



Mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð

Heimilislaust fólk og heimilisofbeldi. Samantekt og tillögur starfshóps um stöðu heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi.

Í aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi 2022 til 2024, sem samþykkt var í borgarstjórn 1. febrúar 2022, er eftirfarandi aðgerð:

Aðgerð 7

Greina stöðu heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi

Heimilislaust fólk með fjölþættan vanda er í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart ofbeldi og misnotkun. Settur verði á fót starfshópur til að fara yfir stöðu þeirra og gera tillögur að úrbótum.

Mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð ber ábyrgð á að framfylgja áætluninni og er hjálögð samantekt starfshópsins á stöðu heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi og tillögur þar að lútandi.

Óskað er eftir að samantekt starfshópsins verði lögð fram á fundi mannréttinda- og ofbeldisvarnarráðs.

Fyrir hönd starfshópsins,

Virðingarfyllst,
Halldóra Dýrleifar Gunnarsdóttir og Valgerður Jónsdóttir
Miðlæg stjórnsýsla
Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa

Heimilislaust fólk og heimilisofbeldi

Samantekt og tillögur starfshóps um stöðu heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi



Mannréttinda- og lýðræðisskrifstofa Reykjavíkurborgar
Desember 2022



Reykjavíkurborg

Inngangur	3
Skilgreiningar á heimilisleysi og heimilisofbeldi	3
Skilgreiningar á heimilisleysi	4
Skilgreiningar á heimilisofbeldi	4
Þjónusta við heimilislaust fólk í Reykjavík	5
Húsnæði fyrst og áfangaheimili	5
Fjöldi heimilislausra	6
Heimilisleysi og ríkisfang	6
Aldursskipting í hópi heimilislausra	7
Fjöldi í gistiskýlum/neyðarskýlum	8
Heimilisofbeldi, fjöldi útkalla	11
Útköll vegna heimilisofbeldis í hópi heimilislausra	11
Skortur á skráningu vegna ofbeldis sem heimilislaust fólk verður fyrir	12
Heimilisofbeldi og fólk sem er að nota	12
Niðurlag	13
Tillögur að úrbótum	13
Heimildir	16
Fylgiskjal 1	18
Fylgiskjal 2	20

Inngangur

Þann 1. febrúar 2022 var [aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi 2022-2024](#) samþykkt í borgarstjórn Reykjavíkur. Aðgerðaráætlunin var unnin af ofbeldisvarnarnefnd Reykjavíkurborgar og í henni eru 55 aðgerðir, eftir breytingar á nefndum og ráðum borgarinnar ber mannréttinda- og ofbeldisvarnarráð ábyrgð á að framfylgja áætluninni. Ein af aðgerðunum er eftirfarandi:

Aðgerð 7

Greina stöðu heimilislauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi

Heimilislaust fólk með fjölpættan vanda er í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart ofbeldi og misnotkun. Settur verði á fót starfshópur til að fara yfir stöðu þeirra og gera tillögur að úrbótum.

Undir hatti verkefnisins **Saman gegn ofbeldi** hefur verið unnin sambærileg greiningarvinna og settar fram tillögur um úrbætur er lúta að fötluðu fólki og heimilisofbeldi, konum af erlendum uppruna og heimilisofbeldi, hinsegin fólki og heimilisofbeldi og öldruðum og heimilisofbeldi. Þessar skýrslur/tillögur er allar að finna á [vef borgarinnar](#).

Lögð var áhersla að í starfshópnum sæti fólk með þekkingu á stöðu heimilislausra í borginni og þekkingu á heimilisofbeldi. Sjá nánar um hlutverk starfshópsins í fylgiskjali 1.

Starfshópin skipaður:

Halldóra Dýrleifar- Gunnarsdóttir, sérfræðingur í jafnréttismálum og verkefnisstjóri verkefnisins Saman gegn ofbeldi, sem leiddi starf hópsins.

Kristín Þórðardóttir, félagsráðgjafi Norðurmiðstöð.

Soffía Hjördís Ólafsdóttir, félagsráðgjafi í málaflokki heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir.

Valgerður Jónsdóttir, sérfræðingur á mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu var starfskona hópsins.

Skilgreiningar á heimilisleysi og heimilisofbeldi

Til að nálgast viðfangsefnið um stöðu heimilislausra og heimilisofbeldi þurfa skilgreiningarnar að vera skýrar.

Skilgreiningar á heimilisleysi

Árið 2005 setti framkvæmdastjórn Evrópusambandsins fram skilgreiningu á heimilisleysi; European Typology of Homelessness and Housing Exclusion - ETHOS. ETHOS skilgreinir margvíslegar aðstæður sem flokkast undir heimilisleysi. Um er að ræða mjög víða skilgreiningu sem tekur tillit til ákveðinna þátta sem falla jafnt undir heimilisleysi og húsnæðisútilokun (housing exclusion). Undir ETHOS-skilgreininguna falla 13 þættir sem skiptast í fjóra flokka: 1. Að vera á götunni (e. rooflessness); 2. Að vera húsnæðislaus; 3. Að búa í ófullnægjandi húsnæði; 4. Að búa í óöruggu húsnæði. Sjá Fylgiskjal 2.

Reykjavíkurborg styðst við þessar skilgreiningar í sinni vinnu.

Skilgreiningar á heimilisofbeldi

Heimilisofbeldi er skilgreint sem ofbeldi milli skyldra eða tengdra einstaklinga. Gerandi getur verið maki, kærasti eða kærasta, fyrrverandi maki, fyrrverandi kærasta/kærasti, barn, foreldri, barnsforeldri, systkini eða forráðamanneskja. Heimilisofbeldi getur átt sér stað hvar sem er, á heimili en einnig t.d. í verslunarmiðstöð, á skemmtistað eða á heimili annarra. Tengslin og/eða skyldleikinn á milli geranda og brotþola er það sem skiptir máli. Hvar ofbeldið fer fram skiptir ekki máli.

