

# **BOSTEDSLØS**

**MIDLERTIDIG ADRESSE: OSLO SENTRUM**

**INTERN RAPPORT**

**UTESEKSJONEN, MAI 2014**

## INNHALDSFORTEGNELSE

1. Sammendrag	s 3
2. Introduksjon	s 4
3. Metode	s 5
4. Omfang av uteboende	s 7
5. Hva forteller de uteboende?	s 8
6. Overnattingsarenaer	s 9
7. Handtering av problemområdet og funn i kartleggingen	s 14
8. Analyse og forslag til tiltak	s 22
9. Referanser	s 31
10. Forslag til handlingsplan	s 32

## 1. SAMMENDRAG

Denne kartleggingsrapporten omhandler i hovedsak to grupper uteboende bostedsløse som oppholder seg i Oslo sentrum: personer med rettigheter i lov om sosiale tjenester i Nav og personer med begrensede rettigheter etter samme lov. Antallet uteboende i den første gruppen anslås å være stabilt i forhold til tidligere tellinger. En kartlegging etter samme design som seinest ble gjort i 2011 vil kunne gi et mer presist estimat. Personer i denne gruppen veksler mellom å bo ute, i lavterskeltilbud, i behandlingstilbud, hos bekjente etc. Motivasjonen for å bo ute er ulik.

Den ledige kapasiteten på de kommunale akutt plassene kan ikke alene brukes som indikator på hvorvidt hjelpebehovet for personer i denne gruppa er ivaretatt. Den forestående nedbygging av Ila hybelhus er en av flere grunner til å opprettholde dagens kapasitet på akutt plasser.

Godt oppfølgingsarbeid i enkeltsaker fra akutt-tjenestene og de gatenære tjenester i samarbeid med sosialtjenesten i bydel/utenbyskommuner er avgjørende for den mer langsiktige hjelpen som skal gis. Hjemreiseordningen for utenbystilhørende fungerer i hovedsak hensiktsmessig og forhindrer at personer uten tilhørighet i byen setter seg fast i destruktive miljø. Likevel foreslås det en gjennomgang av praksis for ytterligere å forbedre kvaliteten på dette tilbudet. Det åpnes for en utvidet bruk av hvilestolene på Prindsen mottakssenter for utenbystilhørende som er på vei hjem til sitt lokale hjelpeapparat.

Antall uteboende personer fra gruppa bostedsløse med begrensede rettigheter anslås, på en daglig basis, til å ha ligget på mellom 400- 500 personer denne vinteren. Akuttovernattingen som tilbys er sprengt og ivaretar ikke overnattingsbehovet som finnes i denne gruppen uteboende. Det foreslås at kommunen inngår et mer aktivt samarbeid om å utvikle tilbudet sammen med de private organisasjonene. Overnattingstilbudet vinterstid foreslås utvidet og at det gjøres mer forutsigbart gjennom en datofestet åpningstid i vintersesongen.

Det er kartlagt ulik lovforståelse og praksis med hensyn til hvilken adgang personer i denne gruppa skal gis til å søke nødhjelp i en vanskelig livssituasjon. Det foreslås at Oslo kommune inviterer til konferanse om temaet der både aktuelle hjelpeaktører og tilsynsmyndigheter blir invitert. Bistand til klagebehandling og tilsyn fra Fylkesmannen blir også diskutert som virkemidler i denne sammenheng.

Praktisk hjelp til hjemreise for personer som har egne penger er også en utfordring som er avdekket og som private organisasjoner kan bidra til å finne en løsning på.

Informasjonsbehovet ved ankomst Oslo for personer i denne gruppa er stort og det foreslås å utrede muligheten for å gi en mer samordnet og kvalitetssikret informasjon gjennom etablering av informasjonssenter. Videre lanseres ideen om et eget «Arbeiderhotell».

## 2. INTRODUKSJON

*Alle vet at «en god natts søvn» er en forutsetning for å kunne fungere tilfredsstillende. Når søvnkvaliteten blir dårlig, eller hvis søvnen frarøves oss, får vi ganske snart problemer så vel kognitivt som kroppslig. En trygg innendørs plass å sove gir ikke nødvendigvis rom for privatliv, men den gir bedre forutsetninger for en normal og sunn livsførsel. Den vil ivareta menneskets psykologiske behov for trygghet, samtidig som det gir nødvendig beskyttelse for hardt og kaldt vær.*

**Problemstillingen** for denne kartleggingen er at det i Oslo finnes mange mennesker som ikke får ivare tatt sitt basis- behov for søvn og hvile fordi de av ulike grunner ikke har husly. De mangler ei seng å sove i eller en madrass å sove på. Hvilken juridisk rett disse bostedsløse personene har på overnattingstilbud fra det offentlige diskuteres. Hva som er en anstendig ivaretagelse av sårbare mennesker i vanskelige livssituasjoner diskuteres blant folk flest, sosial- og helsefaglig og ikke minst politisk. I mangel på fullgode løsninger blir mange henvist til å gå ute og søke seg ly der det gis muligheter: i portrom, i parkeringshus, i biler, i telt eller provisoriske innretninger. Eller de søker seg inn til de åpne venterommene på trafikknutepunktene der det er tørt og varmt.

**Definisjon.** Bostedsløs i vår sammenheng er å forstå som personer som enten permanent eller over flere dager bor ute. Vår primære målgruppe i dette kartleggingsarbeidet har vært de uteboende menneskene som hviler eller sover i det offentlige rom i Oslo sentrum.

**Lovverket.** I målgruppen finnes det bostedsløse med rettigheter etter Lov om sosiale tjenester i NAV og bostedsløse med begrensede rettigheter etter denne loven. Vi har, innenfor den relativt begrensede tid som har vært til disposisjon, forsøkt å kartlegge situasjonen for begge disse rettighetsgruppene. Vi har sett på hvilke hjelpetiltak som er i funksjon og hvordan de med sin innretning når målgruppene og deres behov.

**Hvem?** De uteboende er ingen ensartet gruppe. Den innbefatter blant andre rusmiddelmissbrukere og psykisk syke som enten er Oslotilhørende eller utenbystilhørende. Vi finner fattige tilreisende EØS borgere som er på jakt etter arbeid eller har kommet hit for å livnære seg mer utradisjonelt ved tiggning, flaskepaning etc. Og vi finner tredjelandsborgere med opprinnelsesland utenfor Europa, men som er kommet hit via et EU land. Andre personer kan være asylsøkere og personer med avslag på opphold. En annen gruppe er uregistrerte personer som oppholder seg ulovlig i Oslo.

**I hvilket omfang og på hvilke arenaer?** Hvilke offentlige rom brukes av de uteboende? Er det mulig å finne et anslag på hvor mange, fra de to rettighetsgruppene, det er som hviler/sover på de ulike arenaene? Hvordan er kjønn og aldersfordelingen? Og hvordan arter natta seg for en som er henvist til å sove i slike omgivelser?

**Andre problemstillinger.** Hva kan grunnen være til at det går personer ute i Oslo natta, som med stor grad av sannsynlighet har en lovmessig rett til en overnattingsplass, samtidig som det er ledig kapasitet på kommunale akuttovernattingsplasser.

Flere kommunale instanser gir hjelp til hjemreise for utenbysboende i stedet for innlosjering her i byen. Er dette god hjelp for klienten, og i hvilken grad påvirker denne praksisen belegget på akutt plassene?

### 3. METODER OG KILDER I KARTLEGGINGEN

#### **Hurtig kartlegging og handling (HKH)**

Hurtig Kartlegging og Handling (HKH) bygger på kartleggingsmetoden Rapid Assessment and Response (RAR) som er utviklet av Verdens Helseorganisasjon. Stiftelsen Bergensklinikkene har, i samarbeid med Utekontakten i Bergen, tilpasset metoden til kartlegging av sosiale og helsemessige problemområder i Norge. Det er også utarbeidet en manual for bruk av HKH-metoden (Mounteney og Leirvåg, 2007).

Målet med HKH er relativt raskt å få en oversikt over et bestemt problemområde, for så å foreslå konkrete tiltak rettet mot mangler i den nåværende håndteringen av dette problemområdet.

Innhenting av informasjon og data gjøres gjennom en kombinasjon av ulike kvalitative og kvantitative metoder, såkalt metodetriangulering. Både selve problemområdet og instansenes pågående innsats rettet mot problemområdet kartlegges parallelt. Målet med HKH er ikke vitenskapelig perfektjon, men å sikre kunnskap som kan legges til grunn for å foreslå konkrete og gjennomførbare tiltak. Hurtighet er et viktig aspekt i kartleggingen for å sikre at den påfølgende rapporten inneholder funn og forslåtte tiltak som er relevante og dagsaktuelle. Samtidig gir metodetrianguleringen mulighet for å validere funn gjennom kryssjekking på tvers av kilder og metoder.

Vårt kartleggingsteam har bestått 4 oppsøkere og en prosjektleder fra Uteseksjonen i Oslo. Veiledning er gitt av spesialkonsulent Yvonne Larsen ved Kompetansesenter –rus Oslo. Selve kartleggingen har pågått intensivt fra 18.februar til 17. mars. I arbeidet har vi også hatt nyttig dialog med følgende referansepersoner: Anne Katrine Sivesind fra Velferdsetaten, Kathrine Paulsen fra Byrådsavdelingen EST, Kari Gran fra Møtestedet og vår egen leder i Uteseksjonen Børge Erdal.

#### **Valg av metoder**

**Innledende konsultasjon** gjennomføres som innledning til kartleggingen. Et bredt spekter av aktører som har kunnskap om temaet blir invitert til å delta. Målsettingen med konsultasjonsmøtet er å innhente informasjon og tips fra deltakeren om problemstillinger som ønskes belyst.

Den innledende konsultasjonen ble avholdt den 18. februar. Ca 25 deltakere fra ulike kommunale og ideelle organisasjoner deltok. Flere forberedte innlegg fra ulike aktører ga

informasjon fra ulike perspektiv og var samtidig grunnlag for intervjuoppfølging fra HKH teamet.

### **Intervju med nøkkelinformanter**

Representanter fra 13 ulike kommunale, private tjenester og politi har blitt intervjuet i en eller annen form: SAA, Prindsen Mottakssenter, Felles Inntak, Pro-senteret, Møtestedet, Røde Kors, Rom for fattige tilreisende, Caritas, Sporet, Helsestasjon for papirløse, Frelsesarmeen og Sentrum - og Grønland politistasjon.

### **Intervju med målgruppepersoner.**

Ca 10 personer er blitt intervjuet/samtalt med under feltarbeid eller i en mer tilrettelagt intervjusituasjon. Det har vært benyttet en tematisert guide for intervjuene (semistrukturerte intervju)

### **Spørreskjema:**

Kartlegging av 20 målgruppepersoner som har rettigheter etter Lov om sosiale tjenester i NAV. Samme spørreskjema som tidligere er brukt av bydel St Hanshaugen i telling av uteboende i 2011.

### **Deltakende observasjon.**

Uteseksjonen har gjennomført i alt 12 feltpatroljer på kveld/natt/tidlig morgen. Patruljene har hatt fokus på Oslo S, Bussterminalen og Vaterlandsområdet. En felting hadde nattpatrolje sammen med vektere på Oslo S.

### **Observasjoner**

Billettkøen i Chr. Kroghs gate og køen for innslipp i Louises gate (Akuttovernatting for fattige tilreisende)

### **Rapporter.**

I tillegg har kartleggingsteamet orientert seg gjennom ulike rapporter, årsmeldinger og politiske vedtak. Det vises til referanselisten

**Skolering** i lov om sosiale tjenester har vært ivaretatt gjennom eget seminar med jurist fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester der også de private organisasjonene var invitert.

