

Evaluering av tilskuddsordningen for humanitære tiltak til tilreisende EØS-borgere som tigger

ADA I. ENGEBRIGTSEN & ARE VEGARD HAUG



NOVA

Velferdsforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Evaluering av tilskuddsordningen for humanitære tiltak til tilreisende EØS-borgere som tigger

ADA I. ENGEBRIGTSEN
ARE VEGARD HAUG

Norsk institutt for forskning om
oppvekst, velferd og aldring
NOVA Notat 2/2018

Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) er et forskningsinstitutt ved Senter for velferds- og arbeidslivsforskning (SVA) på OsloMet – storbyuniversitetet (tidligere Høgskolen i Oslo og Akershus).

Instituttet har som formål å drive forskning og utviklingsarbeid som kan bidra til økt kunnskap om sosiale forhold og endringsprosesser. Instituttet skal fokusere på problemstillinger om livsløp, levekår og livskvalitet, samt velferds-samfunnets tiltak og tjenester.

© Velferdsforskningsinstituttet NOVA
OsloMet – storbyuniversitetet 2018

ISBN (trykt utgave) 978-82-7894-655-8
ISBN (elektronisk utgave) 978-82-7894-656-5

ISSN 1890-6435 (trykt)
ISSN 1893-9511 (elektronisk)

Desktop: Torhild Sager
Trykk: Byråservice

Henvendelser vedrørende publikasjoner kan rettes til:
NOVA, OsloMet
Stensberggata 26 · Postboks 4, St. Olavs plass, 0130 Oslo
Telefon: 67 23 50 00
Nettadresse: www.hioa.no/nova

Forord

Dette notatet er resultat av en studie bestilt og finansiert av Justis- og beredskapsdepartementet i 2017. Evalueringen hadde en kostnadsramme på kr 300.000,- og ble gjennomført av statsviter Are Vegard Haug og antropolog Ada I. Engebrigtsen i løpet av november og desember 2017 samt januar 2018. Studien evaluerer tilskuddsordningen til fattige EØS-borgere som tigger, og er et resultat av et politisk kompromiss omkring Norges humanitære tilbud til denne befolkningen. Evalueringen baserer seg på rapporter fra organisasjonene som har fått tilskudd, og på intervju med brukere og ansatte i tiltakene samt representanter for politi og kommune i de respektive byene. Studien omfatter 21 tilbud i Oslo, Tønsberg, Drammen, Bergen, Trondheim, Kristiansand, Haugesund og Stavanger. Kvalitetskontroll er gjennomført av forskningsleder Tonje Gundersen. Vi vil gjerne takke Jan Austad ved Justis- og beredskapsdepartementet for godt samarbeid under prosjektperioden. Vi ønsker også å rette en takk til tolken vår, Aurora Kanbar, og ikke minst til alle informantene som har tatt seg tid til å snakke med oss.

Oslo, januar 2018

Innhold

Sammendrag	7
1 Bakgrunn og mandat for oppdraget	11
Innledning	11
Formål og bakgrunn for oppdraget.....	11
Evaluerings delmål	12
Kort historikk om tiltaksordningen	12
Kriterier for tildeling.....	13
Datainnsamling.....	13
Forskningsetikk.....	15
2 Kort beskrivelse av tiltakene	16
Tiltak i Oslo	16
Tiltak i Kristiansand	18
Tiltak i Bergen.....	19
Tiltak i Trondheim	20
Tiltak i Haugesund.....	21
Tiltak i Drammen	22
Tiltak i Tønsberg.....	23
Kort oppsummert prosjekter som fikk støtte fra Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning i 2016:.....	23
3 Resultater fra studiene	24
Vurdering av effekten av tiltakene som gjennomføres og identifisere hvilke prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen.....	24
Kjønn og familie.....	26
Hva er effekten av tiltak om veiledning og rådgivning?	27
Hva er effekten av arbeidsrettede tiltak.....	28
Evangeliesenteret – matutdeling og sosialt samvær.....	28
Vår vurdering	29
4 Vurdering om målgruppen har behov som ikke blir møtt gjennom ordningen	32
Overnatting og sanitærtilbud	32
Helsehjelp og særlig psykisk helse	32
Arbeid	32
Vår vurdering	33
5 Bidrar ordningen til å opprettholde tigging?	36
Forutsetninger	36
Vår vurdering.....	37
6 Drøfting av forholdet mellom det ansvaret kommunene har etter loven for målgruppen og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd påtar seg....	38
Det offentlige ansvar etter loven.....	38
Rettigheter ifølge menneskerettighetserklæringen	38
Synspunkter på kommunens ansvar	39
Vår vurdering	40

7 Avklaring av behov for endringer i ordningen og vurdering av hvilken instans som bør forvalte ordningen	41
Informantenes synspunkter på dagens løsning	42
Vår vurdering	45
8 Samlet vurdering	48
Vurdere effekten av de tiltak som gjennomføres og identifisere hvilke prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen.....	48
Vurdere om målgruppen har <i>behov som ikke blir møtt</i> gjennom ordningen	49
Vurdere om ordningen eller visse prosjekter kan sies å bidra til å <i>opprettholde tiggings</i>	50
Drøfte forholdet mellom det <i>ansvar</i> kommunene har etter loven for målgruppen og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd påtar seg.....	51
Avklare <i>behov for endringer</i> i ordningen og vurdere <i>hvilken instans</i> som bør forvalte ordningen.....	51
Summary	53
Referanser	59
Vedlegg 1: Intervjuguide mottakere av tilskudd	61
Vedlegg 2: Intervjuguide brukere	62
Vedlegg 3: Intervjuguide kommunene	63
Vedlegg 4: Intervjuguide politiet	64

Sammendrag

Tilskuddsordningen for humanitære tiltak til tilreisende EØS-borgere som tigger, forvaltes av Justis- og beredskapsdepartementet, og ble første gang utdelt i 2013 som resultat av et politisk kompromiss i den rødgrønne regjeringen samme år. Det er i hovedsak frivillige organisasjoner som har fått innvilget støtte til sine tiltak. NOVA fikk i oppdrag å gjennomføre evalueringen som skulle omfatte tiltak i 2016 og fokusere på følgende tema:

1. Vurdere effekten av de tiltak som gjennomføres og identifisere hvilke prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen.
2. Vurdere om målgruppen har behov som ikke blir møtt gjennom ordningen.
3. Vurdere om ordningen eller visse prosjekter kan sies å bidra til å opprettholde tigging.
4. Drøfte forholdet mellom det ansvar kommunene har etter loven for målgruppen, og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd, påtar seg.
5. Avklare behov for endringer i ordningen og vurdere hvilken instans som bør forvalte ordningen.

22 tiltak fikk støtte fra ordningen, og 21 av disse er omfattet av evalueringen. Tiltakene gjennomføres i åtte byer og av mange organisasjoner:

- Syv prosjekter i Oslo tilbyr overnatting, sanitært tilbud, matutdeling og veiledning. Disse drives av Stiftelsen Kirkens Bymisjon, Røde Kors, Frelsesarmeen, Stiftelsen Evangeliesenteret og Caritas.
- Tre tiltak i Trondheim tilbyr overnatting og sanitært tilbud, vask og bytte av klær samt arbeidstrening og drives av Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og Røde Kors.
- Tre tiltak i Bergen tilbyr overnatting og rådgiving, og drives av Kirkens Bymisjon, Stiftelsen Robin Hood Huset og Caritas.
- Ett tiltak i Kristiansand tilbyr nødovernatting og sanitært tilbud og drives i samarbeid mellom Kirkens Bymisjon, Kristiansand kommune, Vest Agder Røde Kors og Fra Tiggerkopp.
- Ett tiltak i Haugesund/Haugalandet tilbyr overnatting og sanitært tilbud og drives av Kirkens Bymisjon.

- Ett tiltak i Stavanger med sanitæranlegg drives av Frelsesarmeen.
- Ett tiltak i Tønsberg har et sanitær tilbud på Trettepletten Camping for romfamilier. Tiltaket drives av Røde Kors.
- Ett tiltak i Drammen om helårsovernatting som drives av Kirkens Bymisjon.

Evalueringen baserer seg på kvalitative intervju og på dokumenter som søknader og rapporter. Følgende personer ble intervjuet: ansatte og ledere ved tiltakene, kontaktpersoner i kommunene der kommunen var involvert, politimestere og brukere av tiltakene. Evalueringen baserer seg på 39 intervjuer med representanter for frivillige organisasjoner og det offentlige og 26 intervjuer med gatetiggere og bladselgere.

Vi har vurdert effekten av tiltakene for den enkelte bruker og for samfunnet: Har den humanitære situasjonen bedret seg for brukerne, hva slags effekt har det hatt på samfunnet? Har veilednings- og arbeidsprosjektene ført til arbeid for den enkelte og hvilke effekter har tiltakene hatt på samfunnet?

Vår vurdering

1) Vurdere effekten av de tiltak som gjennomføres og identifisere hvilke prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen

Basert på intervju og rapporter er vår vurdering at de humanitære tiltakene (overnatting og sanitær) bedrer brukernes generelle livssituasjon i Norge og i tillegg har flere gode effekter for samfunnet. Det meldes om at det er mindre offentlig søppel, mindre samling av folk på enkelte steder, mindre ulovlig overnatting ute. Tilbudet når både kvinner og menn. Poli og kommune mener at det også gir bedre oversikt og kontroll over gruppa, deres problemer og behov. I dag framstår overnatting og sanitærtillbudene som det mest hensiktsmessige overfor brukerne.

Flere av tiltakene tilbyr matsservering og/eller -utdeling en eller flere ganger i uka. Dette er hovedtiltaket ved Stiftelsen Evangeliesenteret. Det ser ut til at matutdeling i Oslo nå dekker behovet til gruppa. Evangeliesenteret peker imidlertid også på at alle disse tiltakene i tillegg fungerer som møtesteder for tiggerne og kontrollposter for myndighetene.

Veiledning for arbeidslivet tilbys først og fremst gjennom Caritas i Bergen og Oslo og Robin Hood Huset i Bergen. Disse tiltakene er spesielt rettet mot arbeidslivet. Men mens Caritas først og fremst retter seg mot EØS-borgere som kommer for å arbeide og har dokumentert arbeidserfaring, har Robin

Hood Huset et bredere tilbud med bl.a. matservering, klesutdeling og rådgiving spesielt rettet mot fattige EØS-borgere som tigger. Begge tiltakene tilbyr norskundervisning. Vår vurdering er at veiledning og rådgiving mot arbeidslivet også er viktig for denne gruppa, og at Robin Hood Huset har utviklet den mest hensiktsmessige modellen for målgruppen.

Tiltakene som har fått støtte, omfatter ett arbeidsrettet prosjekt, Arbeidsrommet i Trondheim, men vår vurdering er at dette ikke er hensiktsmessig for vår målgruppe, og at det har liten effekt på deres muligheter på arbeidsmarkedet.

2) Vurdere om målgruppen har behov som ikke blir møtt gjennom ordningen

I de fleste byene der det tilbys overnatting og sanitær, dekker tilbudet stort sett behovet, men flere steder er overnattingstilbudet begrenset til vinterhalvåret, mens det er behov hele året. I Oslo er overnattingstilbudet for begrenset. Svært mange må sove ute, noe som er spesielt vanskelig for kvinner og eldre.

Behovet for akutt helsehjelp både for psykiske og fysiske plager er omfattende. I Oslo driver Kirkens Bymisjon et legesenter for papirløse innvandrere. Dette senteret tar imot og behandler vår målgruppe for helseplager, men finnes bare i Oslo. I de øvrige byene tilbys helsehjelp ved noen av tiltakene og ved sykehusene når tilstanden er akutt, men dette er ikke permanente ordninger og det ser ut til å være opp til den enkelte avdeling eller lege om de tar imot EØS-borgere. Her bør myndighetene klargjøre regelverket som gjelder målgruppen.

Det er et stort og udekket behov for arbeid som er tilpasset målgruppens situasjon i Norge og hjemlandet. Dette bør utredes grundig og alle instanser i arbeidslivet bør involveres.

3) Vurdere om ordningen eller visse prosjekter kan sies å bidra til å opprettholde tigging

Vår og informantenes vurdering er at disse tiltakene på den ene siden gjør livssituasjonen til tiggerne lettere i Norge og selvfølgelig kan bidra til at de heller kommer tilbake hit enn andre steder. På den andre siden viser rapporter og erfaringer fra de frivillige organisasjonene at antallet tiggere i hovedsak har vært stabilt eller synkende, og at det kom tiggere til Norge før tiltakene ble igangsatt. Det tyder på at tiltakene ikke i seg selv opprettholder tigging. Et viktig moment her er at denne gruppen personer i all hovedsak ikke er kvalifisert for norsk arbeidsliv og har få alternativer til tigging for å tjene til livets opphold.

4) Drøfte forholdet mellom det ansvar kommunene har etter loven for målgruppen, og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd, påtar seg

Det er en utbredt mening blant våre informanter om at kommunen bør være involvert i tiltakene for denne gruppa. Mange steder har kommunene delfinansiert tiltakene de siste årene, og mange steder deltar de i nettverkssamarbeid som er opprette mellom statlige, kommunale og private instanser. Vår vurdering er at kommunene bør gi tilskudd og være involvert i alle prosjekter for denne gruppa, men at frivillige organisasjoner kan drive dem billigere og har lang erfaring med gruppen.

5) Avklare behov for endringer i ordningen og vurdere hvilken instans som bør forvalte ordningen

Dette punktet er vanskelig, informantene var alle fornøyd med dagens ordning pga. hurtig og ubyråkratisk saksbehandling, men ønsket en tydeligere involvering av kommunen. Det ble også pekt på en del svakheter ved ordningen slik den forvaltes i dag:

- Søknadsfrist for tilskuddet kommer for sent og følgelig også svaret om støtte eller avslag, slik at det blir vanskelig å planlegge tiltak og personressurser uten å ta til dels stor risiko.
- Støtten bør gis for flere år av gangen slik at man kan planlegge for kontinuitet.

Vi ser tre alternativ: 1. At kommunen driver tiltakene, 2. at de flyttes til et annet departement og 3. at de forblir i Justis- og beredskapsdepartementet. Vår vurdering er at tiltakene ikke bør drives av kommunene, ettersom det innebærer en desentralisering som blant annet kan bety mindre forutsigbarhet for organisasjonene. Vi anbefaler at det gjennomføres en utredning om hvilke departement som er best egnet til å ivareta alle partenes interesser i denne saken. En slik utredning bør også utvikle en modell for hvordan den kompetanse og erfaring som er opparbeidet i Justis- og beredskapsdepartementet, kan overføres dersom det blir nødvendig.

