



12. juni 2019

Rammepapir for indsatser målrettet udsatte borgere med grønlandsk baggrund

I følge Socialstyrelsen bor der ca. 15.000 borgere med grønlandsk baggrund i Danmark. Langt de fleste er velfungerende med arbejde, bolig og familie. En mindre del af gruppen oplever dog udfordringer, når de kommer til Danmark, og ender af forskellige årsager med at leve en udsat tilværelse.

Omfanget af indvandringen af borgere med grønlandsk baggrund til København har ifølge Danmarks Statistik været nogenlunde stabil i en årrække. I 2018 er 226 borgere med grønlandsk baggrund flyttet til København. Ud af dem er erfaringen, at et mindretal enten vil være socialt udsatte eller i risiko herfor ved ankomsten til København. Tidligere undersøgelser af socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund peger på, at gruppen af herboende borgere med grønlandsk baggrund, der ender i udsathed, typisk flytter til Danmark med et relativt skrøbeligt udgangspunkt. Mange flytter væk fra nære relationer og netværk og ofte med en række sociale problemer, som ikke mindskes af at skulle tilpasse sig til en ny kulturel og samfundsmæssig kontekst.

Grundlæggende er borgere med grønlandsk baggrund overrepræsenteret i udsatemiljøet i København. Ser man på udviklingen i hjemløse borgere med grønlandsk baggrund i København, har VIVEs hjemløsetællinger vist, at gruppen stabilt har udgjort 10-11 pct. af de hjemløse københavnere. I den seneste hjemløsetælling fra 2017 udgjorde personer med grønlandsk baggrund 10 pct. af de 1482 hjemløse borgere i København. Det forventes, at VIVEs hjemløsetælling for 2018 vil blive offentliggjort i efteråret 2019.

Forvaltningens estimerer, at mindst 15 pct. af de københavnske herbergspladser i øjeblikket er belagt af borgere med grønlandsk baggrund. Heraf er ca. 47 % af pladserne på herbergstilbuddene på Sundholm belagt af borgere med grønlandsk baggrund medio maj 2019, og i alt er der ca. 100 borgere med grønlandsk baggrund alene på og omkring de forskellige tilbud på Sundholm. Gruppen af beboere fra Grønland, som benytter sig af Sundholms tilbud har det til fælles, at de bruger Sundholm på grund af det sociale netværk og misbrugsmiljøet. Nogle har tidligere haft ophold på Sundholms tilbud, andre har egen bolig, mens nogle kommer direkte fra Grønland – det særligt gruppen, der vurderes at være under 30 år – og har ikke tidligere haft ophold på Sundholms §110 tilbud.

Både Socialforvaltningens tilbud og NGO'ere en oplevelse af, at gruppen af udsatte borgere med grønlandsk baggrund er vokset, og på Sundholm har man de seneste år især oplevet en øget tilstrømning af unge borgere under 30 år, som kommer direkte fra et udsatemiljø på Grønland. Gruppen adskiller sig fra de øvrige udsatte borgere med grønlandsk baggrund ved, at de unges misbrug hurtigt eskaleres fra et misbrug af alkohol og hash til stærkere rusmidler som fx kokain. Blandt mændene er flere involveret i stofhandel og kriminalitet og kvinderne involveres i prostitution.

Generelt har de borgere med grønlandsk baggrund, som forvaltningens gadeplansmedarbejdere typisk har kontakt til, sjældent en plan med deres tilflytning til København, men har i højere grad har været motiveret af at komme væk fra noget i Grønland, fx skam, vold, eller den manglende socialindsats. Dette betyder, at borgerne ofte ikke er særligt velforberejede på mødet med det offentlige system og kultur i Danmark, og ofte har et urealistisk billede af bolig- og jobmuligheder. Yderligere er mange af de borgere med grønlandsk baggrund, som forvaltningen møder, ofte udfordret af en kombination af forskellige sundhedsproblemer, misbrug, manglende sprogkompetencer, hjemløshed, ledighed og traumer fra overgreb eller vold.