### **Avsluttende konsultasjon**

Møtet ble gjennomført på lignende måte som innledende konsultasjon og der de samme aktørene ble invitert. Målsettingen med dette møtet er å presentere funn fra kartleggingen.

Avsluttende konsultasjon ble avholdt 17.mars, altså bare 1 måned etter det innledende møtet. Her møtte ca 25 deltakere. På slutten av møtet ble arbeidet i to grupper med innspill til handlingsplanen.

#### 4. OMFANGET AV UTEBOENDE I OSLO

For å kunne gjøre et anslag over hvor mange personer som befinner seg i målgruppa er det hensiktsmessig å se på de to gruppene hver for seg.

##### *Personer med rettigheter etter lov om sosiale tjenester.*

Bydel St Hanshaugen gjorde i 2009 og 2011 en kartlegging av uteboende personer i Oslo. Målgruppen var «personer som bor ute selv om de har et tilbud de ikke nyttiggjør seg, og de som bor ute og som oppgir ikke å ha noen form for bolig». Det ble benyttet spørreskjema med lukkede svaralternativer. Den praktiske gjennomføringen ble gjort av offentlige og private aktører som hadde kontakt med målgruppa. De registrerte opplysningene ble i etterkant kontrollert opp mot folkeregisteret og tilhørende sosialsenter eller kommune.

Kartleggingen fra 2011 viser en tydelig økning av antall uteboende sammenlignet med 2009. Det ble registrert 88 personer, 15 kvinner og 73 menn, som hadde bodd ute den siste måneden. Dette var 34 personer flere enn det som ble registrert i 2009. Av disse 88 hadde 53 bodd ute i 2-4 uker. Av disse 53 var 39 personer Oslo tilhørende.

Av de 39 Oslo tilhørende som hadde bodd ute i 2-4 uker hadde 22 personer tilbud om midlertidig botiltak, 12 personer stod uten botilbud og hos 3 personer var bosituasjonen ukjent. 1 person hadde bolig og 1 hadde fått tilbud om bolig. Rapporten fra 2011 tolker ikke disse funnene videre. Slik vi ser disse tallene kan de også synliggjøre at midlertidig botiltak, slik de gis i dag, ikke holder rusavhengige personer borte fra å bo ute. Vi skal seinere se hva våre informanter sier om dette.

HKH teamet gjorde, etter oppfordring fra mandatgiver i Sentrums- og storbyavdelingen i Velferdsetaten, et forsøk på å samle data som kunne sammenlignes med tidligere tellinger. Vi registrerte data på uteboende vi traff i kartleggingsperioden etter samme spørreskjema som ble brukt i 2011. Med vårt utgangspunkt og kartleggingsdesign hadde vi imidlertid ikke mulighet til å finne et samlet antall uteboende personer og få kryssjekket opplysninger opp mot Nav og sosialtjenester. Vi har derfor ikke sammenlignbare tall på hvor mange uteboende, som har rettigheter etter lov om sosiale tjenester, og som nå i vinter har vært uteboende i 2-4 uker siste måneden. Like fullt kan våre data gi noe informasjon om situasjonen for denne målgruppa med rettigheter til hjelp. Men det tas forbehold om at utvalget ikke nødvendigvis er representativt og at sammenligningen med tidligere år neppe tilfredsstiller vitenskapelige krav.

I løpet av 2 uker, og med god hjelp fra Frelsesarmeens medarbeidere, ble registrert 20 personer. 19 menn og 1 kvinne. Disse respondentene er hovedsakelig rekruttert på bakgrunn av tidligere kontakt mellom den uteboende og Frelsesarmeen/Uteseksjonen. Alderen på de

registrerte varierte fra 21 år til 64 år, og med en gjennomsnittsalder på 50 år. Oppsummert viser våre tall at halvparten av de spurte bor ute fordi de ikke opplever å ha noe alternativ. Dette er prosentvis litt færre enn 2011 tallene. 6 angir at de selv velger å bo ute, noe som prosentvis er en større andel enn 2011 tall. Halvparten av dem har vært uten bolig i 1 år og bare 3 har et sted å gå til kommende natt. Det er videre interessant å registrere at 18 av de 20 oppgir å ha kontakt med sitt NAV kontor. Dette er prosentvis klart flere enn det 2011 undersøkelsen viser. 6 personer har fått tilbud om bolig. Denne kvantitative registreringen forteller derimot ingenting om kvalitet som ligger i Nav kontakten.

Problemstillingen rundt antall uteboende i denne gruppen tas opp igjen i kapittelet Analyse.

### *Personer med begrensede rettigheter etter lov om sosiale tjenester*

Det er flere ulike grupper av mennesker som kommer til Oslo uten tilfredsstillende bolig. De fleste kommer som resultat av nød, fattigdom og arbeidsledighet. De fleste har et håp om å livnære seg her og kanskje også bidra økonomisk til familiens livsopphold i hjemlandet.

Det befinner seg flere hundre personer i denne gruppa med begrensede rettigheter i Oslo, men selvsagt er ikke alle uteboende. Så hva kan vi støtte oss til for å gjøre et kvalifisert anslag? Akutttilbudet rommer 120 personer og det avvises ca 70 personer hver kveld. Dette utgjør 190 personer. Noen av de som avvises finner vi igjen på andre overnattingsarenaer, men også andre personer som ikke har vært i køen kommer til her. Akutt-tilbudet har registrert 372 nye gjester så langt i 2014, men her må vi også anta at det er noe mobilitet og at ikke alle oppholder seg samtidig i Oslo. Frelsesarmeen på sin side registrerte 325 personer på besøk på en enkelt åpningsdag for fattige tilreisende tidligere i år. Et anslag kan være at det overnatter opp mot 50 personer i bil hver natt i sentrum av Oslo. På bakgrunn av dette kan et forsiktig anslag være at det hver dag i vinter har vært ca 400 - 500 personer fra denne gruppa som kontinuerlig har hatt en utfordring i å finne en god og trygg bosituasjon i hovedstaden. Når akuttovernattingsplassene er fordelt vil det etter dette anslaget være mellom 300 - 400 personer som hver natt må finne alternative løsninger.

## **5. HVA FORTELLER DE UTEBOENDE?**

Rusmisbrukere og/eller psykisk syke personer som går ute oppgir ulike grunner til at de ikke har tak over hodet. Noen få forteller at de er utestengt fra lavterskeltiltak grunnet alvorlige hendelser der. En person forteller selv at han er for farlig til å ha i lavterskel hus. Andre forteller at de ikke orker å bo på «hus» fordi det er mye dop, ufred og stjeling der. De foretrekker derfor alternative løsninger. Enkelte sier opphold på lavterskelbolig påvirker de negativt og at rusinntaket eskalerer. Disse personene sier de opplever større kontroll ved å bo ute. En informant forteller at det er lettere å planlegge dagens første dose, «friskmeldingen», ved å bo ute. En annen forteller at alternativet hans er å bo på sykehjem, men at dette er noe han definitivt ikke ønsker.

For enkelte utenbystilhørende kan det handle om at de ikke får et reelt tilbud om overnatting i byen verken hos 24/7 eller i en kommunal seng.

En informant vi intervjuet mente det ville være en god løsning med et overnattingstilbud i en enkel sovesal med et låsbart skap og godt vakthold. En annen person er hakket mer kreativ og foreslår cruisebåt på havna som hospits.

Mange fattige tilreisende preges av lang tid i fattigdom, dårlige oppvekstvilkår, livsstilssykdommer og lengre tid uten helsehjelp. Situasjonen som uteboende blir derfor også krevende, spesielt vinterstid. (ref Helsestasjon for papirløse). Mange forteller i sitt møte med hjelpere naturlig nok derfor om et svært strevsomt liv på gata og at de ikke opplever trygge plasser å hvile på. Flere opplever å bli urettmessig kastet ut fra innendørs venterom

Flere menn vi snakket med i køen for akuttovernatting klaget på mangelfullt tilbud og at de opplevde det urettferdig at kvinner i praksis gjorde beslag på alle plassene på grunn av prioriteringspraksisen.

## 6. OVERNATTINGSARENAENE

Det er de sentrumsnære overnattingsarenaene har vært i fokus i denne kartleggingen. Samtidig har det ikke vært et mål «å grave opp» alle mulige overnattingsplasser som benyttes av uteboende. Mange uteboende er tilbakeholdne med å røpe sine overnattingssteder til andre. De ønsker å ha plassen i fred eller de er redde for sin egen trygghet. Å sove ute sammen med andre mer eller mindre kjente personer kan innebære større risiko for tyveri og ran.

### I bil

Fattige tilreisende som kommer til Norge med egne biler bruker disse både som transportmiddel og overnattingssted. Kassebiler og personbiler med bulgarske, finske, tyske, franske eller rumenske skilter har vært observert parkert på betalingsfrie plasser ved Sofienbergparken, ved Vaterlandsparken, Lakkegata og Sars gate. Her telles det gjerne 7- 8 biler hver natt (Uteseksjonens feltrapporter) Det er utvilsomt at disse bilene brukes til overnatting, men det er vanskelig å fastslå hvor mange personer som bor i disse bilene. Vi kan heller ikke bruke bilskiltene som sikker indikator på hvilket land disse personene kommer fra.

*Daniel er 30 år og kommer fra Romania. Han sover i sin Fiat sammen med kona. Benytter seg ikke av Røde kors sitt overnattingstilbud da han heller sover i bilen. Bror til Daniel og hans familie forsøker hver kveld å få overnatting, - de som ikke får grønt*

*bånd i køen overnatter da i bilen til Daniel. Daniel og kona er sesongarbeidere innenfor landbruk i Storbritannia og drar dit i april. Kjører hver dag fra Oslo til Kongsvinger for å selge «Folk er folk» magasinet der. Opplever at konkurransen om å selge gatemagasiner er for stor i Oslo. (utdrag fra vaktrapport, Uteseksjonen).*

Campingforbudet i Oslo sentrum gjelder også overnatting i bil. Det ser for oss ikke ut som om politiet har hatt fokus på dette forbudet i den tiden kartleggingen har pågått.

### **I parkeringshus**

Gjennom oppsøkende arbeid i Uteseksjonen avdekkes det at flere p- hus brukes av rusmisbrukere til injisering og overnatting bl a Q-park Nordbygata, Chr Kroghs gt, Galleri øst og Galleri vest. I tillegg benyttes p-hus i Vika og på Majorstua. På bakgrunn av informanter i dette miljøet som bruker p-hus er det er grunn til å tro at tilgangskoder til avlåste porter er tilgjengelige for flere. I forbindelse med injiseringen hender det at personer påtreffes sovende i p-hus, men oppholdet er vanligvis av relativ kort varighet. Husene er godt bevoktet og har vektertjenester. En informant hevder at opphold i p-hus avhenger av vekternes innstilling. Han forteller at han i en periode kunne få 4-5 timers sammenhengende søvn i p-hus og hadde et godt samarbeid med vektere ved det huset.

Fra vaktrapport Uteseksjonen:

*Kjørte inn og parkerte før vi gikk en runde i 0830-tida. To personer lå godt nede i soveposer i skjul bak en bil i underetasjen, Sov tilsynelatende godt og har åpenbart fått være i fred.*

*Politipatruljen fortalte de hadde fått melding på mannen de bortviste. Lot andre personer i p-huset sove i fred. Vi observerte en mann av afrikansk opprinnelse sovende. Knut og kjæresten ligger et stykke bortenfor. Hilser på ham, det ser ut som hun sover så vi går ikke bort.*

### **På gata**

Bak ungdomshuset «Riverside» på Vaterland har det ved flere anledninger vært observert personer som sover på gata. For det meste er det observert en gruppe på 13 personer her (romfolket). Utenfor «Brilleland», i samme område, er det også observert gruppe av sovende rom folk, - ved en anledning 8 kvinner.

