

EN SAMLET PLAN FOR VESTERBRO



De åbenlyse sociale problemer og måder at håndtere dem på



Vesterbro, København

Denne plan er et bidrag til visionen om et København, som både er mangfoldigt og trygt. Et København som kan rumme de meget udsatte, uden at beboere, erhvervsliv og turister generes eller hæmmes.

Planen beskriver, hvordan Københavns Kommunes Socialudvalg ønsker at håndtere de sociale problemer på Vesterbro. Fokus er de sociale problemer som følger i kølvandet på gadeprostitution, stofsalg og – misbrug. Og her er Vesterbro et knudepunkt i København.

Planen har derfor sit udspring på Vesterbro. Men hvis problemerne flytter sig, vil fokus også flytte sig. Planen er således ikke snævert bundet op på Vesterbro, da man ikke ønsker at fastholde problemerne her.

Devisen er, at hvis man centrerer alle tilbud om hjælp omkring Vesterbro, kan det være med til at tiltrække og fastholde udsatte til området. Det er også baggrunden for anbefalingen om at etablere et stofindtagelsesrum tre forskellige steder i byen. På den måde bliver de åbenlyse sociale problemer på Vesterbro udtyndet.

Planen er blevet til på foranledning af Socialudvalget i København. På udvalgets foranledning har Socialforvaltningen været i dialog med en lang række beboere, institutioner, væresteder, Vesterbro Lokaludvalg m.fl. på Vesterbro.

Planen bygger både på den eksisterende viden, om hvad der er muligt og meningsfuldt at gøre. Viden som kommer fra internationale erfaringer og forskning og viden gennem dialog med vesterbro'ere og tilbud på Vesterbro. Dialogen med beboerne på Vesterbro har givet dybde i forståelsen af problemerne og idéer til, hvordan man kan håndtere dem. Resultaterne af inddragelsen er særligt at finde i afsnittet "Baggrund: Problemet". Planen har også været i høring, hvor en lang række aktører fra Vesterbro har været med til at kvalificere planen.

Socialudvalget, Juni 2011

Indhold

Indhold	3
Mål og midler	4
Målsætninger	4
Indikatorer	4
Principper	4
Samspil og arbejdsdeling.....	5
Aktiviteter og målsætninger	5
Handleplan.....	6
Baggrund: Problemet	9
Erhvervsdrivende	9
Medarbejdere knyttet til tilbudene.....	10
Beboerne.....	11
I byens rum	12
Udviklingen.....	13
Tallene bag.....	13
Kapaciteten	14
Handleplan	15
Stofindtagelsesrum.....	15
Sundhedsrum og Café	16
Transitrum.....	16
Ordenshåndhævelse	17
Psykisk sygdom	18
Renhold.....	18
Bydesign.....	18
De prostituerede.....	19
Toiletforhold	20
Beboerperspektivet	20
Brugerinddragelse	21
Faglighed.....	21
Koordinering	22
Koordinering: betingelser og muligheder	22
Den generelle koordinering.....	23
Den individrettede koordinering	24
Udsatte hot-spot.....	24

Mål og midler

Målsætninger

Det, som planen retter sig imod, kan sammenfattes i to overordnede målsætninger:

- At mindske gener for de udsatte og
- Mindske gener for lokalområdet

At mindske gener for de udsatte er en kerneopgave for Socialforvaltningen. At mindske gener for de udsatte er samtidig et anliggende for en lang række selvejende institutioner, frivillige væresteder, foreninger og beboere på Vesterbro.

At mindske gener for lokalområdet er en opgave, der ligger i forlængelse af kerneopgaven og som forvaltningen ønsker at løfte sammen med kommunens øvrige forvaltninger og andre myndigheder.

Indikatorer

For at kunne følge op og vurdere, hvor vidt planens aktiviteter understøtter målsætningerne, er der brug for nogle indikatorer. Disse indikatorer er et forslag til, hvordan man kan aflæse, om indsatserne giver resultater i forhold til målsætningerne:

- Trygheden for beboerne øges (kommunen har et "tryghedsindeks" for kriminalitet og oplevet tryghed, hvor området omkring Hovedbanegården hedder distrikt 27; den aktuelle status for trygheden defineres som "markant" og skal forbedres et skalatrin op til "intensiveret" i tryghedsindekset for 2012).
- Færre udsatte opholder sig på gaden (Mændenes Hjemms vurderinger; her bør der for hver af de tre grupper: kernegruppen: 200, løst tilknyttet: 3-400 og udkantsgruppen: 3-400 ske en reduktion på 50 %). Målsætningen søges indfriet ved udgangen af 2014 og er delvist bundet op på etablering af et stofindtagelsesrum.

Det er svært at finde en rigtig god indikator for målsætningen, at brugerne får færre gener. Der er ikke så mange data for gruppen og dermed ikke noget udgangspunkt for måling (en baseline). Indikatoren "færre udsatte opholder sig på gaden" er ikke så præcis, fordi den kan dække andre forhold (at de er døde for at give en drastisk anden tolkning). Indikatorerne må derfor suppleres med kvalitative vurderinger. Det skal ske i de koordinerende fora, og med inddragelse af brugernes perspektiv.

Principper

De to målsætninger understøtter langt hen ad vejen hinanden. Når de udsatte får bedre tilbud, kommer de i øget omfang væk fra gaden. Dermed bliver køb og salg af sex og stoffer og anden "privat" adfærd mindsket eller bliver i hvert fald mindre synlig for omgivelserne.

Der kan være uoverensstemmelse mellem de to målsætninger. Uoverensstemmelse som giver uklarhed og konflikter. Socialforvaltningen ønsker at forebygge unødige konflikter ved at tydeliggøre sin position og de principper denne position hviler på.

Et eksempel på en uoverensstemmelse mellem de to målsætninger er åbningen af Sundhedsrummet og Caféen v. Halmtorvet. Socialforvaltningen havde ikke forudset det, men er nu

på det rene med, at de to tilbud har givet flere generende situationer i deres umiddelbare nærmiljø. Samtidig har de to tilbud mindsket generne for beboere i Abel Cathrines Gade, Istedgade m.m. Tilbudene har også givet mere værdighed og livskvalitet til de udsatte. Det er forvaltningens opfattelse, at de to tilbud samlet set har givet færre gener, og de derfor er meningsfulde. Forvaltningen anerkender samtidig, at der er gener i nærheden af tilbudene og vil fortsat bidrage til at mindske dem. Eksemplet viser, at hvis planen – inklusiv stofindtagelsesrum – skal virkeliggøres, vil der også fremadrettet opstå modsætninger. Her er det Socialforvaltningens perspektiv, at det er de *samlede* gener for beboere og udsatte, der skal mindskes på tværs af bydelen. Det er i dette perspektiv, forslag vil blive fremført, og den tætte dialog med de berørte vil blive ført.

Man kan også forestille sig, at de to målsætninger kan trække i hver sin vej, hvis beboere – i magtesløshed og frustration – er villige til at gå langt for at få de udsatte væk fra en gade. Et aktuelt eksempel er en del beboere i Lille Istedgade, som er meget frustrerede over de mange udsatte (deres adfærd og efterladenskaber), der befinder sig i gaden uden for Mændenes Hjem. Her ser lægger planen op til, at Socialforvaltningens rolle er at bidrage til gode rammer, hvor de udsatte kan søge hen. Opgaven er samtidig at bidrage til at mindske de gener, der opstår, hvor gruppen af udsatte opholder sig. Socialforvaltningen ønsker at undgå at skubbe de udsatte rundt uden at tilbyde dem et bedre alternativ. Hvis beboergenerne blot bliver flyttet til en nærliggende gade og de udsatte får det dårligere, er man ikke kommet nærmere de to målsætninger.