Heimilisofbeldi tekur á sig margar myndir, það getur birst sem:

- ✓ **Líkamlegt ofbeldi:** T.d. kýla, slá, sparka, hrinda.
- ✓ **Andlegt ofbeldi:** T.d. hóta, skamma, ógna, niðurlægja, stjórna.
- ✓ **Kynferðisleg misnotkun:** T.d. nauðgun eða kynferðisleg áreitni. Þegar fatlað fólk á í hlut á þetta einnig við athafnir sem fatlaður einstaklingur hefur ekki samþykkt/gæti ekki samþykkt vegna skerðingar eða var þvingaður til að samþykkja.
- ✓ **Fjárhagsleg misnotkun:** Fjármunum haldið frá fólki/notaðir í ósamræmi við vilja einstaklings.
- ✓ **Efnisleg misnotkun:** Eignaréttur ekki virtur, hlutir eyðilagðir.
- ✓ **Vanræksla:** Aðstoð haldið frá viðkomandi, lyfjagjöf ekki sinnt sem skyldi o.fl.
- ✓ **Elta eða hóta:** Að elta manneskju og sitja fyrir henni gegn vilja hennar – eltihreilir. Hótanir um að birta á netinu nektarmyndir – hrelliklám.
- ✓ **Ofbeldi sem felur í sér mismunun:** Ofbeldi og áreitni sem beinist t.d. að uppruna, kyni, kynþætti, kynhneigð, kynvitund, skerðingu eða annarri stöðu viðkomandi.
- ✓ **Stafrænt ofbeldi:** Þegar tækni s.s. sími, tölvupóstur eða samfélagsmiðlar, er notuð til að beita ofbeldi. Þetta getur verið að senda stöðugt skilaboð í síma, birta nektarmyndir af viðkomandi í hennar/hans/hán óþökk eða ef gerandi sendir óumbeðnar nektarmyndir af sér.
- ✓ **Heiðurstengt ofbeldi:** Ofbeldi sem er framkvæmt í nafni „heiðurs“.
- ✓ **Þvingað hjónaband:** Hjónaband sem annar eða báðir aðilar eru þvingaðir til að ganga í.

- ✓ **Limlesting á kynfærum kvenna:** Fjarlægja kynfæri stúlkubarns eða konu að hluta eða öllu leyti.

Þjónusta við heimilislaust fólk í Reykjavík

Velferðarráð hefur sett fram stefnu í málefnum heimilislausra, [Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustubarfir](#). Stefnan nær frá 2019 til 2025 og til þeirra hópa sem búa á götunni eða í opinberu rými/aðstæðum, eru húsnaðislausir og þurfa að nýta gistiskýli og/eða eru að ljúka stofnanavist t.d. á meðferðarheimili. Í henni er lögð áhersla á hugmyndafræðina **Húsnaði fyrst** og skaðaminnkandi nálgun.

Húsnaði fyrst hugmyndafræðin felur í sér að húsnaði sé grunnþörf og aðeins ef henni sé mætt geti einstaklingur tekist á við aðrar áskoranir svo sem meðferð við vímuefnavanda eða meðferð vegna geðræns vanda.

Skaðaminnkandi nálgun felur í sér að lágmarka skaðleg áhrif vímuefnaneyslu. Í skaðaminnkandi nálgun er lögð áhersla á að einstaklingum sé mætt þar sem þeir eru staddir hverju sinni og að sjálfsákvörðunarréttur fólks sé virtur.

Húsnaði fyrst og áfangaheimili

Það er mikilvægt að fólk fái stuðning til betra lífs þegar aðstæður þess eru krefjandi og flóknar. Reykjavíkurborg veitir margvíslegan stuðning til fólks sem er heimilislaust og glímir við vímuefnavanda og/eða geðrænan vanda. Á vegum Velferðarsviðs starfar VoR teymi sem er færanlegt vettvangsteymi sem aðstoðar heimilislaust fólk. Teymið starfar m.a. með fólki í gistiskýlum, smáhúsum og í íbúðum sem úthlutað er á grundvelli hugmyndafræðinnar **Húsnaði fyrst**. VoR-teymið er skipað þverfaglegum hópi sérfræðinga sem vinnur að forvörnum og á samstarf við ráðgjafa á þjónustumiðstöðvum borgarinnar.

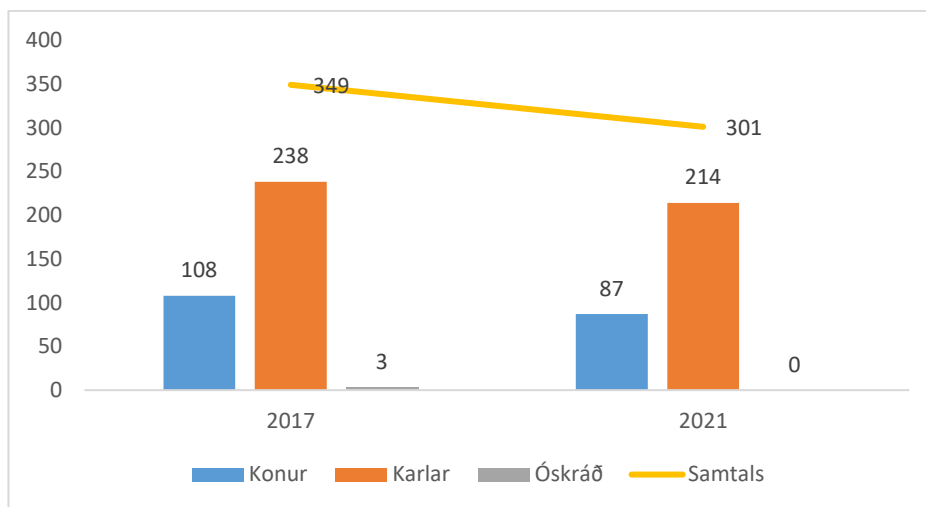
Reykjavíkurborg er með á sínum vegum húsnaði fyrir fólk með fjölþættan vanda sem er í þjónustu hjá VoR-teymi. Um er að ræða herbergjasambýli, íbúðakjarna, almennar íbúðir, samliggjandi íbúðir og smáhús. Þjónustan við þennan hóp byggir eins og áður segir á hugmyndafræði um skaðaminnkandi nálgun og hugmyndafræði um **Húsnaði fyrst**.

Einnig eru rekin gistiskýli eða neyðarskýli á vegum borgarinnar. Í gögnum borgarinnar og í umfjöllun um þjónustu hennar eru hugtökin neyðarskýli og gistiskýli notað yfir sama hlutinn og er það einnig gert hér.

Fjöldi heimilislausra

Samkvæmt úttekt Velferðarsviðs Reykjavíkurborgar á fjölda heimilislausra árið 2021 var 301 einstaklingur heimilislaus. Í hópnum voru 214 karlar og 87 konur, 71% hópsins eru því karlar og 29% konur. Engir voru skráðir kynsegin í úttektinni.

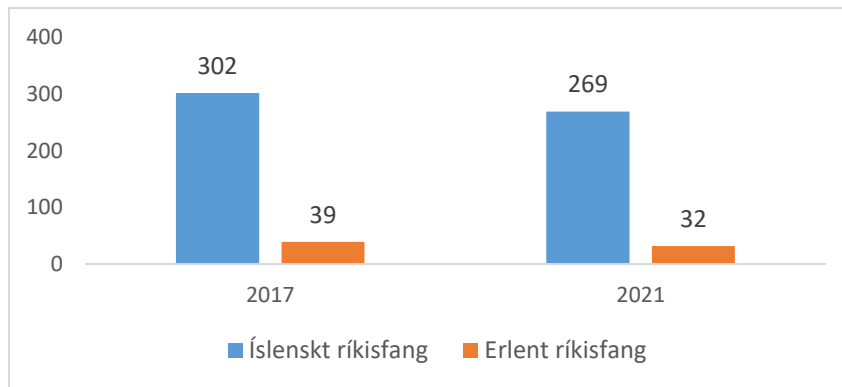
Árið 2017, var einnig gerð úttekt af Velferðarsviði á heimilislausum í Reykjavík. Þá voru heimilislausir 346 þar af voru konur 108, u.þ.b. 31% og karlar 238 u.þ.b. 69% (í þeim tilvikum var kyn ekki skráð). Heimilislausum fækkaði um 14% á milli þessara ára, þ.e. 2017 og 2021. Sjá fjöldasamanburð á milli heimilislausra eftir kyni þessi tvö ár á mynd 1.



