alt var i sin skønneste orden, men kommunerne siger, at udgifterne til det specialiserede socialområde fortsætter med at stige, og nu rettes blikket mod de rettigheder, som lov om social service giver udsatte borgere.

Den økonomiske krise har igen sat de offentlige budgetter under pres. Genopret-

ningsaftalen mellem regeringen og Dansk Folkeparti fra maj 2010 fastlægger, at kommunernes budgetter for 2010 bliver den økonomiske ramme også i perioden frem til 2013. I årene 2011 til 2013 vil rammen for kommunernes serviceudgifter under ét være 2010 budgettet reguleret med pris- og lønstigninger. Genopretningsaftalen indeholder sanktioner, hvis kommunerne hæver skatterne ud over det aftalte. Med finanslovsaftalen for 2011 blev der indført en regnskabssanktion, så hvis kommunernes regnskaber i 2011 ikke overholder det aftalte, skal der ske modregning i kommunernes bloktilskud. Regeringen og Folketinget lægger et stort pres på de enkelte kommuner for at sikre overholdelse af den samlede økonomiske ramme.

Kommunerne overskred i 2009 budgetterne med 5,1 mia. kr. 2 mia. af denne overskridelse tilskrives det specialiserede socialområde. Kommunerne arbejder på at skære udgifterne ned. Det ser ud til at lykkes for kommunerne. Regnskab 2010 lå godt 2 mia. kr. over budget 2010, hvilket er en "historisk opbremsning" ifølge KL. Den historiske opbremsning er kommet ved at reducere udgifterne til serviceområdet med 2,3 mia. kr. fra 2009 til 2010. Men kommunerne mangler stadig

at reducere udgifterne med ca. 3 mia. kr. for at overholde økonomaftalen. Tilbud til socialt udsatte mennesker og mennesker med handicap skal formentlig bære en stor del af tilpasningen.

Når Rådet for Socialt Udsatte siger, at det specialiserede socialområde er udråbt til monster, så skyldes det, at det faktuelle grundlag for analyserne virker spinkelt. Når man prøver at grave mere i tallene fra Danmarks Statistik, så viser det sig, at oplysninger om kommunernes budgetter ikke kan sammenlignes med kommunernes regnskaber. Der er store afvigelser i konteringspraksis mellem budget og regnskab for de enkelte kommuner, så man ikke kan sammenligne budgettal og regnskabstal konto for konto, og se om kommunen budgetterer med stigende, uændrede eller faldende udgifter til forskellige indsatser. Et eksempel på dette er en større kommune, der på kontiene for varige og midlertidige botilbud til socialt udsatte bogfører udgifter i regnskab 2010 på 565 mio. kr., hvor der i budgettet for 2010 var opført indtægter på 45 mio. kr. Der er mange lignende eksempler fra kommunerne, hvilket gør det meget vanskeligt at tolke tallene.



Der er store variationer i kommunernes konteringspraksis, så man ofte ikke kan sammenligne mellem kommuner, så simple tal som udgift til misbrugsbehandling pr. indbygger eller udgift pr. indbygger til aktivitets- og samværstilbud bliver misvisende. Udgiften til misbrugsbehandling pr. indbygger (18 – 64 år) svinger fra 11 kr. til 882 kr. med et gennemsnit på 355 kr. Budgettet til aktivitets- og samværstilbud til socialt udsatte mennesker svinger fra en indtægt på 465 kr. pr. indbygger (18 – 64 år) til en udgift på 979 kr. pr. indbygger. Der er formentligt ikke tale om den samme ydelse i de forskellige kommuner.

Nogle af problemerne er knyttet til, at den kommunale kontoplan ikke skelner skarpt mellem ældre, handicappede og socialt udsatte mennesker, når der er tale om sociale tilbud af samme karakter fx hjemmehjælp, bostøtte, botilbud, aktivitets- og samværstilbud mv. Andre

problemer knytter sig til kommunernes administrative praksis i forbindelse med indberetning af oplysninger til Danmarks Statistik.

For den demokratiske debat er det et problem, at den er så vanskelig at tage på et veloplyst grundlag. Resultatet er, at det bliver en debat om et monster – det specialiserede socialområde, uden at det er klart, hvorfor udgifterne stiger, hvad udgifterne går til, om der bliver flere modtagere, om indsatserne bliver dyrere etc.

Oplevelserne i brugerorganisationer og blandt de frivillige sociale organisationer er, at tilbud til socialt udsatte bliver beskåret – altså det modsatte af en vækst ude af kontrol. Et eksempel, hvor budget- og regnskabsoplysninger stemmer overens med oplysninger fra marken, er, at udgifterne til misbrugsbehandlingen i regnskab

Forslag

Regeringen skal sikre en større ensartethed i kommunernes indberetning af budget- og regnskabsoplysninger og brugerstatistik til statistikmyndigheden, så informationsgrundlaget for vurderingen af udviklingen i udgifter og brugere på området bliver rimeligt.

2009 var 916,2 mio. kr. (2011 priser). I regnskab 2010 var udgiften faldet til 895,5 mio. kr. (2011-priser) og i budget 2011 er udgiften nede på 853,8 mio. kr. De faldende udgifter stemmer overens med oplysninger fra misbrugsbehandlere, der kan berette om en strammere visitation til behandling, mere vægt på ambulante behandlinger, kortere behandlingstider mv. ligesom døgnbehandlingstilbud nedlægges. Samtidig ved vi fra Sundhedsstyrelsens skøn over antallet af misbrugere, at der bliver flere og flere med behandlingskrævende stofmisbrug.

Presset på indsatsen til socialt udsatte forstærkes yderligere af ændringerne i aktiveringssystemet. Alle mennesker – også socialt udsatte – har brug for noget meningsfuldt at bruge dagen på. Aktiverings-

systemet er i nogle kommuner i et vist omfang blevet brugt til at lave tilbud, hvor arbejdsmarkedsperspektivet har været meget fjernt, og hvor det centrale er at give socialt udsatte mennesker mulighed for at deltage i strukturerede aktiviteter, der giver indhold i hverdag og trækker menneskene ud af ensomhed og isolation. Med ændringerne i refusionssatserne for aktivering er det mange steder disse mere socialt rettede aktiveringsindsatser, der holder for først. De bliver ikke erstattet af aktivitets- og samværstilbud efter servicelovens § 104, for kommunerne skal også spare på det budget.

Rådet ønsker ikke en aktiveringsmaskine men mener, at det er vigtigt at holde fast i aktiviteter, der kan give en meningsfuld hverdag som led i en længerevarende rehabiliteringsproces. Kommunernes budgetter til dette er under dobbelt pres for tiden.

Kommuneaftalen mellem Regeringen og KL (Kommunernes Landsforening) for kommunernes økonomi 2012 fortsætter fokus på det specialiserede socialområde. Kommunerne har med strukturreformen og overtagelse af hele ansvaret både fagligt og økonomisk for den sociale indsats fået alle de redskaber, der skal til for at styre området på en fagligt og økonomisk forsvarlig måde. Eller det skulle

man tro. Regeringens økonomer og KL har kastet blikket på ankesystemet, som påstås at forhindre kommunerne i at styre økonomien. Det indgår derfor i aftalen, at det skal præciseres i serviceloven, at såvel faglige som økonomiske hensyn skal indgå i konkrete afgørelser efter serviceloven. Det indgår også, at regeringen skal tydeliggøre i lovgivningen, at "lovligt fastsatte serviceniveauer skal indgå i afgørelsesgrundlaget for ankeafgørelser efter serviceloven."

Rådet er særdeles bekymret for disse elementer i kommuneaftalen. Der er efterhånden mange eksempler på, at de faglige hensyn bliver sat til side. Kommunerne gennemfører hjemtagelse af borgere og revisitation for at skære ned i den udvalgte hjælp til den enkelte. Der er stor risiko for, at hensynet til økonomien løber de socialfaglige hensyn over ende. I et ydelseskatalog i tilknytning til en kommunes budgetforslag 2011 kan man fx læse: *"Stofmisbrugsbehandlingen er rammebelagt, hvorfor evt. større efterspørgsel vil medføre tilsvarende lavere serviceniveau."*

Det, der efter Rådets opfattelse sker nu, er, at spareiveren har givet tunnelsyn. Der skeles ikke til hele grundlaget for hvilke tankesæt, der har været bærende for den måde, socialpolitikken overfor de socialt udsatte og de handicappede er tilrette-

lagt. Siden udlægningen af særforsoget i 1980 og frem til nu har målsætningen om ligebehandling, inklusion, normalisering, kompensation og rettigheder været det adelsmærke, vi i dansk socialpolitik har kunnet bryste os af. Det afspejlede en kerneværdi i et samfund, man var stolt af at leve i. Dette fundament trues nu, og bringer os tilbage til et menneskesyn, der hører en anden tid til. Og det sker uden en åben diskussion om, om det er sådan, det skal være. I stedet for et udspil fra regeringen om, at den sociale indsats skal baseres på nye målsætninger, hvor vi nedgraderer de tidligere målsætninger, fordi der angiveligt ikke er råd til det, hastes forringelser og besparelser igennem, og nye besparelsesmål fastsættes – mål, som reelt udtynder den gældende lovgivning. Er det virkelig sådan, at fundamentale ændringer af socialpolitikken skal gennemføres? Er det værdigt for et demokrati at snige forhastede beslutninger igennem?

Forslag

Rådet opfordrer regeringen til – før end forhastede, fundamentale forringelser iværksættes – at tage initiativ til en bred, vidensbaseret debat om, hvordan man i Danmark skal indrette støtten til handicappede, socialt udsatte og andre mennesker med stort behov for social støtte.



