



Europa-
Kommissionen



Peer review
om social beskyttelse
og social inklusion

Bæredygtige indsatser til forebyggelse af
hjemløshed

SAMMENFATNING

København, den 22. november 2013

*Et solidarisk
Europa*

Denne publikation er blevet udarbejdet for Europa-Kommissionen af



© Forsideillustration: Den Europæiske Union

Hverken Europa-Kommissionen eller nogen person, der handler på vegne af Kommissionen, kan drages til ansvar for brugen af oplysninger i denne publikation.

Yderligere oplysninger om disse peer reviews findes på:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1024&langId=en>

© Den Europæiske Union, 2013
Eftertryk tilladt med kildeangivelse.

Peer review: Bæredygtige indsatser til forebyggelse af hjemløshed

I forbindelse med dette peer review i København, Danmark, der fandt sted den 22. november 2013, diskuteredes bæredygtige indsatser til forebyggelse af hjemløshed, navnlig blandt unge. Det så nærmere på resultaterne af den danske hjemløsestrategi, der blev vedtaget af Folketinget i 2008, og som anvender Housing First-modellen med hurtig adgang til en permanent bolig og intensiv støtte til nedbringelse af hjemløshed. Peer reviewet blev tilrettelagt af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold.

Repræsentanter fra 11 peer-lande deltog: Østrig, Bulgarien, Kroatien, Finland, Frankrig, Irland, Norge, Rumænien, Spanien, Sverige og Det Forenede Kongerige. Derudover deltog repræsentanter fra to interessentorganisationer: Eurocities og FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with Homeless People). Der deltog to repræsentanter fra Europa-Kommissionens GD for Beskæftigelse, Sociale Anliggender og Inklusion, og den tematiske ekspert var Suzanne Fitzpatrick fra Heriot-Watt University, Det Forenede Kongerige.

1. Den reviderede politik

Baggrund

Hjemløshed er et vedvarende og alvorligt socialt problem i hele EU, og antallet af hjemløse har været stigende i de fleste medlemsstater. Strukturelle, institutionelle, interpersonelle og individuelle faktorer bidrager alle til hjemløshed, og især er stigende arbejdsløshed og fattigdom afgørende faktorer i kølvandet af den økonomiske krise.

Unge er særligt udsatte for at blive hjemløse, da de påvirkes uforholdsmæssigt meget af stigende arbejdsløshed, pressede boligmarkeder, og i visse lande af drastiske nedskæringer i velfærden. Det kan gøre den omstillingsproces, som de kommer ud for, når de forlader skolen, hjemmet eller en behandlingsinstitution, vanskelig at håndtere. Også stofmisbrug og social isolering kan forøge sandsynligheden for, at nogle unge ender som hjemløse.

Europa-Kommissionen træffer foranstaltninger på EU-niveau og dens sociale investeringspakke – som indeholder et specifikt arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om bekæmpelse af hjemløshed¹ – understreger behovet for at håndtere hjemløshed gennem strategier, der er baseret på forebyggelse og "tidlige boligløsninger". Andre relevante EU-initiativer omfatter Europa 2020-strategien og dens fattigdomsreduktionsmål; politiske EU-aktioner på sektorniveau, navnlig på områderne for social og finansiel inklusion i EU, regionaludvikling, by- og landudvikling, indvandring og menneskerettighedspolitikker; tilvejebringelse af EU-midler til formål relateret til hjemløshed; samt forskellige PROGRESS-projekter,

¹ Europa-Kommissionen (2013) *Social investeringspakke: Kommissionens arbejdsdokument: Confronting Homelessness in the European Union*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.

analytiske undersøgelser, tematiske begivenheder og fælles aktioner med Udvalget for Social Beskyttelse, f.eks. peer reviews².

Den danske kontekst og Housing First-princippet

Den danske Hjemløsestrategi blev vedtaget af Folketinget i 2008, og bygger på tidligere programmer, der havde til formål at styrke den social indsats over for socialt marginaliserede grupper. Programmet fulgte den første nationale kortlægning af hjemløshed i Danmark, der blev gennemført i februar 2007. Denne kortlægningsøvelse viste, at der var 5 290 danske statsborgere, der var hjemløse i den pågældende optællingsuge, herunder omkring 500 "gadesovere"; 2 000 mennesker, der boede på herberger; over 1 000 mennesker, der boede midlertidigt hos familie eller venner; og et mindre antal, der boede kortvarigt i midlertidige boliger, eller som afventede løsladelse fra fængsel, udskrivning fra sygehus eller andre behandlingstilbud uden en løsning på deres boligsituation³.

