

Beslutningsforslag nr. B 114. Fremsat den 11. januar 2005 af Villy Søvndal (SF), Anne Baastrup (SF) og Aage Frandsen (SF)

## **Forslag til folketingsbeslutning**

### **om en handlingsplan for bekæmpelse af hjemløshed, herunder ratificering af den reviderede socialpagt, med henblik på en afskaffelse af hjemløshed i Danmark inden udgangen af 2010**

Folketinget pålægger hermed regeringen inden juli 2005 at udarbejde en handlingsplan, således at Danmark inden udgangen af 2010 har sikret, at ingen behøver være hjemløse. En sådan

handlingsplan bør inddrage en lang række forhold og en række aktører for at få sikret behovs- svarende og tidssvarende bo- og behandlingstilbud til landets hjemløse.

## *Bemærkninger til forslaget*

Hjemløshed skyldes en lang række forhold, og ingen hjemløses historier er ens. Alligevel er der en række fællestræk ved nogle af de problemstillinger, der bidrager til at forårsage hjemløshed, ligesom der er en lang række sammenlignelige problemstillinger, der følger af hjemløshed.

Baggrunden for forslaget er en voldsom indignation over, at et så rigt samfund som det danske i disse år efterlader flere og flere borgere i ufrivillig hjemløshed. Som hjemløs skal den enkelte dagligt og alene kæmpe med en ophobning af problemer lige fra psykiske problemer, misbrugsproblemer og helbredsproblemer til de helt basale forhold vedrørende mad, tøj, varme og tag over hovedet.

Forslagsstillerne er optaget af, at den kommunale omlægning i forbindelse med strukturreformen ikke kommer til at efterlade et uklart ansvarsforhold, hvorfor en præcisering af ansvaret for hjemløseproblematikken er stærkt påkrævet. De hjemløse har ingen stærk interesseorganisation til at varetage deres interesser eller kommunale råd, som vi kender fra f.eks. handicapområdet. Udsatte grupper bør sidestilles med handicapområdet og sikres indflydelse i det lokale demokrati.

At antallet af hjemløse er vokset, er åbenlyst for enhver, der færdes i de større byer. I takt med dette er de problemer, som de hjemløse står overfor, ligeledes vokset. Både de hjemløse selv, gadearbejderne, men også politiet kan berette om, at hjemløse udsættes for en lang række overgreb og ydmygelser, og at hjemløshed dermed også gør den enkelte til offer for vilkårlig vold og chikane i et stadig mere råt miljø. Livet på gaden er simpelt hen blevet mere farligt, og de hjemløse står yderligere udsat.

Forslagsstillerne er naturligvis opmærksomme på, at der blandt en mindre gruppe hjemløse findes en kultur, hvor hjemløsheden er en frihedsform – en frihed fra en række samfundsmæssige normer og strukturer. Det er ikke denne gruppe af hjemløse, som forslagsstillerne ønsker at disciplinere eller tilpasse. Forslaget retter sig mod den ufrivillige hjemløshed, som typisk betinges af psykiske problemer og/eller misbrug. For-

slaget er derfor heller ikke udtryk for et ønske om at fjerne fattigdoms- og hjemløseproblematikken fra bybilledet for at kunne fremvise pænhed og velstand over for byens borgere og turister, men et ønske om at komme ufrivilligt hjemløse til hjælp, så der opnås en garanti for en form for bolig, tilbud om misbrugsbehandling, hjælp til somatiske så vel som psykiske problemer, reel mulighed for at undgå livet på gaden med den udsathed, det giver i forhold til vold etc.

I juni 2000 indgik den daværende regering en aftale med de kommunale parter om en handleplan for hjemløse. Hjemløseområdet er i dag en del af regeringens handlingsprogram »Det fælles ansvar« – hvor der ikke er en konkret beskrivelse af, hvornår og hvordan vi forebygger hjemløshed. Der er brug for en meget konkret handlingsplan med beskrivelse af de nødvendige virkemidler, som skal iværksættes inden udgangen af 2010.

Der er efter forslagsstillerne mening behov for et målrettet arbejde, som systematisk tager hånd om så vel det lovgivende som det forebyggende og opfølgende arbejde. En række problemstillinger er helt åbenlyse:

- Manglende lovgivning, der sikrer mod hjemløshed.
- Mangel på boliger i det hele taget.
- Mangel på boliger, som imødekommer særlige behov hos mennesker uden egentligt netværk.
- Mangel på psykiatriske sengepladser.
- Fejlslagen distriktspsykiatri.
- Manglende rettidige behandlingstilbud i forbindelse med misbrug.
- Manglende tiltag i forbindelse med arbejdsløshed, skilsmisser, depressioner etc.
- Styrket indsats for at bibeholde risikogruppen i kontakt med arbejdsmarkedet på fleksible vilkår.

