

2014-2018

Stefna í málefnum utangarðsfólks



*Heiða Kristín Helgadóttir, formaður
Lárus Rögnvaldur Haraldsson
Áslaug Friðriksdóttir
Þorleifur Gunnlaugsson*

*Verkefnastjóri:
Jóna Rut Guðmundsdóttir*

Efnisyfirlit

Formáli.....	2
Starfshópurinn	4
Tillögur starfshópsins	5
1. <i>Forvarnir</i>	5
2. <i>Bregðast við stöðunni</i>	7
3. <i>Tækifæri á langtíma úrbótum í húsnæðisúrræðum kortlögð</i>	10
4. <i>Velferðarsvið leiti eftir samstarfi</i>	11
Heimildir	12
Fylgiskjöl	13

Formáli

Fyrir efnahagshrun var fátítt að fólk hefði ekkert þak yfir höfuðið í Reykjavík og neyddist til að sofa á götum, á bekkjum eða gördum. Undanfarið hefur orðið breyting á þannig að neyðargistiskýli fyrir karlmenn hefur ekki annað þeirri eftirspurn sem er eftir rúmum og hefur því þurft að vísa mönnum frá. Í þessari stefnu verða gerðar tillögur til þess að mæta þessum vanda. Þjónustan sem byggð hefur verið upp í þessum málaflökki miðast að því að byggja upp úrræði eins og neyðarskýli, færanleg hús og föst búsetuúrræði. Til utangarðsfólks teljast þeir sem falla undir skilgreiningu Félagsmálaráðuneytis um húsnæðislausu:

Húsnæðislaus er sá sem ekki hefur aðgang að hefðbundnu húsnæði, hann hefur ekki húskjól að staðaldri á sama stað og gistir þar sem kostur er hverja nótt, þar með talið í gistiskýli, á gistiheimili eða inni á öðru fólki. Þeir sem koma úr tímabundnu húskjöli, svo sem úr fangelsi eða úr vímuefna meðferð, eiga sögu um margháttða húsnæðis- og félagslega erfiðleika og eiga ekki tryggt húskjól einum til tveimur mánuðum áður en þeir fara úr hinu tímabundna húsnæði, eru taldir hér með (Félagsmálaráðuneytið, 2005).

Samkvæmt niðurstöðum rannsóknar Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar frá árinu 2012, féllu 179 einstaklingar - 112 karlar og 64 konur - undir skilgreiningu um heimilisleysi af þeim sem sóttu þjónustu í mars, apríl og maí 2012. Af þessum hópi er á hverjum tíma einhver hluti sem sækir sér áfengismeðferð og er þar af leiðandi með þak yfir höfuðið á meðan. Þessir einstaklingar sækja sér þjónustu hjá þjónustumiðstöðvum Reykjavíkurborgar, Reykjavíkurdæld Rauða Kross Íslands, Samhjálp, Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og Fangelsismálastofnun Ríkisins (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012 -a). Í rannsókninni kom fram að helstu ástæður heimilisleysis megi rekja til áfengis- og vímuefnavanda eða um 62%. Aðrir þættir sem tilgreindir voru sem orsök heimilisleysis voru geðræn vandamál eða um 31.3%. (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012 -a).

Utangarðsfólk samanstendur þannig í stærstum hluta af fólki með áfengis- og vímuefnavanda og geðfötlun og hins vegar einstaklingum með geðraskanir sem rekja má til neyslu vímuefna. Þeir síðarnefndu eru ekki greindir geðfatlaðir en þjónustuþarfir beggja hópanna geta verið sams konar.

Starfshópur á vegum mannréttindaráðs Reykjavíkurborgar frá árinu 2012 skilgreinir vanda utangarðsfólks sem „**fjölpættan heilbrigðisvanda sem hefur í för með sér alvarlegar félagslegar afleiðingar**“. Þessi skilgreining var samþykkt af mannréttindaráði og borgarráði vorið 2012. Samkvæmt mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar telst það til mannréttinda utangarðsfólks að Reykjavíkurborg tryggi þeim aðgengi að þjónustu til jafns við aðra borgarbúa sem stríða við heilbrigðis- og félagsvanda og að þjónustan sé án aðgreiningar:

Mannréttindastefnan er byggð á jafnræðisreglunni og miðar að því að allar manneskjur fái notið mannréttinda án tillits til uppruna, þjóðernis, litarháttar, trúarbragða, stjórnmálaskoðana, kynferðis, kynhneigðar, aldurs, efnahags, ættneris, fötlunar, **heilsufars** eða annarrar stöðu [...] Tryggja ber aðgengi að þjónustu, óháð **heilsufari** fólks (Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar).

Engin sérlæg skilgreina þennan málaflokk sérstaklega héraendis. Öll íslensk lög eiga þannig við um þennan hóp eins og aðra. Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga taka meðal annars til þjónustu, aðstoðar og ráðgjafar í tengslum við félagslega ráðgjöf, fátagsaðstoð, þjónustu við fatlaða, húsnæðismál og aðstoð við áfengissjúka og vímuefnavarnir. Ekki er sérstaklega vísað til þjónustu við utangarðsfólk í lögnum en ofantaldir málaflokkar geta allir átt við í þjónustu við hópinn.

Markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjárpar. Skal það gert m.a. með því:

- að bæta lífskjör þeirra sem standa höllum fæti [...]
- að grípa til aðgerða til að koma í veg fyrir félagsleg vandamál¹.

¹ 1. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.