1 Bakgrunn og mandat for oppdraget

Innledning

Justis- og beredskapsdepartementet forvalter i dag en tilskuddsordning for å bedre humanitære forhold for EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Ordningen er underlagt et eget regelverk, og er en relativt ny ordning innført i 2013. I den forbindelse ønsket departementet å evaluere ordningen og NOVA fikk i oppdrag å gjennomføre evalueringen høsten 2017. Oppdraget har en kostnadsramme på kr 300 000,- (inkludert moms). Startdato for prosjektet var 1. november 2017 og sluttdato 31. januar 2018.

Formål og bakgrunn for oppdraget

I følge departementet er hovedformålet med oppdraget «å få mer kunnskap om virkningen av tilskuddsordningen samt forslag til eventuelle endringer i ordningen, herunder om den mest hensiktsmessige forvaltning av ordningen». I oppdragsbrevet fremkommer det videre at ordningen inkluderer «å tilby overnattings- og sanitære tilbud, samt rådgivningstiltak og mer langsiktige prosjekter, som for eksempel arbeidsrettede tiltak».

Evalueringen griper direkte inn i regelverket for ordningen fastsatt av Justis- og beredskapsdepartementet med grunnlag i Stortingets budsjettvedtak av 16. desember 2016 og Prop. 1 S (2016–2017) kap. 440, post 70. Formålet med tilskuddsordningen er «å bedre humanitære forhold for EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge». Dette spesifiseres så i to delmål: (1) Overnattings- og sanitære tilbud, og (2) rådgivningstiltak og mer langsiktige prosjekter, som for eksempel arbeidsrettede tiltak. Ordningen forvaltes i praksis av Politiavdelingen i JD, som særlig har det overordnede ansvaret for politi- og lensmannsetaten og for det internasjonale politisamarbeidet. Plasseringen av ansvaret for tilskuddsordningen er omdiskutert, også internt i departementet.

Selv om både frivillige organisasjoner og kommuner kan få støtte, er det i all hovedsak frivillige organisasjoner som søker og mottar midler. Departementet mottok i 2016 22 søknader med en samlet søknadssum på noe over 26 millioner kroner, hvorav 21 av søkerne fikk tildeling på til sammen 20,6 millioner kroner fordelt på prosjekter i åtte byer. Utviklingen i 2017 er lignende, hvor det ble mottatt 20 søknader og tildelt samlet 21,2 millioner kroner. Organisasjonene og tiltakene som mottar støtte er stort sett de samme

fra år til år. På den måten ivaretas hensyn til kontinuitet og forutberegnelighet selv om det må søkes hvert år om støtte til tiltak.

Evalueringens delmål

I oppdragsbrevet er hovedmålet med evalueringen brutt ned i fem mer spesifikke mål som også er vårt mandat for denne evalueringen. Dette danner også hovedstrukturen videre i dette notatet:

1. Vurdere effekten av de tiltak som gjennomføres og identifisere hvilke prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen
2. Vurdere om målgruppen har behov som ikke blir møtt gjennom ordningen
3. Vurdere om ordningen eller visse prosjekter kan sies å bidra til å opprettholde tiggings
4. Drøfte forholdet mellom det ansvar kommunene har etter loven for målgruppen og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd påtar seg
5. Avklare behov for endringer i ordningen og vurdere hvilken instans som bør forvalte ordningen

Kort historikk om tiltaksordningen

Etter 2007, da Romania og Bulgaria trådte inn i EU, har det vært en økende arbeidsmigrasjon fra disse landene til hele Europa, deriblant til Norge. En andel av disse migrantene har ikke kvalifikasjoner som er relevante for det ordinære norske arbeidsmarkedet og livnærer seg i stedet av forskjellige former for gatearbeid der tiggings er den mest utbredte. Etter opphetede diskusjoner i presse og politiske fora (se Haug og Salte 2016) opprettet den rødgrønne regjeringen i 2013 en tilskuddsordning for fattige EØS-borgere som tigger. Ordningen ble plassert i Justis- og beredskapsdepartementet, og har senere vært gjenstand for årlige politiske tautrekninger og kompromiss knyttet til både omfang og innhold.

Kriteriene for tildelingen ble forhandlet fram i samarbeid mellom aktuelle departementer og Stortinget. Det ble reist omfattende kritikk mot tilskuddsordningen som først og fremst skulle sikre overnattings- og toaletttilbud til fattige tilreisende. Det ble hevdet at landet ville bli overrent av tiggere og at kriminaliteten ville øke. Flere undersøkelser ble så gjennomført i løpet av 2014 og 2015 (Engebrigtsen m.fl. 2015; Djuve m.fl. 2015), og disse tilbakeviste

feilinformasjon om særlig rumenske tiggere i Norge, som hadde versert i pressen og blitt gjenstand for politiske debatter. Forestillinger om bakmenn og trafficking, samt omfattende kriminalitet i forbindelse med tigging, ble i all hovedsak avkrefte. Stikk i strid med manges frykt ser denne innvandringen ut til å ha gått noe tilbake eller ha stabilisert seg de siste årene (basert på tall og inntrykk fra de frivillige organisasjonen og fra politistasjonene vi har snakket med). I dag er det liten offentlig oppmerksomhet omkring utenlandske gate-tiggere og de fleste store byer i Norge har humanitære tilbud til denne gruppen som stort sett ser ut til å fungerer tilfredsstillende. *Vi har ikke noe stort fokus på denne gruppen i dag*, er en gjennomgående kommentar fra politiet i de aktuelle byene.

Kriterier for tildeling

Kriteriene for tildeling fra tilskuddsordning i Justis- og beredskapsdepartementets til frivillige og ideelle organisasjoner og berørte kommuner for midler om humanitære lavterskeltilbud for reisende EØS-borgere i 2016, er som følger:

- Tiltak som gis støtte skal være til hjelp for enkeltpersoner, men skal ikke fremme tigging
- Tiltakene skal tilrettelegges både for kvinner og menn
- Tiltak i regi av humanitære organisasjoner og prosjekter som iverksettes i de byer og kommuner der det er flest tilreisende, vil bli prioritert
- Tiltak med lave administrasjonsutgifter, og som baserer seg på bruk av frivillige, vil også bli prioritert
- Aktuelle tiltak vil kunne være:
 - Overnattings- og sanitærtilbud
 - Rådgivningstiltak og mer langsiktige prosjekter, som f.eks. arbeidsrettede tiltak.

Datainnsamling

Innenfor evalueringsforskningen skiller man gjerne mellom effektevaluering og prosessevaluering (Baklien, Pape, Rossow og Storvoll, 2007). Mens effektevaluering handler om å påvise statistisk målbare sammenhenger mellom tiltak og effekt, innebærer prosessevaluering en mer kvalitativ tilnærming og spør «hvorfør ting blir som de blir» (Baklien, 2004: 50). Effektevaluering baserer

seg vanligvis på målinger før og etter et tiltak settes i gang og har målbare og eksplisitte kriterier for hva som skal måles. I evalueringen av tiltaksordningen etterspørres bl.a. effekten av de tiltak som er igangsatt, men evalueringen har ikke tilgang til målgruppens situasjon før tiltakene ble igangsatt.

Målet med tiltakene fra departementets side ser i hovedsak ut til å være en *bedring av de humanitære forhold gruppen lever under*, mens de arbeidsrettede tiltakene har hatt som *mål å få deltakerne i arbeid*. Disse målsettingene blir hovedkriteriene for vår vurdering, som ikke er en effektmåling i vitenskapelig forstand (ibid), men en vurdering av effekter både for den enkelte bruker og for samfunnet basert på kvalitative data.

Ettersom utvalget er for lite, og fordi vi mangler kunnskap om situasjonen før tiltakene ble iverksatt, samt at kriteriene er for uklare for statistisk analyse av effekter, er kvalitative intervjuer den mest hensiktsmessige metoden for denne evalueringen. Vi har både undersøkt informantenes mening om effekten tiltakene har på målgruppens humanitære situasjon, og hvordan tilbudet oppfattes/forstås/ivaretas av både målgruppa selv, de som driver tiltakene og representanter for offentlig myndighet. Rapporten er basert på ca. to måneders verk, hvorav ett til selve datainnsamlingen gjennomført av forfatterne. Datainnsamlingen består av følgende dokumentstudier og intervju:

1. *Dokumentstudiene* dreier seg om søknader og rapporter fra organisasjonene som gjennomfører de 22 tiltakene i de åtte byene som har fått støtte fra Justis- og beredskapsdepartementet i 2016. Disse dokumentene beskriver selve prosjektet det er innvilget penger til, angir blant annet besøkstall og eventuelle problemer knyttet til driften.
2. *Intervju* er gjennomført med ledere eller ansvarshavende for de 22 tiltakene, med stasjonsmestere o.l. ved politiet i sju av de åtte byene med tiltak, med representanter for fem av kommunene og med brukerne i byene som har fått støtte til tiltak. Intervju med brukere ble gjennomført med tolk. Intervju med politiet ble gjennomført på telefon. I alt baserer evalueringen seg på intervju med 39 representanter for frivillige organisasjoner og det offentlige og 26 gatetiggere og bladselgere. Totalt er det gjennomført 71 intervju.

Omfanget av hvert intervju varierer noe og hovedvekten er lagt på samtalene med de frivillige organisasjonene. Kombinasjonen av rapportene fra tiltakene og intervju med forskjellige aktører involvert i prosjektene, har gitt oss en solid bakgrunn til å vurdere de problemstillingene som oppdragsgiver ønsker belyst.

Intervjuene var seminstrukturerte basert på en intervjuguide og ble anonymisert. Intervjuguidene er vedlagt. Intervju med EØS-borgere som tigger ble gjort på gata med vår rumenske tolk Aurora Kanbar. I prosjektbeskrivelsen antydet vi at vi ville vurdere å gjøre en kvantitativ studie av samtlige innvilgede prosjekter. Det viste seg overflødig på grunn av gode utfyllende rapporter og intervju med ledende personer i organisasjonene.

Forskningsetikk

Evalueringen er gjennomført uten bruk av persondata og alle intervju er anonymisert. Vi har ikke støtt på spesielle utfordringer av etisk karakter, men det er en svært sårbar gruppe som studeres. Spesielt er forhold knyttet til vanskelige familiesituasjoner, sykdom og politiet, sensitiv informasjon. Når vi tidvis tillegger slike observasjoner vekt i notatet, er dette selvsagt anonymisert. Vi har også valgt å bruke enkelte bilder i notatet, mest for å illustrere tiltakene. I de tilfeller hvor det er mulig å identifisere enkeltpersoner, er dette avklart på forhånd. Rapporten har vært gjennom NOVAs kvalitetssikringsprosedyrer ved seksjonsleder Tonje Gundersen.

2 Kort beskrivelse av tiltakene

I alt 22 tiltak over hele landet har fått støtte fra Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning i 2016 til forskjellige humanitære tilbud til EØS-borgere med vekt på tiggere. Med ett unntak fyller alle tiltakene de kriteriene som er gitt for tildelingen. Tilskuddsbeløpene som er angitt her, er basert på oversikt fra Justis- og beredskapsdepartementet, og presenteres her by for by. Selv om presentasjonen av tiltakene og organisasjonene i hovedsak bygger på aktivitetene i 2016, er det som tidligere nevnt, betydelig kontinuitet slik at aktiviteten fortsetter i 2017 og 2018.

Tiltak i Oslo

Stiftelsen Kirkens Bymisjon BYBO – Oslo har mottatt kr 3.200.000,- i tilskudd for å videreføre akutt overnatting i 2016 for fattige tilreisende kvinner i Oslo. Tiltaket er iverksatt i samarbeid med Røde Kors som har mottatt tilsvarende tilskudd for menn. Akuttovernattingen åpner klokken 21.30 og stenger klokken 07.30. Ordningen har kapasitet til 50 plasser som fordeles etter loddtrekking som gjelder for netter. En overnatting koster kr 15,-. I 2017 har tilbudet omfattet 15 plasser for par i tillegg. Overnattingen har vært drevet siden 2013 sammen med Røde Kors, men fra 2015 ble det opprettet separate tilbud til menn og kvinner. *Rapport for 2016* viser at tilbudet hadde 14 864 overnattinger fordelt på 339 kvinner. Beleggsprosenten var 81,22 prosent. Brukerne var fordelt på 27 nasjonaliteter, men om lag 95 prosent var rumenere. I perioden hadde tilbudet i alt 234 avvisninger.

Røde Kors Oslo mottok tilskudd på kr 3.200.000,- for 2016 for å videreføre Røde Kors sin del av akutt overnattingstilbud til fattige tilreisende menn i sosial nød i Oslo. Tilbudet er som nevnt over et samarbeid med Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo. Tilbudet drives etter samme prinsipper som det for kvinner og omfatter dusj, vask og toalett.

Rapport for 2016 viser at tilbudet hadde 16960 overnattinger. Et mangfold av mennesker benytter tilbudet, blant annet papirløse migranter. I 2016 kom 73 prosent fra Øst-Europa og da først og fremst fra Romania.

Stiftelsen Kirkens Bymisjon – Bymisjonssenteret Tøyenkirken/Oslo mottok et tilskudd på kr 50.000,- for 2016 for å videreutvikle et vaskeri, med tilbud om sosialfaglig og helsefaglig veiledning og generell info om norske forhold. De tilbyr også et varmt måltid og hvile for fattige EØS-borgere. Rapport for 2016 viser at ca. 300 personer har brukt vaskeriet, hvorav om lag 70 prosent er rumenere. Andre brukere er polakker, litauere, ungarere, etc. (folk som ikke kommer for å tigge). «*Vaskeriet er blitt et arena for veiledning og samtaler*».

Frelsesarmeen rusomsorg, Region Øst/Oslo mottok tilskudd på kr 1.500.000,- for videreføring av Oslo Migrasjonssenter. Migrasjonssenteret har åpent tre dager i uka i tre timer, også med muligheter for servering, dusj, toaletter. De har også tilbud om samtale og veiledning, samt eventuell kontakt med hjemlandet. Rusomsorgen har dessuten en oppsøkende patrulje to ganger i uke. Sist, men ikke minst, er det etablert et tilbud om akuttovernatting vinternetter for om lag 150 personer, i samarbeid med Oslo kommune. Målgruppen er utenlandske tilreisende i Oslo uten sosiale rettigheter. *Rapport 2016* omfatter ikke besøkstall.

Stiftelsen Evangeliesenteret Oslo fikk tildelt kr 500.000,- for 2016 for å opprettholde et kontaktsenter med kafé, forsamlingslokale, kjøkken, kontor, toaletter og matservering to ganger per uke samt matposer, helseoppfølging, omsorg, veiledning og opplysningstjenester for øvrig. Det tilbys også arbeidstrening gjennom frivillig arbeid. Ca. 60 personer er ansatt som frivillige. Senteret har også gudstjeneste med rumensk tolk i helgene. Målgruppen for tildelingen er fattige tilreisende EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Rapport for 2016 viser at 31.567 middager ble servert til fattige tilreisende EØS-borgere, 8200 deltok også på gudstjenestene, hovedsakelig rumenske rom som er pinsevenner.

