



BA ritgerð
Félagsráðgjöf

Heimilisleysi á Íslandi:

„Sérhver manneskja er borin frjáls og jöfn öðrum að virðingu og réttindunum“

Dagrún Fanný Liljarsdóttir

Leiðbeinandi Guðný Björk Eydal
janúar 2014



HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

FÉLAGSRÁÐGJAFARDEILD

Heimilisleysi á Íslandi:

„Sérhver manneskja er borin frjáls og jöfn öðrum að virðingu og réttindunum“

Dagrún Fanný Liljarsdóttir

291081-5099

Lokaverkefni til BA-gráðu í félagsráðgjöf

Leiðbeinandi: Guðný Björk Eydal

Félagsráðgjafardeild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

janúar 2014

Heimilisleysi á Íslandi: „Sérhver manneskja er borin frjáls og jöfn öðrum að virðingu og réttindunum“

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA í félagsráðgjöf og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Dagrún Fanný Liljarsdóttir, 2014

Prentun: Háskólaprent
Reykjavík, Ísland, 2014

Útdráttur

Þessi ritgerð er lokaverkefni höfundar til BA prófs í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands og fjallar um heimilislausa á Íslandi. Markmið ritgerðarinnar er að kanna umfang heimilisleysis og þá þjónustu sem í boði er fyrir heimilislausa ásamt ábyrgð og stefnumótun sveitafélaga annarsvegar og ríkisins hinsvegar. Til þess að skoða þessi markmið eru settar fram eftirfarandi rannsóknarspurningar: Hvað er heimilisleysi og hvert er umfang þess á Íslandi? Hvaða þjónusta er í boði fyrir heimilislausa og eru gistiúrræðin næg? Hver er stefnumótun sveitafélaga og ríkis í málefnum heimilislausra og hver ber ábyrgð á málaflokknum? Hvert er hlutverk félagsráðgjafa í málefnum heimilislausra á Íslandi?

Ritgerðin byggir á fjölbreyttum rituðum heimildum og frumgögnum s.s. lögum, upplýsingaefni frá stofnunum og opinberum gögnum þ.m.t skjölum um stefnu í málaflokknum. Þar sem mjög takmarkaðar upplýsingar eru fyrir hendi um málaflokkinn á Íslandi var gagna einnig aflað með upplýsingaviðtölum við fagaðila.

Helstu niðurstöður eru að fjölgað hefur í hópi heimilislausra á Íslandi. Gistiúrræðin anna ekki eftirspurn og því er þörf á frekari úrræðum. Niðurstöður sýna einnig að þörf er fyrir skýrari stefnu yfirvalda í málaflokknum og einstaklingsmiðaða nálgun. Þjónusta við heimilislausa er nær eingöngu að finna í Reykjavík og lítið er um sérhæfð úrræði eða stefnu í málaflokknum hjá öðrum sveitafélögum. Í Reykjavík er þjónustan eingöngu ætluð þeim sem eiga þar lögheimili og er kostuð af borginni og hjálparsamtökum. Félagsráðgjafar vinna víða með málefni heimilislausra en aðeins tveir félagsráðgjafar vinna eingöngu við þjónustu og úrræði fyrir heimilislausa.

Abstract

This essay is the final thesis for the Bachelor of Arts degree in Social Work through the University of Iceland, and focuses on the homeless in Iceland. The aim of the thesis is to explore the extent of homelessness, the services available to the homeless, along with responsibilities and policies of the municipal and state government. In order to analyse the objective of this essay these questions are put forth: What is homelessness and what is the extent of it in Iceland? What services are available for homeless and are the resources sufficient? What are the municipal and state governmental policies on matters of homeless people, and who is responsible for the issue concerning the homeless in Iceland? What is the role of the social worker in the affairs of homeless people in Iceland?

This essay is based on various referenced written sources and original documentation e.g., the laws, informative materials from institutions and public records including documents of policies on this issue. Due to the limited amount of information that was available on the issue of homelessness in Iceland, data was also collected through interviews with professionals who are working with these issues.

This essay concludes that there has been an increase among the homeless people in Iceland. Shelters available to the homeless do not meet the demand and therefore more resources are needed. The results also show the need for the authorities to set forth clearer policies on the issue as well as a more individual based approach. Services available to the homeless are mainly in Reykjavík and specialized resources or policies on the issue are scarce in other municipalities. In Reykjavík the services are only for those who have a legal residency in the city, it is financed by the city of Reykjavík and aid organizations. Social workers work on various issues concerning the homeless, yet only two social workers work exclusively with services and resources for the homeless.

Formáli

Ástæðan fyrir efnisvali þessu er sú að höfundur á bróður sem er heimilislaus og þekkir málaflokkinn frá sjónarhóli aðstandenda. Telur höfundur að sú reynsla og þekking sem hann hefur á málaflokkinn geti nýst vel í fræðilegri rannsókn sem þessari.

Ritgerð þessi er lokaverkefni höfundar til BA prófs í félagsráðgjöf við Háskóla Íslands. Leiðbeinandi var Guðný Björk Eydal, prófessor við félagsráðgjafadeild Háskóla Íslands og vil ég færa henni kærar þakkir fyrir góðar ábendingar og samvinnu.

Yfirliturum mínum vil ég þakka góða aðstoð og einnig þeim fagaðilum sem gáfu sér tíma til að svara spurningum og deila þekkingu sinni. Sérstakar þakkir fær vinkona mín Kristín Erla Benediktsdóttir fyrir samveruna í gegnum námið og alla þá aðstoð sem hún veitti.

Mig langar að þakka börnunum mínum þremur: Kristófer Liljar, Herdís Milla og Christian Sölvi, takk fyrir þolinmæðina.

Að lokum og allra mest vil ég þakka maka mínum Fannari Frey Bjarnasyni fyrir ómældan stuðning, þolinmæði og hvatningu á meðan á náminu hefur staðið og sérstaklega við vinnslu þessarar ritgerðar.

Efnisyfirlit

Inngangur	1
1 Aðferð og framkvæmd	4
2 Fræðileg samantekt	6
2.1 Heimilisleysi	6
2.2 Tölfræði heimilislausra á Íslandi	8
2.3 Rannsóknir á heimilisleysi í öðrum löndum	10
2.4 Ástæður heimilisleysis.....	13
3 Þjónusta og úrræði	16
3.1 Mannréttindi.....	16
3.2 Úrræði í Reykjavík.....	17
3.3 Lögreglan	21
3.4 Úrræði í öðrum sveitafélögum.....	22
4 Ábyrgð og stefnumótun	26
4.1 Borgin eða ríkið?.....	26
4.2 Félagsráðgjöf	29
Samantekt	32
Heimildaskrá	34

Inngangur

Flest teljum við það sjálfsögð mannréttindi að eiga heimili. Við öllumst flest upp á heimilum og stofnum okkar eigin heimili síðar um ævina. Það eru hinsvegar ekki allir sem eiga heimili eða samastað á næturnar. Í nánast öllum samfélögum er hópur fólks sem er utangarðs og býr við heimilisleysi. Fjölmargar rannsóknir hafa verið gerðar um allan heim á högum utangarðsfólks og heimilislausra og er þar í flestum tilfellum aðeins rætt um heimilislausu. Þrátt fyrir fjölbreyttan hóp utangarðsfólks þá verða bæði hugtökin notuð yfir heimilislausu einstaklinga í þessari ritsmíð.

Hér á eftir verður fjallað um heimilisleysi á Íslandi, umfang þess og úrræði. Gerð verður grein fyrir þjónustu og úrræðum sem eru í boði, ásamt því að kanna hlutverk og ábyrgð sveitafélaga og ríkis. Í ritgerðinni verður fjallað um skilgreiningar á heimilisleysi og fjallað um mögulegar ástæður þess. Fjöldi heimilislausra og umfang heimilisleysis verður skoðað bæði á Íslandi og erlendis til viðmiðunar. Þá verða einnig könnuð þau úrræði sem eru í boði fyrir heimilislausu, bæði í Reykjavík og nokkrum öðrum sveitafélögum á landinu. Staða umræðunnar um málefni heimilislausra verður skoðuð með tilliti til stefnu sveitafélaga og ábyrgðarhlutverk þeirra á málaflokknum reifað. Að lokum verður fjallað um aðkomu félagsráðgjafa að málefnum heimilislausra.

Eftirfarandi rannsóknarspurningar eru settar fram í ritgerðinni:

- Hvað er heimilisleysi og hvert er umfang þess á Íslandi?
- Hvaða þjónusta er í boði fyrir heimilislausu og eru gistiúrræðin næg?
- Hver er stefnumótun sveitafélaga og ríkis í málefnum heimilislausra og hver ber ábyrgð á málaflokknum?
- Hvert er hlutverk félagsráðgjafa í málefnum heimilislausra á Íslandi?

Fræðileg samantekt er að mestu byggð á ritrýndum greinum og útgefnum ritum. Þá voru tekin viðtöl við félagsráðgjafa og vekefnastjóra úrræða í Holbæk kommune í Danmörku. Nýttar voru upplýsingar af heimasíðum alþjóðlegra og innlendra stofnanna til upplýsingar um þá þjónustu sem er í boði. Til kynningar og fræðslu sótti höfundur fyrirlestra sem snerta málaflokkinn, bæði hjá stjórnarmálaflokkum og hagsmunasamtökum. Fagviðtöl voru tekin við félagsráðgjafa á Dagsetri hjálpræðihersins, félagsráðgjafa á

vegum Borgarvarða, verkefnastjóra Smáhýsa ásamt tölvupóstsamskiptum við starfsmenn sveitafélaga. Að auki var aðstaða á lögreglustöðinni í Reykjavík skoðuð og tekið viðtal við lögreglumann.

Fáar rannsóknir og kannanir hafa verið gerðar á högum heimilislausra á Íslandi. Skilgreining á hugtakinu „heimilisleysi“ var sett fram árið 2005 af félagsmálaráðuneytinu, og var þar með komin fyrsta opinbera skilgreiningin á hugtakinu á Íslandi. Kortlagning á högum og fjölda utangarðsfólks í Reykjavík var gerð á vegum Velferðasviðs Reykjavíkurborgar árin 2009 og 2012. Kortlagning á þörfum og vilja utangarðsfólks í Reykjavík var gerð árið 2012 einnig á vegum sviðsins. Stefna Reykjavíkur um málefni utangarðsfólks fyrir árin 2008-2012 var samþykkt í velferðarráði í september árið 2008. Stöðumat á stefnu Reykjavíkurborgar var svo gefin út árið 2012. Ný stefna í málefnum utangarðsfólks var birt í desember árið 2013, en hún hefur þó ekki verið samþykkt.

Að auki hafa namar framkvæmt rannsóknir á sviðinu og má segja að rannsóknum hafi farið fjölgangdi. Þar má t.d. nefna BA-ritgerð Valgerðar Óskar Ásbjörnsdóttur um heimilislausar konur og skaðaminnkandi nálgun, MA-ritgerð Ísabellu Björnsdóttur um Skaðaminnkun á Íslandi og MA-ritgerð Selmu Bjarkar Hauksdóttur um búsetu fólks í næturathvörfum. Voru þessar ritgerðir skrifaðar við Félagsráðgjafardeild við Háskóla Íslands.

Ritgerð þessi byggir á fjölbreyttum rituðum heimildum og frumgögnum s.s. lögum, upplýsingaefni frá stofnunum og opinberum gögnum þ.m.t skjölum um stefnu í málaflokknum. Þar sem mjög takmarkaðar upplýsingar eru fyrir hendi um málaflokkinn á Íslandi var gagna einnig aflað með upplýsingaviðtölum við fagaðila.

Ritgerðinni verður skipt upp á eftirfarandi hátt. Í fyrsta kafla er fjallað um aðferð og framkvæmd.

Í öðrum kafla verður gerð grein fyrir stöðu þekkingar og fjallað um skilgreiningar á heimilisleysi, tölfraði heimilislausra skoðuð bæði á Íslandi og erlendis og helstu ástæður fyrir heimilisleysi ræddar.

Í þriðja kafla verður fjallað um þjónustu og úrræði sem í boði eru. Skiptist kaflinn þannig að í upphafi verður rætt um mannréttindi, því næst verður fjallað um þau úrræði sem í boði eru í Reykjavík og öðrum stærri sveitafélögum landsins, ásamt stefnu þeirra og í lok kaflans verður rætt um þegar einstaklingar gista að eigin ósk hjá lögreglu.

Í fjórða kafla verður annarsvegar fjallað um ábyrgð og stefnu borgar og ríkis og hinsvegar hlutverk félagsráðgjafa í málefnum heimilislausra, ásamt stuttri umfjöllun um félagsráðgjöf.

1 Aðferð og framkvæmd

Ritgerð þessi er heimildaritgerð byggð á fjölþættri rannsókn. Gögnin sem notast er við eru ritrýndar greinar og fræðirit ásamt frumgögnum eins og lögum. Einnig er stuðst við stefnubreytingar og önnur opinber gögn. Vegna takmarkaðra upplýsinga um málefni og umfang heimilislausra á Íslandi byggja heimildir einnig á munnlegum heimildum í formi viðtala og tölvupósta við fagaðila.