Starfshópurinn

Starfshópur um stefnu um þjónustu við utangarðsfólk hóf störf 25. október 2012 og starfaði til 30. október 2013 samkvæmt erindisbréfi (sjá fylgiskjal nr. 1). Starfshópurinn skipaðu:

Heiða Kristín Helgadóttir, formaður
Lárus Rögnvaldur Haraldsson
Áslaug Friðriksdóttir
Þorleifur Gunnlaugsson
Jóna Rut Guðmundsdóttir, verkefnastjóri

Niðurstöður starfshópsins byggja m.a. á eftirfarandi gögnum:

1. Kortlagningu á stöðu utangarðsfólks og þjónustuúrræða:
 - Stöðumat á stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum utangarðsfólks 2008-2012: *Velferðarsvið 2012*.
 - Kortlagningu á fjölda og högum utangarðsfólks í Reykjavík: *Velferðarsvið 2012*
 - Kortlagning á þörfum og vilja utangarðsfólks í Reykjavík: *Velferðarsvið 2012*
 - Kortlagning á þjónustuúrræðum fyrir utangarðsfólk: *Velferðarsvið 2013*
2. Niðurstöðum umræða á fundum með gestum starfshóps veturinn 2012- 2013. Sjá heiti stofnana eða samtaka í fylgiskjali nr. 2
3. Hugmyndum á Betri Reykjavík (sjá fylgiskjal nr. 3).
4. Erindum sem vísað var til hópsins af velferðarráði (sjá fylgiskjal nr. 3).
5. Mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar og skilgreiningu á mannréttindum utangarðsfólks.

Tillögur starfshópsins

Starfshópurinn leggur eftirfarandi til:

1. **Forvarnir** verði auknar með það fyrir augum að koma í veg fyrir útigang s.s. með fjölgun húsnæðisúrræða, samstilltu átaki hagsmunaaðila og einstaklingsbundinni þjónustuáætlun.
2. **Bregðast við stöðunni** í málaflokknum eins og hann er í dag m.a. með samstarfsverkefnum með ríki og öðrum sveitarfélögum (sjá lið nr. 4). Með því er unnt að þróa núverandi þjónustu og leitast við að bregðast við vanda sem upp kann að koma á hverjum tíma í viðkvæmri þjónustu sem þessari – til að mynda fjölgun notenda eða breytinga í notendahópnum.
3. Kortleggja þarf tækifæri á **langtíma úrbótum** í húsnæðisúrræðum s.s. greining á húsnæðisþörfum og sértækri þjónustu svo einstaklingar geti haldið eigið heimili.
4. **Þróun á samstarfsverkefnum með ríki og sveitarfélögum á höfuðborgarsvæðinu.** Reykjavíkurborg ber samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 o.fl. að sinna málefnum heimilislausra. Þar sem hins vegar er um er að ræða heilbrigðisvanda með félagslegar afleiðingar þá er horft á mikilvægi þess að utangarðfólk fái heildstæða þjónustu, s.s. heilbrigðisþjónustu, og áhersla því lögð á að ríkið komi að þjónustunni. Einnig er mikilvægt að samstarf við önnur sveitarfélög verði eflt til að koma í veg fyrir heimilisleysi, sem óhjákvæmilega rekur fólk til Reykjavíkur með tilheyrandi kostnaði fyrir borgina.

Þessar tillögur verða nánar útfærðar í köflunum hér á eftir.

1. Forvarnir

Fyrsta stigs forvarnir eru fyrirbyggjandi ráðstafanir sem ætlað er að koma í veg fyrir að einstaklingar verði utangarðs. Ýmsir þættir geta stuðlað að þeirri áhættu, m.a. tekjutap, flutningur úr tímabundnu húskjólum s.s. fangelsi eða vímuefnamedferð, heimilisofbeldi, geðræn vandkvæði eða vímuefnavandi. Eftir efnahagshrunið hefur fjöldi notenda fjárhagsaðstoðar aukist umtalsvert eða um 49%². Meirihluti hópsins sem fær fjárhagsaðstoð til framfærslu er sjúkraskrifaður og á við áfengis og vímuefnavanda

Þörf er á því að bæta fyrsta stigs forvarnir til að koma frekar í veg fyrir að einstaklingar verði utangarðs. Þörf er á því að greina einstaklinga sem eru í sérstakri áhættu og vinna markvisst að því að forða þeim frá þeirri stöðu, t.d.

² Lykiltölur Velferðarsviðs í lok árs 2008 bornar saman við lykiltölur við lok ársins 2012.

með samstilltu átaki hjá þeim aðilum sem mæta stærstum hluta áhættuhópsins, þ.e. félagsþjónustu, meðferðarstofnunum, Fangelsismálastofnun og Vinnumálastofnun. Til þess þurfa þessir aðilar ásamt einstaklingnum að gera, og vinna eftir, áætlun um hvernig skuli bæta ástand viðkomandi. Getur áætlunin meðal annars innihaldið félagslega ráðgjöf, meðferð, virkniverkefni, endurhæfingu og atvinnuleit. Áætlunin skal m.a. tiltaka skýr markmið, aðgerðir og ábyrgðaraðila hverrar aðgerðar.

Annars stigs forvarnir leggja áherslu á snemmtæka íhlutun hjá þeim sem nýlega hafa orðið utangarðs til að draga úr þeim tíma sem húsnæðisleysi varir og tryggja að það endurtaki sig ekki. Markmið annars stigs forvarna er að koma í veg fyrir að einstaklingar sem verða utangarðs verði það til langframa. Þörf á því að þeir aðilar sem mæta þessum einstaklingum, t.d. starfsmenn þjónustumiðstöðva, neyðarskýla og dagþjónustu, vinni með einstaklingunum *að gerð þriggja mánaða áætlunar um hvernig skuli binda endi á heimilisleysi viðkomandi*. Líkt og með fyrsta stigs forvarnavinnu með einstaklingum getur annars stigs áætlun innihaldið atvinnuleit, endurhæfingu, virkniverkefni, meðferð, félagslega ráðgjöf, umsókn um fjárhagsaðstoð og aðstoð við að sækja um félagslegt leiguhúsnæði. Áætlunin skal m.a. tiltaka skýr markmið, aðgerðir og ábyrgðaraðila hverrar aðgerðar.