Flere lokale udsatteråd

Moderne demokratiske inddragelsesformer får til stadighed nye ansigter, senest eksemplificeret ved Folkemødet på Bornholm den 15. – 18. juni, hvor politikere, interesseorganisationer og borgere samledes til politikfestival i afslappede rammer. Brugerinddragelse og fortalervirksomhed for bestemte grupper er ikke et nyt fænomen. Det kender vi både i form af kommunale handicap- og ældreråd, men på udsatteområdet er der ikke lovgivet om nedsættelse af kommunale udsatteråd. Flere kommuner har imidlertid udnyttet muligheden i servicelovens § 16, stk. 2 til at nedsætte et rådgivende udsatteråd. Rådet er særdeles tilfreds med denne udvikling.

Rådet for Socialt Udsatte har spurgt landets kommuner, om de har oprettet et lokalt udsatteråd og/eller formuleret og vedtaget en samlet udsattepolitik. 81 kommuner har svaret ved udgangen af juni 2011. 19 kommuner har oprettet et lokalt udsatteråd ved udgangen af juni, se tekstboks nedenfor. Det er en fremgang på 7 råd i forhold til sidste år, hvor Rådet foretog en tilsvarende rundspørge. Når det gælder formulering og vedtagelsen af en samlet udsattepolitik, viser høringen, at 9 kommuner har vedtaget en særskilt politik på området, hvilket er samme antal som sidste år. Dog viser høringssvarene, at flere kommuner har iværksat en proces og forventer at kunne vedtage en samlet

udsattepolitik inden udgangen af 2011. Det forholdsvist lave antal af kommuner, der ultimo juni har færdiggjort arbejdet med at udforme en samlet udsattepolitik, betyder derfor, at blot fire kommuner både har et udsatteråd og en udsattepolitik. Det drejer sig om Odense, Randers, Svendborg og Frederiksberg kommuner².

Det er særdeles opløftende, at et så relativt stort antal kommuner har oprettet lokale udsatteråd eller igangsat arbejdet med en samlet udsattepolitik. De lokale råd har mulighed for at være et lokalt talerør for en, på mange måder, anonym gruppe af borgere, der både stemmæssigt og i den generelle debat fylder forholdsvis lidt. Det er Rådets forventning, at de lokale udsatteråd kan være en vagthund i en tid, hvor kommunale besparelser sætter de udsattes retssikkerhed under pres.

Rådet har siden 2007 foreslået regeringen at gøre oprettelsen af udsatteråd lovpligtigt tilsvarende de lokale handicapråd og ældreråd. Det har regeringen kategorisk afvist. Sidste år besluttede partierne bag satspuljeaftalen 2010 at afsætte 3 mio. kr. til oprettelse af lokale udsatteråd, og at dømme efter det seneste års tilvækst i antallet af råd, så synes puljen at være re-

² Frederiksberg kommune har etableret et dialogforum for udsatte med deltagelse af bruger- og organisationsrepræsentanter.

levant. Rådet foreslår derfor, at bevillingen fra 2010 forlænges og tilføres nye midler, så flere kommuner kan søge om støtte til oprettelse af udsatteråd.

Som inspiration kan Rådet henvise til Servicestyrelsens inspirationsrapport fra sommeren 2010 om udsatteråd og aktuelle erfaringer fra de fem først etablerede udsatteråd i landet. Hæftet, som findes på styrelsens hjemmeside, rummer konkret erfaring med rådernes tidlige opstart, bl.a. formulering af formål, målgruppe, konstituering, valg af arbejdsopgaver osv. og kan dermed tjene til inspiration til kommuner, der overvejer at etablere et udsatteråd. Siden hæftet udkom, er der sket en positiv udvikling i antallet af udsatteråd. Rådet for Socialt Udsatte har på sin hjemmeside (www.udsatte.dk) lavet en underside specifikt om de lokale udsatteråd. Her er der også links til de eksisterende udsat-

teråds egne hjemmesider og til de af kommunerne, der har vedtaget en samlet udsattepolitik.

Lokale udsatteråd i dialog

Af to omgange har Rådet samlet de lokale udsatteråd til en dialog om rådernes erfaringer og forslag til, hvordan rådsarbejdet kan tilrettelægges. Mødet den 5. oktober 2010 i Nyborg var første mulighed for rådene til at hilse på hinanden og på Rådets medlemmer. Dialogmødets mere konkrete formål var en forventningsafstemning til samarbejdet helt generelt og en mere strategisk drøftelse af, hvordan de lokale råd kan drage nytte af det nationale råd og omvendt. En af konklusionerne fra mødet var, at det ikke umiddelbart ligger inden for Rådets opdrag at fungere som en paraplyorganisation for de lokale råd, men at Rådet meget gerne vil samarbejde med de lokale råd, arrangere og deltage

i møder, så begge parter gensidigt kan styrke hinandens arbejde, ligesom Rådet gerne vil arbejde med landspolitiske problemstillinger, som de lokale råd rejser.

Tirsdag den 17. maj 2011 var Rådet derfor vært ved endnu et dialogmøde, der denne gang fandt sted i Odense. 40 repræsentanter fra 15 af landets daværende 18 udsatteråd deltog i dialogmødet. Indholdet var denne gang mere faglige oplæg samt aktuell debat om socialt udsattes situation i en tid med kommunale besparelser, revisitation, hvor de udsattes retssikkerhed er under stigende pres. Oplæg og materiale fra dialogmødet om kommunale budgetter og nøgletal på udsatteområdet kan ses på www.udsatte.dk.

De lokale råds arbejde er godt i gang. Der arbejdes med relevante problematikker og skabes synlighed om rådernes arbejde





og målgruppens situation og behov. Erfaringerne fra dialogmødet vidner om, at rådene arbejder med bl.a. tandsundhed og sundhed mere generelt, nye modeller for mentor- og støtteordninger, frem-skudt rådgivnings og sagsbehandling, udsættelser og retssikkerhed. Endvidere er det positivt at erfare, at ældre råd af egen kraft har taget initiativ til at hjælpe nyoprettede råd i nærliggende kommuner godt i gang og dele erfaringer. Rådet for Socialt Udsatte vil igen i 2012 indbyde til et dialogmøde.

Rådene er forskellige

Udsatterådene har konstitueret sig, som man lokalt har fundet det mest hensigtsmæssigt. Det giver en rig mangfoldighed i rådernes sammensætning. De fleste råd har brugerrepræsentanter og anser det som en naturlig del af et råd, der skal fungere som talerør for socialt udsatte, at brugerne er repræsenteret. Et udsatteråd må være rummeligt og brugernes konkrete viden er et yderst værdifuldt input. Kun de ved på egen krop, hvad det vil sige at være udsat borger i kommunen. Det er oplagt, at brugerrepræsentanterne ikke

deltager i arbejdet som individer, men som repræsentanter for en forskelligartet gruppe af udsatte, og på lige fod med rådets øvrige medlemmer forholder sig til overordnede problemstillinger. Hovedparten af rådene har formået at få repræsentanter med en konkret brugerbaggrund ind i rådene sammen med andre medlemmer med en mere professionel baggrund. I Randers består det fælles brugerråd udelukkende af brugere, men her, som i andre kommuner, oplyser man, at der arbejdes videre med at løse det dilemma, det kan være, på den ene side at have en egentlig, konkret brugerrepræsentation i rådene – og på den anden side – et ønske om at styrke rådernes gennemslagskraft gennem repræsentation af professionelle fagfolk og lokale politikere. Der er således en stor diversitet i forsøgene på at finde en model, der kan kombinere disse to

hensyn. Rådet for Socialt Udsatte opfordrer til, at rådene i en eller anden form sikrer brugernes stemme i arbejdet.

Forslag

Rådet foreslår, at satspuljebevillingen fra 2010 til oprettelse af lokale udsatteråd forlænges og tilføres nye midler, så flere kommuner kan søge om støtte til oprettelse af udsatteråd.

Udsatteråd primo juni 2011:

København
Frederiksberg
Høje-Tåstrup
Helsingør
Slagelse
Odense
Svendborg
Nyborg
Langeland
Esbjerg
Fredericia
Vejle
Århus
Horsens
Herning
Viborg
Aalborg
Randers
Haderslev

Kommuner som primo juni 2011 har vedtaget en samlet udsattepolitik

Frederiksberg
Guldborgsund
Kolding
Lyngby-Taarbæk
Nyborg
Odense
Randers
Svendborg
Thisted

Frivillighed og socialt udsatte

Frivilligheden og vores vilje til at ville hinanden har en stor betydning for den behandling samfundet giver socialt udsatte mennesker. Den frivillige sektor har banet vejen for nye regler og love, for nye institutioner og for debat om rimeligheden i forskellige love og tiltag ift. socialt udsatte. Så der kan ikke herske tvivl om, at et samfund uden frivillighed er et fattigt samfund.

Men frivilligheden er under pres. Både på grund af politiske ønsker om flere frivillige på det sociale område, men også på grund af ændringer i måden man engagerer sig i frivilligt arbejde. Derfor finder Rådet det nødvendigt at forholde sig kritisk til frivillighed – måske endda sætte grænser for frivillighed!

Den politiske målsætning om flere frivillige kan umiddelbart synes god. Men hvad menes der med begrebet *frivillighed*, og hvad er det, man vil have mere af? I debatten tales der både om ”*frivillige frivillige*” – dem som frivilligt hjælper til i frivillige organisationer, fx på et værested eller i en genbrugsbutik, ”*brugerfrivillige*” – dem som hjælper personer i en situation som deres egen, og derved også hjælper sig selv, og ”*professionsfrivillige*” – dem, som med udgangspunkt i deres professionelle virke arbejder frivilligt. Det er vigtigt med

en debat om, hvad det er for en form for frivillighed, der skal øges – og på hvilke områder.

