

# ÅRSRAPPORT



2016

RÅDET FOR  
SOCIALT  
UDSATTE



# ÅRSRAPPORT

2016

RÅDET FOR  
SOCIALT  
UDSATTE

## Rådet for Socialt Udsatte

Rådet for Socialt Udsatte er talerør for socialt udsatte mennesker. Her tænkes især på hjemløse, stofmisbrugere, alkoholmisbrugere, mennesker med sindslidelse, mennesker i prostitution, mennesker ramt af fattigdom eller andre store og sammensatte sociale problemer, der er forbundet med eller kan føre til social udsathed.

### Rådets opgaver er:

- At være i dialog med socialt udsatte mennesker
- At indsamle og formidle viden på området
- At udarbejde en årlig rapport om socialt udsattes situation og i den forbindelse komme med forslag til forbedrede indsatser
- At følge indsatserne for socialt udsatte, herunder i forhold til regeringens sociale 2020-mål og andre initiativer over for målgruppen

Læs mere om Rådets opgaver i kommissoriet bagerst i årsrapporten.

## Rådet for Socialt Udsatte består af:



**Jann Sjurzen (formand)**  
Generalsekretær for Caritas Danmark  
E-mail: jannsjurzen@hotmail.com



**Nina Brünes (næstformand)**  
Socialsygeplejerske, faglig konsulent,  
Region Hovedstaden  
E-mail: nina.brynes@regionh.dk



**Hanne Thomsen**  
Formand for WeShelter, sekretariatsleder for  
Sekstanten, Det Boligsociale Fællessekretariat  
i Slagelse  
E-mail: ht@slagelsesbolig.dk



**Henrik Thiesen**  
Hjemløselæge i Københavns Kommune  
E-mail: alkodoktor@dadlnet.dk



**Karl Bach Jensen**  
Konsulent i Landsforeningen af nuværende og  
tidligere psykiatribrugere (LAP)  
E-mail: karl@lap.dk



**Flora Ghosh**  
Direktør for LivaRehab  
E-mail: flora@livarehab.dk



**Ole Skou**  
Hjemløsejurist tilknyttet SAND  
E-mail: os@sandudvalg.dk



**Mille Schiermacher**  
Projektleder i Det Grønlandske Hus i København  
E-mail: ms@sumut.dk



**Robert Olsen**  
Forstander på Kofoeds Skole  
E-mail: robert@kofoedsskole.dk



**Knud Kristensen**  
Formand for SIND – Landsforeningen for mental  
sundhed  
E-mail: kk@sind.dk



**Anja Plesner Bloch**  
Formand for og medstifter af Brugernes Akademi  
E-mail: brugernesakademi@gmail.com



# Indhold

|  |    |
|--|----|
| Forord.....  | 8  |
| 1. Socialt udsattes situation.....                             | 11 |
| 2. Mangel på billige boliger skaber hjemløshed .....           | 26 |
| 3. Udvikling af alkoholbehandlingen til socialt udsatte.....   | 30 |
| 4. Brændpunkter i den narkotikapolitiske indsats og debat..... | 34 |
| 5. Socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark.....          | 45 |
| 6. Brugertilfredshed med psykosociale indsatser .....          | 50 |
| 7. Kravet om evidens – et tveægget sværd .....                 | 55 |
| 8. Oversigt over forslag.....                                  | 58 |
| 9. Rådets udadrettede aktiviteter.....                         | 60 |
| 10. English summary.....                                       | 72 |
| 11. Kommissorium for Rådet for Socialt Udsatte .....           | 82 |

# Forord

Sidste år er længe siden, siger man. Det er nu ikke altid sandt. Sidste år kan også føles, som var det i går. Sidste år skrev jeg på denne plads om, hvordan vi skal holde op med at tale mennesker ud af fællesskabet. Dét var i valgåret 2015, og der var stor politisk opmærksomhed omkring de alt for mange mennesker i den arbejdsdygtige alder, der hverken er i job eller under uddannelse. Dét bliver bredt set anerkendt som problem – både menneskeligt og samfundsmæssigt. Men værktøjerne til at udbedre problemet er der ikke enighed om. Dét har det seneste år båret vidnesbyrd om: Det varslede moderne kontanthjælpsloft er i marts 2016 blevet besluttet af et flertal i Folketinget – og dermed indvarsles en tid, hvor mange flere danskere vil få sværere ved at få enderne til at nå sammen i deres husholdningsbudget.

Kontanthjælpsloftet er den foreløbige kulmination på en række politiske reformer indgået siden 2012, der alle har ændret levevilkårene for lavindkomstgrupperne og dermed også de mest socialt udsatte grupper i landet. I kapitel 1 kan man læse om de reformer. Fællesnævneren for reformerne er, at de alle – selvom de er indgået af forskellige politiske flertal – er udtryk for, at der hersker en bred politisk forbrødring omkring begrebet ”nødvendighedens politik”. Altså reformer, der har besparelser som det væsentligste sigte, men under dække af at ville gøre det bedre for socialt udsatte ved at styrke incitamenter for mennesker på overførselsindkomster til at komme i job.

Kontanthjælpsloftet stikker naturligvis aktuelt ud som en særlig grel lovændring, som med sikkerhed vil føre til yderligere fattigdom og marginalisering af socialt udsatte mennesker og deres børn. Regeringen har sirligt kunnet udregne, at arbejdsudbuddet forøges med 700 mennesker som følge af reformen. Hvor mange flere, der må leve i fattigdom – hvor mange flere børn, der må vokse op i fattigdom, hvor mange ekstra hjemløse loftet vil føre med sig – samt en masse andre sociale konsekvenser; alle disse spørgsmål har regeringen ikke beskæftiget sig med. Med andre ord ved vi ikke noget om de konsekvenser af kontanthjælpsloftet, der ekskluderer mennesker fra fællesskabet, selvom det er evident, at loftet vil føre en negativ udvikling med sig for mange berørte.

Nu er det ikke sådan, at alle reformerne kun har bragt negative nyheder for socialt udsatte med sig. Som man kan læse om i kapitel 1, ser det nu ud som om, at ressourceforløbene faktisk bliver anvendt i stigende grad af kommunerne. Idet ordningen endnu kun er et par år gammel, er det stadig sparsomt med sikker viden om afsluttede ressourceforløb. Og der har været et par svært uheldige historier i pressen om, at flere er døde i løbet af ressourceforløb end kommet i beskæftigelse. Ikke desto mindre må man sige, at det faglige udgangspunkt for ressourceforløbene ser meget positivt ud: Den grundige afklaring for borgeren inden forløbet visiteres, en tidsramme, som er lang nok

til at skabe ro og muligheder for borgeren, og ressourcerne, der investeres i borgeren, som gør det muligt at opbygge kompetencer og blive gode erfaringer rigere. Debatten omkring kontanthjælpsloftet har også vist, at medlemmer af regeringen igen og igen har pointeret, at kontanthjælpen jo er tænkt som en midlertidig ydelse, at mennesker ikke skal ”parkeres” på kontanthjælp. Hvis loftet fører til, at der generelt kommer et øget fokus på afklaring for borgerne i kontanthjælpsystemet, så flere kommer i gang med ressourceforløb eller på førtidspension, så har loftet da haft en positiv sidegevinst.

I september 2015 valgte regeringen at afskaffe brugen af den officielle danske fattigdomsgrænse; for en regering, der har slået sig op på at gennemføre socialpolitik, der beviseligt virker, er det et pudsigt træk. Men så måske alligevel ikke, når man senere lærte indholdet af kontanthjælpsloftet at kende. I 00'erne voksede afsavnene og fattigdommen under det loft, der var dengang.

Vi venter endnu på de konkrete afløsere for de sociale 2020-mål, som den tidligere regering indførte, men forsømte at arbejde stringent med. Det behøver ikke at være en dårlig udvikling, de nye mål kan dårligt få mindre praktisk betydning end de gamle. Der skal lyde en opfordring til at sætte fokus på, at antallet af fattige og hjemløse ikke stiger yderligere i de kommende år: I august 2015 offentliggjorde SFI den seneste hjemløsetælling, der viste en ny deprimerende



rekord – 6.100 hjemløse er der nu i Danmark. Nu ser man, at kommunerne presses af den stadig aktuelle flygtningekrise, og mulighederne for at bygge billige boliger til udsatte er meget få. Derfor har Rådet også oversendt sine anbefalinger om, hvordan man politisk kan åbne op for flere billige boliger, til Folketingets medlemmer og relevante ministerier. Udfordringen med hjemløshed og den akutte mangel på billige boliger er en af de helt store indenrigspolitiske udfordringer af socialt tilsnit i disse år.

Der er emner, som de ovenstående, som man helt frivilligt tager på sig. Og så er der de emner, som kommer udefra, og som man ufrivilligt bliver nødt til at forholde sig til. Et sådant emne er udflytningen af Rådets sekretariat til Bornholm. Da regeringen 1. oktober 2015 offentliggjorde sin store plan for udflytningen af 4.000 statslige arbejdspladser viste det sig, at 5 af de 4.000 er Rådets sekretariat – og at det fremover vil have hjemsted på Østersøens Perle. Om end Rådet nok har en vis erfaring med pressens henvendelser, så må jeg nok erkende, at mængden af henvendelser på dagen og månederne efter var ganske overvældende. De fleste henvendelser var undrende af karakter – ligesom i øvrigt de mange kommentarer fra samarbejdspartnere: Fællesnævneren var "hvorfor" efterfulgt af ét stort spørgsmålstegn. Ingen kan være uenig i regeringens målsætning om et Danmark i balance. Her kunne man indskyde, at dét mantra da meget gerne måtte gælde

alle regeringens beslutninger – men ser man på kontanthjælpsloftet, er det så oplagt ikke tilfældet.

Rådet tager udfordringen med flytning af sekretariatet til Bornholm på sig. Socialt udsatte skal kunne høres i den offentlige debat – fattige, hjemløse, stofmisbrugere, mennesker med psykiske lidelser, prostituerede og udsatte grønlændere bl.a. skal have et talerør, som er uafhængigt af regeringen, selvom det er staten, der betaler regningen. Dén rolle er vi glade og ydmyge overfor i Rådet.

Rådet og sekretariatet er fast besluttet på, at flytningen ikke skal kunne spores i kvaliteten eller intensiteten af vort arbejde i det kommende år. Men det kræver selvfølgelig, at regeringen kompenserer Rådet for den tid, der vil gå til rejse, og de penge, der skal bruges på billetter, når regionalpolitikken møder virkeligheden.

Denne årsrapport opsummerer, hvad Rådets arbejde i overskrifter har bestået i over de sidste års tid. Traditionen tro bød året på to faste begivenheder i Odense: Dels dialogmødet med de lokale udsatteråd d. 3. juni og dels den som altid meget velbesøgte Brugernes Bazar med cirka 1.400 gæster i Kongens Have i Odense d. 25. august; i december fulgte en stor konference om aspekter ved henholdsvis af- og kriminalisering af stoffer samt et idéseminar om, hvordan vi sikrer

flere billige boliger i Danmark. I marts afholdte Rådet en stor konference om udsatte grønlandske kvinder i Fællessalen på Christianborg. Disse og Rådets øvrige udadrettede aktiviteter kan man læse om i kapitel 9.

Til sidst vil jeg gerne rette en tak til rådsmedlemmerne for deres indsats i den forløbne periode. I år skal der lyde en særlig tak til Cliff Kaltoft for hans arbejde i Rådet. Efter en mangeårig indsats valgte han at træde ud af Rådet i begyndelsen af 2016. Det har været en periode, der med sine vedvarende debatter om forholdene for samfundets mest udsatte, har mindet os om, at vi i den fortsatte diskussion om og udvikling af det danske velfærdssamfund har en vigtig rolle at spille i forhold til at få alle borgere med ombord. Afslutningsvis skal der lyde en særlig tak til sekretariatet for god og effektiv betjening. Og endelig en stor tak Rådets mange samarbejdspartnere.

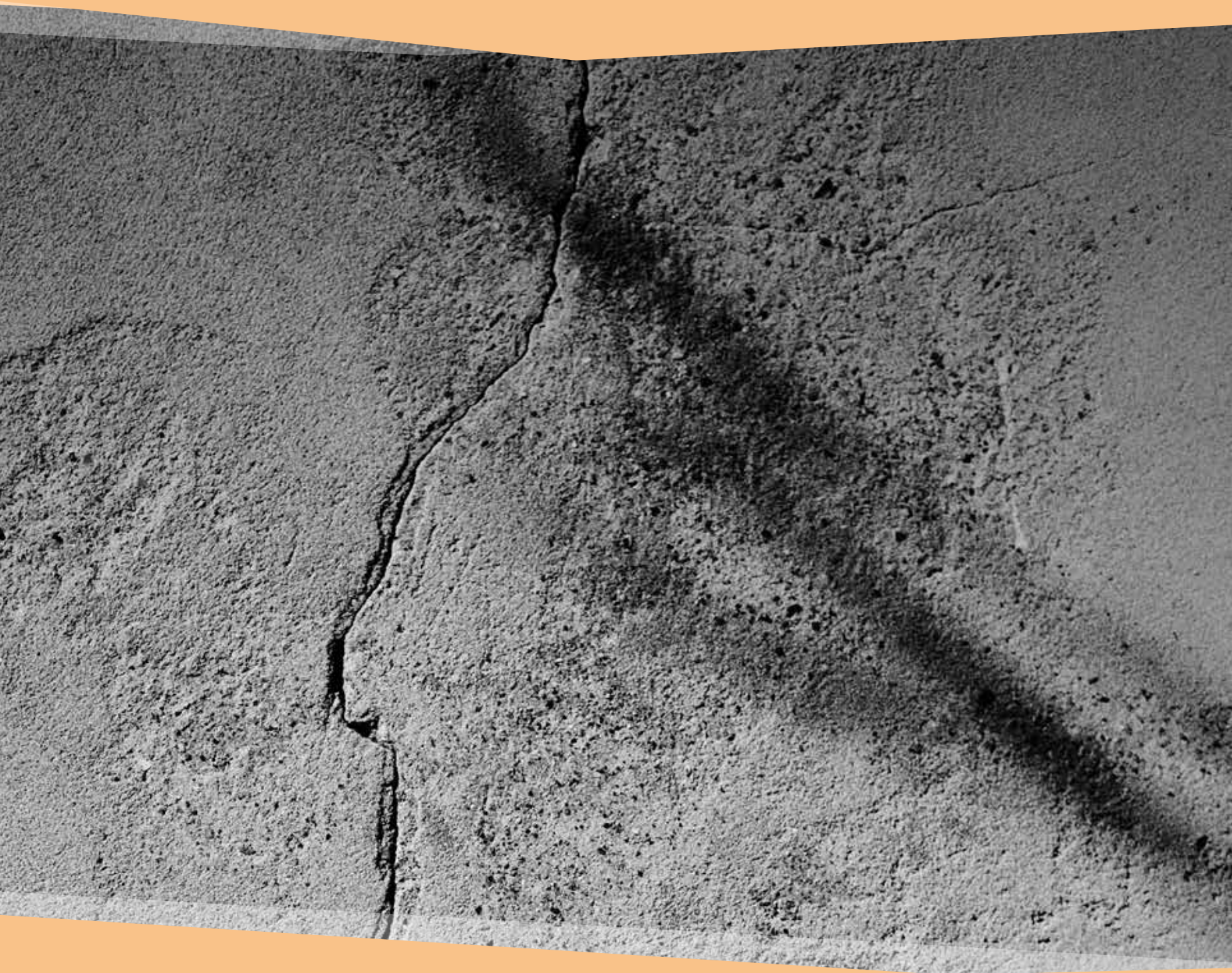
God fornøjelse med årsrapporten!



Jann Sjursen

Formand for Rådet  
for Socialt Udsatte





## KAPITEL 1:

# Socialt udsattes situation

### Fattigdomsgrænsen er afskaffet – men fattigdommen stiger

Aftalen fra efteråret 2015 om et såkaldt moderne kontanthjælpsloft og en genindførelse af kravet om 225-timers ordinært udstøttet arbejde årligt som forudsætning for at oppebære en normal kontanthjælpsydelse har været et af forårets mest omdiskuterede socialpolitiske temaer. Forligspartierne ser aftalen som et værdipolitisk initiativ, der skal sende et signal om, at det altid kan betale sig at arbejde. Det sidste er også et væsentlig led i at skabe en mere dynamisk økonomi, lyder det. Isoleret set vurderer Beskæftigelsesministeriet selv, at aftalen vil betyde, at 700 flere kommer i job – ud af de over 30.000 borgere, som bliver berørt af ændringerne.

Kritikerne af reformen ser den som en udhulning af sikkerhedsnettet for samfundets dårligst stillede borgere, der vil resultere i fattiggørelse og forøge risikoen for flere hjemløse. Samlet vil de mange afsavn og det lavere levestandard føre til mere udbredt håbløshed blandt de ramte og dermed flere

socialt marginaliserede mennesker. Erfaringerne med fattigdomsydelserne fra 00'erne viste med al tydelighed, hvad konsekvenserne bliver, når ydelserne beskæres: To tredjedele af modtagerne af de laveste sociale ydelser undlod dengang at gå til tandlægen af økonomiske grunde, mens en tredjedel af den samme gruppe undlod at købe lægeordineret medicin, fordi de ikke havde råd – det viser undersøgelsen "Konsekvenser af de laveste sociale ydelser" fra Sociologisk Institut, Roskilde Universitet, CASA og Aalborg Universitet fra 2009.

I forhold til afvejningen mellem på den ene side hensynet til, at der er et incitament til at arbejde, og på den anden side, at der er et tilstrækkeligt basalt forsørgelsesniveau, vurderer Rådet, at det sidste hensyn er blevet skubbet ud på sidelinjen. Rådighedsbeløbet for kontanthjælpsmodtagere, som rammes af kontanthjælpsloftet og ikke kan finde en tilstrækkelig billig bolig, bliver så lavt, at der er risiko for at de ender i hjemløshed. De bekårede ydelser gør det samtidig endnu

vanskeligere at få hjemløse ud af hjemløshed og ind i en bolig. De sociale konsekvenser af genindførelsen af fattigdomsydelserne kan blive store – på trods af, at loftet med Beskæftigelsesministeriets egne ord ikke har en mærkbar beskæftigelseseffekt. Der er altså ikke udsigt til, at de ramte vil komme i job – kun til mere fattigdom og flere udsættelser.

Og apropos fattigdom bød 2015 på endnu et tilbageskridt for fattigdomsbekæmpelsen: Den danske fattigdomsgrænse og redegørelsen over antallet af fattige i Danmark, som den tidligere regering indførte, blev med regeringsskiftet afskaffet igen. Paradoksalt nok i en tid, hvor den politiske retorik om, at der skal måles effekt på alt, er fremherskende. Man kan kun gisne om, hvorfor regeringen ikke vil måle fattigdomseffekten af sin egen politik. Og så sker det endda samtidig med, at FN har præsenteret 17 verdensmål, hvoraf udryddelse af fattigdom er ét af målene. Et mål, som Danmark er forpligtet på at følge op på nationalt.



Fattigdommen i Danmark toppede i 2011 – blandt andet som følge af afskaffelsen af 00'ernes fattigdomsydelser – og må alt andet lige forventes at stige igen i de kommende år, uanset om regeringen vil offentliggøre egne fattigdomstal eller ej. Tendensen til øget fattigdom vil forstærkes af effekterne af den tidligere regerings skattereform fra 2012, førtids- og fleksjobreformen fra 2013 og kontanthjælpsreform fra 2014. Disse reformer kan øge antallet af fattige med 10.700 personer, når de er fuldt indfaset. Det fremgår af Familiernes Økonomi fra Økonomi- og Indenrigsministeriet i 2014.

### Er reformerne kommet til at virke?

Reformerne på både kontanthjælps- og førtidspensionsområdet har som beskrevet konsekvenser for socialt udsatte. En særlig risikogruppe er socialt udsatte, som grundet sociale og helbredsmæssige problemstillinger står langt fra arbejdsmarkedet. De er i kontanthjælpssystemet i længere tid. De kan ikke umiddelbart få tilkendt førtidspension, men udsigterne til at komme i job er samtidig ringe.

I den politiske retorik er kontanthjælp en midlertidig ydelse. Men et ressourceforløb – hvor ydelsesniveauet er på kontanthjælpsniveau – kan vare op til fem år. Det er forbundet med usikkerhed og stress for mange udsatte. Samtidig kører udviklingen

**Tabel 1.1 Antal økonomisk fattige over tid**

|                                   | 1999   | 2011   | 2012   | 2013   |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| <b>I alt</b>                      | 16.200 | 43.100 | 39.300 | 40.000 |
| – heraf børn (2-17 år)            | 3.700  | 10.500 | 7.900  | 7.300  |
| – heraf kvinder                   |        | -      | 11.985 | 12.372 |
| – heraf kvinder (procent af alle) | -      | -      | 31     | 31     |

Kilde: 'Familiernes økonomi – fordeling, fattigdom og incitamenter', Økonomi- og Indenrigsministeriet, maj 2015

mod et mere rummeligt arbejdsmarked med plads til socialt udsatte desværre fortsat i slæbegear.

Det ser dog ud til, at tildelingen af ressourceforløbene er kommet bedre i gang. Der er en stigning i antallet fra 2014 til 2015. For så vidt angår indholdet og effekten af ressourceforløbene, lyder der positive toner i en undersøgelse fra SFI fra november 2015: Der er gode erfaringer fra både koordinerende sagsbehandlere samt borgere, der ser positivt på den længere tidshorisont (op til fem år) og de ressourcer og muligheder, der er tilknyttet ressourceforløbene. Dog beskriver SFI også, at der er udfordringer for de svageste borgere, der

ikke altid kan overskue et møde med rehabiliteringsteamet eller de mange muligheder, som bliver tilbudt dem selv at forfølge.

Antallet af nytilkendelser af førtidspension har som nævnt i tidligere årsrapporter været kraftigt dalende, siden førtidspensionsreformen slog igennem.

De endelige konsekvenser af de omfattende reformer kendes endnu ikke, men sikkert er det, at reformerne hidtil har skabt megen usikkerhed blandt udsatte på kanten af arbejdsmarkedet. Om intentionerne med reformer bliver til virkelighed, er fortsat et ubesvaret spørgsmål. Rådet vil også i 2016 og 2017 følge udviklingen tæt.

**Tabel 1.2 Antal nytilkendelser af førtidspension og personer, der begynder i ressourceforløb og fleksjob**

|   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Nytilkendelser af førtidspension</b> | 17.151 | 15.969 | 14.621 | 5.743  | 5.682  | 6.386  |
| <b>Ressourceforløb</b>                  | -      | -      | -      | 2.158  | 7.469  | 8.665  |
| <b>Fleksjob</b>                         | 11.560 | 11.261 | 12.574 | 11.626 | 14.122 | 13.851 |

Note: Tallene er for "Personer påbegyndt forløb" i perioden.

Kilde: [www.jobindsats.dk](http://www.jobindsats.dk) og Ankestyrelsen, [ast.dk](http://ast.dk), for førtidspension

### Antallet af hjemløse stiger endnu engang

I 2015 blev nye hjemløsetal offentliggjort. Beklageligvis bragte denne tælling heller ikke de længe ventede nyheder om, at hjemløsekurven er knækket – tværtimod. Antallet af hjemløse i Danmark stiger fortsat og er nu i tællingsugen oppe på mere end 6.000 hjemløse. Det er mere end 20 procent flere end ved den første tælling i 2007.

Tidligere har Rådet for Socialt Udsatte beskrevet, hvordan antallet af særligt unge hjemløse på 18-25 år har været kraftigt stigende. I 2015-tællingen ses stigningen dog særligt blandt de 25-29 årige. Det er i den forbindelse nærliggende at lave en kobling til udvidelsen af den lave kontanthjælpsydelse – ”ungeydelsen” – som forud for tællingen er blevet udvidet til også at gælde for de 25-29-årige. Selvom hjemløshed handler

om meget mere end et tag over hovedet, så handler det også om at kunne betale huslejen. Og det er meget svært, når indtægtsgrundlaget er minimalt – mens huslejerne stiger og stiger.

**Tabel 1.3 Antal hjemløse over tid**

|   | 2007  | 2009  | 2011  | 2013  | 2015  |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>SFI's hjemløsetælling (uge 6)</b>    | 5.253 | 4.998 | 5.290 | 5.801 | 6.138 |
| – heraf overnatter på gaden eller lign. | 552   | 506   | 426   | 595   | 516   |
| – heraf natvarmestuer                   |       | 355   | 283   | 349   | 281   |
| – heraf herberg, forsorgshjem           |       | 1.952 | 1.874 | 2.015 | 2.008 |
| – heraf kvinder (procent af alle)       | 20    | 22    | 23    | 22    | 22    |

Kilde: 'Hjemløshed i Danmark, National kortlægning', i årene 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

**Tabel 1.4 Antallet af brugere og deres samlede ophold på 110-boformer efter opholds varighed**

|                         | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  |
|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| <b>I alt</b>            | 6.274 | 6.219 | 6.199 | 6.118 | 6.369 |
| – heraf 120 dage - 1 år | 1.659 | 1.670 | 1.734 | 1.857 | 1.844 |

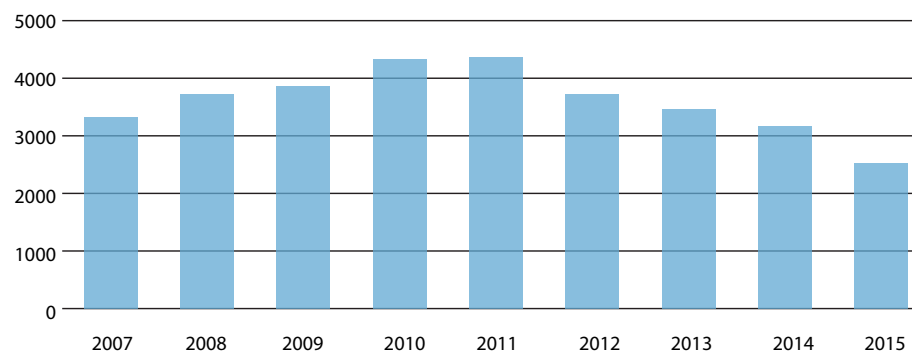
Kilde: Ankestyrelsens databank og Brugere af botilbud efter servicelovens § 110, årsstatistik

I 2015 har Rådet for Socialt Udsatte haft særligt fokus på netop manglen på billige boliger. Det kan du læse mere om i kapitel 2.