Caritas Norge/Oslo ble tildelt kr 300.000,- for 2016 for å styrke organisasjonens eksisterende tilbud om informasjon og veiledning om arbeidsmuligheter i Norge til å omfatte fattige EØS-borgere med sammensatte problemer, og et tilbud om helseveiledning. Målgruppen er innvandrere fra EØS-land med lovlig opphold i Norge som oppholder seg/bor i Oslo og Østlandsområdet. Tilbudene gis uavhengig av religiøs eller etnisk bakgrunn, til de som kommer til Norge for å finne arbeid, tigge eller bedrive annen virksomhet.

Det foreligger en rapport *for 2016*, men den tematiserer ikke spesielt arbeidet for målgruppen for denne søknaden.

Bydel Grünerløkka/Oslo ble i 2016 innvilget kr 200.000,- til sanitære forhold. Tiltaket er utviklet i samarbeid med Rusken, og omfatter rengjøring av gater, fortau, parker og forsamlingssteder, innstallering av toaletter og tømning av disse for beboere på Grünerløkka. Ingen rapporter foreligger. Dette tiltaket er ikke omfattet av vår undersøkelse, ettersom det faller utenfor kriteriene for tildeling.

Tiltak i Kristiansand

Stiftelsen Kirkens Bymisjon Kristiansand mottok kr 200.000,- i 2016 for tiltak for integrasjon i arbeidsliv, for bedre levekår – og for støtte og hjelp til å få EØS-borgere som kommer til Norge bort fra tigging. De har også søkt tilskuddsordningen om en større satsning på arbeidsrettede tiltak i samarbeid med Romania, men dette er avslått.

Kommunen finansierer sanitærbrakk og nødovernatting i november–mars. Kirkens Bymisjon har koordinerende ansvar for begge, i samarbeid med Røde Kors og Frelsesarmeen.

Rapport 2016 viser at ingen kom i arbeid gjennom Kirkens Bymisjons tiltak. Misjonen noterer imidlertid å ha bidratt som kommunikasjonskanal mellom rom og allmenheten/politikerne, og de mener selv at dette har hindret konflikter i å eskalere. Nødovernatting har vært besøkt av ca. 20 personer pr. natt i perioden i 2016 og fra 10–60 personer har brukt sanitærtilbudet jevnlig. Overnattingstilbudet flyttet inn i nye lokaler vinteren 2017.

Kristiansand kommune mottok tilskudd på kr 300.000,- i 2016 for å opprettholde tilbudet med toalett og dusj samt drift av nødovernatting for vinteren 2015/2016 for EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Det er etablert overnattingsplass for 35 personer i samarbeid med frivillige organisasjoner hvor av noen mottar støtte fra tilskuddsordningen.

Vest Agder Røde Kors mottok tilskudd på kr 195.000,- i 2016 for drift av nødovernatting og sanitæranlegg for fattige tilreisende EØS-borgere som oppholder seg i Kristiansand. Det drives i samarbeid med *kommunen, Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen*

Frelsesarmeen Kristiansand mottok kr 200.000,- i tilskudd i 2016 til samme nødovertatting i samarbeid med bl.a. Kristiansand kommune, Røde Kors og Bymisjonen.

Samarbeidet i Kristiansand mellom de ulike organisasjonene er viktig og tett. De deler for eksempel på turnusordningen for nødovertattingen og har jevnlig møter. De har også tett dialog med kommunen og andre myndigheter i byen. Fra og med 2017 sendte de felles søknad til JD om tilskudd. Bildene nedenfor viser det nye overnattingsstedet som ble tatt i bruk vinteren 2017/2018 i Kvadraturen i Kristiansand. På intervju tidspunktet var lokalene under ferdigstillelse og ikke tatt i bruk.



Vask og dusj på den nye overnattingen i Kristiansand



Nye senger klargjort for overnatting i Kristiansand

Tiltak i Bergen

Stiftelsen Kirkens Bymisjon Bergen ble innvilget kr 2.220.000,- for å videreføre tilbudet til fattige tilreisende i sosial nød i Bergen. Bergen kommune gir tilskudd til sanitæranlegg samme sted. Overnattingen foregår etter loddtrekking om inntil 32 plasser. Antallet brukere ligger stabilt på ca. 25–30 hver natt. Målgruppe er fattige tilreisende i sosial nød fra hele verden, men bare noen få er fra andre land enn Romania. *Rapport* fra 2016 viser 8194 overnattinger

totalt. Fordelt på 208 gjester fra 27 land – ca. 23 personer hver natt. Flertallet av brukerne kommer fra Romania. 71 prosent er menn og 29 prosent kvinner. Den lave kvinneandelen kan både skyldes at færre kvinner tigger i Bergen og at kvinner velger å leie seg inn i leiligheter som tilbys denne gruppa i Bergen.

Stiftelsen Robin Hood Huset Bergen fikk innvilget kr 550.000,- for 2016 for videreføring av tilbud om rådgivning, veiledning og realitetsorientering om muligheter i arbeidslivet om kontrakter og arbeidsforhold, særlig med vekt på bekjempelse av arbeidslivskriminalitet i dialog og samarbeid med Arbeidstilsynet og fagbevegelsen. De har også opprettet norsktilbud til arbeidssøkende rumenske EØS-borgere. Målgruppen er fattige tilreisende tiggere/gatearbeidere og arbeidssøkende fra EØS-området. *Rapport for 2016* viser 25 000 besøkende, 40 000 serverte måltider, 1167 til rådgivningssamtaler fra nærmere 100 nasjoner. Det går ikke fram av rapporten hvor mange av disse som er i målgruppa.

Caritas Bergen fikk tilskudd på kr 300.000,- for 2016 for å videreføre og videreutvikle Caritas infosenter Bergen. Senteret gir informasjon, veiledning og assistanse til EØS-borgere som har kommet til Hordaland og Bergensområdet for å finne arbeid og tigge. Caritas tilbyr også norskkurs. *Rapport for 2016/2017* viser at 247 EØS-borgere fant ordinært arbeid, 250 deltok på kurs og 70 personer deltok i selvhjelpsgrupper. 45 prosent fant jobb på egenhånd og 22 prosent fant egnet bolig. Ca. 200 personer ble overtalt til å reise hjem. Ettersom brukernes bakgrunn ikke registreres (bare nasjonalitet), er det uklart om noen av disse var i målgruppen.

Tiltak i Trondheim

Røde Kors Sør Trøndelag og Kirkens Bymisjon Trondheim, mottok tilskudd på kr 3.000.000,- til opprettelse/drift av helårs overnattings- og sanitært tilbud i Trondheim i 2016. Tiltaket har 30 plasser for fattige tilreisende innenfor EØS-området som oppholder seg i Trondheim over en begrenset periode, som mangler tak over hodet og befinner seg i en situasjon av sosial nød. Tilbudet omfatter toalett og dusj og er åpent fra kl. 21.00 til kl. 8.30 om morgenen. Det foreligger ikke noen rapport fra 2016.

Stiftelsen kirkens Bymisjon Trondheim fikk innvilget tilskudd på kr 400.000 til drift av tilbudet «Arbeidsrommet» i 2016, et tilbud om opplæring i produksjon av produkter og tjenester som etterspørres. Deltakerne får betaling for å delta på kurs og tilbys å delta i produksjon når de er ferdige. Tilbudet er tenkt som et alternativ til tigging. Tilbudet retter seg mot fattige tilreisende fra EØS-land som for kortere eller lengre tid oppholder seg i Trondheim. Mennesker som har svært utfordrende bo- og leveforhold og ingen fast tilknytning til norsk arbeidsmarked. Det foreligger ikke rapport for 2016.

Trondheim kommune fikk innvilget et tilskudd på kr 400.000,- for videreføring av dagtilbud som omfatter mat, dusj, rene klær og vask av klær i samarbeid med Frelsesarmeen. Tilbudene er rettet mot EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Frelsesarmeen driver tilbudet og betaler matutdeling. Mellom 5 og 30 brukere besøker tilbudet hver dag fra hele EØS-området, men majoriteten er rom. *Rapport for 2015* viser 2.656 besøkende. Antall besøkende ligger mellom 20–40 pr. dag i aldersspennet 18 til 70 år. Kvinneandelen er på 28 prosent, sannsynligvis av samme grunn som i Bergen.

Tiltak i Haugesund

Stiftelsen Kirkens Bymisjon Haugalandet ble innvilget kr 1.800.000,- for et prosjekt for 2016–2018 om å etablere tilbud om overnatting for ca. 15–20 fattige tilreisende EØS-borgere på Haugalandet alle dager i uken med tilgang til sanitæranlegg. *Rapport for 2016* viser at det ble registrert 4135 overnattinger – inntil 20 personer per døgn og 36 ulike personer. Bymisjonen søkte også om et arbeidsrettet prosjekt «Så og høste – Norge – Romania 2016–2018» hvor tanken var å bidra med erfaring og kompetanse og midler slik at ti rumenere med midlertidig opphold i Haugesundsregionene skaper et bærekraftig livsgrunnlag innen jordbruk i hjemlandet. De ønsket å (a) etablere et prosjekt for dyrking av grønnsaker for ti rumenere i Haugesund, og (b) etablere bærekraftig jordbruksvirksomhet innen utgangen av 2018 i Gorj, Romania, der de fleste tilreisende rumenere i Haugesundsregionen kommer fra. Dette prosjektet ble ikke innvilget. De har imidlertid igangsatt flere andre arbeidsrettene tiltak og initiativ i samarbeid med frivillige og næringslivet i regionen, men tiltakene er i dag ikke støttet av ordningen.

Overnattingstilbudet i Haugesund. Stiftelsen Kirkens Bymisjon Haugalandet bruker i dag huset på bildet til fattige tilreisende EØS-borgere. Målsettingen



med prosjektet er nødovertatning, inkludert sanitært tilbud og hjelp til mat. Huset er nærmeste nabo til «Bjørnsonhuset» som huser Bymisjonen i Haugesund.

Overnattingstilbudet rommer inntil 16 personer og har en egen vaktordning som er betjent på dagtid. Erfaringene er svært positive. Bemanningen er estimert til ca. 1,5 årsverk. Brukerne er en nokså stabil gruppe (to familier fra Romania) som har vært i Haugesund 5–6 år.

Bilde: Overnattingstilbudet i Haugesund

Frelsesarmeen Stavanger fikk tildelt kr 150.000,- for å etablere/opprettholde sanitærtiltak i 2016. De hadde også et overnattingstilbud i 2015/16 som ble iverksatt ved minus 10 grader, men ble innvilget i 2016 midler til overnatting på feltsenger og dusjtilbud 2–3 dager i uka for inntil ca. 20 personer. Det er avvirket i dag, men beredskapen finnes fremdeles. De har også et dagsenter med kaffe- og matservering. Det foreligger ingen dokumenter.

Tiltak i Drammen

Stiftelsen Kirkens Bymisjon Drammen fikk innvilget kr 1.000 000,- i 2016 for å tilby enkel overnatting og toalettfasiliteter for EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Tilbudet drives sammen med Frelsesarmeen.

Kirkens Bymisjon har tilbudt temperaturbasert nødovertatning tidligere, men tilbyr fra 2016 overnatting fra oktober til mai uansett temperatur. Om lag 25–30 personer tilbys overnatting for kr 15,- pr. natt. Fra 2016 fikk de fullfinansiert helårs overnatting, men fikk ikke helårslokaler. Bymisjonen får også

noe tilskudd fra kommunen. *Rapport for 2016* viser at gruppen som bruker tilbudet i Drammen totalt sett ligger på 50–60 mennesker.

Tiltak i Tønsberg

Tønsberg Røde Kors fikk innvilget kr 45.000,- for å bedre hygienesituasjonen og brannsikkerheten i en «romleir» med ca. 50 beboere i campingvogner i utkanten av Tønsberg by. Det innebærer å vedlikeholde to kommunale brakker med installerte vannklosett og vaskemaskiner i leiren. Brukerne kan også kjøpe lys og varme til sine campingvogner. Målgruppe er ca. 50–55 tilreisende rom i campingvogner på Trettepletten i Slagendalen. Det foreligger ikke rapport for 2016.

Røde Kors i Tønsberg drifter i dag en leir med vel 20 campingvogner som huser fattige tilreisende EØS-borgere. Målsettingen med prosjektet er nødovernatting, men inkluderer et enkelt sanitært tilbud. Vognene har i dag ikke strøm pga. brannfare og andre forskrifter. Oppvarming skjer med gassovner som de har skaffet tilveie selv.

Overnattingstilbudet gis til inntil 50 personer. Det er ingen egen vaktordning.

Kort oppsummert prosjekter som fikk støtte fra Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning i 2016:

- Syv prosjekter i Oslo som omfatter overnatting, sanitært tilbud, matutdeling, veiledning og opprydding
- Tre tiltak i Trondheim med tilbud om overnatting og sanitært tilbud, vask og bytte av klær og arbeidstrening
- Tre tiltak i Bergen som gir tilbud om overnatting, rådgiving
- Ett tiltak i Kristiansand med tilbud om nødovernatting- og sanitært tilbud
- Ett tiltak i Haugesund/Haugalandet med tilbud om overnatting og sanitært tilbud
- Ett tiltak i Stavanger som omfatter sanitæranlegg
- Ett prosjekt i Tønsberg som omfatter sanitært tilbud på Trettepletten Camping for romfamilier
- Ett tiltak i Drammen som gir tilbud om helårsovernatting

3 Resultater fra studiene

Vurdering av effekten av tiltakene som gjennomføres og identifisere hvilke prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen

KORT OM EFFEKTMÅLING

Blant problemstillingene utlysningen ville få belyst, er hvordan forskerne vurderer effekten av tiltakene som gjennomføres. Ifølge tildelingskriteriene for tilskuddsordningen fra Justis- og beredskapsdepartementet er det humanitære tiltak og arbeidsrettede tiltak som skal prioriteres ved tildeling. Alle tilbudene (bortsett fra tiltaket fra bydel Grünerløkka som ikke er vurdert her) fyller kriteriene for tilskudd (se side 13). Vi har vurdert effekten av de humanitære, veilednings- og arbeidsrettede tiltakene som mottok tilskudd i 2016.

Vi har valgt å vurdere effektene både for målgruppen og for samfunnet omkring målgruppen. Ved å intervju tiggere på gaten for å avdekke hva de vet om tiltakene og om de bruker dem, samt innhente erfaringer fra dem som driver tiltakene og offentlige instanser som de lokale politistasjonene og kommunerepresentanter, har vi dannet oss et bilde av hvordan tiltakene virker i bred forstand fra ca. 2013/14 til 2017.

NÅR TILTAKENE MÅLGRUPPENE?