### *Lovgivning og konventioner*

Den europæiske socialpakt, som Europarådet fremlagde i 1961, og som Danmark har ratificeret, men ikke inkorporeret, og som blev revideret i 1996, hvor bl.a. artikel 31 blev tilføjet, siger, at alle har ret til en passende bolig. Efter bestemmelsen er landene for-

pligtet til at sørge for en sådan for at forebygge og reducere hjemløshed samt at gøre huslejepriserne rimelige for mindrebemidlede. Danmark har ikke ratificeret den reviderede socialpagt, hvilket efter forslagsstillernes mening bør ske snarest.

Den manglende ratificering kritiseres f.eks. af Dansk Røde Kors, som for nylig igangsatte et pilotprojekt om minimumsstandarder for hjemløse. Dansk Røde Kors betragter det som beklageligt, at den reviderede socialpagt ikke er inkorporeret i dansk ret, da artikel 31 ville skabe netop den forpligtelse for staten, som ikke for nuværende eksisterer i dansk lovgivning. Dette er forslagsstillerne enige i.

Flere internationale konventioner fastsætter allerede retten til et sted at bo, men i dansk lovgivning står der ingen steder, at man har retskrav på en bolig. Det bringer ikke alene Danmark ud af trit med en række konventioner, men sender også et signal om, at hjemløshed i Danmark accepteres som et individuelt problem og ikke som et samfundsanliggende – ofte med overgribende og strukturelle faktorer til grund.

FN's verdenserklæring om menneskerettigheder fra 1948 fastsætter i artikel 25, 1, at »Enhver har ret til en sådan levestandard, som er tilstrækkelig til hans og hans families sundhed og velvære, herunder til føde, klæder, bolig og lægehjælp og de nødvendige sociale goder...«

Den europæiske menneskerettighedskonvention (Europarådet 1950) siger ikke noget om retten til en bolig, men konventionens kapitel 8 handler om retten til respekt for privatliv, familieliv og hjemmet. Konventionen blev en del af dansk ret i 1992.

FN's internationale konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (Europarådet 1966) fastsætter i artikel 11, at »ethvert menneske [har] ret til en levestandard, som er tilstrækkelig for vedkommende selv og vedkommendes familie, herunder passende ernæring, beklædning og bolig og til fortsat forbedring af landenes levestandard«. De deltagende lande skal ifølge bestemmelsen træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre dette. Konventionen blev ratificeret i Danmark i 1996, men er ikke indarbejdet i loven.

For så vidt gælder dansk lov, er det altså således, at retten til en bolig ikke er stadfæstet i dansk lov, og loven siger heller ikke noget om, at det offentlige er forpligtet til at skaffe en bolig til en boligløs. Ifølge lov om social service § 66 er kommunerne dog forpligtet til at skaffe akut husvilde midlertidigt husly – mod betaling. Det behøver ikke at være et hus eller en lejlighed, men kan være midlertidig indkvartering på et hotel, pensionat eller et midlertidigt tilbud på en boform for hjemløse. Lov om social service § 66 udgør et helt

utilstrækkeligt minimumsniveau i forhold til den sociale deroute, som den første hjemløshed i stigende grad giver grundlag for. At sociale begivenheder sender f.eks. enlige forældre på herberg, er udtryk for en katastrofal rutsjetur uden mellemstationer, som på få uger kan bringe et menneske fra ejerbolig til stigmatiserende oplevelser på f.eks. hjemløseherberger. En sådan social deroute kan ingen være tjent med.

Udgangspunktet for at etablere varige boliger til udsatte grupper er som hovedregel lov om almene boliger samt støttede private boliger m.v. (almenboligloven), som hører under Socialministeriets ressortområde. Erhvervs- og Boligstyrelsens forsøg med boliger til særlig udsatte befolkningsgrupper har fået en særlig paragraf (§ 146 a) i almenboligloven.

Ifølge lov om den kommunale anvisningsret kan kommunalbestyrelsen træffe beslutning om, at kommunen har anvisningsret til indtil en fjerdedel af de ledige lejligheder i private udlejningsejendomme (også kaldet fjerdedelsreglen). Herudover kan kommunalbestyrelsen og boligorganisationen aftale at udvide kommunens anvisningsret til indtil 100 pct. af de ledige boliger. Anvisningsretten går forud for ventelisten. Regeringens forsøg med salg af almene boliger vil medføre et samlet fald i antallet af almene boliger på lejevilkår. Med forsøget sker der en forværring af de socialt udsattes situation, og forsøget vil medføre udstødningsmekanismer også for andre grupper end de socialt mest udsatte, idet der vil blive færre boliger for kommunen at anvise til.