Der blev fastlagt fire generelle målsætninger i strategiprogrammet:

- 1) At reducere antallet af "gadesovere"
- 2) At tilbyde andre forløb end herberger for unge hjemløse
- 3) At reducere opholdstiden på herberger, og
- 4) At nedbringe hjemløshed efter løsladelse fra fængsel og udskrivning fra sygehus, uden et der er fundet løsning på boligsituationen.

Der er afsat i alt 500 mio. kr. (65 mio. EUR) til strategiprogrammet over en fireårig periode fra 2009 til 2012. Otte danske kommuner, der repræsenterer 54 % af den registrerede hjemløsebefolkning, blev opfordret til at deltage i den første runde af programmet, herunder Danmarks tre største byer – København, Aarhus og Odense. I en senere finansieringsrunde blev yderligere ni kommuner – primært mellemstore byer - udvalgt til at deltage og fik tilført 30 mio. kr. (4 mio. EUR).

Det var en overordnet målsætning for strategien at udvikle og afprøve evidensbaserede indsatser i en dansk kontekst, og det blev besluttet at gøre Housing First til dens overordnede princip. Housing First-modellen, der blev udviklet første gang i USA⁴, går ud på, at der tidligt i et indsatsforløb skal etableres en permanent boligløsning, samtidig med at borgeren gives intensiv bostøtte med det formål at nedbringe hjemløshed⁵. Dette står i skærende kontrast til de traditionelle lineære metoder, hvor kravet til de hjemløse var "Treatment First", og/eller at de blev flyttet via den såkaldte trappetrinstilgang, indtil de var "boligparate". Disse Treatment First-modeller er i stigende grad blevet kritiseret for at bidrage til, at et stort antal hjemløse fastholdes i hjemløshed, og for at have utilsigtede negative virkninger (ved at institutionalisere hjemløse)⁶.

² For yderligere oplysninger om EU's aktiviteter på hjemløseområdet, se <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1061&langId=en>

³ Benjaminsen, L & I. Christensen (2007): *Hjemløshed i Danmark 2007. National kortlægning*. København, SFI, rapport 07:22.

⁴ Tsemberis, S. (2010) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Minnesota: Hazelden.

⁵ Busch-Geertsema, V. (2013): *Housing First Europe. Endelig rapport*. Bremen/Bruxelles: GISS & Socialstyrelsen i Danmark.

⁶ Busch-Geertsema, V. and Sahlin, I. (2007) The Role of Hostels and Temporary Accommodation. *European Journal of Homelessness*, 2, s. 67-93.; Johnsen, S. and Teixeira,

Det blev også besluttet, at opsøgende og kontaktskabende indsatser inden for denne Housing First-baserede model skulle følge en af tre metoder, afhængigt af intensiteten af den nødvendige støtte:

- Assertive Community Treatment (ACT): indsatser af et tværfagligt udgående team, der rummer f.eks. socialarbejdere, medarbejdere der giver støtte i hverdagen, sygeplejersker, psykiatere, misbrugsbehandlere, medarbejdere med administrativ kompetence, osv.
- Intensive Case Management (ICM): indsatser af en case manager, der yder både social og praktisk støtte i hverdagen og fungerer som tovholder for andre indsatser
- Critical Time Intervention (CTI): tidsbegrænset case management (9 måneder), der yder social og praktisk støtte og er tovholder for andre støtteindsatser.

Andre nøgleaspekter af det danske program omfattede en styrkelse af opsøgende indsatser og gennemførelse af en metode for behovsvurdering i herberger, lige som en del af finansieringen af strategien blev afsat til yderligere botilbud til hjemløse. I alt blev der stillet 457 nye boliger eller opholdssteder til rådighed, hvoraf omkring en tredjedel var boliger spredt over et større område, og den resterende del var en vifte af kategoriboliger, institutionelle, midlertidige eller alternative ("skæve boliger") former for botilbud.