Overnattings- og sanitærtiltakene retter seg mot fattige EØS-borgere generelt og her er personer som tigger (i all hovedsak rumenske statsborgere) i klart flertall, mellom 70 og 90 prosent. Noen tiltak i regi av Caritas og Kirkens Bymisjon retter seg først og fremst mot fattige EØS-borgere som søker eller ønsker arbeid. Her er målgruppen, tilreisende EØS-borgere som tigger, i mindretall.

Intervju med gatetiggere og bladselgere i alle byene der det gis tilskudd fra Justis- og beredskapsdepartementet, viser at overnattings- og sanitærtiltakene er godt kjent og brukes regelmessig av de aller fleste, mens Caritas' rådgivningstjeneste ser ut til å være mindre kjent og brukt blant gatetiggerne generelt. Robin Hood Huset i Bergen som også har kafé og billig mat, er derimot godt kjent i Bergen. Disse tiltakene retter seg primært mot EØS-borgere som kommer for å arbeide. Arbeidsrommet i Trondheim er nok godt kjent, men brukes bare av noen få ifølge leder for dette tilbudet.

HVA ER EFFEKTEN AV OVERNATTING OG SANITÆRTILBUD PÅ BRUKERNE SELV?

Tilbud om betryggende overnatting innendørs, utgjør majoriteten av de tiltak som tilbys fattige bostedsløse gjennom Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning. Noen få av disse tiltakene tilbys bare om vinteren (Drammen og Kristiansand) eller i ekstra kalde perioder (Stavanger). De fleste helårs-tilbudene omfatter også tilbud om dusj og toalett. Tiltakene bidrar til å dekke grunnleggende behov som innendørs overnatting, varme og tilgang til sanitære anlegg. Dette er helt vesentlig for opprettholdelsen av et absolutt minimum av velferd. Brukerne selv er stort sett svært tilfreds med tilbudet, bortsett fra i Oslo der det er mange avvisninger pga. begrenset kapasitet. En 70 år gammel mann i Oslo mente det burde være et særskilt tilbud til eldre ettersom det er hardt for dem å sove ute. Oslo og Bergen tilbyr også vask av klær, et tilbud som brukes av mange.

Ansatte ved alle overnattingstilbudene påpeker at det er svært rolige forhold med lite behov for vakthold. I Oslo påpeker Røde kors og Kirkens Bymisjon som driver overnatting, henholdsvis for menn og kvinner, at det er blitt roligere etter denne delingen. Ansatte ved tiltak der det nå er tilbud om dusj om kvelden, hevder at det er blitt færre konflikter mellom brukerne etter at tilbud om dusj ble gitt. De fleste overnattingstilbud har tilbud om veiledning og samtaler med tolk, noe de ansatte mener bidrar til avdekking av kriminalitet og urett som begås overfor brukerne, som illegale arbeidsforhold, diskriminering og vold. Informantene mener også at samtaler og veiledning kan være viktige kilder til mental balanse for folk som lever under svært vanskelige psykologiske og materielle forhold.

HVA ER EFFEKTEN AV OVERNATTINGS- OG SANITÆRTILTAKENE PÅ SAMFUNNET?

Den viktigste effekten for samfunnet som helhet er, ifølge politiet i de byene der det er overnattingstilbud, en mye bedre oversikt over miljøene og derved mulighet for kontroll over denne typen innvandring. Problemer med illegale telteirer er løst de fleste steder, men forekommer fremdeles i Oslo og andre steder der det er mangel på overnattingsplasser. Senest sommeren og høsten 2017 overnattet mange under bybroene i Kristiansand og Drammen. Problemet med tilgrising i parker og gater har også blitt vesentlig mindre etter at det kom tilbud om overnatting og toalett i de fleste større byer.

Politiet i Trondheim, Oslo, Tønsberg, Kristiansand og Haugesund hevdet at målgruppen ikke representerer noe stort problem for politiet: *Politiet bruker lite ressurser på dem i dag* (Oslo). I Haugesund meldte politiet om enkelte straffesaker, men mente at det er ulike grupper som driver med henholdsvis tiggning og kriminalitet. Politiet i Bergen som har vært i media i høst i forbindelse med en Brennpunkt-reportasje i NRK, bekrefter at tiltakene gjør det lettere for politiet å få oversikt over eventuelle problemer.

Det pekes også på at uten overnattingstilbudene ville illegal utleie av rom og boliger øke, med den risikoen det innebærer for brukerne selv og samfunnet omkring i form av f.eks. brann.

Flere av lederne for de frivillige organisasjonene påpeker at de er avhengige av støtte fra det offentlige for å drive disse tiltakene ettersom private givere er uvillige til å støtte tiltak til folk som tigger. Flere peker også på at dersom de frivillige organisasjonene ikke hadde utført dette arbeidet, ville kommunen måtte påta seg det til en svært mye høyere pris ettersom arbeidet nå drives for en stor del av frivillige.

Alt i alt fremstår overnattings- og sanitærtiltakene som iverksettes gjennom tilskuddsordningen som positiv for lokalsamfunnet. Både politiet og kommunene er positive til ordningene, særlig sammenlignet med tilstander før tilbudene ble etablert. Selv om enkelte uttrykker frykt for at ordningen virker «konserverende» er det lite frykt for at det skal komme flere tiggere når det legges til rette for overnattings- og sanitærtiltak i byene som vi har besøkt. Det pekes på at tiggning er et «marked som mettes».

Kjønn og familie

Ansatte i de humanitære tiltakene har registrert et økende antall kvinner blant sine brukere. Å sove ute setter spesielt kvinner i en utsatt posisjon for kriminalitet og overgrep, selv om de fleste kvinner nok ikke oppholder seg alene i Norge. I Oslo har akuttovernattingen de siste årene vært delt mellom Røde Kors som har drevet overnatting for menn på Majorstuen og Kirkens Bymisjon som har drevet for kvinner i sentrum. Dette har ifølge organisasjonen ført til roligere forhold generelt. En klar forbedring i tilbudet som er svært etterspurt, er soveplasser for par som ble igangsatt i 2016.

Tilsvarende kjønnsdelte ordninger som i Oslo finner vi ikke på de andre overnattingsstedene, selv om lokale tilpassinger finnes. Gjennomgående ser vi derimot at det er små og – typisk – store familier som holder sammen i byene

vi har besøkt, og det er viktig å anerkjenne betydningen familien har for målgruppen. Å være sammen med familien i Norge innebærer at man har noen som ivaretar en i det daglige, det er også viktig med hensyn til helsehjelp og sikkerhet.

Hva er effekten av tiltak om veiledning og rådgivning?

Caritas i Oslo og Bergen og Robin Hood Huset i Bergen driver tiltak som primært tilbyr veiledning, rådgivning og opplæring mot arbeidslivet. Caritas sier selv at deres målgruppe kommer til Norge for å arbeide, mens Robin Hood Huset også gir tilbud som matservering og kafé, noe som fungerer som møte-sted for mange EØS-migranter, også de som tigger. Veiledning og rådgivning foregår imidlertid også ved de fleste tiltakene som har fått tilskudd til andre formål. Det vil si at veiledning, rådgivning og annen informasjonsvirksomhet er en viktig del av tilskuddsmottakernes arbeidsoppgaver. I Haugesund har de for eksempel igangsatt en rekke tiltak, inkludert samarbeid med lokale museer og konserter omkring temaet «Rom for alle». I forbindelse med utstillingene, som står åpent ute, presenteres lokale tiggere og andre gatearbeidere med navn og små sitater slik at innbyggerne kan bli bedre kjent med dem.

EFFEKTEN FOR BRUKERNE SELV

I intervjuene med gatetiggere og bladselgere gikk det fram at de sjelden kjente til Caritas arbeid. Caritas selv hevder: *Uten tilbudet ville flere tigget, drevet prostitusjon, vært i svart arbeid eller involvert i annen kriminalitet.* Robin Hood Huset i Bergen var derimot kjent for dem vi snakket med.

Ansatte i begge organisasjoner fortalte at de avdekker arbeidslivskriminalitet og dermed fungerte som en viktig vaktbikkje mot illegal utnyttelse av EØS-borgere.

EFFEKT FOR SAMFUNNET

Disse tiltakene er som før nevnt rettet først og fremst mot EØS-borgere som vil/kan arbeide. Vi vet at mange av dem som tigger på gatene i Norge primært ønsker seg arbeid, men de mangler kvalifikasjoner for arbeidslivet. Det er selvfølgelig vanskelig å dokumentere at disse tilbudene hindrer EØS-borgere å ty til tigging som levebrød, men det er på den andre siden sannsynlig at tiltakene kan hjelpe individer som har noe kvalifikasjoner for arbeidslivet.

Det er også sannsynlig at noen av disse ville ty til tigging dersom de ikke får arbeid. Caritas understreker, i likhet med de andre organisasjonene, at tiltak for fattige EØS-borgere også kan avdekke prostitusjon, utnyttelse i arbeidslivet og annen kriminalitet. Det er følgelig rimelig å anta at disse tiltakene har en positiv effekt for samfunnet som helhet

Hva er effekten av arbeidsrettede tiltak

Bare ett av tiltak er direkte arbeidsrettet ved å tilby opplæring og arbeid: Kirkens Bymisjon i Trondheim som driver *Arbeidsrommet*. Kirkens bymisjon i Haugesund har søkt om støtte til prosjektet *Så og høste*, som ikke ble innvilget.

Arbeidsrommets målsetting var å starte en bedrift for fattige tilreisende der det skulle produseres og selges hekleprodukter, noe de har lyktes med. Første skritt var opplæring og dernest produksjon. Prosjektet er åpent to dager i uka og sysselsetter 7–11 EØS-borgere og andre migranter, hvorav 1–4 romkvinner som er lønnet av prosjektet. Prosjektet er basert på salg av produkter, noe som krever stabilitet og ifølge lederen gjør det vanskelig å satse på de rumenske tiggerne.

Det finnes også en del andre initiativ som forsøker å få brukerne i arbeid, for eksempel i Drammen, Kristiansand, Haugesund og Trondheim. Men erfaringene fra disse initiativene varierer mye. Vi understreker at dette ikke er systematisk kartlagt fordi de ikke er finansiert av tilskuddsordningen.

Evangeliesenteret – matutdeling og sosialt samvær

På samme måte som veiledning foregår ved de fleste prosjekter, har mange av prosjektene matutdeling. Utdelingen er oftest finansiert av egne midler eller ved hjelp av gaver. Stiftelsen Evangeliesenteret i Oslo har imidlertid fått tilskudd til et matutdelingstiltak. Evangeliesenterets hovedmålgrupper er rusavhengige, men i 2012, da pågangen fra fattige EØS-borgere ble merkbar, åpnet de senteret i Oslo også for fattige EØS-borgere. De tar imot inntil 200 personer om gangen for måltider. Brukerne tilbys gratis middag to dager i uka, de har tilbud om toalettfasiliteter og kan få både generell rådgivning og råd fra sykepleiere. Det avholdes også ukentlig gudstjeneste med rumensk tolk. Senteret har også et oppsøkende team som reiser rundt og serverer mat.

EFFEKTEN FOR BRUKERNE

Svært mange rumenere er pinsevenner og tilbudet om gudstjeneste med rumensk tolk er sannsynligvis svært viktig for dem. Lederen av tilbudet forteller at det er stor interesse for gudstjenestene med rumensk tolk der de kan be for familiene sine.

Lederen påpekte at alle tiltakene som finnes er viktige ikke bare for å lindre nød, men også for å avdekke nød. Han fortalte om en ung kvinne som ble oppdaget bevisstløs på toalettet. Det viste seg at hun hadde født et dødt barn åtte dager tidligere og ikke turt å oppsøke lege fordi hun var redd for å bli anklaget. Hun hadde ingen familie i Norge og kjæresten hadde forlatt henne. Kvinnen innlagt på sykehus i to uker.

Når det gjelder matutdeling for fattige i de store byene i Norge, er det nå så mange tiltak at det kan se ut som behovet er dekket. Effekten for brukerne selv er at de kan spare penger på mat og dermed sende mer av det de tjener til familien i Romania (flestep rumenere).

EFFEKTEN FOR SAMFUNNET

Effekten for samfunnet er som for de andre tiltakene: sosial nød lindres for en brøkdel av hva det ville kostet det offentlige. Informantene forutsetter at kommunen har ansvar for liv og helse til de som til enhver tid befinner seg på deres område, og at de frivillige organisasjonene utfører kommunens oppgaver.

Vår vurdering

Tilbudet om helårsovernatting er godt kjent og brukes av målgruppa, både av kvinner og menn. Det dekker et grunnleggende humanitært behov og bør videreføres der det er opprettet og opprettes der det ikke finnes, eller bare finnes i vintermånedene. Målgruppen omfatter mange kvinner og mange eldre som er spesielt utsatte når de ikke har et trygt sted å sove. Overnattingstilbud til ektepar bør vurderes der det ikke finnes. Til forskjell fra de mindre byene, har Oslo for få overnattingsplasser for både kvinner og menn og antallet bør økes slik at behovet dekkes. Tilbudet om overnatting har også positive effekter fordi det skaper muligheter for myndighetene til å bli kjent med denne gruppen og deres behov og problemer. Ved å tilby regulerte overnattingssteder får myndighetene tilgang til nyttig informasjon om tiggere og fattiges situasjon, med også mulighet for kontroll og regulering. Samtlige polititjenestemenn vi

har intervjuet, er positive til overnattings- og sanitært tilbudene. Tilbudene har også minsket eller fjernet problemet med forsøpling og ulovlig overnatting ute.

Sanitært tilbudene dekker et grunnleggende humanitært behov. Det viktigste er at det gis tilgang til toalett og vask/dusj. Tilbud om klesvask er også viktig for å opprettholde en viss hygiene og verdighet, men det bør diskuteres hvordan dette skal organiseres. Vi er kritiske til løsninger der ansatte vasker klærne for målgruppa, og til løsninger der man leverer klær til vask og får andre klær tilbake. Vi anbefaler modellen der målgruppa vasker sine egne klær, eventuelt mot en liten avgift, med en ansatt tilstede for veiledning.

Tilbud om veiledning og rådgivning for arbeidslivet er hovedtiltaket fra Caritas og Robin Hood Huset. Rådgivning tilbys også ved de fleste andre tiltakene, men da mer generelt i forhold til helse og generelle livsproblemer. Arbeidsrettede veiledningstjenester er viktige, men vi vurderer at særlig Caritas sine tiltak i hovedsak er rettet mot arbeidssøkende og i liten grad når målgruppa, som generelt ikke har kvalifikasjoner for norsk arbeidsliv. Robin Hood Huset ser ut til å omfatte et bredere brukergrunnlag og tilbyr flere tjenester. Begge organisasjoner peker imidlertid på at de avdekker arbeidslivskriminalitet. Vår vurdering er at Robin Hood Huset har den mest hensiktsmessige modellen for å nå målgruppa og anbefaler at lignende tilbud opprettes/støttes der det er behov. Alternativt kan den rådgivningen som gis i tilknytning til humanitære tiltak styrkes og utvides.