Þriðja stigs forvarnir eru ekki alltaf taldar til forvarna þar sem þær taka til aðstæðna þar sem einstaklingar hafa haft langvarandi reynslu af því að vera utangarðs. Þrátt fyrir það geta forvarnir á þessu stigi borið árangur í að binda enda á langvarandi aðstæður og koma þannig í veg fyrir áframhaldandi heimilisleysi.

Meðal annars er *unnið að þriðja stigs forvörnum í sértækum húsnæðisúrræðum Reykjavíkurborgar en þörf er á að efla þess háttar forvörn*. Það er t.d. gert með því að hver íbúi sértækra húsnæðisúrræða fyrir einstaklinga með langvarandi og margþættan vímuefnavanda hafi virka einstaklingsbundna þjónustuáætlun. Með áætluninni er hægt að kortleggja styrkleika og þjónustuþarfir einstaklinganna, útlista alla þjónustuaðila sem koma að einstaklingnum, markmið með þjónustunni og ábyrgðaraðila. Þannig er unnið markvisst að því að styrkja einstaklingana.

Aðgerðir

- Vinna að því að fjölga einstaklings og tveggja herbergja íbúðum í Reykjavík. Fjölgun umsókna um húsnæðisúrræði hefur ekki aukist eins mikið og fjárhagsaðstoð. Ef bornar eru tölur frá 1 okt. 2013 við tölur 1 janúar 2007, þá hefur umsóknum um húsnæði fjölgað í heildina um 15%. Aukning umsókna hefur orðið meiri um litlar íbúðir, eins til tveggja herbergja íbúðir, eða 23%, þó svo að það geti sveiflast yfir tímabil. Í október 2013 voru alls 834 umsóknir um húsnæði og þar af 589 umsóknir um litlar íbúðir. Því ljóst að margir standa höllum fæti þegar kemur að húsnæði í borginni. Nýlega samþykkt húsnæðisstefna borgarinnar

ávarpar þennan vanda og miðar að því að bregðast við honum. Það er mikilvægt að þessi hópur gleymist ekki í þeirri uppbyggingu.

Tímaáætlun: Tillögur lagðar fyrir velferðarráð haust 2014 um fjölgun húsnæðisúrræða fyrir utangarðsfólk
Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Efla fyrsta stigs forvörn með samstilltu átaki stofnana og samtaka um áætlanagerð fyrir alla þá sem eru í áhættu að verða utangarðs. Til þess að það sé hægt þarf að fara fram vinna við að skilgreina áhættuhópin.

Tímaáætlun: Tillögur um samstarfsfundi lagðar fyrir velferðarráð vorið 2014
Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Efla annars stigs forvörn með áætlanagerð fyrir alla þá sem nýlega hafa orðið utangarðs með það að markmiði að binda enda á heimilisleysi sem fyrst.

Tímaáætlun: stöðumat kynnt einu sinni á ári. Fyrst árið 2014.
Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Að efla þriðja stigs forvörn með einstaklingsbundnum þjónustuáætlunum fyrir hvern íbúa sértækra húsnæðisúrræða Reykjavíkurborgar fyrir utangarðsfólk.

Tímaáætlun: stöðumat kynnt á árinu 2014 og aftur 2018
Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

2. Bregðast við stöðunni

Mikilvægt er að þetta samstarf milli þeirra aðila sem sinna þjónustu við utangarðsfólk og formgera það. Meðal þeirrar þjónustu sem Reykjavíkurborg býður utangarðsfólki eru sértæk húsnæðisúrræði. Þar sem um heimili einstaklinganna er að ræða en ekki meðferðareiningar er ekki gerð krafa um að fagfólk sé á öllum vöktum. Vegna fjölbætts vanda og þjónustuþarfa einstaklinga í neyslu sem búa í sértækum húsnæðisúrræðum Reykjavíkurborgar er þörf á að hópurnir hafi gott aðgengi að sérfræðingum.

Í því skyni er lagt til að komið verði á fót þverfaglegu teymi sérfræðinga í tilraunaskyni sem veitir beina þjónustu við notendur og starfsfólk þjónustuúrræða fyrir utangarðsfólk.

Unnt verður að sækja til teymisins þjónustu við fólk í sjálfstæðri búsetu sem er að missa húsnæði vegna hegðunarvanda eða neyslu. Um er að ræða tveggja ára tilraunaverkefni í samstarfi við heilsugæslu og meðferðaraðila. Úttekt á tilraunaverkefninu skal vera gerð 18 mánuðum eftir að teymið hefur formleg störf. Þjónusta eins og hér er lögð til þekkist m.a. í Kanada og Hollandi, en þar er

boðið upp á færanlegt þverfaglegt samfélagsteymi sem hefur sérþekkingu á heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. geðheilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu, fjölþættum vímuefnavanda og heimilisleysi (M-DOT, e.d.; Mentrum, e.d.).

Markmið teymisins er að veita stuðning - svo þjónustubúningur einstaklingar geti haldið heimili. Áhersla er lögð á að vinna með hvern einstakling og mæta fólki þar sem það er hverju sinni. Horft er til þess að þjónustan er oft til handa tvígreindum einstaklingum með geðröskun og vímuefnavanda. Því er nauðsynlegt að teymið vinni eftir hugmyndafræði um heildstæða og samþætta þjónustu og að sérfræðingar búi yfir sérþekkingu á áfengis og vímuefnavanda, geðröskun og félagslegum afleiðingum þessa. Allar íhlutanir skulu vera byggðar á heildrænni nálgun og áhugahvetjandi samtölum. Ráðgjöf vegna misnotkunar á vímuefnum skal standa til boða.