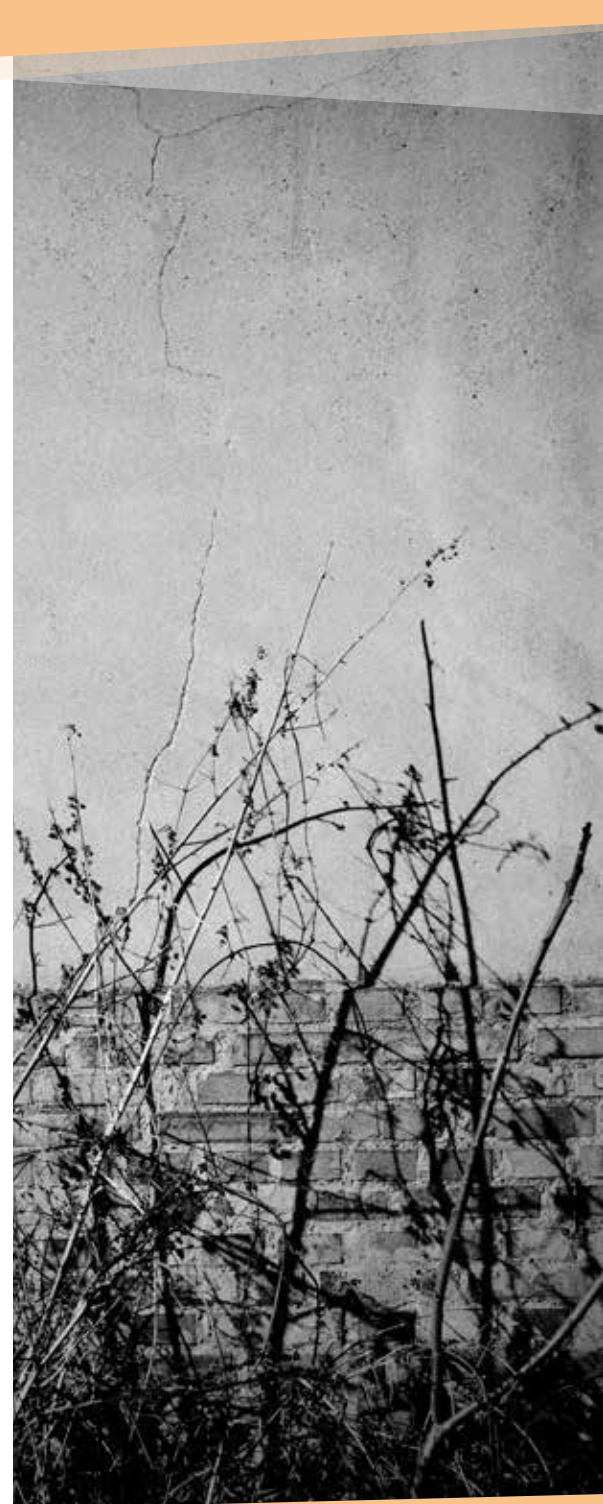
En anden tendens, som har været gennemgående og især slår igennem i den seneste hjemløsetælling, er en stigning i antallet af hjemløse over 50 år. Det kan skyldes, at hjemløse lever længere i dag. Det kan også skyldes, at flere over 50 år falder udenfor

i dagens velfærdssamfund. De hjemløse over 50 år befinder sig især på herberger og forsorgshjem. I alt er antallet af ophold på herberger og forsorgshjem for hjemløse i alle aldre svagt stigende.

**Figur 1.1**  
**Antal huslejesager med effektiv udsættelse af lejere i perioden 2007 - 2015**



■ Kilde: "Statistik for fogedsager – udsættelsessager for privat bolig 2007 - 2015", Domstolsstyrelsen





### Ringe datagrundlag på stofmisbrugsområdet

Som det ses af tabel 1.5 i dette afsnit arbejder man stadig med seneste data fra 2013. Det er kort sagt beskæmmende, at der endnu ikke er opdaterede tal fra 2014. For en regering, der bryster sig af at ville skabe socialpolitik på basis af sikker viden om, hvad der virker, burde data på stofmisbrugsområdet have højeste prioritet. Hvorom alting er: Sundhedsstyrelsens seneste skøn over antallet af stofmisbrugere i Danmark er fra 2009 og anslår, at der er 33.000 personer i Danmark med et stofmisbrug. Cirka 13.000 personer vurderes at være aktive injektionsmisbrugere. Center for Rusmiddelforskning skønner, at antallet af personer med behandlingskrævende misbrug snarere er 70.000 - 90.000, hvoraf hovedparten er hashmisbrugere. Læs mere om dette i kapitel 4.

Antallet af personer i behandling for deres stofmisbrug har også været stigende fra 2009 til 2013, hvor ca. 17.500 personer var i stofmisbrugsbehandling. Af de ca. 13.000 aktive injektionsmisbrugere, der er målgruppen for substitutionsbehandling, var ca. 7.000 i behandling. Antallet af døgnbehandlinger er faldet markant i perioden. For dem, der lykkes med at opnå stoffrihed, vil døgnbehandling ofte være et centralt element i den samlede behandling.

Ved siden af den kommunale behandlingsindsats er der også en stor behandlingsindsats i Kriminalforsorgens regi. Det fremgår, at i 2013 og 2014 var der godt 4.000 indsatte i behandling for stof- og alkoholmisbrug i fængsler og arresthuse, heraf ca. 2.500 i fængslerne alene. Behandlingsindsatsen i fængslerne er fordelt på ambulans behandling og intensiv behandling. Den sidste kan med rimelighed sammenlignes med døgnbehandling. I 2014 var godt 800 indsatte i den intensive misbrugsbehandling. Sammenholdt med den begrænsede adgang til kommunalt finansierede døgnbehandling, så er der noget, der tyder på, at vejen til døgnbehandling går over en fængselsdom.

### Behandlingsgarantien holder ikke

Siden 2003 har der været en garanti for behandling af stofmisbrugere på 14 dage efter henvendelsen. Mange kommuner har længe haft problemer med at overholde behandlingsgarantien. Det blev kritiseret af Rigsrevisionen i en beretning i 2012. Der er et fortsat stigende antal kommuner, som ikke overholder garantien, jf. figur 1.2. 45 af landets 98 kommuner overholder behandlingsgarantien eller har overskridelse i mindre end 5 procent af sagerne. I 2011 var det 53 kommuner, der overholdt garantien. 28 kommuner har overskridelser på mellem 5 og 15 procent af sagerne, og 26 kommuner har overskridelser i over 15 procent af



**Tabel 1.5 Den kommunale behandlingsindsats over for stofmisbrug: antal, former og økonomi**

|  | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>Stofmisbrugere i behandling</b>             | 13.700 | 14.600 | 16.200 | 17100* | 17.500 |
| – heraf substitution                           | 7.750  | 7.850  | 7.600  | -      | 7.050  |
| – heraf kvinder (i procent af alle)            | 22     | 23     | 22     |        | 22     |
| <b>Døgnbehandlig (DANRIS)</b>                  | 1.259  | 1.010  | 773    | 716    | 704    |
| <b>Kommunernes udgifter (mio. kr. 2015-pl)</b> | 971    | 949    | 881    | 894    | 876    |

Kilder: 'Narkotikasituationen i Danmark 2015', Sundhedsstyrelsen, DANRIS 2013 Stof, CFR 2014, Kommunernes regnskaber, Databank DST og rådets egne beregninger

**Tabel 1.6 Kriminalforsorgens behandlingsindsats, antal og former**

|                                      | 2012         | 2013         | 2014         |
|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Igangsatte forløb</b>             | <b>3.424</b> | <b>4.353</b> | <b>4.199</b> |
| – heraf fængsler                     | 2.216        | 2.524        | 2.545        |
| – heraf arresthuse                   | 1.208        | 1.829        | 1.654        |
| <b>Igangsatte forløb fængsler</b>    | <b>2.016</b> | <b>2.524</b> | <b>2.545</b> |
| – heraf ambulans (2014)              |              |              | 1.736        |
| – heraf behandlingsafdelinger (2014) |              |              | 809          |
| – heraf substitution                 | 234          | 294          | 174          |

Note: Tallene er for misbrugsbehandling og omfatter også alkoholmisbrug (360 i fængsler i 2014)

Kilde: Årsrapport for 2014 vedr. misbrugsbehandling, Kriminalforsorgen

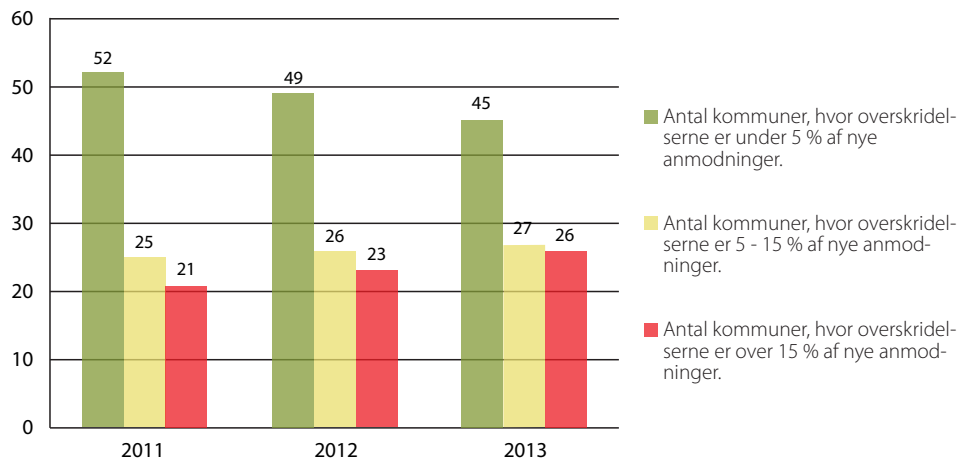
sagerne. Seks af kommunerne havde i 2013 overskridelser af behandlingsgarantien i mere end en tredjedel af behandlingsforløbene mod kun tre i 2011.

Samlet registrerede kommunerne i 2013 7.153 nye anmodninger om behandling. Der blev startet 6.839 nye forløb. I 841 tilfælde blev behandlingsgarantien på 14 dage overskredet. Det svarer samlet til 11,7 procent af anmodningerne, hvilket er en stigning på 0,7 procent i forhold til 2012. Overskridelserne nærmer sig nu det omfang på 13 procent, som Rigsrevisionen kritiserede stærkt i beretningen fra 2012. Der foreligger endnu ikke ved årsrapportens deadline tal for 2014.

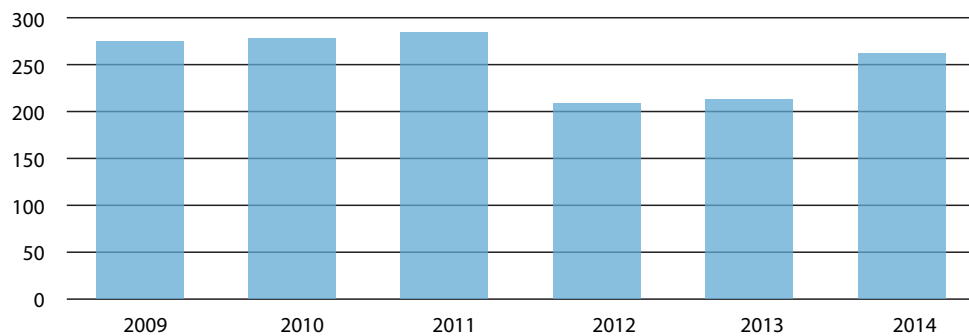
Overordnet må man sige, at regeringen kraftigt bør overveje, om den ønsker en behandlingsgaranti på stofmisbrugsområdet af navn – eller af gavn.

De mange overskridelser skal formentlig ses i sammenhæng med et stigende behov for behandling uden en tilsvarende stigning i budgetterne til misbrugsbehandling, jf. tabel 1.5. Kommunerne har siden 2009 sparet næsten 10 procent på området. Det er stærkt kritisabelt, at kommunerne fortsat ikke overholder behandlingsgarantien. Det er ofte afgørende for misbrugerne, at behandlingen startes op, når motivationen er der, og ønsket om behandling rejses.

**Figur 1.2**  
**Antallet af kommuner fordelt på antal overskridelser i nystartede behandlingsforløb i % af antal nye anmodninger**



**Figur 1.3**  
**Antal narkorelaterede dødsfald 2009 - 2014**



Kilde: 'Narkotikasituationen i Danmark 2015', Sundhedsstyrelsen

Den positive udvikling i forhold til narkorelaterede dødsfald i 2012 og 2013 vendte med tallene for 2014. Antallet af narkorelaterede dødsfald er nu tilbage på det samme høje niveau som før 2012.

For at styrke indsatsen mod stofmisbrug blev satspuljepartierne med satspuljeaftalen for 2015 enige om, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe til kortlægning af den samlede indsats på området. Rapporten fra arbejdsgruppen udkom i september 2015. Der er tale om en beskrivelse af regelsæt og en række aktiviteter i forhold til indsatsens fire søjler: Forebyggelse, behandling, skadesreduktion og kontrol.

### Hvad ved vi om udsatte med alkoholmisbrug?

Statens Institut for Folkesundhed skønner, at 140.000 danskere er alkoholafhængige. Langt de fleste er dog ikke socialt udsatte. Betegnelsen "socialt udsatte mennesker med et alkoholmisbrug" dækker over personer med sociale problemer og/eller psykiske vanskeligheder kombineret med et skadeligt alkoholforbrug eller alkoholafhængighed.

Rådets undersøgelse af socialt udsattes sundhed og sygelighed – "SUSY Udsat 2012" – viste, at hver sjette socialt udsatte havde et alkoholmisbrug. Derudover viser hjemlø-

setællingerne, at fire ud af ti hjemløse har et alkoholmisbrug. Yderligere viser undersøgelser fra Center for Rusmiddelforskning, at der blandt unge i alderen 15-24 skønnes at være mellem 25-30.000 personer med direkte interventionskrævende misbrug af alkohol.

Men som også nævnt i tidligere årsrapporter, mangler der en mere systematisk dataudredning i forhold til alkoholmisbrugsbehandlingen. Rådet finder det kritisabelt, at der mangler solid statistik for kommunernes indsats på området.

I et forsøg på at få mere systematisk viden om kommunernes indsats på området, har Rådet fået udarbejdet en undersøgelse, der dels giver et overblik over tilbud om alkoholbehandling til socialt udsatte borgere, samt en analyse af mulige barrierer, som borgere oplever i forhold til at få et relevant behandlingstilbud. Undersøgelsen er udarbejdet af SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd og blev offentliggjort i februar 2015. Læs mere om undersøgelsen i kapitel 3 om alkoholbehandling til socialt udsatte borgere.





## Kun få kvinder i stort program på prostitutionsområdet

Det satspuljefinansierede projekt Exit Prostitution til en satsning på samlet 46 mio. kr. er forlænget indtil udgangen af 2016. Projektet har til formål at hjælpe mennesker ud af prostitution eller alternativt forbedre livkvaliteten for mennesker, imens de befinder sig i prostitution. SFI har primo 2016 udarbejdet et statusnotat, som belyser de foreløbige resultater og tendenser for projektet. De foreløbige resultater peger på nogle klare udfordringer.

Projektkommunerne i henholdsvis København, Odense, Aarhus og Aalborg har ifølge SFI fået et redskab til at løse den sociale opgave, kommunerne står overfor, når de møder borgere med prostitutionserfaring. Dette via metoden Critical Time Intervention (CTI), der tidligere har vist gode resultater i forhold til hjemløshed. Metoden har i projektet været afprøvet og justeret i forhold til mennesker i prostitution.

De fire projektkommuner har med udgangen af januar 2016 tilsammen haft i alt 132 borgere i forløb, hvoraf 23 borgere stadig er i gang med et CTI-forløb. Efter Rådets vurdering taler en så antalmæssig lille gruppe sit tydelige sprog. Nemlig at projektdesignet er for snævert udformet og målgruppen for projektet for lille. Udenfor står dermed en alt for stor gruppe, som projektet ikke har formået at favne. Projektet favner formentlig

ikke en potentielt stor del af målgruppen, der eksempelvis befinder sig i et kaotisk misbrug eller af andre årsager ikke kan eller ønsker at indgå i et exitforløb. SFI's statusnotat viser desuden, at der sker et vist frafald blandt borgere i CTI-forløb, og at projektet dermed heller ikke formår at fastholde en del af målgruppen i et længerevarende forløb.

Klart nok har mange af deltagerne i projektet profiteret af indsatsen. Det er der selvfølgelig grund til at glæde sig over – ligesom over det kvalitetsløft, der er sket i projektkommunerne. Men med udgiftsniveauet for Exit Prostitution in mente – projektet koster 46 mio. kr – er det dog svært at se, hvordan projektkommunerne og andre kommuner skal kunne fortsætte indsatsen ad denne vej, når bevillingen til projektet udløber. Dermed risikerer mennesker, der søger hjælp til at forlade prostitution eller hjælp til behandling af prostitutionsskader, ikke at få gavn af indhøstede erfaringer fra projektet.

Rådet ser med alvor på, at et satspuljeprojekt af den volumen, som Exit Prostitution har haft, ikke har formået at favne en større del af målgruppen. Både i forhold til indslusning til projektet såvel som fastholdelse i projektet. Rådet ser derfor gerne i den afsluttende evaluering af projektet en uddybning af, hvorfor målgruppen enten ikke ønsker at indgå i exitforløb, hvorfor de undervejs dropper ud, samt i hvilken grad målgruppen reelt set profiterer af CTI-

metoden. Sidst men ikke mindst ser Rådet gerne en belysning af leveomkostningers betydning, herunder effekter af kontant- og førtidspensionsreformerne, for målgruppens ønsker om at forlade prostitution.

## Retspsykiatri

Fra 2000 frem til 2011 steg antallet af foranstaltningsdomme fra 421 til 915 domme, figur 1.4. I årene 2012 til 2014 er sket et lille fald i antallet af domme til 809 domme i 2014, men antallet ligger stadig på ca. dobbelt så mange domme som i 2000.

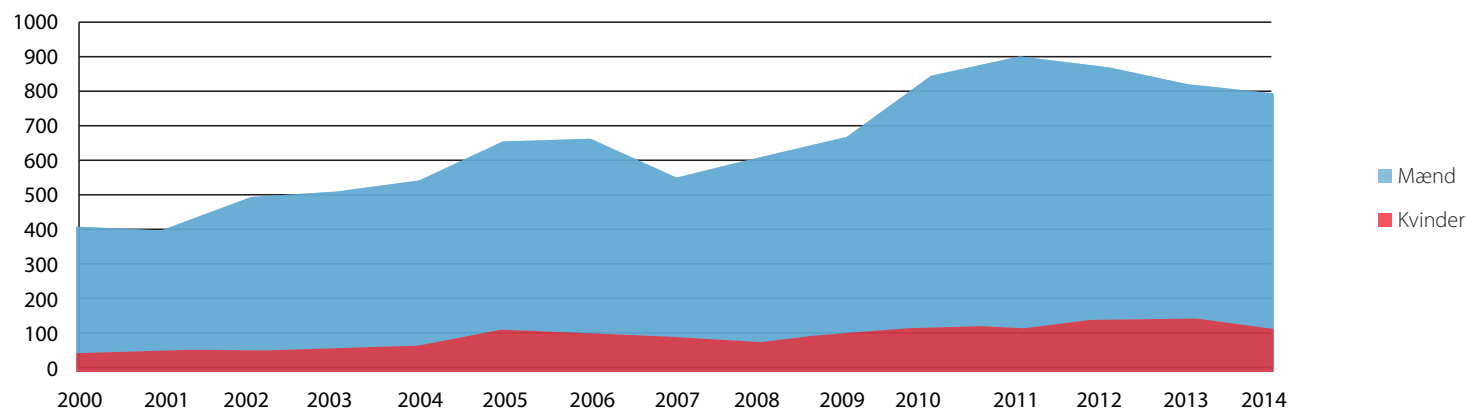
Stigningen og den samtidige store udbygning af retspsykiatrien har været anledningen til flere initiativer med henblik på at afdække årsagerne til stigningen – en

stigning som er politisk uønsket. Rådet fik i 2014 Justitsministeriets forskningskontor til at lave en analyse af registerdata for dommene. Analysen blev offentliggjort sidste år. Den viste bl.a., at en stor del af dommene for vold eller trusler om vold var for hændelser, som skete, mens den dømte var indlagt eller i behandling af psykiatrien. Den daværende regerings psykiatriudvalg behandlede også stigningen i retspsykiatriske patienter i dens hovedrapport fra oktober 2013. Udvalget anbefalede bl.a. løbende at monitorere udviklingen på området og nærmere at undersøge: lovgivningen og rammerne for fastsættelse af sanktioner, om intentionen med lovgivningen bliver efterlevet, herunder i forhold til proportionalitet mellem den kriminelle handling og sanktionen,

samt mulighederne for at reducere antallet af borgere, der idømmes en retspsykiatrisk foranstaltning. Det blev i forbindelse med satspuljepartiernes psykiatraftale fra juni 2014 aftalt, at der skulle nedsættes en ekspertgruppe til at undersøge nærmere, hvad der ligger bag udviklingen med det stigende antal retspsykiatriske patienter.

Rapporten fra ekspertgruppen blev offentliggjort kort før julen 2015. Den gennemgår en række forskellige hypoteser og be- eller afkræfter en række af dem. Ekspertgruppen påpeger, at stigningen primært er i domme for mindre alvorlige personfarlige hændelser. Særligt finder ekspertgruppen, at følgende faktorer bidrager til forklaring af stigningen:

Figur 1.4  
Antal foranstaltningsdomme fordelt på køn



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, Levevilkår



- Der er større opmærksomhed om lovovertræderes mentale tilstand. Der gennemføres 50 procent flere mentalundersøgelser.
- Indførelsen af tidsbegrænsningen på domme i 2000 medfører domme til personer, der begår kriminalitet under en foranstaltning, hvor praksis før var tiltalefrafald.
- Antallet af mennesker med psykiske lidelser og et samtidig misbrug er stigende. Kombinationen forøger risikoen at begå kriminalitet.

Samtidig kan ekspertgruppen afkræfte, at stigningen kan begrundes med domme til personer med anden etnisk baggrund eller særlige kombinationer af lægemidler og behandlingsophør. Selv om flere af retslægerådets medlemmer deltog i ekspertgruppen, har gruppen ikke forholdt sig til retslægerådets rolle, ligesom ændringer i anmeldelses- og domspraksis ikke er tilstrækkeligt belyst. Det havde været oplagt at se nærmere på betydningen af den udbredte "nul-tolerance" politik, som Danske Regioner i 2011 omtalte således: "...udvalget finder det overvejende sandsynligt, at offentligt personale, herunder sundhedspersonale, gennem en lavere tolerancetærskel over for patienters vold eller trusler om vold bidrager til, at antallet af foranstaltningsdomme stiger."

Ekspertgruppen har ikke inden for de afsatte rammer kunnet gennemføre nye større undersøgelser, men der er dog gennemført en række nye registeranalyser både af foranstaltningsdomme og lægemiddelforbrug, ligesom der er indhentet beskrivelser af praksis fra regionerne og beskrivelse af regler i de nordiske lande og England. Der er nye vigtige resultater, såsom at en meget stor andel af sagerne vedrørende vold eller trusler om vold mod offentligt ansatte sker på bostederne.

Rådet for Socialt Udsatte rettede i marts 2015 sammen med Institut for Menneskerettigheder henvendelse til ekspertgruppen med en opfordring til særligt at kigge på:

1. Proportionalitet i valget af sanktion/sanktionsudmåling for personer med psykisk sygdom
2. Retssikkerhed under fuldbyrdelsen af foranstaltningen
3. Ligebehandlingen af personer med anden etnisk baggrund end dansk.

Ekspertgruppen har alene kigget på data, der kan belyse den tredje pind i henvendelsen, hvor hypotesen om en overrepræsentation af personer med anden etnisk baggrund end dansk afkræftes. Det er fortsat Rådets opfattelse, at der bør gennemføres analyser af den manglende proportionalitet i valget

af sanktion og sanktionsudmåling, som blev påvist af Institut for Menneskerettigheder i en analyse fra 2006. Hvis manglende proportionalitet betvivles, bør der igangsættes en ny domsgennemgang. Samtidig bør der igangsættes et arbejde med henblik på at udvikle modeller, der sikrer en proportionalitet i domspraksis. Der bør ligeledes følges op på psykiatriudvalgets anbefalinger om at undersøge lovgivningen og rammerne for sanktionsfastsættelse samt mulighederne for at reducere antallet af foranstaltninger, ligesom opfordringen fra FN's handicapkomite om at igangsætte en strukturel gennemgang af de procedurer, der anvendes til at sanktionere personer med handicap, når de begår kriminelle handlinger, bør følges.