Politivedtektene tilsier at det er campingforbud i Oslo sentrum. Uteboende personer som har sovet på gata i vinter ser ut til å ha fått lov til å ligge i fred for politi. Politiet på Grønland opplyser at de i vinter har hatt en strategi på å forhindre personer til å legge seg til for å sove i sentrum, men at de ikke vekker dem når de sover. Politiet opplyser at campingforbudet vil bli handhevet strengere utover våren ettersom de antar problemet med uteboende på gata ellers vil tilta i omfang etter hvert som det blir varmere i været.

## Oslo S:

Oslo S er utvilsomt den arenaen i sentrum som samler flest uteboende personer. Stasjonen holder steng i to timer fra klokken 0145 -0345.

Vektere ved stasjonen forteller at de har hovedfokus på sikkerhet ved stedet og at rømningsveier holdes åpne til enhver tid. De griper derfor inn når utganger blokkeres av personer som f eks setter seg ned foran dem. Vekterne er opptatt av at ikke større ansamlinger av folk blir stående å sperre for fri ferdsel i hallen, - det være seg grupper av så vel rusmisbrukere, rom folk eller fotballspillere fra Norway cup turnering.

Vektere opplever at mange av de reisende er misfornøyde med forholdene på stasjonen. På 4 dager i februar registrerte de ca 300 klager fra kunder over ulike forhold i hallen. Klagene handler bl a om ubehagelige og sjenerende atferd fra andre personer i hallen, mangel på sitteplasser i ventareal pga mange ikke-reisende etc.

Antall personer som oppholder seg der endres gjennom natta, men i enkelte perioder har vi telt opp til 50 personer som vi antar bruker stasjonen til hvile og soving (42 menn og 8 kvinner). Dette er en sammensatt gruppe og består i hovedsak av rom folk, øst-europeere, vest-afrikanere og norske rusavhengige. Tiltaket «Sporet», som til daglig arbeider på stasjonsområdet, estimerer antallet til ca 100.

For bedre å kunne beskrive Oslo S som arena, og ikke minst hvordan vektere håndterer utfordringene med uteboende, gikk Uteseksjonen en nattevakt sammen med vekter på Oslo S:

*Oslo natta er mild. Ute er det 5 plussgrader og det regner. Inne i hallen er det lyst og varmt. Og tørt. Ca 35 personer sitter på de ulike ventarealene. Noen sitter alene, andre sitter sammen med kjente. I alle ventesoner sitter det personer og sover. I en ventesone har åtte rom folk lagt seg ned på de harde metallbenkene. Noen sover med en bylt under hodet som hodepute. Men flere av de hvilende er våkne. Noen ser tomt ut i hallen. En eldre mann, mulig norsk, leser i en bok. Et par vestafrikanere snakker lavmælt og intenst sammen. En mann i seksti årene har tatt av seg skoene og lufter føttene sine. Ved siden av seg har han en bag og en stor pose. Men han skal ikke reise noe sted i kveld. Ingen i ventehallen skal reise. Klokka nærmer seg 0130 og det går ingen flere tog i natt. instruksjonen sier at ingen skal ligge og sove på benkene. Men vekterne velger å se i nåde til de søvnige da de ikke vurderes å være til sjenanse for reisende på denne tida av døgnet.*

*Ved utgang nord står to godt voksne karer litt i ly av en av trappene. «Det er godt å stå litt inne i varmen så lenge en kan» forteller den ene. «Orker ikke å bo på Hus, for mye heroin og stjeling der. Mye bråk. Greier meg ute. Hyggelige vektere det der, men forrige dagen var det to andre som varslet snuten, og fy faan...!» To karer med sykkel og bæreposer på vei ut inngang Nord. Vinkende armer over hodet: «God natt!»*

*Klokka nærmer seg halv to og det er ubønnhørlig slutt på freden,- vekkerunden starter. Vekter Henrik tar på seg skinnhanskene. To og to går vekterne sammen bort til de hvilende på*

*benkene. Mange ser ut til å kjenne «drillen», - personlige eiendeler samles sammen, de reiser seg rolig og går mot utgangen. Andre sover hardere og må vekkes. Ikke noe bråk i natt. Men det skjer av og til at noen bråvåkner og går til angrep. Tryggest å være to vektere sammen da. Flere går mot utgang Nord. Brua over til Bussterminalen tar dem til et venterom som ikke stenger i natt. En kraftig mann, muligens et sted mellom tretti og førti år, sitter foroverbøyd og nedsunket. Han er tydelig tungt rusa og i dyp søvn. Han reagerer ikke på tilsnakk og må ristes i skuldra for å våkne. Vekter snakker rolig og bestemt og tilbyr hjelp til å komme seg opp. Omsider kommer han seg på beina og stavrer seg sakte i retning utgangen. Når hallen er tømt og dørene låst kl 0145 står han rett opp og ned utenfor hovedporten og så vidt i ly av regnet. På overvåkningskamera kan vi følge ham i timene som kommer. Han svaier og bikker ustødig flere ganger inn gitteret foran inngangsdøra. Men han greier å holde seg oppe og får utrolig nok også til å rulle seg en røyk. I to hele klokketimer står han på stedet hvil og svaier. Og han er en av de første som kommer tilbake inn i hallen igjen når døra åpnes presis 0345. Så tar det tre minutter før han atter sitter nedsunket og i dyp søvn igjen.*

*Tallet på personer foran hovedinngangen øker etter hvert som klokka nærmer seg kvart på fire. Når gitteret endelig går opp entrer øyeblikkelig ca 20 personer hallen fra hovedinngangen. Bare tre asiatiske jenter med bagasje ser ut til å være på reisefot. Blant de første inn i hallen er 10 -12 vestafrikanske menn. Ingen av disse var å se i hallen ved stengetid. Mye trolig har de hatt sitt «nattskift» litt lenger opp i Karl Johan og nå er på jakt etter litt hvile inne i varmen. En indignert reisende henvender seg til vekter: «Hvorfor slipper du inn disse folka – de skal jo ikke reise noe sted!» «Sannsynligvis ikke», sier vekter diplomatisk, «men det kan jo være de skal handle noe». Mulig det, men mest sannsynlig skal de bare hvile seg.*

*Fra inngang Nord kommer også folk som heller ikke skal reise. En erfaren vekter titter under ei lita trapp med 3-4 trinn som gir et lite krypinn. «Det hender det legger seg folk under her for å sove usjenert» forteller han. Og ganske riktig: to små damer fra romfolket har krøpet sammen i ly under trappetrinnene. De blir høflig bedt om å komme fram. Det hilses kort og de blir bedt om å forlate hallen de nettopp har entret. «De som gjemmer seg bort på denne måten blir bedt om å forlate, men vi kan selvsagt ikke kontrollere om de kommer tilbake igjen». Vekteren smiler, - jeg tror han vet at det er nettopp det de gjør. Men så lenge de spiller på lag og ikke stikker seg bort for vekterne er det tydeligvis greit. «Vi lar folk som sitter i ventarealene få sove til de reisende begynner å komme i halv seks tida, men da er det slutt. Da blir de vekket og bedt om å få seg litt luft. Vi ønsker ikke at folk som bare er her for å hvile skal oppta plass for de som er reisende».*

## **Bussterminalen**

Terminalen har døgnåpent og i en liten del av lokalet er det derfor mulig å tilbringe hviletid her natta igjennom. Vekter har oppsyn med lokalet. Det tillates ikke at personer legger seg ned for å sove, men det går greit å sove sittende. Uteboende personer som Uteseksjonen har snakket med forteller at de hyppig gjør bruk av barkrakkene på stedet og at de sittende forover

lent ved disken kan sove i flere timer i strekk. Det er ikke uvanlig å telle 10-11 personer i målgruppa på dette stedet.

### **Nattbussen til Frelsesarmeen.**

Frelsesarmeen selv omtaler bussen som «mobil varmetue» og har i vinter vært parkert på Christian Fredriks plass (Sjøsiden av Oslo S) tre netter i uka. Varmetua har hatt åpent mellom kl 2300 og 0400. Det kan muligens diskuteres om den mobile varmetua er en overnattingsarena, men vi har valgt å rubrisere den som det siden mange uteboende hviler/sover noen timer her. I sin oppsummeringsrapport skriver Frelsesarmeen at hjemløse personer som benytter Oslo S og Bussterminalen som oppholdssted også besøker denne varmetua. Det kan være opp til 70 besøkende per natt og i gjennomsnitt er det 38 besøkende per natt. I hovedsak er det menn som benytter tilbudet og de har en stor pågang av personer fra Øst-Europa. Denne gruppen utgjorde 43% av de utenlandske besøkende, og nest største gruppe var personer med afrikansk bakgrunn som utgjorde 22% av de utenlandske. I perioder med svært stor etterspørsel oppstår det konkurranse om hvileplassene i bussen og noe amper stemning mellom ulike grupper. Stor pågang har ført til at flere ikke har fått plass der.

### **Domkirken**

Kirken har åpent hver natt til lørdag. Ansatte som betjener tilbudet opplyser at flere antatt uteboende er innom disse kveldene og noen tilbringer mer tid enn andre. For det meste er det voksne menn som bruker kirken på natt, - både rom folk, øst-europeere og norske rusmisbrukere er gjester her.

### **Andre arenaer**

I en sentrumsbydel, godt i ly for vær og vind, har vi bl a funnet en opprigget dobbeltseng, klær og matrester som vitner om overnattingsarena. En informant i nærmiljøet forteller at det kan være opp på 20 personer som overnatter her. Han forteller det er mest yngre personer mellom 20 -30 år og at gruppen består både av norske rusmisbrukere og utlendinger. Informanten, som ikke er en del av dette miljøet, opplever det som uproblematisk så lenge folk rydder etter seg.

En informant forteller at det er ganske vanlig at personer med tilknytning til rusmiljøet sover en eller flere netter av gangen hos «venner» i samme miljø. Det skal være en uskrevet lov i miljøet at den som får overnatte bidrar med rusmidler eller noe penger til eier av leiligheten. Det skal ikke være uvanlig at det bor 5-6 stykker i en slik leilighet (kommunal eller privat), i følge vår informant.

Pro- senteret forteller at mange kvinner i prostitusjon bor dårlig og ustabil og da gjerne sammen i leiligheter. Noen overnatter med kunder. Noen overnatter på Natthjemmet, men der er det mye rus. Mangel på søvn gjør det vanskelig å delta på kvalifiseringskurs og komme seg i annet arbeid

## 7. HANDTERING AV PROBLEMOMRÅDET OG FUNN I KARTLEGGINGEN

Det er mange ulike grunner til at mennesker trenger hjelp til husvære og en seng å sove i. Hjelpeapparatet, både det kommunale og det som driftes fra humanitære, religiøse og ideelle organisasjoner møter disse behovene med ulike tiltak. I dette avsnittet er det redegjort for ulike innsatser og samtidig sett på det vi kaller i HKH terminologien benevner som «funn» i kartleggingen. I beskrivelsen av den kommunale delen har vi konsentrert oss om tre sentrale aktører i sentrum og ikke gått inn i spesifikke bydelstiltak og Nav tjenester.

### KOMMUNALE TILTAK

Oslo kommunes sosialtjeneste benytter seg av ulike døgnovernatningssteder med kvalitetssikrede avtaler. Kommunal avtale vil si at det inngås kontrakt mellom eier av døgnovernatningsstedet og kommunen og der eier forplikter seg til å opprettholde en minimumsstandard på stedet. Per i dag har Oslo kommune ved Velferdsetaten 5 rammeavtaler for i alt 96 sengeplasser der bl a familier med barn og personer uten rusavhengighet kan få midlertidig bolig.