I alt blev over 1 000 hjemløse hjulpet gennem de opsøgende og kontaktskabende tilbud under den danske Hjemløsestrategi, hvilket gjorde den til et af de få europæiske eksempler på et Housing First-program i stor skala.

Resultaterne blev fulgt tæt og var ekstremt positive⁷. Af dem, der modtog CTI-støtte, blev 95 % genhuset og bevarede deres bolig i hele observationsperioden, og dette var ligeledes tilfældet for 94 % af dem, der modtog ACT-støtte, og for 74 % af dem, der blev hjulpet via ICM. Blandt alle dem, der var blevet genhuset, var over 90 % i stand til at fastholde boligen. Interviewene med de berørte borgere viste, at de udtrykte stor lettelse over at blive genhuset, og de sagde, at de uden støtten ville have mistet deres bolig. Dette var en klar understregning af, at selvstændige, spredte boliger fungerer bedre for de fleste hjemløse end de forskellige kategoriboligmodeller, og at selv personer med de mest komplekse støttebehov, med intensiv opsøgende og kontaktskabende støtte, er i stand til at bo for sig selv i sådanne boliger. Strategiens anden fase vil blive iværksat i 2014, med fokus på 40 kommuner, som vil underskrive kontrakter, der specificerer deres forpligtelse til at gennemføre Housing First-princippet og vedtage evidensbaserede metoder.

Selv om de under den danske strategi gennemførte indsatser således synes at have haft stor succes for den enkelte bruger af botilbuddene, blev de samlede måltal for nedbringelse af hjemløshed i Danmark ikke nået. I realiteten var der i stigning på 16 % i den registrerede hjemløshed over perioden 2009-2013. Men det er værd at bemærke, at resultaterne i de 17 "strategikommuner" var mindre negative. I de otte oprindelige kommuner med et fuldt strategiprogram steg antallet af hjemløse kun med 4 %. I de øvrige ni "strategikommuner" steg hjemløsheden i gennemsnit med 11 %, mens hjemløsheden i de resterende 81 kommuner (som ikke deltog i programmet), steg med 43 %.

L. (2010) *Staircases, Elevators and Cycles of Change: 'Housing First' and Other Housing Models for Homeless People with Complex Support Needs*. London Crisis.

⁷ Rambøll & SFI (2013): *Hjemløsestrategien. Afsluttende rapport*. København, Rambøll & SFI.

Indsatser over for hjemløshed blandt unge

Der var en markant stigning i antallet af unge hjemløse i Danmark i den periode, den nationale strategi løb. I 2009 var 633 unge mellem 18 og 24 år registreret som hjemløse i observationsugen, med en stigning til 1 138 i 2013 (antallet af hjemløse under 18 er fortsat lavt). Tre fjerdedele af disse unge hjemløse i Danmark er mænd, og i de større byer er en væsentlig del første- eller andengenerationsindvandrere. Halvdelen af alle registrerede hjemløse unge i Danmark i 2013 boede midlertidigt hos familie eller venner, en anden fjerdedel boede i herberger, og 6 % sov på gaden.

Flertallet af de unge hjemløse i Danmark har et stofmisbrugsproblem (58 %), primært i forbindelse med hashbrug (50 %), mens 19 % beretter, at de har problemer med hårde stoffer, og 13 % har et alkoholproblem. Det falder i øjnene, at 51 % af de unge hjemløse i Danmark har en eller anden form for psykisk lidelse, en andel der er steget fra 35 % i 2009. Det blev bemærket, at på trods af målrettede bestræbelser på at forebygge hjemløshed blandt unge, fortsætter strukturelle barrierer, såsom boligmangel og nedskæringer i sociale ydelser, med at forstærke hjemløsheden blandt unge i Danmark.