Bare ett arbeidsrettet prosjekt, Arbeidsrommet i Trondheim, har fått støtte gjennom tilskuddsmidlene. Dette prosjektet har ikke vist seg hensiktsmessig for målgruppen av flere grunner. Ettersom det er et prosjekt basert på produksjon og salg av selvstrikkede produkter, forutsetter det en stabil deltakelse. Målgruppen er i Norge i tremåneders perioder og har familieforpliktelser i hjemlandet. Ettersom de ikke snakker norsk eller engelsk blir det også lett misforståelser. Vi vurderer dette som et prosjekt som ikke er hensiktsmessig for denne gruppa. Vi mener imidlertid at arbeidsrettede prosjekt er svært viktige tiltak ettersom arbeid er det eneste som kan redusere tiggning. Dette vil vi utdype i neste seksjon.

Matutdeling til fattige er en grunnleggende humanitær aktivitet som utføres av svært mange organisasjoner i de store byene, ofte knyttet til andre tiltak. Evangeliesenteret har fått støtte til å utvide sitt matutdelings- og toaletttilbud til også å omfatte fattige EØS-borgere i tillegg til rusmisbrukere. Senteret er godt kjent blant tiggere og bladselgere vi intervjuet, og de har svært

mange besøkende på sine middagsserveringer. De tilbyr også gudstjeneste med rumensk tolk, noe som er viktig for mange rumenere da mange er pinsevenner. I likhet med de andre tiltakene fungerer dette som møteplass og rådgivnings-senter for mange tjenester og er svært hensiktsmessig for målgruppa.

4 Vurdering om målgruppen har behov som ikke blir møtt gjennom ordningen

Overnatting og sanitært tilbud

Inntrykket basert på våre intervjuer er at fattige EØS-borgere som tigger i dag har et overnattingstilbud og tilbud om rådgivning og mat og klær i de fleste større byer i Norge. Vi tar forbehold om situasjonen i byer der det ikke er søkt om tilskudd. Unntaket er Oslo der overnattings- og sanitært tilbudet utgjør ca. 100 overnattingsplasser, som ikke på noen måte dekker behovet.

Helsehjelp og særlig psykisk helse

Flere av tiltakslederne understreker at de avdekker til dels alvorlige ubehandlede sykdommer hos brukerne, og forteller at det mangler et helsetilbud til denne gruppen mange steder. Tannhelsen er også svært dårlig hos mange. Det faktum at det er svært mange eldre mennesker som tigger i Norge, innebærer et behovet for bedret helsehjelp. Det er bare Oslo, av de byene som mottar tilskudd, som gir et helsetilbud til papirløse migranter og tar imot fattige EØS-borgere. Her skal det legges til at tiltakene i regi av de frivillige organisasjonene tidvis fungerer som en slags «koplingsentral» opp mot andre aktører, ikke minst frivillige i lokalsamfunnet. I enkelte tilfeller er det også helsepersonell blant de frivillige, for eksempel sykepleiere og leger. Dette har i en del situasjoner vært kritisk viktig, ikke minst for rådgivning og videre behandling. Behovet for informasjon er vesentlig, og det er stor usikkerhet blant mange brukere, men også offentlig ansatte og helsepersonell, om de tilreisenes rettighetene til helsehjelp.

Arbeid

Mange vi har snakket med på gatene understreker at de vil ha arbeid. Mange har arbeidet i hjemlandet med bygningsarbeid, veiarbeid, rengjøring og i andre yrker. De fleste har bare vært midlertidig ansatt uten kontrakt og de mangler derfor papirer. Lederne på tiltakene forteller at de som kan få arbeid ofte mangler mulighet for å få bankkonto og dermed får de ikke arbeid i det regulære markedet. Flere av de frivillige organisasjonene har et arbeidstilbud til et begrenset antall fattige EØS-borgere. Drammen har i regi av Kirkens Bymisjon opprettet en ryddepatrulje som fungerer, noe lignende er også på gang i

Trondheim der tilbudet Arbeidsrommet prøver å utvikle produksjon og salg av tekstilvarer blant annet for rom-kvinner. Kirkens Bymisjon Oslo har *Rom for arbeid* som et tilbud en dag i uken og Frelsesarmeen tilbyr frivillig arbeid til sine brukere. Arbeid til denne gruppa som mangler relevante kvalifikasjoner og språkkunnskaper, er imidlertid et vanskelig spørsmål som impliserer juridiske og politiske avklaringer.

Vår vurdering

Vår samlede vurdering av om målgruppen har behov som ikke blir møtt gjennom ordningen, er tredelt:

Den første vurderingen gjelder tilskudd til *overnattings- og sanitærtilbudene*. Hovedinntrykket, som vi har vist til over, er at midlene i all hovedsak går til de formålene som det er søkt om. Midlene anvendes på en hensiktsmessig måte og de treffer målgruppen godt. De ulike konkrete beskrivelsene av prosjektene viser at tilbudene samlet sett bidrar til flere tusen innendørs overnattingsdøgn. En konsekvens er at utendørs overnattinger i parker, biler og under broer reduseres. Inntrykket fra samtlige tiltak som mottar tilskudd, er også at både sanitæranlegg og matserveringstilbudet er flittig brukt. Prisen brukerne må betale for å benytte tilbudene er meget lave, nærmest symbolske. Til sammen bidrar tilbudene til å bedre de humanitære forhold for EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Gjennomgående har overnattings- og sanitært tilbudene også støtte fra kommune og politiet.

Samtidig avdekker intervjuene at *kapasiteten er begrenset enkelte steder*, ikke minst i Oslo hvor flere hundre kvinner og menn blir avvist hvert år. Dette er også tidligere påpekt av Europarådet (2015, side 21 punkt 80) hvor Kommissjonæren for menneskerettigheter etterlyser dette:

He also calls on the Norwegian authorities, including the municipal authorities in Oslo, to ensure the sufficient availability of emergency accommodation to persons – including immigrants – in need, in accordance with Norway's obligations under the revised European Social Charter.

Dette oppleves selvsagt som belastende både for de det gjelder, men også for de ansatte som arbeider med dette i det daglige. Det er vår vurdering at økte midler, kombinert med krav om flere plasser, vil styrke kapasiteten til å bedre de humanitære forholdene. Vi har også registret at enkelte byer *ikke har vært i*

stand til å etablere helårstilbud. Dette skyldes nok økonomi, men også at det har vært vanskelig å finne egnede lokaler. Det bør arbeides videre med etablering av helårstilbud fordi samtlige aktører der slike tilbud er etablert, inkludert kommunene og politi, fremhever helårstilbudene som vellykket.

Den andre observasjonen er knyttet til mangelen på adekvat *helsehjelp, og da særlig ved psykisk sykdom.* I Oslo er det riktignok noe muligheter for hjelp, og det finnes enkelte ad hoc løsninger andre steder. Og i akutte situasjoner stilles det få spørsmål slik lovverket tilsier. Men det grunnleggende problemet er at EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge, oppleves å ha en uklar rettslig status når det kommer til annen helsehjelp, noe som både uttrykkes klart av brukerne og mottakerne av tilskudd. Disse forholdene bør avklares konkret, og som et minimum bør det stilles krav om bedre informasjon til alle berørte parter.

Den tredje observasjonen gjelder *arbeid.* Selv om det finnes flere initiativ i de byene vi har besøk, også ett med direkte støtte fra departementet, avtegner det seg vesentlige utfordringer med å få til langsiktige og stabile arbeidsplasser. Hovedinntrykket er at de arbeidsrettede initiativene er nokså begrenset. Denne problemstillingen er godt kjent både blant brukerne, politiet, kommunene og de frivillige organisasjonene. Det er også kriterier i selve tildelingen av støtte fra departementet som gjør at enkelte mer omfattende forslag til arbeidsrettede prosjekter blir avvist. Dette gjelder for eksempel søknader fra Haugesund og Kristiansand. Dette er også påpekt av Europarådet i 2015 (side 21 punkt 80):

The Commissioner encourages the authorities to give full consideration to the aim and willingness expressed by Roma immigrants to find work, including in terms of opportunities for seasonal work.

Våre informanter beskriver også stor usikkerhet i næringslivet om målgruppen evne og vilje. Dette, kombinert med at målgruppen har svært varierende arbeidserfaring, utdanning og øvrige kvalifikasjoner som stilles som forventninger til arbeidstakere, gjør at målsettingene i tilskuddsregelverket om rådgivingstiltak og «mer langsiktige prosjekter, som for eksempel arbeidsformidling» er svært vanskelig å realisere. Dette er komplekse problemstillinger. En representant for politiet sa det slik om organiseringer og arbeidsmulighetene:

Dette er et grenseland. Justis har i dag pengene, men dette er sosiale politiske prosesser. Bymisjonen gjør en flott jobb – fantastisk! Men det er en fare for «konservering», de (tilreisende) slipper ikke til på arbeidsmarkedet. Det er egentlig ikke et fungerende arbeidsmarked for dem.

Vår samlede vurdering på dette punktet om arbeid er at problemstillingen bør gjøres til gjenstand for en egen utredning. Det finnes i dag en rekke aktører som har erfaring med slike komplekse problemstillinger, både nasjonalt og internasjonalt. Ett slikt kompetansemiljø er organisasjonen «Fra tiggerkopp – Norge (FTN)» stiftet høsten 2015, men også aktører fra flere departement, NAV, fagforeninger, kommunene, næringslivet og academia vil kunne gi viktige bidrag. De arbeidsrettslige forholdene bør utredes, og man bør kartlegge og systematisk analysere de mange initiativene som faktisk er tatt i Norge på dette området. En slik eventuell utredning bør dessuten trekke veksler på de erfaringene som er gjort i andre land.

5 Bidrar ordningen til å opprettholde tigging?

Forutsetninger

Spørsmålet om hvorvidt tiltakene opprettholder tigging, vil nå diskuteres:

1. ut fra intervju med alle impliserte
2. i forhold til antallet EØS-migranter som har tigget fra 2013–2016.

Det er en unison enighet blant ledere for tiltakene, blant politiet og kommunepolitikere om at tiltakene i seg selv ikke opprettholder tigging, men samtidig en erkjennelse hos mange om at dette kan representere et dilemma ettersom muligens færre ville komme til Norge eller til den aktuelle kommunen hvis det ikke fantes tiltak.

Det var imidlertid stor enighet om at det er muligheten til å tjene penger som er dra-faktoren for migrasjon til Norge også for de som tigger. Problemet til de som tigger er at de ikke har noen annen mulighet enn tigging, bladsalg og musisering for å tjene til livets opphold i Norge. Noen påpeker også at uansett om tiltakene gjør det lettere å tigge i Norge, så er organisasjonenes oppgave å tilby humanitær hjelp og lindre nød i deres aktuelle livssituasjon.

Et illustrerende svar fra en av våre informanter på Vestlandet, sa det slik på spørsmålet om tilretteleggingen bidrar til å opprettholde eller forsterke tiggingen:

Nei, de kommer uansett. Og de var her før tilbudet.

En leder i politiet sa det slik:

Det er et spørsmål om hva slags samfunn vi skal ha. Legge ned? Dette er et spørsmål om menneskeverd. Mitt hovedsvar er nei!

De aller fleste impliserte parter, ledere, kommuneansatte og politiet, bekrefter at antallet tiggere i deres distrikt har vært stabilt eller synkende siden 2013 da de fleste tiltakene fikk offentlig støtte for første gang. Frelsesarmeen i Trondheim mener imidlertid at de har flere brukere og at de blir lenger i landet, mens det generelle synet er at det har vært stabilt. Dette tyder på at tiltakene i seg selv i hvert fall ikke bidrar til å oppfordre til tigging. Rapport fra FAFO *When poverty meets affluence* fra 2015 (Djuve m.fl.) diskuterer forhold for EØS-tiggere i Oslo, København og Stockholm. De finner at tiggerforbudet i København nok

har ført til færre EØS-borgere uten arbeid der, men at det ser ut til å tiltrekke seg yngre EØS-borgere og mer kriminalitet.

Vår vurdering

Ser vi samlet på de erfaringene som er formidlet gjennom prosjektene, er hovedinntrykket at tilskuddsordningen *ikke* bidrar til å opprettholde eller på andre måter forsterke tiggingen i de byene vi har besøkt i prosjektperioden. Et typisk argument som brukes er at «tiggerne kommer for å tjene penger, ikke for å overnatte eller bruke tilrettelagte sanitæranlegg». På direkte spørsmål er informantene riktignok tidvis usikre, men svarer gjennomgående «nei». Det er fattigdom og mangel på arbeid som skaper tiggingen.

Gruppene og antallet er relativt stabile, både før og etter at tiltakene kommer i gang. Antallet tiggere i deres distrikt har vært stabilt eller synkende siden 2013, dvs. etter at tiltakene er igangsatt. Typisk finner vi storfamilier fra samme sted i Romania, og som kommer tilbake år etter år. Flere fremhever også at tigging er et «marked» som mettes i byene.

Ordningen kan muligens gjøre at de som er her kommer tilbake. Men mange tolker dette som positivt, ikke minst fordi kontinuitet skaper kjennskap, relasjoner og tillit. Denne kjennskapen og tilliten er blant annet vesentlig for å tilrettelegge for arbeid. Bedre arbeidsmuligheter vil sannsynligvis redusere tiggingen, men om dette i neste omgang fører til at det kommer nye tiggere er uklart. Enkelte problematiserer «kontinuitet» og at de ikke kommer ut av fattigdommen. Men legger typisk til at når situasjonen er slik den er, bidrar tiltakene til ivaretagelse av grunnleggende humanitære behov og menneskeverd.

6 Drøfting av forholdet mellom det ansvaret kommunene har etter loven for målgruppen og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd påtar seg

Det offentliges ansvar etter loven

Romfolk og andre fattigfolk fra hele EU kan ifølge EØS-avtalen fritt reise til Norge. Men ifølge EØS-reglene må de klare seg selv, noe som så langt kan ha begrenset strømmen av tiggere og arbeidssøkere til rike Norge. Hva det innebærer «å klare seg selv» er imidlertid gjenstand for tolkning.

Den generelle regelen for EØS-borgere uten arbeids- eller oppholdstillatelse er at de kan oppholde seg tre måneder i landet som turister, men må deretter reise ut dersom de ikke søker arbeid. Slik vi tolker Europarådet (2015) har EØS-borgere med turiststatus rett til følgende offentlige ytelser:

- Akutt legehjelp
- Rett til råd og veiledning i NAV
- Akutt sosialhjelp
- Tak over hodet

Disse rettighetene er imidlertid omstridt og ikke oppfylt.