Institusjons- og boligavdelingen (IBA) i Velferdsetaten omfatter blant annet ca. 500 kommunale institusjons- og botilbud for rusmiddelmissbrukere. Det finnes i alt 193 korttidsplasser (med inntil 3 måneder opphold ad gangen) fordelt på 6 forskjellige hus og 49 akutt plasser fordelt på Ila hybelhus (20 plasser menn) Prindsen Mottakssenter (17 plasser) og Thereses hus (12 plasser for kvinner)

Kontoret for *Felles inntak* i Velferdsetaten ble opprettet i 2012, og har ansvar for alle inntak til plasser i kommunale og private rusinstitusjoner underlagt Velferdsetaten. *Felles inntak* administrer henvendelser fra Nav i bydel og tildeler akutt plasser fram til kontortids slutt. Et enkeltvedtak fra NAV i bydel om akutt plass fattes vanligvis for inntil tre dager av gangen.

*Sosial og ambulant akutt-tjeneste (SAA)*, er underlagt den kommunale helseetaten og lokalisert ved Legevakten. SAA overtar forvaltningen av plasser etter kontortids slutt.

### **SAA**

Mandatet er å være et akutt og ambulant sikkerhetsnett for personer som bor eller oppholder seg i Oslo, innen sosial tjenester, rus, psykososiale tjenester og beredskap. SAA fungerer som sosialtjeneste på kveld, natt og helg når den ordinære tjeneste er stengt. SAA vurderer søknader om bistand etter Forvaltningsloven og Lov om sosiale tjenester i Nav.

Stillingsressurser på avdeling for psykososiale tjenester, innbefattet SAA, er 6 stillinger på dag, 7 på kveld og 4 på natt.

Dagens praksis innebærer at *Felles inntak* holder av 7 plasser + 3 hvilestoler ved Prindsen Mottakssenter til disposisjon for SAA. Disse plassene, pluss eventuell ledig kapasitet ved de andre husene med akutt plasser, disponeres deretter fortløpende av SAA. Personer med overnattingsbehov henvender seg personlig til SAA der det blir foretatt en behovs- og

rettighetsvurderinger. Vedtak om plass blir vanligvis fattet for en natt, med unntak av helg der vedtaket kan løpe til sosialtjenesten i bydel igjen har virkedag.

SAA praktiserer en forenklet saksbehandling. Dette innebærer at det ikke blir fattet egne skriftlige vedtak om avslag. Henvendelsen og sakens avgjørelse blir skrevet inn i klientens journal. Hvis søker vil ha avslaget skriftlig må han selv be om det. Avslaget blir gitt som utskrift fra journalen. Det opplyses at denne praksisen er godkjent av byrådsavdelingen. Det har ikke lyktes oss å få ut opplysninger om antall avslag.

Uteseksjonen har gjennom egen oppfølging av klienter erfart at SAA tolker Lov om sosiale tjenester på en restriktiv måte i forhold til personer med begrensede rettigheter. Det oppleves i noen saker at det er vanskelig å få fremmet søknad om nødhjelp og at dette begrunnes ut fra rettigheter knyttet til opphold og bopel. De samme erfaringene har Uteseksjonen for øvrig fra enkeltsaker der vi har bistått klient med søknad til Nav kontor i bydel. Denne problemstillingen diskuteres i Analysedelen.

SAA mener at nedgangen i etterspørsel etter akuttovernatting dels kan henge sammen med det systematiske arbeidet de gjør opp mot sosialtjenester i bydelene. SAA ser det som en viktig oppgave å involvere lokalt hjelpeapparat da det ellers er en fare for at klienter bare blir møtt på sine akutte behov og forblir «usynlig» for lokalt hjelpeapparat. En klient som har sin trygd, og som får sitt overnattingsbehov dekt i akuttmottak, vil ikke nødvendigvis bli sett av sosialtjenesten lokalt hvis ikke akuttapparatet melder aktivt til bydel. Følgende er en punktvis listing på hvordan SAA beskriver sin arbeidsmetodikk:

1. Alle klienter som får overnatting følges opp med telefonsamtale til Nav kontoret påfølgende dag. Her overlappes det på klientens ulike behov og det etterspørres hvilken plan for oppfølging som følges. Målsettingen er å ansvarliggjøre både klienten og det ordinære hjelpeapparatet slik at behovene blir møtt i et mer langsiktig perspektiv.
2. Storforbrukere av akutt tjenesten blir spesielt fulgt opp. SAA deltar også i ansvarsgrupper for disse personene.
3. SAA reiser ut til NAV kontor og informerer om hvordan de som akutt tjeneste best kan bidra som et ledd i arbeidet med klienter. I den forbindelse ønsker SAA bedre tilgang på klientjournaler på NAV slik at grunnlaget for hjelp som ytes blir best mulig.

Mindre etterspørsel etter akuttovernatting fører også til kortere ventetid for søkere som henvender seg til SAA.

For utenbys tilhørende klienter som befinner seg i Oslo kan hjelp til rask hjemreise være en bedre hjelp enn midlertidig overnatting på en lavterskel hus. SAA opplyser at de har som målsetting å få hjelpetrequende klienter snarest i kontakt med sitt lokale hjelpeapparat. Hvis hjelp til hjemreise vurderes forsvarlig vil denne hjelpen derfor bli foretrukket framfor hjelp til en seng i byen. Slike vedtak om hjemreise hjemles i Lov om sosiale tjenester (til forskjell fra samme type hjelp som kan gis av både Prinsen Mottakssenter og Uteseksjonen). Et vedtak om hjemreise følges alltid opp med kontakt med lokalt hjelpeapparat påfølgende dag.

I 2013 ble det ved SAA innvilget i alt 682 hjemreiser.

Vinterstid kan det gis et eget overnattingstilbud til uteboende personer som har begrensede rettigheter etter loven. Dette nød overnattingstilbudet trer i kraft ved «følte minus 10 grader».

Dette målet for «følt kulde» leses daglig av fra nettstedet Yr.no. Nød overnattingstilbudet administreres av direktør ved Helseetaten og er til daglig delegert til avdelingssjef for psykososiale tjenester og direktøren ved almen helse ved Legevakten. SAA har den praktiske gjennomføringen og fatter forenklede vedtak med hjemmel i Lov om sosiale tjenester. I praksis utstedes det en billett som gir den enkelte søker overnattingsplass. Kommunen har inngått en samarbeidsavtale med Frelsesarmeen som stiller inntil 120 overnattingsplasser, feltseng i sovesal, til disposisjon.

Vinteren 2013/2014 har så langt vært av det milde slaget og det har vært få dager med streng kulde. Nød overnattingstilbudet har (per 1.mars) vært iverksatt 6 netter. Det har vært 252 overnattinger og 224 unike brukere av tilbudet. Majoriteten av brukere er fra Romania (rom folk), nest størst gruppe er personer fra Nigeria. Frelsesarmeen opplyser at nød overnattingstilbudet koster kommunen ca kr 10000,- per natt det holdes åpent.

Bystyret i Oslo behandlet i sitt møte den 5.2.2014 et forslag til vedtak fra SV om at «Bystyret ber byrådet sikre at kommunen til enhver tid har tilstrekkelig med midlertidige overnattingsplasser, slik at ingen bostedsløse må henvises til å sove ute». Forslaget ble forkastet mot 7 stemmer ( SV, R og MDG). Vedtak, framsatt av representanter fra Arbeiderpartiet , ble enstemmig vedtatt:

*«Byrådet bes orientere bystyrets organer om bakgrunnen for kommunens retningslinjer og kapasitet for akutt overnatting, særlig med henblikk på lavterskeltilbud som gis om vinteren. Byrådet bes i den forbindelse vurdere om kommunens retningslinjer bør endres»*

Det vil på denne bakgrunn komme en gjennomgang av den den ordningen som gjelder for akuttovernattingen og spesielt for vintertilbudet. Det er vanskelig å forutsi når en slik gjennomgang er klar for politisk behandling. Nød overnattingstilbudet diskuteres i Analyse kapitlet.

## **PRINDSEN MOTTAKSSENTER**

Prindsen Mottakssenter har ansvar for samordning av helse- og sosialfaglig hjelp til personer med rusmiddelmisbruk som oppholder seg i sentrumsmiljøene.

Prindsen tilbyr

- Team for kartlegging, videreformidling og oppfølging
- Akuttovernatting
- Ambulant team
- Smittevern (sprøyteutdeling)
- Feltpleie (lavterskel helsetilbud og lavterskel tannhelse)
- Sprøyterom

Alle som henvises til Prindsen Mottakssenter tilbys helse- og sosialfaglig kartlegging. Det gis hjelp til kontakt med eller henvisning til relevante hjelpetiltak av ulik art, koordinering og oppfølging for å forhindre vagabondering mellom ulike hjelpetiltak og bistand til oppstart av utarbeidelse av individuell plan. Sosialfaglig personell er ansvarlig for koordinering av arbeidet med bistand etter behov av psykiater, psykolog, lege og sykepleier.

I 2013 hadde hele mottakssenteret totalt 1297 unike brukere. Antall liggedøgn liggedøgn på overnattingen var 6607 fordelt på **711 personer**.

Prindsen har registrert en jevn fallende kurve på henvendelser fra SAA siden høsten 2013. Eksempelvis hadde 88 (fordelt på 134 overnattinger) personer vedtak i september mens det i desember var 63 (fordelt på 103 overnattinger). I desember hadde akuttovernattingen sitt laveste belegg på mange år (ca 82%).

Bare en liten andel av disse brukerne er utenbys tilhørende. I januar 2014 var det for eksempel registrert kun 5 personer i denne gruppa. Siden opprettelsen av mottakssenteret har det vært fokus på hjemreiseordningen. Det er et mål å unngå uhensiktsmessig etablering i Oslo blant nye brukere. Økte ressurser har gjort det lettere med tettere oppfølging av den enkelte og i 2013 ble det innvilget 127 hjemreiser i regi av Prindsen Mottakssenter

## **UTESEKSJONEN**

Uteseksjonen arbeider med mennesker i alle aldersgrupper i Oslo sentrum, men har et særlig fokus på barn, unge og yngre voksne opp til 25 år. Tjenesten driver gatebasert oppsøkende sosialt og helsefaglig arbeid overfor utsatte mennesker og grupper i Oslo sentrum. Arbeidet omfatter rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid og helse- og sosialfaglig ivaretagelse av mennesker med problematikk knyttet til rus og/eller psykisk helse. Mange av de personene Uteseksjonen arbeider med har store utfordringer i forhold til å etablere seg i en hensiktsmessig bolig og flere har behov for akutt overnatting.

Uteseksjonen har god oversikt over ulike hjelpetilbud i Oslo og er med sitt oppsøkende arbeid i gatemiljøet et viktig bindeledd mellom klient og det øvrige hjelpeapparatet. I møtet med personer som står uten overnatting, eller på annen måte befinner seg i en akutt situasjon, er god informasjon og videreformidling om hvor hjelp kan gis en viktig funksjon. Klienter kan også være usikre på hvilke rettigheter de har og opplysning, råd og veiledning blir gitt. For mange av de klientene Uteseksjonen er i kontakt med kan det være krevende selv å ta initiativ til kontakt med hjelpeinstanser. Derfor er det heller ikke alltid tilstrekkelig bare å informere om tilgjengelige hjelpetilbud. Ofte er det behov for at Uteseksjonen fysisk er med klienten til hjelpetjenesten og også bistår i informasjonsoverlevering med mer.