Mynd 1. Fjöldi heimilislausra eftir kyni 2017 og 2021

Heimilisleysi og ríkisfang

Samkvæmt úttekt Reykjavíkurborgar (2021) á stöðu heimilislausra voru 89% heimilislausra með íslenskt ríkisfang og 11% með erlent ríkisfang bæði 2017 og 2021. Íbúar með erlent ríkisfang í Reykjavík voru 10% af íbúafjölda í Reykjavík á fyrsta ársfjórðungi 2017 en 16,9% árið 2021. Sjá fjölda heimilislausra sem eru með íslenskt ríkisfang og erlent ríkisfang þessi ár á mynd 2.



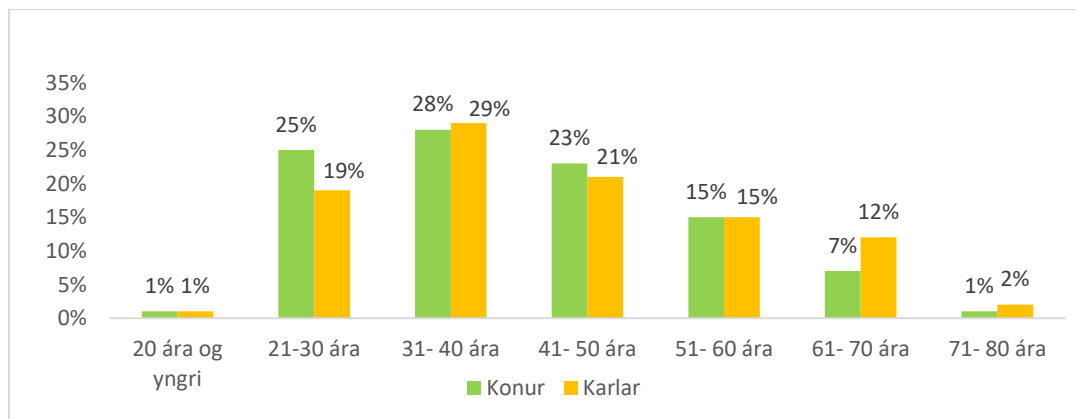
Mynd 2. Fjöldi heimilislausra með íslenskt ríkisfang/erlent ríkisfang 2017 og 2021

Aldursskipting í hópi heimilislausra

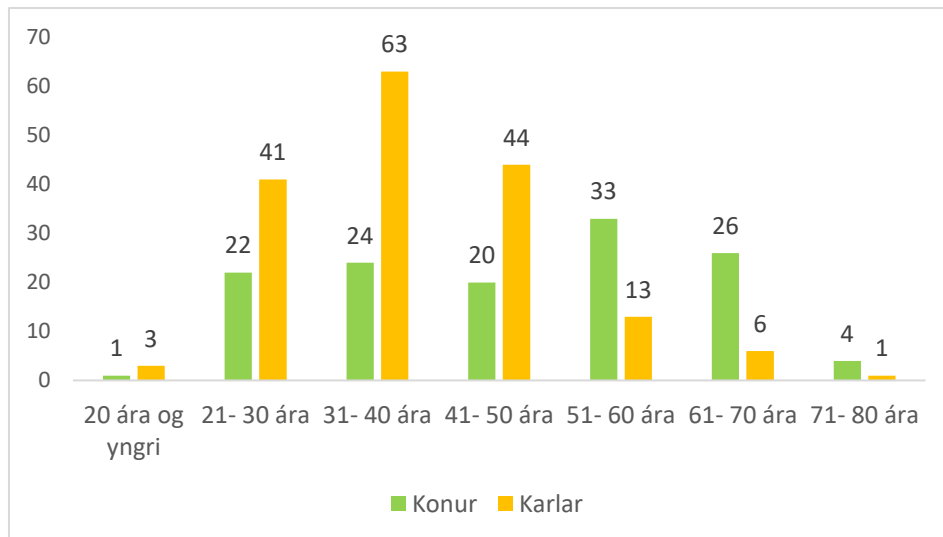
Flest heimilislausra, eða um 71%, eru á aldrinum 21 til 50 ára samkvæmt úttektum bæði árin 2017 og 2021. Mesta fjölgunin milli árána 2017 og 2021 var í hópi fólks á aldrinum 31 til 40 ára en mesta fækkunin var í hópi 21 til 30 ára.

Þegar horft er til aldursbila, sjá mynd 3, er hæst hlutfall heimilislausra kvenna og karla á aldrinum 31 til 40 ára en 28% heimilislausra kvenna er á því aldursbili og 29% heimilislausra karla.

Athygli vekur að í aldurshópnum 51 til 60 ára, 61 til 70 ára og 71 og eldri árið 2021 eru konur fleiri en karlar. Samtals eru 63 heimilislausar konur í þessum aldurshópum en 20 karlar, sjá mynd 4. Vera má að heimilisleysi í þessum aldurshópi kvenna sé sýnilegra en í öðrum aldurshópum.



Mynd 3. Hlutfall heimilislausra eftir aldursbilum og kyni 2021



Mynd 4. Fjöldi heimilislausra eftir aldursbilum og kyni 2021

Fjöldi í gistiskýlum/neyðarskýlum

Eitt gistiskýli er rekið fyrir konur, Konukot, og var fjöldi gesta þar 99 árið 2021. Tvö gistiskýli eru rekin fyrir karlmenn, eitt á Lindargötu og annað á Grandagarði. Árið 2021 gistu þar 297, samkvæmt tölum frá Velferðarsviði. Gistiskýlin eru opin frá kl. 17:00 á daginn til kl. 10:00 á morgnana. Það er mikill kostur að gistiskýlin séu aðgreind en í gögnum og samantektum annars staðar frá kemur fram að konur veigra sér við að nota gistiskýli ef karlmenn eru þar einnig.

Athygli vekur að fleiri einstaklingar nýta sér að gista í skýlunum 2021 heldur en áætlaður fjöldi þeirra sem eru heimilislausir.