Rådet er naturligvis optaget af det frivillige arbejde for *socialt udsatte*. At være frivillig på dette område er ikke det samme som at være fodboldtræner for lokalsamfundets børn eller at være besøgsven hos plejehjemmets ældre. At være i kontakt med socialt udsatte mennesker kræver en stor portion empati og overskud, samt evnen til at anerkende og støtte det enkelte menneske i en udsat situation. Derfor er der heller ikke behov for frivillighed for frivillighedens skyld men i stedet et fokus på, hvad de udsatte får ud af frivilligheden.

Slip frivilligheden løs!

EU har gjort 2011 til ”frivillighedsår”. Der er på tværs af EU igangsat en række aktiviteter for at sætte fokus på det frivillige arbejde. Regeringen har i den anledning lanceret en *Civilsamfundsstrategi*, hvor frivillighedsområdet er i højsædet. Der er afsat 100 mio. kr. af satspuljen 2011 til at gennemføre strategien. Rådet er enig i, at der behov for at styrke det frivillige område og arbejde med udvikling af det.

En af de mere diskuterede målsætninger i *Civilsamfundsstrategien* er målet om,

at hver anden skal være frivillig i 2020. Rådet er enig i, at der gerne må komme flere frivillige – rent faktisk er det for flere organisationer svært at rekruttere frivillige til arbejdet i væresteder, genbrugsbutikker mv., altså frivillige som vil komme ugentlig gennem lang tid og lave det seje træk. Målsætningen om, at halvdelen af befolkningen skal lave frivilligt arbejde, virker imidlertid lidt selvmodsigende og retter i Rådets optik fokus på de forkerte problemstillinger såsom kvantiteten af frivillige i stedet for kvaliteten.

Strategien indeholder elementer til yderligere centralisering og standardisering af den frivillige sektor, der gør det relevant at tale om en decideret statslig kolonisering af den frivillige sektor. Regeringen opfordrer til mere frivillighed og yder støtte til arbejdet men ikke uden betingelser. Når en organisation modtager statsstøtte, stilles der samtidig store administrative krav om dokumentation, monitorering, effektivmåling osv. Risikoen er, at organisationer vil indrette sig sådan, at de har lettere ved at modtage støtte fra stat og kommune – og derved bliver det offentlige forlængede arm – hvorfor deres evne til at nå de borgere, som det offentlige ikke kan nå, forsvinder. Samtidig sætter kravene om dokumentation osv. også de frivillige i

en anden rolle, end blot det ”at være der for en anden, der har behov”.

På længere sigt kan der være en risiko for, at den frivillige sektor i langt højere grad end nu overtager det offentlige ansvar og opgaver i forhold til socialt udsatte. Når frivilligheden professionaliseres, når eksempelvis virksomheder som et led i deres CSR³-strategi giver sine ansatte muligheder for at arbejde frivilligt i arbejdstiden med løn, eller når sygeplejersker, læger, tandlæger, sagsbehandlere osv. arbejder som professionsfrivillige, oplever brugerne at få den hjælp, som de i virkeligheden burde modtage fra det offentlige, fra den frivillige sektor. Dette betyder, at brugerne ikke behøver gøre brug af det offentlige – ligesom det offentlige ikke behøver at afsætte ressourcer til at varetage disse borgers mere komplicerede og komplekse behov.

På den positive side er det klart, at hvis det lykkes med flere frivillige på udsatteområdet, så vil det skabe større opmærksomhed på og forståelse for samfundets socialt udsatte og marginaliserede borgere. Dette kan have positive effekter på længere sigt, f.eks. hvis en sygeplejerske

af og til arbejder frivilligt i et opsøgende sundhedsteam og her møder en type patienter, som han/hun ikke nødvendigvis er blevet klædt på til at møde via sine studier. Her udvides sygeplejerskens horisont, og han/hun vil være i stand til at håndtere og modtage lignende patienter, skulle de dukke op i det offentlige sundhedssystem. Samtidig kan professionelle fra sundhedsvæsenet i frivilligt arbejde også øge incitamentet blandt nogle socialt udsatte til at benytte sig af systemets tilbud, netop hvis de oplever at blive behandlet godt af en professionel fra systemet. Når antallet af frivillige mennesker på det sociale område øges, kan det betyde, at forståelsen for og solidariteten med udsatte mennesker også øges.

Trods de positive aspekter af flere frivillige, må Rådet dog konkludere, at der skal mere fokus på risikoen for at selve begrebet frivillighed udvandes qua det nye fokus. Det sker f.eks., når kvantiteten vægtes højere end kvaliteten, eller når virksomheder tilbyder de ansatte at arbejde frivilligt – med løn fra virksomhedens side vel at mærke –, eller når staten udpeger bestemte områder, hvor den frivillige gerne skal inddrages. For i hvor høj grad kan man så tale om reel frivillighed?



Rådet afholder i efteråret 2011 en konference i forbindelse med EU-året for frivilligt arbejde netop for at stille skarpt på frivillighedens grænser.

Mere fortaler-frivillighed

En måde at imødegå kolonisering og standardisering af frivillighed kunne være at arbejde mere målrettet med såkaldt fortalervirksomhed. Denne centrale del af civilsamfundets virke er desværre ikke så udtalt i regeringens civilsamfundsstrategi, men kan med god vilje findes i ord som innovation og udvikling af velfærdsstaten.

Der er brug for fortalervirksomhed, der sigter på at skabe en bredere folkelig forståelse for de forhold i samfundet, som fører til, at nogle sårbare mennesker ender som socialt udsatte. Derudover er der også brug for, at rette politikernes

³ Corporate Social Responsibility/Virksomheders samfundsansvar

opmærksomhed mod deres ansvar for at skabe love og systemer, som modvirker, at mennesker (for)bliver socialt udsatte.

Et andet led i fortalervirksomheden er at bruge de frivillige kræfter til at sætte fokus på de rettigheder, som brugerne har og bistå dem i at få disse opfyldt. Socialt udsatte mennesker med komplekse problemer sendes alt for ofte på en safari mellem forskellige forvaltninger og må selv kæmpe for deres retssikkerhed. Man kan fristes til at sige, at det kræver en ekspert at finde rundt i det specialiserede system. Et andet eksempel på den manglende viden om rettigheder findes i forskningen om levevilkårene for mennesker på de laveste sociale ydelser. En forskning, der viser, at modtagerne i mange situationer ikke får de ydelser, som de efter loven har krav på. Her kan frivillige træde til som bisiddere eller fungere som ”systemrådgivere”. I mødet med systemet kan konkret viden om rettigheder, samt eventuelt den frivilliges egne erfaringer hjælpe de socialt udsattes vej igennem systemet.

Forslag

Der skal afsættes en pulje til at ud-danne og organisere frivillige bruger-bisiddere på udsatteområdet.

Det er vigtigt, at fortalervirksomhed ikke forveksles med det at tale for den udsatte, selvom fortalervirksomhed nogle gange handler om at råbe vagt i gevær. Tværtimod så handler det om at lytte og prøve at forstå andre menneskers situation for så at formidle det sagte og usagte. Den største del af fortalervirksomheden handler om at skabe rummet og give redskaberne, så socialt udsatte kan tale på egne vegne. Det er netop denne fortalerrolle, som skal fastholdes.

Nyt fokus i frivillighedsdebatten

Inden for selve debatten omkring frivillighed er der også behov for en art fortalervirksomhed. Her er opgaven at rette opmærksomheden mod den retorik, der benyttes i forhold til området fra politisk side. Denne retorik kan nemlig vise sig at være skadende for den frivillige sektor. Eksempelvis kan socialministerens målsætning om, at hver anden skal være frivillig, udvande begrebet og forståelsen af frivillighed, idet den signalerer, at man skal være frivillig for frivillighedens skyld, og ikke for *brugerens* skyld. Frivillighed bliver således et ”krav” frem for noget, der udspringer af hjertets godhed eller ægte social indignation.

Et eksempel på et ”krav” om frivillighed er pointsystemet i forbindelse med tildeling af permanent opholdstilladelse i Danmark. Her giver frivilligt arbejde eller

foreningsarbejde ekstra point.

Fokus i debatten er som nævnt, hvor mange nye frivillige, der skal herves, samt hvordan disse herves – hvilke gulerødder man skal bruge, for at lokke flere til: ”Det skal gøres let og fremkommeligt at være frivillig”.

Fokus burde i stedet være på, hvordan frivilligheden udføres på bedste vis for brugerne. Man bør i langt højere grad tage brugerne med på råd, når det skal vurderes, *hvorvidt* der overhovedet er behov for mere frivillighed – og i så fald hvilken. Især på udsatteområdet, hvor der arbejdes med mennesker, der er svære at putte i kasser – eller måske endda er endt, hvor de er, pga. samfundets tendens til kassetænkning og kategorisering – er det uhensigtsmæssigt at søge at ensrette frivilligheden, og indrette den efter nogle tænkte eksempler udstukket fra statslig og kommunal side. I stedet burde man spørge brugerne, hvad, *de mener*, hjælper.

Denne vinkel synes at blive glemt i diskussionen om, hvordan ”vi almindelige borgere” kan hjælpe ”de svagere borgere”. Men måske skulle man vende spørgsmålet om og holde op med at tænke på brugere, som nogle ”vi andre” skal hjælpe. Det fastholder alle i den udsatte position, som samfundsmæssigt er konstrueret til dem. Selvom frivilligt arbejde ikke er et nulsumsspil, hvor nogle vinder og andre

taber, så bør spørgsmålet rejses: For hvis skyld ydes frivilligt arbejde, og hvem høster glæden ved det?

De udsatte gruppers situation ændres ved, at vi giver dem mulighed for selv at ændre den. At vi lytter til dem – både i forhold til hvad de mener, at de har behov for af hjælp, og i forhold til hvor og hvordan, de gerne vil bidrage til fællesskabet.

