

Forslag om ny socialpolitisk tilgang til hjemløse EU-borgere med lovligt ophold i Danmark

3. marts 2023

Kære Social- og boligminister Pernille Rosenkrantz-Theil

Udsatterådet i Københavns Kommune vil gerne foreslå – og indgår gerne i dialog omkring – en ny socialpolitisk tilgang til hjemløse EU-borgere med lovligt ophold i Danmark.

I Københavns Udsatteråd ser vi med stor bekymring på den hidtidige strategi for hjemløse EU-borgere i Danmark, som helt åbenlyst har slået fejl og virker kontraproduktivt.

Kriminalisering af hjemløses overlevelsestrategier, i kombination med begrænset adgang til social og sundhedsmæssig hjælp til EU-borgere i hjemløshed, samt mangelfuld rådgivning om borgernes rettigheder, er tilsammen med til at fastholde selvsamme borgere i hjemløshed i Danmark.

NGO'erne Projekt Udenfor og Kompasset (under Kirkens Korshær), har arbejdet med hjemløse EU-borgere i København igennem flere år og været vidne til, hvordan skiftende regeringer har fastholdt den samme kurs over for gruppen med begrænset adgang til herberger og andre hjemløsetilbud. I stedet har man indført projektpuljer og tilført midler til oprettelsen af midlertidige akuttilbud, som udelukkende sørger for at hjemløse EU-borgere overlever, men ikke hjælper dem ud af deres hjemløshed. På den måde fastholdes disse mennesker i hjemløshed og de kommer ikke væk fra gaden.

I 2017 vedtog daværende VLAK-regering forbud og regler, som har resulteret i en de facto kriminalisering af mennesker i gadehjemløshed ved at straffe deres overlevelsestrategier. I kombination med begrænset adgang til social- og sundhedshjælp til hjemløse EU-borgere, som efterlader dem på gaden med ikke-diagnosticerede og ubehandlede sygdomme, går den sociale deroute stærkt. Det er skadeligt for det enkelte menneske, og det er et dårligt udgangspunkt, hvis vi vil have EU-borgere væk fra gaden og ud af hjemløshed.

På en ministerkonference i Lissabon d. 21. juni 2021 underskrev EU-institutioner, europæiske regeringer (heriblandt den danske S-regering), sociale partnere og civilsamfundsinstitutioner en erklæring, der forpligter parterne på at arbejde frem mod at stoppe hjemløshed i Europa

inden 2030.ⁱ Med den nye europæiske platform for bekæmpelse af hjemløshed, vil man forsøge at skabe fælles forståelse, forpligtelser og løsninger på problemet med hjemløshed på tværs af Europa.

Den danske tilslutning til platformen skaber en mulighed for, at vi begynder at se situationen for de hjemløse EU-migranter i Danmark som en fælles europæisk problematik, som vi hverken bør eller kan lukke øjnene for eller straffe os ud af. Skal hjemløshed bekæmpes i det danske samfund, må også EU-borgere i hjemløshed inkluderes i langsigtede strategier.

I København og omegn oplever vi i særlig grad udfordringerne. Dette skyldes, at 85% af de hjemløse udlændinge, som VIVE har registreret i Danmark i 2022, opholder sig i København og omegn. Langt størstedelen af dem kommer fra EU-lande.ⁱⁱ De hjemløse EU-borgere udgør således omkring en tredjedel af de mennesker, som VIVE har optalt sover på gaden og natvarmerestuer.

Udsatterådet i Københavns Kommune præsenterer i det følgende kontekst og anbefalinger til social- og boligministeren med udgangspunkt i situationen i København.

Kontekst: EU-borgere på gaden i København

De fleste udenlandske borgere, som lever i hjemløshed i Danmark, er kommet på grund af arbejdsløshed, fattigdom og manglende muligheder i hjemlandet. Størstedelen er EU-borgere, som har benyttet deres ret til fri bevægelighed inden for unionen og er rejst til Danmark for at finde arbejde, nogle gange via et ophold i et andet EU-land.

I Danmark har de boligløse og arbejdssøgende EU-borgere ofte svært ved at finde fodfæste på det danske arbejdsmarked og bliver samtidig mødt af strukturelle og systemiske barrierer, som, tilsammen med en manglende adgang til social- og sundhedstilbud, accelererer deres sårbarhed.

På gaden må de derfor konstant tænke i kortsigtede overlevelsesstrategier, og flere får med tiden et stort forbrug af rusmidler og må kæmpe med psykiske problemer. Hvad der i starten var problemer, der med relativt lette greb kunne løses i manges tilfælde, bliver over tid uoverskuelige.ⁱⁱⁱ

For en stor del af disse EU-borgerne bliver langvarig gadehjemløshed et resultat af den sociale deroute. Social isolation, svær psykisk sygdom, ubehandlede fysiske lidelser og et livstruende forbrug af alkohol og/eller stoffer følger ofte i kølvandet af derouten.