- Til þess að þetta geti gengið eftir þarf aðgengi að viðeigandi meðferðarúrræðum að vera fyrir hendi, ásamt læknisfræðilegu mati, lyfjameðferð og annarri íhlutun til þess að bæta almennt heilsufar.
- Samsetning teymisins skal a.m.k. tryggja aðkomu eftirfarandi sérfræðinga: heilsugæslulækni, geðlækni, félagsráðgjafa, sálfræðing, hjúkrunarfræðing, iðjuþjálfari og áfengisráðgjafa.
- Gengið er út frá því að starfsfólk teymisins fari í heimsóknir og vitjanir til fólksins þar sem það er statt hverju sinni, en unnt verði að auglýsa fasta viðveru þeirra í þjónustuúrræðum fyrir heimilislausa.

Utangarðsfólk býr almennt við alvarlegan heilsuþrest, ofneyslu áfengis og vímuefna, sértæka sjúkdóma, geðfötlun og geðræn vandkvæði, sem ýmist eru orsök eða afleiðing neyslu og útigangs. Hér er fyrst og fremst um heilbrigðisvanda að ræða sem hefur í för með sér alvarlegar félagslegar afleiðingar. Utangarðsfólk er því í sérstakri þörf fyrir heilbrigðisþjónustu og félagslega þjónustu (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012 -a; Reykjavíkurborg, 2012; Starfshópur um skilgreiningu mannréttinda utangarðsfólks í Reykjavík, 2012).

Aðgengi utangarðsfólks að heilbrigðisþjónustu hefur ekki aukist mikið síðan 2008. Utangarðsfólk hefur aðgengi að hjúkrunarfræðingi í Frú Ragnheiði fimm kvöld í viku, tvær klukkustundir í senn. Utan þess er aðgengi að heilbrigðisþjónustu ábótavant og hefur utangarðsfólki í nokkrum tilfellum verið meinaður aðgangur að heilsugæslustöðvum (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012 -b).

Fjöldi gesta starfshóps um stefnumótun í málefnum utangarðsfólks töluðu um að aðgengi utangarðsfólks að heilbrigðisþjónustu væri ábótavant. Gestir bentu á þörf fyrir að hafa sérhæfða heilsugæslu fyrir þennan hóp sakir fjölþætts vanda utangarðsfólks.

Í kortlagningu á þörfum og vilja utangarðsfólks í Reykjavík 2012 kom fram upplifun þátttakenda af heilbrigðiskerfinu: „Átta þátttakendur [af 16] sögðust hafa upplifað neikvætt viðhorf gagnvart sér eða að þeir hafi upplifað að litið hafi verið niður á sig vegna fíknar sinnar innan heilbrigðiskerfisins [...] Átta tóku afstöðu til aðgengis að heilbrigðisþjónustu og sögðu þrír það vera gott eða mjög

gott og fimm það vera slæmt eða mjög slæmt“ (Erla Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012).

Í drögum Velferðarráðuneytisins (2012) að heilbrigðisáætlun til 2020 er ekki vikið sérstaklega að málefnum utangarðsfólks, hugsanleg skýring á því kann að vera sú að vandi hópsins er ekki talinn vera heilbrigðisvandi af ríkinu. Reykjavíkurborg hefur hins vegar skilgreint vanda utangarðsfólks sem heilbrigðisvanda sem hefur í för með sér félagslegan vanda. Í heilbrigðisáætlun 2020 segir m.a. að tryggja eigi jafnt aðgengi að viðeigandi velferðarþjónustu, koma á formlegu samstarfi heilsugæslu og félagsþjónustu, átla þjónustuhörf fyrir einstaklinga sem glíma við geð- og/eða vímuefnavanda og draga úr neyslu áfengis, tóbaks og annarra vímuefna. Þessir áhersluþættir snúa allir beint eða óbeint að þjónustu við utangarðsfólk en þörf er á að leggja sérstaka áherslu á heilbrigðisþjónustu við hópinn. Fulltrúi Velferðarráðuneytis, mætti á fund starfshóps og var jákvæður í garð samstarfs.

Eins og áður segir er hér fyrst og fremst um heilbrigðisvanda að ræða með félagslegum afleiðingum og til að mæta fjölþættum og sértækum þörfum hópsins fyrir heilbrigðisþjónustu þarf sérhæfða heilsugæslu fyrir utangarðsfólk. Tillaga að þverfaglegu teymi sem meðal annars felur í sér aukið samstarf við heilsugæsluna er liður í því að mæta þeirri þörf.

Sérhæfð heilbrigðis- og félagsþjónusta þekkt í ýmsum löndum Evrópu í formi skaðaminnkandi þjónustumiðstöðva (Low-threshold services). Þar býðst einstaklingum í vímuefnavanda lækniþjónusta (m.a. meðferð við smitsjúkdómum), ráðgjöf, fræðsla um öruggari neysluhætti, nálaskiptiþjónusta o.fl. Tilgangur þjónustunnar er að koma í veg fyrir heilsutjón af völdum neyslu án þess að ætlast til bindindis (EMCDDA, e.d.).

Aðgerðir

- Komið verður á fót þverfaglegu teymi sérfræðinga í tilraunaskyni sem veita beina þjónustu við notendur og starfsfólk þjónustuúrræða fyrir utangarðsfólk.

Tímaáætlun: árið 2015

Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Húsnæði Konukots verði skoðað með hliðsjón af breytingum í Gistiskýlinu og metið hvort æskilegt sé að stækka húsnæðið eða finna hentugra húsnæði.

Tímaáætlun: tillögur liggja fyrir, við gerð fjárhagsáætlunar 2016

Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Möguleiki á því að koma upp tilvísanakerfi í neyðarskýli skoðað með það fyrir augum að auka yfirsýn og vera virkur þáttur í hvatningu til að auka lífsgæði utangarðsfólks.

