

Intersectional Approach to Combating Homelessness for Women

Verkefni: 101172611 — INTERACT — ESF-2023-HOMELESS



INTERACT Landsskýrsla Íslenska

Júní 2025

Ábyrgð á Landsskýrslu: Work Package 1: RIKK and Rótin

Framlag:

ÞÝSKALAND:	HTWK Leipzig Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig
GRIKKLAND:	UWAH – Union of Women Associations of Heraklion; RoC – Regional Authority of Crete; MPF – Municipality of Palaio Faliro
ÍSLAND:	RIKK – Institute for Gender, Equality and Difference at the University of Iceland; Rotin
ÍTALÍA:	Associazione Mondodonna Onlus, Azienda Pubblica di Servizi alla Persona Citta di Bologna and Cooperativa Sociale Società Dolce
PORTÚGAL:	Ares do Pinhal Associação de Recuperação de Toxicodependentes
RÚMENÍA:	Direcția de Asistență Socială și Medicală Cluj-Napoca

Styrkt af Evrópusambandinu. Skoðanir og viðhorf sem sett eru fram í skýrslunni eru eingöngu á ábyrgð höfunda og endurspeгла ekki endilega skoðanir Evrópusambandsins eða framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins. Hvorki er hægt að kalla Evrópusambandið né styrkveitanda til ábyrgðar á skrifum þessum.

Tilvísunarnúmer verkefnis: 101172611 — INTERACT — ESF-2023-HOMELESS

Yfirlit

INTERACT-verkefnið, sem stendur yfir frá 1. október 2024 til 30. september 2027, er styrkt af Félagsmálasjóði Evrópu (ESF+). Það er frumkvöðlaverkefni sem ætlað er að takast á við margþættan vanda sem heimilislausar konur standa frammi fyrir. INTERACT er fjölþjóðlegt samstarfsverkefni sem aðilar frá Grikklandi, Íslandi, Ítalíu, Portúgal, Rúmeníu og Þýskalandi taka þátt í og Union of Women Associations of Heraklion (Syndesmos Melon Gynaikaeion Somateion Irakleioy Kai Nomoy Irakleioy – UWAH) í Grikklandi stýrir.

Nálgun INTERACT-verkefnisins grundvallast á djúpstæðum skilningi á flóknum áskorunum sem heimilislausar konur standa frammi fyrir og viðurkenningu á þeim flókna og marþætta vanda, svo sem kynbundnu ofbeldi, geðheils- og vímuefnavanda, sem einkennir líf þeirra. Verkefnið felur í sér nýja heildræna og þverfaglega nálgun sem byggir á samtvinnun mismunabreyta og tekur mið af þörfum heimilislausra kvenna og greiningum á ágöllum hefðbundinna síló-inngripa á sviðinu.

Með INTERACT-verkefninu er stefnt að því að bjóða sjálfbæra lausn og áfallamiðaða nálgun til að koma í veg fyrir heimilisleysi. Sjónum verður beint að heimilislausum konum, sérstaklega þeim sem eru með flóknar þjónustuparfir, þjónustuveitendum og öðrum stefnumótandi aðilum á sviði félagsmála sem og almenningi. Kjarni verkefnisins er INTERACT-innleiðingarlíkanið. Það grundvallast á þverfaglegu samþættu samstarfi og viðurkenningu á samtvinnun ýmissa áhrifapátta á heimilisleysi. Líkanið verður innleitt í öllum ríkjum samstarfsaðila með fjölþættum þverfaglegum stuðningi og þróað áfram svo hægt verður að innleiða það við ólíkar aðstæður.

Landsskýrslan sem hér er birt varpar ljósi á stöðu heimilisleysis í ríkjum samstarfsaðila í INTERACT-verkefninu. Hún nær meðal annars yfir tölfraði á lands- og sveitarstjórnarstigi, lög og stefnur á málefnasviðinu, hagsmunaaðila, þjónustu í boði, nálganir á hana og stöðu þverfaglegs samstarfs. Niðurstöður skýrslunnar verða nýttar við þróun líkansins og aðlögun þess að þörfum hvers innleiðingarsvæðis fyrir sig.

Þýskaland

Skilgreining og skráning á heimilisleysi í Þýskalandi byggir á ETHOS Light. Aðgengi að gögnum um heimilisleysi er gott en ekki tæmandi. Ríkisvaldinu ber lagaleg skylda til að veita heimilislausum skjól og bregðast við ýmsum þörfum þeirra sem í slíkri slíkri stöðu eru. Til staðar er gamalgroíð og þétt félagslegt stuðningskerfi fyrir heimilislausa og aðra í neyð en þó ekki alla hópa sem skilgreindir eru sem heimilislausir samkvæmt ETHOS flokkunarkerfinu. Þýskaland er með landsstefnu og aðgerðaáætlun í málefnum heimilislausra. Samkvæmt henni hefur Sambandslýðveldið Þýskaland skuldbundið sig til þess að berjast kerfisbundið gegn heimilisleysi og huga að kynjasjónarmiðum í þeirri vinnu.

Húsnæði fyrst og skaðaminnkandi nálgun í þjónustu fyrir heimilislausa er ríkjandi í Þýskalandi. Fjölþætt þjónustuúrræði, sem eru að hluta eða að öllu leyti ætluð heimilislausum konum, eru einnig til staðar. Að auki eru dæmi um úrræði sem taka á margþættum vanda þar sem samtvinnun

mismunabreyta er höfð að leiðarljósi. Hins vegar er slík nálgun og þverfaglegt samþætt samstarf ennþá fremur undantekning en regla við þróun þjónustu fyrir fólk með margþættan vanda.

Á Leipzig-svæðinu, innleiðingarsvæði INTERACT í Þýskalandi, eru til staðar ýmsar stofnanir, úrræði og stuðningsþjónusta fyrir heimilislauslausa. Að hluta er sú þjónusta sniðin að þörfum heimilislausra með flóknar þjónustuparfir, til dæmis skýli fyrir konur eða fólk sem notar vímuefni. Þó að skuldbinding einstakra aðila hjálpi til við að takast á við flókin vandamál innan kerfisins, skortir enn á skipulagða tengingu við félagsþjónustu og samhæfingu lagalegra réttinda, sérstaklega fyrir heimilislauslausa ríkisborgara innan ESB.

Að öllu samanteknu er fyrirhugað að leggja áherslu á tengslanet og spurningar um áhrif aðgreiningar og aðgengi/útilokunar innan stuðningskerfisins í Þýskalandi, með áherslu á samvinnun mismunabreyta. Í Leipzig, innleiðingarsvæði INTERACT, ætti áherslan að vera á að styrkja tengslanet innan og á milli stofnana.

Grikkland

Töluleg gögn um heimilisleysi í Grikklandi eru ófullkomin og sundurleit og að mestu leyti óaðgengileg. Opinberar upplýsingar um fjölda heimilislausra eru ekki reglulega uppfærðar og því ekki aðgengilegar. Tölfræði nær til dæmis ekki yfir dulið heimilisleysi og þjónustuaðilar leggja ekki allir til gögn í landsgagnagrunninn. Grikkland notar ETHOS til að skilgreina heimilisleysi og kveðið er á um það í lögum. Í gildi er landsstefna um heimilisleysi, aðgerðaáætlun á landsvísu um heimilisleysi sem gildir fyrir tímabilið 2023–2027 og húsnæðis- og atvinnuáætlun fyrir heimilislauslausa (*The Housing and Work for the Homeless Program*). Að auki stendur til að innleiða tilraunaverkefni um félagslegt húsnæði í sveitarfélögunum Apenu og Þessaloníku. Á sveitarstjórnarstigi eru engin dæmi um stefnu sem beinlínis beinist gegn heimilisleysi en stök staðbundin verkefni eru til staðar.

Þar sem ábyrgð á málaflokknum skiptist á milli margra ráðuneyta í Grikklandi er stuðningskerfi heimilislausra brotakennt. Skortur á samhæfingu leiðir til óskilvirkni í þjónustu og skorts á aðgengi, ekki síst að neyðarhúsnæði og stuðningi við jaðarsetta hópa. Einnig er ljóst að ekki er nægjanlega hugað kynjasjónarmiðum í inngripum. Þrátt fyrir að margt fagfólk í framlínu segist huga að kynjasjónarmiðum dags daglega í starfi sínu með heimilislausum virðist verklagið ekki verakerfisbundið. Það eru þó til staðar nokkur góð fordæmi um áfallamiðaða nálgun í samstarfsúrræðum ýmissa kvennasamtaka, sérstaklega á vettvangi. Þessi úrræði eru þó enn ekki orðin föst í sessi hvað umfang og fjármögnun varðar en mikil þörf er á að innleiða þau í opinbera stefnumótun á landsvísu. Þó að samvinna sé til staðar á milli einhverra þjónustuveitenda, er hún að mestu óformleg og byggist fremur á persónulegum tengslum en kerfisbundnu verklagi.

Grikkland hefur ekki innleitt HF-stefnu og treystir aðallega á neyðarhúsnæði í stað langtímalausna. Stór hluti fagfólks sem starfar innan stofnana sem þjónusta fólk með vímuefnavanda og þeirra sem starfa í félagsþjónustu á Krít segjast nota áfallamiðaða nálgun í störfum sínum.

Fyrirhugað er að í Grikklandi verði áhersla INTERACT-verkefnisins á að varpa ljósi á alvarlegan þjónustubrest fyrir konur með margþættan og flókinn vanda. Lögð verður áhersla á brýna þörf fyrir stefnumótun, eflingu samstarfs milli stofnana og aukinn aðgang að nauðsynlegum úrræðum. Með verkefninu verður stefnt að því að styrkja samhæfða þjónustu og beita sér fyrir kerfisbreytingum til að skapa sjálfbærar lausnir sem tryggja langvarandi stuðning og vernd fyrir þennan hóp sem standur mjög höllum fæti.

Ísland

Á Íslandi hefur heimilisleysi ekki verið skilgreint með fomlegum hætti, til dæmis í lögum eða stefnum. Hins vegar eru skilgreiningar og flokkanir sem byggja á ETHOS að verða algengari og eru t.d. notaðar í nýlega samþykktum húsnæðislögum og í stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum heimilislausra.

Aðgangur að áreiðanlegum og ítarlegum kyngreinanlegum tölulegum gögnum um heimilisleysi er takmarkaður á Íslandi. Mismunandi aðilar safna slíkum gögnum með ólíkum aðferðum og í mismunandi tilgangi. Upplýsingarnar eru því sundurleitar og illa samanburðarhæfar. Til dæmis eru töluleg gögn um ákveðna hópa sem ETHOS skilgreinir sem heimilislausar ekki aðgengileg, þar á meðal um flóttafólk, hælisleitendur og fólk sem býr við ótryggar aðstæður vegna ofbeldis, útskrifast bráðlega af stofnun eða býr tímabundið hjá vinum eða vandamönnum. Þetta hindrar að hægt sé að meta með áreiðanlegum hætti umfang og eðli vandans. Hjá Reykjavíkurborg, innleiðingarsvæði INTERACT, er þó gott aðgengi að kyngreindum gögnum um heimilislaust fólk með flóknar þjónustuparfir sem eru í þjónustu hjá borginni.

Á Íslandi er skýr lagagrundvöllur fyrir skyldu hins opinbera til að tryggja aðgang heimilislausra að húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir og til að veita heildræna aðstoð sem miðar að því að leysa vanda þeirra. Lagaleg skylda hins opinbera gagnvart heimilislausum konum er hins vegar ekki skýr og er einkum bundin við ofbeldi í nánu sambandi, sérstaklega heimilisofbeldi. Ísland hefur ekki sérstaka landsstefnu í málefnum heimilislausra og Reykjavíkurborg er eina sveitarfélagið sem hefur innleitt stefnu og aðgerðaáætlun um heimilisleysi fólks með flóknar þjónustuparfir. Í henni er sérstaklega hugað er að kynjasjónarmiðum og sérstaklega þörfum kvenna í markhópnum.

Fagfólk er meðvitað um að málefni heimilislausra er þverfaglegur málaflokkur og þörf fyrir samstarf á milli opinberra stofnana sem og sveitafélaga. Þó að til séu dæmi um árangursríkt samstarf er slíkt oftast ekki með óformlegum hætti. Meðal þekktra hindrana í þverfaglegu samstarfi eru óljós ábyrgð á þjónustu, óljósar heimildir eða ákvæði um upplýsingamiðlun, kerfisbundið þverfaglegt samráð, opinber gæðaviðmið og eftirfylgni. Þrátt fyrir ákall um opinbera stefnu í málefnum heimilislausra og leiðbeiningar sem styðja þverfaglegt samstarf er slíkt enn ekki til staðar á Íslandi.

Á Íslandi ætti áhersla INTERACT-verkefnisins á landsvísi að vera á að hvetja til þess að mótuð verði heildstæð stefna um heimilisleysi á landsvísi og að aflað verði gagna um heimilisleysi og samstarf á hinum ýmsu stjórnsýslustigum. Á sveitarstjórnarstigi ætti áherslan að vera á að auka

og styrkja núverandi tengslanet á íhlutunarsvæðinu, koma á skipulögðu samstarfi og tryggja samræmda nálgun í þjónustu og skilvirka málastjórnun.

Ítalía

Á Ítalíu er heimilisleysi ekki skilgreint sérstaklega í lögum en vísað til heimilisleysis í lögum og reglugerðum sem tengjast félagsþjónustu og réttindum jaðarsettra hópa. Íbúaskráning ISTAT skilgreinir heimilisleysi aðallega sem skort á heimilisfesti. fio.PSD styðst við víðtækari skilgreiningu og vísar til húsnæðisóöryggis, félagslegrar útilokunar og óstöðugleika. Á Ítalíu hefur ETHOS-flokkunarkerfið verið innleitt í samstarfi fio.PSD og í starfi FEANTSA á Ítalíu. Tölfræðileg gögn um heimilisleysi eru tiltæk og sýna verulegan svæðisbundinn mismun. Hins vegar er gagnasöfnun oft ómarkviss og varpar ekki á heildstæðan hátt ljósi á fjölbreytileika og hreyfanleika heimilisláusra.

Ítölsk löggjöf tekur óbeint á réttinum til húsnæðis í gegnum víðtæka stefnumótun um félagslega aðlögun. Á sveitarstjórnarstigi hefur Bologna-borg verið brautryðjandi í samþættingu þjónustu til að berjast gegn alvarlegri félagslegri útilokun og jaðarsetningu og boðið upp á fjölbreytta þjónustu eins og neyðarskýli, vettvangsþjónustu og tímabundin húsnæðisúrræði.

Húsnæði fyrst-nálgunin á Ítalíu felur í sér áherslu á að veita strax varanlegt húsnæði sem grundvöll að úrvinnslu annars félagslegs vanda. Þessi nálgun, sem innleidd hefur verið í Bologna, er í samræmi við skaðaminnkandi nálgun og hefur það að markmiði að draga úr afleiðingum mikillar jaðarsetningar. Áfallamiðuð nálgun í þjónustu er enn ekki útbreidd á Ítalíu en verkefni eins og „CARE4TRAUMA“ hjá MondoDonna miða að því að innleiða slíka nálgun.

Á Ítalíu er til staðar fjölbreytt þjónusta fyrir heimilisláusra, þar á meðal neyðarskýli, úrræði fyrir fólk sem notar vímuefni, heilbrigðisþjónusta og geðheilbrigðisþjónusta. ASP Città di Bologna rekur víðtæka stuðningsþjónustu, þar á meðal vettvangsteymi, neyðarmóttöku, aðgerðir vegna veðurvárs og tímabundið samnýtt húsnæði. Sérstök úrræði eru einnig til staðar sem taka mið af þörfum jaðarsettra kvenna þar sem áherslan er á öryggi, sálrænan stuðning og samfélagslega þátttöku.

Samþætt kerfi félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og miðstöðva gegn heimilisofbeldi í Bologna verndar konur í viðkvæmri stöðu. Mikilvægir samningar, eins og samkomulag höfuðborgarsvæðisins frá 2014 og viljayfirlýsing um samstarf frá 2020, styðja við samstarf milli hins opinbera og þriðja geirans. Hins vegar eru áskoranir enn til staðar, þar á meðal skortur á kerfisbundnu samstarfi og úrræðum.

Á Ítalíu ætti áhersla INTERACT-verkefnisins á landsvísi að vera á átak í að styðja við konur sem eru heimilisláusar, eru þolendur kynbundins ofbeldis og glíma við geðrænan vanda eða vímuefnavanda. Í Bologna, íhlutunarsvæði INTERACT, ætti að leggja áherslu á að samræma nálgun í þjónustu og verklagsreglur þjónustuaðila, á sama tíma og samþætt samstarf er aukið og styrkt. Einnig er mikilvægt að samræma skilgreiningar um vernd, bæði líkamlega og tilfinningalega, og húsnæðisöryggi og stuðning fyrir heimilisláusar konur sem eru þolendur

kynbundins ofbeldis. Í því felst að tryggja réttindi þeirra, öryggi og aðgang að nauðsynlegum úrræðum. Með því að tileinka sér slíka heildræna nálgun má stuðla að árangursríku kerfi sem veitir öllum jafnt aðgengi og styður við velferð og valdeflingu kvenna sem orðið hafa fyrir alvarlegum áföllum tengdum kynbundnu ofbeldi og heimilisleysi.

Portúgal

Í Portúgal er heimilisleysi formlega skilgreint í landsáætlun um samþættingu málaflokks heimilislauseira (ENIPSSA) frá árinu 2017. Í henni er stuðst við skilgreiningar ETHOS-flokkunarkerfiains. Gögn um heimilisleysi, þar á meðal kyngreinanleg, eru opinberlega skráð og gott aðgengi að þeim. Sérfræðingar vara þó við því að heimilisleysi kvenna sé verulega vangreint í opinberum gögnum, þar sem margar konur forðast að leita í opinber úrræði vegna heimilisleysis af skömm, ótta við að missa forræði barna eða vegna þess að þær reiða sig á ótryggt húsnæði þ.e. gista til dæmis hjá vinum og vandamönnum.

Í Portúgal er þolendum heimilisofbeldis og mansals tryggð lagaleg vernd og sérstök úrræði sem tengjast heimilisleysi en engin sértæk stefna er í gildi á landsvísu sem tekur sérstaklega til heimilisleysis kvenna. ENIPSSA 2025–2030 tekur tillit til kynjasjónarmiða en skortir skýrar kröfur um aðferðir til að tryggja að unnið sé út frá kynjamiðaðri nálgun í skaðaminnkunar- og áfallaúrræðum. Ein af stærstu áskorunum er varða málaflokkinn í Portúgal er sundurleitni í þjónustu en inngrip eru enn einangruð, samvinna á milli húsnæðis-,heilbrigðis- og félagsþjónustu ómarkviss og langtímastuðningur ófullnægjandi. Þrátt fyrir að úrræði eins og HF-verkefni og skaðaminnkandi úrræði séu til staðar, eru þau ekki aðlöguð kerfisbundið að sértækum þörfum heimilislauseira kvenna.

Landsskýrsla Portúgals dregur fram nauðsyn kerfisbundinnar, þverfaglegar og kynjamiðaðrar nálgunar við inngrip við heimilisleysi. Hún undirstrikar einnig brýna þörf fyrir viðhorfsbreytingu í viðbrögðum Portúgals við heimilisleysi. Færa þarf stefnuna í átt að samþættri, kynjamiðaðri og gagnreyndri stefnumótun sem tekur mið af undirliggjandi kerfislægum þáttum og raunveruleika heimilislauseira kvenna.

Til að takast megi á við heimilisleysi kvenna í Portúgal á markvissan hátt þarf áhersla INTERACT-verkefnisins að vera á kerfisbundna, þverfaglega og áfallamiðaða nálgun. Með því að endurhugsa mismunandi þætti innleiðingarinnar, kynjamiðsamþættingu, efla HF úrræði og fjárfesta í verkefnum sem leidd eru af fólki sem hefur sjálft reynslu af heimilisleysi, getur Portúgal unnið á markvissan hátt gegn heimilisleysi kvenna og mótað ramma utan um kerfi sem væri skilvirkara og aðgengilegra.

Rúmenía

Í Rúmeníu eru heimilislauseir skilgreindir í Landsstefnu um félagslega aðlögun heimilislauseira 2022–2027 og í aðgerðaáætlun 2022–2027 sem félagslegur hópur einstaklinga eða fjölskyldna sem, vegna félagslegra, læknisfræðilegra, fjárhagslegra, efnahagslegra eða lagalegra ástæðna, eða vegna óviðráðanlegra aðstæðna, búa á götunni, dvelja tímabundið hjá vinum eða

kunningjum, geta ekki haldið húsnæði á leigumarkaði eða eru í hættu á að missa það. Þar undir falla einnig þeir sem dvelja í stofnunum eða fangelsum sem þeir eiga að verða leystir úr innan tveggja mánaða eða hafa þegar verið leystir úr haldi án þess að hafa húsnæði.

Í Rúmeníu er erfitt að afla nákvæmra tölfræðilegra gagna um heimilisleysi og raunverulegt umfang vandans oft vanmetið. Vinnumála- og félagsmálaráðuneytið markar stefnu í málefnum heimilislausra en viðvarandi skortur er á úrræðum, samhæfingu og vitundarvakningu. Þrátt fyrir að ýmis verkefni og úrræði séu til staðar er þörf á yfirgripsmeiri og samþættari viðbrögðum svo takast megi á árangursríkan hátt á við vandamálið.

Í Rúmeníu er HF, áfallamiðuð og skaðaminnkandi nálgun notuð í þjónustu við heimilislausa. Enn er þó verið að þróa aðgerðaáætlanir og þörf er á að innleiða þessar nálganir í alla þjónustu með markvissari hætti. Til að takast á við vanda heimilislausra í Rúmeníu þarf náið samstarf milli opinberra stofnana, félagasamtaka, heilbrigðisþjónustu og löggæslu. Slíkt samstarf mætir þó oft hindrunum vegna óljósrar ábyrgðarskyldu, skorts á úrræðum og sundurleitni í þjónustu. Árangursrík samvinna, líkt og verið hefur í borgunum Cluj-Napoca og Timișoara, er fyrirmynd að bættri nálgun í þjónustu og stuðningi við heimilislausa.

Á meðal þeirrar þjónustu sem er í boði fyrir heimilislaust fólk í Rúmeníu eru neyðarskýli, skammtímahúsnæði og sértækur stuðningur fyrir þolendur heimilisofbeldis. Dæmi um slík þjónustuúrræði eru neyðarmiðstöð í Cluj-Napoca og næturskýlið „Sfânta Vineri“ í Suceava. Þrátt fyrir að þessir staðir veiti mikilvægan stuðning, eins og skjól, máltíðir, læknisáðstoð og ráðgjöf, skortir langtímalausnir, kynjamiðaða nálgun og stuðning við fólk með flóknar þjónustufarir. Til að bæta þjónustuna þarf að auka framboð á rýmum í neyðarskýlum, bjóða upp á sérsniðin úrræði á sviði geðheilbrigðis og skaðaminnkunar auk þess að bæta starfsþjálfun og stuðning við atvinnuþátttöku.

Í Rúmeníu er því lagt til að í INTERACT-verkefninu verði áherslan á að hugað sé að kynjasjónamiðum í stefnumótun á sviðinu og viðurkenndar þær sértæku hindranir sem konur mæta þegar þær verða heimilislausar, leita hússkajóls og stuðnings. Einnig er lögð áhersla á nauðsyn þess að veita viðeigandi áfallamiðaða nálgun í þjónustu við konur sem eru þolendur ofbeldis í nánú sambandi en slíkt ofbeldi er algengur orsakapáttur heimilisleysis kvenna. Á íhlutunarsvæðum INTERACT-verkefnisins ættu inngríp að miða að því að auka þverfaglega samætta samvinnu með áherslu á samtvinnun mismunabreyta og áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun.

Samantekt

Landsskýrsla INTERACT veitir yfirgripsmikla greiningu á heimilisleysi í sex Evrópulöndum með áherslu á þverfaglegt eðli vandans vegna samtvinnunar mismunabreyta og þær áskoranir sem heimilislausar konur standa frammi fyrir. Hún dregur fram mismunandi stöðu samstarfslanda og varpar ljósi á þörfina fyrir mismunandi áherslu við innleiðingu INTERACT-verkefnisins í hverju landi og landssvæði fyrir sig.

Niðurstöðurnar sýna þó einnig að ríkin sex eiga einnig ýmislegt sameignlegt, þar á meðal þörf fyrir betra aðgengi að HF úrræðum, aukið kerfisbundið þverfaglegt samstarf milli stofnana og þjónustuveitenda, markvissari samþættingu og samfelli í þjónustu með áherslu á áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun og kynjasamþættingu til að styðja með árangursríkum hætti við heimilislausar konur með flóknar þjónustuparfir.



EFNISYFIRLIT

1.	Inngangur	13
2.	Skammstafanir og hugtök	15
2.1	Skammstafanir fyrir stofnanir og verkfæri	15
2.2	Skammstafanir fyrir hugtök	15
2.3	Hugtök og skilgreiningar	16
3.	Aðferð	25
4.	Þýskaland	26
4.1	Heimilisleysi	26
4.1.2	Heimilisleysi og orsakir	26
4.1.2.	Heimilisleysi og kyn	27
4.2.	Lands- og svæðisbundin tölfræði	27
4.2.1	Áreiðanleiki tölulegra gagna	28
4.3	Lagalegt regluverk	29
4.3.1	Lagalegt regluverk og kyn	30
4.4	Kenningar og heimilisleysi	30
4.5	Stofnanaumhverfi og hagsmunaaðilar	31
4.5.1	Hagsmunaaðilar í Þýskalandi	31
4.5.2	Hagsmunaaðilar á innleiðingarsvæðum í Þýskalandi	33
4.6	Þjónusta	37
4.6.1	Hindranir í aðgengi að þjónustu	38
4.6.2	Gloppur í þjónustu	38
4.6.3	Opinberar kröfur til þjónustu	39
4.7	Samantekt og áherslur INTERACT í Þýskalandi	39
5.	Grikkland	42
5.1	Heimilisleysi	42
5.1.1	Heimilisleysi og orsakir	42
5.1.2	Heimilisleysi og kyn	43
5.2	Lands- og svæðisbundin tölfræði	43
5.2.1	Áreiðanleiki tölulegra gagna	46
5.3	Lagalegt regluverk	47
5.3.1	Lagalegt regluverk og kyn	47
5.4	Kenningar og heimilisleysi	48
5.5	Stofnanaumhverfi og hagsmunaaðilar	49
5.5.1	Hagsmunaaðilar í Grikklandi og á innleiðingarsvæði	49
5.5.2	Þverfaglegt samstarf	50
5.6	Þjónusta	51
5.6.1	Hindranir í aðgengi að þjónustu	53
5.6.2	Gloppur í þjónustu	53
5.6.3	Opinberar kröfur til þjónustu	54
5.7	Samantekt og áherslur INTERACT í Grikklandi	54

6.	Ísland	56
6.1	Heimilisleysi.....	56
6.1.1	Heimilisleysi og orsakir	57
6.1.2	Heimilisleysi og kyn	57
6.2	Lands- og svæðisbundin tölfræði	57
6.2.1	Áreiðanleiki tölulegra gagna	58
6.3	Lagalegt regluverk.....	59
6.3.1	Lagalegt regluverk og kyn	61
6.4	Kenningar og heimilisleysi	62
6.5	Stofnanaumhverfi og hagsmunaaðilar	63
6.5.1	Hagsmunaaðilar á Íslandi.....	64
6.5.2	Hagsmunaaðilar á innleiðingarsvæði.....	65
6.5.3	Þverfaglegt samstarf	66
6.6	Þjónusta.....	67
6.6.1	Hindranir í aðgengi að þjónustu	68
6.6.2	Gloppur í þjónustu	70
6.6.3	Opinberar kröfur til þjónustu	71
6.7	Samantekt og áherslur INTERACT á Íslandi	71
7.	Ítalía.....	74
7.1	Heimilisleysi.....	74
7.1.1	Heimilisleysi og orsakir	75
7.1.2	Heimilisleysi og kyn	75
7.2	Lands og svæðisbundin tölfræði.....	76
7.2.1	Áreiðanleiki tölulegra gagna	76
7.3	Lagalegt regluverk.....	77
7.3.1	Lagalegt regluverk og kyn	81
7.4	Kenningar og heimilisleysi.....	81
7.5	Stofnanaumhverfi og hagsmunaaðilar	83
7.5.1	Hagsmunaaðilar á Ítalíu	84
7.5.2	Hagsmunaaðilar á innleiðingarsvæði.....	84
7.5.3	Þverfaglegt samstarf	85
7.6	Þjónusta.....	86
7.6.1	Hindranir í aðgengi að þjónustu	88
7.6.2	Gloppur í þjónustu	89
7.6.3	Opinberar kröfur til þjónustu	90
7.7	Samantekt og áherslur INTERACT á Ítalíu.....	90
8.	Portúgal.....	92
8.1	Heimilisleysi.....	92
8.1.1	Heimilisleysi og orsakir	92
8.1.2	Heimilisleysi og kyn	93
8.2	Lands- og svæðisbundin tölfræði	94

8.2.1	Áreiðanleiki tölulegra gagna	95
8.3	Lagalegt regluverk.....	95
8.3.1	Lagalegt regluverk og kyn	97
8.4	Kenningar og heimilisleysi	98
8.5	Stofnanaumhverfi og hagsmunaaðilar	98
8.5.1	Hagsmunaaðilar í Portúgal	99
8.5.2	Hagsmunaaðilar á innleiðingarsvæðum.....	100
8.5.3	Þverfaglegt samstarf	101
8.6	Þjónusta.....	102
8.6.1	Hindranir í aðgengi að þjónustu	106
8.6.2	Gloppur í þjónustu	108
8.6.3	Opinberar kröfur til þjónustu	111
8.7	Samantekt og áherslur INTERACT í Portúgal.....	111
9.	Rúmenía.....	113
9.1	Heimilisleysi.....	113
9.1.1	Heimilisleysi og orsakir	113
9.1.2	Heimilisleysi og kyn	113
9.2	Lands- og svæðisbundin tölfræði	113
9.2.1	Áreiðanleiki tölulegra gagna	115
9.3	Lagalegt regluverk.....	115
9.3.1	Lagalegt regluverk og kyn	117
9.4	Kenningar og heimilisleysi	117
9.5	Stofnanaumhverfi og hagsmunaaðilar	118
9.5.1	Hagsmunaaðilar í Rúmeníu	119
9.5.2	Hagsmunaaðilar á innleiðingarsvæðum.....	122
9.5.3	Þverfaglegt samstarf	123
9.6	Þjónusta.....	125
9.6.1	Hindranir í aðgengi að þjónustu	127
9.6.2	Gloppur í þjónustu	130
9.6.3	Opinberar kröfur til þjónustu	132
9.7	Samantekt og áherslur INTERACT í Rúmeníu.....	132
10.	Helstu niðurstöður	135
	Heimildir og Tilvísanir	137
	Hugtök og skammstafanir	137
	Tilvísanir í landsskýrslum	138

Yfirlit yfir töflur

Tafla 1. Heimilislausir í Þýskalandi, Austur-Þýsku sambandsríkjunum, Saxlandi og Leipzig árið 2024.	28
Tafla 2. INTERACT hagsmunaaðilar í Þýskalandi öllu.	31
Tafla 3. INTERACT hagsmunaaðilar í Saxony og Leipzig	33
Tafla 4. Heimilislausir í Grikklandi og á Krít.	44
Tafla 5. INTERACT hagsmunaaðilar í Grikklandi	50
Tafla 6. Þjónusta við heimilislausa í Grikklandi eftir sviðum.	52
Tafla 7. Heimilislausir á Íslandi og á höfuðborgarsvæðinu 2021.	58
Tafla 8. Heimilislausir í Reykjavík árið 2021.	58
Tafla 9. INTERACT hagsmunaaðilar á Íslandi	64
Tafla 10. INTERACT hagsmunaaðilar í Reykjavík.	65
Tafla 11. Þjónusta fyrir heimilislausa í Reykjavík.	68
Tafla 12. Þjónusta tengd staðbundinni stefnu gegn kynbundnu ofbeldi og alvarlegri jaðarsetningu.	80
Tafla 13. INTERACT hagsmunaaðilar á Ítalíu.	84
Tafla 14. INTERACT hagsmunaaðilar í Bologna.	84
Tafla 15. Þjónusta fyrir heimilislausa í Bologna, ítalska innleiðingarsvæðinu.	86
Tafla 16. Heimilislausir í Portúgal og helstu landssvæðum.	94
Tafla 17. INTERACT hagsmunaaðilar í Portúgal.	99
Tafla 18. INTERACT hagsmunaaðilar á innleiðingarsvæðum í Portúgal.	100
Tafla 19. Heimilislausir í Rúmeníu árið 2023.	114
Tafla 20. Heimilislausir á INTERACT innleiðingarsvæðunum Cluj-Napoca og Suceava árið 2024.	114
Tafla 21. INTERACT hagsmunaaðilar í Rúmeníu.	119
Tafla 22. Interact hagsmunaaðilar á innleiðingarsvæðum í Rúmeníu.	122
Tafla 23. Þjónusta fyrir öll kyn í Napoca og Suceava í Rúmeníu/Romania.	126
Tafla 24. Kvennamiðuð þjónusta í Rúmeníu.	127

1. INNGANGUR

Heimilisleysi er margþætt félagslegt vandamál sem skarast milli stjórnsýslustiga og stefnu- og fræðasviða og þar á meðal velferðar-, húsnæðis-, heilbrigðis-, atvinnu-, lögfræði-, löggæslumála.

Verkefnið Intersectional Approach to Combating Homelessness for Women (INTERACT), styrkt af Félagsmálasjóði Evrópu- (ESF+), er nýsköpunarverkefni sem miðar að því að innleiða nýja nálgun til að takast á margþættan vanda heimilislausra kvenna. Verkefnið er til 36 mánaða og stendur yfir frá 1. október 2024 til 30. september 2027. Samstarfsaðilar koma frá sex Evrópuríkjum, Grikklandi, Þýskalandi, Íslandi, Ítalíu, Portúgal og Rúmeníu. Union of Women Associations of Heraklion (Syndesmos Melon Gynaikion Somateion Irakleioy Kai Nomoy Irakleioy) (UWAH) í Grikklandi stýrir samstarfinu.

Nálgun INTERACT-verkefnisins grundvallast á djúpstæðum skilningi á flóknum áskorunum sem heimilislausar konur standa frammi fyrir og viðurkenningu á þeim flókna og marþætta vanda, svo sem kynbundnu ofbeldi, geðheilsu- og vímuefnavanda, sem einkennir líf þeirra. Verkefnið felur í sér nýja heildræna og þverfaglega nálgun sem byggir á samtvinnun mismunabreyta og tekur mið af þörfum heimilislausra kvenna og greiningum á ágöllum hefðbundinna síló-inngripa á sviðinu.

Markmið INTERACT er því að þróa og innleiða sjálfbæra lausn með áfallamiðaðri nálgun til að takast á við og koma í veg fyrir heimilisleysi. Í markhópi verkefnisins eru heimilislausar konur, einkum þær sem eru með flóknar þjónustuparfir, hagsmunaaðilar og stefnumótandi aðilar á verkefnasviðinu og almenningur.

Meginmarkmið verkefnisins eru eftirfarandi:

- Að valdefla jaðarsettar konur til að finna leið út úr heimilisleysi
- Að innleiða skaðaminnkandi og áfallamiðaða nálgun í þjónustu
- Að auka skilvirkni aðgerða og þjónustu
- Að stuðla að aukinni áherslu á jafnréttisvitund og inngildingu við stefnumótun
- Að stuðla að auknu þverfaglegu samþættu samstarfi á landsvísu

INTERACT-innleiðingarlíkanið (e. *INTERACT Intervention Pilot Model*), kjarni verkefnisins, grundvallast á þverfaglegu samstarfi og viðurkenningu á flóknum og margþættum vanda heimilislausra kvenna. Inngripið mun veita konum sem búa við heimilisleysi aðgang að áætlunum sem sérsníðnar eru að einstaklingsbundnum þörfum þeirra. Þar á meðal eru úrræði tengd vímuefnavanda, kynbundnu ofbeldi, geðheilbrigðisvanda og alvarlegri jaðarsetningu. Fræðslu og þjálfun fyrir hagsmunaaðila sem taka þátt í verkefninu er ætlað að tryggja samræmda áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun með áherslu á mikilvægi kynjavitundar. Módelið verður innleitt á völdum svæðum í öllum samstarfsríkjum með þverfaglegum stuðningi samstarfsaðila og endanlegt líkan þróað sem er nógu fjölbætt til að hægt sé að innleiða það við ólíkar aðstæður.

INTERACT-landsskýrslan er fyrsta skrefið í þróun INTERACT-líkansins. Aðstæður eru ólíkar í hverju landi fyrir sig sem krefst sérstakrar aðlögunar líkansins. Skýrslan veitir innsýn í stöðu

heimilisleysis í ríkjum sex og bakgrunnsupplýsingar sem nýtast til að efla samvinnu, styðja við staðfærslu líkansins og hafa stefnumótandi áhrif. Í skýrslunni er sjónum beint að aðgengi að tölufraeðilegum gögnum um heimilisleysi, lögum og stefnum tengdum málefna sviðinu, hagsmunaaðilum, ríkjandi nálgunum í þjónustu, aðgengi að þjónustu og stöðu þverfaglegar samvinnu.

Aðgengi að gögnum um heimilisleysi er mjög misjafnt milli landa og stundum þarf að styðjast við ósannreynanleg gögn frá samstarfsaðilum og fagfólki. Í sumum tilvikum geta slík gögn fremur endurspeglað ríkjandi orðræðu í einstökum ríkjum og virst stangast á við grunn gildi INTERACT-verkefnisins. Skýrslan endurspeglar engu að síður stöðuna varðandi sameiginlegar og mismunandi gagnasöfnunaraðferðir, laga- og stefnumótunarumhverfi, orðræðu, þjónustu, nálgun og þverfaglegt samstarf. Niðurstöðurnar undirstrika nauðsyn aðlögunar líkansins að aðstæðum og sýna að vegna ólíkra aðstæðna í samstarfsríkjum sex eru þau ákjósanlegur vettvangur til að láta reyna á aðlögunarhæfni móðelsins.

ATHUGASEMD UM HUGTAKANOTKUN

Hugtök og skilgreiningar sem notaðar eru í þessari Landsskýrslu endurspegla sameiginlegan skilning samstarfsaðila INTERACT-verkefnisins á þeim tíma sem skýrslan var unnin. Við erum meðvituð um að tungutak og hugtakanotkun á þessu sviði er síbreytileg og getur þróast eftir því sem INTERACT-verkefninu vindur áfram og mótast af lifandi umræðu, rannsóknum og sameiginlegri uppbyggingu þekkingar. Síðari afurðir INTERACT-verkefnisins gætu því endurspeglað uppfærða hugtakanotkun sem er frábregðin þeirri sem notuð er hér.

Skýrslan hefst á samantekt um aðferðafræði og orðalista yfir hugtök og skammstafanir sem notuð eru. Þeim köflum er fylgt eftir með stöðuskýrslum frá samstarfslöndunum sex og líkur á stuttri samantekt fyrir öll samstarfsríkin. Til samræmingar við ensku útgáfu skýrslunnar er heimaríkjum samstarfsaðila raðað samkvæmt stafrófsröð í þeirri útgáfu.

Til að auðvelda lestur og skilning eru lesendur eindregið hvattir til að kynna sér vel kaflana um skammstafanir og hugtök og aðferð.

2. SKAMMSTAFANIR OG HUGTÖK

Í þessum kafla er að finna hugtök og skammstafanir sem notaðar eru í landsskýrslu INTERACT-verkefnisins, ásamt helstu kenningum sem hafa áhrif á verkefnið. Á listanum eru grundvallarhugtök og skammstafanir sem notaðar eru í INTERACT-verkefninu í heild og því er hann kannski ítarlegri en þörf er á fyrir þessa skýrslu. Listinn byggir á hugtakalista og þekkingargrunni EIGE (European Institute for Gender Equality), sem er aðgengilegur á öllum tungumálum Evrópusambandsins á vefnum, gögnum frá FEANTSA, Evrópuráðinu og öðrum viðurkenndum heimildum. Markmiðið er að samræma notkun hugtaka og skammstafana í afurðum verkefnisins og gefa lesendum innsýn í orðræðu verkefnisins.

Í kaflanum er vísað til EIGE án þess að vísa beint í einstök hugtök. Þess í stað er vísað á hugtakalista EIGE á vef þeirra, þar sem hægt er að leita að hugtökum í stafrófsröð. Til að færa hugtakaskrá EIGE nær kynhlutlausri og kynjamiðaðri orðræðu hafa skilgreiningar úr orðalista Evrópuráðsins, Gender Matters, einnig verið notaðar. Af hagkvæmniástæðum er ekki vísað sérstaklega til annarra hugtaka og skammstafana, heldur er krækt í helstu heimildir.

2.1 SKAMMSTAFANIR FYRIR STOFNANIR OG VERKFÆRI

Skammstöfun	Heiti á ensku	Heiti á íslensku
CoE	Council of Europe	Evrópuráðið
EIGE	European Institute for Gender Equality	Evrópastofnun um jafnrétti kynjanna
ETHOS	The European Typology on Homelessness and Housing Exclusion	Evrópsk flokkun á heimilisleysi og húsnæðisleysi
ETHOS Light	The European Typology on Homelessness and Housing Exclusion	Evrópskt flokkunarkerfi fyrir heimilisleysi og húsnæðisleysi
EUDA	European Union Drug Agency	Vímuefnastofnun Evrópusambandsins
FEANTSA	European Federation of National Organisations Working with the Homeless	Evrópusamtök landsamtaka sem vinna að málefnum heimilisláusra
HFE	Housing First Europe	Húsnæði fyrst í Evrópu
HRI	Harm reduction International	Alþjóðlegu skaðaminnkunarsamtökin
NGO	Non-Governmental Organizations	Frjáls félagasamtök
WHO, ICD-11	The World Health Organization has released the 2025 edition of the International Classification of Diseases 11th Revision	Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin ICD - Alþjóðleg sjúkdóma- og dánarmeinasrá

2.2 SKAMMSTAFANIR FYRIR HUGTÖK

Skammstöfun	Heiti á ensku	Heiti á íslensku
CPTSD	Complex Post Traumatic Stress Disorder	Flókin áfallastreituröskun
DV	Domestic violence	Heimilisofbeldi
GBV	Gender-based violence	Kynbundið ofbeldi
GEM	Gender empowerment measures	Valdeflandi aðgerðir í jafnréttismálum
MH	Mental health	Geðheilbrigði
HF	Housing first	Húsnæði fyrst
IPV	Intimate partner violence	Ofbeldi í nánnum samböndum

LGBTQIA+	Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer, Intersex, Asexual and/or Aromantic, with the + representing other identities that don't quite fit other labels	Samkynhneigðir, tvíkynhneigðir, trans fólk, kvár/kynsegin fólk, intersex fólk og öll önnur sem skilgreina sig undir hinsegin regnhlífinni
PTSD	Post traumatic stress disorder	Áfallastreituröskun
PSU	Problematic substance use	Vímuefnavandi

2.3 HUGTÖK OG SKILGREININGAR

Abstinence-based policies	Bindindisstefna
Hugtakið „bindindi“ á rætur sínar að rekja til bindindishreyfingarinnar og vísar til þess að allri neyslu á vímuefnum er hætt. Stuðningurinn sem veittur er í bindindismiðaðri nálgun felur í sér skipulagðan stuðning (skýring: t.d. fráhvarfsmeðferð, eftirmeðferð, eftirfylgni), hegðunarbreytingar og hvetur til þátttöku í bindindissamfélagi, aðallega í 12 spora hópum.	
Asylum seeker	Hælisleitandi
Í Evrópusambandinu er litið svo á að ríkisborgarar þriðju landa eða einstaklingur án ríkisfangs séu umsækjandur um vernd ef þeir hafa lagt fram umsókn um vernd samkvæmt Flóttamannasamningi Sameinuðu þjóðanna og viðauka hans, en endanleg ákvörðun hefur enn ekki verið tekin í máli þeirra.	
Complex post-traumatic stress disorder (CPTSD)	Flókin áfallastreituröskun
Röskun sem getur komið fram eftir að einstaklingur verður fyrir ógnvekjandi eða skelfilegum atburðum, sérstaklega ef þeir eru langvarandi eða endurteknir, eins og pyndingar, þrældómur, þjóðarmorð, langvarandi heimilisofbeldi og endurtekið ofbeldi í æsku. Flókin áfallastreituröskun (CPTSD) felur í sér alvarlegar og viðvarandi raskanir á tilfinningastjórnun, neikvæða sjálfssímynd og erfiðleika í mannlegum samskiptum, sem leiða til verulegra skerðinga á ýmsum sviðum daglegs lífs. Sjá einnig: Áfallastreituröskun (PTSD); (WHO, ICD-11).	
Continuum of care	Samfella í þjónustu
Aðferðafræði sem felur í sér að heimilisláusu fólki er aðeins veitt húsnæði í sjálfstæðri búsetu þegar það sýnir nægileg merki um svokallaðan „búsetubroska“. Þetta líkan byggir á hugmyndafræðinni um „meðferð fyrst“, sem gengur út frá því að bindindi og/eða geðrænt jafnvægi séu nauðsynleg forsenda fyrir sjálfstæðri búsetu. Sjá einnig: „stiga-líkan“ (e. <i>staircase model</i>).	
Disadvantaged group	Jaðarsettur þjóðfélagshópur
Hópur fólks sem býr við aukna hættu á fátækt, félagslegri útilokun, mismunun og ofbeldi miðað við almenna íbúa, þar með talið – en takmarkast ekki við – þjóðernislega minnihlutahópa, innflytjendur, fatlað fólk, einangraða eldri borgara og börn. Notað í stað „viðkvæmra hópa“ (EIGE 2025).	
Domestic Violence (DV)	Heimilisofbeldi
Allar gerðir líkamlegs, kynferðislegs, andlegs eða fjárhagslegs ofbeldis sem eiga sér stað innan fjölskyldu eða heimilishalds, eða milli fyrrverandi eða núverandi maka eða sambýlisfólks, óháð því hvort gerandi og þolandi deili eða hafi deilt heimili (EIGE 2025).	
Economic violence	Fjárhagslegt ofbeldi
Allar athafnir eða hegðun sem valda einstaklingi fjárhagslegum skaða. Fjárhagslegt ofbeldi getur t.d. birst sem skemmdarverk á eignum, takmörkun á aðgengi að fjármunum, menntun eða vinnumarkaði, eða með því að ekki er staðið við fjárhagslegar skyldur, t.d. með því að neita að greiða meðlag. (EIGE 2025).	
ETHOS Light - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion - Light	Evrópsk flokkun á heimilisleysi og húsnæðisleysi - ETHOS-light
ETHOS Light er útgáfa af ETHOS sem þróuð var í tölfraðilegum tilgangi og er lögð til grundvallar í rannsóknum og samanburði á heimilisleysi milli landa og kortlagningu á fjölda heimilisláusra með miklar og flóknar þjónustuparfir. (FEANTSA 2015).	

ETHOS - European Typology on Homelessness and Housing Exclusion	Evrópsk flokkun á heimilisleysi og húsnæðisleysi
ETHOS gengur út frá þeirri hugmyndafræði að þrennt skilgreini „heimili“ og að vöntun á því jafngildi heimilisleysi. Að eiga heimili má skilja sem: að hafa fullnægjandi dvalarstað (eða rými) þar sem einstaklingur og fjölskylda hans hefur yfirráð (efnislegt yfirráðasvið); að hafa næði fyrir sig og njóta samskipta við aðra (félagslegt yfirráðasvæði) og að eiga lagalegt tilkall til búsetu (lagalegt yfirráðasvæði). Þetta leiðir til fjögurra aðalhugtaka: 1. Að vera á götunni, 2. Að vera húsnæðislaus, 3. Að búa við ótryggar húsnæðisaðstæður, og 4. Að búa við ófullnægjandi húsnæði en allir þessi flokkar eru taldir jafngilda heimilisleysi. ETHOS flokkar þannig heimilislaust fólk eftir húsnæðisaðstöðum 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. (FEANTSA 2015).	
Family care	Fjölskyldustuðningur
Opinber, einkarekin, einstaklingsbundin eða sameiginleg þjónusta sem mætir þörfum foreldra og barna eða annarra náinna fjölskyldumeðlima (EIGE 2025).	
Gender	Kyngervi
Félagslega mótaðar hugmyndir um karlmennsku eða kvenleika. Hugtakið „kyngervi“ er frábrugðið hugtakinu „lífræðilegt kyn“ (eða kynferði), sem snýst um líkamlegan mun. Kyngervi er sálfræðilegt, menningarlegt og félagslegt fyrirbæri, sem verður til við félagsmótun og tengist sjálfsmynd okkar og hvernig við upplifum okkur sjálf. Til dæmis geta einstaklingar skilgreint sig sem karlmannlega, kvenlega, trans, eitthvað annað eða ekkert af þessu (óákveðið/ótilgreint kyn). Kyngervi tengist ekki endilega lífræðilegu kyni – kyn einstaklings getur, en þarf ekki, að samsvara lífræðilegu kyni hans (CoE 2025).	
Gender analysis	Kynjagreining
Gagnrýnin greining á því hvernig mismunur í kynhlutverkum, athöfnum, þörfum, tækifærum og réttindum hefur áhrif á konur, karla, stúlkur, drengi og trans fólk innan tiltekins stefnu- eða þjónustusviðs, aðstæðna eða samhengis (EIGE 2025).	
Gender awareness	Kynjavitund
Hæfni til að skoða samfélagið út frá kynbundnum viðmiðum, hlutverkum og samskiptum og skilja hvernig þau hafa áhrif á einstaklinga og samfélagið í heild, og gera sér grein fyrir hvernig þetta hefur mótað þarfir kvenna í samanburði við þarfir karla (EIGE 2025).	
Gender awareness raising	Vitundarvakning um kynjafnrétti
Ferli sem miðar að því að sýna fram á hvernig ríkjandi gildi og viðmið móta sýn okkar á raunveruleikann, viðhalda staðalmyndum og styðja við kerfi sem skapa eða endurskapa ójafnrétti (EIGE 2025).	
Gender-based violence (GBV)	Kynbundið ofbeldi
Ofbeldi sem beinist að einstaklingi vegna skynjaðs kyns, kynhneigðar og/eða kynvitundar viðkomandi, eða ofbeldi sem hefur óvenju mikil áhrif á tiltekinn kynjahóp. Ofbeldi gegn konum er skilgreint sem mannréttindabrot og birtingarmynd mismununar gegn konum og felur í sér allar gerðir kynbundins ofbeldis sem valda, eða geta valdið, líkamlegum, kynferðislegum, andlegum eða fjárhagslegum skaða eða þjáningu kvenna. Þetta getur falið í sér ofbeldi gegn konum, heimilisofbeldi gagnvart konum, körlum eða börnum sem búa á sama heimili. Þótt konur og stúlkur séu helstu þolendur kynbundins ofbeldis, veldur það einnig alvarlegum skaða fyrir fjölskyldur og samfélög (EIGE, 2025).	
Gender blindness	Kynjablinda/Kynhlutlaus nálgun
Vanhæfni til að gera sér grein fyrir því að kynhlutverkum og ábyrgð er úthlutað til einstaklinga eða þvinguð upp á þá í tilteknu félagslegu, menningarlegu, efnahagslegu og pólitísku samhengi (EIGE 2025).	
Gender dimension / Gender perspective	Kynjasjónarmið / Kynjavinkill
Leiðir til að greina hvernig staða, þarfir og áskoranir kvenna, karla (og stúlkna og drengja) og kynsegin fólks eru ólíkar – með það að markmiði að útrýma kynjamisrétti, koma í veg fyrir viðvarandi ójöfnuð og stuðla að kynjafnrétti innan tiltekinnar stefnu, áætlunar eða verklags (EIGE 2025).	

Gender empowerment measures (GEM)	Valdeflandi jafnréttisaðgerðir
Notendamiðað ferli til að byggja upp vitund- og hæfni, sem leiðir til aukinnar þátttöku í að breyta kynbundnum valdatengslum, þar sem einstaklingar eða hópar þróa með sér vitund um undirokun kvenna og efla getu sína til að ögra henni (EIGE 2025).	
Gender mainstreaming	Kynjasambætting
Kerfisbundin aðferðafræði sem felur í sér að taka markvisst tillit til mismunandi aðstæðna, stöðu og þarfa kvenna, karla og kynsegin fólks í allri stefnumótun, áætlunum og aðgerðum (EIGE, 2025).	
Gender roles	Kynhlutverk
Félagsleg og hegðunarleg viðmið sem, innan tiltekkinnar menningar, eru almennt talin félagslega viðeigandi fyrir einstaklinga af ákveðnu kyni eða kynvitund (EIGE 2025).	
Gender sensitivity	Taka tillit til kynjasjónarmiða
Lög, stefnur og þjónusta sem tekur tillit til jafnréttissjónarmiða)	
Stefnur og áætlanir sem taka tillit til sérstakra þátta í lífi kvenna, karla og kynsegin fólks, með það að markmiði að útrýma kynjamisrétti og stuðla að kynjajafnrétti, þar með talið jafnri dreifingu auðlinda, og taka þannig mið af kynjasjónarmiðum. Þegar móttækileiki fyrir kynjajafnrétti er ríkjandi í nálgun á heimilisleysi er viðurkennt að reynsla kvenna og kynsegin fólks sé oft mjög ólík reynslu karla vegna kynbundins ofbeldis, umönnunarhlutverka og kerfislægs misréttis (EUDA, FEANTSA).	
Gender-based violence (GBV)	Kynbundið ofbeldi
Ofbeldi sem beinist að manneskju vegna kyns hennar, kynvitundar eða tjáningar á kyni, eða sem hefur hlutfallslega meiri áhrif á manneskjur af tilteknu kyni (EIGE 2025).	
Harm reduction	Skaðaminnkun
Nálgun sem byggir á réttlæti og mannréttindum en einnig hagnýtum aðferðum sem miða að því að lágmarka neikvæð áhrif áhættuhegðunar á heilsu, félagslega stöðu og efnahag, sérstaklega í samhengi við heimilisleysi þar sem vímuefnanotkun og önnur áhættuhegðun er algeng. Ólíkt nálgunum sem gera kröfu um tafarlaust bindindi, mætir skaðaminnkun fólki „þar sem það er statt“ og styður við öruggari aðferðir án þess að krefjast þess að hegðun sé breytt eða notkun vímuefna alfarið hætt. Nálgunin byggir á lýðheilsu- og mannréttindasjónarmiðum og felur meðal annars í sér aðgerðir eins og nálaskiptiþjónustu, neyslurými, aðgengi að getnaðarvörnum og heilbrigðisþjónustu. Skaðaminnkun er sérstaklega mikilvæg fyrir heimilisláusar konur sem kunna að nota vímuefni sem viðbragð við áföllum og forðast oft þjónustu sem krefst bindindis. Með því að fjarlægja slíkar hindranir geta þjónustuaðilar byggt upp traust og stuðlað að áframhaldandi þátttöku (HRI, HFE, EUDA).	
Hidden homelessness	Falið heimilisleysi
Engin formleg skilgreining er til á földu heimilisleysi en almennt er hugtakið notað um fólk sem býr við aðstæður sem falla undir ETHOS Light flokkunina en koma ekki fram í opinberri tölfræði. Í þeim hópi er meðal annars fólk sem ekki hefur nýtt sér þjónustu, uppfyllir ekki skilyrði eða er ekki forgangsraðað til að fá stuðning, eða dvelur í ófullnægjandi neyðarskjólum eða húsaskjóli (FEANTSA).	
Housing first (HF)	Húsnæði fyrst (HF)
HF líkanið byggir á því að veita heimilisláusu fólki tafarlaust aðgengi að varanlegu húsnæði, án skilyrða eins og bindindis eða þátttöku í meðferð. Líkanið byggir á þeirri grundvallarhugmynd að húsnæði sé mannréttindi og markmiðið er að stöðugleiki í búsetu sé undanfari vinnu með geðheilbrigði, vímuefnanotkun eða atvinnumál (HFE).	

Housing-led	Áhersla á búsetuúrræði umfram annað (þ.e. ekki áhersla á heildstæða- og skaðaminnkandi nálgun)
Húsnæðisúrræði þar sem úthlutað er viðeigandi, viðráðanlegu og öruggu húsnæði, með lágmarks stuðningi, þar sem þarfir viðkomandi eru að mestu taldar leystar með því einu að tryggja stöðuga búsetu. Sveigjanlegur stuðningur (e. <i>floating support</i>) stendur til boða ef þörf krefur. Áhersla á búsetuúrræði er fráhræf frá svokölluðu „stígalíkani“ eða „samfelli“ í þjónustu þar sem húsnæði kemur fyrst eftir að ákveðnum skilyrðum hefur verið mætt.	
Inclusion (Social inclusion)	Inngilding (Félagsleg inngilding)
Félagsleg inngilding felst í því að bæta aðstæður einstaklinga og hópa til að taka virkan þátt í samfélaginu, með áherslu á hæfni þeirra, tækifæri og mannlega reisn – sérstaklega þeirra sem standa höllum fæti vegna mismununar sem byggir á sjálfsmýnd eða félagslegri stöðu. Þetta er flókið ferli sem felur meira í sér en einungis umönnun eða að veita fólki grunnstuðning.	
Innovation - Innovative approaches	Nýsköpun – Nýbreytni í nálgunum
Evrópusambandið er ekki með staðlaða skilgreiningu á félagslegri nýsköpun og hugtakið er notað yfir ýmis hugtök sem skarast. Hins vegar er vaxandi samstaða um merkingu þess. Almennt er litið svo á að félagsleg nýsköpun feli í sér nýjar hugmyndir sem stuðla að félagslegum markmiðum. Nýsköpun þýðir ekki endilega að búa til algerlega nýjar vörur, þjónustu eða hugtök – hún getur einnig falið í sér að beita þekktum lausnum í nýju samhengi, brjóta niður aðgreiningu milli geira eða blanda saman eldri hugmyndum á nýstárlegan hátt. Umbætur eru lykilaðir félagslegrar nýsköpunar og ef hún á að vera árangursrík verður hún að leysa félagslegar þarfir á skilvirkari hátt en áður þekktar útfærslur. Þessi skilgreining er grundvallaratriði í INTERACT-verkefninu, sem felur í sér heildstæða og þverfaglega nálgun til að takast á við heimilisleysi kvenna með flókin, fjölbætt vandamál – með árangursríkari hætti en sílóaðferðir gera.	
Interdisciplinary Cooperation	Þverfagleg og samþætt samvinna
Þverfagleg og samþætt samvinna felur í sér samstarf sérfræðinga úr ólíkum fag- og fræðigreinum til að leysa flókin vandamál. Samþætting fjölbreyttrar þekkingar er nálgun sem býður upp á nýstárlegar lausnir, aukinn sköpunarkraft og nýjar aðferðir við úrlausn vanda sem einstakar fag- og fræðigreinar ná ekki fram. Slík nálgun hentar sérstaklega vel þegar kemur að fjölbættum áskorunum eins og heimilisleysi, þar sem þörf er á heildstæðri nálgun. (FEANTSA, 2019).	
Intersectionality	Samtvinnun mismunabreyta
Kenningarmmi til að takast á við flókna og margþætta mismunun og félagslega jaðarsetningu. Ein af meginforsendum kenningarmmans er að einungis sé hægt að takast á við mismunun og ójöfnuð ef litið er til samspils ólíkra þátta og valdakerfa. Hugtakið samtvinnun mismunabreyta á uppruna sinn í Bandaríkjunum og í svörtum femínisma. Upphaflega beindist það að samspili „kynþáttar“, stéttar og kyns, en hefur síðan verið þróað og notað á margvíslegan hátt í fræði- og menntunarlegu samhengi og í grasrótinni. Í umræðu um félagslega stöðu og jaðarsetningu heimilisláusra kvenna sýnir nálgunin fram á nauðsyn þess að skoða samspil heimilisleysis og kyns. Einnig undirstrikar hún mikilvægi þess að taka með í reikninginn aðra þætti, svo sem útsetningu fyrir kynferðisofbeldi eða ofbeldi í nánnum samböndum, geðheilbrigðisvandamál eða vímuefnanotkun (PSU).	
Intimate Partners Violence (IPV)	Ofbeldi í nánnum samböndum
Allar gerðir líkamlegs, kynferðislegs, andlegs eða fjárhagslegs ofbeldis sem á sér stað á milli fyrrverandi eða núverandi maka eða sambýlisfólks, óháð því hvort gerandi og þolandi deili eða hafi deilt heimili.	
Lived experiences/First-hand experiences	Jafningjareynsla/Persónuleg reynsla
Vísar til beinnar reynslu einstaklinga sem búa við félagslegt óréttlæti, svo sem heimilisleysi. Persónuleg reynsla er skilgreind sem reynsla þeirra sem verða fyrir beinum áhrifum félagslegrar jaðarsetningar. „Sérfræðingar í eigin lífi“ (e. <i>Experts by Experience</i>) eru breytiafl sem nýta eigin reynslu til að móta og knýja áfram félagslegar breytingar. Sjá einnig: Jafningjastuðningur (Peer support) (FEANTSA).	

LGBTQIA+	Hinsegin - Samkynhneigðir, tvíkynhneigðir, trans fólk, kvár/kynsegin fólk, intersex fólk og öll önnur sem skilgreina sig undir hinsegin regnhlífinni
Regnhlífarhugtak sem vísar til einstaklinga úr samfélagi hinseginfólks (EIGE 2025).	
Migrant	Innflytjandi
Í samhengi ESB/EES-landa er einstaklingur talinn: (i) innflytjandi, ef hann flytur lögheimili sitt í aðildarríki ESB eða EFTA í a.m.k. 12 mánuði, eftir að hafa áður verið með lögheimili í öðru aðildarríki eða þriðja landi; eða (ii) útflytjandi, ef hann flytur lögheimili sitt frá aðildarríki ESB eða EFTA og hefur ekki fasta búsetu þar í a.m.k. 12 mánuði eftir flutning.	
Multiple discrimination	Margbætt mismunur
Allt samspil mismununar á grundvelli kyns, kynþáttar eða þjóðernisuppruna, trúarbragða eða lífsskoðana, fötlunar, aldurs, kynhneigðar, kynvitundar eða annarra einkenna, sem og mismunur sem bitnar á þeim sem hafa, eða eru taldir hafa, slík einkenni (EIGE 2025).	
Multiple vulnerabilities	Fjölpættur vandi/Berskjöldun
Einstaklingur getur talist með fjölpættan vanda vegna eins eða fleiri þeirra þátta sem nefndir eru í skilgreiningu á „berskjöldun“, eða vegna samspils margra slíkra þátta.	
Non-Governmental Organizations (NGO)	Frjáls félagasamtök
Frjáls félagasamtök (NGO) eru samtök borgaranna, oft sjálfbóðaliða, að mestu óháð stjórnvöldum, sem starfa í sveitarfélögum, á landsvísi eða á alþjóðlegum vettvangi og eru virk á málefnasviðum sem stuðla að almannahag. Slík samtök eru viðurkennd sem lykilaðilar í þriðja geiranum og gegna mikilvægu hlutverki á sviðum þróunarsamvinnu, mannréttinda, mannúðaraðstoðar, jafnréttismála, umhverfismála og fjölda annarra sviða opinberrar starfsemi (EIGE 2025).	
Peer support	Jafningjastuðningur
Jafningjastuðningur er stuðningssamband milli einstaklinga sem deila sameiginlegri reynslu og í þessari skýrslu er sú reynsla heimilisleysi. Slíkt samband einkennist af sameiginlegri upplifun, að vera sinn eigin talsmaður og virkri þátttöku. Jafningjastuðningur getur verið formlega skipulagður eða óformlegur og stýrt af einstaklingunum sjálfum. Í báðum tilvikum er kjarni jafningjastuðningsins sá sami: að fólk sem sjálft hefur reynslu heimilisleysis veiti heimilislausum stuðning (FEANTSA).	
Perpetrator	Gerandi
Einstaklingur sem beitir ofbeldi og niðurlægjandi hegðun viljandi til að ná stjórn á maka sínum eða fyrrverandi maka, óháð því hvort viðkomandi hafi verið kærður, ákærður eða sakfelldur (EIGE 2025).	
Physical violence	Líkamlegt ofbeldi
Sérhver athöfn sem veldur líkamstjóni með beitingu ólöglegs líkamlegs ofbeldis. Líkamlegt ofbeldi getur meðal annars birst í formi alvarlegrar eða vægrar líkamsárásar, frelsissviptingar og manndráps (EIGE 2025).	

