

Rådet for Socialt Udsatte
Sekretariatet
Nam



27. november 2012

Talepunkter om rehabilitering – Jann Sjursen

I anledning af høring i Folketingets Socialudvalg om rehabilitering torsdag den 6. december 2012, kl. 13-16 i Landstingssalen på Christiansborg. SOU alm. del Bilag 63

Tidspunkt: 13.35-13.45 Oplæg ved Jann Sjursen om udsatte borgeres oplevelse af mødet med systemet. Hvor er problemerne? Hvad ønsker de socialt udsatte sig?

Fra kl. 13.45-14.05 er der afsat tid til spørgsmål og debat.

Yderligere programbeskrivelse om oplægget: Om systemets problemer med at skabe sammenhæng i indsatsen og om de u hensigtsmæssige forløb, det medfører. Hvilke behov giver de socialt udsatte udtryk for at have i forhold til mødet med det offentlige?

Talepunkter:

Hvor er problemerne:

- Rådet for Socialt Udsatte betragter udsatte borgere som mennesker, der har flere komplekse og ofte sammenhængende problemer. Det kan fx være misbrug, hjemløshed, psykisk lidelse og prostitution i en eller anden sammensætning.
- Fordi udsattes problemer er sammenhængende er det en forudsætning, at der arbejdes på integrerede løsninger og hjælpetilbud. Systemet er i dag tilrettelagt ud fra nogle faste fagstrukturer og specialiseringer. Når det tværfaglige samarbejde om den enkelte borger, der skal have hjælp til flere problemer, er vanskelig, kommer denne systemfejl til at blive et problem for borgeren.
- Derudover er mange tilbud i dag standardiseret, hvilket vanskeliggør den individuelle hensyntagen til menneskets unikke baggrund og problemstillinger.
- Desværre betyder det alt for ofte at det som jeg betragter som en systemfejl med manglende sammenhæng og koordinering af indsatsen, ofte bliver opfattet som en borgerfejl, når den udsatte borger ikke formår at navigere og koordinere sin egen vej gennem hjælpesystemet.
 - Fx oplever nogle borgere på forsorgshjem at indsatsen omkring dem er omfangsrig, men slet ikke koordineret. Det betyder, at en enkelt person har flere handleplaner, som de skal forholde sig til og prøve at leve op til. En enkelt person kan fx både have en boplan, en jobplan og en social handleplan. Det er helt uoverskueligt for dem at forholde sig til og leve op til. Den udsatte føler ikke at det er en mulighed at sige fra eller at bede om en koordinering. Som konsekvens kan den udsatte ikke leve op til planerne og der er en tendens til, at systemet opfatter det som manglende vilje og en

negativ indstilling til hjælpen. Udover at ressourcerne i så fald er spildt, får det ofte også en betydning for systemets vilje til at hjælpe den udsatte fremadrettet.

- Fx oplever mange borgere med dobbeltbelastninger i form af misbrug og sindslidelse, problemer med at få en integreret hjælp til begge deres problemer, når misbrugsbehandlingen forudsætter psykiatrisk behandling og omvendt, når psykiatrisk behandling forudsætter at misbruget er under kontrol og behandling. Dermed sætter systemet borgeren skakmat.

Hvad ønsker socialt udsatte sig?

- Socialt udsatte ønsker en kvalificeret og individuelt orienteret hjælp til de problemer de har. Hjælpen skal være relevant og nem at overskue.
- I starten af dette år gennemførte Rådet tre dialogmøder med en række fattigdomsramte borgere, som kom med forslag til en forbedret indsats. Forslagene kan læses i Rådets publikation *"Jeg drømmer om at min journal bliver brændt"*. Og netop det udsagn er værd at dvæle ved et øjeblik. For det udtrykker et centralt ønske som mange socialt udsatte har. Nemlig ønsket om at få en ny start. Blive betragtet uden de fordomme og den stigmatisering, som mange føler klæber til dem.
- At have flere komplekse og sammenhængende problemer heriblandt ledighed, medfører for mange en følelse af marginalisering fra fællesskaberne i vores samfund. Fra arbejdsmarkedet, fra sociale sammenhænge og fra kulturelle netværk. Det er ikke længere nødvendigt at have et arbejde for at eksistere i vores velfærdssamfund. Men at arbejde og gøre nytte samt at have en betydning og føle sig som et fuldgældigt medlem af fællesskabet er tæt på at være en livsbetingelse for ethvert menneske. Så det som udsatte mennesker virkelig ønsker sig er en rolle i samfundet – eller en plads i livet.
- Udsatte mennesker ønsker sig dybest set at blive mødt med den samme anerkendelse og respekt som alle andre ønsker. De føler sig alt for ofte mistænkeliggjort og set ned på i mødet med hjælpesystemet. Udsatte ønsker i bund og grund at de som mennesker bliver sat før systemet. Det kan fx være ved at:
 - Blive mødt som et ligeværdigt menneske og ikke blot som et personnummer – som et nummer i rækken
 - At der er en kontinuerlig sagsbehandler over en længere periode, som kender den udsatte, således at man ikke skal til at fortælle om sine problemer på ny hver gang
 - En koordinator/personligt ombud som kan hjælpe borgeren med at navigere i livet og systemet
 - At der bliver taget individuelle hensyn og at kassetænkningen afskaffes
 - At der bliver lyttet til og taget udgangspunkt i folks egne ønsker og visioner
 - Afdiagnosticere så stigmatisering forhindres

