

Briefing note - definition af hjemløshed

INDLEDNING

Det er fagligt og politisk en udfordrende opgave at definere hjemløshed på nationalt og internationalt niveau. Fagligt skyldes det udfordringer med at afgrænse gruppen til for eksempel brugere af servicetilbud såsom: herberg, sovesale, varmetuer og sociale indsatser. Politisk har det handlet om, hvordan man er gået til problemstillingen rent ideologisk. Tidligere har man politisk i USA og Europa talt om hjemløshed som en individuel og selvforskyldt problemstilling - og derfor en tilstand som den enkelte borger selv har måtte løse. Var dette ikke muligt, så fandtes der i tiden omkring etableringen af velfærdsstaterne forskellige indsatser gennem kirker, frivillige organisationer, eller i nogle lande offentlige tilbud. I dag tales der i moderne velfærdsstater om hjemløshed som en strukturel problemstilling^{1,2}, som kan være forårsaget af boligkriser, lokal og national arbejdsløshed, og de nyere store økonomiske udsving, som har påvirket globale markeder og nationale økonomier.

Sidst i denne briefing note gives et bud på en primær kategori af hjemløshed, som indbefatter tilstandene synlig og usynlig (skjult) hjemløshed. Den sekundære kategori indbefatter tilstande af risikobetonet hjemløshed og funktionel hjemløshed.

Briefing note - definition af hjemløshed - skrevet på foranledning af Departement for Sociale Anliggende, Familie, Ligestilling og indenrigsanliggende er udarbejdet af leder af Ilisimatusarfik Center for Arktisk Velfærd Steven Arnfjord - med bidrag af lektor Kevin Perry.



Formålene med en definition af hjemløshed

En definition af hjemløshed kan have flere formål. I en forvaltningspraksis eller en retslig praksis kan det handle om, hvem der lovmæssigt har visse rettigheder til at modtage visse ydelser, hvem en forebyggelsesindsats henvender sig til eller, og dem man afgrænser sig fra. I et socialpolitisk perspektiv taler man her om værdighed. De værdigt trængende overfor de uværdigt trængende. Det er et ældre sprogbrug, som vi også herhjemme finder i forstanderskabernes diskussion om borgere, som helt konkret blev vurderet til at ville kunne tage del i samfundet, såfremt omstændighederne passede. De kunne modtage fra hjælpe-kassen (svarende til social hjælp i dag), og så var der de andre - den mindre gruppe. De dovne og uduelige. De ville ikke (nogle kunne sandsynligvis ikke yde), og så kunne man få fra fattiggassen³. Det var herhjemme skammeligt, og er det også i dag. Vi genfinder en lignende forståelse i den nuværende Lov om Offentlig hjælp fra 2006 i §13 om Udmåling:

"Stk. 5. Såfremt trangssituationen er opstået selvforskyldt, skal der som udgangspunkt alene ydes halvdelen af, hvad der ellers var ydet som offentlig hjælp til forsørgelse og til faste udgifter. Den offentlige hjælp til forsørgelse ydes som naturalhjælp"⁴.

Det er et individorienteret syn på, at man selv skal kunne deltage i kollektivet, som er samfundet Grønland. Deltager man ikke, så kan man i paragraffen ovenfor tolke det som, at man selv bærer skylden herfor. Dette er båret af politiske perspektiver - men også af en folkestemning.

I 2018 foretog Ilisimatusarfik sammen med Kalaallit Røde Korsiat en landsdækkende undersøgelse af, hvem befolkningen mente *de udsatte* var. Et af de underliggende spørgsmål var dengang, om man vurderede, at folk selv var skyld i deres egen situation. Det mente flertallet af de adspurgte, at man var. Man var selv skyld i den situation, man var havnet i⁵. Svaret trækker tråde tilbage til de tidlige amerikanske studier af hjemløshed omkring 1900-tallet - her havde man fire klassificeringer af hjemløse mænd:

1. Selvforsynende, som arbejder dele eller hele året.
2. Midlertidigt afhængige, drenge som er løbet hjemmefra og ofre for arbejdsulykker.
3. Kronisk afhængige, som ellers tilhørte den første eller den anden gruppe, men som nu mest overlever på offentlig bistand.
4. Parasitterne, de er funktionsdygtige eller defekte, der lever af offentligheden⁶.

Menneskesynet i det ovenstående forstår individet som ansvarlig og skyldig for egen situation.

På vej mod en mere rummelig definition

Når en definition i dag anvendes af vestlige velfærdsstater og særligt de skandinaviske velfærdsstater, så sker det ud fra en erkendelse af, at uanset årsagen til hjemløsheden så hjælper skyldsspørgsmålet ikke på at nedsætte niveauet af hjemløshed i et land. Definitionerne er stærkt koblet til de indsats, der kan iværksættes over for forskellige kategorier af hjemløshed.