Post traumatic stress disorder (PTSD)	Áfallastreituröskun
Áfallastreituröskun (PTSD) getur þróast í kjölfar mjög ógnvekjandi eða skelfilegs atburðar eða atburðarásar. Hún einkennist af eftirfarandi þremur meginþáttum: • Endurupplifun atburðarins í nútímanum, t.d. í formi skyndilegra og áleitinna minninga, endurlits (e. <i>flashbacks</i>) eða martraða sem oft tengjast sterkum eða yfirþyrmandi tilfinningaviðbrögðum; • Forðun, þar sem einstaklingurinn forðast hugsanir, minningar, aðstæður, staði eða fólk sem minnir á atburðinn eða atburðina; • Viðvarandi tilfinning um yfirstandandi ógn, þrátt fyrir að atburðurinn sé liðinn. Einkenni þurfa að hafa varað í minnst nokkrar vikur og valda verulegri röskun á persónulegum högum svo sem menntun, fjölskyldu og félagslífi og atvinnuþátttöku eða öðrum mikilvægum sviðum daglegs lífs. Konur sem greinast með áfallastreituröskun eru líklegri en karlar til að upplifa langvarandi afleiðingar, og alvarlegri tilfinningaleg og líkamleg einkenni sem eru einkennandi fyrir áfallastreituröskun (WHO, ICD-11).	
Precarious housing	Ótryggt húsnaði
Vísar til aðstæðna þar sem fólk annað hvort (1) býr við ófullnægjandi, ótryggt, óviðráðanlegt eða óöruggt húsnaði, eða er (2) án húsnaðis og dvelur á götunni, í neyðarskýlum, tjaldbúðum eða tímabundnu húsnaði sem úthlutað er af hinu opinbera, hjálparsamtökum eða trúarstofnunum.	
Prejudices	Fordómar
Viðhorf og tilfinningar, hvort sem þær eru jákvæðar eða neikvæðar, meðvitaðar eða ómeðvitaðar, sem fólk hefur gagnvart einstaklingum úr öðrum hópum. Slík viðhorf geta byggst á fordómum og verið mótuð af þáttum eins og kyni, kynþætti, stétt, persónueinkennum eða öðrum þáttum (EIGE 2025).	
Problematic Substance Use (PSU)	Vímuefnavandi
Vímuefnavandi er flókin þar sem mynstur vímuefnanotkunar getur truflað líf fólks og leitt til líkamlegrar og/eða andlegrar fíknar, sem og fráhrarfseinkenna.	
Protection order	Nálgunarbann
Hraðvirkt, lögbundið úrræði til verndar fólki sem er í hættu á að verða fyrir hvers kyns ofbeldi, með því að banna, takmarka eða fyrirskipa ákveðna hegðun af hálfu geranda (EIGE 2025)	
Protective measures	Verndarráðstafanir / Ráðstafanir til verndar (konum)
Löggjöf og önnur úrræði sem miða að því að vernda þolendur, fjölskyldur þeirra og vitni fyrir frekara ofbeldi, endurupplifun á ofbeldi eða stofnanaofbeldi, á öllum stigum rannsóknar og réttarfarsmeðferðar (EIGE 2025).	
Psychological violence	Andlegt ofbeldi
Sérhver athöfn sem veldur einstaklingi andlegum skaða og, með hótunum eða þvingunum, skaðar sálarheill hans. Andlegt ofbeldi getur birst í formi þvingunar, ærumeiðinga, munnlegra svívirðinga eða áreitni (EIGE 2025).	
Refugee	Flóttamaður
Í skilningi Evrópusambandsins er flóttamaður annað hvort: - Ríkisborgari þriðja ríkis sem er utan heimalands síns vegna þess að hann hefur ástæðuríkan ótta um að verða ofsóttur, vegna kynþáttar, trúarbragða, þjóðernis, stjórnmálaskoðana eða aðildar að tilteknum félagslegum hópi, og getur ekki eða vill ekki vegna slíks ótta færa sér í nyt vernd þess lands, eða; - Ríkisfangslaus einstaklingur, sem dvelur utan lands þar sem hann hafði áður fasta búsetu, af sömu ástæðum og að ofan greinir, og getur ekki, eða vill ekki vegna ótta, snúa aftur þangað. Að auki má ákvæði 12. gr. tilskipunar 2011/95/ESB (endurútgefin tilskipun) ekki eiga við viðkomandi einstakling.	

Re-victimisation / secondary victimisation	Endurtekið ofbeldi/brot / Stofnanaofbeldi
Endurtekin ofbeldi/brot/stofnanaofbeldi vísa til frekari skaða sem þolandi verður fyrir – ekki vegna brotsins sjálfs – heldur vegna samskipta við stofnanir eða einstaklinga. Slíkt getur átt sér stað t.d. með endurteknum kynnum við geranda, endurtekinni yfirheyrslu um sömu atburði eða með óviðeigandi orðavali og athugasemdum frá þeim sem eiga samskipti við þolandur (EIGE 2025). Hugtakið stofnanaofbeldi er notað í samningi CoE gegn mansali sem er fullgiltur af Íslandi, þingsályktun nr. 28/133).	
Right to Housing	Réttur til húsnæðis
Aðgangur að húsnæði er í auknum mæli viðurkennd mannréttindi. Alþjóðlegar stofnanir, eins og Efnahags-, félags- og menningarnefnd Sameinuðu þjóðanna, leggja áherslu á að allir eigi að geta búið „í öryggi, friði og með reisn.“ Fullnægjandi húsnæði felur ekki bara í sér húsaskjól – það felur einnig í sér lagalega vernd gegn brottvísun, viðráðanlegt verð, búsetuhæfi, aðgang að grunnþjónustu, viðeigandi staðsetningu og menningarlega viðeigandi aðstæður. Í Evrópu, er horft á heimilisleysi í gegnum mannréttindalínu og viðurkennt að það er ekki aðeins félagslegt vandamál, heldur einnig brot á grundvallarréttindum, þar á meðal réttinum til heilbrigðis og öryggis. Réttindamiðuð nálgun á heimilisleysi krefst þess að stjórnvöld gripi til aðgerða til að tryggja að enginn – þar með taldar konur og börn – verði skilinn eftir án öruggs húsnæðis. Þessi nálgun liggur jafnframt til grundvallar árangursríkum úrræðum eins og HF-líkaninu (EUDA, 2023).	
Sexual violence	Kynferðisofbeldi
Sérhver kynferðisleg athöfn án samþykkis sem framin er gegn þolanda. Birtingarform kynferðisofbeldis getur verið nauðgun eða aðrar tegundir árásar af kynferðislegum toga (EIGE 2025).	
Siloed	Síló-fyrirkomulag / einangrunarhyggja
Aðferðir sem byggja á síló-fyrirkomulagi spretta af síló-hugsunarhætti sem einkennist af skorti á heildarsýn og kerfisbundinni nálgun innan stofnana eða verkefna. Slíkur hugsunarháttur hefur neikvæð áhrif á skilvirkni, dregur úr starfsgleði og getur jafnvel grafið undan árangri verkefna- eða stofnanamenningu. Talið er að þessi einangrunarhyggja leiði til tregðu við upplýsingamiðlun og samvinnu milli og innan verkefna og stofnana.	
Staircase model	Stigalíkan
Í svokölluðum „stigalíkönunum“ fá einstaklingar aðeins aðgang að sjálfstæðu húsnæði þegar þeir hafa sýnt nægjanleg merki um „búsetuhæfni“. Þessi nálgun byggir á hugmyndafræði „meðferð fyrst“ þar sem gert er ráð fyrir að bindindi og/eða jafnvægi í geðheilsu séu forsendur þess að fólk geti búið sjálfstætt. Sjá einnig: „samfella í þjónustu“ (e. <i>continuum of care</i>).	
Stigma	Stimplun / Fordómar
Stimplun er smánarblettur sem tengist einstaklingi, ástandi eða hegðun. Þegar kemur að vímuefnavanda hafa stimplun og fordómar lengi viðhaldið því viðhorfi að „refsa, ekki meðhöndla“. Glæpavæðing vímuefnanotkunar hefur svo rennt frekari stoðum undir stimplunina. Stimplun veldur sektarkennd, skömm og hindrar fólk í að leita sér aðstoðar, hefur í för með sér óþarfa þjáningar og aukna hættu á ofskömmun og dauða. „Heimilisleysi er einnig stimplað og oft mætt með glæpavæðingu, ofbeldi og íþyngjandi stefnum og reglum, sem brjóta gegn réttindum fólks í stað þess að vernda það.“ (OHCHR 2025)./umbun	
Trafficking in human beings / sex trafficking	Mansal / kynlífsmansal
Ráðning, flutningur, tilfærsla, hýsing eða móttaka einstaklinga, þar með talið tilfærsla eða framsal á stjórn yfir viðkomandi einstaklingum, með hótunum eða beitingu valds eða annarra þvingunaraðferða, mannránum, svikum, blekkingum, misnotkun valds eða viðkvæmrar stöðu, eða með því að veita eða þiggja greiðslur eða ávinning í því skyni að fá samþykki þess sem hefur stjórn yfir öðrum einstaklingi – í þeim tilgangi að hagnýta viðkomandi (EIGE 2025).	

Transactional sex	Kynlíf gegn endurgjaldi/umbun
Kynlíf gegn endurgjaldi felur í sér skipti á kynlífi fyrir efnisleg gæði (svo sem peninga, vímuefni, mat, hútaskjól) eða annan ávinning (svo sem vernd eða til að öðlast vald). Fátækt, efnahagslegur óstöðugleiki og félagslegur ójöfnuður eru meðal helstu hvata slíkrar hegðunar. Hugtakið er regnhlífarhugtak sem nær bæði yfir skipti á kynlífi fyrir peninga (t.d. kynlífsþjónusta) og skipti á kynlífi fyrir efnislegan, tilfinningalegan eða félagslegan ávinning. Konur sem búa við heimilisleysi geta veitt kynlíf gegn endurgjaldi til að tryggja sér afkomu vegna skorts á efnislegum gæðum og öryggis á götunni. Önnur hugtök sem eru notuð sem samheiti yfir kynlíf gegn endurgjaldi eru t.d. kynlíf gegn greiðslu og nauðarkynlíf (e. <i>survival sex</i>). Mikilvægt er að undirstrika að konur sem taka þátt í kynlífi gegn endurgjaldi gera það sjálfviljugar. Ef kynlífið er þvingað, ósjálfrátt eða án samþykkis er um kynferðislega misnotkun eða hagnýtingu að ræða.	
Transgender	Trans
Regnhlífarhugtak sem notað er til að lýsa tilteknum hópi fólks eða ólíkum formum tjáningar- og hegðunar sem tengist kyngervi – til dæmis fólki með kynvitund sem er frábrugðin líffræðilegu kyni og sem þurfa kynleiðréttingu (transkynja fólk), fólki sem fellur ekki að hefðbundnum skilgreiningum um karlmennsku eða kvenleika eða kynjatvíhyggju og fólki sem skilgreinir sig sem hinsegin eða kynsegin (CoE 2025).	
Trauma-Informed Care	Áfallamiðuð þjónusta
Áfallamiðuð þjónusta byggir á því að viðurkenna áhrif áfalla og leitast við að skapa öruggt og styðjandi umhverfi. Hún fylgir meginreglunni um að „valda ekki skaða“, sem felur í sér hlýleg og skilningsrík viðbrögð án þess að álasa fólki fyrir þjargráð sín eða viðbrögð við áfalli. Þetta er gagnreynd nálgun með áherslu á líkamlegt, andlegt og tilfinningalegt öryggi sem styður við valdeflingu þeirra sem hafa orðið fyrir áföllum. Fyrir heimilislaugar konur, sem oft verða fyrir kynbundnu ofbeldi og flóknum áföllum, er áfallamiðuð þjónusta lífsnauðsynleg. Hún er valdeflandi og veitir konum stuðning við að endurheimta stjórn á eigin lífi, byggja upp traust og vinna að bata og stöðugleika.	
Unique individuals	Einkvæmt auðkenni
Aðgreinanlegir einstaklingar í gagnasafni eru auðkenndir með einkvæmum auðkennum eins og nafni, aldri eða kennitölu, til að tryggja að sama manneskjan sé ekki talin oftari en einu sinni.	
Victim	Fórnarlamb
Einstaklingur sem hefur orðið fyrir skaða, þar á meðal líkamlegum, andlegum eða tilfinningalegum skaða eða efnahagslegu tjóni, sem stafar beinlínis af refsiverðu broti. Einnig teljast til fórnarlamba aðstandendur einstaklings sem látist hefur vegna slíks brots og hafa orðið fyrir skaða vegna dauða hans. Hugtakið „þolandi“ (e. <i>survivor</i>) er oft notað samhliða hefðbundnara hugtakinu „fórnarlamb“ (e. <i>victim</i>), sérstaklega þegar fjallað er um kynbundið ofbeldi. Hins vegar getur notkun enska hugtaksins „survivor“ verið villandi, sérstaklega þegar um er að ræða konu sem hefur orðið fyrir nauðgun, þar sem það getur gefið í skyn að hennar eigin viðbrögð hefðu getað skipt máli, sem aftur stuðlar að þolendaskömm. Því er í þessari skýrslu mælt með notkun hugtaksins „victim“ í enskum afhendingargögnum (EIGE).	
Victimisation	Fórnarlambsgerving
Reynsla fólks af því að verða fyrir broti á réttindum sínum með refsiverðu broti; brot gegn fólki eru skilin sem brot á réttindum sem njóta verndar samkvæmt refsirétti (EIGE 2025).	
Violence against women	Ofbeldi gegn konum
Skilgreint sem brot á mannréttindum og mismunur gegn konum og nær yfir kynbundið ofbeldi sem veldur, eða er líklegt til að valda, líkamlegum, kynferðislegum, andlegum eða efnahagslegum skaða eða þjáningu kvenna. Þetta felur einnig í sér hótanir um slíkar athafnir, þvinganir eða frelsissviptingu, hvort sem hún á sér stað á almannafæri eða í einkalífi (FEANTSA 2021).	

<u>Vulnerability</u>	Varnarleysi / berskjöldun
Heimilisleysi hefur áhrif á ýmsa hópa sem standa höllum fæti, þar á meðal ungt fólk, eldri borgara, einstaklinga sem flýja heimilisofbeldi, fórnarlömb mansals og nútímaþrælkunar, fólk með geðraskanir, fólk með fatlanir (bæði líkamlega og með þroskaskerðingu), sem og þá sem hafa verið í fósturkerfi eða gegnt herþjónustu. Einnig verður flóttafólk, fólk sem hefur flúið átök og fólk sem býr á götum fyrir áhrifum. Í sumum tilfellum getur sá sem býr með berskjölduðum einstaklingi átt rétt á forgangsþjónustu. Lagalegt regluverk um berskjöldun er mismunandi milli landa.	
<u>Vulnerable groups</u> (not recommended)	Berskjaldaðir/viðkvæmir hópar (ekki mælt með)
Hugtökin „viðkvæmir hópar“ og „hópar sem standa höllum fæti“ (e. vulnerable/disadvantaged groups) eru oft notuð sem samheiti. Hins vegar getur staðalímyndin um að „viðkvæmni“ sé meðfæddur eiginleiki kvenna dulið þá staðreynd að stöðluðum hugmyndum um kynhlutverk og viðhorf, og sú mismunun sem af þeim leiðir, er viðhaldið með skorti á aðgerðum eða vanrækslu ríkja sem ekki bregðast við þeim á áhrifaríkan hátt. Þetta leiðir til ójöfnuðar og skerðingar á réttindum kvenna, sem getur aukið hættuna á að konur verði fyrir mismunun, þar á meðal ofbeldi. Því er ekki mælt með notkun hugtaksins „viðkvæmir hópar“, heldur ætti frekar að nota hugtakið „jaðarsettir hópar“.	
Women	Konur
Einstaklingur sem er annaðhvort skráður kvenkyns við fæðingu eða skilgreinir sig sem konu (EIGE 2025).	
<u>Women-only services</u>	Konur sinna konum
Þjónusta sem er eingöngu fyrir konur, þar sem aðeins konur geta tekið þátt og einungis kvenkyns starfsfólk kemur að veitingu hennar. Slík þjónusta byggir á gagnreyndri þekkingu og bestu starfsvenjum. Reynsla kvenna af ofbeldi og misnotkun af hálfu karla veldur því að margar þeirra forðast þjónustu þar sem karlar eru til staðar. Í ljósi þessa er þjónusta sem er eingöngu fyrir konur afar mikilvæg – og veitir öryggi og gerir konum kleift að deila reynslu sinni á opinskáan og öruggan hátt (FEANTSA 2021).	

3. AÐFERÐ

RIKK/HÍ og Rótin, ábyrgðaraðilar WP1, söfnuðu gögnum fyrir skýrsluna frá öllum samstarfsaðilum með spurningalista sem aðgengilegur var á vinnusvæði verkefnisins. Samstarfsaðilar svöruðu 46 spurningum um stöðu heimilisleysis í landi sínu. Áhersla var meðal annars lögð á lýðfræðileg gögn, rætur heimilisleysis og þá hópa kvenna sem eru í viðkvæmustu stöðunni, lög og stefnur á málefnasviðinu, greiningu hagsmunaaðila, upplýsingar um þjónustu í boði, starfsaðferðir og hindranir í aðgengi. Rétt er að hafa í huga að aðgengi að innlendum eigindlegum og megindlegum gögnum tengdum heimilisleysi er mjög misjafnt milli ríkja. Samstarfsaðilar leituðu því einnig til sérfræðinga, fagfólks, þjónustuveitenda og annarra hagsmunaaðila til að fá frekari upplýsingar og gögn. Upplýsingar frá samstarfsaðilum eru því stundum sundurleitar og ekki alltaf hægt að staðfesta þær með birtum gögnum.

Ríkk og Rótin báru sameiginlega ábyrgð á gagnagreiningu og skýrslugerð en samstarfsaðilar tóku þátt í endurskoðunarferli skýrslanna. Hluti ferlisins fólst í endurskoðun með WP1 rýnihópi samstarfsaðila, sem fram fór í kjölfar samþykktar á fyrstu drögum landsskýrslu INTERACT. Samstarfsaðilar skipulögðu fundina, annað hvort sem stað- eða netfundi, með þátttöku fræðafólks, fagfólks og annarra hagsmunaaðila sem hafa tengsl við málaflokk heimilisleysis. Markmið WP1 rýnihópanna var að hjálpa til við að betrubæta fyrirbyggjandi gögn, safna meiri upplýsingum, fá betri innsýn í stöðuna og greina áherslusvið innleiðingar í hverju ríki fyrir sig. Vísað er til niðurstöðu landsrýnihópa WP1 í skýrslunni en samstarfsaðilar gera það á mismunandi hátt og í mismiklum mæli.

Samstarfsaðilar fengu nokkuð frjálsar hendur til að setja fram niðurstöður sínar. Íslenska teymið leitaðist við að virða aðferð þeirra við að lýsa núverandi ástandi með lágmarks ritstjórn. Þar af leiðandi er framsetning, dýpt og nálgun samstarfsaðila við framsetningu gagna nokkuð mismunandi. Þessi breytileiki þjónar hagnýtum tilgangi, þar sem hann gefur innsýn í ríkjandi orðræðu í hverju landi fyrir sig og varpar ljósi á þau svið sem krefjast sérstakrar athygli og áherslu við þróun INTERACT-líkansins sem er næsta afurð INTERACT-verkefnisins.

Til að ýta undir samræmi, skýrleika, sameiginlegan skilning og auðvelda þýðingu var notkun hugtaka og skammstafana samræmd á grundvelli EIGE Gender Equality Glossary & Thesaurus, FEANTSA skjala og annarra áreiðanlegra gagna (sjá kaflann Skammstafnir og hugtök að ofan). Þó eru dæmi um að hugtakanotkun sé mismunandi milli ríkja meðal annars af menningar-, hugmyndafræði- og lögfræðilegum ástæðum. Framsetning tölfraðilegra gagna og lista yfir hagsmunaaðila og þjónustuaðila var einnig stöðluð eins og við var komið. Til að auka gegnsæi og gæta samræmis og virðingar voru samstarfsaðilar hvattir til að þýða ekki nöfn og heiti hagsmunaaðila, þjónustuaðila, laga og stefna í töflum og textum og flestir urðu við því. Þessari nálgun er ætlað að koma í veg fyrir rugling og tryggja að lesendur geti auðveldlega greint hagsmunaaðila, þjónustuaðila, lög og stefnur sem vísað er til í skýrslunni, óháð tungumáli.

4. ÞÝSKALAND

Þýskaland, með íbúafjölda upp á um 83,4 milljónir þann 1. janúar 2024,¹ er eitt af aðildarríkjum Evrópusambandsins. Samstarfsaðili INTERACT í Þýskalandi er HTWK Leipzig Hochschule für Technik, Wirtschaft und Kultur Leipzig (HTWK Leipzig). Þessi kafli veitir yfirlit yfir núverandi stöðu heimilisleysis í Þýskalandi.

4.1 HEIMILISLEYSI

Í Þýskalandi er heimilisleysi skilgreint samkvæmt flokkunarkerfi ETHOS Light. Samkvæmt þeirri flokkun er einstaklingur talinn heimilislaus ef húsnæðis- eða búsetuaðstæður hans uppfylla ekki að minnsta kosti tvö af eftirfarandi þremur skilyrðum:

- Líkamleg og byggingarleg hæfni („búsetuhæfni“)
- Lagalegt öryggi
- Félagsleg hæfni (t.d. næði eða möguleiki á að taka á móti gestum)

Samkvæmt WoBerichtsG [Homelessness Reporting Act] frá árinu 2020 telst fólk samkvæmt lögum heimilislaust ef það hefur ekki aðgang að húsnæði eða ef notkun þeirra á húsnæði er ekki tryggð með formlegu samkomulagi, leigusamningi eða afnotarétti.²

Í Þýskalandi er einnig notuð víðtækari skilgreiningu á opinberum stuðningi og félagsþjónustu vegna heimilisleysis, sem nær einnig yfir húsnæðisútilokun og ótryggar húsnæðisaðstæður. Forvarnir og tengdar aðgerðir gegn heimilisleysi gegna því lykilhlutverki. Yfirleitt eru það stofnanir sem reknar eru á vegum sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka sem uppfylla lagalega skyldu um að koma í veg fyrir húsnæðisneyð og veita aðgang að neyðarhúsnæði.

Opinberar skráningar á heimilisleysi í Þýskalandi taka ekki til allra sem teljast heimilislausir eða búa við húsnæðisútilokun eða við ótryggar aðstæður samkvæmt ETHOS-flokkunarkerfinu. Hingað til hefur til dæmis fólk sem dvelur í athvörfum fyrir þolendur heimilisofbeldis eða býr við ófullnægjandi húsnæðisaðstæður verið útilokaðað frá þeirri lagalegu skilgreiningu á heimilisleysi sem veitir aðgang að þjónustu fyrir heimilislausa. Um þessar gloppur er þó sérstaklega fjallað í heimilisleysissskýrslunni, sem og um þörfina fyrir nákvæmari gagna- og upplýsingaöflun um þá hópa sem hingað til hafa verið útilokaðir.

4.1.2 HEIMILISLEYSI OG ORSAKIR

Rannsóknir á orsökum heimilisleysis í Þýskalandi benda til þess að vanskil á húsaleigu séu ein algengasta ástæðan fyrir því að fólk missi heimili sitt og verði heimilislaust.³ Aðrar ástæður, sem í sumum tilvikum orsaka vanskil á húsaleigu eru skilnaður eða sambandsslit og heilsufarslegar ástæður. Ekkert af þessu leiðir endilega til heimilisleysis en samhliða fátækt eða ótryggum fjárhagaðstæðum getur það gert það. Á meðal kvenna er ofbeldi í nánum samböndum eða aðrar heimilisaðstæður einkum nefndar sem ástæður heimilisleysis.

Í Þýskalandi hafa verið skilgreindir þeir hópar kvenna sem eru í mestri áhættu á heimilisleysi og eru það: hælisleitendur og flóttamenn, þolendur mansals, konur sem eru þolendur ofbeldis í

nánum samböndum og þær sem eiga við margþættan vanda að stríða eins og ofbeldi í nánum samböndum, vímuefnavanda og/eða erfið heilsufarsvandamál.

4.1.2. HEIMILISLEYSI OG KYN

Á undanfögnu árum hefur athyglin í Þýskalandi í síauknum mæli beinst að áhrifum kyns á heimilisleysi.⁴ Ekki er hins vegar enn orðin viðtekin venja að taka tillit til kynjasjónarmiða þegar kemur að stefnumótun, forvarnaaðgerðum og þjónustu við heimilislauða. Sérhæfð þjónusta fyrir konur er til staðar að einhverju leyti en þörfum LGBTQIA+ fólks er sjaldan sinnt. Þess í stað hefur áherslan verið á ákveðna aldurshópa og þarfir þeirra svo sem ólögráða barna, unglinga og heimilislauð fólki fimmtíu ára og eldri. Frjáls félagasamtök á sviði velferðarmála og hagsmunahópar sem vinna í þágu heimilislauða hafa þó í auknum mæli vakið athygli á kynjuðum víddum heimilisleysis og þörfinni fyrir kynjarmiðaða stuðningsþjónustu í opinberri umræðu.

4.2. LANDS- OG SVÆÐISBUNDIN TÖLFRÆÐI

Í Þýskalandi hefur Federal Statistical Office [Þýska hagstofan]⁵ gert þrjár lögbundnar landskannanir á heimilisleysi frá 2020, í samræmi við ákvæði þar um í Homelessness Reporting Act [lög um skýrslugjöf um heimilisleysi].⁶ Kannanirnar ná aðeins til heimilislauða í húsnæðisúrræðum og ná til dæmis ekki utan um falið heimilisleysi og þau sem hafast við á götunni. Niðurstöður kannananna eru aðgengilegar almenningi. Tvær landsskýrslur um heimilisleysi í Þýskalandi hafa verið birtar hingað til. Þær taka á umfangi og eðli heimilisleysis og eru viðbót við þær upplýsingar sem koma fram í niðurstöðum fyrrnefndra kannana. Í þeim er einnig fjallað um falið heimilisleysi og fólki sem hefst við á götunni. Fyrri landsskýrslan var birt árið 2022⁷ og sú seinni í janúar 2025. Gögnin eru að stórum hluta sett fram með hliðsjón af kynjasjónarmiðum.⁸

Frjáls félagasamtök hafa um margra ára skeið, og að eigin frumkvæði, einnig gert aðgengileg töluleg gögn um heimilisleysi. Í því sambandi má helst nefna Dokumentationssystem zur Wohnungslosigkeit [skjalaskráningarkerfi um heimilisleysi], frá BAG W⁹ með tölulegum gögnum um heimilisleysi allt aftur til ársins 1990. Töluleg gögn frá ólögbundnum velferðarþjónustuaðilum byggja á gögnum frá þjónustuveitendum þeirra á mismunandi þjónustustigum, meðal annars frá Diakonie Sachsen sem sinnir þjónustu við heimilislauða í Saxlandi öllu.¹⁰

Í töflu 1 má finna nýjustu upplýsingarnar um heimilisleysi sem eru frá 31. janúar 2024. Þær byggja á niðurstöðum könnunar sem gerð var meðal heimilislauða og einstaklinga sem fengið höfðu úthlutað húsnæðisúrræði fyrir heimilislauða. Tölfræðileg gögn um umfang heimilisleysis í Saxlandi og Leipzig, INTERACT-ihlutunarsvæðunum, eru að hluta til aðgengilegar. Tölfræðileg gögn frá Þýsku hagstofunni um fólki í húsnæðisúrræðum fyrir heimilislauða eru greinanleg eftir tilteknum sambandsríkjum, sveitafélögum og borgum. Hægt er að flokka gögnin eftir kyni, aldri (aldurshópum), þjóðerni (Þýskt/annað), heimilisgerð, fjölda heimilisfólks, þjónustuveitanda, tegundar húsnæðis og lengd dvalar. Samanborið við önnur sambandsríki er Saxland með eitt lægsta hlutfall fólks sem dvelur í einhverri tegund úrræða ætluðum heimilislauðum (11,1 á hverja 10.000 íbúa). Hlutfallið er umtalsvert hærra í borgum eins og Berlín (125,9) og Hamborg (172,4). Leipzig í Saxlandi, sem er meðal 14 stærstu borga Þýskalands, er með lægsta hlutfall fólks í

húsnæðisúrræðum fyrir heimilislausa (15,24 á hverja 10.000 íbúa) á landsvísu sem er samt sem áður næsthæsta hlutfallið í samanburði við öll önnur saxnesk sveitarfélög. Því miður eru gögn um falið heimilisleysi og fjölda þeirra hafast við á götunni ekki tiltæk eftir svæðum. Rannsókn GISS frá 2024 með gögnum frá sambandsríkjum í austurhluta Þýskalands (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Saxland-Anhalt, Thüringen og Saxlandi) sýnir að til dæmis í Saxlandi, fjölmennasta svæðinu, er áætlað að 5.429 einstaklingar búi við falið heimilisleysi eða hafist við á götunni.

TAFLA 1. HEIMILISLAUSIR Í ÞÝSKALANDI, AUSTUR-ÞÝSKU SAMBANÐSRÍKJUNUM, SAXLANDI OG LEIPZIG ÁRIÐ 2024.

Svæði	Allsl	% kvenna
Þýskaland (Sambandslýðveldið Þýskaland)	547,200	41%
Heimilislausir í húsnæði fyrir heimilislausa	439,500	43%
Heimilislausir á götunni	47,300	21%
Falið heimilisleysi	60,400	43%
Austur-Þýsku sambandsríkin (MV, BB, SAH, SA, TH) *	-	-
Heimilislausir í húsnæði fyrir heimilislausa	-	-
Heimilislausir á götunni	2,740	26%
Falið heimilisleysi	2,689	
Saxland (Saxony/Free State of Saxony) *	4,535	31%
Leipzig-borg (Leipzig)	-	-
Heimilislausir í húsnæði fyrir heimilislausa	945	32%
Heimilislausir á götunni + falið heimilisleysi**	-	28%

* Heimilislausir í húsnæði

**Í stærri borgum GKPOL 7

Engin kyngreinaleg gögn eru tiltæk um samfélttun heimilisofbeldis, vímuefnavanda og geðheilbrigðisvanda. Í nýjustu opinberu skýrslunni er þó að finna gögn um mismunandi tegundir ofbeldis sem bæði heimililaust fólk og fólk sem býr við falið heimilisleysi hefur reynslu af. Einnig er þar að finna upplýsingar um tegundir mismununar sem þessir einstaklingar hafa upplifað, líkamlega og andlega heilsu, fötlun og vímuefnavanda.¹¹

4.2.1 ÁREIÐANLEIKI TÖLULEGRA GAGNA

Almennt eru tölfræðileg gögn um heimilisleysi í Þýskalandi talin áreiðanleg. Í júlí ár hvert gefur þýska hagstofan út uppfærðar tölulegar upplýsingar í samræmi við fyrrgreind lög. Þó að í þessum gögnum megi aðeins finna upplýsingar um einstaklinga sem fengið hafa húsnæðisaðstoð, er tölulegum upplýsingum um falið heimilisleysi og fólk sem hefst við á götunni einnig oftast safnað á tveggja ára fresti með fjölþrepa slembiúrtaki meðal sveitarfélaga, stofnana og heimilislausa. Nýjasta gagnasöfnunin fór fram árið 2024 og var ítarleg skýrsla gefin út í janúar 2025. Gagnasöfnunaraðferðir og takmarkanir þeirra eru ræddar í áðurnefndum rannsóknarskýrslum GISS.¹²

4.3 LAGALEGT REGLUVERK

Fyrsta grein þýsku laganna Grundgesetz¹³, ígildi stjórnarskrár, myndar lagagrundvöll fyrir skyldu ríkisins til að veita fólki í neyð húsaskjól og þar af leiðandi eru sveitarfélög skyldug til að útvega heimilislausum húsaskjól. ¹⁴ Í henni eru engir bindandi staðlar um húsnæðisúrræði, hvorki almennir né sértækir út frá kyni. Vinna er þó hafin við þróun slíkra staðla. ¹⁵

Þýsk félagsmálalöggjöf, kafla 67 og áfram í SGB XII [Tólfta bók félagsmálalaga] kveður á um úthlutun bóta til að yfirstíga sérstaka félagslega erfiðleika. ¹⁶ Í henni er þó ekki sérstaklega hugað að kynjasjónarmiðum. Bætur eru veittar fólki sem býr við félagslega erfiðar aðstæður og þarf aðstoð til að yfirstíga þær. Þetta ákvæði er talið afar mikilvægt á sviði heimilisleysis og var það samdóma álit sérfræðinga í WP1 rýnihópnum í Þýskalandi. Bæturnar taka einnig til ráðstafana til að halda og útvega húsnæði. Líta má á þessar bætur sem upphafið að þróun og úthlutun frekari úrræða, ekki síst þegar heimilisleysi vofir yfir og skarast við aðrar þjónustuparfir.

Í Þýskalandi eru í gildi lands- og svæðisbundnar stefnur og aðgerðaáætlanir til að koma í veg fyrir heimilisleysi, þar með talið í Leipzig, innleiðingarsvæði INTERACT-verkefnisins.

- Sambandsríkið
Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit (NAP).¹⁷
- Einstök ríki
Í Saxlandi, Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen.¹⁸
- Staðbundið
Í Leipzig, Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026.¹⁹ Ýmsar svæðis- og staðbundar áætlanir og verkefni um vernd gegn heimilisleysi kvenna. Í Leipzig, eru eftirfarandi aðgerðir í Leipzig Fachplan²⁰ sérstaklega fyrir konur
 - Aðgerð 6: Koma upp lækniþjónustu á vettvangi (bls. 34).
 - Aðgerð 7: Auka afkastagetu úrræða fyrir konur með vímuefnavanda (bls. 34).
 - Aðgerð 14: Koma upp húsnæði/neyðarskýlum aðgengilegum fötluðum konum (bls. 51).
 - Aðgerð 17: Auka framboð á gistirýmum fyrir konur (bls. 52).

Þýska ríkisstjórnin hefur fjallað um þverfaglegt eðli vandans í skýrslum sínum um heimilisleysi. ²¹ Einnig er viðurkennt að ofbeldi í nánnum samböndum og vímuefna- og geðheilbrigðisvandi séu meðal orsaka heimilisleysis. ²² Hins vegar endurspeglast það ekki nægjanlega vel í landsaðgerðaáætluninni gegn heimilisleysi, þar sem það er á ábyrgð svæðisbundinna stjórnvalda að innleiða aðgerðir til að koma í veg fyrir eða vinna með samþættan vanda eru á hendi einstaka sveitarfélaga og eru því ekki settar fram á landsvísu.

4.3.1 LAGALEGT REGLUVERK OG KYN

Í Þýskalandi eru ekki í gildi lög um heimilisleysi þar sem sérstaklega er hugað að kynjasjónarmiðum. Í reynd, eru konur taldar í viðkvæmari stöðu og því hafa verið innleidd kynjamiðuð úrræði, til dæmis gistiskýli eingöngu ætluð konum. Sértekur réttur kvenna til húsnæðis er ekki tilgreindur.

Greining gagna út frá kyni er fyrst og fremst notuð við gagnaöflun. Auk þess eru tilgreindar sértekur kynbundnar stuðningsaðgerðir fyrir konur, ekki síst vegna kynbundins ofbeldis. Í samræmi við það er kynjamiðuð nálgun í þjónustu tengdri neyðarskýlum talin mjög mikilvæg, þar með talið í heilbrigðisþjónustu og forvörnum.²³

Athyglisverð þróun varð í nýlega samþykktum lögum sem kveða á um að frá og með árinu 2032 eigi allar konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis eða heimilisofbeldis rétt á ráðgjöf og stuðningi.²⁴ Í lögnum er sérstaklega kveðið á um slíkan stuðning fyrir konur sem eru heimilisausar eða búa við ótryggar aðstæður. Sömu lög kveða einnig á um fullnægjandi opinbera fjármögnun sérhæfðra úrræða vegna kynbundins ofbeldis, þar á meðal kvennaathvarfa. Samþykkt hefur verið að frá árinu 2027 verði fjárframlög til uppbyggingar á þessum sértekku úrræðum aukin í skrefum.

4.4 KENNINGAR OG HEIMILISLEYSI

Verið er að innleiða svæðisbundið ýmis HF verkefni sem staðbundin tilraunaverkefni.²⁵ Húsnæði fyrst og úrræði með áherslu á búsetuúrræði umfram annað (e. *housing led*) eru vel þekk nálgun í stærri borgum og hafa víða verið innleidd. Mörg dæmi mætti nefna en með hliðsjón af INTERACT innleiðingarsvæðinu er vert að benda á eftirfarandi dæmi. Borgaryfirvöld í Leipzig settu á fót HF-verkefni í júlí 2021. Tvær stöðuskýrslur voru gefnar úr árið 2023 og ákveðið að halda verkefninu áfram.²⁶ Verkefnið hófst með 25 íbúðum frá húsnæðisfélagi borgarinnar, en bæjarstjórn Leipzig ákvað árið 2024 að fjölga þeim í 50.

Frjálsu félagasamtökin Das Boot gGmbH, sem hafa í umboði stjórnvalda farið fyrir verkefninu, eru í samstarfi við viðkomandi stjórnvöld í Leipzig og aðra sem veita neyðarhúsnæðisaðstoð og sinna opinberri geðheilbrigðisþjónustu í borginni. Verkefnið er ætlað fullorðnu heimilisausum fólki með fjölþættan vanda sem er reiðubúið að búa í eigin íbúð. Til að sækja um búsetuúrræði á vegum verkefnisins þarf að senda umsókn til félagsþjónustunnar í Leipzig og ekki er gerð krafa um að viðkomandi hafi áður haft samband við sérfræðing eða gengist undir læknisskoðun. Að sama skapi eru hvorki bindindi né vilji til að hefja meðferð skilyrði fyrir þátttöku í verkefninu.²⁷

Þjónustuaðilar sem sinna heimilisausum fólki hafa almennt veitt því athygli og viðurkennt að tíðni geðraskana sé marktækt hærri í þessum hópi en öðrum. Konur sem hafa upplifað húsnæðisvanda eða heimilisleysi hafa oftast en ekki upplifað eða eru enn að upplifa ofbeldi. Það má því gera ráð fyrir að hátt hlutfall kvennanna eigi við ómeðhöndlaðan áfallatengdan geðheilsuvanda að stríða og sé auk þessu í hættu á endurupplifun áfalla vegna frekara ofbeldis. Í því samhengi getur slæm almenn heilsa verið bæði orsök og afleiðing heimilisleysis.²⁸

Skaðaminnkandi aðgerðir geta falist í því að koma upp og miðla félagslegu húsnæði og sinna forvörnum.²⁹ Skaðaminnkandi nálgun er, eins og HF, ríkjandi nálgun í þjónustu við heimilisaust

fólk víðast hvar í Þýskalandi. Þegar sérstaklega er litið til INTERACT-innleiðingarsvæðisins stendur meðal annars til að koma á fót færanlegu skaðaminnkandi neyslurými í Leipzig-borgárið 2025.

4.5 STOFNANAUMHVERFI OG HAGSMUNAAÐILAR

Þýska sambandsstjórnin viðurkennir ábyrgð sína á því að leggja verulega af mörkum til að vinna bug á heimilisleysi. Af þeim sökum er kveðið á um það í samningi fyrrverandi sambandsstjórnar frá árinu 2021 að markmiðið sé að útrýma heimilisleysi í Þýskalandi fyrir árið 2030, í samræmi við EPOCH-áætlun framkvæmdastjórnar ESB. Í því skyni var aðgerðaáætlun gegn heimilisleysi á landsvísu (NAP) samþykkt þann 24. apríl 2024 og að loknum þingkosningum 2025 samþykkti nýskipuð ríkisstjórn að innleiðingu NAP-aðgerðaráætlunarinnar yrði áfram haldið.

Landsáætlunin er sú fyrsta sinnar tegundar í Þýskalandi og endurspeglar sameiginlega viðleitni á öllum stigum til að vinna bug á húsnæðisútlökun og heimilisleysi þar í landi. Í henni eru aðstæður, tækifæri og áskoranir greindar og samræmdar, samþykktar aðgerðir settar fram fyrir alla hagsmunaaðila á málefnaviðinu með efnislegum leiðbeiningum og verklagsreglum.³⁰

Frjáls félagasamtök og samstarfsaðilar þeirra eru mikilvægustu hagsmunaaðilarnir þar sem þeir veita fjölbreytta stuðningsþjónustu fyrir heimilisláusa. Undir þetta taka þýsku sérfræðingarnir sem tóku þátt í WP1 rýnihópnum. Samkvæmt Samtökum þýskra velferðarsamtaka (BAGFW)³¹, er sambúð opinberra og frjálsra félagasamtaka í Sambandslýðveldinu Þýskalandi einstakt á heimsvísu og eru samtökin í mjög góðu samstarfi við opinbera aðila.

4.5.1 HAGSMUNAAÐILAR Í ÞÝSKALANDI

Þýskaland hefur kortlagt eftirfarandi INTERACT-hagsmunaaðila á landsvísu. Þeir eru taldir upp í starfrófsröð í töflu 2. Listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 2. INTERACT HAGSMUNAAÐILAR Í ÞÝSKALANDI ÖLLU.

Heiti	Upplýsingar
Arbeiterwohlfahrt (AWO)	AWO er net samtaka sem vinna að félagslegu réttlæti og vitundarvakningu um ýmsa þætti sem viðhalda fátækt. Sem hagsmunasamtök vekur AWO athygli á ágöllum í húsnæðis- og félagsmálastefnu. Á staðbundnum vettvangi veitir AWO neyðarhúsnæðisaðstoð í gegnum ýmiss konar ráðgjafþjónustu fyrir einstaklinga sem búa við eða eru í hættu á heimilisleysi. Mannúðar- eða trúarleg frjáls félagasamtök.
Blaues Kreuz Deutschland e.V.	Blaues Kreuz er net samtaka sem veita ráðgjöf vegna vímuefnavanda auk tilvísana í sjálfshjálparhópa, meðferðarúrræði, húsnæðisaðstoð og forvarnarfræðslu um vímuefnavanda. Þessi þjónusta er einnig í boði fyrir heimilisláust fólki. Frjáls félagasamtök.

Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG W)	BAG W eru landssamtök sem hafa eftirlit með mótun stefnu og löggjafar ásamt því að gæta hagsmuna heimilissauss fólks. Samtökin vekja reglulega athygli sambandsstjórnarinnar á göllum í kerfinu og möguleikum til umbóta. Auk þess fjalla BAG W um flest málefni hópa sem búa við eða eru í hættu á fátækt og heimilisleysi, þar á meðal er sérstök áhersla á aðstæður kvenna. Frjáls félagasamtök.
Bundesverband Frauenberatungsstellen & Frauennotrufe - Frauen gegen Gewalt e.V. (BFF)	BFF er net samtaka sem halda úti ráðgjafamiðstöðvum og neyðarlínum fyrir konur í Þýskalandi. Undir samtökin heyra yfir 210 neyðarlínur og ráðgjafarmiðstöðvar fyrir konur. BFF sinnir meirihluta ráðgjafar- og stuðningsþjónustu fyrir konur sem eru þolendur ofbeldis í Þýskalandi. Frjáls félagasamtök.
Caritas Deutschland	Caritas er net hagsmunasamtaka sem beita sér fyrir ýmsum málefnum tengdum félagslegu réttlæti. Caritas sinnir aðstoð og ráðgjöf vegna nær allra félagslegra neyðartilvika, allt frá vímuefnavanda, sjálfsvígisforvarna og starfsráðgjafar til pararáðgjafar og barnagæslu. Caritas veitir heimilisslausum stuðning með milligöngu og beinni aðstoð. Frjáls velferðarsamtök. Mannúðar- eða trúarleg frjáls félagasamtök.
Der Paritätische (Gesamtverband)	Der Paritätische er net velferðarsamtaka, stofnana og hópa sem sinna félagslegri þjónustu fyrir aðra eða á eigin vegum. Der Paritätische starfar sem hagsmunasamtök fyrir heimilisslausa eða fólk sem glímur við húsnæðisvanda. Frjáls velferðarsamtök. Mannúðar- eða trúarleg frjáls félagasamtök.
Deutsches Institut für Menschenrechte (DIMR)	DIMR er sjálfstæð stofnun sem sinnir stefnumótunarráðgjöf, mannréttindafræðslu, upplýsingamiðlun og skráningu og hagnýtri rannsóknastarfsemi á sviði mannréttinda og samstarfi við alþjóðastofnanir. Þýska sambandsstjórnin hefur falið stofnuninni að skila skýrslum um framkvæmd samninga Evrópuráðsins um mansal, ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi. Í því skyni hefur stofnunin skilgreint ábyrgðaraðila eftirlits- og skýrslugerðar. Ríkisstyrkt frjáls félagasamtök.
Deutsches Rotes Kreuz (DRK)	Þýski rauði krossinn býður heimilisslausu fólki víðs vegar um Þýskaland upp á fjölbreytta lágþröskuldapjónustu, til dæmis neyðar/næturskýli, dagsetur, ráðgjafar- og stuðningsmiðstöðvar, gistiheimili og búsetu með stuðningi, fyrstu hjálp og eftir þörfum lækniþjónustu og stuðning á borð við ylrymi og kælingarrútur. Mannúðar- eða trúarleg frjáls félagasamtök.
Diakonie Deutschland	Diakonie veitir persónulegan stuðning, ráðgjöf, aðstoð við að finna og tryggja húsnæði, stuðning við atvinnuleit og fræðslutækifæri. Þjónustan felst einnig í ylrytum og teymum sem veita vettvangsþjónustu. Mannúðar- eða trúarleg frjáls félagasamtök.
Frauenhauskoordinierung e.V. (FHK)	FHK eru samtök kvennaathvarfa í Þýskalandi og helga sig aðgerðum til verndar konum gegn ofbeldi og veita upplýsingar um áhættuþætti í tilteknum hópum kvenna. Sem samtök kvennaathvarfa safnar FHK upplýsingum um þarfir aðildarsamtaka sinna og miðlar þeim til þeirra sem ákvarðanir taka með það að markmiði að bæta úrræði og stuðning fyrir þolendur ofbeldis. Frjáls félagasamtök.

Heilsarmee	Hjálpræðisherinn veitir stuðning og ráðgjöf á starfsvettvangi sínum og býður upp á neyðargistingu og samverustaði fyrir heimilislaust fólk. Fólk í brýnni neyð fær vettvangsstuðning í nærsamfélaginu í neyðarbílum og á stoppustöðum (e. <i>meeting points</i>) auk þess sem neyðargisting er í boði í sumum sveitarfélögum. Trúarleg frjáls félagasamtök.
Hilfetelefon Gewalt gegen Frauen	Hjálparlína vegna ofbeldis gegn konum veitir þolendum ráðgjöf og stuðning í gegnum síma auk upplýsinga um birtingarmyndir kynbundins ofbeldis, til dæmis um ofbeldi í nánum samböndum, kynferðisofbeldi og nauðganir, eltiðrelling, mansal og vændistengt ofbeldi.
Malteser	Malteser starfar á landsvísu og leggur sitt af mörkum til að mæta grunnþörfum heimilislausra með fjölbreyttri þjónustu. Þar á meðal er rekstur ráðgjafarmiðstöðva, mataraðstoð, ylbílar og fataverslanir. Auk þess eru þjónustustaðirnir skipulagðir sem samkomustaðir. Mannúðar- eða trúarleg frjáls félagasamtök.
Selbstvertretung wohnungsloser Menschen e.V.	Samtök fólks sem hefur reynslu af heimilisleysi og sinnir sjálft starfseminni. Félagsmenn vinna að því að skapa opið samfélag þar sem fólk er verndað gegn heimilisleysi, fátækt, misneytingu, mismunun og fordómum. Innan samtakanna starfar sérstakur kvannahópur.
Weißer Ring e. V.	Hvítu hringurinn veitir þolendum ofbeldis stuðning. Hann felst í persónulegri ráðgjöf, fylgd til lögreglu, ákærvalds og dómstóla, réttaraðstoð og fjárhagslegum stuðningi í ofbeldistengdum neyðartilvikum. Auk þess er veittur stuðningur við flutning og útvegum húsbúnaðar sem er mikilvæg forvarnarmótun gegn heimilisleysi. Frjáls félagasamtök.

4.5.2 HAGSMUNAAÐILAR Á INNLEIÐINGARSVÆÐUM Í ÞÝSKALANDI

Í töflu 3 má sjá í stafrófsröð lista yfir hagsmunaaðila í Leipzig, innleiðingarsvæði INTERACT-verkefnisins. Listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 3. INTERACT HAGSMUNAAÐILAR Í SAXONY OG LEIPZIG

Innleiðingarsvæði	Upplýsingar
Saxony	
LAG Gewaltfreies Zuhause Sachsen e.V.	LAG er fagfélag allra kvenna- og barnaverndarathvarfa og ráðgjafarmiðstöðva (íhlutunar- og samhæfingarmiðstöðva) gegn heimilisofbeldi og eltiðrellingu í Saxlandi. Samtökin sameina sérfræðilekkingu allra aðildarfélaga. Aðildarfélögin vinna saman að því að bæta stuðningsnetið og starfsskilyrði á sviðinu. Markmiðið er að efla og auka þjónustu fyrir þolendur ofbeldis í Saxlandi. Frjáls félagasamtök.

Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Sachsen	Bandalag frjálsra velferðarsamtaka. Bandalagið er samráðsvettvangur leiðandi samtaka ólögbundinnar velferðarþjónustu í sambandslandinu Saxlandi. Til þessara samtaka teljast AWO í Saxlandi, Caritas-samtökin í biskupsdæmi Dresden-Meißen, Caritas-samtökin í biskupsdæmi Görlitz, Diakonisches Werk Sachsen, Þýski rauði krossinn í Saxlandi, Paritätische Wohlfahrtsverband Sachsen og landssamtök gyðingasamfélaga í Saxlandi. Samtökin eru mótuð af ólíkum hugmyndafræðilegum og trúarlegum áherslum og markmiðum. Samfélagslegt framlag þessara velferðarsamtaka í Saxlandi er verulegt. Þjónustan spannar allt frá grunnþjónustu til samfélagsins í heild til stuðnings við sjálfshjálp, eflingu þátttöku og sjálfsákvörðunarréttar einstaklinga. Samtökin líta einnig á sig sem málsvara jaðarsettra hópa. Markmið samtakanna er að skapa samfélag þar sem allir geta tekið þátt á jafnræðisgrundvelli. Auk sérstakra verkefna á sviði félags- og fræðslustarfs gegna velferðarsamtökin mikilvægu hlutverki sem tengiliður milli samfélags, stjórnmála og stjórnsýslu. Þau greina félagslegan ójöfnuð og leggja áherslu á samtal með það að markmiði að finna sameiginlegar lausnir fyrir alla hagsmunaaðila. Frjáls félagasamtök.
SZL Suchtzentrum gGmbH	SZL fíknimiðstöðin rekur fjölbreytta þjónustu tengda vímuefnavanda í nokkrum sveitarfélögum í Saxlandi. Auk langtímaráðgjafar vegna vímuefnavanda á göngudeildum eru einnig sérhæfð húsnæðisverkefni sem sameina búsetu og stuðning. Verkefnið er fjármagnað af ríkinu.
Leipzig	
Advent-Wohlfahrtswerk e. V.: Übernachtungshaus für wohnungslose Frauen	Advent-Wohlfahrtswerk er gístiskýli fyrir einstæðar, fullorðnar konur sem glíma við heimilisleysi. Þjónustan miðar að því að mæta grunnþörfum (fæði, klæði, hreinlæti). Einnig er veitt félagsráðgjöf, þ.e. stuðningur við að tryggja fjárhagslegt öryggi, samskipti við stjórnvöld og skráningu, leit að húsnæði o.fl. Vísað er í sérhæfða þjónustu eftir þörfum, t.d. félags- og geðheilbrigðisþjónustu, fjárhagslega ráðgjöf, áfallahjálp, grunnheilbrigðisþjónustu (vikulega eða eftir þörfum). Einnig er hægt að fá ráðgjöf vegna vímuefnavanda í samstarfi við Alternative I (heimavitjanir eftir samkomulagi). Að auki er hægt að fá stuðning vegna geðheilbrigðisvanda í gegnum samstarf við suðaustur félagsgeðþjónustuna (e. <i>Social Psychiatric Service South-East</i>). Trúarleg velferðarsamtök. Frjáls félagasamtök.
AG Recht auf Wohnen in Leipzig	AG Réttur til húsnæðis í Leipzig er félagsstarfsmanna félagslegra samtaka og þjónustu, borgaryfirvalda og fulltrúa borgarstjórnarflokka í Leipzig (Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen og SPD). Saman vinna þau sjálfbóðastarf við að styðja við einstaklinga í neyð og þá sem leita sér aðstoðar og eru staðföst í því verkefni sínu. Hópurinn hefur skipulagt og haldið árlegan viðburð á landsvísi „Dag heimilislausra“ á opnum svæðum í Leipzig allt frá árinu 2018. Hópur hagsmunaaðila.
Alternative I and Alternative III, Zentrum für Drogenhilfe am Klinikum St. Georg	Alternative I og III er meðferðarklíník heilags Georgs sem býður upp á húsnæðisúrræði fyrir heimilislaust fólk með vímuefnavanda, þar á meðal gistingu, neyðarlæknisaðstoð, lágþröskuldapjónustu byggða á skaðaminnkandi nálgun og almenna ráðgjöf. Opinber þjónusta.

Ambulant Betreutes Wohnen	Heimþjónustan er félagslegt þjónustuúrræði sem er hluti af neyðaraðstoð við heimilislausa og veitir skjólstaðingum stuðning heima hjá þeim. Frjáls trúarleg velferðarsamtök, frjáls félagasamtök.
CABL - Clearingstelle und Anonymer Behandlungsschein Leipzig e.V.	CABL-miðstöðin veitir fólki sem er ekki með skráð lögheimili lækniþjónustu nálægt búsetustað þeirra. Meðal annars er boðið upp á ókeypis læknaviðtöl og símaþjónustu. Frjáls félagasamtök.
Caritasverband Leipzig e.V.:	Caritasfélagið í Leipzig býður fólki sem glímur við margvíslega félagslega neyð aðstoð. Í þeim hópi eru heimilislausir, fólk sem er í hættu á að missa húsnæði sitt, í fjárhagsvanda, atvinnulaust, með fangelsisdóm sem og fyrrverandi fangar, einstaklingar með andlega eða líkamlega fötlun, tekjulágt fólk og þau sem búa við afleiðingar einræðisstjórna (e. <i>affected by the consequences of dictatorship</i>).
Caritasverband Leipzig e.V.: Ökumenische Bahnhofsmission Leipzig	Caritassamtökin í Leipzig sinna milligöngu og fyrstu ráðgjöf vegna bráðratilvika til dæmis vegna heimilisleysis, vímuefnavanda, sárrar fátæktar, andlegra erfiðleika og sjálfsvígshættu. Frjáls trúarleg velferðarsamtök, frjáls félagasamtök.
Das Boot gGmbH : Eigene Wohnung	Eigin íbúð er samstarfs- og tilraunaverkefni félagsmálaskrifstofu Leipzig borgar og Das Boot gGmbH um innleiðingu HF hugmyndafræðinnar í Leipzig. Heimilislausu fólki sem mætir miklum hindrunum í aðgengi að húsnæði stendur til boða leiguhúsnæði og félagslegur stuðningur, án nokkurra skilyrða. Í boði er eftirfarandi þjónusta; lágþröskuldapjónusta, einstaklingsbundinn stuðningur og þjálfun í daglegri færni, fylgd á opinberar skrifstofur og stofnanir, áfallahjálp og -stuðningur og milliganga/málamiðlun eftir þörfum. Frjáls félagasamtök.
Das Boot gGmbH: Notunterbringung	Das Boot samtökin bjóða heimilislausu fólki með geðraskanir viðtæka félagsráðgjöf og stuðning við að vinna bug á heimilisleysi sínu og komast í langtíma geðheilbrigðisþjónustu, í gegnum verkefnið Neyðargisting sem er áfangaheimili fyrir heimilislaust fólk með geðraskanir og er dvölin takmörkuð við þrjá mánuði. Frjáls félagasamtök.
Diakonisches Werk Innere Mission Leipzig e.V.: Homeless help centre „Leipziger Oase“	Leipziger Oase er hjálparmiðstöð fyrir heimilislaust fólk sem opið er á daginn. Þar er boðið upp á morgunverð, hádegismat, klæði, hreinlætisaðstöðu, þvottaaðstöðu, félagsráðgjöf, geðræna ráðgjöf og fleira. Diakonie er einnig með á sínum snærum ráðgjafarmiðstöðvar, heimastuðning og vettvangsteymi. Trúarleg samtök, frjáls félagasamtök.
Frauen für Frauen e.V. Leipzig	Þjónusta samtakanna Konur fyrir konur í Leipzig felur í sér samræmingu á milli kvennaathvarfa og tilvísanir til þeirra, göngudeildarráðgjöf vegna heimilisofbeldis og eltiðrellingar og rekstur sérfræðimiðstöðvar og ráðgjafarmiðstöðvar fyrir þolendur kynferðisofbeldis. Samtökin sinna einnig fræðslu- og forvarnarstarfi. Auk þess reka samtökin sólarhrings neyðarlínu fyrir þolendur kynferðisofbeldis. Samtökin eru einnig með forvarnarverkefnið FuKs Sérfræðinga- og samhæfingarmiðstöð fyrir kynjafræðslu). Frjáls félagasamtök.

Gesundheitsamt der Stadt Leipzig – Psychatriekoordination	Lýðheilsudeild Leipzig-borgar – geðdeild ber ábyrgð á öllum sviðum geðheilbrigðisþjónustu, áætlanagerð og þjónustupróun fyrir geðfatlað fólk, auk skipulagningar og stjórnunar á geð- og sálfélagslegum hópum í Leipzig. Opinber þjónusta.
Gesundheitsamt der Stadt Leipzig – Suchtbeauftragte	Vímuefnaráðgjafi Lýðheilsudeildar Leipzig-borgar ber ábyrgð á ýmiss konar þjónustu, svo sem félagsþjónustu á vettvangi og dagsetrum sem sinna fólki í tilvistarkreppu sem ekki getur breytt vímuefnanotkun sinni við núverandi aðstæður. Markmiðið er að styðja einstaklinga við að vinna sig út úr slíkri kreppu með sem minnstum and-, líkam- eða félagslegum skaða. Opinber þjónusta.
Leipziger Erwerbslosenzentrum e.V.	Atvinnuleysismiðstöð Leipzig býður atvinnulausum stuðning til sjálfshjálpar, einkum vegna langvinns atvinnuleysis, auk hvatningar og stuðnings við aðlögun að félags- og atvinnulífi. Einnig er boðið upp á ráðgjafarþjónustu fyrir leigjendur. Frjáls félagasamtök.
Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft mbH (LWB)	Byggingarfélagið LWB og Leipzig-borg taka saman þátt í ýmsum verkefnum til að draga úr skorti á húsnæði til lengri tíma og vinna meðal annars með Das Boot gGmbH að HF verkefninu „Eigene Wohnung“. Opinber þjónusta.
Soziale Wohnhilfen der Stadt Leipzig,	Félagsleg húsnæðisaðstoð hjá Leipzigborg ber ábyrgð á fjárhagsaðstoð vegna húsnæðisvanda, persónulegri aðstoð við núverandi eða yfirvofandi heimilisleysi, neyðargistingu fyrir heimilislauða, aðstoð við yfirvofandi lokun á aðgengi að orku-eða vatnsveitu, stuðningi við leit að húsnæði og útgáfu vottorða um rétt til félagslegs húsnæðis. Skrifstofan ber einnig ábyrgð á eftirliti með húsnæðiskostnaði og framkvæmd laga um skráningu heimilislauða. Opinber þjónusta.
Suchtzentrum Leipzig e.V.: Haus Eythstraße	Verkefni Leipzig fíknimiðstöðvarinnar „Haus Eythstraße“ er eitt af fáum verkefnum í Þýskalandi fyrir vímuefnanotendur með innflytjendabakgrunn sem þurfa sérstaklega þéttan stuðning vegna aðstæðna sinna. Frjáls félagasamtök (NGO).
Suchtzentrum Leipzig e.V.: SAFE	SAFE sinnir vettvangsvinnu fyrir fólk sem býr við erfiðar aðstæður, glímir við vímuefnavanda eða er heimilislaut, án fastrar búsetu eða í hættu á að missa húsnæði sitt. Markmiðin eru að veita upplýsingar og ráðgjöf um þau stuðningsúrræði sem í boði eru, veita tilvísanir og aðstoð við samskipti við opinberar stofnanir og yfirvöld, sem og að bregðast við neyðartilvikum. Frjáls félagasamtök (NGO).
Suchtzentrum Leipzig e.V.: Sozialtherapeutische Wohnstätte	Félags- og meðferðarheimilið er ætlað ungu fullorðnu fólki á aldrinum 18–35 ára sem ekki getur lengur skipulagt daglegt líf án aðstoðar vegna vímuefnanotkunar og tengdra líkamlegra, andlegra og félagslegra skerðinga. Í boði er stuðningur við að öðlast ákveðna færni, læra á dagskipulag, efla starfshæfni og styðja við áfengis- og vímuefnalausa endurhæfingu inn í samfélagið. Frjáls félagasamtök (NGO).

4.6 ÞJÓNUSTA

Þjónusta fyrir heimilislausa í Þýskalandi er yfirleitt ætluð heimilislausu fólki almennt og sérstök úrræði fyrir konur sjaldgæf. Meðal þjónustu fyrir fólk af öllum kynjum eru úrræði fyrir fólk með vímuefnavanda, heilbrigðisþjónusta- og vettvangsþjónusta. Athvörf ætluð konum einum, hvort sem þau eru ætluð þolendum heimilisofbeldis eða heimilislausum konum, eru oftast en ekki fullnýtt.

Þjónusta er skipulögð og fjármögnuð á sveitarstjórnarstigi. Í Leipzig er boðið upp á þjónustu í öllum flokkum að einhverju leyti. Markmið sveitarfélagsins er að auka fjármögnun og getu flestra þessara úrræða, einkum athvarfa.³²

Upplýsingar um helstu verkefni eða úrræði sem vakið hafa sérstaka athygli eru víða aðgengilegar. Í Landsáætlun gegn heimilisleysi er til dæmis samantekt sem veitir innsýn í þróun þjónustunnar í þýsku sambandsríkjunum.