I lov om social service (serviceloven), som hører under Socialministeriets ressortområde, gives primært kommuner og amter mulighed for at etablere midlertidige botilbud til mennesker med særlige behov. Amterne kan dog også etablere længerevarende botilbud, jf. servicelovens § 92.

Servicelovens § 94 omhandler boformer til personer med særlige sociale problemer, som ikke har eller ikke kan opholde sig i egen bolig (forsorgshjem, herberger, beskyttede pensionater og krisecentre) med henblik på aktiverende støtte, omsorg og efterfølgende hjælp. Forslagsstillerne ønsker fastsat kvalitetsstandarder i § 94 – kvalitetsstandarder for botilbud efter servicelovens § 92 findes allerede. Det skal løfte den lokale eller regionale målsætning for tilrettelæggelse af serviceniveauet inden for rammerne af lov om social service.

### *Boligmangel*

Den almindelige boligmangel rammer også den gruppe, som er i fare for at havne i hjemløshed, samt naturligvis dem, der allerede er hjemløse. For risiko-

gruppen gælder, at sociale begivenheder såsom tab af job (tab af selvforståelse, identitet m.v.), skilsmisse (tab af identitet, manglende kontakt med børn, tab af bolig m.v.), depression (angst, vanskeligheder ved nære følelsesmæssige relationer, vanskeligheder ved at passe arbejde m.v.) eller lignende begivenheder kan være fatale for det menneske, som pludselig står i en helt anden livssituation. Manglende adgang til billige boliger, som kan imødekomme de individuelle behov for fastholdelse af f.eks. kontakt med børn, arbejde etc. betyder et yderligere skred i det enkelte menneskes mulighed for bare et minimum af genkendelighed og kontinuitet i tilværelsen.

For de allerede hjemløse gælder det, at behovet for en følelse af tilhørsforhold, anerkendelse, genkendelighed etc. oftest må findes blandt andre hjemløse. Tilværelsen på gaden blandt ligesindede eller i det mindste blandt andre i lignende situation betyder i praksis, at der er en søgning mod de større byer. Det nytter derfor ikke noget, at der er almene boliger i f.eks. Vejle, hvis den hjemløse har sit netværk – hvor spinkelt det end måtte forekomme omverdenen – i Århus eller København. Det falder derfor de facto i de større byers lod at være leveringsdygtige i botilbud, som imødekommer de særlige behov, hjemløse har – ofte efter mange års liv på gaden og uden de sociale relationer, som normaldanskeren kender.

Forslagsstillerne forestiller sig altså dobbeltstrategi: dels en prioritering af billige normal-boliger, som imødekommer behovene hos risikogruppen, dels en langt større vægtning af de bo-former, som imødekommer de allerede hjemløse og deres ofte årelange socialisering i en helt anderledes kultur og livsform.

For så vidt angår det sidste, foreslår SF, at regeringens indsats til fremskaffelse af boliger til særligt udsatte befolkningsgrupper retter sig mod målgruppen, dvs. bliver leveringsdygtig i »skæve huse til skæve eksistenser«. Det kunne f.eks. være

- opgangsfællesskaber,
- sommerhuslignende boliger,
- kolonihavehuse,
- skurvogne
- husbåde og
- boliger etableret ved selv- og medbygprojekter.

En handlingsplan bør i samråd med de frivillige organisationer, der arbejder med hjemløshed, samt ikke mindst med de berørte, afdække, hvilke boformer målgruppen vil være tjent med. En række byer har da også allerede eksperimenteret med en eller flere af

ovenstående, og erfaringerne er overvejende positive. Men de er fortsat utilstrækkelige, og det er en helt afgørende præmis, at tilbuddet eksisterer dér, hvor behovet er. En handlingsplan til afskaffelse af hjemløshed må komme de hjemløse i møde, hjerget må altså komme til den hjemløse. Af den simple grund, at hjemløse ud over at være ramt af en massiv ophobning af sociale, psykiske og/eller somatiske problemer ofte nærer en velbegrunnet mistillid til et offentligt system, som ikke har taget udgangspunkt i den særlige livssituation, der er hjemløses.<sup>1</sup>

Rådet for Socialt Udsatte skriver:

»En undersøgelse, som Den Sociale Ankestyrelse gennemførte i maj 1999 vurderede, at ca. en tredjedel af beboerne på boformerne for hjemløse (svarende til 1150 personer på opgørelsestidspunktet) var klar til at flytte til en midlertidig eller varig bolig, men ikke kunne flytte, bl.a. fordi der manglede egnede bomuligheder i kommunerne.