Samspil og arbejdsdeling

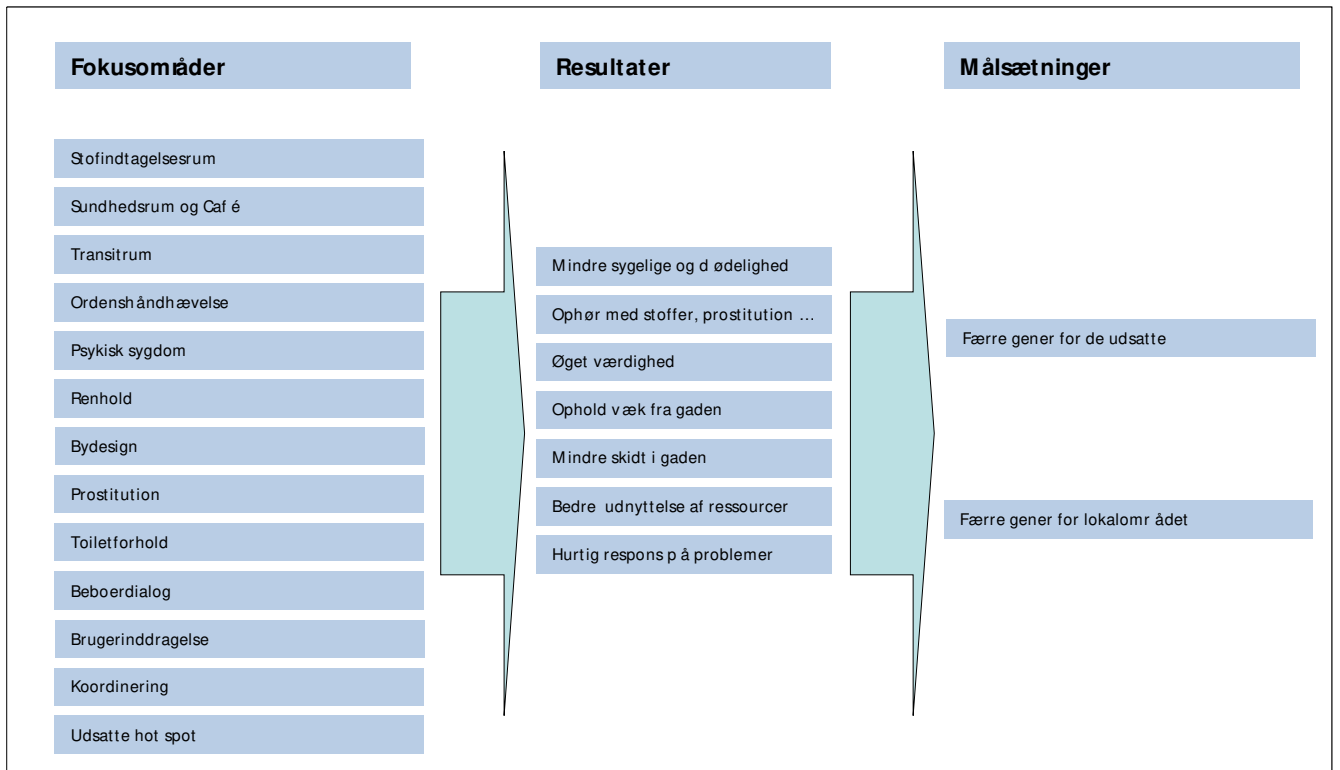
Målsætningerne kan kun indfries i samarbejde mellem flere parter. De internationale erfaringer peger især på et samspil mellem politi, en skadesreducerende / social indsats og en sundhedsmæssig indsats. De enkelte indsatser kan ikke gøre det alene, men – siger de internationale erfaringer igen – kan som isolerede indsatser være direkte kontraproduktive.

En isoleret indsats fra politiets side risikerer at føre til stressning af de udsatte med markant øget sygelighed og dødelighed til følge. Men det er heller ikke nok alene at have lavtærskeltilbud, for isoleret at tilbyde omsorg, mad og fx stofindtagelsesrum kan være med til at fastholde og udvide et miljø. De internationale erfaringer vægter således også social – og sundhedsindsatsen som et væsentligt element i en samlet indsats, hvilket i et dansk perspektiv absolut også må inkludere psykiatriområdet. Som supplement til de internationale erfaringer, har det i forhold til Vesterbro været entydigt, at renhold er en ligeså central indsats som skadesreduktion, opretholdelse af orden og social- og sundhedsindsatser.

Med Vesterbroplanen ønsker Socialforvaltningen at fastholde arbejdsdelingen mellem de forskellige myndigheder og frivillige, men at få indsatserne til at trække i samme retning. Socialforvaltningen skal eksempelvis ikke overtage renhold, men bidrage, hvor det har en social vinkel. Politiet skal ikke være socialarbejdere men understøtte de udsattes brug af tilbudene. Samspelet skal opnås gennem samarbejdsaftaler, mødestrukturer og videndeling. For at opnå den bedst mulige effekt af indsatserne, er det afgørende, at der sker koordinering. Koordinering som tager højde for de forskellige aktørers ressourcer og præferencer. Mere derom under punktet "koordinering".

Aktiviteter og målsætninger

Nedenstående figur (forandringsteori) illustrerer på logisk (og skematisk) vis, hvordan planen helt overordnet tænkes: Hvad skal der til for at opnå resultater, som bidrager til at nå målsætningerne. Fokusområderne og aktiviteterne bliver uddybet senere.



Handleplan

Nedenfor er en handleplan for, hvordan at nå målsætningerne. Da udspringet til planen er i Socialforvaltningen er de sociale aktiviteter godt repræsenteret i handleplanen. De vigtige indsatser fra politiets og Teknik- og Miljøforvaltningen bør ske parallelt og i samspil hermed. De to målsætninger skal forfølges af alle aktører med forskellige midler.

Aktiviteterne er organiseret under en række fokusområder. En stor del af aktiviteterne kræver finansiering gennem fx det kommunale budget 2012 eller statslige puljer. Andre aktiviteter kræver lovændringer. Ved høringen – både den skriftlige og ved høringsmøderne – blev det imidlertid tydeligt, at planen - udover det lange sigte - skal have et tydeligt umiddelbart sigt. Der skal ske noget i forlængelse af planens vedtagelse! Der skal være fokus på aktiviteter, der kan komme hurtigere i gang. Manglen på nye midler er selvfølgelig en væsentlig hæmsko, men ud fra overbevisningen om, at der allerede er mange ressourcer på Vesterbro, er der også initiativer, der skal påbegyndes inden udgangen af 2012. I skemaet er tiltagene, der umiddelbart kan igangsættes markeret med grønt, mens tiltag, der kræver ny finansiering eller lovændringer er markeret med rødt.

Aktiviteterne er i øvrigt uddybet i afsnittene "Handleplan" og "Samarbejde".

Fokusområde	Aktivitet	Økonomi. Drift Årlig (mio. kr.) / anlæg (mio. kr.)	Implementering
Stofindtagelsesrum	Fremlæggelse af overordnet koncept til Socialudvalget		2011
	Detailplanlægning, projektering af stofindtagelsesrum	1 / 0	Ønskeforslag 2012
	Oprettelse af stofindtagelsesrum i København	51 / 15 *	Forudsætter ny lovgivning og finansiering
Sundhedsrum og Café	Skrive ansøgning		1. halvår 2011
	Fortsættelse af Sundhedsrum og Café	6,9 / 0,8 **	Ønskeforslag budget 2012
Transitrum	Udvikle koncept		2011
	Åbne et rum for udenlandske borgere mhb. at hjælpe dem videre	7 / 5 *	Mangler finansiering
Ordenshåndhævelse	Indgå aftale mellem Socialforvaltning og politi om målsætninger og opfølgning		2. halvdel af 2011
Psykisk sygdom	Bruge eksisterende for a med behandlingspsykiatrien om udsatte borgere i den åbne stofscene		2. halvdel af 2011
Renhold	Fortsat – og øget – fleksibelt renhold i relation til de udsattes efterladenskaber. Sprøjtepatruljen, Grundlæggerne og udvikling af alternative toiletter.	2 / 0	Ønskeforslag 2012
Bydesign	Koordinere planarbejde mellem Socialforvaltning og Teknik- og Miljøforvaltning om samspil mellem byrum, udsatte og opsøgende indsatser.		2. halvdel af 2011
Prostitution	Udvidet sundhedsindsats	1 / 0,7	Ønskeforslag 2012
	Værested for handlede kvinder	2 / 1 *	Mangler finansiering
	Koordinering af indsatser		2. halvår 2011
	Metodeudvikling ift. særligt udenlandske prostituerede	1 / 0,5	Mangler finansiering
Toiletforhold	Adgang til flere toiletter		2. halvår 2011
	Udvikling og opstilling af flere toiletter	0 / 1,5	Ønskeforslag 2012
Beboerdialog	Orientering i Vesterbrobladet		2. halvår 2011
	Dialogmøder med beboere		2. halvår 2011
	Inddragelse af beboere ved		Ad-hoc

	placering af tilbud		
	Idekatalog over dialogskabende og konfliktnedtrappende aktiviteter for beboere og udsatte		2. halvår 2011
Brugerinddragelse	Temadag om udvikling af initiativer		2. halvår 2011
	Frivilligkoordinator (udsatte-hot-spot)	Se Udsatte-hot-spot samlet	Ønskeforslag budget 2012
Inddrage frivillige	Frivilligkoordinator (udsatte-hot-spot)	Se Udsatte-hot-spot samlet	Ønskeforslag budget 2012
Koordinering	Følgegruppe til Vesterbroplan		2011
	Arbejdsgrupper		2011
Udsatte Hot spot	Koordinering, opgraderet	Se Udsatte-hot-spot samlet	Ønskeforslag budget 2012
	Håndholdt indsats, opgraderet	Se Udsatte-hot-spot samlet	Ønskeforslag budget 2012
	Udsatte-hot-spot samlet	3,9 / 0	
Samlet anslået finansieringsbehov		78,2 / 23,7	
Heraf ønskeforslag for kommunalt budget 2012		14,8 / 3,0	

* De med stjerne markerede priser er overslag, som afventer nærmere konceptualisering for at blive præcise.

