

REDEGØRELSE PÅ BAGGRUND AF LOVOVERVÅGNING AF STØTTE- OG KONTAKTPERSONORDNINGEN 2007 TIL 2009

(Udvidelse af målgruppen for støtte- og kontaktpersonordningen til også at omfatte alkohol- og stofmisbrugere samt personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan ophold sig i egen bolig. Lov om social service § 99)

Socialministeriet
December 2010

1. Indledning

1.1 Udvælgelse til lovovervågning

Lov om ændring af Lov om social service (SEL) (Lov nr. 369 af 1/5/2006) indførte en udvidelse af personkredsen for støtte- og kontaktpersonsordningen (SKP-ordningen). Med lovændringen udvidedes målgruppen for SKP-ordningen fra udelukkende at omfatte personer med sindslidelser, til også at omfatte personer med et stof- eller alkoholmisbrug, samt personer med særlige sociale problemer, der ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig (hjemløse). Udvidelsen trådte i kraft den 1. oktober 2006.

Loven blev udvalgt til lovovervågning med det overordnede formål at evaluere ordningens implementering i kommunerne, som anført i betænkning til lovforslag nr. L 122 af 30. marts 2006. I forbindelse med lovovervågningen undersøges det, hvorvidt den udmøntede praksis stemmer overens med lovens hensigt. Lovovervågningen har fokus på følgende delområder:

- Kommunernes administration af SKP-ordningen
- Målgruppen for SKP-ordningen
- Effekt af SKP-ordningen på brugerniveau

1.2 SKP-ordningen

I 1993 indledtes en forsøgsordning med støtte- og kontaktpersoner som en ny arbejdsform i det sociale arbejde med de mest isolerede sindslidende. På baggrund af forsøgsordningens resultater, blev der i bistandsloven i 1996 givet hjemmel til, at kommunerne kunne tilbyde sindslidende en støtte- og kontaktperson (Bistandsloven, § 68c). Med servicelovens ikrafttræden den 1. juli 1998, blev kommunerne forpligtet til at tilbyde støtte- og kontaktpersoner til målgruppen efter den daværende SEL § 80.

Den 1. oktober 2006 blev målgruppen udvidet til også at omfatte personer med et stof- eller alkoholmisbrug og personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig (hjemløse) jf. SEL § 99.

Baggrunden for udvidelsen af personkredsen var en evaluering af forsøg med at tilbyde SKP-ordningen til målgrupper på misbrugs- og hjemløseområdet, jf. bemærkninger til lovforslag om udvidelse af personkredsen for SKP-ordningen. Evalueringen viste, at de nye målgrupper ville kunne profitere af en SKP-ordning, og at det var en gruppe, for hvem der kun i meget begrænset omfang fandtes alternative tilbud.

SKP-ordningen er et opsøgende tilbud til de mest socialt udsatte og isolerede grupper og er et supplement til de øvrige offentlige, sociale tilbud som f.eks. personlig hjælp efter SEL § 83, socialpædagogisk støtte efter SEL § 85 eller efterforsorg efter udflytning fra en boform efter SEL § 110. Formålet med SKP-ordningen er at styrke brugerens mulighed for at opnå og bevare kontakt til omverdenen ud fra egne ønsker og behov, og dermed hjælpe den enkelte til i højere grad at kunne benytte eksisterende offentlige tilbud og

samfundets muligheder i øvrigt. Med SKP-ordningen tilbydes en hjælp, der understøtter og styrker muligheden for et liv på egne præmisser med større personlig og social mestring¹.

Vilkårene for SKP-ordningen adskiller sig fra en række andre offentlige tilbud, idet ordningen hviler på en opsøgende indsats uden forudgående visitation, hvor brugeren har ret til at være anonym. I SKP-indsatsen er relationen mellem SKP-medarbejderen og brugeren omdrejningspunktet, og arbejdet udføres på brugerens præmisser.

1.3 Lovovervågningen – formål og fremgangsmåde

I forbindelse med lovovervågningen har Socialministeriets departement bedt Servicestyrelsen følge implementeringen af SKP-ordningen. Lovovervågningens resultater er samlet i rapporten "Lovovervågning af støtte- og kontaktpersonordningen 2007-2009" (bilag 1). Udover at følge kommunernes implementering af ordningen, med henblik på at vurdere i hvilken grad loven er blevet implementeret i kommunerne, hvordan loven er blevet implementeret, samt hvorvidt der sker en styrkelse af implementeringen over tid, er der i lovovervågningen sat fokus på både at undersøge, hvorvidt den nye målgruppe får tilbuddet og effekten af SKP-ordningen på brugerniveau.

Der er et vist overlap mellem målgrupperne for SKP-ordningen, og derfor er der i lovovervågningen indsamlet oplysninger både om brugernes hoved- og bikaarakteristika. Det afgørende i forhold til SKP-ordningen er, at målgruppen skal omfatte de mest udsatte, ensomme og isolerede blandt de sindslidende, alkohol- og stofmisbrugere og de hjemløse. Isolation betyder i denne sammenhæng, at brugeren "ikke er i stand til at benytte de sociale hjælpesystemer, ikke kan etablere og fastholde konstruktive relationer til deres netværk [...] og derfor lever uden for eller på kanten af samfundet, i ensomhed og uden den støtte de har behov for"².

I forbindelse med vurderingen af SKP-ordningens effekt har lovovervågningen fokus på, hvorvidt brugerne ved afslutning af SKP-forløbet har opnået positive forandringer i forhold til mestring af hverdagslivet. På baggrund af en beskrivelse af de logiske sammenhænge mellem indsatsen og de ønskede effekter er der udvalgt en række indikatorer, som kan beskrive effekten af ordningen på brugerniveau. Disse indikatorer vedrører overordnet set genetablering af kontakt til det sociale system, kontakt til sundhedssystemet, personlige relationer og større hverdagsmestring, herunder f.eks. håndtering af privatøkonomi eller dagligvareindkøb.

Lovovervågningen er gennemført via Servicestyrelsen, som i perioden 2007 til 2009 har indsamlet informationer fra kommunerne. Informationerne er indsamlet dels gennem årlige indberetninger fra alle landets 98 kommuner og dels gennem løbende indberetninger vedrørende samtlige brugerforløb fra et

¹ Jf. Bemærkninger til lovforslag L 122, 18. januar 2006

² VFC Socialt Udsatte, "Metodehæfte om arbejdet med de nye målgrupper for støtte- og kontaktpersonordningen", august 2006

stratificeret udvalg af kommuner. Der er i alt indberettet oplysninger om 3.534 brugerforløb fra 16 kommuner, hvoraf 1.691 forløb er indberettet af Københavns Kommune. Beskrivelserne i afsnit 1.4, 1.7 samt 1.8 baserer sig på disse oplysninger. Uddybende informationer vedrørende undersøgelsens metode findes i rapporten "Lovovervågning af støtte- og kontaktpersonordningen 2007-2009" (bilag 1).

1.4 Generelle informationer om SKP-forløb

Omfanget og intensiteten af brugerkontakten i SKP-forløbene kan beskrives ved varigheden af forløb og antallet af møder under forløbet. SKP-forløbet er et midlertidigt forløb, som ideelt set afsluttes, når formålet med ordningen er opnået. I vejledningen til SEL § 99 er det beskrevet, at der ikke kan fastsættes tidsmæssige rammer for forløbet, og gode resultater af SKP-arbejdet beror på en tidsmæssig rummelighed og fleksibilitet, jf. bemærkningerne til lovforslaget.

Lovovervågningen viser, at SKP-forløbene i gennemsnit varer 130 dage, mens halvdelen af forløbene varer mellem 1 og 78 dage. Antallet af møder med brugere er i halvdelen af forløbene mellem 0 og 10. Der er således mange korte forløb, færre langvarige forløb, og desuden er der en del forløb med relativt få kontakter med brugeren. Forløb med kort varighed (1-30 dage) er i højere grad karakteriseret ved, at kontakten er blevet afbrudt efter brugerens ønske, eller fordi brugerne ikke er i målgruppen. En anden forklaring på de mange korte forløb kan være, at mange brugere tilhører en del af målgruppen med mindre komplicerede problemstillinger og derfor ikke har behov for et langt forløb.