Gagnaöflun fór að mestu fram við heimildaleit í fræðibókum og fræðigreinum og byggist fræðileg samantekt mest á ritrýndum upplýsingum þeirra. Upplýsingaviðtal var tekið við félagsráðgjafa og verkefnastjóra úrræða í Holbæk kommune í Danmörku en það var nýtt til fræðslu höfundis en ekki vísað til þess sem heimildar. Upplýsingar voru einnig sóttar af heimasíðum bæði alþjóðlegra og innlendra stofnanna til upplýsingar um stefnumótun og þá þjónustu sem er í boði. Höfundur sótti einnig fyrirlestra sem snerta málaflokkinn, bæði hjá stjórn málaflokkum og hagsmunasamtökum til að fá sem besta mynd af viðfangsefninu.

Upplýsingaviðtöl voru tekin við félagsráðgjafa í Dagsetri hjálpræðihersins, Guðrúnu Þorgerði Ágústsdóttur, félagsráðgjafa á vegum Borgarvarða, Ísalbellu Björnsdóttur og verkefnastjóra smáhýsa, Jónas H. Jónasson. Upplýsingaviðtölin voru opin og fóru fram með óformlegum hætti og eru einkum notuð til stuðnings við fræðilegar heimildir í þessari ritsmíð.

Gagna um stöðu og stefnu stærri sveitafélaga landsins var aflað með því að senda tölvupóst til allra sveitafélaga með beiðni um upplýsingar um þann aðila sem gæti veitt upplýsingar og síðan voru sendar út eftirfarandi spurningar á viðkomandi:

- Hefur verið gerð úttekt á heimilislausum í ykkar sveitafélagi?
- Hversu margir einstaklingar áætlið þið að séu heimilislausir?

(ef við á):

- Voru það fleiri eða færri?/hefur orðið aukning?
- Hafið þið upplýsingar um kynjahlutfall eða samsetningu hópsins varðandi þjóðerni?
- Hvaða úrræði eru í boði fyrir heimilislausum í ykkar sveitafélagi?
- Hvert bendið þið heimilislausum einstaklingum á að fara?
- Hver er stefna sveitafélagsins í málefnum heimilislausra?
- Hvaða úrræði myndir þú/þið vilja sjá í ykkar sveitafélagi?

Svör bárust frá öllum sveitafélögum nema einu.

Að lokum var lögreglustöðin í Reykjavík heimsótt þar sem höfundur skoðaði aðstöðu og fangaklefa sem nýttir eru þegar óskað er eftir næturgistingu þar. Rannsóknarlögreglumaðurinn Haraldur Sigurðsson sá um móttökuna og einnig tók höfundur viðtal við varðstjóran Þorvald Kristjánsson.

Höfundur ritverksins er aðstandandi einstaklings sem að er heimilislaus og er honum því málefnið hugleikið. Sú þekking og reynsla sem hann hefur af málefninu nýtist við rannsókn á málaflokknum. Vegna tengsla höfundar við málefnið var þess gætt að láta ekki fyrirfram mótaðar skoðanir og mikila nálægð við málaflokkinn hafa áhrif á niðurstöður. Höfundur telur reynslu sína hafa nýst vel við vinnslu verksins þó aldrei sé hægt að útiloka að hún hafi einnig haft takmarkandi áhrif á efnistöð.

2 Fræðileg samantekt

Hversu margir teljast heimilislausir fer eftir því hvernig heimilisleysi er skilgreint hverju sinni. Mikilvægt er að skilgreina hugtökin vel, svo hægt sé að koma til móts við þann hóp sem heimilislaus er. Samkvæmt íslenskri orðabók (2010) er skilgreiningin á því að vera utangarðs að vera útundan eða ekki fyllilega viðurkenndur í samfélaginu. Er þá oft talað um utangarðsfólk. Utangarðsfólk er ekki einsleitur hópur en höfundur lítur svo á að heimilislausir séu utangarðs í samfélaginu. Í þessum kafla verður gerð grein fyrir hugtakinu heimilisleysi og mismunandi skilgreiningum á því. Skilgreiningarnar eru ekki tæmandi en þær sem verða hér skilgreindar þóttu henta best til útskýringa.

2.1 Heimilisleysi

Hvernig skilgreina á heimilisleysi hefur verið viðvarandi vandamál í tugi ára hjá mörgum þjóðum. Engu að síður er skilgreiningin mikilvæg til að vita umfang og staðreyndir heimilislausra og einnig til þess að skapa stefnu í málaflokknum (Amore, Baker og Howdwn-Chapman, 2011). Framkvæmanlegar og árangursríkar stefnur í málaflokknum byggjast á skýrri skilgreiningu á heimilisleysi sem auðveldar einnig tengslin á milli rannsókna og stefnumótana (Minnery og Greenhalgh, 2007).

Til að skilja hvað er að vera heimilislaus er gott að byrja á að skilja hvað er að eiga heimili. Að eiga heimili er að hafa til einkaafnota samastað þar sem hægt er að hafa einkalíf og njóta félagslegra samskipta, sem mætir þörfum einstaklings og fjölskyldu þess sem þar býr (Edgar, 2009).

Skilgreiningar geta verið misjafnar eftir löndum, stofnunum og mismunandi hagsmunum og eru því oft mjög breytilegar (Minnery og Greenhalgh, 2007). Mackenzie og Chamerlain (2009) settu fram skilgreiningu á heimilisleysi árið 1992. Sú skilgreining skiptist í 3 flokka, algjört heimilisleysi (*primary homelessness*) sem eru þeir sem búa á götunni og eiga sér engan samastað nema þá helst utandyra. Næsti flokkur er ótryggt heimilisleysi (*secondary homelessness*) þar sem einstaklingar flytja frá einum svefnstaðs til annars. Þriðji flokkurinn er (*tertiary homelessness*) þar sem einstaklingar búa í húsnæði í 13 vikur eða lengur án leigusamnings eða annars öryggis. Húsnæðið er án allrar séraðstöðu eins og baðherbergja eða eldunaraðstöðu og uppfylla því ekki samfélagslega staðla sem heimili.

Skilgreining Sameinuðu þjóðanna á heimilisleysi skiptist í tvo hópa: algjört heimilisleysi og takmarkað heimilisleysi. Algjört heimilisleysi (*primary homelessness, or*

rooflessness) er fólk sem hefur ekkert þak yfir höfuð sér og býr því á götunni. Þeir sem búa við takmarkað heimilisleysi (*secondary homelessness*) eru þeir sem flytja oft á milli gististaða, hvort sem það eru gistiskýli, stofnanir eða aðrir staðir sem þau finna sér (United Nations, 2009). Ætla má að þessi skilgreining sé byggð á skilgreiningu Mackenzie og Chameralain frá 1992.

Framkvæmdastjórn Evrópusambandsins hefur sett fram skilgreiningu á heimilisleysi sem útleggst á ensku sem *European typology of homelessness and housing exclusion* (ETHOS). Skilgreining ETHOS er viðamikil og er skipt niður í 13 flokka þar sem skilgreint er ítarlega hvaða aðstæður flokkast undir heimilisleysi. Skilgreiningin hefur þó fjóra yfirflokka og verður fjallað nánar um þá hér. Fyrsti flokkur samanstendur af þeim sem hafa ekkert þak yfir höfuð sér (*roofless*) og búa því við mjög slæmar aðstæður á götunni. Annar flokkur eru þeir sem búa við þá neyð að nýta sér þjónustu gistiskýla á nóttunni og eiga sér ekki fastan samastað (*houseless*). Þessi hópur samanstendur oft af þeim sem eru í neyðarskýlum, athvörfum fyrir konur og einstaklingum sem hafa nýlokið stofnavist eins og afplánun eða meðferðarúrræði. Einnig eru þeir sem eiga við langvarandi úrræðaleysi að etja vegna heimilisleysis í þessum flokki. Þriðji flokkurinn eru þeir sem hafa þak yfir höfuðið en búa við ótryggar aðstæður (*insecure*). Þetta geta verið aðstæður eins og tímabundið húsnæði til afnota eða gisting hjá vinum og vandamönnum. Fjórði flokkurinn er svo þeir sem búa í ófullnægjandi húsnæði eða við ófullnægjandi aðstæður (*inadequate*) (Edgar, 2009).

Erfitt er að fá nákvæma skilgreiningu á heimilisleysi á Íslandi. Fram til ársins 2005 var ekki til nein ein skilgreining á heimilisleysi á landinu (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Erla Guðrún Sigurðardóttir, 2009). Til þess að hægt væri að kortleggja fjölda heimilisláusra á Íslandi og samræma skilgreiningu á milli sveitafélaga var skipaður starfshópur til að skilgreina þann hóp sem býr við bágar aðstæður, ætti ekki þak yfir höfuðið eða í nein hús að vernda. Skilgreiningin sem þessi hópur setti saman hefur verið notuð hér á landi sem skilgreining á heimilisleysi og er eftirfarandi.

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

Í þessari skilgreiningu er útilokaður ákveðin hópur sem ekki á sér fastan samastað. Sá hópur býr við ótryggt húsnæði eins og ótrygga leigu, hefur mögulega húsaskjól hjá öðrum einstaklingum eða býr inn á stofnun. Hópurinn telst þannig ekki til þeirra verst settu sem flokkaðir eru sem heimilisláusir (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Erla Guðrún Sigurðardóttir, 2009). Má því segja að skilgreiningin sé nokkuð þröng og tekur þannig eingöngu til þeirra sem eru verst settir á hverjum tíma eða þeirra sem hafa hvergi fasta búsetu og gista utandyra, eða ekki meira en eina og eina nótt á hverjum stað (Félagsmálaráðuneytið, 2005). Vegna þess hvað hugtakið heimilisleysi er skilgreintá þröngan hátt á Íslandi, verður fjöldi þeirra sem telst húsnæðislaus aldrei að fullu metinn. Margir búa við ótryggar húsnæðisaðstæður sem misjöfn túlkun nær ekki yfir til að fella þá undir það hugtak að vera heimilisláus (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Erla Guðrún Sigurðardóttir, 2009). Skilgreiningar á heimilisleysi sem settar eru fram af ríkisstofnunum, eiga það til að draga úr fjölda þeirra sem eru heimilisláusir og þær leggja oft áherslu á þá sem eru sýnilegastir (Amore o.fl., 2011). Til að stefnumótun sé árangursrík er mikilvægt að stefnumótandi aðilar hafi skilning á algengi heimilisleysis og setji fram skýra skilgreiningu á því (Minnery og Greenhalgh, 2007). Tilgangur gagnasöfnunar ætti að vera sá að þær upplýsingar sem safnast, nýtist til þess að bæta úrræði og draga úr og koma í veg fyrir heimilisleysi. Upplýsingarnar þurfa því að endurspeglar raunveruleikann varðandi umfang, fjölda og þjónustu í málefnum heimilisláusra (European Commission, 2007).

2.2 Tölfræði heimilisláusra á Íslandi

Hverjir og hve margir heimilisláusir eru á Íslandi hefur ekki mikið verið rannsakað. Kortlagning á fjölda og högum heimilisláusra var í fyrsta sinn gerð árið 2009 og svo aftur árið 2012. Í þessum kafla verður kyn, fjöldi, aldur og þjóðerni heimilisláusra skoðað út frá þeim heimildum sem liggja fyrir, ásamt upplýsingum um umfang frá fagaðilum.

Árið 2009 kortlagði Velferðasvið Reykjavíkurborgar í samvinnu við Nýsköpunarsjóð námsmanna, fjölda og hagi heimilisláusra yfir þriggja mánaða tímabil. Notast var við tölur frá opinberum aðilum og hjálparsamtökum sem hópurinn leitaði til á tímabilinu (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Erla Guðrún Sigurðardóttir, 2009). Árið 2012 var fjöldi og hagir utangarðsfólks í Reykjavík kortlagðir aftur á vegum Velferðasviðs Reykjavíkurborgar. Rannsóknin var afturvirk, byggð á gögnum um einstaklinga sem höfðu þegið þjónustu frá stofnunum og samtökum yfir þriggja mánaða tímabil (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012-a).

Samkvæmt kortlagningu voru í maí árið 2012, 179 einstaklingar skráðir sem heimilislausir á Íslandi. Karlar voru þar í miklum meirihluta eða 112 einstaklingar (62.56%) og konur voru 64 einstaklingar (35,80%). Hjá þremur einstaklingum kom ekki fram kyn þeirra. Stærsti aldurshópurinn var á aldrinum 21-30 ára eða 24%, næsti aldurshópur á eftir var á aldrinum 51-60 ára eða 22.3%. Þriðji stærsti hópurinn var á aldrinum 31-40 ára eða 20.1% og minnsti aldurshópurinn var 41-50 ára eða 19.6%. Munurinn á þriðja og fjórða aldurshópi er þó mjög lítill. Yngsti einstaklingurinn var 18 ára en sá elsti var 75 ára. Langflestir voru Íslendingar eða 89.4%. Erlendir ríkisborgarar skiptust þannig að Pólverjar voru 6.7% og aðrir um 1% eða færri (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012-a).

Skilgreiningin sem notuð var í kortlagningunni árið 2012 nær ekki yfir alla þá sem eru heimilislausir og má áætla að fjöldinn sé meiri. Rannsóknin náði aðeins yfir þá sem nýttu sér þjónustu stofnanna og samtaka og líklegt er að ekki hafi allir heimilislausir nýtt sér þá þjónustu og því ekki talist með.