Anbefalinger: Hjemløse EU-borgere må mødes af langsigtede strategier frem for nødløsninger

Den nuværende tilgang til hjemløse EU-borgere i Danmark er med til at fastholde dem i hjemløshed. Hvis de skal være i stand til at forbedre deres situation, så de kommer væk fra gaden, bør de tilbydes en mere langsigtet form for hjælp og støtte. En strategi for arbejdet med hjemløse EU-borgere kan med fordel tænkes parallelt med den nye danske

hjemløserreform, som skal nedbringe antallet af borgere i hjemløshed, men desværre ikke inkluderer en plan for de EU-borgere, der strander på gaden i Danmark.

Udsatterådets anbefalinger går ud på at fjerne de barrierer for basal hjælp, som EU-borgere i hjemløshed står overfor i Danmark – for derigennem at få dem væk fra gaden.

Anbefaling 1: Permanente overnatningstilbud

Hvert år i vinterhalvåret oprettes der midlertidige nørherberger – også kaldet vinterherberger. De fungerer som akutte tilbud i de koldeste måneder, som er særligt relevant for udenlandske borgere, der ikke har adgang til mere varige overnatningstilbud.

Nødherbergerne tilbyder dog i sin essens blot et minimum af hjælp. De tilbyder sengepladser, som regel på sovesale, hvor mennesker i hjemløshed kan møde op hver aften og, hvis der er plads, overnatte. Næste morgen må de ud i kulden igen. Nødherbergerne er ofte finansieret via tilskud fra statslige og kommunale projektpuljer og må (gen)etableres hvert år i november. Af den grund varierer faciliteterne kraftigt i kvalitet, og flere steder beror driften til dels på frivillig arbejdskraft.

Nødherbergerne er en sæsonbetinget løsning på en problematik, der er akut året rundt. Hverken de hjemløse EU-borgere eller de organisationer, der driver nødherbergerne, er tjent med modellen, der i højere grad end hjælp kommer til at handle om opbevaring, så hjemløse EU-borgere ikke fryser ihjel på gaden i Danmark.

Vi anbefaler en stabiliserende indsats i form af permanente overnatningstilbud. Hjemløse EU-borgere skal have adgang til overnatningstilbud året rundt og med mulighed for hjælp til at forbedre deres situation. Overnatningstilbuddet skal således kunne tilbyde værdige faciliteter, herunder trygge overnatningsmuligheder og badeforhold samt faglig hjælp. Et værdigt overnatningstilbud, som er til rådighed hele året, kan modarbejde den stress og fysiske og psykiske udmattelse, der er følgesvende til et liv på gaden, og skaber et godt udgangspunkt for, at den enkelte kan bevæge sig ud af hjemløshed, især hvis det kombineres med professionel rådgivning og brobygning til andre sociale tilbud.

Anbefaling 2: Adgang til nødvendige sundhedsydelser, herunder psykiatri og rusmiddelbehandling.

Livet på gaden tærer på det fysiske og psykiske helbred. Men personer uden fast bopæl i landet (som har en folkeregisteradresse) har kun adgang til akut sygehusbehandling.

Det betyder, at hjemløse EU-borgere lever på gaden med deres lidelser, indtil deres sundhedssituation er alvorlig nok til, at den går ind under det danske akuthedsbegreb. På hospitalet modtager de kortvarig stabiliserende behandling, hvorefter de bliver udskrevet til gaden igen. Vilkaerne på gaden giver dårlige forudsætninger for at komme sig ovenpå en indlæggelse, og uden et stabilt overnatningstilbud har de kun

begrænsede muligheder for generel hvile og en god nats søvn. Derfor forværres sundhedstilstanden hurtigt igen. Det kan føre til endnu en indlæggelse, hvorefter cirklen starter forfra. Søvnmangel, leverskade, hjerteproblemer, depression, PTSD, svær skizofreni og benbrud er blot et udsnit af de alvorlige problematikker, vi ser blandt mennesker, der lever og overnatter på gaden i Danmark.

Rådet for Socialt Udsatte har i 2020 udgivet en rapport om sundhed blandt hjemløse migranter. Den beskriver bl.a., hvordan migranter selv må pleje væskende sår på gaden, hvordan manglende hjælp til en afhængighed af alkohol eller stoffer på sigt kan udvikle sig til en akut situation, og hvordan de går i lang tid med kroniske og diffuse smerter, fordi de ikke kan blive smerteudredt på hospitalet.^{iv}

Vores anbefaling lægger sig op ad Rådet for Socialt Udsattes fem forslag til forbedring af migranternes sundhedstilstand.^v De to første forslag lyder, at sundhedsloven bør ændres, så der indføres ret til nødvendig sundhedsbehandling, og at der gives mulighed for at tilbyde uregistrerede migranter alkohol- og stofbehandling. Samlet vil det kunne forebygge dyre, gentagne akutte indlæggelser, og spare samfundet såvel som den enkelte for uværdige og nedslidende situationer.