Et bredere fokus i debatten på brugerfrivillighed er derfor tiltrængt. Denne form for frivillighed skal anerkendes på lige fod med andet frivilligt arbejde. Rådet tror på, at alle mennesker danner deres selv(forståelse) i mødet med andre, og ved at blive anerkendt på lige fod med andre i samfundet. Derfor er det vigtigt, at alle får en mulighed for at opleve, at de har noget at bidrage med – og ikke blot kategoriseres som modtagere af andres almisser. For nogle kan en tydelig markering af skiftet fra brugerfrivillig til frivillig være vigtig, mens den for andre udgør en glidende overgang. Det vigtige er, at den frivillige sektor ikke er med til at opdele mennesker yderligere i A og B-hold men baner vejen for, at samfundet kan rumme os alle – med de forskelligartede ressourcer og kompetencer vi måtte rumme.



Oversigt over forslag

Kapitel 1

Regeringen skal udarbejde en langsigtet strategi til bekæmpelse af fattigdom. Strategien skal udarbejdes med inddragelse af civilsamfundet.

Regeringen skal redegøre for konsekvenserne for antal fattige og graden af fattigdom i den lovgivning, hvor det er relevant, herunder også de store reformpakker som genopretningsaftalen, 2020-reformpakken mv. Beregningen af konsekvenserne bør ske med brug af de allerede udviklede fattigdoms-indikatorer fra OECD og EU (relativ fattigdom/i risiko for fattigdom og afsavn).

Skatteministeren skal gøre rede for brugen af ordningen om eftergivelse af gæld til det offentlige, hvor inddrivelsen synes formålsløs, og sikre, at muligheden også omsættes til praksis.

Satspuljen skal altid have tilført en fuld overførsel på p.t. ca. 600 mio. kr. i permanent bevilling. I år, hvor den nuværende finansieringsmekanisme ikke giver mindst den bevilling, skal der fyldes op med midler fra den "almindelige" finanslov.

Der oprettes en pulje "Udviklingsmidler til Udsatteområdet" (UTU) på mindst 150 mio. kr. årligt. Midlerne kan komme fra satspuljen eller fra den almindelige finanslov. I år, hvor satspuljen ikke kan finansiere puljen, må finansieringen skaffes fra den almindelige finanslov.

Udviklingspuljen skal være til udvikling af "lavtærskel"-tilbud til socialt udsatte. Der vælges temaer for udviklingsarbejdet typisk for en 4 års periode. Puljen kan bruges til udviklingsarbejde (nye tilbud, nye metoder eller udbredelse af afprøvede indsatser) forankret i kommunerne, frivillige organisationer eller partnerskaber.

Der skal efter svensk model etableres et permanent beredskab målrettet udenlandske hjemløse.

Psykisk syge misbrugere får ret til en sammenhængende samtidig behandling af både sindslidelse og misbrug på specialiserede behandlingstilbud. Visitationen foretages af et uafhængigt ekspertudvalg med ekspertise i behandling af dobbeltdiagnosticerede. Behandlingstilbuddene kan oprettes og drives som andre behandlingstilbud (offentlige, private, selvejende mv.).

Kapitel 3

Forebyggelsesindsatsen såvel som indsatsen for dem, der er i eller har været i prostitution, skal i højere grad ses i et tværsektorielt perspektiv, hvor både den sociale, beskæftigelsesmæssige og sundhedsmæssige indsats inddrages.

Der skal skabes mere sammenhæng i indsatsen for gade- og stofmisbrugende prostituerede kvinder ved at sikre én gennemgående, primær støtte- og kontaktperson, tilgængelighed og brugerindflydelse samt øget samarbejde mellem misbrugsbehandlingen og psykiatri.

Indsatsen overfor prostitutionslignende adfærd blandt unge skal øges og styrkes fagligt.

Private og offentlige arbejdsgivere skal tilskyndes til at give mennesker på vej ud af prostitution beskæftigelse og en mulighed for at overleve uden prostitution.



Kapitel 4

Rehabilitering til at få det bedre skal være den primære tilgang til fremme af socialt udsatte gruppers inklusion i samfundet.

Skiftet i tilgangen skal understøttes organisatorisk, så de instanser, der skal være tovholdere i rehabiliteringen, får dette som den centrale opgave, og understøttes og måles på det. Det indebærer formentlig, at ansvaret for rehabilitering ikke skal forankres i jobcenteret.

Der skal afsættes de fornødne ressourcer til videreudvikling af indsatsmetoder, uddannelse af medarbejdere og udvikling af tilbud, herunder metoder og veje til at gøre det almindelige samfund rummeligt.

Tag udviklingsforløbene ud af forhandlingerne om FØP-reformen. Åbn processen op og inddrag relevante parter i en åben dialog om indholdet i udviklingsforløb til ledige med andre problemer end ledighed herunder unge med sociale og psykiske problemer. I definitionen af den gode rehabiliteringsproces bør fagfolk, praktikere og interessenter inddrages for at sikre sammenhængen fra forskning til politik og praksis.

Kapitel 6

De laveste kontanthjælpsydelse: Starthjælp, introduktionsydelse, kontanthjælpsloftet, nedsættelse af kontanthjælp efter 6 måneder og 450/225-timers reglen skal fjernes og erstattes af almindelig kontanthjælp.

De frivillige sociale organisationers og brugerorganisationernes rådgivning (økonomisk og juridisk) skal styrkes.

Kommunerne og Udbetaling Danmark (når den overtager pensions- og boligstøtten) skal sikre, at ydelserne til modtagere er korrekte, herunder også proaktivt undersøge om modtagere får mindre, end de er berettiget til ifølge lovgivningen.

Beskæftigelsesministeren skal indskærpe over for alle kommuner, at der kun må bruges sanktioner, hvor sanktionen kan fremme rådigheden hos kontanthjælpsmodtageren, og kontrollere, at kommunerne efterlever dette.

Kommunerne skal have pligt til at indrette kontrol- og sanktionssystemet, så sanktioner kun kan udstedes af personale, der har den daglige kontakt med borgerne. Ved sanktioner, der indebærer ophør af ydelsen, skal kommunen opsøge den sanktonerede på sin bopæl eller normale opholds-/tilholdssted og sikre sig, at personen er rask og i stand til at tage vare på sig selv.



Kapitel 7

Regeringen skal sikre en større ensartethed i kommunernes indberetning af budget- og regnskabsoplysninger og brugerstatistik til statistikmyndigheden, så informationsgrundlaget for vurderingen af udviklingen i udgifter og brugere på området bliver rimeligt.

Rådet opfordrer regeringen til – før end forhastede, fundamentale forringelser iværksættes – at tage initiativ til en bred, vidensbaseret debat om, hvordan man i Danmark skal indrette støtten til handicappede, socialt udsatte og andre mennesker med stort behov for social støtte.

Kapitel 8

Rådet foreslår, at satspuljebevillingen fra 2010 til oprettelse af forlænges og tilføres nye midler, så flere kommuner kan søge om støtte til oprettelse af udsatteråd.

Kapitel 9

Der skal afsættes en pulje til at udanne og organisere frivillige brugerbiddere på udsatteområdet.



Rådets udadrettede aktiviteter siden juni 2010

Brugernes BaZar 2010

I det forgangne år stod Brugenæs BaZar i fattigdommens tegn. Den årlige begivenhed blev afholdt den 28. august 2010 i Kongens Have i Odense i samarbejde med SAND – De hjemløses Landsorganisation, Sammenslutningen af Værestedsbrugere i Danmark (SVID), Landsforeningen Af nuværende og tidligere Psykiatribrugere (LAP) og Brugerforeningen for Aktive Stofbrugere. Ved BaZaren kan brugere, praktikere, politikere og andre interesserede mødes om åbenhjertig debat, taler, mad og underholdning. Gøglerne *De Splittergale* underholdt med et hårrejsende show, hvor der med politiske undertoner om nedskæringer på det sociale område, blev jongleret knive hen over en lettere nervøs socialminister Benedikte Kiær. Den lidt nervepirrende situation fik dog ikke ministeren til at vige. Tværtimod tog Benedikte Kiær sig god tid til at orientere sig og snakke med BaZarens deltagere. Brugernes BaZar er brugernes dag, hvor målet er at opstille nogle andre rammer på tværs af titler og fordomme, hvor de ting brugerne gerne vil diskutere sættes på dagsordenen. Trods spøgefuldhed og hyggeligt samvær var der dog med temaet om fattigdom til tider heftige debatter i hovedteltet.

Temaet om fattigdom og fattigdomsgrænser var valgt på baggrund af det europæiske år for fattigdom i 2010, og fire folketingspolitikere var derfor inviteret til at give deres bud på, hvordan fattigdom bedst bekæmpes. Efterfølgende blev udmeldingerne drøftet af deltagerne ved små caféborde, inden der igen blev stillet spørgsmål til panelet bestående af Anne Marie Geisler Andersen fra Radikale Venstre, Erling Bonnesen fra Venstre, Vivi Kier fra Det Konservative Folkeparti og Özlem Cekic fra Socialistisk Folkeparti.

I debatten med folketingspolitikere om fattigdomsgrænse og indikatorer var der både kritik af den politiske uvilje hos regeringspartierne til at lave en fattigdomsgrænse, men også mange bud på nye måder at anskue fattigdom samt konsekvenserne heraf. En deltager på-

pegede overfor panelet, at der er mange indikatorer på fattigdom. For eksempel at man ikke har råd til at flytte sammen med sin kæreste for at skabe en familie, fordi reglerne gør, at man mister sin ydelse, når man flytter sammen. Man kan således også blive fattig på familie igennem økonomisk fattigdom.