Ekspertgruppen har ikke kigget på retssikkerheden under fuldbyrdelsen. Ekspertgruppen skulle kigge på mulige årsager til stigningen i antallet af domme. Rådet mener, at der er behov for også at kigge på dette aspekt af retspsykiatrien herunder spørgsmål i relation til betydningen for behandlingen, at personalet i lukkede afsnit både er behandler og sikkerhedspersonale, ligesom der også bør kigges på, hvordan retspsykiatriske patienters klageadgang i forbindelse med beslutninger om ufrivillig indlæggelse, forlængelser af indlæggelser mv. kan styrkes.

Rådet foreslog i årsrapporten 2015, at regeringen forpligtes til at udarbejde en årlig redegørelse på det retspsykiatriske område.

Rådet mener fortsat, at det er vigtigt med en sådan redegørelse.

### Kommuners budgetter for udsatteområdet

De offentlige nettodriftsudgifter til udsatteområdet er faldet med ca. 1 mia. kr. siden 2010, jf. tabel 1.7. Det største fald er i udgifterne til botilbud til socialt udsatte. Det kan afspejle, at flere flytter ud fra botilbud efter servicelovens §§ 107 og 108 til egen bolig med bostøtte efter servicelovens § 85, hvilket ofte vil være udtryk for en bedre samlet livssituation for brugerne. Statistikken over beboere i botilbud er desværre så mangelfuld, at det ikke er muligt at belyse det nærmere.

**Tabel 1.7 Offentlige nettodriftsudgifter til sociale indsatser til socialt udsatte**

| Mio. kr. 2015-priser  | 2010         | 2011         | 2012         | 2013         | 2014         |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Botilbud mv. til personer med særlige sociale problemer</b>  | 911          | 904          | 972          | 1.030        | 1.052        |
| <b>Social behandling til stof- og alkoholmisbrugere</b>   | 1.289        | 1.200        | 1.214        | 1.228        | 1.247        |
| <b>Varige og midlertidige botilbud til socialt udsatte</b>  | 4.600        | 4.154        | 3.793        | 3.858        | 3.713        |
| <b>Støtte- og kontaktpersoner til pers. med særlige sociale problemer, sindslidende og misbrugere</b> | 233          | 170          | 178          | 168          | 171          |
| <b>Beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud til socialt udsatte</b>                    | 616          | 540          | 468          | 498          | 464          |
| <b>I alt</b>  | <b>7.650</b> | <b>6.968</b> | <b>6.625</b> | <b>6.783</b> | <b>6.648</b> |

Kilde: Danmarks Statistik, databank: Regk31 og Regk53, samt Rådets egne beregninger.

Udgifterne til hjemløseinstitutioner og kvindekrisecentre er steget med ca. 15 procent i perioden. Det er institutioner, hvor kommunerne får 50 procent refusion på driftsudgifterne. Den anførte udgift er før statsrefusion. Udgifterne til misbrugsbehandling er efter et fald fra 2010 til 2011 på vej op igen. Det skal bemærkes, at det er udgifterne til alkoholbehandling, der stiger, mens udgifter til stofmisbrugsbehandling er på det laveste niveau i 2014 i de fem år.

Udgifterne til de opsøgende indsatser i form af støtte- og kontaktpersonordninger og lavtærskeltilbud som aktivitets- og samværstilbud er faldende i perioden. Det er en bekymrende udvikling, da det er nogle af de tilbud, de mest marginaliserede udsatte har mest gavn af.







## KOMMUNER MED LOKALE UDSATTERÅD

Esbjerg, Faxe, Fredericia, Frederiksberg, Haderslev, Helsingør, Herning, Holstebro, Horsens, Høje-Taastrup, Kolding, København, Køge, Langeland, Norddjurs, Nyborg, Næstved, Odense, Odsherred, Randers, Roskilde, Silkeborg, Skive, Slagelse, Svendborg, Sønderborg, Thisted, Vejle, Vesthimmerlands, Viborg, Aalborg, Aarhus

## KOMMUNER MED VEDTAGET UDSATTEPOLITIK

Dragør, Egedal, Fredericia, Frederiksberg, Guldborgsund, Haderslev, Herning, Hillerød, Holbæk, Kolding, Nyborg, Odense, Randers, Roskilde, Slagelse, Struer, Svendborg, Sønderborg, Thisted, Vejle

## Lokale udsatteråd sætter udsathed på dagsordenen i kommunerne

I en tid, hvor det generelt kan være svært at få politikerne i tale omkring socialt udsattes situation, er det også lyspunkter: Antallet af lokale udsatteråd stiger fortsat – og flere er på vej. Der er nu 32 udsatteråd landet over, mens yderligere tre kommuner er på vej med udsatteråd. Der er 20 kommuner, som har vedtaget en udsattepolitik, mens hele 11 kommuner er på vej med én.

Det er med Rådet for Socialt Udsattes øjne meget positivt at se, hvordan flere og flere kommunalbestyrelser "tør" inddrage socialt udsattes stemmer aktivt i udviklingen af den lokale politik gennem de lokale udsatteråd og udsattepolitikker. Det kommer der meget god dialog og udvikling ud af. Rådet for Socialt Udsatte mener, at det er altafgørende, at socialt udsatte selv kommer til orde. Det gælder ikke mindst i lokalsamfundet, hvor hver kommune har sine kendetegn og sine udfordringer.

At de lokale udsatteråd ikke er lovpligtige, sådan som lokale ældreråd og lokale handicapråd er det, er fortsat en gåde. Men samtidig med, at Rådet for Socialt Udsatte vil blive ved med at gentage, at udsatterådene bør være lovpligtige i alle kommuner, så er det tilladt at glæde sig over, at rådene spreder sig – lovpligtige eller ej.

## KAPITEL 2:

# Mangel på billige boliger skaber hjemløshed

”

*Jeg fik at vide, da jeg blev boligindstillet, at der kunne gå op til et år. Det er der gået nu, og der er ikke sket noget.”*

Ordene stammer fra en ung kvinde på 22 år, som bor på en hjemløseboform. Hun vil gerne videre med sit liv. Men hun venter på at få en bolig, hun kan betale. Og hun er ikke den eneste. Manglen på billige boliger i Danmark er et stigende problem, særligt i de større byer. Det er et problem, som har en markant social slagside. Socialt udsatte står sjældent forrest i køen til billige boliger på en husleje på omkring 3.000 kr. eller derunder.

### Hjemløshed og mangel på billige boliger hænger sammen

Hjemløshed handler om meget mere end manglen på et tag over hovedet. Men både Rigsrevisionen og SFI peger på, at manglen på billige boliger er en medvirkende årsag til, at vi i disse år ser et stigende antal hjemløse. Tallene, som fremgår af faktaboksen, taler deres eget tydelige sprog.

## FAKTA:

### FÆRRE BILLIGE BOLIGER

Mens antallet af hjemløse stiger (se kapitel 1), falder antallet af billige boliger.

2.800 kr. (ekskl. forbrug) er det huslejeniveau, Beskæftigelsesministeriet anslår, at en person på den laveste velfærdsydelse (integrationsydelse) kan betale. 3.200 kr. (ekskl. forbrug) er det beløb, Københavns Kommune vurderer, at hovedparten af deres målgruppe for kommunal anvisning kan betale.

En rapport fra Rigsrevisionen fra 2014 viser, at antallet af billige boliger er faldet markant siden 2007. På landsplan er antallet af almene og privatudlejede boliger med husleje på under 3.000 kr. om måneden faldet med 55 procent, mens antallet af boliger med husleje på mellem 3.000-4.000 kr. om måneden er faldet med 27 procent. Til gengæld er antallet af boliger med en husleje på mere end 4.000 kr. om måneden steget med 71 procent i samme periode.

Kilde: Kuben Management for Rådet for Socialt Udsatte: Manglen på billige boliger – muligheder og barrierer for flere billige boliger i Danmark, 2015

## Socialt udsatte unge rammes på to fronter

Manglen på billige boliger rammer bredt. Men ikke mindst udsatte unge i kanten af uddannelsessystemet og arbejdsmarkedet rammes hårdt. Siden 2009 er der sket en fordobling i antallet af unge hjemløse på 18-24 år. Denne udvikling er der sket samtidig med, at to tendenser har slået igennem på området: For det første er den lave kontanthjælpsydelse til unge blevet udvidet. For det andet er antallet af billige boliger faldet. Det er ikke svært at lægge to og to sammen og se en sammenhæng i mellem på den ene side de lave ydelser og de stigende huslejeniveauer – og på den anden side den stigende ungdomshjemløshed i Danmark.

## Kontanthjælpsloftet forværrer problemet

Som omtalt i kapitel 1 har regeringen i foråret 2016 vedtaget et kontanthjælpsloft. Kontanthjælpsloftet indebærer, at der er et loft over, hvor meget en borger må få i visse offentlige ydelser samlet set ved siden af hans eller hendes kontanthjælp. Det betyder i praksis, at de borgere, som rammes af kontanthjælpsloftet, ofte vil blive ramt på deres boligstøtte.

Boligstøtten er ellers ifølge både eksperter, kommuner og boligorganisationer et af de bedste eksisterende redskaber til at afhjælpe de negative konsekvenser af, at der bliver fær-

re billige boliger. Det skyldes, at boligstøtten udgør et vigtigt økonomisk bidrag til blandt andet de laveste indkomstgrupper, som ellers ikke er i stand til at betale deres husleje.

Med kontanthjælpsloftet er der en stor risiko for, at flere vil blive sat ud af deres bolig, fordi de mister deres boligstøtte. Det er borgere, som ikke bare kan finde en anden og billigere bolig – for de er ofte ikke til rådighed.

Rådet er grundlæggende imod kontanthjælpsloftet. Men for at afhjælpe én af konsekvenserne af loftet foreslår Rådet, at kommunerne forpligtes til at stille en anden og billigere bolig til rådighed for dem, som mister deres boligstøtte og som følge deraf ikke kan blive siddende i deres nuværende bolig.

## IDÉKATALOG: RÅDET LANCEREDE RAPPORT OM MULIGHEDER OG BARRIERER FOR FLERE BILLIGE BOLIGER

Kuben Management foretog for Rådet for Socialt Udsatte i 2015 en kortlægning og analyse af mulighederne og barriererne for, at der kan tilvejebringes flere billige boliger. Kortlægningen og analysen, som er foretaget i perioden fra foråret til efteråret 2015, ser også på årsagerne til, at manglen på billige boliger er et stigende problem i Danmark.

Resultatet af kortlægningsarbejdet er en rapport med et større idékatalog over mulige veje, man kan gå, og greb, man kan tage, for at tilvejebringe flere billige boliger.

Rapporten hedder "Manglen på billige boliger – muligheder og barrierer for flere billige boliger i Danmark" og kan findes her: [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk) under "Publikationer"

## Byg flere billige boliger

Den politik, der i mange år har løftet boligstandard og sikret bedre boliger til rigtig mange danskere, er i dag paradoksalt nok også en barriere for at sikre boliger, der er til at betale for de laveste indkomstgrupper. Det kan ikke anbefales at rulle den kvalitet tilbage, der generelt er opnået i den danske boligmasse – en høj boligstandard er en positiv udvikling. Men det er i dag muligt at bygge godt og billigt ved at tænke lidt ud af boksen og for eksempel få mest mulig ud af hver kvadratmeter.

Der er også potentialer i, at fonde enten selv opfører billigere boliger, eller at de engagerer sig i opførelse af billigere boligbyggeri i samarbejde med et ministerium, en region, en kommune, et boligselskab eller en selvejende institution.

Kuben Managements rapport fra december 2015, som blev udarbejdet for Rådet for Socialt Udsatte, rummer en hel række af forslag til, hvordan der kan bygges godt og billigt – hvis den politiske vilje på både statsligt og kommunalt niveau er til stede, så er der muligheder, som bør udnyttes langt bedre.

## Kommunerne mangler redskaber

Der sker desværre i disse år et tovtækkeri mellem regeringen og kommunerne, når det kommer til manglen på billige boliger. Pro-

blematikken har ellers været kendt i årevis. Skiftende regeringer har peget på, at det er kommunalpolitikernes ansvar at skaffe det nødvendige antal billige boliger til borgerne i deres kommune – mens kommunerne til dette svarer, at de ikke har de rette lovgivningsmæssige rammer for at kunne efterleve det ansvar.

I rapporten, som Kuben Management har udarbejdet for Rådet for Socialt Udsatte, bliver der peget på, at kommunerne *har* store udfordringer med at kunne tilvejebringe nok billige boliger indenfor de rammer, som regeringen har stillet dem til rådighed. Kommunerne er ikke mindst i disse år særligt pressede, da mange også står overfor en stor opgave med at kunne huse det stigende antal flygtninge, som får ophold i landet.

I forhold til flygtninge har kommunerne imidlertid en særlig lovhjemmel til at kunne opkøbe lejligheder og leje dem ud til flygtningene til en billig husleje. Det må kommunerne til gengæld ikke i forhold til borgere med et boligsocialt behov, fx hjemløse, fordi det ikke står beskrevet specifikt i en lov og dermed strider imod kommunalfuldmagten.

Rådet foreslår på den baggrund, at kommunerne gives mulighed – en lovhjemmel – til at opkøbe lejligheder og leje dem ud til socialt udsatte. Det er et forslag, som flere

kommuner selv har stillet ønske om bliver realiseret. Desuden foreslår Rådet, at kommunerne gives mulighed for at kunne yde et midlertidigt særligt huslejetilskud til hjemløse, som får en bolig.

## Almenboligsektorens rolle

Den almene sektor har historisk set spillet en helt afgørende rolle for at sikre billigere boliger til danskerne. Men renoveringer og sammenlægninger af lejligheder i den almene sektor er medvirkende til, at huslejeniveauet i den almene sektor stiger og til, at der bliver færre mindre lejligheder til for eksempel enlige med en lav indkomst. Det begrænser kommunernes muligheder for at sikre de udsatte og hjemløse borgere en bolig, som de kan betale.

Rådet anbefaler, at den almene sektor tilskyndes til at arbejde strategisk og målrettet med at udskyde sammenlægninger af små lejemål i de boligområder, hvor der er et rimeligt afsæt for det – det vil sige dér, hvor der er en balanceret beboersammensætning og fordeling af små og store lejemål.

En lovændring i almenboligloven fra 2014 gør det i dag muligt at etablere deleboliger for tre i større almene lejligheder, hvor alle tre beboere så kan få individuel boligstøtte.

En stor andel af også de lidt mindre 2- og 3-værelses lejligheder med stort køkken er også delevenlige, men det er ikke i dag tilladt at etablere deleboliger for to. Den udfordring kan afhjælpes ved at ændre lovgivningen, så to personer i en delebolig kan få individuel kontrakt og dermed individuel boligstøtte.

Ovenstående er eksempler på, at såfremt der er politisk vilje, så er der muligheder for at afhjælpe den store mangel på billige boliger – men er den politiske vilje tilstede? Det er spørgsmålet. Rådet mener, at det er med at komme i gang, for problemet med mangel på billige boliger forsvinder ikke af sig selv.

## FORSLAG

- Rådet forslår, at en ordentlig boligstøtte til de laveste indkomstgrupper sikres, herunder også til enlige uden børn.
- Rådet foreslår, at en reduktion af boligstøtten som følge af kontanthjælpsloftet gøres betinget af, at borgeren af kommunen får tilbud om en anden bolig til en husleje, der ikke medfører, at den samlede ydelse omfattes af kontanthjælpsloftet.
- Rådet foreslår, at regeringen i samarbejde med kommunerne sikrer, at der bygges flere billige boliger af god kvalitet, fx ved at inddrage fonde i finansieringen af byggeriet.
- Rådet foreslår, at kommunerne gives lovhjemmel til at opkøbe ejendomme og virke som udlejere i forhold til de målgrupper, som har et aktuelt boligsocialt behov.
- Rådet foreslår, kommunerne gives lovhjemmel til at yde et midlertidigt huslejetilskud til hjemløse og andre udsatte borgere.
- Rådet foreslår, at lovgivningen om almene boliger udvides, sådan at den også kommer til at omfatte deleboliger for to personer.



## KAPITEL 3:

# Udvikling af alkoholbehandlingen til socialt udsatte

Borgere fra alle samfundslag kan få brug for alkoholbehandling, og alle har lovmæssig ret til at få alkoholbehandling.

Statens Institut for Folkesundhed skønner, at 140.000 danskere er alkoholafhængige. Langt de fleste er dog ikke socialt udsatte. Betegnelsen „socialt udsatte mennesker med et alkoholmisbrug“ dækker over personer med sociale problemer og/eller psykiske vanskeligheder kombineret med et skadeligt alkoholforbrug eller alkoholafhængighed.

Rådets undersøgelse af socialt udsattes sundhed og sygelighed – ”SUSY Udsat 2012” – viste, at hver sjette socialt udsatte havde et alkoholmisbrug. Derudover viser hjemløsetællingerne, at fire ud af ti hjemløse har et alkoholmisbrug. Samtidig viser andre undersøgelser, at kvaliteten i alkoholbehandlingen varierer meget mellem kommunerne, både hvad angår ressourcer, fagsammensætning af personale og behandlingsmetoder. Ofte henvender alkoholbehandlingssystemet sig primært til misbrugere, som generelt er socialt velfungerende.

Det tyder på, at socialt udsatte har meget svært ved at få tilbudt en relevant behandling for alkoholmisbrug. Ser man på udgifterne til kommunernes alkoholbehandling, er de stigende. Meldingerne er dog, at kommunerne (op)prioriterer familiebehandlingen, dvs. hvor der er hjemmeboende børn, eller de behandlinger, hvor der er forholdsvis få sociale problemer. Det er meget svært for socialt udsatte at få en relevant behandling, der ofte indebærer en kombination af døgnbehandling, efterværn og ambulante tilbud (det drejer sig for eksempel om forsorghjem, beskyttede pensionater, alternative plejehjem, skæve huse, væresteder og støtte- og kontaktpersonsordningen) samt indsatser i forhold til øvrige sociale/psykiske problemer, hvilket Sundhedsstyrelsen ellers anbefaler i anvisningen om kvalitet i alkoholbehandling fra 2008.

Der kan være mange forklaringer på udviklingen, men i forhold til en diskussion af socialt udsattes forhold, så er det et væsentligt problem, at der ikke er nogen systematisk viden om, hvad socialt udsatte tilbydes af alkoholbehandling. Der er ikke offentliggjort en detaljeret behandlingsstatistik siden de foreløbige tal fra 2008. Mange har efterspurgt tallene, og senest har regeringen

sat de konkrete sociale 2020-mål for alkoholområdet på stand by med henvisning til, at statistikken ikke er god nok.

### Nu ved vi lidt mere

Den manglende viden var afsættet for, at Rådet i 2015 bestilte en undersøgelse af alkoholbehandlingen for socialt udsatte hos SFI. Undersøgelsen skulle særligt afdække brugernes ønsker i forhold til alkoholbehandling, og den skulle i forløbet afdække følgende aspekter:

- Hvilke muligheder og barrierer oplever udsatte borgere i forhold til at få tilbud om alkoholbehandling
- Ønsker til alkoholbehandlingen blandt socialt udsatte borgere – samt afdække eventuelle udækkede behov
- Hvilke erfaringer socialt udsatte borgere har med at modtage alkoholbehandling, herunder hvilke særlige problemstillinger denne gruppe kan opleve
- I tillæg til disse forhold skulle undersøgelsen også belyse kommunernes tilbud til socialt udsatte borgere med alkoholmisbrug i udvalgte case kommuner

## Hvordan oplever de socialt udsatte misbrugsbehandlingen?

Undersøgelsen bekræfter indtrykket af, at socialt udsatte ikke føler, at behandlingssystemet er i stand til at rumme deres specifikke ønsker: Mere end hver fjerde socialt udsatte borger med alkoholmisbrug oplever, at der mangler relevante behandlingstilbud. Mange har brug for at blive hjulpet på gaden eller der, hvor de bor, fordi de har svært ved at møde op på behandlingsstederne. Netop de opsøgende indsatser er noget af det, som deltagerne i undersøgelsen efterspørger. Desværre er der stor forskel på, i hvilken udstrækning kommunerne gør brug heraf.

Størstedelen af de socialt udsatte borgere, der får alkoholbehandling, vurderer, at det har hjulpet dem. Der er dog mange, som ikke får den hjælp, de har brug for, fordi der ikke tages højde for deres særlige behov, viser undersøgelsen.

## Sammensatte problemstillinger

Undersøgelsen tegner – ikke overraskende – et billede af en gruppe borgere med meget sammensatte problemer. Alkoholmisbrug er kun ét problem blandt mange problemer, som kan omfatte psykisk sygdom, stofmisbrug, hjemløshed, fattigdom og gæld. Derfor har de i høj grad behov for fleksible og helhedsorienterede indsatser. Mange efterlyser desuden en bedre opfølgning, når de har været i behandling.

## OM UNDERSØGELSEN

Undersøgelsen er baseret på en kombination af borgerinterviews, spørgeskema og etnografisk feltarbejde udført i forbindelse med opsøgende indsatser samt en vignetundersøgelse og interview med nøglepersoner i 10 kommuner.

I alt har 13 udsatte borgere med nuværende eller tidligere stort alkoholforbrug deltaget i et kvalitativt interview i forbindelse med denne undersøgelse. Af disse var 11 mænd og 2 kvinder. Derudover har 128 socialt udsatte borgere med nuværende eller tidligere stort alkoholmisbrug deltaget i en spørgeskemaundersøgelse. 3 ud af 4 borgere i spørgeskemaundersøgelsen er mænd og gennemsnitsalderen er 50 år.



Undersøgelsen viser generelt, at der er stor variation i, hvordan kommunerne tilrettelægger alkoholbehandling til socialt udsatte. Socialt udsatte borgere ønsker og oplever dog også alkoholbehandling på meget forskellige måder. Forskellen er ikke kun på baggrund af kommunal variation, men også på baggrund af at gruppen af socialt udsatte borgere med alkoholmisbrug er en meget heterogen gruppe med lige så forskellige behov som andre ikke-udsatte borgere.

Trods denne erfaring viser undersøgelsen, at visitationen i en række kommuner generelt hviler på den trinbaserede tilgang, hvor ambulante og dagbehandlingstilbud afprøves, før en borger får tilbud om døgnbehandling – og dette gælder også socialt udsatte borgere. Dermed imødekommer behandlingen ofte ikke socialt udsatte borgeres behov for en mere intensiv behandlingsmodel.

### Hvilken behandling modtager socialt udsatte?

Den behandlingsform, som de fleste af de socialt udsatte borgere modtager, er antabusbehandling (84 %) og den behandlingsform, som færrest af de socialt udsatte borgere har modtaget, er døgnbehandling, hvor målet ikke er afholdenhed men skadesreduktion, fx pleje- og omsorgsophold. Kun 8 % af borgerne i undersøgelsen har modtaget

denne behandling. Set i lyset af at officielle vejledninger giver udtryk for, at stabiliserende omsorgsophold er et særligt relevant tilbud til socialt udsatte borgere med alkoholproblemer, er det meget påfaldende, at så få modtager denne behandling.

I forhold til oplevelsen af virkningen af de forskellige behandlingsformer vurderer socialt udsatte borgere med stort alkoholmisbrug, at især døgnbehandling hjælper dem. 78 % vurderer, at denne behandling har hjulpet dem i høj eller nogen grad. For den ambulante behandlingsform er andelen kun 48 %, der vurderer, at behandlingen har hjulpet dem.

Undersøgelsen viser, at hver femte socialt udsatte borger (21 %) siger, at de ikke oplever samlet set at have fået den hjælp, de har haft brug for i forhold til deres alkoholmisbrug. Samtidig oplever godt hver fjerde (27 %), at der mangler relevante alkoholbehandlingstilbud, som passer til deres ønsker og behov. Opfølgning og hjælp til fastholdelse af positive forandringer efter behandlingsforløb er en type tilbud, som socialt udsatte borgere særligt efterlyser.

### Opsøgende indsatser og opfølgning på behandling

En psykisk syg, hjemløs borger med alkoholmisbrug har typisk svært ved at møde

op på kommunen eller behandlingsstedet for at søge og modtage behandling. I nogle kommuner får udsatte borgere med alkoholmisbrug hjælp fra professionelle, der møder dem på gaden eller der, hvor de bor. Det opsøgende arbejde bliver derfor generelt beskrevet som meget relevant for socialt udsatte borgere med alkoholproblemer. Det er dog forskelligt i hvor høj grad, kommunerne har mulighed for at give deres borgere denne type tilbud. Særligt store landkommuner beskriver geografien som en udfordring.

En tredjedel af de socialt udsatte borgere fortæller i spørgeskemaundersøgelsen, at de har været i kontakt med en opsøgende medarbejder. Godt tre ud af fire mener, at det har hjulpet dem.