Tímaáætlun: vorið 2014

Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Tryggja þarf viðunandi búsetu fyrir eldra utangarðsfólk og umönnun eftir þörfum, hvort sem um ræðir dvalarheimili eða hjúkrunarheimili eða aðkomu heimahjúkrunar.

Tímaáætlun: tillögur fyrir fjárhagsáætlunargerð 2015

Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Velferðarsvið meti þörf á sérhæfðu húsnæðisúrræði fyrir tvígreindar konur (geðfatlaða) og framheilaskaðaða (fatlað fólk) sem að mati gesta hópsins eru hluti af heimilisláusum.

Tímaáætlun: vorið 2015

Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

3. Tækifæri á langtíma úrbótum í húsnæðisúrræðum kortlögð

Samkvæmt rannsóknum er megin orsök heimilsleysis áfengis- og vímuefnavandi sem og geðrænn vandi. Þessi vandi er heilbrigðisvandi sem hefur í för með sér félagslegar afleiðingar. Þannig má vera ljóst að samstarf við ríkisvaldið, sem hefur með heilbrigðismál að gera, þarf að vera mun meira og þéttara til þess að ná að auka lífsgæði þessa hóps. Samhliða því þarf borgin að koma sér upp langtíma áætlun um húsnæðisuppbyggingu fyrir þennan hóp, hvort sem þar verður um að ræða færanlegt húsnæði, smáhýsi, búsetukjarna, herbergjasambýli eða neyðarskýli.

Um er að ræða fjölbreyttan hóp s.s. ungar mæður í neyslu, tvígreindar konur, framheilaskaðaðir, eldri borgarar í neyslu, sem þarf fjölbreyttar lausnir.

Aðgerðir:

- Neyðar- og gistiskýli séu skilgreind sem tímabundið úrræði þar sem notendum er ekki ætlað að dvelja samfleytt lengur en 1 mánuð án aðkomu félagslegrar ráðgjafar.

Tímaáætlun: byrjun ársins 2014

Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

- Greina stöðu umsækjenda á biðlista eftir félagslegu leiguhúsnæði. Leggja skal fram áfangaskiptar tillögur um uppbyggingu á einstaklings og tveggja herbergja íbúðum og sértækum búsetuúrræðum fyrir þennan hóp.

Tímaáætlun: árið 2016

Ábyrgðaraðili: Skrifstofa Velferðarsviðs

4. Velferðarsvið leiti eftir samstarfi við ríki og önnur sveitarfélag vegna þjónustu við utangarðsfólk

Sveitarfélögum ber samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 og lögum um húsnæðismál nr. 44/1998 o.fl. að sinna málefnum heimilislausra. Þar sem um er að ræða heilbrigðisvanda sem hefur félagslegar afleiðingar í för með sér er mikilvægt að utangarðsfólk fái heildstæða þjónustu en ljóst er að hluti af þeirri þjónustu er á ábyrgð ríkisins s.s. heilbrigðisþjónusta.

Einnig er mikilvægt að samstarf við önnur sveitarfélög verði eftt til að draga úr heimilisleysi og efla sameiginlegar bjargir sveitarfélaganna til þess að mæta aukingu í kjölfar efnahagshrunsins.

Aðgerðir:

- Samningaviðræður við samband sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu.
Minnisblað lagt fyrir velferðarráð á sex mánaða fresti
Tímaáætlun: árið 2014
Ábyrgðaraðili: borgarstjóri og skrifstofa Velferðarsviðs
- Samningaviðræður við velferðarráðuneytið. Minnisblað lagt fyrir velferðarráð á sex mánaða fresti
Tímaáætlun: árið 2014
Ábyrgðaraðili: borgarstjóri og skrifstofa Velferðarsviðs

Heimildir

- EMCDDA. (e.d.). Low-threshold services. Sótt 9. apríl 2013 af <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5778EN.html>.
- Erla Björg Sigurðardóttir. (2012 -a). Kortlagning á fjölda og högum utangarðsfólks í Reykjavík. Reykjavík: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.
- Erla Björg Sigurðardóttir. (2012 -b). Stöðumat á stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum utangarðsfólks 2008-2012). Reykjavík: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.
- Erla Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir. (2012). Kortlagning á þörfum og vilja utangarðsfólks í Reykjavík. Reykjavík: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.
- Félagsmálaráðuneytið. (2005). Skýrsla samráðshóps um heimilislausa. Sótt 15. apríl 2013 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/acrobat-skjol/skyrsla_heimilislausir.pdf.
- Hunt, N. (2012). Recovery and harm reduction: Time for shared, development oriented programmatic approach. Sótt 9. apríl 2013 af <http://futuremoves.wordpress.com/2012/10/12/recovery-and-harm-reduction-time-for-shared-development-oriented-programmatic-approach/>.
- Homelessness etc. (Scotland) Act 2003
- Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna.
- Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar.
http://www.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/Skola_og_fristundasvid/Mannrettindastefna.pdf.
- McKinney-Vento Homeless Assistance Act
- M-DOT. (e.d.). Mobile multi disciplinary outreach team. Sótt 9. apríl 2013 af <http://www.toronto.ca/housing/pdf/toronto-MDot-program.pdf>.
- Mentrum. (e.d.) Psychiatrie en verslavingszorg. Sótt 16. apríl 2013 af <http://www.mentrum.nl/>.
- Ravenhill, M. (2008). The culture of homelessness. Hampshire: Ashgate Publishing, Ltd.
- Reykjavíkurborg. (2012). Stefna Reykjavíkurborgar í málefnum utangarðsfólks 2008-2012. Reykjavík: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.
- Starfshópur um skilgreiningu mannréttinda utangarðsfólks í Reykjavík. (2012). Skilgreining mannréttinda utangarðsfólks. Reykjavík: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.
- Velferðarráðuneytið. (2012). Drög að heilbrigðisáætlun til ársins 2020. Sótt 9. apríl 2013 af http://www.velferdarraduneyti.is/media/frettatengt2012/Drog_ad_heilbrigdisaaetlun.pdf.