I vejledningen til SEL § 99 beskrives det, hvorledes kontakten til målgruppen sker gennem opsøgende arbejde. SKP-ordningen er ikke en visiteret ordning, og alle kan henvende sig til kommunen og bede om en støtte- og kontaktperson eller gøre opmærksom på, at en person har behov for hjælp. I 78 pct. af SKP-forløbene er kontakten til brugeren skabt efter henvisning eller henvendelse fra anden side. Henvisning eller henvendelse kommer primært fra kommunale sagsbehandlere eller fra et etableret offentligt eller privat tilbud, f.eks. et botilbud, et værested eller fra en hjemmehjælper. Kun få henvendelser er fra borgere med kendskab til brugeren. I 22 pct. af brugerforløbene er kontakten til brugerne skabt uden henvendelse fra anden side. Størstedelen af disse kontakter er skabt via direkte opsøgende arbejde og en mindre del efter henvendelse fra brugerne selv. Det er i vejledningen ikke beskrevet, hvor stor en del af arbejdet, der bør foregå opsøgende, dog kan henvendelser fra f.eks. en sagsbehandler bevirke, at kontaktetableringen kommer til at grænse op til henvisning eller visitation. Forholdene omkring visitation uddybes i det følgende afsnit (afsnit 1.5).

1.5 Administration af SKP-ordningen

Kommunalbestyrelserne er efter SEL § 99, forpligtet til at sørge for tilbud om en støtte- og kontaktperson til personer omfattet af bestemmelsen. I 2007 havde 89 ud af 98 kommuner en SKP-ordning og ved indberetning ultimo 2009 angav 96 kommuner at have en SKP-ordning. Yderligere har én kommune

oprettet en SKP-ordning i december 2009, og én kommune har et SKP-tilbud til sindslidende, som varetages af bostøttemedarbejdere. Oplysninger fra disse to kommuner indgår ikke i de følgende opgørelser.

Støtte- og kontaktpersonordningen beskrives i vejledningen til serviceloven som et supplement til de øvrige sociale tilbud, ligesom det fremgår, at ordningen ikke skal erstatte beslægtede tilbud eller deres faglige indhold.

I 2009 angiver 40 kommuner, at SKP-ordningen varetages i direkte sammenhæng med andre tilbud som f.eks. SEL § 85. Denne tendens er aftagende gennem lovovervågningsperioden, hvilket indikerer en udvikling i retning af øget specialisering i forhold til SKP-arbejdet. At kommuner administrerer ordningen i sammenhæng med andre ydelser kan f.eks. dreje sig om, at en medarbejder er ansat til at varetage flere funktioner eller, at der i praksis er problemer med at skelne mellem støtte efter SEL §§ 99 og 85. Flere kommuner angiver, at der, specielt tidligere, har været vanskeligheder forbundet med at afgrænse SKP-ordningen (SEL § 99) og bostøttefunktionen (SEL § 85), bl.a. fordi bostøtte-medarbejdere flere steder bliver betegnet som støtte- og kontaktpersoner. En sammenblanding mellem disse ordninger er uheldigt, da bostøttefunktionen, i modsætning til SKP-ordningen, er en visiteret ordning. I SKP-ordningen har medarbejderen en omsorgsfunktion, som det er væsentlig fagligt at adskille fra myndighedsudøvelse. Dette har bl.a. betydning for muligheden for kontaktskabelse til de dele af målgruppen, som ikke har tillid til 'systemet', samt betydning for, hvorledes kontakten med brugeren forløber. Den manglende skelnen mellem ordningerne kan desuden have bevirket, at antallet af brugere tilknyttet en SKP-ordning har været overrapporteret i forbindelse med kommunernes indberetninger til Danmarks Statistik.

I vejledningen til SEL § 99 beskrives det, at SKP-ordningen er visitationsfri, og at brugeren skal have mulighed for anonymitet. Lovovervågningen viser, at antallet af kommuner, som udelukkende tildeler SKP efter visitation, er faldet fra 17 kommuner i 2007 til 5 kommuner i 2009. At SKP-forløb i nogle kommuner tildeles efter visitation, strider mod intentionerne med ordningen, og er ikke i tråd med, at kontakten til målgruppen bl.a. foregår gennem opsøgende arbejde.

Af bemærkninger til lovforslaget og vejledningen til SKP-ordningen fremgår, at SKP-ordningen organisationsmæssigt kan indplaceres som en del af den kommunale forvaltning, men at ordningen dog bør tilrettelægges på en måde, der sikrer en adskillelse af omsorgs- og myndighedsfunktionen.

Lovovervågningen viser, at den praktiske del af SKP-ordningen og administrationen af ordningen i 2007 var placeret sammen i 48 af de 89 kommuner, mens den praktiske del og administrationen i de resterende 41 kommuner var placeret adskilt. Det udgør ikke i sig selv et problem, at den praktiske del og administrationen af ordningen placeres sammen, så længe den enkelte støtte- og kontaktperson kan fungere som uafhængig i forhold til kommunens myndighedsfunktion³. Man skal i kommunerne være

³ Bemærkningerne til Forslag til Lov om ændring af lov om social bistand (Støtte- og kontaktpersonordning for sindslidende) fra 1996

opmærksom på, at en fælles placering, i nogle tilfælde, kan besværliggøre kontakten til de potentielle brugere, som har vanskeligst ved kontakt til det offentlige system i det hele taget. Et andet hensyn er dog de fordele, der kan afledes af at sammenkoble omsorgs- og myndighedsfunktion, som kommunerne peger på.

I de kommuner, hvor den praktiske del af SKP-ordningen er tilknyttet flere forskellige tilbud, kan det organisatoriske anknætningspunkt ofte være et værested, et misbrugscenter eller en boform.

Der er kun ganske få kommuner⁴, som har bindende samarbejdsaftaler med eksterne leverandører herunder f.eks. frivillige organisationer omkring varetagelse af SKP-opgaven. I bemærkningerne til lovforslaget beskrives det med baggrund i erfaringerne fra forsøgene på området, at kommunerne med fordel kan samarbejde med forsorgshjem, misbrugscentre og frivillige organisationer. I forbindelse med den politiske behandling af lovforslaget var der endvidere et klart politisk ønske om inddragelse af bl.a. de frivillige organisationer. En forankring af SKP-arbejdet i de frivillige sociale organisationer kan være en faktor, der giver bedre betingelser for kontaktskabelse til målgruppen, ligesom inddragelse af de frivillige organisationer betyder bedre integration af den viden og erfaring med målgruppen, som findes i organisationerne.

1.6 Ressourcer til SKP-ordningen

Kompensation til kommunerne for den forventede merudgift i forbindelse med udvidelsen af målgruppen udbetales i forbindelse med statens bloktilskud til kommunerne. I følge beregningerne af de økonomiske konsekvenser af udvidelsen, ville den på årsbasis medføre en merudgift for kommunerne på 65 mio. kr. i 2006-priser. (74,4 mio. kr. årligt i 2010-priser), og kommunerne er dermed samlet set kompenseret med i alt 201,1 mio. kr. årligt i 2010-priser for SKP-ordningen⁵.

I forbindelse med lovovervågningen oplyste kommunerne i 2007, at de samlede budgetterede midler til SKP-ordningen var 180 mio. kr., og i 2009 oplyste kommunerne, at de samlede budgetterede midler var 188,5 mio. kr. Det bemærkes, at antallet af kommuner med en SKP-ordning er steget i samme periode.

Antallet af ansatte i SKP-ordningen, opgjort i årsværk, falder i perioden 2007 til 2009 fra 488 til 440 årsværk, hvilket på landsplan er et fald på 10 pct. Tages der højde for, at antallet af kommuner, der tilbyder SKP-ordningen i perioden stiger fra 89 til 96 kommuner, er det gennemsnitlige fald i kommunerne i antallet af årsværk 16,4 pct.