- Hamborg
Húsnæði sem þarf að uppfylla skilyrði reglugerða er í auknum mæli aðlagð að sérstökum markhópum og kröfum. Sérhæfðar tegundir húsnæðis og staðsetningar eru í boði fyrir ungt fólk, fólk sem þarfnast umönnunar, eldra fólk, hinsegin fólk og jaðarsettar konur sem eru þolendur ofbeldis. Að auki er stöðug vinna í gangi við að þróa einfalt umönnunarlíkan fyrir heimilislaust fólk með geðraskanir, þvert á stjórnsýslustig.³³
- Slésvík-Holstein
Verkefnið Frauen Wohnen [kvennaþústaður] hefur allt frá árinu 2018 veitt konum með börn og einstæðum konum stuðning við að finna viðeigandi og hagkvæmt húsnæði á skjótan og einfaldan hátt. Í markhópnum eru konur sem þurfa ekki lengur á bráðri vernd að halda í kvennaathvarfi og konur sem hafa orðið fyrir eða eru í hættu á að verða fyrir ofbeldi og breyting á búsetu getur bætt stöðu þeirra. Til að konur sem ekki hafa nýtt sér þjónustu kvennaathvarfa fái að taka þátt í verkefninu þarf tilkynning um þörf fyrir stuðninga að berast frá ráðgjafarmiðstöð til svæðisbundinnar þjónustumiðstöðvar. Þetta fyrirkomulag auðveldar beina aðstoð við þær konur sem á henni þurfa að halda. Auk þess að hafa þörf fyrir aðstoð við að finna húsnæði eiga margar kvennanna í erfiðleikum með kostnað vegna flutninga, endurbóta eða kaupa á húsgögnum. Á þessu sviði veitir Frauen Wohnen markvissan stuðning og býður konum (og börnum þeirra) ráðgjöf, leiðsögn og húsnæðistengda eftirfylgni.³⁴
- Saxland
Konur ættu reglulega að fá upplýsingar um sérstök félagsleg úrræði fyrir barnshafandi konur og ungar fjölskyldur, sérstaklega um þá stuðningsþjónustu sem sjóðurinn Aðstoð fyrir fjölskyldur, mæður og börn, veitir og bætur sem greiddar eru samkvæmt sambandslögum um greiðslu til foreldra og foreldraorlof og almennum lögum um greiðslur til foreldra.³⁵

- Leipzig
Fjölgun neyðarskýla og gistiúrræða fyrir konur með fíknivanda.

Greina má frekari og ítarlegri dæmi um fyrirmyndar- og nýsköpunarverkefni í félagsþjónustu. Þar á meðal eru athyglisverð dæmi um úrræði þar sem lögð er áhersla á þverfaglega nálgun eða samþættan vanda. Sem dæmi má nefna:

- Lebensplätze für Frauen. Wohnen für ehemals wohnungslose, ältere Frauen des Evangelischen Hilfswerks der Diakonie München und Oberbayern³⁶ [. Diakonie stofnunin leigir íbúðir með sérstökum leigusamningi til heimilislausra, eldri kvenna í München og Efra-Bæjaralandi sem eru í sérstaklega erfiðum og einstökum aðstæðum. Boðið er upp á lágþröskuldaráðgjöf.
- Ragazza e. V. Hamburg³⁷
Ragazza samtökin bjóða upp á lágþröskuldapjónustu og eru með þjónustumiðstöð fyrir konur sem nota vímuefni og stunda vændi. Konurnar geta nýtt sér hreinlætisaðstöðu og neyslurými.
- Housing First für Frauen des Sozialdienstes der katholischen Frauen in Berlin³⁸
Félagsþjónusta kaþólskra kvenna rekur verkefnið sem aðstoðar heimilislausar konur og mæður með börn við að finna sér húsnæði og gera leigusamning. Samtökin bjóða einnig upp á ráðgjafarþjónustu.

4.6.1 HINDRANIR Í AÐGENGI AÐ ÞJÓNUSTU

Nokkrar hindranir í þjónustu og úrræðum eru nefndar í þýsku landsáætluninni. Þar er sérstaklega tekið fram að konur búi oft en karlar við falið heimilisleysi, oft sökum kynbundis (kynferðislegs) ofbeldis sem heimilislausar konur verða oft fyrir en karlar. Þess vegna geti kynjablönduð athvörf skapað vandamál fyrir konur sem óttast að verða fyrir obeldi af hálfu karla. Því getur ónægt framboð á sérstökum kvennaskýlum verið hindrun í vegi kvenna að þjónustu.³⁹

4.6.2 GLOPPUR Í ÞJÓNUSTU

Í nýjstu GREVIO-úttektinni fyrir Þýskaland, frá árinu 2022, eru greindar eftirfarandi gloppur í þjónustu í tengslum við innleiðingu Ístanbúl-samningsins:⁴⁰

- Heimilislausar konur fá oft ekki fullnægjandi stuðning eða úrræði sem eru sniðin að sérstökum þörfum þeirra innan núverandi þjónustukerfis fyrir þolendur ofbeldis. Þetta tengist almennum skorti á sérhæfðri þjónustu sem miðar að þörfum þolenda.
- Heimilislausar konur, ásamt öðrum jaðarsettum hópum eins og konum í hópi innflytjenda, konum með fötlun og konum með fíknivanda, upplifa samtvinnaða mismunun. Þetta þýðir að þær mæta mörgum hindrunum og vilja gleymast innan hefðbundinna þjónustukerfa. Yfirleitt er ekki nægilega vel hugað að samþættingu mismunabreyta við þróun og veitingu þjónustu.
- GREVIO hvetur Þýskaland til að leggja áherslu á þróun stefna og þjónustuúrræða án aðgreiningar sem taka tillit til sérstakra þarfa heimilislausra kvenna. Í því felst að tryggja

gott aðgengi að athvörfum og stuðningsþjónustu sem er í stakk búin til að takast á við margbreytileika heimilisleysis og ofbeldis.

Í upphafi árs 2025 voru samþykkt landslög í Þýskalandi sem brugðust við þessum og öðrum gloppum í forvörnum og þjónustu við þolendur kynbundins ofbeldis og eru heimilislausar konur sérstaklega tilgreindar. Lögin, kölluð Gewalthilfegesetz⁴¹ [lög um aðstoð vegna ofbeldisglæpa] munu frá og með árinu 2032 tryggja konum sem verða fyrir kynbundnu ofbeldi rétt til ráðgjafar og stuðnings. Í lögunum er gert ráð fyrir að ríki og sveitarfélög muni tryggja nægilegt fjármagn til að veita slíka aðstoð. Búist er við að þetta muni hafa veruleg áhrif á stuðningskerfið og bæti þjónustu við heimilislausar konur sem eru þolendur ofbeldis.

Ekki eru skilgreindar fleiri þjónustugloppur í þýsku landsskýrslunni ef frá er talið að einhver úrræði hafi ef til vill ekki fengið fulla fjármögnun til að ná ákveðnum markmiðum innan skilgreins tímaramma. Auka þarf fjármagn til staðbundinna verkefna með stuðningi frá ríkinu. Það getur þó reynst þrautin þyngri þar sem nú er verið að skera niður í ríkisútgjöldum, sérstaklega í velferðar- og félagsmálum.⁴²

4.6.3 OPINBERAR KRÖFUR TIL ÞJÓNUSTU

Á ákveðnum svæðum í Þýskalandi, eins og Brandenburg og Hessen, eru til skilgreindir staðlar fyrir gistiskýli og annað húsnæði fyrir heimilislausa vegna þess að þau þurfa að uppfylla ákveðna byggingarstaðla og kröfur um öryggi húsnæðis. Einnig eru í gildi reglugerðir sem tiltaka að þarfir jaðarsettra hópa geti verið mismunandi og kveðið á um að þjónustuaðilar verði að tryggja að komið sé til móts við sértækar þarfir þeirra.⁴³ Í Saxlandi, öðru INTERACT-innleiðingarsvæði verkefnisins, er meðal annars kveðið á um að neyðarskýli verði að uppfylla kröfur um mannsæmandi aðstöðu og bjóða upp á rými í samræmi við lífsnauðsynlegar þarfir samfara því að forðast heilsuspillandi aðstæður. Gistirými þurfa að bjóða upp á sameiginlegt eldhús og kynjaskipta hreinlætisaðstöðu.⁴⁴

Bráðabirgðaskýli, félagslegt húsnæði sveitarfélaga, gistiheimili og hótél geta verið skilgreind sem neyðarhúsnæði. Félagslegt húsnæði sveitarfélaga er flokkað sem opinber aðstaða og samkvæmt 4. gr. saxnesku sveitarstjórnarlaganna getur sveitarfélagið sett reglur um notkun slíkrar gistiaðstöðu með samþykktum. Í slíkum samþykktum er einnig heimilt að kveða á um innheimtu gjalda í samræmi við ákvæði laga um gjaldtöku saxneskra sveitarfélaga. Samkvæmt 4. mgr. 36. gr. þýska sóttvarnalaga er gerð krafa um neikvætt berklapróf við innskráningu í athvörf.

4.7 SAMANTEKT OG ÁHERSLUR INTERACT Í ÞÝSKALANDI

Í Þýskalandi er heimilisleysi skilgreint sem skortur á aðgengi að húsnæði eða ófullnægjandi búsetuskilyrði sem ekki eru tryggð með leigusamningi, afnotarétti eða eignarétti. Í þýsku löggjöfinni um skráningu upplýsinga um heimilisleysi er lögð áhersla á að þessi viðmið séu í samræmi við flokkunarkerfið ETHOS Light sem tekur tillit til líkamlegrar getu, lagalegs öryggis og félagslegra þátta.

Í Þýskalandi er gott aðgengi að áreiðanlegum tölfræðilegum gögnum um heimilisleysi sem safnað er árlega með manntali og slembiúrtaki á tveggja ára fresti. Þýska hagstofan birtir gögn um

heimilislausa í húsnæðisúrræðum og frjáls félagasamtök leggja til sérsniðnar langtímatölfræði-
upplýsingar. Þó að opinberar kannanir taki ekki til falins heimilisleysi og þeirra sem hafast við á
götunni er unnið að því að bæta gagna- og upplýsingaöflun um þessa hópa. Tölulegar upplýsingar
þykja almennt áreiðanlegar og eru studdar með skýrslum sem fjalla um aðferðafræðilegar
áskoranir.

Í Þýskalandi er til staðar traustur lagaramma um heimilisleysi, þar með talin 1. grein
„Grundgesetz“ [stjórnarskrárinna] sem kveður á um skyldu stjórnvalda til að veita þeim húsnæði
sem eru í neyð. Lög um skráningu upplýsinga um heimilisleysi og ýmsar aðgerðaáætlanir, bæði á
landsvísu og svæðisbundnar, svo sem „Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit“ (NAP)
og áætlanir eins og „Fachplan Wohnungsnotfallhilfe“ í Leipzig, miða að því að vinna gegn
heimilisleysi. Þrátt fyrir nýlega athygli á þörfinni fyrir að hugað sé að kynjasjónarmiðum er
kynjasambætting enn ekki að fullu innleidd í stefnur og aðgerðaáætlanir. Hins vegar munu ný
landslög, sem tryggja konum sem verða fyrir kynbundnu ofbeldi rétt til ráðgjafar og stuðnings frá
og með árinu 2032, sérstaklega taka til heimilislausra kvenna.

Í Þýskalandi er til staðar gamalgróið og sérhæft félagslegt stuðningskerfi fyrir heimilislausa. Auk
ákvæða um skyldu ríkisins til að koma til móts við fólk í neyðartilvikum, þar með talið
heimilislausa, tekur þýska félagsmálalöggjöfin á fjölbreyttum vandamálum og þörfum
heimilislausa. Félagslega stuðningskerfið samanstendur af þjónustu sveitarfélaga og frjálsra
félagasamtaka sem hafa það sameiginlega hlutverk að koma í veg fyrir húsnæðisneyð og veita
aðgang að neyðarhúsnæði. Áhersla er lögð á þverfaglegt samstarf til að takast á við heimilisleysi
en ekki alltaf hugað að kynbundnum þörfum með fullnægjandi hætti. Staðbundin verkefni, eins
og HF-verkefnið í Leipzig, eru dæmi um sambættingu stuðningsþjónustu, geðheilbrigðisþjónustu
og félagslegt samstarf.

Algengasta þjónusta í boði í Þýskalandi eru úrræði fyrir fólk með vímuefnavanda,
heilbrigðisþjónusta og vettvangsþjónusta. Meðal þess sem einkennir þjónustu við heimilislausa
er skortur á sérhæfðum úrræðum sem eru eingöngu fyrir konur og að sérhæfð kvennaathvörf eru
oftast rekin á hámarksafköstum. Auk þess að kvennaathvörf eru of fá eru helstu hindranir í
aðgengi að þjónustu skortur á sambættri þjónustu sem sniðin er að þörfum kvenna með
fjölpættan vanda og flóknar þjónustubarfir, sem leiðir bæði til aukinnar hættu á földu
heimilisleysi og útilokunar frá almennri þjónustu.

Algengast er að þjónusta ætluð heimilislausum sé ætluð öllum kynjum og mörg athvörf og
stuðningsáætlanir eru hannaðar í samræmi við þá áherslu. Þjónustan felst oftast í aðgengi að
neyðarhúsnæði, matargjöfum, lækniþjónustu, sálrænum stuðningi og aðstoð við atvinnuleit.
Blönduð athvörf geta verið veruleg hindrun fyrir konur sem upplifa óöryggi og hættu á kynbundnu
ofbeldi innan þessara úrræða. Þess vegna er brýnt að auka framboð á gistingu í athvörfum og
þjónustu sem er sérstaklega ætluð konum til að takast á við þær áskoranir sem einkenna stöðu
þeirra og tryggja þeim nauðsynlegan stuðning og vernd.

Húsnæði fyrst og áfallamiðuð þjónuta eru vel þekkt og innleidd nálgun, ekki síst í stærri borgum í
Þýskalandi. Tilraunaverkefni, eins og til dæmis HF-verkefnið í Leipzig, hafa verið innleidd á

árangursríkan hátt. Skaðaminnkandi úrræði eru algeng, oftast á formi færanlegra neyslurýma og samþættrar félagslegrar búsetu í samræmi við svæðisbundnar áætlanir. Þverfagleg samvinna stuðlar að skilvirkri innleiðingu þessarar nálgunar í stuðningskerfið en enn skortir á að landsstefna feli í sér markvissari aðgerir á landsvísu.

INTERACT-verkefnið í Þýskalandi ætti þess vegna annars vegar að leggja áherslu á að efla samstarf á milli hagsmunaaðila og hins vegar að skoða áhrif aðgreiningar á þátttöku og útilokun innan stuðningskerfisins, með sérstakri áherslu á margþætta mismunun.



5. GRIKKLAND

Grikkland, með íbúafjölda upp á um 10,4 milljónir þann 1. janúar 2023⁴⁵, er aðildarríki Evrópusambandsins. Samstarfsaðilar INTERACT í Grikklandi eru KRITI – RoC og Dimos Palaio Faliro – MPF. Þessi kafli veitir yfirlit yfir núverandi stöðu heimilisleysis í Grikklandi.

5.1 HEIMILISLEYSI

Grikkland fylgir ETHOS-viðmiðunum við skilgreiningu á úrræðum vegna heimilisleysis. Lagaleg skilgreining er sett fram í lögum nr. 4052/2012, grein 29, þar sem heimilisláusir eru viðurkenndir sem félagslega jaðarsettur hópur sem á rétt á félagslegri vernd. Heimilisláusir eru skilgreindir sem einstaklingar með löglega búsetu í landinu sem hafa engan eða ótryggan aðgang að fullnægjandi húsnæði, hvort sem þeir eiga það, leigja það eða hafa fengið því úthlutað. Húsnæðið þarf að uppfylla ákvæði um fullnægjandi húsnæði, þar með talið aðgang að vatni og rafmagni. Undir þessa skilgreiningu fellur fyrst og fremst fólk sem hefst við á götum úti, í skýlum, eru tímabundið á stofnunum eða í öðrum úrræðum eða við ótryggar húsnæðisaðstæður.⁴⁶

5.1.1 HEIMILISLEYSI OG ORSAKIR

Heimilisleysi fer vaxandi í Grikklandi þar sem ekki er hægt að framfylgja lögbundnum félagslegum réttindum. Rétturinn til húsnæðis er því lítið meira en orðin tóm.⁴⁷ Nokkrir efnahagslegir og lagalegir þættir hafa aukið á húsnæðisóryggi. Óviðráðanlegur húsnæðiskostnaður er til dæmis stórt vandamál og rúmlega 60% grískra húseigenda eiga í erfiðleikum með að standa straum af húshitunarkostnaði.⁴⁸ Hækkun fasteignagjalda hefur einnig leitt til þess að eignum sem enginn gerir tilkall til eða erfingjar afþakka og flytja úr fer fjölgandi. Að auki hefur innleiðing rafrænna fasteignauppbóða⁴⁹ og brottfall sérstakrar lagalegrar heimildar sem verndaði fólk gegn því að missa aðalheimili sitt aukið áhyggjur af nýrri bylgju útburða. Við þetta má bæta að á sama tíma og eftirspurn eftir félagsþjónustu eykst hafa aðhaldsaðgerðir í ríkisfjármálum og niðurskurður á fjárlögum verulega dregið úr getu til að sinna velferðarþjónustu.

Húsnæðiskreppa, efnahagsþrengingar auk félagslegra vandamála hafa valdið hraðri aukningu á földu heimilisleysis. Það mat byggir á vettvangsrannsókn frá árinu 2018 sem framkvæmd var af Panteion háskólanum.⁵⁰ Vaxandi atvinnuleysi, minnkandi tekjur og skerðing á velferðarþjónustu hafa gert mörgum ókleift að standa straum af húsnæðiskostnaði.⁵¹ Húsnæðiskreppa síðustu ára hefur gert ástandið enn verra og haft sérstaklega neikvæð áhrif á konur.

Aðrir þættir sem stuðla að auknu heimilisleysi á meðal kvenna á Grikklandi tengjast oft kynbundnum áhættuþáttum. Heimilisofbeldi er ein helsta orsök og neyðir margar konur til að yfirgefa óöryggar aðstæður án fullnægjandi stuðnings og aðgengis að húsnæði. Efnahagsleg óöryggi er annar stór áhrifavaldur. Konur sinna til dæmis oft láglæunastörfum, búa við takmarkað atvinnuöryggi og eru fjárhagslega ósjálfstæðar. Það gerir þeim erfiðara að standa undir húsnæðiskostnaði. Að vera einstæð móðir eykur enn frekar á hættuna á heimilisleysi vegna þess að margar konur í þeirri stöðu eiga í erfiðleikum með að sjá börnum sínum farborða án fjárhags- eða félagslegs stuðnings. Þá getur áfengis- og vímuefnavandi auk geðheilbrigðisvanda stuðlað að heimilisleysi, einkum þegar aðgangur að sérhæfðum stuðningsúrræðum er takmarkaður.

Samspil þessara þátta og skortur á fyrirbyggjandi félagslegum úrræðum, veldur því að margar konur í Grikklandi eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu þegar kemur að heimilisleysi.

Á meðal jaðarsettustu hópa heimilislausra kvenna á Grikklandi eru innflytjendur, flóttafólk, hælisleitendur, hinsegin fólk (LGBTQIA+), einstæðar mæður, þolendur heimilisofbeldis og ofbeldis í nánnum samböndum, konur sem glíma við vímuefna- geðheilbrigðis- og/eða fjölþættan vanda og eldri konur með lágmarkstekjur. Samtvinnun efnahagsþrenginga, félagslegrar útilokunar og skorts á nægilegri félagslegri vernd eiga þátt í að auka heimilisleysi í Grikklandi og bitnar verst á þeim hjópum sem standa hvað höllustum fæti.

5.1.2 HEIMILISLEYSI OG KYN

Þrátt fyrir að kynjaðar víddir heimilisleysis og ólíkar þarfir kynjanna fyrir þjónustu hafi verið staðfestar hefur ekki verið hugað að kynjasjónarmiðum í grískri löggjöf. Þær sérstöku áskoranir sem heimilislausar konur standa frammi fyrir hafa því ekki verið viðurkenndar með lögformlegum hætti og engin dæmi eru um sérstakar aðgerðir til vendar konum sem standa frammi fyrir heimilisleysi.

Lög nr. 29, L. 4052/2012 skilgreina heimilisleysi og viðurkenna heimilislaust fólk sem jaðarsettan hóp sem á rétt á félagslegum stuðningi en ávarpa ekki kynjaðar víddir heimilisleysis. Grísk lög viðurkenna því hvorki að heimilisofbeldi sé meðal stórra orsakavalda heimilisleysis kvenna né kveða þau á um neyðarúrræði fyrir konur sem eru þolendur heimilisofbeldis og leita sér aðstoðar.

Almenn þjónusta fyrir heimilisláusa, eins og neyðarskýli og bráðabirðahúsnæði, eru ekki sérstaklega aðlöguð að þörfum kvenna, allra síst kvenna með börn og kvenna sem eru að flýja heimilisofbeldi. Slík úrræði eru rekin af sveitarfélögum og einungis í stærri borgum eins og Apenu og Thessaloniki, sem takmarkar aðgengi kvenna í dreifbýli. Skortur á sérhæfðum langtímaúrræðum fyrir konur eykur hættu á langvinnu heimilisleysi og þvinguðu afturhvarfi í ótryggar aðstæður.

Konur sem standa frammi fyrir heimilisleysi þurfa oft á sérhæfðum stuðningi að halda, þar á meðal áfallamiðaðri umönnun, barnagæslu, lögfræðiráðgjöf og starfspjálfun. Ekki hefur kerfisbundið verið hugað að slíkum kynbundnum þörfum við stefnumótun vegna heimilisleysis.

5.2 LANDS- OG SVÆÐISBUNDIN TÖLFRÆÐI

Aðalskrifstofa lýðfræðis- og húsnæðisstefnu, sem heyrir undir ráðuneyti félagslegrar samheldni og fjölskyldumála, heldur utan um eina vettvanginn í Grikklandi sem safnar gögnum um heimilislaust fólk í opinberum stofnunum (rafræna gagnaskráningargrunninn) og eru þau kyngreinanleg. Gögnin eru þó einungis aðgengileg samræmingaraðilum opinberra úrræða sem ætluð eru heimilisláusum og ná ekki utan um heimilisláusa sem dvelja í öðrum athvörfum, í yfirfullu húsnæði eða tímabundið hjá vinum og vandamönnum. Nýjasta landsmatið er frá árinu 2023 og samkvæmt því voru þá 1.387 einstaklingar skráðir heimilisláusir í Grikklandi, þar af voru 305 (22%) konur. Tafla 4 sýnir frekari sundurliðun þessara gagna og annarra úr aðgengilegum heimildum.

TAFLA 4. HEIMILSLAUSIR Í GRIKKLANDI OG Á KRÍT.

Svæði	Alls	% konur
Heimilisláusir í Grikkland 2023*	1,387	22%
ETHOS 1: Á götunni	-	-
ETHOS 2: Í neyðargistingu**	440	-
ETHOS 3: Í húsnæðisúrræðum fyrir heimilisláusa***	947	-
ETHOS 4: Á stofnunum	-	-
ETHOS 5: Í óhefðbundnu húsnæði	-	-
ETHOS 6: Hjá vinum eða vandamönnum	-	-
Heimilisláusir á Krít 2024	-	-

Heimild: OECD Questionnaire on Affordable Housing (QuASH), 2023; Greek Ministry of Labour and Social Affairs (2023), Digital registry of homeless structures and "Housing and Work for the Homeless" program (stafræna skráin).

NB: Áætlaðar tölur í fyrirsögnum (grænt) eru samtölur úr rafræna gagnaskráningargrunninum og Housing and Work Program.

*Hlutfall kvenna eins og það er skráð í rafræna gagnagrunninum.

** Gögnin vísa til fólks sem samkvæmt rafræna gagnaskráningargrunninum dvaldi í næturskylum, þar af eru tveir einstaklingar yngri en 18 ára.

*** Gögnin eru úr rafræna gagnaskráningargrunninum og vísa til 704 einstaklinga sem bjuggu, í tímabundnu húsnæði á vegum Housing and Work for the Homeless program og 243 einstaklinga sem dvöldu á gistiheimilum fyrir heimilisláusa og í þeim hópi voru fjórir einstaklingar yngri en 18 ára.

Samkvæmt öðrum gögnum frá Street Work þjónustuaðilum í Aþenu hafa 850 einstaklingar verið skilgreindir heimilisláusir frá árinu 2021, þar af eru meira en 20% konur. Í vettvangsrannsókn Panteion-háskólans árið 2018, sem náði til Aþenu, Þessaloníku, Píreusar, Heraklion, Ioanninu og Trikala, voru 317 einstaklingar skilgreindir sem heimilisláusir. Þar sem þátttaka var valkvæð er talið að um vanmat geti verið að ræða. Meira en 10% þátttakenda skilgreindu sig sem konur og 23% sem kynsegin. Flestir voru á aldrinum 40 til 49 ára, og er athyglisvert að hjá yfir helmingi þeirra var ekki um fyrstu reynslu af heimilisleysi að ræða.⁵²

Stafræna skráin yfir úrræði fyrir heimilisláusa heldur utan um upplýsingar um heimilisláust fólk sem nýtir gistiskýli og gistiheimili. Tilgangur skráningarkerfisins er að auðvelda samhæfingu milli þjónustuaðila fyrir heimilisláusa, safna upplýsingum um fjölda og félagslegan bakgrunn heimilisláusra á tilteknum tímapunktum og þróun til lengri tíma auk þess að fylgjast með tegundum og gæðum þeirrar þjónustu sem veitt er. Lýðfræðilegum upplýsingum og öðrum einkennandi gögnum er því safnað í rafrænu skrána og sértæk þjónustuúrræði veita auk þess innsýn í stöðu þeirra sem hafa nýtt sér þjónustu neyðarskýla á árinu 2024.⁵³

- Ξενώνας Γυναικών (women's shelter)⁵⁴
Tók á móti 11 konum og 12 börnum árið 2024.
- Πολυδύναμο Κέντρο Αστεγών (multi-purpose homeless centre)⁵⁵
Frá byrjun árs 2024 voru 122 einstaklingar teknir inn, en upplýsingar um kynjahlutfall liggur ekki fyrir.
- Ξενώνας Μεταβατικής Φιλοξενίας Αστεγών Χρηστών Ψυχοδραστικών Ουσιών (bráðabirgðaskjól fyrir heimilisláusa með vímuefnavanda):⁵⁶
Á árinu 2024 fengu 221 einstaklingar húsnæði; 90% karlar og 10% konur.

- Ξενώνας ΕΣΤΙΑ (ESTIA shelter)⁵⁷
27 eldri borgarar fengu inni en kynjahlutfall liggur ekki fyrir.
- Υπνωτήριο Αστεγών OKANA (OKANA night shelter)⁵⁸
Frá júní 2022 hafa 978 einstaklingar nýtt sér þjónustun athvarfsins; 75% karlar og 25% konur.
- Κέντρο Ημέρας Αστεγών Δήμου Ιλίου με δυνατότητα Βραχείας Φιλοξενίας (dagdvöl fyrir heimilislaust fólk í sveitarfélaginu Ilion, þar sem boðið er upp á skammtíma gistingu)⁵⁹
258 einstaklingar voru skráðir; 76% karlar og 24% konur.
- Εθνικό Κέντρο Κοινωνικής Αλληλεγγύης - ΕΚΚΑ⁶⁰ (Landsskrifstofa félagslegrar samstöðu)
55 konur fengu aðstoð, þar af voru 27 vistaðar í gistiskýli sem reknið er af ΕΚΚΑ í Αβενού. Af þeim voru 2 vistaðar vegna heimilisleysis, 1 sem fylgdarkona sjúklings og 24 vegna ofbeldis og margþættrar mismununar.

Töluleg gögn um hlutfall heimilislausra kvenna sem glíma við fjölpættan vanda, svo sem heimilisofbeldi, vímuefna- og geðheilsuvanda eru yfirleitt aðgengileg í gegnum rafrænt kerfi.⁶¹ Lögaðilar sem veita þjónustu við heimilislausa eru tengdir sameiginlegri gagnaveitu og sjá um skráningu og úrvinnslu húsnæðisumsókna. Þrátt fyrir að gagnaveitan sé í virkri notkun eru ekki allir fagaðilar skyldugir til að skrá inn upplýsingar sem leiðir til gloppa í skráningum og úreltra upplýsinga. Fylgst er með framboði á lausum plássum sem falla að þörfum og bakgrunni umsækjenda á netinu. Helstu kostir gagnaveitunnar eru:

- Að upplýsingar um fjölda húsnæðisumsókna eru skráðar og hægt er að veita hraðari þjónustu með rafrænum tilvísunum.
- Að kerfið gerir kleift að greina gögn um bakgrunn og aðstæður þeirra sem sækja um húsnæði og fá aðstoð í úrræðum fyrir heimilislausa.

Engar tæmandi upplýsingar eru aðgengilegar um þá upphæð á hvern íbúa sem varið er til aðgerða gegn heimilisleysi í Grikklandi. Vísbendingar má finna í gögnum sem bárust frá viðkomandi ráðuneyti eftir beiðni þar um en þau hafa ekki verið staðfest. Samkvæmt þessum gögnum var áætlað að árið 2023 hafi um 6.300 einstaklingar í Grikklandi búið við fátætarmörk og því í hættu á heimilisleysi. Samkvæmt sameiginlegu ráðherraákvörðuninni D13/oik./33475/1935/15.6.2018, með áorðnum breytingum og þeirri síðustu nr. 97046/06/.11.2023, eiga þessir einstaklingar rétt á lágmarkstekjum að upphæð 54 evrur á mánuði auk 100 evra á hvert barn. Ákvæðið lýsir skilmálum og skilyrðum innleiðingar á Verkefni samfélagslegrar samstöðu (Social Solidarity Income Programme). Lágmarkstekjustuðningur er hluti af velferðarkerfinu og getur bæði verið í formi peninga og þjónustu.

Tekjustuðningur: Stuðningsleiðir eins og þær eru skilgreindar samkvæmt grein 2:

- Félagsleg uppbótarpjónusta, bætur og vörur.
- Ókeypís heilbrigðisþjónusta fyrir ótryggða.

- Tilvísanir og tenging inn í félagsþjónustu og stuðnings- og þjónustukerfi.
- Þátttaka í verkefnum og félagslegum kerfum sem ætlað er að draga úr fátækt.
- Þátttaka í aðgerðum sem hrint er í framkvæmd samkvæmt aðgerðaáætlun FEAD [aðgerðaáætlun Evrópska hjálparsjóðsins fyrir þau bágstöddustu].
- Félagsleg gjaldskrá raforkufyrirtækja.
- Félagsleg gjaldskrá vatnsveitna.
- Félagsleg gjaldskrá sveitarfélaga og fyrirtækja sveitarfélaga.

5.2.1 ÁREIÐANLEIKI TÖLULEGRA GAGNA

Töluleg gögn frá Grikklandi eru ófullkomin. Þegar á heildina er litið benda mælingar og mat sem byggja á ETHOS flokkunarkerfinu til umtalsverðrar aukningar á fjölda fólks í skýlum fyrir heimilislausa, bæði á meðan Grikkja og innflytjenda. Þetta má túlka sem vísbendingu um aukna þjónustupörf fólks sem býr við falið heimilisleysi. Við því bregst velferðarkerfið með ófullnægjandi og brotakenndum hætti.

Kannanir sem Panteion-háskólinn framkvæmdi árið 2018 í ýmsum grískum sveitarfélögum, einkum í stærri borgum eins og Apenu, Þessaloníku, Ioannína og Tríkala, hafa leitt í ljós að þær aðferðir sem notaðar eru í dag reynast oft ófullnægjandi vegna kerfislægra hindrana. Þar á meðal er vangeta til að meta skammtíma eða árstíðabundið heimilisleysi og skortur á áreiðanlegri greiningu á þeim sem sofa í yfirgefnum byggingum og þörfum þeirra.⁶²

Stór hluti heimilislausra hefur ekki heldur aðgengi að húsaskjóli af nokkru tagi. Opinberar rannsóknir sem byggja á gögnum sem safnað er frá stofnunum eins og sjúkrahúsum, gisti- og neyðarskýlum, velferðarstofnunum, fangelsum og flóttamannabúðum ná ekki utan um þennan hóp.

Lands- og svæðisbundin töluleg gögn frá grískum stjórnvöldum ná illa utan um stóran hluta fólks sem býr við falið heimilisleysi. Ósýnileiki þessarar tegundar heimilisleysis í gögnum er mikið áhyggjuefni þar sem hún nær ekki athygli almennings og kemst ekki á dagskrá í pólitískri umræðu. Mikilvægt er því að greina hvaða undirliggjandi þættir stuðla að misræmi í mælingum og ólíkri sýn á það hvernig heimilisleysi er skilgreint.

Á sama tíma liggur ekki heldur fyrir heildstæð kortlagning á þeim úrræðum sem nú eru nýtt til að bregðast við heimilisleysi í Grikklandi. Óljóst er enn hvort þeir einstaklingar sem auðkenndir eru í gegnum vettvangsstarf séu þeir sömu og þeir sem dvelja í úrræðum sveitarfélaga, eða hvort um sé að ræða algjörlega aðskilda hópa. Talið er líklegt að þessa óvissu megi rekja til takmarkaðra samskipta milli kerfa og skorts á samræmdu auðkenningarkerfi svo hægt sé að greina með öruggum hætti hvaða þjónustu einstaklingar fá hjá mismunandi úrræðum sveitarfélaga. Þá virðist hugtakið einkvæmt auðkenni (e. *unique individuals*) hvorki nægilega skýrt né rétt notað innan þjónustukerfanna. Verulegur fjöldi heimilislausra getur því fengið þjónustu frá mörgum aðilum á meðan álíka stór hópur er algjörlega ómeðvitaður um þá þjónustu sem stendur til boða. Þar sem ekki er til skilvirkt kerfi til að greina og rekja einkvæm auðkenni þá geta skráðar upplýsingar um

úrræði tengd heimilisleysi ónákvæmar eða ófullnægjandi, að undanskildum þeim sem eru skráðar í grískum vettvangsrannsóknum.

5.3 LAGALEGT REGLUVERK

Úrræði fyrir heimilislausu standa til boða í Grikklandi en þau eru ekki nægjanlega mörg. Sveitarfélögin hafa lögsögu á þessu sviði en fjárveitingar eru ákveðnar af viðkomandi ráðuneyti. Aðkoma sveitarfélaga að áætlanagerð eða ákvarðanatöku vegna skilyrða fyrir fjármögnun er mjög takmörkuð.

Landsáætlun um forvarnir og baráttu gegn heimilisleysi 2023–2027 var nýverið kynnt af félags- og vinnumálaráðherra. Um er að ræða heildstæða áætlun sem byggir á sjö meginstoðum. Henni fylgir fjármögnun upp á 72 milljónir evra sem General Secretariat for Social Solidarity and Combating Poverty [nefnd félagslegrar samstöðu og baráttu gegn fátækt] sér um að úthluta og ætlað er að styðja við 5.700 heimili. Í áætluninni er kveðið á innleiðingu fyrirbyggjandi aðgerða sem veita jaðarsettum hópum aðgang að viðeigandi og mannsæmandi húsnæði. Langtímamarkmiðið er að leysa húsnæðisvanda Grikkja til frambúðar með því að nýta bæði innlendar og evrópskar fjárheimildir, þar á meðal innlenda viðmiðunarrámmann National Strategic Reference Framework 2021-2027(NSRF 2021–2027) og Endurreisnarsjóði ESB (e. *Recovery Funds*).

Engin dæmi eru um staðbundna stefnu í málefnum heimilislausra í Grikklandi en ákveðin úrræði eru þó til staðar. Verkefnið Húsnæði og störf fyrir heimilislausu, er meðal dæma um úrræði sem tengist Landsáætlun um forvarnir og baráttu gegn heimilisleysi. Úrræðið er ætlað einstaklingum og fjölskyldum sem búa við heimilisleysi. Í því felst húsaleigustuðningur til tveggja ára, sálfélagslegur stuðningur, aðgengi að félagslegri viðbótargreiðslu, fríðindum, bótum og þjónustu auk aðstoðar við atvinnuleit, þjálfun og innkomu á vinnumarkað. Auk þess má nefna tilraunaverkefnið Félagslegt húsnæði sem verið er að innleiða í Apenu og Þessaloníku. Markmið þess er að fyrirbyggja og bregðast við húsnæðisútilokun jaðarsettra hópa, sem eru eða eiga á hættu að verða húsnæðislausir, með því að nýta hluta af ónýttu húsnæði á bæði almennum og opinberum húsnæðismarkaði. Stefnt er að því að innleiða verkefnið í fleiri stórum sveitarfélögum með fjármögnun í gegnum NSRF 2021–2027.

Í Grikklandi eru engin dæmi um stök lagaákvæði sem kveða á um sérstakar verndarráðstafanir til handa konum sem eru eða eiga á hættu að verða heimilislausar.

5.3.1 LAGALEGT REGLUVERK OG KYN

Í grískri löggjöf hefur ekki verið hugað að kynjasjónarmiðum og kynjasambætting er hvorki lögboðin né almenn viðtekin starfsvenja. Það eru þó örfá dæmi um að sameiginlegar ráðherraákvæðandir kveði á um að tiltekin úrræði verði að bjóða upp á kynjaskipt þjónusturými. Auk þess er ákvæði í löggjöfinni um forgang einstæðra mæðra að ýmiss konar félagslegri þjónustu.

5.4 KENNINGAR OG HEIMILISLEYSI

Í Grikklandi eru engin dæmi um rótgróin stuðningsúrræði eða leiðandi verkefni sem byggja á HF hugmyndafræðinni, hvorki fyrir öll kyn né sérstaklega fyrir heimilislausar konur. Það má þó finna nokkur dæmi um nokkur verkefni sem sækja innblástur í HF hugmyndafræðina og miða að því að bregðast við heimilisleysi með tafarlausum lausnum í húsnæðismálum ásamt tengdri stuðningsþjónustu. Dæmin eru þó enn fá, ekki síst þau sem sérstaklega eru ætluð heimilislausum konum. Eftirfarandi dæmi má þó nefna:

- Verkefnið húsnæði og félagsleg aðlögun⁶³
Þetta verkefni markaði fyrstu tilraun Grikklands til að innleiða úrræði sem byggja á hugmyndafræðinni „áhersla á búsetuúrræði umfram annað“ (e. *housing-led*). Í því var áhersla lögð á húsaleigustyrki og stuðningsþjónustu fyrir heimilislaust fólk og fjölskyldur og markmiðið að styðja við félagslega aðlögun. Þó verkefnið hafi átt ýmislegt sameiginlegt með HF nálguninni þá féll það ekki að fullu inn í þann ramma.
- Verkefnið húsnæði- og atvinna fyrir heimilislausa⁶⁴
Þetta verkefni tók við af áðurgreindu verkefni og felur í sér aðgang að bráðabirgðahúsnæði til tveggja ára, húsaleigustyrkjum, félagslegri þjónustu og aðstoð við endurkomu á vinnumarkað fyrir um 800 heimilislausa einstaklinga. Um er að ræða skipulagðari nálgun en áður við samþættingu húsnæðisúrræða og atvinnupátttöku heimilislausra.
- Stuðningur við heimilislausar konur⁶⁵
Í Grikklandi eru dæmi um neyðarathvörf og stuðningsþjónustu við heimilislausar konur sem eru þolendur ofbeldis eða í alvarlegri félagslegri neyð. Þar á meðal eru slík úrræði sem rekin eru af Landsskrifstofu félagslegrar samstöðu (EKKA). Þau eru þó ekki sérstaklega skilgreind sem HF-úrræði og standa ekki einungis konum og heimilislausum til boða.

Stór hluti fagaðila sem starfa í grískum úrræðum fyrir fólk með vímuefnavanda segist nota áfallamiðuð nálgun, þar á meðal mikill meirihluti þeirra sem tóku þátt í gríska WP1 fókushópnum. Í þeim hópi voru sérfræðingar frá félagsþjónustu sjö sveitarfélaga á Krít, einni miðstöð fyrir fólk með langvinnra sjúkdóma, tveimur ráðgjafarmiðstöðvum fyrir konur, þremur þjónustumiðstöðvum, einni svæðisskrifstofu félagsþjónustu Krítar og einu gistiúrræði fyrir konur.

Meðal úrræða sem innleitt hafa áfallamiðuð nálgun er Skammtíma athvarf fyrir konur sem eru þolendur ofbeldis og fjölþættrar mismununar og tengt verkefni sem kallast á ensku Programme of Creativity and Care of Baby Toddlers. Í Skammtímaathvarfinu veita félags- og sálfræðingar konum og börnum þeirra stuðning. Boðið er upp á einstaklingsmiðaða þjónustu með áfallamiðaðri nálgun, meðal annars sálrænan og valdeflandi stuðning, einstaklingsviðtöl og hópastarf, eftirfylgni, atvinnuráðgjöf og tenging við samfélagsþjónustu og stofnanir sem starfa á sviðinu. Túlkaþjónusta tryggir að samskipti geti farið fram á móðurmáli þjónustuþega. Athvafið er í nánú samstarfi við félags- og velferðarþjónustu sveitarfélagsins, lögregluþyrirvöld á svæðinu,

embætti opinbers saksóknara fyrir börn (sérstaklega varðandi forsjár- og umgengnismál), heilbrigðisstofnanir, mansalsdeild lögreglunnar á Attikuskaga, Alþjóðlegu fólksflutningastofnunina (IOM) og aðrar stofnanir og hagsmunaaðila á starfssvæði þeirra sem starfa á sviðinu. Á meðan þjónustu við mæður er sinnt taka börn þeirra þátt í starfi Programme of Creativity and Care of Baby. Verkefnið er undir stjórn reynslumikilla sérfræðinga á sviði uppeldis og umönnunar og opnunartími langur. Börnunum er boðið upp á einstaklingsviðtöl og hópastarf sem tekur mið af þroska þeirra og undirbúa þau fyrir aðlögun að leik- og grunnskóla. Að auki er í gangi samstarf milli verkefnisins og heilsugæslustöðva sem sinna barnalækningum og sjálfboðasamtaka sem tengast frístundastarfi og stuðningi í uppeldishlutverki.

5.5 STOFNANAUMHVERFI OG HAGSMUNAAÐILAR

Í Grikklandi er stefnumótun og framkvæmd í málefnum heimilislausra á ábyrgð bæði ríkis- og sveitarstjórna. Félags- og fjölskyldumálaráðuneytið fer með yfirstjórn félagsmála og hefur eftirlit með Landsskrifstofa félagslegrar samstöðu (EKKA), sem samhæfir félagslega þjónustu. Lágmarkslífeyriskerfið, sem innleitt var í febrúar 2017, veitir notendum mánaðarlega greiðslu upp á um það bil 200 evrur ásamt aðgangi að Gríska sjóðnum fyrir evrópska aðstoð til þeirra sem búa við mesta neyð (TEBA).

Samkvæmt nýrri stjórnskipan gegna sveitarfélög nú hlutverki sem „rekstrareiningar“ margra félagslegra úrræða. Meðal verkefna er umsjón og skipulagning almenningssýma, stuðningur við heimilislausa og efnaminni hópa og ákvarðanir um rétt til húsnæðis- og félagslegra úrræða og fleira. Sveitarfélögin, í samstarfi við ríkisvaldið og frjáls félagasamtök, hafa samþætt úrræði fyrir heimilislausa í stefnu- og aðgerðaáætlanir sínar og sett á laggirnar dagsetur og næturathvörf.

Aðgengi að þjónustu fyrir heimilislausa er nýtur sérstakrar verndar með ákvæðum á borð við sérstakt kennitölukerfi (e. *Tax Registration Number*), tryggingarnúmer (e. *Social Security Number*) eða viðurkenningu á vottorði um heimilisleysi sem gefið er út af dagsetrum eða öðrum opinberum þjónustuaðilum.

5.5.1 HAGSMUNAAÐILAR Í GRIKKLANDI OG Á INNLEIÐINGARSVÆÐI

Grikkland hefur greint þau svið þar sem innlendir og staðbundnir hagsmunaaðilar koma að INTERACT-verkefninu. Upplýsingarnar eru settar fram í töflu 5 og raðað í stafrófsröð. Listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 5. INTERACT-HAGSMUNAAÐILAR Í GRIKKLANDI

Svið	Lýsing
Samfélagsmiðstöðvar	Opinber félagsleg þjónusta rekin af sveitarfélögum
Heilbrigðisþjónusta fyrir konur á heilsugæslum	Opinber heilbrigðisþjónusta rekin af sveitarfélögum
Heilbrigðisþjónusta	Opinber heilbrigðisþjónusta
Lögfræðistofur og lögfræðingar	Opinber og einkarekin lögfræðiþjónusta
Félagsmálastofnanir sveitarfélaga	Opinber félagsleg þjónusta
Gistiskýli	Rekin af sveitarfélögum og frjálsum félagasamtökum
Frjáls félagasamtök	Félagslegur, sálfræðilegur og lögfræðilegur stuðningur
Dagdvöl fyrir heimilislausa	Dagsetur rekin af sveitarfélögum og frjálsum félagasamtökum
Lögregluyfirvöld	Löggæsla
Neyðarskýli	Gistiskýli rekin af sveitarfélögum og frjálsum félagasamtökum
Ráðgjafamiðstöðvar fyrir konur	Opinberar miðstöðvar sem bjóða félagslegan og sálrænan stuðning og eru reknar af sveitarfélögum
Kvennaathvörf sveitarfélaga	Athvörf sem bjóða félagslegan og sálrænan stuðning og eru rekin af sveitarfélögum

5.5.2 ÞVERFAGLEGT SAMSTARF

Í grískri löggjöf er að finna nokkur ákvæði sem miða að því að bregðast við heimilisleysi og stuðla að félagslegri inngilding. Ráðherraákvæðanir nr. 92490/04-10-2013 og 9889/13-08-2020 (V' 3390) kynntu til sögunnar Programme of Medical Screening, Psychosocial Diagnosis, Support, and Referral of Undocumented Third-Country Nationals to First Reception Facilities [Áætlun um heilbrigðis- og félagslega móttöku óskráðra ríkisborgara frá þriðju ríkjum, sem við komu tryggir aðgang að grunnheilbrigðisþjónustu, sálfélagslegum stuðningi og tilvísunarþjónustu fyrir óskráða innflytjendur].

Lög nr. 4254/2014 skilgreina einnig skipulag þjónustu við heimilislausa. Í þeim er gerður greinarmunur á úrræðum eins og neyðarskýlum og skammtímahúsnæði til að mæta bráðum og aðkallandi þörfum, og langtímalausnum eins og bráðabirgða- eða áfangahúsnæði og búsetu með stuðningi. Lögin stuðla jafnframt að staðbundnu samstarfi sveitarfélaga, svæðisstjórna, opinberra stofnana og skráðra frjálsra félagasamtaka, með það að markmiði að efla þjónustu við heimilislausa í samræmi við lög nr. 2646/1998.

Útilokun kvenna sem glíma við fjölbættan vanda, svo sem áföll, vímuefnavanda- eða geðheilbrigðisvanda frá ákveðnum úrræðum er mikið áhyggjuefni í núverandi stuðningskerfi fyrir heimilislaust fólk. Slík útilokun hindrar konur sem eru í hópi þeirra mest jaðarsettu, þar á meðal konur með börn, í að nálgast þá aðstoð og vernd sem þær þarfnast. Margar þeirra hafa ekki í önnur hús að venda og eru því nauðbeygðar að dveljast á götunni, þar sem þær eru mjög berskjaldar fyrir ofbeldi, misnotkun og auknum heilsufarsvanda.

Sum skýli hafa brugðist við fjölþættum vanda með því að innleiða þverfaglega samþætta nálgun. Eftirtektarvert dæmi um slíkt er Kareas Social Shelter sem hefur komið á fót breiðu samstarfsneti fag- og þjónustuaðila. Í þeim hópi eru sálfræðingar, geðlæknar, heilbrigðisstarfsfólk, félagsráðgjafar, fjármálaráðgjafar og lögreglan og saksóknari. Þjónustumódelið er samþætt og miðar að því að veita heildræna og áfallamiðaða þjónustu þar sem samtvinnun heimilisleysis við kynbundið ofbeldi, geðheilbrigði og félags- og efnahagslegan óstöðugleika er viðurkennd.

Bráðaathvarfið er dæmi um þverfaglegt samstarf í Grikklandi en starfsemi þess var hætt í mars 2020. Þar var konum sem orðið höfðu fyrir hvers konar ofbeldi, óháð aldri, þjóðerni eða trúarbrögðum veitt þjónusta. Einnig var tekið á móti konum sem voru fórnarlömb mansals, heimilislausar eða í hættulegum félagslegum aðstæðum, hvort sem þær voru einhleypar eða með börn. Umsóknir um bráðaúrræði eru nú afgreiddar af Attica-athvarfinu sem starfar eftir sömu verklagsreglum. Samstarf og uppbygging tengslaneta tengist þjónustu sem mætir þörfum gesta og barna þeirra. Þar með talin eru sjúkrahús, heilsugæsla sveitarfélaga, ráðuneyti innflytjenda- og hælisleitendamála, þjónustustofnun fyrir hælisleitendur, embætti ríkissaksóknara, lögregla og frjáls félagasamtök sem útvega húsnæði og bjóða tungumálakennslu, lögfræðiaðstoð og túlkajónustu. Samstarfið nær einnig til félagsþjónustu, ráðgjafarmiðstöðva og athvarfa á vegum General Secretariat for Equality and Human Rights network [Aðalskrifstofu jafnréttis- og mannréttindamála].

Attica-athvarfið sér um móttöku umsókna. Hægt er að innrita gesti allan sólarhringinn án mikilla takmarkana. Miðstöð félagslegs stuðnings í Ampelokipi styður við starfsemina sem er mönnuð félagsráðgjöfum, sálfræðingum og öðru starfsfólki félagskerfisins. Bráðaathvarfið veitir konum tímabundið skjól og öryggi á meðan leitað er að varanlegri lausn með virkri þátttöku þeirra. Áherlan er á öryggi kvennanna og forvarnir til að koma í veg fyrir frekari áföll þeirra og barna þeirra. Á meðan á dvölinni stendur er öllum grundvallar þörfum fullnægt og læknisskoðanir framkvæmdar til að tryggja heilsufarlegt öryggi þeirra og annarra gesta. Konurnar vinna með félagsráðgjafa og sálfræðingi þjónustunnar að valdeflingu og úttekt á mögulegum úrræðum. Ef þörf krefur er þeim vísað í NCSS langtímaathvarf eða önnur sem þykja heppilegri eða nauðsynleg.

5.6 ÞJÓNUSTA

Helstu tegundir þjónustu og úrræða fyrir heimilislauða í Grikklandi er þjónusta án húsnæðis, tímabundið húsnæði og margvíslegur stuðningur. Reglugerðarrámmi um þjónustu við heimilislauða er skilgreinur í sameiginlegri ráðherraákvörðun nr. D23/oik.19061-1457, dags. 22.04.2016. Í henni eru sett lágmarksviðmið fyrir starfsemi leyfisskyldra úrræða á vegum sveitarfélaga. Meðal þeirra úrræða sem falla undir þetta regluverk eru:

- Opin dagsetur
Veita grunnþjónustu á borð við hreinlætisaðstöðu, mat, félagslegan stuðning og ráðgjöf.
- Gistiskýli fyrir heimilislauða
Bjóða upp á neyðargistingu.

- Skammtíma- eða bráðabirgahúsnæði
Veita stuðning fyrir fólk á leið í varanlegt húsnæði.
- Stuðningshúsnæði
Veitir jaðarsettum hópum aðstoð, þar á meðal fólki með heilsufarsvanda eða fötlun, til að stuðla að stöðugri og varanlegri búsetu.

Vernduð húsnæðisúrræði starfa í nokkrum sveitarfélögum, en leyfisbundin úrræði fyrir heimilislausa eru einskorðuð við Apenu og Þessaloníku um þessar mundir..

Að auki gerir Beneficiaries Platform for Homelessness Facilities [átætlun styrkþega vegna heimilisleysis] ráð fyrir vistun einstaklinga sem eru annað hvort án dvalarleyfis eða bíða afgreiðslu hælisumsóknar og er það gert vegna mikils fjölda heimilislausa innflytjenda í Grikklandi. Einungis opinberar framlínustofnanir geta þó nýtt sér þennan vettvang.

Tafla 6 veitir yfirlit yfir helstu þjónustu sem tengjast heimilisleysi í Grikklandi. Listinn er í stafrófsröð og ekki tæmandi.

TAFLA 6. ÞJÓNUSTA VIÐ HEIMILISLAUSA Í GRIKKLANDI EFTIR SVIÐUM.

Svið	Lýsing
Bráðabirgðagistiskýli	Tímabundið húsnæði í allt að sex mánuði. Persónulegar þarfir, aðgangur að hreinlætisaðstöðu, daglegar máltíðir og heildræn geðrænn og félagslegur stuðningur með ráðgjöf og félagslegri þátttöku. Markhópur: heimilislaust fólk.
Dagdvöl fyrir heimilislausa	Stofnanir sem ekki bjóða húsnæði en sinna daglegum grunnþörfum. Skammtimagisting, persónulegar þarfir, þar á meðal hreinlætisaðstaða, fataúthlutanir og léttar máltíðir. Flestar staðsettar á þéttbýlissvæðum, einkum á Attica skaganum.
Gistiskýli fyrir þolendur ofbeldis	Tímabundið húsnæði í allt að þrjá mánuði. Grunnheilbrigðisþjónusta, þar með talið fyrsta hjálp og bráðameðferð, úthlutun nauðsynjavöru og matar, fatnaðar og hreinlætisvara. Auk þess aðstoð til að tengja viðkomandi við langtímaustuðning. Í boði á mismunandi stöðum. Markhópur: konur þolendur ofbeldis og/eða margþættrar mismununar.
Kareas félagsleg þjónusta	Bráðabirgðahúsnæði. Geðrænn og félagslegur stuðningur, þar með talið einstaklings- og hópráðgjöf, aðstoð við grunnþarfir eins og mat, fót og hreinlæti, og aðgangur að menntunar- og starfsnámsáætlunum til að efla félagslega aðlögun og sjálfstæði. Markhópur: Einstaklingar eða fjölskyldur sem skortir fjárhagslega og félagslega burði.
Rentis skýli	Móttaka, tímabundin dvöl og neyðarhjálp. Grundvallarþarfir eins og matur, vatn og hreinlæti; aðgangur að lækniþjónustu og félagslegum stuðningi, þar með talið vegna dómsmála, og tilvísun í varanlegri húsnæðislausn. Markhópur: Einstaklingar eða fjölskyldur í brýnum húsnæðisvanda.
Vettvangsteymi	Neyðarþjónusta. Grunnheilbrigðisþjónusta, þar með talið fyrsta hjálp og bráðameðferð, úthlutun nauðsynjavöru eins og matar, fatnaðar og hreinlætisvara. Auk þess félagsráðgjöf til að tengja viðkomandi við langtímaustuðning. Markhópur: Einstaklingar sem eru á götunni.

5.6.1 HINDRANIR Í AÐGENGI AÐ ÞJÓNUSTU

Rannsókn sem Panteion-háskóla gerði í Grikklandi leiddi í ljós að konur sem verða fyrir ofbeldi mæta hindrunum sem rekja má til stofnanabundins kynþáttahaturs, útlendingalaga, menningar og trúarbragða, fordóma og skorts á menningarnæmi. Slíkar hindranir, sem þær mæta innan formlegra og óformlegra úrræða, hjá þjónustveitendum og öðrum stuðningskerfum, ýta undir tilfinningar eins og ótta, ógn, einangrun og vanmátt. Gerendur nýttu sér einnig þessar hindranir til að viðhalda stjórn og yfirráðum með frekari kúgun. Konurnar stóðu því frammi fyrir tveimur kostum, báðum jafnslæmum, annaðhvort að vera áfram í ofbeldissambandi eða slíta sig úr því og þurfa þá að takast á við nýjar hindranir og afleiðingar.⁶⁶

5.6.2 GLOPPUR Í ÞJÓNUSTU

Eins og fyrri greiningar sýna beinast núverandi stuðningsúrræði fyrir heimilislaust fólk í Grikklandi fyrst og fremst að því að bregðast við heimilisleysi og útilokun frá húsnæði, fremur en að koma í veg fyrir eða binda endi á slíkar aðstæður. Með öðrum orðum, í stað þess að taka upp heildstæða stefnu sem leggur áherslu á forvarnir og sjálfbær úrræði til að komast út úr heimilisleysi byggja aðgerðirnar á einhliða nálgun sem snýr aðallega að alvarlegustu og sýnilegustu afleiðingum heimilisleysis.⁶⁷ Þetta endurspeglast skýrt í meginþjónustunni sem heimilisláusu fólki stendur til boða, þ.e. neyðar- og bráðabirgðahúsnæði og þjónustu sem ekki er húsnæðistengd. Til að mæta þessum veikleikum er þörf á úrræðum sem byggja á starfi á vettvangi því núverandi þjónustukerfi eru að mestu staðbundin og ósveigjanleg.

Löggjöf í Grikklandi tekur ekki heldur nægjanlega vel á þörfinni fyrir neyðarskýli eða viðvarandi skorti á úrræðum sem taka mið af ólíkum þörfum kynjanna, fjölskylduaðstæðum, vímefnavanda og borgaralegri stöðu. Afleiðingin er sú að margir, einkum konur og aðrir jaðarsettir hópar, komast ekki í þjónustu þegar þörfin er mest. Auk þess að auka framboð og aðgengi að neyðarhúsnæði er brýnt að bæta gæði þjónustunnar. Starfsfólk sem vinnur í skýlum og götuteymum þarf að fá þjálfun í menningarnæmi, andrasískum starfsháttum og áfallamiðaðri nálgun. Án slíkrar þjálfunar er sú hættu til staðar að jafnvel sú þjónusta sem þegar er í boði verði óaðgengileg vegna útilokandi þátta, rangrar túlkunar á áfallatengdri hegðun eða skorts á öruggu og viðmótsvænu umhverfi fyrir þennan fjölbreytta notendahóp.

Þá er stefna í málefnum heimilisláusra í Grikklandi enn sundurleit. Skýringa er líklegast að leita í því að ábyrgð er dreifð á milli margra ráðuneyta án samræmds stefnumarkandi ramma fyrir samhæfingu. Aðalábyrgð á stefnumótun og aðgerðum tengdum heimilisleysi og útilokun frá húsnæði liggur hjá vinnumála- og almannatryggingaráðuneyti. Rétt er þó að taka fram að ábyrgð á tilteknum stefnumarkandi aðgerðum og ákveðinni þjónustu heyrir einnig undir önnur ráðuneyti, einkum: Innanríkisráðuneytið (athvörf fyrir konur sem hafa orðið fyrir ofbeldi og/eða margvíslegri mismunun), ráðuneyti dómsmála, gagnsæis- og mannréttinda (gistiheimili fyrir fyrrverandi fanga), heilbrigðisráðuneytið (búsetuúrræði í nærumhverfi fyrir fólk með geðraskanir), efnahags- og þróunarráðuneytið (upplýsinga- og stuðningsskrifstofur/miðstöðvar við lántakendur) og ráðuneyti innflytjendamála (verkefni vegna flóttamanna og innflytjenda). Þessi verkaskipting og skörun verkefna bendir til þess að stefnumótun á sviði húsnæðismála, ekki síst vegna

heimilisleysis og útilokunar, muni áfram haldast sundurleit og brotakennd. Skortur á formlegum tengslanetum milli ábyrga ráðuneyta skapar ekki einungis erfiðleika við samhæfingu heldur verður einnig erfitt að innleiða heildstæð og árangursrík inngrip vegna heimilisleysis.

Auk brotakenndrar stefnumörkunar eru viðbrögð við heimilisleysi í Grikklandi fyrst og fremst viðbragðsdrifin með áherslu á neyðargistingu fremur en langtímalausnir. Skortur á heildstæðri HF stefnu dregur enn frekar úr húsnæðisöryggi. Þá er umtalsverður skortur á félagslegri húsnæðisuppbýggingu og snemmtækum inngripum fyrir fólk í áhættuhópum, svo sem lágtekjufjölskyldur, fórnarlömb heimilisofbeldis og fólk sem hefur nýlega misst vinnu. Heimilislausar konur, ekki síst þær sem eru með börn, standa frammi fyrir enn meiri hindrunum vegna skorts á kvennaþjónustu, áfallamiðaðri þjónustu og barnvænni þjónustu.

Önnur stór áskorun er að engin lögbundin neyðarviðbragðsúrræði eru til staðar fyrir fólk sem verður skyndilega heimilislaust vegna brottflutnings, heimilisofbeldis eða fjármálakreppu. Margar neyðarþjónustur starfa þegar á fullum afköstum og biðtími er langur, ekki síst eftir sérstökum úrræðum fyrir konur. Skortur á landsáætlun um viðbrögð við neyðarástandi hindrar enn frekar aðgengi að tafarlausri aðstoð.

5.6.3 OPINBERAR KRÖFUR TIL ÞJÓNUSTU

Í Grikklandi eru engar formlegar kröfur gerðar til aðila sem þjónusta heimilislausa aðrar en þær sem varða aðskilin svefnherbergi eða rými. Ef sveitarfélög veita fjármagni til málaflöksins þá gefa þau út viðeigandi leyfi og hafa eftirlit með starfseminni og ásamt viðkomandi ráðuneyti og svæðisstjórn.

5.7 SAMANTEKT OG ÁHERSLUR INTERACT Í GRIKKLANDI

Í Grikklandi er heimilisleysi skilgreint samkvæmt ETHOS og tekur til fólks með lögheimili í landinu sem ekki hefur öruggan aðgang að viðunandi húsnæði. Ekki hefur verið hugað að kynjasjónarmiðum við lagalega skilgreiningu á heimilisleysi. Með því er litið framhjá þeim sértæku áskorunum sem heimilislausar konur standa frammi fyrir, sérstaklega þær sem upplifað hafa heimilisofbeldi.

Heimilisleysi í Grikklandi fer vaxandi vegna þess að laga- og félagsleg réttindi eru ekki útfærð og framkvæmd á raunhæfan hátt í. Það gerir réttinn til húsnæðis lítils virði. Falið heimilisleysi eykst hratt og er knúið áfram af efnahags- og lagalegum þáttum eins og óviðráðanlegum húsnæðiskostnaði, hækkandi fasteignasköttum, rafrænum nauðungarsölum og afnámi verndar vegna lögheimilis. Heimilislausar konur sem eru innflytjendur, tilheyra LGBTQIA+ samfélaginu, einstæðar mæður, fórnarlömb heimilisofbeldis, glíma við vímuefnavanda og/eða alvarlegar geðheilbrigðisraskanir og eldri konur með lágmarksframfærslu eru sérstaklega berskjaldaðar.

Gögnum um einstaklinga sem nýta sér gistiskýli er safnað í stafræna landsskrá yfir þjónustuúrræði fyrir heimilislausa. Í kerfið eru skráð bæði raungögn og breytingar á stöðu heimilislauss fólks og fylgst með gæðum þjónustunnar. Þrátt fyrir þetta eru landsbundnar tölfræðiupplýsingar ófullnægjandi og ná meðal annars ekki yfir dulið heimilisleysi. Rannsóknir í

Þéttbýli hafa sýnt fram á annmarka í gagnasöfnun vegna kerfislægra takmarkana og vanmælinga, sem dregur úr áreiðanleika gagnanna.

Löggjöf og stefna Grikklands í málefnum heimilislausra skortir samræmdan stefnuramma og stefnan er sundurlaus vegna þess að ábyrgð á málaflokknum dreifist milli margra ráðuneyta án þess að hugað sé að sértækum kynjamiðuðum aðgerðum. Þótt viðurkennt sé að heimilislausir séu jaðarsettur hópur sem ætti að njóta sértækrar vendar þá hefur ekki verið hugað sértækum kynjamiðuðum aðgerðum við stefnumörkun og aðgerðaáætlunum.

Félagslega stuðningskerfið í Grikklandi er enn mjög sundurleitt og ábyrgðin deilist á milli ráðuneyta. Það skilar óskilvirku og brotakenndu þjónustukerfi, ekki síst varðandi neyðarhúsnæði og stuðning við jaðarsetta hópa.

Áherslan er fremur á að takast á við heimilisleysi en að koma í veg fyrir það og megináhersla því lögð á tímabundna neyðarþjónustu. Þverfaglegt samþætt samstarf þekkist en mætir hindrunum vegna misræmis í starfsreglum stofnanna og útilokunar kvenna með áfallastreitu, geðheilbrigðisvanda og vímuefnavanda frá tilteknum skýlum.

Grikklandi skortir heildstæða HF-stefnu sem leggur áherslu á stöðugt húsnæði sem fyrsta skref. Áfallamiðuð nálgun er notuð í vissum úrræðum, einkum fyrir fólk með vímuefnavanda, en innleiðing hennar er ekki kerfisbundin. Þverfaglegt samstarf er til staðar en mætir oft kerfislægum hindrunum. Lagalegt umhverfi styður ekki kerfisbundið við þessar nálgun.