Mun færri konur nýta sér gistiskýli 2021 en karlar. Í því sambandi er vert að hafa í huga falið heimilisleysi (e. hidden homelessness) en erlendar rannsóknir sýna að konur búa frekar við þá tegund heimilisleysis en karlar. Konur leiti síður aðstoðar hjá kerfinu en karlar og eru líklegri til að leita skjóls á heimilum svokallaðra félaga/vina. Einnig hefur komið fram í rannsóknum að þær eigi erfiðara með að horfast í augu við eða viðurkenna heimilisleysi sitt (Safe lives, 2018). Karlar á hinn bóginn eru líklegri til að sofa annað hvort í gistiskýlum eða á vergangi og eru fyrir vikið sýnilegri í almannarýminu (Joanna Berterherton og Nicholase Pleace, 2018). Vert er að taka fram að konur, t.d. þær sem eru í neyslu, gista oft á heimilum gegn vissum skilyrðum (Safe Lives, 2018).

Að vera heimilislaus er hættulegt fyrir alla en það skapar sérstaka hættu fyrir konur sem eru líklegri en karlar til að verða fyrir kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi. Þær velja því stundum að dvelja frekar hjá einum einstaklingi sem beitir þær ofbeldi í stað þess að eiga á hættu að verða fyrir ofbeldi, áreitni og fordómum að hálfu margra aðila (Joanna Berterherton og Nicholase Pleace, 2018).

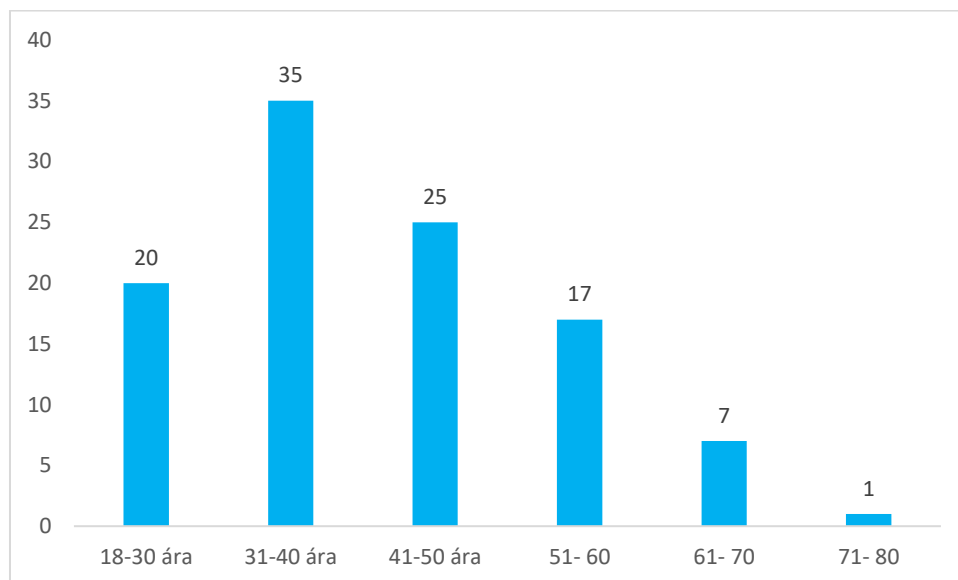
Róttin, málsvari kvenna sem eiga sögu um áföll og/eða vímuefnavanda, tók við rekstri Konukots 2021 skv. samningi við Reykjavíkurborg.

Í tölfraði Konukots fyrir árin 2021 og 2022 kemur fram að gistinóttum þar hefur fjölgað á milli ára. Gistinætur fyrstu níu mánuði ársins 2022 voru fleiri en allt árið 2020.

Ef horft er til september þá voru þær 209 árið 2020, í september 2021 voru þær 282 og í september 2022 voru þær 394. Þetta er 88,5% aukning í september á milli áráanna 2020 til 2022.

Í samningi Reykjavíkurborgar og Konukots er tilgreint að á hverri nóttu séu í boði átta uppábúin rúm og fjórir svefnstólar. Hins vegar hefur Konukot verið að taka á móti allt að 18 konum á sólarhring á þessu ári (2022).

Flestar kvennanna sem gistu í Konukoti 2021 voru á aldrinum 31 til 40 ára, 25 konur eru 51 árs og eldri. Sjá aldursdreifingu kvenna sem gistu í Konukoti 2021 á mynd 5.



Mynd 5. Aldursdreifing kvenna sem gistu í Konukoti árið 2021, fjöldi einstaklinga

Það eru vísbendingar þess efnis að konur gisti í Konukoti til að flýja ofbeldi en að sögn forstöðukonu Konukots koma upp tilfelli þar sem karlmenn mæta á staðinn til að leita konurnar uppi. Í þessum tilvikum er lögreglan kölluð til.

Í apríl 2020 var opnað neyðarathvarf í Skipholti fyrir konur með 15 herbergjum. Þar fengu þær sitt herbergi og þurftu ekki að fara út að morgni, athvarfið var opið allan sólarhringinn. Athvarfið var starfrækt til 1. ágúst 2021 og var vel nýtt. Á því tímabili sem það var starfrækt dvaldi 31 kona þar. Gistinætur voru 219 í júní 2020 og 179 í júní 2021 (Reykjavík, 2022).

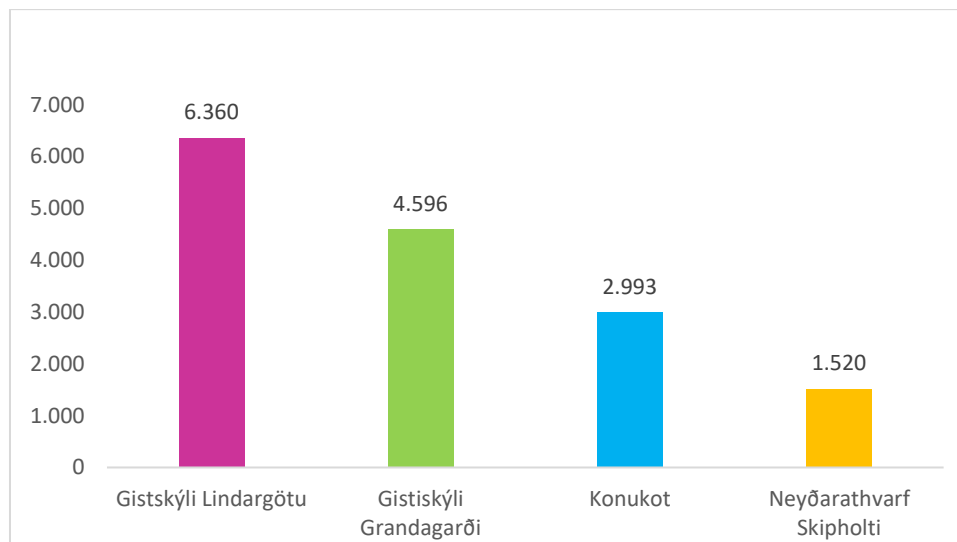
Mikil nýting neyðarathvarfsins afhjúpaði þörfina á athvarfi sem opið er allan sólarhringinn fyrir konur sem eru heimilislausar og neyta vímuefna. Þessum hópi er ekki hægt að mæta í Kvennaathvarfinu og Konukot er einungis opið frá kl. 17 á daginn til 10 á morgnana.