Fagaðilar sem vinna að málefnum heimilislusra hafa orðið vitni að mikilli aukningu heimilislusra einstaklinga. Engar tölulegar staðreyndir eru til fyrir því hversu mikill fjöldinn er orðinn og því er mikil þörf á frekari könnun (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Í Dagsetur hjálpræðishersins hafa komið á bilinu 260-270 einstaklingar árið 2013, en þó eru ekki allir þeirra heimilislausir. Eftirspurn eftir þjónustu hjá Dagsetrinu hefur aukist mikið en meðalfjöldi einstaklinga á dag árin 2009-2012 hefur verið í kringum 16-18. Árið 2013 leituðu í Dagsetrið að meðaltali 28 einstaklingar á dag. Þetta er fjölgun uppá 10 einstaklinga á dag milli ára og oft fer fjöldinn sem þangað sækir þjónustu upp í 40 einstaklinga á dag (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Í Gistiskýlinu við Þingholtsstræti hefur einnig borið mikið á fjölgun. Þar eru öll gistiúrræði fullnýtt og þar eru daglega biðlistar. Fjöldi frávísana árið 2013 eru um það bil 600 en til viðmiðunar þá voru frávísanir 24 yfir árið 2012. Erlendir ríkisborgarar eru um 38% þeirra sem nýta sér gistiúrræði í Gistiskýlinu (Þórir Haraldsson munnleg heimild 11. desember 2013).

Viðmælendum ber öllum saman um að mikil aukning hefur orðið á fjölda heimilislusra milli árana 2012 og 2013. Aukningin er mikil hjá Íslendingum en einnig hefur orðið töluverð aukning í hópi erlendra ríkisborgara.

2.3 Rannsóknir á heimilisleysi í öðrum löndum

Heimilisleysi er skilgreint á mismundandi hátt eftir löndum ásamt því sem fjöldi heimilislausra og samsetning hópsins er mismunandi eftir því hvaða land er skoðað. Hér verða kynntar helstu skilgreiningar og samsetningu þeirra hópa sem flokkast undir það að vera heimilislausir í Bandaríkjunum, Bretlandi, Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Höfundur ákvað að velja þau lönd sem við berum okkur gjarnan saman við þ.e. Norðurlönd ásamt Bandaríkjunum og Bretlandi.

Alríkisstjórnin í Bandaríkjunum setti af stað verkefnið *Opening Doors: Federal Strategic Plan to Prevent and End Homelessness*, árið 2010 sem hefur það markmið að útrýma langvarandi heimilisleysi á 5 árum og útrýma heimilisleysi hjá fjölskyldum, ungmennum og börnum á 10 árum (The United States Interagency on Homelessness, 2010). Langvarandi heimilisleysi er þar skilgreint á þá leið að einstaklingur sem hafi verið heimililaus í eitt ár eða meira, eða sá sem hefur átt amk fjögur tímabil sem heimilislaus einstaklingur á þriggja ára tímabili (Edens, Mares og Rosenheck, 2011). Heimilisleysi í Bandaríkjunum hefur farið minnkandi síðustu ár og hefur minnkað um 19% síðan 2007 og um 7% á milli árána 2011 og 2012. Fjöldi heimilislausra í Bandaríkjunum var á hverja nótt 99.894 fullorðnir einstaklingar árið 2012. Karlmennt voru í meirihluta þeirra sem voru heimilislausir eða þrjú af hverjum fjórum einstaklingum og var meðalaldur heimilislausra 50 ár. Stór hópur heimilislausra í Bandaríkjunum, eða einn þriðji þeirra, eru fyrrverandi hermenn sem ekki hafa náð að fóta sig eftir herþjónustu (*Veterans*). Það er hinsvegar á fimm ára markmiði Bandaríkjastjórnar að útrýma heimilisleysi meðal þeirra, ásamt þeim sem eiga við langtíma heimilisleysi að glíma. Dánartíðni heimilislausra í Bandaríkjunum er fjórum til níu sinnum hærrí en þeirra sem ekki eru heimilislausir (United states interagency on homelessness, 2012). Í rannsókn sem var gerð í Bandaríkjunum árið 2010 voru þátttakendur spurðir um búsetu síðastliðna 3 mánuði og flokkaðir í hópa. Heimilislausir þátttakendur rannsóknarinnar skiptust í þá sem höfðu búið nýlega í eigin húsnæði eða herbergi, höfðu nýlega verið inniliggjandi á stofnun eins og sjúkrastofnun, meðferðarheimilum eða fangelsi og svo þeir sem höfðu ekkert þak yfir höfuð sér og sváfu þá gjarnan úti, í yfirgefnum byggingum, gistiskýlum eða bílum. Síðast nefndi hópurinn var sá eini sem var skilgreindur sem „heimilislaus“ þó allir hóparnir hafi tekið þátt í rannsókninni (Mares og Rosenheck, 2010).

Heimilislausir einstaklingar eru í öllum löndum Evrópu. Þar nær hugtakið heimilisleysi hinsvegar ekki yfir nema þá verst settu, þá sem þurfa að sofa við erfiðar aðstæður. Enn sem

komið, eru ekki öll lönd í Evrópu komin með nákvæmar skilgreiningar á heimilisleysi og vantar mikið upp á opinberar skráningar á tölum og umfangi heimilisleysis. Illa skilgreint hugtak skekkir tölulegar staðreyndir um fjölda og hagi heimilisláusa og veldur skorti á skýrri stefnumótun í málaflokknum (Minnery og Greenhalgh, 2007; European Commission, 2007).

Bretland sker sig úr hvað varðar skilgreiningu og þjónustu við heimilisláusa að því leyti að skilgreiningin er víðari en annarsstaðar og vegna þess að ríkið er lagalega skuldbundið til að aðstoða bæði þá sem eru algjörlega heimilisláusir og einnig þá sem eiga á hættu að missa húsnæði sitt og verða heimilisláusir. Sá sem er skilgreindur heimilisláus þar er sá einstaklingur sem hefur engan samastað hvorki í Bretlandi né annarsstaðar. Einnig eru þeir heimilisláusir sem búa á stöðum sem ekki eru ætlaðir til heimilis eins og t.d. í bílum eða öðrum stöðum sem flokkast ekki sem íbúðarhæfir. Fólk sem þarf aðstoð vegna heimilisleysis er svo flokkað í forgangshópa eftir þörf þar sem til dæmis ungt fólk, ófrískar konur, aldraðir, þeir sem koma úr afplánun og einstaklingar með andlega erfiðleika eru í forgangi fyrir aðstoð (TheStationeryOffice, 2002). Í skýrslu sem kom út árið 2013 var fjöldi þeirra sem féll undir skilgreiningu um heimilisleysi 4.230 í London. Var það 26% aukning frá sama ársfjórðungi árinu áður. Ef hinsvegar litið er til annarra borga og bæja í Englandi, þá hafði heimilisláusum fækkað um 3 % og töldust 9.320 einstaklingar vera heimilisláusir. Erlendir ríkisborgarar voru 2.110 og voru eru 850 manns af þeim frá evrópska efnahagssvæðinu (EEA) en 1.260 einstaklingar frá löndum utan þess (Department for communities and local government, 2013).

Í Noregi er heimilisleysi skilgreint sem einstaklingur sem hefur ekki stað til að búa á eða stað til að gista á yfir nóttina. Skiptast þeir einstaklingar upp í þrjá eftirfarandi flokka: Einstaklinga sem losna undan reynslulausn eða af annari stofnun innan tveggja mánaða og hafa ekki í nein hús að vernda. Einstaklingar sem hafa engan stað á nóttunni og leita því í neyðarskýli og að lokum þeir sem búa tímabundið inná fjölskyldu, vinum eða kunningjum (Dyb og Jóhannessen, 2009). Árið 2012 var gerð greiningaskýrsla á fjölda og högum heimilisláusa á landinu öllu, þar sem niðurstöður sýndu að 6.259 manns voru heimilisláusir það ár sem eru 1.26 á hverja 1.000 íbúa. Flestir þeirra sem voru heimilisláusir bjuggu í stærri bæjarfélögum. Þessar niðurstöður sýndu fjölgun, en íbúum Noregs hefur einnig fjölgað svo fylgnin hefur fylgst að. Norðmenn eru stærsti hluti heimilisláusa í Noregi eða 77%. Hin 23% skiptast að mestu á milli Evrópubúa, Afríkubúa og Asíubúa. Heimilisláusar konur eru í minnihluta eða þrjár á hverja tíu karlmenn. Stærsti aldurshópurinn er undir 25 ára eða einn af hverjum fjórum heimilisláusum en helmingur heimilisláusa er á aldursbilinu 25 ára til 45

ára. Mjög fáir eldri borgarar eru heimilislausir í Noregi. Norskar rannsóknir hafa sýnt að menntun á meðal heimilisláusra er mun lægri en hjá öðrum hópum samfélagsins (Dyb og Johannessen, 2013).

Í Danmörku er heimilisleysi skilgreint í 8 flokka sem byggja á skilgreiningu Evrópusambandsins (ETHOS) en hefur þó verið útvíkkuð töluvert (Benjaminsen og Lauritzen, 2013). Yfirskriftin nær yfir fólk sem hvorki leigir né á hús eða herbergi til afnota en eru mögulega að nýta tímabunda gistingu, þó án leigusamnings, hjá ættingjum, vinum eða kunningjum. Heimilisláusir eru þá einnig þeir sem hafa engan fastan samastað yfir nóttina (indenrigs- og socialministeriet, 2009). Kortlaggning á heimilisláusum var gerð árið 2013 í Danmörku og er hún sú fjórða sem þar er framkvæmd. Heimilisláusir voru 5.820 sem er einn af hverjum 963 íbúum. Er það 10% aukning frá síðustu kortlaggningu sem gerð var árið 2011 eða einn af hverjum 963 íbúum. 81% þeirra sem voru heimilisláusir voru danskir ríkisborgarar og þar af voru 6% frá Grænlandi. 2% voru frá norðurlöndunum, 5% víðsvegar að úr Evrópu, 5% frá Austurlöndum og 6% frá Afríku. 1 % var svo flokkað sem „annað“. Aldurshópurinn 18 ára til 24 ára voru 1.138 einstaklingar og munaði litlu á honum og stærsta hópnum sem er á aldrinum 30-39 ára og telur 1.185 einstaklinga. Mesta aukningin var í hópi 18-24 ára eða um 663 manneskjur frá árinu 2011. Næsti aldurshópur frá 25 ára til 29 ára voru 617 einstaklingar. Helmingur heimilisláusra var á aldrinum 30-49 ára, 15% á aldrinum 50-59 ára og aðeins 5% eldri en 60 ára. 3% heimilisláusra í Danmörku eru börn undir 18 ára aldri eða 144 einstaklingar. Meirihluti heimilisláusra voru karlmenn eða 78% og konur því 22% (Benjaminsen og Lauritzen, 2013).

Í Svíþjóð var gerð kortlaggning á umfangi heimilisláusra árið 2011. Skilgreining Svía á heimilisleysi er nokkuð víðtæk og skiptist í 4 flokka sem tekur yfir ólíkar aðstæður heimilisláusra bæði til lengri og skemmri tíma. Fyrsti flokkurinn nær yfir þá sem eru alveg húsnæðislausir og leita því í gistskýli eða sofa jafnvel utandyra. Flokkur tvö nær til þeirra sem hafa legið inni á stofnun eða voru í afplánun og munu losna innan þriggja mánaða en hafa ekki í nein hús að vernda. Þriðji flokkurinn nær til þeirra sem hafa fengið aðstoð frá sveitafélaginu sínu með húsnæði og eru þá á félagslegum húsnæðissamningi. Fjórði flokkurinn eru svo þeir einstaklingar sem gista hjá vinum, kunningjum og fjölskyldumeðlimum en eiga ekki fastan samastað sjálfir (Socialstyrelsen, e.d.). Þegar miðað er við kortlaggningu frá árinu 2005, kemur í ljós að heimilisleysi hefur aukist töluvert í Svíþjóð en 34.000 einstaklingar flokkuðust sem heimilisláusir eða sem útilokaðir frá venjulegum

húsnæðismarkaði árið 2011. 4.500 voru algjörlega heimilislausir, þe höfðu í engin hús að vernda. Af heildarfjöldanum voru karlmenn í meirihluta eða 64% og konur þá 36%. Flestir voru fæddir í Svíþjóð en þó er stór hópur heimilislausra þar, sem eru af erlendum uppruna eða 34%. Af þeim sem voru af erlendum uppruna komu 14% frá Norðurlöndunum, 18% frá Evrópu, 29% frá Austurlöndum og 23% frá Afríku. Minni prósentur skiptust milli Asíu (8%), Suður- Ameríku (6%) og Norður-Ameríku (1%). Aldurshópurinn 18-26 ára voru 21% af heimilislausum en aðeins 5% voru eldri en 65 ára (Socialstyrelsen, 2011).

Nokkuð ljóst er að heimilisleysi er að finna allstaðar. Ekki er þó auðvelt að bera saman umfang, stöðu og fjölda heimilislausra á milli landa þar sem misjafnar aðstæður, stuðningskerfi, skilgreiningar og mannfjöldi á hverjum stað, er ólíkur á milli landa. Því ber að taka þessa samantekt til viðmiðunar og nýta til að rýna í vandann sem er til staðar. Á þessari samantekt sést að karlar eru í miklum meirihluta heimilislausra á öllum stöðum en athygli vakti þó að munurinn er hvað minnstur á milli kynja í Svíþjóð. Ungt heimilislaust fólk virðist víðast hvar vera stækkandi hópur. Skilgreiningar eru mismunandi á milli landa og þá helst hversu víðtækt heimilisleysi er skilgreint og því einnig hversu mikill fjöldi flokkast sem heimilislaus.