Tilsvarende tendenser i omfanget af hjemløshed blandt unge har gjort sig gældende i en række andre europæiske lande⁸, hvor unge i mange EU-medlemsstater påvirkes uforholdsmæssigt af høj arbejdsløshed og mangel på billige boliger, og i nogle tilfælde er de også ramt af drastiske nedskæringer i velfærdsydelser. Netværk af specialiserede tilbud til unge hjemløse er underudviklede i en række EU-medlemsstater, således at unge ofte ender i uhensigtsmæssige herberger for voksne⁹. Mange hjemløse lever tillige relativt "skjult" og synes at forsøge at undgå disse tilbud og "sofasurfer" hos venner og slægtninge.

Unge 18-24-årige tegnede sig for ca. en fjerdedel af de borgere, der blev støttet under det danske Housing First-program. Selv om resultaterne ikke var helt så positive for denne gruppe som for dem over 25 (63 % blev genhuset og forblev i deres bolig, sammenlignet med 88 % af ældre borgere), har Housing First-modellen vist sig at have succes med at skaffe unge mennesker en bolig. På samme måde som med hjemløse voksne over 25 år syntes "spredte" boliger at fungere bedre end kategoriboliger for unge, da sidstnævnte kunne føre til negative miljøer plaget af konflikt og stofmisbrug. De danske erfaringer leverede således den første konkrete europæiske dokumentation for, at Housing First også fungerer for unge hjemløse.

2. Centrale spørgsmål diskuteret på mødet

- Kan Housing First-modellen eller elementer heraf overføres mellem lande med forskellige sociale ordninger? Den er blevet gennemført med succes i USA, som kun har få sociale velfærdsordninger, samt i europæiske velfærdslande. Men kan de erfaringer, der er gjort, overføres til central- og østeuropæiske medlemsstater, hvis ressourcer er meget begrænsede, og hvor de sociale tilbud er mindre udviklede?

⁸ <http://www.feantsa.org/spip.php?article705&lang=en>

⁹ Stephens, M., Elsinga, M., Fitzpatrick, S., van Steen, G. and Chzhen, Y. (2010) *Study on Housing and Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.; Fitzpatrick, S. & Stephens M. (2013) 'Welfare regimes, social values and homelessness: comparing responses to marginalised groups in six European countries', *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2014.848265.

- Hvordan kan vi samle støtte til et Housing First-program i en situation med finanspolitiske stramninger og inden for rammerne af en stigende ideologisk vægtning af, at den enkelte skal kunne forsørge og være ansvarlig for sig selv?
- Hvad er fordelene ved forskellige boformer: herberger, spredte boliger og kategoriboliger, og hvordan kan vi sikre tilstrækkeligt billige boliger til Housing First-programmet, især på boligmarkeder under pres?
- Hvordan kan vi ændre holdningen hos medarbejdere i de institutioner, der beskæftiger sig med hjemløshed, boligforhold, sundhed, stofafhængighed osv., så de bakker fuldt op om Housing First-strategien?
- Hvordan kan vi opbygge politisk vilje og commitment på nationalt og lokalt niveau til at gennemføre de nødvendige ændringer?
- Hvordan kan vi nå ud til og identificere målgruppen, navnlig udsatte unge, for at forebygge hjemløshed?
- Hvilken støtte, boliger, uddannelse, beskæftigelse, og omsorgsprogrammer skal vi oprette for at forhindre, at udsatte unge bliver hjemløse?
- Hvilke erfaringer har medlemsstaterne med effektive sociale indsatser for unge hjemløse?
- Hvad er de specifikke problemer, som hjemløse indvandrere og asylansøgere møder?