Í Gistiskýlinu Lindargötu sem er fyrir karla eru 24 rúm auk tveggja neyðarrúma, í gistiskýlinu við Grandagarð sem einnig er fyrir karla eru 13 rúm auk tveggja neyðarúma.

Fjöldi gistinátta karla í gistiskýlum árið 2021 voru 10.956 en kvenna 4.513, sjá fjölda gistinátta á mynd 6.

Vert er að hafa í huga að meira er um falið heimilisleysi í hópi kvenna eins og fjallað var um hér að ofan. Einnig þarf að árétta að heimilislausar konur sem voru í Kvennaathvarfinu eru ekki inni í þessum tölum. Ástæðurnar eru þær að kennitala kvenna sem koma þangað í dvöl er ekki skráð og því var talið af þeim sem tóku saman upplýsingar á vegum Velferðarsviðs að niðurstaða yrði ónákvæm ef þær yrðu teknar með því hættu væri á tvítalningu.

Það er mikilvægt að hafa þetta í huga þegar verið er að rýna í kynjaskiptingu í þessum hópi, þ.e. ætla má að fleiri konur séu heimilislausar en fram kemur í greiningum almennt.



Mynd 6. Fjöldi gistinátta í Neyðarskýlinu Lindargötu, Grandagarði, Konukoti og Skipholti árið 2021

Neyðarskýlið í Skipholti var starfrækt til 1. ágúst 2021 svo fjöldi sýndra gistinátta þar er frá 1. janúar til 1. ágúst 2021 (Reykjavíkurborg, 2022).

Skjólíð, dagsetur á vegum Hjálparstarfs Kirkjunnar, var opnað í febrúar 2021. Það er opið frá kl 10 til 15 á daginn og er eingöngu opið konum. Þar er boðið upp á hádegismat, hreinlætisaðstöðu þar sem hægt er að fara í sturtu og setja í þvottavél og þar er einnig aðgengi að nettengdum tölvum. Skjólíð er opið fólki í virkri neyslu vímuefna. Ekki er til sambærilegt dagsetur fyrir karla.

Heimilisofbeldi, fjöldi útkalla

Útköll lögreglunnar vegna heimilisofbeldis í Reykjavík voru 551 árið 2021, þessar upplýsingar eru ekki kyngreindar. Þegar lögreglan fer í útköll í Reykjavík vegna heimilisofbeldis fer félagsráðgjafi á vegum Velferðarsviðs í útköll og barnaverndarstarfsmaður ef að börn eru skráð til heimilis eða eru stödd á vettvangi. Það er í verklagi lögreglunnar í útköllum vegna heimilisofbeldis að bjóða þjónustu félagsráðgjafa en fólki ber ekki skylda til að þiggja þá þjónustu ef engin börn eru á svæðinu. Vegna þessa þá eru útköll sem Reykjavíkurborg fer í vegna heimilisofbeldis mun færri en þau sem lögreglan fer í þar sem fólk er ekki alltaf að þiggja þessa þjónustu.

Árið 2021 fór borgin í 235 útköll vegna heimilisofbeldis, 187 konur voru brotþolar en 48 karlar. Gerendur þetta ár voru 185 karlar og 50 konur. Kynjahlutfallið almennt í útköllum vegna heimilisofbeldis sem Reykjavíkurborg/Velferðarsvið fer í er á þann veg að karlar eru um 80% gerenda og konur 20% á meðan 80% brotþola eru konur og 20% þeirra eru karlar.

Útköll vegna heimilisofbeldis í hópi heimilislausra

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar skráir húsnæðisstöðu í þeim útköllum sem farið er í. Í tölfræði Velferðarsviðs frá árinu 2021, eru 20 brotþolar heimilislausir (6,6% heimilislausra) og 36 gerendur (er ekki kyngreint). Þessar skráningar miða við ETHOS skilgreiningu á heimilisleysi og er tekinn saman fjöldi þeirra sem voru skráðir húsnæðislausir, dvelja í gistiskýli, eru á áfangaheimilum, eru í Húsnæði fyrst úrræði eins og smáhúsum eða dvelja hjá ættingja/öðrum.

Þar sem Reykjavíkurborg/Velferðarsvið fer ekki í öll útköll, eins og áður segir, þá má ætla að í hópi heimilislausra séu mun fleiri en fram kemur í tölum borgarinnar/Velferðarsviðs.

Í hópi fólks sem er heimilislaust og með miklar og flóknar þjónustufarir voru flestir brotþolar, í útköllum vegna heimilisofbeldis, á aldrinum 25 til 29 ára en gerendur voru flestir 30 til 39 ára.

Í flestum tilfellum urðu brotþolar fyrir ofbeldi af hendi maka eða kærast/a/u og var ofbeldið oftast líkamlegt.

Það kom fram í viðtölum við fólk sem er að veita heimilislausu fólki þjónustu að þeim finnst lögreglan ekki alltaf nota það verklag sem fara á eftir í útköllum vegna heimilisofbeldis.

Samkvæmt tölfræði Velferðarsviðs um heimilisofbeldi í hópi heimilislausra með miklar og flóknar þjónustubarfir voru hvorki fatlaðir einstaklingar né erlendir ríkisborgarar í hópi gerenda eða brotþola.

Í málaskrá fólks, hjá Reykjavíkurborg, eru meðal annars flokkarnir húsnæðislaus og dvelur hjá öðrum þegar verið er að skrá húsnæðisstöðu. Í Bretlandi er manneskja skráð heimilislaus í málaskrá þó hún hafi stað til að sofa á, ef húsnæðið telst ekki mannsæmandi sbr. ETHOS skilgreininguna (Safe lives, 2018). Það er líklegt að fleiri teldust heimilislaus ef að sú skilgreining væri notuð í Reykjavík.

Skortur á skráningu vegna ofbeldis sem heimilistaust fólk verður fyrir

Í heilbrigðiskerfinu er heimilisstaða ekki skráð hjá brotþolum ofbeldis. Þetta stendur til bóta á næsta ári.

Lögreglan er ekki með aðgengilegar upplýsingar um þau sem verða fyrir heimilisofbeldi og eru heimilislaus. Í tillögum hér aftast er lagt til að úr því verði bætt.

Velferðarsvið Reykjavíkurborgar skráir heimilisstöðu bæði brotþola og gerenda en talið er að bæta þurfi skráninguna og er gerð tillaga um það.

Heimilisofbeldi og fólk sem er að nota

Þau sem búa við heimilisleysi eiga mörg við vímuefnavanda að stríða. Samkvæmt gildandi lögum á Íslandi er ólöglegt að hafa í fórum sínum neysluskammta ólöglegra vímuefna. Fram hefur komið í viðtölum við rekstraraðila Konukots, starfsfólk Frú Ragnheiðar og starfsfólk Velferðarsviðs, sem veitir þessum hópi þjónustu, að hann veigri sér við að kalla til lögreglu vegna hættunnar á að vímuefni verði gerð upptæk.