Rettigheter ifølge menneskerettighetserklæringen

Men EØS-borgere som oppholder seg i Norge er også omfattet av internasjonale rettighetslover. Ifølge en artikkel i ABCnyheter (2015) blir dette slått fast av Europarådets menneskerettighetskommissær Nils Muižnieks på spørsmål fra ABC Nyheter:

Er det slik å forstå at EØS-avtalens bestemmelse om at tilreisende EØS-borgere må klare seg selv, er i strid med menneskerettighetene, Nils Muižnieks?

Som migranter beholder romfolk sine menneskerettigheter også når de reiser til et annet land. Minstekrav til sosiale rettigheter gjelder alle. For eksempel gjelder retten til nødhusly også tilreisende. Det går frem av den reviderte Europeiske sosiale pakt, som Norge har tilsluttet seg, svarer kommissæren.

Uttalelsen fra Menneskerettighetskommissæren er utdypet i «Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Norway from 19 to January 2015. (Europarådet 2015).

Det innebærer at det offentlige har et humanitært ansvar for denne kategorien EØS-borgere. Erkjennelsen av dette overordnede ansvaret ligger til grunn for Justis- og beredskapsdepartementets tilskuddsordning.

Synspunkter på kommunens ansvar

Det er en gjennomgående holdning blant ledere for tiltakene at ansvar for fattige i en kommune tilligger det offentlige, altså stat eller kommune, som en leder i Oslo uttrykte: «*Kommunen har ansvar for alle i sin kommune, men de er redde for pull-effekten*». I flere av byene der frivillige organisasjoner støttes av tiltaksordningen, støtter også kommunen enten det aktuelle tilbudet eller andre tiltak for denne befolkningsgruppen. «*Kommunen er endelig på banen*» var en utbredt kommentar, ettersom det flere steder bare er fra 2016 kommunen har vært aktivt involvert. Tiltaksledere i Oslo, Trondheim og Haugesund mente imidlertid at kommunen ikke gjør nok for denne gruppen. Her skal det legges til at Oslo i 2017 besluttet å tildele midler til akuttovernatting.

Det ble ellers påpekt at de frivillige organisasjonene er gode til å avdekke behov i samfunnet, men at de offentlige enten må overta ansvaret eller i alle fall fullfinansiere frivillige organisasjoner humanitære arbeid for folk i nød. Det ble også påpekt viktigheten av at kommunen er orientert om de behovene og problemene som finnes i kommunen, og det blir de gjennom aktiv deltakelse. De nylig etablerte nettverksmøtene mellom organisasjonene, kommunene og politi på dette området, ble sett som svært viktige og som et fremskritt for samarbeidet. Flere vi intervjuet påpekte at de frivillige organisasjonen kan utføre dette arbeidet svært mye billigere enn det offentlige kan, og mente at det viktigste er at det offentlige finansierer arbeidet, ikke driver det.

En organisasjon pekte på problemet med det de så som kommunens vegring mot å vedkjenne seg det arbeidet som gjøres for målgruppen. De ansatte her mente kommunen bør gå ut aktivt til befolkningen og fortelle hva som gjøres for denne gruppen og hvorfor.

En ansatt i Bergen kommune påpekte at denne gruppa bør betraktes som arbeidsinnvandrere som har store problemer med å etablere seg på arbeidsmarkedet. Han spør hvem sitt ansvar det er når de trenger hjelp.

Det må være juridiske, sosialfaglige og politiske vurderinger om hva som er gode tiltak og hvordan man hjelper best. Det kreves klare retningslinjer fra regjeringen og gjennomgang av dilemmaene.

En leder i politiet sa det slik om samarbeidet i regionen:

Dagens løsning fungerer godt. utfordringene kommer hvis vi får situasjoner som de har hatt i Bergen. Vi har hatt noe tilfeller – da kommer det med en gang reaksjoner fra folk. Men det er hovedsakelig andre og mer mobile grupper og omstreifende.

Et annet synspunkt fra politiet illustrerer også tilfredshet med ordningen, om enn sett fra et mer politifaglig utsyn:

Sett fra politiets ståsted, er det ikke så mange udekte behov. Men jeg tar forbehold om andre områder. De får dekket grunnbehov og løsningen fungerer. Vi har lite å gjøre med dem. De får overnatting og sanitære anlegg.

Vår vurdering

Vår vurdering er at kommunen bør være deltaker i tiltak som tilbys denne gruppa både som økonomisk bidragsyter og som samarbeidspartner. Dette er viktig både fordi kommunen har det overordnede ansvaret for målgruppens humanitære situasjon, fordi den da kan forstå hvilke problemer målgruppen har og slik ha en viss kontroll med denne befolkningen. Der kommunen er en aktiv partner enten i nettverksgrupper med andre offentlige instanser eller som bidragsyter, var våre informanter svært tilfredse med samarbeidet. Vår vurdering er at kommunen bør full- eller delfinansiere tiltakene slik at de frivillige organisasjonene har en forutsigbar situasjon. Videre bør de delta aktivt som partner i en eller annen form for samarbeid mellom det offentlige og organisasjonene.

For at målgruppa skal ha et like godt tilbud over hele landet (med lokale tilpasninger) kreves det klare retningslinjer fra regjeringen om denne gruppas rettigheter i Norge.

Sist, men ikke minst, bør kommunene ha ansvar for informasjon til allmennheten om denne befolkningen, om hva tiltakene innebærer og hvordan de fungerer. Dette kan være med å motarbeide misforståelse, stereotyper og fordommer i befolkningen.

7 Avklaring av behov for endringer i ordningen og vurdering av hvilken instans som bør forvalte ordningen

Hovedspørsmålet vi skal gi svar på i dette avsnittet er følgende: Er det behov for endringer i ordningen, og bør det gjøres endringer i hvilke instans som bør forvalte ordningen?

Organiseringen av økonomisk støtte for fattige tilreisende EØS-borgere er ikke en uvanlig konstruksjon i norsk forvaltning. Selv om lokale tiltak på helse- og sosialfeltet normalt skjer gjennom den vertikale linjen: Stortinget vedtar, departementet delegerer, direktorater, fylke og kommune iverksetter, er ulike sentralt styrte og søknadsbaserte tilskuddsordninger nokså vanlig. I hovedsak er dette ordninger som skal fungere som øremerkede satsninger på utvalgte og aktuelle samfunnsutfordringer.

Det finnes i dag ulike innsatsordninger fra flere departement, hvor Arbeids- og sosialdepartementet har det koordinerende ansvaret for Regjeringens arbeid med å motarbeide fattigdom og å bedre levekårene for sosialt og økonomisk vanskeligstilte. De fleste og viktigste ordningene med relevans for fattige forvaltes av Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV), for eksempel tilskudd til frivillig arbeid mot fattigdom gjennom både prosjekts- og driftsstøtte.

Justis- og beredskapsdepartementet har et overordnet ansvar for over 20 tilskuddsordninger til frivillige organisasjoner, kommuner og andre på innvandrings- og integreringsfeltet. Et par av dem forvaltes av UDI, men hovedtyngden forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), som administrativt forholder seg til Integreringsavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet. Endringen i departementsstrukturen i forbindelse med regjeringsutvidelsen i 2018 medfører at Integreringsavdelingen nå flyttes til Kunnskapsdepartementet. Tilskuddsordningen for fattige tilreisende EØS-borgere på sin side har hele tiden blitt forvaltet direkte av Politiavdelingen. Det er en klar målsetting i departementet at alle tilskuddsordninger bør delegeres til et direktorat eller en annen underliggende etat.

Samtidig er kommunens juridiske ansvar for målgruppen litt uklar. Kommunene har på den ene siden klart ansvar for å ivareta innbyggernes grunnleggende behov, herunder overnatting og bekjempelse av fattigdom. Når det gjelder målgruppen fattige tilreisende EØS-borgere, fremstår imidlertid ansvaret mer

uklart i praksis. Tiggere og gatemusikanter fra Romania eller Bulgaria besøker Norge primært på turistvisum, noe som ikke utløser de samme ansvarsrollene for kommunene og tilgang til de velferdsgodene som arbeidsmigranter har.

Informantenes synspunkter på dagens løsning

I intervjuene med kommunene, politiet og de frivillige organisasjonene, stilte vi spørsmål om organiseringen av ordningen, og synspunkter til dette. Samtalene dreide seg både om hvem som forvalter ordningen og om erfaringene med dagens ansvar og forvaltningspraksis.

Informantene er i all hovedsak tilfredse med dagens ordning. Flertallet uttrykte en tydelig støtte til å videreføre dagens ordning. Stikkord som ofte trekkes fram er enkel og hurtig saksbehandling, tydelig kontaktpunkt i departementet, god dialog og tett oppfølging. Flere uttrykte også direkte og personlig tillit til måten departementet forvaltet ordningen på. Samtidig var det informanter som hevdet at kommunene bør påta seg mer ansvar, enten ved å drive tiltak selv eller fullfinansiere frivillige organisasjoner. En sa det slik:

Frivillige organisasjoner fremstår som bra til å avdekke behov, men kommunene bør deretter ta over slik at driften av tilbudene får en mer permanent og forutsigbar karakter.

Hovedinntrykket var likevel en uttrykt skepsis til å overføre ansvaret fra departementet til kommunen, særlig fordi man da var redd for at pengene etter hvert «ville forsvinne». Dagens løsning skaper forutsigbarhet og det ble gjennomgående uttrykt stor tilfredshet med departementets forvaltning av ordningen:

Vi ønsker ikke desentralisering, dvs. flytting av midlene til kommunen. Øremerking er ofte kun en midlertidig sak. Alle må behandles likt. Ikke avhengig av kommunal økonomi og andre ting.

En annen leder i en frivillig organisasjon sa det slik, litt oppgitt:

Vi har søkt kommunen om støtte, men får nei.

Spenningen mellom sentralisering og desentralisering er en vedvarende politisk problemstilling i norske og europeiske kommuner (Baldersheim og Rose 2014). Begge løsningene har fordeler og ulemper. Forutberegnelighet favoriserer sentralstyring, mens desentralisering favoriserer lokal tilpassing og allokeringseffektivitet.

Samtidig kom det opp en del konkrete forhold som de mente kan forbedre dagens ordning.

For det første ønsket mange (særlig de frivillige organisasjonen) at beslutningen om *støtte eller avslag kommer tidligere*. Selv om saksbehandlingen ble fremhevet som enkel og rask, kommer beslutningen sent i første kvartal i året. Søknadsfrist de siste årene er 15. februar, etterfulgt av en vurdering av de enkelte søknadene. Dette betyr at de frivillige organisasjonen enten må «ta risiko» og satse på innvilgelse ved å betale lønn og driftskostnader til ordningene i begynnelsen av året, eller måtte legge ned tilbudene. Sistnevnte skjer ikke i praksis. En leder i en av de frivillige organisasjonene sa det slik, med tanke på budsjettsituasjonen:

Folk i staten tror ikke vi lever fra januar til påske. Det er bedre å flytte søknaden til høsten med frist for eksempel 1. september.

Det andre moment som trekkes fram er altså *muligheten til å søke om flere år av gangen*, for eksempel tre år istedenfor dagens løsning med årlige søknader. En slik løsning vil skape mer forutsigbarhet og stabilitet for alle parter, også brukerne av tilbudene.

Et tredje moment er at flere frivillige organisasjoner samarbeider så tett at de *i praksis fungerer som én organisasjon*. I Kristiansand går for eksempel Kirkens Bymisjon, Frelsesarméen og Røde kors i samme turnusordning på byens overnattingstilbud. I disse tilfellene ønsker mange å sende én søknad istedenfor for eksempel tre separate søknader. Etter hva vi forstår er dette også realisert en del steder ved siste tildelinger. I samtaler med en av informantene for Kirken Bymisjon ble det også vist til at søknaden og datoen for eventuelt tilskudd var godt kjent blant brukerne. Flere brukere spurte om dette og var redd for at de måtte flytte ut hvis bevilgningen uteble.

Tette samarbeid utvikles flere steder over tid. Arbeidsdelingen er vanligvis nokså klar, men det skjer en helt nødvendig og tett koordinering av tiltakene mellom flere parter. Dette gjelder også med andre aktører:

1. Kommunale myndigheter (typisk eiendomsavdelinger, kommunelege og tidvis politikere)
2. Lokalt politi og brannvesen (orden, kriminalitet, brannsikring, osv.)
3. Andre frivillige organisasjoner og ulike menigheter
4. Enkelte lokale næringslivsaktører (matbutikker, o.l.)

Det lokale samspillet er viktig og fungerer i hovedsak bra. Riktignok er det varierende grad av formalisering og mange «ad hoc» løsninger, men de aller fleste er positive. Ofte omtaler aktørene hverandre med fornavn og kjenner hverandre godt. Relasjonen har utviklet seg over tid, og er i dag helt vesentlig for at ordningen skal fungere godt. Ikke minst når det skjer negative episoder med brukere, for eksempel sykdom eller konflikter i miljøene.

Ordningen slik den praktiseres i dag skaper med andre ord en rekke «ringer i vannet». Med relativt begrensede midler får igangsatte tiltak positive virkninger i lokalsamfunnet, både for brukerne, men også for kommunen for øvrig, innbyggerne og politiet. Gjennom tilskuddordningen får brukerne først og fremst dekket basale behov som mat, husvære og sanitære forhold. Samtidig får de gjennom ordningen en eller flere konkrete kontaktpersoner som de over tid blir kjent med og bygger tillit til. Dette er typisk enkeltpersoner – ofte ildsjeler – i frivillige organisasjoner. Disse enkeltpersonene blir i neste omgang «koplingsstasjoner» for alle tenkelige og utenkelige utfordringen som denne gruppen står ovenfor. Typisk eksempler som trekkes fram er fysiske og psykiske helseproblemer, behovet for juridisk bistand, tolketjenester, kontakt med potensielle arbeidsgivere, NAV og andre myndigheter, møte med politiet, og konflikthåndtering mellom tiggere og næringslivsaktører (for eksempel når de jages bort av vektere).

Disse «ildsjelene» er spesielt viktige for arbeidet med fattige tilreisende EØS-borgere. Frivillige organisasjonene har dermed en ikke uvesentlig merverdi, dvs. at de betjener funksjonsområder som kanskje ikke er definert klart i søknader og tilbudsbrev fra departementet, men som i praksis utløses av midlene; råd og hjelp til områder som går utover kjerneoppgaver som overnatting og sanitær.

Et illustrerende eksempel på hvordan dette skjer i praksis, er at en tilsynelatende enkel tjeneste som vaskeri eller klesbytte, samtidig fungerte som et slags «vannhull» hvor dagligdagse spørsmål ble diskutert og kommentert. Tilstedeværelsen og nærheten til brukeren i disse situasjonen har ved flere anledninger vist seg viktige for å fange opp ulike sosiale, helsemessige eller andre problemer. Noen ganger er «samtalene i vaskeriet» trivielle. Andre ganger helt vesentlige for å avdekke alvorlige hendelser og svært vanskelige livssituasjoner.