⁴ I indberetningen for 2009 angiver tre kommuner at have ekstern leverandør og en kommune angiver delvis at have ekstern leverandør.

⁵ Ifølge Socialministeriets opgørelser

Der er gennemsnitligt 15 brugere pr. årsværk i 2009, og i halvdelen af kommunerne er der op til 13 brugere pr. årsværk. Dette er en lille stigning i forhold til tidligere, hvor gennemsnittet varierede mellem 8 og 12 brugere pr. årsværk.

Der er en umiddelbar sammenhæng mellem antallet af ansatte og antallet af brugere pr. 1.000 indbyggere i de enkelte kommuner med tendens til større ensartethed kommunerne imellem i 2009 end i 2007. Kommuner, der har flest brugere, har også generelt flest ansatte til at løfte opgaven.

Det gennemsnitlige budgetterede beløb til SKP-ordningen pr. 1.000 indbyggere stiger en smule i perioden 2007 til 2009. Godt halvdelen af landets kommuner afsatte under 30.000 kr. pr. 1.000 indbyggere i 2009 og 6 kommuner afsatte over 120.000 kr. pr. 1.000 indbyggere. Et begrænset antal kommuner trækker altså landsgennemsnittet betragteligt op.

Der er overordnet set en sammenhæng mellem de enkelte kommuners budgetterede midler til ordningen pr. 1.000 indbyggere og antallet af SKP-brugere pr. 1.000 indbyggere. De kommuner, der har flest brugere, har også generelt afsat flest midler til at løfte opgaven. Dog har omfanget af midler også indflydelse på antallet af brugere, idet ordningen som udgangspunkt er opsøgende.

1.7 Brugere af SKP-ordningen

Til trods for udvidelsen af målgruppen for SKP-ordningen viser lovovervågningen, at størstedelen af SKP-brugerne fortsat er sindslidende. Derudover er det især mandlige alkohol- eller stofmisbrugere, som benytter ordningen. SKP-ordningen tilbydes de nye målgrupper i tilnærmelsesvis den forventede andel, men ikke i det forventede antal jf. bemærkningerne om lovforslagets økonomiske konsekvenser.

En væsentlig del af brugerne har flere SKP-relevante problemstillinger (37 pct.). Når der ses bort fra, om der er tale om hoved- eller bikaarakteristika for den enkelte bruger, viser det sig, at 70 pct. af brugerne har en sindslidelse, 37 pct. af brugerne har et alkoholmisbrug, 27 pct. har et stofmisbrug og 8 pct. er hjemløse. Fordelingen af brugernes problemstillinger afspejler en kønsforskel, idet sindslidelse hyppigere er en problemstilling blandt kvinderne. Modsat er alkohol- og stofmisbrug samt hjemløshed oftere et problem blandt mændene.

Brugernes demografiske karakteristika (køn, alder og samlivsforhold) er i tråd med målgruppebeskrivelsen for SKP-ordningen og tidligere opgørelser over målgruppen. 60 pct. af brugerne er mænd, 40 pct. er kvinder og ca. halvdelen af brugerne er mellem 36 og 55 år. Hovedparten er ugift eller skilt og en stor del bor alene. Dette er forventet, da målgruppen for ordningen beskrives som isolerede, hvor de fleste har ingen eller kun lidt kontakt med deres familie og venner. 5,9 pct. af brugerne, som indgår i lovovervågningen, er

indvandrere fra EU/Norden. Dette er en overrepræsentation i forhold til befolknings sammensætningen i Danmark, idet alene 3,2 pct. af Danmarks befolkning er indvandrere fra vestlige lande⁶.

I vejledningen til SEL § 99 beskrives målgruppen for SKP-ordningen som de mest socialt udsatte, som almindeligvis ikke gør brug af, eller ikke kan gøre brug af de allerede eksisterende tilbud. Målgruppen er således ikke klart afgrænset til udelukkende at omfatte personer, der ikke gør brug af de eksisterende tilbud. Lovovervågningen viser, at 41 pct. af SKP-brugerne ved opstart af SKP-forløbet allerede er i kontakt med det etablerede offentlige system f.eks. i form af, at brugeren er tilknyttet distriktspsykiatrien, modtager hjemmehjælp, er i misbrugsbehandling, er tilknyttet bostøtte eller har kontakt til sagsbehandler. 45 pct. modtager ved opstart offentlig forsørgelse, mens 12 pct. slet ikke er i kontakt med det offentlige system. I lovovervågningen er det dog ikke belyst, om kontakten med det offentlige reelt fungerede i praksis for de 41 pct., der allerede var i kontakt med det etablerede offentlige system.

I socialt arbejde med svært stillede grupper er der en generel risiko for, at indsatsen glider væk fra den primære målgruppe og over til nogle, der er nemmere at komme i kontakt med, eller som umiddelbart er mere motiverede for at modtage den pågældende ydelse og således befinder sig i udkanten af den primære målgruppe⁷. Lovovervågningen dokumenterer en række forhold, der samlet giver indtryk af, at en del af SKP-indsatsen kan være fokuseret på brugerne, der tilhører den lettere del af målgruppen. Som beskrevet ovenfor modtager 41 pct. af SKP-brugerne ved opstart af SKP-forløbet allerede støtte fra det etablerede offentlige system. Opgørelsen over omfanget af kontakten med brugerne i de allerede afsluttede forløb viser, at der i mange forløb har været forholdsvis få møder, og at mange af de afsluttede forløb afsluttes inden for relativt kort tid. Desuden beskrives det, at der kun i en mindre del af forløbene er skabt kontakt til brugeren via opsøgende arbejde. Netop det opsøgende arbejde er en metode, hvormed det er muligt at komme i kontakt med de mest isolerede i målgruppen, som ikke i forvejen modtager støtte via andre foranstaltninger.

1.8 Antal brugere i SKP-ordningen

I forbindelse med målgruppeudvidelsen i 2006 blev kommunerne kompenseret for den merudgift, som lovændringen forventedes at medføre. Beregningsgrundlaget for de forventede udgifter i forbindelse med lovændringen var 5.055 brugere af SKP-ordningen på et givent tidspunkt i 2004, jf. kommunernes årlige indberetninger til Danmarks Statistik. Den økonomiske kompensation af kommunerne byggede på en forventning om stigning i antallet af brugere i SKP-ordningen på ca. 2.300 brugere, hvormed det samlede antal brugere i ordningen på et givent tidspunkt forventedes at være ca. 7.400 brugere.

Det samlede antal brugere i SKP-forløb på et givent tidspunkt i 2007 og et givent tidspunkt i 2009 var stabilt omkring 5.500 brugere, hvilket er en stigning på ca. 445 brugere ift. antallet af brugere i 2004. Til trods for

⁶ Pr. 1/1 2010, Statistikbanken, Danmarks statistik.

⁷ VFC Socialt Udsatte, "Metodehæfte om arbejdet med de nye målgrupper for støtte- og kontaktpersonordningen", august 2006

målgruppeudvidelsen og stigningen i antallet af kommuner, der tilbyder SKP-forløb, har der således kun været en begrænset stigning i antallet af forløb på et givent tidspunkt, og desuden har der været et fald i antallet af brugere med mindst én ugentlig samtale.

Nogle kommuner beskriver et øget flow i SKP-forløbene, hvor forløbene er blevet kortere, men hvor der samlet set over tid er flere brugerforløb, hvilket kan være en forklaring på den begrænsede stigning i antallet af SKP-brugere på et givent tidspunkt. Endvidere er det muligt, at SKP-forløbene med de nye målgrupper er mere tidskrævende end forventet, samt at antallet af tidligere SKP-indberetninger fra kommunerne til Danmarks Statistik har været overrapporteret bl.a. i kraft af problemer i nogle kommuner med at skelne mellem SEL §§ 85 og 99.

1.9 Kommunikation,

Kommunikation vedrørende SKP-ordningen dækker over information om ordningen såvel som kontakt med brugerne. Generel oplysning om ordningen og gode kontaktmuligheder ved henvendelser til SKP-medarbejderne er bl.a. medvirkende til at give gode betingelser for brugerforløbene.