Í stuttu máli sagt er nálgun Grikklands á heimilisleysi að mestu viðbragðsdrifin og lítil áhersla á langtímalausnir. Kynjamiðuð inngrip eru ófullnægjandi og skortur er á samhæfingu í velferðarkerfinu. Nauðsynlegt er að bæta gagnasöfnun, framkvæmd stefnu og þverfaglegt samstarf til að takast á við heimilisleysi á skilvirkan hátt og styðja við þá sem mest þurfa á að halda. Þetta eru þau svið sem ættu að vera í forgrunni INTERACT-verkefnisins í Grikklandi.

6. ÍSLAND

Samkvæmt Hagstofu Íslands var heildaríbúafjöldi á Íslandi 368.817 þann 1. janúar 2024. Þó Ísland sé ekki aðili að Evrópusambandinu er samstarf við sambandið náið. Íslenskir samstarfsaðilar í INTERACT-verkefninu eru RIKK – Rannsóknastofnun í jafnréttisfræðum við Háskóla Íslands og Rótin, frjáls félagasamtök sem leggja áherslu á konur með flóknar þjónustuparfir. Þessi kafli veitir innsýn í núverandi stöðu heimilisleysis á Íslandi.

6.1 HEIMILISLEYSI

Hugtakið heimilisleysi var fyrst formlega skilgreint á Íslandi árið 2005 þegar félagsmálaráðherra setti á laggirnar samráðshóp til að fjalla um stöðu heimilislausra á höfuðborgarsvæðinu. Hópurinn lagði til að heimilislaust fólk yrði skilgreint sem þau sem ekki hafa aðgang að hefðbundnu húsnæði, hafa ekki húsnæðisáætlun að staðaldri og gista þar sem kostur er hverja nótt, þar með talið í gistiskýlum, gistiheimilum eða inni á öðru fólki. Skilgreiningin nær einnig til einstaklinga sem koma úr tímabundnu húsnæði, svo sem fangelsum eða meðferðarstofnunum, eiga sér sögu um langvinna fjölþætta erfiðleika sem tengjast húsnæðis- og félagslegri stöðu og hafa ekki tryggt sér húsnæði einum til tveimur mánuðum áður en tímabundið húsnæði er yfirgefið.⁶⁸ Þó þessi skilgreining hafi ekki verið innleidd í íslensk lög með formlegum hætti hefur hún verið notuð innanlands með og án ETHOS-flokkunarkerfisins.

Reykjavíkurborg, innleiðingarsvæði INTERACT-verkefnisins á Íslandi, þjónar meirihluta heimilislausra hér á landi. Reykjavíkurborg hefur unnið út frá ETHOS-skilgreiningum við kortlagningu og stefnumótun í málefnum heimilislausra.⁶⁹ Borgin leggur sérstaka áherslu á heimilislausu með miklar og flóknar þjónustuparfir og skilgreinir þann hóp sem valdalítinn þjóðfélagshóp. Í þessum hópi er fólk sem af ýmsum ástæðum hefur misst færni í að halda heimili og eiga fasta búsetu og glímur oft við fíkn, geðrænan vanda, þroskafrávik, líkamleg veikindi, áfallasögu, félagslega erfiðleika, fjárhagsvanda og/eða skort á félagslegum tengslum.⁷⁰

Um þessar mundir eru velferðarsvið annarra sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu í samstarfi um mótun heildstæðrar svæðisbundinnar stefnu í málefnum heimilislausra, einkum fólks með flóknar þjónustuparfir. Í stöðuskýrslu verkefnisins kemur fram að samræmda skilgreiningu og skilning skorti á hugtakinu heimilislaus innan og milli sveitarfélaganna.⁷¹ Niðurstöðurnar undirstrika mikilvægi aðgerða sem stuðla að samræmingu á landsvísi og aðgangi að samanburðarhæfum gagnasöfnum sem nýtast við undirbúning, framkvæmd og mat á innleiðingu lands- og svæðisbundinna stefna á sviði heimilisleysis.

Sumarið 2024 var samþykkt á Alþingi þingsályktunartillaga nr. 21/154 um húsnæðisstefnu 2024–2038 ásamt fimm ára framkvæmdaáætlun (2024–2028). Aðgerð 3.13 Húsnæði fyrir heimilislaust fólk felst í að greina fjölda heimilislausra og húsnæðisþörf þeirra m.a. með hliðsjón af ólíkum flokkum heimilisleysis samkvæmt skilgreiningu ETHOS.⁷² Þetta má túlka sem vísbendingu um að íslensk stjórnvöld stefni að því að taka upp samræmda opinbera skilgreiningu á heimilisleysi og flokkun þess sem byggir á ETHOS.

6.1.1 HEIMILISLEYSI OG ORSAKIR

Að mati sérfræðinga sem haft var samband við í gagnasöfnunarferlinu eru vímuefnavandi og geðræn vandamál algengustu orsakir heimilisleysis meðal kvenna á Íslandi, Löng áfallasaga sem oft einkennist af vanrækslu og ofbeldi, ásamt proskafrávikum er einnig undirrót heimilisleysis hjá mörgum konum. Ofbeldi í nánum samböndum, fátækt og verandi einstæð móðir eru einnig áhrifapættir sem greindir hafa verið. Samkvæmt nýlegri MA-ritgerð Kolbrúnar Kolbeinsdóttur eiga flestar heimilislausar konur á Íslandi sögu um flókin og margþætt áföll og ofbeldi og almennan heilsubrest. Uppeldi þeirra einkennist af alvarlegri vanrækslu forráðamanna auk sinnuleysis samfélagsins gagnvart aðstæðum þeirra og kjörum. Þær hafa allar orðið fyrir kynferðisofbeldi, glíma flestar við vímuefnavanda, geðræn vandamál og útilokun frá fjölskyldu.⁷³ Þannig hefur sá hópur heimilislausra kvenna sem er í valdaminnstu stöðunni verið skilgreindur sem konur sem standa frammi fyrir fjölþættum vanda og konur með proskafrávik og/eða fötlun.

6.1.2 HEIMILISLEYSI OG KYN

Kynjamiðað nálgun í stefnumótun, þjónustu og forvörnum tengdum heimilisleysi er enn sem komið er ekki viðtekin venja á Íslandi. Undanfarin ár hefur þó aukin áhersla verið lögð á slíka nálgun í þjónustu við heimilislausa, einkum þegar kemur að dagskýlum fyrir konur, áfangaheimilum og meðferðarheimilum. Þrátt fyrir framfarir skortir enn opinbera stefnu á þessu sviði sem og kröfur um kynjasambættingu og áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun í þjónustu sem strykt er eða rekin með opinberu fjármagni.

Reykjavíkurborg er með stefnu í málefnum heimilislausra, Stefna í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustubarfir.⁷⁴ Stefnan hefur kynjamiðaðar áherslur, viðurkennir sögulegt kerfisbundið misrétti í þjónustu við heimilislausa og leggur áherslu á nauðsyn þess að hugað sé að ólíkum þörfum kynjanna við stefnumótun og þjónustu. Lögð er áhersla á brýna þörf fyrir sérstök húsnæðisúrræði eftir kyni sem og jafnt aðgengi að þjónustu og úrræðum óháð kyni. Í uppfærðri aðgerðaáætlun frá janúar 2025 er einnig lögð áhersla á meiri þjónustu og fleiri úrræði fyrir konur eingöngu, þar á meðal eru 6 rými í 24 tíma búsetuþjónustu, 12 rými í sérstöku tímabundnu húsnæði og þarfagreining fyrir nýtt neyðarskýli fyrir konur. Einnig er gert ráð fyrir að konur nýti hluta úrræða sem ætluð eru öllum kynjum.⁷⁵

6.2 LANDS- OG SVÆÐISBUNDIN TÖLFRÆÐI

Hagstofa Íslands safnar og birtir gögn um einstaklinga með íslenska kennitölu en safnar ekki upplýsingum um þau sem eru án slíkrar skráningar eins og til dæmis hælisleitendur og flóttafólk.

Kyngreindar upplýsingar um heimilislausa einstaklinga á Íslandi, á höfuðborgarsvæðinu (Reykjavík og sjö önnur sveitarfélög) og sex önnur landssvæði eru aðgengileg í nýjasta manntalinu sem er frá árinu 2021. Gögn um heimilislausa á Íslandi og höfuðborgarsvæðið eru sett fram í töflu 7.

TAFLA 7. HEIMILISLAUSIR Á ÍSLANDI OG Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU 2021.

Svæði	Alls	% konur
Heimilisláusir á Íslandi	1,272	41%
Þar af útigangsfólk*	194	28%
Þar af fólk í húsnæðishraki**	1078	43%
Heimilisláusir á höfuðborgarsvæðinu	940	39%
Þar af útigangsfólk	177	28%
Þar af fólk í húsnæðishraki	763	42%

Heimild: Hagstofa Íslands: Manntal 2021

*Hagstofa Íslands: Útigangsfólk: Einstaklingar sem eru á götunni án skýlis sem myndi flokkast sem híbýli.

**Hagstofa Íslands: Fólk í húsnæðishraki: Einstaklingar sem eru í tíðum búferlaflutningum eða á biðlista eftir félagslegu húsnæði vegna húsnæðisleysis.

Á Íslandi eru ekki aðgengilegar neinar tölfæði upplýsingar á landsvísu um heimilisleysi sem byggja á ETHOS Light-flokkunarkerfinu, Samkvæmt niðurstöðum úr íslenska WP1 fókushópnum eru fáar vísbendingar um að byrjað sé að skipuleggja samræmda gagnasöfnun um heimilisláusa á landinu. Vitund um mikilvægi og notagildi slíkra gagnasafna er þó að aukast.

Reykjavík er langstærsta sveitarfélagið á höfuðborgarsvæðinu. Nýjustu aðgengilegu opinberu upplýsingarnar um alla heimilisláusa í Reykjavík eru frá árinu 2021. Þá var samtals 301 einstaklingur heimilisláus, þar af 40% með flóknar þjónustuparfir. Gögnin sýna einnig að hlutfall heimilisláusa með flóknar þjónustuparfir er hærra innan kyns meðal kvenna (48%) en karla (36%)⁷⁶ Gögnin frá Reykjavíkurborg eru sett fram í töflu 8 í samræmi við EHTOS-flokkunina.

TAFLA 8. HEIMILISLAUSIR Í REYKJAVÍK ÁRIÐ 2021.

Reykjavík 2021	Alls	% konur
EL1: Á götunni	8	50%
EL2: Í neyðarúrræðum	93	30%
EL3: Í húsnæði fyrir heimilisláusa	121	21%
EL3: Konur í kvennaathvarfi eða sem búa við hættu á ofbeldi	3	100%
EL3: Í húsnæði fyrir heimilisláusa með stuðningi	42	38%
EL4: Á stofnunum	12	25%
E5/6: Í ótryggu húsnæði	22	32%
Samtalsl	301	41%
Þar af með flóknar þjónustuparfir	120	35%

6.2.1 ÁREIÐANLEIKI TÖLULEGRA GAGNA

Tölfræðilegar upplýsingar Hagstofu Íslands um fjölda heimilisláusa eru úr Manntali ársins 2021, en það er gefið út á 10 ára fresti.⁷⁷ Segja má að tölulegar upplýsingar Manntalsins séu áreiðanlegar í því samhengi og innan þess ramma sem þeirra er aflað. Þær endurspegla þó ekki með áreiðanlegum hætti umfang heimilisleysis á Íslandi samkvæmt forsendum ETHOS. Undanskildir

eru einstaklingar sem ekki hafa fengið úthlutað íslenskri kennitölu, til dæmis einhverjir fangar með erlent ríkisfang, flóttafólk og hælisleitendur. Gögn um slíka hópa kunna að vera aðgengileg hjá öðrum opinberum stofnunum og frjálsum félagasamtökum sem þjónusta þá einstaklinga en þau eru ekki auðveldlega aðgengileg.

Töluleg gögn frá Reykjavíkurborg veita nákvæmar upplýsingar um þann hóp heimilislausra sem velferðarsvið Reykjavíkurborgar þjónustar. Hins vegar er það viðurkennt bæði í stefnu borgarinnar og af þátttakendum í WP1 fókushópnum að heimilisleysi kvenna sé faldara en karla og þær þar með ekki eins líklegar til að þiggja þá þjónustu fyrir heimilislausu sem er í boði hjá borginni.

Í fókushópi WP1 var meðal annars rætt um hvernig hægt væri að stuðla að áreiðanlegri kerfisbundinni söfnun tölfraeðigagna um heimilisleysi á Íslandi. Samkomulag ríkti um að forsenda samræmdrar söfnunar slíkra gagna á landsvísi sé landsstefna í málefnum heimilislausra. Stefnan ætti að skilgreina heimilisleysi með skýrum hætti og í samræmi við ETHOS Light flokkunarkerfið. Breið skilgreining, sem nær utan um alla flokka heimilisleysis samkvæmt ETHOS, myndi gefa heildstæðustu myndina af stöðunni nýttast við stefnumótum á öllum sviðum heimilisleysis. Æskilegt er að í slíkri stefnumótunarvinnu verði skýrt kveðið á um hlutverk sveitarstjórna, opinberra stofnana og þjónustuveitenda við að safna gögnum og flokka þau. Stjórnvaldskröfur myndu einnig stuðla að eftirfylgni og samræmingu á landsvísi.

Persónuvendarmál komu einnig til umræðu í WP1 fókushópnum. Samþykki Persónuverndar á verklagsreglum er talin nauðsynlega forsenda þess að safna, vinna, kynna og miðla viðkvæmum persónuupplýsingum án hindrana. Einnig var lögð áhersla á gott aðgengi að ópersónugreinanlegum rauntímagögnum. Bent var á að á Íslandi skortir heildstæðan gagnagrunn um aðgengileg úrræði, markhópa þeirra og hugmyndafræðilegar nálganir í þjónustu. Miðlægar erlendar vefgáttir sem veita slíkar upplýsingar, auðvelda umsóknarferli og birta gagnlegar rauntímaupplýsingar um laus pláss og biðlista voru nefnd sem góð dæmi.

6.3 LAGALEGT REGLUVERK

Í 1. mgr. 76. gr. *stjórnarskrár Íslands*, nr. 33/1944, er kveðið á um aðstoð við nauðstadda, þar með talið húsnæði.⁷⁸ Ísland hefur einnig fullgilt Alþjóðasamninginn um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi þar sem 11. málsgrein hans nær yfir réttinn til húsnæðis.³ Ísland hefur einnig fullgilt hinn svokallaða Ístanbúl-samning, samning Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi. 20. gr. samningsins kveður á um ráðstafanir á borð við lögfræði- og sálfræðiráðgjöf, fjárhagsaðstoð, húsnæði, fræðslu, þjálfun og aðstoð við atvinnuleit. 22. grein tekur ennfremur til þess að veita pólanda ofbeldisbrots sem fellur undir gildissvið samningsins aðgang að stuðningsþjónustu sérfræðinga til lengri eða skemmri tíma.⁷⁹

Húsnæðislög nr. 44/1998, 14. gr., fjalla um helstu verkefni sveitarfélaga í húsnæðismálum, þar með talið að sinna húsnæðisþörf einstaklinga innan sveitarfélagsins og hafa frumkvæði að því að tryggja húsnæði fyrir þau sem þurfa á aðstoð að halda. Með breytingum á lögnum árið 2018 var skerpt á hlutverki og skyldum sveitarfélaga við að greina þörf fyrir íbúðarhúsnæði í sveitarfélaginu.

Þar er nú kveðið á um að sveitarfélög eigi að vinna að stefnumótun og annast greiningu og útgáfu upplýsinga á sviði húsnæðismála og meta húsnæðisþörf einstakra hópa.⁸⁰

Árið 2024 samþykkti Alþingi í fyrsta sinn heildstæða langtíma húsnæðisstefnu og aðgerðaáætlun til fimm ára, þingsályktun um húsnæðisstefnu fyrir árin 2024–2038 með framkvæmdaáætlun fyrir árin 2024–2028 nr. 21/154. Grein 3.13 fjallar um heimilisleysi, með áherslu á gagnasöfnun og greiningu á húsnæðisþörf m.a. með hliðsjón af ólíkum flokkum heimilisleysis samkvæmt skilgreiningu ETHOS. Jafnframt segir í þingsályktunartillögunni að móta eigi aðgerðaáætlun í samvinnu við sveitarfélög til að leysa úr húsnæðisþörf, ekki síst heimilisláusra með miklar og flóknar þjónustuparfir, á grundvelli HF-hugmyndafræðinnar.⁸¹

Í lögum um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1991 er sveitarfélögum falið að styðja heimilisláusa og aðra sem þurfa á aðstoð að halda. Samkvæmt 1. mgr. 12. gr. laganna ber sveitarfélögum að veita íbúum þjónustu og aðstoð samkvæmt lögunum og sjá til þess að þeir geti séð fyrir sér og sínum. Í 2. mgr. 12. gr. er kveðið á um að aðstoð og þjónusta skuli jafnt til þess fallin að bæta úr vanda og koma í veg fyrir að einstaklingar og fjölskyldur komist í þá stöðu að þeir geti ekki ráðið málum sínum sjálfir. Í 12. kafla laganna, sem fjallar um húsnæðismál, er kveðið á um að sveitarfélögum sé skylt að aðstoða íbúa þegar þeir geta ekki leyst húsnæðisvanda sinn sjálfir. Jafnframt er í 15. kafla laganna fjallað um skyldu sveitarfélaga til að aðstoða fólk með fíknivanda, sjá einkum 50. og 51. gr.⁸²

Að öllu samanteknu má því álykta að á Íslandi sé skýr lagagrundvöllur fyrir skyldu hins opinbera til að tryggja aðgang heimilisláusra að húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir og veita heildræna aðstoð sem miðar að því að leysa vanda þeirra.

Á Íslandi er réttarvernd til handa konum sem standa frammi fyrir heimilisleysi mjög takmörkuð. Þar má þó nefna lög um nálgunarbann og brottvísun af heimili, nr. 85/2011, sem heimila bæði beitingu nálgunarbanns og brottvísun geranda af heimili, óháð leigu- eða eignarhaldi. Lögin tilgreina hins vegar ekki lengd brottvísunarfrests. Þolendur og nákomnir geta óskað eftir innngripum lögreglu við að óska eftir nálgunarbanni eða brottvísun af heimili og lögregla getur einnig haft frumkvæði að því. Þá er í 7. gr. laga um lögheimili og búsetu, nr. 80/2018, heimilað, með leyfi lögreglustjóra, að fela lögheimili í Þjóðskrá Íslands. Þjóðskráin felur þó aðeins götuheiti en ekki sveitarfélag.⁸³

Engin dæmi fundust í íslenskum lögum um lögbundna skyldu stjórnvalda til að vernda og veita þolendum kynbundins ofbeldis aðstoð t.d. við flutning, með aðgangi að neyðarskýli, með heimild til yfirtöku leigusamnings eða með leyfi frá vinnu vegna húsnæðisleitar. Á Íslandi er ekki heldur til staðar húsnæðisbótakerfi sem er sérstaklega fyrir konur⁸⁴ en árið 2020 voru konur mikill meirihluti einstaklinga með börn sem fengu húsnæðisbætur.⁸⁵

Íslensk stjórnvöld hafa ekki mótað heildstæða stefnu á landsvísi í málefnum heimilisláusra. Ef stefnt er að mótun slíkrar stefnu er vert að minna á reynsluna af innleiðingu laga um samþættingu þjónustu í þágu farsældar barna, nr. 88/2021⁸⁶. Í þeim er kveðið er á um samstarf kerfa og samþættingu þjónustu og fram kom í WP1 rýnihópnum að reynslan sýndi að til að koma þeim í

framkvæmd þyrfti að endurskoða önnur tengd lög. Það má því gera ráð fyrir að endurskoðun á lögum um, að minnsta kosti, félagsþjónustu sveitarfélaga, lögheimilisskráningu og persónuverndarlög þurfi að vera hluti af stefnumótunarferlinu.

Reykjavíkurborg er eina sveitarfélagið á Íslandi sem hefur samþykkt og framfylgt stefnu og aðgerðaáætlun í málefnum heimilislausra. Stefnan og aðgerðaáætlunin byggja á ofangreindum lögum, jafnræðisreglu stjórnarskrárinnar og mannréttindastefnu Reykjavíkurborgar. Samkvæmt henni ber Reykjavíkurborg að tryggja fólki sem stendur frammi fyrir heilbrigðis- og félagslegum vanda aðgang að þjónustu til jafns við aðra íbúa. Reykjavíkurborg styðst við ÉTHOS-skilgreiningu og flokkun heimilislausra og leggur áherslu á samræmda hugtakanotkun og skilning. Í stefnu borgarinnar er núverandi ástand greint, þjónusta sveitarfélaga og heilbrigðisstofnana skilgreind samkvæmt lögum og lýst ítarlega í aðgerðaráætluninni. Áhersla er á að stytta biðtíma eftir úrræðum fyrir heimilislaust fólk með miklar og flóknar þjónustubarfir, mælanlegan árangur, skaðaminnkandi nálgun og hugmyndafræði og nána samvinnu ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka sem starfa í þjónustu við heimilislausra.⁸⁷

6.3.1 LAGALEGT REGLUVERK OG KYN

Landslög og lagarammar á Íslandi eru yfirleitt kynhlutlaus. Um kyn er fyrst og fremst fjallað í lögum um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna, nr. 150/2020. Lögin hafa það að markmiði „að koma í veg fyrir mismunun á grundvelli kyns og koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kynjanna á öllum sviðum samfélagsins. Allir eiga að hafa jöfn tækifæri til að njóta eigin orku og þroska hæfileika sína, óháð kyni.“ Markmiðinu á að ná m.a. með því að gæta jafnréttissjónarmiða og vinna að samþættingu kynja- og jafnréttissjónarmiða við stefnumótun og ákvarðanatöku á öllum sviðum samfélagsins (a-lið 1. gr.). Þar kemur einnig fram að greina eigi tölfraðiupplýsingar eftir kyni (g-lið 1. gr.), vinna gegn kynbundnu ofbeldi (i-liður, 1.gr.) og efla rannsóknir í kynja- og jafnréttisfræðum (h-liður 1. gr.)⁸⁸ Það ráðuneyti sem jafnréttismál falla undir gefur einnig reglulega út skýrslur um stöðu kynjanna⁸⁹ og grunnskýrslu um kynjaða hagstjórn og fjárlagagerð. Í grunnskýrslunni er að finna greiningu á stöðu kynjanna innan flestra þeirra málaflokka sem fjármálaáætlun og fjárlagafrumvarp ná til. Öll ráðuneyti hafa framkvæmt jafnréttismat á þeim sviðum sem þau bera ábyrgð á. Engin dæmi fundust um að í fjárlagatillögum væri sérstaklega minnst á heimilisleysi.⁹⁰

Kynjamunur er ávarpaður í stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum heimilislausra í köflunum um framtíðarsýn, hugmyndafræði og aðgerðafræði. Stefnt er að sveigjanleika og einstaklingsmiðaðri þjónustu sem tekur mið af ólíkum þörfum heimilislauss fólks og þá sérstaklega kynjanna. Kynjagreining er talin mikilvægur þáttur í þjónustu- og meðferðarþróun og stefnumótun og rýning á fræðilegu efni og samráð við hagaðila var hluti af stefnumótunarferlinu.⁹¹ Í stefnunni er það viðurkennt að í sögulegu samhengi hafi þjónusta við heimilislausa oftast en ekki fallið betur að þörfum karla en kvenna og áhersla lögð á mikilvægi þess að þróa og veita þjónustu sem tekur mið af kynbundnum þörfum. Í nýlega uppfærðri aðgerðaáætlun er fjallað bæði um ný úrræði fyrir öll kyn en einnig sérsníðin að þörfum kvenna. Þar á meðal eru sex rými í 24 tíma búsetuþjónustu, tólf rými í sérstöku bráðabirgðahúsnæði og þarfagreining fyrir nýtt neyðarskýli fyrir konur. Að auki er gert ráð fyrir að konur muni nýta um það bil fjórutíu og þrjár húsnæðiseiningar sem ætlaðar eru

öllum kynjum. Þess má einnig geta að frá árinu 2019 hefur einingum fyrir heimilislausa með flóknar þjónustuparfir þegar fjölgað um áttatíu og sex, þar af um þrjátíu og átta fyrir konur.⁹²

6.4 KENNINGAR OG HEIMILISLEYSI

Eins og fram hefur komið er nýlega búið að samþykkja landsstefnu í húsnæðismálum þar sem meðal annars er kveðið er á um að móta eigi aðgerðaáætlun í húsnæðismálum heimilislausra í samvinnu við sveitarfélög. Þessi áætlun er með þarfir hópsins með flóknar þjónustuparfir í forgrunni og byggir á hugmyndafræði HF.

Reykjavíkurborg hefur, allt frá árinu 2019, aðlagð HF-nálgun að stefnu sinni í málefnum heimilislausra. Samkvæmt nýrri aðgerðaáætlun fyrir tímabilið 2024-2027 hyggst borgin úthluta 106 búsetuúrræðum til heimilislausra og leggja sérstaka áherslu á húsnæðislausnir fyrir konur sem glíma við fjölþættan vanda.

Hjá Reykjavíkurborg er nú einnig lögð áhersla á prepaskipta nálgun í þjónustu við heimilislausa. Slík nálgun hefur gjarnan verið talin andstæða hugmyndafræði HF en borgin leggur áherslu á að með þessari þróun sé alls ekki verið að hverfa frá þeirri nálgun heldur þróa hana í samræmi við óskir og þarfir markhópsins. Nálgunin gerir ráð fyrir að einstaklingar geti þurft að eiga kost á aðlögunarferli áður en þeir geta hafið sjálfstæða búsetu. Markmiðið er að bæta þjónustu við markhópin með því að bjóða upp á nýjar klæðskerasniðnar lausnir fyrir þau sem það kjósa eða þurfa á slíku að halda. Stefnubreytinguna má rekja til fenginnar reynslu á Íslandi og á Norðurlöndum, sérstaklega í Danmörku.

Reynsla af tímabundnum rekstri sólarhrings neyðarskýlis fyrir heimilislausar konur í Covid-19 faraldrinum frá apríl 2020–júlí 2022 gaf dýrmæta reynslu. Félagsmálaráðuneytið veitti þá tímabundinn fjárstuðning til verkefnisins og sá Reykjavíkurborg um reksturinn og réð m.a. starfsfólk frá Konukoti, sem Rótin rekur, til að sinna starfseminni. Tekið var á leigu hótelhúsnæði þar sem öll herbergi voru með sér salerni og sturtu og eitt þeirra nýtt sem starfsmannaherbergi. Dvalargestir höfðu einnig aðgang að eldhúsi og þvottahúsi. Á þessu tímabili nýtti 31 heimilislaus kona þjónustuna og áttu þær allar langa og flókna áfallasögu að baki. Þjónustupörf þeirra var mismikil og starfsfólk mætti þeim á eins einstaklingsmiðaðan hátt og mönnun leyfði. Áfallamiðuð og skaðaminnkandi nálgun var höfð að leiðarljósi og áhersla lögð á notendasamráð. VoR-teymi Reykjavíkurborgar, sem þjónustar heimilislausa með fjölþættan vanda, var með viðveru í athvarfinu eftir þörfum. Teymið náði góðum tengslum við konurnar, bæði þær sem voru með þjónustusamning við teymið en einnig nokkrar sem aldrei hafði áður tekist að byggja upp þjónustusamband við. Konurnar hafa lýst yfir mikilvægi þess að geta lokað að sér í eigin herbergi, geymt eigur sínar á öruggum stað og nýtt sér baðherbergisaðstöðu þegar þeim hentar. Þær höfðu ekki upplifað slíkt áður í neyðarathvörfum fyrir heimilislausar konur og þótti það mjög mikilvægt. Því miður var ekki lagt formlegt mat á árangur verkefnisins en samkvæmt áreiðanlegum heimildum frá Reykjavíkurborg og Rótinni stuðlaði reynsla kvennana af búsetu í 24 tíma neyðarskýli með stuðningi að auðveldari tilfærslu yfir í stöðuga sjálfstæða búsetu.⁹³

Velferðarsvið borgarinnar, sem þjónar jaðarsettu fólki, leggur áherslu á mikilvægi skaðaminnkandi nálgunar. Í þeim markhópi heimilislausra eru þau sem stríða við ofbeldi í nánnum samböndum, vímuefnavanda og/eða geðheilbrigðisvanda. Eins og fram hefur komið fylgir borgin HF-nálguninni sem felur í sér skaðaminnkandi nálgun. Áhersla er lögð á að útvega heimilislausum húsnæði, án kvaða um að áfengis- og vímuefnaneyslu sé hætt, og bjóða samhliða upp á bæði almenna og sérhæfða stuðningsþjónustu fyrir fólk með fjölpættan vanda, þar á meðal fíknivanda. Áherslan á samþætta áfallamiðaða nálgun kemur einnig fram með vísan til menntunar starfsfólks.

Í þjónustusamningum á milli Reykjavíkurborgar og þjónustuaðila við heimilislausu eru gerðar ákveðnar gæðakröfur. Sem dæmi má nefna að í samningi á milli Reykjavíkurborgar og Rótarinnar um rekstur Konukots, athvarfs fyrir heimilislausar konur, er ákvæði um áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun. Þetta ákvæði kveður á um að þjónustuveitandi skuli íhuga víðtæk áhrif áfalla, þekki hugsanlegar bataleiðir, greini merki og einkenni áfalla og samþætti þessa þekkingu í stefnu, vinnuferla og þjónustu til að koma í veg fyrir endurtekin áföll.

Samtökin sem reka Konukot vinna eftir faglegri stefnumótun sem meðal annars hefur að leiðarljósi áfalla- og kynjamiðaða þjónustu auk þjónandi leiðsagnar. Þetta hefur leitt til þess að ofbeldistilfellum hefur fækkað, afskipti sjúkrabíla og lögreglu við athvarfið hefur dregist saman og höfnun á aðgangi í athvarfið, auk frávísana, eru nú nánast engin.⁹⁴

Í janúar 2025 gaf heilbrigðisráðuneytið út lokaskýrslu vinnuhóps um skaðaminnkandi stefnu og aðgerðir. Skýrslan markar upphaf undirbúnings að fyrstu stefnu um skaðaminnkun á landsvísi á Íslandi. Í skýrslunni er lögð áhersla á núverandi stöðu í málaflokknum, skilgreiningar, framtíðarsýn og stefnu um skaðaminnkun auk aðgerða sem þarf til innleiðingar.⁹⁵

6.5 STOFNANAUMHVERFI OG HAGSMUNAAÐILAR

Íslensk stjórnvöld takast á við og fyrirbyggja heimilisleysi í gegnum stefnumótun, fjármögnun og beina íhlutun. Ríkisstjórnin hefur innleitt heildarstefnu í húsnæðismálum sem miðar að því að auka framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði. Þessi stefna felur í sér byggingu nýrra íbúða, styrkja fyrir lágtekjufjölskyldur og hvata fyrir einkaaðila til að byggja húsnæði á viðráðanlegu verði.⁹⁶

Sveitarfélög bjóða upp á félagslega þjónustu þar á meðal bráðabirgðahúsnæði og stuðningsáætlanir fyrir einstaklinga og fjölskyldur sem standa frammi fyrir heimilisleysi. Þessi þjónusta getur bæði verið til lengri og skemmri tíma. Sum reka einnig neyðarskýli.

Stjórnvöld og sveitarfélög vinna með frjálsum félagasamtökum til að auka umfang og skilvirkni aðgerða í heimilisleysismálum. Fjármagni er oft veitt til þessara stofnana til að auka getu þeirra til að þjóna heimilislausum íbúum. Frjáls félagasamtök, og samfélagsþátttaka almennt, skiptir sköpum í að takast á við og fyrirbyggja heimilisleysi á Íslandi. Ýmis grasrótarkerfni hafa verið sett á stofn til að styðja þá sem þurfa á því að halda og fylla þannig oft upp í eyður í þjónustu sem opinberar stofnanir ná ekki að stoppa í. Kerfni þeirra felast oft í sjálfbærliðastarfi og vitundarvakningu auk þess sem þau hafa stefnumótandi áhrifavald.

6.5.1 HAGSMUNAAÐILAR Á ÍSLANDI

Íslenska teymið hefur kortlagt helstu hagsmunaaðila á landsvísu sem tengjast heimilisleysi með einum eða öðrum hætti. Þeir eru taldir upp í stafrófsröð í töflu 9 en listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 9. INTERACT HAGSMUNAAÐILAR Á ÍSLANDI

Heiti	Heiti
Afstaða	Læknafélag Íslands
Almenningur	Læknafélag Reykjavíkur
Alþingi	Landspítali háskólasjúkrahús (LSH)
Barna- og fjölskyldustofa	Landssamband slökkviliðs- og sjúkraflutningamanna
Batahús - Bati	Lögmannafélag Íslands
Dómsmálaráðuneyti	Lyfjaframleidslufyrirtæki
Embætti landlæknis	Lyfjastofnun
Fangelsismálastofnun	Lyfsalar
Félag aðstandenda fólks með fíknivanda	Mannréttindastofnun Íslands
Félag íslenskra heimilislækna	Matthildur, samtök um skaðaminnkun
Félag íslenskra hjúkrunarfræðinga	Neyðarlínan 112
Félags- og vinnumarkaðsráðuneyti	Neyðarskýli
Félagsráðgjafafélag Íslands	Öryrkjabandalag Íslands (ÖBI)
Fjölmiðlar og samfélagsmiðlar	Stjórn mála flokkar
Fjölskyldur heimilislausra kvenna	Rannsóknarstofa í lyfja- og eiturefnafræðum
Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GVE)	Rauði krossinn
Geðhjálp	Ríkissaksóknari
Geðverndarfélag Íslands	Róttin
Heilbrigðisráðuneyti	SÁÁ
Heilsugæslan	Samband íslenskra sveitarfélaga
Heimilislausar konur	Samhjálp
Héraðslæknir Reykjavíkur	Sjúkratryggingar Íslands
Héraðsaksóknari	Skýli
Hjálparstarf kirkjunnar	Þolendamiðstöðvar
Hugarafl	Þróunarmiðstöð íslenskrar heilsugæslu
Íbúasamtök	Umboðsmaður Alþingis
Innviðaráðuneyti	Útlendingastofnun
Íslenska lögreglan	Varlega ehf.
Íslenskir háskólar	Velferðarsvið sveitarfélaga
Klúbburinn Geysir	Viðmót
Kvennaathvarfið	Vinnumálastofnun
Lyfjafræðingafélag Íslands	

6.5.2 HAGSMUNADILAR Á INNLEIÐINGARSVÆÐI

Íslenska teymið hefur kortlagt helstu hagsmunaðila í Reykjavík, innleiðingarsvæði INTERACT á Íslandi. Þeir eru taldir upp í stafrófsröð í töflu 10 en listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 10. INTERACT HAGSMUNADILAR Í REYKJAVÍK.

Heiti	Lýsing
Afstaða	Aðstoð, stuðningur og ráðgjöf fyrir fanga
Bati/Batahús	Áfangaheimili og stuðningsúrræði fyrir kvenfanga á leið út í samfélagið og þarfnast stuðnings til að verða virkir þátttakendur í samfélaginu.
Bjarkarhlíð	Miðstöð fyrir þolendur kynbundins ofbeldis og mansals. Boðið er upp á ráðgjöf, stuðninga og aðstoð og viðtöl við lögreglu, lögfræðinga og frjálsra félagsamtaka.
Fangelsismálastofnun	Hefur umsjón með fullnustu dóma og öðrum verkefnum samkvæmt lögum og reglugerðum. Þar á meðal að veita sérhæfða þjónustu í fangelsum.
Geðheilsuteymi	Þverfagleg geðheilsuteymi sem halda utan um mál sem þeim er úthlutað.
Heilsugæslan á höfuðborgarsvæðinu	Almenn heilsugæsluþjónusta á höfuðborgarsvæðinu.
Héraðslæknir Reykjavíkur	Opinber neyðarþjónusta til dæmis vegna sjálfræðissviptingar og annarra lögreglumála.
Konukot	Neyðarskýli fyrir heimilislausar konur sem Róttin rekur. Opið alla daga frá 22-10.
Lögreglan á höfuðborgarsvæðinu	Stendur vörð um almannaoðryggi, stemmir stigum við glæpum, aðstoðar borgara, aðstoða yfirvöld í störfum sínum og viðheldur almannafrið og reglu.
LSH/Bráðalegudeild geð- og fíknisjúkdóma	Deild sem sérhæfð er í þjónustu við fólk með alvarlegan geðheilsu- og vímuefnavanda.
LSH/Félagsráðgjafi á Neyðarmóttöku Fossvogi	Sérhæfur félagsráðgjafi á neyðarmóttöku Fossvogi. Veitir þolendum kynbundins ofbeldis stuðning og aðstoð.
LSH/Göngudeild geð- og fíknisjúkdóma	Sérhæfð göngudeild fyrir fólk með alvarlegan geðheilbrigðis- og fíknivanda.
LSH/Göngudeild lyflækninga A3	Sérhæfð göngudeild sem sinnir viðtölum og eftirfylgni með sjúklingum með langvinna og alvarlega lungna-, ofnæmis- og smitsjúkdóma. Reglulegt eftirlit, rannsóknir og meðferð.
LSH/Laufeyjarteymi	Vettvangsteymi sem sinnir fólki með alvarlegan og langvinnan geðheilbrigðis- og fíknivanda.
LSH/Neyðarmóttaka fyrir þolendur kynbundins ofbeldis	Tekur á móti þolendum kynferðisofbeldis. Læknisskoðanir, ráðgjöf og stuðningur.
LSH/Smitsjúkdómar og almenn lyflækningadeild lyflæknadeild A7	Sérhæfð deild sem sinnir greiningum, meðferð og umönnun fólks með sýkingar og smitsjúkdóma, þar á meðal HIV.
Lyfjafræðingafélag Íslands	Stuðlar að aukinni vitund um heilsu og rétta lyfjanotkun, eflir þekkingu á starfi lyfjafræðinga og tryggir fagmennsku tengda lyfjum. Hefur stutt innleiðingu á skaðaminnkandi starfsemi.
Matthildur/Reykur	Reykur er skaðaminnkandi úrræði fyrir fólk sem reykir óþjóða
Frú Ragnheiður	Skaðaminnkandi úrræði á hjólum á vegum Rauða krossins. Boðið er upp á öruggt neyslurými, nálar, sprautur, sprautubox smokka og heilbrigðisþjónustu.
Rauði krossinn/Ylja	Skaðaminnkandi úrræði á vegum Rauða krossins. Þangað getur fólk með fíknivanda leitað og nýtt efna í öruggu rými og undir handleiðslu heilbrigðisstarfsfólks og sjálfboðaliða.
Reykjavíkurborg/Hringbraut 121	Húsnæðisúrræði með stuðningi á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar fyrir konur með flóknar þjónustuparfir.
Reykjavíkurborg/Hringbraut 79	Húsnæðisúrræði með stuðningi á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar fyrir konur með fötlun og flóknar þjónustuparfir.

Reykjavíkurborg/Njálsgata	Áfangaheimili á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar fyrir konur sem lokið hafa áfengis- og fíknimeðferð.
Reykjavíkurborg/Sambætt heimþjónusta	Einstaklingmiðuð stuðnings- og umönnunarpjónusta á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar fyrir fólk með heilbrigðisvanda og skerta færni.
Reykjavíkurborg/smáhýsi	Smáhýsi á vegum velferðarsviðs Reykjavíkurborgar. Sólarhringsúrræði með stuðningi frá VoR-teymi fyrir heimilislaust fólk með geðheilsu- og fíknivanda.
Reykjavíkurborg/Úthlutunarteymi málaflokks heimilislausra með miklar og flóknar þjónustuparfir	Teymi innan velferðarsviðs Reykjavíkurborgar sem sér um að úthluta björgum fyrir heimilislaust fólk með flóknar þjónustuparfir
Reykjavíkurborg/VoR-teymi	VoR teymið er vettvangs- og ráðgjafarteymi sem býður upp á einstaklingsmiðaða aðstoð og stuðning fyrir heimilislaust fólk með geðheilbrigðis- og fíknivanda.
Kvennameðferð Vik – SÁÁ	Meðferðarstöð fyrir konur.
Samhjálp	Kristileg frjáls félagasamtök. Reka dagsetur fyrir öll kyn og bjóða upp á ókeypis máltíðir. Reka meðferðarstöðina Hlaðgerðarkot.
Skjólíð	Kristileg frjáls félagasamtök. Reka dagsetur fyrir konur og bjóða upp á ókeypis máltíðir.
Stígamót	Ráðgjafarmiðstöð fyrir þolendur kynferðisbeldis. Veitir ráðgjöf og stuðning.
Þróunarmiðstöð íslenskrar heilsugæslu	Leiðir faglega þróun innan heilsugæslu á landsvísu. Vinnur að samræmingu verklags og samhæfingar milli fagfólks á heilsugæslustöðvum, gæðapróun og framförum í heilsugæslu í samráði við heilbrigðisstofnanir sem reka heilsugæslustöðvar og sjálfstætt starfandi heilsugæslustöðvar.
Varlega ehf.	Greining á lyfjum og vímuefnum
Velferðarsvið Reykjavíkurborgar	Öll velferðarpjónusta innan Reykjavíkurborgar

6.5.3 ÞVERFAGLEGT SAMSTARF

Á Íslandi skortir sérstaka stefnu, bæði á landsvísu og svæðisbundnum vettvangi, sem styður við þverfaglegt samstarf þeirra sem koma að málaflökki heimilislausra. Nýlegar skýrslur frá heilbrigðis-, félagsmála- og dómsmálaráðuneyti, sveitarfélögum, félagasamtökum og GREVIO leggja allar áherslu á mikilvægi samstarfs ríkis, sveitarfélaga og félagasamtaka. Kallað er eftir samræmdri stefnumótun um þverfaglegt samstarf, miðlun upplýsinga og fræðslu.

Stýrihópur sem vann að undirbúningi á uppfærslu stefnu Reykjavíkurborgar í málefnum heimilislausra lagði áherslu á mikilvægi faglegra, sambættra og gagnreyndar þjónustu fyrir markhópinn. Tillaga þeirra var samþykkt einróma og henni fylgdu skýringar þar sem áhersla er lögð á samþættingu ofbeldis, vímuefnavanda og geðheilbrigðis í stefnu borgarinnar. Auk þess var mikilvægi þverfaglegs samstarfs undirstrikað.

Í íslenska WP1 rýnihópnum kom fram að reynsla Reykjavíkurborgar af þverfaglegri vinnu þvert á stofnanir sýni að mikilvægt er að skilgreina nákvæmlega með hvaða hóp heimilislausra verið er að vinna. Einnig kom fram almenn ánægja samstarfsaðila með samstarfið og auðveld samskipti og að vel væri haldið utan um starfsfólkið sem starfar á málefnasviðinu. Þó er vitund til staðar um að samskiptin einkennist ennþá frekar af einstaklingsbundnum samböndum frekar en formlegu og kerfisbundnu samráði. Sú reynsla sem fæst með þátttöku í INTERACT ætti að stuðla að

kerfisbindingu samráðsins og þrýsta á um nauðsynlegar breytingar á löggjöf og leiðbeinandi reglum um slíkt samráð.

Enn sem komið eru engin dæmi um á Íslandi sem skilgreina má sem formlegt og kerfisbundið þverfaglegt samþætt samráð innan eða milli stofnanna sem koma að málefnum heimilislausra. Hvetjandi þættir og hindranir í samstarfi á málefnasviði heimilislausra hefur því ekki verið kortlagt með kerfisbundnum hætti. Það hefur hins vegar verið gert í rannsóknum og verkefnum sem tengjast kynbundnu ofbeldi, þar með talið ofbeldi í nánum samböndum. Má í því sambandi sérsaklega benda á verkefnið Saman gegn ofbeldi og starfsemi miðstöðva fyrir þolendur ofbeldis. Saman gegn ofbeldi hófst sem átaksverkefni Reykjavíkurborgar, Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Kvennaathvarfsins og Heilsugæslunnar á höfuðborgarsvæðinu árið 2015 og stendur enn yfir. Markmið samstarfsins er að tryggja öryggi íbúa á heimilum þeirra, veita þolendum og gerendum betri þjónustu og bæta stöðu barna sem búa við heimilisofbeldi. Allar miðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis eru aðilar að EFJCA⁹⁷, eiga í samstarfi við sveitarfélög, lögreglu, félagasamtök og heilsugæslustöðvar/sjúkrahús. Helstu þættir sem ýtt hafa undir vilja til samstarfs og áframhaldandi þátttöku í þessum verkefnum eru sterkur samstarfsvilji meðal allra aðila sem koma að verkefninu, jákvætt viðhorf til verkefnisins á meðal samstarfsaðila og starfsfólks þeirra, markviss eftirfylgni og mælanlegur árangur. Helstu hindranir á þverfaglegu samstarfi milli stofnana og stjórnsýslustiga eru skortur á skýrum leiðbeiningum um ábyrgð á þjónustu við markhópinn, skortur á skýrum heimildum til að skrá og miðla upplýsingum, skortur á kerfisbundnu samráði og tengslaneti og skortur á opinberum gæðaviðmiðum og gæðaeftirliti með þjónustu.

Frjáls félagasamtök veita umtalsverðan hluta þjónustu við heimilislaust fólki á Íslandi. Hér á landi hafa hindranir í samstarfi á milli félagasamtaka sem þjónusta heimilislausa ekki heldur verið kortlagðar. Fjármögnun slíkra úrræða er ótrygg og takmörkuð sem getur skapað samkeppni um bjargir. Þessi staða og ólík hugmyndafræðileg nálgun gæti valdið tregðu til samstarfs við önnur frjáls félagasamtök sem veita svipaða þjónustu.

6.6 ÞJÓNUSTA

Á Íslandi er helsta þjónusta í boði fyrir heimilislausa tengd húsnæðisúrræðum, skaðaminnkandi þjónustu, stuðningi og ráðgjöf vegna kynbundins ofbeldis og heilbrigðisþjónustu. Meirihluti úrræða og fjölbreyttasta þjónustuframboðið er í Reykjavík. Tafla 11 gefur yfirlit yfir aðgengilega þjónustu og hvort hún stendur öllum kynjum eða eingöngu konum til boða. Listinn er í stafrófsröð og er ekki tæmandi.

TAFLA 11. ÞJÓNUSTA FYRIR HEIMILSLAUSA Í REYKJAVÍK.

Heiti	Lýsing
Fyrir konur	
Batahús	Áfangaheimili með stuðningi fyrir konur sem lokað hafa afplánun. Frjáls félagasamtök
Hringbraut 121	Húsnæðisúrræði með sólarhrings stuðningi fyrir konur með flóknar þjónustuþarfir. Opinber stofnun.
Hringbraut 79	Húsnæðisúrræði með sólarhrings stuðningi fyrir konur með fötlun og flóknar þjónustuþarfir. Opinber stofnun.
Kvennameðferð- Vík	Meðferðarmiðstöð með lyfjastuddri meðferð. Frjáls félagasamtök.
Njálsgata	Áfangaheimili með stuðningi fyrir konur sem lokið hafa áfengis- og vimefnameðferð. Opinber stofnun.
Skjólíð	Dagskúli fyrir konur. Matur og hreinlætisaðstaða. Kristileg frjáls félagasamtök.
Þúfan	Áfangaheimili fyrir konur sem lokið hafa áfengis- og vímuefnameðferð. Frjáls félagasamtök.
Konukot	Neyðarskúli fyrir heimilislausar konur. Gisting, hreinlætisaðstaða, matur og stuðningur. Opið 22-10. Frjáls félagasamtök.
Kvennaathvarfið	Sólarhrings neyðarathvarf fyrir konur sem eru þolendur heimilisofbeldis og börn þeirra. Frjáls félagasamtök.
Öll kyn	
Bjarkarhlíð	Miðstöð fyrir þolendur ofbeldis. Frjáls félagasamtök.
Hlaðgerðarkot	Meðferðarstöð. Kristileg frjáls félagasamtök.
Krísuvík	Langtíma meðferðarstöð (6m+). Frjáls félagasamtök.
Laufeyjarteymi	Vettvangsteymi fyrir fólk með geðheilbrigðis- og vímuefnavanda. Opinber stofnun.
Matthildur/Matthildarteymi/Reykur	Skaðaminnkandi þjónusta. Frjáls félagasamtök.
Frú Ragnheiður	Skaðaminnkandi þjónusta. Frjáls félagasamtök.
Samhjálp	Dagskúli og matur. Kristileg frjáls félagasamtök.
Stígamót	Stuðningur og ráðgjöf fyrir þolendur kynferðislegs ofbeldis. Frjáls félagasamtök.
Smáhýsi	Húsnæðisúrræði. Opinber stofnun.
Landspítali háskólasjúkrahús, A3	Göngudeild fyrir fólk með langvinna og alvarlega lungna-, ofnæmis- og smitsjúkdóma. Opinber þjónusta.
VoR teymi	Vettvangsþjónusta fyrir heimilislausa með geðheilsu- og fíknivanda. Opinber stofnun.
Ylja	Skaðaminnkandi þjónusta fyrir fólk með fíknivanda. Frjáls félagasamtök.

6.6.1 HINDRANIR Í AÐGENGI AÐ ÞJÓNUSTU

Hindranir sem heimilislausar konur mæta í aðgengi að þjónustu á Íslandi hafa ekki verið kortlagðar með heildstæðum hætti. Meðal fræða- og fagfólks sem starfar með heimilislausum er þó vitund er til staðar um margar þeirra.

- Lagalegar hindranir

Ísland hefur ekki innleitt landsáætlun um skaðaminnkun. Auk þess, eins og nefndin um efnahagsleg, félagsleg og menningarleg réttindi (CESCR) hefur bent á, er „varsla

neysluskammta enn refsiverð, sem getur hindrað fólk sem á við fíknivanda að stríða í að sækja skaðaminnkandi þjónustu eða almenna heilbrigðisþjónustu“.⁹⁸

- Kerfislægar hindranir
Margt heimilislaust fólk þarf að nýta sér þjónustu sem ekki er öll í boði í næsta nærumhverfi og getur verið langt að fara. Sem dæmi má nefna að lyfjameðferð (MAT) er í boði er í útjaðri Reykjavíkur og þangað getur verið löng strætóferð. Stafræn væðing strætógreiðslukerfisins hefur styrkt þessa hindrun.
- Opnunartími
Flest þjónusta, fyrir utan athvörf og sólarhringsþjónustu, er aðeins aðgengileg yfir daginn á virkum dögum. Það gerir stöðu heimilislausra kvenna ótryggari um helgar.
- Búseta
Ef þjónusta sem ekki er í boði í búsetusveitarfélagi og/eða búsetusveitarfélag ekki tilbúið að greiða fyrir veitta þjónustu í öðrum sveitarfélögum getur það verið hindrun. Skýr ákvæði um lágmarkspjónustu, aukið þjónustuframboð og samstarf, sérstaklega meðal sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu gætu dregið úr slíkum hindrunum.
- Strangar reglur um hegðun
Þjónustuveitendur framfylgja oft ströngum hegðunarreglum sem getur verið krefjandi fyrir konur með áfallasögu og flókna áfallastreituröskun. Þetta vandamál er ríkjandi bæði í almennt heilbrigðisþjónustu og sérhæfðri þjónustu fyrir heimilislausa og samræmist ekki áfallamiðaðri nálgun.⁹⁹ Þetta mætti bæta með gæðastöðlum fyrir þjónustu við heimilislausa.
- Vímuefnavandi
Virkurvímuefnavandi takmarkar oft aðgengi að þjónustu, meðal annars að Kvennaathvarfinu og heilbrigðisstofnunum. Sem dæmi má nefna að virkir vímuefnanotendur geta ekki fengið formlega greiningu á geðheilbrigðisvanda. Þess vegna hafa margar konur meðvímuefnavanda ekki aðgengi að nægilegri og persónumiðaðri geðheilbrigðisþjónustu. Að auki er engin þjónusta í boði sem sérsniðin er fyrir fólk sem er bæði með vímuefnavanda og þroskaraskanir.
- Takmarkað traust
Almennt bera heimilislausar konur mjög takmarkað traust til heilbrigðisþjónustunnar. Íslenskar rannsóknir hafa einnig sýnt að heimilislausar konur upplifa hvað mesta fordóma og jaðarsetningu þegar þær leita sér heilbrigðisþjónustu.¹⁰⁰
- Ótti við gerendur
Thomas Kattau (2024) hefur bent á að vegna þess að konur eru líklegri en karlar til að hafa upplifað kynbundið ofbeldi, þar á meðal á eigin heimilum, séu þær líklegri en karlar til að forðast kynjablönduð úrræði af ótta við ofbeldi af hálfu karla. Skortur á sérstökum

úrræðum eða rýmum skilgreindum sérstaklega fyrir konur getur því verið hindrun. Kattau bendir einnig á að viðvarandi fordómar gagnvart kvennaathvörfum sé einnig hindrun.¹⁰¹

- Fjárhagslegar hindranir
Þolendur heimilisofbeldis geta upplifað verulegar hindranir sem koma í veg fyrir að þeir geti yfirgefið ofbeldissambönd, t.d. fjárhagserfiðleika og erfiðleika við að fá annað húsnæði. Vegna skorts á þekkingu á réttindum er ótti við Útlendingastofnun einnig vel þekkt hindrun fyrir konur með erlent ríkisfang sem búa með íslenskum maka.
- Tæknilegar hindranir
Með aukinni tæknivæðingu eru gerðar sífellt meiri kröfur um rafrænar umsóknir um úrræði, húsnæði, húsnæðisbætur og fleiri bjargir sem heimilislauseir geta nýtt sér. Til þess að geta sótt um þarf aðgengi tækjum og tólum sem heimilislauseir hafa ekki alltaf aðgang að. Þetta flækir líf fólks í þessum hópi og hindrar aðgengi. Tæknivæðing hefur því einnig verið skilgreind sem hindrun fyrir heimilslausa og það skortir sveigjanleika og undanþágur fyrir þennan hóp.
- Skortur á þekkingu
Skortur á skilningi á sambandinu á milli heimilisleysis kvenna, flókinna áfallastreituröskunar og hegðunarmynstra hjá fólki sem á sér sögu um áföll, ofbeldi og hafa mestan hluta ævinnar verið jaðarsettir stuðlar að enn frekari hindrunum í þjónustu. Það skortir því á fræðslu og þjálfun starfsfólks um áfallamiðaða nálgun í þjónustu. Enn er unnið að því að sérsníða þjónustu og finna rétt húsnæði/þjónustu í samræmi við þarfir hvers og eins þjónustunotanda, þar á meðal hinsegin fólks, fatlaðs fólks, fólks með annað mál en íslensku sem fyrsta mál, fólks með þroskaraskanir og fólks sem selur kynlíf gegn endurgjaldi af einhverjum toga.

6.6.2 GLOPPUR Í ÞJÓNUSTU

Meðal þjónustu sem skortir fyrir heimilslausar konur með flóknar og miklar þjónustuparfir er:

- Úrræði með háum öryggisstaðli
- Úrræði eins og Kvennaathvarfið fyrir konur með vímuefnavanda
- Úrræði fyrir mæður og verðandi mæður
- Greiningar, stefnumótun og áætlanir og úrræði fyrir ungt fólk á aldrinum 18- 25 ára
- Lágþröskulda heilbrigðis- og félagsþjónusta
- Sérhæfð heilsugæsla
- Heilbrigðisþjónusta innan úrræða
- Sérhæft hjúkrunarheimili
- Geðteymi fyrir fólk/konur með virkan vímuefnavanda
- Kynjaskipt skaðaminnkandi þjónusta og fleiri úrræði fyrir heimilslausar konur með vímuefnavanda
- Metadón-klínik fyrir öll kyn
- Virkniúrræði – endurhæfing inn í samfélagið aftur
- Áfallameðferð

Nauðsynlegt er að skilgreina ábyrgð á aðgengi og fjármögnun slíkra úrræða og annarra sambærilegra sem og á að hugað sé að kynjasjónarmiðum í þjónustu.

6.6.3 OPINBERAR KRÖFUR TIL ÞJÓNUSTU

Þau sem veita heimilislausum þjónustu þurfa að tryggja sér leyfi frá ábyrgum yfirvöldum, svo sem Embætti landlæknis, Heilbrigðiseftirlitið, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarþjónustu og/eða ráðherra. Á það hefur þó verið bent að skilyrði fyrir t.d. starfsleyfi áfangaheimila séu alltof opin og þarfnist betri skilgreininga. Einnig eru dæmi um að grasrótarsamtök sem þróað hafa nýja þjónustu lendi í vandræðum þegar leitað er upplýsinga um kröfur um skráningu úrræða og starfsleyfi vegna þess að yfirvöld og stofnanir eru ekki búnar að skilgreina og flokka þjónustuna sem til stendur að bjóða.

Á Íslandi hafa ekki verið þróaðir og innleiddir gæðastaðlar sérstaklega fyrir þjónustu við heimilislaust fólk. Lands- og svæðisbundnar stefnur á þessu sviði gefa aðeins almennar leiðbeiningar þar sem áhersla er lögð á áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun og virðingu fyrir sjálfsákvörðunarrétti þjónustuþega. Einstakir fjármögnunarsamningar geta kveðið á um sérstakar gæðakröfur en opinbert gæðaeftirlit er venjulega takmarkað við stöðuskýrslur til fjármögnunaraðila.

Gert er ráð fyrir að ný stofnun, Gæða- og eftirlitsstofnun velferðarmála (GEV) þróa gæðastaðla fyrir velferðarþjónustu, gefi út starfsleyfi, annist gæðaeftirlit með þjónustu, taki við kvörtunum, safni gögnum o.fl. Frá og með janúar 2025 hefur GEV ekki enn gefið út nein gæðaviðmið fyrir velferðarþjónustu aðra en félagsþjónustu fyrir fatlaða.

Á WP1 rýnifundinum kom fram að innra eftirlit Reykjavíkurborgar, borgarlögmaður, umboðsmaður Alþingis og GEV eru með virkt eftirlit er með gæðum þjónustu. Reykjavíkurborg hvetur fólk til að virkja þessa aðila með því að senda inn ábendingar og kvartanir eftir formlegum leiðum, jafnvel þegar kvartanirnar beinist að borginni. Með því að leita utanaðkomandi aðstoðar við að koma kvörtunum á framfæri eru þær dregnar upp á yfirborðið og verður svarað með formlegum hætti. Þannig verða til opinber gögn sem nýtast til að þrýsta á um breytingar og nauðsynlegar bjargar á báðum stjórnsýslustigum.

Dr. Thomas Kattau undirstrikar, í áður nefndri skýrslu sinni um stöðu vímuvarna- og meðferðarmála á Íslandi, að skortur á björgum, sérhæfði umönnun fyrir jaðarhópa og meðferðarúrræðum hafi áhrif á aðgengi, framboð og gæði meðferðarþjónustu. Að auki segir hann að aðgangshindranir, biðlistar og skortur á kerfisbundinni samhæfingu og samvinnu stuðli að töfum og neikvæðum niðurstöðum.¹⁰² Raunar mætti færa rök fyrir því að niðurstöður Thomasar endurspegli almennt stöðuna varðandi opinberar kröfur um gæða- og gæðaeftirlit vegna þjónustu sem miðar að heimilislausum á Íslandi.

6.7 SAMANTEKT OG ÁHERSLUR INTERACT Á ÍSLANDI

Heimilisleysi hefur ekki verið skilgreint með formlegum hætti á Íslandi, til dæmis í lögum. Vísbendingar eru þó um að skilgreiningar sem byggja á ETHOS séu að verða algengari og dæmi meðal annars að finna í stefnuskjölum Reykjavíkurborgar tengdum heimilisleysi og nýlega

samþykktum lögum um húsnæðismál. Ljóst er þó að ekki er hefð fyrir því á Íslandi að skilgreina ákveðna hópa, sem falla undir ETHOS-skilgreininguna og flokkunina, sem heimilislausa. Þetta á einkum við um fólk sem býr í húsnæði fyrir flóttafólk og hælisleitendur, losnar fljótlega út af stofnunum, býr við ógn um ofbeldi eða útburð úr húsnæði sem og fólk sem býr tímabundið hjá vinum og vandamönnum.

Helstu orsakir heimilisleysis meðal kvenna á Íslandi eru vímuefna- og geðheilsuvandi, oft tengdur sögu um áföll, vanrækslu og ofbeldi. Ofbeldi í nánum samböndum, fátækt og að vera einstæð móðir eru einnig þekktir áhrifavaldar.

Á Íslandi er aðgangur að heildstæðum gögnum um heimilisleysi takmarkaður. Margir aðilar safna gögnum með ólíkum aðferðum og í mismunandi tilgangi sem leiðir til sundurleitra og illa sambærilegra upplýsinga. Þetta hamlar skýrum skilningi á umfangi og eðli málaflokksins. Gögn um heimilislaust fólk með flóknar þarfir í Reykjavíkurborg, INTERACT-innleiðingarsvæðinu, liggja fyrir og eru áreiðanleg fyrir þann hóp sem er í þjónustu hjá borginni. Samræmd áætlun um gagnasöfnun á landsvísi sem nær utan um alla heimilislausa sem falla undir ETHOS flokkunarkerfið er talin nauðsynleg til að ná utan um umfang vandans og auka skilning á heimilisleysi.

Á Íslandi er skýr lagagrundvöllur fyrir skyldu hins opinbera til að tryggja aðgang heimilislausra að húsnæðisúrræðum í samræmi við þarfir og veita heildræna aðstoð sem miðar að því að leysa vanda þeirra. Réttarvernd til handa konum sem standa frammi fyrir heimilisleysi er þó takmörkuð og tengist í flestum tilvikum ofbeldi í nánum samböndum, einkum heimilisofbeldi.

Íslensk stjórnvöld takast á við heimilisleysi í gegnum stefnumótun, fjármögnun og íhlutun. Sveitarfélög bera svo ábyrgð á að að bjóða upp á félagslega þjónustu, fjárhagslegan stuðning og húsnæðislausnir. Samstarf við frjáls félagasamtök eykur svo þjónustugetuna. Þörf er á markvissari fjármögnun og skýrt skilgreindri ábyrgð á þjónustu og fjármögnun.

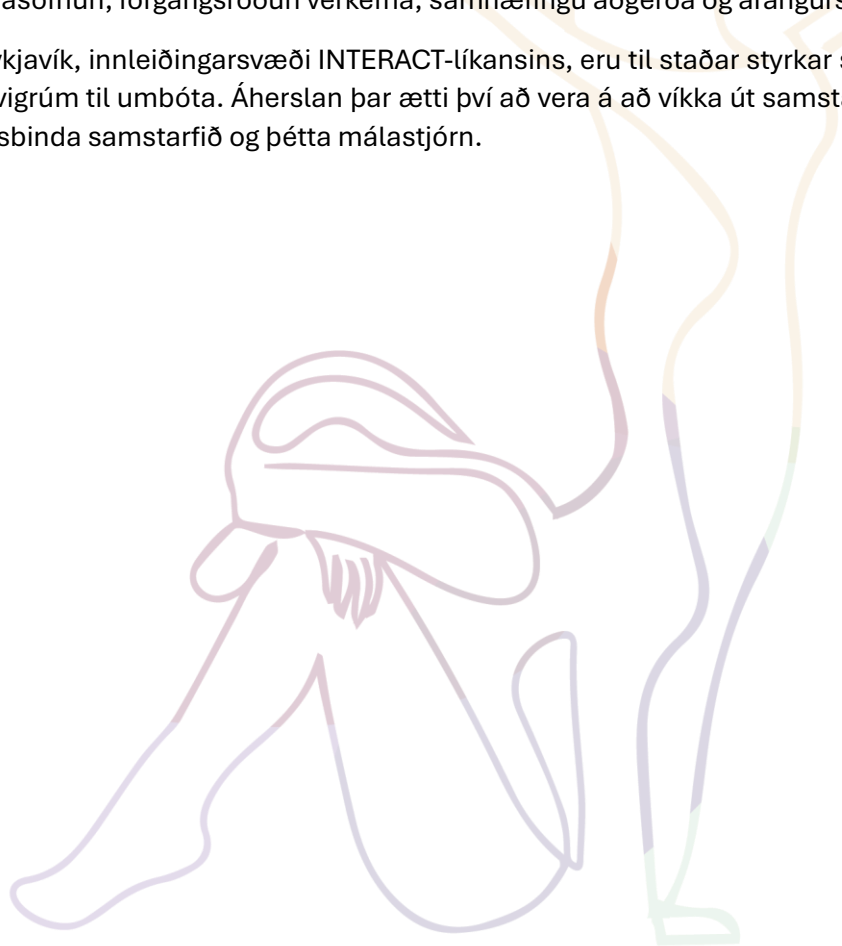
Reykjavíkurborg hefur lagt áherslu á HF nálgunina allt frá árinu 2019. Áhersla hefur verið lögð á að útvega öruggt húsnæði án skilyrða og bjóða upp á stuðningsþjónustu fyrir fólk með vímuefnavanda og önnur vandamál. Borgin samþættir einnig áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun í stefnu sinni og leggur áherslu á einstaklingsmiðaða þjónustu fyrir markhópinn. Húsnæði fyrst er einnig nefnt í nýsamþykktari húsnæðisstefnu stjórnvalda auk þess sem verið er að móta stefnu og aðgerðir í skaðaminnkun.