Vår vurdering

Hovedspørsmålet var følgende på dette punktet: Er det behov for endringer i ordningen, og bør det gjøres endringer i hvilke instans som bør forvalte ordningen?

Basert på samtalene med aktørene vi har snakket med, utkrystalliseres tre alternative løsninger:

- Alternativ 1: Kommunene får ansvaret gjennom øremerkede midler
- Alternativ 2: Et annet departement forvalter midlene
- Alternativ 3: Status qua – dagens løsning består i JD

Alternativ 1 vil klart gjøre avstanden mellom bruker og tilskuddsforvalter kortere. Ved å synliggjøre ansvaret for kommune, for eksempel gjennom øremerkede midler, hevder enkelte at løsningen vil skape mer forutsigbarhet. Kommunene har i tillegg et omfattende virkemiddelapparat som de i dag anvender på «sine» innbyggere. Virkemiddelapparatet lokalt vil kunne mobiliseres i større grad enn før, for eksempel NAV og kommunale sosial- og helse-tjenester mobiliseres også for denne gruppen.

På den andre siden har kommunene varierende tillit blant våre informanter. I noen tilfeller er det politiske motiver som skaper usikkerheten, for eksempel kommunenes ønske om tiggerforbud. Andre peker på varierende økonomi som problematisk og frykter at ordningen vil bli vilkårlig. Sist, men ikke minst, trekker mange fram at dagens løsning hvor frivillige organisasjoner drifter ordningen, er vesentlig billigere enn om det offentlige skal gjøre dette.

Alternativ 2 handler om at et annet departement overtar hovedansvaret for ordningen, og eventuelt delegerer forvaltningen til et relevant underliggende organ. Det mest nærliggende er Arbeids- og sosialdepartementet, som i dag har det koordinerende ansvaret i arbeid med å motarbeide fattigdom og å bedre levekårene for sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Noe på samme måte som kommunene vil denne løsningen bidra til at tiltakene kan sees i sammenheng med andre relevante tiltak. Vi skal heller ikke se bort fra den symbolske verdien som ligger i å flytte ordningen fra et «juridisk problem» til et «sosialt problem».

Hovedutfordringen er at det konkrete erfaringsgrunnlaget som er opparbeidet i JD i dag ikke er tilsvarende utviklet andre steder i forvaltningen. Frivillige lag og foreninger har i tillegg opparbeidet erfaring med JD og beskriver

dialogen i all hovedsak som bra. Her skal det legges til at vi kun har snakket med mottakere som har fått bevilgning, noe som kanskje påvirker holdningene. *Alternativ 3*: Det siste alternativet går ut på at dagens ordning videreføres. For delene er tredelt. For det første har departementet i dag opparbeidet seg nyttig erfaringer både med brukergruppen og mottakerne av tilskudd. For det andre er tilbakemeldingene svært gode. Tiltakene når i hovedsak målgruppen, og vårt inntrykk er at midlene forvaltes på en forsvarlig måte. Dette erfaringsgrunnlaget i skjæringsfeltet mellom det utenrikspolitiske, statsrettslige, sosialfaglige forhold og menneskerettigheter, gir et gunstig utgangspunkt for å nå målgruppen. Utfordringen med løsningen er kanskje særlig at «tiggerproblemet» oppfattet som et «kriminalitetsproblem». Følgende sitat fra en politimester er illustrerende:

Det er viktig ikke å se på disse som kriminelle eller tiggning som kriminell virksomhet – det er lovlig – da må ikke alle ansees og omtales som kriminelle av offentlige personer.

På den annen side, selv om JD i dag har opparbeidet viktig erfaring med tilskuddsordningen, synes den å savne en solid politisk forankring. I forslag til statsbudsjett for 2018 foreslo departementet en drastisk nedskjæring av ordningen, noe Stortinget imidlertid ikke godtok. I praksis har sakshåndteringen vært utført av én person helt fra starten, hvilket i utgangspunktet også gjør ordningen nokså sårbar.

Ser vi disse tre alternativene samlet, er hovedinntrykket at desentralisering frarådes av mottakerne av tilskudd. Vi støtter dette og alternativ 1 anbefales ikke. Vi står da igjen med alternativ 2 (annet departement) og 3 (dagens løsning videreføres). Gitt de utfordringene og usikkerheten som ligger i å overføre ansvaret til et departement, og fordi det nokså unisont gis støtte til dagens løsning, fremstår alternativ 3 som mest interessant. Men med de siste endringene som nå avtegner seg i departementsstrukturene, ikke minst flytting av integreringsfeltet og ansvaret for IMDi til Kunnskapsdepartementet, fremstår også alternativ 2 som aktuelt.

Vi støtter og anbefaler en sentralt styrt løsning som i dag. JD har forvaltet ordningen på en solid og hensiktsmessig måte. Mottakerne uttrykker tillit og positive erfaringer, og hovedmålsettingene med ordningen realiseres i stor grad. Departementet har opparbeidet erfaringer og vi ser ikke behov for å desentralisere ansvaret for midlene til kommunene. Spørsmålet om hvilket

departement som bør viderefører ordningen er i dagens situasjon vanskelig å fastslå. Det vesentlige er at det sikres kontinuitet i kompetansen som nå er opparbeidet. Vi anbefaler derfor at det som ledd i den utredningen vi argumenterer for (se kapittel 8) inkluderes hvordan kompetansen i JD skal videreføres.

8 Samlet vurdering

Hovedformålet med denne rapporten har vært å «å få mer kunnskap om virkningen av tilskuddsordningen samt forslag til eventuelle endringer i ordningen, herunder om den mest hensiktsmessige forvaltning av ordningen». Vi har også sett nærmere på erfaringene med «å tilby overnattings- og sanitære tilbud, samt rådgivningstiltak og mer langsiktige prosjekter, som for eksempel arbeidsrettede tiltak». Dette ble i neste omgang brutt ned i fem mer presise delmål. Tilbudene i åtte byer er vurdert og dataene er samlet inn gjennom en rekke intervjuer og dokumentstudier. Hovedfunnene kan oppsummeres som følger:

Vurdere effekten av de tiltak som gjennomføres og identifisere hvilke prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen

Tilbudet om helårsovernatting er i hovedsak vellykket og dekker helt grunnleggende humanitært behov og bør videreføres. Der det ikke finnes eller bare finnes i vintermånedene, bør det opprettes permanent. Kvinner og eldre er spesielt utsatte når de ikke har et trygt sted å sove. Overnattingstilbud til ektepar bør vurderes flere steder. I Oslo er det for få overnattingsplasser for begge kjønn og kapasiteten bør økes (utdypes nedenfor). Samtlige polititjenestemenn vi har snakket med er positive til overnattings- og sanitært tilbudene. Tilbudene har minsket eller fjernet problemet med forsøpling og ulovlig overnatting ute. Sanitært tilbudene finansiert av ordningen er også hensiktsmessige og dekker grunnleggende humanitært behov. Det viktigste her er at det er tilgang til toalett og vask/dusj. Tilbud om veiledning og rådgivning for arbeidslivet er hovedtiltaket fra Caritas og Robin Hood Huset, men tilbys også av andre. Arbeidsrettede veiledningstjenester er viktige, men det er vesentlig at dette når målgruppen som i begrenset grad har kvalifikasjoner for norsk arbeidsliv. Robin Hood Huset har en hensiktsmessig modell for å nå målgruppen. Lignende tilbud bør opprettes/støttes. Matutdeling til fattige utføres av svært mange organisasjoner i de store byene, ofte knyttet til andre tiltak. Tilbudene er godt kjent blant tiggere og bladselgere vi intervjuet, og mange besøker tilbudene. Flere tilbyr også gudstjenester, noen med tolk. Dette er viktig for mange rumenere. I likhet med de andre tiltakene fungerer dette som møteplass og rådgivingscenter for mange tjenester og er svært hensiktsmessig for målgruppa. Vår samlede

vurdering er at effekten av disse tiltak er meget bra. Prosjektene fremstår i sum som svært hensiktsmessige overfor målgruppen. Enkelte unntak og forbedringsforslag fremkommer nedenfor.

Vurdere om målgruppen har *behov som ikke blir møtt* gjennom ordningen

Vår vurdering på dette punktet er tredelt. Når det gjelder tilskudd til overnattings- og sanitært tilbudene er hovedinntrykket, som vi har vist til over, at midlene i all hovedsak går til de formålene som det er søkt om. Samtidig er det avdekket at *kapasiteten er begrenset enkelte steder*, ikke minst i Oslo hvor flere hundre avvisninger skjer hvert år. Her bør kapasiteten økes for å dekke de reelle humanitære behovene. Vi ser også at noen byer *ikke har vært i stand til å etablere helårstilbud*. Dette bør styrkes. Anbefalingene har støtte i vurderingene gjort av Europarådet (2015). Den andre observasjonen er knyttet til helsehjelp og psykisk sykdom. Her er det grunnleggende problemet at EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge synes å ha en *uklar rettslig status*. Dette uttrykkes i klartekst av både brukerne og mottakerne av tilskudd. Disse forholdene bør forbedres, og som et minimum i form av bedre informasjon. Den tredje observasjonen gjelder arbeid. Det tas i dag flere initiativ i de byene vi har besøk, men den økonomiske støtten til disse tiltakene er begrenset. Det er en vesentlig utfordring å få til arbeidstiltak som er tilpasset denne gruppas situasjon og behov. Vår samlede vurdering på dette punktet, er at problemstillingen er svært sammensatt og bør gjøres til gjenstand for en egen utredning. Også denne anbefalingen har støtte i vurderingene gjort av Europarådet (2015). Flere aktører bør bidra i en slik utredning, inkludert nasjonale kompetansemiljøer med erfaring, aktører fra flere departement, NAV, fagforeninger, kommunene, næringslivet og academia. Arbeidsrettslige forholdene bør også utredes. En slik utredning bør dessuten trekke veksler på erfaringer fra andre land som arbeider med disse problemstillingene.

Vår samlede vurdering er at det er en del behov som målgruppen har som ikke blir møtt gjennom dagens ordning. Kapasiteten til helårs nødovertatting bør økes, særlig i Oslo, og alle byene bør i dag tilby helårs overnatting. Helsehjelp og særlig psykisk helsehjelp bør styrkes, herunder avklare den rettslig status på dette feltet for EØS-borgere som kommer til Norge for å tigge. Sist, men ikke minst, har vi sett at det er vanskelig å etablere jobbtillbud for gruppen. Disse to problemstillingene er særdeles sammensatt og vår anbefaling er at

dette gjøres til gjenstand for en egen utredning. Konkret betyr dette at vi anbefaler følgende utredninger:

- Utrede bedre *arbeidsinitiativene* som er identifisert i dette prosjektet, herunder kartlegge positive og negative erfaringer, muligheter og begrensninger. I dette ligger det også juridiske og arbeidsrettslige vurderinger, inkludert arbeidslivskriminalitet.
- Juridisk betenkning knyttet til hvilke *rettigheter og plikter denne gruppen faktisk har*, ikke minst i forhold til internasjonale forpliktelser; helse, overnatting, osv. Et utgangspunkt for denne vurderingen er de forpliktelsene som Europarådet peker på (2015).

Vurdere om ordningen eller visse prosjekter kan sies å bidra til å *oppretholde tigging*

Ser vi samlet på de erfaringene som er formidlet gjennom prosjektene, er hovedinntrykket at tilskuddsordningen *ikke* bidrar til å opprettholde eller på andre måter forsterker tiggingen. Det er fattigdom og mangel på arbeid som skaper tiggingen. Antallet tiggere i de distriktene som omfattes av denne studien har vært stabilt eller synkende siden 2013, dvs. etter at tiltakene er igangsatt. Ordningen kan muligens gjøre at de som er her kommer tilbake. Men mange tolker dette positivt. Stikkord som trekkes fram er at kontinuitet skaper kjennskap, relasjoner og tillit. Noe som i neste omgang er vesentlig for å tilrettelegge for arbeid, helsehjelp og annen bistand. Bedre arbeidsmuligheter vil sannsynligvis redusere tiggingen, men om dette i neste omgang fører til at det kommer nye tiggere er uklart. Enkelte problematiserer «kontinuitet», men legger til at når situasjonen er slik den er bidrar tiltakene til å dekke grunnleggende humanitære behov og menneskeverd. Basert på studier i andre land, er det sannsynlig at tiggerforbud vil redusere omfanget av fattige EØS-borgere uten arbeid. Men dette ser ut til å tiltrekke seg yngre EØS-borgere og mer kriminalitet. Vår samlede vurdering er at dagens ordningen ikke kan sies å bidra til å opprettholde tigging.

Drøfte forholdet mellom det *ansvar* kommunene har etter loven for målgruppen og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd påtar seg

Tilbakemeldingene fra informantene er at kommunene enten bør drive tiltakene for denne gruppen selv eller være full deltaker både økonomisk og som samarbeidspartner. Kommunen har det overordnede ansvaret for målgruppens humanitære situasjon. Der kommunen er en aktiv partner, var våre informanter svært tilfredse med samarbeidet. Vår vurdering er at kommunen bør full- eller delfinansiere tiltakene slik at de frivillige organisasjonene har en forutsigbar situasjon. For at målgruppa skal ha et like godt tilbud over hele landet (med lokale tilpasninger) kreves det klare retningslinjer fra regjeringen om gruppens rettigheter og plikter i Norge. Kommunene bør også ha ansvar for informasjon til allmennheten om fattige tilreisende EØS-borgere, om hva tiltakene innebærer og hvordan de fungerer. Dette kan være med å motarbeide misforståelse, stereotypier og fordommer i befolkningen.

Avklare behov for endringer i ordningen og vurdere hvilken instans som bør forvalte ordningen

Vår samlede vurdering av spørsmålet om det er «behov for endringer i ordningen» særlig med tanke på «endringer i hvilke instans som bør forvalte ordningen», er følgende: Basert på samtalene med informantene utkrystalliserte det seg særlig tre alternative løsninger som vi har vurdert: (1) kommunene får ansvaret gjennom øremerkede midler (desentralisering); (2) et annet departement forvalter midlene; (3) Status qua – dagens løsning videreføres. Hvert av alternativene har fordeler og ulemper. Etter en samlet vurdering basert på kriteriene for tildelingene, erfaringer med dagens løsning og hensikten med ordningen, anbefaler vi en sentralt styrt løsning som i dag. Vi mener videre at Justis- og beredskapsdepartementet har forvaltet ordningen på en solid og hensiktsmessig måte. Mottakerne uttrykker stor tillit til forvaltningen og erfaringene er i all hovedsak positive. Hovedmålsettingene med ordningen realiseres i stor grad.