Rundt omkring ved bordene var der mange diskussioner om sammenhænge mellem social og økonomisk fattigdom. Det blev flere steder nævnt, at det er vigtigt også at have øje for den sociale isolation, der oftest følger økonomisk fattigdom. At være fattig på relationer og nærhed kan for mange betyde et liv i ensomhed.

Fattige blev ved et af bordene defineret som mennesker, der ikke har samme muligheder, som alle andre i samfundet har. Ved samme bord kom man frem til, at man politisk har brugt fattigdom som et incitament til at søge arbejde (bla. økonomiske sanktioner ved 450/225-timers reglen). Nu da fattigdommen så er blevet en realitet, ønsker politikerne ikke at diskutere konsekvensen af deres politik.

Ved bordene var der generelt enighed om behovet for en fattigdomsgrænse. På den måde ville man have en målestok for fat-





tigdom, der ville gøre staten opmærksom på, at det ikke er acceptabelt at skulle leve for et beløb, der ligger under fattigdomsgrænsen. Med en defineret grænse ville der komme mere fokus på bekæmpelsen af fattigdom på baggrund af fakta i stedet for på baggrund af holdninger. Et andet problem, der blev rejst, var, at satspuljemidlerne udmøntes på en måde, der nærmest umuliggør langtidsbehandling. Når projekterne endelig er kommet godt i gang, løber midlerne ud, og brugerne slås tilbage til start.

Udover kritik og drøftelse af problemer kom der også en masse gode løsningsforslag på bordene, fx at der skal være en større mulighed for at få anonym hjælp, rådgivning og vejledning, der skal gives flere midler til bisiddere, når en bruger skal til møde hos kommunen, og der skal flere midler til forebyggelse. Derudover var der også enighed om, at der skal lyttes mere til individet. Ved at vurdere den enkeltes sag kan man bedre adskille ressourcervage fra dem, der bevidst ikke benytter deres muligheder. På denne måde kan man undgå standardløsninger og meningsløs aktivering, der er nedværdigende for den enkelte og spild af samfundets penge.

BaZaren var på mange måder forud i sin diagnose af regeringens indsats under EU's fattigdomsår. Som én sagde om året, da der stadig var fire måneder tilbage: "Et kæmpe flop!"

I år sætter Brugernes BaZar d. 24. august 2011 fokus på frivillighed i anledning af endnu et EU-år- Europæisk år for frivilligt arbejde. Arrangementet i Kongens Have i Odense er som altid gratis, og Rådet og brugerforeningerne håber på bred deltagelse.





De Fattiges Ret

I forbindelse med Europæiske fattigdomsår i 2010, blev den danske velfærdsstat sat under lup i høringen *De Fattiges Ret*. Høringen blev afholdt den 4. november 2010 af Rådet i samarbejde med EAPN-det europæiske netværk mod fattigdom, Socialpolitisk Forening og initiativet Stop Fattigdom Nu. Målet var at undersøge, om det danske selvbillende af en velfærdsstat med et finmasket sikkerhedsnet og universelle rettigheder holder stik i dagens Danmark? Dommerpanelet bestående af tidligere social- og finansminister Palle Simonsen, socialordfører Mette Frederiksen fra Socialdemokraterne, og Venstres arbejdsmarkedsordfører Ulla Tørnæs lyttede til seks vidneudsagn fra socialarbejdere og borgere om fattigdom i Danmark, før dommen faldt. Ulla Tørnæs var forhindret i at deltage i hele vidneafhøringen og afstod derfor fra at deltage i domsafsigelsen.

Vidnerne fremlagde konkrete beviser for konsekvenser og afsavn ved at være fattig i Danmark, både i forhold til levevilkår, men også i forhold til uddannelse, sociale relationer og sundhed. Et af vidnerne var Joan Münch, national ungdomssekretær i Frelsens Hær, der sagde, at vi i Danmark ikke kun har relativ fattigdom, men også reel fattigdom, når en børnefamilie på 10 skal leve af 2000 kr. om måneden.

Generelt blev der peget på de lave kontanthjælpsydelse, som for mange blev indgangen til og/eller fastholdelsen i fattigdom. En anden dimension, der blev peget på af Knud Aarup, direktør for Social og Arbejdsmarked i Randers kommune, var, at den negative sociale arv ikke er brudt i Danmark, men i højere grad underbygges med den førte social- og arbejdsmarkedspolitik: *"Så jeg mener den nuværende social- og arbejdsmarkedspolitik er kendetegnet ved, at vi fastholder de dårligt stillede i en stadig dårligere position"*. I løbet af dagen havde vidner således fremstillet sagen og påpeget, at det, der var brug for, var ydelser, man kan leve af og et fleksibelt socialt system, der ikke straffer de dårligst stillede.

Dommen, som blev afsagt af Palle Simonsen og Mette Frederiksen var entydig: Der er fattigdom i Danmark, og en dansk fattigdomsgrænse vil rette politikernes opmærksomhed mod og fastholde fokus

på at bekæmpe fattigdom og negativ social arv. Dommerne havde også en række konkrete forslag og ideer til ændringer, der kunne afhjælpe og forebygge fattigdom. Et af forslagene var, at der skal gennemføres en evaluering af kommunalreformen, fordi samspillet med regionerne ikke fungerer godt nok, ligesom sagsbehandlingen også bør evalueres. Et andet forslag var, at der skal flere nye beskæftigelsestiltag til socialt udsatte, der har svært ved at have et ordinært job, eksempelvis i socialøkonomiske virksomheder. Problemer med gæld skal der også tages fat i. Rådet tog dommerpanelets og vidnernes udsagn til efterretning, og har i løbet af året arbejdet videre med bekæmpelse af fattigdom i Danmark.

Møder med lokale udsatteråd

Rådet for Socialt Udsatte har i løbet af året arrangeret to møder med de lokale udsatteråd for at styrke samarbejdet på tværs. Formålet med møderne har været

at diskutere, hvordan Rådet for Socialt Udsatte kan bruge de lokale udsatteråd i sit arbejde, og omvendt hvordan de lokale råd kan bruge det nationale råd i deres arbejde. Møderne gav endvidere mulighed for at udveksle erfaringer på tværs af rådene. Målet med samarbejdet er en gensidig styrkelse af arbejdet.

Det første møde blev afholdt den 5. oktober 2010. Der var et stort fremmøde og gode debatter, hvor rådets og de lokale udsatteråds forventninger til hinanden blev afstemt. Rådet kom hjem med mange nye ideer til, hvordan samarbejdet og vidensdeling kunne styrkes.

Ved det andet møde den 17. maj 2011 deltog 15 udsatteråd ud af 18 mulige i en diskussion af kommunale besparelser på det specialiserede socialområde, de socialt udsattes retssikkerhed, og hvad dette betyder for de socialt udsattes situation i kommunerne.



Pressemeddelelser og udgivelser mv.:

28. august 2010:

Årsrapporten blev offentliggjort på Brugernes BaZar i Kongens Have i Odense.

8. oktober 2010:

Flere skæve huse til hjemløse.

Oktober 2010:

En dansk fattigdomsgrænse. Udarbejdet af arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra: Rådet for Socialt Udsatte, Red Barnet, Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, Frelsens Hær, Dansk Socialrådgiverforening, LO og Center for Alternativ Samfundsanalyse (CASA)

21. april 2011:

Starthjælp og kontanthjælpsloft fastholder mennesker i fattigdom. Pressemeddelelse i forbindelse med udgivelsen af "Livet på de laveste kontante ydelser – et år efter. Et kvalitativt forløbsstudie."

Debatindlæg i dagspressen:

13. oktober 2010:

"Debat: Opgør med hjemløshed. Regeringen tager et vigtigt skridt." Kristeligt Dagblad

17. oktober 2010:

"Fattigdomsgrænse: Sæt mål på Fattigdom i Danmark". Debatindlæg i Politiken.

8. december 2010:

"Selvfølgelig kan fattigdom måles. Regeringens modstand er uforståelig." Kristeligt Dagblad

29. december 2010:

"Råd til udsatte. Skaf penge til kvalificeret hjælp til de svageste". Kristeligt dagblad

31. marts 2011:

"Debat: FEJLSKØN I: EU: Stram økonomi og færre fattige". Politiken

26. maj 2011:

"Ikke flere lappeløsninger – det er tid til nytænkning". Kronik i Kristeligt dagblad

31. maj 2011:

"Stop snigeren". Debatindlæg i Jyllands-Posten.

Høringsvar mv.

10. okt. 2010:

Høringsvar vedr. Skatteministeriets Lovforslag til effektivisering af inddrivelsen af gæld til det offentlige.

15. okt. 2010:

Høringsvar vedr. Lovforslag om Udbetaling Danmark.

19. nov. 2010:

Høringsvar vedr. Lovforslag om lov om ændring af lov om almene boliger mv. (stop for anvisning til ghettoområder af borgere fra lande uden for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde).

19. nov. 2010:

Høringsvar vedr. Lovforslag om lov om ændring af lov om almene boliger mv. (Udvidet flyttehjælp).

19. nov. 2010:

Høringsvar vedr. Lovforslag om lov om ændring af lov om almene boliger mv. (styrket indsats i ghettoområderne og anvendelse af den almene boligsektors midler)

24. nov. 2010:

Høringsvar vedr. ændring af Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, (Prisloft på 6 ugers selvvalgt uddannelse).

24. nov. 2010:

Høringsvar vedr. udkast til forslag til Lov om ændring af lov om social service og lov om almene boliger m.v. (Rammeaftaler).

20. dec. 2010:

Høringsvar vedr. ændring af bekendtgørelse om aflønning og befordringsudgifter m.v. i beskyttet beskæftigelse, særligt tilrettelagte beskæftigelsesforløb og aktivitets- og samværstilbud.