Kommunerne informerer generelt bredt om ordningen, f.eks. via social- og sundhedsforvaltningen, psykiatriske afdelinger, væresteder, praktiserende læger, hjemmeplejen og misbrugscentre.

Med hensyn til kontakttidspunkter har brugerne generelt gode muligheder for at kontakte SKP-medarbejderne telefonisk, også i nødstilfælde uden for normal arbejdstid. Servicen på dette område er dog blevet lidt indskrænket i perioden fra 2007 til 2009.

1.10 Efteruddannelse og specialisering mv.

Ifølge bemærkningerne til lovforslaget er et væsentligt parameter i den kommunale kvalitetssikring og udvikling af ordningen bl.a. adgang til supervision og kompetenceudvikling for medarbejdere. Næsten alle kommuner tilbyder supervision til SKP-medarbejderne, og i ca. halvdelen af kommunerne sker dette månedligt. Ligeledes tilbyder næsten alle kommuner efteruddannelse til SKP-medarbejderne. Antallet af kommuner, der ikke tilbyder efteruddannelse, er fra 2007 til 2009 faldet fra 9 til 5 kommuner, samtidig med, at antallet af timer brugt på efteruddannelse generelt er steget væsentligt i perioden fra 2007 til 2009. Stigningen hænger sammen med, at University College Lillebælt gennemførte en uddannelse af SKP-medarbejdere i perioden 2007-2009.

I 2009 angiver 60 pct. af kommunerne, at de matcher bruger og SKP-medarbejdere. Kriterierne for matchning er meget varierende, men matchning foregår hyppigst i forhold til ledig kapacitet, kemi, køn samt brugernes særlige ønsker. Andelen af kommuner, der foretager en sådan matchning, er faldende i perioden 2007 til 2009.

Andelen af kommuner med medarbejdere specialiserede inden for en af ordningens fire målgrupper, falder fra 21 til 16 kommuner i perioden 2007 til 2009. De specialiserede medarbejdere arbejder primært med sindslidende.

1.11 Effekt af SKP-ordningen

Formålet med SKP-ordningen er, at "styrke brugerens mulighed for at opnå og bevare kontakt til omverdenen ud fra egne ønsker og behov og dermed gøre vedkommende i stand til at benytte samfundets muligheder og allerede etablerede tilbud" (Vejledningen til SEL § 99). I lovovervågningen belyses effekten af ordningen gennem en kvantitativ opgørelse af, hvorvidt formålet med SKP-indsatsen er indfriet ved afslutning af i alt 3.534 indberettede brugerforløb fra 16 kommuner. Med baggrund i de forventede sammenhænge mellem indsats og effekt beskrives desuden brugernes udvikling i forhold til målsætninger om genetablering af kontakt til det sociale system, kontakt til sundhedssystemet, personlige relationer og kontakt til det private område.

Ved afslutning af forløbene i undersøgelsen vurderes det i 39 pct. af forløbene, at brugeren har opnået positive resultater. Disse forløb afsluttes i de fleste tilfælde med, at brugerne kommer i kontakt med tilbud inden for det sociale område (70 pct.), hvoraf mange opnår kontakt til en sagsbehandler eller til en bostøtte efter SEL § 85. En mindre del af brugerne kommer i kontakt med sundhedsområdet (37 pct.), f.eks. kontakt til psykiatrien, og færre opnår en forbedring i de personlige relationer (19 pct.) og hverdagsmestring (10 pct.). En del brugere profiterer formentlig af ordningen i mindre målestok, f.eks. ved at have skabt en tillidsfuld relation til en SKP-medarbejder, hvilket dog ikke medtages i lovovervågningen.

Når der i analysen af data tages højde for de brugere, som direkte angives ikke at være i målgruppen, viser analysen, at 41 pct. af forløbene er afsluttet med succes.

I 61 pct. af de afsluttede forløb er der ikke opnået varige positive resultater inden for de områder, som lovovervågningen omfatter. En del af disse forløb er afsluttet, fordi bruger har afbrudt forløbet, eller brugeren ikke ønsker kontakt med SKP-medarbejderen (37 pct.), og 13 pct. af brugerforløbene er afsluttet, fordi brugeren ikke er i målgruppen. Det kan bl.a. dreje sig om, at personen allerede har en god kontakt til tilbud i det etablerede system, eller at vedkommende ikke kan karakteriseres ved et af de fire hovedkarakteristika. 11 pct. er afsluttet, fordi brugeren er flyttet. I nogle tilfælde kan brugeren være flyttet til en anden kommune/et andet distrikt, og i andre tilfælde er brugeren flyttet til udlandet. En del af de ikke-succesfulde forløb er afsluttet af 'anden årsag' (21 pct.). Dette henviser f.eks. til, at det ikke er muligt at finde frem til brugeren/komme i kontakt med brugeren, eller at brugeren er blevet fængslet.

Succesraten angiver forholdet mellem antallet af brugere, der opnår positive forandringer i forlængelse af SKP-indsatsen og det samlede antal brugere i ordningen, der afslutter et forløb. Succesraten er lidt højere

for mænd end for kvinder. Der er ikke direkte sammenhæng mellem alder og succesrater, men succesraten er højere for de 26-45-årige og for de 56-65-årige end for andre aldersgrupper. Brugere med hjemløshed som hovedproblem, som udgør en forholdsvis lille gruppe af SKP-brugerne, har en høj succesrate. Modsat er succesraten væsentlig lavere for stofmisbrugere.

Succesraten er højere for brugere, der slet ikke havde kontakt til det offentlige system ved kontaktstart, end for brugere, der havde kontakt til det offentlige enten i form af offentlig forsørgelse eller i form af yderligere kontakt med offentlige tilbud. Brugere, der ved opstart af forløb ikke er i kontakt med det offentlige system, repræsenterer formentlig kernemålgruppen og vil derfor potentielt i høj grad kunne drage nytte af SKP-ordningen.

2. Høring i forbindelse med lovovervågning af støtte- og kontaktpersonsordningen

I september 2010 gennemførte Servicestyrelsen en høring om lovovervågningsrapporten "Lovovervågning af støtte- og kontaktpersonordningen 2007-2009" med tilhørende bilag.

2.1. Hørte organisationer og myndigheder

Følgende organisationer og myndigheder har været indbudt til høring i forbindelse med lovovervågningen: Personalestyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Ligestillingsafdelingen, Ankestyrelsen, Pensionsstyrelsen, Danske Regioner, Kommunernes Landsforening, Socialchefforeningen, Dansk Psykologforening, Dansk Socialrådgiverforening, Socialpædagogernes Landsforbund, Landsforeningen for Socialpædagoger, Forbundet af Offentligt Ansatte, Landsforeningen Sind, Landsforeningen Bedre Psykiatri/Den Danske Pårørendeforening af 1998, Landsforeningen af tidligere og nuværende Psykiatribrugere – LAP, SBS § 110 (SBH), SAND, Centerlederforeningen, Landsforeningen af væresteder, Brugerforeningen, Landsforeningen for Human Narkobehandling, Frivilligrådet, Center for Frivilligt Socialt Arbejde, KFUM's Sociale Arbejde, Rådet for Socialt Udsatte, Danske Handicaporganisationer, Det Centrale Handicapråd, Center for Ligebehandling, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Advokatrådet, Børnerådet, Børnesagens Fællesråd, Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL), Den Danske Dommerforening, HK/Kommunal, Pædagogisk Medhjælper Forbund (PMF- nu en del af FOA), Red Barnet, Center for Rusmiddelforskning og Gadejuristen.

2.2. Høringssvar

Servicestyrelsen har modtaget høringssvar fra følgende femten høringsparter: Personalestyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Danske Regioner, KL - Kommunernes Landsforening, Socialpædagogernes Landsforbund, FOA- Fag og Arbejde, Bedre Psykiatri – landsforeningen for pårørende, LAP - Landsforeningen af tidligere og nuværende Psykiatribrugere, SAND – De hjemløses landsorganisation, KFUM's Sociale Arbejde, Rådet for Socialt Udsatte, DH - Danske Handicaporganisationer, Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, Advokatrådet og Gadejuristen.