Fylgiskjöl

Nr. 1 Erindisbréf starfshóps.

Nr. 2 Listi yfir fulltrúa stofnana og samtaka sem voru gestir starfshópsins.

Nr. 3 Erindi vísað til starfshóps frá velferðarráði.

Nr. 4. Yfirlit yfir þjónustuúrræði sem nýtast utangarðsfólki og rekstraraðilar þeirra.

Fylgiskjal nr. 1

Erindisbréf

starfshóps sem vinni að nýrri stefnu í málefnum utangarðsfólks

Stefna í málefnum utangarðsfólks 2008 – 2012 sem samþykkt var í velferðarráði 9. september 2008 og í borgarráði 18. september 2008 rennur út í lok árs. Í starfsáætlun Velferðarsviðs fyrir árið 2012 er gert ráð fyrir að setja á fót starfshóp sem vinni að gerð nýrrar stefnu í málefnum utangarðsfólks.

Ábyrgðarmaður:

Stella K. Víðisdóttir, sviðsstjóri

Starfshópurinn:

Heiða Kristín Helgadóttir fulltrúi Besta flokksins sem leiðir hópinn

Lárus Haraldsson fulltrúi Samfylkingarinnar

Áslaug Friðriksdóttir fulltrúi Sjálfstæðisflokks

Þorleifur Gunnlaugsson fulltrúi Vinstri grænna

Verkefnisstjóri: Jóna Rut Guðmundsdóttir, verkefnastjóri

Verkefni hópsins:

1. Gera stefnu í málefnum utangarðsfólks 2013 – 2017 sem felí m.a. í sér tillögur að verkefnum/aðgerðum í þágu utangarðsfólks, faglegar áherslur á öllum þáttum í starfi með utangarðsfólki og stefnumótun í málefnum þeirra hópa utangarðsfólks sem sérstaklega illa hefur gengið að þjónusta s.s. aldrað, ungt og framheilaskaðað.
2. Hópurinn taki mið af niðurstöðum notendasamráðs á þörfum utangarðsfólks og rannsóknar á fjölda og högum utangarðsfólks.
3. Taka til meðferðar eftirfarandi hugmyndir af samráðsvefnum Betri Reykjavík sem velferðarráð samþykkti að vísa til starfshópsins:
 - Betri aðbúnað fyrir útigangsfólk á nóttu sem degi, dags. 31. maí 2012.
 - Heimili og stuðningur við unga utangarðsmenn, dags. 30. apríl 2012.
 - Útiskýli fyrir utangarðsmenn, dags. 30. mars 2012.
4. Taka til meðferðar samþykkt borgarráðs frá 1. mars 2012 um erindi frá Álfhildi Andrésdóttur um hvatningu til borgaryfirvalda að opna vistarverur fyrir heimilislausu, undirskriftalisti fylgir með.
5. Taka til meðferðar tillögu fulltrúa Vinstri grænna í velferðarráði frá 30. maí 2012 um að boðið yrði upp á þjónustu við tvígreindar konur til jafns við þá þjónustu sem tvígreindum körlum er boðið.

Skil til ábyrgðarmanns:

Hópsstjóri ber ábyrgð á að kalla hópinn saman, sjá til þess að fundargerðir séu ritaðar og stýra vinnunni. Starfshópurinn skili tillögum fyrir 31. mars 2013.

Meðfylgjandi gögn:

Stefnumótun í málefnum utangarðsfólks 2008 – 2012 ásamt stöðumati á stefnunni.

Rannsókn á fjölda og högum utangarðsfólks.

Þarfir utangarðsfólks fyrir notendasamráð.

Hugmyndir af Betri Reykjavík sjá í verkefnayfirliti hópsins.

Bréf borgarráðs frá 1. mars 2012 – sjá í verkefnayfirliti hópsins.
Tillaga fulltrúa Vinstri grænna frá 30. maí 2012.- sjá í verkefnayfirliti hópsins.

Reykjavík 9. október 2012.
Stella K. Víðisdóttir sviðsstjóri

Fylgiskjal nr. 2. Gestir starfshóps

Starfshópurinn boðaði og hitti marga gesti á tímabilinu á fundum starfshópsins. Áhersla var lögð á að fá fulltrúa allra hlutaðeigandi samstarfsaðila í þessum málaflokki s.s. fulltrúa R.Í., velferðarráðuneytis, Lögreglunnar í Reykjavík, Hjálpræðishersins, Geðsvið LSH, SÁÁ, Samhjálp, Barnavernd Reykjavíkur, sérfræðingar og stjórnendur fjölmargra þjónustuúrræða á þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða, sérfræðingar og stjórnendur á skrifstofu Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar.

Fylgiskjal nr. 3. Erindi vísað til starfshóps frá velferðarráði

Taka til meðferðar samþykkt borgarráðs frá 1. mars 2012 um erindi frá Álfhildi Andrésdóttur um hvatningu til borgaryfirvalda að opna vistarverur fyrir heimilislausa, undirskriftalisti fylgir með – samþykkt í velferðarráði 15. mars 2012.

Betri Reykjavík - Útiskýli fyrir utangarðsmenn, dags. 30. mars 2012 – samþykkt í velferðarráði 12. apríl 2012.

Betri Reykjavík - Heimili og stuðningur við unga utangarðsmenn, dags. 30. apríl 2012 – samþykkt í velferðarráði 30. maí 2012.