04. jan. 2011:

Høringsvar vedr. ændring af Lov om aktiv socialpolitik, Lov om individuel boligstøtte og Lov om social service (Ændring af 450 timers regel til 225 timers regel, uændret boligstøtte ved nedsættelse af kontanthjælp, reduktion af boligstøtten ved manglende forældreansvar mv.)

03. feb. 2011:

Høringsvar vedr. Lovforslaget om anvisning af bolig til flygtninge og prøve i dansk

04. mar. 2011:

Høringsvar vedr. udkast til Lovforslag om ændring af Lov om aktiv socialpolitik, Lov om arbejdsløshedsforsikring, Lov om retssikkerhed og administration på det sociale område, integrationsloven og forskellige andre love (Bedre kontrol med udbetaling af offentlige forsørgelsesydelse mv.)

23. mar. 2011:

Høringsvar vedr. vedr. udkast til lovforslag om ændring af lov om almene boliger m.v. (Salg af almene boliger).

01. apr. 2011:

Høringsvar på vejledning til kommunal rehabilitering

29. apr. 2011:

Høringsvar vedr. Det Nationale Reformprogram 2020

SUMMARY IN

Summary of the 2011 Annual Report

Preface

The Chairman of the Council opens the annual report by presenting various reflections on economic thinking dominating the current public debate. Instead of showing solidarity with each other and the socially disadvantaged groups, the debate is focused on whether one or the other group of citizens generates profits or losses in the national budget. On top of this, public initiatives targeted at socially disadvantaged people are unfortunately characterised by confidence that financial sanctions will solve people's severe social problems and get them into employment. This is problematic as we know that one-dimensional strategies do not solve complex problems. In these times of financial hardship, there is, indeed, a need for focusing on solidarity as we unfortunately see far too many instances today where the axe is wielded on the most disadvantaged groups, making the poor even poorer.

Since the last annual report of August 2010, the Council has said good-bye to four members. In the autumn of 2010, Joan Fisker Hougaard, Jane Korczak and

Lotte Bangsgaard left the Council. We would like to express our profound gratitude to the three members for their contributions to the Council's work. In February, Steen Viggo Jensen passed away after a long and serious illness. An obituary in remembrance of Steen Viggo is found at the end of the report.

The Chairman of the Council, Jann Sjørnsen, welcomes the two new members of the Council, Joan Münch and Flora Ghosh.

The 2011 Annual Report reflects the Council's activities during the past year, centred on the ambition to serve as a critical and constructive spokesperson for socially disadvantaged people. In line with previous years, the emphasis is on large and small proposals for improving the conditions of socially disadvantaged people. The Council hopes that the proposals will be considered in relevant contexts.



ENGLISH



1. The situation of socially disadvantaged people

a. Poverty does not disappear by itself

2010 was the European Year for Combating Poverty and Social Exclusion. Combating poverty was one of the five objectives of the EU's Europe 2020 strategy adopted by the European Council in June 2010.

The objective is to reduce the number of poor people in the EU by 20 million from the present 80 million. In the National Reform Programme, the Danish government chose a very unambitious objective: to bring down the number of poor people in Denmark by 22,000 by year 2020 – in terms of an employment indicator alone. With this one-eyed focus on employment, the government is about to mitigate the complexity of poverty eradication measures. That is a problem because poverty is growing in Denmark – as shown by statistics. Eurostat's statistics on people at risk of poverty now show a share of 13.1% of the population living below the poverty line. Seven EU countries have lower poverty rates, displacing Denmark from its top ranking in the statistics.

Denmark has no official definition of poverty today. And the government has



consistently dismissed any proposal to introduce a poverty line. In spite of the fact that poverty lines exist and are employed at the national level in local authorities and at the international level in the EU and OECD.

The Council proposes that the government prepare a long-term strategy for combating poverty. The strategy must be prepared by involving civil society. In addition, the government should give an account of the consequences for the number of poor people and the degree of poverty in the legislation where appropriate, including the large-scale reform packages such as the restoration agreement, the 2020 reform package, etc. The calculation of the consequences should be based on the indicators already developed by the OECD and the EU (relative poverty/at risk of poverty and deprivation). Moreover, the lowest social assistance benefits should be abolished.

...Summary of the 2011 Annual Report

b. Debts – tightened rules for collection.

The year saw several initiatives that have made it harder for socially disadvantaged people with debt to get back on their feet. The local authority agreement for 2011 gave easier access to the collection of debts, for instance fare evasion fines on public transport, parking tickets and media licence fees. In March 2011, to meet the terms of the agreement, the Danish Parliament enacted a Bill allowing the collection authority to withhold a percentage of a debtor's income, including social assistance, for repaying debt to public-sector creditors. The Danish Ministry of Taxation expects to collect a total of DKK 100 million from people who are today exempt from repaying their debts because of very low incomes. It is a giant setback for socially disadvantaged people that attachment of earnings is now going to be applied to social assistance benefits or other income at the same level.

The Danish government and Parliament have earlier shown some understanding that debt can be an obstacle to escaping from a disadvantaged position. In 2006, on the recommendation of the Council for Socially Marginalised People and other bodies, Parliament adopted a pilot scheme for remission of debt owed by social assistance claimants who found employ-

ment or started on an ordinary training or education programme. Altogether, DKK 2 million was spent out of the DKK 100 million set aside. The pilot scheme has not proven a success as the admission criteria have been far too restrictive. The government will therefore introduce a Bill to abolish the scheme. However, debts remain a highly significant obstacle to preventing socially disadvantaged people from getting back on their feet and gaining control of their own lives. The Council proposes that the Danish Minister for Taxation reports on the use of the scheme for remission of debt to public-sector creditors where the collection seems to be futile and ensure that the possibility of remitting debt is translated into practice.

c. Development of activities suspended

Social activities for disadvantaged people need to be constantly developed and adapted to suit the needs of the users. New initiatives in the social area, however, are almost exclusively financed with funds from the rate adjustment pool. The Council is critical to this financing mechanism as it is the recipients of pensions, daily cash benefits, social assistance, etc. who "contribute" to the pool – a mechanism akin to the idea of feeding the dog with its own tail. Another problem involved in the financing mechanism is that no new

funding is contributed to the rate adjustment pool in years when wages and salaries increase by less than 2%. If this happens, the development stops. 2011 was one of those years when the pool was DKK 600-700 million down on the previous years. The Council for Socially Marginalised People therefore proposes that a full allocation to the rate adjustment pool of currently about DKK 600 million be earmarked as a permanent appropriation. In years when the present financing mechanism does not provide a basis for a full allocation, supplementary funding should be added from the "ordinary" Finance Act.

In the noughties, some of the central initiatives in relation to development of offers for socially disadvantaged people were Our Collective Responsibility I and Our Collective Responsibility II. The programmes direct particular attention to the development and implementation of low-threshold offers such as shelter cafés and shelters. Many shelter cafés and shelters have developed into facilities that are also capable of offering activities, counselling and support that help the users obtain a structured existence and find new dreams and motivation to move on with their lives. Most activities in the development programme have ended or will end in 2011. The government has not launched other initiatives to maintain the

ENGLISH II

development in the area. The Council therefore proposes the establishment of a pool, "Development Funds for the Area of Social Disadvantage", of at least DKK 150 million annually to address such initiatives.

d. Homelessness

As a consequence of the open borders and freedom of movement within the EU, poor people also cross the borders in a hope for a better life here in Denmark. In recent years, we have mainly seen the

arrival of citizens from the new Member States. They primarily come to find employment, but some are not successful, some may lose their jobs, and others may be cheated of their wages. Many roads lead to homelessness. The Council and other stakeholders have raised the issue. The government's reply has been the same at all times: People residing illegally in Denmark must leave the country voluntarily or be returned to their home countries.

The Council agrees with the government on the view that people residing illegally in Denmark must leave the country. The problem is, however, to specify when a person is legally in Denmark and when it is illegal residence and to ensure that a repatriation, if necessary, is carried out under proper conditions, i.e. without enforced deportation of EU citizens. The Council requests that clearer rules be introduced in the area. But clear rules will not do it alone. The poor undocumented



...Summary of the 2011 Annual Report

migrants who end up in homelessness may also encounter other complex problems. To counter a further social downturn, the Council proposes the establishment of a permanent emergency response service in respect of health, counselling, etc. targeted at foreign homeless people regardless of the legal basis of residence.

The Council has followed the government's National Strategy for Homeless People and will study whether the work to reduce the number of homeless people in the eight local authority areas where the strategy is applied will materialise in the national mapping of homelessness performed by the Danish National Centre for Social Research in 2011. Although the Council recognises the government's work to reduce the number of homeless people with the Housing First approach, it is essential to secure adequate social assistance when the homeless have moved into their own homes. It will be directly against the Housing First approach, however, if the initiative is not accompanied by adequate individual housing benefits. Several local councils for socially disadvantaged groups report on local authority cutbacks in individual housing benefits under section 85 of the Danish Social Services Act, which the Council finds extremely worrying.

e. Mentally ill misusers

People who both suffer from a mental illness and are misusers of alcohol, drugs or medications are only to a very limited extent presented with sufficient plans for further social action. This is observed in spite of a clear and unambiguous division of work between local authorities and regions when it comes to citizens in need of both psychiatric treatment and misuse treatment. Unfortunately, the initiatives offered tend not to relate to both misuse and mental illnesses, which affects people with a double diagnosis.

One example of a successful treatment institution is Department M at the Psychiatric Centre of Sct. Hans. They offer an integrated link between treatment psychiatry, social psychiatry and the misuse treatment centres. As it appears, great importance is attached to psycho-social rehabilitation. The Council proposes that mentally ill misusers be entitled to receive integrated, parallel treatment for both mental illness and misuse in highly specialised treatment offers.