Samtidig har vi argumenter for at de endringene som nå gjøres i departementsstrukturen delvis rokker med dette argumentet. Flytting av ansvaret for IMDi til Kunnskapsdepartementet er også en flytting av en serie tilskuddsordninger bort fra JD. Det vesentlige er at dersom ordningen flyttes til et annet departement må det skje en kompetanseoverføring slik at de erfaringer som i

dag er opparbeidet av JD, er tilgjengelig i et nytt departement eller direktorat. Fordi disse endringene er så vidt ferske, er det vår anbefaling at også dette punktet gjøres til gjenstand for en utredning:

- Utrede forvaltningsansvaret for tilskuddsordningen (departemental plassering, ansvar, finansiering, mv.) knyttet til de endringene som i dag gjennomføres i Regjeringen. Den nye departementsstrukturen og ansvaret for IMDi må inkluderes i dette arbeidet, men også sikre kontinuitet i erfaringsgrunnlaget for tilskuddordningen.

Målet med dette prosjektet har vært å evaluere tilskuddsordningen for humanitære tiltak til tilreisende EØS-borgere som tigger. Hovedkonklusjonen er at formålet med ordningen i all hovedsak er oppfylt gjennom tiltakene som har fått støtte. Kapasiteten bør økes på overnatting og sanitære anlegg. Veiledningene bør forsterkes og rettes mer direkte mot målgruppens situasjon og behov. Endelig anbefaler vi at det særlig arbeides videre med å utrede (1) *arbeidsrettede tiltak* som er spesielt rettet mot målgruppen; (2) hvilke *rettigheter og plikter* denne gruppen faktisk har, ikke minst i forhold til internasjonale forpliktelser knyttet til helse, overnatting og sanitære forhold; og (3) plassering av *forvaltningsansvaret* for tilskuddsordningen. Sistnevnte må sees i lys av de siste endringene av sentralforvaltningen.

Summary

This is an evaluation of the Norwegian Government's Assistance Programme for humanitarian aid to migrating EEA-citizens who come to Norway to make a living by begging. (Tilskuddsordningen for humanitære tiltak til tilreisende EØS-borgere som tigger). The programme is managed by the Ministry of Justice and grants were first distributed in 2013. The programme was the result of a political compromise in the so-called Red-Green Government. NGO's have been the main beneficiaries. NOVA was commissioned to carry out the evaluation of projects run in 2016 and should focus on the following subject:

1. Assess the effect of the implemented actions and identify which projects that are most appropriate for the target group.
2. Assess whether the target group has needs that are not met by the programme.
3. Assess whether the programme or certain projects may serve to maintain begging.
4. Discuss the relationship between the Municipalities responsibility according to the law concerning the target groups, and the projects that NGOs take on.
5. Sort out the need for changes in the programme, and discuss which authority should manage the programme.

22 projects were supported by the programme in 2016. 21 of them are covered by this evaluation. The projects are carried out in eight cities and by several NGOs.

- Seven projects in Oslo are supported by the programme accommodation, and offer sanitary facilities, distribution of food and supervision for the labour marked. Projects are managed by The Foundation Church City Mission, the Red Cross, The Salvation Army, The Foundation Evangelie-senteret, and Caritas.
- Three projects in Trondheim offer accommodation, sanitary facilities, wash and exchange of clothes and training for work. The Church City Mission, The Salvation Army and the Red Cross manage these.

- Three projects in Bergen offer accommodation and counselling for the labour market, and are run by The Church City Mission, the Foundation Robin Hood House and Caritas.
- One project in Kristiansand with emergency accommodation and sanitary facilities is run in cooperation between the Church City Mission, the municipality of Kristiansand Vest Agder Red Cross and a local NGO.
- One project in Haugesund/Haugalandet offer accommodation and sanitary facilities, and is run by the Church City Mission.
- One project in Stavanger that offer sanitary facilities, is run by the Salvation Army
- One project in Tønsberg that offer sanitary facilities in a camping site for Roma families and is run by the Red Cross.
- One project in Drammen with accommodation and sanitary facilities is run by the Church City Mission.

The evaluation is based on qualitative data from documents and reports and from interviews. We interviewed the following categories: Project leaders and employees, representatives of municipalities, police commissioners (39 persons) and representatives of the target group (27 persons). We assessed the effect of the projects for the target group and for the community: *Have the projects improved the humanitarian situation of the target group, and what is the effect for the community? Have the counselling and work-training projects resulted in work for the individual and what effects have the projects had for the community?*

OUR ASSESSMENT

1. Based on interviews and reports our assessment is that the humanitarian projects (accommodation and sanitary facilities) improve the general life situation of the target group in Norway and that they have several good effects for the community. Interviewees report less garbage in public places, less people assembling in certain places, less illegal accommodation (rough sleeping) in parks and woods. The police argue that legal accommodation also improves their survey and control of the target group. Our assessment is that today's accommodation and sanitary facilities stand as the most appropriate project for the target group and for society.

Several of the projects also serve food to their clients as well as distribution of food several days a week. This is the main project of the Foundation Evangeliesenteret. It seems that food distribution in Oslo now covers the group's basic needs. Evangeliesenteret, however points out that most projects also function as meeting spots for the target group and control port for the community.

Counselling is primarily offered at Caritas in Bergen and Oslo and by the Robin Hood House in Bergen. These projects are directed towards employment. While Caritas mainly target EØS-citizens that migrate in order to work and have documentation on the work experience or training, the Robin Hood House has a broader project offering a cheap meal, distribution of clothes and counselling especially targeting poor, begging EØS-citizens. Both projects offer Norwegian courses. Our assessment is that counselling for work is important for the target group and that the Robin Hood House has developed the most appropriate model for the target group.

The projects financed by this programme comprise one work-training project, the Work Room in Trondheim. Our assessment is that this project is inappropriate for our target group as it according to our data has little or no effect on their chances in the labour market.

2. In most cities that offer accommodation and sanitary facilities to our target group, the offer covers the basic needs. In Oslo, the accommodation is, however, too limited and many individuals must sleep outside even in winter. This is especially hard for women and the elderly. Several towns also offer accommodation only in winter, while the needs are for accommodation all year round.

The need for emergency health care, both for physical and mental health, is considerable. In Oslo the Church City Mission runs a clinic for undocumented migrants. This clinic receives and treats our target group, but the clinic only functions in Oslo. In the other towns some of the projects offer health counselling and emergency treatment on a voluntary basis, and some hospitals receive these patients when their condition is acute. Today it seems to be up to the individual doctor or nurse whether they receive patients from this target group or not. There is a lack of permanent health help for this group and clear regulations of their rights to treatment.

There is also a large and uncovered need for work adjusted to this group's situation in Norway and the homeland (mostly Romania). This point needs

careful consideration; our advice is to carry out an investigation where all bodies of the labour market are involved.

3. Our informants' assessment and ours is that these projects on the one hand ease the target group's life-situation in Norway, and of course can contribute to their returning to these places rather than to places without projects. On the other hand, reports and experience show that the number of beggars has been stable or decreasing, and that beggars arrived in Norway before any project was launched. This indicates that the projects per se do not maintain begging. An important aspect here is that the target group in general not qualified for the normal Norwegian labour force.

4. A widespread assessment among our informants is that the municipality should be involved in all projects for this group. Lately the municipality co-finance projects many places and many places they participate in network meetings between state- municipality and NGO agents.

Our assessment is that the municipality should support these projects financially, but that NGOs can manage them cheaper and that they have solid experience in this kind of work.

5. This point is difficult to assess, as the political decisions, concerning humanitarian aid to this group, are complicated and disparate. Our informants are however very satisfied with the management of the programme because of quick and un-bureaucratic casework, but they wished for a stronger commitment from the municipality. Some weaknesses were also mentioned:

- The application deadline is too late each year and hence grant comes too late. This makes it hard to plan projects and person months for the actual year.
- To receive funding for one year at a time also makes planning difficult and hinders continuity.

At the same time, we argue that the changes now made in the departmental structure partly change the view of the placement of responsibility for the scheme. The transfer of responsibility for the Directorate of Immigration (IMDi) from the Ministry of Justice and Public Security (JD) to the Ministry of Education and Integration is also a relocation of a series of grant schemes

away from JD. Although the grant scheme we have studied today is managed by the Police Department (not IMDi), it is our assessment that the transfer of responsibility of integration from JD is weakening and makes the management practices even more fragile. Because these changes are so fresh, it is our recommendation that this point also is made subject of an additional investigation

The overall aim of this project has been to evaluate the grant scheme for humanitarian measures for visiting EEA citizens as beggars. The main conclusion is that the purpose of the scheme is largely fulfilled. However, capacity should be increased on accommodation and sanitation. The guidelines should be strengthened and directed more directly to the target group's situation and needs. Finally, we recommend three topics to be investigated further: (1) *work-oriented measures* specifically aimed at the target group; (2) *what rights and duties this group actually has*, not least in relation to international obligations relating to health, accommodation and sanitation; and (3) *placement of management responsibility for the grant scheme*. The latter must be seen in light of the recent changes of the central administration.

Referanser

- ABCnyheter (29. juni 2015 – oppdatert 29. juni 2015): Artikkel «Europarådets menneskerettighetskommissær utløser EØS-bombe: – Norge plikter å gi tilreisende romfolk tak over hodet». Artikkelen er tilgjengelig på følgende adresse: <https://www.abcnyheter.no/nyheter/politikk/2015/06/29/194407915/norge-plikter-gi-tilreisende-romfolk-tak-over-hodet> (lest 14. januar 2018).
- Europarådet (2015): Report by Nils Muiznieks, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe following his visit to Norway from 19 to January 2015. CommDH(2015)9 Rapporten er tilgjengelig på følgende adresse: <http://www.refworld.org/docid/55afa9914.html> (lest 5. februar 2018)
- Baklien, B. (2004). "Følgeforskning", *Sosiologi i dag*, 34 (4): 49–6.
- Baklien, Pape, Rossow og Storvoll, 2008. *Evalueringsforskning: Etikk, effekter og begrensninger*. Rus og samfunn 1/2008, Volum 2.
- Baldersheim og Rose (2014). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 3. utgave. Kapittel 8. s. 153–175. Fagbokforlaget.
- Djuve m. fl. 2015. *When poverty meets affluence. Migrants from Romania on the streets of Scandinavian capitals*. Fafo/Rockwool Foundation.
- Engebrigtsen m.fl. 2014. *Gateliv. Kartlegging av situasjonen til utenlandske personer som tigger*. Rapport nr.7/14 NOVA.
- Haug, A.V. og Salte, H. 2016. *Medias dekning av tilreisende romfolk i Norge: En kamp om sannhet?* I Alm, Kristian Brown, Richard Mark Røyseng, Sigrid (red.), *Kommunikasjon og ytringsfrihet i organisasjoner*. s. 329–360. Cappelen Damm Akademisk.

Vedlegg 1: Intervjuguide mottakere av tilskudd

Intervjuguide Organisasjoner med tilskudd

Organisasjon

Prosjekt/mål

Bevilgning

Sted

Informant: rolle i prosjektet

Problemstillinger som skal belyses:

1. Vurdere effekten av de tiltak som gjennomføres identifisere de prosjekter som fremstår som mest hensiktsmessige overfor målgruppen
2. Vurdere om målgruppen har behov som ikke blir møtt gjennom ordningen?
3. Vurdere om ordningen eller visse prosjekter kan sies å bidra til å opprettholde tiggings?
4. Drøfte forholdet mellom det ansvar kommunene har etter loven for målgruppen og de oppgaver som frivillige organisasjoner som får tilskudd påtar seg
5. Avklare behov for endringer i ordningen og vurdere hvilke instans som bør forvalte ordningen

1.

- Hva er prosjektets tilbud/målsetting?
- Hvordan er det organisert? Internt /eksternt
- Hvor mange brukere? Daglig, siste år?
- Hvilke nasjonaliteter?
- Hvor lenge har tiltaket vært drevet? Endring?
- Hva anser dere er målgruppens største problem?

2.

- Hvordan vurderer dere tiltaket i forhold til behovet?
- Hva vet dere om de som ikke får plass?
- Hvordan er helse/psykisk tilstanden til klientene?

3.

- Fortrenger rumenerne andre nødstedte grupper? Andre fattige tilreisende?
- Hvordan har pågangen endret seg siden oppstart? Flere, færre, kjønnsmessig, type folk
- Tenker dere at tiltaket/prosjektet dere tilbyr bidrar til å opprettholde tiggings? PÅ hvilken måte?

4/5.

- Hvordan er tiltaket organisert? I samarbeid med andre organisasjoner? Frivillige? Kommunen?
- Utfører kommunen sitt ansvar for denne gruppa slik den er hjemlet i loven?
- hva er kommunens interesse i prosjektet? Hva tenker dere om det?
- Har dere forslag til endring av ordningen andre modeller?
- hva tenker dere om hensiktsmessigheten av denne tilskuddsordningen?

Andre forhold dere mener er viktige?

Vedlegg 2: Intervjuguide brukere

Intervjuguide tiggere

1. Hvor lenge har du vært her?

Sammen med hvem?

Har du vært andre land? Steder i Norge?

Situasjonen i Romania , bolig barn etc

Hvor sov du i natt? Hvor ofte sover du på '15 kronersen'

Vet du om tilbudene her i byen?

Bruker du dem? Hvilke? Hvorfor ikke ?

Hva tenker du om tilbudene , er de bra? Kunne de vært bedre? Hvordan?

Kan du snakke ned dem som jobber der?

2 Får du hjelp med problemene dine?

Annet?

Vedlegg 3: Intervjuguide kommunene

Intervjuguide kommune

1. Hvor mange fattige tilreisende er det i kommunen/byen?
2. Fortell om prosjektene tiltakene i dere kommune.....
3. Mener dere tiltakene er hensiktsmessige i forhold til disse gruppenes behov?
4. Hva tror dere....oppretholder humanitære tiltak tiggning eller drives det av andre årsaker? hvordan? Alternativ?
5. Er kommunen involvert i noen av dem? Hvordan? Hvorfor ikke? Hvordan fungerer samarbeidet?
6. Kjenner dere hvilke forpliktelser dere har etter loven? Hva gjør dere?
7. Tenker dere at kommunen kunne tilby noe velferd til denne gruppa? Hva f.eks.?
8. Har dere synspunkter på andre tiltak – andre måter å organisere på?
9. Hvordan?
10. Annet?

Vedlegg 4: Intervjuguide politiet

Intervjuguide politi

1. Hvor mange fattige tilreisende i kommunen/byen? Kjønn, alder ca.
2. Hva anser dere er deres største problem? Helse? Arbeid etc
3. Hvem mener dere bør ha ansvar for fattige tilreisende? Kommunen? Organisasjoner, frivillige?
4. Hvordan vurderer dere tiltakene som er satt i gang her? Fungerer de etter mål og behov hos målgruppa? Har gruppa andre behov som bør dekkes? Hvordan?
5. Hvordan er deres samarbeid med tiltakene? Organisert eller ad hoc?
6. Tror dere tiltakene bidrar til å opprettholde tiggende eller ikke har innvirkning på det?

7. Annet?