** Forudsætter yderligere SATS-puljemidler

Baggrund: Problemet

Problemerne på Vesterbro er mangeartede og har mange facetter. Nedenfor beskrives problemerne, som de er set fra forskellige grupperinger. Planens bud på løsninger og anbefalinger forsøger at tage højde for, hvordan de forskellige grupperinger oplever problemerne. Indledningsvis er her nogle data fra Københavns Kommunes tryghedsindeks 2009 for "distrikt 27" omkring Hovedbanegården. Data der kan være med til at perspektivere de efterfølgende kvalitative udsagn.

På baggrund af det høje indekstal for anmeldelser i Distrikt 27 sammenholdes tallene for anmeldelser med gennemsnittet for København, på de steder, hvor der er forskel:

Der er 5 gange så mange anmeldelser for narkotika, som gennemsnitligt for København pr. 1000 indbyggere.

• Der er 3 gange så mange anmeldelser for vold og trusler, som gennemsnitligt for København pr. 1000 indbyggere.

• Der er 4 gange så mange anmeldelser for tyveri, som gennemsnitligt for København pr. 1000 indbyggere.

• Der er 2 gange så mange anmeldelser hærværk, som gennemsnitligt for København pr. 1000 indbyggere.

• Der er 6 gange så mange anmeldelser chikane, som gennemsnitligt for København pr. 1000 indbyggere.

Også i Tryghedsindekset fra 2010 står distriktet øverst, hvad angår borgernes behov for tryghedsskabende indsatser. Det hører med at nævne, at det af tryghedsindekset 2009 fremgår, at beboerne i distriktet gennemsnitligt er mere trygge ved at færdes ude (både dag, aften og nat) end københavnernes som gennemsnit!

Erhvervsdrivende

En medarbejder ved et hotel i Helgolandsgade er frustreret over en gruppe meget påtrængende prostituerede. Medarbejderen kommer i snak med en af de prostituerede, som fortæller, at hun går på gaden for at tjene penge til sit syge barn i Rumænien. Pludselig er løsningen ikke så simpel som at tilkalde politiet og få fjernet de prostituerede, for medarbejderen må spørge sig selv, om hun ikke vil have gjort det samme.

Eksemplet ovenfor illustrerer, at en del af prostitutionen og den synlige hjemløshed afspejler en kombination af globalisering og fattigdom i andre lande. Politiet fortæller, at de den ene dag kan anholde og hjemsende en hel gruppe prostituerede og allerede næste dag står deres afløsere klar. Med politiets erfaring kan man konstatere, at det er et Sisyfos arbejde at hjemsende prostituerede, så længe der er efterspørgsel efter det, de sælger. På den anden side virker det også for tillokkende at give for gode forhold for prostituerede, hjemløse og stofmisbrugere fra alverdens fattige lande.

Eksemplet illustrerer også, at hotel erhvervet er påvirket, når gæsterne møder de samme problemer som naboerne trækkes med. Det går udover hotellernes omsætning og ud over

Vesterbros, København og Danmarks image, når der i nogle gader er så massive åbenlyse sociale problemer. Og det ene eksempel står ikke alene. Flere andre hoteldirektører på Indre Vesterbro (men ikke alle) oplever, at de påtrængende prostituerede kan være generende for deres gæster og dermed for deres forretning. I tilgift til de prostituerede nævnes problemer med hæleri og larm udenfor i de små gader. Hotellerne lader ikke til at være plaget af stofmisbrugerne, men hotellerne har også "forskanset" sig bag låste døre.

Cafédriften kan også være plaget af de udsattes adfærd. Et centralt eksempel er PH-caféen som nu gennem lang tid har været nabo til Sundhedsrummet og Cafeen. Det har været et meget stort problem, som dog er afhjulpnet noget ved opsætningen af en skillevæg mellem PH-caféens gård og Sundhedsrummets og caféens gård.

DGI-byen er også plaget af generende adfærd. Både i forhold til kanyleaffald, ophold i parkeringskælder, og når de unge, som skal bruge faciliteterne, er utrygge ved at bevæge sig gennem området omkring Sundhedsrum og Café.

Medarbejdere knyttet til tilbudene

En leder for et værested fortæller, at der er begyndt at komme mange østeuropæere på værestedet. Mange af dem begynder med at være arbejdssøgende. De er måske lidt forhutlede men ikke misbrugere eller hjemløse i den danske forståelse, hvor man har alvorlige sociale problemer i tilgift til boligløsheden. Men efter kort tids ophold i miljøet, udvikler østeuropæerne, hvad man kan kalde hjemløse/ misbrugsadfærd.

Denne observation fortæller, at man skal hjælpe med omtanke. Hvis vi behandler fattige, arbejdssøgende som om de har sociale problemer, kan det få den uønskede effekt, at de tillærer sig adfærden. Koncentrationen af sociale problemer på væresteder og herberger kan gøre det svært for boligløse udlændinge at finde positive rollemønstre her.

De fleste som bliver præsenteret for antallet af sociale tilbud på Vesterbro, bliver overraskede over omfanget af alle aktiviteter og indsatser der er på Vesterbro. Der er således mange, som i dag tilbyder hjælp til de udsatte på Vesterbro. Det halter mere med at koordinere hjælpen og tilbudene. Det er hvad adskillige væresteder og andre aktører på Vesterbro har givet udtryk for blandt andet til en konference afholdt af Socialforvaltningen.

Udviklingen af indsatserne sker også indenfor de enkelte tilbud, og viden- og erfaringsudveksling er således ikke en veludviklet størrelse.

Den manglende koordination skyldes ikke manglende vilje eller interesse, men mangel på tid og overskud til at vende sig ud ad. På værestedet Klippen er der fx kun én ansat og resten er frivillige. Den ansatte skal løse mange forskellige opgaver, og det kan være umuligt at få tid til udadvendt arbejde.

En opsøgende medarbejder i projektet "Brobyggerne" (som særligt arbejder i forhold til de etniske stofmisbrugere på gaden) fortæller, at det kan være svært at få de mest kaotiske stofmisbrugere i en traditionel misbrugsbehandling. I stedet for at komme i behandling, bliver de på gaden og medicinere sig selv med illegale stoffer.

Kommunen formår at hjælpe rigtig mange, der har problemer med stoffer, men når det kommer til en af de allermest udsatte gruppe, kan det altså være svært at få dem ind i systematisk misbrugsbehandling og i behandlingspsykiatrien. Krav om fremmøde til bestemte tidspunkter og registrering kan være svært foreneligt med en kaotisk livsførelse og sporadisk motivation.

Der sker en ophobning af de åbenlyse sociale problemer på Vesterbro, som det offentlige ikke formår at løse i de sædvanlige tilbud. Det overlades derfor til private væresteder og kommunale lavtærskeltilbud.

Beboerne

Beboere i Lille Istedgade fortæller til et møde, hvor magtesløse de føler sig overfor påtrængende adfærd fra pushere, kanyler på trappestenen og opbrudte brosten. Imens mødet står på, lægger en person sig ned udenfor vinduet og bliver fixet i halsen af en anden.

Beboere i nogle afgrænsede gader og områder føler sig meget generet af stofmisbrugere, men også af påtrængende prostituerede. Det som går igen i mange af fortællingerne er:

- **Utryghed**
Det er utrygt, når fremmede trænger sig på og forsøger at sælge stoffer eller seksuelle ydelser. Når de råber og optræder aggressivt og uforståeligt. Når folk der opholder sig på trappestenen ind til opgangen eller inde i opgangen bruger ild i opgangene og udøver anden åbenlys ulovlig adfærd. Når der er kanyler der flyder og episoder om at nogen er blevet overfaldet med ammoniak (som bruges i forbindelse med indtagelse af crack og som er brugt i to overfald).
- **Ubehag**
Der er ubehageligt at være vidne til nedværdigende adfærd når – ofte ganske unge – prostituerede sælger sex. Når der helt åbenlyst bliver indtaget stoffer – også i lysken og halsen. Det er ubehageligt at være vidne til, at pushere åbenlyst tjener penge på salg. Det er ubehageligt, når urin afføring, kanyler og andet affald flyder i gaden, i skakterne og på trappestenen. I nogle gader kommer nyt affald igen umiddelbart efter renhold.
- **Ærgrelse**
Det er ærgerligt at være vidner til hærværk på biler, barnevogne og opgange.
- **Irritation**
Det er irriterende igen og igen at se at brostensbelægningen brydes op (hulrum under brosten bliver brugt til opbevaring af stoffer). At bo i opgang med et bordel kan også være grænseløst irriterende, når der er hensynsløs trafik ind og ud gennem opgangen hele natten.