Anbefaling 3: Afskaffelse af forbud, der i praksis kriminaliserer mennesker i gadehjemløshed.

Siden indførelsen af forbuddet mod "utryghedsskabende" lejre i 2017, har mennesker i gadehjemløshed risikeret at få en bøde og et zoneforbud fra en hel kommune alene ved at sove flere sammen. Ifølge lovgivningen kan det nemlig i sig selv være utryghedsskabende.

Projekt Udenfor har erfaret, at lovgivningen er med til at svække ellers gode overlevelsesstrategier på gaden, hvor det at færdes og sove sammen fx kan øge sikkerheden. Det politiske ønske om at sikre, at mennesker i hjemløshed og fattigdom ikke opfører sig utryghedsskabende og til gene for andre borgere i byens rum, har desuden skabt utryghed hos gadesoverne selv. I Rådet for Socialt Udsattes rapport om sundhed blandt hjemløse migranter beskriver interviewpersonerne, hvordan søvnmangel, stress, angst og depression er forbundet med frygten for at blive anholdt af politiet, når de færdes eller lægger sig til at sove på gaden.

Den kriminaliserende lovgivning gør tilværelsen mere besværlig og utryk for en gruppe, der i forvejen lever på kanten af samfundet, og den kan bidrage til at fastholde dem i en situation, hvor de er nødsaget til at sove på gaden eller at tigge. Lovgivningen rammer EU-borgere særligt hårdt, da de ikke har adgang til herberger og andre hjemløsetilbud.

Vi anbefaler, at lovgivningen, der i praksis kriminaliserer mennesker i gadehjemløshed, afskaffes. I stedet bør regeringen prioritere en opsøgende social indsats for hjemløse EU-borgere, der kan bløde op for social isolation og bygge bro til sociale- og sundhedstilbud i Danmark – og i nogle tilfælde tilbage til hjemlandet, når de har fået det bedre. Det har flere sociale aktører i København god erfaring med gennem

kommunens "Transitprogram", hvorigennem det er lykkedes at hjælpe udenlandske borgere ud af hjemløshed via en velforberedt rejse tilbage til hjemlandet.

Social- og Boligstyrelsen har desuden netop udgivet en evaluering foretaget af VIVE af migrantindsatsen gennem FEAD-programmet, hvor fire danske foreninger fik midler fra Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede (FEAD), herunder Kompasset og Projekt Udenfor. I evalueringen fremgår det at: "*Alle projekterne lykkedes med at bygge bro til andre sociale indsatser med henblik på en varig forandring i borgernes livssituation*".^{vi}

Erfaringerne viser os altså, at det er muligt at hjælpe EU-borgere ud af hjemløshed. Men de har også vist os, at der er behov for en ny socialpolitisk tilgang, hvor EU-borgerne rent faktisk tilbydes den rådgivning, hjælp og støtte, som de har behov for.

De nævnte erfaringer fra Transit- og FEAD-programmet – og de øvrige erfaringer – deler vi gerne ud af og deltager meget gerne i dialog omkring ny lovgivning på området. Dette er der brug for, hvis vi skal lykkes med at få de hjemløse EU-borgere med lovligt ophold ud af gadehjemløshed her i landet.

På vegne af Udsatterådet i Københavns Kommune



Peter Juul, forperson

Kilder:

ⁱ [Lisbon Declaration on the European Platform on Combatting Homelessness \(2021\)](#)

ⁱⁱ Benjaminsen, Lars (2022): *Hjemløshed i Danmark 2022. National Kortlægning*. København: VIVE - Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd

ⁱⁱⁱ Christensen, Louise og Marketa Kubickova (2011): *Evalueringsrapport om østeuropæiske hjemløse i København*. Kofoeds Skole.

^{iv} Ravnbøl, Camilla Ida og Simona Barbu (2020): *Sundhed blandt uregistrerede og hjemløse migranter*. Rådet for Socialt Udsatte.

^v Rådet for Socialt Udsatte anbefalinger fra Rådet for Socialt Udsatte til forbedring af sundhedstilstanden for uregistrerede migranter:
<https://udsatte.dk/viden/anbefalinger-fra-raadet-socialt-udsatte-til-forbedring-sundhedstilstanden-uregistrerede>

^{vi} <https://sbst.dk/nyheder/2023/evaluering-eu-midler-til-indsatser-for-saerligt-udsatte-borgere-i-hjemloeshed>