Undersøgelsen viste:

- at over halvdelen af de beboere, der var klar til at flytte ud, var parate til at flytte i egen bolig uden støtte
- at 27 pct. var klar til at flytte i egen bolig med personlig hjælp, evt. en bolig efter forsøgsordningen med boliger til særligt udsatte grupper
- at 9 pct. var klar til at flytte i midlertidige kommunale eller amtskommunale botilbud
- at andre 9 pct. var klar til at flytte til et varigt botilbud med mere omfattende støtte, fx psykiatriske og somatiske plejehjem
- at 4 pct. var klar til at flytte i alternative botilbud, som amt, kommune eller boligorganisationer står for.

Hertil kommer behovet for boliger, hvor der evt. tilbydes misbrugsbehandling. Godt 8000 personer opholdt sig i 2001 i kortere eller længere tid på en (midlertidig) boform for hjemløse. En tredjedel af opholdene varede mere end 120 dage, og mere end 100 mennesker boede på en boform for hjemløse hele året. Denne »tilsanding« er et stort problem på en del af boformerne, og for de beboere, der er klar til at flytte, men ikke har noget sted at flytte hen.«

### *Psykiatrien*

Danmark har i en årrække oplevet et markant fald i antallet af psykiatriske sengepladser. For hjemløse eller mennesker, der står i fare for at blive hjemløse, er for tidlig udskrivning fra psykiatrisk behandling helt

<sup>1</sup> Forslagsstillerne er enige med vurderingen og anbefalingen i »De udsatte grupper og boligen«, Rådet for Socialt Udsattes småskriftserie nr. 2/2004, og finder, at de bør omfattes af handlingplanen.

## F. t. beslutn. vedr. bekæmpelse af hjemløshed m.v.

fatalt. Manglende fysiske rammer bidrager til oplevelsen af opløsning i tilværelsen. Muligheden for at fastholde medicinering, regelmæssig ambulans behandling etc. mister sit grundlag. Det er vanskeligt nok at være psykisk syg, men hjemløshed mangedobler de negative konsekvenser ved mangelfuld psykiatrisk behandling.

*Fastholdelse af kontakt til arbejdsmarkedet*

En væsentlig del af udstødningsproblematikken er manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, hvorfor da også regeringen har særlig opmærksomhed på virksomheders sociale ansvar, arbejdspladsfastholdelse m.m. Udsatte og marginaliserede befolkningsgrupper har meget dårlige – for ikke at sige ingen – muligheder for at komme ind på arbejdsmarkedet på normale vilkår. De er henvist til aktiveringsprogrammer, hvor de kan være beskæftiget i en tidsafgrænset periode. Mange kommuner har oprettet virksomhedslignende akti-

vitetstilbud f.eks. i form af genbrugscentre, naturpleje, cafeer, mindre værksteder eller gartnerier. Listen er ikke udtømmende. Fælles for disse aktiveringstilbud er, at de søger at drive aktivitetsstedet så tæt på almindelig virksomhedsdrift som muligt, dvs. at aktivitetsstedet fremstiller et produkt, som kan sælges og dermed har en nytteværdi i samfundet. En ikke uvæsentlig del af de aktiverede i disse tilbud får oplevelsen af at være betydningsfulde, gennem at virksomheden er betydningsfuld, og de vil følgelig gerne være »varigt ansat« i virksomheden og ikke kun være der i aktiveringsperioden. Yderligere begrænses denne form for virksomhed af regler om konkurrenceforvridende virksomhed, så disse virksomheder ikke kan tilrettelægge en egentlig produktion.

Regelsættet om beskyttede virksomheder bør åbnes, så det ikke kun omfatter pensionister, men også virksomheder for udsatte og marginaliserede.

*Skriftlig fremsættelse***Villy Søvnal (SF):**

Som ordfører for forslagsstillerne tillader jeg mig herved at fremsætte:

*Forslag til folketingsbeslutning om en handlingsplan for bekæmpelse af hjemløshed, herunder ratificering af den reviderede socialpagt, med henblik på en afskaffelse af hjemløshed i Danmark inden udgangen af 2010.*

(Beslutningsforslag nr. B 114).

Jeg henviser i øvrigt til de bemærkninger, der ledsager forslaget, og anbefaler det til Tingets velvillige behandling.