I 2012 ble det registrert 224 hjemreiser fordelt på 190 unike klienter. I 2013 ble det registrert 179 hjemreiser fordelt på 147 unike klienter

## ULIKE KOMMUNALE SAMARBEIDSTILTAK

### Prosjektering av nytt tiltak: Samhandlingshus

Rapporten *”Ustabile brukere i Velferdsetatens lavterskeltilbud”* kom i mars 2013. Den beskriver en gruppe mennesker som Oslo kommune og det øvrige hjelpeapparatet ikke alltid klarer å hjelpe. Av de mest ustabile brukerne er ca. 30-40 personer til enhver tid utestengt fra lavterskeltilbudene på grunn av trusler og vold. Legevakt, lavterskel rusinstitusjoner, NAV, politi og fengselsvesen bruker store ressurser på disse personene. Rapporten viser til at mellom 20 og 40 personer trenger et forsterket botiltak med et tverrfaglig og tilrettelagt oppfølgingstilbud.

Rapporten skisserte et behov for ”institusjonslignende boliger” hvor personer med omfattende atferdsproblemer, rusavhengighet og psykisk lidelse kan bo over tid. Spesialisthelsetjenesten og bydelene/kommunen skal være aktivt involvert og i et gjensidig forpliktende samarbeid. ”Prosjekt Samhandlingshus” har som mål å utrede, planlegge og tilrettelegge for et by omfattende botiltak til rusmisbrukere med alvorlig psykisk lidelse og atferdsproblemer. Dette kan for eksempel være høy frekvens av vold og/eller trusler om vold. Botiltaket er planlagt i kommunalt regi, men har som mål å være et samarbeidsprosjekt mellom kommunen og spesialisthelsetjenesten.

Velferdsetaten har av Helsedirektoratet fått et tilskudd til forprosjektering av ”Samhandlingshus” på NOK 2.000.000,- Det er et mål at ”Prosjekt Samhandlingshus” skal stå klart i løpet av 2015.

### Prosjekt «Fra lavterskel til varig bolig» (Gjengangerprosjektet)

Prosjektets utgangspunkt er å redusere behovet for tjenester fra akuttapparatet ved Legevakta og bruken av lavterskel botiltak i Velferdsetaten for en gruppe «storbrukere» av disse tjenestene fra tre bydeler. Målet er at «storbrukerne» skal få egnet bolig og rett dimensjonerte tjenester slik at de får varig bolig. Bydelene St. Hanshaugen, Gamle Oslo og Grünerløkka har fått midler til to stillinger i hver bydel til dette prosjektet, og prosjektmedarbeidere er nå på plass. Prosjektet er inne i en fase der alle potensielle deltakere skal kartlegges og prioriteres. Det er forventet at mange i målgruppen må ha spesielt tilpasset bolig og mye oppfølging. Den enkelte brukers boplan skal inneholde både kostnader for etablering i bolig og nødvendig oppfølging. Når bruker etableres i bolig skal det være etablert tilstrekkelig oppfølging og prosjektets arbeid avsluttes.

## **TILTAK DREVET AV PRIVATE ORGANISASJONER**

Flere ideelle, religiøse og humanitære organisasjoner arbeider aktivt opp mot målgruppen. I dette avsnittet har begrenset oss til å omtale organisasjoner som har vært med i kartleggingsarbeidet og som har et sentrumsnært tilbud.

**Møtestedet** er en kafé med sosialfaglig profil for mennesker i rus- og gatemiljøet i sentrum. Tilbudet gis av Kirkens bymisjon. Møtestedet brukes av mange ulike grupper og personer, EØS-borgere og rusavhengige.

**Sporet** er et tilbud som Kirkens bymisjon har lokalisert i 2.etasje på Oslo S. De ønsker med sin tilstedeværelse å være synlig og tilgjengelig for alle som ønsker det. De tilbyr råd og veiledning, et stille rom, samtale og omsorg, lystenning og følge til øvrig hjelpeapparat.

Medarbeidere ved Sporet forteller at de har oppfølging med ulike personer. Noen av disse benevner de som «de usynlige». Det er personer som ikke er i aktiv rus og har liten eller ingen erfaring med psykiatrien. Disse personene har opplevd kriser i livet, - samlivsbrudd, økonomiske problemer og helseproblemer. De beskrives som personer det er lett å overse og at de har liten kontakt med hjelpeapparatet. De blir usynlige i mengden da de fortsatt er velstelte og ikke gjør mye ut av seg. Sporet blir for disse et bindeledd mot hjelpeapparatet.

Sporet observerer også personer som er synlig psykisk syke inne på stasjonsområdet. De opplever at disse menneskene kan være vanskelige å komme i kontakt med.

Sporet får flere henvendelser fra personer som blir bortvist fra ventarealene og som gir uttrykk for at dette oppleves diskriminerende. De har jevnlig møter med Rom eiendom, som eier og drifter stasjonen, der slike henvendelser blir tatt opp.

**Frelsesarmeen.** Fyrlyset er Frelsesarmeens kontaktsenter for rusmiddelavhengige i Oslo, og er første trinn i Frelsesarmeens tiltakskjede for rusmiddelmissbrukere. Senteret holdes også åpent for fattige tilreisende. Senteret har daglig besøk av 150-300 mennesker som benytter seg av de ulike tilbudene.

Det er Fyrlysets primæroppgave å bidra til beskyttelse, støtte og struktur for målgruppen. De legger vekt på å ha gode kontakter og relasjoner også til det øvrige tiltaks- og behandlingsapparatet. Fyrlyset er samlokalisert med Frelsesarmeens feltpleie.

Frelsesarmeen ser det som sitt ansvar å kunne «ta temperaturen» på situasjonen for hjemløse og folk på gata. Gjennom oppsøkende patruljer – også på natten – forsøker de å dokumentere og observere situasjonen for hjemløse og rusmisbrukere.

Frelsesarmeen driver «mobil varmestue» som er omtalt under avsnittet **Overnattingsarenaer**

### **Akutt overnattingstilbud for fattige tilreisende**

Tiltaket har vært i gang siden 21.6.2013 og er et samarbeidsprosjekt mellom Røde kors og Kirkens bymisjon. Bakgrunnen for initiativet var et økende antall fattige tilreisende i hovedstaden og manglende akutt-tilbud fra det offentlige. Tiltaket fikk midler fra Justis- og

beredskapsdepartementets tilskuddsordning for humanitære tiltak rettet mot EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Tiltaket startet opp med registreringsentral i Chr Kroghs gate og overnattingslokaler i Tøyenkirken (42 plasser) og i Røde Kors sitt konferansesenter (53 plasser).

I sin sluttrapport (2013) skriver organisasjonene fra oppstartmøte med kommunen: *«Kirkens bymisjon og Røde Kors hadde tidlig et møte med kommunen for å orientere om prosjektet og tilsagnet fra Justis- og beredskapsdepartementet. Organisasjonen fikk på dette møtet klart inntrykk av at kommunen ikke støttet prosjektet og ikke mente at dette var riktig tilnærming opp mot fattige tilreisende i byen. Til tross for dette har organisasjonene hatt en god dialog og svært godt samarbeid med kommunen på etatsnivå»*. De viser her til samarbeidet med brann- og redningsetat, barnevernsvakta, Uteseksjon; Legevakt, SAA og politi gjennom sin representant i Sentrumssamarbeidet.

Høsten 2014 flyttet tilbudet over til lokaler i Louises gate 30 på St Hanshaugen der de også per 1.april befinner seg. Bygget har 25 rom og en kjellerstue.

I juni 2013 opprettet Bymisjonen ved avdelingen ByBo en egen skjermet avdeling, *«Lille shelter»* med 4 rom og en leilighet, som skulle ta imot personer fra målgruppa som er i en prekær eller spesielt vanskelig livssituasjon (graviditet, sykdom, rekonvalesens mm) I løpet av 2 måneder var 39 personer innom dette tilbudet og hadde i gjennomsnitt et opphold på 1 uke.

Nå i vinter har akutttilbudet vært driftet med en registreringsentral der det har vært en egen prioritert kø for kvinner og menn over 60 år. Kapasiteten er 100 senger i Louises gate som holder åpent fra kl 2130. Der er det også er tilgang til dusj. Misjonskirken på Majorstua er med i samarbeidet og kan huse 20 personer i sovesal. Egenbetaling for overnattingen er kr 15,- per natt.

Kapasiteten har i hele vinter vært sprengt og det har blitt avvist opp til 70 personer fra den uprioriterte køen hver kveld. Det er grunn til å anta at mange heller ikke stiller seg i kø da de anser sjansene for å få plass til å være minimale.

Pr 17. mars 2014 har 1479 unike brukere benyttet seg av tilbudet og totalt har det vært registrert 21386 overnattinger siden oppstarten i 2013. Flest brukere kommer fra Øst-Europa og nest største gruppe er afrikanere. Andelen av kvinner har vært tiltakende.

Det er utfordringer i forhold til køen/registreringen og det diskuteres innad i organisasjonene hva som er den mest hensiktsmessige standarden på tilbudet. Å finne et egnet lokale for overnattingen er en stor utfordring.

Oppsummert er organisasjonenes evaluering av tilbudet likevel gode. Nesten 10 000 overnattinger i perioden har gjort at færre personer sover ute. Tilbudet om overnatting fungerer også konfliktforebyggende på gatenivå og reduserer bruken av parker og grøntområder til toalettformål. *«Lille shelter»* har gitt god hjelp til spesielt sårbare personer som trenger et trygt hvilested.

Siste opplysninger som er gitt fra Kirkens bymisjon er at tilbudet vil bli nedskalert til 50 plasser fra 1.mai og at Louises gate ikke lenger vil bli brukt til formålet. Tilbudet i Misjonskirken bortfaller også. En regner med at også den skjermede avdelingen *«Lille*

*shelter*» må stenge. Begrunnelsen for denne reduksjonen i tilbudet er utilstrekkelig finansiering fra det offentlige.

## **24/SJU**

Tiltaket startet opp i 2009 og har i oppdrag å bidra til bedre helse og økt sosial inkludering for de mest rusavhengige som oppholder seg i Oslo sentrum. Målgruppa kjennetegnes ved at den ikke i tilstrekkelig grad har vært nådd av, eller har vært i stand til å nyttiggjøre seg, det ordinære tjenestetilbudet. 24/SJU ønsker å ha spesielt fokus på rusavhengige med en samtidig psykisk lidelse og som er uten bostedstilhørighet i Oslo kommune.

Noen tall fra 2013:

Av 541 aktive brukere var 200 utenbys tilhørende. 225 brukere hadde status som «uten fast bopel», 252 var folkeregistrert med adresse, men med stor grad av usikkerhet om bostatus og om de hadde tilknytning til den registrerte adressen.

24/SJU har assistert i 48 hjemreise saker, mange i samarbeid med Uteseksjonen. 21 saker handler om boligetablering i permanent bolig. Det framgår ikke hvem disse 21 er og hvor de ble etablert.

194 unike brukere overnattet i tiltaket (1117 overnattinger i hvilestol/feltseng). Ca 30 brukere har brukt tilbudet om overnatting mer enn 10 netter, herav 18 storbrukere som har brukt tilbudet mer enn 20 ganger. Livssituasjonen for disse overnatterne i tiltaket beskrives som «langvarig bostedsløshet». Flere av disse personene er i lange perioder, og av ulike grunner, utestengt fra opphold i lavterskel- og midlertidige botilbud.

Majoriteten av brukerne har avtaler om oppfølging dagen etter som motivasjon og begrunnelse for overnattingen. Dette kan være avtaler med NAV, inntakssamtaler, behandling, hjemreise etc.

## 8. ANALYSE OG FORSLAG TIL TILTAK

### Omfanget av uteboende i Oslo

#### *Personer med rettigheter etter lov om sosial tjenester*

Innsamlet data viser at mange bostedsløse personer i perioder veksler mellom å bo ute og benytte seg av andre midlertidige løsninger. De bruker både akutt plasser og midlertidig overnattingsløsninger i lavterskelinstitusjoner, hospitser og overnatting hos bekjente med mer. Det har over tid vært ledig belegg på akutt plasser og institusjonsplasser og det bygges flere tilrettelagte boliger i bydeler. Hjemreiseordningen brukes aktivt overfor utenbystilhørende. Sett i lys av dette er det grunn til å anta at antallet uteboende, som har bodd ute 2-4 uker siste måned, ikke har blitt radikalt flere enn de 88 som var registrert i 2011. Men her er det flere variabler som spiller inn og en ny undersøkelse av uteboende etter samme design som 2011 vil kunne gi et mer eksakt svar på dette.