Þjónusta við heimilislausa á Íslandi felst einkum í framboði á neyðaskýlum, skammtíma og langtímahúsnæðisúrræðum, skaðaminnkandi úrræðum, þjónustu við þolendur kynbundins ofbeldis og heilbrigðisþjónustu og er framboðið mest í Reykjavík. Meðal sérstakra úrræða í boði fyrir konur einar eru neyðarskýli, áfangaheimili og endurhæfing. Margar þekktar hindranir eru þó á aðgengi að þjónustu þar á meðal lagalegar hömlur, fordómar og að ekki sé tekið tillit til kynjasjónarmiða í þjónustu.

Þó vitund er til staðar á Íslandi um þann margþætta vanda sem heimilisleysi er og þörf fyrir þverfaglegt samþætt samstarf, innan og milli stofnanna og stjórnsýslustiga, í málaflokknum skortir enn landsstefnu sem stuðlar að og styður við slíkt samstarf. Þekktar hindranir á slíku samstarfi eru meðal annars skortur á skýrum leiðbeiningum um ábyrgð á þjónustu við markhópin, heimildir til að skrá og miðla upplýsingum og kerfisbundnu samráði.

Fókus INTERACT á landsvísu ætti því að vera á þróun heildstæðrar landsstefnu í málaflokknum heimilisláusra. Við mótnun slíkrar stefnu ætti að leggja áherslu á það hversu flókinn samfélagslegur vandi heimilisleysi er og þörfina fyrir þverfaglegt samþætt samstarf. Hún ætti að fela í sér víðtæka samræmda skilgreiningu á heimilisleysi og samþættingu kynjasjónarmiða. Slík nálgun ætti að hjálpa til við kortlagningu á umfangi og eðli vandans og stuðla að kerfisbundinni gagnasöfnun, forgangsroðun verkefna, samhæfingu aðgerða og árangursmælingum.

Í Reykjavík, innleiðingarsvæði INTERACT-líkansins, eru til staðar styrkar stoðir fyrir innleiðinguna en svigrúm til umbóta. Áherslan þar ætti því að vera á að víkka út samstarfið, styrkja tengslanet, kerfisbinda samstarfið og þetta málastjórn.



7. ÍTALÍA

Ítalía, með um 59 milljónir íbúa í janúar 2024, er eitt aðildarríkja Evrópusambandsins.¹⁰³ Associazione MondoDonna Onlus, Azienda Pubblica di Servizi alla Persona Citta di Bologna og Cooperativa Sociale Società Dolce eru aðilar að INTERACT-verkefninu á Ítalíu með stuðningi ANCI, Emilia-Romagna héraðs, borgaryfirvalda og sveitafélagsins í Bologna, Azienda USL di Bologna og heilbrigðisstofnunar svæðisins Azienda USL di Bologna. Þessi kafli veitir yfirlit yfir núverandi stöðu heimilisleysis á Ítalíu.

7.1 HEIMILISLEYSI

Á Ítalíu hefur heimilisleysi ekki verið skilgreint í lögum. Það er þó fjallað um heimilisleysi með tilvísun í ETHOS í reglugerðum og skjölum um félagsþjónustu, aðstoð og réttindi fólks sem stendur höllum fæti.

Lög nr. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali* [löggjöf um innleiðingu samþætts kerfis félagslegrar þjónustu og úrræða], leggja grunn að félagslegri inngildingu jaðarsetts fólks. Þessi löggjöf skilgreinir þó ekki sérstaklega hugtakið heimilisleysi.

Ítalska manntalið, framkvæmt af Istat – Istituto Nazionale di Statistica [þjóðhagstofa Ítalíu], veitir aðgengi að gögnum um heimilisleysi og skilgreinir það aðallega út frá skráningu á vottorðum um tímabundna búsetu og skorti á föstu heimilisfangi. Í skjali frá *Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora* (fio.PSD) er heimilisleysi lýst sem ástandi sem snýr að húsnæði, félagslegri útilokun og skorti á öruggu og varanlegu húsnæði. Samkvæmt fio.PSD nær hugtakið heimilisleysi ekki aðeins til þeirra sem búa á götunni, heldur einnig þeirra sem dvelja í tímabundnu húsnæði, svo sem athvörfum, neyðarúrræðum eða eru stöðugt á flakki án langvarandi búsetu. ETHOS-skilgreiningin, sem er talin ein sú nákvæmasta hvað varðar stöðu heimilislausra, var þróuð á Ítalíu í samstarfi fio.PSD og FEANTSA.

Í samhengi við stefnur um félagslega inngildingu og félagsleg úrræði til verndar jaðarsettum hópum er fólk oft skilgreint sem heimilislaust ef það hefur misst húsnæði sitt, býr við ótryggar aðstæður eða hefur ekki aðgang að varanlegu húsnæði. Félagsþjónustan skilgreinir almennt heimilislausa sem hvern þann sem ekki býr við stöðuga búsetu og hefur ekki aðgang að fullnægjandi húsnæði, hvort sem er tímabundið eða til lengri tíma.

Á sveitarstjórnarstiginu styðjast stofnanir og aðilar sem þjónusta heimilislausa á Ítalíu við ETHOS-flokkunarkerfið og *Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta in Italia* [leiðbeiningar fyrir baráttu gegn alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna á Ítalíu] viðmið á landsvísu] sem þróaðar voru árið 2015 af ráðuneyti velferðar- og vinnumarkaðsmála.

Þeir hópar kvenna sem búa við hvað mesta jaðarsetningu á Ítalíu eru konur úr þjóðernislegum minnihlutahópum, í hópi innflytjenda, eru þolendur mansals eða kynbundins ofbeldis eða með vímuefnavanda eða með margþættan vanda.

7.1.1 HEIMILISLEYSI OG ORSAKIR

Reynsla þeirra sem starfa í athvörfum og þjónustuúrræðum fyrir þolendur kynbundins ofbeldis á Ítalíu bendir til þess að ákveðnar aðstæður hafi gagnverkandi áhrif og stuðli að heimilisleysi. Til viðbótar við það að tilheyra áðurnefndum jaðarsettum hópum eru aðrir áhættuþættir sem spila þar inn í, til dæmis ótryggar fjölskylduaðstæður (tengdar fjárhag og samskiptum), tilfinningalegar, bæði með tilliti til fjárhagslegs óöryggis, erfiðra samskipta og lélegs tengslanets utan fjölskyldunnar, sem auka á jaðarsetningu.

Erfitt er að varpa ljósi á orsakir heimilisleysis vegna ófullnægjandi gagna og stór hópur fólks er af ýmsum ástæðum ekki með í gagnasöfnunum. Fólk sem starfar innan málaflokksins bendir á að heimilisleysi sé fjölþættur vandi. Lítið atvinnuöryggi og lág laun innflytjendakvenna sem starfa gjarnan við umönnun og heimilisstörf á Ítalíu eykur til dæmis á ójöfnuð miðað við karla í hópi innflytjenda. Kynbundið ofbeldi, sem oft nær aftur til æskuára, er einnig oft nefnt sem áhættuþáttur heimilisleysis. Samkvæmt skýrslu frá fio.PSD sem byggir á viðtölum við heimilislaustr fólk, höfðu nánast allar konur sem rætt var við reynslu af ofbeldi. Sumar höfðu orðið fyrir ofbeldi af hálfu maka sem hafði ekki aðeins alvarleg áhrif á líkamlega og andlega heilsu þeirra heldur varð einnig til þess að þær yfirgáfu heimili sín. Í sumum tilvikum bjuggu þessar konur við falið heimilisleysi, það er dvöldu hjá vinum eða vandamönnum og leituðu sér óreglulega aðstoðar. Í öðrum tilvikum höfðu konurnar upplifað ofbeldi í daglegu lífi á götunni eða jafnvel innan þjónustukerfa. Margar lífssögur draga einnig fram að fjölskylduátök milli barna og foreldra eða milli maka eru endurtekið mynstur sem ýtir undir alvarlega félagslega jaðarsetningu og rjúfa tengslanet. Ótryggar fjölskylduaðstæður, hvort heldur er vegna fátæktar eða slæmra félagslegra aðstæðna, er einnig algengur bakgrunnur margra kvenna.¹⁰⁴ Almennt er álitid erfitt að ná félags- og efnahagslegum framgangi á Ítalíu, sérstaklega eftir efnahagskreppuna árið 2008. Þegar kemur að vímuefna- eða geðheilbrigðisvanda er erfitt að fullyrða hvort hann sé orsök eða afleiðing. Lucia Fiorillo frá fio.PSD greindi frá því í viðtali við *Il Post* árið 2024 að konur færu almennt í gegnum mun lengri tímabil húsnæðisvanda en karlar áður en þær enduðu á götunni og leituðu þjónustuúrræða vegna alvarlegrar jaðarsetningar. Þær leita fyrst óformlegra lausna, svo sem að fá inni hjá vinum og kunningjum, í hjólhýsum eða á tjaldsvæðum. Það er ekki fyrr en öll önnur úrræði hafa verið fullreynd sem þær sækja sér þjónustu og hafa þá oft próað með sér geðræn vandamál eða vímuefnavanda.¹⁰⁵

7.1.2 HEIMILISLEYSI OG KYN

Á Ítalíu skortir á að hugað sé að kynjasjónarmiðum í lögum og starfsvenjum. Hins vegar hafa ákveðin staðbundin verkefni verið þróuð með áherslu á kynjamiðaða nálgun. Þessi verkefni eru fyrst og fremst afrakstur samstarfs MondoDonna, ASP Città di Bologna og Cooperativa Sociale Società Dolce. Markmið þeirra er að bregðast við sértækum þörfum heimilislaustra kvenna sem eru þolendur kynbundins ofbeldis og glíma við vímuefna- og geðheilbrigðisvanda. Tilraunaverkefnið í Bologna hófst árið 2021.

7.2 LANDS OG SVÆÐISBUNDIN TÖLFRÆÐI

Gögn um heimilisleysi á Ítalíu og í Bologna eru ekki gefin út reglulega. Síðasta sértæka skýrslan um heimilislauða er frá árinu 2015, og var unnin af ISTAT í samstarfi við fio.PSD, ráðuneyti velferðarmála og Caritas Italiana sem eru kaþólsk hjálparsamtök og ein af þeim stærstu á Ítalíu.¹⁰⁶

Nýjustu tölulegu gögnin frá ISTAT eru frá árinu 2021. Þau eru greinanleg eftir kyni, aldurshópum, uppruna (ítölskum/erlendum) og því sveitarfélagi þar sem upplýsingar voru skráðar. Nýjustu gögnin frá Caritas eru frá árinu 2024 og eru þau greinanleg eftir aldri, þjóðerni (ítölsku og erlendu) og svæðinu þar sem þjónustan var veitt. Töflur yfir tölfræði um heimilisleysi á Ítalíu og á INTERACT-íhlutunarsvæðum eru ekki birtar hér vegna þess hversu sundurleit og mótsagnakennd aðgengileg gögn eru (sjá kaflann Áreiðanleiki tölulegra gagna).

Engar upplýsingar eru aðgengilegar á Ítalíu um hlutfallið kvenna í hópi heimilislauða eða hlutfall heimilislauða kvenna með fjölþættan vanda, svo sem vegna kynbundins ofbeldis, vímuefna- og geðheilbrigðisvanda. Sögulega séð má þó áætla að um 20-25% heimilislauða á Ítalíu og í Bologna séu konur og samkvæmt reynslu þeirra sem starfa á vettvangi hafa nánast allar heimilislauðar konur orðið fyrir kynbundnu ofbeldi.

ASP Città di Bologna, í samstarfi við Cooperativa Sociale Società Dolce og MondoDonna, hafa þróað kerfi í tengslum við staðbundna áætlun um aðgerðir gegn kynbundnu ofbeldi meðal jaðarsettra fullorðinna. Safnað er gögnum um konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis og hafa nýtt sér þjónustu fyrir heimilislauða, til dæmis þjónustu- og móttökumiðstöðva, vinnustofa og vettvangsteyma. Slík þjónusta er hluti af úrræði sem verður lýst síðar. ASP Città di Bologna hefur safnað eftirfarandi gögnum sem benda til aukinnar aðsóknar að þessari þjónustu: Árið 2022 voru um 4340 einstaklinga sem nýttu sér stuðningsþjónustu fyrir jaðarsett fullorðið fólk. Árið 2023 var fjöldi einstaklinga komin upp í 4730 (um 9% aukning). Framhald virðist vera á þessari þróun því þegar hafa verið skráðir 2475 einstaklingar í þjónustu á fyrri helmingi ársins 2024.

7.2.1 ÁREIÐANLEIKI TÖLULEGRA GAGNA

Gögnin frá Ítalíu eru ófullkomin og byggð á viðmiðum sem ná ekki utan um allar aðstæður heimilislauða (fólk án dvalarleyfis, hreyfanleiki sem einkennir oft heimilislauða, kyn og erfiðleikar við að fá dvalarleyfi). Jafnvel þegar gögn eru borin saman tekst ekki að draga fram nákvæma heildarmynd, heldur einungis brotakennda og stundum mótsagnakennda (til dæmis er ekki alltaf miðað við ETHOS-skilgreiningar). Enn fremur skortir þjónustuaðila góða yfirsýn og þeir reiða sig að mestu leyti á félagasamtök og aðra aðila innan þriðja geirans í tengslum við gagnasöfnun og vettvangsvinnu. Eins og áður hefur komið fram eru ISTAT og fio.PSD mikilvægustu aðilarnir í ítölsku samhengi þegar kemur að rannsóknum og gagnagreiningu um heimilisleysi. Ýmislegt þarfnast þó skýringa varðandi þau gögn sem safnað er á landsvísi.

Í fyrsta lagi ná gögnin einungis yfir tímabilið 2021–2022 og engin nýrri gögn aðgengileg. Í öðru lagi eru aðferðir við gagnasöfnun byggðar á mjög ólíkum viðmiðum. Hjá ISTAT (2021) eru þau unnin út frá fjölda einstaklinga sem eru skráðir í þjóðskrá með bráðabirgða heimilisfang sem er í rauninni ekki til, svokallað skráð falskt heimilisfang.¹⁰⁷

Tíðni falskra skráninga á lögheimili er misjöfn eftir landssvæðum. Falskar skráningar endurspeгла ekki heldur vel fjölbreytileika þeirra sem búa við heimilisleysi á Ítalíu þar sem þær gera ráð fyrir stöðugri svæðisbundinni viðveru eða að viðkomandi hafi dvalarleyfi. Eins og fio.PSD bendir einnig á útilokar þessi aðferð við gagnasöfnun marga sem í raun eru heimilislausir. Samkvæmt gögnum sem samstarfsaðilar fio.PSD hafa safnað hafði einungis fjórðungur þeirra einstaklinga sem þeir náðu til skráð falskt lögheimili.¹⁰⁸

Hin skýrslan sem unnin var af fio.PSD byggir á gögnum frá árinu 2022 sem safnað var frá 146 aðilum sem sinna einstaklingum á vettvangi. Sú skýrsla sýnir að fjöldi heimilíslausra er mismikill eftir landsvæðum. Samkvæmt fio.PSD virðast sum borgarsvæði, eins og Mílanó og Bologna, vera vinsælli en önnur. Líklegast skýrist það af því að báðar borgirnar eru staðsettar í norðurhluta landsins, þar sem efnahagsástand er almennt betra og auk þess mest þjónusta í boði.¹⁰⁹

Sveitarfélögin með hæst hlutfall skráðra heimilíslausa fólks eru Róm (23,1%), Mílanó (9%), Napólí (7%), Tórínó (4,6%), Foggía (3,7%) og Genúa (3%). Flestar konur með skráð falskt lögheimili eru á svæðinu í kringum Napólí.¹¹⁰

Varðandi konur sem búa á götum tilkynnir fio.PSD að meira en 25% þeirra kvenna sem þjónustur og samtök innan netsins hafa haft samband við hafi, formlega eða óformlega, greint frá reynslu af kynbundnu ofbeldi. Í ofangreindri skýrslu frá 2023 kemur fram að allar konurnar sem rætt var við voru þolendur kynbundins ofbeldis.¹¹¹

Ein af mikilvægustu skýrslum á landsvísu er árleg skýrsla fio.PSD um dauðsföll á götunni. Samkvæmt skýrslunni fyrir árið 2024 létust það ár 434 einstaklingar á götum úti á Ítalíu og um 91% þeirra voru karlar. Niðurstöðurnar varpa ljósi á það hversu ósýnileg kynjaða víddin er í þessum gögnum og þar sem hún birtist oft í sérstökum aðstæðum innan heimila endurspeglast hún ekki í dánartíðni í almannarými.¹¹²

Samkvæmt könnun ISTAT frá 2021 voru alls 1.156 heimilíslausir í Bologna héraði, INTERACTinnleiðingarsvæðinu, þar af 71% karlar og 29% konur.¹¹³ Við túlkun gagna ber að hafa í huga þær kerfislægu áskoranir sem þegar hafa verið dregnar fram í umfjöllun um gagnasöfnun á landsvísu.

7.3 LAGALEGT REGLUVERK

Á Ítalíu er réttur til húsnæðis ekki stjórnarskrárbundinn en rúmast innan víðari ramma mannréttinda og félagslegra réttinda. Húsnæðisrétturinn hefur þróast í gegnum dómaframkvæmd, eftir að Corte Costituzionale [stjórnlagadómstóllinn] fór að fjalla um hann upp úr 1980. Dómarnir skapa ekki algeran löglega útfæranlegan rétt til húsnæðis en með dómi nr. 252/1983 viðurkenndi Ítalía húsnæði sem nauðsynlega grunnþörf og grundvallargæði. Dómstóllinn viðurkenndi einnig með dómum nr. 49/1987, 217/1988 og 404/1988 hugmyndina um að húsnæði væri framfylgjanlegur réttur og lagði áherslu á skyldu samfélagsins til að koma í veg fyrir heimilisleysi. Úrskurðurinn staðfesti að húsnæðismál tengjast öðrum réttindum með afgerandi hætti. Með öðrum orðum er ekki litið á réttinn til húsnæðis sem algildan heldur mikilvægan þátt

sem tengist öðrum réttindum eins og rétti til heilsu, jafnréttis og fjölskyldulífs. Á grundvelli þessa getur nálgunin við réttinn til húsnæðis verið breytileg eftir landshlutum.

Á landsvísu eru engar heildstæðar stefnur eða aðgerðaáætlanir gegn heimilisleysi en eftirfarandi stefnur má nefna:

- *Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta in Italia* [Leiðbeiningar um baráttu gegn alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna á Ítalíu]
Þessar leiðbeiningar, sem gefnar voru út af ráðuneytinu árið 2015 í samvinnu við sveitarstjórnir og fio.PSD, leiðbeina stjórnvöldum á mismunandi stjórnsýslustigum um hvernig skuli tryggja markviss og heildræn úrræði fyrir heimilislauð fólki, sérstaklega fyrir jaðarsettustu hópana. Þær stuðla að innleiðingu samþættrar stefnumótunar í félagsþjónustu og hvetja til innleiðingar á búsetumiðaðum nálgunum eins og HF og áherslu á búsetuúrræði umfram annað (e. *housing led*).
- *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)* [Landsáætlun um endurreisn og seiglu]
Þessi áætlun, sem samþykkt var árið 2021 í kjölfar Covid-19 faraldursins, felur í sér aðgerðir gegn alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna, einkum markmið 5 um félagslega samheldni og inngildingu. Aðgerðir felast í tímabundnu húsnæði, HF-verkefnum, þjónustumiðstöðvum til að draga úr fátækt og svokölluðum *stazioni di posta* sem eru velferðarmiðstöðvar og heilsugæslur sem veita aðgang að mat, sjá um miðlun á pósti fyrir fólk með falskt lögheimili, menningarlegri miðlun o.fl.
- *Fondo Nazionale Povertà* [Landssjóður gegn fátækt]
Ríkisstjórn Ítalíu stofnaði þennan sjóð með fjárlögum ársins 2016 til að fjármagna úrræði gegn fátækt og félagslegri útilokun. Hann er á fjárlögum og er stýrt í gegnum tilteknar félagslegar stefnur.
- *PN Inclusione e lotta alla povertà 2021–2027* [Landsáætlun um innleiðingu og baráttu gegn fátækt]
Áætlunin er á vegum vinnu- og félagsmálaráðuneytisins og skilgreinir forgangsáðgerðir í baráttunni gegn fátækt. Hún miðar að því að tryggja stigvaxandi aðgengi að grunnþjónustu á landsvísu.

Þessi brotakennda mynd, einkennandi fyrir Ítalíu almennt, er birtingarmynd skorts á samræmingu landsáætlana sem auk þess taka breytingum ár frá ári í takt við pólitíska þróun.

Í sveitarfélaginu Bologna fylgja stefnur sveitarstjórnar þeim leiðbeiningum sem fram koma í ofangreindum áætlunum. Að auki eru eftirfarandi aðgerðir sérstaklega þýðingarmiklar á svæðisbundnum vettvangi:

- *Co-progettazione dei servizi, 2024, ASP Città di Bologna* [samþætting þjónustu]
ASP Città di Bologna hefur í samvinnu við samtök í þriðja geiranum á svæðinu, eins og samvinnufélög og félagasamtök, sett af stað ferli til að samþætta þjónustu sem miðar að

Því að bregðast við alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna. Fjármagni hefur verið úthlutað til að tryggja virkni helstu lykilúrræða. Þar á meðal eru:

- Vettvangsþjónusta
- Neyðarskýli
- Tímabundið samnýtt húsnæði
- Tímabundin dvöl í íbúðum
- Stuðningsúrræði fyrir fólk úr Roma-, Sinti- eða Caminanti samfélögum.
- Neyðaúrræði í félagsþjónustu

Þjónustan, sem nú er rekin af Cooperativa Sociale Società Dolce, er opin allan sólarhringinn og sinnir brýnum félagslegum úrræðum. Hún gegnir lykilhlutverki í baráttunni gegn alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna og við innleiðingu aðgerða til vendar konum sem eru þolendur ofbeldis. Meðal úrræða eru:

- Skráning á fölsku lögheimili
Sveitarfélagið Bologna hefur innleitt landsreglur sem gera heimilislausu fólki kleift að skrá lögheimili á fölsku heimilisfangi. Með formlegri skráningu lögheimilis fylgir aðgangur að tilheyrandi réttindum og þjónustu.
- Frítt aðgengi að almenningssamgöngum
Í gegnum samstarf sveitarfélagsins Bologna og almenningssamgöngufyrirtækisins Tper geta einstaklingar sem búa við alvarlega jaðarsetningu fengið frítt samgöngukort. Þessi aðgerð stuðlar að betra aðgengi að atvinnu og fleiri tækifærum til félagslegrar þátttöku.
- Aðgangur heimilislausra að þjónustu heimilislækna
Emilia-Romagna-hérað hefur samþykkt svæðisbundna löggjöf, Legge regionale 10/2021, sem tryggir að heimilislaustr fólk, jafnvel án formlegrar lögheimilisskráningar, hafi aðgang að heimilislækni. Þjónustan er fjármögnuð með fjárveitingu frá héraðinu.

MondoDonna Onlus rekur CHIAMA ChiAma (CAV), miðstöð gegn kynbundnu ofbeldi og hefur frá árinu 2021, í gegnum miðstöðina, tekið þátt í verkefnum um þróun úrræða fyrir heimilislausar konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis. Verkefnið er einnig unnið í samstarfi við Cooperativa Sociale Società Dolce og ASP Città di Bologna. Helsta áskorunin felst í að útbúa örugg rými innan þeirra þjónustuúrræða sem konurnar nýta og auka vitund þeirra um þjónustu í boði fyrir þolendur kynbundins ofbeldis og aðgengi að þeim.

Reyndin er sú að karlar eru um 80% heimilislausra og í gegnum tíðina hefur þjónustan við heimilislausa fyrst og fremst tekið mið af þörfum þeirra og þjónusta við þolendur kynbundins ofbeldis miðað við þarfir kvenna sem ekki bjuggu við mikinn skort eða alvarlegt heimilisleysi.

Til að bregðast við þessum gloppum hóf vinnuhópurinn að hanna, gera tilraunir og þróa nýjar aðferðir. Á meðal afraksturs er verkfærakista með hagnýtum tækjum og tólum, þverfaglegum og samþættum fræðilegum viðmiðum..

Í töflu 12 er yfirlit yfir úrræði fyrir heimilislausar konur á Bologna svæðinu sem eru þolendur kynbundins ofbeldis. Til samræmis er röðun í samræmi við enska útgáfu listans. Listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 12. ÞJÓNUSTA TENGD STAÐBUNDINN STEFNU GEGN KYNBUNDNU OFBELDI OG ALVARLEGRI JAÐARSETNINGU.

Þjónusta	Lýsing
Ráðgjöf fyrir athvörf og þjónustuteymi	Sérfræðingateymi sem veitir annars stigð ráðgjöf. Í því sitja umsjónarmaður miðstöðvarinnar gegn kynbundnu ofbeldi og sálfræðingur með reynslu af meðhöndlun mála sem vísað er til CVA miðstöðvar gegn kynbundnu ofbeldi. Þetta samráð hjálpar starfsfólki athvarfa og annarra þjónustuaðila við að styðja konur á skilvirkari hátt. Markhópur: Starfsfólk athvarfa og annarra þjónustuaðila.
Auðkenning og þjálfun Aeriala	Aerialar eru starfsfólk sem vinnur í athvörfum/þjónustu fyrir heimilisfólk. Það gengst undir sérstaka þjálfun sem MondoDonna hafði frumkvæði að og er þróuð í samvinnu við samstarfsaðila verkefnisins. Aerialar gegna því mikilvæga hlutverki innan þjónustuúrræða fyrir heimilislausar konur að auka færni í að þekkja ofbeldi, styðja innri teymi við að fylgjast með og bera kennsl á áhættusamar aðstæður og leiðbeina í samskiptum við þjónustuþega, sérstaklega á fyrstu stigum þjónustu. Markhópur: Starfsfólk athvarfa og annarrar þjónustu.
Sambætt inngrip	Þessi þjónusta sambættir inngrip fyrir heimilislausar konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis og eru í mjög hættulegum aðstæðum vegna þess. Mismunandi teymi meta möguleika á að hýsa konur í vernduðum athvörfum fyrir konur sem hafa verið beittar kynbundnu ofbeldi eða að skapa öruggara umhverfi innan þeirra athvarfa sem konurnar dvelja í. Athvörfin geta virkjað þessi inngrip þegar konu er vísað í þjónustuna eða þegar henni hefur verið úthlutað húsnæði hjá húsnæðisþjónustu borgarinnar. Markhópur: Heimilislausar konur sem búa við jaðarsetningu og eru þolendur kynbundins ofbeldis.
Sportello vettvangsteymi	Starfsfólk gistiskýla eða félagsþjónustu geta virkjað þjónustu vettvangsteymanna. Þegar starfsfólk sendir beiðni þá kemur starfsmaður með sérþekkingu á kynbundnu ofbeldi frá MondoDonna á dvalarstað kvennanna. Markmiðið er að veita upplýsingar og leiðbeiningar og bjóða upp á einstaklingsmiðað viðtal ef konan óskar þess. Þessi þjónusta stuðlar að betri tengingu kvennanna við þá aðstoð sem þær þurfa og hjálpar þeim að taka upplýsta ákvörðun um það hvort þær vilja nýta sér þjónustu miðstöðvar MondoDonna gegn kynbundnu ofbeldi (CAV). Markhópur: Konur.
Vinnustofur	Vinnustofur sem eru hannaðar til að styrkja þátttakendur með skipulögðum verkefnum sem leggja ekki einvörðungu áherslu á munnleg samskipti heldur einnig á aukna sjálfsvitund og uppbyggingu trausts til starfsfólks miðstöðva gegn kynbundnu ofbeldi. Þessi rými gera konum kleift að nýta styrkleika sína og byggja upp sjálfstraust í samskiptum sínum við fagfólk. Markhópur: Konur.

Þessi úrræði eru hönnuð til að veita heildstæðan kynjamiðaðan stuðning fyrir konur og markmiðið að styðja þær við að komast úr mjög jaðarsettri stöðu yfir í stöðugri og öruggari aðstæður. Samþætt nálgun tryggir að konur sem glíma við heimilisleysi og kynbundið ofbeldi fái þá umönnun, vernd og valdeflingu sem þær þurfa til að endurheimta sjálfstæði sitt.

7.3.1 LAGALEGT REGLUVERK OG KYN

Codice Rosso er ítölsk löggjöf frá árinu 2019 sem ætlað er að styrkja verndaraðgerðir fyrir þolendur kynbundins ofbeldis, þar með talið heimilisofbeldis. Hún flýtir lagalegri málsmeðferð, kveður á um tafarlaus viðbrögð lögreglu og dómstóla og kynnir ný refsiverð brot,, svo sem dreifingu kynferðislegs myndefnis án samþykkis og þvinguð hjónabönd.

Ítölsk löggjöf um málefni heimilislausra snýr að stefnum um félagslega inngildingu, aðstoð og stuðning almenns eðlis. Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali 328/2000 [lagarammi um stofnun samþætts kerfis félagslegrar þjónustu og inngripa] kveður á um meginreglu félagslegrar inngildingar en fjallar þó sérstaklega um þarfir kvenna.

Þegar litið er til landsins alls er meðal annars að finna í leiðbeiningum frá ráðuneyti sérstakan kafla með tillögum um úrræði fyrir heimilislausar konur og einstaklinga sem verða fyrir mismunun á grundvelli kynhneigðar og kynvitundar. Leiðbeiningarnar mæla með stofnun sérstakra úrræða fyrir konur til að tryggja öruggt umhverfi. Þær mæla einnig með heildstæðri nálgun í umönnun vegna vímuefnavanda, geðheilbrigðisvanda og eða áfalla. Það skortir þó oft á að þessar ráðstafanir hafi verið innleiddar.

7.4 KENNINGAR OG HEIMILISLEYSI

Á Ítalíu eru til staðar stuðningsúrræði og mikilvægar áætlanir sem beinast sérstaklega að þörfum heimilislausra kvenna, þó sundurleit séu. Samkvæmt gögnum sem safnað var með spurningalista sem sendur var til ítalskra INTERACT-hagsmunaaðila eru ákveðin héruð og borgir að innleiða aðgengilegri og kynjamiðaðri úrræði, þar á meðal HF-hugmyndafræðina með sérstakri áherslu á konur. Til dæmis:

- Róm
Húsnæði fyrst-verkefnið í Róm er byrjað að gera tilraunir með húsnæðisúrræði fyrir heimilislausa af öllum kynjum með áherslu á stuðning til stöðugari búsetu og bættrar geðheilsu. Verkefnið Casa Sabotio er fyrir konur og veitir þeim sem eru jaðarsettastar stuðning. Í þeim hópi eru konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis og glíma við geðheilbrigðisvanda.
- Tórínó
Í Tórínó er verið að þróa útfærslu á HF-hugmyndafræðinni þar sem hugað er að kynjasjónarmiðum. Sú nálgun tryggir að heimilislausar konur fái stuðning sem sérsníðinn er að einstaklingsbundnum þörfum þeirra, m.a. geðheilbrigðisþjónusta, aðstoð við endurkomu á vinnumarkað og verndarráðstafanir. Einnig er verið að gera

tilraunir með neyðarskýli fyrir heimilislausar konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis, þar sem heilbrigðisstarfsfólk er til staðar. Í Tórínó eru úrræðin Alma Terra og Orienta Donna einnig með starfsemi. Þau nota skaðaminnkandi nálgun á öllum sviðum í stuðningi við heimilislausar konur.

Samkvæmt skýrslu fio.PSD um tíu ára reynslu af HF verkefnum á Ítalíu (2014–2024) hafa alls 75 verkefni verið sett af stað. Mikil áhersla hefur verið á norðausturhluta landsins (42%), norðvestur (32%), suðurhluta (15%) og miðhluta Ítalíu (11%). Borgir af meðalstærð gegna lykilhlutverki í innleiðingu „húsnæðis fyrst“-verkefna en í þeim eru tæplega helmingur verkefnanna. Eitt af hverjum þremur verkefnum hafa verið þróuð í sjö stórborgum en í þeim eru samtals 22 HF-verkefni í gangi (29%) en hin 24% eru í smærri bæjum.

Covid heimsfaraldurinn á árunum 2020–2021 tafði tímabundið uppbyggingu nýrra verkefna. Frá og með árinu 2022 hefur orðið verulegur viðsnúningur og um 19% HF-verkefnanna voru sett af stað á tímabilinu 2023–2024.

Á þessu tíu ára tímabili hafa alls 1.763 einstaklingar fengið stuðning í gegnum HF-verkefni, 65% þeirra karlar, 35% konur og 0,3% einstaklingar sem skilgreinda sig sem LGBTQIA+. Samkvæmt skýrslunni eru konur ekki stærsti notendahópur HF-verkefnanna en þær eru meðal þeirra hópa sem nálgunin gagnast best.¹¹⁴

Stefnur sem miða að því að sporna gegn alvarlegri jaðarsetningu og vernda heimilislaust fólk hafa verið samþættar stuðningskerfum í sveitarfélaginu Bologna og er sérstök áhersla lögð á félagslega inngildingu og verndun grundvallarréttinda. Þjónustan er veitt í samræmi við leiðbeiningar ráðuneytisins og ETHOS-flokkunarkerfið þjónar sem staðall til að skilgreina heimilisleysi og leiðbeina við þróun viðeigandi inngripa.

Vettvangsþjónusta og þjónustukerfi ASP Città di Bologna er innblásin af hugmyndafræði skaðaminnkandi nálgunar og miðar að því að draga úr afleiðingum mikillar jaðarsetningar með áþreifanlegum og aðgengilegum stuðningsaðgerðum. Aðgerðir staðbundinna stofnana eins og sá möguleiki að fá skráð falskt lögheimili, réttur til grunnheilbrigðisþjónustu og auðveldað aðgengi að almenningssamgöngum grundvallast á meginreglunni um verndun mannréttinda sem tryggir mikilvæg tækifæri til félagslegrar inngildingar. Áfallamiðuð- og skaðaminnkandi nálgun hefur reynst vel í baráttunni gegn heimilisleysi, einkum fyrir einstaklinga með flóknar þjónustuparfir. Þessar nálganir ættu að móta starfshætti í allri þjónustukeðjunni og vera leiðbeinandi um hlutverk neyðarskýla, vettvangsþjónustu og varanlegra húsnæðisúrræða.

Á Ítalíu hefur áfallamiðuð nálgun almennt ekki verið samþætt þeim aðferðafræðilega ramma sem þjónusta gegn kynbundnu ofbeldi og heimilisleysi vinnur eftir. Á sveitarstjórnarstiginu hefur MondoDonna Onlus unnið með áfallamiðaða nálgun í vinnu með heimilislausum konum frá árinu 2021. Í því verkefni hefur reynst grundvallaratriði að byggja upp tengslanet aðila sem vinna með heimilislausum, móta sameiginlegt verklag og aðferðafræði og veita öllu fagfólki í kerfinu markvissa fræðslu.

Á landsvísu er að finna sérstakar leiðbeiningar um vinnubrögð í stuðningi við heimilislauð fólki með vímuefna- eða geðheilbrigðisvanda í áðurnefndum *Linee di Indirizzo per il Contrasto alla Grave Emarginazione Adulta* leiðbeiningum um baráttu gegn alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna.

MondoDonna leiddi einnig mikilvægt Evrópuverkefni, CARE4TRAUMA, sem lagði grunn að víðtækri fræðslu og vitundarvakningu um innleiðingu áfallamiðaðrar nálgunar. Tvö fræðslunámskeið voru einnig haldin á landsvísu fyrir opinberar og einkareknar félagslegrar stofnanir sem vinna að ofbeldisforvörnum með áfallamiðaðri nálgun. Starfið hefur haft áhrif á þjónustunetið og mikilvægar framfarir náðst með viðurkenningu á áföllum og áhrifum þeirra á virkni einstaklinga.

Á fundi INTERACT-rýniópsins á Ítalíu kom fram að sum meðferðar- og stuðningsúrræði bjóða upp á sérstök úrræði fyrir konur, þar á meðal kvennarými og sálfræði- og félagsleg stuðningsúrræði sem taka mið af kynbundnum þörfum, svo sem þörfum mæðra og kvenna sem eru þolendur kynbundins ofbeldis. Í tilteknum ítölskum héruðum er einnig að finna sértæk úrræði fyrir konur með vímuefnavanda sem byggja á hugmyndafræði skaðaminnkunar. Til dæmis er Orienta Donna, móttökumiðstöð eingöngu fyrir konur, staðsett í Torínó. Alma Terra í Torínó rekur einnig mótuneyti/matstofu og meðferðarúrræði eingöngu fyrir konur. Önnur ítölsk héruð hafa komið á fót sérstökum úrræðum fyrir konur með vímuefnavanda sem eru þungaðar eða með ung börn. Þessi úrræði veita samþættan stuðning sem felur í sér heilbrigðisþjónustu, sálræna og félagslega þjónustu til að koma í veg fyrir að vímuefnanotkun hafi neikvæð áhrif á heilsu bæði móður og barns.

Árið 2017 var skaðaminnkun felld inn í Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) með Decreto legge 502/1992 [Lög um nauðsynleg umönnunarstig], en engin sértæk úrræði fyrir konur fylgdu því. Mikilvægt mál stendur út af borðinu en innleiðingarsvæðin hafa ekki ennþá verið skilgreind og engar opinberar tilskipanir verið gefnar út til að tryggja innleiðingu aðgerðanna. Einungis á þeim svæðum sem þá þegar voru leiðandi á þessu sviði hefur einhver framþróun orðið og LEA því ekki haft tilætluð áhrif á öðrum landssvæðum. Tilteknar aðgerðir eins og lyfjagreining og -eftirlit, eru nauðsynlegar til að fylgjast með efnum í umferð, upplýsa fólk um hvaða efni þau er að nota og koma í veg fyrir ofskömmtun án ásetnings. Þessi úrræði eru oftast rekin af litlum félagasamtökum eða samvinnufélögum. Að auki hefur Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), introdotti dalla Legge Costituzionale 18 ottobre 2001 [nauðsynleg grunnviðmið um frammistöðu, innleidd með stjórnarskrátilskipun] sem kom inn með Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali 328/2000 [rammalögum um samþættingu félagslegra inngripa og þjónustu] aldrei verið skilgreind með skýrum hætti sem leiðir til verulegs misræmis milli landssvæða.

7.5 STOFNANAUMHVERFI OG HAGSMUNAAÐILAR

Á Ítalíu byggir svæðisbundið stofnanakerfi tengt heimilisleysi á samvinnu opinberra stjórnvalda á hverju svæði og þriðja geirans. Bologna sveitarfélagið hefur falið ASP Città di Bologna yfirumsjón með aðgerðum gegn fátækt og mikilli jaðarsetningu. Baráttan gegn heimilisleysi á svæðinu felst nú í eftirfarandi þjónustu: vettvangsþjónustu, samfélagsvinnustofur, neyðarmóttöku,

tímabundnu samnýttu húsnæði, stuðningi við Róma, Sinti og Caminanti samfélög og félagslegri neyðarþjónustu (sjá nánar í kaflanum Þjónusta). ASP Città di Bologna hefur einnig komið á föt teymi starfsmanna innan Coesione Sociale [félagsmálastofnunar] sem tileinkað er jafnrétti kynjanna og baráttunni gegn kynbundnu ofbeldi. ASP Città di Bologna hefur auk þess, í samstarfi við aðalstjórn og sameinuðu trygginganefndina, farið yfir starfsemi sína og verkefni og komið að innleiðingu nýrra samtvinnunarverkefna með innlendum og staðbundnum hagsmunaaðilum.

7.5.1 HAGSMUNAAÐILAR Á ÍTALÍU

Í töflu 13 er listi yfir ítalska hagsmunaaðila á landsvísi raðað í stafrófsröð. Listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 13. INTERACT-HAGSMUNAAÐILAR Á ÍTALÍU.

Heiti	Lýsing
Avvocati di Strada	Lögfræðilegur stuðningur fyrir heimilislauða. Frjáls félagasamtök.
Coop Lotta	Innleiðing félagsþjónustu- og heilbrigðisverkefna til að takast á við mikla jaðarsetningu meðal fullorðinna. Frjáls félagasamtök.
fio.PSD	Stuðnings- og valdeflingarverkefni fyrir heimilislauð fólki (HF og lagaleg vernd). Rannsóknartengd verkefni og vitundarvakning um alvarlega jaðarsetningu. Frjáls félagasamtök.
I Tetti Colorati	Innleiðing félagsþjónustu- og heilbrigðisverkefna til að takast á við mikla jaðarsetningu meðal fullorðinna. Frjáls félagasamtök.
Isola di Arran	Stuðningur við heimilislauð fólki og fjölbreytt skaðaminnkandi þjónusta. Frjáls félagasamtök
Liberas	Miðstöðvar fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Frjáls félagasamtök.
Naples' Municipality	Félagsþjónusta. Opinber stofnun.
On the Road	Innleiðing félagsþjónustu- og heilbrigðisverkefna til að takast á við mikla jaðarsetningu meðal fullorðinna. Frjáls félagasamtök.
Rumori Sinistri	Hönnun og stjórnun inngripa sem tengjast fátækt, nýjum velferðarlíkönum og félagslegri samheldni. Frjáls félagasamtök.
Turin's Municipality	Félagsþjónusta og miðstöð fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Opinber stofnun.
Verona's Municipality	Félagsþjónusta. Opinber stofnun.

7.5.2 HAGSMUNAAÐILAR Á INNLEIÐINGARSVÆÐI

Tafla 14 gefur yfirsýn yfir helstu starfssvið staðbundinna hagsmunaaðila á ítalska INTERACT-innleiðingarsvæðinu. Listinn er í stafrófsröð og er ekki tæmandi.

TAFLA 14. INTERACT HAGSMUNAAÐILAR Í BOLOGNA.

Heiti	Lýsing
ASP Città di Bologna	Umsjón með þjónustu vegna fátæktar, mikillar jaðarsetningar og heimilisleysis á Bologna svæðinu. Opinber stofnun.
AUSL Bologna	Heilbrigðisþjónusta. Opinber stofnun.
Bologna's Municipality	Félagsþjónusta. Opinber stofnun.
Casa delle Donne per non subire violenza	Miðstöð fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Frjáls félagasamtök.

Cidas	Þjónusta fyrir fólk sem stendur höllum fæti. Frjáls félagasamtök.
Città Metropolitana di Bologna	Velferðarsvið. Opinber stofnun.
COBO - Comune di Bologna - Dipartimento Welfare e Promozione del benessere di comunità	Velferðarsvið. Opinber stofnun.
Confcooperative	Hagsmunasamtök allra ítalskra félagslegra samvinnufélaga (almannaheillasamtaka?). Einka.
Consorzio Arcolaio	Þjónusta fyrir hópa sem standa höllum fæti. Frjáls félagasamtök.
fio.PSD Local	Stuðnings- og valdeflingarverkefni fyrir heimilislausa (HF, lagaleg vernd). Rannsóknir og vitundarvakning um alvarlega jaðarsetningu meðal fullorðinna. Frjáls félagasamtök.
Legacoop	Hagsmunasamtök ítalskra samvinnufélaga. Einka.
Order of Lawyers	Lagaleg vernd og réttlæti. Opinbert/einka
Police forces	Vernd og réttlæti. Opinber stofnun.
SOS Donna	Miðstöð fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Frjáls félagasamtök.
Trama di Terre Imola	Miðstöð fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Frjáls félagasamtök.
UDI Bologna	Miðstöð fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Frjáls félagasamtök.

7.5.3 ÞVERFAGLEGT SAMSTARF

Á sveitarstjórnarsstiginu á Ítalíu er verið að vinna að uppbyggu samþætts kerfis félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu og þolendamiðstöðva fyrir þolendur kynbundins ofbeldis sem glíma við geðrænan vanda og/eða heimilisleysi. Á undanförunum árum hafa verið undirritaðar tvær mikilvægar viljayfirlýsingar til að stuðla að þróun slíks kerfis:

- Árið 2014 var undirritað samkomulagið *accordo di ambito metropolitano per la realizzazione di attività e di interventi di accoglienza, ascolto ed ospitalità per donne maltrattate o che hanno subito violenza* [samkomulag á höfuðborgarsvæðinu um framkvæmd aðgerða og úrræða fyrir móttöku, hlustun og skjól fyrir konur sem eru þolendur ofbeldis]. Það stuðlar að styrkingu og útvíkkun tengslanets og samstarfs milli stofnana og félagasamtaka eins og sveitarfélaga, heilbrigðisyfirvalda, þolendamiðstöðva, lögreglu, menntakerfis o.fl.).
- Árið 2020 var undirrituð Protocollo di intesa per il miglioramento della Protezione delle Donne che hanno subito violenza nell'ambito di Relazioni di Intimità (2020) (viljayfirlýsing um aukna vernd kvenna sem hafa orðið fyrir ofbeldi í nánnum samböndum). Meðal markmiða hennar er að efla inngrip gegn kynbundnu ofbeldi með árangursríkara, skilvirkara og samþættara verklagi milli opinberra og einkarekinna aðila innan sveitarfélagsins Bologna. Markmiðið er að samræma aðgerðir hinna ýmsu aðila sem starfa á sviði kynbundins ofbeldis til að fyrirbyggja og sporna gegn ofbeldi gegn konum. Meðal þeirra sem undirrituðu skjalið eru sveitarfélagið, heilbrigðisyfirvöld, miðstöðvar gegn kynbundnu ofbeldi, lögregla, dómstóllinn í Bologna og aðrar lykilstofnanir.

Þverfaglegt samstarf stendur þó enn frammi fyrir áskorunum. Heimilisleysi, sérstaklega meðal kvenna, er flókið vandamál sem hefur ekki fengið þá athygli sem þarf til að leysa það með árangursríkum hætti. Auka þarf bæði vitund um vandann og úthlutun fjármagns til málaflokksins. Þjónusta á þessu sviði er oft ekki nægjanlega vel samþætt sem getur dregið úr skilvirkni samstarfs. Einnig skortir enn víðtækari og dýpri skilning á heimilisleysi, sérstaklega meðal kvenna. Í þessu samhengi getur það haft verulegan ávinning í för með sér að taka upp þverfaglega samþætta nálgun.

7.6 ÞJÓNUSTA

Á Ítalíu eru helstu þjónustuúrræði fyrir heimilislausa neyðar- og skammtímahúsnæði, úrræði vegna vímuefnavanda, heimilisofbeldis og heilbrigðisþjónusta.

Ítalska teymið hefur greint eftirfarandi tegundir þjónustu sem standa heimilisláusum konum til boða: miðstöðvar gegn kynbundnu ofbeldi, net stofnanna og félagasamtaka sem vinna að vernd og stuðningi við heimilisláust fólk af öllum kynjum eða konur sérstaklega, tengt vettvangsþjónustu, neyðarskýlum, heilbrigðisþjónustu, vímuefna- og geðheilbrigðisvanda.

Í töflu 15 er listi yfir þjónustu í Bologna fyrir mikið jaðarsett fólk, settur fram út frá tegund og tengslum þjónustunnar. ASP Città di Bologna og stofnanir þriðja geirans þróðu þessa þjónustu saman.

TAFLA 15. ÞJÓNUSTA FYRIR HEIMILISLAUSA Í BOLOGNA, ÍTALSKA INNLEIÐINGARSVÆÐINU.

Þjónusta	Lýsing
Vettvangsþjónusta	Þessi þjónusta samanstendur vettvangsteymi, hjálparsíma og hreinlætisaðstöðu. Markvisst eftirlit er með þeim svæðum þar sem heimilisleysi er mest og sérstakar aðgerðir innleiddar í samræmi við niðurstöður greininga. Vettvangsteymið býður upp á skaðaminnkandi inngrip og vinnur náið með félagsþjónustunni við að aðstoða fólk sem það rekst á ferðum sínum. Hjálparsíminn styður við vettvangsteymin. Hann er opinn frá 16-19 og veitir upplýsinar um tilkynningar og þjónustu í borginni. Borgarar geta tilkynnt beint til borgarinnar um heimilislausa einstaklinga á götunni.
Vinnustofur í hverfum	Vinnustofurnar vinna náið með vettvangsteymum, skipuleggja vinnustofur í nálægð við starfstöð sína og bjóða fólk á götunni þátttöku í inngildarverkefnum. Einnig er boðið upp á annað rými fyrir heimislaust fólk með vímuefnavanda sem og lágbröskulda starfsþjálfunarsmiðju.
Neyðarmóttökur	Neyðarmóttökur hafa það að markmiði að bregðast strax við brýnni neyð einstaklinga sem búa í borginni eða heimsækja hana. Nucleo Accesso frá ASP Città di Bologna stýrir aðgengi að þeim á opnunartíma þjónustunnar (sjá nánar að neðan). Umsóknir fara í gegnum félagslega neyðaríhlutun og vettvangsþjónustu. Alls eru 398 pláss, þar af 128 fyrir fullorðna og 150 fyrir fjölskyldur með ólöggráða börn.

Viðbragðsáætlun vegna veðurs	Tímabundin gistiskýli eru í boði í allt að 15 daga, með möguleika á framlengingu eftir þörfum sem metnar eru á meðan á dvölinni stendur. Vetrarskýli eru opin í þrjá mánuði en sumarskýli í einn mánuð og aðeins eitt þeirra býður upp á gistingu. Hægt er að virkja 30 viðbótarými ef veðurfarsaðstæður krefjast þess. Nákvæmur opunar- og lokunartími er ákveðinn í samstarfi við almannavarnir, með hliðsjón af veðurspám. Af þeim 398 neyðargistirýmum sem eru í boði eru 120 sérstaklega eyrnamerkt vegna veðurviðvarana.
Tímabundið samnýtt húsnæði	Þetta úrræði nær yfir 269 rými í mismunandi tegundum húsnæðis, sem greint er eftir umfangi menntunarstuðnings, og öll bjóða þau upp á móttöku allan sólarhringinn. Aðgangur fæst með tilvísun frá félagsþjónustu sem ber ábyrgð á málástjórnun. Þjónustan skiptist í þrjá flokka: sameiginleg búsetuúrræði með starfsfólk á staðnum allan sólarhringinn; húsnæðisúrræði í anda búsetuúrræða umfram annað (e. <i>housing-led</i>) fyrir einstaklinga með miðlungs til mikið sjálfstæði og nokkurra klukkustunda daglegum stuðningi við nám eða félagslega virkni; og „HF“-úrræði víðs vegar um borgina og sum þeirra í samnýttu húsnæði.
Tímabundið húsnæði	Þessi úrræði miða að því að styðja einstaklinga og fjölskyldur við að ná sjálfstæði með markvissum og einstaklingsmiðuðum stuðningi. Samtals heyra undir það 246 búsetueiningar. Félagsþjónusta sveitarfélagsins í Bologna vísar fólki í þetta úrræði.
Inngrip og stuðningsúrræði fyrir fólk af Róma, Singi og Caminanti uppruna	Fræðsluinngrip sem styðja við búsetu á tveimur skilgreindum tímabundnum viðkomustöðum þessara hópa í borginni. Þetta eru lítil svæði sem sveitarfélagið í Bologna hefur veitt leyfi fyrir og áfangaheimili. Teymi er á svæðinu frá mánudegi til laugardags og sinnir vikulegum heimavitjunum til fólks í búsetu, auk þess sem mánaðarlegir fundir eru haldnir með félagsþjónustu hverfanna sem taka þátt, til að fylgja eftir einstaklingsmiðuðum áætlunum fyrir fjölskyldur. Einnig eru haldnir markvissir fundir með málástjóra eftir þörfum. Frá og með næstkomandi hausti verður farið af stað með sérstakar aðgerðir til að styðja við skólagöngu barna af Róma-, Sinti- og Caminanti-uppruna, auk þess sem vettvangsvinna verður aukin á svæðum þar sem fjölskyldur af Róma-uppruna eru fjölmennar.
Félagsleg neyðarþjónusta	Þessi þjónusta veitir félagslega viðeigandi inngrip utan opunartíma félagsþjónustu sveitarfélaga og tekur á neyðartilvikum og brýnum aðstæðum. Það er ætlað fjölskyldum, ólöggráða börnum, fylgdarlausum erlendum börnum, fötluðu fólki, öldruðum, heimilislausum fullorðnum, innflytjendum, konum sem eru þolendur ofbeldis eða mansals, sem og öllum sem eru í brýnni þörf og þurfa tafarlausa verndarinngrip. Lögreglan, sjúkrahús á höfuðborgarsvæði Bologna og vettvangsþjónusta sem sveitarfélagið Bologna hefur skilgreint geta virkjað þjónustuna.

Lágþröskuldapjónusta	Móttöku- og leiðbeiningapjónusta fyrir einstaklinga sem búa við jaðarsetningu eða alvarlega félagslega einangrun, eru tímabundið á svæðinu og ekki skráðir með lögheimili í Bologna. Þjónustan er einnig aðgengileg fólki sem er með falska skráningu lögheimilis og þeim sem dvelja í móttökumiðstöðvum. Lágþröskuldafélagsþjónustan getur virkjað mismunandi tegundir inngrípa og stuðningsúrræða, t.d.: - Þjónustu félagsmálaskrifstofu. Veitir upplýsingar og leiðbeiningar um staðbundin stuðningskerfi fyrir heimilislauð fólki. - Einstaklingsmiðaða málavæðing með skamm-, meðal- eða langtíma verkefnum sem hafa það að markmiði að aðstoða fólk við að komast út úr mjög erfiðum félagslegum aðstæðum. - Íhlutun sem er brýn og ófrávikjanleg sem samræmdir eru af AUSL, svæðisbundinni heilbrigðisþjónustu í Bologna AUSL. Einstaklingsbundið mat á stöðu fólks sem er á leið úr fangelsi ásamt inngildingaráætlun.
----------------------	--

7.6.1 HINDRANIR Í AÐGENGI AÐ ÞJÓNUSTU

Samkvæmt gögnum ISTAT um kynbundið ofbeldi á tímabilinu 2021–2022 eru einstaklingar sem glíma við vímuefnavanda (81,9%), heimilislauð (71,2%) eða með geðheilbrigðisvanda (80,7%) almennt útilokaðir frá neyðarskýlum. Útilokunarskilyrðin eru tengd innbyrðis. Ef kona er útilokuð á grundvelli geðheilbrigðisvanda er hún yfirleitt einnig útilokuð vegna vímuefnanotkunar. Aðeins fjögur skýli á Ítalíu útiloka ekki einstaklinga með geðheilbrigðisvandamál þegar þeir útiloka einstaklinga sem nota vímuefni.

- Öll neyðarskýli útiloka konur sem uppfylla öll þrjú skilyrðin: Valle d'Aosta og Molise (aðeins eitt skýli fyrir bæði héruðin), Trentino, Toscana, Umbria, Friúl og Sardinía.
- Vímuefnanotkun og geðheilbrigðisvandi: Liguria, Abruzzo, Puglia.
- Í Emilia-Romagna útiloka aðeins 7 af 48 neyðarskýlum ekki heimilislauðar konur og aðeins eitt þeirra útilokar ekki konur sem nota vímuefni og eiga við geðheilbrigðisvanda að stríða.
- Gögnin frá Lazio eru önnur en frá öðrum héruð (15% útilokun vegna vímuefna- og geðheilbrigðisvanda, 61% vegna mansals og 46% vegna heimilisleysis).
- Sikliey er það hérað sem hefur lægst hlutfall útilokunarskilyrða (65%).¹¹⁵

Mikilvægt er að hafa í huga að á Ítalíu er félags- og velferðarþjónusta mjög breytileg mikill svæða, bæði vegna mismunandi stefnu einstakra héraða og ójafns aðgengis að fjármagni og innviðum.

Ýmsir aðrir þættir geta hindrað konur í að leita sér aðstoðar. Þessar hindranir tengjast gjarnan félagslegum, sálrænum og kerfislegum þáttum sem hafa áhrif á hegðun kvenna og upplifun þeirra af stuðningsúrræðum.

- Heimilislauðar konur mæta meiri fordómum en karlar vegna félagslegra fordóma sem tengja óstöðugleika í húsnæðismálum við siðferðisbrest? og umönnunarhæfni. Að minnsta kosti 10% kvenna á Ítalíu upplifa að geðrænn vandi og fötlun leiði oft til

ósýnileika, sem veikir stöðu þeirra. Konur með fíknivanda og/eða bjóða kynlíf gegn endurgjaldi eru sérstaklega berskjaldaðar gagnvart endurteknu ofbeldi. Mörgum konum getur einnig fundist að þær beri sjálfar ábyrgð á aðstæðum sínum og stimpla sig sjálfar. Félagslegur þrýstingur á konur til að uppfylla hlutverk móður eða aðalummönnunaraðila getur látið þeim finnast að þær eigi ekki rétt á aðstoð, sérstaklega ef þær eru álitnar ófærar um að takast á við aðstæður sínar.

- Margar heimilislausar konur eru þolendur kynbundins ofbeldis og telja gistiskýli ekki örugg úrræði. Nævera karla á þessum stöðum getur fælt þær frá því að leita sér aðstoðar. Þá hefur einnig reynst erfitt að bera kennsl á kynbundið ofbeldi á Ítalíu en þar eru framin kvenmorð (e. *femicide*) á þriggja daga fresti.
- Mörg neyðarskýli bjóða ekki aðskilin rými, sérhæfðan sálrænan stuðning fyrir konur og þjónustu við mæður. Umhverfi sem er alla jafna hannað fyrir karla getur verið áskorun fyrir konur. Konur geta til dæmis þurft að deila svefnrýmum með körlum, þar á meðal gerendum sínum, sem kemur þeim bæði viðkvæma stöðu og útsetur þær fyrir þvingunum.
- Innflytjendakonur, eða þær sem ekki hafa dvalarleyfi, eru í sérstaklega viðkvæmri stöðu vegna tungumálaörðugleika og erfiðleika sem tengjast stöðu þeirra sem farandfólk. Félagsleg einangrun og óttinn við að verða kærðar til yfirvalda getur hindrað margar þeirra í að leita sér aðstoðar, jafnvel þótt þær búi við alvarlega vanlíðan.
- Margar heimilislausar konur hafa ekki vitneskju um hvaða stuðningsúrræði eru í boði eða treysta ekki þeim stofnunum sem bjóða upp á aðstoð. Vantraust á stofnunum og stefnu um félagslega inngildingu er algengt, sérstaklega í aðstæðum sem einkennast af mikilli fátækt eða jaðarsetningu.
- Jaðarsettar konur sem starfa innandyrá, til dæmis þær sem vinna heimilisstörf eða eru í vændi, hafa oft takmarkaðan aðgang að opinberu rými. Það gerir þjónustuaðilum erfiðara um vik að ná til þeirra. Þær eiga jafnframt sjálfar erfitt með að leita sér aðstoðar af ótta við að missa húsnæði ef þær tilkynna ofbeldisfullan maka eða atvinnurekanda. Það getur haft fælingaráhrif.

7.6.2 GLOPPUR Í ÞJÓNUSTU

Helstu áskoranir samstarfsvettvangs gegn kynbundnu ofbeldi felast í því að veita heimilislausum konum skjól ef þær glíma við áfallastreituröskun, aðra geðræna erfiðleika og/eða vímuefnavanda tengdum kynbundnu ofbeldi og þurfa á verndaraðgerðum að halda vegna áhættuþátta. Dulið heimilisfang athvarfa fyrir þolendur kynbundins ofbeldis tryggir öryggi margra kvenna og barna þeirra. Fagfólk sem starfar í þessum úrræðum hefur þó yfirleitt ekki öðlast sérstaka þekkingu og þjálfun til að takast á við flóknar og margþættar þarfir kvennanna. Því ná miðstöðvar gegn kynbundnu ofbeldi sjaldan að veita heimilislausum konum öruggt athvarf og viðeigandi stuðning.

Með sameiginlegu átaki MondoDonna, í gegnum CHIAMA chiAMA, ASP Città Bologna og Cooperativa Sociale Società Dolce reyna samstarfsaðilarnir að bregðast við þeim veikleikum sem bent hefur verið á, með eftirfarandi úrræðum:

- Dýpka þekkingu þjónustuaðila á svæðinu og skapa sameiginlega sýn á hvernig nálgast skuli og styðja heimilislausar konur sem hafa verið beittar kynbundnu ofbeldi og glíma mögulega við vímuefna-og/eða geðheilbrigðisvanda.
- Símenntun og þjálfun
Áfallamiðuð nálgun
- Fagleg handleiðsla með það að markmiði að koma í veg fyrir kulnun starfsfólks.
- Samvinna og samhæfing milli teymis gegn kynbundnu ofbeldi og teymis sem sinnir alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna.
- Íhlutun ofbeldisvarnateymisins í verkefni sem snýr að heimilislausum konum, sem hafa verið beittar kynbundnu ofbeldi og dvelja í skýlum.

7.6.3 OPINBERAR KRÖFUR TIL ÞJÓNUSTU

Á Ítalíu eru ekki til staðar nein formleg viðmið um gæði þjónustu við heimilislausar konur.

7.7 SAMANTEKT OG ÁHERSLUR INTERACT Á ÍTALÍU

Á Ítalíu hefur heimilisleysi ekki verið skýrt skilgreint í lögum. Hins vegar er fjallað um heimilisleysi í ýmsum reglugerðum og skjölum um félagsþjónustu sem vísa til ETHOS. Samkvæmt þessum reglugerðum nær hugtakið heimilslaus yfir fólk sem skortir stöðugt og öruggt húsnæði, þar með talið þá sem búa í bráðabirgðahúsnæði eða eru stöðugt á flakki án varanlegs heimilis. Ekki hefur sérstaklega verið hugað kynjasjónarmiðum í landsstefnum en á sveitarstjórnarstiginu hafa verið þróuð verkefni til að mæta sértækum þörfum heimilislausra kvenna, einkum þeirra sem hafa orðið fyrir kynbundnu ofbeldi.

Helstu orsakir heimilisleysis á Ítalíu eru efnahagslegur óstöðugleiki, ótryggar fjölskylduaðstæður og félagsleg útilokun. Konur búa við sérstakar áhættuaðstæður, þar á meðal heimilisofbeldi, efnahagslega óvissu, háan aldur og eru frekar einstæðar mæður. Kvenkyns innflytjendur, konur úr minnihlutahópum og þær sem glíma við vímuefnavanda-og/eða geðrænan vanda standa höllustum fæti.

Gögn um heimilisleysi á Ítalíu eru fyrst og fremst aðgengileg í manntali ISTAT, sem byggir að stærstum hluta á upplýsingum um fólk með skráð falskt heimilisfang eða óstöðuga búsetu. Þessi gögn eru þó ófullnægjandi og sundurlaus og ná ekki utan um fjölbreytilegar birtingarmyndir heimilisleysis, t.d. þau sem ekki hafa dvalarleyfi. Áreiðanleiki gagnanna er enn fremur skertur vegna ósamræmis í gagnaöflun þjónustuaðila og vegna þess að þau ná ekki utan um falið heimilisleysi.