Ved samtalerne har der vist sig nogle mønstre for problemernes fremtræden:

- Problemer opleves meget forskelligt og er helt afhængig af hvor man bor. Hvis man fx bor oven på et bordel eller ved siden af et tilholdssted for stofmisbrugere og/ eller prostituerede kan det være uendeligt generende. Hvis man bor lidt længere ned ad gaden kan problemerne synes meget mindre. Det er yderst udtalt, at det er på nogle relativt få gader på Indre Vesterbro, at problemerne er markante.

- I det omfang børn og unge bliver berørt af generne er der en særlig følsomhed og opmærksomhed. Det gælder fx DGI-byens tilbud, Rysensteens Gymnasium, institutioner i Kødbyen og Gasværksvejens skole. Tolerancetærsklen er lavere, når det er børn og unge, der bliver påvirket – eller er i risiko herfor – af fx stofindtag og henkastede kanyler.
- Der er god grobund for myter. Mange føler sig usikre, og i nogle nabomiljøer giver det grobund for myter. Heldigvis er det de færreste, som direkte er blevet overfaldet, og det er en udbredt tendens, at man en fredag aften hellere vil gå ned ad Istedgade end ad Strøget.
- Hjælp og ikke straf. Der er mange forskellige forslag til, hvordan man kan komme dele af problemerne til livs, men der er et udbredt ønske om, at de som forårsager problemerne skal have hjælp og ikke straf. Flere beboere tilbyder at bidrage som frivillige.

En gruppe beboere i Helgolandsgade fortalte, at der var færre problemer med stofmisbrugere i Helgolandsgade, da Café Dugnad fungerede som fixerum. Stofmisbrugerne opholdt sig mere i caféen og mindre i deres gade.

Det er en vidt udbredt opfattelse blandt beboere, at den daværende café Dugnad fungerede som "fixerum". Hvor vidt det er tilfældet, kan man ikke konstatere ved at tale med beboere, men man kan blot konstatere, at beboere – over en bred kam – er interesserede i at få trukket stofmisbrugerne væk og meget gerne til et stofindtagelsesrum.

I byens rum

Konsulentfirmaet Hausenberg har for Socialministeriet analyseret de sociale konflikter mellem udsatte og deres omgivelser, og deres analyse af forståelsen af privat adfærd i offentligt rum er medtaget i denne plan.

En stor del af problemerne for lokalmiljøet kan forstås som en ufrivillig indsigt i nogle udsattes privatliv. I det omfang den samme adfærd (køb og salg af stoffer og sex, råben, skænderier, indtagelse af stoffer, urinering og afføring) foregik i private lejligheder, ville det nok være et socialt, sundhedsmæssigt og måske retsligt problem – men i mindre omfang et problem for lokalmiljøet.

Det er en pointe i Hausenbergs analyse, at der er forsvundet "bagsider" i byen, og den uønskede, private adfærd dermed er blevet mere synlig og generende. Når gårdanlæg og opgange bliver lukket af, bliver stofindtagelse skubbet ud på gaden. Når modernisering af bydelen giver flotte facader, fremstår den menneskelige elendighed desto tydeligere. I forlængelse af analysen kan man stille sig spørgsmålet, om de åbenlyse sociale problemer over de næste år vil vandre til til Nordvest og Sydvest, hvor der godt nok ikke er en Hovedbanegård, men hvor der et mere broget bybillede med flere "bagsider".

Socialforvaltningen læser analysen således, at det gælder om at mindske eksponeringen af de udsatte og i stedet give dem private / halvprivate opholdsmuligheder, hvor deres adfærd giver mindre anledning til anstød og hvor de ikke føler sig blottede.

Udviklingen

De åbenlyse sociale problemer på Vesterbro er ikke statiske. En historisk gennemgang viser ændringer i problemernes karakter og i hjælpen der ydes¹. Byfornyelsen har tydeliggjort forskelle mellem velstillede og udsatte, stofmisbrug dominerer hvor alkoholmisbrug før fyldte, flere i prostitutions-, hjemløse- og misbrugsmiljøet har en anden etnisk baggrund end dansk og kokain har udkonkurreret heroin for en stor gruppe af de udsatte. De bagvedliggende sociale og psykiatriske problemstillinger er formentlig nogenlunde de samme, men har dog fået føjet en dimension af globaliseret fattigdom til.

Hjælpen til de udsatte har ligeledes udviklet sig. For eksempel har et centralt tilbud som Mændenes Hjem gennemgået en udvikling fra herberg for hjemløse med et alkoholmisbrug til et differentieret hjælpetilbud med flere boformer, sundhedstilbud og skadesreduktion. Der udleveres blandt andet rene injektionssprøjter, sælges billig mad og gives ly og læ både dag og nat. Andre tilbud er kommet til i takt med udviklingen. Det gælder fx en række opsøgende indsatser (Sundhedsteam, Brobyggerne, opsøgende gadeplansmedarbejdere, gadejuristen) og sundheds/ skadesreducerende indsatser (Sundhedsrum, remedier til rygning af kokain/crack). Nok et eksempel på forandringer er Reden, der har udviklet tilbud til de etniske prostituerede med Reden International. Nogle indsatser tilbyder det, som de har gjort hele tiden, men til nye grupper af borgere med anden etnisk baggrund. Mariatjenesten er fx et af de væresteder, der har oplevet en markant ændring i brugergruppen.

Selvom tilbudene til de udsatte er under fortsat udvikling, er spørgsmålet om det samlede "problem" bliver mødt med de rigtige indsatser.

Vil hjælpen kunne forbedres, hvis tilbudene mere konsekvent anerkendte udviklingen blandt de udsatte og tilpassede deres tilbud i forlængelse heraf? Er der et potentiale i at tilpasse kapacitet og funktioner til de aktuelle opgaver?

Tallene bag

Der er ingen formelle registreringer, der kan bruges til at opgøre, hvor mange der befinder sig på gaden, hvad enten det er som prostituerede, hjemløse eller misbrugere af stoffer eller alkohol.

I forhold til de hjemløse / stofmisbrugerne forlader vi os på tal fra Mændenes Hjem, som har forsøgt at opgøre, hvor stort miljøet er.

Mændenes Hjem vurderer, at der er i omegnen af 800-1000 personer i miljøet. Tilknytningen er forskellig, således at der er ca. 200, som er rigtig meget på Vesterbro. 3-400 som har bolig uden for Vesterbro og derfor er mindre konstant til stede og har et mindre dominerende misbrug. Endelig er der yderligere 3-400 med en endnu løsere tilknytning til miljøet. Sidstnævnte har mindre behov for kontakt

Hvad angår tallet af gade prostituerede i København, er der bud på mellem 200 (politiet, marts 2010) og 943 ("Prostitutionens omfang og former", Servicestyrelsen, 2009).

Socialforvaltningen har på baggrund af en række tal, vurderet, at der til enhver tid er i omegnen af 500 gade prostituerede (2010).

¹ "Vesterbro – historisk og nu" af Robert Olsen, Mændenes Hjem, bladet STOF nr. 16.

Kapaciteten

Forvaltningen har i udarbejdelsen af høringsudkastet opgjort de tilbud på Vesterbro, der er relevante for de udsatte grupper, planen adresserer. Det har vist sig at være en omfattende række af væresteder, opsøgende indsatser, behandlingstilbud og herberger. Mange af tilbudene er kommunalt drevne eller drevet af institutioner med kommunal driftsoverenskomst. Men mange tilbud er drevet af private organisationer med varierende grad af egenfinansiering i kombination med frivillighedsmidler eller statslige midler.

Det har i høringsperioden ikke været muligt at nå at få et præcist billede af den samlede kapacitet, men der er grundlag for nogle umiddelbare vurderinger, der skal præciseres i det fremadrettede arbejde.

Overnatningsmuligheder

Mændenes Hjem har 33 herbergspladser, 8 plejelignende pladser (§ 108) og 15 længerevarende midlertidige boliger (§ 107). Det skønnes umiddelbart, at der er nok herbergspladser (§ 110). Spørgsmålet er, om placeringen af de længerevarende opholdspladser (§ 108 og 107) er hensigtsmæssig i et så belastet miljø?

Den nyåbnede Café Klare har 20 overnatningspladser målrettet kvinder. Det er for tidligt at vurdere, om det er en passende kapacitet.

Reden har sengepladser til 12, hvilket umiddelbart lader til at dække behovet hos den målgruppe, der Reden henvender sig til.

Væresteder

Der er omkring 12 væresteder på Vesterbro. Nogle er eksplicit målrettet særlige målgrupper som grønlandere, unge og kvinder. Det skønnes, at kapaciteten principielt er stor nok, men at der er et potentiale i at se på åbningstider og målgrupper. Derudover er der et stort potentiale i et stofindtagelsesrum, der med et særligt tilbud om stofindtag vil kunne nå en svær målgruppe.