Det er erfaringen, at en del af de sårbare borgere med grønlandsk baggrund opholder sig i København i flere måneder, før de søger hjælp i det offentlige system i form af fx kontanthjælp, sundhedsydelser eller bolig. Socialforvaltningen har derfor ikke kendskab til deres tilstedeværelse i København og kan dermed ikke iværksætte en tidlig indsats ved ankomsten. Det skal dog samtidig nævnes, at det ikke er alle i gruppen af sårbare borgere med grønlandsk baggrund, der er i målgruppen for Socialforvaltningens tilbud og indsatser. Socialforvaltningens målgruppe er borgere, der har behov for støtte i forhold til deres handicap, sindslidelse, misbrug, kriminalitet, hjemløshed eller mistrivsel.

Den kommunale indsats for udsatte borgere med grønlandsk baggrund

Socialforvaltningens tilbud til socialt udsatte grupper retter sig mod alle indenfor målgruppen og skal fagligt være i stand til at hjælpe, uanset kulturelt eller etnisk tilhørsforhold. Forvaltningen har ikke en specialiseret social indsats for herboende udsatte borgere med grønlandsk baggrund, men har kontakt med målgruppen gennem

forvaltningens generelle indsatser og tilbud til udsatte grupper. Fx gennem Hjemløseenhedens opsøgende medarbejdere på Christiania og Christianshavn og på herbergerne på Sundholm. På Bocentret i Sundholm, som er et skærmet tilbud til socialt udsatte kvinder, er over en tredjedel af pladserne belagt af socialt udsatte kvinder med grønlandsk baggrund. Flere af beboerne har psykiske- og misbrugsrelaterede problemstillinger og en historie med voldelige relationer og overgreb. På Bocentret arbejdes der med at udrede, afklare og stabilisere kvinderne, med henblik på at hjælpe dem videre til et liv i egen bolig eller til en anden og mere permanent boform.

Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen oplyser, at de ikke har specialiserede indsatser for målgruppen af socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund. Her benyttes de samme tilbud som til den øvrige gruppe af udsatte borgere, som primært udgøres af samtaler med borgerens sagsbehandler, beskæftigelsesrettede tilbud og virksomhedsplaceringer. Ligesom for den øvrige gruppe af socialt udsatte kan indsatsen for udsatte borgere med grønlandsk baggrund i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen bl.a. indbefatte en mere håndholdt og virksomhedsrettet indsats med fokus på sociale- og beskæftigelseskompetencer for de borgere, som det vurderes relevant for.

Såfremt en borger ikke er i stand til at deltage i et beskæftigelsesrettet tilbud, kan borgeren eksempelvis i stedet få tilknyttet en helhedsorienteret mentor med formålet at arbejde med de problemstillinger, der udgør en barriere for borgerens deltagelse.

Hvis det undervejs i en borgers forløb viser sig, at borgeren ikke kan hjælpes tættere på arbejdsmarkedet ved hjælp af den ordinære beskæftigelsesrettede indsats, vil borgerens sag blive forelagt et rehabiliteringsteam. Rehabiliteringsteamet kan indstille borgere til ressourceforløb, fleksjob eller førtidspension.

Satspuljeprojekt målrettet udsatte grønlændere

I 2018 modtog Københavns Kommune modtog i alt ca. 3 mio. kr. fra satspuljen til at udvikle og afprøve en specialiseret indsats for udsatte borgere med grønlandsk baggrund i årene 2019 til 2021. Projektets formål er at forebygge og mindske udsathed blandt borgere med grønlandsk baggrund, der har sociale problemer, ved hjælp af en målrettet og helhedsorienteret indsats. Der er i projektet også fokus på en styrket brobygning til rusmiddelbehandlingen samt til forvaltningens

øvrige tilbud og aktiviteter i NGO-regi. Projektet har to spor; et individrettet spor og et spor, der omhandler samarbejdsstrukturer på området.

Det individrettede niveau

Indsatsen har tilknyttet en opsøgende medarbejder, der med udgangspunkt i ICM-metoden (Intensive Case Management) vil arbejde målrettet på at sikre en helhedsorienteret og håndholdt støtte til en mindre gruppe borgere. Projektets målgruppe er borgere med grønlandsk baggrund, der er hjemløse og opholder sig på et herberg (SEL § 110 tilbud) eller er i risiko for at ende på et herberg. Sidstnævnte gruppe opholder sig hovedsageligt på gaden eller sofasover hos familie, venner og bekendte. Med indsatsen støttes borgerne i overgangen fra hjemløshed til et mere selvstændigt liv i egen bolig. En del af dette arbejde vil være at støtte borgerne i at oprette og fastholde en stabil kontakt til bl.a. jobcenter, Center for Rusmiddelbehandling København og sundhedsvæsenet.