Kanskje viktigere enn å finne et eksakt antall på personer i denne definerte gruppe vil det være å ha hovedfokus på hvordan den enkelte uteboende kan fanges opp og få et tilpasset botilbud som kan fungere over tid.

#### *Personer med begrensede rettigheter etter lov om sosiale tjenester*

Anslaget her er høgst usikkert, men vi antar som tidligere nevnt at antallet i vinter har ligget på 400 -500 personer.

### Utnyttelsen av korttidsplasser.

Det er som vi har sett ledig kapasitet i kommunale akuttovernattingsplasser. Sammenhengen mellom utnyttelsen av disse plassene og behovet for midlertidig overnatting er både komplisert og sammensatt. I forsøk på å årsaks forklare sammenhenger anfører *Felles inntak* en rekke ulike forhold :

- Tidligere har lave utetemperaturer ført til økning i henvendelser. Det har vært en spesielt mild vinter i år og dette kan derfor ha hatt betydning for etterspørselen. Men selv på de få kalde dagene i vinter har det ikke vært særlig økning i henvendelser.
- Økning i hjemsendelser av utenbystilhørende kan ha spilt en rolle. I 2013 var det bare 179 utenbystilhørende i Velferdsetatens tiltak, mens det i 2010/2011 var det over 600.
- Oppbygning av kommunale boliger med personalbaser i bydelene kan ha gitt brukere bedre og mer varige botilbud.
- Oppussing etter brannen på Ila Hybelhus førte til at Velferdsetaten i en periode fikk mange klargjorte rom ledige på en gang og som det tok litt tid å fylle opp igjen.
- Det har vært ledige plasser i flere av langtidsinstitusjonene den siste tiden. Dette kan ha ført til at flere som tidligere bodde i lavterskel har fått tilbud om lengre opphold, noe som kan ha hatt som konsekvens at flere brukere av akutt plassene har fått tilbud om korttidsplass (3 mnd. ++)
- Det har vært stort fokus på storforbrukerne av akutt plasser og lavterskel plasser, og flere bydeler, Sentrums- og storbyavdelingen, Felles inntak, SAA og byrådsavdelingen

har flere samarbeidsprosjekter gående for å fange opp disse. Om en bydel klarer å bosette én storforbrukende gjenganger vil det merkes på kapasiteten.

- I vinter har det ikke vært behov for ekstra beredskapsplasser, men så sent som i fjor vinter ble det opprettet og benyttet beredskapsplasser i form av dobbeltrom på Prindsen og Bryn.

Et annet forhold som med stor sannsynlighet kan innvirke på framtidig bruk av akutt plasser er utviklingen av Ila hybelhus innen sommeren 2015.

En mulighet det pekes på for å møte denne utfordringen er å endre mandatene til andre lavterskelinstitusjoner slik at de kan ta dårligere fungerende brukere. Hvilke konsekvenser det vil få for tilbudet til brukere i aktiv rus er usikkert. En konsekvens kan være at dårlige fungerende klienter blir flyttet til andre hus og at problematikken derved bare forskyves.

Velferdsetaten ved *Felles inntak* vil ut fra erfaringene så langt ikke gjøre endringer på ordningen med akutt plasser nåværende tidspunkt. Det vil si at antallet ledige plasser forbeholdt SAA på kveld/natt vil være uendret. Det er under kartleggingen ikke framkommet grunnlag for å gjøre en annen vurdering enn den som foreligger. Bruken av hvilestoler på Prindsen Mottakssenter er imidlertid interessant og vil bli behandlet seinere i dette kapitlet under avsnittet Hjelp til hjemreise.

### **Det gatenære arbeidet.**

Målgruppen mottar hjelp fra ulike gatenære tjenester. De ulike offentlige og private tjenestetilbudene møter klientene ut fra noe ulikt ståsted og med ulike målsettinger. Vi har i kartleggingsarbeidet fått beskrevet hvordan uteboende personer «hanger seg» gjennom natta på Oslo S, for deretter bruke dagen rundt på ulike lavterskeltilbud i Oslo sentrum. På et sted får de morgenkaffen, frokost, avis og kanskje en hvil i godstolen. På neste sted får de varm lunsj og på et tredje sted middag, kaffe og kanskje nok en liten «dupp». På alle stedene er det personale som kan gi omsorg, støtte og oppmuntring. Andre steder er det helsehjelp å få. Det finnes frivillige aktører som deler ut klær, sovepose og matpakker. Lavterskeltilbudene er for enkelte en viktig forutsetning for å overleve. For noen utenbystilhørende er lavterskeltilbud den beste grunnen til å forbli i byen selv som uteboende. Tilsvarende lavterskeltilbud eksisterer ofte ikke på deres hjemsteder. Dette er på mange måter lavterskeltilbudenes tveeggede sverd. De gir viktig omsorg og hjelp, nettverk og fellesskap og samtidig ønsker de ikke å bidra til å vedlikeholde den vanskelige livssituasjon det er å være uten bolig i Oslo. Og her kan det som sagt være ulike innretninger på arbeidet. Sirius rapporten «Øyeblikksomsorg – et verktøy for bedring» er en evaluering av 24/SJU (2012). Her diskuteres blant annet utfordringen det gir å ha mange hjelpere for samme målgruppe i ulike posisjoner, - kanskje best kjent som «mange kokker – mye søl». Men samtidig gir flere aktører også mulighet for konstruktiv samhandling om den samme brukeren og en mulighet til å overta arbeidet for hverandre når for eksempel en oppfølgingsrelasjon blir brutt.

De fleste som responderte på vårt kartleggings skjema hadde kontakt med Nav kontoret sitt. Nav er en viktig ressurs når det gjelder bosetting. Vi har gjennom samtaler med klienter og engen praksis sett at det er lett å miste kontakten med sin lokale sosialtjeneste. Og vi har hørt

at klienter begrunner dette ut fra ulike forhold. Spesielt gjelder dette utenbys klienter som lever på trygd i Oslo og derfor ikke er avhengig av livsoppholdshjelp fra sin kommune. I slike situasjoner er det viktig at disse personene blir fanget opp av gatenære tjenester som aktivt kan bidra til «påkobling», det vil si kontaktetablering, utredning og samarbeid med ressursen i hjemkommunen. Her finnes det flere eksempler på at slikt gatenært sosialt arbeid har resultert i vellykket bosetting av klienter som i lang tid har vært bostedsløse. (Uteseksjonen, Blå Kors, 24/SJU med flere)

I det daglige arbeidet, og i direkte kontakt med klienten, er det god praksis å få en avklaring med klienten på hvilke planer for overnatting som foreligger kommende natt. Dette bør gjøres så tidlig på dagen som mulig slik at nødvendig hjelp kan avklares i sosialtjenestens kontortid. På denne måten kan en forebygge at behovet blir akutt og kanskje uløselig på sein kveldstid og natt. Det erkjennes likefullt at dette kan være spesielt utfordrende arbeid opp mot rusavhengige personer som kan ha en annen agenda på dette tidspunktet av dagen.

Vi har fått høre både fra klienter og nøkkelinformanter utsagn om hvor dårlig enkelte bostedsløse klienter opplever at de blir ivaretatt. Kritikken går primært mot de instanser som forvalter tilbudene om innlosjering, det vil si NAV kontor og SAA. De kritiske utsagnene handler om at ordningen med frammøte på Legevakta er tungvint og at ventetida der er uutholdelig lang. Noen hevder de blir behandlet nedlatende, eller det er utenbystilhørende som forteller at de ikke blir ivaretatt. Andre har erfart at NAV ikke følger opp eller at hyppig skifte av saksbehandler gjør at de må starte opp på ny. Slike oppfatninger er basert på personlige opplevelser, men kan fort bli generelle «sannheter» som forplanter seg i miljøet. På den avsluttende konsultasjonen i kartleggingsarbeidet ble dette tema gjenstand for drøfting. Rådene som ble gitt var entydige:

- En eventuell konflikt eller uenighet mellom hjelpeaktører skal tas direkte og konkret opp med de det gjelder.
- Som klientbehandler: Vær edruelig i forhold til klientens kritiske utsagn og erfaringer. «Rull med motstand», snakk opp mulighetene og vis til de gode eksemplene. Bidra til at en klientens dårlige opplevelse ikke generaliseres og setter seg som «en evig sannhet» i miljøet.

### **Hjelp til hjemreise.**

Som tidligere nevnt er de tre kommunale aktørene som bidrar til hjemreise for utenbys klienter i hovedsak tilfreds med ordningen. Den er en ubyråkratisk «hjelp når du trenger det» og den overlapper med det lokale hjelpeapparatet i hjemkommunen som vurderes å ha bedre forutsetninger for å gi en langsiktig hjelp. Den forebygger at sårbare personer «setter seg fast» i destruktive miljø i Oslo.

I 2013 ga Prindsen Mottakssenter, Uteseksjonen og SAA til sammen 988 hjemreiser. De 305 reisene som Uteseksjonen og Prindsen stod for kostet til sammen ca kr 240 000,- (gjennomsnittspris på kr 784,- per reise). SAA sine hjemreisevedtak kommer i tillegg.

Kostnadene er relativt lave og ordningen ser ut til å fungere etter hensikten. Det er derfor gode grunner til å bruke denne ordningen aktivt. Samtidig er det også forbedringsmuligheter.

Funn vi har fra kartleggingen tilsier at en intern gjennomgang av de ulike instansenes retningslinjer og praksis for oppfølging av hjemreiser vil bidra til å kvalitetssikre denne tjenesten. En kan eksempelvis bedre klargjøre hvem som skal følge opp lokalt hjelpeapparat der flere aktører er involvert. Og hvilke vurderinger gjøres opp mot å følge klienten helt hjem,- og hvilke muligheter finnes for det i praksis?

Vi har tidligere vært inne på at kvaliteten på hjemreiseordningen også kan forbedres ved å bruke mer tid før selve hjemreisen foretas. Rapporten «*Unge voksne*» (Uteseksjonen, 2013) kartla en gruppe rusavhengige som hadde tilhold i åpent rusmiljø i sentrum av Oslo. I denne rapporten ble det blant annet foreslått å etablere et skjernet lavterskel botilbud for denne yngste gruppa av voksne. Dette tiltaket var også tenkt til å ivareta utenbys klienter som ble vurdert å være best tjent med å overnatte ei natt i Oslo før hjemreise. Denne overnattingsmuligheten var tenkt å forbedre kvaliteten og effekten av hjemreisehjelpen. Men inntil et slikt tiltak er etablert kan det finnes andre løsninger:

I dag benyttes gjerne hvilestolene på 24/SJU til dette formålet. Hvilestolene på Prindsen kan etter vår vurdering brukes på samme måte. Slik den gode kapasiteten i dag er på akutt plasser vil det også være fullt forsvarlig. SAA og Uteseksjonen bør begge kunne ha direkte henvisningsmulighet til Prindsen og til bruk av hvilestolene. Uteseksjonen løser slike oppgaver med utenbysklienter gjerne seint på kveld og det vil være både en effektivt og ubyråkratisk løsning å ha mulighet til å følge klient direkte til Prindsen Mottakssenter. Den praktiske gjennomføring av slik endret tildeling må gjennomgås.