Opsøgende indsatser

Der er Gadejurister, Brobyggere, Hjemløseenhed, Sundhedsteam, Projekt Udenfor og Sundhedsrum som alle er opsøgende (også) på Vesterbro. Det som mangler er en koordinerende, brobyggende og opfølgende social indsats på individniveau. Her har hjemløseenheden m.fl. ikke ressourcer nok.

Handleplan

I dette afsnit uddybes og beskrives aktiviteterne, der adresserer problemerne og gør, at Vesterbroplanen skaber forandring.

Stofindtagelsesrum

Vi ved fra internationale erfaringer, at et stofindtagelsesrum kan bringe os tættere på målene. Andres landes erfaringer viser, at det giver resultater i forhold til sygelighed, dødelighed og i forhold til lokalmiljøet. Dertil er det for stofmisbrugerene et helle og et mere privat og værdigt stofindtag.

Københavns Kommune ønsker ikke at oprette et stofindtagelsesrum med den nuværende lovgivning. Kommunen er på linie med Rigsadvokaten, Justitsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet i opfattelsen af, at etablering af stofindtagelsesrum kræver en udtrykkelig lovhjemmel for, at besiddelse af narkotika til eget brug i stofindtagelsesrummet er lovlig. Socialudvalget er af den opfattelse, at lovgivningen bør ændres, så det bliver muligt.

Nedenstående overvejelser var udgangspunktet i høringsudkastet for udvikling af et københavnsk koncept for stofindtagelsesrum. I forbindelse med høringen er der kommet mere relevant viden og flere spørgsmål, der kan hjælpe med at indkredse rummets funktion. En brugerundersøgelse sætter blandt andet fokus på hvor langt et stofindtagelsesrum kan ligge fra Hovedbanegården. Andre høringsindlæg har idéer og holdninger til, hvor et stofindtagelsesrum kan / ikke kan ligge / hvor mange der skal være / ambitionsniveauet. Atter andre høringsparter tilbyder deres viden i udviklingen af konceptet. Og indlæg fra naboer og institutioner fastholder opmærksomheden på at mindske gener for lokalområdet. Helt centralt i flere høringsindlæg er ønsket om at konkretisere stofindtagelsesrummet og ikke afvente lovgivningen, men i stedet være klar, når den kommer og i øvrigt være med til at påvirke den.

Socialforvaltningen vil - i samspil med Socialudvalgets præferencer - tage opfordringen til konkretisering op. I stedet for at opremse den lange række af udsagn fra høringsvarene, som berører stofindtagelsesrummet, vil forvaltningen lægge op til Socialudvalget at inddrage bidragsyderne i en konkret konceptudvikling. Potentielle brugere af stofindtagelsesrummet vil også blive inddraget i konceptudviklingen. Konceptudviklingen vil udover høringsparternes bidrag bygge på forvaltningens hidtidige overvejelser (se nedenfor) og den internationale forskning, som den blandt andet kommer til udtryk i et materiale, som blev udarbejdet til en konference i efteråret 2010.

Forvaltningens hidtidige overvejelser. Et stofindtagelsesrum i København bør:

- være med en lav tærskel, så de udsatte i stort tal reelt vil bruge det.
- være indrettet, så det også er muligt at indtage stoffer ved rygning. Det kræver nogle arbejdsmiljøtiltag, men rygning af crack er udbredt, så et "fixerum" vil være for snævert et tilbud
- have en relativ lang åbningstid, der matcher stofmisbrugerens døgnrytme
- foranledige brobygning til supplerende tilbud (behandling, forsøgelse, aktivering..)
- have adgang til rådgivning

Ovenstående ramme vil betyde, at flest mulige vil benytte rummet og få gavn af det. Den lave tærskel må ikke blive en endestation men – i videst muligt – foranledige brobygning til supplerende tilbud – evt i direkte forbindelse med stofindtagelsesrummet.

Princippet, om at alle man er i kontakt med, videst muligt bør hjælpes videre, skal levendegøres. En måde at gøre det på er med umiddelbar adgang til rådgivning, stabilisering og behandling i samme bygning. Den store kontaktflade, stofindtagelsesrummet giver, skal udnyttes som rum for øget hjælp og motivation til brugerne.

For ikke at forstærke koncentrationen på Vesterbro bør der ikke være én stor "stofindtagelsesfabrik" på Vesterbro, men fx et stofindtagelsesrum på Vesterbro i kombination med stofindtagelsesrum i andre bydele, hvor der er en høj koncentration af borgere med stofmisbrug. Det kunne fx være Nordvest og på Amager, men det må afhænge af en nøjere analyse, hvor det giver bedst mening at have kapaciteten. Det ligger dog fast, at man ikke bør klumpe tilbuddene sammen og dermed fastholde miljøet på Vesterbro. Med dette som udgangspunkt bør der udarbejdes en behovsanalyse, hvorpå der kan træffes nærmere beslutninger om kapacitet, placering og den videre projektering.

Placeringen af stofindtagelsesrum kan blive konfliktfyldt. Mange vil værge sig ved at være naboer til rummet. Socialforvaltningen forpligter sig til at minimere disse konflikter ved at finde en hensigtsmæssig placering, inddrage naboerne og minimere evt. afledte gener. Det er ikke entydigt at finde en "hensigtsmæssig" placering, for der vil altid være nogle kompromisser at indgå, når et stofindtagelsesrum skal placeres i et tæt bebygget Indre Vesterbro. Til gengæld har Socialforvaltningen erfaringer med at minimere gener for naboerne med "sommerindsats" i form af koordinator, opsøgende arbejde og renhold. Disse erfaringer skal i spil – herunder dialogen med naboerne – når og hvis stofindtagelsesrum placeres.

Man skal i øvrigt afstemme forventningerne til realiteterne. Nok kan stofindtagelsesrum være et vigtigt skadesreducerende tiltag, men det er ikke et vidundermiddel. De internationale erfaringer viser, at stofindtagelsesrum kan mindske sygelighed og dødelighed og dertil give stofmisbrugeren øget værdighed og omgivelserne færre gener. Men det vil også medføre nye nabo-problemer og fastholde misbrug og stofhandel i området.

Forvaltningen har den indstilling til løsning af opgaven, at alle eksisterende tilbud og lokaliteter må være i spil med henblik på at finde de rigtige løsninger. Det gælder bredt i forhold til hele Vesterbroplanen, men særligt i forhold til stofindtagelsesrum, der er så svært placerbare.

Sundhedsrum og Café

Sundhedsrum og café D har vist deres berettigelse ved at trække stofmisbrugerne væk fra gaden og ind i rammer, hvor de kan få mad og sygepleje m.m. Socialforvaltningen erkender, at der har været gener for naboerne forbundet med placeringen. Gener man ikke havde forudset. Det ændrer dog ikke ved forvaltningens vurdering af Sundhedsrummet og Café D. som værende med til at mindske de samlede gener for udsatte og beboere på Vesterbro. En mere effektiv effekt i forhold til beboergener vil være øgede åbningstider, supplerende stofindtagelsesrum både på Vesterbro og andre steder i København (og uden for København).

Finansieringen af Sundhedsrum og Café – som i høj grad har været statslige puljemidler - ophører ved udgangen af 3. kvartal 2011. Forvaltningen vil ansøge om midler til forlængelse af tilbudet, og hvis stofindtagelsesrum bliver en mulighed- overveje, om og hvordan tilbudene kan sammentænkes..

Transitrum

I høringen af Vesterbroplanen blev en konkretisering af et transitrum efterlyst. Hvem er målgruppen? Hvad er formålet? Hvordan kan det se ud? Flere høringsparter understregede

vigtigheden af, at et transitrum samarbejder med hjemlandene for at hjemsendelserne bliver socialt ansvarlige og bæredygtige og ikke blot pendulering mellem hjemland og Danmark. Nedenstående perspektiver er forvaltningens foreløbige tanker, som bliver fulgt op med en grundigere dialog med Socialudvalget med henblik på en egentlig konceptudvikling.

Hjemløse borgere med rødder i andre lande er en udfordring for hele København og ikke specielt Vesterbro. Det særlige ved Vesterbro er, at der er et misbrugs- og prostitutionsmiljø, der tiltrækker hjemløse udlændinge med risiko for at de bliver trukket ind i miljøet. Mariatjenesten og værestedet i Lyrskovsgade har således oplevet, at jobsøgende udlændinge på relativ kort tid antog en misbrugs/ hjemløseadfærd blandt andet fordi de ser muligheder for at tjene (illegale) penge.