Det strukturelle niveau

For at styrke samarbejdsrelationerne og sammenhængskraften på området vil projektet også have et fokus på samarbejdet med andre aktører – både kommunale og NGO'er, samt tilbud med og uden specifikke tilbud til gruppen af borgere med grønlandsk baggrund, der vurderes i målgruppen for indsatsen på individniveau. En øget viden og dialog på tværs af aktører skal sikre bedre koordination og et styrket grundlag for en helhedsorienteret indsats for den enkelte borger. Netværket Samarbejdsforum udgør en ramme for vidensdelingen og samarbejdet på tværs af tilbud og organisationer.

Organisering og økonomi

Indsatsen er forankret i Hjemløseenheden under Borgercenter Voksne. Der er afsat ca. 1 mio. kr. årligt i den tre-årige periode 2019-2021. I projektet er der også afsat midler til en mindre kortlægning af målgruppen, som der kun findes begrænset data om. Der er endvidere afsat ca. 180.000 kr. årligt til aktiviteter i kommunalt eller NGO-regi.

Beskrivelse af indsatsen i NGO-regi ift. grønlændere

Der findes i dag en række NGO'er i København, som arbejder med målgruppen af socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund. Disse tæller bl.a. Kofoeds Skole, som har et mødested for borgere med grønlandsk baggrund, et bofælleskab for kvinder fra Grønland og tilbud om psykoterapi. Derudover er Det Grønlandske Hus udgangspunktet for et bredt socialt arbejde, herunder en åben anonym socialrådgivning,

et aktivitetssted, bistandsværgekoordinering, retshjælp, besøgstjeneste og en mentorordning for unge grønlandere.

Foreningen Grønlandske Børn har et projekt for unge forældre med grønlandsk baggrund og flere forskellige aktiviteter målrettet sårbare børn og unge. Hertil driver en række organisationer varrestuer og væresteder for herboende borgere med grønlandsk baggrund, som tilbyder forskellige aktiviteter og samværsmuligheder.

Løsningsforslag

I det følgende præsenteres en række løsningsforslag til styrkelse af indsatsen for udsatte borgere med grønlandsk baggrund, som kræver en budgettilførsel. Relevante fageksperter og ledende NGO'er på området har været inddraget i udarbejdelsen af forslagene, som tager udgangspunkt i eksisterende indsatser i forvaltningen, der kan styrkes, og i højere grad målrettes gruppen af udsatte borgere med grønlandsk baggrund. Løsningsforslagene skal ses i sammenhæng med indsatserne i forvaltningens satspuljeprojekt og tilsammen danne ramme om en forbedring af støttemulighederne for de socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund, som er i målgruppen for forvaltningens tilbud. I tilrettelæggelsen af indsatserne vil der være fokus på at samarbejde med eksisterende NGO'er og tilbud på området, blandt andet i forhold til brobygning og videndeling.

Løsningsforslag med behov for budgettilførsel

Øget opsøgende og helhedsorienterede indsats målrettet hjemløse udsatte borgere med grønlandsk baggrund

Blandt de socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund i København lever mange under ustabile boligforhold, og er enten hjemløse eller i risiko for hjemløshed. Størstedelen af de hjemløse borgere med grønlandsk baggrund i København er udfordret af komplekse sociale problemstillinger, karakteriseret ved dårlige danskundskaber, misbrugsproblemer, manglende tilknytning til arbejdsmarkedet og mangel på familiære netværk. Dette gør det bl.a. svært at skabe en varig relation til den enkelte, hvilket er nødvendigt for at kunne opnå en positiv udvikling i borgerens liv.

En stor del af de socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund opholder sig meget af tiden på gaden, men kommer ofte faste steder i byen, hvor der fx er mulighed for at mødes med deres landsmænd. Det er fx på Sundholm, Christiania og Christianshavn. Både Socialstyrelsen

og forvaltningens egne erfaringer peger på, det ofte er påkrævet at arbejde opsøgende, hvis man ønsker at nå de mest socialt udsatte.

Mere opsøgende og helhedsorienterede arbejde vil øge forvaltningens mulighed for at støtte flere socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund, som enten bor på herberg eller er i risiko herfor, i overgangen fra hjemløshed til et mere selvhjulpent liv, hvis muligt i egen bolig.