Endeligt peger mange socialt udsatte borgere på, at der mangler opfølgende indsatser, som kan være med til at støtte op om og fastholde positive forandringer efter et alkoholbehandlingsforløb. Der er derfor noget, der tyder på, at systemet prioriterer yngre og mere socialt integrerede borgere, mens systemet resignerer i forhold til socialt udsatte borgere, fordi det ikke omfattes som realistisk og meningsfuldt at tilbyde denne gruppe behandling. Socialt udsatte borgere med sammensatte problemer har i særlig grad brug for at møde professionelle, der lyt-



ter til deres oplevelser og prioriteringer, og som arbejder i systemer, der er fleksible nok til at give de tilbud og kombinationer af tilbud, der er behov for i hver enkelt sag.

### Nationale kliniske retningslinjer for alkoholafhængige

Det fremhæves også i undersøgelsen, at der er gode erfaringer med opsøgende indsatser, hvor sundhedsfaglige medarbejdere optræder som en form for brobyggere til det etablerede system og sundhedsvæsenet. Når sundhedspersonalet befinder sig i nærmiljøet, giver det også mulighed for tidlig opsporing og behandling af sundhedsmæssige problemstillinger som fx hjælp til at komme i alkoholbehandling.

Sundhedsstyrelsens nye "National klinisk retningslinje for behandling af alkoholafhængighed" fra 2015 rummer også en række budskaber, som retter sig mod gruppen af socialt udsatte alkoholmisbrugere. Her påpeges det, at personer med særlige sociale problemer (arbejdsløshed, dårligt netværk, psykisk sygdom og hjemløshed) bør foreslås døgntilbud fremfor dagbehandling, da det vurderes, at denne gruppe vil få større udbytte af døgntilbud, hvilket også er i overensstemmelse med Sundhedsstyrelsens tidligere anbefalinger. Samtidig fremgår det af anbefalingerne i forhold til ambulante forløb, at personer med svær behandlelig alkoholafhængighed (kombination af psykisk sygdom eller sociale problemer) kan have behov for mere end 3 måneders behandling, før behandlingen afsluttes og eventuel efterbehandling tilbydes.

### Kommunernes visitation

Vignetundersøgelsen af kommunernes alkoholmisbrugsbehandlingstilbud til socialt udsatte viser, at der generelt er stor variation i, hvordan kommunerne tilrettelægger alkoholbehandling til socialt udsatte. I de 10 undersøgte kommuner beskrives det, hvor svært borgerne har ved at følge ambulant og dagbehandling, fordi de har vanskeligheder ved fremmøde og stabilitet. Trods denne erfaring hviler visitationen i en del kommuner på en trinbaseret tilgang, hvor ambulante og dagbehandlingstilbud skal afprøves, før en borger kan få tilbud om døgntilbud – også selvom borgerne er socialt udsatte. Som det fremgik af forrige afsnit strider dette både imod Sundhedsstyrelsens tidligere anbefalinger og helt nye kliniske retningslinjer. Det er svært uheldigt.

## FORSLAG

- Rådet foreslår, at kommunernes forpligtigelse skal udmøntes i reelle tilbud til socialt udsatte med et alkoholmisbrug, der udover misbrugsbehandling omfatter hjælp til problemer i forhold til økonomi, bolig, beskæftigelse, netværk mv.
- Rådet foreslår, at alle kommuner i 2025 skal have opsøgende sundhedsindsatser integreret i deres tilbudsvifte til socialt udsatte misbrugere
- Rådet foreslår, at Sundheds- og Ældreministeriet og Sundhedsstyrelsen sikrer en bedre faglig visitation af socialt udsatte til alkoholbehandling, samt at det løbende undersøges om kommunernes visitation foregår fagligt forsvarligt, indtil standarden er bragt op på tilfredsstillende niveau.

## KAPITEL 4:

# Brændpunkter i den narkotikapolitiske indsats og debat

Indsatsen på stofmisbrugsområdet og narkotikapolitikken har altid haft en central plads i Rådets arbejde. I det sidste år har der været en diskussion og et arbejde som er nået hele vejen rundt om narkotikapolitikken: forebyggelse, skadesreduktion, behandling og kontrolpolitik. Udfordringen i narkotikapolitikken er, at de forskellige såkaldte søjler er stærkt forbundne, og man kan ikke kun se på én indsats eller ét aspekt. Man er også nødt til at se på spillet mellem de forskellige søjler. Omvendt, så er diskussionen så kompleks, at det også er næsten umuligt at diskutere alle aspekter på én gang.

### Stofmisbrug – ikke en ensartet størrelse

Indsatsen på stofmisbrugsområdet står overfor mange nye udfordringer. Det er efterhånden kendt viden, at gruppen af stofmisbrugere er meget indbyrdes forskellige. Nogle kæmper med en kombination af psykisk sårbarhed og stofmisbrug, andre har et blandingsmisbrug af for eksempel alkohol, hash og medicin, og nogle stofmisbrugere har dertil en række sociale problemer, der

gør det meget vanskeligt at komme ud af afhængigheden. Omvendt så fastholder stofmisbruget også brugerne i de sociale problemer.

En udfordring i den forbindelse er, hvordan man griber de forskellige afhængigheder an og behandler så forskelligartede former for misbrug hos en målgruppe, der er stærkt differentieret. Selvom der er metoder, som kan overføres og anvendes til behandling af forskellige typer af misbrug, er der for hvert enkelt misbrug forhold, som er særlige og skal behandles som sådan. Det skaber behov for differentierede indsatser med fokus på den enkeltes behov.

Rådet udgav i 2015 en brugerundersøgelse af substitutionsbehandlingen i Danmark. Den viste bl.a., at borgere i nogle tilfælde tvinges til at indtage hele dosis af substitutionsmedicinen på behandlingsstedet - med skævhed og ubehag til følge. De ufleksible åbningstider gør det svært for borgerne at have en normal hverdag ved siden af behandlingen og kan gøre det vanskeligt

at deltage i aktivering, uddannelse eller job. Samtidig viste undersøgelsen en tydelig sammenhæng mellem oplevet belastningsgrad og oplevelse af manglende indflydelse på eget behandlingsforløb. Undersøgelsen viste også, at en del af brugerne føler sig prisgivet personalets vurderinger og magtesløse over for afgørelser om valg af præparater, sanktioner mv. Bl.a. oplevede 30 procent af deltagerne, at der ingen eller meget ringe støtte var til at komme i stoffri behandling.

Rådets undersøgelse om brugernes oplevelser af substitutionsbehandlingen i Danmark, viste dog også, at der var signifikant forskel mellem behandlingsstederne i forhold til borgernes tilfredshed med behandlingen. Både i forhold til kvaliteten af behandlingen, omfanget af behandlingen, samt generelt tilfredshed mv. Med andre ord fungerer nogle behandlingssteder meget bedre end andre.



## NATIONALE RETNINGSLINJER FOR DEN SOCIALE STOFMISBRUGSINDSATS OG KORTLÆGNING AF OMRÅDET

Socialstyrelsen offentliggjorde i 2015 de nye nationale retningslinjer for den sociale stofmisbrugsbehandling. Forhåbentlig kan de bidrage til en generel opkvalificering af den sociale stofmisbrugsbehandling. Der er også retningslinjer for borgerinddragelsen i den sociale stofmisbrugsbehandling. De kan forhåbentlig være med til styrke brugernes indflydelse på behandlingsforløbet. Retningslinjerne har fokus på sammentænkning af den socialfaglige og den sundhedsfaglige indsats, men det er dog bemærkelsesværdigt, at retningslinjerne ikke omfatter både den sociale og den sundhedsfaglige behandling. Det er endnu engang ikke lykkedes på statsligt niveau at trække på samme hammel i forhold til indsatsen for stofmisbrugere.

For at styrke indsatsen mod stofmisbrug blev satspuljepartierne med satspuljeaftalen for 2015 enige om, at der skulle nedsættes en arbejdsgruppe til kortlægning af den samlede indsats på området. Rapporten fra arbejdsgruppen udkom i september 2015. Der er tale om en beskrivelse af regelsæt og en række aktiviteter i forhold til indsatsen fire søjler: Forebyggelse, behandling, skadesreduktion og kontrol.

Medlemmer fra Rådet har deltaget både i udarbejdelsen af de nationale retningslinjer for den sociale stofmisbrugsindsats og kortlægningen af stofmisbrugsområdet.



### Forebyggelse – og helhedsorienteret indsats

Forebyggelse af stofmisbrug er central i indsatsen, men også et felt, hvor succesen kan synes begrænset. Ser man på gruppen af unge med et stort forbrug af hash, er den foruroligende stor. Ifølge rapporten 'UngMap' fra Center for Rusmiddelforskning fra 2014 er der omkring 16.000 – 17.000 danske unge på 15-25 år, der ryger hash stort set hver dag. Det er et så omfattende forbrug, at de ikke er i stand til at gennemføre fx ungdomsuddannelser. Mange af disse unge er svært belastede, de er i risiko for at udvikle eller blive fikseret i psykisk sygdom og adfærdsmæssige problemer. Udover de aller mest belastede er der en tilsvarende gruppe, som Center For Rusmiddelforskning vurderer har et interventionskrævende brug af hash.

De unge, der misbruger illegale stoffer, er meget forskellige. Men undersøgelsen peger på, at unge med et misbrug ofte har haft dårlige oplevelser i folkeskolen, oplevet svigt og/eller lider af psykisk sårbarhed og problemer, der går forud for deres misbrug. Det er problemkomplekser, som i forbindelse med ungdomsårenes usikkerhed for alt for mange resulterer i, at hash bliver en løsning på problemerne. Unges misbrug kan derfor ikke adskilles fra deres psykiske og sociale problemer. Stofmisbrug bør opfattes som

symptom på en række andre problemer omkring den unge. Behandlingstilbud og de forebyggende indsatser bør derfor også se på det samlede billede for at kunne hjælpe den unge på bedste vis.

En barriere for god forebyggelse er manglende ressourcer til at følge dem, der er i risiko for et stofmisbrug. En af årsagerne er den faglige adskillelse i kommunerne af hjælp til hhv. boligproblemer, sindslidelser, stofmisbrug mm., der betyder, at flere og flere udsatte med flere forskellige problemer bliver skubbet rundt i systemet.

Uddannelsessystemet, og i særdeleshed udviklingen på ungdomsuddannelserne med stadigt højere krav, bliver af flere fremhævet som væsentligt i forhold til unge og stofmisbrug. I den forbindelse er det bekymrende, at det uddannelsespolitiske fokus er at gøre de bedst egnede unge dygtigere. Der er alt for lidt forståelse for og muligheder for unge, som har sværere ved at tilpasse sig uddannelsessystemets stadig hårdere krav.

### Brug for mere relevant stofmisbrugsbehandling

Det er i sig selv en diskussion, hvor mange behandlingskrævende stofmisbrugere, der reelt er i Danmark. Sundhedsstyrelsen (SST) skønner at antallet af behandlingskrævende personer er 33.000 personer, hvoraf antallet

af intravenøse misbrugere udgør ca. 13.000 brugere, og antallet af hashmisbrugere er estimeret til knap 11.000. Alle tal, der er estimeret i 2010. Center for Rusmiddelforskning (CFR) vurderer dog, at opgørelsesmetoden ikke opfanger alle misbrugere – især hashmisbrugere. CFR arbejder med en survey-baseret model til at estimere omfanget af narkotikamisbrug. Med den model når CFR frem til, at ca. 50.000 er hashmisbrugere, ca. 20.000 opiatmisbrugere og 10.000-20.000 misbrugere af andre stoffer. Samlet set giver det et tal på 70.000-90.000 personer, der har et behandlingskrævende misbrug.

Det er helt afgørende for vurderingen af indsatsen, om der er 33.000 eller op mod 90.000 personer med et behandlingsbehov. Den største forskel i skønnet er på antallet af personer med et behandlingskrævende hashmisbrug, hvor CFR skønner op mod 4 gange så mange som SST. Den førnævnte kortlægningsgruppe under Sundhedsministeriet nøjes med at konstatere, at der er to forskellige skøn på antallet af misbrugere, men arbejder i øvrigt alene videre med SST's skøn uden at analysere eller forholde sig til de forskellige skøn. På den led arbejdede kortlægningsgruppen ikke i dybden med et helt centralt spørgsmål – hvor mange stofmisbrugere har behov for behandling?

CFR argumenterer for, at surveybaserede opgørelser er langt bedre til at fange det mørketal, der vil være, når det drejer sig om misbrug af ulovlige stoffer - især hash, hvor en stor del af skaderne i første omgang er sociale skader i form af frafald fra uddannelse, familieproblemer mv. Hvis der tages udgangspunkt i CFR's tal, er der en meget stor underbehandling. Det gælder i forhold til misbrug af hårde stoffer som opiat, men især i forhold til et meget udbredt misbrug af hash. En stor andel af de 50.000 hashmisbrugere er som før nævnt unge under 25 år, hvilket kan indikere, at der er særligt store udfordringer i forhold til at lave attraktiv misbrugsbehandling til unge.

Med behandlingsgarantien kan man hævde, at så længe den overholdes, tilfredstilles behandlingsbehovet. Misbrugere kan henvende sig – og nu også anonymt. Men hvad er så årsagerne til, at kun 17.500 personer har valgt at søge hjælp til deres misbrugsproblematikker?

For kommunerne er det en stor udfordring at lave en behandling, der er så god, at misbrugere - herunder også de unge - aktivt opsøger den. Som nævnt ovenfor skal indsatsen være individuelt tilpasset og komme hele vejen rundt om misbrugernes problemer. Det skal være en behandling, som giver mening for brugeren, så de bliver holdt fast i

behandlingen. Det må ikke være stigmatiserende at søge behandling, og det er vigtigt, at behandlingen startes op næsten øjeblikkeligt ved henvendelsen, når misbrugeren er motiveret.

Hvis behandling skal gøres bedre og mere omfattende, vil det kræve kommunale investeringer. Udgifterne til misbrugsbehandlingen er i 2014 ca. 10 procent lavere end i 2010. Hvis både antal i behandling og kvaliteten af behandlingen skal øges, vil det kræve, at kommunerne bruger flere midler på området.

## TEMADAG OM BEDRE INDSATS PÅ STOFMISBRUGSOMRÅDET

I 2015 har Rådet været optaget af forskellige brændpunkter i den danske narkotikapolitik og afholdte en større temadag med temaet "Bedre indsats på stofmisbrugsområdet" i august 2015 med deltagelse af en bred skare af interessenter på området, både brugerorganisationer, frivillige sociale organisationer, fagfolk m.fl. På den korte bane var formålet at komme med forslag til forbedringer af indsatsen på områderne; forebyggelse, skadesreduktion, behandling og kontrol og retshåndhævelse. På den lange bane var formålet at give en pejling af, hvor området kunne bevæge sig hen.

På baggrund af temadagens diskussioner blev udarbejdet en større idébank, som er en bruttoliste over alle de forslag, som kom frem i arbejdet. Yderligere formulerede Rådet – dels på baggrund af temadagen - og dels på baggrund af Rådets undersøgelse blandt brugere i substitutionsbehandling – 11 forslag til konkrete forbedringer af stofmisbrugsindsatsen. Både Rådets forslag og forslag fra idébanken er blevet præsenteret for regeringen og kan genfindes på Rådets hjemmeside.

### Rådets 11 anbefalinger:

- Der skal etableres åbne tilbud til udsatte unge
- Misbrugsbehandlingen skal være så attraktiv, at mindst 80 procent af målgruppen søger behandling
- Misbrugsbehandling, herunder udredning, skal indledes allerede på dagen for første henvendelse til behandling – eller senest dagen efter
- Alle kommuner skal have aftentilbud om rådgivning og behandling for stofmisbrug, ligesom alle kommuner skal have tilbud om udlevering af substitutionsmedicin efter normal arbejdstids ophør, hvis brugerne har behov
- Der skal etableres yderligere et akuttilbud til stofmisbrugere vest for Storebælt
- Der skal etableres mindst et specialiseret tilbud i hver region, hvor misbrugere kan få en samtidig behandling af misbrug og psykisk lidelse
- Socolsygeplejerskeordningen skal udvides til at dække alle store hospitaler i Danmark
- Der skal oprettes en pulje til støtte af bruger- og pårørende-foreninger på stofmisbrugsområdet
- Der skal udarbejdes kort og forståeligt oplysningsmateriale om brugernes rettigheder til brugere, behandlere, politi m.fl.
- Videreførelse af bladet STOF
- Der skal oprettes et uvildigt klageorgan, der kan foretage straksafgørelser

## Skadesreduktion – mere af det der virker

Danmark er et af de førende lande, når det kommer til skadesreducerende indsatser med bl.a. sprøjteudlevering, stofindtagelsesrum, substitutionsmedicinsk behandling og opsøgende sundhedsindsatser i nogle kommuner. Men tallet for narkotikarelaterede dødsfald ligger stadig på et højt niveau i Danmark. I den seneste europæiske narkotikarapport fra 2014 ligger Danmark på en 6. plads i antal dødsfald pr. mio. indbyggere. Estland ligger øverst. Sverige, Irland, Norge og Finland kommer på de følgende pladser. Efter et fald i antallet af dødsfald i 2012 og 2013 til ca. 210 dødsfald årligt, steg antallet i 2014 til 263 dødsfald og er dermed tilbage på niveauet fra 90'erne og 00'erne.

Med satspuljeaftalen for 2016 blev det statslige tilskud til kommunernes drift af stofindtagelsesrummene forlænget til udgangen af 2017. Det ligger i aftalen, at kommunerne til den tid skal overtage finansieringen.

I rapporten "Forgiftningsdødsfald og øvrige narkotikadødsfald i Danmark 2008-2011" fra 2014 er nogle af forslagene til at nedbringe antallet af narkotikarelaterede dødsfald bl.a. at øge kvaliteten på misbrugscentre med en højere sundhedsfaglig og psykosocial behandling samt opfølgning. Dét nedsætter risikoen for

forgiftningsdødsfald. Også viden og opmærksomhed hos stofmisbrugerne om forebyggelse og behandling af forgiftninger er et nyttigt værktøj. Samtidig skal kontakten styrkes til de isolerede stofmisbrugere, så de i øget omfang kan modtage forgiftningsforebyggelse, psykosocial opfølgning og behandling.

Et andet værktøj er en styrkelse af de opsøgende tjenester, således at stofbrugere uden for stofscenerne og i de mindre kommuner kan modtage information og oplæring i eksempelvis brugen af Naloxon mm. Eksempelvis kan nævnes RED LIV-projektet i Københavns Kommunes Sundhedsteam i fællesskab med Odense og Aarhus Kommune samt KABS. Her uddannes både stofbrugere, hjælpere og andre i brugen af det morfinblokerende stof Naloxon. Samlet har man uddannet 584 hjælpere og 80 trænere, der kan tage ud og uddanne flere hjælpere.

## Restriktiv heroinbehandling

Endnu et væsentligt værktøj vil være at gøre heroinbehandlingen langt mere tilgængelig for flere stofmisbrugere. Det er blevet nævnt før i andre årsrapporter, men der er desværre grund til at nævne det igen: Visitationskriterierne til heroinordningen bør ændres. På nuværende tidspunkt er kriterierne så rigide, at de allermest belastede stofmisbrugere udelukkes fra behandlingen, fordi deres

belastede livssituation gør, at de ikke kan overskue bl.a. at møde op to gange om dagen på bestemte tidspunkter. Det er meget beklageligt og dybt uhensigtsmæssigt, at der ikke bliver arbejdet mere intenst med at lave et tilbud, som også kan bruges af de allermest udsatte.

## Fængslerne halter stadigvæk efter

Den skadesreducerende indsats i de danske fængsler og arresthuse er problematisk. Der er ingen sprøjteudleveringsprogrammer i de danske fængsler. Det er Kriminalforsorgens opfattelse, at adgang til rene sprøjter og kanyler kan have en negativ effekt på antallet af misbrugere, som tidligere har haft et intravenøst misbrug, men som under afsøning helt eller delvist afholdes fra intravenøst misbrug. Omvendt så har Sundhedsministeriet siden 2002 anbefalet, at rensesække skal være frit tilgængeligt for de indsatte, og det er det ifølge Kriminalforsorgen.

På trods af nul-tolerance politikken fremgår det, at der er fund af rusmidler i de danske fængsler og arresthuse. Andelen af positive urinprøver var højere, inden behandlingsgarantien blev indført i 2007, dog har andelen af positive tests siden 2007 ligget mellem 8-9 procent. Det faktum at der fortsat er fund af rusmidler, kombineret med den høje andel af misbrugere der har hepatitis C, burde være et

argument for at uddele værktøjer til misbrugere af hårde stoffer. Problemet er bl.a., at manglen på værktøj til intravenøst stofmisbrug fører til, at de indsatte stofmisbrugere deler værktøj.

Det er kendt viden, at mange stofmisbrugere bliver smittet med hepatitis C i fængslerne, og at sygdommen er yderst smitsom. Leverbetændelse bidrager kraftigt til den dårlige helbredstilstand blandt stofmisbrugere, og den vil efterhånden medføre flere dødsfald end f.eks. HIV/AIDS. Der sidder mange stofmisbrugere i fængslerne, og det er oplagt at sætte ind med en indsats dér.

Rådet mener derfor, at der både bør indføres vaccination samt udleveres rene kanyler og sprøjter i fængslerne. Det er uacceptabelt, at mennesker i fængslerne bliver syge af smit-

somme sygdomme, der kan forebygges med meget enkle midler.

### Udvikling i politiindsatsen

Politiets indsats mod narkotikakriminalitet har i mange år givet anledning til en livlig debat blandt politikere, sundhedsfolk, behandlere, beboere i hot-spot områderne, befolkningen i almindelighed og ikke mindst stofafhængige. På den ene side er der en vurdering af, at kontrolpolitikken er en væsentlig faktor for at begrænse udbredelsen og de samfundsmæssige problemer med narkotika. På den anden side påpeges en række negative konsekvenser bl.a. for stofafhængige som følge af kriminaliseringen.

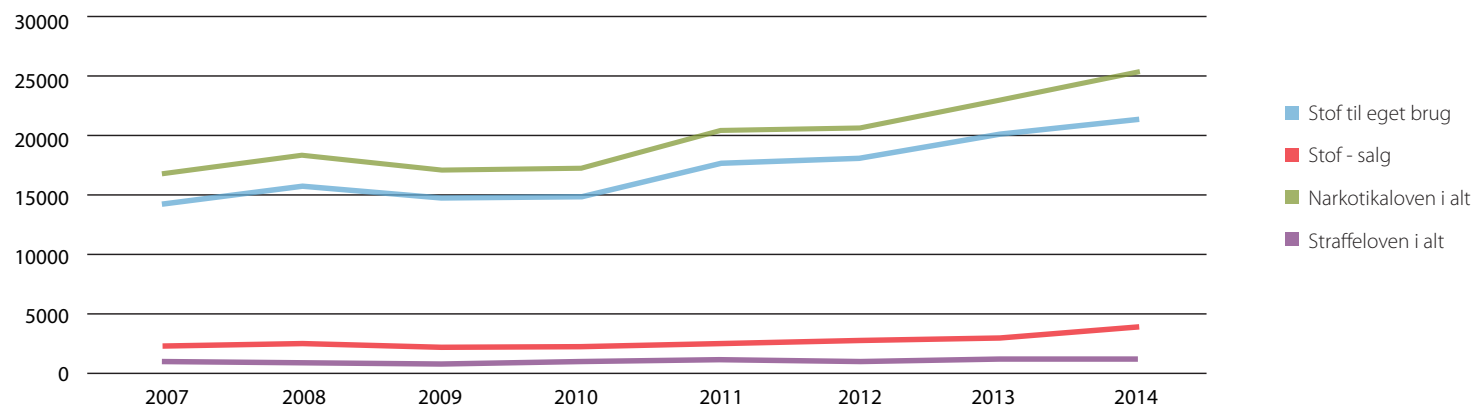
Resultaterne af politiindsatsen i Danmark måles bl.a. ved antallet af anmeldelser. Tallet

for anmeldelser og sigtelser for overtrædelse af narkotikalovent har været stigende i mange år. I 2015 var der over 25.000 anmeldelser for overtrædelse af lov om euforiserende stoffer, hvoraf ca. 85 procent var sager om beslaglæggelse af mængder under grænserne for formodet videresalg. Samtidig har antallet af narkotikasager efter straffeloven (de store sager, der kan give mere end 2 års fængsel) været på et stabilt niveau.

I 00'erne blev der med en lovændring i 2004 lagt op til, at besiddelse af narkotika til eget brug skulle medføre bødestraf i alle tilfælde. Hvor der tidligere havde været mulighed for at give advarsler for besiddelse af stoffer til eget brug, blev loven om euforiserende stoffer ændret i 2004, så der kom til at stå, at "Advarsel kan i almindelighed ikke medde-

Figur 4.1

#### Antallet af anmeldelser for overtrædelse af narkotikalovent og straffelovens narkotikaparagraf





les."Ved en lovændring i 2007 blev der indføjet en lempelse i ikke-advarselspolitikken: "Advarsel kan i almindelighed ikke meddeles, medmindre sociale forhold taler for at meddele en advarsel, og besiddelsen af stoffet er udslag af en stærk afhængighed som følge af et længere- og vedvarende misbrug af euforiserende stoffer."

Samtidig blev der i lovbemærkninger til 2007-ændringen gjort rede for et forenklet og skærpet bøde-system, så der blev indført 5 bødepositioner (afhængig af mængde og stof) for førstegangstilfælde, 2. gentagelse medførte en forøgelse af bøden med 50 procent og 3. gentagelse med 100 procent. I forarbejderne til lovændringen i 2004, var der anført mængder, der i praksis anses til eget brug med mindre andre forhold taler for, at det er m.h.p. salg (fx under 10,0 g hash, under 0,2 g heroin/kokain/morfinbase). De mængder er afgørende for, om der er tale om bøde for besiddelse af stoffer til eget brug eller med formodet henblik på videresalg.