En del af løsningen på dette problem kunne være et transitrum. Et transitrum bør ikke ligge på Vesterbro, fordi den sociale deroute skal forebygges og brydes, og det sker bedst væk fra det illegale miljø på Vesterbro. Målgruppen for transitrummet er hjemløse, udenlandske borgere, som er ved – eller kan motiveres for – at rejse hjem. Transitrummet skal ikke konkurrere med herberger og nødherberger om at kapre hjemløse. Transitrummet skal fokusere på de udenlandske hjemløse, som er (ved at blive) motiveret for at rejse hjem. Transitrummet bliver en forlængelse af kommunens eksisterende indsats overfor ikke-københavnske hjemløse. Her har man formålet – langt hen ad vejen med succes – at skabe gode hjemsendelser gennem et samarbejde med organisationer og sociale myndigheder i hjemlandene. Det er denne praksis, transitrummet skal understøtte. I høringsprocessen er det blevet åbenbart, at også grønlændere kan være en relevant målgruppe for et transitrum. Nogle grønlændere - også nogle med psykiske lidelser – søger til København og gennemlever på kort tid en social deroute. Også i forhold til Grønland er der behov for tæt samarbejde med hjemlandet, hvis man skal undgå pendulfart.

Der har været lovgivningsmæssige barrierer for at oprette transitrum, men der lader til at være en opblødning i den statslige tolkning af lovgrundlaget for at hjælpe udlændinge. Det giver håb om, at konceptudviklingen kan føre til et resultat, der kan implementeres, hvis der er politisk ønsker herom.

Ordenshåndhævelse

Politiet har selvfølgelig den afgørende rolle når det gælder at få privat, generende, ulovlig adfærd væk fra det offentlige rum. Hvis det ikke skal være et sisyfos-arbejde og alene lede til stress og gener for de udsatte, skal der være meningsfulde steder, hvor politiet kan henvise de udsatte til.

Her har både politiet efterlyst, og høringsparter foreslået, at der blev udviklet en lettilgængelig oversigt over de forskellige væresteder (inkl. åbningstider), som de udsatte kan frekventere. Så kan politi (og erhverv m.fl.) henvise de udsatte, når de griber ind overfor adfærd, der kolliderer med politivedtægten m.m.. Oversigter er før udformet, så udformningen skal ske på baggrund af erfaringerne med tidligere versioner.

Politiet har flere hensyn at tage, men isoleret i forhold til de udsatte stofmisbrugere, er det uhensigtsmæssigt, at politiet konfiskerer ”stoffer til eget brug”. Effekten for den udsatte vil hovedsageligt være frustration og et umiddelbart behov for at skaffe penge til nye stoffer. En hårdhændet konfiskationspraksis vil også øge antallet af udsatte, som indtager stofferne hurtigt og på gaden for at mindske risikoen for konfiskation. Socialforvaltningens vurdering kan selvfølgelig ikke ligge til grund for politiets praksis, men det vil være forvaltningens udgangspunkt ved indgåelse af samarbejdsaftale med politiet.

Psykisk sygdom

Psykiske sygdomme fylder blandt de hjemløse og stof- og alkoholmisbrugerne. De ubehandlede psykiske sygdomme er med til at forværre sygdomsbilledet og med til at besværliggøre kontakt til hjælpesystemet. En række eksisterende fora bør forsøges forbundet med problemstillingen på Vesterbro. Det gælder PSP-samarbejdet (psykiatri, socialforvaltning og politi) og en eksisterende arbejdsgruppe mellem Region Hovedstadens Psykiatri og Socialforvaltningen. I sit hørings svar skriver Region Hovedstaden, at man er villig til fortsat at konkretisere samarbejdet.

Det vil være en opgave for den håndholdte individrettede indsats at inddrage og eventuelt råde over de psykiatriske kompetencer i udredning, kontaktskabelse, motivation og brobygning.

Renhold

Renhold er utrolig vigtigt set gennem beboer-briller. Det er både urovækkende og uappetitligt med skidt, kanyler og blodigt vat. Erfaringsmæssigt ligger langt de største udfordringer med "stofaffald" i sommermånederne, hvor der er meget udeliv, og omkring d. 1. i måneden, hvor der er flest penge at spendere.

Der er også meget renhold på Indre Vesterbro. Teknik- og Miljøforvaltningen har ansvaret for renhold af veje og fortov. Udover en høj frekvens af gadefejning, rykker forvaltningen også ud ved opkald, ligesom de har ansvar for at opsætte kanylebokse. Private områder som skakte og gårde er ejernes ansvar. Det betyder fx at renhold i Kødbyen er Københavns Ejendommers ansvar. Brugerforeningen (aktive stofbrugere) har hidtil haft en patrulje, der indsamler sprøjter, og et aktiveringstilbud for udsatte (Grundlæggerne) renholder lokalt og specifikt efter behov. Beboere har givet positiv respons på den hurtige reaktion på et umiddelbart behov for oprydning.

Renhold bør fortsat være fleksibelt, så det øges i spidsbelastninger og rykker ud, hvor og når der er særlige problemer. Samtidig bør ansvaret for renhold ikke glide eller fordeles på for mange.

Det foreslås,

- At der fortsat bliver foretaget målrettet og fleksibel indsamling af affald relateret til de udsattes private adfærd i det offentlige rum. Det gælder særligt sprøjter, kondomer og lignende.

Der har hidtil været brugere involveret i det målrettede renhold. Det har en særlig pointe, som bør bevares uanset hvilken forvaltning, der fremadrettet varetager opgaverne.

Bydesign

Teknik- og Miljøforvaltningens er aktuelt ved at udvikle to områdefornyelser på Vesterbro. Planer som blandt andet skal tage højde for de udsattes perspektiv. Socialudvalgets Vesterbroplan fokuserer på Indre Vesterbro, mens Teknik- og Miljøforvaltningen er fokuseret lidt længere ude, men de to forvaltninger ser fortsat mening i at koordinere og videndele omkring forvaltningernes respektive planer. Det skal ske i Tværkommunalt Team og Tværkommunal styregruppe. Samarbejdet skal sikre, at byudvikling tager højde for de udsatte og deres adfærd. For eksempel i udviklingen af Lommeparker og andre rekreative områder på Vesterbro. Her kan man fra start medtænke en "bagside" – et helle - hvor det er muligt for udsatte at opholde sig, uden at genere andre. I samarbejde med Socialforvaltningen ville det give mulighed for at foretage opsøgende og forebyggende arbejde i "bagsiderne".

Det foreslås,

- Et tættere samarbejde med Teknik- og Miljøforvaltningen i planarbejdet
- At forvaltningerne fortsat koordinerer i den eksisterende arbejdsgruppe

De prostituerede

Hovedparten af de gade prostituerede er fra Østeuropa og Afrika. De danske prostituerede har i højere grad trukket sig væk fra gaden, som er overtaget af – formentlig mere organiserede – udenlandske prostituerede, hvoraf mange af dem ikke har lovligt ophold.

Der lader til at være en arbejdsdeling, så de østeuropæiske særligt trækker om dagen, og de afrikanske tager over om natten. Mange lokale beboere og hotelgæster oplever meget pågående tiltaler fra særligt de afrikanske prostituerede. Larm om natten er også et irritationsmoment, særligt om sommeren. I forbindelse med høringen gav nogle beboerne udtryk for den opfattelse, at forbudet mod efterspørgsel i Sverige har øget prostitutionsturismen til København. Forvaltningen har ikke data, der kan belyse, om det er tilfældet.

Der er skadesreducerende og rådgivende indsatser for de gade prostituerede. For eksempel hjælper Reden, Hope Now, Gadejuristen og Reden International med tryghed, overnatning, mad, kondomer og rådgivning. Dertil kommer, at mange gade prostituerede bruger de åbne værestedstilbud som fx Café Dugnad og Varmestuen Istedgade 100. Yderligere kan tilbud som fx LivaRehab hjælpe med at tage skridt ud af miljøet.

Følgende indsatser kan forbedre situationen for de gade prostituerede og for de beboere og erhvervsdrivende, som oplever gener.

- En udvidet sundhedsindsats overfor de prostituerede kunne afhjælpe de mange fysiske komplikationer ved prostitutionen. Sundhedsrummet eller Mændenes Hjem kunne udvide deres tilbud med gynækologiske undersøgelser m.v. Som det gælder alle de skadesreducerende indsatser skal tilbuddet gives uden krav men i kombination med motivation og rådgivning.
- Koordinering mellem de prostitutionsrettede indsatser skal have en særlig opmærksomhed – ikke mindst i lyset af, at der er projekt på vej (behandling af prostituerede). Koordineringen skal sikre en fornuftig arbejdsdeling.
- Erfaringerne med en opsøgende indsats i forhold til de gade prostituerede fra ikke vestlige lande er begrænset. Det er – hvad Socialforvaltningen ved af – hovedsageligt en indsats i forhold til thailændere og en privat indsats fra Hope Now, der har hjulpet afrikanske kvinder. Den opsøgende indsats bør metodeudvikles.
- Et værested for de gadehandlede, hvor de kan få ly og en kop kaffe.
- Det er som nævnt i indledningen ikke Socialforvaltningens – men politiets – opgave at holde ro og orden. I arbejdet med Vesterbroplanen efterlyser flere – blandt andet hotelejerne, at politiet reagerer når de klager over larm og generende adfærd. Spørgsmålet er, om der er mindre generende steder den åbenlyse prostitution kan forføje sig hen. Der er lokalt tilfredshed med politiets ordning: ”min betjent”, som er en lokal betjent, der også kunne spille en rolle her.