I Grønland har vi mediemæssigt set forskellige udmeldinger om hjemløsheden. I en større rapport om hjemløshed i Grønland fra Aalborg Universitet i 2013 anvendtes begreberne:

- *Hjemløs, som er personer uden fast tag over hovedet.*
- *Boligløs, som er personer, der i længere tid bor hos familie eller venner.*
- *Genhusede, som er personer, der bor i boligselskabernes genhusningsboliger⁷.*

Disse definitioner eller kategoriseringer forholder sig til den materielle bolig. Dem som har eller ikke har en bolig. Ovenstående undlader at beskrive den sociale situation, som personerne befinder sig i.

Ser vi på nedenstående definition fra Preben Brandt, lederen af det daværende danske "Projekt Udenfor", så har vi her en mere socialpolitisk definition:

Hjemløse, forstået i en socialpolitisk kontekst, er mennesker, der, ud over at mangle en bolig har en række komplicerede og gensidigt forstærkende sociale og helbreds-mæssige vanskeligheder, der giver dem problemer med at indgå i nogle, men langt fra alle sociale sammenhænge. Mange af disse forhold er dybt forankret i den enkeltes liv og langt fra sådan lige at gøre noget ved⁸.

Denne definition forholder sig til de ofte mangfoldige omstændigheder, der omgiver en borger, som befinder sig i en hjemløs situation.

På Grønlandsk har vi angerlarsimaffeqanngitsut - dem som ikke har et hjem. Det er ligeledes materielt, og her er hjem-begrebet ligesom på dansk og engelsk helt centralt.

Det vi igennem mange års forskning er stødt på er, at netværk, tryghed og sikkerhed er vigtige faktorer for visse grupper af mennesker. For eksempel er kvinderne mere fortalere for sikkerhed og tryghed. Mændene som vi har snakket med - starter med at

snakke om job og bolig. Her ligger fokus på det materielle og særligt trygheden og den rettighedsbaserede tilgang til at have et hjem.

En af Europas kendte hjemløshedsforskere, Nicolas Pleace, har skrevet flere redegørelse på hjemløshedsområdet på vegne af den europæiske sammenslutning af hjemløshedsorganisationer (FEANTSA) til de europæiske regeringer. Alligevel er der i Europa ikke en fælles tilgang til hjemløshed - altså en fælles definition på området⁹.

Forskellige lande og overnationale organisationers definition

Man finder flere hjemløshedsdefinitioner i de skandinaviske lande. Her er **to danske eksempler**, hvor det første er den definition af målgruppen, som anvendes i den danske servicelovs §110 om botilbud:

Målgruppen for optagelse i et midlertidigt botilbud efter servicelovens §110 spænder fra personer, der står helt uden tag over hovedet (boligløse) til personer, der har en bolig, de ikke kan fungere i, og som evt. er i risiko for at miste boligen, hvis der ikke sættes ind i tide med relevant hjælp. Hjemløshed er et flertydigt begreb, fordi det ofte relaterer sig til og falder sammen med en lang række af andre problemer end blot manglen på en bolig. Alkohol- og stofmisbrug, blandingsmisbrug, psykisk lidelse, vold, kriminalitet, ringe arbejdsmarkedstilknytning, manglende sociale netværk, et omflakkende liv og rodløshed er blot nogle af de problemer, der hænger sammen med hjemløshed¹⁰.

Dette er den anden definition, som VIVE anvender i deres hjemløsetællinger:

Som hjemløse regnes personer, som ikke disponerer over egen (ejet eller lejet) bolig eller værelse, men som er henvist til midlertidige boalternativer, eller som bor midlertidigt og uden kontrakt hos familie, venner eller bekendte. Som hjemløse regnes også personer uden et opholdssted den kommende nat¹⁰.

I Norge er man bostedsløs, når man er hjemløs. Det defineres således:

Som bostedsløs regnes personer, som ikke disponerer over egen ejet eller lejet bolig og er henvist til tilfældige og midlertidige botilbud, som bor midlertidigt hos venner, bekendte eller slægtninge, som er på institution eller i kriminalforsorg og skal udskrives / løslades inden to måneder uden at have egen bolig, samt personer som sover ude eller ikke har et

sted at sove. Personer som bor varigt hos nære pårørende eller i fremlejet bolig regnes ikke som bostedsløse [egen oversættelse]¹¹.

Her følger et **finsk eksempel** på en definition:

Hjemløse omfatter personer, der bor udendørs, på forskellige midlertidige nødherberg og natherberg og institutioner på grund af manglende bolig (f.eks. krisecentre, plejehjem, psykiatriske hospitaler, institutioner for udviklingshæmmede). Også løsladte fanger uden kendt bolig er inkluderet som hjemløse. Derudover omfatter de hjemløse dem, der midlertidigt bor hos venner og familie og omrejsende [egen oversættelse fra engelsk]¹².