Følgende fem myndigheder og organisationer havde ingen bemærkninger til lovovervågningen: Advokatrådet, FOA, Danske Regioner, Personalestyrelsen samt Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.

Hovedindholdet i høringssvarene er gengivet i det følgende. Servicestyrelsens bemærkninger til høringssvarene er anført i kursiv.

Lovovervågningen generelt

Socialpædagogerne konstaterer med tilfredshed, at lovovervågningens formål er i overensstemmelse med anbefalingerne til overvågningen. Rådet for Socialt Udsatte og KL finder, at lovovervågningen er en grundig beskrivelse af SKP-ordningen, og KL vurderer, at den bidrager til at uddybe den eksisterende viden på området.

Rådet for Socialt Udsatte og LAP bemærker, at de ansattes vurderinger af brugernes udbytte af SKP-ordningen i brugerforløbsundersøgelsen med fordel kunne have været suppleret med indsamling af oplysninger om brugernes oplevelse af SKP-ordningen. KL fremhæver, at brugerforløbsundersøgelsen er foretaget på baggrund af et udsnit af kommunerne, hvilket bør bemærkes f.eks. i forbindelse med angivelse af succesrater.

Servicestyrelsens kommentarer:

Undersøgelse af brugernes udbytte af SKP-ordningen via førstehåndsinformationer fra brugerne ville have givet mulighed for en mere nuanceret beskrivelse af ordningens effekter. Dog ville en sådan undersøgelse være metodisk udfordrende og omkostningstung qua målgruppens karakter.

Som et led i en stratificeret stikprøve, hvor 19 kommuner blev bedt om at indberette samtlige brugerforløb i undersøgelsesperioden, har 16 kommuner løbende indberettet oplysninger om SKP-ordningens målgrupper og effekt, hvilket fremgår af lovovervågningsrapporten. Det fremgår desuden klart af lovovervågningsrapporten, at resultater herom udelukkende beror på disse indberetninger. Det beskrives desuden, at der i brugerforløbsundersøgelsen indgår forholdsvis mange brugerforløb fra Københavns Kommune og Guldborgsund Kommune. Endvidere fremgår det, at en generalisering af undersøgelsens resultater forudsætter, at brugerforløbene fra disse kommuner ikke adskiller sig væsentligt fra forløb i andre kommuner.

SKP-ordningen generelt

Rådet for Socialt Udsatte udtrykker tilfredshed med ordningens udbredelse til kommunerne.

DH, Rådet for Socialt Udsatte og Socialpædagogerne konstaterer med tilfredshed, at ordningen er implementeret i forhold til de nye målgrupper. SAND bemærker, at de er tilfredse med formuleringen af SEL § 99, men giver udtryk for, at de hjemløse kun i meget ringe grad har haft glæde af ordningen, og at der

fortsat er et stort udækket behov for SKP-ordning hos denne gruppe. DH gør desuden opmærksom på, at der er et større behov for støtte end det, der dækkes med ordningen. Endvidere finder DH, at der er et behov for at se på servicelovens bestemmelser om personlig/praktisk hjælp og støtte i sammenhæng. DH angiver at bestemmelserne anvendes forskelligt i kommunerne og vurderer, at ikke alle modtager den nødvendige støtte. Gadejuristen gør opmærksom på, at det er deres erfaring, at der fortsat er en for stor gruppe af særdeles udsatte borgere, der ikke er eller har været i kontakt med en støtte- og kontaktperson. Rådet for Socialt Udsatte mener, at der fortsat bør ske en metodeudvikling i forhold til etablering af kontakt med de mest udsatte i målgruppen f.eks. de hjemløse. At forholdsvis få i brugerforløbsundersøgelsen er hjemløse, mener Gadejuristen kan være et udtryk for, at det opsøgende arbejde bliver nedprioriteret som følge af, at SKP-medarbejdernes kapacitet er begrænset i forhold til målgruppernes omfang.

Gadejuristen roser SKP-medarbejdernes indsats generelt og ser i flere tilfælde en stor fleksibilitet og faglig dygtighed blandt medarbejderne. Gadejuristen ser et behov for, at aktørerne på det sociale område bliver bedre i stand til at løfte vejledningsforpligtelsen, jf. forvaltningsloven og retssikkerhedsloven.

Servicestyrelsens kommentarer:

Det kan på baggrund af lovovervågningen ikke afvises, at en del af de mest udsatte borgere ikke er tilknyttet SKP-ordningen i praksis. Modsat viser lovovervågningen, at en forholdsvis stor del af brugerne af SKP-ordningen allerede ved kontaktstart er i kontakt med det etablerede offentlige system. Der synes således fortsat at være et potentiale for at nå samfundets svageste og mest udsatte personer via SKP-ordningen.

SKP-ordningens afgrænsning til bostøtteordningen

Det er DH's erfaring at nogle kommuner har vanskeligt ved at skelne mellem SEL § 99 og SEL § 85, hvilket lovovervågningen også viser. Dette betyder bl.a., at der i SKP-forløb i nogle kommuner bliver anvendt almindelig sagsbehandling og dermed ikke mulighed for anonymitet for borgeren. De finder det desuden kritisabelt, at fem kommuner fortsat ikke lever op til kravet om, at ordningen er visitationsfri. Modsat finder Socialpædagogerne det positivt, at antallet af kommuner, der udelukkende tildeler SKP-ordningen gennem visitation, er faldet til fem. SAND udtrykker, at deres oplevelse er, at kommunerne kun i begrænset omfang anvender SEL § 99, og i højere grad anvender SEL § 85, som kan styres gennem visitation. Socialpædagogerne anser det som positivt, at antallet af kommuner, der varetager ordningen i direkte sammenhæng med andre tilbud, som f.eks. SEL § 85, er faldet.

LAP giver udtryk for, at mange kommuner kun bruger SEL § 99 til hjemløse og misbrugere, og at sindslidende må indgå i et visiteret forløb under SEL § 85. Desuden nævnes, at målgruppen er ekstrem sårbar over for registrering og kontrol. Sand finder desuden, at muligheden for anonymitet er vigtigt for de svageste 'systemsky' hjemløse.

Servicestyrelsens kommentarer:

SEL §§ 99 og 85 beskriver grundlaget for to separate ordninger med forskellige rammer, målgrupper og formål. I forvaltningen af lovgivningen bør afgrænsningen herimellem være klar.

For netop målgruppen for SKP-ordningen kan muligheden for anonymitet være en afgørende faktor i kontaktskabelsen.

Lovovervågningens brugerforløbsundersøgelse viser, at SKP-ordningen tilbydes hele spektret af målgruppen til SKP-ordningen, dvs. både hjemløse, personer med misbrug og personer med sindslidelse.

At fem kommuner udelukkende visiterer til SKP-ordningen er problematisk for målgruppen generelt. Servicestyrelsen ser ingen indikationer på, at sindslidende særligt skulle være udelukket fra SKP-ordningen i kommunerne.

Adskillelse af omsorgs- og myndighedsfunktion / praktisk organisering af SKP-ordningen

I forhold til organisatorisk placering af den praktiske og administrative del af SKP-ordningen udtrykker KL, at der kan være såvel ulemper som fordele ved en samlet organisering af SKP-ordningens praktiske og administrative del og finder, at problemstillingen forekommer at have mere teoretisk end praktisk karakter. Desuden opfordres til varsomhed med problematisering af kommunernes organisatoriske valg. KL mener, at ulemperne ved en samlet organisering kan imødegås ved, at de relevante aktører er bevidste om roller og ansvar. Fordelene ved en fælles organisering er, at det kan være befordrende for SKP-medarbejdernes mulighed for at styrke brobygningen og netværksdannelsen. KL finder desuden, at det er en stor fordel, at give de opsøgende medarbejdere kompetence til at bevilge de nødvendige indsatser. Modsat udtrykker Socialpædagogerne og LAP bekymring over, at den praktiske og administrative del af SKP-ordningen er placeret sammen i 48 af 89 kommuner, idet det er i uoverensstemmelse med lovens intentioner. KFUM erfarer, at det i forhold til kontaktskabelse med brugerne åbner helt andre muligheder at komme fra en frivillig social organisation, da brugerne ofte oplever medarbejdere fra kommunen som en helhed med myndighedskompetence.