Det burde også være interessant å få kunnskap om hvordan lokalt hjelpeapparatet og klienter med hjemreise opplever denne type hjelp. Kunnskap om dette vil kunne framskaffes gjennom utarbeidelse av en enkel standardisert tilbakemelding (brukerundersøkelse) og kunne være nyttig informasjon for hjelpeinstansene. Det foreslåes derfor at de tre kommunale aktørene samarbeider om utarbeidelsen av en slik ordning.

Vi vet at mange i målgruppen begrunner sitt opphold i Oslo med god og billig tilgang på rusmidler. Men det er ikke sikkert at en slik begrunnelse for opphold i Oslo vil være like relevant i fremtiden. Medarbeider på Prindsen formulerte hypotesen slik: *Vi kan vel også bekrefte en endring i rusmønsteret (noe som har pågått over flere år) der andelen rene heroinmisbrukere er mindre og mindre. Om dette har noe å si på tilstrømningen til Oslo har vi ingen tall på men det kan tenkes at tilgangen til andre rusmidler er mer fordelt utover landet.* Det vil derfor være interessant å følge utviklingen og se om rusmønsteret basert på utbredelse og tilgang av nye og gamle rusmidler vil gjøre noe med tilstrømningen til rusmiljøet i hovedstaden.

### **Nødhjelp til personer med begrensede rettigheter.**

EØS- borgere som kommer til Norge kan etter Utlendingsloven og EØS avtalen oppholde seg i Norge i 3 måneder. Etter 3 måneder trengs et registreringsbevis. Utgangspunktet for oppholdet er at vedkommende i denne perioden er selvhjulpel. Personer uten bopel og personer uten lovlig opphold har begrensede rettigheter etter Lov om sosiale tjenester i NAV. Deres rettigheter inntreer først i en nødsituasjon. Dette hjemles i lovens § 18.

Fra ulike hold gjøres det i dag juridisk utredningsarbeid om kommunens ansvar og plikt til å yte hjelp der en person, uansett grunn, står uten adekvat husly og mat. Av åpenbare grunner skal vi ikke gå nærmere inn på disse juridiske fortolkningene her.

Det som imidlertid bør være klart er at kommunen etter ovenstående lov har et ansvar for å hjelpe enhver person som påberoper seg å være i en nødsituasjon. Dette gjelder uavhengig av personens oppholdsgrunnlag. En nødsituasjon er imidlertid ikke like enkel å definere. Den kan forstås som en akutt og uforutsett hendelse som har skapt en prekær situasjon. I følge jurister hos Fylkesmannen og i byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester i Oslo, kan en nødsituasjon eksempelvis være å ikke ha tilgang på livsviktige medisiner, å ikke ha tilgang på mat eller husly for natten. Når dette faktisk er utgangspunktet for svært mange av de fattige tilreisende som kommer til Oslo er det ikke vanskelig å erkjenne at problemstillingen med nødsituasjon kan oppleves som en utfordring for forvaltere av loven.

En spesielt vanskelig livssituasjon kan selvsagt også oppstå under et planlagt opphold i Oslo der verken adekvat bolig eller sikkert livsopphold i utgangspunktet er sikret. Denne akutte situasjonen kan gi grunnlag for nødhjelp.

Det slås uomtvistelig fast at en enhver person, uansett lovlig opphold eller tilknytning til landet, har krav på å få sin søknad om nødhjelp vurdert. Det slås også fast at absolutt alle etter LOST har krav på hjelp i form av opplysning, råd og veiledning (Forskrift om sosiale tjenester for personer uten fast bopel i Norge, § 2 )

Det som er det sentrale i vår sammenheng er hvordan sosialtjenester i dag møter problemstillingene med tilreisende, og utenbysboende, personer som påberoper seg å være i en så spesiell vanskelig livssituasjon at de ønsker å søke nødhjelp. Uteseksjonen har både før og under kartleggingsperioden erfaringer med å bistå klienter i slike situasjoner. I slike saker har kontakt med sosialtjenesten blitt etablert etter at klienten over tid, og gjerne gjennom flere kontakter med oppsøker, har redegjort for sin situasjon. Uteseksjonens medarbeidere har på bakgrunn av denne kunnskapen vurdert søknad om nødhjelp som et relevant alternativ. En har vært påpasselig med ikke å gi forhåpninger om positivt utfall av en slik søknad i en slik situasjon.

Uteseksjonen har ved flere anledninger erfart at sosialtjenester har avvist søkeren i slike situasjoner og at en aktiv argumentasjon må til for at søker skal få anledning til fremme sin

søknad. Avvisningen begrunnes med at personen ikke har rettigheter etter loven og det henvises til vilkår om opphold og bopel. I den grad plikten til å gi opplysninger, råd og veiledning ivaretas har den hjelpesøkende blitt rådet til å kontakte sitt hjemlands ambassade. Erfaringsmessig vet vi, og sikkert andre hjelpetjenester også, at mange ambassader ikke gir hjelp i slike situasjoner.

En slik praksis er etter vår vurdering ikke i samsvar med Lov om sosiale tjenester og Forvaltningsloven. I tillegg til at søknad ikke tillates fremmet er rettssikkerhetsproblemet også at slike henvendelser om hjelp ikke blir realitetsbehandlet og derfor heller ikke blir gjenstand for en prøving hos Fylkesmannen gjennom en klage.

Kartleggingen har gjort oss kjent med at flere aktører, bl a *Sporet* og *Gatejuristen*, har hatt samme negative erfaringer med å bistå i nødhjelpssaker.

Denne negative holdningen til å vurdere grunnlaget for nødhjelpshenvendelser for personer fra denne gruppen fører i neste omgang til at bistands aktører, som jobber nært personer og som er i posisjon til å fange dem opp fra gata, blir tilbakeholdne med å gi råd om å henvende seg til sosialtjenesten for å få prøvd sin sak.

Denne problemstillingen er ikke av ny dato. Røde Kors viser til erfaringer de hadde for et par år siden som førte til at de sammen med Gatejuristen, juridisk avdeling ved Universitetet i Oslo og Amnesty laget et enkelt søknadsskjema for nødhjelp som kunne brukes av personer i målgruppa. Erfaringene fra disse hjelpesøkerne var at svært mange ble avvist og aldri fikk anledning til å fremme sin søknad for realitetsbehandling. Dette førte til at rådgivningen om å søke hjelp ble stoppet. Initiativtakerne inviterte i neste omgang aktørene i de ulike sosialtjenestene til et møte om sine erfaringer. Kun en sosialtjeneste møtte til dette møtet. Rådgivningshjelpen som den gang ble iverksatt kan kanskje tolkes som en «koordinert aksjon» som hadde til hensikt å sette fokus på lovens forvaltere og lovanvendelsen. Uansett fortolkning viser den med all tydelighet at dette er henvendelser sosialtjenestene ser ut til å handtere ut fra en gruppekategorisering og ikke ut fra individuelle vurderinger. «Aksjonen» viser også at problemstillingene er vanskelig å debattere offentlig.

Det er grunn til å stille spørsmål om rettssikkerheten for personer som påberoper seg å være i en svært vanskelig livssituasjon er godt nok ivaretatt. Problemstillingen bør etter vår vurdering løftes opp og handteres på flere ulike plan.

For det første følger det av Lov om sosiale tjenester at det er kommunens plikt å sikre at medarbeidere har nødvendig kompetanse på lov og regelverk. Videre er det Fylkesmannen som fører tilsyn med kommunens forvaltning på dette området.

Oslo kommune oppfordres til å se nærmere på sin praksis med nødhjelp og vurdere tiltak for at praksis blir mer i samsvar med lovens intensjon.

For det andre: Opplysning, råd og veiledning er sentralt for alle som arbeider etter Lov om sosiale tjenester, enten det gjøres fra gata eller et forvaltningskontor. Dette innebærer at sosialt arbeid med personer i spesielt vanskelige livssituasjoner, og som ønsker å fremme en søknad om nødhjelp, skal få nødvendig bistand i en slik prosess. Det bør kunne være en

omforent målsetting hos de ulike aktørene i denne prosessen at det arbeides i et tillitsforhold til hverandre og der informasjon og vurderinger fra ulike hold blir handtert respektfullt før vedtak fattes.

Hjelpeaktører som bistår i en slik søknadsprosess bør ta direkte opp med beslutningstaker tilfeller der søkere opplever seg avvist og i praksis ikke får anledning til å fremme sitt anliggende. Videre må det i en slik sak vurderes om søker skal gis ytterligere bistand slik at Fylkesmannen umiddelbart blir gjort oppmerksom på saken. Ved et konkret avslag vil det også være mulig å bistå slik at nødhjelpsskjønnet blir prøvd i en ankebehandling hos Fylkesmannen.

### **Overnattingstilbud til fattige tilreisende.**

Den økonomiske krisen i Europa fører til tilstrømning av arbeidssøkende. Det erkjennes fra flere hold at vi står overfor mer enn en sesongrelatert migrasjon. Det er stor sannsynlighet for at Oslo i et langtidsperspektiv må innstille seg på at grupper med fattige turister og arbeidssøkende oppholder seg her. Denne utfordringen er politisk, den er humanitær og den er helse- og sosialfaglig. Og jussen oppleves som en uklar veiviser på feltet.

Slik vi har kartlagt situasjonen erkjenner det styrende politiske nivå i Oslo kommune at fattige tilreisende er et humanitært problem. Videre er lovfortolkningen den at det ikke foreligger en lovmessig plikt til å hjelpe med overnattingstilbud for personer i denne gruppen som ikke selv greier å finne egnet bolig. Som vi tidligere har redegjort for har kommunen bestemt at nødhjelpen for uteboende personer først trer i kraft ved «følte minus 10 grader».

Et alternativ til denne behovsprøvingen opp mot gradestokken er å etablere et sesongbasert vintertilbud – «*Vinternatt*» - som holdes åpent i en definert vinterperiode. Perioden kan f.eks. defineres fra 1.november til 1.mars. I Oslo er det som kjent vinter på dette tidspunkt og det er kaldt å bo ute i denne tiden. Det er åpenbare helsemessige argumenter for å hevde at absolutt alle trenger et vern mot vind og vær i disse vintermånedene i Oslo. Helsesenter for papirløse forteller om uteboende personer som preges av et hardt liv på gata og dårlig helse. De får en forverret helsesituasjon og det er ikke tilstrekkelig kapasitet til å følge dem opp.

Vi er kjent med argumenter om at for gode ordninger vil tiltrekke seg flere ubemidlede personer som blir avhengig av hjelp. Det er ikke vår oppgave å diskutere for og imot, men heller anføre noen av de faglige argumenter som støtter tiltak for denne gruppen personer som faktisk befinner seg i Oslos gater:

På et generelt grunnlag kan det hevdes at akuttovernatting bidrar til å forebygge kriminalitet samtidig som det også forebygger utnyttelse av mennesker i en sårbar situasjon. Fattige tilreisende har svært begrensede økonomiske ressurser og er gjerne i en presset situasjon for å få tak i nok penger til å dekke overnatting og mat. Personer som overnatter ute i Oslo kan lett bli trukket inn i kriminalitet, som for eksempel salg av illegale rusmidler, tyveri m.m. Når

fattige tilreisende får hjelp til å dekke primære behov står de sterkere til å velge bort kriminalitet til fordel for annen legal aktivitet som kan gi inntekt.

Og det finnes argument for at en slik hjelp vil ha positiv effekt på flere enn de som eventuelt får husrom: Med færre uteboere i offentlige rom blir det færre ordensproblemer og mindre forsøpling, vi får færre forstyrrelser og færre naboklager. Det kan gi tryggere offentlige rom for alle og en mer fornøyd Oslo-befolkning.

Legger vi dagens kostnader for nødhjelpstilbudet til grunn vil «Vinternatt» koste 1,2 millioner for 4 måneder. Sannsynlig vil kostnadene bli noe høyere da forutsetningene for driften vil endres når det legges om til en permanent sesong drift.