Stefnumótandi landsáætlanir Ítalíu í málefnum heimilislausra eru „Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)“ [Landsáætlun um endurreisn og viðnámsþol], Þjóðarsjóð gegn fátækt og „PN Inclusione e lotta alla povertà 2021–2027“ [Þjóðaráætlun um félagslega inngildingu og baráttu

gegn fátækt 2021–2027]. Markmið þessara stefna er að bregðast við alvarlegri jaðarsetningu fullorðinna með úrræðum á borð við tímabundin búseturúrræði og HF-verkefnum. Það skortir hins vegar oft á að hugað sé að kynjasjónarmiðum. Rétturinn til húsnæðis er ekki stjórnskrárbundinn en viðurkenndur sem mikilvægur þáttur tengdum öðrum réttindum eins og rétti til heilsu, jafnréttis og fjölskyldulífs.

Félagslega stuðningskerfið á Ítalíu byggir á samvinnu milli opinberra stjórnvalda, þriðja geirans og einkaaðila. Staðbundin úrræði, til dæmis í Bologna, leggja sérstaka áherslu á miðstöðvar gegn kynbundnu ofbeldi. Skortur á samfelli í þjónustu og stöðluðum verklagsreglum torveldar þó oft samstarfið.

Þjónusta við heimilislausa á Ítalíu felst einkum í vettvangsþjónustu, neyðarskýlum, vinnustofum og samnýttu skammtímahúsnæði. Sérþjónusta fyrir konur er takmörkuð en þar á meðal eru kynjamiðuð verkefni sem þróuð hafa verið í samstarfi við samtök á borð við MondoDonna. Slík úrræði miða að því að veita heimilislausum konum sem eru þolendur kynbundins ofbeldis og glíma við fjölþættan vanda vernd. Fjölmargir þættir geta hindrað konur í að leita sér aðstoðar á Ítalíu. Þessar hindranir tengjast oft félagslegum, sálrænum og kerfislægum þáttum sem hafa áhrif á hegðun kvenna og viðhorf þeirra á stuðningsúrræði.

Á sveitarstjórnarstigi ætti því áhersla INTERACT að vera á að efla þverfaglega samvinnu á milli félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu, þriðja geirans, sem rekur skýli fyrir heimilislausa, og miðstöðva gegn kynbundnu ofbeldi. Slík samvinna mun styðja við heildstæða samfellda þjónustu með því að bæta aðgengi að úrræðum og sérþjónustu fyrir konur sem veita vernd og stuðning fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Jafnframt þarf að innleiða víðtæka nálgun á borð við HF, áfallamiðaða og skaðaminnkandi þjónustu og beita sér fyrir því að slíkar nálganir verði samþættar í landsstefnu og aðgerðaáætlunum.

8. PORTÚGAL

Portúgal, með um 10,6 milljónir íbúa þann 1. janúar 2024, er eitt aðildarríki Evrópusambandsins.¹¹⁶ Ares do Pinhal Associação de Recuperação de Toxicodependentes er samstarfsaðili INTERACT þar í landi. Þessi kafli veitir yfirlit yfir núverandi stöðu heimilisleysis í Portúgal

8.1 HEIMILISLEYSI

Í Portúgal er heimilisleysi skilgreint í ENIPSSA 2017–2023 [portúgölsk stefna um inngildingu heimilislausra]. Skilgreiningin er víð og nær bæði til fólks sem er án húsaskjólis og þeirra sem ekki búa í varanlegu húsnæði. Samkvæmt ENIPSSA telst sá heimilislaus sem, óháð þjóðerni, þjóðernisuppruna, trúarbrögðum, aldri, kyni, kynhneigð, félagslegrar og efnahagslegrar stöðu, eða líkamlegs og andlegs heilbrigðis, er: 1) Án skjólis, það er að segja býr á almenningssvæðum, í neyðarskýlum eða á ótryggum stöðum (til dæmis á götum úti, í yfirgefnum byggingum, farartækjum eða tímabundnu neyðarhúsnæði). 2) Án heimilis, það er að segja dvelur í tímabundnu húsnæði sem ætlað er til slíkrar notkunar, svo sem athvörfum eða tímabundnum húsnæðisúrræðum sem ætlað er að stuðla að félagslegri inngildingu og endurhæfingu.

Þessi skilgreining er í samræmi við ETHOS og er ætlað að ná utan um mismunandi tegundir heimilisleysis og það fólk sem helst er í hættu á að verða heimilislaut, þar á meðal þau sem dvelja í athvörfum fyrir þolendur heimilisofbeldis og fanga. Misjafnt er hvernig einstakir staðir eða þjónustuaðilar skilgreina og flokka heimilisleysi. Almennt eru skilgreiningar þó í samræmi við landsáætlun. Í stuttu máli sagt er skilgreiningin á heimilisleysi í Portúgal almennt samræmd á landsvísi og í þjónustu sveitarfélaga. Það má þó gera ráð fyrir minniháttar útfærslu- eða áherslumun á milli einstakra stofnanna, úrræða og þjónustuaðila.

Sérfræðingar sem tóku þátt í portúgalska INTERACT-rýnihópnum álíta almennt að lagaleg skilgreining á heimilisleysi sé nokkuð víð og taki til margra þátta en sé ekki nægilega vel sniðin að einstökum þáttum eins og fjölþættum vanda, einkum á meðal kvenna. Þó að sumum þyki það kostur að skilgreina heimilisleysi svo vítt halda aðrir því fram að í lögum sé einblínt um of á húsnæðisþáttinn einan og litið fram hjá orsökum eins og áföllum, heimilisofbeldi og kerfisbundinni jaðarsetningu. Einkum snúa áhyggjur að því að skilgreiningin nái ekki á fullnægjandi hátt yfir aðferðir við inngrip, sem leiði til óskipulagðra og almennra viðbragða. Margir sérfræðingar leggja áherslu á þverfaglega nálgun sem sameinar kynjamiðað sjónarhorn og áfallamiðaða þjónustu, til að tryggja að stefna og úrræði endurspegli margbreytileika heimilisleysis en ekki einungis skort á húsaskjóli.

8.1.1 HEIMILISLEYSI OG ORSAKIR

Samkvæmt reynslu og fræðilegum rannsóknum, meðal annars rannsókn Sónia Nobre (2021)¹¹⁷ um konur og heimilisleysi í Portúgal, nánar tiltekið á Lissabon-svæðinu, kemur fram að algengustu orsakir heimilisleysis meðal kvenna margþættar og samtvinnaðar og endurspeglar bæði kerfislæga og einstaklingsbundna berskjöldun:

- Efnahagslegt óöryggi
Lágar tekjur, lítið starfsöryggi, langtímaatvinnuleysi og skortur á fjárhagslegu sjálfstæði.
- Húsnæðisútilokun
Hækkandi húsaleiga, takmarkaður aðgangur að góðu húsnæði og langir biðlistar eftir félagslegu húsnæði.
- Fjölskylduerjur og sambandsslit
Skilnaður og makamissir geta valdið því að konur standa eftir án fjárhags- eða félagslegs stuðnings.
- Ofbeldi í nánum samböndum og heimilisofbeldi
Fjöldi kvenna verður heimilislaus eftir að hafa flúið ofbeldissambönd en eru oft ekki skilgreindar sem heimilislausar þar sem þær leita skjóls í athvörfum eða hjá vinum og vandamönnum.
- Geðheilbrigðis- og vímuefnavandi
Heimilislausar konur glíma oft við þunglyndi, geðklofa og vímuefavanda en það er oft frekar afleiðing en orsök heimilisleysis.
- Vandamál tengd dómskerfi og stofnanaútskrift
Glæpavæðing aðferða sem notaðar eru til að lifa af getur skapað heimilisleysi og auk þess skortir á stuðning við útskrift úr fangelsum, geðheilbrigðisstofnunum eða sjúkrahúsum.
- Skortur á stofnanalegum stuðningi
- Takmarkaður stuðningur ríkisins, einkum við einstæðar mæður, innflytjendur, konur án löglegra dvalarheimilda og fyrrverandi fanga, eykur á berskjöldun þeirra fyrir heimilisleysi.

Í Portúgal eru allir undirhópar heimilislausra kvenna skilgreindir sem mjög berskjaldaðir, þar á meðal þjóðernisminnihlutahópar, innflytjendur, flóttafólk, fólk úr hinsegin samfélagsinu LGBTQIA+, einstæðar mæður, fórnarlömb mansals, konur sem eru þolendur ofbeldis í nánum samböndum, konur með vímuefnavanda eða flókinn geðheilbrigðvanda, konur með fjölþættan vanda og konur sem hafa verið í fangelsi. Þetta var staðfest af fagfólki sem lítur svo á að heimilisleysi kvenna orsakist af flóknum samtvinnum þáttum. Efnahagslegt óöryggi, heimilisofbeldi og kynbundið ofbeldi, geðheilbrigðisvandi og vímuefnavandi eru oft í bakgrunni fjölþætts vanda. Að auki flækir félagsleg jaðarsetning, umönnunarskyldur og fordómar, bæði samfélagslegir og fordómar í eigin garð, málið enn frekar.

8.1.2 HEIMILISLEYSI OG KYN

Í Portúgal er í auknum mæli viðurkennt að kyn skipti lykilmáli þegar litið er til heimilisleysis, þó enn vanti upp á að skipulega sé hugað að kynjasjónarmiðum. Heimilisleysi kvenna er oft faldara en karla þar sem þær eru oft í ótryggu húsnæði, dvelja tímabundið hjá vinum eða ættingjum og

halda áfram að búa við heimilisofbeldi til að forðast heimilisleysi. Kynjamiðuð úrræði eins og HF fyrir konur eru enn af skornum skammti og þjónusta ekki sniðin að þörfum heimilislausra kvenna, einkum þegar um er að ræða kynbundið ofbeldi, umönnunarskyldu og áfallasögu. Félagslegur, efnahagslegur og kerfislægur ójöfnuður, þar á meðal mismunur á grundvelli kyns, kynþáttafordómar og fordómar gegn samkynhneigðum, lesbíum og trans fólki, eru allt þættir sem geta leitt til heimilisleysis og eða takmarkað aðgengi að viðeigandi stuðningi og langtímalausnum á húsnæðisvanda.

8.2 LANDS- OG SVÆÐISBUNDIN TÖLFRÆÐI

Tölulegar kyngreindar upplýsingar um heimilisleysi í Portúgal eru aðgengilegar. Þær eru greinanlegar eftir aldri, hjúskaparstöðu, fæðingarstað, þjóðerni, menntunarstigi, lengd heimilisleysis, innkomu og orsökum sem leiddu til heimilisleysis.¹¹⁸ Nýjustu upplýsingarnar koma fram í könnuninni, *Inquérito de Caracterização das Pessoas em Situação de Sem-Abrigo* [könnun á þáttum sem einkenna aðstæður heimilislausra] sem unnin var af Instituto Nacional de Estatística (INE) og ENIPSSA, sem byggir á gögnum sem miða við 31. desember 2023. Könnunin var framkvæmd með því að afla upplýsinga frá mismunandi hagsmunaaðilum (skýlum, félagsþjónustu og þjónustuteymum) sem skilgreina og telja heimilislausa. Þann 31. desember 2023 voru alls 13.128 heimilislausir í Portúgal, þar af 7.705 án fastrar búsetu (58,7%) og 5.423 (41,3%) án heimilis. Af þeim 13.128 sem upplifðu heimilisleysi voru 9.433 karlmenn (72%) og 3.695 konur (28%). Landsmeðaltalið var 1,29 heimilislausir einstaklingar á hverja 1.000 íbúa og hæsta tíðnin í Alentejo (3,32), Algarve (2,88) og höfuðborgarsvæðinu í Lissabon (1,64). Í töflu 16 eru upplýsingar um heimilisleysi í Portúgal og á helstu landsvæðum.

TAFLA 16. HEIMILISLAUSIR Í PORTÚGAL OG HELSTU LANDSSVÆÐUM.

Svæði	Alls	% konur
Portúgal	13,128	28%
AMLisboa	4,871	20%
Algarve	1,396	30%
Alentejo	2,397	41%
Norte	2,700	27%
Centro	1,764	35%
Açores (Islands)*	493	-
Madeira (Islands)	-	-

Heimild: Gög um heimilisleysi á meginlandi Portúgals eru frá 31 desember 2023. Slíkum gögnum hefur verið safnað og þau birt opinberlega frá 2018

*Gögn frá Aoreyjum eru frá árinu 2022 og eru frá Novo Dia Association.

Engar tölulegar upplýsingar eru aðgengilegar í Portúgal um hlutfall heimilislausra kvenna með fjölþættan vanda eða hversu miklu er varið á landsvísu á hvern íbúa í aðgerðir til að sporna gegn heimilisleysi.

8.2.1 ÁREIÐANLEIKI TÖLULEGRA GAGNA

Þrátt fyrir að nýjasta ENIPSSA-skýrslan endurspegli á áreiðanlegan hátt þær upplýsingar sem safnað er frá stofnunum, samtökum, staðbundnum þjónustuaðilum og teyllum sem starfa innan málaflokksins, hafa fagaðilar gagnrýnt ýmsar takmarkanir á upplýsingaöfluninni. Þannig sé hætt á að sú aðferðafræði sem beitt er við upplýsingaöflun sýni ekki nægilega raunsæja mynd af raunverulegu umfangi heimilisleysis, sérstaklega meðal kvenna. Til dæmis er óskráðum einstaklingum, sem til dæmis forðast opinbera þjónustu vegna laga- og félagslegra hindrana, oft sleppt við talningar. Það verður til þess að sumir úr jaðarsettustu hópnum eru ekki með í opinberum tölulegum upplýsingum. Þar að auki eru konur sem verða fyrir ofbeldi í nánum samböndum og búa í athvörfum eingöngu flokkaðar sem „í áhættu“ frekar en sem heimilislausar, flokkun sem nær ekki utan um ótryggar aðstæður þeirra. Sérfræðingar leggja einnig áherslu á að skortur á kyngreindum gögnum hindri margþættan skilning á heimilisleysi meðal kvenna og sýni ekki mikilvægan mun á reynslu þjóðernisminnihlutahópa, innflytjenda og annarra jaðarsettra hópa samfélagsins. Þessi vandamál í gagnaöflun takmarka að lokum skilvirkni í þjónustu og markviss inngrip sem miða að því að takast á við flókinn veruleika heimilislausra kvenna.

8.3 LAGALEGT REGLUVERK

Í Portúgal eru ekki til sértæk lög sem beinlínis verja konur gegn heimilisleysi svo sem með sérstökum húsnæðisréttindum. Hins vegar veita ýmis lög og stefnur óbein úrræði í gegnum almenn húsnæðisréttindi og stuðning við jaðarsetta hópa. Þá eru til lagarammar sem tryggja vernd kvenna, sem eru í félagslegri neyð eða eru þolendur heimilisofbeldis og mansals, gagnvart heimilisleysi.

Portúgalska stjórnarskráin (65. grein) kveður á um rétt allra til viðeigandi húsnæðis, þar á meðal kvenna í hættu á að verða heimilislausar. Lei de Bases da Habitação No. 83/2019 [lög um húsnæðismál] tryggja þennan rétt enn frekar með því að forgangsraða aðgengi að húsnæði á viðráðanlegu verði og banna útburð án sanngjarnrar málsmeðferðar. Þolendum kynbundins ofbeldis og mansals er tryggður réttur til félagslegs húsnæðis og aðgengis að neyðarskýlum í lögum nr. 112/2009. A Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018-2030, ENIND [landsstefna um í jafnrétti og bann við mismunun] og ein af þeim aðgerðaáætlunum sem henni tengjast miða einnig að því að tryggja húsnæðisöryggi fyrir konur sem eru þolendur heimilisofbeldis, ofbeldis í nánu sambandi og mansals.

Löggjöf Portúgals á sviði húsnæðismála er víðtæk og forgangsraðar sérstaklega fólki í bráðum félagslegum vanda. Árangurinn er þó takmarkaður vegna brotakenndrar framkvæmdar og skorts á kynjamiðaðri og áfallamiðaðri nálgun.

Lög nr. 29/2018 og 37/2018 setja þá sem er félagslega jaðarsettir, sem þar á meðal heimilislausar og þolendur ofbeldis, í forgang í úthlutun opinbers húsnæðis. Reglugerð nr. 230/2018 (frá 17. ágúst) veitir lagagrundvöll fyrir framkvæmd laganna; í 63. grein (4. mgr.) er kveðið á um eyðublöð og fylgigögn sem sveitarfélög og frjáls félagasamtök þurfa að skila inn til Húsnæðis- og þéttbýlispróunarstofnunar (IHRU) til að tryggja fjármögnun.

Lög nr. 81 komu á svokölluðu stuðningsleigukerfi sem heimilar ríkinu að úthluta húsnæði á niðurgreiddu leiguverði til fólks sem býr við tímabundinn eða bráðan vanda, þar á meðal til kvenna sem hafa flúið heimilisofbeldi.

Reglugerð 84/2018 kveður á um hvernig IHRU velur leigjendur og úthlutar húsnæði innan þessa kerfis.

Að auki voru innleidd lög nr. 37/2018 „1. Direito“ [Stuðningskerfi við aðgengi að húsnæði], sem veitir sveitarfélögum fjármagn til að bjóða upp á tímabundnar eða langtímalausnir í húsnæðismálum fyrir þá sem búa við mikið félagslegt óöryggi, þar á meðal heimilislausu og þolendur heimilisofbeldis.

Þrátt fyrir þetta víðtæka lagaumhverfi eru árangursmælingar ósamræmdar. Ástæðan er sú að þjónustan er dreifð milli margra stofnana og það skortir samþættingu og aðlögun að kynbundnum og áfallatengdum þörfum.

Portúgalska stefnan um inngildingu heimilislausra (ENIPSSA), hefur verið í gildi um nokkurra ára skeið og miðar að því að fylgja eftir markmiðum og stefnu í málaflokki heimilislausra. Núverandi útgáfa gildir fyrir tímabilið 2017-2023 og er fylgt eftir með uppfærðri aðgerðaáætlun fyrir árin 2025 til 2030. Unnið hefur verið eftir slíkum áætlunum frá því að ENIPSSA var fyrst samþykkt árið 2009. Þessar áætlanir eru hannaðar til að vinna gegn heimilisleysi með samræmdri nálgun opinberra stofnana, félagsþjónustu og frjálsra félagasamtaka.

Í ENIPSSA 2017-2023 var lögð áhersla á þrjá meginþætti íhlutunar: að efla þekkingu á heimilisleysi, efla inngildingarferli fyrir heimilislausu og tryggja skilvirka samhæfingu, eftirlit og mat á aðgerðum. Markmiðið var að draga úr heimilisleysi með forvörnum, snemmtækri íhlutun og samþættri þjónustu, þar með talið húsnæði, heilsugæslu og félagsþjónustu. Meðal lykilaðgerða voru HF og þjálfun fagfólks sem starfar á sviðinu til að auka gæði þjónustu.

Samkvæmt ENIPSSA 2025-2030 er áherslan áfram á forgangsroðun forvarna og snemmtækra inngripa sem og langtíma húsnæðislausnir og bætt samfélagsþátttöku. Nýjar nálganir eru notkun stafrænna verkfæra til að fylgjast með og safna gögnum með áherslu á jaðarsetta hópa eins og innflytjendur, flóttamenn og þá sem eiga við geðheilbrigðisvanda að stríða.

Varðandi svæðisbundna og staðbundna samhæfingu treystir ENIPSSA nú eingöngu á staðbundna kerfið Núcleos de Planeamento e Intervenção Sem-Abrigo (NPISA) til að samræma inngrip á sveitarstjórnarstiginu. Þetta kerfi gegnir lykilhlutverki við að sníða þjónustu að sértækum þörfum mismunandi svæða og tryggja að landsstefna sé aðlöguð á skilvirkan hátt og innleidd staðbundið. Á landsvísu er stefnunni framfylgt með þverfaglegu samstarfi milli ýmissa opinberra aðila sem og einkaaðila og er það nauðsynlegt til að tryggja markvissa og samþætta íhlutun.

Í Portúgal skortir landsstefnu sem beinlínis beinist að heimilisleysi meðal kvenna og fagaðilar í rýnihópi INTERACT-verkefnisins hafa bent á að það sé ein alvarlegasta gloppan í portúgólskum laga- og stefnumótunarramma. Þó að sumar staðbundnar áætlanir taki til heimilisleysis kvenna, eru þær oftast hluti af víðtækari inngripum, eins og ENIPSSA og lögum nr. 83/2019 um

húsnæðismál. Þessar stefnur leggja áherslu á viðráðanlegt húsnæði og fela í sér ákvæði fyrir konur sem standa frammi fyrir heimilisleysi vegna heimilisofbeldis eða mansals, einkum með lögum nr. 112/2009, sem kveða á um neyðarskýli og húsnæði fyrir þolendur kynbundins ofbeldis. Fagaðilar leggja þó áherslu á að þessi úrræði séu sundurleit og teljist ekki til heildstæðrar stefnu sem taki mið af kynjasjónarmiðum. Þó að sum frjáls félagasamtök og IPSS (stofnanir með almannapjónustuhlutverk) bjóði upp á sértæka þjónustu sem byggir á áfallamiðaðri og skaðaminnkandi nálgun, telja fagaðilar að þessi úrræði séu ófullnægjandi og skorti nauðsynlegan kerfisbundinn stuðning til að bregðast á skilvirkan hátt við fjölþættum og samtvinnuðum vanda heimilislausra kvenna.

Þrátt fyrir að áhrifa áfallamiðaðrar og skaðaminnkandi nálgunar í þjónustu við heimilislaust fólk gæti í portúgölskum stefnum benda fagaðilar í rýnihópi á að innleiðingin sé enn ósamræmd og takmörkuð. ENIPSSA styður við heildræna nálgun og viðurkennir flóknar þarfir fólks sem glímur við heimilisleysi, sérstaklega þeirra sem stríða við vímuefna- og geðheilbrigðisvanda.¹¹⁹ Fagaðilar benda þó á að þrátt fyrir þennan fræðilega ramma skorti í raun skipulagðar og samþættaðar lausnir, einkum fyrir heimilislausar konur. Stefnan hvetur til samþættingar heilbrigðisþjónustu, félagsþjónustu og sérhæfðra stuðningskerfa, en í framkvæmd upplifa fagaðilar verulegar hindranir í samstarfi, þar á meðal skort á samræmdum verklagsreglum, þjálfun og fjármagni.

Í portúgölskum lögum er heldur ekki að finna nein sértæk lagaákvæði sem tryggja samþættingu heimilisofbeldis, vímuefna- og geðheilbrigðisvanda við stefnu gegn heimilisleysi. Þó að ENIPSSA-stefnan viðurkenni formlega samspil þessara þátta, gagnrýna fagaðilar í rýnihópi skort á skýrum leiðbeiningum eða verklagsreglum sem taka á þeim með heildstæðum hætti. Stefnan veitir víðtækan ramma sem gæti stutt þróun úrræða fyrir fólk sem er þolendur heimilisofbeldis en það skortir að skýrt sé kveðið á um skyldur og fjármögnun til að tryggja innleiðingu stefnunnar. Að mati fagaðila er afleiðingin sú að þrátt fyrir að Portúgal hafi stefnur sem fræðilega séð styðja samþætt viðbrögð við heimilisleysi eru þessi viðbrögð í reynd ósamræmd, vanfjármögnuð og ná sjaldnast að mæta sértækum þörfum heimilislausra kvenna, sérstaklega ekki þeirra sem búa við margþætta jaðarsetningu.

8.3.1 LAGALEGT REGLUVERK OG KYN

Í Portúgal er kynjasamþætting viðtekin venja í stefnumótun bæði á landsvísu og staðbundið.

ENIPSSA 2025–2030 viðurkennir mikilvægi þess að bregðast við kynjuðum víddum heimilisleysis og tengdum aðgerðaáætlunum, leggja áherslu á sértæk úrræði fyrir sérstaklega jaðarsetta hópa, þar á meðal konur. Hins vegar er ekki tilgreint hvernig samþætta eigi kynjasjónarmið á mismunandi sviðum. Hvað lagaumgjörðina varðar hefur Portúgal komið á fót kerfum til að samþætta kynjasjónarmið í stefnumótun. Lög nr. 4/2018 kveða til dæmis á um skyldu stjórnvalda til að greina fyrir fram (e. *ex-ante*) áhrif laga og stefna á jafnrétti sem á að tryggja að hugað sé að kynjasjónarmiðum við undirbúning þeirra.

Á sveitarstjórnarstigi í Portúgal er engin sértæk löggjöf sem fjallar með beinum hætti um tengsl kyns og heimilisleysis. Hins vegar eru kynjasjónarmið samþætt tengdum lagarömmum. Lög sem

kveða á um refsingu fyrir heimilisofbeldi, svo sem hegningarlögin og lög nr. 83/2015, ásamt landsáætlunum, veita vernd sem getur dregið úr líkum á heimilisleysi meðal þolenda kynbundins ofbeldis. ENIND 2018–2030¹²⁰, landsstefna Portúgals um jafnrétti og jafnræði, er komið í framkvæmd með þremur sértækum aðgerðaáætlunum: aðgerðaáætlun um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi (PAVMVD)¹²¹, aðgerðaáætlun um jafnrétti kynjanna (PAIMH)¹²² og aðgerðaáætlun um forvarnir og baráttu gegn mismunun á grundvelli kynhneigðar, kynvitundar, kyntjáningar og kyneinkenna (PAOIEC).¹²³ Þess utan er til staðar sérstök aðgerðaáætlun á landsvísi um forvarnir og baráttu gegn mansali.

Hugað er að kynjasjónarmiðum á sviði heilbrigðismála og skaðaminnkunar í PNS 2023, landsáætlun í heilbrigðismálum¹²⁴ og skaðaminnkunarverkefnum þó í þeim sé ekki sérstaklega fjallað um tengsl kyns og heimilisleysis. Þótt þessi úrræði taki óbeint á kynbundnum áhættuþáttum er engin heildstæð löggjöf sem beinlínis fjallar um samspil kyns og heimilisleysis.

8.4 KENNINGAR OG HEIMILISLEYSI

Húsnæði fyrst og áfallamiðuð og skaðaminnkandi nálgun eru meðal gagnreyndra nálgana sem hafa áhrif á hvernig tekist er á við heimilisleysi. Að auki er í ENIPSSA lögð áhersla á aðra einstaklingsmiðaða nálgun í húsnæðismálum, búsetuúrræði umfram annað [e. *housing-led*], sem notuð er til að samþætta mörg húsnæðislíkön, þar á meðal HF, til að mæta ólíkum þörfum fólks. Til dæmis er hægt að samnýta húsnæði sem markviss úrræði fyrir tiltekna hópa, svo sem LGBTQIA+ samfélagið eða konur, til að tryggja að þjónustan sé sniðin að sérstökum þörfum þeirra.

8.5 STOFNANAUMHVERFI OG HAGSMUNAAÐILAR

Portúgalska stjórnkerfið sem vinnur gegn heimilisleysi í Portúgal er byggt upp í kringum nokkra lykilaðila sem vinna saman að samræmdu átaki/átaksverkefni. Bæði opinberir aðilar og frjáls félagasamtök taka þátt í innleiðingu ENIPSSA-stefnunnar og hafa þau hvert um sig skýrt afmarkað hlutverk og ábyrgð.

Á sveitarstjórnarstiginu eru áætlana- og þjónustumiðstöðvar fyrir heimilislausa (NPISA) sem starfa innan einstakra sveitarfélaga eða þvert á samstarfssveitarfélög. Þær samræma þjónustu á borð við neyðarskýli, tímabundið húsnæði, heilbrigðisþjónustu og félagslegan stuðning fyrir heimilislaust fólk. Miðstöðvarnar tryggja að viðbrögð við heimilisleysi taki mið af sértækum þörfum hvers svæðis og að aðilar á starfssvæðinu vinni saman á skilvirkan hátt innan ramma NPISA. Miðstöðvar tengja svæðisbundnu aðilana saman og samstarfsaðilar leggja oft sitt af mörkum án þess að þeim beri þó lagaleg skylda til þess. Í flestum tilvikum eru þessar einingar reknar af sveitarfélögum.

Portúgalska tryggingastofnunin, félagsþjónustur og sveitarfélög gegna auk þess lykilhlutverki við úthlutun húsnæðis, velferðarþjónustu og þjónustu sem miðar að félagslegri inngildingu. Einnig er samstarf við frjáls félagasamtök og grasrótarkerfni sem veita milliliðalausa þjónustu við heimilislausa, þar á meðal geðheilbrigðisþjónustu, starfsþjálfun og lögræðilega aðstoð.

Allar þessar stofnanir eiga að starfa sem heild og veita heildstæða samþætta þjónustu við heimilislausa með samnýtingu úrræða og samræmdum inngripum. Raunin er þó sú að ýmsar hindranir standa í vegi árangursríks samstarfs. Kerfið er hannað til að mæta bæði bráðapörfum, (neyðarskýli og bráðapjónusta) og langtímalausnum (húsnæði og félagsleg aðlögun), en áskoranir í samhæfingu og dreifingu fjármuna koma í veg fyrir að markmiðið náist að fullu.

8.5.1 HAGSMUNAAÐILAR Í PORTÚGÁL

Í töflu 17 hafa verið teknir saman innlendir hagsmunaaðilar sem tengjast INTERACT-verkefninu, röð aðila er tilviljanakennd og listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 17. INTERACT HAGSMUNAAÐILAR Í PORTÚGÁL.

Stakeholder	Details
Cáritas Portuguese	Kapólsk hjálparamtök sem bjóða upp á gistingu, fæði, fatnað, ráðgjöf og stuðning við húsnæðismál á landsvísu. Trúarleg óhagnaðardröfin velferðarsamtök
CIG	Nefnd um borgaraleg réttindi og jafnrétti kynjanna. Ríkisstofnun sem leiðir stefnumótun í jafnréttismálum kynjanna, réttindum LGBTIA+ fólks og forvörnum gegn kynbundnu ofbeldi (fjármögnun athvarfa, neyðarlína og fræðslu).
Comunidade Vida e Paz	Næturvettvangsteymi, lágþröskulda dagsetur, neyðarskýli, meðferðarheimili og starfsþjálfun fyrir heimilislaust fólk í Lissabon. Frjáls félagasamtök.
CRESCER	Samfélagsmiðuð skaðaminnkunarsamtök (nálaskipti, vettvangspjónusta, neyslurými), É Uma Casa HF-verkefni, heilbrigðisfræðsla og verkefni til að styðja aukna félagslega þátttöku. Frjáls félagasamtök
Doctors of the World Portugal	Læknar heimsins sinna heilbrigðisþjónustu á hjólum, grunnheilbrigðisþjónustu, skaðaminnkun (nálar, sprautur, naloxone, efnapröfun), vettvangsverkefni fyrir heimilislausa, innflytjendur, fólk sem neytir vímuefna og fólk sem veitir kynlíf gegn endurgjaldi. Frjáls félagasamtök
ENIPSSA National Strategy for the Integration of Homeless People	Samþætt stefna stjórnvalda í málefnum heimilislausra.
Existências	Skaðaminnkandi vettvangspjónusta á skemmtistöðum og í næturlífi, áhættustýring varðandi kynheilbrigði og vímuefnanotkun meðal ungs fólks, fólks í kynlífsvinnu og LGBTQIA+ samfélaga. Félagasamtökin Coimbra
GAT	Samfélagsmiðuð frjáls félagasamtök sem sinna forvörnum gegn HIV, lífrarbolgu og kynsjúkdómum. Reka Checkpoint hraðgreiningarmiðstöðvar, örugg neyslurými, skaðaminnkandi vettvangspjónusta og vinna að hagsmunagæslu fyrir lykilhópa á borð við fólk sem notar vímuefni, fólk í kynlífsvinnu, innflytjendur og heimilislausa.
G.A.TO.	Forvarnir, meðferð (meðferðarheimili) og félagsleg endurhæfing fyrir fólk með vímuefnavanda á Algarve-svæðinu. Stuðningshópur fyrir fólk sem notar vímuefni. Frjáls félagasamtök
ICAD	Opinber stofnun á vegum heilbrigðisráðuneytisins. Inngrip vegna ávanabindandi hegðunar og fíknivanda. Starfar á landsvísu.
MAPS	Stuðningshreyfing vegna HIV og tengdra vandamála – Algarve. Forvarnir gegn HIV/HCV, lágþröskulda gistiskýli, skaðaminnkandi þjónusta á vettvangi og félagslegur stuðningur við fólk með vímuefnavanda, innflytjendur og heimilislaust fólk.
MTS	Vettvangsverkefni, neyðarathvörf- og áfangaheimili, heilsufarslegur og sálrænn stuðningur fyrir heimilislaust fólk á Asóreyjum. Samtök fólks í kynlífsvinnu.

National Social Emergency Line - 144	Gjaldfrí sólarhrings neyðarsími félagsþjónustu sem sendir út vettvangsteymi og samræmir tafarlaus viðbrögð vegna heimilisleysis, heimilisofbeldis og annarra samfélagslegra neyðartilvika. Opinber stofnun.
Novo Dia Association (Açores)	Vettvangsþjónusta, neyðar- og bráðabirgðahúsnæði, heilbrigðis- og sálfélagslegur stuðningur fyrir heimilislauða fólk á Asíreyjum Óhagnaðardrifin velferðarstofnun.
Plan I – house Arco Íris	Fyrir LGBTI þolendur kynbundins ofbeldis í Porto. Fyrsta portúgalska athvarfið sem er sérstaklega ætlað LGBTI þolendum heimilisofbeldis eða kynbundins ofbeldis; veitir skammtíma öruggt húsnæði og heildstæða aðstoð.
Portuguese Red Cross	Neyðarskýli, vettvangsþjónusta, matstofur, sálrænn stuðningur og heilbrigðisþjónusta fyrir heimilislauða. Viðbragðsaðili vegna hamfara og neyðarástands á landsvísi. Trúarleg frjáls félagasamtök.
RNAVVD	Stuðningsnet fyrir þolendur heimilisofbeldis á landsvísi. Er samhæft af ríki í gegnum nefnd um borgaraleg réttindi og jafnrétti kynjanna. RNAVVD tengir saman yfir 280 sérhæfð úrræði, þar á meðal sólarhrings neyðarsíma, neyðarskýli, örugg athvörf og samfélagsmiðstöðvar sem veita gjaldfrjálsa sáfræðilega, lögfræðilega og félagslega aðstoð fyrir alla sem verða fyrir heimilisofbeldi, um allt Portúgal. RNAVVD er einnig með 5 úrræði sérstaklega ætluð LGBTI+ fólk, móttökumiðstöð og sjálfbært búsetuúrræði. Opinbert net.

8.5.2 HAGSMUNAAÐILAR Á INNLEIÐINGARSVÆÐUM

Í töflu 18 er listi yfir INTERACT-hagsmunaaðila í Lissabon, innleiðingarsvæði INTREACT í Portúgal. Listinn er í stafrófsröð og er ekki tæmandi.

TAFLA 18. INTERACT HAGSMUNAAÐILAR Á INNLEIÐINGASVÆÐUM Í PORTÚGAL.

Nafn	Lýsing
Lissabon og á landsvísi	
CASA	Vettvangsteymi, fæði, neyðarathvarf fyrir heimilislauða fólk. Frjáls félagasamtök.
Doctors of the World	Læknar án landamæra. Heilsa, heimilisleysi og skaðaminnkun. Heilsu- og skaðaminnkandi teymi fyrir heimilislauða, innflytjendur, fólk með vímuefnavanda og fólk sem veitir kynlíf gegn endurgjaldi (sjá að ofan). Frjáls félagasamtök.
ICAD	Stofnun um fíknihæðun og ávanamyndun.
Oblata Sisters	Stuðningur og athvörf fyrir konur sem eru þolendur kynbundins ofbeldis og félagslegar jaðarsetningar. Frjáls félagasamtök.
PSP	Öryggislögreglan. Löggæsla, fyrsta viðbragð við heimilisofbeldi og kynbundnu ofbeldi. Samstarf við aðila sem veita heimilislauðum þjónustu.
UMAR	Ráðgjöf og þó nokkur athvörf fyrir þolendur heimilisofbeldis, forvarnir gegn kynbundnu ofbeldi og málsvarahlutverk (e. <i>advocacy</i>). Frjáls félagasamtök.
Lissabon og Almada	
FEM	Stuðningur vegna kynbundins ofbeldis, ofbeldis í nánnum samböndum og heimilisofbeldis. Frjáls félagasamtök.
Lissabon og Setúbal	
GAT	HIV/STI greiningar, örugg neysla, talsmenn skaðaminnkandi nálgunar (sjá að ofan). Frjáls félagasamtök.

Lissabon	
AEIPS	Samtök um rannsóknir og inngildingu. Geðheilbrigði og skaðaminnkun. (sjá að ofan). Frjáls félagasamtök.
Ares do Pinhal	Langtímahúsnæðis- og meðferðarsamfélag og skaðaminnkandi nálgun. (sjá að ofan). NGO
Casa QUI	Hjálparlína, ráðgjöf og öruggt húsnæði fyrir börn sem eru þolendur heimilisofbeldis, kynbundins ofbeldis eða útskúfunar úr fjölskyldu. Vegna kynvitundar (SOGI). Frjáls félagasamtök.
Casa T	Búsetukjarni með athvörfum og sjálfstæðum búsetueiningum fyrir trans fólk, einkum úr hópi innflytjenda. Frjáls félagasamtök.
Comunidade Vida e Paz	Vettvangsteymi, dagsetur, athvörf, starfsþjálfun (sjá að ofan). Frjáls félagasamtök.
Confiar	Confiar stuðlar að félagslegri endurhæfingu fanga, fyrrverandi fanga og fjölskyldna þeirra með fræðslu, starfsnámi, sálfélagslegum stuðningi og uppbyggilegri réttvísi. Starfar í samstarfi við opinberar stofnanir og félagasamtök til að efla félagslega þátttöku og draga úr endurkomutíðni í fangelsi. Félagið rekur bráðabirgðahúsnæði fyrir karla sem hafa lokið afplánun og vinnur að því að koma á fót bráðabirgðahúsnæði fyrir konur.
Crescer	Skaðaminnkandi vettvangsverkefni, HF-verkefni (sjá að ofan). Frjáls félagasamtök.
Lissabon og Setúbal	
ENSP	Lýðheilsuskóli ríkisins. Framhaldsnám og rannsóknir í lýðheilsufræðum. Opinber stofnun.
ENSP - National School of Public Health	Kennsla í lýðheilsufræðum og rannsóknir. Opinber stofnun.
Lisbon Psychiatric Hospital Centre	Geðlækningar á legudeildum og í samfélaginu, endurhæfingarmeðferð. Opinber stofnun.
Manas Safe Space	Jafningjastýrt öruggt neyslurými fyrir konur og kynsegin fólk sem notar vímuefni eða stundar kynlífsvinnu og eru þolendur ofbeldis. Samstarfsverkefni.
MuDHa - Women for the Right to Housing	Hagsmunagæsla og barátta fyrir réttinum til húsnæðis, leidd af konum sem hafa reynslu af heimilisleysi. Samfélagsshreyfing.
Municipality of Lisboa	Samræmir NPISA, fjármagnar athvörf og HF-verkefni, úthlutar húsnæði. Opinber stofnun á sveitarstjórnarstigi.
Opus Diversidades	Sálrænn stuðningur og neyðarathvörf fyrir LGBTQIA+ fólk sem hefur verið útskúfað eða er þolendur kynbundins ofbeldis. Frjáls félagasamtök.
São Francisco das Misericórdias	Hjúkrunrfræðiskóli á háskólastigi. Hjúkrun, geðheilbrigði og fræðsla og rannsóknir í lýðheilsufræðum. Einkarekinn.
SOMOS	Hagsmunagæsla og jafningjaverkefni tengd heimilisleysi sem leidd eru af konum sem hafa reynslu af heimilisleysi.

8.5.3 ÞVERFAGLEGT SAMSTARF

Í Portúgal koma ýmsar kerfislægar hindranir í veg fyrir raunverulega samþættingu þverfaglegra inngripa vegna heimilisleysis. Stór áskorun er skortur á skýrri skilgreiningu á hlutverkum og ábyrgð þjónustuveitenda. Það hindrar innleiðingu heildrænnar þjónustu, eykur líkur á tvíverknaði og dregur úr skilvirkni inngripa. Fagfólk sem starfar á þessu sviði hefur bent á að þessi skortur á skirleika grafi ekki aðeins undan samstarfi heldur endurspegli hann einnig dýpri skipulagsvanda. Þau benda á að árangursríkt þverfaglegt starf krefjist traustra ramma og vel skilgreindrar

uppbyggingar. Viðleitni einstakra aðila getur ekki yfirstigið þær takmarkanir sem fylgja brotakenndri fjármögnun og ósveigjanlegum rekstrarlíkönum.¹²⁵

Óvissa um heimildir og reglur um persónuvernd veikja enn frekar möguleika á samhæfingu og þróun samþættra viðbragða. Þessi áskorun er enn flóknari vegna almenns skorts á skilningi á flóknum þörfum heimilislausra kvenna, sérstaklega þeirra sem hafa orðið fyrir kynbundnu ofbeldi, áföllum eða neyta vímuefna. Margir fagaðilar leggja áherslu á að hin víðtæka skilgreining á heimilisleysi sem nú er notuð geti skyggt á fjölþættan vanda sem eykur á erfiðleika við að sníða þjónustu að flóknum raunveruleika þessara kvenna. Þeir lýsa áhyggjum af því að almennar flokkanir geti leitt til þess að leitað er seinna eftir aðstoð og að stuðningur verði ófullnægjandi þar sem inngrip eru ekki nægilega vel aðlöguð þörfum fólks með fjölþættan vanda.

Enn fremur benda fagaðilar á að núverandi tengslanet milli húsnæðis-, heilbrigðis- og félagsþjónustu, frjálsra félagasamtaka og lögreglu sé veikt og ósamræmd samskiptakerfi og ólík starfsmenning ýti undir sundrunu. Þá er tengingin milli stuðnings við þolendur heimilisofbeldis, skaðaminnkunaráætlana og þjónustu við heimilislausa talin sérstaklega veik. Það er staða sem margir sérfræðingar telja að dragi úr mögulegum jákvæðum áhrifum inngripa, sérstaklega fyrir konur með fjölþættan vanda. Þeir mæla með heildstæðari nálgun og samræmdum verklagsreglum til þetta tengslanetið og auka samráði á sviðinu.¹²⁶

Reynt hefur verið að bæta samhæfingu, til dæmis með ENIPSSA sem sameinar lykilaðila eins og tryggingastofnun, sveitarfélög, félagasamtök og aðrar stofnanir. Aukin innleiðing á HF hugmyndafræðinni bendir einnig til framfara í átt að heildrænni nálgun sem sameinar húsnæði og stuðning en ójöfn innleiðing á landsvísi er þó enn áhyggjuefni. Þrátt fyrir vaxandi vitund í heilbrigðiskerfinu um nauðsyn þess að taka á flóknum heilbrigðisvanda heimilislausra er samstarf milli heilbrigðis- og húsnæðisþjónustu enn vanþróað.

8.6 ÞJÓNUSTA

Helstu þjónustuúrræði fyrir heimilislausar konur í Portúgal eru neyðarskýli og áfallamiðstöðvar vegna heimilisofbeldis sem eru samhæfð af RNAVVD [landssamstarfsnet fyrir þolendur heimilisofbeldis].¹²⁷ Þetta net, sem er samhæft af nefnd um borgaraleg réttindi og jafnrétti kynjanna, nær yfir 280 sérhæfð úrræði á landsvísi, þar á meðal 24/7 neyðarlínu, neyðarskýli, öruggar búsetueiningar og samfélagsskrifstofur, þar sem veittur er ókeypis sálrænn, lögfræðilegur og félagslegur stuðningur fyrir allra þolendur heimilisofbeldis. Þjónustan er veitt af félagasamtökum eins og APAV, UMAR, FEM og Santa Casa da Misericórdia, sem veita vernd og sálrænan stuðning. Þrátt fyrir umfang þessa kerfis sýna rannsóknir að mörg þessara úrræða skortir kynjamiðaða og áfallamiðaða nálgun og geta því ekki mætt sérstökum þörfum kvenna með fullnægjandi hætti, einkum kvenna sem eiga við vímuefna- eða geðheilbrigðisvanda að stríða. Fagfólk í WP1 fókushópnum hefur bent á að þessi veikleiki endurspegli rótgrónar kerfislægar áskoranir í þjónustuframboði, það er að núverandi líkan er of almennt og stíft til að ná utan fjölþættan vanda heimilislausra kvenna.¹²⁸

Húsnæði fyrst-verkefni, á borð við „*É Uma Casa, Lisboa Housing First*“ sem rekið er af CRESCER, bjóða upp á varanlegar búsetulausnir, en þau eru ekki að fullu aðlöguð raunveruleika kvenna, sérstaklega ekki þeirra sem eru þolendur heimilisofbeldis og bera jafnframt ábyrgð á öðrum. Sömuleiðis skortir á að hugað sé að kynjasjónarmiðum í skaðaminnkunarverkefnum sem rekin eru af samtökum eins og GAT, Ares do Pinhal og MAPS og bjóða stuðning fyrir konur með vímuefnavanda. Heilbrigðis- og vettvangsþjónusta, eins og sú sem Doctors of the World bjóða, veitir nauðsynlega lækni- og sálfræðiþjónustu, en samþætt þjónusta vegna geðheilbrigðis- og vímuefnavanda er enn takmörkuð, sem undirstrikar enn frekar hversu sundurleitt heildarþjónustukerfið er.

Þótt HF-hugmyndafræðin hafi verið tekin upp á sumum svæðum í Portúgal er innleiðing hennar enn takmörkuð og misvel samþætt verklagi sveitarfélaga. Í Portúgal er ekki að finna nein dæmi um heildstæðan fræðilegan ramma sem þróaður hefur verið á einstökum svæðum í tengslum við heimilisleysi en þekkt líkön hafa verið aðlöguð og innleidd án samræmdrar fræðilegrar undirstöðu. HF-verkefni hafa verið innleidd í nokkrum borgum, þar á meðal í Lissabon, Porto, Braga og Leiria, og þar hafa lykilstofnanir gegnt leiðandi hlutverki.

Meðal eftirtektarverðra dæma eru eftirfarandi: *É Uma Casa, Lisboa Housing First* sem er rekið af CRESCER þar sem lögð er áhersla á að veita fólki sem hafa búið við langvarandi heimilisleysi, þar á meðal þeim sem glíma við vímuefnavanda og geðraskanir, varanlegt húsnæði án þess að krafa sé gerð um bindindi. Í Leiria rekur InPulsar verkefnið *Morada Certa – Leiria Housing First*, með stuðningi frá einkaaðilum. Aðrar stofnanir, eins og Santa Casa da Misericórdia de Lisboa (SCML) og NPISA Porto, hafa samþætt verkefni í stefnumótun sveitarfélaga. Auk þess eru fleiri verkefni í gangi víða um land, meðal annars á vegum CASA (Centro de Apoio ao Sem-Abrigo), Vitae og MAPS (Movimento de Apoio à Problemática da SIDA), sem leggja áherslu á að tryggja jaðarsettu fólki öruggt húsnæði.

Auk þess að veita aðgang að húsnæði tengist skaðaminnkandi þjónusta, geðheilbrigðis-stuðningur og þjónusta tengd félagslegri inngildingu ofangreindum verkefnum. Ares do Pinhal gegnir mikilvægu hlutverki í þessu kerfi með því að bjóða upp á skaðaminnkunarþjónustu, vekkvangsverkefni og örugg neyslurými. Þessi þjónusta er sérstaklega ætluð fólki með flóknar þjónustubarfir vegna heimilisleysis, vímuefnavanda og geðheilbrigðisvanda og tryggir sérhæfðan stuðning sem stuðlar að langtímaöðugleika. Á svipaðan hátt beitir GAT, Grupo de Ativistas em Tratamentos, nálgun sem byggir á samfélagslegum inngripum, þar sem áhersla er lögð á jafningjastuðning, heilbrigðisþjónustu og skaðaminnkandi aðferðir auk þess að aðstoða með aðgengi að húsnæði. Starf GAT er sérstaklega mikilvægt fyrir jaðarsetta hópa, þar á meðal fólki sem notar vímuefni, fólki með HIV/alnæmi og konur og hinsegin fólki, sem oft mætir mismunum og kerfisbundinni útilokun í hefðbundinni þjónustu við heimilislauka.

Þrátt fyrir fjölgun HF-verkefna í Portúgal standa verulegar kerfislægar áskoranir í vegi fyrir útbreiðslu þeirra. Fasteignaspákaupmennska og hækkandi leiguverð takmarka verulega framboð á húsnæði á viðráðanlegu verði sem gerir stofnunum sífellt erfiðara fyrir að tryggja langtímahúsnæði fyrir þátttakendur í slíkum verkefnum. Þessi efnahagslegi þrýstingur ógnar

sjálfbærni og stækkunarmöguleikum HF-úrræða. Enn fremur glíma grasrótarsamtök og velferðarsamtök, sem oft gengur best að ná til jaðarsettasta hópsins, við alvarlegan fjárskort. Án fullnægjandi fjárhagslegs- og stofnanastuðnings skortir marga þessara frumkvöðla stöðugleikann sem þarf til að viðhalda langtímahúsnæðisáætlunum og nauðsynlegri heildstæðri þjónustu. Þetta undirstrikar brýna þörf fyrir öfluga opinbera fjárfestingu og stefnumótandi aðgerðir sem tryggja ekki aðeins aðgengi að húsnæði heldur vernda einnig samfélagsdrifin nýsköpunarverkefni sem gegna lykilhlutverki við að ná til þeirra sem eru í mestri hættu á langtíma heimilisleysi.

Áfallamiðuð og skaðaminnkandi nálgun nýtur sífellt meiri viðurkenningar í Portúgal og er í auknum mæli samþætt staðbundnu verklagi þó að innleiðingin sé enn brotakennd. Sum samtök, sérstaklega grasrótartarar, hafa tekið þessar aðferðir upp í vinnu með heimilislausum konum þar sem hugað er að því hvernig heimilisleysi, áföll og vímuefnanotkun fléttast saman. Sem dæmi má nefna samtökin *Manas Safe Space* og *SOMOS* sem samþætta áfallamiðaða og skaðaminnkandi aðferðir við þjónustu sína og bjóða upp á örugg og fordómalaus rými þar sem konur geta fengið stuðning án þrýstings um að takast tafarlaust á við vímuefnavanda eða aðra áfallatengda hegðun. Þessi samtök leggja áherslu á valdeflingu, valfrelsi og samfélagslegan stuðning, eru meginþættirnir í áfalla-, kynjamiðaðri og skaðaminnkandi nálgun.

Auk þess hafa skaðaminnkunarúrræði fyrir konur sem nota vímuefni eða eru í vændi náð aukinni fótfestu.¹²⁹ Slík úrræði leggja áherslu á að draga úr neikvæðum afleiðingum frekar en að glæpavæða eða fordæma hegðun kvennanna. Þau bjóða upp á örugg neyslurými, aðgang að geðheilbrigðis- og heilbrigðisþjónustu án þess að krefjast þess að konur breyti hegðun sinni, hætti að nýta bjargráð sem þær nota til að komast af, áður en þær fá aðstoð. Fagaðilar í rýnihópi benda þó á að þessar nálganir séu almennt ekki viðurkenndar eða útbreiddar og kerfisbundnir annmarkar, svo sem skortur á þjálfun þjónustuaðila, brotakennd þjónusta og takmarkað fjármagn, hamli útbreiðslu þeirra. Enn fremur leggja fagaðilar áherslu á að hefðbundin líffræðileg og veikleikamiðuð módel séu enn ráðandi í úrræðum. Það leiði til staðlaðra og ósveigjanlegra lausna sem taka ekki mið af margþættri reynslu kvenna af áföllum, vímuefnanotkun og heimilisleysi. Enn er þörf fyrir aukinn pólitískan vilja og sjálfbær úrræði til að samþætta áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun í allri þjónustu við heimilisláusar konur í Portúgal.

Í Portúgal eru engar landsáætlanir eða kynbundin úrræði til að fyrirbyggja vímuefnavanda eða styðja við vímuefnanotendur með áfallamiðaðri nálgun. ENIPSSA viðurkennir samspil heimilisleysis, geðheilbrigðisvanda og vímuefnanotkunar en í heimilisleysisstefnunni er þó ekki kveðið með skýrum hætti á um samþættingu heimilisofbeldis, vímuefnanotkunar og geðheilbrigðisvanda í stuðningsþjónustu. Þó að ENIPSSA bjóði upp á víðtækan ramma sem stutt gæti við þróun alhliða inngripa fyrir þolendur kynbundis ofbeldis benda fagaðilar á að í raun sé samvinna og samþætting á milli sviða enn veikburða og þjónustuúrræði einangruð. Fyrir vikið falla konur sem upplifa heimilisleysi, kynbundið ofbeldi og eða vímuefnavanda oft milli skips og bryggju í núverandi kerfum.

Portúgal er með víðtækar landsáætlanir og úrræði sem miða að því að styðja fólk með vímuefnavanda en kynjamiðuð úrræði eru enn mjög fá. ENSD, landsstefna í vímuvarnamálum og

PNPDT, landsáætlun í meðferðar- og forvarnamálum, mynda meginramma um meðferð og forvarnir á landsvísu. Fagaðilar í WP1 fókushópnum leggja þó áherslu á að þessi meðferðarúrræði taki ekki sérstaklega á þörfum kvenna, sérstaklega ekki þeirra sem glíma bæði við áföll og vímuefnavanda. Sama á við um *Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/2023* (ráðherranefndarákvörðun), sem hvetur til samþættrar og samræmdrar nálgunar í þjónustu við jaðarsetta hópa, þar á meðal konur. Áhrif þessarar ákvörðunar eru þó enn óljós og fagaðilar leggja áherslu á nauðsyn eftirlits- og ábyrgðarkerfa til að tryggja að kynjamiðuð úrræði séu í raun innleidd.

Almennt er viðurkennt að nauðsynlegt sé að innleiða áfallamiðaða og kynjamiðaða nálgun en fá úrræði eru þó beinlínis hönnuð með hliðsjón af þörfum kvenna sem glíma við vímuefnavanda og afleiðingar áfalla. Dæmi eru um samþættingu þessarar aðferðar í almennri fíknimeðferð en fagaðilar leggja áherslu á að þjónustan sé í fæstum tilvikum sérsníðin að þörfum kvenna eða þolenda áfalla. Þá skortir flest fagfólk í framlínu sem starfar við heimilisleysi og í fíknimeðferð sérhæfða þjálfun í áfallamiðaðri nálgun og það takmarkar skilvirkni inngripa og viðheldur fordómum og útilokun.

Enn fremur er skortur á sérhæfðum neyðarskýlum og þjónustu fyrir konur sem takast á við vímuefnavanda samhliða áföllum. Athvörf fyrir konur sem eru þolendur heimilisofbeldis útiloka oft konur með vímuefna- og geðheilbrigðisvanda, sem viðheldur hringrás útilokunar þar sem þær sem búa við hvað mesta jaðarsetningu fá ekki stuðning. Neyðarskýli og gistirými fyrir heimilislausa eru ekki alltaf nægilega vel undirbúin eða fær um að taka á móti konum og LGBTQIA+ einstaklingum með reisn. Einnig má benda á að það eru engin neyðaaathvörf sem eru sérstaklega ætluð konum og LGBTQIA+ fólki á Lissabon-svæðinu og telja fagaðilar í rýnihópi það alvarlega hindrun hvað aðgengi og öryggi varðar.¹³⁰

Fagaðilar (WP1 FG) leggja einnig áherslu á að núverandi þjónusta starfi oft innan refsandi og siðferðilegs ramma þar sem litið er á vímuefnanotkun sem persónulegan brest frekar en flókið félagslegt og heilbrigðistengt viðfangsefni. Þetta letur konur enn frekar frá því að leita sér aðstoðar, sérstaklega þær sem stunda kynlífsvinnu eða óttast að missa forsjá barna sinna. Það skortir skaðaminnkandi nálgun í almennri þjónustu við heimilislausa, þrátt fyrir að slík úrræði hafi sýnt fram á árangur bæði í að draga úr skaða og auka þátttöku í langtíma stuðningi. Því, þótt einhver framfaraskref hafi verið stigin, eru kynjamiðuð og áfallamiðuð úrræði fyrir konur sem glíma við vímuefnaneyslu og heimilisleysi enn ófullnægjandi, einkum utan stærri borga

Margt fagfólk í WP1 rýnihópnum leggur áherslu á að skortur á samfelli í þjónustu sé stór hindrun í vegi þess að ná heildrænu viðbragði. Þau benda á að þótt samfélagsleg og femínísk grasrótarkerfni, á borð við SOMOS og Manas Safe Space, gegni mikilvægu hlutverki við að brúa þau bil sem eru í grunnþjónustunni þá glími slík verkefni oft við ófullnægjandi aðgang að fjármagni og skort á viðurkenningu stofnanna. Það takmarkar getu þeirra til að bjóða alhliða og samþætta stuðningsþjónustu sem tekur mið af raunverulegum aðstæðum og reynsluheimi heimilislausa kvenna.¹³¹

Skýrslur frá FEANTSA, fræðilegar rannsóknir og innlendar rannsóknir á heimilisleysi í Portúgal varpa ljósi á viðvarandi áskoranir þar á meðal skort á samþættingarstefnu, fullnægjandi fjölbreytni athvarfa og húsnæðis-, geðheilbrigðis- og skaðaminnkandi úrræða sem eru sniðin að þörfum heimilislausra kvenna.¹³²

8.6.1 HINDRANIR Í AÐGENGI AÐ ÞJÓNUSTU

Konur sem upplifa heimilisleysi í Portúgal mæta margvíslegum hindrunum sem skerða verulega aðgengi þeirra að stuðningsúrræðum. Þessar hindranir eru oft margþættar og kynbundið ofbeldi, geðheilbrigðisvandi, vímuefnavandi og lagalegar áskoranir auka enn á þær. Þetta torveldar ekki einungis aðgengi að grunnþjónustu eins og húsnæði og heilbrigðisþjónustu heldur eykur einnig berskjöldun þeirra og festir félagslega einangrun og jaðarsetningu í sessi.

Ein helsta hindrunin er skortur á kynjamiðaðri þjónustu sem tekur mið af sérstökum þörfum heimilislausra kvenna. Mörg athvörf í Portúgal eru eingöngu ætluð körlum. Sum eru þó ætluð bæði konum og körlum sem veldur áhyggjum af öryggi. Konur sem hafa orðið fyrir heimilisofbeldi, ofbeldi í nánu sambandi eða kynferðisofbeldi upplifa oft óöryggi í slíku umhverfi sem hindrar þær í leita sér aðstoðar. Að auki eru þau athvörf sem standa til boða sjaldnast hönnuð með þarfir kvenna með börn eða kvenna með innflytjendabakgrunn í huga, sem takmarkar valkosti þeirra enn frekar. Skortur á barnvænu húsnæði og þjónustu sem tekur mið af menningarlegum margbreytileika gerir stöðu þessara kvenna enn erfiðari og dregur úr möguleikum þeirra á öruggu og viðeigandi skjóli.

Lagalegar hindranir gegna einnig mikilvægu hlutverki í að takmarka aðgengi að þjónustu. Konur sem eru innflytjendur óttast gjarnan að vera tilkynntar til útlendingayfirvalda og vísað úr landi. Það eykur félagslega einangrun þeirra og kemur í veg fyrir að þær leiti sér nauðsynlegrar þjónustu. Í núverandi stjórn málaumhverfi í Portúgal hefur þessi ótti við lagalegar afleiðingar aukist og getur dregið úr líkum á að þær leiti sér aðstoðar vegna heilbrigði-, geðheilbrigðis- og vímuefnavanda eða kynbundins ofbeldis og kynferðisofbeldis, sem eru algeng vandamál meðal heimilislausra kvenna.

Glæpavæðing á bjargráðum ýtir einnig undir þær hindranir sem konur mæta. Mörgum heimilislausum konum er refsað vegna hegðunar sem tengist því að komast af. Þó slíkt sé ekki glæpavætt í Portúgal mæta konur sem nota vímuefni og/eða veita kynlíf gegn endurgjaldi samt sem áður verulegri stimplun og áreitni sem leiðir til félagslegrar útilokunar og útilokunar frá athvörfum og heilbrigðisþjónustu. Slík glæpavæðing festir í sessi vítahring berskjöldunar/jaðarsetningar og gerir enn erfiðara fyrir konurnar að komast út úr aðstæðum sínum.

Landfræðilegar hindranir skapa einnig áskoranir sérstaklega fyrir þær konur sem búa í dreifbýli eða á svæðum þar sem úrræði eru af skörum skammti. Þjónusta er oft að mestu leyti miðlæg í þéttbýli, sem takmarkar aðgengi kvenna í dreifðum byggðum að athvörfum, heilbrigðisþjónustu og stuðningsúrræðum. Þetta landfræðilega misvægi gerir aðstæður kvenna á afskekktum

svæðum enn erfiðari og neyðir margar til að dvelja við óöruggar aðstæður vegna skorts á nálægum valkostum.

Menningar- og félagslegir fordómar eru einnig hindranir, sérstaklega fyrir konur sem stunda vandi eða neyta vímuefna. Þessar konur mæta oft mismunun, ekki aðeins frá samfélaginu almennt heldur einnig frá þjónustuaðilum, sem skortir þjálfun eða vitund um margþætta mismunun vegna kyns, kynþáttar og stéttar í tengslum við heimilisleysi. Þessi mismunun kemur oft í veg fyrir að konurnar fái þá aðstoð sem þær þurfa sem eykur enn frekar á útilokun þeirra. Að auki eru geðrænn vandi og þroskaraskanir algengar meðal heimilislausra kvenna en margar þeirra eiga sér langa áfallasögu, þar á meðal tengda ofbeldi, misnotkun og vanrækslu. Þessar geðrænu áskoranir aukast oft við vímuefnanotkun sem er bjargráð til að deyfa sig í kjölfar þeirra áfalla sem fylgja heimilisleysi. Hins vegar tekst mörgum þjónustuaðilum ekki að sinna geðheilbrigðisþörfum heimilislausra kvenna á fullnægjandi hátt og áfallamiðaða umönnun skortir í mörgum athvörfum og stuðningsþjónustu. Þessi skortur á viðeigandi þjónustu gerir konum erfitt að ná bata og aðlagast samfélaginu á ný.

Í Portúgal mynda kerfisbundið kynþáttahatur, kynjamisrétti og fordómar gagnvart hinsegin fólki, þar á meðal samkynhneigðum, lesbíum, tvíkynhneigðum og trans fólki, ásamt menningarlegri stimplun vegna vímuefnaneyslu og útbreiddum refsihyggjuviðhorfum í samfélaginu verulegar hindranir fyrir heimilislausar konur sem leita sér aðstoðar. Konur sem nota vímuefni eða veita kynlíf gegn endurgjaldi mæta harðri siðferðislegri fordæmingu, er oft neitað um þjónustu eða mætt með tortryggni. Konur sem eru innflytjendur og konur sem verða fyrir kynþáttafordómum, sérstaklega þær sem eru án dvalarleyfis, mæta kerfislægri mismunun og ótta við brottvísun sem letur þær frá því að leita sér heilbrigðisþjónustu, húsnæðis- eða lagalegrar aðstoðar. Heimilislausar konur, sérstaklega mæður, mæta stimplun sem „lélegar mæður“ sem eykur á útilokun þeirra frá úrræðum. Konur í ótryggu húsnæði eiga oft á hættu að missa forsjá barna sinna og sá ótti getur komið í veg fyrir að þær leiti til opinberra kerfa. Þessi refsandi viðhorf takast ekki á við kerfisbundnar orsakir jaðarsetningar þeirra heldur eru þær flokkaðar sem vanhæfir foreldrar í stað þess að líta á þær sem einstaklinga í þörf fyrir húsnæði og félagslega aðstoð. Siðferðisögun yfir móðurhlutverki, sérstaklega gagnvart konum sem nota vímuefni til að komast af, ýtir undir jaðarsetningu þeirra og takmarkar aðgengi að þjónustu sem gæti bætt bæði líf þeirra og barna þeirra. Trans konur sem upplifa heimilisleysi mæta kerfislægri transfóbíu, útilokun frá athvörfum og hindrunum í aðgengi að kynleiðréttingarferli í heilbrigðisþjónustu. Ófullnægjandi fræðsla meðal starfsfólks og skortur á innigildandi verklagsreglum ýtir enn frekar undir jaðarsetningu þeirra. Mikil þörf er á fjölþættri þjónustu sem gengst við margþættri mismunun og tryggir öryggi, reisu og jafnt aðgengi fyrir alla.