2.4 Ástæður heimilisleysis

Margvíslegar ástæður geta búið að baki heimilisleysisi. Sumar ástæður eru þó algengari en aðrar og í þessum kafla er rætt um helstu þekktu ástæður heimilisleysisi. Samkvæmt rannsóknum eru þær aðallega geðrænn vandi, áfengisneysla, vímuefnaneysla og blönduð neysla áfengis og vímuefna.

Félagsvísindamenn notast við tvennskonar skýringar á þeim breytingum og sem eiga sér stað hjá fólki á leið þeirra í átt að heimilisleysisi. Önnur skýringin hefur verið nefnd „ferill“ (career). Orðið er þá ekki notað í sömu líkingu og við þekkjum það, þegar lýsa á framförum fólks á einhverri braut eins og t.d. í starfi, heldur er horft á leiðina í átt að heimilisleysisi sem feril og þau stig sem farið er í gegnum á þessum ferli eru greind sem þrep. Hin skýringin sem félagsvísindamenn nota er sú, að leiðin í átt að heimilisleysisi er líkt við „braut“ eða „veg“ (pathway) og þá er dregin athygli að þeim breytingum sem verða á æviskeiði fólks og eins á efnislegum kringumstæðum þess. Báðar þessar kenningar hafa verið notaðar í fræðunum og hafa bæði kosti og galla. Helsti gallinn við það að nota samlíkinguna við „braut“ er sú að hægt að er að búa til of flókin líkön út frá henni. Sem dæmi þá var gerð rannsókn árið 2000 í

Glasgow á 25 unglimum þar sem gengið var út frá sex brautum í átt að heimilisleysi. Önnur rannsókn var gerð árið 2000 þar sem gengið var út frá 23 brautum í átt að heimilisleysi. Líkönin geta þannig orðið of flókin til að móta stefnur og nýta til aðstoðar við heimilisláusa. Að nota líkinguna við „braut“ er þó álitin ákjósanlegri af þeirri ástæðu að ef lítið er á leiðina að heimilisleysi sem slóð eða braut þá gefur það til kynna að einnig sé til slóð eða vegur út úr heimilisleysinu aftur. Þykir þessi skýring vera helsti kostur þessarar kenningar (Chamberlain og Johnson, 2011).

Félagsvísindamennirnir Chris Chamberlain og Gay Johnson skilgreindu fimm dæmigerðar brautir eða vegi að heimilisleysi fullorðina einstaklinga sem þeir skilgreindu sem eldri en 21 árs. Þessir flokkar voru „húsnæðis erfiðleikar“ (housing crisis), „fjölskyldu áföll“ (family breakdown), „vímuefna misnotkun“ (substance abuse), „geðrænn vandi“ (mental health) og „æskuár til fullorðinsára“ (youth to adult). Þessir flokkar eiga ekki að vera orsakaskýringamódel á heimilisleysi heldur að hjálpa til við að sýna fram á þá þætti sem geta haft áhrif á þau tækifæri sem einstaklingar hafa til að taka ákvarðanir í lífi sínu (Chamberlain og Johnson, 2011).

Vandinn getur verið blandaður úr fleiri en einum flokk. Þannig tengist til dæmis vímuefnamisnotkun og geðrænn vandi oft á tíðum. Samkvæmt rannsókn sem gerð var í Bandaríkjunum árið 2010 á heimilisláusum áttu 77% þátttakenda við andlega erfiðleika að stríða og 72% við fíknivanda. Tveir þriðju af þátttakendum áttu við að etja sjúkdómsástand sem hafði hamlandi áhrif á líf þeirra og 10 % þeirra voru með þroskahömlun. Þátttakendurnir í rannsókninni voru 736 og áttu 726 einstaklingar við eitt vandamál af þessum fjórum að etja, það er, fíknivanda, andlega erfiðleika, sjúkdóma sem höfðu hamlandi áhrif eða þroskahömlun. 79% eða 552 einstaklingar glímdu við vanda úr tveim af þessum flokkum (Mares og Rosenheck, 2010).

Orsakir þess að búa á götunni á Íslandi hafa lítið verið rannsakaðar. Samkvæmt kortlagningu sem gerð var árið 2012 eru helstu orsakir heimilisleysis, áfengis- og vímuefnavandi. Í 62.6% tilfella var um áfengisvanda að ræða og í 61.5% var um vímuefnavanda að ræða (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012-a). Áfengis- og vímuefnavandi er víðtækur á Íslandi og til dæmis má benda á að árlega fara 2500 einstaklinga í afeitrun á meðferðarstofnanir. Þessi vandi hefur farið vaxandi undanfarin 50 ár miðað við tölulegar upplýsingar frá meðferðastofnunum, bráðamóttöku og lögreglu. Vandinn var mikill í kringum árið 2005 en fór þó hægt batnandi næstu fimm ár á eftir. Áfengisneysla dróst saman fyrsta ár

eftir efnahagshrunið 2008 samkvæmt tölum Hagstofu Íslands, en stofnunin hefur ekki gefið út nýjar tölur um áfengisneyslu Íslendinga síðan 2009. Sífelld stærri hópur á við blandaða fíkn að stríða. Tölur um neyslu áfengis og vímuefna frá árinu 2009 sýna að þá leituðu 1714 einstaklingar á sjúkrahúsið Vog. Tæplega 60% þeirra höfðu áfengissýki sem aðalvanda og 40% af þeim voru eingöngu með áfengisvanda. Þeir sem áttu við ólöglega vímuefnafíkn að etja voru 48.8% og 27.4% höfðu fíkn í læknalyf. Rúmlega meirihluti hópsins, eða 55.4%, fengu greiningu á fíkn í fleiri en eina tegund vímuefna og 33% af hópnum átti við fíkn vegna fleiri en þriggja vímuefna (Samtök áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann [SÁÁ], 2010).

Samkvæmt kortlagningunni árið 2012 var næst stærsti hópurinn heimilislaus vegna geðrænna vandamála eða um 31.3% einstaklinganna (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012-a). Geðraskanir er hægt að skýra sem raskanir á geðheilbrigði. Geðraskanir eru mjög algengar og hafa fylgt mannfólki frá örófi alda (Geðhjálp, e.d.). Erlendar rannsóknir hafa sýnt fram á að 20-25% heimilislausra eiga við geðræn vandamál að stríða. Helstu flokkar þeirra eru geðklofi, alvarleg tilfelli af þunglyndi og geðhvarfasýki (Sullivan, Burnam, Koegel og Hollenberg, 2000).

Aðrar ástæður fyrir heimilisleysi voru atvinnuleysi sem var ástæðan í 11.2% tilfella, líkamlegir sjúkdómar voru nefnd ástæða í 7.3% tilfella og fangar sem voru að ljúka afplánun en höfðu í engin hús að vernda voru 9.5% af heimilislausum. Margir einstaklingar nefndu fleiri en eina orsök en margþættar ástæður geta verið orsök heimilisleysis (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012-a).

Áhættuþættir fyrir heimilisleysi virðast ekki vera eins margir héraendis og erlendis og einskorðast að mestu leyti við áfengis- og vímuefnamisnotkun, geðrænan vanda, þá sem koma úr afplánun, atvinnuleysi og orsök heimilisleysis vegna líkamlegra sjúkdóma. Ætla má þó að orsakirnar geti verið fleiri en fram komu í kortlagningu árið 2012. Eins er mögulegt að einhverjir með aðrar orsakir hafi ekki þegið þjónustu af þeim aðilum sem tóku þátt í kortlagningunni og því hafi rannsóknin ekki náð til þeirra.

3 Þjónusta og úrræði

Í þessum kafla verður fjallað um þá þjónustu og þau úrræði sem eru í boði fyrir heimilislaua á Íslandi. Fyrst verður rætt um mannréttindi, þar á eftir verða þau úrræði sem eru í boði í Reykjavík kynnt ásamt aðkomu lögreglunar á málefnum heimilislaua. Að lokum verður fjallað um þau úrræði sem bjóðast utan Reykjavíkur.

3.1 Mannréttindi

„Sérhver manneskja er borin frjáls og jöfn öðrum að virðingu og réttindunum“ (Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.). Mannréttindi eru fest í lög og eru grundvallarréttindi þar sem hugmyndin er sú að allir menn njóti til jafns. Í þessum kafla verður fjallað um mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna, mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar og mannréttindi utangarðsfólks.

Ísland hefur verið aðili að mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá árinu 1948. Innihald yfirlýsingarinnar fjallar um þau mannréttindi sem allir eiga að hafa án tillits til kynferðis eða kynþáttar, litarháttar, trúar, tungumáls, þjóðernis, eigna, eða nokkurra annarra aðstæðna fólks. Samningurinn er sameiginlegt markmið allra þjóða og áminning um að virða réttindi og frelsi allra einstaklinga (Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.). Í fyrstu grein segir: „Allir eru bornir frjálsir og jafnir öðrum að virðingu og réttindum. Allir eru gæddir skynsemi og samvisku, og ber að breyta bróðurlega hverjum við annan“. Í sjöttu grein segir að: „Allir eiga rétt á viðurkenningu að lögum, hvar í heimi sem er“ og enn fremur segir í 22. grein: „Allir þjóðfélagsþegnar skulu, fyrir atbeina hins opinbera eða á grundvelli alþjóðasamstarfs, og í samræmi við skipulag og bjargráð hvers ríkis, eiga rétt á félagslegu öryggi og þeim efnahagslegu, félagslegu og menningarlegu réttindum, sem eru nauðsynleg til þess að virðing þeirra og þroski fái notið sín“ (Mannréttindaskrifstofa Íslands, e.d.). Í þessum greinum sést að mannréttindi gilda jafnt um alla hvort þeir sem eru heimilislaua eða ekki.

Reykjavíkurborg setti fram mannréttindastefnu árið 2006 sem er varin í stjórnarskrá Íslands. Þar segir að „Reykjavíkurborg hafi jafnræði borgaranna og mannréttindi að leiðarljósi í öllu starfi og hefur einsett sér að vera í fararbroddi í mannréttindamálum með sérstakri áherslu á jafna stöðu kvenna og karla“. Mannréttindastefnan er byggð á jafnræðisreglunni með það að markmiði að allir einstaklingar njóta mannréttinda til jafns án tillit til umhverfis, aðstæðna eða einkalífs eins og mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna byggir á (Reykjavíkurborg, 2006). Mannréttindaráð Reykjavíkurborgar skipaði starfshóp til að

skilgreina mannréttindi utangarðsfólks í Reykjavík í desember 2011. Hópurinn setti fram stefnu um réttindi utangarðsfólks til að ganga úr skugga um að þjónusta við þennan hóp væri í takt við mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar (Reykjavíkurborg, 2013-a). Í maí 2012 var skilgreining á mannréttindum utangarðsfólks samþykkt. Í leiðinni var mikill sigur unnin, því þá var vandi utangarðsmanna í fyrsta sinn skilgreindur sem heilbrigðisvandamál. Í skilgreiningunni segir meðal annars: „Bág mannréttindastaða utangarðsfólks skapast af fjölpættum heilbrigðisvanda sem hefur í för með sér alvarlegar félagslegar afleiðingar“. Á þetta að tryggja heimilislausum þau mannréttindi að fá þjónustu án aðgreiningar til jafns við aðra sem eiga við heilbrigðis- og félagslegan vanda að etja (Reykjavíkurborg, 2012).

Íslenskt samfélag er hluti að alþjóðlegum mannréttindasáttmála. Mannréttindi eru einnig skráð í lög og stefnur, staðfest af Reykjavíkurborg. Heimilislausir njóta lögum samkvæmt sömu mannréttinda og aðrir og hafa sér talsmann ef brotið er gegn þeim. Reykjavíkurborg hefur með mannréttindastefnu sinni, ásamt samfélaginu öllu með aðild að mannréttindasáttmála, skuldbundið sig til að mæta þjónustu og velferð þessa hóps án aðgreiningar eða fordóma.

3.2. Úrræði í Reykjavík

Að mæta heimilisleysi er stórt verkefni. Fjöldi heimilislausra er sífellt á hreyfingu, enda ástæður og aðstæður heimilisleysis fjölmargar eins og áður hefur komið fram. Margir finna sér heimili fljótlega aftur, meðan aðrir eiga við langtíma heimilisleysi að etja (Berlin, Gordon, McAllister, William, 1992). Í þessum kafla verður farið yfir þau úrræði sem eru í boði í Reykjavík, af hverjum þau eru unnin og hverjum þau standa til boða.

Um árábil hefur Reykjavíkurborg veitt fjármagn til reksturs á úrræðum fyrir heimilisláusa, með einum eða öðrum hætti. Þau úrræði sem borgin kemur að eru eftirfarandi: Gistiskýlið Þingholtsstræti, M18, Konukot, Mýrin, Smáhýsin, heimilið að Miklubraut, heimilið að Njálsgötu, Dagsetur hjálpræðishersins, Borgarverðir, Færanleg félagsráðgjöf og Þjónustumiðstöðvar Reykjavíkurborgar (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012).

Gistiskýlið er neyðarathvarf, rekið í samstarfi Samhjálpur og Reykjavíkurborgar og er staðsett að Þingholtsstræti 25. Reykjavíkurborg rak Gistiskýlið frá árinu 1969 en árið 2007 tók Samhjálp við rekstrinum í núverandi mynd. Reksturinn er byggður á þjónustusamning við Velferðarsvið Reykjavíkurborgar og er öll þjónusta ókeypis. Athvarfið er aðeins ætlað

karlmönnum búsettum í Reykjavík til næturgistingar. Við Gistiskýlið starfa 7 manns og er það opið alla daga ársins frá kl. 17-10 morguninn eftir. Þjónustan sem í boði er fyrir notendur er bað- og þvottaraðstaða, morgunmatur og kvöldhressing (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012; Samhjálp, e.d.-a).