- En hurtigere indsats ved svære overgange, så en deroute kan undgås
- Hjælp og behandling, når misbrugeren er motiveret til det
- Mulighed for uddannelser der tager udgangspunkt i fx mesterlære, til de unge som ikke er til uddannelse på skolebænken
- Hurtig hjælp ved udsættelse og tvangsauktion

Rehabilitering – ressourceforløb mv. med den kommende FØP reform

Talepunkter:

- Som udgangspunkt hilser jeg de initiativer, der følger med reformen af førtidspensionen velkommen. Det ændrer ikke på det vilkår, at reformens overordnede formål er en stor spareøvelse. Rådet for Socialt Udsatte har længe været optaget af mulighederne for rehabilitering. Alle borgere der er faldet ud af arbejdsmarkedet, og som har det svært, hvad enten det skyldes den sociale arv, arbejdsskader, misbrug, gæld, kriminalitet eller andet, bør tilbydes en anstændig og helhjertet hjælp og indsats. Alt for mange indsatser er ikke individuelt målrettet eller tilstrækkeligt koordineret og det betyder, at de alt for ofte ikke virker og i stedet kommer til at føles som påtvungne og uden et egentligt perspektiv for den enkelte.
- Med den kommende reform af bl.a. førtidspension får kommunerne værktøjer til at gennemføre ressourceforløb for de borgere, der med stor sandsynlighed vil ende på en førtidspension, hvis ikke de bliver rehabiliteret. Det er som udgangspunkt et godt initiativ, men man kan frygte, at rehabiliteringen bliver igangsat for sent, så det ofte bliver en svær og langvarig proces. Hvis rehabiliteringen via ressourceforløb blev sat tidligere ind, end når førtidspensionen banker på døren som den sidste mulighed, vil forløbene formentlig blive lettere og det enkelte menneske vil få en hurtigere afklaring på en ellers usikker tid. Derfor er rehabilitering faktisk en oplagt mulighed at benytte til de fleste af de mennesker der befinder sig i matchgruppe 2 og 3.
- Det tværfaglige perspektiv som rehabiliteringsteams skal sørge for er et længe ventet initiativ, som jeg forventer mig meget af og som Rådet vil følge med interesse. Et tværfagligt team bør give mulighed for, at det enkelte menneske får den rigtige hjælp og indsats tidligt i forløbet. Men det kræver selvfølgelig at kommunen følger rehabiliteringsteamets indstillinger.
- Med FØP reformen skal kommunen udpege en gennemgående og koordinerende sagsbehandler til de mennesker, der deltager i et ressourceforløb. Det er et rigtig godt initiativ, som Rådet har efterlyst i mange år. Jeg ærgrer mig bare over, at det kun gælder, når man skal gennemføre et ressourceforløb. Udsatte borgere kan alle have gavn af en gennemgående koordinerende sagsbehandler, når de har mange forskellige sagsbehandlere i de forskellige sektorer af den offentlige forvaltning, som de er i kontakt med. Alt for meget indsats går tabt, bliver forsinket og får ikke den optimale virkning, fordi den ikke er integreret og koordineret tilstrækkeligt. Det er faktisk et systemsvigt der ikke bare går ud over det enkelte menneske, men også de offentlige finanser.