### Efterleves lovgivningen i praksis?

Undersøgelsen fra 2013 "Håndhævelse af narkotikalovgivning vedr. besiddelse af illegale stoffer til eget forbrug efter 2004" fra Center for Rusmiddelforskning viser imidlertid, at muligheden for at give advarsler bruges i beskedent omfang. Således blev der i perioden 2002 – 2013 kun givet advarsler i et omfang, der svarede til 2,5 – 6 procent

af sagerne. Undersøgelsen konkluderer på grundlag af kvalitative interviews, at enkelte betjentes kendskab til advarselsbestemmelsen er meget begrænset, hvilket kan være en forklaring, ligesom det også for den enkelte betjent kan være vanskeligt at vurdere, om det er en stofmisbruger, der falder under advarselsbestemmelsen.

Omvendt peger andet materiale på, at politiet udviser en væsentlig tolerance i forhold til ikke at beslaglægge og give bøder for besiddelse af stoffer til eget brug inden for bufferzonerne, dvs. områderne tæt på stofindtagelsesrummene. Således er der i de to stofindtagelsesrum tilknyttet Mændenes Hjem ca. 700 stofindtag i døgnet.

Arbejdsgruppen om kortlægning af indsatsen under Sundheds- og Ældreministeriet giver ikke nogen forklaring på den store stigning i antallet af sigtelser for narkotikakriminalitet. Det er samtidig uafklaret, hvad der i virkeligheden ligger bag den store stigning i antallet af sigtelser – er det i høj grad beslaglæggelser blandt stærkt afhængige stofmisbrugere, øget politiindsats i nattelivet eller andre faktorer, der driver udviklingen i anmeldelser?

### Aspekter ved kriminalisering/afkriminalisering i Danmark

Der er både i Danmark og internationalt en debat om ændring af narkotikapolitik-

ken. Debatten omhandler konsekvenser ved forskellige grader af kriminalisering og lempelser i strafregimet knyttet til besiddelse af narkotika og en delvis legalisering af narkotika – det sidste mest i relation til hash. Folketingets Retsudvalg var bl.a. i 2014 på studiebesøg i både Portugal og stater i USA, hvor man i mere eller mindre grad har afkriminaliseret visse narkotika.

Rådet holdt en konference i december 2015, hvor forskellige videnspersoner og forskere kunne præsentere og perspektivere debatten om aspekter ved henholdsvis kriminalisering og afkriminalisering af narkotika. Ambitionen var at skabe et rum, hvor de forskellige argumenter og dokumentationen for disse stod i centrum, og hvor både tilhængere og modstandere af den nuværende kontrolpolitik i Danmark fik muligheden for at reflektere over de forskellige synspunkter.

I Rådet er der forskellige holdninger til spørgsmålet. Det er en kompliceret debat, hvor der ikke alene er forskellige værdimæssige udgangspunkter, men også forskellige hensyn og mange forskellige tolkninger af data samt præmisserne til grund for de forskellige argumenter. Rådet anbefaler nedsættelsen af en kommission til udredning af konsekvenserne ved den nuværende narkotikapolitik, med henblik på at udvikle politikker til gavn for socialt udsatte stofmisbrugere.

## KONFERENCEN OM ASPEKTER VED KRIMINALISERING/AFKRIMI- NALISERING AF NARKOTIKA

Der er en debat om kriminalisering/afkriminalisering af narkotika. Hvilke veje er mest hensigtsmæssige at gå, for at færre mennesker får problemer med stofmisbrug? Går det i retning af bedre håndhævelse af forbuddet mod narkotika – eller mod en afkriminalisering? Der er mange argumenter i debatten, men der er også stor forvirring om, hvad der er dokumenteret viden, hvad der er formodninger, og hvad der er ideologi. Hvad mener der egentlig med ord, som afkriminalisering og legalisering? Hvilke konsekvenser er der ved de forskellige varianter? Disse var nogle af de spørgsmål, som Rådet ønskede at dykke mere ned i. Derfor afholdte Rådet en konference i december 2015, hvor videnspersoner og forskere kunne præsentere og perspektivere debatten.

Rådet fik produceret en film om konferencen, som ligger på Rådets youtube-side og hjemmeside. Filmen giver et resumé af dagens vigtigste pointer og debatter. Filmen kan med fordel ses, mens man læser slides fra dagen - de ligger på Rådets hjemmeside.

## FORSLAG

- Rådet foreslår, at regeringen sikrer, at ændringen af lov om euforiserende stoffer fra 2007 – som gør det muligt at give stofbrugere tiltalefrafald, hvis forbruget skyldes stærk afhængighed af stoffer, og sociale forhold i øvrigt taler for det – realiseres og omsættes i praksis.
- Rådet foreslår, at regeringen nedsætter en kommission, der skal belyse sociale, straf-retlige, sundheds- og samfundsmæssige konsekvenser af den nuværende narkotika-politik med henblik på at udvikle politikker til gavn for socialt udsatte stofmisbrugere.
- Rådet foreslår, at kommunerne skal udvikle kvaliteten og udvide kapaciteten af behandlingen, så den bliver så attraktiv, at mindst 80 procent af stofmisbrugerne søger behandlingen.





## DEN PORTUGISISKE MODEL

I debatten om narkotikapolitik fremhæves Portugal-modellen som en model, der er mindre straforienteret og mere behandlingsorienteret.

Den portugisiske afkriminaliseringsmodel fra 2001 har ikke ændret på, at stoffer fortsat er ulovlige. Det er blevet afkriminaliseret at besidde stoffer til eget brug. Det er mængden, der afgør, om besiddelsen vurderes til at være til eget brug. Afkriminaliseringen betyder i Portugal, at besiddelse til eget brug ikke længere kan straffes med fængsel, men kun med en administrativ sanktion. Når en person tages med stoffer på sig, konfiskeres stoffet, også den afkriminaliserede mængde, og stofbesidderen får påbud om at møde op for en kommission, der skal vurdere, om personen er stofmisbruger og evt. overtale personen til at gå i behandling samt udmåle sanktionen. Kommissionen har beføjelse til at sanktionere på forskellige måder (sanktionering af overførselsindkomster, bødestraf etc.), hvis den anser det for at være hensigtsmæssigt. Men ofte slipper stofmisbrugeren for sanktion, hvis man fx indgår en aftale om behandling.

Lovændringen var et forsøg på at dæmme op for den kritiske narkotikasituation, som prægede Portugal. I slut-1980'erne og 1990'erne havde Portugal en af Europas højeste forekomster af problematisk stofmisbrug med et stort antal intravenøse heroinmisbrugere, hvilket betød, at Portugal også havde en af de højeste forekomster af stofrelateret HIV/AIDS. De tal er faldet meget drastisk efter reformens gennemførelse.

I forhold til virkningerne af afkriminaliseringen for udbredelsen af narkotika er der intet klart svar, hvilket skyldes flere ting. Først og fremmest er forskere på området ikke enige om sammenhængen (eller graden af sammenhæng) mellem forbud og forbrug. Eksempelvis skelner det portugisiske system mellem problematiske, ofte intravenøse, stofmisbrugere og fritidsmisbrugere og eksperimentelle misbrugere. Kort sagt skelnes der således mellem afhængige og ikke-afhængige stofmisbrugere. Det er alene kommissionen, der afgør, om en person vurderes at være rekreativ stofmisbruger, som havende eskalerende misbrugsproblemer eller til at være decideret stofmisbruger. Denne skelnen har betydning for kommissionens valg af sanktioner. Men i alle tilfælde konfiskerer politiet fundne stoffer og noterer forseelser med henblik på administrativ bedømmelse.

Der er de, der argumenterer for, at stofmisbrugsmønstre i befolkningen kan udvikle sig uafhængigt af narkotikalovgivning, og de, der argumenterer for en sammenhæng imellem de to faktorer. Den anden faktor, der vanskeliggør at sidestille forandringer (positive eller negative) med afkriminaliseringen, er, at det – i sagens natur – er umuligt at sige, hvordan narkotikasituationen i Portugal havde udviklet sig, hvis lovændringen ikke var sket. Det betyder, at det kan være svært at vurdere, hvilke forandringer der er en direkte konsekvens af afkriminaliseringen (hvis man overhovedet kan tale om en kausal årsag-virkning i denne sammenhæng), og hvilke, der ikke er. Det indgik også i den portugisiske reform, at der forud var sket en meget væsentlig udbygning af behandlingsindsatsen, så langt flere mennesker efter reformen kom i behandling.



## KAPITEL 5:

# Socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark

Fra regeringens side har der været opmærksomhed på, at socialt udsatte grønlandere i Danmark har behov for bedre forhold - i regeringsgrundlaget hedder det således, at *"Regeringen vil arbejde for at styrke inklusionen af grønlandere i Danmark, herunder forbedre forholdene for socialt udsatte grønlandere."* Rent forskningsmæssigt har der det senest år ligeledes været fokus på området. SFI har eksempelvis foretaget en registerbaseret kortlægning af grønlandere i Danmark, og Institut for Menneskerettigheder har forestået en afdækning af ligebehandling af grønlandere i Danmark og grønlanderes oplevelse af mødet med det danske samfund.

Rådet har i det forløbne år skrevet sig ind i dette fokus med en kvalitativ undersøgelse af socialt udsatte grønlandske kvinder. Aldrig før har der derfor været så stor en samlet dokumentation af forholdene for grønlandere i Danmark. Det forpligter og skaber momentum for, at viden bliver omsat til handling. Særligt med blik for, at strategien for udsatte grønlandere udløber med udgangen af 2016, og vi dermed står over for udfordringen med at bære de gode erfaringer fra strategien videre og fortsætte dér, hvor løsninger endnu ikke er tilvejebragt.

I Danmark bor der i dag omkring 14.000 grønlandere, hvoraf 58 % er kvinder. Størstedelen af dem klarer sig godt, men samtidig er der en forholdsvis stor del af de grønlandske kvinder, som er socialt udsatte, viser senest en registerbaseret undersøgelse fra SFI fra 2015. Rådet for Socialt Udsatte har tidligere sat fokus på udsatte grønlandere som helhed og har i en undersøgelse fra 2014 afdækket udfordringer for målgruppen i publikationen *"I Grønland er jeg for dansk, og i Danmark er jeg "bare" grønlander"*. På den baggrund kom Rådet med en række anbefalinger til en bedre indsats for udsatte grønlandere i Danmark.

### Skridt på vejen, men der er langt igen

Den dokumenterede viden om udsatte grønlandere i Danmark er vigtige skridt på vejen til en fokuseret indsats på området. For problemerne er langt fra løst, og udsatte grønlandere bosat i Danmark er fortsat omgivet af en bred palet af problematikker. Den største andel af grønlandere i Danmark er kvinder, hvoraf en del ifølge professionelle aktører på området er meget udsatte og nogle uden kontakt til relevante tilbud. Af samme årsag satte Rådet sig i det forgangne år for at iværksætte en undersøgelse og se

nærmere på livssituationen, problemstillinger og behov for socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark. Målet var at sætte fokus på nødvendigheden af, at samfundet også arbejder med at forbedre den sociale indsats for denne antalsmæssigt beskedne målgruppe, der let risikerer at blive overset. Et andet sigte for Rådet var desuden at undersøge, om gruppen af socialt udsatte grønlandske kvinder oplever særlige kønsspecifikke problemstillinger, som relaterer sig til deres liv i udsathed. Det, viste undersøgelsen, med al tydelighed var tilfældet. Kvinderne beretter i undersøgelsen om meget voldsomme overgreb, som samfundet hverken kan eller bør sidde overhørig.

”

*Når man er nytilkommen, så er det nemmest at komme til dem, der er misbrugere. De er mere åbne om deres liv, og deres døre er åbne. Alle andre har jo ikke rigtig tid til at rende rundt og sige hej, de har jo deres hverdag, som skal fungere."*

(Karina, 46 år)

## Socialt udsatte grønlandske kvinder – hvem er de?

Socialt udsatte grønlandske kvinder er en gruppe, som på en og samme tid bliver set og overset i det danske samfund. Set bliver nogle på gader og stræder, hvor dele af målgruppen opholder sig i selskab med andre, som kæmper med sociale problemer. Overset bliver mange, når de søger hjælp hos kommunen eller andre steder i det danske system. Her kan sproglige barrierer, manglende information om rettigheder, tilbageholdenhed i forhold til at søge hjælp og begrænset kendskab til det danske samfund gøre det svært at blive tilgodeset blandt de mange andre, som henvender sig med behov for hjælp.

Mange socialt udsatte grønlandske kvinder oplever ikke at blive tilbudt de indsatser, de er berettiget til, og i det hele taget at få den hjælp, de har behov for. Mange er vant til at klare meget selv eller med hjælp fra uformelle netværk og er ofte mere optaget af kollektive end individuelle behov. Kvinderne, der er interviewet til Rådets undersøgelse, giver gennemgående udtryk for, at andre har mere behov for hjælp end dem – også i de tilfælde, hvor de selv kæmper med en række massive sociale problemer. Undersøgelsen viser, at socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark befinder sig i en belastet livs-

situation uden at få tilstrækkelig hjælp. Og undersøgelsen understreger derfor, at hvis der skal skabes bedre vilkår for målgruppen, så er der åbenlyse behov for at kvalificere indsatsen på en række områder såvel kommunalt, regionalt som nationalt.

”

*Jeg kan godt forstå det almindelige danske sprog, men ikke det dér fremmedsprog, som de taler på kommunen.”*

(Alberte, 39 år)

”

*Det var ikke kommunen, der hjalp mig. Det var værestedet. Det var dem, der gjorde, at jeg fik en lejlighed. Og kommunen lånte mig så til indskuddet, men dem har jeg betalt tilbage.”*

(Marie, 50 år)

## Kønsspecifikke sociale problemstillinger

Socialt udsatte grønlandske kvinder kommer ofte fra en belastet baggrund præget af misbrug, vold og seksuelle overgreb, som de kæmper med alvorlige senfølger af. Kvinderne er i mange tilfælde blevet udsat for seksuelle overgreb og vold i nære relationer i Grønland og søger bl.a. til Danmark med et ønske om at skabe et bedre liv på afstand af problemerne. Men ofte flytter problemerne med, og det lykkes ikke kvinderne at undslippe senfølgerne, som fortsat præger deres liv. Undersøgelsen viser desuden, at mange af kvinderne i Danmark udsættes for nye overgreb, som ligner dem, de flygtede fra i Grønland.

”

*Som baby har min mor givet mig til sin lillebror. Han har udnyttet mig, lagt mig på gulvet og sparket mig i skridtet. Trampet på mig. Derefter var jeg min mors luder, indtil jeg var 5-6 år. Og så har jeg bare haft det skidt og kunne ikke forstå hvorfor.”*

(Marie 50 år)

Overgrebene, som mange af kvinderne bliver udsat for i Danmark, har i nogle tilfælde den konsekvens, at kvinderne undgår at opholde sig på tilbud, som ellers kunne hjælpe dem. Mange er bange for at blive udsat for nye overgreb, når de overnatter på herberger, og undlader derfor at søge overnatning dér, selvom de er hjemløse. I stedet finder kvinderne overnatning gennem deres private netværk, der ofte udgøres af miljøer præget af misbrug og kaos. Kvinderne befinder sig dermed i en yderst sårbar situation, hvor de på den ene side føler sig afhængige af netværket, og på den anden side eksponeres for alkohol og stoffer samt risikoen for nye voldelige og seksuelle overgreb.

”

*Du skal bare lade være med at spørge mig, hvordan jeg har overlevet som hjemløs. Fordi jeg ved godt... At være en kvinde. Der er nogen af mændene, der har taget mig. Jeg har brugt min krop for at komme hen et sted, hvor der var varmt. Jeg har ikke lyst til, at du skal opleve det.”*

(Lisa, 57 år)

Særligt for kvinderne er der en tendens til at indgå i relationer til mænd i mangel på bedre alternativer. Undersøgelsen viser, at en del af kvinderne er kommet til Danmark med

en dansk mand, som de føler sig afhængige af for at klare sig i Danmark. Det kan derfor være svært for kvinderne at skabe et selvstændigt liv i Danmark, og det er for mange af kvinderne svært at bryde med partneren trods vold eller seksuelle overgreb. Undersøgelsen viser også, at en del kvinder, som ikke befinder sig i et forhold, føler sig nødsaget til at tilbyde sex for at få en seng at sove i, få dækket et misbrug og for i det hele taget at mestre et liv i social udsathed. For mange kvinder er denne seksuelle praksis en måde at overleve i en meget udsat livssituation og søge beskyttelse fra dårligere alternativer.

### **Fælles udfordringer for socialt udsatte grønlandske kvinder og mænd**

Ser man på den samlede gruppe af både socialt udsatte grønlandske kvinder og mænd, gør en række fælles udfordringer sig gældende. Det gælder både i forhold til at få hjælp til at løse deres problemer og i forhold til at opnå et tilstrækkeligt udbytte af den indsats, som det danske samfund tilbyder. Fra statsligt hold er der i de seneste fire år gennemført et udviklingsarbejde - strategien for udsatte grønlændere - som løber frem til udgangen af 2016. Strategien har været forankret i en række kommuner, hvor man har forsøgt at kvalificere indsatsen ved hjælp af et øget samarbejde på tværs samt særligt målrettede indsatser.

Fælles for socialt udsatte grønlandske kvinder og mænd er, at de ikke får tilstrækkelig hjælp til de særlige udfordringer, som består i at navigere i det danske system, forstå information fra kommunen og søge hjælp til deres problemer. Kommunerne har allerede ifølge retssikkerhedslovens § 5 en generel forpligtelse til at yde rådgivning i forhold til al relevant lovgivning, når personer henvender sig med sociale problemer. Men problemet består her i, at socialt udsatte grønlændere reelt set ikke oplever at få denne bistand.

En anden ting fælles for socialt udsatte grønlandske kvinder og mænd er forbundet med at få en adresse i Danmark, når de flytter hertil. Manglen på en fast adresse udgør en særlig risikofaktor i forhold til hjemløshed og en eskalerende social deroute. For at undgå dette, er det derfor nødvendigt at udvikle løsninger, der skal gøre det lettere for socialt udsatte grønlændere at få en adresse og samtidig løse den enkelte kommunes ansvar i forhold til finansieringen af udgifter til sociale ydelser.

”

*Man kan ikke gøre noget som helst, før man har en adresse. Det er ligesom en mur.”*

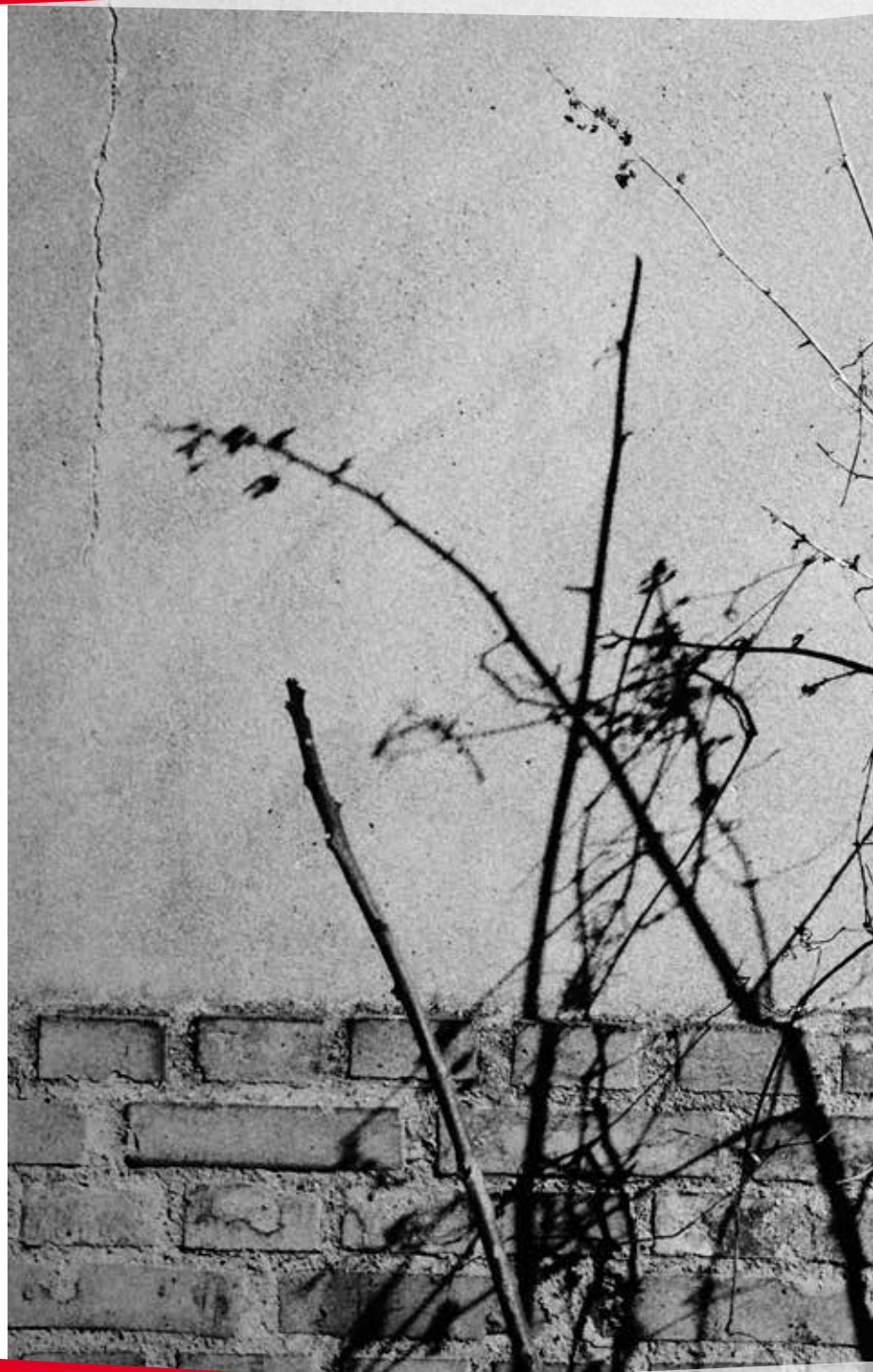
(Andrea, 52 år)

## KONFERENCE MARTS 2016 I FÆLLESSALEN PÅ CHRISTIANSBORG

Rådets konference affødte perspektiver på såvel samarbejdet mellem Grønland og Danmark som indsatserne i henholdsvis Grønland og Danmark. Der var bred enighed om, at samarbejdet mellem Grønland og Danmark bør forbedres, så en afrejse fra Grønland sker på et mere oplyst grundlag, hvor opskrivning til eksempelvis bolig i Danmark allerede kan finde sted inden afrejsen fra Grønland.

Modtagelsen i Danmark bør ligeledes organiseres langt bedre, så nytilkomne grønlændere eksempelvis får udleveret et sundhedskort allerede ved ankomsten til Danmark. I forhold til sundhed lød en generel opfordring til at styrke sundhedsindsatsen for socialt udsatte grønlændere i Danmark, da grønlændere ikke kender det danske sundhedssystem og i øvrigt kommunikerer anderledes omkring deres sygdomme og symptomer.

Forslagene gik endvidere på at fortsætte strategien for udsatte grønlændere i Danmark og udbrede erfaringerne til andre kommuner. Særligt lagde mange af konferencedeltagerne vægt på, at strategiens NGO-fokus skal fastholdes, og at samarbejdet mellem kommuner og NGO'er skal fortsætte. Derudover kom nye forslag på banen, bl.a. at styrke peer to peer arbejdet, så der drages fordel af, at socialt udsatte grønlændere gerne vil hjælpe hinanden. Derudover blev forslag om særlige tiltag for socialt udsatte grønlandske kvinder nævnt, herunder traume- og psykologbehandling til behandling af seksuelle overgreb samt krisecentre for voldsudsatte kvinder med et misbrug.







## FORSLAG

Med udgangspunkt i Rådets undersøgelse af socialt udsatte grønlandske kvinder og konferencens inputs samt i erkendelse af, at strategien for udsatte grønlandere i Danmark udløber med udgangen af 2016, har Rådet udarbejdet følgende anbefalinger:

- Rådet foreslår, at der etableres midlertidige akutboliger til socialt udsatte grønlandske kvinder, der befinder sig i voldelige relationer, og som samtidig har et aktivt misbrug.
- Rådet foreslår, at kommunerne forpligtes til at tilbyde specialiserede indsatser, der kan give en integreret behandling af misbrug og senfølger af vold og seksuelle overgreb til socialt udsatte grønlandere.
- Rådet foreslår, at kommunernes forpligtelse til at tilbyde udsatte grønlandere tolkebistand udvides med en mere omfattende og reel forpligtelse til proaktivt at give hjælp til at navigere i det danske system.
- Rådet foreslår, at Social- og Indenrigsministeriet udvikler løsningsforslag til, hvordan socialt udsatte grønlandere hurtigt kan få en adresse i Danmark og hjælp til at undgå hjemløshed og social deroute.
- Rådet foreslår, at der afsættes midler til en ny strategi for udsatte grønlandere i Danmark, der tager udgangspunkt i de tidligere strategikommuners erfaringer, som kan udbredes til andre kommuner.