Samhjálp rekur einnig í samstarfi við Félagsþjónustu Reykjavíkur stuðningsbýlið M18 sem flokka má sem áfangaheimili. Þar eru pláss fyrir átta heimilislausa einstaklinga sem hafa lokið meðferðarúrræði og hafa því verið edrú í að minnsta kosti fjórar vikur (Samhjálp, e.d.-b).

Kaffistofa Samhjálpar er til húsa að Borgartúni 1 og er ætluð utangarðsfólki. Þar er opið alla daga frá kl. 10-16 og eru heimsóknir að jafnaði um 100 á dag. Þjónustan sem er í boði fyrir notendur er heit máltíð, oftast í formi súpu og samloka, notendum að kostnaðarlausu. Kaffistofan hefur verið starfrækt frá árinu 1982 og er rekin af Samhjálp með styrkjum frá fyrirtækjum og öðrum velunnendum (Samhjálp, e.d.-c).

Konukot er neyðarathvarf og hefur verið rekið í samstarfi Reykjavíkureildar Rauða krossins og Velferðasviðs Reykjavíkurborgar frá árinu 2004. Athvarfið er aðeins ætlað heimilislausum konum til næturgistingar. Þjónustan sem er í boði fyrir notendur er bað- og þvottaraðstaða, morgunmatur, kvöldhressing og fataúthlutun. Einnig er hægt að fá heilsufarslega aðstoð í formi félagsráðgjafar, upplýsinga um meðferðarúrræði og aðstoð við að komast undir læknishendur. Konukot er í samstarfi við Frú Ragnheiði sem býður uppá nálaskiptaþjónustu sem fellst í hreinum sprautubúnaði, ráðgjöf um blóðborna sjúkdóma og smokka úthlutun (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012; Rauðikrossinn, e.d.-a). Frú Ragnheiður er sjálfboðaverkefni, rekið af Rauða krossi Íslands, með það að markmiði að bjóða jaðarhópum uppá heilsuvernd og draga úr skaðsemi vegna lifnaðarháttá þeirra. Þjónustan er veitt úr sjúkrabíl sem keyrir um með heilbrigðisstarfsfólk innanborðs og sinnir fólki í þeirra nærumhverfi (Rauði krossinn, e.d.-b). Frú Ragnheiður er einnig með nálaskiptaþjónustu í samstarfi við Borgarverði og Dagsetur hjálpræðihersins, en þjónustan er alfarið kostuð af Rauða krossinum. Markmið þjónustunnar er að með skaðaminnkandi nálgun, megi minnka útbreiðslu blóðborinna sjúkdóma eins og HIV, en mjög hátt hlutfall sprautufíkla á Íslandi er smitað af HIV veirunni, og einnig að koma í veg fyrir ígerðir (Ísabella Björnsdóttir munnleg heimild, 25. nóvember 2013). Nálaskiptaþjónusta er í boði í litlum mæli á Íslandi. Borgarverðir og Dagsetur hjálpræðishersins eru einu staðirnir sem bjóða uppá þessa þjónustu.

Mýrin er, eins og Konukot, eingöngu ætluð konum og er flokkað sem heimili en ekki athvarf. Þar eru 5 einsaklingsherbergi og er úrræðið ætlað þeim konum sem eru hvað verst settar. Flestar þeirra eru með bæði greiningar á vímuefnafíkn og geðrænum vandamálum. Þjónustan sem er í boði fyrir notendur er morgunmatur, ein heit máltíð á dag, bað- og þvottaraðstaða ásamt föstu einstaklings herbergi og er þjónustan greidd að hluta til af notanda. Vakt er á heimilinu allan sólarhringinn en þar starfa sjö starfsmenn. Ekki er gerð krafa um að notendur séu hættir vímuefnaneyslu meðan á dvöl stendur (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012; Velferðarsvið, e.d.-a).

Smáhýsin eru búsetuúrræði til lengri tíma, fyrir bæði einstaklinga og pör. Markmiðið er að útvega húsnæði til þeirra sem gengið hefur illa í öðrum búsetuúrræðum vegna lífarnis eða sérþarfa sinna. Smáhýsin eru fjögur með pláss fyrir fjóra til átta einstaklinga. Engin starfsmaður er á vakt í Smáhýsunum en stuðningur við íbúa er í formi innlita og eftirlits starfsmanns sértækra búsetuúrræða. Úrræðið er rekið af Velferðarsviði Reykjavíkurborgar (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012; velferðarsvið, e.d.-b).

Heimilin að Miklubraut og Njálsgötu eru bæði rekin af Reykjavíkurborg og eingöngu ætluð karlmönnum. Á báðum heimilum eru átta einstaklingsherbergi með annarri aðstöðu sameiginlegri. Þjónustan sem í boði er fyrir notendur er morgunmatur og ein heit máltíð á dag og er að hluta til greidd af notendum. Ekki er skilyrði að íbúar séu hættir vímuefnaneyslu meðan dvöl stendur á þessum heimilum, en ætlast er til funda og samvinnu við félagsráðgjafa (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012).

Í Dagsetri hjálpræðishersins er frí þjónusta alla daga milli klukkan 12-17. Dagsetrið hefur verið opið frá árinu 2007 og starfar þar félagsráðgjafi frá Velferðarsviði. Önnur þjónusta sem Dagsetrið býður uppá eru bað- og þvottaraðstaða, hvíldaraðstaða, setustofa, sjónvarps-og dægrastytting ásamt léttum mat og nestispökkum. Á þriðjudögum geta einstaklingar einnig nýtt sér fót snyrtingu (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012). Hjálpræðisherinn starfar í yfir 110 löndum og sinnir trúboði meðal annarra verkefna (Hjálpræðisherinn, e.d.).

Borgarverðir er færanleg þjónusta við einstaklinga sem eiga við vímuefnafíkn og/eða geðsjúkdóma að stríða og vegna vanda síns, lenda í aðstæðum á almannafæri sem veldur þeim eða öðrum vandkvæðum. Þjónustan fer fram á vettvangi, alla virka daga milli kl: 11-19, í formi umönnunar, leitarstarfs, akstri eða þeirri þjónustu sem þörf er á hverju sinni. Þjónusta Borgarvarða er samstarfsverkefni lögreglu og Reykjavíkurborgar en Velferðarsvið leggur

fjármagn til þriggja stöðugilda ásamt bifreið til verkefnisins (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012; Velferðarsvið, e.d.-c).

Færanleg félagsráðgjöf, er eins og Borgarverðir, færanleg þjónusta. Þessi þjónusta er þó í formi félagsráðgjafar, þar sem starfsmenn mæta utangarðsfólki á þeim stöðum sem það venur komur sínar á. Markmið þjónustunnar er að kynna þá þjónustu sem utangarðsfólki stendur til boða og einnig að meta aðstæður þessara einstaklinga á vettvangi. Þjónustan er kostuð af Reykjavíkurborg en ráðgjafarnir eru starfsmenn Þjónustumiðstöðvar Miðborgar- og Hlíða (Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir, 2012; Velferðarsvið, e.d.-d).

Þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða telur um 300 starfsmenn. Hún sinnir því hlutverki að veita samræmda velferðarþjónustu byggða á þverfaglegu starf fyrir einstaklinga og fjölskyldur í Miðborg og Hlíðum. Þjónustumiðstöðin sérhæfir sig í málefnum utangarðsfólks og er þekkingarstöð margbreytileika (Velferðarsvið, e.d.-e).

Úrræðin í Reykjavík eru mörg og fjölbreytileg, en þau duga ekki til. Vegna plássleysis í gistiskýlinu og frávísana þar, eru einstaklingar á götunni sem hættir eru að reyna að fara þangað í leit að húsaskjóli yfir nóttina. Þessir einstaklingar leitast eftir svefnstað nótt fyrir nótt hjá vinum og vandamönnum, jafnvel úti við, eða sækja í Smáhýsin en þangað sækja um 5-10 einstaklingar á dag sem ekki eru þar skráðir. Þessir einstaklingar eru líklega ekki inní tölum um fjölda frá gistiskýli og öðrum úrræðum. Aðrir fara í röð og reyna að fá svefnrými yfir nóttina en fjöldinn er það mikill að gistirými eru ekki næg (Jónas H. Jónasson, verkefnastjóri, munnleg heimild, 25. nóvember 2013). Afleiðingarnar eru bæði þær að einstaklingar finna sér ekki svefnstað fyrir nóttina og einnig er þetta mikið stress í hópnum að vita aldrei hvort þau komast inn yfir nóttina eða ekki (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Blönduð neysla áfengis og annarra fíkniefna, fyrirfinnst inn á öllum þeim úrræðum sem eru í boði fyrir utangarðsfólk. En í öllum úrræðum, nema Smáhýsunum, er neysla áfengis og annarra vímuefna bönnuð innan dyra (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013). Það er því oft erfitt að þjónusta ýmsa hópa sem eiga við fíkn að etja vegna fráhrarfa þeirra við inniveruna í gistiskýlum og öðrum úrræðum (Ísabella Björnsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013). Í ákveðnum úrræðum er leyfilegt að fara út fyrir til að drekka en með því skilyrði að vera utandyra í klukkustund í senn sem vekur upp stress fyrir fíkilinn yfir því hversu mikils skal neyta, hvernig

og hvenær (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Ekkert neyðargistiskýli er í boði fyrir þá sem eru í bata með fíkn sína. Einstaklingar sem eru til að mynda að koma úr meðferð eða afplánun hafa engan stað að fara á. Edrú skýli væri þá mjög ákjósanlegur kostur, sem býður þá uppá gistingu nótt fyrir nótt og gæti nýst sem neyðarúrræði fyrir þá sem bíða eftir langtímaúrræðum (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

3.3 Lögreglan

Höfuðstöðvar lögreglunnar í Reykjavík eru staðsettar við Hverfisgötu 113-115. Þar eru til afnota 14 fangaklefar sem almennt eru ætlaðir til notkunar af rannsóknartilefni, það er þegar einstaklingur er grunaður um afbrot eða ólöglegan verknað og er látinn sitja inni meðan málið er rannsakað frekar (Haraldur Sigurðsson munnleg heimild, 25. nóvember 2013). Nær daglega kemur það hinsvegar fyrir að utangarðsfólk kemur þangað og óskar eftir næturgistingu (Þorvaldur Kristjánsson, varðstjóri, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Tölulegar upplýsingar lögreglunnar eru ekki lýsandi fyrir fjölda útigangsfólks í Reykjavík, því það er fjarri lagi að allir þeir sem eru á götunni leiti húsaskjól hjá lögreglu. Oftast eru það aðeins þeir sem eru verst settir og komast ekki að í gistiskýlinu, sem er þá orðið fullt. Aðrar en sjaldgæfari ástæður gistingar að eigin ósk hjá lögreglu, eru óspektir í gistiúrræðum borgarinnar og óskir ölvaðs fólks, sem ekki er heimilislaust, um gistingu (Þorvaldur Kristjánsson, varðstjóri, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Ferlið við að fá gistingu að eigin ósk hjá lögreglunni er þá þannig að einstaklingur mætir á lögreglustöðina, hringir dyrabjöllu í móttöku og óska eftir húsaskjóli. Ef það er laust pláss í fangageymslu þá er einstaklingnum hleypt inn og leyft að gista. Um helgar eru litlar sem engar líkur á því að laust sé í fangageymslum og kemur útigangsfólk því síður á þeim tíma. Ef sú staða kemur upp, að útigangsfólk gistir fangageymslur og nýta þarf klefa sem þeir hafa til afnota vegna rannsóknartilefna, þarf að rýma þá klefa. Rannsóknartilefni njóta alltaf forgangs hjá lögreglunni og því þarf útigangsfólk að fara aftur út á götu ef þörf krefur. Lögreglan er þó öll að vilja gerð til að leysa hvert tilefni fyrir sig og aðstoða við að finna næturgistingu í samráði við þau úrræði sem í boði eru eða nýta auka rými hjá sér, ef hægt er (Þorvaldur Kristjánsson, varðstjóri, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Tölur úr málaskrá lögreglunnar frá september 2013 sýna að 105 einstaklingar gistu fangageymslur að eigin ósk árið 2012. Fjöldi gistitilfella voru 176, sem sýnir að margir einstaklingar gista oft en einu sinni. Frá 1. janúar til 31. ágúst 2013 var fjöldi einstaklinga sem gistu að eigin ósk hjá lögreglu 80, en tilfelli voru þá orðin 171 (Lögreglan í Reykjavík, 2013).

Ef litið er til samsetningar hópsins sem óskar eftir gistingu að eigin ósk hjá lögreglu, þá eru karlar þar í miklum meirihluta eða 79% karlar á móti 21% kvenna, árið 2012. Það sem af er ári 2013 skiptist kynjaskiptingin í 88% karla og 12% konur. Stærsti aldurshópurinn er á aldrinum 45-55 ára (26%), næst stærsti hópurinn er á aldrinum 26-35 ára (23%) og þriðji hópurinn er á aldrinum 17-25 ára (21%). Færri eru á aldrinum 36-45 ára (18%) og fæstir í elsta aldurshópnum, 56-73 ára (13%). Flestir sem gista fangageymslur að eigin ósk eru því á aldrinum 17-55 ára. Árið 2012 voru Íslendingar 70% af þeim sem óskuðu sjálfir eftir gistingu hjá lögreglu og erlendir ríkisborgarar 30%. Fjölgun hefur orðið í hópi Íslendinga, en það sem af er ári 2013 skiptist hópurinn þannig að 84% eru Íslendingar sem óska eftir gistingu en 16% eru með erlent ríkisfang (Lögreglan í Reykjavík, 2013). Tölulegar upplýsingar frá lögreglu eru teknar úr málaskrá miðað við stöðu mála 1. september 2013. Tölurnar gætu verið með einhverja skekkju vegna skráninga en þær eru hinsvegar góðar til viðmiðunar.