Statements i forhold til enkelte elementer af FØP reform

Ydelsesniveauet er for lavt

- Fare for at ydelsesniveauet for mange mennesker, der skal gennemgå et eller flere ressourceforløb på op til fem år pr. forløb, vil blive fastholdt på en langvarig lav ydelse som fx kontanthjælp – Rådet foreslår derfor, at der fastsættes en ressourceforløbsydelse på dagpengeniveau.
- For personer under 40 år, der kan deltage i flere på hinanden følgende ressourceforløb, indtil vedkommende fylder 40 år kan det betyde 22 år på en lav ydelse svarende til kontanthjælp. Der bør være grænser for hvor mange ressourceforløb en person under 40 år skal deltage i før en pensionstilkendegivelse er mulig.
- Det bør også være muligt at få ret til refleksionspauser mellem sine ressourceforløb

Uddannelse, arbejde og forbedret livskvalitet

- Målsætningen synes udelukkende at være fokuseret på at bringe personen i uddannelse eller arbejde. Forbedret livskvalitet får desværre ikke så fremtrædende en plads i reformen.
- For nogle udsatte mennesker, kan en alt for ambitiøs målsætning om ordinær uddannelse eller arbejde virke uoverskuelig og risikoen for at de blokerer for indsatsen er stor. Derfor:
- Mere fokus på en målsætning for nogle mennesker om - i første omgang – en forbedret livskvalitet, med fx mere struktur på hverdagen, styr på misbrug el. lign.
- Underforstået: For at være en del af fællesskabet så skal man udelukket være i arbejde eller under uddannelse
- Den gode rehabilitering ift. udsatte mennesker – der er brug for et sigte som ikke er så beskæftigelsesrettet. Muligheden ligger bl.a. i servicelovens § 1, hvor der står at målet er: ” *at fremme den enkeltes mulighed for at klare sig selv eller lette den daglige tilværelse og forbedre livskvaliteten* ” - Det lovgivningsmæssige grundlag er allerede tilstede, men der mangler den politiske vilje.
- For ensidigt fokus på de individuelle ressourceforløb – når samfundets og arbejdsmarkedets rummelighed ikke i samme grad adresseres, glemmes de allerede eksisterende kulturelle, strukturelle og økonomiske uligheder.

Ressourceforløb

- 40-års-grænsen -principielt forkert at man skelner mellem personer under og over 40 år. Niveauet for indsatsen bør ikke indeholde mulighed for en aldersdiskrimination – Alderen bør aldrig kunne få betydning for indsatsen
- Visitationskriterier – målgruppen synes at være de personer, hvor førtidspension ser ud til at være eneste fremtidsperspektiv . Stor risiko for, at en samlet systematisk rehabilitering sættes ind alt for sent!
- Discountbehandlinger? det forholdsvist lille beløb som er afsat til hvert ressourceforløb udgør en fare for at der bare er tale om opbevaring på midlertidig førtidspension på en langt lavere ydelse.

Sanktioner

- Økonomiske sanktioner i form af træk i ydelsen virker ikke på denne målgruppe –og er i modstrid med rehabiliteringstankegangen og udgangspunktet om, at aktiviteterne i rehabiliteringsplanen er aftalt med og ønsket af borgeren.
- Ligeledes er det vigtigt, at personen ikke risikerer at miste sit forsørgelsesgrundlag, hvis pågældende ikke ønsker at modtage behandling med fx psykofarmaka el. lign.

Fokus på måltal

- Den primære drivkraft bag reformen er ønsket om økonomiske besparelser.
- Betænkeligt med måltal, hvor udgangspunktet er økonomiberegning.
- Risiko for at tildelingen af førtidspension og ressourceforløb tildeles med udgangspunkt i måltallene og ikke den socialfaglige vurdering.
- Risiko for at der sættes for sent ind med ressourceforløbene.



Baggrundsnotat

Uhensigtsmæssig silotænkning og sanktioner

Udsatte borgere med flere komplekse og sammenhængende problemer, oplever, at det er vanskeligt at få en integreret og helhedsorienteret hjælp. Systemets hjælpetilbud indenfor de forskellige indsatsområder er i høj grad tilrettelagt ud fra nogle faste fagstrukturer og specialiseringer, som gør det vanskeligt at koordinere og sammentænke indsatser og tilbud på tværs. Det betyder, at kvalificerede tilbud om at blive afvænet for fx sit stofmisbrug, ikke nødvendigvis er så kvalificeret til den bruger, som samtidig har en sindslidelse, som de ikke er under behandling for. Når borgeren så oplever, at misbrugsbehandlingen stiller betingelser om, at sindslidelsen er under behandling, sættes borgeren skakmat, når denne lige har fået at vide, at behandlingen for sindslidelsen forudsætter, at misbruget er under kontrol.