I høringen var der mange, som efterlyste en holdning til efterspørgslen efter købesex. Hvad er kommunens holdning? Hvorfor ikke fokusere på køberne af sex. Hvorfor ikke arbejde for et forbud rettet mod dem, som efterspørger. Hertil er at sige, at Borgerrepræsentationen allerede i 2006 vedtog et Københavnerkodeks, er blandt andet opfordrede alle ansatte til ikke at gå til prostituerede og til ikke at bruge hoteller, der formidler kontakt til prostituerede. Socialudvalget tager derudover de mange høringssvars fokus på efterspørgslen til købesex til efterretning.

Toiletforhold

Det er ubehageligt ikke at kunne komme på toilettet. Og det er et ubehag, som mange af de udsatte oplever, da der er ganske få steder, de har adgang til toiletter. Det er også ubehageligt for beboere at opleve konsekvenserne af de manglende toiletfaciliteter. Noget så simpelt som toiletbesøg bliver kompliceret af stof-problematikken. Offentlige toiletter på Vesterbro bliver således brugt til at indtage stoffer, særligt injektioner, hvori der indgår brug af vand. Injektionerne kan give blodigt affald og der er risiko for overdoser. Konsekvensen er, at toiletterne bliver gjort utilgængelige for de udsatte eller lukker, fordi man ikke kan tage ansvar for, hvad der sker bag en lukket dør.

Målet er flere toiletfaciliteter til de udsatte. Det skal opnås ved

- Flere offentlige toiletter
- Bedre adgang til toiletfaciliteter i eksisterende væresteder
- Udvikling af alternative toiletfaciliteter, der mindsker risici for stofindtag og dermed overdoser bag en lukket dør.

Hvad angår offentlige toiletter åbner Teknik- og Miljøforvaltningen et betalingstoilet januar 2011 på Halmtorvet. Teknik- og Miljøforvaltningen har indgået aftaler med omkringliggende udsattetilbud om at give akuthjælp ved overdoser og have opmærksomhed omkring brugen i øvrigt. Det er et godt eksempel på tværsektorielt samarbejde, og før erfaringerne med dette toilet er gjort, bør der ikke være hastværk med at få etableret flere af denne type. Udvikling af andre typer offentlige toiletter skal i høj grad ske i tæt samarbejde mellem Teknik- og Miljøforvaltningen, der har ansvaret, og Socialforvaltningen, der har et tæt kendskab til de udsatte.

Hvad angår toiletfaciliteterne på eksisterende væresteder, bør man udveksle erfaringer og udvikle praksisser, der gør det muligt at tilbyde toiletter for brugerne på alle væresteder o.l. i bydelen.

Hvad angår alternative faciliteter, bør man fx se på eksisterende løsninger i ind- og udland, som fx Café Dugnad, som havde et primitivt pissoir, der – indtil det nedbrændte – ikke var forbundet med stofproblematikker. Et samarbejde med DTU eller designhøjskolen kunne være en mulighed for udvikling af alternative toiletfaciliteter, der kun bliver brugt til toilette.

Beboerperspektivet

Beboere på Vesterbro har gennem årene arbejdet for løsninger i forhold til stofmisbrug og prostitution. Beboerne har gennem tiden gjort opmærksom på problemerne ved demonstrationer (fx var der allerede i 1976 demonstration på Halmtorvet mod narkomanien og prostitutionen), man har organiseret sig (Narkoløsninger, Narkoen ud af Vesterbro og Dugnad er nogle af foreningerne) og man arbejder frivilligt i herberger og væresteder.

På baggrund af inddragelsesprocessen foreslår forvaltningen følgende specifikke tiltag i forhold til beboerne:

- En mere kontinuerlig orientering om initiativer i fx Vesterbrobladet

- Dialogmøder som dem Socialforvaltningen har afholdt, og de skal ligge kl. 19 eller senere, så flest mulig kan deltage
- Inddragelse af lokalområde, når der skal ske en placering af et tilbud

I placeringen, kritikken og/ eller lukningen af tilbud bør forvaltningen iagttage to hensyn

1. Hensynet til de samlede gener for beboerne på Vesterbro
2. Mulighederne for at mindske generne ifm. specifikke tilbud

I inddragelsen af beboerne skal det klart, hvilke(t) hensyn, der belyses og handles på.

Brugerinddragelse

Brugerinddragelse har mange potentialer:

- Brugerinddragelse er med til at inkludere de udsatte, som bliver inddraget
- Brugernes perspektiv kan kvalificere de brugerrettede aktiviteter
- Aktive brugere lærer selv meget af at være inddraget
- Aktive brugere kan være en egentlig arbejdskraft
- Aktive brugere kan være med til at opretholde og udvikle selvjustits

Brugerinddragelse sker løbende på Vesterbro. fx har Sundhedsrummet og Café Dugnad samarbejdet med Brugerforeningen og brugere om udvikling af skadesreducerende rygeudstyr, væresteder har frivillige brugere, der er uddannelse af brugere i medicinering ved overdoser og brugere fra Brugerforening og Sundholm er med til at holde rent på Vesterbro i henholdsvis Kanylepatruljen og Grundlæggerne, og mere uformelt i Café D.

Socialforvaltningen vil med planen styrke inddragelsen af brugere. Derfor lægges op til en temadag med udveksling af erfaringer og udvikling af nye initiativer på området. Temadagen skal arrangeres mellem Brugerforeningen, evt. Vesterbro Frivilligcenter, Socialforvaltningen og andre.

I høringen har flere parter kritiseret forvaltningen for ikke at have inddraget brugerne. Det er rigtigt, at det kun er sket indirekte gennem Brugerforeningen og ved læsning af brugerundersøgelser (fx Rambøll Management om Caféen). Forvaltningen anerkender, at brugerinddragelsen kunne være grundigere og hilser derfor Mændenes Hjemms m.fl.'s brugerundersøgelse velkommen. Derudover vil forvaltningen inddrage brugerne i den konkrete udformning af konceptet for stofindtagelsesrummet. Metodisk er der i høringssvarene konstruktive forslag til, hvordan at gøre det.

Faglighed

Forvaltningen ser styrker og ressourcer i de mange aktiviteter og i brugerinddragelse og inddragelse af frivillige. Det må imidlertid ikke fjerne opmærksomheden omkring fagligheden hos de mennesker, der skal hjælpe de mest udsatte. Forvaltningen er af den holdning, at faglighed forstået som uddannelse i kombination med målgruppekendskab, erfaring og god ledelse er det grundlæggende fundament for arbejdet med de udsatte på Vesterbro. Frivillighed og brugerinddragelse kan supplere men ikke erstatte den professionelle tilgang til de komplekse problemer. Forvaltningens holdning til faglighed og professionalisme har umiddelbar betydning på de tilbud, som arbejder tæt på kommunen, mens andre tilbud – fx mindre frivillige væresteder – kan have en anden tilgang til det at hjælpe de udsatte.

Koordinering

Internationale erfaringer omkring effektive indsatser i forhold til åbne stofscener peger på,

- At koordineringen både skal være på det praktiske og det beslutningskompetente niveau
- At koordineringen skal sikre en hurtig, koordineret respons på opståede problemer sker hurtigt

At mønstre et sådan beredskab kræver, at alle prioriterer opgaveløsningen meget højt. Og problemerne på Vesterbro er ikke så omfattende som i Lissabon eller Zürich. Det er derfor Socialforvaltningens vurdering, at det gælder om at vælge et niveau, der er realistisk og stadig lever op til kravene om hurtig respons, hurtig handlen og hurtige beslutninger.

I høringsudkastet til Vesterbroplanen var der et forslag til koordinering på henholdsvis praksis – og beslutningsniveau. I høringen er der efterlyst præciseringer af, hvordan forvaltningen tænker koordinering, og der er kommet kritik af lukning af en Følgegruppe til Sundhedsrum og Cafe.

Koordinering: betingelser og muligheder

Gruppen af udsatte borgere på Vesterbro kendetegnes ved, at de ikke alene er uden for "normalsystemet" i form af arbejdsmarked, fast bopæl og kernefamilie, men også er uden for "hjælpesystemet". I forhold til deres problemer, gør de udsatte ikke meget brug af den praktiserende læge, hospitalet, speciallæger, kontanthjælp, social rådgivning og behandling af psykiske lidelser og diverse misbrug. De udsatte vil, kan eller må ikke gøre brug af ydelserne. De udsattes tidsfornemmelse, boform, livsstil, holdning matcher ikke hjælpesystemets rammer og normer. Konsekvensen er, at en gruppe mennesker med særlig brug for hjælp, får særdeles lidt hjælp. I denne situation begynder private og offentlige initiativer at kompensere for hjælpesystemet. Der kommer statslige puljer og projekter, der kommer kommunale knopskydninger og der opstår en række frivillige og private initiativer og væresteder. I denne proces er koordineringsopgaven at dele viden, og kanalisere ressourcer hen, hvor det er bedst muligt

- At rette omsorg, social- og sundhedsfaglig indsats hen, hvor nøden og problemerne er aktuelle og dybeste i forhold til de udsatte.
- At rette renholdindsatsen og ordensindsats hen, hvor generne for lokalområdet er aktuelle og mest alvorlige.