3.4 Úrræði í öðrum sveitafélögum

Í þessum kafla verður fjallað um umfang heimilisleysis og þau úrræði sem standa heimilislausum til boða í stærri sveitafélögum landsins. Haft var samband við Kópavogsbæ, Hafnarfjarðarbæ, Garðabæ, Reykjanesbæ, Sveitafélagið Árborg, Fljótaldalshérað, Akureyrarbæ og Ísafjörð og spurt um umfang og stefnu sveitafélaganna í málaflokknum. Öll sveitafélögin veittu svör nema Garðabær.

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 segir í 1. gr. „Markmið félagsþjónustu á vegum sveitarfélaga er að tryggja fjárhagslegt og félagslegt öryggi og stuðla að velferð íbúa á grundvelli samhjálpár“. Samkvæmt þessum lögum skal þessu framfylgt meðal annars með því að bæta lífskjör þeirra sem á þurfa að halda og veita og grípa til úrræða ef þarf, til að koma í veg fyrir truflun á eðlilegu lífi eða félagsleg vandamálum.

Í Kópavogi hefur engin formleg úttekt verið gerð á stöðu heimilislausra en ætla má að um fimm til sex einstaklingar séu heimilislausir í bæjarfélaginu og hefur sú tala verið svipuð á milli ára. Karlar eru þar í meirihluta eða fjórir karlar og ein kona. Af þessum einstaklingum er

einn með erlent ríkisfang. Mun fleiri einstaklingar eru þó í húsnæðisvanda eða millibilsástandi en hafa þak yfir höfuð sér. Engin sértæk úrræði eru í boði fyrir heimilislausu í Kópavogi en ráðgjafar á félagsþjónustu bæjarins leitast við að finna tímabundna lausn og úrræði eftir tilvikum. Lausnir felast þá helst í því að koma fólki í hús, á gistiheimili eða hótél og eru þær aðgerðir oft á kostnað félagsþjónustu bæjarins. Einnig er heimilislausum bent á áfangaheimili og önnur meðferðarúrræði, reynt er að hafa samband við vini og ættingja ásamt ábendingum á þau úrræði sem fyrir eru ætluð utangarðsfólki eins og Hjálpræðisherinn (Rannveig María Þorsteinsdóttir, deildarstjóri ráðgjafa og íbúðadeildar, munnleg heimild 11. desember 2013). Ekki er sérstök stefna í málefnum heimilislausra hjá Kópavogsbæ, en ráðgjafar á vegum félagsþjónustu hafa það að leiðarljósi að vinna samkvæmt lögum um félagsþjónustu og mæta þannig hverjum einstaklingi þar sem hann er staddur og liðsinna einstaklingum við að breyta stöðu sinni. Í málefnum heimilislausra myndi Kópavogsbær vilja koma á samstarfi við önnur sveitafélög á höfuðborgarsvæðinu, til dæmis kaupa af þeim gistiþláss eða sameinast um aðkomu gistiúrræða. Sérstaklega er þar litið til sveitafélaga innan Samtaka sveitafélaga á höfuðborgarsvæðinu (SHH) um sértæka þjónustu við fatlað fólk (Rannveig María Þorsteinsdóttir, deildarstjóri ráðgjafa og íbúðardeildar, munnleg heimild 11. desember 2013).

Hjá Hafnarfjarðabæ eru ekki á skrá upplýsingar um heimilislausu einstaklinga. Vitað er af einstaklingum í bæjarfélaginu sem búa inná öðrum eða gistiheimilum og eru þannig ekki með fast langtíma húsnæði, en engin skráður sem heimilislaus í þeirri merkingu hafa engan fastan samastað. Starfsfólk félagsþjónustu finnst almennt fleiri vera í húsnæðiserfiðleikum en áður. Þau úrræði sem Hafnarfjarðabær býður uppá er almenn félagsþjónusta þar með talið félagsráðgjöf, fjárhagsaðstoð, aðstoð við umsóknir um félagslegt húsnæði eða húsnæði á vegum öryrkjabandalags. Húsnæði eru einnig skoðuð fyrir utan sveitafélagið ásamt gistiheimilum, skátaheimili eða herbergjum til útleigu. Engin stefna er hjá Hafnarfjarðarbæ í málefnum heimilislausra en leitast er við að veita félagslega ráðgjöf (Ólína Birgisdóttir, munnleg heimild 10. desember 2013).

Í Reykjanesbæ hefur ekki verið gerð úttekt á málefnum heimilislausra en áætlað eru að það séu um 25 einstaklingar sem búa hjá ættingjum eða vinum og eru því sjálfir heimilislausir. Allir nema tveir af þessum einstaklingum eru fæddir á Íslandi og hefur fjöldinn verið svipaður á milli ára. Ekki er sérstök úrræði fyrir heimilislausu í boði hjá sveitafélaginu annað en félagslegt húsnæði eða aðstoð við leit á húsnæði á almennum markaði. Einnig er

almenn félagsleg ráðgjöf í boði og félagsleg heimaþjónusta ef við á. Heilbrigðisstofnun Suðurnesja býður upp á þjónustu geðteymis og einnig er Geðræktarmiðstöð Suðurnesja með þjónustu fyrir einstaklinga með geðræna erfiðleika. Reykjanesbær hefur horft til samstarfs við Reykjavíkurborg í málefnum heimilislausra og einnig skoðað úrræði eins og til dæmis Smáhýsin sem Reykjavíkurborg býður upp á. Engin stefna hefur verið lögð fram í málefnum heimilislausra í sveitafélaginu (Ása Eyjólfsdóttir, forstöðumaður, munnleg heimild 17. desember 2013).

Hjá Sveitafélagi Árborgar var einn einstaklingur heimilislaus en nýlega útvegaði sveitafélagið honum smáhýsi. Aðrir tveir einstaklingar eiga ekki fast heimili en gista nótt fyrir nótt hjá vinum og vandamönnum og hafa því þak yfir höfuð sér, þó heimilislausir séu. Ekki fengust frekari upplýsingar um úrræði eða stefnu sveitafélagsins (Erla María Gísladóttir, ráðgjafi, munnleg heimild 11. desember 2013).

Í Fljótdalshéraði og aðildarsveitafélögum þess, hefur ekki verið gerð úttekt á heimilislausum einstaklingum en vitað er að þar sé enginn heimilislaus. Þar sem heimilisleysi hefur ekki komið upp, hafa sveitafélögin ekki úrræði í boði fyrir heimilislausra og hafa þau ekki þurft að vísa einstaklingum annað eða gefa út sérstaka stefnu í málaflokknum. Það er hinsvegar markmið félagsþjónustunnar að veita góða þjónustu til einstaklinga, aðstoða þá við að búa á sínum heimilum eins lengi og verða má, og að tryggja sérstök húsnæðisúrræði og þjónustu ef þörf krefur (Guðrún Frímansdóttir, félagsmálastjóri, munnleg heimild 25. nóvember 2013).

Hjá Akureyrarbæ hefur staða heimilislausra verið skoðuð nokkrum sinnum síðastliðin ár en formleg úttekt ekki verið gerð. Að meðaltali má áætla að þrír til fimm einstaklingar séu heimilislausir á hverjum tíma í sveitafélaginu. Hafa þessir einstaklingar verið af báðum kynjum og eingöngu Íslendingar. Engin úrræði eru hjá Akureyrarbæ fyrir heimilislausra en reynt er að leysa hvert mál fyrir sig á einstaklingsmiðaðan hátt. Þá greiðir sveitafélagið stundum fyrir einstaklinga á gistiheimilum tímabundið ef þarf. Mikil umræða hefur verið hjá sveitafélaginu um málefni heimilislausra undanfarið og hugmyndir hafa verið í um að stofna áfangaheimili fyrir einstaklinga sem hafa lokið meðferð eða afplánun, eða jafnvel kaupa smáhýsi að reykvískri fyrirmynd. Engar ákvarðanir hafa þó verið teknar. Gistiskýli kæmi sér að góðum notkun að mati félagsþjónustu en fjöldi heimilislausra einstaklinga er ekki það mikill að rekstur myndi bera sig. Engin formleg stefna í málefnum heimilislausra hefur verið

gefin út af Akureyrarbæ (Karólína Gunnarsdóttir, þjónustustjóri, munnleg heimild 12. desember 2013).

Á Ísafirði hefur ekki verið gerð úttekt á stöðu heimilislausra. Vitneskja var um einn heimilislausan einstakling fyrr á árinu 2013 sem hafðist þó við í Reykjavík. Voru það Borgarverðir sem upplýstu sveitafélagið um málið og er viðkomandi ekki lengur heimilislaus. Ekki er vitað til þess að nokkur sé heimilislaus einstaklingur hjá sveitafélaginu eins og er. Ekki eru sérstök úrræði í boði fyrir heimilislausra hjá Ísafjarðarbæ en ef slík tilfelli koma upp er unnið að því að finna úrræði sem henta viðkomandi eða boðið uppá fjárhagsaðstoð. Ekki er formleg stefna í málefnum heimilislausra hjá sveitafélaginu (Sædís María Jónatansdóttir, deildarstjóri félagsþjónustu, munnleg heimild 21. nóvember 2013).

Ekki eru margir heimilislausir í öðrum stærri sveitafélögum utan Reykjavíkur. Þau sveitafélög sem leitað var eftir upplýsingum hjá, höfðu enga stefnu í málefnum heimilislausra eða sérstök úrræði. Öll bjóða uppá almenna félagslega þjónustu ef upp kemur að einstaklingar verði heimilislausir.

4 Ábyrgð og stefnumótun

Í þessum kafla verður fjallað um hvar ábyrgðin á stefnumótun og þjónustu við heimilislaua liggur og rætt hvort vandi heimilislaua sé heilbrigðisvandi eða félagslegt vandamál? Einnig verður fjallað um hvað félagsráðgjöf er og hvað felst í starfi félagsráðgjafa. Þá verður einnig útlistað hvar félagsráðgjafar starfa í málefnum heimilislaua á Íslandi.

4.1 Borgin eða ríkið?

Fæst lönd í Evrópu bera lagalega ábyrgð á heimilisleysi. Aðeins Bretland hefur lagalega ábyrgð gagnvart heimilislausum einstaklingum. Mörg lönd hafa hinsvegar lagalega ábyrgð á húsnæði og að mæta húsnæðisskortri, en ekki sérstaklega gagnvart húsnæðisvanda heimilislaua einstaklinga (Minnery og Greenhalgh, 2007). Á Íslandi er lagaleg ábyrgð á húsnæðisskortri og félagslegum aðstæðum fólks en það er á reiki hver á að bera ábyrgð á því að veita heimilislausum einstaklingum húskjól.

Árið 2007 var settur á starfshópur innan Velferðarsviðs til þess að móta stefnu í málefnum utangarðsfólks sem var samþykkt árið 2008, með áætlun til ársins 2012. Makmiðið með stefnumótuninni var að tryggja öllum viðunandi húskjól og koma í veg fyrir útigang fólks. Þessu átti að framfylgja með því að koma í veg fyrir útigang til lengri tíma og auka framboð á úrræðum bæði fyrir þá sem voru í áhættuhópi og einnig þá sem voru þegar heimilislaua. Þannig átti að auka lífsgæði utangarðsfólks með því að fjölga langtímaúrræðum, bæta yfirsýn málaflokksins og auka samstarf við ríki og aðra viðeigandi aðila (Velferðasvið, 2008).

Árið 2012 var svo gert stöðumat á stefnu borgararinnar þar sem niðurstöður leiddu í ljós að framkvæmd í flestum þáttum stefnunnar hefði verið í samræmi við stefnuna. Meðal þess sem var ábótavant var að koma á markvissri þverfaglegri þjónustu á milli stofnanna vegna áhættuhóps þeirra sem gætu orðið utangarðs. Einnig voru ekki merki um auðveldari aðgang þessa hóps að heilsugæslu og heimilislækni eins og til stóð. Enþá var upplýsingaflæði ábótavant bæði til utangarðsfólks og einnig aðstandenda þeirra. Áætlað var að opna annað heimili fyrir karlmenn, sem ekki var gert á tímabilinu (Erla Björg Sigurðardóttir, 2012-b). Hinsvegar gaf Reykjavíkurborg út yfirlýsingu í október 2013 þess efnis að Gistiskýlið myndi flytja í nýtt og endurbætt húsnæði fyrir karlmenn á vormánuðum 2014 (Reykjavíkurborg, 2013).