3. Centrale læringselementer

- Housing First-modellen er meget effektiv i forhold til at gøre det muligt for personer med komplekse støttebehov at komme ud af hjemløshed, og det har vist sig, at over 90 % har været i stand til at fastholde boligen, viser tal i både Danmark og en række andre lande i Europa. Dette peger i retning af selvstændige, spredte boliger med intensiv opsøgende støtte som den mest hensigtsmæssige "standardindsats" over for denne gruppe. For Danmarks vedkommende blev disse spredte boliger primært stillet til rådighed via kommunerne, mens det andre steder kan være nødvendigt at give private husejere incitamenter for at sikre en større tilgængelig boligmasse.
- Andre boformer (f.eks. kategoriboliger) bør kun anvendes for de hjemløse, for hvem det (gentagne gange) ikke lykkes at bo for sig selv, heller ikke med intensiv opsøgende støtte. For dette lille mindretal er det vigtigt, at der findes andre løsninger, som f.eks. bostøtte af høj kvalitet, og i visse tilfælde kan radikale alternative modeller, som f.eks. modellen med "skæve boliger", hvor Danmark har været foregangsland, være nyttige.
- Den helhedsorienterede ACT-model med opsøgende støtte syntes at være særligt effektiv for dem, der har de mest presserende støttebehov, hvilket tyder på, at det bør overvejes af gøre brug heraf også i andre veludviklede velfærdssystemer med stærke traditionelle støttetilbud.
- De danske erfaringer peger på, at Housing First-baserede modeller kan være lige så relevante for unge mellem 18 og 25, som de er for ældre alderskohorter, selv om der synes at være et behov for yderligere forbedringer af metoderne for at optimere deres effektivitet i forhold til dette yngre alderssegment.
- At få ændret kulturholdningen væk fra en "treatment first"-tilgang til håndtering af hjemløshed kan være en lang og udfordrende proces, der kræver intensivt arbejde på tværs af en bred vifte af myndigheder og organisationer på bolig-, hjemløse-, sundheds- og velfærdsområdet, med vedvarende fokus på organisatorisk udvikling og implementering. Det vil være nødvendigt med uddannelse og gensidig læring for at opnå den "mindshift", der er nødvendig på alle niveauer i de relevante organisationer. En sådan uddannelse kunne foregå på EU-niveau eller blive gennemført i form af tværnationalt samarbejde.

- Det er vigtigt at huske på, at selv om Housing First tilbyder en kombination af bolig og tilbud, som hjælper rigtig mange mennesker med varigt at komme ud af deres hjemløshed, udestår der fortsat mange udfordringer for de mennesker, hvis liv har været præget af hjemløshed og marginalisering, og det er ofte nødvendigt med bredere indsatser og støtte for at fremme social integration og livskvalitet.
- For lande i Central- og Østeuropa kan mulighederne for at implementere Housing First-modeller i umiddelbar fremtid ligge langt ude set i lyset af både de økonomiske og politiske stramninger, de står over for. Imidlertid kan erfaringerne fra lande som f.eks. Danmark hjælpe dem med at undgå de fejltagelser, som landene i det nordlige og vestlige Europa har gjort i forbindelse med investeringen i institutionelle løsninger på hjemløshed, som derefter har måttet afvikles, fordi de fungerer dårligt i praksis.
- Der synes i mange europæiske lande at være ved at udvikle sig en særlig krise i hjemløsheden for unge som følge af, at det er de unge, der rammes hårdest af den økonomiske krise, manglen på billige boliger og nedskæringer i velfærdsydelserne. Sådanne problemer rammer selv lande som Danmark med udviklede velfærdsordninger og avancerede hjemløseindsatser. Der er ofte en mangel på specielle bosteder og støtteforløb for denne gruppe. Dette kræver en fokuseret indsats både på nationalt og EU-plan.
- En trestrengt strategi til forebyggelse af hjemløshed blandt unge og andre former for hjemløshed synes at være den mest effektive, og omfatter:
 - primær forebyggelse – f.eks. velfærdsstøtteindsatser, der reducerer generelle samfundsmæssige risici ved hjemløshed, især boligydelse
 - sekundær forebyggelse – med støtte til mennesker, der er karakteriseret ved specifikke risikofaktorer, f.eks. tidligere anbringelser i institution eller personer, der har forladt skolen før tid
 - samt tertiær forebyggelse – tiltag til "skadesreduktion", der sikrer hurtig genhusning af hjemløse, og som forebygger, at problemet kommer igen¹⁰.

4. Peer reviewet og dets bidrag til Europa 2020-strategien

EU2020 er en strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, og to af strategiens **centrale målsætninger** er at

- a) **bekæmpe arbejdsløshed** ved at sikre 75 % af de 20-64-årige beskæftigelse senest i 2020
- b) **bekæmpe fattigdom og social udstødelse**. En hjemløsepolitik bidrager derudover til et andet af flagskibsinitiativerne: den **europæiske platform mod fattigdom**, der blev søsat i 2010, og som indeholder en aktionsdel om bekæmpelse af hjemløshed, navnlig blandt unge og indvandrere.