Dette alternative hjælpesystems styrke er dets rummelighed og fleksibilitet. Dets svaghed er en fastlåsnings af den udsattes eksklusion og mangel på det almindelige hjælpesystems specialisering, ressourcer, fagligheder og retssikkerhed. Koordinering omkring de udsatte bliver – i denne kontekst – at arbejde for en kobling til det almindelige hjælpesystem. At hjælpe den udsatte til et godt møde med det almindelige hjælpesystem:

- I den individrettede indsats som rådgivning, sagsbehandling, sygepleje og generelle omsorg. Her skal videst muligt inddrages det almindelige hjælpesystems kompetencer. De eksisterende relationer hjælper til brobygningen.
- En fleksibilisering af det almindelige hjælpesystem, så behandling, sagsbehandling, kontanthjælp m.m. gives på en måde, der matcher de udsatte.
- At skabe viden om rammeforhold, der bør ændres for at hjælpesystemet i højere grad kan omfatte de udsatte. Det gælder lovgivning, økonomi og nationale og internationale forhold.

I ønsket om kobling til det almindelige hjælpesystem, ligger ikke en naiv forestilling om, at alle de udsatte med hjælp fra en medarbejder i et værested kan ekspederes videre til en voksenhed, en praktiserende læge eller et ydelsescenter. Det handler snarere om en fortløbende vilje til - og opmærksomhed omkring - brobygning, blandt andet med imødekommende hjælp fra fremskudte indsætter, som det er set fra fx Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen side (fremskudt sagsbehandling i regi af Fælles Ansvar II).

Kobling betyder også at koble de lokale, fleksible renholdsindsætter til den almindelige renhold. Sikre at der ikke sker dobbeltarbejde, sikre det almindelige systems fleksibilitet og – når det er meningsfuldt – lade den ansvarlige myndighed overtage indsættelsen.

Det alternative hjælpesystem regulerer sig efter de udsattes behov og problemer. Det er en styrke med en lokal ansvarlighed og respons. Der er dog også en risiko for, at nogle målgrupper bliver forsømt, samtidig med andre målgrupper får flere ensartede tilbud (fx samme åbningstider, samme område). Koordinering betyder her: at regulere. Regulering i det alternative hjælpesystem på Vesterbro kan og skal ikke ske ud fra ét – fx kommunalt – centrum. Dertil er der for mange private, frivillige aktører. Regulering – udover den lovgivningsmæssige og økonomiske regulering – må være selvregulering. Koordinering som regulering betyder

- at dele viden, få et fælles billede af udfordringer og indsætter, for derigennem at regulere sin egen praksis, værested, opsøgende indsættelse m.v.

Ovenstående krav til koordineringen kan tilgodeses i to overordnede dimensioner: Den generelle koordinering og den individrettede koordinering.

Den generelle koordinering

Der er allerede meget koordinering på Vesterbro. Der er tværgående initiativer i regi af DSB-Hovedbanegården, i regi af Mændenes Hjem, i regi af Kødbyen og i regi af Socialforvaltningen. Med Den samlede plan for Vesterbro – og ikke mindst med de vidende og engagerede hørings svar – ser Socialforvaltningen muligheden for at bidrage med et koordinerende forum: En følgegruppe til Vesterbroplanen.

En sådan følgegruppe er et delvist svar på den megen kritik af lukning af en tidligere "Følgegruppe til Sundhedsrum og Café". Følgegruppen vil således være et åbent forum for alle som er engageret i de udsatte på Vesterbro – herunder beboergrupper. I modsætning til den tidligere følgegruppe, vil fokus være bredere: På hele Vesterbro-udsattegruppen og alle de medfølgende gener – altså ikke kun i Kvægtorvsgade og omegn. Følgegruppens kommissorium vil være at kvalificere, justere og opdatere initiativerne og analyserne i Vesterbroplanen med henblik på at nå målene bedst muligt.

Følgegruppen er ikke en styregruppe. Styring varetager de enkelte aktører selv på baggrund af den viden og de argumenter, man får i følgegruppen. Det vil sige, at man tager ny viden med tilbage til sine respektive baglande med henblik på efterretning eller nye initiativer. Socialforvaltningen vil bringe viden med tilbage til socialudvalg/ Borgerrepræsentation. Socialforvaltning og andre forvaltninger vil bruge viden i de koordinerende fora, der er mellem forvaltningerne fx i den dertil knyttede arbejdsgruppe, i regi af en fælles strategi for udsatte borgere og omkring områdefornyelse og boligsociale helhedsplaner. Frivillige organisationer vil tage viden med tilbage til deres bestyrelser og generalforsamlinger. Beboere vil tage viden med tilbage til beboerforeninger.

Socialforvaltningen vil - i forlængelse af en vedtagelse af Vesterbroplanen i Socialudvalget - invitere til første møde i Følgegruppen til Vesterbroplanen. Socialforvaltningen vil parallelt med følgegruppen invitere til arbejdsgruppemøder om implementering af del-projekter i planen.

Den individrettede koordinering

Socialforvaltningen har det sidste år haft erfaringer med en forstærket opsøgende social indsats på Indre Vesterbro. Det er lykkedes to opsøgende medarbejdere at hjælpe en del af de udsatte på Vesterbro med at få forsørgelse, behandling og bolig. Forvaltningen ønsker at styrke denne opsøgende, håndholdte indsats for at kunne fokusere den individrettede indsats blandt de udsatte på gaden. Med øgede ressourcer er det forvaltningens opfattelse, at det er muligt at – sammen med de andre opsøgende aktører på Vesterbro – at kunne danne sig et godt overblik over gruppen af udsatte på gaden. Overblikket vil kunne danne grundlag for målrettede indsatser i forhold til fx dem som afføder flest problemer for værestederne, de unge som man vil forhindre i at hænge fast i miljøet eller i forhold til borgere fra andre kommuner.

Udsatte hot-spot

Ovenstående fortsættelse af Vesterbrokoordinatoren og ovenstående styrkelse af den individrettede indsats tænker forvaltningen sammen i et "Udsatte-hotspot". Et hot-spot er ikke et værested, men højst nogle få kvadratmeter lokal base for udgående og koordinerende direkte brugerrettede sagsarbejde. Inspirationen kommer blandt andet fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningens hotspots, hvor særligt Valby-hotspot med fokus på tryghed vil kunne bidrage med vigtige erfaringer. En hot spot i den forstand er en målrettet fler- og tværfaglig indsats i forhold til de mest belastede / belastende individer. Et udsatte-hot-spot vil skulle sammenkæde Vesterbroindsatsen med Socialforvaltningens – særligt voksen- og hjemløshedernes - indsats. Et udsatte-hot-spot på Vesterbro vil også skulle arbejde intensivt med andre kommuner for at sikre, at de tager det lovpligtige ansvar for deres borgere.

Det er vigtigt at understrege, at udsatte-hot-spot medarbejdere ikke skal træde i stedet for eksisterende indsatser. De skal fx ikke være sagsbehandlende på de sociale sager, derimod hjælpe kontakt til eksisterende sagsbehandler. Mange fra målgruppen har i forvejen en social sag i den bydel, de kommer fra, eller i Hjemløshedens, og hvis ikke er det Hjemløshedens, der skal sørge for, at de får en social sag. Mange borgere kommer også fra en anden kommune og her er der også behov for brobygning.

Medarbejderne i et udsatte-hot-spot vil stå i den daglige brobygning mellem den enkelte udsatte og sagsbehandlere i København og andre kommuner. Medarbejderne vil have som særlig opmærksomhedspunkt at skulle identificere barrierer for kontakten til den kommunale sagsbehandling med henblik på at øge fleksibiliteten, så flest mulig udsatte kan opnå den direkte dialog med sagsbehandlingen. Netop fleksibilitet i den kommunale sagsbehandling har været efterlyst i høringsprocessen.

Medarbejderne vil også have en særlig arbejdsopgave i at få udviklet dialogen med andre kommuner i Danmark. Opgaven indebærer at få en ordentlig kontakt til sagsbehandlere med henblik på individuel sagsbehandling. Opgaven indebærer også at føde direktionen med viden, der kan danne grundlag for forhandlingsoplæg til Kommunernes Landsforening, så tilstrømningen fra omegnskommunerne til København mindskes. Helt grundlæggende handler det om, at i takt med, at kommunen udvikler sine tilbud til de udsatte, skal andre kommuner følge med, så København ikke blot opnår at blive en stærkere magnet for de udsatte.