Í mannréttindastefnu utangarðsfólks segir að „Bág mannréttindastaða utangarðsfólks skapist af fjölþættum heilbrigðisvanda sem hefur í för með sér alvarlegar félagslegar afleiðingar“ (Reykjavíkurborg, 2012). Er þar vísað til þess að vandi utangarðsfólks sé heilbrigðisvandi, enn í lögum um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007 kemur fram að yfirstjórn heilbrigðismála sé í höndum ráðherra heilbrigðis- og tryggingamála, sem heyrir í dag undir Velferðarráðuneytið. Velferðarráðuneytið er ríkisstofnun sem fer meðal annars með, meðal annars, húsnæðismál, heilbrigðisþjónustu og velferðar- og fjölskyldumál (Velferðarráðuneytið, e.d.) Markmið laga um heilbrigðisþjónustu er, til verndar félagslegu-, andlegu- og líkamlegu heilbrigði, og kveðið á um að allir landsmenn skuli eiga möguleika á þeirri bestu heilbrigðisþjónustu sem í boði er á hverjum tíma (lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007). Má því draga þá ályktun að ábyrgð á málefnum heimilislausra liggja að hluta til ríki.

Sveitafélögin hafa hinsvegar einnig skyldur gagnvart íbúum sínum, en samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 eiga sveitafélögin að bera ábyrgð á sinni félagsþjónustu og tryggja þannig þau markmið sem lögini kveða á um, varðandi félagslegt- og fjárhagslegt öryggi og velferð íbúa sveitafélagsins. Jafnframt segir í lögum þessum að félagsmálanefndir og sveitastjórnir skulu tryggja framboð á húsnæði fyrir þá einstaklinga sem ekki séu færir um það sjálfir og leysa þannig húsnæðisvanda þeirra með varanlegum lausnum.

Borgarstjóri Reykjavíkur, Jón Gnarr, segir að til að bæta þjónustu við utangarðsfólk þurfi aukið fjármagn, sem aðeins náist með sameiginlegri ábyrgð allra sveitafélaga, borgarinnar og ríkisins. Til rökstuðnings megi líta til þess að þekkt sé að útigangsfólk og einstaklingar í neyslu, leyti til höfuðborgararinnar, hvort sem einstaklingarnir séu frá Reykjavík eða ekki. Þannig segir hann að málefni utangarðsfólks með heilbrigðisvanda sé ekki einkamál Reykjavíkurborgar og kallar eftir samstarfi sveitafélaga í málaflokknum (Ríkisútvarpið [RÚV], 2013).

Samkvæmt lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er íbúi í sveitafélagi skilgreindur sem einstaklingur sem hefur þar lögheimili og nýtur þar af leiðandi samkvæmt lögum þessum, réttar til þjónustu í því sveitafélagi. Hinsvegar segir einnig í sömu lögum að ef einstaklingurinn hafi ekki lögheimili, á hann rétt á aðstoð í því sveitafélagi sem hann dvelur í að jafngildi fastrar búsetu (lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991). Lögheimili fólks er skilgreint í lögum sem sá staður sem einstaklingur hefur fasta búsetu á með sína heimilismuni og svefnstað, og dvelst að jafnaði á í tómsundum sínum. Samkvæmt sömu

lögum er öllum þeim sem ætla að dvelja á Íslandi í sex mánuði eða lengur, skylt að skrá lögheimili sitt hér á landi (lög um lögheimili nr. 21/1990).

Í byrjun árs 2013 var orðið ljóst að veruleg fjölgun utangarðsfólks hefði átt sér stað með þeim afleiðingum að gistiþláss voru ekki nægilega mörg. Vegna þessa var ákvörðun tekin á teymisfundum Þjónustumiðstöðvar Miðborgar og Hlíða í febrúar 2013 um að setja á reglu þess efnis að gistiaðstaða sem í boði er í Reykjavík sé eingöngu ætluð þeim sem hafa þar lögheimili. Þeir sem hafa lögheimili í Reykjavík hafa því forgang á gistiúrræðum í borginni og strangt til tekið eiga þeir sem hafa lögheimili utan Reykjavíkur að víkja úr úrræði ef einstaklingur með lögheimili sækist eftir því (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013). Vegna erfiðleika við framkvæmd og eftirfylgni þessara nýju reglna, urðu flestir sem eru utangarðs, en áttu lögheimili utan borgarinnar þrátt fyrir að það væri þeirra aðal dvalarstaður, að flytja lögheimilið sitt til Reykjavíkur til þess að eiga þess kost að fá næturgistingu (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013). Þeir sem eiga lögheimili utan Reykjavíkur reyna ekki einu sinni að fara í röð og leita eftir gistiþlássi yfir nóttina. Þeir einstaklingar sem eru heimilislausir og hafa engin úrræði þurfa því að finna sér næturgistingu uppá eigin spýtur (Ísabella Björnsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013) Eina lausnin er því að flytja lögheimili allra til Reykjavíkur til að geta þjónustað heimilislausa einstaklinga (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir, félagsráðgjafi, munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Í lok árs 2013 var birt ný stefna í málefnum heimilislausra fyrir árin 2014-2018. Þó stefnan sé opinber hefur hún ekki verið samþykkt og er því frekar um drög að ræða sem geta verið gerðar breytingar á síðar. Í skýrslunni eru lagðar til aðgerðir sem miða að því unnið sé að forvörnum gegn útigangi með því að fjölga húsnæðisúrræðum, bjóða uppá frekari einstaklingsmiðaða þjónustu og samstillta aðgerðir hagnæðisráðgjafa. Bregðast á við stöðu málaflokksins eins og hann er í dag með því að þróa þá þjónustu sem er nú þegar til boða og auka samvinnu milli ríkis og sveitafélaga. Lagt er til að greining verði gerð á sértækri þjónustu við einstaklinga og þeirri húsnæðisþörf sem er til staðar, til að auka möguleika einstaklinga á því að halda eigið heimili með langtíma úrræði að leiðarljósi (Heiða Kristín Helgadóttir, Lárus Rögnvaldur Haraldsson, Áslaug Friðriksdóttir, Þorleifur Gunnlaugsson og Jóna Rut Guðmundsdóttir, 2013).

4.2 Félagsráðgjöf

Í þessum kafla verður fjallað um hvað félagsráðgjöf er og hvað felst í starfi félagsráðgjafa. Þar á eftir verður útlistað hvar félagsráðgjafar starfa í málefnum heimilislausra á Íslandi.

Upphaf félagsráðgjafar má rekja til umbreytiahreyfinga og kristilegra góðgerðafélaga sem riðu sér til rúms í kjölfar iðnbyltingarinnar. Um aldamótin 1900 varð félagsráðgjöf sérhæfð starfsgrein með það markmið að bæta hag þeirra fátækustu og tengja stéttir saman til sameiginlegrar hjálpar. Það má því segja að félagsráðgjafar hafi sprottið uppúr starfi góðgerðafélaga. Þegar liðið var á 20. öldina barst þróun félagsráðgjafar til Norðurlandanna, en þangað sóttu íslenskir félagsráðgjafar nám í upphafi. Það var svo árið 1981 sem félagsráðgjöf var kennd í fyrsta sinn á Íslandi og útskrifuðust fyrstu félagsráðgjafarnir ári síðar. Félagsráðgjöf hefur þó verið lögverndað starfsheiti á Íslandi frá árinu 1975 (Ása Fanney Þorgeirsdóttir, Jóna Eggertsdóttir og Rannveig Gunnarsdóttir, 2008).

Félagsráðgjafi er bundinn af því að starfa samkvæmt siðareglum félagsráðgjafa og þeirri kröfu að hafa uppfyllt skilyrði um menntun til lögverndaðs starfsheitis. Starf félagsráðgjafa byggist á því að hafa heildarsýn yfir mál skjólstaðings og þjónustukerfið í kringum hann. Þannig getur félagsráðgjafinn greint og skilið vanda einstaklinga bæði hvað varða samfélagsþætti og með skilningi á aðstæðum einstaklinga og fjölskyldna. Starfsvið félagsráðgjafa greinist í tvö megin svið sem skiptast í heilbrigðisþjónustu og félagsþjónustu. Þessi tvö megin svið skiptast svo í mörg undirsvið. Önnur svið félagsráðgjafar eru einnig í hraðri þróun en þar má nefna stjórnunar og stefnumótunarstörf, réttarfélagsráðgjöf og skólafélagsráðgjöf (Sigrún Júlíusdóttir, 2006).

Utangarðs einstaklingar á Íslandi eru margbreytilegur hópur. Bæði er hópurinn sem slíkur ólíkur og eins einstaklingarnir innan hans. Til að lýsa fjölbreytileika hópsins má nefna að hann einkennist af báðum kynjum, konum og körlum, ungum sem öldnum og samanstendur af sprautufíklum, framheilasköðuðum, tvígreindum og áfengissjúkum svo eitthvað sé nefnt (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Þrátt fyrir sérhæfingu innan félagsráðgjafar er mikilvægt vegna margbreytileika verkefna sem félagsráðgjafar fást við, að þeir séu jafnvígir á mörgum sviðum (Lára Björnsdóttir, 2006). Verkefnin sem félagsráðgjafar fást við eru margvísleg í málefnum heimilislausra. Mál sem geta komið inn á borð félagsráðgjafa í tengslum við málaflokkinn er til dæmis kynferðisofbeldi, vanræksla barna, þjófnaðir og líkamlegt og andlegt ofbeldi. Heimilislausir eiga það frekar á hættu að lenda í glæpsamlegu athæfi heldur en þeir sem ekki

eru heimilislausir. Sumir hafa reynt að taka sitt eigið líf eða annarra og sjúkdómar, hungur og kuldi tekur alltaf sinn toll af þeim sem eru heimilislausir og er hluti af því sem aðstoða þarf við, ásamt persónulegum vandamálum eins og fíknisjúkdómum og andlegum erfiðleikum (Farley, Smith, og Boyle, 2006).

Í félagsráðgjöf er unnið út frá þeirri hugmyndafræði að nálgast hvern einstakling þar sem hann er staddur og öll viðfangsefni út frá heildarsýn. Þannig er gengið út frá því að hver einstaklingur sé sérstakur sem mæta skal út frá hans persónulegu aðstæðum og í samhengi við umhverfi hans. Er þá litið til margbreytileika hvers og eins út frá öllum hliðum, þar með talið út frá nánustu ættingjum, vinum, atvinnu og nærumhverfi öllu (Lára Björnsdóttir, 2006).

Samkvæmt rannsókn sem gerð var árið 2004 í Ástralíu, upplifa heimilislausir oft að þeir séu dæmdir á neikvæðan hátt í stað þess að þeim sé hjálpað í átt að lausnum eða þeim sé mætt þar sem þeir eru staddir. Rannsóknin sýndi að mikilvægt er að félagsráðgjafar mæti þjónustugegum sínum þar sem þeir eru staddir og sýni skilning hvort sem þeim heimilisláusa langar að breyta aðstæðum sínum eða ekki. Þessi rannsókn sýndi að meira en helmingur þátttakenda taldi sig ekki þurfa að breyta aðstæðum sínum í framtíðinni. Það er mikilvægt að hafa skilning að leiðarljósi í starfi með heimilisláusum og að horfa ekki eingöngu á þennan hóp sem einstaklinga sem þjást af skorti. Það er einmitt áhrifaríkara til árangurs að þekkja styrkleika hvers einstaklings og vinna út frá styrkleikum. Það að félagsráðgjafar þekki þjónustugega sína, stöðu þeirra, styrkleika og þekkingu þeirra á eigin aðstæðum, eykur líkur á því að félagslegar breytingar eigi sér stað. Ákjósanlegast til árangurs í starfi með heimilisláusum, er að líta svo á að þjónustunotandinn sé sérfræðingur í sínu eigin lífi í stað þess að líta á félagsráðgjafann sem sérfræðinginn í málefnum þjónustunotenda (Zufferey og Kerr, 2004).

Á Íslandi felast störf félagsráðgjafa í málefnum utangarðsfólks helst í þjónustuveitingu í félagsþjónustu borgarinnar og sveitafélaga. Í öllum sveitafélögum geta komið upp málefni heimilisláusra en algengast er að málefnið komi upp í þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða, sem staðsett er í Reykjavík og er þekkingamiðstöð á sviði fjölmenningar og margbreytileika.

Tveir félagsráðgjafar starfa á vettvangi í fullu starfi við málefni utangarðsfólks. Annarsvegar er starfandi félagsráðgjafi á vegum Reykjavíkurborgar, með aðsetur í Dagsetri Hjálpræðihersins og hinsvegar er félagsráðgjafi starfandi hjá Borgarvörðum. Í starfi þeirra fellst í raun stuðningur við allt sem viðkemur málefnum heimilisláusra. Félagsráðgjafarnir eru þeirra málsvarar og talsmenn. Þeir aðstoða við nauðsynlegar útréttingar, huga að og aðstoða

með heilsufar, fara með þeim í viðtöl og sinna eftirfylgd. Þeir aðstoða með úrræði og lausnir í húsnæðismálum, meðferðarúrræðum og öllu því sem kann að koma upp í átt að betrun. Heildarsýn er þar höfð að leiðarljósi ásamt því að mæta einstaklingum þar sem þeir eru staddir með einstaklingsmiðaðri þjónustu eins og kostur gefst (Guðrún Þorgerður Ágústsdóttir munnleg heimild, 25. nóvember 2013; Ísabella Björnsdóttir munnleg heimild, 25. nóvember 2013).

Samantekt

Í þessum lokakafla ritgerðarinnar verður fjallað um helstu niðurstöður ritgerðarinnar og leitast við að svara eftirfarandi rannsóknarspurningum:

- Hvað er heimilisleysi og hvert er umfang þess á Íslandi?
- Hvaða þjónusta er í boði fyrir heimilislausra og eru gistiúrræðin næg?
- Hver er stefnumótun sveitafélaga og ríkis í málefnum heimilislausra og hver ber ábyrgð á málaflokknum?
- Hvert er hlutverk félagsráðgjafa í málefnum heimilislausra á Íslandi?