## KAPITEL 6:

# Brugertilfredshed med psykosociale indsatser

Det psykosociale område har været under stor forandring de senere år. Det har ikke mindst kontant- og førtidspensionsreformerne bidraget til. Rehabilitering med sigte på beskæftigelse er omdrejningspunktet i reformerne. I kommunerne arbejdes der i den sociale indsats nu med at understøtte beskæftigelsessigtet og at hjælpe borgerne til en mere selvhjulpent tilværelse. Men evalueringer, undersøgelser, praksisundersøgelser, det sociale tilsyn m.fl. har fokus på systemperspektivet. Dermed er det få, der har arbejdet med, hvordan omlægningerne ser ud fra et brugerperspektiv.

### Hvorfor brugerundersøgelser?

Med det for øje har Socialt Udviklingscenter (SUS) på opdrag fra Rådet gennemført en mindre undersøgelse af brugertilfredsheden med kvaliteten i de psykosociale indsatser. Der er tale om en lille undersøgelse, der mest har karakter af pilotundersøgelse. Rådets håb er, at den opnåede viden fra undersøgelsen kan bruges af bl.a. kommuner, styrelser, ministerier samt brugergrupper. Brugernes stemme er helt central for at finde ud af, hvad der sker på området, og hvordan hverdagen og livet generelt ser ud for brugere

af de psykosociale tilbud. Derfor har Rådet med undersøgelsen også lagt særlig vægt på et fokus, der handler om, hvad brugerne selv oplever som kvalitet, og om de reelt set oplever denne kvalitet i den psykosociale støtte, de modtager. Dertil kan nævnes, at brugerundersøgelser generelt kan bruges til at lukke hullet i den kvalitetsmodel, som det sociale tilsyn anvender, hvor brugernes oplevelse af kvalitet er fraværende.

### Psykosociale indsatser – hvad taler vi om?

I begyndelsen af det nye årtusinde blev to nye begreber, henholdsvis recovery og psykosocial rehabilitering, introduceret i psykiatrien og socialpsykiatrien herhjemme. Recovery-tankegangen tager udgangspunkt i, at det er muligt for alle at komme sig oven på en alvorlig psykisk lidelse. Den psykosociale rehabilitering er den måde, psykiatrien gennem systematisk udviklingsarbejde kan understøtte bedringsprocesser. Recovery-tankegangen og idéen om den psykosociale rehabilitering er blevet bærende grundpiller i den psykosociale indsats, og det er derfor interessant at undersøge, hvordan brugerne oplever, når (hvis) disse forståelser kommer

til udtryk i praksis. Udviklingen indenfor den psykosociale indsats er kendetegnet ved et ønske om at sætte den enkelte i centrum og fokusere på den enkeltes behov. Intentionen er at skabe rammer, hvor individuelle støtteforanstaltninger skal muliggøre, at man trods psykiske vanskeligheder kan mestre hverdagslivet, udvikle sig og deltage i meningsfulde fællesskaber – fx i arbejdsliv, uddannelse og netværk.

Til trods for den overordnede fælles forståelse af, hvad en god psykosocial indsats skal, er antagelsen, at praksis er forskellig fra kommune til kommune. Kommunerne har forskellige tolkninger af recovery og rehabilitering, samt forskellige tilgange (fx åben dialog-tilgangen, eller en mere traditionel psykiatri-tilgang), hvilket afspejler sig i forskellige tilbudsmodeller. Af kommunale, sociale tilbud kan eksempelvis nævnes akuttilbud, støtte- og kontaktpersonsordningen, individuel bostøtte, beskyttet beskæftigelse, aktivitets- og samværstilbud, værestedstilbud og midlertidig eller længerevarende botilbud, og det er brugernes oplevelse af blandt andet disse tilbud, som er undersøgelsens empiriske fokus.

## Målgruppen

Gruppen af borgere med psykiske lidelser og/eller sociale problematikker er omfattende og forskelligartet, og det var i undersøgelsesøjemed nødvendigt at snævre målgruppen ind. Brugere blev udvalgt af de respektive kommuner og var alle borgere i kommunen, som modtog psykosociale ydelser efter servicelovens § 85 om bostøtte eller § 107/108 om midlertidig hhv. længerevarende ophold i botilbud. Desuden deltog fra Holstebro Kommune en gruppe borgere, som har modtaget støtte efter aktivlovens § 31b i kombination med servivelovens § 85, og i Gladsaxe Kommune deltog en mindre gruppe uvisiterede borgere.

## Undersøgelsens temaer

Recovery-begrebet har udgjort rammen og konteksten for undersøgelsen. Dette er både i forhold til at forstå, under hvilken tid og tendens undersøgelsen er lavet, og i forhold til at forstå kvalitet.

Recovery er som sagt et begreb, som bruges i behandlingspsykiatrien, og hvis anvendelse og popularitet er steget markant inden for det seneste årti. Recovery handler overordnet set om det enkelte menneskes mulighed for at komme sig efter en psykisk lidelse og processen hermed. Recovery er derfor

## RÅDET HAR BRUGERNE I FOKUS – OGSÅ PÅ DET PSYKOSOCIALE FELT

Rådet har i de senere år fået gennemført brugerundersøgelser baseret på surveys blandt brugere på § 110 boformer, i substitutionsbehandling og blandt socialt udsatte alkoholmisbrugere. Dette besluttede Rådet også at iværksætte med en brugerundersøgelse af kvaliteten i de psykosociale indsatser, som blev færdig i marts 2016. Undersøgelsen skriver sig dermed ind i en serie af brugersurveys, som Rådet har fået udarbejdet for at få brugernes stemme hørt. Brugerundersøgelser baseret på surveys på det psykosociale felt er meget lidt udbredte - formentlig er denne undersøgelse den første af sin art i 10 år. Undersøgelsen kan dermed betragtes som en pilotundersøgelse, der skal bidrage til at bane vejen for en mere systematisk inddragelse af brugere i udviklingen af kvaliteten af de psykosociale tilbud. Til dette formål bad Rådet Socialt Udviklingscenter (SUS) om at gennemføre en undersøgelse.

## OM UNDERSØGELSEN

Socialt Udviklingscenter (SUS) valgte at gå bredt til opgaven i forsøget på at opnå et dækkende billede af brugernes oplevelse af kvalitet. Det skete dels ved at lade brugerne selv definere kvaliteten ud fra fem dimensioner, dels ved at bede brugerne vurdere, i hvilken grad de oplevede kvalitet i de psykosociale indsatser indenfor disse dimensioner. Dimensionerne stammer fra forskning om recovery og udgøres af fem temaer, som er centrale i recovery. Disse temaers relevans er først blevet testet via kvalitative interviews, inden de blev anvendt i en survey. Undersøgelsen af brugernes oplevelser af kvalitet i de psykosociale indsatser bygger på ti kvalitative interviews med brugere af psykosociale indsatser i tre udvalgte kommuner, henholdsvis Fåborg-Midtfyn Kommune, Gladsaxe Kommune og Holstebro Kommune. De tre kommuner udpegede i alt 522 borgere indenfor målgruppen, og ud af disse deltog 199 med besvarelse, hvilket gav en samlet svarprocent på 38 %.



## FORSLAG

Med udgangspunkt i Rådets undersøgelse af kvaliteten af de psykosociale indsatser, har Rådet udarbejdet følgende anbefalinger:

- Rådet foreslår, at kommunerne med KL i spidsen udbreder modellen for brugerundersøgelser med henblik på, at der periodisk gennemføres brugersundersøgelser i alle kommuner.
- Rådet foreslår, at kommunerne går i spidsen for en styrket indsats for at skabe sammenhæng mellem botilbud, jobcentre mv.

en proces hos det enkelte menneske, men også en tilgang, der kan arbejdes ud fra i indsatser og tilbud, der tilstræber at understøtte recovery-processen. I undersøgelsen er der tale om personlig recovery og ikke klinisk recovery. En ofte brugt sætning i en recovery-orienteret tilgang er, at brugeren er ekspert i eget liv, hvor brugeren i højere grad inddrages. Forståelsen af begrebet recovery har i undersøgelsen været inspireret af begrebsrammen CHIME. Her handler recovery om tilknytning (connectedness), håb og optimisme, identitet, mening og formål samt empowerment (deraf akronymet CHIME). Disse identificeres som værende afgørende processer for at opnå recovery.

Skelettet for undersøgelsen har derfor været følgende temaer:

- Værdighed, inddragelse og selvstændighed
- Fleksibilitet
- Relationer
- Sammenhæng
- Livskvalitet
- Overordnet vurdering af den psykosociale støtte.

Det er vigtigt at nævne, at undersøgelsen ikke har fokuseret på, om brugerne oplever en recovery-orienteret tilgang i den indsats, de har modtaget, eller hvorvidt brugerne

oplevede recovery. Der har i stedet været fokus på begrebet kvalitet, hvormed brugernes holdning til og især oplevelser af kvalitet er forsøgt belyst. Samtidig sættes der heller ikke lighedstegn mellem recovery og kvalitet.

### Overvejende tilfredshed – med plads til forbedringer

Undersøgelsen viste, at brugerne i de tre kommuner, der deltog i undersøgelsen, i høj grad oplevede, at der var kvalitet i indsatserne. Dog var der også gennemsnitligt 10-15 %, som ikke oplevede dette for, de undersøgte forhold, hvilket var en samtidig indikation af, at der er plads til forbedringer i arbejdet med de psykosociale indsatser. Overordnet set vurderede brugerne, at den hjælp, de modtog fra kommunen, svarede til ønsker og behov, i alt 81 %, mens 14 % oplevede dette i mindre eller ringe grad. Det viser en stor grad af tilfredshed. Samtidig fremgår det klart af undersøgelsen, at den enkelte bruger har individuelle ønsker og behov, som netop skal mødes individuelt og fleksibelt. Dette kommer frem i de enkelte temaer, som undersøgelsen fokuserer på.

De unge brugere af de psykosociale indsatser er lidt mindre positive i deres vurdering. Her ser skift i tilbud pga. alder ud til at spille ind. Der er desuden grund til opmærksomhed på, om et eventuelt pres ift. job og uddannelse samt forsørgelsesgrundlag har en betydning.

Brugernes køn så derimod ikke ud til at have betydning for deres oplevelse af kvaliteten i de psykosociale indsatser. På tværs af de tre kommuner var billedet nogenlunde ens, dog med en tendens til, at brugerne i Gladsaxe Kommune vurderede støtten lidt mindre positivt end tilfældet var blandt brugere fra de to øvrige kommuner.

”

*Det er vigtigt, at der arbejdes med det hele menneske og ikke blot få elementer. Fokus kan være for snævert.”*

– Anonym deltager

”

*[det er vigtigt], at min sagsbehandler ikke presser mig, men forstår kvaliteten i at skynde sig langsomt. At min mentorstøtte og min sagsbehandler er i hyppig kontakt omkring min situation og udvikling.”*

– Anonym deltager

### Brugerundersøgelser bør bruges som parameter

Når Rådets undersøgelse viser en forholdsvis stor og positiv oplevelse af kvalitet i de psykosociale indsatser, er der naturligvis grund til at glæde sig. Der er dog samtidig grund til at være opmærksom på den gruppe af brugere, som ikke i samme grad oplever kvalitet. Det giver anledning til at overveje, hvornår indsatsen er god nok, og hvad der er godt nok for den enkelte bruger. Undersøgelsen har givet nogle bud på, hvad brugerne oplever positivt, men også hvor der er mulighed for at gøre det endnu bedre. De fem temaer og de tilhørende opmærksomhedspunkter kan fungere som omdrejningspunkt for drøftelser af, hvordan de psykosociale indsatser i endnu højere grad kan understøtte den enkelte brugers behov. Samtidig giver undersøgelsen anledning til overvejelser om, hvorvidt brugerundersøgelser generelt bør supplere og opkvalificere kvalitetsmodellen for de sociale tilsyn, som aktuelt ikke forholder sig til brugernes oplevelse af tilbuddet.

”

*(...) vi 'udsatte' personer bliver enormt påvirkede og stressede. En af grundene er, at man skal opfølges så ofte og aldrig er sikker på, om støtten ophører lige pludselig, selvom man slet ikke er klar til det!”*

– Anonym deltager



## KAPITEL 7:

# Kravet om evidens – et tveægget sværd

En kvinde midt i 50'erne fra Kolding får for nogle år siden en idé. Hun er selv tidligere stofmisbruger, men er kommet ud af sit misbrug. Nu vil hun bruge de kræfter, hun har genvundet, og sine dyrt købte erfaringer til at hjælpe andre: "Så tænkte jeg: 'vi laver et værested, så flere kan smide stofferne'".

Kvinden søger om støtte til værestedet hos Socialministeriet og får tilkendt midler fra puljen Det Fælles Ansvar II. Værestedet får dermed mulighed for at udvide deres åbningstider – men der følger også en omfattende række dokumentationskrav med. Det Fælles Ansvar II, som løb fra 2007 til 2011, er nemlig ét af de første store projekter på området for socialt udsatte, hvor tidens krav om dokumentation for effekt af indsatserne slår igennem. Som kvinden fortæller: "Derefter måtte vi ud og dokumentere, at stofmisbrugere godt kan flytte sig fra A til B... Vi måtte skaffe evidens for politikerne og for hr. og fru Jensen".

En udførlig, løbende dokumentation var et fælles krav til alle projekterne i Det Fælles

Ansvar II. Evalueringen, som blev foretaget af Rambøll, var sjældent omfangsrig, og der blev indsendt skemaer fra over 3.000 deltagere. Et nyt "evidensparadigme" på området for socialt udsatte havde for alvor gjort sit indtog. Fremover skulle der måles på effekt af indsatser og afprøves metoder. Målet bliver at tilvejebringe evidens for, hvad der virker. Og både socialarbejdere og brugere fik snart den nye tilgang at mærke på godt og ondt.

### Rådet samler op på evidens for udsatte

Hvad der videre skete med Det Fælles Ansvar II og kvinden fra Kolding kan man læse om i den antologi om evidensparadigmets indtog på området for socialt udsatte, som Rådet for Socialt Udsatte udgiver i sommeren 2016.

Antologien vil indeholde artikler om, på hvilke måder det giver mening – eller måske slet ikke giver mening – at konkludere på effektmålinger og stille krav om evidens for virkningen af indsatser på området for socialt udsatte. Antologien ser også på den

helt særlige rolle, som relationen mellem socialarbejder og bruger spiller i det sociale arbejde. Endelig vil antologien indeholde case-beskrivelser af udvalgte af de mest profilerede metode-afprøvningsprojekter mm., som er blevet lanceret på området for socialt udsatte voksne i perioden fra 2007 og frem til i dag.

### Diagnoser og standardløsninger

Rådet for Socialt Udsattes baggrund for at tage initiativ til antologien er ikke at argumentere for, at udviklingen på området i de seneste ti år kun har været et onde. Flere af de store satsninger har betydet reelle løft af indsatserne, og mere viden og ikke mindst opkvalificering af medarbejdere har ofte været positive resultater af de store projekter – i hvert fald så længe projektmidlerne var til stede.

Samtidig frygter Rådet, at evidensparadigmets logik i flere sammenhænge – blandt fx politikere, ministerier og styrelser – har fået karakter af at være en eviggyldig sandhed. Som den eneste vej frem mod en bedre

indsats på området for socialt udsatte. "Vi må have mere viden om, hvad der virker" lyder en kendt sang nu om dage. Først når der er evidens for, at en given indsats virker – så kan den prioriteres.

Kravet om evidens er på den måde i risiko for at blive en ramme for prioritering af de offentlige midler. De former for indsatser, som måske er nytænkende eller af andre årsager ikke befinder sig højest på evidensstigen, er i risiko for at blive sparet væk. Samtidig er der tendens til et øget fokus på at kunne stille en diagnose. Diagnosen bliver så at sige adgangsbilletten til at få hjælp eller ydelser. Det øger risikoen for standardløsninger på udsattes ellers ofte meget komplekse problemer ud fra logikken: "Hvis du har dét problem – så har du behov for dén løsning".

Men er det da ikke meget fornuftigt, kunne man spørge? Jo, det ville det være, såfremt menneskers livsforløb og udvikling var lineære forløb med entydige sammenhænge mellem indsats og resultat – og såfremt at alt, som "virker", kunne måles. Men er virkeligheden sådan, når man har med mennesker med vidt forskellige, sammensatte udfordringer at gøre?

### Enkle løsninger på komplekse problemer?

Området for indsatser overfor socialt udsatte grupper er først og fremmest kendetegnet ved at være præget af mange og ofte komplekse sociale problemstillinger. Hjemløshed, sindslidelse, stof- eller alkoholmisbrug, prostitution, gæld, fattigdom og mangelfulde sociale netværk er bare nogle eksempler på hver for sig svære problemstillinger, som socialt udsatte ofte har op til flere forskellige af på en gang.

Ikke én menneskelig historie ligner en andens – hver udsat person har sine årsager til at være havnet i udsathed. Af samme grund kan formlen for den rette sociale indsats overfor en bestemt på forhånd defineret form for udsathed være svær at formulere.

“

*Man kan ikke bare sige, at fordi CTI-metoden virkede på hjemløseområdet, så virker det også på prostitutionsområdet.”*

*Citat fra Rådets kommende antologi om evidenskrav, effektmåling og metodefokus på området for socialt udsatte.*

“

*At være professionel kræver viden og en specifik uddannelse. Men i de forhold, hvor den professionelle har til opgave at bidrage til andre menneskers udvikling, læring, trivsel og sundhed, er der ikke alene tale om viden, men også om relation.”*

*Citat fra Rådets kommende antologi om evidenskrav, effektmåling og metodefokus på området for socialt udsatte.*



## Vigtigt at diskutere konsekvenser af evidensbølgen

Uanset hvad man måtte mene, så er evidenskrav, effektmåling og metodefokus på området for socialt udsatte en virkelighed, som socialarbejdere og udsatte borgere møder og må forholde sig til hver dag ude i kommunerne. Alligevel – eller måske netop derfor – mener Rådet, at det er afgørende, at der til stadighed er en kritisk debat om, hvad denne udvikling betyder for de implicerede parter.

I takt med, at socialarbejderens hverdag bliver mere og mere præget af brugen af metodeskabeloner og medfølgende dokumentationskrav, sker der en forandring af socialarbejderens rolle og af relationen til brugeren. Rådet for Socialt Udsatte mener, at det er afgørende, at der for det første gøres status over denne udvikling – og dernæst inviteres til en dialog om udviklingens konsekvenser, fordele og faldgruber.

Rådet for Socialt Udsattes antologi om evidenskrav, effektmåling og metodefokus på området for socialt udsatte udkommer i sommeren 2016 og vil være at finde på Rådets hjemmeside [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk).



## KAPITEL 8:

# Oversigt over forslag

### FORSLAG FRA KAPITEL 2:

Mangel på billige boliger skaber hjemløshed

- Rådet foreslår, at en ordentlig boligstøtte til de laveste indkomstgrupper sikres, herunder også til enlige uden børn.
- Rådet foreslår, at en reduktion af boligstøtten som følge af kontanthjælpsloftet gøres betinget af, at borgeren af kommunen får tilbud om en anden bolig til en husleje, der ikke medfører, at den samlede ydelse omfattes af kontanthjælpsloftet.
- Rådet foreslår, at regeringen i samarbejde med kommunerne sikrer, at der bygges flere billige boliger af god kvalitet, fx ved at inddrage fonde i finansieringen af byggeriet.
- Rådet foreslår, at kommunerne gives lovhjemmel til at opkøbe ejendomme og virke som udlejere i forhold til de målgrupper, som har et aktuelt boligsocialt behov.
- Rådet foreslår, kommunerne gives lovhjemmel til at yde et midlertidigt huslejetilskud til hjemløse og andre udsatte borgere.
- Rådet foreslår, at lovgivningen om almene boliger udvides, sådan at den også kommer til at omfatte deleboliger for to personer.

### FORSLAG FRA KAPITEL 3:

Udvikling af alkoholbehandlingen til socialt udsatte

- Rådet foreslår, at kommunernes forpligtigelse skal udmøntes i reelle tilbud til socialt udsatte med et alkoholmisbrug, der udover misbrugsbehandling omfatter hjælp til problemer i forhold til økonomi, bolig, beskæftigelse, netværk mv.
- Rådet foreslår, at alle kommuner i 2025 skal have opsøgende sundhedsindsatser integreret i deres tilbudsvifte til socialt udsatte misbrugere
- Rådet foreslår, at Sundheds- og Ældreministeriet og Sundhedsstyrelsen sikrer en bedre faglig visitation af socialt udsatte til alkoholbehandling, samt at det løbende undersøges om kommunernes visitationen foregår fagligt forsvarligt indtil standarden er bragt op på tilfredsstillende niveau.

#### FORSLAG FRA KAPITEL 4:

Brændpunkter i den narkotikapolitiske indsats og debat

- Rådet foreslår, at regeringen sikrer, at ændringen af lov om euforiserende stoffer fra 2007 – som gør det muligt at give stofbrugere tiltalefrafald, hvis forbruget skyldes stærk afhængighed af stoffer, og sociale forhold i øvrigt taler for det – realiseres og omsættes i praksis.
- Rådet foreslår, at regeringen nedsætter en kommission, der skal belyse sociale, strafferetlige, sundheds- og samfundsmæssige konsekvenser af den nuværende narkotikapolitik med henblik på at udvikle politikker til gavn for socialt udsatte stofmisbrugere.
- Rådet foreslår, at kommunerne skal udvikle kvaliteten og udvide kapaciteten af behandlingen, så den bliver så attraktiv, at mindst 80 procent af misbrugerne søger behandlingen.

#### FORSLAG FRA KAPITEL 5:

Socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark

- Rådet foreslår, at der etableres midlertidige akutboliger til socialt udsatte grønlandske kvinder, der befinder sig i voldelige relationer, og som samtidig har et aktivt misbrug.
- Rådet foreslår, at kommunerne forpligtes til at tilbyde specialiserede indsatser, der kan give en integreret behandling af misbrug og senfølger af vold og seksuelle overgreb til socialt udsatte grønlændere.
- Rådet foreslår, at kommunernes forpligtelse til at tilbyde udsatte grønlændere tolkebistand udvides med en mere omfattende og reel forpligtelse til proaktivt at give hjælp til at navigere i det danske system.
- Rådet foreslår, at Social- og Indenrigsministeriet udvikler løsningsforslag til, hvordan socialt udsatte grønlændere hurtigt kan få en adresse i Danmark og hjælp til at undgå hjemløshed og social deroute.
- Rådet foreslår, at der afsættes midler til en ny strategi for udsatte grønlændere i Danmark, der tager udgangspunkt i de tidligere strategikommuners erfaringer, som kan udbredes til andre kommuner.

#### FORSLAG FRA KAPITEL 6:

Brugertilfredshed med psykosociale indsatser

- Rådet foreslår, at kommunerne med KL i spidsen udbreder modellen for brugerundersøgelser med henblik på, at der periodisk gennemføres brugerundersøgelser i alle kommuner.
- Rådet foreslår, at kommunerne går i spidsen for en styrket indsats for at skabe sammenhæng mellem botilbud, jobcentre mv.

## KAPITEL 9:

# Rådets udadrettede aktiviteter

### Møde for lokale udsatteråd

Det årlige dialogmøde blev afholdt d. 3. juni på Mødecentret i Odense og samlede 53 repræsentanter fra 22 kommuner. I juni 2015 var der 31 fungerende udsatteråd i landets kommuner. Temaet for mødet var sundhedsindsatser for socialt udsatte. Formanden for Rådet for Socialt Udsatte Jann Sjursen understregede, at dagens møde først og fremmest handlede om, at rådene fik erfaringsudvekslet med hinanden – og det skulle der, som dagen viste, blive rig mulighed for. Derpå gav Jann Sjursen ordet videre til udsatterådsformand Elsa Knudsen og formand for Social- og Familieudvalget Benny Pieszak fra Nyborg Kommune, der fortalte om deres erfaringer med at oprette et udsatteråd og få det til at fungere.

Dagen afsluttedes med et oplæg fra Ulf Hjelmar, KORA (Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning). KORA har i 2014 udarbejdet en evaluering af opsøgende sundhedsindsatser over for socialt udsatte borgere i fire kommuner (Brøndby, Holstebro, Hvidovre og Næstved).

### Folkemødet 2015

Under Folkemødet på Bornholm afholdte Rådet i 2015 tre arrangementer:

- Fredag d. 12. juni 2015: En møllesten om halsen – gæld blandt socialt udsatte
- Lørdag d. 13. juni 2015: Er der nogen, der lytter? – Om socialt udsatte gruppers indflydelse i det danske demokrati.
- Lørdag d. 13. juni 2015: Hvorfor tager de sig ikke bare sammen? – Debat om unge på kanten af det danske samfund

Man kan finde omtale af arrangementerne på [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)



## Temadag om stofmisbrug

Der er behov for forbedringer af stofmisbrugsindsatsen. Rådet for Socialt Udsatte inviterede derfor i august 2015 forskellige repræsentanter fra brugerorganisationer, frivillige sociale organisationer, fagfolk m.fl. til en temadag for at debattere og afdække de barrierer og muligheder, der på nuværende tidspunkt eksisterer i forhold til at løfte indsatsen på stofmisbrugsområdet. Formålet var at drøfte forslag til forbedringer af indsatsen på området, som kan indgå i de politiske drøftelser om satspuljen for 2016. På den baggrund afgav Rådet 11 konkrete forslag, som man kan læse i kapitel 4. Forslagene er sendt til Folketingets udvalg og de ansvarlige ministre. Forslagene tager dels afsæt i diskussionerne på temadagen og dels i undersøgelsen 'Brugernes tilfredshed med substitutionsbehandlingen' fra marts 2015, som Center for Rusmiddelforskning og KABS VIDEN udførte for Rådet for Socialt Udsatte.