Udsatte borgere med flere komplekse og sammenhængende problemer, har vanskeligt ved at opretholde en struktureret hverdag med overholdelse af aftaler i flere forskellige sammenhænge. Når hjælpetilbuddene samtidig indebærer, at borgeren skal kunne overskue systemets indretning og overholde en række faste mødetider mv. bliver det uoverskueligt og de får svært ved at leve op til kravene. Når borgeren ikke kan overskue sammenhængene, og koordinere de tilbud, som de får fra de forskellige instanser, de er i kontakt med, kommer de til at træde ved siden af, enten fordi der fx er to aftaler to forskellige steder på samme tid, eller fordi de ikke har evnerne til at bevare det gyldne overblik. Konsekvensen er ofte en sanktion i deres økonomiske forsørgelsesgrundlag. Tilmed en sanktion som de ofte ikke forstår grunden til, og som de derfor ikke drager nogen lære af. Læs mere om dette i "Når kassen smækkes i" fra AKF.

I det følgende er der konkrete eksempler på specialisering, der fører til uhensigtsmæssig silo- og kassetænkning, efterfulgt af konkrete eksempler på uhensigtsmæssige sanktioner.

Specialisering der fører til uhensigtsmæssig silotænkning (og kassetænkning)

- Ydelseskontorets sanktioner i kontanthjælpen fører til en lavere ydelse, som gør det vanskeligt for nogle borgere at betale deres husleje, hvorfor de bliver sat ud af deres bolig. Derefter skal socialforvaltningen betale dyre ophold på forsorgshjem/herberg og i visse tilfælde (fx hvis der er forsørgerpligt overfor børn) skal socialforvaltningen/boliganvisningen anvise borgeren en ny bolig, betale indskud mv. Nogle borgere bliver i denne ofte langvarige proces, dårligere, og har efterfølgende mere behov for støtte og hjælp for at komme på fode igen.
"Jeg blev sat på gaden. [...] Men altså, man blev jo lidt fortørnet, fordi så siger både sagsbehandler og også nede i fogedretten, jamen så må du på herberg og din søn må på børnehjem. Det hører jo ingen steder hjemme." (AKF rapport: Når kassen smækkes i)
- Borgere på forsorgshjem/herberg oplever, at der ikke er nogen automatisk hjælp til at komme videre og i egen bolig. Hvis herberg og kommunal myndighed arbejdede mere sammen om at hjælpe borgeren i egen bolig med den rette støtte, ville tilsanding på herbergerne blive nedbragt. (SFI: Fra hjemløshed til egen bolig - Et interview studie blandt tidligere hjemløse: Stigaard)
- Tilsvarende gælder for indsatte i fængsler, som ofte ikke oplever, at der er koordineret med kommunen omkring deres løsladelse. Derfor kommer de ud i det samme kriminelle miljø som inden indsættelsen. Der er behov for at kriminalforsorg og kommune samarbejder, således at der efter

behov er arrangeret bolig med fx bostøtte, som giver borgeren en reel chance for at starte på en frisk. (SFI: Fra hjemløshed til egen bolig - Et interview studie blandt tidligere hjemløse: Stigaard)

- Nogle borgere der har midlertidigt ophold på herberg/forsorgshjem oplever omvendt, at indsatsen omkring dem er omfangsrig, men slet ikke koordineret. Det betyder, at en enkelt person har flere handleplaner, som de skal forholde sig til og prøve at leve op til. En enkelt person kan fx både have en boplan, en jobplan og en social handleplan. For udsatte borgere med komplekse og sammenhængende problemer, kan det være helt uoverskueligt at forholde sig til en ukoordineret indsats, da det kræver, at de selv har det gyldne overblik.

Det er ved lov fastsat, at jobcenter og ydelseskontor skal være adskilt. Det kan der være gode grunde til, men det har også en række betænkelige konsekvenser for sanktionspædagogikken. Når (aktiverings)tilbuddet meddeler direkte til ydelseskontoret, at borgeren er udeblevet, betyder det, at den sagsbehandler i jobcenteret, der kender borgeren, er ude af vurderingen om, hvorvidt borgeren skal sanktioneres. En så indgribende beslutning som nedsættelse af en månedlig ydelse, bliver gjort til et rent administrativt anliggende, uden en individuel og konkret vurdering (AKF rapport: Når kassen smækkes i).