Skilgreining á heimilisleysi hefur verið til á Íslandi frá árinu 2005. Skilgreining á heimilisleysi má segja að sé góð og gagnleg ef hægt er að fá nákvæma og skilmerkilega greiningu á flokkun heimilislausra og þróa þannig stefnu til að bregðast við mismunandi birtingamyndum heimilisleysis (Amore o.fl., 2011). Skilgreining velferðaráðs fellur ekki þar undir þar sem líkur eru til þess að margir falli utan hennar og kemur þá skilgreining á heimilisleysi ekki til móts við þá.

Niðurstöður sýna að heimilislausum einstaklingum fer fjölgandi og að þörf sé á nýrri kortlagningu á fjölda þeirra einstaklinga. Hvað það er sem veldur fjölguninni er ekki ljóst og er það málefni sem vert er að rannsaka sérstaklega og tilefni til að mati höfundar.

Ljóst er að þjónustan sem er í boði í Reykjavík er mikil, en þó svo að þjónusta sé í boði fyrir utangarðsfólk þá annar þjónustan ekki eftirspurn. Of margar frávísanir eiga sér stað og sértækari úrræði vantar, má þar nefna „edru“ skýli þ.e. neyðarskýli fyrir þá sem eru í bata með fíkn sína, þjónustu fyrir ungt fólk og stað þar sem leyfilegt er að vera í neyslu innandyrna. Má segja að öll þjónusta sem sérstaklega er ætluð heimilislausu fólki, sé eingöngu í boði í Reykjavík. Það ætti að vera orðið tímabært að önnur sveitafélög komi að málefnum utangarðsfólks með markvissari hætti og myndi sér stefnu í málaflokknum, en engin af þeim stærri sveitafélögum sem haft var samband við, hafði stefnu í málaflokknum.

Samvinna allra hluteigandi aðila er mikilvæg til að ná árangri í betri þjónustu við heimilislausra og til þess að úrræðin sem í boði eru virki vel. Vandí heimilislausra er ekki einkavandi borgarinnar og úrræðin eiga ekki að einskorðast við íbúa borgarinnar eins og staðan er í dag. Ríkið gæti sett fram stefnu á landsvísu í málaflokknum, sem öll sveitafélög ynnu eftir og þannig yrði til heilsteypt kerfi með meiri samvinnu. Velferðakerfið er fyrir alla borgara landsins og því ætti að vera húsnæði fyrir alla. Við höfum lög og

mannréttindaákvæði á Íslandi sem kveða á um að allir hafi sama rétt til þess að mega vera með, í samfélaginu og til þjónustu heilbrigðiskerfisins okkar.

Félagsráðgjafar sem vinna að málefnum heimilislausra þurfa að vinna með heildarsýn að leiðarljósi og vera jafnvígir á mörgum sviðum. Menntun félagsráðgjafa krefst þjálfunar í fjölbreytileika og úrræðagóðri þjónustu og því mættu fleiri félagsráðgjafar starfa að málefnum utangarðsfólks. Mikilvægt er að nálgast málaflokkinn með mannréttindamiðaðri nálgun. Við eigum að mæta fólki þar sem það er statt, með sameiginleg mannréttindi í huga.

Dagrún Fanný Liljarsdóttir

Heimildaskrá

- Amore, K., Baker, M. og Howden-Chapman, P. (2011). The ETHOS definition and classification of homelessness: An analysis. *European journal of homelessness*, 5(2), 19-37.
- Ása Fanney Þorgeirsdóttir, Jóna Eggertsdóttir og Rannveig Gunnarsdóttir. (2008). Ágrip af sögu stéttarfélags íslenskra félagsráðgjafa. Í Anna S. Jónsdóttir, Rannveig Gunnarsdóttir og Sigurrós Sigurðardóttir (ritstjórar), *Félagsráðgjafatal* (bls. 11-48). Reykjavík: Félagsráðgjafafélag Íslands.
- Benjaminsen, L. og Lauritzen, .H. H. (2013). *Hjemløshed I Danmark 2013: National kortlægning*. Kaupmannahöfn: Det nationale forskningscenter for velfærd [SFI].
- Berlin, G. og McAllister, W. (1992). Homelessness: Why nothing has worked: And what will. *The Brookings Review*, 10(4), 12-17.
- Chamberlain, C. og Johnson, G. (2011). Pathways into adult homelessness. *Journal of sociology*, 1-18
- Chamberlain, C. og MacKanzie, D. (2009). *Counting the homeless 2006: Australian capital territory*. Canberra: Australian Government.
- Department for communities and local government. (2013). *Statutory homelessness: April to June quarter 2013 England*. England: Höfundur.
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2009). *Homeless in Norway: A survey*. Noregur: NIBR.
- Dyb, E. og Johannessen, K. (2013). *Bostedsløse i Norge 2012: En kartlegging*. Noregur: NIBR.
- Edgar, B. (2009). *European Review of statistics on Homelessness*. Brussel: FEANTSA.
- Edgar, B., Harrison, M., Watson, P. og Busch-Geertsema, V. (2007). Measurement of homelessness at EU level. Brussel: European commission.
- Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Erla Guðrún Sigurðardóttir. (2009). *Utangarðsfólk í Reykjavík: Kortlagning og rannsókn*. Reykjavík: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.
- Elín Sigríður Gunnsteinsdóttir og Tinna Björg Sigurðardóttir. (2012). *Kortlagning á þörfum á vilja utangarðsfólks í Reykjavík*. Reykjavík: Velferðarsvið Reykjavíkurborgar.
- 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.
- Farley, O. W., Smith, L. L. og Boyle, S. W. (2012). *Introduction to social work* (12. útgáfa). Boston: Pearson.

- Félagsmálaráðuneytið. (2005). *Skýrsla samráðshóps um heimilislausa: Aðstæður heimilislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta*. Reykjavík: Félagsmálaráðuneytið.
- Geðhjálp. (e.d.). *Um geðraskanir*. Sótt 3. nóvember 2013 af <http://www.geðhjalp.is/?c=webpage&id=25&lid=23&pid=12&option=links>
- Heiða Kristín Helgadóttir, Lárus Rögnvaldur Haraldsson, Áslaug Friðriksdóttir, Þorleifur Gunnlaugsson og Jóna Rut Guðmundsdóttir. (2013). *Stefna í málefnum utangarðsfólks 2014-2018*. Reykjavík: Reykjavíkurborg
- Hjálpræðisherinn. (2011). *Kristniboð*. Sótt 15. nóvember 2013 af http://www.herinn.is/no/um_hjlptraisherinn/kristnibo/#content
- Indenrigs- og socialministeriet. (2009). *The government's homelessness strategy: -A strategy to reduce homelessness in Denmark*. Danmörk: Höfundur
- Lára Björnsdóttir. (2006). Heildrænt skipulag í heilbrigðis- og félagsþjónustu. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar), *Heilbrigði og heildarsýn: Félagráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (bls. 49-61). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknasetur í barna- og fjölskylduvernd.
- Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991.*
- Lög um heilbrigðisþjónustu nr. 40/2007.*
- Lög um lögheimili nr. 21/1990.*
- Lögreglan í Reykjavík. (2013). *Gisting að eigin ósk*. Óútgefin gögn.
- Mannréttindaskrifstofa Íslands. (e.d.). *Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna*. Sótt 4. nóvember 2013 af <http://www.humanrights.is/log-og-samningar/mannrettindasamningar/sameinudu-tjodirnar/Undirflokkur/>
- Mares, A. S. og Rosenheck, R. A. (2010). Twelve-month client outcomes and service use in a multisite project for chronically homelessness adults. *Journal of behavioral health services and research*, 37(2), 167-183.
- Minnery, J. and Greenhalgh, E. (2007). Approaches to homelessness policy in Europe, the United States, and Australia. *Journal of Social Issues*, 63(3), 641-655.
- Mörður Árnason. (2010). Íslensk orðabók. Reykjavík: Forlagið
- Rauði krossinn. (e.d.-a). *Um konukot*. Sótt 15. nóvember 2013 af http://www.raudikrossinn.is/page/rki_reykjavikurdeild_konukot
- Rauði krossinn. (e.d.-b). *Frú Ragnheiður- skaðaminnkun*. Sótt 15. nóvember 2013 af http://www.raudikrossinn.is/page/rki_reykjavikurdeild_fruagnheidur

- Reykjavíkurborg. (2006). *Mannréttindastefna Reykjavíkurborgar*. Sótt 4. nóvember 2013 af http://eldri.reykjavik.is/Portaldata/1/Resources/mannr_ttindaskrifstofa/skjol/Lokastefnan_endursko_u_-_tilb._fyrir_vef.pdf
- Reykjavíkurborg. (2013-a). *Mannréttindi utangarðsfólks: Þjónusta án fordóma*. Reykjavík: Mannréttindaskrifstofa.
- Reykjavíkurborg. (2013-b). *Upplýsingarit um mannréttindi utangarðsfólks*. Sótt 5. nóvember 2013 af http://eldri.reykjavik.is/desktopdefault.aspx/tabid-3452/5117_read-36919/
- Reykjavíkurborg. (2013-c). *Gistiskýlið flytur í nýtt húsnæði*. Sótt 19. nóvember 2013 af <http://reykjavik.is/frettir/gistiskylid-flytur-i-nytt-husnaedi>
- Ríkisútvarpið [RÚV]. (2013, 14. september). *Fleiri þurfa að liðsinna útigangsfólki*. RÚV. Sótt 21. nóvember 2013 af <http://www.ruv.is/frett/fleiri-thurfa-ad-lidsinna-utigangsfolki>
- Samhjálp. (e.d.-a). *Gistiskýlið*. Sótt 14. nóvember 2013 af <http://www.samhjalp.is/gistiskylid>
- Samhjálp. (e.d.-b). *Stuðningsbýlið M18*. Sótt 14. nóvember 2013 af <http://www.samhjalp.is/studningbylid-m18>
- Samhjálp. (e.d.-c). *Kaffistofan*. Sótt 18. nóvember 2013 af <http://www.samhjalp.is/kaffistofan>
- Samtök áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann [SÁÁ]. (2010). *Ársrit SÁÁ 2007-2010*. Reykjavík: Oddi.
- Sigrún Júlíusdóttir. (2006). Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu-eitt sérfræðisviða. Í Sigrún Júlíusdóttir og Halldór Sig. Guðmundsson (ritstjórar), *Heilbrigði og heildarsýn: Félagsráðgjöf í heilbrigðisþjónustu* (bls. 33-48). Reykjavík: Háskólaútgáfan og Rannsóknasetur í barna- og fjölskylduvernd.
- Socialstyrelsen. (2011). *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011: Omfattning och karaktär*. Sótt 25. október 2013 af <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18523/2011-12-8.pdf>
- Socialstyrelsen. (2013) Socialstyrelsens definition av hemlöshet. Sótt 25. október 2013 af <http://www.socialstyrelsen.se/hemloshet/omfattning/definition>
- Sullivan, G., Burnam, A., Koegel, P. og Hollenberg, J. (2000). Quality of life of homeless persons with mental illness: Results from the course-of-homelessness study. *Psychiatric services*, 51(9), 1135-1141.
- TheStationeryOffice. (2002). *Homelessness Act 2002*. Sótt 22. október 2013 af <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/7/contents>
- United Nations. (2009). *Enumeration of homeless people: Counting homeless people in the 2010 census round: Use of enumeration and register-based methods*. Genf: Economic and Social council.

- United States interagency council on homelessness. (2010). *Opening doors: Federal strategic plan to prevent and end homelessness*. Bandaríkin: Höfundur.
- United States interagency council on homelessness. (2013). *People experiencing chronic homelessness*. Sótt 8. október 2013 af usich.gov/population/chronic
- Velferðarráðuneytið. (e.d.). *Um velferðarráðuneytið*. Sótt 20. nóvember 2013 af <http://www.velferdarraduneyti.is/raduneyti/um-raduneytid/>
- Velferðasvið. (2008). *Stefna Reykjavíkurborgar í málefnum utangarðsfólks 2008-2012*. Reykjavík: Höfundur.
- Reykjavíkurborg. (e.d.-a). *Heimili fyrir konur í vímefnavanda*. Sótt 15. nóvember 2013 af <http://reykjavik.is/thjonusta/heimili-fyrir-konur-i-vimuefnavanda>
- Reykjavíkurborg. (e.d.-b). *Smáhýsi*. Sótt 15. nóvember 2013 af <http://reykjavik.is/thjonusta/smahysi>
- Reykjavíkurborg. (e.d.-c). *Borgarverðir*. Sótt 16. nóvember 2013 af <http://reykjavik.is/thjonusta/borgarverdir>
- Reykjavíkurborg. (e.d.-d). *Færanleg félagsleg ráðgjöf*. Sótt 16. nóvember 2013 af <http://reykjavik.is/thjonusta/faeranleg-felagsleg-radgjof>
- Reykjavíkurborg. (e.d.-e). *Þjónustumiðstöð Miðborgar og Hlíða*. Sótt 17. nóvember 2013 af <http://reykjavik.is/stadir/thjonustumidstod-midborgar-og-hlida>
- Zufferey, C. og Kerr, L. (2004). Identity and everyday experiences of homelessness: Some implications for social work. *Australian Social work*, 57(4), 343-353.