Nú liggur fyrir Alþingi frumvarp um breytingu á lögum um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974 sem felur í sér afglæpavæðingu á vörslu neysluskammta.

Í Portúgal hefur afglæpavæðing neysluskammta orðið til þess að fólk sem er að nota hefur frekar samband við lögreglu en áður þegar ofbeldi á sér stað (Domoslawski, 2011).

Verði þetta frumvarp að lögum má vænta þess að samskipti þeirra sem eru að nota og lögreglunnar myndu batna og aukið traust myndast þarna á milli.

Niðurlag

Hér hefur verið fjallað um þetta viðamikla efni í stuttu máli. Markmiðið var að veita gróft yfirlit um stöðu mála í Reykjavík m.t.t. heimilisleysis og heimilisofbeldis.

Ljóst er að Reykjavíkurborg er að veita mikla þjónustu bæði heimilisláusu fólki og í tengslum við heimilisofbeldi. Borgin ber væntanlega hitann og þungann af þjónustu við heimilisláust fólk fyrir allt landið.

Flest ef ekki öll þau sem eru heimilisláus eiga sögu um áföll og ofbeldi. Í því ljósi er áfallamiðaða nálgunin sem veitt er í þjónustu borgarinnar afar mikilvæg.

Í erindisbréfi hópsins var sérstaklega tilgreint að hafa skyldi í huga mismundandi stöðu vegna kyns, fötlunar, uppruna, litarháttar og kynhneigðar. Í ljós kom að tölfræðiupplýsingar gera það ekki kleift nema að takmörkuðu leyti.

Í allri vinnu með jaðarhópum er samtvinnun mikilvæg og góðar tölfræðiupplýsingar eru grundvöllur markvissrar þjónustu þannig að þegar því verður við komið þarf að bæta úr öflun tölfræðiupplýsinga og hafa samtvinnun í huga.

Tillögur að úrbótum sem settar eru fram eru innan þess ramma sem er gerlegt að framkvæma.

Tillögur að úrbótum

1. **Tryggja að öll fái og bjóðist sama þjónusta, óháð húsnæðisaðstæðum, í útköllum vegna heimilisofbeldis og í kjölfar þeirra. Skerpt verði á því innan lögreglunnar og félagsþjónustunnar að verklagið nái yfir öll.**

Það hafa komið fram ábendingar þess efnis að ekki sé farið eftir verklagi í heimilisofbeldismálum þegar heimilisláust fólk, sérstaklega þau sem nota vímuefni, á í hlut.

Rök: Heimilisofbeldi er skilgreint sem ofbeldi milli skyldra og tengdra en snýst ekki um búsetu. Þess vegna eiga sömu ferlar við öll hvort sem þau eru með fasta og „örugga“ búsetu eða ekki.

Ábyrgð: Saman gegn ofbeldi.

2. Koma á formlegu samráði milli aðila sem mæta þolendum heimilisofbeldis sem glíma við heimilisleysi.

Vinnuferlar „Saman gegn ofbeldi“ eru til staðar. Þess þarf að gæta að öll kerfi gangi í takt til að tryggja aðgengi notenda sem glíma við heimilisleysi að þjónustu vegna heimilisofbeldis. Þessir aðilar eru til að mynda Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, Saman gegn ofbeldi, Neyðarverðir og VoR teymi (málaflokkur heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir). Markmiðið er að samræma vinnulag, viðbrögð og eftirfylgni.

Rök: Samráð Neyðarvarða, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu og málaflokks heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir hefur skilað góðum árangri. Formlegt samráð þeirra sem eru viðbragðsaðilar í málefnum þolenda heimilisofbeldis sem glíma við heimilisleysi myndi stuðla að því að allir vinni í takt og tryggja aðgengi notenda sem glíma við heimilisleysi að þjónustu. Með því að bæta við fulltrúa frá Saman gegn ofbeldi er hægt að bæta enn frekar það vinnulag sem er við lýði innan verkefnisins. VoR teymið skipar mikilvægan sess í að miðla upplýsingum til notenda um úrræði í kjölfar ofbeldis og veitir einstaklingsmiðaðan stuðning. Byggt á notendasamráði og málsvarastarfi VoR teymis aukast líkur á að markvisst verði unnið með upplifanir notenda vegna ofbeldismála.

Ábyrgð: Velferðarsvið, Saman gegn ofbeldi og málaflokkur heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir og VoR teymi sem heyrir undir þann málaflokk.

3. Breyta málaskrá svo hún nái yfir húsnæðisstöðu byggt á skilgreiningum ETHOS.

Breyta þarf málaskrá Velferðarsviðs á þann hátt að hægt sé að greina frá tegund húsnæðis notenda þjónustunnar byggt á ETHOS skilgreiningum. Þegar mál eru skráð vegna útkalla sem farið er í vegna heimilisofbeldis (**Saman gegn ofbeldi**) sjá félagsráðgjafar/þau sem fara í útköll um að skrá þau inn í málaskrá Reykjavíkurborgar, þ.m.t. húsnæðisstöðu. Félagsráðgjafar/ráðgjafar/málastjórar tryggi rétta skráningu notenda þjónustu.

Rök: Til að hægt sé að fá rétta tölfræði fram þurfa skráningar í málaskrá að vera réttar. Með réttmætri tölfræði er hægt að byggja á áreiðanlegum gögnum þegar meta á þjónustu, breytingar eða þróun.

Ábyrgð: Velferðarsvið, Teymi rannsókna og gæðamála.

4. Bjóða öllum þjónustuveitendum borgarinnar sem vinna með heimilislausum og með brotapolum og gerendum heimilisofbeldis fræðslu um áfallamiðaða þjónustu. Fræðslan verði í fræðsluáætlun Velferðarsviðs.

Innan málaflokks heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir er haldið úti fræðsluáætlun um þá hugmyndafræði sem starfað er eftir, t.d. skaðaminnkun og áfallamiðaða

nálgun. VoR teymið hefur boðið upp á farandfræðslu til samstarfsstofnanna sem hluta af málsvarastarfi. Tryggja þarf aðgengi að fræðslu fyrir allt starfsfólk Reykjavíkurborgar sem á í samskiptum við notendur þjónustu sem glíma við heimilisleysi.

Rök: Notendur þjónustu í málaflokki heimilislausra þurfa á fjölþættum stuðningi að halda og þurfa allir þjónustuveitendur að vera upplýstir um gagnreynda þekkingu í vinnu með einstaklingum með reynslu af heimilisleysi. Þjónustuveitendur notenda sem búa við heimilisleysi eru til að mynda félagsráðgjafar, þjónustufulltrúar, starfsfólk sem fer í útköll á vegum Saman gegn ofbeldi og fleiri sem ekki starfa beint innan málaflokks heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir (HMFÞ).