Gadejuristen finder, at det kunne være hensigtsmæssigt, såfremt kommunerne i langt højere grad kunne samarbejde med hinanden om løsning af SKP-opgaven med den hensigt at forebygge den forværring af situationen, som ofte følger af for sen indsats overfor den enkelte. F.eks. i forhold til hjemløse, som ikke udelukkende opholder sig inden for én kommunegrænse.

Servicestyrelsens kommentarer:

På baggrund af målgruppens særlige karakteristika og eventuelle mistillid til 'systemet', blev væsentligheden af en klar opgavemæssig adskillelse af SKP-medarbejderne arbejdsfunktioner fra

myndighedsopgaverne betonet i det lovforberedende arbejde i forbindelse med målgruppeudvidelsen. På den baggrund problematiseres det i lovovervågningen, at der i forholdsvis mange kommuner er fælles placering af SKP-ordningens praktiske og administrative del. I lovovervågningen beskrives dog også fordele, der kan være forbundet med fælles placering.

Af lovovervågningen fremgår det, at fire kommuner i 2007 og to kommuner i 2009 har etableret et samarbejde om at løfte SKP-opgaven. Det vurderes, at et formelt såvel som et mere ad hoc-præget samarbejde mellem flere kommuner særligt vil have sin berettigelse i de situationer, hvor en SKP-bruger flytter fra en kommune til en anden.

Eksterne leverandører

KFUM beklager, at der kun er få forpligtigende samarbejdsaftaler mellem kommunerne og frivillige organisationer om varetagelse af SKP-opgaven. KFUM beskriver, hvorledes SKP-arbejdet er velfungerende i de tilfælde, hvor KFUM varetager opgaven i samarbejde med kommuner, og at deres tilbud om sociale caféer eller væresteder metodisk matcher SKP-ordningen på en god måde. KFUM mener, at varetagelsen af SKP-funktionen ud fra sociale caféer og væresteder giver en lettere adgang til brugerne. Desuden henviser KFUM til, at det i høringsvar i forbindelse med udkast til lovforslaget vedrørende lovændringen af flere blev beskrevet, at tilknytningen til et socialt omsorgstilbud er væsentligt for SKP-ordningens succes. KFUM fremhæver desuden, at de kommunalt ansatte SKP-medarbejdere i flere tilfælde benytter de sociale caféer og væresteder som et led i deres arbejde uden, at der er indgået en samarbejdsaftale herom. DH beskriver, at flere af deres medlemsorganisationer har gode erfaringer med et samarbejde omkring SKP-ordningen, f.eks. omkring besøgsvenner. DH finder dog ikke samarbejdet optimalt og opfordrer til, at samarbejdet mellem kommuner og frivillige organisationer styrkes. SAND mener, at det ved opbygning af et tillidsforhold mellem de svageste hjemløse og den ansatte SKP-medarbejder er af stor betydning, at brugeren selv kan vælge SKP-medarbejderen. Som led i dette foreslår SAND, at de frivillige organisationer efter aftale med kommunerne kunne ansætte SKP-medarbejdere. Socialpædagogerne udtrykker, at de er mindre tilfredse med, at kun få kommuner samarbejder forpligtigende med eksterne leverandører herunder frivillige organisationer.

KL mener, at det i en række kommuner i praksis vil være vanskeligt at finde relevante aktører, som kan løfte opgaven ift. SKP-brugerne, og bemærker, at det ikke indgår i undersøgelsen, hvorvidt det i praksis er muligt for kommunerne at finde hensigtsmæssige aktører blandt eksterne aktører, som professionelt og målrettet kan udføre SKP-arbejdet med tilstrækkelige resultater. Desuden erfarer KL, at samarbejdet mellem de frivillige organisationer og kommunen fungerer bedst, når samarbejdet tilrettelægges på uformel basis, og det er KLs vurdering, at når kommunerne vælger selv at løfte opgaven, så er det den bedste løsning. KL opfordrer i den forbindelse til, at der ikke sker en unødigt problematisering af kommunernes praksis.

Gadejuristen beskriver, at de i det daglige arbejde har et fint samarbejde med SKP-medarbejderne.

Servicestyrelsens kommentarer:

Af bemærkningerne til lovforslaget om udvidelse af målgruppen fremgår, at kommunerne med fordel kan samarbejde med misbrugscentre, forsorgshjem samt frivillige organisationer m.v. om at løfte SKP-opgaven. Det er således en del af det politiske opdrag til SKP-ordningen, at frivillige organisationer med fordel kan inddrages i SKP-arbejdet.

En undersøgelse af, hvorvidt det er muligt at finde hensigtsmæssige og faglig kvalificerede aktører, ligger udenfor lovovervågningsens opdrag, men det kan konstateres via f.eks. KFUM's hørings svar, at de frivillige organisationer m.v. fortsat er interesserede i at blive inddraget i arbejdet.

I forhold til målgruppen kan frivillige sociale organisationer formentlig have lettere ved at etablere kontakt med brugerne, idet medarbejderne ikke repræsenterer 'systemet'.

Ressourcer til SKP-ordningen

Rådet for Socialt Udsatte finder det betænkeligt, at antallet af ansatte årsværk i SKP-ordningen i kommunerne er faldet med 10 pct. i lovovervågningsperioden. Dette mener Rådet for Socialt Udsatte indikerer en udvanding af kvaliteten af tilbuddet i kommuner og anbefaler i den forbindelse, at der gennemføres en undersøgelse af brugernes vurdering af ordningen. DH undrer sig over, at der i forbindelse med udvidelse af ordningen er sket et fald i antallet af årsværk tilknyttet ordningen. Dette vurderer DH kun kan resultere i begrænsninger i anvendelsen af ordningen. DH beskriver, hvordan den store variation fra kommune til kommune i midler anvendt til ordningen bekræfter deres erfaring om, at ordningen forvaltes meget forskelligt i kommunerne.

Gadejuristen har det indtryk, at SKP-medarbejderne nogle gange er kontaktperson for en for stor borgergruppe. I forhold til de allertungeste og dårligst stillede mener Gadejuristen, at det er umuligt at løfte opgaven adækvat for mere end max. otte borgere. Det er Gadejuristens indtryk, at SKP-medarbejdernes kapacitet hurtigt er 'opbrugt', hvorfor den opsøgende del af SKP-arbejdet følgelig nedprioriteres. At kontakten i kun en mindre del af kontaktforløbene er etableret ved opsøgende arbejde, og at så forholdsvis få i brugerforløbsundersøgelsen er hjemløse, mener Gadejuristen er et udtryk herfor. Gadejuristen bemærker, at dette har konsekvenser for de hårdest belastede og dermed den mest udsatte gruppe af borgere.

Servicestyrelsens kommentarer:

Det samlede antal af årsværk tilknyttet SKP-ordningen er faldet i takt med, at flere kommuner har indført SKP-ordningen. Det er derfor ikke utænkeligt, at det samlede udbytte af ordningen er faldet i lovovervågningsperioden. Ud fra lovovervågningen kan det dog ikke konkluderes, at de mest udsatte grupper af borgere er blevet nedprioriteret.

Opsøgende arbejde i SKP-ordningen og information om ordningen

Bedre psykiatri finder det betænkeligt, at det kun er en lille del af brugerne, der rekrutteres via opsøgende arbejde. De bemærker, at sagsbehandlere er hovedhenvisere, og at der sjældent henvises fra f.eks. politi.