Að auki festir glæpavæðing bjargráða og refsihyggja gagnvart fátækt enn frekar í sessi útilokun þeirra sem þegar standa höllum fæti. Skortur á kynjamiðaðri, hinsegin inngildandi og áfallamiðaðri þjónustu ýtir enn frekar undir hindranir í vegi þeirra sem mest þurfa á aðstoð að halda.

Þessar hindranir hafa enn aukist í kjölfar síendurtekinna efnahagsþrenginga, sérstaklega frá árinu 2008, sem hafa aukið ójöfnuð og takmarkað verulega aðgengi að húsnæði. Fasteignabrask og hækkandi leiguverð, sem drifið er áfram af skammtímaleigumarkaði, og miðstéttarvæðing (e. *gentrification*) hafa gert hagkvæmt húsnæði óaðgengilegt fyrir tekjulágar konur, sérstaklega þær sem búa við lítið atvinnuöryggi eða heimilisleysi. Á sama tíma hefur æ strangari landamæra stefna og orðræða sem er andsnúin innflytjendum, sem hefur magnast upp með tilkomu öfga hægristefnu í Portúgal, jaðarsett konur sem eru innflytjendur enn frekar. Vaxandi áhrif öfga hægriflokka, sem nú er þriðja stærsta stjórn málaaflið í þjóðþinginu, hefur normaliserað þjóðernissinnaða, kynþáttafordómafulla og útilokandi orðræðu sem hefur aukið félagslegan ágreining og grafið undan aðgengi að grundvallarréttindum og þjónustu. Eitt dæmi um þessa þróun er nýleg tillaga um lagabreytingar sem myndi takmarka enn frekar aðgengi fólks sem er án dvalarleyfis að heilbrigðiskerfinu (SNS). Það vekur upp spurningar um hvort almennt aðgengi að heilbrigðisþjónustu verði tryggt eins og kveðið er á um í stjórnarskrá Portúgals.

Til viðbótar við ofangreindar áskoranir heldur núverandi hægri stjórn áfram að einkavæða félagsþjónustu með markvissum hætti og flýtir þannig enn frekar fyrir niðurrifi félagslegra stefna sem hafa verið í undirbúningi síðustu tvo áratugi, sérstaklega frá efnahagskreppunni 2008. Sögulega séð hefur Portúgal búið við veikburða velferðarkerfi og undanfarna áratugi hefur stöðugt verið grafið undan í félagslegri vernd, sem eykur óöryggi þeirra sem standa hvað höllustum fæti. Samdráttur í opinberum fjárfestingum og framsal grunnþjónustu til einkaaðila og frjálsra félagasamtaka hefur leitt til minnkandi framboðs á úrræðum og dýpkað félagslega jaðarsetningu og útilokun. Þessar kerfislægu og pólitísku aðstæður stuðla að vaxandi jaðarsetningu heimilislausra kvenna og kalla á brýnar fjölpættar stefnumótandi aðgerðir.

8.6.2 GLOPPUR Í ÞJÓNUSTU

Í Portúgal hafa eftirfarandi gloppur verið greindar í núverandi þjónustuúrræðum fyrir heimilislausar konur.

- Skortur á úrræðum sem vinna út frá kynjamiðaðri nálgun
Mörg athvörf eru fyrir öll kyn, sem veldur öryggisleysi hjá konum, sérstaklega þeim sem hafa orðið fyrir kynbundnu ofbeldi. Bryn þörf er fyrir sérstök athvörf eingöngu fyrir konur, einkum með aðstöðu sem hentar konum með börn. Þá útiloka stíf inntökuskilyrði oft konur með flóknar þarfir, svo sem þær sem glíma við vímuefnavanda, geðræna erfiðleika eða hafa veitt kynlíf gegn endurgjaldi. Skortur á sveigjanleika í reglum athvarfa stuðlar að útilokun kvenna sem falla ekki að hefðbundnum þjónustumódelum. Einnig vantar rými sem eru búin undir að taka á móti barnshafandi konum eða þeim sem þurfa sérhæfða þjónustu í tengslum við kynheilbrigði.
- Sundurlaus og ósambætt þjónusta
Þjónusta við heimilislausar konur er oft ekki sambætt og samhæfingu skortir milli kerfa. Skortur er á sambættri nálgun sem tekur mið af fjölpættum þörfum kvenna, svo sem húsnæði, heilbrigðis- og geðheilbrigðisþjónustu, félagslegum stuðningi og lagalegri aðstoð. Þessi skipulagsskortur leiðir til þess að konur þurfa að leita aðstoðar frá mörgum

aðilum án leiðsagnar eða samfellu í þjónustu, sem dregur úr aðgengi og virkni úrræðanna.

- Lagalegar hindranir tengdar innlytjendum
Konur af erlendum uppruna, sérstaklega þær sem eru án dvalarleyfis, mæta verulegum hindrunum í aðgengi að þjónustu vegna lagaumhverfisins. Ótti við að verða tilkynntar til útlendingayfirvalda og mögulega vísað úr landi kemur í veg fyrir að margar þeirra leiti sér aðstoðar, jafnvel þegar um er að ræða áríðandi heilbrigðisþjónustu, húsnæði eða lagalegan stuðning. Skortur á skýrum leiðbeiningum og vernd fyrir óskráðar konur gerir stöðu þeirra enn brothættari og eykur líkur á félagslegri jaðarsetningu.
- Fordómar og útilokun kvenna með flókin og fjölþættan vanda
Konur sem upplifa heimilisleysi í Portúgal búa gjarnan við margþættan og flókin vanda, þar á meðal efnahagslegt óöryggi, reynslu af kynbundnu ofbeldi, geðheilbrigðis- og vímuefnavanda, stimulun verðandi mæðra sem oft eru taldar óhæfar, vistun á stofnunum (t.d. fangelsi- eða geðdeild), flókinni innflytjendastöðu eða vegna kynlífs gegn endurgjalds.
- Þjónustukerfi bregðast oft við þessum þáttum hverjum fyrir sig, með óraunhæfum kröfum og skilyrðum sem og sundurlausri nálgun sem endurspeglar ekki raunverulegar aðstæður kvenna. Samkvæmt fagfólki í rýnihópi leiðir þessi einsleita nálgun til þess að margar konur eru útilokaðar frá þjónustu – til dæmis mæður sem eru stimplaðar sem „lélegar mæður“, konur sem nota vímuefni og fá þær ekki aðgang að athvörfum nema þær samþykki bindindisskilyrði eða konur sem stunda kynlífsvinnu eða hafa nýlega verið leystar úr haldi og eru taldar „óverðugar“ eða of flóknar fyrir núverandi úrræði. Stimulun, bæði í samfélaginu og innan stofnana, eykur á þessar hindranir og leiðir til aukinnar félagslegrar einangrunar og jaðarsetningar. Afleiðingin er sú að konur með margþætta jaðarsetningu eiga erfitt með að fá aðgang að samþættri, stöðugri og valdeflandi þjónustu. Til að mæta þessum gloppum þarf þjónustukerfi sem eru sveigjanleg, kynja- og áfallamiðað og fært um að bregðast við þeirri margbreytilegu og flóknu reynslu sem einkennir líf þessara kvenna.
- Skortur á viðeigandi þjónustu við trans konur
Trans konur sem upplifa heimilisleysi verða fyrir aukinni félagslegri og efnahagslegri mismunun og eru oft útilokaðar frá athvörfum og stuðningsúrræðum vegna stofnanabundinnar transfóbíu og skorts á viðeigandi úrræðum sem taka mið af sértækum þörfum þeirra. Mörg athvörf viðurkenna hvorki né virða kynvitund trans skjólstæðinga sem leiðir annaðhvort til úthlutunar í óöruggum aðstæðum eða algerrar synjunar um aðgang. Þessar konur mæta einnig verulegum hindrunum í aðgengi að viðeigandi heilbrigðisþjónustu, þar með talið úrræðum til að styðja við kynvitund, geðheilbrigði og samfellda hormónameðferð sem er lykilatriði fyrir líkamlega og andlega vellíðan þeirra. Skortur á fræðslu meðal starfsfólks um málefni trans fólks og kynjamiðaðum verklagsreglum ýtir enn frekar undir útilokun. Fagfólk lagði áherslu á að

brýn þörf sé á að takast á við kerfislæga transfóbíu og sértækar þarfir trans kvenna í hönnun og framkvæmd þjónustu, til að tryggja öryggi, reisn og jafnt aðgengi að stuðningi.

- Landfræðilegar hindranir
Þjónusta er að mestu leyti miðlæg í þéttbýli og aðgengi að stuðningsúrræðum á dreifbýlari svæðum afar skert, til dæmis á þeim svæðum sem Ares do Pinhal þjónustar. Konur á dreifbýlum svæðum búa við langvarandi heimilisleysi og ótryggar búsetuaðstæður vegna skorts á neyðarskýlum, geðheilbrigðisþjónustu og vettvangsúrræðum. Takmarkað framboð á almenningssamgöngum þrengir enn frekar að möguleikum þeirra á að nýta þau úrræði sem þó eru í boði.
- Skortur á fjármögnun samfélagsmiðaðra verkefna
Samtök á borð við SOMOS, Manas Safe Space og sérhæfð þjónusta GAT Intendente⁴⁶, veita kynja-, áfallamiðaða og skaðaminnkandi þjónustu sem er sniðin að raunveruleika heimilislausra kvenna, einkum þeirra sem nota vímuefni, hafa orðið fyrir ofbeldi, eru trans, stunda kynlífsvinnu, eru innflytjendur eða lifa með HIV. Þrátt fyrir mikilvægt hlutverk þessara verkefna í að brúa bil í þjónustu glíma þau við langvarandi fjárskort sem takmarkar getu þeirra til að útvíkka starfsemi sína og veita viðvarandi stuðning. Mörg þessara samtaka hafa lítið bolmagn/fjármagn/takmarkaðar bjargar sem gerir framtíð þeirra óvissa þrátt fyrir mikilvægi þeirra. Fagfólk lagði áherslu á að án viðeigandi fjármögnunar geti þessi verkefni ekki veitt þann stöðugleika og samfellu í þjónustu sem nauðsynleg er fyrir árangursríkt starf.
- Ófullnægjandi þekking og úrræði innan þjónustuúrræða
Margt fagfólk sem vinnur með heimilislausum konum skortir sérhæfða þjálfun í áfalla- og kynjamiðaðri nálgun og skaðaminnkun. Afleiðingin eru úrræði sem endurspeгла ekki að fullu þann margþætta vanda sem heimilisleysi er og geta jafnvel ýtt undir stimplun og útilokun, sérstaklega kvenna sem nota vímuefni, veita kynlíf gegn endurgjaldi eða glíma við geðheilbrigðisvanda. Skortur á formlegum, stöðugri þjálfun dregur enn frekar úr virkni þjónustunnar. Fagfólk leggur áherslu á mikilvægi þess að innleiða víðtækt sálfræðimiðað umhverfi (PIE)¹³³ og vettvangsgeðlækningar til að mæta sértækum þörfum heimilislausra kvenna.
- Ósýnileiki í gagnasöfnum
Ákveðnir hópar heimilislausra kvenna svo sem þær sem færast milli ólíkra flokka heimilisleysis (á götunni/húsnæði fyrir heimilislausa/athvarf fyrir þolendur ofbeldis) eru oft ekki með í opinberum tölum. Skortur á kyngreindum gögnum dregur úr sýnileika umfangs og flækjustigs heimilisleysis meðal kvenna sem aftur hefur í för með sér ófullnægjandi stefnumótun og fjármögnun. Fagfólk bendir einnig á að núverandi skilgreining á heimilisleysi nái ekki til sértækrar jaðarsetningar kvenna, sérstaklega þeirra sem búa við „falið heimilisleysi“, svo sem með því að gista hjá vinum og vandamönnum eða búa við ofbeldisögn, til að forðast að sofa úti.

Þessi þjónustubrestur dregur fram kerfislægar hindranir sem koma í veg fyrir að heimilislausar konur hafi aðgang að stöðugum, viðeigandi og langtíma stuðningi. Brotakennd þjónusta, útilokandi skilyrði, ónóg fjármögnun og skortur á margþættri nálgun viðhalda vítahring jaðarsetningar og útilokunar og takmarka enn frekar getu kvenna til að tryggja sér stöðugt húsnæði, heilbrigðisþjónustu og félagslega vernd. Fagfólk leggur áherslu á að brýn þörf sé á kerfisbundnum breytingum til að tryggja að úrræði gegn heimilisleysi taki raunverulega mið af aðstæðum þeirra kvenna sem þau miða að.

8.6.3 OPINBERAR KRÖFUR TIL ÞJÓNUSTU

Í Portúgal eru engar sérstakar opinberar kröfur um gæði þjónustu sem veitt er heimilislausum konum. Eftirlit með gæðum er fremur í höndum einstakra þjónustuaðila en miðlægrar eftirlitsstofnunar.

8.7 SAMANTEKT OG ÁHERSLUR INTERACT Í PORTÚGAL

Heimilisleysi í Portúgal er í stórum dráttum skilgreint í ENIPSSA 2017–2023 og nær bæði til fólks sem er án skjóls og þeirra sem ekki búa í varanlegu húsnæði. Skilgreiningunni er ætlað að ná utan um mismunandi birtingarmyndir útilokunar frá húsnæði. Fagfólk telur þó að skilgreiningin taki ekki nægjanlega mið af sérstakri jaðarsetningu, einkum kvenna, sem bendir til þess að þörf sé á regluramma um samtvinnun (e. *intersectional framework*) sem samþættir kynjamiðaðar og áfallamiðaðar nálganir.

Helstu ástæður heimilisleysis meðal kvenna í Portúgal eru efnahagslegt óöryggi, útilokun frá húsnæðismarkaði, fjölskylduerjur, heimilisofbeldi, ofbeldi í nánnum samböndum, geðheilbrigðis- og vímuefnavandi, útskrift úr úrræðum án viðeigandi áætlunar um aðlögun og skortur á kerfisbundnum stuðningi. Þeir hópar kvenna sem eru í hvað mestri áhættu vegna heimilisleysis eru konur sem tilheyra þjóðernisminnihluta, innflytjendur, LGBTQIA+ einstaklingar, einstæðar mæður, konur sem hafa orðið fyrir mansali, konur sem búa við ofbeldi í nánnum samböndum og konur með fjölþættan flókin vanda.

Í nýjustu landskönnuninni, sem fór fram 31. desember 2023, voru skráðir 13.128 heimilislausir einstaklingar: 9.433 karlar og 3.695 konur. Könnunin var framkvæmd með manntalsaðferð í samstarfi við fjölmargar stofnanir. Fagfólk gagnrýnir aðferðafræðina fyrir að endurspegla ekki raunverulegt umfang heimilisleysis, sérstaklega meðal óskráðra einstaklinga og kvenna sem búa í kvennaathvörfum vegna ofbeldis í nánnum samböndum.

Portúgalska stjórnarskráin tryggir rétt allra til viðeigandi húsnæðis og ýmsar óbeinar verndarráðstafanir tengdar húsnæðisréttindum og stuðningi við jaðarsetta hópa verið innleiddar. Þar á meðal eru lög sem vernda þolendur heimilisofbeldis og mansals. Fagfólk bendir þó á að það skorti stefnu sem beinist sérstaklega að heimilislausum konum og að núverandi aðgerir séu sundurleitar og ekki nægjanlega hugað að kynjasjónarmiðum.

Stofnanaumhverfið er samsett úr mörgum einingum, þar á meðal eru staðbundnar NPISA miðstöðvar, félagsþjónusta, frjáls félagasamtök og sveitarfélög. ENIPSSA áætlunin stuðlar að

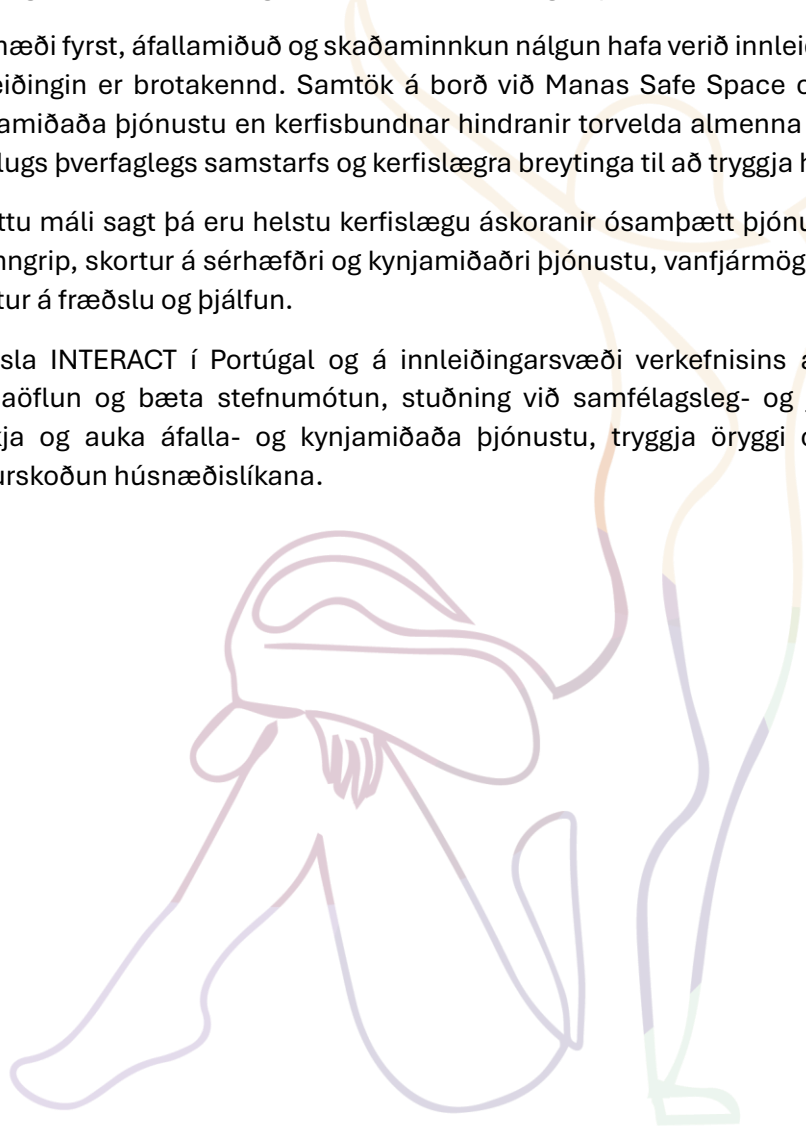
samhæfðri nálgun en hagnýtt samstarf er enn takmarkað vegna óljósra skilgreininga á hlutverkum og ábyrgð, veikra samstarfsneta milli sviða og brotakenndrar fjármögnunar.

Í Portúgal eru neyðarskýli, athvörf vegna heimilisofbeldis og HF-úrræði í boði. Það skortir hins vegar á að unnið sé út frá kynjamiðaðri nálgun í athvörfum og þjónusta við konur með flóknar þarfir er ekki nægilega samþætt. Samfélagsleg frumkvöðlaverkefni gegna mikilvægu hlutverki en fjármögnunarerfiðleikar og skortur á viðurkenningu opinberra aðila er viðvarandi vandamál.

Húsnæði fyrst, áfallamiðuð og skaðaminnkun nálgun hafa verið innleiddar á sumum svæðum, en innleiðingin er brotakennd. Samtök á borð við Manas Safe Space og SOMOS bjóða kynja- og áfallamiðaða þjónustu en kerfisbundnar hindranir torvelða almenna innleiðingu. Fagfólk hvetur til öflugs þverfaglegs samstarfs og kerfislægra breytinga til að tryggja heildstæða þjónustu.

Í stuttu máli sagt þá eru helstu kerfislægu áskoranir ósamþætt þjónusta, stíf og stöðluð nálgun við inngrip, skortur á sérhæfðri og kynjamiðaðri þjónustu, vanfjármögnuð þjónustu og úrræða og skortur á fræðslu og þjálfun.

Áhersla INTERACT í Portúgal og á innleiðingarsvæði verkefnisins ætti því að vera á að efla gagnaöflun og bæta stefnumótun, stuðning við samfélagsleg- og jafningjastuðningsverkefni, styrkja og auka áfalla- og kynjamiðaða þjónustu, tryggja öryggi og sjálfbærni og tala fyrir endurskoðun húsnæðislíkana.



9. RÚMENÍA

Rúmenía, með um það bil 19,1 milljón íbúa þann 1. janúar 2024, er aðildarríki Evrópusambandsins.¹³⁴ Rúmenski samstarfsaðili INTERACT-verkefnisins er Direcția de Asistență Socială și Medicală. Þessi kafli veitir yfirlit yfir núverandi stöðu heimilisleysis í Rúmeníu.

9.1 HEIMILISLEYSI

Samkvæmt Strategia națională privind incluziunea socială a persoanelor fără adăpost pentru perioada 2022-2027 și Planul de acțiune pentru aceeași perioadă [Landsstefna um inngildingu heimilislausra 2022-2027 og meðfylgjandi aðgerðaáætlun] er heimilislaust fólk skilgreint sem einstaklingar eða fjölskyldur sem, af ýmsum félagslegum, læknisfræðilegum, fjárhagslegum, efnahagslegum eða lagalegum ástæðum, eða vegna óviðráðanlegra aðstæðna, býr á götunni, hefst tímabundið við hjá vinum eða kunningjum, hefur ekki efni á að leigja húsnæði, stendur frammi fyrir hættu á útburði, eða dvelur í stofnunum eða í fangelsum og á að útskrifast þaðan innan tveggja mánaða án þess að hafa aðgang að húsnæði. Þessi skilgreining er í samræmi við ETHOS Light.

9.1.1 HEIMILISLEYSI OG ORSAKIR

Í Rúmeníu eru helstu orsakir heimilisleysis meðal kvenna fátækt, þéttbýli og mikið atvinnuleysi. Aðrar ástæður eru fyrst og fremst vímuefnavandi, geðrænn vandi og heimilisofbeldi sem oft er lítt sýnilegt.

Samkvæmt greiningu rúmenska teymisins eru jaðarsettir hópar kvenna, í stafrófsröð: innflytjendur, LGBTQIA+ fólk, einstæðar mæður, þolendur mansals, þolendur heimilisofbeldis, konur með vímuefnavanda, geðraskanir og fjölþættan vanda.

9.1.2 HEIMILISLEYSI OG KYN

Í Rúmeníu mótast áhrif kyns á heimilisleysi af samverkandi félagslegum, menningarlegum og efnahagslegum þáttum. Til að skilja hina kynjaðu þætti í þessu samhengi þarf að beita margslungnum og nærfærnum rannsóknaraðferðum sem taka bæði tillit til sýnilegra og faldra birtingarmynda heimilisleysis. Athygli er vakin á því að ríkjandi orðræða byggir á þeirri hugmynd að karlar séu líkamlega betur í stakk búnir til að lifa af á götunni á meðan konur eru taldar útsjónarsamari við að takast á við og lifa af þessar aðstæður. Til að takast á við heimilisleysi þarf að huga skipulega að jafnréttissjónarmiðum við stefnumótun og bæta aðgengi að sérsniðnum stuðningsúrræðum.

9.2 LANDS- OG SVÆÐISBUNDIN TÖLFRÆÐI

Samkvæmt gögnum OECD frá árinu 2022 var áætlaður fjöldi heimilislauss fólks í Rúmeníu það ár 8.436 eða um 0,038% af heildaríbúafjölda landsins. Þessi áætlun byggir á gögnum úr skýrslum svæðisbundinna stjórnvalda og nær til fólks sem dvelur í neyðarskýlum, gistiskýlum og athvörfum fyrir konur.

Félags- og vinnumálaráðuneytið hefur enn ekki birt neinar opinberar tölur um fjölda heimilislauss fólks árið 2024. Samkvæmt tölum sem ráðuneytið birti fyrir árið 2023 var áætlaður heildarfjöldi heimilislausra á landsvísi 3.672 einstaklingar það ár. Gögnin um fjölda heimilislausra í Rúmeníu og á INTERACT-innleiðingarsvæðunum Cluj, Cluj-Napoca og Suceava sem fram koma í töflu 19, byggja á þessum heimildum.

TAFLA 19. HEIMILISLAUSIR Í RÚMENÍU ÁRIÐ 2023.

Svæði	Rúmenía	Cluj sýsla	Cluj-Napoca	Suceava sýsla	Suceava
Á víðavangi	341	4	0	21	20
Í tímabundnu, ófullnægjandi húsnæði eða færanlegu húsnæði	1,003	6	0	4	0
Í húsnæðissúrræðum ætluðum heimilislausum eða í neyðarskýlum	2,301	434	408	15	15
Á stofnunum eða í fangelsi	4	1	-	-	-
Borin út eða ófær um að greiða húsaleigu	50	-	-	-	-
Samtals	3,699	445	408	40	35

Gögnunum í töflu 20 var safnað fyrir árið 2024 af Centrul Social de Urgență (Neyðarskýli félagsþjónustunnar, Cluj-Napoca), næturskýlinu „Sfânta Vineri“ (Asociația Lumină Lină) og Fundația Prison Fellowship Romania og byggja á upplýsingum þeirra um skjólstæðinga.¹³⁵

TAFLA 20. HEIMILISLAUSIR Á INTERACT-INNLEIÐINGARSVÆÐUNUM CLUJ-NAPOCA OG SUCEAVA ÁRIÐ 2024.

Innleiðingarsvæði	Alls	% konur
Cluj-Napoca	125	60%
Centrul Social de Urgență, Cluj-Napoca (DASM)	76	74%
Fundația Prison Fellowship Romania	49	24%
Suceava	74	26%
Night shelter „Sfânta Vineri“ of (Asociația „Lumină Lină“) Association	74	26%

Lands- og svæðisbundin töluleg gögn eru aðgengileg og greinanleg eftir kyni og aldri. Centrul Social de Urgență veitir eingöngu heimilislausu fólki þjónustu. Miðstöðin heyrir undir félags- og lækniþjónustu Cluj (DASM) og er staðsett í Cluj-Napoca. Upplýsingar um þjóðerni eru ekki aðgengilegar í þeirra gögnum vegna þess að engir flóttamenn eða innflytjendur hafa nýtt sér þjónustuna þar.

Engin opinber miðlæg töluleg gögn eru aðgengileg í Rúmeníu um fjölda heimilislausra kvenna sem glíma við fjölþættan vanda. Gistiskýli halda þó utan um tölulegar upplýsingar um skjólstæðinga og samkvæmt upplýsingum frá Centrul Social de Urgență í Cluj-Napoca glíma flestir skjólstæðingar við geðheilsuvanda og um það bil 20% hópsins eru einnig þolendur heimilisofbeldis eða ofbeldis í nánu sambandi.

Samkvæmt European Index of Housing Exclusion 2024 hefur hlutfall einstaklinga í Rúmeníu sem eru í hættu á húsnæðisútilokun hækkað upp í 32% á milli áranna 2022 og 2023. Þar kemur einnig fram að hætta á fátækt eða húsnæðisútilokun sé meiri hjá konum en körlum. Vísitalan vísar einnig til fjölda fólks sem býr við félagslegan og efnislegan skort, þ.e. getur ekki staðið undir ákveðnum útgjöldum sem talin eru nauðsynleg til að viðhalda ásættanlegum lífsgæðum og jókst hún í Rúmeníu upp í 31,4% árið 2023.¹³⁶

9.2.1 ÁREIÐANLEIKI TÖLULEGRA GAGNA

Rúmenía hefur innleitt reglugerð framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins (ESB) nr. 1201/2009 frá 30. nóvember 2009 sem lagalegan grundvöll fyrir söfnun tölulegra gagna um heimilisleysi í manntölum. Stjórnsýslugögnum um heimislaust fólk var einnig safnað til skamms tíma á grundvelli eftirtalinna laga: Legea nr. 292 din 20 decembrie 2011 a asistenței sociale [lög um félagslega aðstoð] og Legea nr. 116 din 15 martie 2002 privind prevenirea și combaterea marginalizării sociale [lög um baráttu gegn félagslegri útilokun] sem staðfest voru með ríkisstjórnarreglugerð nr. 1149/2002.¹³⁷

Í Rúmeníu safnar félags- og vinnumarkaðsráðuneytið tölulegum gögnum úr skýrslum frá félagsþjónustu, í samræmi við lög nr. 292/2011 um félagsaðstoð. Rekstraraðilar félagsþjónustu skila upplýsingum um einkvæm auðkenni þjónustuþega sem byggja á þeirra eigin gögnum. Því miður nýtir margt heimislaust fólk sér ekki þjónustu miðstöðvanna eða eru útilokaðir frá henni vegna vímuefnavanda eða geðraskana. Gögnin ná því ekki utan um þann hóp og því endurspeglar upplýsingarnar hvorki raunverulegt umfang heimilisleysis í Rúmeníu né á innleiðingarsvæðum INTERACT.

Í umræðu um áreiðanleika gagna er rétt að benda á að samkvæmt gögnum OECD¹³⁸ fyrir árið 2022 er áætlaður fjöldi heimislausra einstaklinga í Rúmeníu 8.436, eða 0,038% af heildaríbúafjölda landsins sem er mun hærra hlutfall en rúmensk stjórnvöld áætla. Áætlun þeirra byggir á gögnum úr skýrslum frá rúenskum sveitarfélögum um einstaklinga í neyðarhúsnæði, svo sem gistiskýlum, gistiheimilum og kvennaathvörfum, í samræmi við skilgreiningar ETHOS. Af þessu má draga þá ályktun að aðgengileg gögn frá rúenskum stjórnvöldum endurspegli ekki raunverulegt umfang heimilisleysis í landinu öllu eða á innleiðingarsvæðum INTERACT.

9.3 LAGALEGT REGLUVERK

Legea nr. 100 din 16 aprilie 2024 pentru modificarea și completarea unor acte normative în domeniul asistenței sociale, precum și pentru completarea Legii nr. 78/2014 privind reglementarea activității de voluntariat în România și pentru modificarea Legii nr. 272/2004 privind protecția și promovarea drepturilor copilului [Lög nr. 100/2024 til breytinga og viðauka við tiltekin lög á sviði félagslegrar aðstoðar, svo og til að bæta við lög nr. 78/2014 um reglugerð um sjálfboðaliðastarf í Rúmeníu og um breytingu á lögum nr. 272/2004 um verndun og eflingu réttinda barna] fjalla einnig um hlutverk sveitarstjórna í málefnum heimislausra.] Þar kemur fram að sveitarstjórnir beri ábyrgð á að veita tímabundið húsnæði og/eða auðvelda aðgengi að félagslegu húsnæði eða sérsniðnu félagslegu húsnæði með það að markmiði að koma í veg fyrir og vinna

gegn hættu á heimilisleysi. Einnig er vísað til þess að sveitarstjórnir eigi að tryggja lágmarks félagsaðstoð og félagsþjónustu fyrir heimilislauð fólki.

Auk framangreinds er Rúmenía einnig með sérstakar ráðstafanir til verndar konum sem eru þolendur heimilisofbeldis, einkum með eftirfarandi:

- Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice [Lög nr. 217/2003 um forvarniroð baráttu gegn heimilisofbeldi]
Í lögnum eru meðal annars ákvæði um nálgunarbann, aðgang að neyðarathvörfum og stofnun úrræða til verndar þolendum. Þau veita einnig lagagrundvöll fyrir íhlutun lögreglu í heimilisofbeldismálum og setja viðmið fyrir þjónustu við þolendur þar á meðal um sálrænan og lögfræðilegan stuðning.
- Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2022-2027 [Landsáætlun um að stuðla að jöfnum rétti og jafnri stöðu kvenna og karla og forvarnir og baráttu gegn heimilisofbeldi]
Stefnan miðar að því að efla þjónustu við þolendur og auka þátttöku ríkisins og borgaralegs samfélags í að takast á við kynbundið ofbeldi. Hún setur einnig viðmið til að styrkja lagalega vernd og þjónustu fyrir þolendur. Áætlunin kveður á um víðtækar aðgerðir gegn heimilisofbeldi þar á meðal stofnun verndaðra athvarfa, stuðningshópa og starfsráðgjafarþjónustu víðs vegar um landið.
- Strategia națională pentru prevenirea și combaterea violenței sexuale „SINERGIE” 2021 – 2030 și Planul de acțiuni pentru implementarea Strategiei naționale pentru prevenirea și combaterea violenței sexuale „SINERGIE” 2021 – 2030 [Landsstefna um forvarnir og baráttu gegn kynferðisofbeldi og aðgerðaáætlun til framkvæmdar stefnunnar]
Stefnan tekur fyrst og fremst til kynferðisofbeldis í mismunandi samhengi, þar á meðal innan heimilis. Áherslan er ekki eingöngu á heimilisofbeldi og viðurkennt að kynferðisofbeldi eigi sér oft stað í nánnum samböndum og innan fjölskyldna. Áhersla er lögð á þverfaglegt samstarf menntakerfis, heilbrigðisþjónustu, lögreglu og félagsþjónustu við að fyrirbyggja og bregðast við kynferðislegu ofbeldi. Helstu aðgerðir snúa að símenntun fagfólks, þróun fræðsluefnis fyrir öll skólastig og eflingu stuðningsþjónustu fyrir þolendur.
- Codul Penal [Almenn hegningarlög]
Í rúmenskum hegningarlögum er ákvæði um refsheimildir vegna heimilisofbeldis hvort sem ofbeldið er líkamlegt eða andlegt. Brot á nálgunarbanni er einnig refsivert samkvæmt lögnum og styrkir það úrræðið.
- Bráðabirgðavernd og nálgunarbann
Samkvæmt rúmenskum lögum geta þolendur heimilisofbeldis fengið úrskurð um bráðabirgðavernd. Úrskurðurinn getur meðal annars falið í sér að geranda er gert að yfirgefa heimilið og nálgunarbann sem er grundvallaratriði til að tryggja öryggi viðkomandi.

Eins og áður hefur komið fram (sjá Heimilisleysi) er Rúmenía með sérstaka stefnu um félagslega inngildingu heimilislausra fyrir tímabilið 2022–2027. Stefnunni fylgir aðgerðaáætlun fyrir sama tímabil og helstu markmið hennar eru eftirfarandi:

- Almennt markmið: Auka félagslega inngildingu heimilislausra í samfélaginu með því að veita fullnægjandi félagslegra vernd í samræmi við þarfir þeirra.
- Sérstækt markmið 1: Koma í veg fyrir aukningu heimilisleysis á landsvísu á grundvelli meginreglunnar um að engan skuli skilinn eftir.
- Sérstækt markmið 2: Tryggja viðeigandi, þverfagleg og samþætt inngrip til að stuðla að félagslegri inngildingu heimilislausra.
- Sérstækt markmið 3: Koma í veg fyrir bakslag eftir inngrip.
- Sérstækt markmið 4: Bæta samræmingu í stefnumótun ríkis og sveitarfélaga í málefnum heimilislausra.

Markmiðunum á að ná með innleiðingu aðgerðaáætlunarinnar sem fylgir stefnunni. Hún tekur til aðgerðarstefnu, aðgerða, niðurstaða, framkvæmdar, árangursmælinga, tímamarka, ábyrgðar yfirvalda og fjárhagslegra bjarga.

Á sveitarstjórnarstigi hefur DASM í Cluj-Napoca verið að innleiða áætlun um húsaleigustyrk til fólks sem býr við erfiðar fjárhags- eða félagslegar aðstæður, sem samþykkt var af bæjarstjórn. Meðal þeirra sem geta fengið slíkan stuðning eru konur sem eru þolendur heimilisofbeldis.

Á árunum 2009 til 2012 auðveldaði þágildandi landsáætlun stofnun miðstöðva fyrir heimilislausra sem reknar voru af félagsþjónustu. Meirihluti slíkra miðstöðva í Rúmeníu er rekinn af opinberum aðilum en nokkur frjáls félagasamtök hafa einnig fengið styrkt til að stofna slíkar miðstöðvar. Centrul Social de Urgență í Cluj-Napoca, sem er undir stjórn DASM, er eitt dæmi um það.

Í stuttu máli sagt, hefur Rúmenía náð verulegum árangri í að koma á lagalegri vernd fyrir þolendur heimilisofbeldis og ofbeldis í nánum samböndum en sú vernd er ekki alltaf fullnægjandi

9.3.1 LAGALEGT REGLUVERK OG KYN

Í Rúmeníu eru engin lagaleg ákvæði sem vísa með beinum hætti til samspils kyns og heimilisleysis. Það hefur þó í auknum mæli verið tekið tillit til kynjasjónarmiða í löggjöf og stefnumótun um heimilisleysi, sérstaklega vegna kvenna sem flyja heimilisofbeldi og einstæðra mæðra. Þótt til séu stefnur og úrræði til að bregðast við þessum aðstæðum, svo sem kvennaathvörf, félagslegt húsnæði og önnur úrræði, eru enn ýmsar áskoranir til staðar, meðal annars varðandi fjármögnun, samhæfingu og samþættingu stefnu. Frekari aðgerða er þörf til að tryggja að hugað verði að kynjasjónarmiðum í aðgerðum í þágu heimilislausra og þörf er á heildstæðri og styðjandi umgjörð fyrir heimilislausar konur og fjölskyldur þeirra.

9.4 KENNINGAR OG HEIMILISLEYSI

Fram til ársins 2019 voru engin dæmi um verkefni sem byggja á HF-hugmyndafræðinni.¹³⁹ Fyrstu skrefin voru tekin með þátttöku í ROOF-verkefninu, sem var samfjármagnað af URBACT-áætluninni sem heyrir undir Bygðapróunarsjóð Evrópu (ERDF) sem hafði það markmið að efla

samfélagslega inngildingu með nýstárlegum húsnæðislausnum í borgum. Níu borgir innan Evrópusambandsins tóku þátt í verkefninu þar á meðal Timișoara í Rúmeníu. Borgirnar tóku allar þátt í fjölþjóðlegum og staðbundnum skipti- og námsverkefnum og skipulögðu og prófuðu á sama tíma nýjar nálganir og unnu að hugarfarsbreytingu. Allar borgirnar þróuðu samþætta svæðisbundnar aðgerðaáætlanir með „functional zero“ að markmiði, það er að komast fyrir kerfislægt heimilisleysi. Timișoara lagði áherslu á innleiðingu húsnæðis fyrst-hugmyndafræðinnar í Rúmeníu með fræðslu og vitundarvakningu.¹⁴⁰

Árið 2022 samþykkti rúmenska þingið aðurnefnda landsáætlun og aðgerðaáætlun um félagslega inngildingu heimilislausra fyrir tímabilið 2022–2027. Aðgerðaáætlunin felur þó aðeins í sér almenn markmið og fjármögnunartillögur. Þó að nokkur reynsla hafi fengist úr minni HF-tilraunaverkefnum einkaaðila þá er almenn innleiðing hugmyndafræðinnar og annarra sem leggja áherslu á búsetuúrræði umfram annað (e. *housing led*) skammt á veg komin.

Í Rúmeníu einkennist nálgun í þjónustu við heimilisláust fólk með vímuefnavanda af blæbrigðaríku samspil skaðaminnkandi og bindindismiðaðra nálgana. Jafnvægið milli þessara tveggja nálgana getur verið krefjandi. Þjónustuaðilar taka mismunandi afstöðu og á meðan sum rúmönsk neyðarskýli og úrræði fyrir heimilislausu gera kröfu um bindindi hallast önnur að sveigjanlegri nálgun, ekki síst þau sem aðhyllast skaðaminnkandi hugmyndafræði.

Unnið hefur verið að því að samþætta málaflokka heimilisofbeldis, geðheilbrigðivanda og vímuefnavanda við mótun stefnu um málefni heimilislausra. Þessi viðleitni hefur þó mætt ýmsum áskorunum. Þar á meðal er skortur á fjármagni, þverfaglegu samstarfi, getu sveitarfélaga og frjálsra félagasamtaka til að veita alhliða, samræmda og heildræna þjónustu í fordómalausum umhverfi og vitundarvakningu. Tekið hefur verið tillit til þessara áskorana við stefnumótun á málefnasviðinu en sú vinna er enn í þróun. Þó að til séu áætlanir og verkefni sem miða að því að veita hópum sem eru illa staddir félags- og fjárhagslega og standa frammi fyrir heimilisleysi, heildræna umönnun og stuðning þarf að auka þessa viðleitni og samræma betur til að tryggja að fólk með flóknar þjónustubarfi fái skilvirkan stuðning. Fræðsla og sérhæfð fagmenntun starfsfólks hefur einnig orðið til þess að þróð hafa verið inngrip í takt við áfallamiðaða og skaðaminnkandi nálgun. Vísbendingar eru einnig um ákveðnar svæðisbundnar nálganir í úrræðum fyrir heimilislausu en gögn skortir til að sannreyna það.

9.5 STOFNANAUMHVERFI OG HAGSMUNAAÐILAR

Í Rúmeníu ber vinnumarkaðs- og félagsmálaráðuneytið ábyrgð á málefnum heimilislausra og að þróa stefnu, sérstaka löggjöf og aðgerðaráætlun innan málaflokksins sem og eftirlit í gegnum Greiðslu og eftirlitsstofnun ríkisins.

Félagsþjónusta kemur á fót og samræmir starfsemi miðstöðva fyrir heimilisláust fólk á sveitarstjórnarstiginu. Frjáls félagasamtök hafa einnig þróað og samræmt slíkar miðstöðvar í ýmsum landshlutum þar með talið í Cluj-Napoca.

9.5.1 HAGSMUNAAÐILAR Í RÚMENÍU

Rúmenía hefur skilgreint INTERACT hagmunaaðila sem hafa tengingu við heimilisleysi á landsvísu. Listann er að finna í stafrófsröð í töflu 21. Listinn er ekki tæmandi.

TAFLA 21. INTERACT-HAGSMUNAAÐILAR Í RÚMENÍU.

Heiti	Lýsing
Asociația Casa Ioana, București	Casa Ioana félagsþjónustumiðstöðin. Einkarekin.
Asociația de Asistență Socială Umanitară Creștină Ora Internațional, Harghita	Athvarf fyrir heimilislauð fól. Einkarekið.
Asociația Filantropia Ortodoxă, Alba Iulia	Naturathvarf fyrir heimilslauð fól. Einkarekið.
Asociația Filantropică Sfântul Ierarh Iosif Mărturisitorul, Baia Mare	Naturathvarf innan félagsþjónustumiðstöðvar Einkarekin.
Asociația Hid az Egen Egyesület, Odorheiu Secuiesc	Naturathvarfið Hid az Egen. Einkarekið.
Asociația Lumină Lină Suceava	Naturathvarf innan miðstöðvar á sviði félagslegrar inngildingar heimilslausra. Einkarekin.
Asociația Samusocial, București	Upplýsinga og ráðgjafarmiðstöð fyrir heimilslauð fól. Einkarekin.
Asociația Stea	Stea dagsetur á sviði félagslegrar inngildingar. Einkarekin.
Asociația Vasiliada, Dolj	Neyðarmiðstöð/móttaka? fyrir heimilslauð fól. Einkarekin.
Asociația Centrul de Noapte Social Crestina, Sighisoara	Naturathvarf. Einkarekið.
Asociația Serviciul de Ajutor Maltez în România Filiala Sfântu Gheorghe, Covasna	Naturathvarf fyrir heimilslausa. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială a. Municipiului București	Naturathvarf. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și	Naturathvarf á vegum Almennrar stjórnsýslu félagsþjónustu fyrir heimilslauð fól. Opinber stofnun
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 3, București	Íbúðir á vegum Almennrar stjórnsýslu félagsþjónustu. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Caraș Severin	Húsnæðiskjarni fyrir félagslegan stuðning og inngildingu heimilslausra. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 2, București	Miðstöð og naturathvarf fyrir fullorðna heimilslausa – Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 1, București	Miðstöð og naturathvarf fyrir fullorðna heimilslausa -Complexul de servicii sociale Odăi - Centrul de urgență pentru persoane fără adăpost Odăi - Modul rezidențial (Odăi Social Services Complex - Odăi neyðarmiðstöð Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 5, București	Tímabundið húsnæði fyrir heimilslauð fól. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și. Protecția Copilului, Brașov	Húsnæðiskjarni fyrir félagslega aðstoð og inngildingu. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Arad	Naturathvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Baia Mare	Naturathvarf á vegum Almennrar stjórnsýslu félagsþjónustu fyrir heimilslauð fól. Opinber stofnun
Direcția de Asistență Socială Bistrița	Athvarf fyrir fullorðna heimilslausa. Opinber stofnun.

Direcția de Asistență Socială Bistrița	Félagsþjónustumiðstöð og næturalthvarf fyrir fullorðna heimilslausa. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Brașov	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Călărași	Neyðarnæturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Galați	Neyðarmiðstöð fyrir heimilslausa fólk. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Galați	Neyðarmiðstöð fyrir heimilslausa fólk. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Galați	Miðstöð félagsþjónustu fyrir heimilslausa fólk sem býr í jaðarsettum hverfum. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Orade	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Pitești	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Pitești	Næturalthvarfið Speranța. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Targu Mures	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Turda	Neyðarskýli fyrir heimilslausa fólk. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială Constanța	Félagsþjónustumiðstöð fyrir heimilslausa. Opinber þjónusta.
Direcția de Asistență și Protecție Socială Tulcea	Neyðarmiðstöð. Opinber þjónusta.
Direcția de Asistență Socială Alexandria	Félagsþjónusta, dvalarheimili fyrir heimilslausa fólk. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Botoșani	Neyðarmiðstöð fyrir heimilslausa fólk. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Brăila	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Brașov	Búsetukjarni fyrir heimilslausa. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Brașov	Upplýsinga- og ráðgjafarmiðstöð fyrir heimilslausa fólk. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Buzău	Sólarhrings neyðarþjónusta fyrir fullorðna heimilslausa.
Direcția de Asistență Socială Deva	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Giurgiu	Neyðarmóttaka fyrir fólk sem stendur höllum fæti. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Hunedoara	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Iași	Neyðarmiðstöð fyrir bata og inngildingu C.A. Rosetti. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Mediaș	Næturalthvarf og aðstoð við samfélagslega þátttöku fyrir heimilslausa fólk. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Miercurea Ciuc	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Piatra Neamț	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Râmnicu Vâlcea	Neyðarmiðstöð félagsþjónustu Ioana. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Roman	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Satu Mare	Neyðarmiðstöð félagsþjónustu fyrir fullorðna. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială și Medicală (DASM Cluj-Napoca)	Neyðarmiðstöð félagsþjónustu í Cluj-Napoca. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială și Medicală (DASM Cluj-Napoca)	Neyðarmiðstöð félagsþjónustu (Tímabundið) í Cluj-Napoca. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Sibiu	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Slobozia	Næturalthvarf. Opinber stofnun

Direcția de Asistență Socială Târgoviște	Búsetukjarni fyrir heimilislausa með stuðningi og félagslegri þátttöku. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Târgoviște	Þjónustumiðstöð og næturalthvarf Sfânta Maria. Opinber stofnun
Direcția de Asistență Socială Târgu Neamț	Miðstöð neyðarmóttöku fyrir heimilislaust fólk. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Timișoara	Miðstöð heimilislausra innan Almennrar stjórnsýslu félagsþjónustunnar Sf. Francisc. Opinber stofnun
Direcția de Asistență Socială Vaslui	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Zalău	Tímabundin húsnæðisþjónusta fyrir fólk sem býr við erfiðar félagslegar aðstæður. Opinber þjónusta.
Direcția de Asistență Socială Zalău	Dagseturf fyrir félagslega þátttöku heimilislausra. Opinber stofnun.
Direcția de Asistență Socială Zalău	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială București	Dagsetur fyrir félagslega inngildingu. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială Constanța	Dagsetur fyrir heimilislausa. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Ilfov	Neyðarmóttaka fyrir heimilislausa. (Í Acasa). Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului Prahova	Búsetukjarni fyrir heimilislausa með stuðningi og félagslegri þátttöku. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Ialomița	Félagsleg neyðarmiðstöð fyrir heimilislausa. Opinber stofnun.
Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului, Sector 6, București	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Direcția Genrală de Asistență Socială și. Protecția Copilului, Bihor.	Búsetukjarni fyrir heimilislausa með stuðningi og félagslegri þátttöku. Opinber stofnun.
Federația Caritas a Diecezei Timișoara	Næturalthvarf. Einkarekin.
Fundația Centrul Creștin de Reintegrare. Socială Onisim, Bistrița	Búsetukjarni fyrir heimilislausa fyrir félagslega þátttöku. Opinber stofnun.
Fundația de Sprijin a Vârștnicilor, Galați	Neyðarmóttaka. Einkarekin.
Fundația Prison Fellowship România	Miðstöð félagslegrar inngildingar. Einkarekið.
Fundația Timișoara '89	Miðstöð fyrir tímabundna vistun fullorðinna heimilislausra. Einkarekin.
Organizația Umanitară Concordia, București	Félagslegt húsnæði St. Paul. Einkarekið.
Organizația Umanitară Concordia, București	Búsetukjarni fyrir heimilislausa. Einkarekin.
Protecția Copilului, Sector 3, București	Opinber stofnun.
Primăria Municipiului Câmpina - Serviciul Public de Asistență Socială Prahova	Búsetukjarni fyrir heimilislausa með stuðningi og félagslegri þátttöku. Opinber stofnun.
Primăria Municipiului Miercurea Ciuc - Direcția de Asistență Socială Harghita	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Primăria municipiului Rădăuți - Direcția de Asistență Socială, Suceava	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Primăria Municipiului Roșiori de Vede - Direcția de Asistență Socială, Teleorman	Næturalthvarf. Opinber stofnun.
Primăria Municipiului Târgu Jiu Direcția de Protecție Socială, Gorj	Félagsleg neyðarmiðstöð fyrir heimilislaust fólk. Opinber stofnun.
Primăria Municipiului Turnu Măgurele Serviciul Public de Asistență Socială, Teleorman	Tímabundið dvalarheimili fyrir fólk sem stendur höllum fæti. Opinber stofnun.

Protopopiatul Roznov Neamț	Íbúðakjarni. Opinber stofnun.
România Filiala Vrancea	Opinber stofnun.
Societatea Națională de Cruce Roșie din	Næturathvarfið Bahne Focșani. Heilbrigðisþjónusta.
Uniunea Creștină din România Cluj-Napoca (social services provider)	Opinber stofnun.
	Íbúðakjarni fyrir faglega inngildingu heimilistausra. Einkarekin.

9.5.2 HAGSMUNAAÐILAR Á INNLEIÐINGARSVÆÐUM

Rúmenska DASM-teymið hefur tekið saman lista yfir hagsmunaaðila á INTERACT innleiðingarsvæðunum í Rúmeníu. Listann má finna í stafrófsröð í töflu 22 og er ekki tæmandi.

TAFLA 22. INTERACT-HAGSMUNAAÐILAR Á INNLEIÐINGARSVÆÐUM Í RÚMENÍU.

Heiti	Lýsing
Cluj-Napoca and Cluj sýsla	
Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj ADI ZMC	Félagslegur stuðningur, sálræn og lögfræðileg ráðgjöf fyrir þolendur heimilisofbeldis og fólk sem býr við ótryggar aðstæður.
Asociația Preventis	Forvarnir, ráðgjöf, eftirfylgni og þjálfun tengd vímuefnavanda.
Centrul de sănătate mintală, Spitalul Clinic Județean Cluj	Upplýsingar, málástjórn, greiningar, sálræn og félagsleg ráðgjöf vegna umönnunar varðandi vímuefna- og geðheilbrigðisvanda.
Centrul pentru Prevenirea și Combaterea Violentei în Familie – Direcția de Asistență Socială și Medicală Cluj-Napoca	Ofbeldisvarnamiðstöð vegna heimilisofbeldis – DASM Cluj-Napoca. Áhættumat, félagsráðgjöf, fjölskylduráðgjöf, lagaleg ráðgjöf, sálfræðimeðferð, ráðgjöf vegna tilfinningalegs vanda, sálfræðiráðgjöf, langtíma einstaklings- og hópa ráðgjöf fyrir þolendur heimilisofbeldis.
Centrul Social de Urgență – DASM	Félagsleg neyðarmiðstöð. Tímabundið athvarf fyrir heimilistaust fólk, félagsþjónusta, bætur, sálræn ráðgjöf, læknaaðstoð og lögfræðiráðgjöf.
Directia Generala de Asistența Sociala și Protecția Copilului Cluj - DGASPC Cluj	Neyðarmiðstöð fyrir fullorðna þolendur heimilisofbeldis. Verndarráðstafanir, húsnæði, umönnun, ráðgjöf, fjölskyldustuðningur og læknisfræðileg, sálfræðileg, lagaleg og félagsleg aðstoð..
Fundația ESTUAR	Félagslegir valkostirog möguleikar fyrir fullorðna með geðheilbrigðisvanda.
Fundația Prison Fellowship Romania	Félagslegur stuðningur, tímabundið húsaskjól, fæði, klæði, ráðgjöf, aðstoð við húsnæðisleit, aðgengi að ríkisrekinni félagsþjónustu, fjölskyldustuðningur, sálrænn, andlegur og tilfinningalegur stuðningur.
Inspectoratul Județean de Poliție Cluj	Lögreglan í Cluj sýslu. Löggæsla.
Poliția locală	Lögreglan á svæðinu, Borgarstjórn Cluj-Napoca. Forvarnir gegn heimilisleysi, ofbeldi í nánum samböndum og áfengis- og vímuefnaneyslu.
Programul Sf. Dimitrie Basarabov	Áfengis- og vímuefnaeðferð.
Spitalul Județean Cluj	Geðdeildir.
Spitalul Municipal Cluj-Napoca	Geðdeildir.
Universitatea Babes-Bolyai, Cluj-Napoca	Babes-Bolyai háskólinn. Rannsóknar-og forvarnarmiðstöð um ofbeldi í fjölskyldum og samfélagi.

Suceava and Suceava sýsla	
Adăpost de noapte "Sfânta Vineri", Asociația "Lumină Lină" Suceava	Tímabundið athvarf, heitur matur, lækisþjónusta, sálfræðiráðgjöf, starfsráðgjöf, upplýsingar um félagsleg réttindi og félagsþjónustu.
Directia Generala de Asistentă Socială și Protecția Copilului Suceava	Fjöldþætt þjónustumiðstöð fyrir þolendur heimilisofbeldis.
Inspectoratul Județean de Poliție Suceava	Lögreglan í Suceava sýslu.
Poliția Locală Suceava	Lögreglan á svæðinu. Framlag til forvarna gegn heimilisleysi, ofbeldi í nánnum samböndum og áfengis og vímuefnanotkunar.
Societatea Doamnelor Bucovinene	Miðstöð forvarna og aðgerða gegn heimilisofbeldi.
Spitalul Județean Suceava	Sýslusjúkrahúsið í Suceava. Geðdeildir, neyðarmóttaka.
Universitatea din Suceava	Háskólinn í Suceava

9.5.3 ÞVERFAGLEGT SAMSTARF

Rúmenía er aðili að Ístanbúl-samningnum. Hann er mikilvægt viðmið sem styður við þverfaglegt samstarf á milli stofnanna, til dæmis innan löggæslu, réttakerfis, félagsþjónustu, heilbrigðiskerfis og þriðja geirans.

Legea 196/2016 privind venitul minim de incluziune [lög um lágmarksframfærslu] kveða á um rétt til lágmarksframfærslu og skyldu til að þróa þjónustuáætlanir fyrir fólk í neyð, þar á meðal heimilislauslausa og tekjulágar konur. Þau kveða á um þverfaglegt samstarf, meðal annars milli húsnæðisgeirans, heilbrigðisgeirans, félagasamtaka og stofnana.

Legea nr. 292/2011 a asistenței sociale, cu modificările și completările ulterioare [lög um félagsþjónustu] vísa einnig til þverfaglegrar samvinnu milli stofnana til að tryggja skilvirka félagsþjónustu.

Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice [lög um forvarnir og baráttu gegn heimilisofbeldi] gera ráð fyrir aðkomu opinberra stofnana og einkaaðila. Lögin kveða á um snemmtæka íhlutun, svo sem nálgunarbann sem dómstólar gefa út. Þau auðvelda samstarf lögreglu, félagsþjónustu og dómskerfis til að tryggja vernd þolenda. Lögin eiga að tryggja tafarlausa vernd fyrir þolendur heimilisofbeldis og fela í sér þátttöku ýmissa opinberra stofnana og einkaaðila. Þau fela í sér nálgunarbann frá dómstólum og stuðla að samvinnu á milli lögreglu, félagsþjónustu og dómskerfisins til að vernda þolendur. Varðandi ofbeldi í nánnum samböndum tilgreina þessi lög ákveðna þverfaglega samvinnu til að takast á við slíkt ofbeldi á heildrænan hátt.

Legea nr. 217/2003 pentru prevenirea și combaterea violenței domestice [lög um forvarnir og baráttu gegn heimilisofbeldi] kveða á um ráðstafanir til verndar þolendum heimilisofbeldis með aðkomu bæði opinberra aðila og einkarekinna stofnana og stuðla þannig að samvinnu lögreglu, félagsþjónustu og dómskerfis til verndar þolendum. Í lögnum um ofbeldi í nánnum samböndum er sérstaklega kveðið á um nauðsyn þverfaglegs samstarfs til að takast á við ofbeldi með heildstæðum hætti.

Mikilvægur lagalegur rammi í Rúmeníu er Ordinul nr. 29/2019 pentru aprobarea standardelor minime de calitate pentru acreditarea serviciilor sociale destinate persoanelor vârstnice, persoanelor fără adăpost, tinerilor care au părăsit sistemul de protecție a copilului și altor categorii de persoane adulte aflate în dificultate, precum și a serviciilor acordate în comunitate, serviciilor acordate în sistem integrat și cantinele sociale [reglugerð um samþykkt lágmarks gæðaviðmiða fyrir faggildingu félagslegrar þjónustu sem veitt er öldruðum, heimilislausum, ungu fólki á leið út úr barnaverndarkerfinu og öðrum hópum fullorðinna í erfiðri stöðu sem og þjónustu sem veitt er í samfélaginu, samþættri þjónustu og mótuneytum fyrir félagsþjónustu]. Reglugerðin kveður á um lágmarks gæðaviðmið fyrir faggildingu félagsþjónustu fyrir ýmsa jaðarsetta hópa þar á meðal heimilislausa. Í henni er lögð áhersla á mikilvægi samþætts stuðningskerfis fyrir heimilislausa með aðkomu aðila sem sinna félagsþjónustu, heilbrigðisþjónustu, menntamálum og atvinnumálum.

Strategia națională privind promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați și prevenirea și combaterea violenței domestice pentru perioada 2022-2027 [landsáætlun um að stuðla að jöfnum tækifærum og jafnri stöðu kvenna og karla og um forvarnir og baráttu gegn heimilisofbeldi] áhersla er á skipulagt samstarf opinberra stofnana og frjálsra félagasamtaka í forvörnum og baráttu gegn heimilisofbeldi.

Í Strategia națională în domeniul drogurilor 2022- 2026 și Planul de acțiune pentru implementarea Strategiei naționale în domeniul drogurilor 2022-2026 [landsáætlun í áfengis- og vímuevörnum fyrir tímabilið og meðfylgjandi aðgerðaáætlun] er sérstaklega lögð áhersla á að samstarf milli stofnana sé grunndvallarregla og rekstrarleg nauðsyn.

Frá árinu 2012 hefur svæðibundinn þverfaglegur íhlutunarhópur verið að störfum vegna áhættutillfella heimilisofbeldis. Hópurinn var stofnaður með undirritun samkomulags um samstarf á milli helstu aðila á sviði félagsþjónustu og réttarvörslu í Cluj-Napoca. Samstarfsaðilar eru DGASPC Cluj, DASM Cluj-Napoca, lögreglan í Cluj-sýslu, Háskólinn í Babes-Bolyai, lagadeildin í Cluj-Napoca, Rannsókn- og forvarnarmiðstöð gegn ofbeldi í fjölskyldum og samfélagi, ADI-ZMC Cluj höfuðborgarsvæðið, fulltrúar ríkissaksóknaraembættis við Cluj-dómstólinn og fulltrúar tveggja lögmansstofa.

Árið 2019 þróaði DASM þverstofnanalegt verklag vegna ofbeldis í nánnum samböndum í tengslum við verkefnið „*The Other Side of The Story: Perpetrators in Change*“ (OSSPC), fjármagnað samkvæmt samningi nr. 881684 OSSPC, REC-AG-2019/REC-RDAP-GBV-AG-2019. Samstarfskerfið var samþykkt af 11 stofnunum, þar á meðal:

- Direcția de Asistență Socială și medicală (DASM) – opinber félagsþjónusta
- Centrul pentru Prevenirea și Combaterea Violenței în Familie – ofbeldi í nánnum samböndum
- Direcția Generală de Asistență Socială și Protecția Copilului (DGASPC) Cluj - ofbeldi í nánnum samböndum

- Poliția Locală – löggæsla, ofbeldi í nánium samböndum, vímuefnavandi, vernd
- Inspectoratul Județean de Poliție Cluj – löggæsla
- Asociația de Dezvoltare Intercomunitară Zona Metropolitană Cluj (ADI ZMC)– ofbeldi í nánium samböndum, félagsþjónusta (ráðgjafarmiðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis
- Asociația Christiana –vímuefnavandi
- St. Dimitrie Basarabov Program (AFMC)- vímuefnavandi
- Asociația Caritas Eparhial Greco-Catolic – ofbeldi í nánium samböndum, vímuefnavandi, félagsþjónusta
- Asociația Preventis –vímuefnavandi
- Clujul Are Suflet (FRCCF) – barnavernd
- Institutul Român pentru pace (PATRIR) - innflytjendur
- Revnic Cristian și Asociații -ofbeldi í nánium samböndum, lögfræðipjónusta

Sumir þessara hagsmunaaðila munu taka þátt í innleiðingu INTERACT-verkefnisins í Rúmeníu. Hindranir í þverfaglegu samstarfi stofnana stafa af því að hlutverk stofnana sem tengjast heimilisleysi eru ekki nægilega skýr og vel skilgreind í regluverki.

Rétt er að hafa í huga að staða þverfaglegs samstarfs er mjög breytilegt eftir sveitarfélögum. Á meðan samstarf allra hagsmunaaðila er vel skilgreint og virkt í borgum á borð við Cluj-Napoca og Timișoara er enn unnið að uppbyggingu samþættra þjónustuneta á öðrum svæðum. Nauðsynlegt er að bæta og efla samvinnu samstarfsaðila til að vinna gegn þeim hindrunum sem enn eru til staðar í þverfaglegu samstarfi. Skortur á samstarfi milli stofnana er jafnframt talið hindra félags- og atvinnutengda endurhæfingu heimilislausra. Einnig krefst þróun og uppbygging skráningar- og vöktunarkerfis fyrir heimilislausu samvinnu milli opinberra stofnana og frjálsra félagasamtaka.

Yfirstíga þarf þær hindranir sem fyrir eru í samstarfi milli stofnana og um hvernig unnið er með verklagsreglur um samstarf milli stofnana með því að bæta og styrkja samvinnu þessara aðila. Ófullnægjandi samvinna milli stofnana er einnig talin hindrun í félagslegri og atvinnutengdri enduraðlögun heimilislausra. Kerfi til skráningar og eftirfylgni krefst einnig samstarfs milli opinberra stofnana og frjálsra félagasamtaka.

Í ljósi þess hversu flóknar aðstæður heimilislausra geta verið telur rúmenska teymið brýnt að efla samstarf milli opinberra og einkarekinna stofnana á öllum þeim sviðum sem tengjast INTERACT-verkefninu og að beitt verði þverfaglegri samþættri nálgun til að takast á við vandann.