Ábyrgð: Velferðarsvið.

5. Hvetja til að fræðsla um áfallamiðaða þjónustu og skaðaminnkandi nálgun sé tekin upp í lögreglunámi.

Hvatt verði til þess að hafa fræðslu um áfallamiðaða þjónustu og skaðaminnkandi nálgun í lögreglunámi Háskólans á Akureyri.

Áfallamiðuð þjónusta miðar að því að skapa umhverfi og aðstæður þar sem allir eru öruggir og ekki er ýtt undir áfallaviðbrögð.

Í skaðaminnkandi nálgun er lögð áhersla á að einstaklingum sé mætt þar sem þeir eru staddir hverju sinni og sjálfsákvörðunarréttur fólks sé virtur.

Rök: Það er mikilvægt að lögreglan hafi skaðaminnkandi nálgun að leiðarljósi þar sem einhver hluti fólks sem þarf aðstoð lögreglu er í virkri vímuefnaneyslu og mikilvægt er að því sé mætt þar sem það er statt.

Ábyrgð: Saman gegn ofbeldi.

6 Skoða þörf fyrir áfangaheimili/athvarf sem opið er allan sólarhringinn fyrir fólk sem er að nota.

Greina þörf fyrir opnun athvarfs, sem opið er allan sólarhringinn, fyrir þolendur ofbeldis sem nota vímuefni. Þá þarf að greina þörf út frá kyni, aldri og öðrum bakgrunnbreytum sem kunna að vera mikilvægar. Huga þarf sérstaklega að konum sem eru að nota því þær geta verið í sérstaklega viðkvæmri stöðu.

Gert yrði kostnaðarmat.

Rök: Á Íslandi eru tvö athvörf fyrir konur sem eru að flýja ofbeldi, eitt í Reykjavík og eitt á Akureyri. Í þeim mega konur ekki nota vímuefni og takmarkar það því aðgengi fyrir einstaklinga sem nota vímuefni.

Reynsla í málaflokki heimilislausra sýnir að mikilvægt er að tryggja öruggt húsaskjól fyrir alla þolendur ofbeldis til að hægt sé að veita viðeigandi stuðning í kjölfar áfalls.

Ábyrgð: Velferðarsvið, Teymi rannsókna og gæðamála.

7. Bæta skráningu lögreglu á bæði brotapolum og gerendum sem eru heimilislausir.

Lagt er til að lögreglan skrái þessi útköll með þeim hætti að hægt sé að kalla eftir þessum upplýsingum til að meta umfang.

Rök: Tölfræðin sem lögreglan safnar nær yfir öll útköll og það er mikilvægt að hafa yfirsýn yfir tíðni heimilisofbeldis í þessum hópi til að geta fylgst betur með umfangi og lagað þjónustu að honum.

Ábyrgð: Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu/Saman gegn ofbeldi.

Heimildir

Bretherton og Please. (2018). Women and rough sleeping. A Critical Review of Current Research and Methodology. Sótt af:

<https://www.mungos.org/app/uploads/2018/10/Women-and-Rough-Sleeping-Report-2018.pdf>

Domoslawski. (2011). Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalizing Drug use. Sótt af:

<https://www.opensocietyfoundations.org/publications/drug-policy-portugal-benefits-decriminalizing-drug-use#:~:text=Now%2C%20with%20a%20decade%20of,create%20safer%20communities%20for%20all.>

Reykjavíkurborg. (2021). Heimilislausir með miklar og flóknar þjónustuparfir. Sótt af:

https://2021.reykjavik.is/sites/default/files/ymis_skjol/skjol_utgefid_efni/uttekt_-_heimilislausir_med_miklar_og_floknar_thjonustutharfir_okt._2021.pdf

Reykjavíkurborg, þjónustumiðstöð Vesturbæjar, Miðborgar og Hlíða (2022). Samantekt vegna tímabundins stuðnings félagsmálaráðuneytisins við neyðarhúsnæði.

Rótin. (2022). Upplýsingar um nýtingu á Konukoti. Bréf til mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu dags. 5. okt. 2022.

Spotlight. (2018). Safe at home: Homelessness and domestic abuse. Sótt af:

https://safelives.org.uk/sites/default/files/resources/Safe_at_home_Spotlight_web.pdf

Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir 2019-2025. Reykjavíkurborg, Velferðarsvið ódags. Sótt af:

https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_i_malefnum_heimilislausra_2019-2025_med_uppfaerdri_ethos-toflu_2.9.2019.pdf

Fundað var með:

Kristínu I. Pálsdóttur framkvæmdastjóra Rótarinnar- félags um velferð og lífsgæði kvenna

Halldóru R. Guðmundsdóttur forstöðukonu Konukots

Sigurði Hólmi Gunnarssyni starfsmanni frú Ragnheiðar

Fylgiskjal 1



Erindisbréf starfshóps sem greina á stöðu heimilissauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi

Aðgerðaráætlun Reykjavíkurborgar gegn ofbeldi var samþykkt 1. febrúar 2022. Aðgerð sjö í áætluninni snýr að greiningu á stöðu heimilissauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi.

Aðgerð 7:

Greina stöðu heimilissauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi

Heimilissaust fólk með fjölþættan vanda er í sérstaklega viðkvæmri stöðu gagnvart ofbeldi og misnotkun. Settur verði á fót starfshópur til að fara yfir stöðu þeirra og gera tillögur að úrbótum.

Markmið: Greina hvernig er hægt að bæta þjónustu við þennan hóp.

Ábyrgðaraðili: *Saman gegn ofbeldi* og Velferðarsvið - samvinna.

Samstarfsaðilar: Aðilar sem sinna heimilissausu fólki.

Tímarammi: 2022.

Kostnaður: Rúmast innan fjárhagsramma Velferðarsviðs og verkefnisins *Saman gegn ofbeldi*.

Markmið

Að bæta þjónustu við fólk sem er heimilissaust og verður fyrir heimilisofbeldi og finna leiðir til að minnka líkur á því að það verði fyrir heimilisofbeldi.

Fulltrúar í starfshópi:

Halldóra Dýrleifar Gunnarsdóttir, mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar, formaður
Soffía Hjördís Ólafsdóttir, Velferðarsviði
Kristín Þórðardóttir, Velferðarsviði

Með hópnum vinnur Valgerður Jónsdóttir

Hlutverk starfshópsins:

1. Greina stöðu heimilissauss fólks í tengslum við heimilisofbeldi. Hafa í huga mögulega mismunandi stöðu m.a. vegna kyns, fötlunar, uppruna, litarháttar og kynhneigðar.
2. Skoða íslenskt efni um stöðu heimilissausra.
3. Skoða hvort finna megi fyrirmyndir í þjónustu annars staðar frá í tengslum við ofbeldi og heimilisleysi.
4. Útbúa tillögur að bættri þjónustu ef tilefni þykir til ásamt greiningu á kostnaði.