Indsatsen består af tre dele:

1. *Opnormering af opsøgende medarbejdere:* Socialforvaltningen har i dag én opsøgende medarbejder, finansieret af satspuljemidler, som arbejder målrettet med en helhedsorienteret og håndholdt støtte til socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund. Arbejdet tager udgangspunkt i ICM-metoden (Intensive Case Management, der indgår i Socialforvaltningens Housing first-strategi). Formålet med denne tilgang er i højere grad at støtte målgruppen, som enten bor på herberg eller er i risiko herfor, i overgangen fra hjemløshed til et mere selvhjulpent liv, hvis muligt i egen bolig. En del af dette arbejde vil være at støtte borgerne i at oprette og fastholde en stabil kontakt til bl.a. jobcenter, Center for Rusmiddelbehandling København og sundhedsvæsenet. Med ICM-metoden er der tale om en mere intensiv praktisk og social støtte, som rækker ud over og erstatter mindre omfattende bostøtteindsatser, som fx § 85-bostøtte. Med henblik på at øge målgruppens adgang til social støtte og opfyldelse af basale behov opnormeres den opsøgende indsats med tre medarbejdere (to relationsmedarbejdere og en myndighedsmedarbejder). De tre opsøgende medarbejdere placeres i Hjemløseenheden. Indsatsen kræver en finansiering på 1,5 mio. kr. Forslaget kan dog nedskaleres til færre medarbejdere.

Der er derudover mulighed for at bevillige økonomisk hjælp til hjemrejse, hvis borgeren har et ønske om at vende hjem til Grønland, og det vurderes, at borgeren kan få en mindre udsat tilværelse der. En flybillet til hjemrejsen kan bevilliges som en enkeltydelse efter aktivlovens § 81/85, hvis borgeren har et ønske om at vende hjem til Grønland, og det vurderes, at borgeren kan få en mindre udsat tilværelse der. Forvaltningen er i dialog med lederen af Kofoeds Skole om et samarbejde med Kofoed Skole i Nuuk i forbindelse med en hjemrejse. Kofoeds Skole i Nuuk har et tæt samarbejde med Kommuneqarfik Sermersooq, som støtter skolen økonomisk. Kofoeds Skole i Nuuk kan fx hjælpe med modtagelsen af en hjemvendt borger og en social indsats.

En styrket opsøgende indsats målrettet udsatte borgere fra Grønland er behæftet med nogle afledte omkostninger. De tre opsøgende medarbejdere vil i alt have et caseload på 24 borgere.

På baggrund af de aktuelle erfaringer antages det, at størstedelen af borgerne i indsatsen i forvejen bor på en herbergsplads og at ca. en fjerdedel vil have behov for en herbergsplads. Dette svarer til en udgift på 7,35 mio. kr. årligt for 21 årspladser, og 2,1 mio. kr. for de borgere, der indskrives på herberg som konsekvens af den opsøgende indsats. Forvaltningen antager yderligere, at 20 ud af de 24 borgere har et behandlingsbehov vedrørende rusmidler. Det giver en afledt udgift på 353.400 kr. årligt, der dækker behandling for 20 borgere, da en helårsplads i ambulans- og dag-rusmiddelbehandling estimeres til at koste 62.000 kr. Den opsøgende indsats vil derfor medføre en afledt udgift på 2,5 mio. kr. årligt til herbergspladser og rusmiddelbehandling for borgere i indsatsen, der ikke allerede er indskrevet på en herbergsplads eller i rusmiddelbehandling. I alt kan den faktiske udgift til herbergspladser og rusmiddelbehandling beløbe sig til 7,9 mio. kr. årligt for alle borgerne i indsatsen, hvis man medregner dem, der allerede er indskrevet på en herbergsplads, ved indsatsens begyndelse.

Dertil kommer også udgiften til sundhedsudgifter til regionen, som er under beregning. Dette løsningsforslag kan nedskaleres til færre medarbejdere, hvorved de afledte udgifter og vil mindskes.