Erfaringerne fra succesen i Danmark med håndtering af hjemløshed blandt borgere med de mest komplekse behov er meget relevante for Europa 2020-strategien. Alle europæiske struktur- og investeringsfonde kommer til at bidrage til gennemførelsen af prioriteringerne i og målsætningerne for Europa 2020-strategien, og navnlig vil den Europæiske Socialfond være et centralt instrument i bekæmpelsen af de sociale

¹⁰ Busch-Geertsema, V. & Fitzpatrick, S. (2008) 'Effective homelessness prevention? Explaining reductions in homelessness in Germany and England', *European Journal of Homelessness*, 2: 69-95.

følgeeffekter af den økonomiske krise. Pakken vedrørende social inklusion¹¹ har stærkt fokus på hjemløshed, og et af de otte ledsagende "arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene" beskæftiger sig hermed¹². Det er særlig relevant at bemærke, at pakken for social inklusion understreger betydningen af at investere i tidlig indsats, således at konsekvenserne af og omkostningerne ved hjemløshed undgås.

Dette giver meget positive rammer for udvikling af foranstaltninger, der skal forebygge og håndtere hjemløshed i Europa, navnlig i de medlemsstater, hvor der lægges betydelig politisk vægt på europæiske politiske initiativer. Resultaterne fra Danmark er yderligere dokumentation for, at der inden for rammerne af Europa 2020-strategien og hjemløseindsatserne i relation til pakken for social inklusion bør være en stærk fokusering på Housing First-tilgangen og bredere "Housing-inspirerede" tilgange, og et skift væk fra de mere traditionelle "trappetrins"-tilgange, og kategoribolig- og treatment first-tilgange.

Det er også vigtigt at gøre bedre brug af EU-midler til at håndtere hjemløshed. Den Europæiske Socialfond kunne anvendes til at finansiere bedre adgang til sociale tjenester og til at oprette Housing First-modeller, mens de europæiske fonde for regionaludvikling kunne anvendes til at forøge landenes boligmasse. Disse fonde kan spille en rolle i forhold til at "opgradere" Housing First-modellen til paneuropæisk plan, og arkitekturen fra Det Europæiske Halvår kunne anvendes til at overvåge medlemsstaternes politikker. Medlemsstaterne er i øjeblikket ved at udforme deres operationelle program for Den Europæiske Socialfond 2014-2020, og det vil være vigtigt at tage ved lære af de danske erfaringer, så det sikres, at programmerne får en stærk social inklusionsdimension. Også andre EU-fonde, f.eks. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, er i stand til at finansiere aktioner, der skal fremme en bedre social integration af hjemløse personer, herunder forbedret adgang til tilbud og almene boliger af høj kvalitet. Et andet europæisk finansielt instrument, der kan anvendes til at opgradere de nationale hjemløsestrategier, er Den Europæiske Fond for Bistand til de Socialt Dårligst Stillede.

Især med hensyn til det stigende problem med unge hjemløse er den klart vigtigste prioriterede målsætning at kæmpe mod indførelsen af begrænsninger i adgangen til velfærdsydelser og -tjenester for unge. Det nuværende fokus i Europa ligger primært på beskæftigelse af unge, snarere end på boligforhold. Pakken for social inklusion fremmer investering i børn og inkluderende uddannelse, mens andre relevante politikområder omfatter sundhed og inklusiv udvikling. Kommissionen er imidlertid ved at udarbejde et dokument om unges integration, som omfatter boligforhold. EU's Ungdomsgaranti, hvor medlemsstaterne forpligter sig til at sikre, at unge under 25 får et godt konkret tilbud på et job, en læreplads eller praktikophold senest fire måneder efter, at de er blevet arbejdsløse, kunne udvides, så den kommer til at håndtere marginaliserede og hjemløse unges behov, ligesom man kunne overveje en Rehabiliteringsgaranti på EU-plan.

¹¹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044&langId=en>

¹² Europa-Kommissionen (2013) *Social Investment Package: Kommissionens arbejdsdokument: Confronting Homelessness in the European Union*. Bruxelles: Europa-Kommissionen.