Gadejuristen beskriver, at det opsøgende arbejde er nødvendigt for at etablere kontakt til de udsatte borgere, hvis kontakt med øvrige offentlige tilbud ofte er spinkel eller ikke-eksisterende, og mener, at det er afgørende, at kommunerne prioriterer det opsøgende arbejde. Gadejuristen finder det hensigtsmæssigt, at SKP-brugere har mulighed for at anbefale/henviser andre udsatte til SKP-ordningen. LAP bemærker, at kun få selv henvender sig for at få hjælp via ordningen, og kritiserer i den forbindelse kommunernes oplysningsmetoder. Bedre psykiatri opfordrer til iværksættelse af tiltag i forhold til udbredelse af kendskab til ordningen blandt samfundets borgere og øvrige aktører, f.eks. blandt politi, præster og frivillige aktører/organisationer, der dagligt er i kontakt med målgruppen med henblik på at nå ud til de borgere, der kan have gavn af ordningen.

Selvom mange kommuner fortæller, at de informerer bredt om ordningen, oplever DH, at det ofte er for tilfældigt, om borgere er opmærksomme på ordningen og dermed får kontakt til en SKP-medarbejder. Desuden beskriver SAND, at det er deres oplevelse, at de fleste frivillige organisationer og væresteder mm. kun i ringe grad har kendskab til ordningen. SAND foreslår, at der gennemføres en informationskampagne om SKP-ordningen.

Servicestyrelsens kommentarer:

Opgaven for SKP-ordningen er som udgangspunkt bl.a. gennem opsøgende arbejde at skabe kontakt til de mest socialt udsatte borgere. Det er ikke utænkeligt, at man gennem en højere grad af kontaktskabelse ved direkte opsøgende arbejde vil kunne nå en bredere del af målgruppen.

Henvendelse fra borgere og andre offentlige/private instanser med kendskab til potentielle brugere fordrer kendskab til ordningen. Kommunikation og udbredelse af kendskab til ordningen er derfor væsentlig.

Tilgængelighed og matchning

Socialpædagogerne og DH finder det beklageligt, at tilgængeligheden af ordningen uden for normal arbejdstid er blevet indskrænket i lovovervågningsperioden. DH mener, det er nødvendigt, at der findes løsninger, således at ordningen er tilgængelig, når der er behov for det - hvilket vil være alle døgnets timer på alle ugens dage. I forhold til de mest udsatte finder Gadejuristen det afgørende, at man har 'udvidet fleksibilitet' for øje, idet de mest udsatte ganske enkelt ikke blot har alvorlige problemer på hverdage i dagtimerne. LAP finder, at telefonkontaktmulighederne er for begrænsede.

Socialpædagogerne og Bedre Psykiatri finder, at matchning har stor og muligvis afgørende betydning for SKP-ordningens forløb og succes. Socialpædagogerne udtrykte utilfredshed med, at matchning af bruger og SKP-medarbejder kun sker i 58 af 96 kommuner, og Bedre Psykiatri formoder, at faldet i matchning kan få en negativ effekt. LAP udtrykker ligeledes utilfredshed med faldet i anvendelsen af matchning.

Servicestyrelsens kommentarer:

Lovovervågningen viser, at det i godt halvdelen af kommunerne i 2009 var muligt at kontakte SKP-medarbejderne hele døgnet eller i dagtimerne på hverdage og på andre tidspunkter i nødstilfælde. Der er således i nogle kommuner fortsat mulighed for at forbedre tilgængeligheden af medarbejderne.

Matchning mellem bruger og SKP-medarbejder foregik i 2009 i 58 ud af 96 kommuner, og der er således også mulighed for forbedringer her.

Specialisering, supervision og efteruddannelse

I forbindelse med, at der i lovovervågningsperioden er sket et fald i antallet af specialiserede medarbejdere, bemærker Indenrigs- og Sundhedsministeriet, at de som led i ønsket om at fremme en tværsektoriel og sammenhængende indsats over for sindslidende finder det væsentligt, at kommunerne prioriterer opbygning og bevaring af specialistviden i forbindelse med arbejdet med denne persongruppe. Bedre psykiatri mener, at en mere 'generalist-orienteret' tilgang i ordningen kan have en negativ effekt for SKP-forløbet, og anbefaler, at der er SKP-specialister på hvert SKP-område.

KL anser en relativ stigning i antallet af 'SKP-generalister' som en følge af udvidelsen i målgruppen, idet de 'nye' målgrupper typisk har sammenfaldende problemstillinger.

Socialpædagogerne og DH er positive i forhold til, at næsten alle kommuner tilbyder supervision og efteruddannelse til medarbejderne, idet det er en afgørende forudsætning for at fastholde kvalitet i ordningen. DH påpeger dog, at det er vigtigt, at de resterende kommuner fremover også tilbyder supervision/efteruddannelse.

Gadejuristen beskriver, at de får et større antal henvendelser direkte fra SKP-medarbejderne vedrørende løsning af problemer af juridisk karakter. Det beskrives, at de mest udsatte ofte har mange forskelligartede problemstillinger, hvorfor SKP-medarbejderne skal kunne håndtere et meget stort retsområde. Gadejuristen afholder f.eks. undervisningsdage for SKP-medarbejderne, men bemærker, at det kunne overvejes at etablere andre måder at imødekomme behovet på, f.eks. via etablering af et e-forum på nettet.

Servicestyrelsens kommentarer:

SKP-medarbejdere, der er specialiseret inden for arbejdet med de enkelte målgrupper, kan udgøre en særlig ressource i SKP-arbejdet, idet medarbejderne dermed har viden og færdigheder i håndtering af specifikke problemstillinger relateret til målgruppen. Specialiserede medarbejdere fordrer dog en vis mængde brugere inden for de enkelte kategorier.

Kompetenceudvikling og supervision er beskrevet som væsentlige kvalitative parametre i den kommunale kvalitetsudvikling af ordningen.

Antal brugere i SKP-ordningen

Rådet for Socialt Udsatte finder det betænkeligt, at antallet af brugere ikke er steget med godt 2.300 personer, som forventet ved lovændringen, men kun med ca. 450 personer. Da de nye målgrupper udgør 30 pct. af brugerne, mener Rådet for Socialt Udsatte, at det kunne tyde på, at udvidelsen af målgruppen er sket på bekostning af de sindslidende. Rådet for Socialt Udsatte og DH mener, at årsagerne til, at der ikke har været den forventede stigning i antallet af brugere efter udvidelsen af målgruppen, bør undersøges nærmere.

I forbindelse med antallet af brugere bemærker KL, at langt størstedelen af landets kommuner har fået flere brugere, og at f.eks. Københavns Kommune, som står for en væsentlig andel af det samlede antal SKP-brugere i lovovervågningen, har haft en stigning på 125 pct. i antallet af brugere. KL bemærker, at der i lovovervågningen redegøres for, at der er en vis usikkerhed vedr. datavaliditeten, at SKP-indsatsen i flere kommuner ydes af medarbejdere, som også varetager opgaver f.eks. efter SEL § 85 samt, at der er tale om en uvisiteret ordning, som leveres af flere forskellige enheder i kommunerne. Desuden bemærker KL, at nogle kommuner i 2007 varetog ordningen i sammenhæng med en eller flere andre paragraffer i serviceloven, og at der i en lang række kommuner var overlap mellem SEL §§ 85 og 99. På den baggrund er det KL's opfattelse, at det ikke på det foreliggende grundlag kan konkluderes, at der ikke er sket en tilfredsstillende stigning i antallet af forløb fra 2007 til 2009.

I forbindelse med omfanget af kontakt med SKP-brugerne bemærker KL, at erfaringen fra praksis er, at de nye målgrupper i SKP-ordningen kan være mere tidskrævende at opsøge og vanskeligere at indgå faste aftaler med, hvilket kan have betydning for antal kontakter pr. uge.

Servicestyrelsens kommentarer:

En undersøgelse af årsagerne til, at stigningen i antallet af forløb ikke har svaret til forventningerne, vil være bagudrettet og derfor vanskelig at gennemføre med valide svar. Desuden besværliggøres en sådan undersøgelse af strukturreformens ændrede geografiske opdeling af og organisatoriske inddeling i kommunerne.