Taka til meðferðar tillögu fulltrúa Vinstri grænna í velferðarráði frá 30 maí 2012 um að boðið yrði upp á þjónustu við tvígreindar konur til jafns við þá þjónustu sem tvígreindum körlum er boðið.

Betri Reykjavík - Betri aðbúnað fyrir útigangsfólk á nóttu sem degi, dags. 31. maí 2012 – samþykkt í velferðarráði 21.júní 2012.

Betri Reykjavík – Sprautunálabakka inn í hverfin, dags.31. júlí 2012 – samþykkt í velferðarráði 21. júní 2012.

Betri Reykjavík – Léttskipulagt flóttamannaþorp, dags.31. maí 2012 – samþykkt í velferðarráði 6. september 2012.

Tillaga fulltrúa Vinstri grænna um að skilgreining á mannréttindum utangarðsfólks sem mannréttindaráð samþykkti 29.maí 2012 verði vísað til vinnu hópsins - samþykkt í velferðarráði 6. september 2012.

Á fundi velferðarráðs 18. október 2012 voru lagðar fram og kynntar eftirfarandi rannsóknir og skýrslur um málefni utangarðsfólks;

- Kortlagning á fjölda og högum utangarðsfólks í Reykjavík, september 2012.
- Kortlagning á þörfum og vilja utangarðsfólks í Reykjavík.
- Stöðumat á stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum utangarðsfólks á árunum 2008 til 2012.

Samþykkt var að vísa málinu til starfshóps sem vinnur að nýrri stefnu í málefnum utangarðsfólks.

Fylgiskjal nr. 4. Þjónustuúrræði sem nýtast utangarðsfólki

Líkt og sést á töflu 1 rekur Reykjavík, fjármagnar eða styrkir stóran hluta af úrræðum sem í boði eru fyrir utangarðsfólk. Einnig má sjá að önnur sveitarfélög en Reykjavík bjóða ekki upp á, fjármagna eða reka úrræði fyrir utangarðsfólk að undanskilinni lögbundinni félagsþjónustu og styrk til eins áfangameilis. Ljóst er að utangarðsfólk er ekki eingöngu úr Reykjavík og bera sveitarfélögin því sameiginlega ábyrgð á þjónustu við hópinn. Því er mikilvægt að sveitarfélög utan Reykjavíkur taki þátt í kostnaði vegna þjónustu við utangarðsfólk. Samstarf sveitarfélaga dregur betur fram ábyrgð og skyldur ríkisins þar sem vandinn er ekki eingöngu félagslegur heldur er einnig um heilbrigðisvanda að ræða. Upplýsingar í töflu 1 eru fengnar úr fyrirbyggjandi gögnum og ekki er útilokað að einhver af þessum verkefnum séu styrkt á annan hátt en fram kemur.

Tafla 1 - Rekstraraðilar úrræða sem nýtast utangarðsfólki

Rekstraraðilar	Úrræði sem nýtast utangarðsfólki	Fjármögnunar- eða styrktaraðilar	Raunkostnaður RVK 2012
Reykjavík	Félagsþjónusta		
	Miklabraut 18		15.605.788
	Njálsgata		55.277.459
	Mýrin		31.912.736
	Smáhýsi		7.206.162
	Brautin		16.420.931
	Borgarverðir		9.405.291
Önnur sveitarfélög	Félagsþjónusta		
Íslenska ríkið	Heilbrigðisþjónusta		
	Geðdeildir LSH		
	Lögreglan		
	Fangelsismálastofnun		
	Vinumálastofnun		
SÁÁ	Vogur	Íslenska ríkið	
	Vík	Íslenska ríkið	
	Staðarfell	Íslenska ríkið	
	Vin	Reykjavíkurborg og íslenska ríkið	18.860.004
	Göngudeild	Íslenska ríkið	
Samhjálp	Sporið	Reykjavíkurborg	1.592.482
	Brú	Reykjavíkurborg	0
	Miklabraut 18	Reykjavíkurborg	
	Gistiskýlið	Reykjavíkurborg	52.268.208
	Hlaðgerðarkot	Íslenska ríkið	
	Kaffistofan	Reykjavíkurborg - ríkið	13.620.000
Hjálpræðisherinn	Dagsetrið	Reykjavíkurborg	3.000.000
Rauði krossinn	Konukot	Reykjavíkurborg	34.376.582
	Frú Ragnheiður	Reykjavíkurborg	1.000.000
Líknarfélag, trúfélög og önnur félög	Krýsuvík	Íslenska ríkið	
	Draumasetrið		

Krossgötur	Kópavogsbær* og íslenska ríkið	1.396.307
Dyngjan	Reykjavíkurborg og ríkið	1.430.926
Takmarkið	Reykjavíkurborg	1.800.000
Gæðhjálp	Reykjavíkurborg og íslenska ríkið	5.000.000
Systur móður Theresu		

*Styrkt af Kópavogsbæ með niðurfellingu fasteignagjalda. Bærinn hefur stutt starfsemina með rekstrarfjármunum, sem hlé hefur verið á í nokkur ár, en verið er að taka upp samningaviðræður aftur.

Ýmis þjónusta sem ekki er sérstaklega ætluð utangarðsfólki er hópnum mikilvæg. Meðal annars getur aðgangur hópsins að þjónustunni dregið úr skaðsemi og áhættu neyslu og útigangs eða aðstoðað einstaklinga við að komast úr aðstæðunum. **Má þar helst nefna heilbrigðisþjónustu, þ.m.t. geðheilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu, þ.m.t. fjárhagsaðstoð og félagslegar leiguíbúðir, meðferðarúrræði og áfangaheimili fyrir einstaklinga hætta í neyslu.** Hér er listuð helsta þjónusta sem í boði er fyrir aðra, sem nýtist einnig utangarðsfólki. Ekki er um tæmandi lista að ræða.