- Fra et dialogmøde med fattigdomsramte danskere kom dette eksempel på kassetænkning frem: *"Min eneste kontakt i Danmark var så barmhjertig at lade mig bo på hans sofa i hans lille lejlighed. Det kostede ham flere tusinde kroner i boligstøtte og pension, så jeg måtte flytte på forsorgshjem. I stedet for at kunne leve beskedent sammen, koster min plads nu kommunen 40.000 kr. om måneden, men jeg ville da have taget til takke med hans sofa."* (Rådet for Socialt Udsatte: Jeg drømmer om, at min journal bliver brændt".)
- I kontakten med det offentlige er det først og fremmest arbejdsløse, og deres arbejdssituation der er udgangspunktet for al indsats. Det er symptombehandling. Hvis man vil deres problemer til livs, må man gå til deres rod. *"Man kan jo ikke få psykologbistand eller anden hjælp uden at gå i gang med jobtræning"*, var der en borger som udtalte på et dialogmøde (Rådet for Socialt Udsatte: Jeg drømmer om, at min journal bliver brændt".)
- Mange borgere med dobbeltbelastninger i form af misbrug og sindslidelse, oplever problemer med at få en integreret hjælp til begge deres problemer, når misbrugsbehandlingen forudsætter psykiatrisk behandling og omvendt, når psykiatrisk behandling forudsætter at misbruget er under kontrol og behandling. (Rådet for Socialt Udsatte: Årsrapport 2012)
- En betydelig gruppe af borgere, der er i stofmisbrugsbehandling oplever, at de ikke får den øvrige hjælp de har behov for. Det gælder navnlig psykiske og helbredsmæssige problemer, problemer i forhold til børn, bolig og kriminalitet. (SFI: Den Sociale Stofmisbrugsbehandling i Danmark)
- De udsatte prostituerede oplever, at de ikke får hjælp til deres prostitutionsadfærd, når de fx deltager i misbrugsbehandling. (Rådet for Socialt Udsatte: "Jeg siger jo ikke at jeg vil være astronaut, vel".)
- Ung kvinde på 20 år med Aspergers Syndrom oplever, at jobcenteret afviser at tage højde for hendes sygdom og tage kontakt til kommunens handicapafdeling for at få uddybende information om borgerens sygdom. Jobcenterindsatsen fejler derfor med deres indsatser, fordi de ikke tager højde for kvindens særlige udfordringer. (DUKH: 1/2010 Unge med ADHD/Autisme & jobcenteret: Vi har et godt 'tilbud' til dig)

Eksempler på meningsløse sanktioner

- 42-årig kvinde blev sanktioneret fordi hun udeblev fra en samtale på jobcenteret. Udeblivelsen skyldtes, at hun samtidig havde en tid hos en psykolog, som en del af udredningen til kommunen.

Hun ville også blive sanktioneret hvis hun ikke mødte op til psykologsamtalen. Kvinden prøvede forgæves at få ændret mødetidspunktet på jobcenteret. Det lykkedes ikke og hun blev sanktioneret. (AKF rapport: Når kassen smækkes i)

Kvinde blev sanktioneret for at tage med sin søn på hospitalet. Kvinden havde søgt om fri til det, men anmodningen blev ikke imødekommet. (AKF rapport: Når kassen smækkes i)

Den samme kvinde blev sanktioneret for at købe en bil til 1.500 kr. til sin søn. Bilen var over 35 år gammel, og blev derfor betragtet som en veteranbil til minimum 10.000 kr. På trods af kvitteringen på 1.500 kr. for bilkøbet, blev kvinden sanktioneret for en hel måneds kontanthjælp. Kvinden solgte derefter bilen for 1.500 kr., som hun derefter fik trukket i sin kontanthjælp for den efterfølgende måned.

- 20-årig kvinde sanktioneres fordi hun droppede et opkvalificerende kursus, som hun ikke kunne overskue at deltage i pga. hendes Aspergers Syndrom (DUKH: 1/2010 Unge med ADHD/Autisme & jobcenteret: Vi har et godt tilbud til dig)
- I rapporten "Når kassen smækkes i" fra AKF 2011 (side 14) er der udledt fire overordnede sanktionssituationer:
 - "Manglende forståelse": Borgeren føler, at vedkommende lever op til de krav, der stilles, men bliver alligevel sanktioneret og kan ikke finde ud af hvorfor.
 - "Misforståelser": Borgeren oplever, at sanktionerne skyldes misforståelser og oplever ikke sanktionen som retfærdig.
 - "Uenighed": Borgeren og sagsbehandlerne er uenige om, hvad der er en legitim grund til fravær.
 - "En aktiv beslutning": Borgeren vælger, enten af frivillige eller ufrivillige årsager, at sætte sig i en situation, hvor han/hun bliver sanktioneret.