Ábyrgð á störfum starfshóps:

Mannréttinda- og ofbeldisvarráð.

Starfstími vinnuhóps:

Frá júní 2021 til september 2022.

Til mögulegrar ráðgjafar og samstarfs, meðal annars:

Svið og skrifstofur borgarinnar
Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu
Háskólasamfélagið
Hagsmunasamtök
Frú Ragnheiður
Rótin
Geðþjónusta

Fylgiskjal 2

ETHOS

EVROPSK FLOKKUN Á HEIMILISLEYSI OG HÚSNÆÐISLEYSI



Heimilisleysi er eitt af helstu félagslegu vandamálunum sem fengist er við í stefnumótun Evrópusambandsins varðandi félagslega vernd og þátttöku. Til að fyrirbyggja heimilisleysi og að finna heimilisláusu fólki nýtt húsnæði þarf að hafa skilning á þeim leiðum og ferlum sem orsaka slíkt og almennan skilning á merkingu heimilisleysis.

FEANTSA samtök evrópskra stofnana sem vinna með heimilisláusu fólki, hafa þróað flokkunarfræði (ETHOS) yfir heimilisleysi og algjöra vöntun á húsnæði.

ETHOS gengur út frá þeirri hugmyndafræði að það sé þrennt sem skilgreinir „heimili“ og að vöntun á því jafngildi heimilisleysi. Að hafa heimili má skilja sem: að hafa fullnægjandi dvalarstað (eða rými) þar sem einstaklingur og fjölskylda hans getur haft yfirráð (efnislegt yfirráðasvið); að geta haft næði út af fyrir sig og notið samskipta við aðra (félagslegt yfirráðasvið) og að eiga lagalegt tilkall til búsetu (lagalegt yfirráðasvið). Þetta leiðir til fjögurra aðal hugtaka: 1. Á götunni, 2. Húsnæðisleysi, 3. Ötryggar húsnæðisaðstæður, og 4. Ófullnægjandi húsnæði en allir þessi flokkar eru taldir jafngilda heimilisleysi. ETHOS flokkar þannig heimilisláust fólk eftir húsnæðisaðstæðum þeirra. Þessir fjórir hugtakaflokkar skiptast síðan upp í 13 nánari aðgerðaflokka sem nota má við stefnumótun svo sem við að kortleggja vandamál varðandi heimilisleysi og að þróa, fylgjast með og meta aðgerðir út frá stefnumótun.

	ADGERÐAFLOKKUR	HÚSNÆÐISADSTÆÐUR	ALMENN SKILGREINING
Heimilisleysi (Homelessness)	1 Fólk sem býr á viðavangi við slæmar aðstæður/skilyrði (á götunni)	1.1 Almenningsvæði eða úti við	Fólk sem býr á götunni eða á almenningssvæðum án skýlis sem hægt er að kalla húsnæði
	2 Fólk í neyðargistingu	2.1 Neyðarskýli	Fólk sem á engan varanlegan samastað sem notar sér neyðarskýli og annað slíkt þar sem kröfur eru litlar
	3 Fólk í húsnæði fyrir heimilisláusa	3.1 Gistiheimili fyrir heimilisláusa 3.2 Timabundið húsnæðisúrræði 3.3 Timabundið húsnæði með aðstoð	Gistingu er ætluð til skemmri tíma
	4 Konur í kvennaathvarfi	4.1 Kvennaathvarf	Konur sem fá gistingu vegna heimilisofbeldis og gisting er ætluð til skemmri tíma
	5 Fólk í húsnæði fyrir innflytjendur	5.1 Timabundin gisting / móttökusvæði 5.2 Húsnæði fyrir farandverkafólk	Innflytjendur í móttökufæri eða timabundinni gistingu vegna innflytjendastöðu
	6 Fólk sem er að útskrifast af stofnunum	6.1 Fangelsi 6.2 Sjúkrastofnanir (s.s. geðdeildir og endurhæfing vegna vímuefnavanda) 6.3 Stofnanir/heimili fyrir börn	Fólk sem fær ekki húsnæði eftir lausn úr fangelsi Fólk sem dvelur of lengi á stofnun vegna húsnæðisleysis Ungt fólk sem vantar húsnæði þegar þau ná lögaldri
	7 Fólk sem fær langtímaúthúðing vegna heimilisleysis	7.1 Dvalarheimili fyrir aldraða sem eru heimilisláusir 7.2 Húsnæði með stuðningi fyrir fólk sem var áður heimilisláust	Langtímadvöl fyrir fólk sem var áður heimilisláust (yfirleitt lengri en eitt ár)
	8 Fólk sem býr við ötryggar húsnæðisaðstæður	8.1 Býr timabundið hjá fjölskyldu/vinum 8.2 Ekki lögleg leiga 8.3 Ólögleg landtaka	Býr í venjulegu húsnæði en ekki eigin húsnæði eða sínu vanalega húsnæði vegna húsnæðisleysis Býr án leigusamnings/samkomulags eða ólöglega Landtaka án löglegra réttinda
	9 Fólk sem er í áhættu á að missa húsnæði	9.1 Útburðarkrafa sett fram 9.2 Útburðarkrafa sett fram af nýjum eiganda	Útburðarkrafa er í gangi Þar sem veðréttareigandi á löglega kröfu yfir eigninni
	10 Fólk sem býr við ofbeldisögn	10.1 Atvik skráð af lögreglu	Þegar lögregla gripur til aðgerða til að tryggja öruggan dvalarstað fyrir þolendur heimilisofbeldis
	11 Fólk sem býr í bráðabirgðahúsnæði eða óhefðbundnu húsnæði	11.1 Hjólahýsi 11.2 Óhefðbundið húsnæði 11.3 Timabundið húsnæði	Ekki ætlað til lengri dvalar Bráðabirgðaskýli, kofi eða hreysi Hálf-varanleg bygging, skáli eða kofi
	12 Fólk sem býr í ófullnægjandi húsnæði	12.1 Byggingar sem búið er í en eru ófullnægjandi sem húsnæði	Skilgreint sem óbúðarhæft húsnæði í lögum eða byggingarreglugerðum
	13 Fólk sem býr við allt of mikil þrengsli vegna fjölda íbúa í húsnæði	13.1 Hæsta viðmið löggjafar um þrengsli vegna íbúafjölda í húsnæði	Skilgreint þannig að það fari yfir þau mörk sem stjórnvöld setja um gölfpláss pr. einstakling eða nothæf herbergi

Ath: Styttri dvöl er skilgreind þannig að hún sé almennt styttri en eitt ár; lengri dvöl er skilgreind sem meira en eitt ár.

Þessari skilgreiningu ber saman við manntalsskilgreiningar sem mælt er með í UNECE/EUROSTAT skýrslunni (2006) (Þýtt af: Egir Hugason - Deild gæða og rannsókna. Staðfært: Hrafnhildur Ólaf Ólafsdóttir - ÞVMH)