2. New research on street prostitutes

Jeanett Bjonness' anthropological study on disadvantaged street prostitutes' meeting with the social system was published in July 2011. In the study, 30 women with experience from street prostitution participated in qualitative interviews and filled in questionnaires. Moreover, 30 misuse therapists and employees in professional contact with this group of women were interviewed and filled in questionnaires.

The main conclusions in the report deal with some of the misunderstandings that arise in the relationship between the prostitute and the therapist. One of these misunderstandings is that the women do not always perceive prostitution as their biggest problem, but as a strategy for solving other problems such as misuse, indebtedness, etc. The women's immediate need for help may therefore be different from the help and assistance offered by the public sector. The report also points out that the relationship between the therapists and the women is experienced as fragile in spite of the desire for continuity. The misuse therapists are to some extent reluctant to deal with the issue of prostitution, both out of respect for the women and for fear of putting the relationship to the women at

stake. The women increasingly experience a fragmented social system on account of the local government changes. Changes that are difficult to relate to, both for the women and their therapists.

The report thus underscores the necessity of examining whether the initiatives established match the actual needs which the recipients of the assistance experience as necessary, rather than merely initiatives based on politicians' and therapists' views and perceptions of the most effective measures. This has not sufficiently been the case in regard to prostitution and drug misuse treatment.

3. Help to people in prostitution

A debate on criminalisation of the customer has been going on for years, both internationally and in Denmark, but the debate for and against a strategy to criminalise the customer has been given more weight over the past few years. The Council is divided on this issue. Because of this fundamental disagreement over the pros and cons of criminalising the

customer, a collective Council can neither recommend nor reject such a strategy. The Council agrees, on the other hand, regardless of criminalisation or not, that more initiatives should be introduced that take into account the complex problems associated with prostitution.

The Council proposes the promotion of improved consistency in initiatives targeted at street prostitutes and substance-misusing women by appointing one primary support and contact person who is available and involves the individual woman in the treatment. In addition, it requires reinforced cooperation between the misuse treatment and the psychiatric system. At the same time, the preventive measures and the initiatives targeted at those who are or have been involved in prostitution should increasingly be seen in a cross-sectoral perspective where both the social, employment and health areas are involved. The Council also proposes that private and public employers be encouraged and motivated to give jobs to people leaving prostitution, offering them a chance to survive outside the world of prostitution. In addition, the Council finds that initiatives should be taken, for instance campaigns, to raise awareness of behaviour resembling prostitution among young people.



...Summary of the 2011 Annual Report

4. Rehabilitation – early and multi-agency action

The government's policy package for a reform of anticipatory pension and flexible working arrangements of December 2010 included a proposal preventing the allocation of anticipatory pension to young people under 40 years unless it is evident that their earning capacity will never be developed. Instead, they will be offered a development programme, which aims to ensure self-support for more young people – especially young people with mental disorders – and avoid young people being referred to permanent public benefits.

The Council agrees that much better socio-professional initiatives are needed. Rehabilitation should be the fundamental value of all social work, but it should aim more broadly than just at the labour market. After the Office of the Auditor General in 2010 presented its survey of activation of social-assistance claimants who are not ready for the labour market, it has been established that the activation policy pursued does not have a positive impact, but in many contexts impedes the possibility of becoming self-supporting. The survey supports the Council's recommendation that we should avoid the use of the same logical strategies towards unemployed people who are not ready

for the labour-market as towards those who are ready. The Council therefore proposes to transfer the initiatives from the job centres to the social sector.

In spring 2011, the government chose to withdraw its proposal for an anticipatory pension reform from the 2020 reform package, which aims to adjust Denmark's economy up to 2020. The Council proposes that development programmes be withdrawn completely from negotiations on anticipatory pension and that the ideas become the subject of an open process involving dialogue with all relevant parties.



5. Poverty and the lowest social benefits

In connection with the Council's work in the "Stop Poverty Now" network, the Council participated in a working group on poverty lines. The group concluded that three surveys must be made to draw a picture of poverty in Denmark:

- Surveys of relative poverty based on the disposable income relative to 50% and 60% limits.
- The development of an up-to-date minimum standard of living calculated on the basis of living expenses in Denmark.
- Annual interview surveys highlighting the situation of deprivation in the Danish population, based on deprivation profiles.

The group proposes that Statistics Denmark prepare and publish poverty statistics based on the above surveys.

In February 2011, the Council published the report "Life on the lowest social benefits – one year after. A qualitative analysis of developments", prepared by a group of researchers under the management of Professor Jørgen Elm Larsen, University of Copenhagen. The report is a follow-up to the last sub-report, mentioned in the

ENGELER

Council's latest annual report, on the consequence of receiving the lowest social benefits as a basis of income from May 2010: "Life on the lowest social benefits – a qualitative survey on living conditions and coping strategies".

The report casts light on the changes in the families' financial and social situations since the last interview. The report shows that the disadvantaged families remain locked up in the system of public transfer payments and live a life experiencing many deprivations. Financial scarcity has become more perceptible, and this gives the parents additional worry and cause more stress around the welfare of the children. The report also shows that poor finances over a long period of time leave long traces in the families' continued lives. Even the families who have managed to escape direct poverty after being affected by the new restrictions to qualify for social assistance (the "300/450-hour rule") now feel the implications in the form of debt repayments.

The Council proposes that the lowest social assistance benefits be abolished and replaced by ordinary social assistance. Moreover, the voluntary social organisations' and user organisations' counselling services (financial and legal) and advisory services should be strengthened. In addition, the local authorities and Payment Denmark (when it takes over the calculation and payment of pension and housing benefits) must ensure that all benefits paid to recipients are correct, including a proactive examination of whether citizens receive less than they are entitled to under Danish law.



POVERTY

...Summary of the 2011 Annual Report

6. Sanctions regime gaining ground

The number of sanctions against claimants of cash benefits and start help assistance rose from just under 7,000 in the first quarter of 2007 to slightly over 37,000 sanctions in the fourth quarter of 2010. Socially disadvantaged people are basically not helped by sanctions. They do not gain a higher level of structure and control in their lives through social assistance cuts. It is therefore important to find out whether the rapidly growing use of sanctions also affects socially disadvantaged people.

As a result, the Council has asked the Institute of Local Government Studies (AKF) to conduct a survey of the use of sanctions, to be completed for publication in the autumn of 2011. Some of the preliminary results are mentioned below. To provide an indicator as to whether the local authorities, in practice, exempt people with "impaired lives" from sanctions, the researchers are studying the sanctioned social-assistance claimants' use of psychoactive drugs. In all cases, focus has been on medical prescriptions presented in the period 2007-2009. 14,751 people received sanctions during the first quarter of 2010. Out of these sanctioned people, more than 25% used psychoactive drugs (antidepressants, tran-

quilisers or antipsychotic medication). A preliminary conclusion from the quantitative analyses is that the sanctions regime is employed to a not insignificant extent against people struggling with mental difficulties to such a degree that they are eligible to receive prescription medication and, in quite a few cases, even have been diagnosed by a hospital.

The Council for Socially Marginalised People has strong misgivings about the growing use of sanctions, noting with great concern that these sanctions are apparently also used against people who are unable to respond to the sanctions and where these people's availability to the labour market does not improve as a result of the sanctions.

The Council proposes that the Danish Minister for Employment call on all local authorities to use sanctions only where the sanction is capable of promoting the social assistance claimant's availability for employment and check that the local authorities comply with this requirement. Moreover, the local authorities should be obliged to organise the checks and sanctions system in such a way that the sanctions can only be issued by staff who are in day-to-day contact with the citizens. In case of sanctions involving the termination of the benefit, the local authority must contact the sanctioned citizen at his or her home address or usual place of

abode and make sure that the person in question is healthy and capable of taking care of him/herself.

7. Local government budgets and protection of civil rights

For years, the local authorities have blamed the specialised social area – initiatives targeting socially disadvantaged children, disabled people and socially disadvantaged adults – for being responsible for the local authorities' soaring expenditure in the social area. However, there is no indisputable proof to show that this is the area causing the increase in local government expenditure. The Council has tried to examine the local government budgets and accounts for growing activities, but it has turned out impossible to compare the local authorities' budget and accounting figures account by account and see whether the local authority provides for rising, unchanged or falling expenditure for different initiatives.

The local authorities have been working on tight budgets since the restoration agreement of May 2010 between the government and the Danish People's Party. The agreement requires the local government budgets for 2010 to provide the economic framework for the period up to 2013. As the specialised area has

been designated as scapegoat, offers for socially disadvantaged people and people with disabilities are probably going to be exposed to a substantial part of the cutbacks during the financial crisis. The Council proposes that the government take steps to ensure improved uniformity in the local authorities' presentation of budget and accounting information and user statistics to the statistical bureau in order to provide a reasonable basis of data for assessing developments in expenditure in the area.

The crisis also seems to have an impact on socially disadvantaged people's civil rights. We already see many examples of professional considerations being disregarded. The local authorities send citizens back to their homes and introduce new eligibility assessments to reduce the help and assistance set for the individual person. The Council is particularly concerned about these citizens' civil rights after the conclusion of the local authority agreement between the government and Local Government Denmark on the local authorities' budgets for 2012. Still focusing on the specialised social area, the agreement calls for a stipulation in the Danish Act on Social Services to the effect that both professional and economic considerations need to be taken into account when making specific decisions under the Act. The agreement also requires the gov-

ernment to underline in legislation that "legally determined service levels must be included in the decision-making basis for appeal decisions under the Act on Social Services." This implies a major risk that economic considerations will outweigh socio-professional considerations. The Council calls on the government – before premature, fundamental deteriorations are implemented – to take the initiative for a broad, knowledge-based debate on how to design the system of financial support for the weakest groups in Denmark.