## Konference om narkotika – aspekter ved kriminalisering/afkriminalisering

Der er en løbende debat af, om vejen til, at færre mennesker får problemer med stofmisbrug, går i retning af bedre håndhævelse af forbuddet mod narkotika – eller om vejen går i retning af en afkriminalisering. I december 2015 afholdte Rådet en velbesøgt konference i København, hvor både danske og internationale forskere præsenterede viden om henholdsvis af- og kriminalisering af narkotika i en dansk og international kontekst. Med konferencen var det ambitionen at skabe et rum, hvor de forskellige argumenter og dokumentationen for disse står i centrum, og hvor både tilhængere og modstandere af den nuværende kontrolpolitik i Danmark gav sig selv tiden til refleksion over den dokumentation, der fremlægges. Der blev produceret en film fra konferencen. Filmen kan findes på [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)

## Idéseminar om billige boliger

Rådet inviterede i december 2015 centrale aktører på bolig- og hjemløseområdet til et idéseminar om manglen på billige boliger og stillede dem spørgsmålet: Er det tid til en erkendelse af, at problemerne med manglen på billige boliger ikke løses inden for den eksisterende tænkning? Til at besvare det spørgsmål og debattere manglen på billige boliger talte blandt andet adm. direktør Jens Elmelund fra KAB, teknik- og miljøborgmester Morten Kabell (EL) og socialborgmester Jesper Christensen (S) fra Københavns Kommune, direktør Bent Madsen fra BL – Danmarks Almene Boliger samt formand Steen Rosenquist, SAND – De Hjemløses Landsorganisation. På idéseminaret blev en kortlægning og analyse af mulighederne og barriererne for flere billige boliger, som Kuben Management har gennemført for Rådet, præsenteret, og også salen blev aktiveret i en frugtbar diskussion af mulige veje, man kan gå, og greb, man kan tage, for at tilvejebringe flere billige boliger.



### Konference om socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark

Udsatte grønlandske kvinder i Danmark vil gerne – men mangler hjælp. Det seneste år er der kommet meget ny dokumenteret viden om socialt udsatte grønlændere i Danmark. Med undersøgelsen ”Socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark” bidrog Rådet for Socialt Udsatte til afdækningen af endnu et overset felt i vores viden på området. Undersøgelsen tegner et dystert billede af situationen for socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark. De kæmper med store sociale, kulturelle og kønsspecifikke problemstillinger, som de gerne vil, men ikke kan håndtere uden hjælp. Rådet for Socialt Udsatte inviterede i den forbindelse til en halvdagskonference på Christiansborg for alle med interesse, erfaring eller kendskab til området. Aaja Chemnitz Larsen, Inuit Ataqatigiit (IA), medlem af Folketingets Grønlandsudvalg bød velkommen, Jann Sjursen præsenterede dagens program, hvorefter social- og indenrigsminister Karen Ellemann (V) takkede Rådet for initiativet til undersøgelsen og konferencen. Hun pointerede, at rapporten er med til at understrege behovet for en bedre indsats. Senere på dagen var der debat mellem fagpersoner fra bl.a. Reden og Institut for Menneskerettigheder samt politisk debat med bl.a. Finn Sørensen (EL) og Karina Due (DF).

### Konference om alkohol-behandlingen for socialt udsatte

I april 2016 afholdte Rådet en konference om alkoholbehandling for socialt udsatte. Udgangspunktet var rapporten ”Alkoholbehandling til socialt udsatte”, som SFI udgav i februar 2016. Rapporten var bestilt af Rådet for Socialt Udsatte. Jann Sjursen åbnede konferencen, hvorefter rapporten blev præsenteret og derefter var der oplæg fra bl.a. Blå Kors og Hjørring Kommune om udfordringer ved at skabe tilbud i alkoholbehandlingen, som fastholder socialt udsatte med komplekse problemer i behandlingen. Dagen blev afsluttet med en debat mellem brugere, fagfolk og politikere, bl.a. Mikael Jakshøj (Lænke-Ambulatorierne) og Ninna Thomsen (SF).



## Deltagelse i følgegrupper og udvalg

- Arbejdsgruppe om kontanternes rolle i samfundet under Betalingsrådet
- Følgegruppe til arbejde med reform af servicelovens voksenbestemmelser (Social- og Indenrigsministeriet)
- Følgegruppe om Projekt styrket indsats på væresteder (Socialstyrelsen)
- Følgegruppe om Stofmisbrugspakken (Socialstyrelsen)

*Følgende følgegrupper hører under Stofmisbrugspakken:*

- Arbejdsgruppe til udarbejdelse af nationale retningslinjer for den sociale stofmisbrugsbehandling
- Ekspertgruppen om Projekt udgående og rummelig stofmisbrugsbehandling
- Følgegruppe til projektet for udbredelse og implementering af Hjemløsestrategiens resultater (Socialstyrelsen)
- Følgegruppe til projektet Exit Prostitution (Socialstyrelsen)
- Menneskerettighedsrådet (Institut for Menneskerettigheder)
- Følgegruppen på grønlanderstrategien (Socialstyrelsen)
- Referencegruppen vedrørende revision af TB-vejledning (Sundhedsstyrelsen)
- Kontaktudvalget for Europa 2020-strategien (Udenrigsministeriet)
- Referencegruppe for nationale retningslinjer for den specialiserede sociale rehabiliteringsindsats for borgere med svære spiseforstyrrelser (Socialstyrelsen)
- Faglig sparringsgruppe for evaluering af psykologordningen (Sundhedsstyrelsen)
- Arbejdsgruppe om kortlægning af misbrugsindsatsen (Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse)
- Referencegruppe vedrørende inklusionseftersyn af Folkeskolen (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling)

## Debatindlæg og kronikker

**23. april 2015, Kristeligt Dagblad:**

### **Vi er fælles om mere end arbejde og uddannelse**

I dette indlæg hæfter Jann Sjursen sig ved det stigende fokus på arbejde som fælles kulturel markør. Men der er andre værdikilder i samfundet end arbejde og uddannelse, mener Sjursen. Sjursen vender sig i indlægget mod den politiske retorik, der taler folk ud af fællesskabet.

**4. juni 2015, Altinget.dk:**

### **Socialt udsattes behandling af alkoholmisbrug nedprioriteres**

Jann Sjursen kastede et kritisk blik på alkoholbehandlingen i kommunerne. Nok oplever man stigende udgifter og større prioritering af området, men det dækker over, at familiebehandlingen er blevet opprioriteret. Behandlingen af socialt udsatte nyder derimod ikke samme opmærksomhed – tværtimod, lød det fra Sjursen.

**17. juni 2015, Altinget.dk:**

### **Gør op med tabuet om alkohol**

Rådets formand Jann Sjursen reflekterede over alkoholens tag i danskerne. Hvorfor er det, at så mange danskere har behov for at bedøve sig selv i hverdagen – lød et af de debatskabende spørgsmål.

**28. juni 2015, Politiken:**

### **7 forslag til hvordan Lars Løkke kan hjælpe samfundets svageste**

Formand Jann Sjursen opridsede de væsentligste udfordringer for den netop valgte regering i forhold til socialt udsatte. Det blev til 7 forslag, bl.a. en forbedring af misbrugsbehandlingen, anbefalingen af en kommission for udsatte unge samt en indsats mod den stigende hjemløshed.

**14. august 2015, Arbejderen:**

### **Fattigdom har aldrig været integrerende**

I forbindelse med introduktionen af den nye integrationsydelse problematiserede Jann Sjursen motivationen bag den nye ydelse, nemlig at det skulle virke positivt på beskæftigelsen at flere tusinde blev skåret i forsørgelsesgrundlaget. I tillæg til en tvivlsom beskæftigelseseffekt ville man opleve meget større afsavn og fattigdom blandt de ramte, lød det i indlægget.

**4. september 2015, Socialpædagogen:**

### **Hjemløshed er kun toppen af isbjerget**

Forud for offentliggørelsen af den nye hjemløsetælling fra SFI skrev Jann Sjursen om regeringens begreb "ufrivillig hjemløshed", som den nævner i sit regeringsgrundlag. Det implicerer altså, at der også findes frivillig hjemløshed af betydning. Socialpædagoger ser ofte vejen mod hjemløshed og kan måske nå at afværge hjemløsheden med de rette redskaber, skrev Sjursen.

**20. september 2015, Jyllands-Posten:**

### **Om at vide, hvad der virker - bare ikke når det gælder fattige**

Jann Sjursen tog fat i det paradoksale i, at regeringen på den ene side vil arbejde med data og evidens som styringsredskab for sin socialpolitik, men på den anden side ikke vil vide, hvor mange fattige dens politik skaber. Indlægget kom i forlængelse af, at regeringen afviste at arbejde med den hidtidige officielle fattigdomsgrænse.



**25. september 2015, Politiken:**

**Fortæl nu, hvordan du vil forbedre indsatsen for socialt udsatte, socialminister**

Rådets formand Jann Sjursen reagerede på, at social- og indenrigsminister Karen Ellemann offentliggjorde, at regeringen ikke vil arbejde med den hidtil officielle danske fattigdomsgrænse. Det fik Jann Sjursen til at opfordre ministeren til at fortælle, hvad hun vil opnå i sin ministertid.

**28. september 2015, Sjællandske Medier:**

**Hvad skal vi måle regeringen på?**

Jann Sjursen beklagede igen regeringens beslutning om at afslå at arbejde med en officiel fattigdomsgrænse og søgte svar på, hvad regeringen vil rent socialpolitisk.

**29. september 2015, Vejle Amts Folkeblad:**

**Hvad skal vi nu måle regeringen på?**

Jann Sjursen beklagede også her regeringens beslutning om at afslå at arbejde med en officiel fattigdomsgrænse og søgte svar på, hvad regeringen vil rent socialpolitisk.

**2. oktober 2015, Arbejderen:**

**Finansloven – flere hjemløse?**

Med forslaget til finansloven for 2016 annoncerede regeringen også, at den vil prioritere indsatsen mod hjemløshed i forbindelse med de kommende satspuljeforhandlinger. Formand Jann Sjursen bifaldt dette, men problematiserede dog regeringens idé om at indføre et kontanthjælpsloft, der næsten med sikkerhed vil gøre det svært for nogle borgere at holde fast i deres bolig.

**6. oktober 2015, Jyllands-Posten:**

**Kontanthjælpsloft og konsekvenser**

I forbindelse med regeringens præsentation af sit udspil til et nyt kontanthjælpsloft stillede Jann Sjursen en række spørgsmål til beskæftigelsesminister Jørn Neergaard Larsen. Sjursen konstaterede også i indlægget, at de seneste års reformer ikke har gavnet socialt udsatte.

**5. november 2015, Altinget.dk:**

**Kontanthjælpsloftet skraber bunden og skaber mismod**

I forbindelse med regeringens oplæg til et nyt kontanthjælpsloft, berettede Jann Sjursen om de kendte konsekvenser af det gamle loft fra 00'erne. Afsavn og fattigdom var kodeordene, som Rådet forventede også ville blive konsekvensen af det nye kontanthjælpsloft.

**19. november 2015, Altinget.dk:**

**225-timers reglen er alt andet end symbolpolitik**

Som en del af regeringens kontanthjælpsudspil fandt man 225-timers reglen. Rådet kritiserede denne og kaldte det en selvmodsigelse af rang at stille krav om 225 timers ustøttet beskæftigelse til personer, der ikke er jobparate. Udgangspunktet måtte være, lød det fra Rådet, at ingen aktivitetsparate omfattes af kravet.

**20. november 2015, Arbejderen:**

**Satspuljen bør ændres eller nedlægges**

Jann Sjursen konstaterer i dette indlæg, at satspuljen har ændret karakter: fra at være en socialpolitisk driver til at være en pengetank for projekter, der burde være på finansloven. Satspuljen bidrager ikke til socialpolitisk nytænkning mere, lød det i indlægget.

**24. november 2015, Kristeligt Dagblad:**

**Sociale mål skal rumme klare sigt punkter**

På dagen hvor social- og indenrigsminister Karen Ellemann mødtes med 29 organisationer for at diskutere en fornyelse af den gamle regerings sociale 2020-mål. Rådet for Socialt Udsattes formand Jann Sjursen skrev i den anledning en kronik i Kristeligt Dagblad, hvor han ridsede de vigtigste punkter af diskussionen op – set med Rådets briller.

**8. december 2015, Altinget.dk:****Gør boligstøtten mere potent**

Boligstøtten er et godt redskab for kommunerne til at hjælpe udsatte borgere med at blive i deres boliger, mente Jann Sjursen i dette indlæg. Andelen af personer uden børn og med begrænset betalings-evne er stigende. De modtager en lav kontanthjælpsydelse og har svært ved at have råd til en bolig. Og derfor er der brug for et særligt fokus på disse grupper, lød det.

**11. december 2015, Socialpædagogen:****På kanten af velfærdsstaten – er vi blevet mere selvkritiske?**

I klummen "PRIK" reflekterede Jann Sjursen i forbindelse med udgivelsen af "På kanten af velfærdsstaten" – et værk, om den danske socialforsorg i årene 1933-1980 – over, om stigmatiseringen af patienter med psykiske lidelser og anbragte unge havde ændret sig i samfundet siden de omtalte år?

**12. januar 2016, Altinget.dk:****Negativ boligudvikling kan eskalere i 2016**

Formand Jann Sjursen fokuserede på, hvorfor der er brug for akut politisk handling i forhold til antallet af billige boliger: Med den helt aktuelle flygtningesituation og kontanthjælpsloftet in mente, må vi desværre forvente, at den negative udvikling fortsætter og måske eskalere i 2016.

**21. januar 2016, Arbejderen:****Kontanthjælpsloftet – et værktøj der ikke opfylder formålet**

I Indlægget undrer Jann Sjursen sig: "Det burde være en pligt opgave for enhver regering også at udregne de negative konsekvenser. Hvor mange nye hjemløse fører dette indgreb med sig? Hvor mange flere børn må leve i fattigdom som følge af indgrebet?" Centrale spørgsmål for formand Jann Sjursen, der ikke besvares af regeringen.

**25. februar 2016, Information:****Er det rimeligt med tre måltider om dagen?**

I forbindelse med den snarlige gennemførelse af regeringens kontanthjælpsloft beskrev Rådets formand alternativer til at skære i ydelserne for at opnå den samme effekt: at det kan betale sig at arbejde. Fx et socialt skatteloft.

**9. marts 2016, Altinget.dk:****Gør sociale indikatorer til god lovsik**

Ligesom man normalt udregner konsekvenserne af en ny lov i forhold til beskæftigelse, ligestilling mv, så bør man også begynde at udregne sociale konsekvenser af nye love – fx i forbindelse med gennemførelsen af kontanthjælpsloftet, som må forventes at føre til øget fattigdom og hjemløshed, skrev Jann Sjursen i dette indlæg.

**10. marts 2016, Arbejderen:****Kontanthjælpsloftet giver store afsavn**

SFI udgav den store analyse af fattigdom og afsavn i Danmark. Analysen viste, at 32 procent af de økonomisk fattige lider afsavn på 10 eller flere af indikatorerne. Det er før regeringens såkaldt "moderne" kontanthjælpsloft blev indført. Det fører til gammeldags fattigdom, mener Jann Sjursen i dette indlæg.

**6. april 2016, Altinget.dk:****Regeringen glemmer historien**

Antallet af udsættelser steg kraftigt i løbet af 00'erne under der gamle kontanthjælpsloft, og vi risikerer at komme til at stå med samme udvikling nu med det nye loft, hvis ikke der gøres en ekstraordinær indsats, påpeger Jann Sjursen i dette indlæg.

# Pressemeddelelser

**5. maj 2015:**

**Sociale rettigheder til udsatte skal gøre op med kassetænkning**

KORA udgav en analyse af 600 samfundsøkonomiske studier om indsats for socialt udsatte - bestilt af Rådet. Konklusionen var klar: Hvis samfundet investerer i socialt udsatte, får man et væsentligt udbytte.

**6. maj 2015:**

**Udsatte unge er koblet af**

Center for Ungdomsforskning udgav rapporten "Hvem er de unge på kanten af det danske samfund?" bestilt af Rådet. Rådet anbefalede nedsættelsen af den kommission for udsatte unge, der bl.a. skulle se på, hvordan den helhedsorienterede indsats kunne lykkes.

**6. maj 2015:**

**Rådets årsrapport: Udsatte i skyggen af reformer**

Rådets årsrapport stillede bl.a. skarpt på de sociale 2020-måls manglende gennemslagskraft. Rådet anbefalede også en skærpet indsats mod hjemløshed og en task force, der skulle fremskaffe billige boliger.

**20. maj 2015:**

**Regeringen bør være mere ambitiøs i forhold til fattigdomsbekæmpelse**

Økonomi- og Indenrigsministeriet udgav rapporten Familiernes Økonomi 2015. Rådet glædede sig over, at rapporten viste, at der var færre fattige børn og børnefamilier, men opfordrede regeringen til at være mere ambitiøs i bekæmpelsen af fattigdom.

**26. august 2015:**

**Investér i socialt udsatte: Brugernes Bazar 2015**

Rådet afholdte den traditionelle Brugernes Bazar i Kongens Have i Odense med 1.500 besøgende på dagen. Årets budskab var behovet for, at samfundet investerer mere i socialt udsatte.

**14. september 2015:**

**Fattigdomsgrænsen: Hvorfor vil regeringen ikke måle sin egen indsats?**

Regeringen meldte ud, at den ikke ville anvende den officielle fattigdomsgrænse fremover. Rådet var særligt kritisk overfor det forhold, at regeringen har slået sig op på at ville måle sin egen indsats socialpolitisk.

**15. september 2015:**

**Hjemløsetællingen viser akut behov for en unge-indsats**

Hjemløsetællingen fra SFI viste et rekordhøjt antal hjemløse: 6.138. I aldersgruppen mellem 25-29 år var stigningen 29 procent, og Rådet anbefalede endnu engang nedsættelsen af en kommission for udsatte unge.

**2. oktober 2015:**

**Moderne kontanthjælpsloft giver gammeldags fattigdom**

Regeringens varslede kontanthjælpsloft blev præsenteret som udspil til forhandling. Rådet var stærkt kritisk og baserede bl.a. sin kritik på erfaringerne med 00'ernes kontanthjælpsloft, der medførte afsavn og fattigdom.

**2. oktober 2015:**

**225-timers kravet bør følges af en jobgaranti**

Sammen med kontanthjælpsloftet fulgte 225-timers reglen. Rådet var ikke mindre kritisk overfor denne: Mange af de ramte er ikke jobparate og bliver således straffet uden at have mulighed for at modgå straffen.

**6. oktober 2015:**

**Et mere opdelt Danmark – socialt og menneskeligt**

Statsminister Lars Løkke Rasmussen holdt Folketingets åbningstale, hvori han talte om ligeværd og et mindre opdelt Danmark. Rådet advarede mod, at regeringen med det varslede kontanthjælpsloft netop ville skabe et mere opdelt Danmark.

**6. oktober 2015:****På tide med fokus på udsatte unge udenfor uddannelse**

I statsministerens åbningstale pointerede han, at der skulle mere fokus på de unge, der falder igennem uddannelsessystemet. Rådet kvitterede og understregede, at man bør se udsatte unges liv i et helhedsperspektiv, og at der er behov for et langt bredere perspektiv end blot undervisningsmetoder.

**28. oktober 2015:****Slunken satspulje gør ingen socialpolitik**

Det årlige satspuljeforlig blev indgået af satspuljeparterne. Rådet roste enkelte af initiativerne, som fx midler til udbredelse af Hjemløsestrategien, men savnede en samlet stringent socialpolitik – med tilhørende finansiering.

**16. december 2015:****21 idéer til at skaffe billige boliger**

Rådet udgav et idékatalog til at skaffe flere billige boliger, udarbejdet af Kuben Management. I den forbindelse gav Rådet udtryk for, at situationen med manglen på billige boliger og stigende hjemløshed er alarmerende og bør prioriteres højt politisk.

**25. januar 2016:****Rådet ønsker en helhedsorienteret politik og kommission for udsatte unge**

En ny rapport fra Rockwool-Fonden viste, at udsatte unge koster samfundet 12-15 mia. kr. om året. Langt mere alvorligt så Rådet på de menneskelige skæbner, der ligger bag tallet. Der er behov for en forstærket indsats i forhold til udsatte unge, lød det fra Rådet.

**2. februar 2016:****Prioriteringen halter i udsattes alkoholbehandling**

Rådet havde fået udarbejdet en ny rapport hos SFI om alkoholbehandling for socialt udsatte. Rapporten viste, at kommunerne ikke er gode nok til at tage hensyn til udsattes særlige udfordringer i deres behandlingstilbud.

**5. februar 2016:****Danskerne: Flygtninge også socialt udsatte**

Rådet udgav sin holdningsundersøgelse, udarbejdet af Epinion, for anden gang efter 2013. Den viste bl.a., at danskerne nu så flygtninge som en del af socialt udsatte i Danmark. Rådet anså dét som et udtryk for solidaritet, og at politikerne nu burde have ekstra fokus på at skaffe boliger.

**26. februar 2016:****Fattigdom er ikke teori**

SFI udgav deres store undersøgelse om afsavn og fattigdom. Rådet så i den håndfast dokumentation for, at fattigdom i Danmark ikke er teori, men barsk virkelighed for mange. Rådet kritiserede igen den påtænkte gennemførelse af kontanthjælpsloftet og 225-timers reglen.

**3. marts 2016:****Kontanthjælpsloftet skaber endnu større behov for billige boliger**

Rådet sendte sine anbefalinger om billige boliger til regeringen og Folketinget. Rådet understregede, at det ikke var luftige løsninger, men at de var konkrete forslag til løsninger. Kontanthjælpsloftet gav et meget mere påtrængende behov for politisk handling, lød det.

**14. marts 2016:****Socialt udsatte grønlandske kvinder lades i stikken**

Rådet udgav sin nye rapport om socialt udsatte grønlandske kvinder i Danmark. Rådet påpegede, at der er behov for en bedre og mere rummelig kommunal indsats rettet mod de grønlandske kvinder.

## Publikationer

### “Årsrapport 2015”, maj 2015

Rådets årsrapport 2015 afspejler Rådets arbejde i det forløbne år. I rapporten er der samlet tilgængelig viden, tal og fakta om socialt udsattes situation i dagens Danmark, og der er herefter særskilte kapitler om de temaer, Rådet i særlig grad har beskæftiget sig med i det forgangne år. De fleste af kapitlerne indeholder konkrete forslag til, hvordan indsatsen kan blive bedre. Årsrapporten 2015 beskæftiger sig særligt med temaerne: Udsattes gæld, livet på hjemløseboformer, stofmisbrugere i substitutionsbehandling, retspsykiatri og udsatte unge.

### “Hvem er de unge på kanten af det danske samfund?”, maj 2015

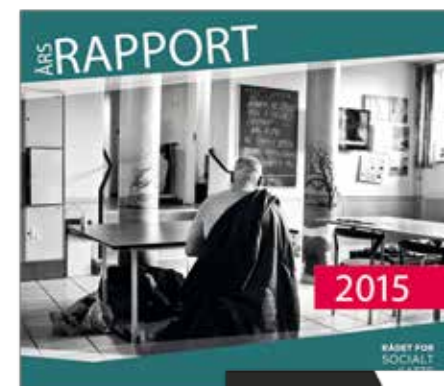
Undersøgelsen “Hvem er de unge på kanten af det danske samfund: om hverdagsliv, ungdomskultur og indsatser, der gør en forskel” er udarbejdet af Center for Ungdomsforskning ved Aalborg Universitet for Rådet for Socialt Udsatte. I undersøgelsen er 33 unge udsatte samt 22 professionelle, der arbejder med de unge til dagligt, blevet interviewet. Undersøgelsen viser, hvordan de unge udsatte kæmper med komplekse problemer og udarbejder strategier i deres møde med det offentlige.

### “Jeg synes i højere grad, man skal lytte til folk”, oktober 2015

Rådet for Socialt Udsatte skitserer i denne publikation de vigtigste resultater fra rapporten “Brugernes tilfredshed med substitutionsbehandlingen”, der udkom i foråret 2015. Brugerne efterspørger bl.a. et meget mere brugervenligt og fleksibelt indrettet behandlingssystem, der sikrer brugerne de bedste betingelser for at følge behandlingen. Pixibogen udkom samtidig med Rådets anbefalinger om stofmisbrugsområdet.

### “Manglen på billige boliger”, december 2015

Der mangler billige boliger i Danmark, særligt i de større byer. Både Rigsrevisionen og SFI har peget på, at manglen på billige boliger til en husleje på omkring 3.000,- kr. eller derunder er en medvirkende årsag til, at vi i disse år ser et stigende antal hjemløse. Dette var baggrunden for, at Rådet for Socialt Udsatte bad Kuben Management foretage en kortlægning og analyse af mulighederne og barriererne for, at der kunne tilvejebringes flere billige boliger. Kortlægningen og analysen er foretaget i perioden fra foråret til efteråret 2015. Resultatet af kortlægningsarbejdet blev et større idékatalog over mulige veje, man kunne gå, og greb, man kunne tage, for at tilvejebringe flere billige boliger.