- Meðferðarúrræði: sjúkrahúsið Vogur og meðferðarheimilin Vík, Staðarfell, Krýsuvík og Hlaðgerðarkot. - Landspítalinn.
- Áfangaheimili fyrir einstaklinga hætta í neyslu: Vin, Brú, Sporið, Takmarkið, Krossgötur, Draumasetrið og Dyngjan.
- Endurhæfing: Grettistak, Kvennasmiðjan og Karlasmíðjan.
- Kvennaathvarfið
- Gæðhjálp
- Morgunverður hjá systur móður Theresu
- Einnig fá margir að gista í húsunum úti á Granda
- Fangelsismálastofnun

Í töflum 2 og 3 eru upplýsingar um fjölda rýma í meðferðarúrræðum annars vegar og áfangaheimilum fyrir einstaklinga hætta í neyslu hins vegar. Meðferðarúrræðin eru að öllu jöfnu ekki kynbundin nema á Staðarfalli sem eingöngu er ætlað körlum. Heildarfjöldi rýma í meðferðarúrræðum eru 171.

Tafla 2 – Meðferðarúrræði

	Fjöldi rýma	Karlar	Konur
Vogur	72*	60	60
Vík	30**	30	30
Staðarfell	30	30	
Krýsuvík	21	21	21
Hlaðgerðarkot	30	30	30
Samtals	171	171	141

* Þar af á Voggi 12 rými ætluð unglingum

** Fyrir karla og konur 55 ára og eldri

Áfangaheimili eru að öllu jöfnu ekki kynbundin nema á Brautinni, M-18 og Takmarkinu sem eru eingöngu ætlað körlum. Heildarfjöldi rýma í meðferðarúrræðum eru 172.

Tafla 3 - Áfangageimili fyrir einstaklinga hætta í neyslu

	Fjöldi rýma	Karlar	Konur
Brautin	9	9	-
M-18	8	8	-
Sporið	17	14	3
Brú	19*	19	19
Draumasetrið	40**	40	40
Dyngjan	14	-	14
Vin	24*	24	24
Takmarkið	16	16	-
Krossgötur	25*	25	25
Samtals	172	155	125

* rými eru ekki tilgreind sérstaklega út frá kynferði

**Enn er unnið að opnun og hafa ekki öll rýmin verið tekin í notkun

Þrátt fyrir að þjónusta við utangarðsfólk sé ekki lögbundin, hvíla skyldur í húsnæðismálum á sveitarfélögum samkvæmt félagsþjónustulögum og skyldur á ríkinu um rétt allra til veiðeigandi heilbrigðisþjónustu. Þannig býðst hópnum ýmis þjónusta, hvort heldur sem er almenn þjónusta eða sértæk. Meðal sértækrar þjónustu teljast húsnæðisúrræði sem sérstaklega eru ætluð utangarðsfólki. Þau eru 7 talsins, með rými fyrir allt að 65 einstaklinga, sjá töflu 4.

Önnur sértæk þjónusta er færanlega vettvangsteymið Borgarverðir, skaðaminnkunarúrræðið Frú Ragnheiður, dagathörfin Dagsetur og Kaffistofan og færanleg félagsleg ráðgjöf sem fer á þá staði í miðborginni sem utangarðsfólk venur komur sínar.

Tafla 4 - Húsnæðisúrræði sérstaklega ætluð utangarðsfólki

	Fjöldi rýma	Karlar	Konur
Neyðarathvörf	Gistiskýlið	20	20
	Konukot	8	-
			8
Langtíma búsetuúrræði	Miklabraut 20*	8	8
	Njálsgata	8	8
	Mýrin	5	-
			5
	Smáhýsi**	4-8	4-8
	Samtals	53-57	40-44
			17-21

*Undirliggjandi geðfötlun er skilyrði búsetu að Miklubraut 20

** Í Smáhýsunum geta búið einstaklingar og/eða pör

Reykjavíkurborg hefur undanfarin ár efnt til stórs átaks í þjónustu við utangarðsfólk til að bregðast við stækkandi þörf hópsins fyrir þjónustu. Ef litið er til hvenær hin ýmsu sértæku úrræði fyrir utangarðsfólk voru stofnsett má sjá á töflu 2 að flest þjónusta hefur komið til skjalanna á undanförunum 10 árum og hefur aukin áhersla verið lögð á sértæk úrræði frá árinu 2007.

Tafla 5 – Sértek úrræði fyrir utangarðsfólk og stofnár

Úrræði	Stofnár
Gistiskýlið	1969
Kaffistofa Samhjalpar	1982
M- 18	2003
Konukot	2004
Dagsetur	2007
N-74	2007
Smáhýsin	2008
Brautin	2009
Frú Ragnheiður	2009
Mýrin	2010
M-20	2003- 2011
M- 20	2012
tvígreiningarbúsetukjarni	
Borgarverðir	2012

Tafla 6 – Sértek úrræði fjárhagsáætlun 2013

Úrræði	Laun og launat. gj.	Annar rekstarkst.	Tekjur	Styrkur	Áætlun 2013 Samtals
Borgarverðir	13.945.304	19.341.471			33.286.775
Dagsetur	13.041.590	666.929			13.708.519
Mýrin	25.932.918	2.350.444			28.283.362
N-74	43.844.473	17.575.182	4.433.400		56.986.254
Smáhýsi	7.471.409	601.100			8.072.509
Konukot				34.376.748	34.376.748
Gistiskýlið Þingholtsstræti				53.296.096	53.296.096
Kaffistofa Samhjalpar - styrkur				13.620.000	13.620.000
M-18		15.936.119			15.936.119
Félagsleg ráðgjöf og vinna Miðb/Hlíðar	9.948.259	746.119			10.694.378
				Samtals	268.260.760