De danske definitioner i det ovenstående forholder sig til brugere af servicetilbud og synligt hjemløse. I den norske og finske definition inkluderes den store gruppe af borgere, som bor på, offentlige institutioner i form af anstalter, fængselsvæsen og hospitalsvæsen.

Den canadiske regering har introduceret en definition af hjemløshed, som inkluderer oprindelige folk. Den lyder:

Oprindelige folk, som ikke har noget hjem på grund af kolonisering, traumer og / eller hvis sociale, kulturelle, økonomiske og politiske forhold placerer dem i fattigdom. Ikke at have noget hjem inkluderer dem, der skifter mellem at have beskyttede og ubeskyttede overnatningssteder, folk der lever på gaden, sofa-surfing, brugere af nødherberg, beboelse i uoverkommelige (ubetalelige), utilstrækkelige, substandard og usikre boliger, eller som lever uden fast ejendom; det gælder alle uanset alder, overstået et ophold (såsom hospitaler, psykisk sundhed og afhængighed, behandlingscentre, fængsler, half-way huse), på flugt fra usikre hjem som følge af misbrug i alle dets definitioner, og enhver ung, der skifter mellem forskellige plejetilbud [egen oversættelse fra engelsk]¹³.

Definitioner er udfordrende på overnationalt niveau. Europa (EU) har ikke en fælles definition. Det gælder også FN, der heller ikke har et generelt bud på en hjemløshedsdefinition. FN-kommissionen for Social Udvikling udgav i 2020 den første resolution omkring hjemløshed. Der udkom ikke en egentlig definition af hjemløshed - og det siger noget om, hvor kompleks problemstillingen er. Det anslås, at 1,6 milliarder mennesker lever i en ustabil boligsituation, og at 15 millioner mennesker årligt tvinges ud af deres hjem.

FN anvender følgende arbejdsdefinition af hjemløshed:

Som arbejdsdefinition kan hjemløshed beskrives som en tilstand, hvor en person eller husstand mangler beboelige rum, som kan stærkt begrænse deres evner, herunder evnen til at indgå i sociale relationer. Dette omfatter mennesker, der bor på gaden, i andre åbne rum eller i bygninger, der ikke er beregnet til menneskelig beboelse og mennesker, der bor i midlertidige boliger eller på herberg. I overensstemmelse med national lovgivning kan hjemløshed også omfatte personer, der lever i alvorligt utilstrækkelige boliger uden fast ejendom og adgang til basale fornødheder [egen oversættelse]¹⁴.

Vigtigheden af en national definition

En national definition er vigtig, fordi den kan begrebssette den gruppe af borgere, som kan indrammes af definitionen - og som man dernæst kan lave målrettede og rettighedsbestemte sociale indsatser til.

Studerende er for eksempel rammet ind af en definition, der sikrer en række rettigheder. Definitionen i en administrativ forstand kræver, at man er optaget på en uddannelse - det giver så en række rettigheder til for eksempel et subsidieret kollegieværelse (tilskuds-bolig), til en studiestøtteydelse, til studiekort og studierabatter i visse virksomheder med videre.

Man kunne forestille sig noget lignende for at lave vedvarede indsatser på hjemløshedsområdet. En adgang til en subsidieret bolig (tilskuds-bolig), en økonomisk ramme at leve for og en lettet adgang til uddannelsessystemer, styrket inklusionsindsats på arbejdsmarkedet, økonomisk hjælp, terapeutisk hjælp, social hjælp med videre.

Oplæg til definitioner af hjemløshed i Grønland

Der eksisterer ikke en universel definition af hjemløshed. Det er en social problemstilling, som manifesterer sig meget forskelligt. Nogle lande har længere traditioner for politikker på området end andre. Der er dog en generel anerkendelse af, at hjemløshed er en vedvarende social problemstilling, som kan forebygges og modvirkes med aktive politikker på området. Udgangspunktet for dette er, at et politisk område må arbejde med en definition af hjemløshed, således at forskellige indsatser kan målrettes den gruppe af borgere, som falder inden for en sådan definition. Man kan pege på eksempler, hvor definitioner af hjemløshed fylder flere sider i et forsøg på at være så fyldestgørende som muligt. Der kan være velbegrundede argumenter for meget uddybende definitioner, men det kan også gøre det sociale arbejde omkring målgruppen mere besværligt, da udredning, specifik social indsats og indplacering besværliggøres.

I denne sammenhæng er der valgt en kort definition af hjemløshed i to primære kategorier. Synlig hjemløshed og usynlig / skjult hjemløshed. Endvidere forholder dette bud sig til sekundære kategorier som: funktionelt hjemløshed og risiko-betinget hjemløshed.