### ”Danskernes holdninger til socialt udsatte”, februar 2016

Rådet for Socialt Udsatte bad Epinion om at gennemføre en undersøgelse af danskernes holdning til socialt udsatte. Undersøgelsen blev første gang gennemført i oktober 2013 og igen i oktober 2015. 1.013 repræsentativt udvalgte danskere er blevet interviewet til undersøgelsen. Undersøgelsen viste bl.a., at danskerne nu også indregner flygtninge blandt socialt udsatte i Danmark – og at empatien for fx hjemløse er vokset blandt danskerne. Til gengæld ser danskerne mere negativt på fx stofmisbrugere.

### ”Undersøgelse af brugernes oplevelse af kvalitet i de psykosociale indsatser”, marts 2016

Rådet for Socialt Udsatte bad Socialt Udviklingscenter (SUS) om at gennemføre en undersøgelse af brugernes oplevelse af kvalitet i de psykosociale indsatser. Rådet for Socialt Udsatte har i de senere år fået gennemført brugerundersøgelser baseret på surveys blandt brugere på § 110 boformer, i substitutionsbehandling og blandt socialt udsatte alkoholmisbrugere. Denne undersøgelse skrev sig dermed ind i en serie af brugersurveys.

### ”Udsatte grønlandske kvinder i Danmark”, marts 2016

Rådet for Socialt Udsatte har udarbejdet rapporten ”Udsatte grønlandske kvinder i Danmark”. Rapporten er baseret på interviews med 22 udsatte grønlandske kvinder samt 16 socialarbejdere, der arbejder med kvinderne til dagligt. Rapporten tegner et billede af nogle meget barske liv og vilkår for de socialt udsatte grønlandske kvinder og peger samtidigt på nogle klare udfordringer i forhold til den sociale indsats i kommunerne.



# Hørings svar

**24. juli 2015:**

## **Den nye integrationsydelse skaber større fattigdom og afsavn**

Rådet afgav høringssvar om indførelsen af integrationsydelsen. Rådet for Socialt Udsatte vurderer, at lovforslaget resulterer i fattigdom blandt de berørte grupper. Al erfaring viser med stor tydelighed, at det har mærkbare, negative menneskelige konsekvenser for både de berørte voksne og deres børn at fjerne et ordenligt forsørgelsesgrundlag, skrev Rådet i høringssvaret.

**4. august 2015:**

## **Optjeningsprincippet skaber fattigdom – ligesom integrationsydelsen**

Rådet afgav høringssvar om genindførelsen af optjeningsprincippet for ret til børnetilskud og børne- og ungeydelse for flygtninge. Rådet gentog sine pointer fra høringssvaret til integrationsydelsen: Lovforslaget vil skabe flere fattige mennesker i Danmark.

**25. september 2015:**

## **Danmark pynter på beskrivelserne af reformer i den nationale rapport til FN's Menneskerettighedsråd**

Rådet afgav høringssvar om udkast til Danmarks anden nationale rapport til FN's Menneskerettighedsråd under den Universelle Periodiske Bedømmelse (UPR). Rådet mente i den forbindelse, at regeringens reformer af blandt andet førtidspension og kontanthjælp omtales unuanceret i udkastet til Danmarks rapportering.

**2. november 2015:**

## **Gode og konstruktive nye nationale retningslinjer for den sociale stofmisbrugsbehandling**

Rådet afgav høring om de nye nationale retningslinjer for den sociale stofmisbrugsbehandling. Generelt fandt Rådet retningslinjerne brugbare og så desuden meget positivt på elementet af brugerinddragelse. Dog anså Rådet det for en mangel, at retningslinjerne ikke omfatter både den sociale og den sundhedsfaglige behandling.

**21. december 2015:**

## **Gode elementer i lovforslag om assisteret stofindtagelse i stofindtagelsesrum**

Rådet afgav høringssvar om lovforslaget om ændring af loven om euforiserende stoffer. Helt overordnet har Rådet altid været positivt stemt overfor oprettelsen af stofindtagelsesrummene – til gavn for de mest udsatte stofmisbrugere. Rådet mener, at lovforslaget er et nødvendigt led i den skadesreducerende indsats.

**8. januar 2016:**

## **Nyt kontanthjælpsloft medfører gammeldags fattigdom**

Rådet afgav høringssvar til forslag om indførelse af et nyt kontanthjælpsloft og 225-timers regelen m.v. Det var Rådets vurdering, at lovforslagets vedtagelse i uændret form vil føre til udbredelse af fattigdom, der vil komme til udtryk ved hårde daglige afsavn. På den baggrund kunne Rådet ikke anbefale vedtagelsen af loven.

**11. januar 2016:**

## **Større personkreds giver mere fattigdom**

Rådet afgav høringssvar i forbindelse med lovforslaget om udvidelse af personkredsen for modtagelse af integrationsydelsen. Rådet mente, at lovforslaget for store dele af den berørte målgruppe vil føre til en mere permanent og langvarig eksklusion fra samfundet med isolation til følge, hvor målet ifølge lovforslaget er det modsatte. Rådet for Socialt Udsatte kunne ikke anbefale vedtagelse af lovforslaget.

**22. januar 2016:**

## **Godt med lovgivningsmæssig opmærksomhed om gravide misbrugere**

Rådet afgav høringssvar om lovforslaget om en styrket indsats for gravide med et misbrug af rusmidler. Rådet var positivt stemt overfor, at gruppen af gravide alkoholafhængige får den opmærksomhed, som lovforslaget lægger op til. Dog efterspurgte Rådet højere prioritering af udviklingen af indsatser og metoder, der ville gøre det attraktivt for gravide misbrugere at søge hjælp.

**1. marts 2016:**

## **Inklusionsboliger er et udmærket tiltag**

Rådet afgav høringssvar i forbindelse med lovforslaget om inklusionsboliger. Det var Rådets vurdering, at inklusionsboligerne er et udmærket tiltag, der øger muligheden for at skabe rum for udsatte borgere i almene boligbyggerier. Det springende punkt bliver, hvordan kommunerne koordinerer indsatsen mellem deres forpligtelser efter serviceloven og den sociale viceværts arbejde med de nye beboere i inklusionsboligerne.

# KAPITEL 10:

## English summary

### CHAPTER 1:

#### An overview of the situation of socially marginalised people

##### The poverty line has been done away with – but poverty is increasing

In autumn 2015, the government implemented a reform of cash benefits. The critics of the reform see it as an erosion of the safety net for those who are worst off in society, which will result in impoverishment and increase the risk of there being more homeless people.

In relation to the balancing between, on the one hand, the consideration that there is an incentive to work and, on the other, that there is a sufficient basic support level, the Council assess that the latter consideration has been pushed too far out onto the sidelines.

The Danish poverty line and the report on the number of poor people in Denmark, which the former government introduced, was abolished again upon the change of government. One can only surmise why the government will not measure the effect its own policy has on poverty. And it is also happening in parallel with the UN having presented 17 global goals of which the eradication of poverty is one of the goals. However, poverty in Denmark must, all things being equal, be expected to increase again in the coming years as a result of the many reforms - regardless of whether the government will publish its own poverty figures or not.

##### Have the reforms had an effect?

As already described above, both the former and the current governments implemented comprehensive reforms in both the cash benefits and early retirement pension areas. These are reforms that have consequences for socially marginalised people. A particular risk caused by the reforms is that socially marginalised people who, due to social and health problems are far removed from the labour market, remain in the cash benefits system for a longer time. They cannot, offhand, be granted an early retirement pension but, at the same time, their prospects of getting a job are poor.

In the political rhetoric, cash benefits is a temporary benefit. But a rehabilitation programme - where the benefit level is at cash benefits level - may last up to five years. This is connected to uncertainty and stress for many marginalised people. At the same time, the development towards a more tolerant labour market with room for those who are socially marginalised is, unfortunately, still at crawling speed.

Whether the intentions with the reforms will become a reality continues to be an unanswered question. The Council will also follow the developments closely in 2016 and 2017.

##### The number of homeless people increases yet again

In 2015, the new figure on the number of homeless people was published. The number of homeless people in Denmark continues to rise and is now, in the week of counting, up at more than 6,000 homeless people. This is over 20 percent more than in the first count in 2007.



The number of evictions is falling for the fourth year in a row. It appears that targeted efforts to prevent evictions has had a positive and, so far, lasting effect.

In 2015, the Council for Socially Marginalised People had special focus on precisely the lack of inexpensive housing. You can read much more about this below in section 2.

### Poor data basis on the area of substance abuse

According to the Danish Health Authority's most recent estimate from 2009, there are 33,000 substance abusers in Denmark. However, the Centre for Alcohol and Drug Research estimates that the number of drug abusers requiring treatment is more like 70,000 - 90,000, of which the main part is cannabis abusers.

The number of people receiving treatment for their substance abuse has also been on the rise from 2009 to 2013 with approximately 17,500 people undergoing substance abuse treatment. The number of in-patient treatments has dropped significantly in this period.

Since 2003, substance abusers have been provided with a guarantee of treatment 14 days after referral. For a long time, many municipalities have had problems in complying with the treatment guarantee. This was criticised by the Office of the Auditor General of Denmark in a report in 2012. There continues to be an increasing number of municipalities that cannot comply with the guarantee. Only 45 of the country's 98 municipalities comply with the treatment guarantee or exceed the limit in less than five percent of the cases.

The positive development in relation to drug-related deaths in 2012 and 2013 took a downturn in 2014. The number of drug-related deaths is now back at the same level as before 2012. Read more in section 4 below.



### What do we know about marginalised people with alcohol misuse?

The National Institute of Public Health estimates that 140,000 Danes have an alcohol dependency. However, by far the majority are not socially marginalised people. The term “socially marginalised people with an alcohol misuse” covers people with social problems and/or psychological difficulties combined with a harmful level of alcohol consumption or alcohol dependency.

The Council’s survey “SUSY Udsat 2012” shows that one in six people who are socially marginalised suffered from alcohol misuse. In addition, the homeless census shows that four out of ten homeless people have an alcohol misuse. Furthermore, surveys from the Centre for Alcohol and Drug Research show that among youngsters in the age group 15-24 there is estimated between 25,000 - 30,000 people with alcohol misuse requiring direct intervention.

A more systematic investigation of data is lacking in relation to the treatment of alcohol misuse. In an attempt to gain more systematic knowledge of the municipalities’ efforts in the area, the Council has had a survey on alcoholism treatment prepared for socially marginalised citizens. Read more in section 3 below.

### Only a few women participate in extensive programme in the area of prostitution

The public pool of funds for disadvantaged groups have provided DKK 46 million for the Exit Prostitution project, with the remaining DKK 13 million being provided until the end of 2016. The aim of the project is to help people out of prostitution or alternatively, improve the quality of life for people while they are in prostitution.

At the end of January 2016, the four municipalities involved in the project have together had a total of 132 citizens in the programme of which 23 citizens are still in the programme. According to the

Council’s assessment, such a small group in terms of numbers, speaks volumes. And that is, that the project design is too narrow and the target group for the project too small.

With Exit Prostitution’s expense level in mind, it is difficult to see how the project municipalities and other municipalities would be able to continue the work in this way when the grant for the project expires.

The Council takes a critical view of Exit Prostitution’s inability to embrace a larger part of the target group considering the level of funding it has received from the public pool of funds for disadvantaged groups.

### Forensic psychiatry

From 2000 up to 2011, a doubling in the sentencing for treatment has occurred. In 2014, the Council had the Ministry of Justice’s research office conduct an analysis of the register data forming the basis of sentencing of people to treatment programmes. In connection with the psychiatry agreement of June 2014 entered into by the parties behind the public pool of funds for disadvantaged groups, an expert group was established to look into the underlying causes of the development. The report from the expert group was published shortly before Christmas 2015.

The Council’s opinion is that more analyses should be conducted. For example, the expert group has not looked at due process of law during enforcement. The Council believes that there is a need to also look at this aspect of forensic psychiatry, including the personnel working in psychiatric care being both therapists and security personnel. In addition, the forensic psychiatry patients’ access to complaint procedures should be looked at in connection with decisions on extensions of hospitalisations.



In the 2015 annual report, the Council proposed that the government be obliged to prepare an annual report on the forensic psychiatry area. The Council continues to believe that it is important to have such a report.

### **Municipalities' budgets for the area of socially marginalised people**

The official net operating costs for the area of socially marginalised people have dropped by approximately DKK 1 billion since 2010. The greatest drop is in the expenses for residential facilities for socially marginalised people.

The expenses for institutions for homeless people and crisis centres for women have increased by approximately 15 percent in the period. These are institutions for which the municipalities receive a 50 percent reimbursement of the operating expenses. The stated expenditure is before state reimbursement. The expenditure for treatment for abuse is on its way up again after a drop was seen from 2010 to 2011. The expenses for alcoholism treatment are increasing, while expenses for substance abuse treatment are at the lowest level in 2014 in the five year period.

The expenses for the proactive efforts in the form of support and contact person schemes and low threshold programmes such as day-centre schemes are decreasing in the period. This is a disturbing development as it is some of these programmes that benefit the most socially marginalised people the most.

### **Local councils for socially disadvantaged groups put marginalisation on the agenda in the municipalities**

There are now 32 councils for socially disadvantaged groups around the country, while a further three municipalities are establishing councils. Twenty municipalities have adopted a socially marginalised people policy, while a further 11 municipalities are working on one.

It continues to be a mystery that the local councils for socially disadvantaged groups are not mandatory, in the same way that local senior citizens' councils and local disability councils are. But parallel with the Council for Socially Marginalised People's continued efforts to repeat that the councils for socially disadvantaged groups should be mandatory in all municipalities, we are pleased that the councils are spreading - mandatory or not.

## CHAPTER 2:

### Lack of inexpensive housing creates homelessness

There is a lack of inexpensive housing in Denmark. Successive governments have pointed out that it is the municipal politicians' responsibility to acquire the necessary number of inexpensive housing units for citizens in their municipality - while the municipalities' response to this is that they do not have the correct legal frameworks in order to comply with this responsibility.

Homelessness is about much more than the lack of a roof over your head. But both the Office of the Auditor General of Denmark and the Danish National Centre for Social Research (SFI) point out that the lack of inexpensive housing is a contributory cause to an increasing number of homeless people in recent years.

In spring 2016, the government passed a reform on cash benefits, which means that many will experience an impact on their housing benefit(s). This is most regrettable, as the housing benefit(s) comprise an important financial contribution to the lowest income groups, amongst others, who would otherwise be unable to pay their rent.

The policy, which for many years has raised the housing standard and ensured better housing for a large number of Danish people is currently, paradoxically, also a barrier to ensuring affordable housing for the lowest income groups. Decreasing the quality which has been generally achieved in the Danish housing stock cannot be recommended. A high housing standard is a positive development. But Denmark should become better at building good and inexpensive housing by thinking outside of the box and, for example, getting the most possible out of every square metre.

In 2015, Kuben Management prepared a report for the Council for Socially Marginalised People with a large number of proposals as to how housing can be built well and inexpensively - if the political will on both the state and municipal levels is present. The report can be found on [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)





## CHAPTER 3: Development in alcoholism treatment for socially marginalised people

Citizens from all walks of life may have a need for alcoholism treatment. However, the alcoholism treatment system often primarily addresses abusers who are generally from a sound social background.

This indicates that socially marginalised people have a lot of difficulty in finding a relevant treatment for alcohol misuse. If you look at the expenses for the municipalities' alcoholism treatment, they are increasing. However, the reports are that the municipalities give family therapy a (higher) priority, i.e. where there are children living at home or those treatments where there are relatively few social problems. It is very difficult for socially marginalised people to get relevant treatment.

There may be many explanations for this development. But the fact that there is no systematic knowledge of what socially marginalised people are offered with regards to alcoholism treatment is a significant problem. The lack of knowledge was the springboard for the Council ordering a survey in 2015 of the alcoholism treatment for socially marginalised people from the Danish National Centre for Social Research.

The survey confirms the impression that socially marginalised people do not feel that the treatment system is able to accommodate their specific requirements: More than one in four people who are socially marginalised and suffer from alcohol misuse find that there is a lack of relevant treatment programmes. Many need to be helped on the street or where they live because they have difficulty appearing at the treatment locations - and it is precisely these kinds of proactive efforts that participants in the survey are looking for. The survey can be found on [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)



## CHAPTER 4:

### Hotspots in the drug policy effort and debate

The initiative in the substance abuse area and the drug policy has always had a key place in the Council's work. In the past year there has been discussion and work that has considered all aspects of the drug policy: prevention, injury reduction, treatment and control policy. The challenge in the drug policy is that the various so-called pillars are strongly connected and you cannot only look at one initiative or one aspect. You also need to look at the interaction between the various pillars. Conversely, the discussion is so complex that it is also almost impossible to discuss all aspects at one time.

A debate on changing the drug policy is in progress in Denmark and internationally. The debate concerns the consequences of various degrees of criminalisation and relaxation in the punishment system associated with possession of drugs and a partial legalisation of drugs - the latter mostly in relation to cannabis. The Danish Parliament's Legal Affairs Committee was on a study visit in 2014 in both Portugal and some states in the USA where some drugs have been more or less decriminalised.

The Council held a conference in December 2015, where various knowledgeable people and researchers were able to present and provide a perspective on the debate on aspects regarding the criminalisation and decriminalisation of drugs, respectively. The ambition was to create a space where the various arguments and documentation for these were in focus and where both supporters and opponents of the current control policy in Denmark had the opportunity to reflect on the different points of view.

There are differing opinions on the question within the Council. It is a complicated debate where there are not only different positions in terms of values, but also different considerations and many different interpretations of data as well as reasons underlying the various arguments. The Council recommends the establishment of a commission for the assessment and identification of the consequences of the current drug policy with a view to considering whether other drug-political administrations would be able to create better conditions for socially marginalised substance abusers.

## CHAPTER 5: Socially marginalised Greenlandic women in Denmark

Currently, about 14,000 Greenlanders live in Denmark of which 58 percent are women. The majority of them manage well, but at the same time there is a relatively large proportion of the Greenlandic women who are socially marginalised. This is shown in the most recent register-based survey from 2015 from the Danish National Centre for Social Research. The Council for Socially Marginalised People has previously focused attention on marginalised Greenlanders as a whole and, in a survey from 2014, has identified the challenges the target group faces. Both surveys can be found on [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)

Socially marginalised Greenlandic women often come from stressful backgrounds marked by abuse, violence and sexual assault, the serious complications of which they struggle with. In many instances, the women have been exposed to sexual assault and violence in close relationships in Greenland and, among other things, look to Denmark with a desire to create a better life at a distance from the problems. But the problems often move with them and the women do not succeed in escaping the complications which continue to mark their lives.

Common to socially marginalised Greenlandic women and men is that they do not receive sufficient help for the special challenges that exist in navigating the Danish system, understanding information from the municipality and seeking help for their problems.

Another aspect common to socially marginalised Greenlandic women and men is connected to getting an address in Denmark when they move here. In order to avoid this, it is therefore necessary to develop solutions that would make it easier for socially marginalised Greenlanders to get an address and simultaneously solve the individual municipality's responsibility in relation to the financing of expenses for social benefits.

## CHAPTER 6: User satisfaction with psychosocial initiatives

The psychosocial area has been undergoing tremendous change in recent years. The cash benefit and early retirement pension reforms have, not least, contributed to this. Rehabilitation with the prospect of employment is the pivotal point in the reforms. In the municipalities, work is now being done on social initiatives by supporting the employment prospect. But evaluations mostly focus on the system perspective. Thus, there are few that have worked on what the restructuring looks like from a user perspective.

With this in mind, the Council has had a smaller survey conducted of user satisfaction of the quality in the psychosocial initiatives. The survey can be found on [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk) The survey is part of a number of surveys on user satisfaction which the Council has conducted in recent years. The Council believes that it is important that the users themselves are heard.

At the beginning of the new millennium, two new terms - recovery and psychosocial rehabilitation - were introduced into psychiatry and social psychiatry in Denmark. The recovery mindset and the idea of psychosocial rehabilitation have become the bearing mainstays in the psychosocial initiative, and it is therefore interesting to establish how the users experience it when (if) these realisations are expressed in practice.

## CHAPTER 7: The demand for evidence – a double-edged sword

A new “evidence paradigm” in the area for socially marginalised people has made its entry in earnest. There is focus on measuring the effect of initiatives and to test methods. With inspiration from the healthcare area, the goal is to provide evidence of what works in the initiative for socially marginalised people.

In summer 2016, the Council for Socially Marginalised People will publish an anthology on this. The anthology will contain articles about the ways it makes sense - or perhaps no sense at all - to draw a conclusion on efficiency analyses and make demands for evidence of the effect of initiatives in the area for socially marginalised people. The anthology will also take a look at the very special role that the relationship between social worker and user plays in the social work.

The background for the Council for Socially Marginalised People taking the initiative for the anthology is not to make a case that the development in the area in the past ten years has only been bad. Most of the major initiatives have meant a real raising of the initiatives, more knowledge and skills development of employees.

At the same time, the Council fears that the logic of the evidence paradigm will, in several contexts, e.g. politicians, ministries and agencies, be used uncritically. The Council for Socially Marginalised People believes that it is essential that an assessment is made of this development and a dialogue invited on the consequences, advantages and pitfalls of the evidence paradigm.





## KAPITEL 11:

# Kommissorium for Rådet for Socialt Udsatte

Rådet for Socialt Udsatte skal fungere som talerør for socialt udsatte. Samfundet har en særlig forpligtelse til at sørge for, at socialt udsatte kommer til orde, og Rådet for Socialt Udsatte skal sikre, at socialt udsattes synspunkter bliver hørt i den almindelige samfundsdebat.

Rådet skal følge den sociale indsats for udsatte borgere, formidle viden om området og stille forslag til, hvordan indsatsen over for socialt udsatte kan blive bedre, herunder i forhold til forebyggelse af sociale problemer og i forhold til udsatte borgeres muligheder for at skabe et bedre liv for sig selv.

Ved socialt udsatte tænkes især på hjemløse, stofmisbrugere, alkoholmisbrugere, mennesker med sindslidelse, mennesker i prostitution, mennesker ramt af fattigdom eller andre store og sammensatte sociale problemer, der er forbundet med eller kan føre til social udsathed.

### Rådets opgaver

Rådet har til opgave at tilrettelægge sit virke, så det har en tæt og løbende dialog med socialt udsatte. Derudover skal Rådet indsamle viden på området og formidle viden til den brede offentlighed.

Rådet skal udarbejde en årlig rapport om socialt udsattes situation og i forbindelse hermed komme med forslag til en forbedret indsats, herunder forslag til civilsamfundets inddragelse i opgaveløsningen. Rådet forventes i denne henseende bl.a. at have fokus på forebyggelse af sociale problemer og på udsatte borgeres muligheder for at skabe sig selv en god tilværelse som en integreret del af samfundet.

Rådet for Socialt Udsatte skal følge indsatsen for socialt udsatte, herunder i forhold til regeringens særlige initiativer over for målgruppen og de sociale 2020-mål.

Regeringen kan efter behov rådføre sig med Rådet for Socialt Udsatte.

### Rådets sammensætning og virke

Rådet for Socialt Udsatte er et uafhængigt råd under Social- og Indenrigsministeriet og bistås af et sekretariat i samme ministeriums regi.

Social- og indenrigsministeren udpeger formanden og medlemmerne. Rådet for Socialt Udsatte består af 8-12 medlemmer.

Formanden og medlemmerne udpeges personligt i kraft af deres særlige viden og erfaring inden for områderne hjemløse, stofmisbrugere, alkoholmisbrugere, mennesker med sindslidelse, mennesker i prostitution og mennesker ramt af fattigdom eller andre store og sammensatte sociale problemer.

Rådet beskikkes for en fireårig periode, som følger perioden for kommunal- og regionsrådene.

### Rådets mødeaktivitet

Rådet har afholdt to rådsseminarer og fire rådsmøder:

#### **2015:**

Rådsmøde 26. maj

Rådsseminar 15.-16. september

Rådsmøde 5. november

Rådsmøde 8. december

#### **2016:**

Rådsmøde 27. januar

Rådsseminar 7.-8. marts



## Medarbejdere i sekretariatet

Ole Kjærgaard, sekretariatschef  
E-mail: okj@udsatte.dk



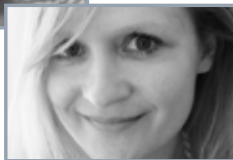
Kirsten Munk, politisk konsulent  
E-mail: kimu@udsatte.dk



Line Karlskov Jensen, politisk konsulent  
E-mail: lkje@udsatte.dk



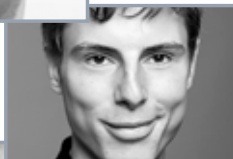
Helene Forsberg, socialpolitisk konsulent  
(projektansættelse)  
E-mail: hefm@udsatte.dk



Nikolaj Beuschel, kommunikationskonsulent  
E-mail: nibe@udsatte.dk



Søren Salling Weber, studentermedhjælp  
E-mail: ssaw@udsatte.dk



Karina Find, politisk konsulent  
(indtil 1. april 2016)





## **Kolofon**

Oplag: 1.500

Fotografer:  
Helga C. Theilgaard

Side 60 - 62:  
Nikolaj Beuschel og Kirsten Munk

Grafisk produktion og layout:  
Line Kirketerp Koch ([www.line-k.dk](http://www.line-k.dk))

978-87-998565-6-5 (trykt)  
978-87-998565-7-2 (online)

Årsrapporten kan bestilles gratis eller  
downloades på [www.udsatte.dk](http://www.udsatte.dk)