9.6 ÞJÓNUSTA

Helstu þjónustuúrræði fyrir heimilislausu í Rúmeníu eru athvörf, þar á meðal næturskýli, búsetuúrræði og ráðgjafarmiðstöðvar fyrir þolendur ofbeldis í nánium samböndum. Í töflu 23 er yfirlit yfir helstu þjónustuúrræði fyrir öll kyn á þeim svæðum í Rúmeníu þar sem INTERACT-verkefnið verður innleitt. Listinn er í stafrófsröð og er ekki tæmandi.

TAFLA 23. ÞJÓNUSTA FYRIR ÖLL KYN Í NAPOCA OG SUCEAVA Í RÚMENÍU.

Heiti	Lýsing
Cluj-Napoca and Cluj sýsla	
Babes-Bolyai University, Cluj-Napoca	Rannsókn- og forvarnarmiðstöð um ofbeldi í fjölskyldum og samfélagi.
CPECA Cluj	Upplýsingar, málstjórn, greiningar, sálfræði- og félagsráðgjöf.
DGASPC Cluj (emergency centre for adults, victims of DV)	Verndarráðstafanir, húsnæði, umönnun, ráðgjöf, fjölskyldustuðningur, lækniþjónusta, sálfræði-, félags og lögfræðileg aðstoð.
ESTUAR	Félagslegir valkostir og úrræði fyrir fullorðna með geðheilbrigðisvanda
Preventis Association	Forvarnir, ráðgjöf, eftirfylgni og þjálfun tengd vímuefnavanda.
Prison Fellowship Romania Foundation	Félagslegur stuðningur, tímabundið húsaskjól, fæði, klæði, ráðgjöf, aðstoð við húsnæðisleit, aðgengi að ríkisrekinni félagsþjónustu, fjölskyldustuðningur, sálrænn, andlegur og tilfinningalegur stuðningur.
Programul Sf. Dimitrie Basarabov	Áfengis- og vímuefnaðferð
The Centre for Preventing and Combating Violence in Families – DASM Cluj-Napoca	Áhættumat, félagsráðgjöf, fjölskylduráðgjöf, lagaleg ráðgjöf, sálfræðimeðferð, ráðgjöf vegna tilfinningavanda, sálfræðileg ráðgjöf, langtíma einstaklings- og hópa ráðgjöf fyrir þolendur heimilisofbeldis.
The Cluj County Police Inspectorate	Löggæsla.
The Cluj Metropolitan Area Intercommunity Development Association (ADI-ZMC)	Félags-, sálfræði- og lagaleg ráðgjöf.
The County Emergency Hospital Cluj	Geðdeild
The Emergency Social Centre – DASM	Skammtímaathvarf, félagsleg aðstoð, sálfræðiráðgjöf, lækniáðstoð, og lagaleg ráðgjöf.
The Local Police (City Hall of Cluj-Napoca)	Forvarnir gegn heimilisleysi, ofbeldi í nánum samböndum og áfengis- og vímuefnanotkun.
The Mental Health Centre, Cluj	Geðheilbrigðisþjónusta.
The Municipal Hospital, Cluj-Napoca	Geðdeild.
Suceava and Suceava sýsla	
DGASPC Suceava	Fjölþætt þjónustumiðstöð fyrir þolendur heimilisofbeldis.
Night shelter” Sfânta Vineri”, ”Lumină Lină” Association - Suceava	Skammtímaathvarf, heitur matur, lækniáðstoð, sálfræðiráðgjöf, starfsráðgjöf og upplýsingar um félagsleg réttindi og félagsþjónustu.
Societatea Doamnelor Bucovinene	Miðstöð forvarna og aðgerða gegn heimilisofbeldi.
The County Hospital Suceava	Geðdeild, neyðarmóttaka.
The Local Police	Framlag til forvarna gegn heimilisleysi, ofbeldi í nánum samböndum og áfengis- og vímuefnaneyslu.
The Suceava County Police Inspectorate	Löggæsla.
The University of Suceava	Rannsóknir.

Þjónusta fyrir heimilisláusar konur einar er tiltölulega takmörkuð í samanburði við þjónustu fyrir aðra hópa sem standa höllum fæti. Ýmis úrræði eru þó til staðar þar sem konur í neyð geta leitað sér aðstoðar. Slík þjónusta felst að jafnaði í því að veita skjól, öruggt athvarf, heilbrigðisþjónustu og stuðning við félagslega inngildingu. Í töflu 24 er yfirlit yfir helstu tegundir þjónustuúrræða sem eru sérstaklega fyrir konur. Listinn er í stafrófsröð og ekki tæmandi.

TAFLA 24. KVENNAMÍÐUÐ ÞJÓNUSTA Í RÚMENÍU.

Þjónusta	Lýsing
Dagsetur	Rými þar sem konur geta nálgast mat, hreinlætisaðstöðu, félagslegan stuðning að degi til.
Neyðarathvörf	Skammtímaathvörf til verndar heimilislausum konum, sérstaklega þolendum kynbundins ofbeldis.
Heilbrigðisþjónusta	Heilbrigðisþjónusta á hjólum fyrir heimilislausar konur. Rekin er af frjálsum félagasamtökum.
Neyðarsímar	Frjáls félagasamtök rekar neyðarsíma sem konur geta hringt í og fengið ráðgjöf og aðstoð strax, ekki síst þolendur ofbeldis.
Lögfræðilegur stuðningur	Sum frjáls félagasamtök og félagsþjónustur bjóða heimilislausum konum lögfræðiráðgjöf, ekki síst þeim sem standa frammi fyrir útburði eða fjölskylduvandamálum.
geðheilbrigðisþjónusta	Sálfræðileg og geðræn stuðningsþjónusta fyrir konur sem kljást við geðheilsuvanda eða áfallasögu.
Neyðarlínur á landsvísu	Hjálparlínur og stuðningsþjónusta fyrir konur sem eru þolendur ofbeldis. Aðstoð við að komast í athvarf og fá lögfræðiaðstoð.
Athvörf og verkefni á vegum frjálsra félagasamtaka	Frjáls félagasamtök bjóða heimilislausum konum neyðar- og langtímalausnir, oft í samstarfi við stofnanir á vegum ríkis og sveitarfélaga.
Sálfræðiráðgjöf	Frjáls félagasamtök bjóða heimilislausum konum ráðgjöf, einkum konum með áfallasögu.
Kvennaathvörf fyrir þolendur heimilisofbeldis	Sérhæfð athvörf fyrir konur sem eru þolendur heimilisofbeldis. Bjóða öruggt umhverfi, sálrænan stuðning, lögfræðiráðgjöf og aðstoð við samfélagslega þátttöku.
Samfélagsleg inngildingar verkefni	Verkefni sem aðstoða konur sem upplifað hafa heimilisleysi til samfélagslegrar þátttöku með aðstoð við atvinnuleit, menntun og þjálfun.
Félagsþjónusta og ráðgjöf	Félagsþjónusta sveitarfélaga býður fjárhagsaðstoð, húsnæðislausnir og tilvísanir í athvörf.
Starfsþjálfun	Stofnanir bjóða heimilislausum konum starfsþjálfun eða vinnumiðlun í samstarfi við aðra atvinnugeira.

Þrátt fyrir að konur hafi aðgang að þjónustu í Rúmeníu skortir enn heildrænan og víðtækan stuðning, einkum utan þéttbýlis. Þá er einnig þörf á langtímalausnum sem taka á undirliggjandi kerfislægum orsökum heimilisleysis svo sem fátækt, takmörkuðu framboði á aðgengilegu og víðráðanlegu húsnæði og samfélagslegum fordómum.

Niðurstaðan er því sú að heimilislausar konur í Rúmeníu hafa aðgang að ýmis konar þjónustu en framboð og gæði þjónustunnar eru mismunandi eftir landsvæðum. Unnið er að umbótum, ekki síst fyrir konur sem flýja heimilisofbeldi eða eiga við geðheilbrigðisvanda að stríða.

9.6.1 HINDRANIR Í AÐGENGI AÐ ÞJÓNUSTU

Rúmenska teymið safnaði fjölbreyttum gögnum frá fagfólki á vettvangi með rýnihópum, fyrirspurnum, spurningalistum og hópfundum. Gagnagreining varpaði ljósi á ýmsar hindranir sem takmarka aðgang heimilislausra kvenna að þjónustu. Þessar hindranir eru laga-, landfræði-,

menningar- eða kerfislegs eðlis og tengjast flóknum fjölþættum vanda svo sem geðheilbrigði, þroskaskerðingu eða samþættum vanda. Meðal hindrana sem greindar hafa verið, eru:

- Lagalegar hindranir

Skortur á skilríkjum og skjölum: Margar heimilislausar konur eiga ekki gild persónuskilríki eins og vegabréf, nafnskírteini eða fæðingarvottorð eða önnur skjöld sem nauðsynleg eru til að nýta sér þjónustu opinberra stofnana, skrá sig fyrir húsnæði eða sækja um félagslega þjónustu. Þetta á sérstaklega við um konur sem hafa verið lengi heimilislausar, flúið ofbeldi eða tilheyra jaðarsettum samfélagshópum.

Flókið lagaleg ferli: Aðgengi að húsnæði, félagslegum réttindum og vernd gegn ofbeldi krefst oft flókinna lagalegra úrræða sem geta reynst hindrun, sérstaklega fyrir konur með takmarkaða þekkingu á lögum eða hvaða úrræði eru í boði. Skriffinnska og mismunur auka enn frekar á slíkar hindranir.

- Landfræðilegar hindranir

Þó að fjölbreyttari þjónusta sé yfirleitt í boði í þéttbýli, svo sem í höfuðborginni Búkarest eða öðrum stærri borgum á borð við Cluj-Napoca, er framboð á úrræðum fyrir konur öllu fábreyttara á dreifbýlum svæðum

- Samgönguhindranir: Flest neyðarskýli og þjónusta er staðsett í borgum en ferðalög til að nýta þau geta reynst kostnaðarsöm, flókin eða jafnvel hættuleg. Skortur á öruggum, áreiðanlegum og viðráðanlegum samgöngum getur því komið í veg fyrir að konur hafi aðgengi að gistiskýlum, heilbrigðisþjónustu eða opinberri félagslegri þjónustu. Ferðalag getur því reynst konum sem búa við ótryggar efnahagslegar aðstæður eða skortir stuðningsnet veruleg hindrun.

- Menningarbundnar hindranir

Fordómar og mismunur: Félagsleg útskýfun er oft fylgífiskur heimilisleysis, ekki síst hjá konum, og getur leitt til mismununar og jaðarsetningar. Heimilislausar konur óttast jafnvel að verða fyrir fordómum eða að vera hafnað af þjónustuaðilum félagsþjónustu eða almenningi, sem kemur í veg fyrir að þær leiti sér aðstoðar. Þessi útskýfun er jafnvel enn meira áberandi á meðal kvenna sem tilheyra minnihlutahópum, eins og Rómasamfélaginu, sem þegar standa frammi fyrir félagslegri útilokun vegna uppruna síns.

Menningarbundin viðhorf til kynjanna: Konum er almennt ætlað það hlutverk að rækta sambönd og viðhalda félagslegum tengslum innan fjölskyldna, það er að láta hlutina ganga upp og halda fjölskyldunni saman. Ef konur verða heimilislausar eru þær fordæmdar fyrir að hafa brugðist í hlutverki sínu sem kona. Sumar konur gætu því álitð það skyldu sína að vera áfram í ofbeldisfullum aðstæðum eða álitð það óásættanlegt að leita opinberrar aðstoðar. Í sumum tilfellum geta því hefðbundin kynhlutverk fælt konur frá því að leita í utanaðkomandi úrræði eða yfirgefa ótryggar heimilisaðstæður. Að auki

hafa samfélagsleg viðhorf til sjálfstæðis kvenna í einhverjum tilvikum gert þeim erfiðara fyrir að nýta sér þjónustu sem ögrar hefðbundnum kynhlutverkum.

- Skortur á upplýsingum
Heimilislausar konur, sérstaklega þær sem tilheyra jaðarsettum minnihlutahópum, eru oft ekki meðvitaðar um þau úrræði sem í boði eru. Upplýsingum um athvörf, lögfræðiaðstoð eða heilbrigðisþjónustu er ekki alltaf miðlað á skilvirkan hátt eða eru óaðgengilegar sökum tungumálaerfiðleika eða ólæsis.
- Geðheilbrigðisvandi
Áföll og áfallastreituröskun: Margar heimilislausar konur, sérstaklega þær sem hafa flúið heimilisofbeldi eða mansal, glíma við áfallastreituröskun og annan geðheilbrigðisvanda. Slíkur vandi getur dregið verulega úr getu þeirra til að leita sér aðstoðar, þar sem þær upplifa oft ótta, vantraust og tilfinningalegt álag sem hindrar aðgengi að þjónustu. Útilokun vegna geðheilbrigðisvanda: Félagsleg útilokun vegna geðheilbrigðisvanda er útbreidd í Rúmeníu og getur dregið úr líkum á að konur leiti sér aðstoðar. Heimilislausar konur kunna að veigra sér við að sækja sálrænan stuðning af ótta við frekari mismunun eða illa meðferð.
- Þroskaröskun og fötlun
Ógreind eða ómeðhöndluð fötlun: Heimilislausar konur með þroskafrávik eða þroskaröskun eiga oft sérstaklega erfitt með að nálgast þjónustu. Skortur á fræðslu og þjálfun starfsfólks um hvernig heppilegast sé að styðja konur með slíkar þarfir getur leitt til útilokunar þeirra frá skýlum eða annarri þjónustu.
Samskiptavandamál: Konur með fötlun eða vitsmunalega skerðingu geta átt erfitt með að koma upplýsingum um þarfir sínar á framfæri við þjónustuaðila og almenning. Þetta getur leitt til enn frekari félagslegrar einangrunar og torveldað þeim að rata um kerfið og nýta sér þjónustu og úrræði í boði.
- Flóknar þjónustuparfir: Vímuefnavandi og geðheilsa
Margar heimilislausar konur eru með flóknar þjónustuparfir vegna samsláttar vímuefna- og geðheilbrigðisvanda eins og þunglyndis, kvíða eða áfallastreituröskunar. Þetta hindrar oft aðgengi þeirra að þverfaglegri þjónustu þar sem sum athvörf og úrræði setja ströng skilyrði fyrir þjónustu sem ekki tekur mið af konum með flóknar þjónustuparfir.
- Heilsufarstengdir fordómar
Konur með vímuefnavanda eða langvinnan heilsufarsvanda verða oft fyrir útilokun bæði af hálfu þjónustuaðila og samfélagsins og það getur torveldað þeim að leita sér aðstoðar. Sum gistiskýli hafna jafnvel að veita konum með vímuefnavanda eða ómeðhöndlaðan heilsufarsvanda skjól.
- Ummönun barna og fjölskylda
Einstæðar mæður og börn: Heimilislausar konur með börn eiga oft erfitt með að finna úrræði sem er opið fjölskyldum. Sum úrræði bjóða einungis gistingu fyrir einstaklinga og

Þau gistiskýli sem veita fjölskyldum aðstoð hafa gjarnan takmarkað rými eða úrræði. Skortur á fjölskylduvænum valkostum neyðir margar konur til að velja annað hvort að dvelja með börnum sínum við ótryggar aðstæður eða aðskilað við börnin til að komast í viðeigandi þjónustu. Ótti við forsjármissi: Konur með börn óttast einnig að með því að leita sér aðstoðar verði börn þeirra vistuð í opinberum úrræðum. Þetta á ekki síst við um mæður sem glíma við geðheilbrigðisvanda, vímuefnavanda og eða heimilisleysi.

- Efnahags- og kerfislægar hindranir
Skortur á fjárhagslegum úrræðum: Heimilislausar konur hafa oft ekki aðgang að nægu fjármagni til að greiða fyrir nauðsynjavöru, svo sem samgöngur, mat eða fatnað. Slík fjárhagsleg óvissa getur komið í veg fyrir að þær leiti sér þjónustu, sérstaklega ef þær telja að einhver hluti þjónustunnar, svo sem lögfræði- eða heilbrigðisaðstoð sé ekki ókeypis.
Takmarkað aðgengi að húsnæði: Jafnvel þótt lágþröskuldapjónusta, eins og þjónusta athvarfa, sé aðgengileg, standa margar heimilislausar konur frammi fyrir áskorunum við að tryggja sér varanlegt langtímahúsnæði. Í Rúmeníu er skortur á viðráðanlegu húsnæði og félagslegt húsnæði er oft ófullnægjandi. Þetta er ekki síst hindrun fyrir konur sem standa frammi fyrir efnahagslegum erfiðleikum eða hafa ekki hreint sakavottorð.
- Skortur á skipulögðum úrræðum
Brotakennd þjónusta: Oft skortir á samhæfingu á milli mismunandi þjónustuúrræða, þar á meðal heilbrigðisþjónustu, lögfræðiaðstoðar, félagslegrar þjónustu og gistiskýla. Slík sundurleitni gerir konum erfiðara að leita viðeigandi úrræða og fá þann stuðning sem þær þurfa. Í sumum tilfellum neyðast þær til að leita til margra stofnana eða samtaka til að fá nauðsynlega aðstoð sem getur verið krefjandi eða jafnvel ómögulegt ef þær glíma við fjölbættan vanda.

Að öllu samanteknu má segja að í Rúmeníu séu margar og samofnar félags-, menningar-, laga- og efnahagslegar hindranir í aðgengi heimilislausra kvenna að þjónustu. Til að sigrast á þessum áskorunum þarf að bæta framboð á þjónustu og vinna gegn þeim félagslega ójöfnuði og kerfislæga vanda sem eykur áhættu á að konur verði heimilisleysislausar. Mikilvægt er að samþætta lögfræðiaðstoð, félagsþjónustu, geðheilbrigðisþjónustu og samfélagsmiðaðar aðgerðir til að tryggja að heimilislausar konur fái þá aðstoð sem þær þarfnast.

9.6.2 GLOPPUR Í ÞJÓNUSTU

Töluverðar gloppur eru í þjónustu fyrir heimilislausar konur í Rúmeníu. Til dæmis er ekki nægilega hugað að kynjasjónarmiðum þjónustu og skortur er á nægilegu gistirými í athvörfum, lögfræðiaðstoð og inngildingarúrræðum. Greining DASM-teymisins á gögnum sem safnað var frá fagfólki á sviðinu með rýnihópum, spurningakönnunum og viðtölum varpar ljósi á eftirfarandi gloppur í þjónustuframboði:

- Skortur á plássi í gistiskýlum
- Skortur á langtímahúsnæði

- Skortur á kynjamiðaðri nálgun og sértækri þjónustu og stuðningi fyrir konur með flóknar þjónustuparfir
- Skortur á öruggum úrræðum fyrir konur
- Ófullnægjandi þjónustu fyrir konur sem nota vímuefni eða glíma við geðheilbrigðisvanda
- Skortur á áfallamiðaðri nálgun
- Ófullnægjandi úrræði fyrir félagslega inngildingu
- Takmarkaður stuðningur við atvinnupátttöku
- Ófullnægjandi aðgengi að heilbrigðisþjónustu
- Skortur á lögfræðiaðstoð og réttargæslu
- Ófullnægjandi hagsmunagæsla og málsmeðferð
- Skortur á sérhæfðri þjónustu fyrir Rómakonur og konur sem tilheyra öðrum minnihlutahópum
- Skortur á kerfisbundnu þverfaglegu samþættu þjónustuneti
- Skortur á skammtíma- og neyðarúrræðum
- Skortur á langtímaúrræðum
- Ófullnægjandi aðlögun löggjafar að raunverulegri þörf (aðgengi að þjónustumiðstöðvum)

Þegar sérstaklega er litið til INTERACT-innleiðingarsvæðisins í kringum Cluj-Napoca má, auk áður tilgreindra gloppa í þjónustu sem veitt er af sveitarfélaginu og frjálsum félagasamtökum, greina þörf fyrir umbætur á neyðarþjónustu eða fjölbreyttara framboði á grunn- og sérhæfðri heilbrigðisþjónustu auk atvinnutengdrar þjónustu. Við ítrekum líka mikilvægi viðbótarþjónustu aðila sem sinna fíknimeðferð, forvörnum gegn heimilisofbeldi, ráðgjöf, starfsráðgjöf, starfsþjálfun og endurmenntun auk frekari innviðapróunar. Til að koma í veg fyrir jaðarsetningu, mismunun og fordóma gagnvart heimilisláusum þarf samfélagslega vitundarvakningu til að auka skilning, viðurkenningu og þátttöku, sem mun auðvelda inngildingu heimilisláusra hópa. Vitundarvakning meðal íbúa skapar um leið umhverfi sem stuðlar að þróun árangursríks samstarfs og auknum fjárfestingum sem munu skila verulegri og varanlegri fækkun heimilisláusra í sveitarfélaginu.

Til að takast á árangursríkan hátt á við misbresti í þjónustuframboði fyrir heimilisláusar konur í Rúmeníu er þörf á heildstæðri nálgun sem byggir á samstarfi milli opinberra stofnana, frjálsra félagasamtaka, heilbrigðisþjónustu, lögfræðiaðstoðar og samfélagsins. Með slíkri nálgun getur Rúmenía stigið markviss skref í átt að því að styðja heimilisláusar konur og aðstoða þær við að endurheimta sjálfstæði sitt og reisa með því að:

- Auka framboð og aðgengi að gistiskýlum
- Innleiða langtímaláusnir í húsnæðismálum með verkefnum um viðráðanlegt húsnæði
- Innleiða gistiskýli þar sem unnið er út frá kynjamiðaðri nálgun
- Veita sérhæfðan stuðning fyrir konur með flóknar þjónustuparfir
- Auka þjónustu og örugg úrræði fyrir konur sem flýja ofbeldi í nánum samböndum
- Byggja upp og þróa geðheilbrigðis- og vímuefnaþjónustu og samþætta þjónustu vegna vímuefnavanda
- Innleiða áfallamiðaða þjónustunálgun og þjálfva fagfólk í samræmi við það

- Efla úrræði fyrir félagslega inngildingu með eftirfylgni
- Bjóða starfspjálfun og atvinnustuðning, þar með talið atvinnumiðlun
- Bæta aðgengi að heilbrigðisþjónustu með færanlegum úrræðum, útkallsþjónustu og heilsutengdri fræðslu
- Auka lögfræðiaðstoð og hagsmunagæslu, bæta aðgengi að lögfræðiaðstoð
- Beita sér fyrir breytingum á stefnumótunar á sviðinu
- Innleiða forvarnarverkefni gegn mismunun
- Samræma þjónustu opinberra aðila og einkaaðila til að skapa heildstætt stuðningskerfi
- Leggja áherslu á forvarnir, langtímalausnir og neyðarþjónustu
- Aðlaga löggjöf með hliðsjón af inntökuskilyrðum í þjónustumiðstöðvar

9.6.3 OPINBERAR KRÖFUR TIL ÞJÓNUSTU

Eins og áður hefur komið fram setur reglugerðin, Ordínul nr. 29/2019, lágmarksgæðaviðmið fyrir faggilda félagsþjónustu sem veitt er ýmsum jaðarsettum hópum í Rúmeníu, þar á meðal heimilislausum. Tveir viðaukar við reglugerðina fjalla sérstaklega um dvalarúrræði fyrir heimilislausu og um næturskýli. Reglugerðin nær bæði til þjónustu sem veitt er í sérhæfðum stofnunum og þjónustu sem veitt er í samfélaginu og í samþættum þjónustukerfum. Markmiðið með því að skilgreina skýr og lágmarks gæðaviðmið er að tryggja markvissari stuðning og öruggara umhverfi fyrir fólk í þörf fyrir félagsþjónustu, stuðla að samfélagslegri þátttöku þeirra og bæta lífsgæði þeirra. Félagsþjónusta þarf að undirgangast reglubundið eftirlit og mat til að tryggja sé að hún uppfylli sett gæðaviðmið og til að greina frekari þarfir þjónustuþega. Faggilding þjónustunnar byggist á símati á því hvort lágmarks gæðaviðmið séu uppfyllt. Þessi gæðaviðmið eru grundvallaratriði til að tryggja viðeigandi og vandað félagslegt verndarkerfi fyrir hópa sem standa höllum fæti í samfélaginu.

Þótt til séu reglur og staðlar er framkvæmd þeirra mjög misjöfn eftir landsvæðum og ræðst meðal annars af aðgengi að fjármagni og stjórnun félagsþjónustu. Í mörgum tilvikum skortir athvörf fyrir heimilislausu nægilegt fjármagn eða hæft starfsfólk og aðbúnaður er oft bágur. Þrátt fyrir að tiltölulega skýrt laga- og regluumhverfi sé fyrir hendi getur framkvæmd þess í reynd reynst erfið og heimilislaust fólk stendur gjarnan frammi fyrir takmörkuðu aðgengi að vandaðri þjónustu.

Vitað er að framkvæmd þjónustu er ekki alltaf í samræmi við regluverk í Rúmeníu og frávik mun algengari úti á landi en í þéttbýli. Auðveldara er að koma á og viðhalda breiðu þverfaglegu samstarfi í stærri borgum en þar eru flestar heimilislausar konur staðsettar. Þær stofnanir sem eiga að koma að þjónustunni eru afar fjölbreyttar og hafa ólíkt hlutverk, ábyrgð og sýn. Félagslegum vandamálum verður ekki mætt eingöngu með lagabreytingum; nauðsynlegt er að leggja mat á þarfir þjónustuþega með hliðsjón af mismunandi aðstæðum og samhengi.

9.7 SAMANTEKT OG ÁHERSLUR INTERACT Í RÚMENÍU

Heimilisleysi í Rúmeníu er skilgreint í landsáætlun um félagslega þátttöku heimilislausra og í meðfylgjandi aðgerðaáætlun. Skilgreiningin nær til einstaklinga eða fjölskyldna sem búa á götunni, dvelja tímabundið hjá vinum eða kunningjum, hafa ekki efni á að leigja húsnæði, eru í hættu á húsnæðismissi eða dvelja á stofnunum eða í fangelsum sem þeir eiga að ljúka dvöl á

innan tveggja mánaða án þess að hafa aðgang að húsnæði. Þessi skilgreining er í samræmi við ETHOS Light.

Orsakir heimilisleysis í Rúmeníu tengjast fyrst og fremst fátækt, þrengslum í þéttbýli, atvinnuleysi, vímuefnavanda, geðheilbrigðisvanda og heimilisofbeldi. Meðal þeirra kvenna sem verst eru settar eru innflytjendur, flóttafólk, LGBTQIA+ fólk, einstæðar mæður, konur sem eru þolendur mansals, konur sem hafa orðið fyrir ofbeldi í nánú sambandi, konur með vímuefna- eða geðheilbrigðisvanda og þær sem glíma við fjölþættan vanda.

Töluleg gögn um heimilisleysi í Rúmeníu eru aðgengileg í gegnum atvinnu og félagsmálaráðuneyti landsins. Gögnin byggja á skýrslum frá félagsþjónustuaðilum í samræmi við lög þar um. Hins vegar ná opinber gögn ekki að fanga allt umfang heimilisleysis, sérstaklega meðal fólks sem er útilokað frá þjónustu vegna vímuefna- og geðheilbrigðisvanda. Árið 2022 áætlaði OECD að fjöldi heimilislausra einstaklinga væri 8.436 en það eru umtalsvert hærri en tölur rúmenskra yfirvalda og misræmið dregur úr áreiðanleika opinberra innlendra gagna.

Rúmenía hefur innleitt ýmis lög, lands- og svæðisbundnar stefnur og aðgerðaáætlanir til að takast á við heimilisleysi og liggur ábyrgð á samhæfingu hjá vinnu- og félagsmálaráðuneytinu. Þessi viðmiðarammi styður við að hugað sé að kynjasjónarmiðum, einkum vegna kvenna sem flyja heimilisofbeldi og einstæðra mæðra, en þörf er fyrir heildstæðari aðgerðum. Réttur til húsnæðis sem mannréttinda er í auknu mæli viðurkenndur þó enn sé verk að vinna til að sýna það í verki.

Félagslegt stuðningskerfi fyrir heimilislausu í Rúmeníu samanstendur af gistiskýlum, neyðarúrræðum fyrir þolendur ofbeldis í nánú samböndum og ýmsum verkefnum sem frjálsl félagasamtök og sveitarfélög standa að. Þverfaglegt samstarf er þó mjög mismunandi eftir landsvæðum. Sveitarfélög á borð við Cluj-Napoca og Timișoara búa við vel skilgreint samstarf, á meðan erfiðara hefur reynst að þróa samþætt þjónustunet annars staðar. Styrking samstarfs milli opinberra stofnanna og einkaaðila er talin lykilatriði í markvissri baráttu gegn heimilisleysi.

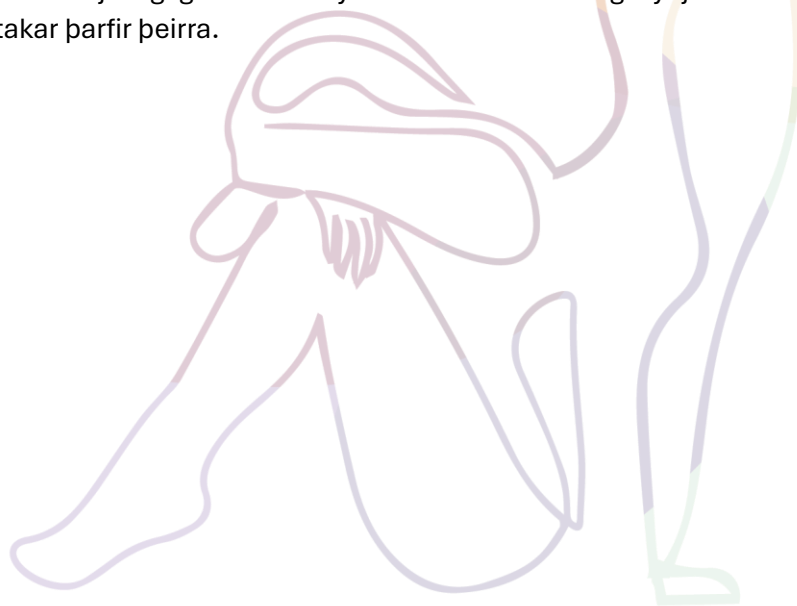
Þjónusta sem ætluð er öllum kynjum í Rúmeníu nær meðal annars til gistiskýla, dvalarúrræða og miðstöðva fyrir þolendur ofbeldis í nánú samböndum. Sérhæfð þjónusta fyrir konur nær yfir neyðarskýli, öruggt húsnæði fyrir þolendur heimilisofbeldis, neyðarlínur, félagsþjónusta, sálfræðiráðgjöf, heilbrigðis- og geðheilbrigðisþjónusta, úrræði fyrir félagslega endurhæfingu, starfsþjálfun og athvörf rekin af frjálsum félagasamtökum. Þrátt fyrir þessi úrræði er aðgengi að alhliða stuðningi enn takmarkaður, ekki síst á landsbyggðinni.

Hindranir í aðgengi kvenna að þjónustu í Rúmeníu eru margvíslegar og samofnar félags-, menningar-, laga- og efnahagslegum þáttum. Til að yfirstíga þær þarf að auka framboð þjónustu og vinna gegn undirliggjandi félagslegum ójöfnuði og kerfislegum orsökum heimilisleysis meðal kvenna. Heildræn nálgun sem felur í sér lögfræðiaðstoð, félags- og geðheilbrigðisþjónustu og samfélagverkefni eru lykilatriði til að tryggja að heimilislausar konur fái viðeigandi aðstoð. Aðgengi að þjónustu fyrir konur í Rúmeníu er ófullnægjandi vegna flókinna félags-, menningar- og efnahagslegra þátta auk vandkvæða í löggjöf.

Þjónusta sem byggir á HF-nálguninni er enn í þróun í Rúmeníu og takmarkaðar framfarir hafa orðið í innleiðingu slíkra verkefna. Áfallamiðuð og skaðaminnkandi nálgun nýtur vaxandi athygli en hefur ekki verið innleidd með kerfisbundnum hætti. Lög og stefnur ríkis og sveitarfélaga styðja við þverfaglegt samstarf en framkvæmd þess er mismunandi eftir svæðum. Nauðsynlegt er að styrkja þessar nálganir og efla samstarf á meðal þeirra sem starfa í málaflokki heimilisleysis.

Í stuttu máli sagt stendur Rúmenía frammi fyrir verulegum áskorunum við að bregðast við heimilisleysi, einkum meðal kvenna í ótryggum aðstæðum. Þrátt fyrir að laga- og reglurammi og stefnur séu fyrir hendi þá hamlar skortur á samfelli í framkvæmd, aðgengi að gögnum og þverfaglegu samstarfi og framþróun. Heildstæð, kynja- og áfallamiðuð nálgun er lykilatriði sjálfbærrar innleiðingar INTERACT-verkefnisins. Til að takast á við heimilisleysi á árangursríkan hátt og styðja heimilislausar konur við að endurheimta sjálfstæði sitt og virðingu þarf að auka stofnanabundið samstarf og samfélagslega þátttöku kvennanna.

Á landsvísu ætti áhersla INTERACT-verkefnisins í Rúmeníu því að vera á að tala fyrir samræmdri gagnasöfnun og skýrslugerð og stefnum sem viðurkenna þær hindranir sem heimilislausar konur standa frammi fyrir þegar þær leita sér húsnæðis og stuðningsþjónustu. Einnig þarf að undirstrika mikilvægi áfallamiðaðrar nálgunar í þjónustu vegna kynbundins ofbeldis en það er algeng orsök heimilisleysis meðal kvenna. Á sveitarstjórnarstigi ætti áherslan að vera á að stuðla að heildrænni þverfaglegri samvinnu milli stofnana og samfélagsvirkni við íhlutun heimilisleysis. Það er lykillinn að því að berjast gegn heimilisleysi á áhrifaríkan hátt og styðja heimilislausar konur í samræmi við sérstakar þarfir þeirra.



10. HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Landsskýrsla INTERACT veitir innsýn í stöðu heimilisleysis í sex Evrópulöndum, með áherslu á samtvinnun vandans og sérstakar áskoranir sem konur sem búa við heimilisleysi standa frammi fyrir. Hvert INTERACT-land hefur valið sér áherslusvið út frá stöðu heimilisleysis og þeim sérstöku áskorunum sem þau standa frammi fyrir. Helstu niðurstöður hvers lands má draga saman á eftirfarandi hátt.

Í Þýskaland er til staðar öflugt félagslegt stuðningskerfi og gagnasöfnunaraðferðir við mælingar á heimilisleysi taldar áreiðanlegar. Hins vegar er ekki viðtekin venja að huga að kynbundum þörfum við stefnumótunarvinnu og í starfsháttum. Áherslan fyrir INTERACT í Þýskaland ætti því að vera á að styrkja tengslanet og kortleggja áhrif aðgreiningar og inngildingar/útilokunar innan stuðningskerfisins út frá sjónarhorni samtvinnunar.

Heimilisleysi er stórt vandamál á Grikklandi en stefna stjórnvalda og samstarf á sviðinu brotackennd og kynjamiðuð nálgun við inngrip ófullnægjandi. Við innleiðingu INTERACT ætti því að leggja áherslu á að bæta samhæfingu, auka kynjavitund við stefnumótun og hlúa að þverfaglegu samþættu samstarfi og fræðslu. Leggja þarf sérstaka áherslu á kerfislægar breytingar til að styðja betur við jaðarsetta hópa.

Á Íslandi er skýr lagaleg skylda til að sinna heimilisláusu fólki en samræmda gagnasöfnun skortir sem og heildstæða landsstefnu á málefnaviðinu. Á innleiðingarsvæði verkefnisins er til staðar metnaðarfull stefna og þverfaglegt samstarf í málefnum heimilisláusra með flóknar þjónustuparfir en það þarf að kerfisbinda samstarfið og útvíkka. Áhersla INTERACT ætti því að vera á þróun landsstefnu á málefnaviðinu og viðtækara og styrkara þverfaglegt samstarf.

Á Ítalíu er nálgun á heimilisleysi brotackennd og kynjamiðuð inngrip takmörkuð. Áherslan í INTERACT ætti því að vera á að efla þverfaglega samvinnu, auka verndarráðstafanir og samþætta HF, áfallamiða og skaðaminnkandi nálgun sem víðast.

Í Portúgal er stuðningskerfi heimilisláusra brotackennt, kynjamiðuð nálgun ekki ríkjandi og aðgengi að fjármagni áskorun. Áherslan INTERACT ætti að vera á að bæta gagnasöfnun, stuðla að samfélagslegum inngripum og styrkja áfallamiðaða og kynjamiðaða nálgun.

Rúmenía stendur frammi fyrir miklum áskorunum við að takast á við heimilisleysi, sérstaklega meðal kvenna í viðkvæmri stöðu. Þó að lagarammi sé til staðar hindrar skortur á áreiðanlegum gögnum, gloppur í framkvæmd og takmörkuð þverfagleg samvinna framfarir. Áherslan við innleiðingu INTERACT ætti að vera á að tala fyrir samræmdri gagnasöfnun, kynjasamþættingu í stefnumótun og þjónustubrúun og innleiðingu áfallamiðaðrar nálgunar.

Niðurstöðurnar varpa ljósi á ólíka stöðu samstarfsríkjanna sex á sviði heimilisleysis og þörfina fyrir aðgerðir sem taka mið af því. Fjölbreytileikinn skapar því kjörinn vettvang fyrir þróun og innleiðingu líkans fyrir heimilisláusar konur með flóknar þjónustuparfir sem er nægilega fjölhæft til að hægt sé að innleiða það við mismunandi aðstæður. Áhersla á kerfislægar breytingar,

Þverfaglega samþætta samvinna og kynjaðar nálganir eru sameiginlegir áherslupættir og verða lykillinn að því að berjast gegn heimilisleysi á áhrifaríkan hátt og styðja við jaðarsetta hópa.



HEIMILDIR OG TILVÍSANIR

HUGTÖK OG SKAMMSTAFANIR

Bento et al. 2020. Organizational Silos: A Scoping Review Informed by a Behavioral Perspective on Systems and Networks. <https://www.mdpi.com/2075-4698/10/3/56>

Bobashev, G.V., Zule, W.A., Osilla, K.C. et al. (2009). Transactional Sex among Men and Women in the South at High Risk for HIV and Other STIs. *J Urban Health* **86** (Suppl 1), 32–47. <https://doi.org/10.1007/s11524-009-9368-1>

Bolt, G. and Czirfusz, M. (2022). Precariousness and the Financialization of Housing in S. Münch and A. Siede (eds.), PusH Working Paper Series, Working Paper 2 (Version 09/2022). PusH Strategic Partnership. https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/project-result-content/89f55067-12f5-44e6-a74d-f940d84ded71/PusH_Working_Paper_2_Precariousness_and_Financialization_end.pdf

Crenshaw, Kimberle ´ Williams (1989) „Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics.“ University of Chicago Legal Forum 1989:139–67, p. 149.

Dunkle, K. L., Wingood, G. M., Camp, C. M., & DiClemente, R. J. (2010). Economically motivated relationships and transactional sex among unmarried African American and white women: results from a U.S. national telephone survey. *Public health reports (Washington, D.C. : 1974)*, 125 Suppl 4(Suppl 4), 90–100. <https://doi.org/10.1177/00333549101250S413>

ETHOS Light: <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

ETHOS. <https://www.feantsa.org/en/toolkit/2005/04/01/ethos-typology-on-homelessness-and-housing-exclusion>

EUDA. (2023). Homelessness and drugs: health and social responses. https://www.euda.europa.eu/publications/mini-guides/homelessness-and-drugs-health-and-social-responses_en

EUDA. 2024. Harm reduction – the current situation in Europe (European Drug Report 2024). https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2024/harm-reduction_en

FEANTSA. 2012. Social Innovation to Combat Homelessness: A Guide. https://www.feantsa.org/download/2012_06_12_social_innovation_guide_final_en-2-23571112692731955526.pdf

FEANTSA. 2015. Peer Support: A Tool for Recovery in Homelessness Services. https://www.feantsa.org/download/peer_support_policy_paper2951723577548485776.pdf

TILVÍSANIR Í LANDSSKÝRSLUM

¹ EUROSTAT Population on 1 January 2023, retrieved from [tps00001] Population on 1 January.

² Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) 2020 [Homelessness Reporting Act]

³ Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e. V. (GISS) & Verian (VERIAN), Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 WoBerichtsG (Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e. V. & Verian, 2024), 32f, https://www.giss-ev.de/filestorage/publikationen/241023_bmwbsb_bericht.pdf

⁴ Martina Bodenmüller, „Wohnungslosigkeit von Frauen – auch ein Armutsphänomen“, in: Regina-Maria Dackweiler, Alexandra Rau, Reinhild Schäfer (Eds.), 2020, Frauen und Armut – Feministische Perspektiven, 361–381; Jan Finzi, „Wohnungsnot: Geschlecht als bedeutende Differenzierungskategorie“, in: Frank Sowa (Ed.), 2022, Figurationen der Wohnungsnot. Kontinuität und Wandel sozialer Praktiken, Sinnzusammenhänge und Strukturen, 482–501.

⁵ „Statistics of homeless people accommodated“. DESTATIS Statistisches Bundesamt, accessed May 16, 2025, https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Wohnungslosigkeit/_inhalt.html#sprg575210; data source: <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/22971/details>

⁶ Wohnungslosenberichterstattungsgesetz (WoBerichtsG) 2020 [Homelessness Reporting Act]

⁷ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit. Der Wohnungslosenbericht 2022 des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2022), <https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Soziale-Sicherung/wohnungslosenbericht-2022.pdf>

⁸ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), Wohnungslosenbericht der Bundesregierung. Ausmaß und Struktur von Wohnungslosigkeit (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2025), https://www.bmwbsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/wohnungslosenbericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=2

⁹ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG-W), Zu Lebenslagen wohnungsloser und von Wohnungslosigkeit bedrohter Menschen in Deutschland – Lebenslagenbericht – Berichtsjahr 2022, (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., 2022), https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/STA/STA_Statistikbericht_2022.pdf

¹⁰ Diakonisches Werk der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsen e.V., Wohnungsnotfallhilfe. Lebenslagenerhebung (Diakonisches Werk der Ev.-Luth. Landeskirche Sachsen e.V., 2024) <https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://www.diakonie-sachsen.de/wp-content/uploads/2024/09/2024-Wohnungsnotfallhilfe-Bericht.pdf&ved=2ahUKEwi8uMuzzaWNAX5RvEDHS0IN28QFnoECA4QAAQ&usq=AOvVaw3gFZusSJfvSI6HmuytXfQG>

¹¹ BMWBSB, Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2025, 33-50.

¹² GISS & VERIAN, Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 WoBerichtsG; for the previous study in 2022 see Gesellschaft für innovative Sozialplanung und Sozialforschung e. V. (GISS); Kantar GmbH (KANTAR), Empirische Untersuchung zum Gegenstand nach § 8 Absatz 2 und 3 Wohnungslosenberichterstattungsgesetz. Forschungsbericht 605, im Auftrag des Bundesministerium für Arbeit und Soziales. (GISS; KANTAR, 2022), <https://www.publikationen-bundesregierung.de/pp-de/publikationssuche/empirische-untersuchung-zum-gegenstand-nach-8-absatz-2-und-3-wohnungslosenberichterstattungsgesetz-2129794>

¹³ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) 1949 [Basic Law].

¹⁴ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024. Gemeinsam für ein Zuhause (Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, 2024), 13, <https://www.bmwbsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP.html>; English version: Federal Ministry for Housing, Urban Development and Building, National Action Plan to Tackle Homelessness. Together for a home, (Federal Ministry for Housing, Urban Development and Building, 2024), <https://www.bmwbsb.bund.de/SharedDocs/downloads/Webs/BMWSB/DE/veroeffentlichungen/wohnen/NAP-english.pdf>

- ¹⁵ Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V. (BAG-W), *Integriertes Notversorgungskonzept: Ordnungsrechtliche Unterbringung und Notversorgung – Definitionen und Mindeststandards*, (Bundesarbeitsgemeinschaft Wohnungslosenhilfe e.V., 2013), https://www.bagw.de/fileadmin/bagw/media/Doc/POS/POS_13_Integriertes_Notversorgungskonzept.pdf
- ¹⁶ Sections 67ff, SGB XII [Twelfth Book of the Social Code].
- ¹⁷ BMWSB, *Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*.
- ¹⁸ *Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen 2021* [Joint recommendations of the Saxon State Ministry for Social Affairs and Social Cohesion, the Saxon State Ministry for Regional Development and the Saxon State Ministry of the Interior on preventing and eliminating housing emergencies], <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/19244-Empfehlungen-zur-Vermeidung-und-Beseitigung-von-Wohnungsnotfaellen>
- ¹⁹ Stadt Leipzig, *Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026* [City of Leipzig, *Special Plan for Emergency Housing Assistance in Leipzig 2023 to 2026*] (Stadt Leipzig, 2023), https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.5_De25_Jugend_Soziales_Gesundheit_Schule/50_Sozialamt/Wohnungsnotfallhilfe_und_Notunterbringun/Fachplan-Wohnungsnotfallhilfe_nicht-barrierefrei.pdf
- ²⁰ Stadt Leipzig, *Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026*.
- ²¹ BMWSB, *Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2025*, 12.
- ²² BMWSB, *Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*, 15-18.
- ²³ BMWSB, *Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*, 18.
- ²⁴ *Gesetz zur Sicherung des Zugangs zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (Gewalthilfegesetz - GewHG) 2025* [Violent Crimes Assistance Act 2025].
- ²⁵ BMWSB, *Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*, 37ff.
- ²⁶ „Modellprojekt Eigene Wohnung.“ *Stadt%20Leipzig.%20accessed%https://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/soziale-hilfen/obdachlosigkeit/projekt-eigene-wohnung*. <https://www.leipzig.de/jugend-familie-und-soziales/soziale-hilfen/obdachlosigkeit/projekt-eigene-wohnung>
- ²⁷ „Modellprojekt Eigene Wohnung.“ Das Boot gGmbH, accessed May 16, 2025, <https://das-boot-ggmbh.de/modellprojekt-%E2%80%99Eigene-wohnung%E2%80%99C>.
- ²⁸ GISS & VERIAN, 2024, 39.
- ²⁹ BMWSB, *Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*, p.3 & p. 5.
- ³⁰ BMWSB, *Wohnungslosenbericht der Bundesregierung 2025*, 10.
- ³¹ „Freie Wohlfahrtspflege in Deutschland“, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, accessed May 16, 2025, <https://www.bagfw.de/ueber-uns/freie-wohlfahrtspflege-in-deutschland>.
- ³² Stadt Leipzig, *Fachplan Wohnungsnotfallhilfe in Leipzig 2023 bis 2026*, 34 ff.
- ³³ BMWSB, *Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*, 40.
- ³⁴ BMWSB, *Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024*, 45.
- ³⁵ *Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen 2021*, VII. 6.
- ³⁶ „Lebensplätze für Frauen.“ Diakonie München und Oberbayern, Evangelisches Hilfswerk, accessed May 15, 2025, <https://hilfswerk-muenchen.de/lebensplaetze-frauen/startseite>. PEŠSI KRÆKJA ER EKKI RÉTT EN OPNAST Á SÍÐU DIAKONIE MUNCHEN SAMT
- ³⁷ „Herzlich willkommen bei ragazza e.V.!“ Ragazza Hamburg, accessed May 15, 2025, <https://ragazza-hamburg.de/de/>.
- ³⁸ „Housing First für Frauen.“ Sozialdienst katholischer Frauen e.V. Berlin, accessed May 15, 2025, <https://skf-berlin.de/offene-sozialarbeit/wohnungslose-frauen/housing-first-fuer-frauen/>.

³⁹ BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 18.

⁴⁰ GREVIO, Grevio Baseline Evaluation Report Germany, (GREVIO, 2022), <https://rm.coe.int/report-on-germany-for-publication/1680a86937>; in German: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt. Erster Bericht des Expertenausschusses (GREVIO) zur Umsetzung des Übereinkommens des Europarats vom 11. Mai 2011 (Istanbul-Konvention) in Deutschland. (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2022), <https://www.bmfsfj.de/resource/blob/202386/3699c9bad150e4c4ff78ef54665a85c2/grevio-evaluierungsbericht-istanbul-konvention-2022-data.pdf>, checked on 9/18/2023.

⁴¹ Gesetz zur Sicherung des Zugangs zu Schutz und Beratung bei geschlechtsspezifischer und häuslicher Gewalt (Gewalthilfegesetz - GewHG) 2025 [Violent Crimes Assistance Act 2025].

⁴² Marcel Fratzscher, Bundeshaushalt setzt falsche Prioritäten: Hier besteht wirklich Spar-Potential, DIW-Blog 10.07.2024, accessed May 15, 2025, https://www.diw.de/de/diw_01.c.907889.de/nachrichten/bundeshaushalt_setzt_falsche_prioritaeten_hier_besteht_wirklich_spar-potential.html.

⁴³ BMWSB, Nationaler Aktionsplan gegen Wohnungslosigkeit 2024, 37f.

⁴⁴ Gemeinsame Empfehlungen des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt, des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung und des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Vermeidung und Beseitigung von Wohnungsnotfällen 2021, III. 2.

⁴⁵ EUROSTAT Population on 1 January 2023

⁴⁶ Article 29, par. 1 from Law 4052/2012 (ΦΕΚ 41 Α).

⁴⁷ Theodorikakou et al., 2013

⁴⁸ EU SILC, 2014.

⁴⁹ CMD 41756/26.5.2017, L. 4472/2017.

⁵⁰ Dimoulas, K., Arapoglou, V., Gkounis, K., Richardshon, K., Karlaganis, P. (2018). PILOT REGISTRATION OF HOMELESS PEOPLE IN THE MUNICIPALITIES OF ATHENS, THESSALONIKI, PIRAEUS, HERAKLION, IOANNINA, N. IONIA, AND TRIKALA. Panteion University.

⁵¹ NATIONAL STATISTICAL SERVICE. FAMILY BUDGET DATA – RISK OF POVERTY SILK. (2024). Available at: <https://www.statistics.gr/el/statistics/-/publication/SFA10/2024>.

⁵² Αράπογλου, Β., Γκούνης, Κ., Ρίτσαρτσον, Κ., (2018). Πιλοτική Καταγραφή Αστεγών στους Δήμους Αθηναίων, Θεσσαλονίκης, Πειραιώς, Ηρακλείου, Ιωαννίνων, Ν. Ιωνίας και Τρικκαίων

⁵³ All the information below comes from the responses of frontline professionals to the INTERACT questionnaires.

⁵⁴ <https://www.eetaa.gr/domes-gia-tin-antimetopisi-tis-vias-kata-ton-gynaikon/xenones-filoxenias-dimon/xenonas-filoxenias-dimou-irakleiou/>

⁵⁵ https://kyada-athens.gr/kentro_astegon/

⁵⁶ <https://www.cityofathens.gr/who/xenonas-metavatikis-filoxenias-ton-astegon-christon-psychodrastikon-oysion/>

⁵⁷ <https://www.okana.gr/el/services/meiosi-blabis/anoihto-kentro-imeras-astegon-ypnotirio>

⁵⁸ <https://www.okana.gr/el/services/meiosi-blabis/anoihto-kentro-imeras-astegon-ypnotirio>

⁵⁹ <https://www.astegoi.gov.gr/index.php/en/gia-polites/domes-ypiresies>

⁶⁰ <https://ekka.org.gr/index.php/el/>

⁶¹ www.astegoi.gov.gr/referral-KRÆKJA VIRKAR EKKI

⁶² Dimoulas, K., Arapoglou, V., Gkounis, K., Richardshon, K., Karlaganis, P. (2018)

⁶³ FEANTSA, Country Fiche; Greece. (2018). Available at: <https://www.feantsa.org/download/gr-country-profile-20188609335085222190081.pdf>.

⁶⁴ Housing and work for the homeless. Ministry of Social Cohesion and Family Affairs. Available at: <https://minscfa.gov.gr/en/demographic-policy/housing-policy/housing-and-work-for-the-homeless/>

⁶⁵ Shelters of EKKΑ. Available at: <https://ekka.org.gr/index.php/en/domes-ypiresies-en/ksenones-en>

⁶⁶ Dimoulas, K., Arapoglou, V., Gkounis, K., Richardshon, K., & Karlaganis, P. (2018)

⁶⁷ Kourachanis, 2017.

⁶⁸ “Skýrsla samráðshóps um heimilislausa: Aðstæður húsnæðislausra í Reykjavík og tillögur til úrbóta.” Félagsmálaráðuneytið, https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/acrobat-skjol/skyrsla_heimilislausir.pdf

⁶⁹ https://reykjavik.is/sites/default/files/2025-01/1_adgerdaraaetlun_med_stefnu_hmfth_-_januar_2025.pdf

⁷⁰ “Samþykkt velferðarráðs um nýja aðgerðaáætlun með stefnu í málefnum heimilislausra með miklar og flóknar þjónustubarfir.” Reykjavíkurborg. https://reykjavik.is/sites/default/files/2025-01/1_adgerdaraaetlun_med_stefnu_hmfth_-_januar_2025.pdf.

⁷¹ Þorbjörg H. Þórgilsdóttir, Samstarfsverkefni í málefnum heimilislausra (Kópavogur: SSH – Samtök sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu, March 2023).

⁷² 2101/154 þál. í heild: húsnæðisstefna fyrir árið 2024--2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árið 2024--2028 | Þingtíðindi | Alþingi

⁷³ Kolbrún Kolbeinsdóttir, „Eini staðurinn í samfélaginu þar sem ekki er horft niður á þig“: Reynolds kvenna af Konukoti (MA-thesis, University of Iceland, 2023). <https://skemman.is/handle/1946/43142>

⁷⁴ “Ný stefna í málefnum heimilislausra.” Reykjavíkurborg, October 11, 2019. https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/stefna_i_malefnum_heimilislausra_fra_fundi_velferdarrads_5.6.19_0.pdf

⁷⁵ “Ný aðgerðaáætlun í málefnum heimilislausra samþykkt einróma í borgarstjórn.” Reykjavíkurborg. Accessed May 23, 2025. <https://reykjavik.is/frettir/2025/ny-adgerdaraaetlun-i-malefnum-heimilislausra-samthykkt-einroma-i-borgarstjorn>

⁷⁶ <https://fundur.reykjavik.is/sites/default/files/agenda-items/uttek-heimilislausir-med-miklar-og-floknar-thjonustutharfir-1-okt-2021.pdf>

⁷⁷ “Mannfjöldinn 1. janúar 2024.” Hagstofa Íslands

⁷⁸ Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 [Constitution of the Republic of Iceland No. 33/1944], <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1944033.html>

⁷⁹ CETS 210 - Samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi gegn konum og heimilisofbeldi

⁸⁰ 44/1998: Lög um húsnæðismál | Lög | Alþingi

⁸¹ 2101/154 þál. í heild: húsnæðisstefna fyrir árið 2024-2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árið 2024--2028 | Þingtíðindi | Alþingi

⁸² 40/1991: Lög um félagsþjónustu sveitarfélaga | Lög | Alþingi

⁸³ 80/2018: Lög um lögheimili og aðsetur | Lög | Alþingi

⁸⁴ 75/2016: Lög um húsnæðisbætur | Lög | Alþingi ; 1200/2016 – Reglugerð um húsnæðisbætur, Kortlagning kynjasjonarmida vefur.pdf

⁸⁵ Velferðarráðuneytið, Kortlagning á kynjasjonarmiðum í þjónustu og starfsemi ríkisins [Mapping Gender https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/_Kortlagning_kynjasjonarmida_vefur.pdf

⁸⁶ 1723/151 lög (samhlj.): samþætting þjónustu í þágu farsældar barna | Þingtíðindi | Alþingi

⁸⁷ Ný aðgerðaáætlun í málefnum heimilislausra samþykkt einróma í borgarstjórn | Reykjavík

⁸⁸ 150/2020: Lög um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna | Lög | Alþingi

⁸⁹ Velferðarráðuneytið, Kortlagning á kynjasjonarmiðum, 2015.

⁹⁰ [Kynjud_fjarlagaderd_13.3\(gagnvirk\).pdf](https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_i_malefnum_heimilislausra_2019-2025_10.10.pdf)

⁹¹ https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_i_malefnum_heimilislausra_2019-2025_10.10.pdf

⁹² https://reykjavik.is/sites/default/files/stefna_i_malefnum_heimilislausra_2019-2025_10.10.pdf

⁹³ Reykjavíkurborg, Tímabundið neyðarathvarf Skipholt 27 [Temporary Emergency Shelter at Skipholt 27], February 11, 2021; Soffía Hjördis Ólafsdóttir, team leader for homelessness services at Reykjavíkurborg, oral communication, March 12, 2025.; Helga Lind Mar, team leader at Rótin, oral communication, March 11, 2025.

⁹⁴ Kristín I. Pálsdóttir, framkvæmdastjóri, Rótin.

⁹⁵ Lokaskýrsla starfshóps um stefnu og aðgerðir í skaðaminnkun

- ⁹⁶ 2101/154 þál. í heild: húsnæðisstefna fyrir árið 2024--2038 ásamt fimm ára aðgerðaáætlun fyrir árið 2024--2028 | [Þingtíðindi | Alþingi](#)
- ⁹⁷ European Family Justice Center Alliance. "The Alliance." <https://www.efjca.eu/the-alliance>.
- ⁹⁸ UN CESCR reports reveal drug policy and harm reduction shortcomings in seven countries - International Drug Policy Consortium (IDPC). Sjá einnig lokaathugasemdir nefndarinnar á íslensku hér: <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Lokaathugasemdir%20nefndar%20um%20efnahagsleg%20f%C3%A9lagsleg%20og%20menningarleg%20r%C3%A9ttindi%20-%20%C3%8Dslensk%20%C3%BE%C3%BD%C3%B0ing.pdf>
- ⁹⁹ Kolbrún Kolbeinsdóttir, „Eini staðurinn í samfélaginu þar sem ekki er horft niður á þig“: Reynsla kvenna af Konukoti.
- ¹⁰⁰ Kolbrún Kolbeinsdóttir, „Eini staðurinn í samfélaginu þar sem ekki er horft niður á þig“: Reynsla kvenna af Konukoti.
- ¹⁰¹ [Review of treatment services- T Kattau.pdf](#)
- ¹⁰² Kattau, Review of Treatment Services, 2024
- ¹⁰³ EUROSTAT Population on 1 January 2023
- ¹⁰⁴ <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2024/02/Oltre-gli-Ostacoli-1.pdf>
- ¹⁰⁵ <https://www.ilpost.it/2024/02/04/donne-senza-dimora/>
- ¹⁰⁶ https://www.istat.it/it/files/2015/12/Persone_senza_dimora.pdf
- ¹⁰⁷ http://dati-censimentipermanenti.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCSS_SENZA_TETTO : <https://www.istat.it/it/files/2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>
- ¹⁰⁸ DA METTERE IN NOTA [elenco-vie-fittizie](#)
- ¹⁰⁹ <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2022/11/Infografiche-fio.PSD-2022.pdf>
- ¹¹⁰ Elenco delle vie fittizie, fio.PSD, 2025 [elenco-vie-fittizie](#)
- ¹¹¹ <https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2024/02/Oltre-gli-Ostacoli-1.pdf>
- ¹¹² <https://www.fiopds.org/la-strage-invisibile-434-morti-nel-2024/>
- ¹¹³ Senza tetto e senza fissa dimora, ISTAT, 2021 Senza tetto e senza fissa dimora, ISTAT, 2021: Censimento e dinamica demografica, ISTAT, 2021 <https://www.istat.it/it/files/2022/12/CENSIMENTO-E-DINAMICA-DEMOGRAFICA-2021.pdf>
- ¹¹⁴ https://www.fiopds.org/wp-content/uploads/2025/02/Housing-First-in-Italia_Sintesi-1.pdf
- ¹¹⁵ Protezione per le donne vittime di violenza - Anni 2021 e 2022 - Tavole sulle Case Rifugio, ISTAT, 2021-2022 <https://www.istat.it/comunicato-stampa/il-sistema-di-protezione-per-le-donne-vittime-di-violenza-anni-2021-e-2022/>
- ¹¹⁶ EUROSTAT Population on 1 January 2023
- ¹¹⁷ Nobre, Sónia Alexandra de Barros Rito Nunes. Women's Homelessness and Housing Exclusion in the Northern Lisbon Metropolitan Area: An In-depth Exploratory Study. PhD diss., Universidade NOVA de Lisboa, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, 2021. <https://run.unl.pt/handle/10362/123033>
- ¹¹⁸ ENIPSSA Executive Manager / Strategy Implementation, Monitoring and Evaluation Group (GIMAE), Survey on the Profile of People Experiencing Homelessness – 31 December 2023 (Lisbon: ENIPSSA, 3 October 2024), PDF, accessed 19 May 2025, <https://www.enipssa.pt/documents/10180/11876/Inqu%C3%A9rito+Caracteriza%C3%A7%C3%A3o+das+Pessoas+em+Situa%C3%A7%C3%A3o+de+Sem-Abrigo+-+31+de+dezembro+2023+-+Quadros/bc4e2eb8-31ba-4aa4-984b-dbeccaaddf22>.
- ¹¹⁹ More information on PIE: <https://homeless.org.uk/areas-of-expertise/improving-homelessness-services/psychologically-informed/>
- ¹²⁰ Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Estratégia Nacional para a Igualdade e a Não Discriminação 2018–2030 — Portugal + Igual. Lisboa: CIG, 2018. <https://www.cig.gov.pt/estrategia-nacional-para-a-igualdade-e-a-nao-discriminacao-2018-2030-portugal-igual/>.
- ¹²¹ Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Plano de Ação para a Igualdade entre Mulheres e Homens (PAIMH) 2018–2021. Lisboa: CIG, 2018. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2020/12/Resol_Cons_Ministros_61_2018.pdf

¹²² Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Plano de Ação para o Combate à Discriminação em Razão da Orientação Sexual, Identidade e Expressão de Género e Características Sexuais (PAOIEC) 2018–2021. Lisboa: CIG, 2018. https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2023/08/RCM-92_2023-de-14.08.pdf

¹²³ Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG). Plano de Ação para a Prevenção e o Combate ao Tráfico de Seres Humanos 2022–2025. Lisboa: CIG, 2022. <https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2022/08/IV-Plano-de-Acao-para-a-Prevencao-e-o-Combate-ao-Trafico-de-Seres-Humanos-2018-2021.pdf>

¹²⁴ Direção-Geral da Saúde (DGS). Plano Nacional de Saúde 2030 – Saúde Sustentável: de tod@s para tod@s (PNS 2030).

¹²⁵ Portugal, WP1 focus group

¹²⁶ Portugal, WP1 focus group

¹²⁷ <https://www.cig.gov.pt/area-portal-da-violencia/portal-violencia-domestica/rnavvd/enquadramento/>.

¹²⁸ Portugal, WP1 focus group

¹²⁹ The Portuguese team prefers to use the term ‘sex work’ instead of transactional sex as for them the term allows for address labour conditions, health and safety without importing moral judgements.”

¹³⁰ Portugal WP1 Focus group

¹³¹ Portugal, WP1 focus group

¹³² (Saaristo, 2023; Cordeiro & Oliveira, 2024; Nobre, 2021; FEANTSA, 2020; Duarte et al., 2018; Baptista, 2010; 2018)

¹³³ For more information: [Psychologically-informed | Homeless Link](#)

¹³⁴ EUROSTAT Population on 1 January 2023

¹³⁵ This data has been collected by each centre based on their internal procedures regarding the registration of beneficiaries.

¹³⁶ https://www.feantsa.org/public/user/Activities/events/2024/9th_overview/EN_Chap/3.pdf

¹³⁷ https://webfs.oecd.org/Els-com/Affordable_Housing_Database/Country%20notes/Homelessness-ROU.pdf

¹³⁸ Source: OECD Questionnaire on Affordable Housing (QuASH), 2023; Ministry of Labour and Social Solidarity (2023), Reports from Local Authorities; Ministry of Labour and Social Solidarity (2023), Reports from social services providers

¹³⁹ <https://housingfirsteurope.eu/publication/publication-2019-housing-first-in-europe-an-overview-of-implementation-strategy-and-fidelity/>

¹⁴⁰ https://world-habitat.org/wp-content/uploads/2023/09/wh_housing-led-in-cee_BRIEFING-ROMANIA_EN_FINAL.pdf