- Frikøb af to ½ medarbejdere til en helhedsorienteret indsats:* Dette løsningsforslag forudsætter, at forslaget om en opnormering af opsøgende medarbejdere iværksættes, jf. ovenfor. For at understøtte en yderligere helhedsorienteret fremskudt teambaseret indsats rundt om den enkelte borger frikøbes ½ medarbejder fra rusmiddelbehandlingen og ½ medarbejder fra jobcentret. De to frikøbte ½ medarbejdere indgår i fremskudte tværfaglige og helhedsorienterede møder om den enkelte borger. På møderne vil relevante aktører blive inviteret, som fx sagsbehandler, relationsmedarbejder fra Hjemløseenheden, sygeplejerske, psykiater, medarbejder fra jobcenter og rusmiddelbehandlingen. Gennem møderne skabes der en bedre koordinering, og der arbejdes helhedsorienteret med borgerens situation. Forvaltningen er i øjeblikket i dialog med Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, der er ved at afsøge mulighederne for at

tage del i en eventuel indsats. Indsatsen kræver en finansiering på 1,0 mio. kr. årligt.

3. *De grønlandske huse som sociale ambassader:* Københavns Kommune henvender sig til staten om en styrket indsats i de grønlandske huse sammen med de tre andre byer med et grønlandsk hus. Der er et grønlandsk hus i København, Aalborg, Aarhus og Odense.

Finansieringsbehov til en styrket opsøgende og helhedsorienteret indsats

Aktivitet	i 1000. kr. pr. år
3 opsøgende medarbejdere	1.500
Frikøb af et årsværk fordelt på ½ årsværk i jobcentret og ½ årsværk i rusmiddelbehandlingen	1.000
Afledte udgifter til herbergspladser og rusmiddelbehandling	2.500.
Afledte udgifter til sundhedsbehandling	Under beregning
De grønlandske huse som sociale ambassader	0
I alt	5.000

En øget sundhedsindsats, herunder rusmiddelbehandlingen til gruppen af udsatte borgere med grønlandsk baggrund

Mange af de socialt udsatte borgere med grønlandsk baggrund i København har rusmiddelproblemer, især relateret til brug af alkohol og hash. Blandt de mest udsatte, som ender som hjemløse på herberger og på gaden, er der en meget høj forekomst af psykiske traumer, og ofte også en høj forekomst af psykiske lidelser, som forværres af misbrug. Især blandt mændene er der en forekomst af fysiske problemer som følge af arbejdsskader og efterhånden også skader efter misbrug og vold. Disse personer har ofte kun et netværk i misbrugsmiljøer og blandt ansatte på hjemløseområdet.

Både forvaltningens gadeplansmedarbejdere, Københavns Kommunes Udsatteråd og lederforum peger på, at der er store udfordringer med at få udsatte borgere med grønlandsk baggrund i misbrugsbehandling, og at målgruppen ofte ikke benytter sig af almene sundhedsfaglige tilbud. Et vedvarende misbrug kan medføre en række sociale, sundheds-, relationsmæssige og økonomiske problemer for den enkelte, som fx kan påvirke evnen og muligheden for at få bolig eller benytte sig af botilbud.

Med henblik på i højere grad at kunne imødekomme målgruppens behov for misbrugs- og sundhedsbehandling, kan der iværksættes to forslag, der understøtter dette. Det ene forslag kræver en budgettilførsel.

1. *Fremskudt rusmiddelbehandling:* Dette løsningsforslag forudsætter, at forslaget om en opnormering af opsøgende medarbejdere iværksættes, jf. ovenfor. Der afsættes midler til 1½ årsværk til fremskudt rusmiddelbehandling. Indsatsen forankres i Center for Rusmiddelbehandling København. Den fremskudte behandlingsindsats skal kobles tæt op på Hjemløseenhedens opsøgende indsats for udsatte borgere med grønlandsk baggrund. Det kan fx foregå på Sundholm eller Kofoeds Skole. Med fremskudt rusmiddelbehandling kan borgeren modtage rusmiddelbehandlingen der, hvor borgeren opholder sig, og behøves altså ikke at møde op i en rusmiddelbehandlingsenhed. En fremskudt behandling kan være med til at motivere og fastholde gruppen med en rusmiddelproblematik i behandling.
2. *Sundhedstilbud:* Socialforvaltningen henvender sig til Region Hovedstaden med en forespørgsel om, hvorvidt regionen vil finansiere den nuværende og en eventuelt øget indsats i kommunens Sundhedsteam overfor den samlede målgruppe af udsatte borgere.

Aktivitet	i 1000. kr. pr. år
1½ årsværk til fremskudt rusmiddelbehandling	750
Sundhedsindsats, dialog med Regionen	0
I alt	750.000