8. More local councils

The Council is extremely gratified to note that a relatively large number of local authorities have chosen to set up councils for socially disadvantaged groups. As of June 2011, there were 19 such councils, but the Council recommends the establishment of more councils. On Tuesday 17 May 2011, the Council for Socially Marginalised People hosted the second dialogue meeting between Denmark's local councils for socially disadvantaged groups. At the meeting, it became evident that the local councils are important local bodies promoting the interests of the disadvantaged citizens in the local authority area. At the local level, the councils deal with issues such as dental health and health matters in general, new models for mentoring and support schemes, outreach

counselling and casework, home evictions and protection of civil rights. The Council proposes that the rate adjustment pool grant from 2010 for the establishment of local councils for socially disadvantaged groups be increased by additional funding to enable more local authorities to apply for subsidies for setting up local councils. The Council expects the local councils to act as watchdogs for the socially disadvantaged people at a time when local government savings put these people's civil rights under pressure.



...Summary of the 2011 Annual Report

9. Volunteer work and socially disadvantaged people

2011 is the European Year of Volunteering and a broad range of activities across the EU and Denmark have been launched to direct attention to volunteer work. At the same time, in October 2010, the government launched a National Civil Society Strategy, earmarking DKK 100 million of the rate adjustment pool for implementing the strategy initiatives that are intended to strengthen the involvement of civil society and voluntary organisations in social activities.

The Council agrees that a need exists for strengthening and developing the volunteer area and for recruiting volunteers for shelters, for example. But the Council also has concerns. First of all, the objective of every second Dane doing volunteer work by 2020 brings focus on the quantity of volunteer work rather than on quality. Besides, the Council is worried about the amount of attention being directed to the volunteers and that limited attention on the recipients of the work. The Council will therefore, on the occasion of the European year, focus on how the disadvantaged groups benefit from the volunteer work. A third concern is that the government's Civil Society Strategy is strongly focused on the volun-

tary social sector's contributions in the form of services. This goes hand in hand with the government's ambition that the voluntary social sector should contribute to the development of the welfare state. By contrast, the other role of the sector – that of spokesbody for socially disadvantaged people – is not in focus. The Council therefore proposes that funding be allocated to the training and organisation of volunteer advisers to users. Focus on user volunteers' work in the voluntary social sector also needs to be intensified.

The Council finds it necessary to take a critical stance on volunteering – maybe even limit the amount of volunteer work! In the autumn of 2011, the Council will host a conference in connection with the European Year of Volunteering to turn the spotlight on the limits of volunteer work and the obligations of the public sector.



10. The Council's outreach activities

Users' BaZar 2010

The Users' BaZar was held on 28 August 2010 in Kongens Have in Odense in cooperation with the organisations representing socially disadvantaged people. The Bazar provides a forum where users, practicians, politicians and other interested parties meet in open debate, listen to speeches and enjoy food and entertainment. The theme of poverty and poverty lines had been chosen against the background of the European Year of Poverty in 2010, and four members of the Danish Parliament had been invited to present their own ideas on how to combat poverty most effectively.

The participants in the debate engaged in many discussions on the links between social and financial poverty. It was emphasised that it is important also to keep an eye on social poverty, which in most cases follows in the wake of financial poverty. The debaters seated around the tables generally agreed on the need for a poverty line. In that way, we would have a yardstick for poverty that would made it clear for the state that it is unacceptable for people to live on an amount below the poverty line.

Poor People's Court

In connection with the European Year of Poverty in 2010, the Danish welfare state was subjected to close scrutiny in the consultation entitled "The Poor People's Court". The consultation was held on 4 November 2010, and the objective was to examine whether the Danish self-image about a universal welfare state with a finely meshed social security net is upheld in present-day Denmark? The witnesses produced specific evidence of the consequences and deprivation from being poor in Denmark, both in regard to living conditions and in regard to education, social relations and health. The judgment, delivered by politicians Palle Simonsen and Mette Frederiksen, was unambiguous: A poverty line in Denmark will direct attention to and maintain focus on an effort to combat poverty and the vicious circle of deprivation.

Meetings with local councils for socially disadvantaged groups

During the year, the Council for Socially Marginalised People organised two meetings with the local councils for socially disadvantaged groups to strengthen cross-sectoral cooperation. The first meeting was held on 5 October 2010 with representatives from the 12 councils established since 2007. At the second meeting on 17 May 2011 in Odense Congress Center, 15 out of 18 councils for socially disadvantaged groups attended a discussion of local government savings in the specialised area, due process of law for the protection of socially disadvantaged people's civil rights and what this means to these people's situation in the local authority areas.

The chapter also refers to the Council's press releases, consultative comments, etc. during the year.



Om Rådet for Socialt Udsatte

Rådets kommissorium

Socialministeren nedsætter Rådet for Socialt Udsatte. Regeringen ønsker med nedsættelsen af rådet, at forstærke det fælles ansvar for de svageste i samfundet.

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

Det er kendetegnende, at stort set alle grupper i det danske samfund har deres eget talerør. Ofte store velfungerende organisationer. De svageste er dog ofte blevet glemt og overset, da de ikke har deres eget talerør. Det vil regeringen lave om på og give de svage et stærkt talerør – Rådet for de socialt udsatte.

Rådet for Socialt Udsatte er uafhængigt af Socialministeriet.

Ved de socialt udsatte tænkes især på hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholikere m.fl. Rådet for Socialt Udsatte skal følge den sociale indsats for de svageste i forhold til handlingsprogrammet 'Det Fælles Ansvar'.

Endelig skal rådet udarbejde en årlig rapport om de svageste 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.

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 skal fagligt rumme viden inden for områderne: hjemløse, stofmisbrugere, prostituerede, sindslidende, alkoholikere. Rådet bistås af et sekretariat i Socialministeriets regi.

Rådets medlemmer

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

Det nuværende råd er beskikket for perioden 1. januar 2010 til 31. december 2013.

Rådets medlemmer



- **Jann Sjørnsen**, Lærer, tidl. minister og medlem af Folketinget, generalsekretær for Caritas, formand for Rådet.



- **Nina Brünés**, Socialsygeplejerske, KABS, næstformand for Rådet.



- **Bjarne Lenau Henriksen**, Præst og tidligere chef for Kirkens Korshær.



- **Cliff Kaltoft**, Sekretariatsleder i Landsforeningen af Væresteder (LVS).



- **Hanne Thomsen**, Formand for Missionen blandt Hjemløse, generalsekretær for Diakonissestiftelsen.



- **Henrik Thiesen**, Hjemløselæge i Københavns Kommune.



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



- **Karl Bach Jensen**, Konsulent i Landsforeningen af nuværende og tidligere psykiatrirbrugere (LAP), egen brugererfaring med psykiatrien.

Fra december 2010



- **Flora Ghosh**, Centerchef i Center LivaRehab.

- **Joan Münch**, National ungdomssekretær, Frelsens Hær.



Udtrådt af Rådet i perioden:

Jane Korczak, Næstformand i 3F (oktober 2010).

Joan Fisker Hougaard, Leder af Reden i Århus (oktober 2010).

Lotte Bangsgaard, leder af Det Grønlandske Rådgivningskontor i Vejle (januar 2011).

Steen Viggo Jensen
(† 22. februar 2011)

Mindeord over Steen Viggo Jensen

Steen Viggo var medlem af Rådet for Socialt Udsatte igennem ni år på baggrund af sit virke som forfatter, skribent og tidligere hjemløs. Han havde utallige kvaliteter og egenskaber, der gjorde samværet med ham – både når det drejede sig om arbejdet i Rådet for Socialt Udsatte og de mere hyggeprægede situationer – spændende, berigende og overraskende.

Steen Viggo lagde aldrig solidariteten med de svage på hylden. I Rådet for Socialt Udsatte var han garanten for, at Rådet kom tilbage til jorden, når drøftelserne af og til blev lidt højtravende. Med Steen Viggos død har vi mistet en ven, der stillede alle sine talenter til rådighed for at bedre vilkårene i samfundet for mennesker, der lever et udsat liv.

Rådets mødeaktivitet

Rådet for Socialt Udsatte har holdt fem rådsmøder og to seminarer siden udgivelsen af sidste årsrapport.

2010 (fra 1. juli)

- Seminar d. 28. og 29. september
- Rådsmøde 2. november
- Rådsmøde 2. december

2011 (til 30. juni)

- Rådsmøde d. 19. januar
- Rådsmøde d. 1. marts
- Seminar d. 12. og 13. april
- Rådsmøde 8. juni

Medarbejdere i sekretariatet

Peter Juul
Sekretariatschef

Frode Svendsen
Chefkonsulent

Ole Kjærgaard
Specialkonsulent

Karina Find
Fuldmægtig

Rune Kamstrup
Fuldmægtig

Laura Rømer Weirsøe
Student

Uffe Jakobsen
Praktikant

Drude Skov Lauridsen
Praktikant

Oplag: 1.500

Fotografer:

Peter Elmholt, www.elmholt.dk

For- og bagsidefotos +
side 3, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 19, 20, 22, 25, 36, 27,
28, 31, 35, 39, 41, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 53,
54, 58, 59, 61, 62, 64, 65, 67, 68 og 73

Ulrik Jantzen, Das Büro, www.dasburo.dk

Side 29 og 37

Peter Juul

Side 42

Rune Kamstrup

Side 2, 43, 55 og 69

Henrik Lautrup

Side 2

Jakob Lautrup

Side 14

Grafisk produktion, idé/layout:

Line K, www.line-k.dk

ISBN 978-87-7546-246-9 (trykt udgave)

ISBN 978-87-7546-247-6 (online udgave)





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

Rådet for Socialt Udsatte

Holmens Kanal 22

1060 København K

tlf. 3392 4704

e-mail: post@udsatte.dk