Antallet af brugere er i lovovervågningen opgjort som antallet af brugere på et specifikt tidspunkt. At der kun har været en begrænset stigning i dette antal siden 2004, er ikke i modstrid med, at de enkelte kommuner oplyser, at der har været en anseelig stigning i det samlede antal forløb, såfremt varigheden af forløbene har været kortere. Flere kommuner nævner netop i lovovervågningen, at de er blevet bedre til at hjælpe brugerne videre til andre hjælpeordninger og ikke lade dem blive i en SEL § 99 støtteordning længere end nødvendigt. Af lovovervågningen fremgår det desuden, at der i lovovervågningsperioden har været et fald i antal af årsværk tilknyttet SKP-ordningen, hvilket også sandsynliggør, at stigningen i antallet af forløb på et specifikt tidspunkt har været begrænset, da det formodes, at antallet af brugere og antallet af SKP-medarbejdere er indbyrdes proportionale.

Opgørelsen af antallet af brugerforløb på et givent tidspunkt er i lovovervågningen foretaget på baggrund af oplysninger fra alle kommuner, der på tidspunktet angav at have en SKP-ordning, og beror således ikke på et i lovovervågningen beregnet tal. Informationerne er oplyst direkte fra kommunerne, som på trods af, at ordningen er uvisiteret og i nogle tilfælde forankret i forskellige enheder, bør have mulighed for at få kendskab til antallet af brugere i SKP-ordningen mv. Servicestyrelsen har fra begyndelsen af lovovervågningen i 2007 understreget, at lovovervågningen udelukkende vedrørte SEL § 99. Servicestyrelsen fastholder, at validiteten i lovovervågningen er god, om end undersøgelsen, som andre undersøgelser, er underlagt det vilkår, at indberetterne foretager skøn i deres besvarelser. Det er således et grundvilkår for undersøgelser af denne art, at Servicestyrelsen forventer korrekte og fyldestgørende svar fra kommunerne.

Succesrater og metode i SKP-arbejdet

I betragtning af, at DH oplever, at der er et større behov for hjælp end det, der bliver dækket, finder DH ikke succesraten for SKP-ordningen i de undersøgte kommuner acceptabel. DH mener, at der klart er rum for forbedringer, og mener, der er behov for at gentage undersøgelsen bl.a. med fokus på anvendelse af ordningen.

Gadejuristen mener ikke, at succesraten bør betegnes som lav i forhold til den hårdt belastede målgruppe. En forholdsvis lav succesrate for stofmisbrugere menes at hænge sammen med kriminaliseringen af deres foretrukne rusmiddel. Gadejuristen peger på, at en større succesrate bl.a. vil forudsætte en anden indsats, hvor der i højere grad rettes fokus mod at ændre nogle af grundvilkårene for den udsatte, snarere end at løse den udsattes konkrete problemstillinger. LAP stiller spørgsmålstejn ved, hvorvidt de anvendte metoder i SKP-arbejdet er tilpasset målgruppen, og mener generelt ikke, at ordningen udgør en mulighed for brobygning, som ellers er intentionen med ordningen.

Servicestyrelsens kommentarer:

I lovovervågningen er succes ved SKP-ordningen opgjort som et mål for brugere, der opnår varige forandringer og hjælpes videre til andre hjælpeforanstaltninger. Som beskrevet i lovovervågningen vil brugerne ofte profitere af ordningen i mindre målestok end de ændringer, der er opstillet som

succeskriterier i lovovervågningen, og Servicestyrelsen fastholder vurderingen af, at en succesrate på 39 pct. er acceptabel. Udgangspunktet er, at tilbuddet om SKP gives på brugerens præmisser og sigter mod at styrke brugerens mulighed for at opnå og bevare kontakt til omverdenen ud fra egne ønsker og behov. Arbejdsmetoderne der anvendes i SKP-arbejdet i kommunerne er ikke omfattet af lovovervågningen.

3. Ministeriets vurdering og konklusion

Formålet med loven har været, at udvide SKP-ordningen til at omfatte en bredere målgruppe end tidligere. Med lovovervågningen klarlægges det, hvorledes udvidelsen af SKP-ordningen er blevet implementeret i kommunerne. Ministeriets overordnede vurdering af kommunernes implementering er, at kommunerne i overvejende grad har implementeret ordningen tilfredsstillende, omend der fortsat er rum for forbedringer i indsatsen.

Ministeriet finder det positivt, at alle kommuner nu har en SKP-ordning, og at ordningen (med en enkelt undtagelse) tilbydes hele målgruppen. Udvidelsen af målgruppen har ikke medført en stigning af antallet af brugere svarende til det forventede, men overvågningen viser klart, at de nye målgrupper (alkohol- og stofmisbrugere og hjemløse) ikke alene får tilbuddet om en støtte- og kontaktperson, men også anvender tilbuddet og profiterer heraf.

Lovovervågningen viser endvidere, at SKP-ordningen har en markant positiv effekt for 39 pct. af brugerne, som alle har opnået en forbedring i kontakten med omverdenen. Målgruppen for SKP-ordningen er mennesker med tunge og ofte komplekse problemer, hvorfor en succesrate på 39 pct. må betragtes som tilfredsstillende. Det skal samtidig bemærkes, at en større gruppe af brugerne forventes at drage nytte af tilbuddet i mindre grad. Disse forhold er dog ikke ensbetydende med, at kommunerne ikke skal arbejde videre med at forbedre SKP-ordningen, og på den måde eventuelt øge antallet af forløb med markante positive resultater for den enkelte bruger. Lovovervågningen og de indkomne hørings svar peger særligt på følgende fire forhold: 1. Antallet af brugere, 2. Omfanget af opsøgende arbejde, 3. Samarbejde med frivillige sociale organisationer og private aktører samt 4. Intensiteten i SKP-forløbene.

Såvel lovovervågningen som de indkomne hørings svar peger på, at den i forhold til det forventede, meget begrænsede stigning i antallet af brugere kan tyde på, at en andel af målgruppen enten ikke tilbydes SKP-forløb eller ikke er i stand til at modtage det givne tilbud.

Forklaringen på, at der ikke er sket så stor en stigning i antallet af brugere, kan ligge i den måde kommunerne har valgt at administrere ordningen på. Der er en generel tendens til, at kommunerne kun i begrænset omfang anvender opsøgende arbejde i forhold til at udbrede SKP-ordningen til nye brugere. Dette står i kontrast til bemærkningerne til lovforslaget, hvor der netop lægges vægt på, at man med SKP-ordningen skal i kontakt med mennesker, der ikke ellers har kontakt med det offentlige system.

En måde at lave mere opsøgende arbejde på, kan være ved at inddrage de frivillige og private organisationer mere i indsatsen. Flere organisationer gør opmærksom på dette i forbindelse med deres hørings svar. Med en højere grad af inddragelse af frivillige organisationer m.v. får kommunerne bedre muligheder for at komme i kontakt med den del af målgruppen, der er mere skeptisk overfor kontakt med det offentlige system. Ministeriet vil følgelig via Kommunernes Landsforening opfordre kommunerne til, at de i højere grad indgår samarbejde med de lokale, frivillige organisationer og andre relevante private aktører om at løfte den opsøgende del af SKP-arbejdet. Det skal dog bemærkes, at den begrænsede stigning i antallet af brugere i ordningen delvist kan skyldes en overvurdering af antallet af brugere inden udvidelse af målgruppen. Ministeriet har taget skridt til at sikre bedre fremadrettet datavaliditet på området, og dermed skabt bedre grundlag for at vurdere udviklingen i antallet af brugere af SKP-ordningen.

I forhold til intensiteten i SKP-forløbene, er antallet af brugere pr. SKP-medarbejder steget i lovovervågningsperioden og er dermed højere end tidligere. Desuden er en del forløb kortvarige og indeholder kun få møder mellem bruger og medarbejder. Det kan enten indikere, at kommunerne er gode til hurtigt at hjælpe brugerne med at skabe kontakt til andre sociale tilbud, personlige netværk m.v., men det kan også indikere, at en del af brugerne i SKP-ordningerne ikke tilhører den mest belastede del af målgruppen. Kommunerne bør i administrationen af ordningen være opmærksomme på, at der ikke sker en målgruppeglidning, og at man gennem f.eks. det opsøgende arbejde sikrer, at de mest udsatte borgere får tilbuddet om et SKP-forløb.