Vintermånedene er de mest prekære for uteboende, men det er også behov for overnattingstilbud andre deler av året. I et forebyggende perspektiv vil en ordnet og trygg overnatting fungere forebyggende i mange sammenhenger: Det er større muligheter for å fungere som aktivt arbeidssøkende og i arbeid. Ordnet overnatting gir en mindre sårbar situasjon og sjansene for å bli utsatt for utnyttelse og overgrep er mindre. Overnatting vil gi en forutsigbarhet som vil gjøre det lettere å holde seg unna «short-cuts» og kriminelle handlinger.

De private organisasjonene som driver akutt – tilbudet i Oslo har studert hvordan lignende tiltak er organisert i noen store byer i Tyskland og Sverige. Blant annet har de fått informasjon om paraply- organisering av de mange ulike lavterskeltiltak (f eks Kältehilfe Berlin) der kommunen deltar aktivt i styringen av prosjektet.

Det er grunn til å tro at både Kirkens bymisjon og Røde Kors sitter med interessant kunnskap om hvordan denne type humanitær hjelp til fattige tilreisende kan organiseres i partnerskap med kommunen. Forutsatt politisk vilje kan et samarbeidsskritt være å dele disse erfaringene og eventuelt også å organisere en felles erfaringstur der Oslo kommune er representert.

### **Fattige tilreisende har behov for hjelp til hjemreise.**

Fattige tilreisende som ønsker å reise tilbake til hjemlandet, og som ikke har egne penger, har problem med å finansiere en slik reise. Vilkårene om nødhjelp etter Lov om sosiale tjenester er gjerne ikke til stede og andre finansieringskilder finnes ofte ikke. Personer som ikke lenger ønsker å oppholde seg her blir på grunn av dette ufrivillig «sittende fast» på gata i Oslo. For noen kan kriminelle handlinger bli løsningen på dette problemet. I noen slike tilfelle, med spesielt vanskelige livssituasjoner, har ordningen *Hjelp til hjemreise* vært benyttet for å avhjelpe den vanskelige situasjonen.

Andre fattige tilreisende har etter et opphold i Oslo egne penger. Flyreiser, f eks til Romania, selges svært billig over internett. Personer som kan finansiere billetten kan imidlertid ha vanskeligheter med å benytte seg av dette tilbudet da det blant annet fordrer kompetanse i bruk av internett og tilgang til kredittkort. Praktisk hjelp til hjemreise er et viktig bidrag, og

blant annet Kirkens Bymisjon prøver i dag å finne gode løsninger for sine brukere som trenger denne hjelpen for å reise hjem.

### **«Arbeiderhotell»**

I likhet med at akuttovernatting bidrar til å trygge tilværelsene for fattige tilreisende, vil tilgang på et egnet botilbud for tilreisende arbeidssøkere forbygge utnyttelse og rekruttering til kriminalitet. Caritas infosenter var i kontakt med 7000 arbeidssøkere i 2013. Deres erfaring er at de fleste har utdanning og språkkunnskap nødvendig for å få jobb. Samtidig opplever flere problemer knyttet til manglende eller uforsvarlige botilbud og utnyttelse av arbeidsgiver eller utleier. Arbeidssøkere som står uten overnattingstilbud må gjerne bruke mye tid og ressurser på å finne overnatting fra dag til dag. Dette begrenser kapasitet og tid til aktivitet direkte relatert til jobbsøking. Noen arbeidssøkere bor i regi av arbeidsgiver. Dette setter dem i en sårbar situasjon for utnyttelse i arbeidslivet av eventuelt useriøse arbeidsgivere. Et trygt og rimelig overnattingstilbud til denne gruppen bidrar til at arbeidssøkerne kan fokusere på jobbsøking og arbeid.

Caritas har fremhevet behovet for et billig overnattingstilbud øremerket for arbeidssøkende, et såkalt «Arbeiderhotell». Her er det tenkt at aktive arbeidssøkende, som har mulighet til å betale for seg, kan bo billig og trygt mens de søker arbeid. Standard vil være nøktern og det tenkes mulighet for egeninnsats fra gjestene på hotellet. Ideen vurderes interessant og konseptutvikling og finansiering er foreløpig et privat initiativ.

### **Informasjonssenter**

Den informasjonen de tilreisende har om ulike forhold i Oslo kan være av ulik kvalitet ved ankomst. Det er derfor viktig at det fortsatt arbeides med å få ut relevant informasjonen i de respektive hjemland.

Ved ankomst til Oslo etterspørres informasjon om lokale forhold. Informasjon fra andre personer i gatemiljøet kan være verdifull, men kan være høgst variabel med hensyn til reliabiliteten. Bistandsaktører som jobber tett opp mot denne gruppen erfarer dette og informasjon gis i dag både muntlig og skriftlig. Flere aktører har bl a medarbeidere som snakker rumensk. Erfaringene som formidles er at informasjonen som blir gitt tas inn og at de aller fleste nyttiggjør seg den på en god måte. Flere aktører etterlyser imidlertid en mulighet for å kunne samordne denne innsatsen fra et eget informasjonssenter. I et slikt senter kan ulike tjenester bidra til en koordinert innsats inn mot de behov som en erfaringsmessig vet er tilstede. Det foreslås at «informasjonssenter for fattige tilreisende» utredes.

## 9. REFERANSER

Oslo kommune, Bydel St Hanshaugen (2011): «Uteboende personer i Oslo, høsten 2011»

Oslo kommune, Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester (2010). «Når bolig ikke er nok». Prosjektrapport.

Oslo kommune, Bydel St Hanshaugen (ikke datert): «Prosjekt Flexbo, etablering av ti småhus til tidligere bostedsløse»

Frelsesarmeen (2013): «Oppsummering av Fyrløsets oppsøkende sosiale arbeid høsten 2013»

Røde Kors og Kirkens bymisjon (2014): «Akutt overnattingstilbud for fattige tilreisende 2014»

Røde Kors og kirkens bymisjon (2013): «Sluttrapport: Akutt overnattingstilbud for fattige tilreisende 21.6.13 – 15.10.13»

Statens institutt for rusmiddelforskning (2012): «Øyeblikksomsorg – et verktøy for bedring, evaluering av 24SJU – et lavterskeltilbud til personer med dårlig psykisk helse og rusmiddelproblemer»

Kirkens bymisjon (2013): «Årsmelding 24SJU»

Kirkens bymisjon, Røde Kors Oslo, Helsesenteret for papirløse migranter (2013): «Årsrapport – det skjulte helsebehovet.

Oslo kommune, Uteseksjonen (2014): «Sluttrapport for prosjektet EØS-borgere/fattige tilreisende som tigger i Oslo»

Oslo kommune, Uteseksjonen (2013): «Unge voksne, en kartlegging av aldersgruppen 18 -25 år i et åpent rusmiljø i oslo sentrum

## 10. FORSLAG TIL HANDLINGSPLAN

Mål	Tiltak	Ansvar	Økonomi
Finne et mer presist estimat for antall personer som bor ute, - både de som har et tilbud de ikke bruker og de som står uten et reelt tilbud	Gjennomføre kartlegging etter samme design som bydel St Hanshaugen 2009 og 2011	Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester	
Akuttovernatningsplasser for rusavhengige skal være best mulig tilpasset målgruppas behov	Kontinuerlig overvåke og evaluere utnyttelsesgrad av akutt plasser.	Kontoret <i>Felles inntak</i> m.fl.	
	Følge opp opphold for akutt klienter med den lokale sosialtjenesten	SAA og akuttjenestestedene	
Bedre kvalitet på <i>Hjelp til hjemreise</i> for utenbystilhørende	Hvilestolene på Prindsen mottakssenter gjøres tilgjengelige for utenbystilhørende der dette er del av planlagt oppfølging/hjemreise. Henvisning direkte til Prindsen.	Prindsen mottakssenter, SAA og Uteseksjonen	
	Gjennomgang av instruks og praksis med oppfølging av hjemreiseklienter	Prinsen mottakssenter, SAA og Uteseksjonen	
	Utarbeide brukerundersøkelse for <i>Hjemreiseordningen</i>	Prinsen mottakssenter, SAA og Uteseksjonen	
Sikre god lovforståelse og reell mulighet for personer med begrensede rettigheter etter lov om sosiale tjenester i NAV til å kunne søke nødhjelp i en vanskelig livssituasjon	Dagskonferanse om Lov om sosiale tjenester med deltakelse fra Fylkesmannen, Nav sosialtjeneste i bydeler, SAA og de gatenære tjenestene	Byrådsavdelingen EST/ Velferdsetaten	

	Sørge for at Fylkesmannen blir kjent med situasjoner der klient blir avvist uten individuell vurdering	Klient /ulike aktører som bistår i søknadsprosessen	
Prøving av skjønnet som er utøvd ved avslag på nødhjelp	I samråd med klient bistå slik at avslag kan prøves i ankebehandling hos Fylkesmannen	Klient /ulike aktører som bistår i søknadsprosessen	
Sikre et forutsigbart overnattingstilbud på vinteren for fattige tilreisende til Oslo:	«Vinternatt» Etablere et lavterskel vinter overnattings-tilbud som er åpent i en definert vintersesong	Frivillige organisasjoner i samarbeid med kommunen	2 millioner ?
Utrede muligheter for helårsbaserte og trygge overnattingsløsninger for fattige tilreisende i Oslo	Private organisasjoner og kommunen utveksler informasjon om ulike samarbeidsløsninger innhentet fra andre store byer i Europa	Involverte private organisasjoner og Oslo kommune	
	Vurdere muligheter for felles erfaringstur til andre store byer i Europa med lignende utfordringer	Involverte private organisasjoner og Oslo kommune	
Hjelp til fattige tilreisende med hjemreise	Finne praktiske løsninger for tilgang på kredittkort og datakyndig bistand som gjør det mulig å benytte økonomisk rimelige løsninger	Involverte private organisasjoner i samråd med brukere	
Relevant og god informasjon til fattige tilreisende ved ankomst Oslo	Utrede etablering av informasjonssenter for fattige tilreisende	Involverte privat organisasjoner og kommunen.	
Etablere et trygt overnattingstilbud for arbeidssøkende EØS-borgere som har en begrenset betalingsevne	Utrede muligheter for etablering av et "Arbeiderhotell"	Caritas	

**Prosjektleder og rapportskriver:**

Pål Grav

**Kartleggingsteam:**

Henrik Stoveland Hauge, Stine Marit Sundsbø Holland, Mathilda Døvig Hultberg, Kari Bøhle.

**Veileder:**

Yvonne Larsen, Korus –Oslo

## Deltakere i arbeid med HKH uteboende

### Innledende konsultasjon

18. februar

Ca. 25 deltakere fra ulike kommunale virksomheter og ideelle organisasjoner deltok: Rom eiendom, Nokas, Rusken, Kirkens Bymisjon (Sporet, 24sju, Møtestedet, Rom for Fattige Tilreisende), Røde Kors, Frelsesarmeen, Caritas, Sosial ambulant akutt-tjeneste (SAA, Helseetaten), Prindsen mottakssenter, Uteseksjonen.

### Deltakere fra ledelsen

Anne Katrine Sivesind (stedfortreder for avdelingsdirektør, Velferdsetaten)

Forberedte innlegg fra:

- 24/7
- «Rom for fattige tilreisende»
- Sporet
- Akuttovernattingstilbudet/Røde kors
- Frelsesarmeen
- SAA
- Prindsen mottakssenter
- Uteseksjonen

### Avsluttende konsultasjon

17. mars

Alle aktører fra innledende konsultasjon ble invitert, men ikke alle møtte (bl.a. ikke SAA)  
Ca. 25 deltakere totalt, inkludert avd. dir. Egil Bakke i Velferdsetaten og seksjonsleder for felles inntak, Nils Harkestad.