Hjemløshed dækker over flere sociale kategorier. Det er vigtigt, at hjemløshed ses som et spektrum fra mennesker, som lever helt ubeskyttet (udenfor, overnatter i opgange, telte, både, nedlagte bygninger med videre) - til en gradvis mere beskyttet indsats i form af nødherberg, herberg, midlertidige boliger, til gruppen som er i risiko for at blive hjemløse.

For mennesker som i perioder af deres liv falder ind under den primære eller sekundære kategori gælder at:

Mennesker i denne sociale situation har ikke de aktuelle ressourcer til selv at vælge egne trygge og sikre overnatningssteder, hvor de retmæssigt kan opholde sig på ubestemt tid.

Primære kategorier

Synlig hjemløshed

Med synlig hjemløshed forstås de grupper, som er direkte observerbare. Det er brugere af sociale services (servicebrugere), der benytter sig af herberg og herbergslignende offentlige eller private tilbud (f.eks. containerboliger), nødherberg, varmestuer, sociale dagtilbud med videre. Det kan være mennesker, som søger tilflugt ude i det fri, overnatter i opgange, telte, både, nedlagte bygninger med videre

Usynlighed / skjult hjemløshed

Med usynlig eller skjult hjemløshed refereres der til grupper, som bor midlertidigt hos familie, venner, netværk, fordi de ikke har mulighed for selv at vælge et andet sted eller deres eget sted. Under denne kategori falder sofasurfing og sofaprostitution. Blandt gruppen kan man møde kvinder, som alene lever sammen med en mand, fordi det skaffer dem et sted at sove.

Sekundære kategorier

Risikobetinget hjemløshed

Mennesker som er få skridt fra at miste deres bolig på grund af huslejerestancer, beboerklager, skilsmisse eller f.eks. vold i hjemmet. I denne kategori kan man medregne indsatte på landets anstalter og unge i plejesystemet, som ikke har en bolig efter endt anbringelse. Endvidere kan man inkludere personer, som bor i midlertidige genhusnings-tilbud. Kvinder som lever med vold og tænker på flugt. Til denne gruppe hører også mennesker som lever i overbelagte huse / lejligheder.

Funktionelt hjemløshed

Mennesker som bor i egen bolig, men som på grund af psykiatriske diagnoser som angst, paranoia og lignende ikke kan opholde sig i boligen uden varig støtte, og som i bedste tilfælde vil drage fordel af andre kollektive boformer.

Referencer

1. Fazel, S., Geddes, J. R. & Kushel, M. The health of homeless people in high-income countries: Descriptive epidemiology, health consequences, and clinical and policy recommendations. *The Lancet* 384, 1529-1540 (2014).
2. Fitzpatrick, S. Explaining homelessness: A critical realist perspective. *Housing, Theory and Society* 22, 1-17 (2005).
3. Arnfjord, S. *Grønlands Socialpolitik - udfordringer & nye veje*. (Upress (under udarbejdelse), 2022).
4. Inatsisartut. *Landstingsforordning nr. 15 af 20. november 2006 om offentlig hjælp*. (Grønlands Hjemmestyre, 2006).
5. Greenlandic Red Cross. *Sårbare Grupper i Grønland - Kalaallit Røde Kors' Sårbarhedsundersøgelse 2017-2018*. (2018).
6. Barak, G. *Gimme Shelter - A Social History of Homelessness in Contemporary America*. (Praeger, 1991).
7. Hansen, K. E. & Andersen, H. T. *Hjemløshed i Grønland*. 199 (Statens Byggeforskningsinstitut, 2013).
8. Brandt, P. *En pamflet om hjemløshed : refleksioner over og kritik af den gennemførte hjemløsestrategi og den efterfølgende evaluering*. 47 sider (Projekt Udenfor, 2013).
9. Pleace, N. Housing First in Europe: the solution to homelessness? www.youtube.com/watch?v=O62RmUhuC5g (2018).
10. Socialstyrelsen. *Nationale retningslinjer for indsatsen mod hjemløshed*. (Socialstyrelsen, 2020).
11. Dyb, E. *Færre bostedsløse - hva er forklaringen?* (By- og regionforskningsinstituttet NIBR - OsloMet, 2019).
12. Tilastokekus. Concepts - Homeless. https://www.stat.fi/meta/kas/asunnoton_en.html (2021).
13. UN - Commission for Social Development. *High-level Panel Discussion on the Priority Theme "Affordable Housing and Social Protection Systems for All to Address Homelessness"*. 4 www.un.org/development/desa/dspd/wp-content/uploads/sites/22/2020/06/chair-summary-csod58-priority-theme-panel.pdf (2020).
14. Tak til Kevin Perry for forarbejdet til dette. www.canada.ca/en/employment-socialdevelopment/programs/homelessness/directives.html#h2.2.