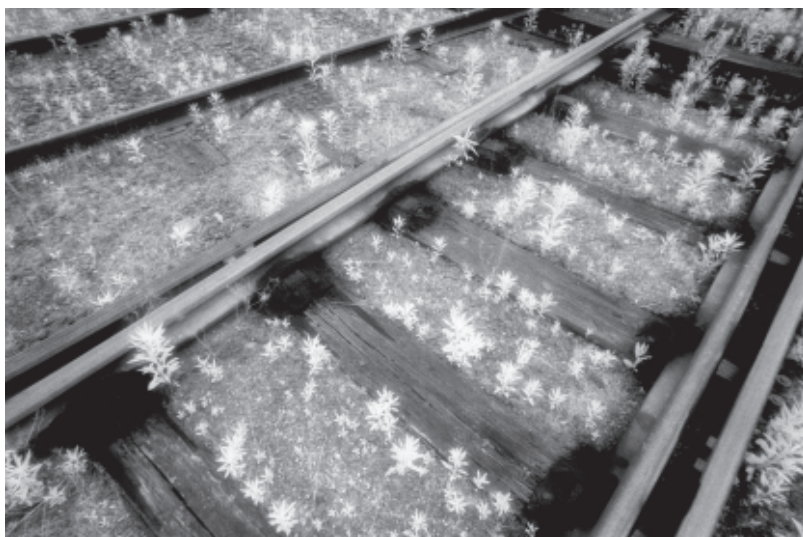


Heidi Gautun, Jon Anders Drøpping
og Tone Fløtten

Når nøden er størst

En analyse av frivillige organisasjoners
hjelp og tilbud til fattige



Heidi Gautun, Jon Anders Drøpping og Tone Fløtten

Når nøden er størst

**En analyse av frivillige organisasjoners
hjelp og tilbud til fattige**

© Fafo 2005

ISBN 82-7422-479-5

ISSN 0801-6143

Omslag: Informasjonsavdelingen ved Fafo

Trykk: Allkopi as

Innhold

Forord	7
Sammendrag	8
Kapittel 1 Innledning	13
1.1 Hva slags hjelp tilbyr organisasjonene?	14
1.2 Det norske fattigdomsproblemet	15
1.3 Frivillig versus offentlig hjelp til fattige	17
1.4 Rapportens oppbygging	21
Kapittel 2 Metode og data	23
2.1 Organisasjonenes tilbud om ulike former for hjelp til livsopphold ...	23
2.2 Organisasjonenes virksomhet knyttet til sosiale tilbud, rådgivning og hjelp til selvhjelp for fattige	26
Kapittel 3 Hjelp til livsopphold	31
3.1 Utdeling av mat, økonomisk støtte og andre former for materieell hjelp	31
3.2 Antall personer som mottar hjelp	34
3.3 Brukernes økonomiske bakgrunn	36
3.4 Problembakgrunn	37
3.5 Familiesituasjon	38
3.6 Brukere med innvandrerbakgrunn	39
3.7 Oppsummering	40
Kapittel 4 Hvem yter hjelpen, og på hvilken måte?	43
4.1 Organisasjoner og virksomheter som yter hjelp til livsopphold i de fire byene	44
4.2 Kriterier og betingelser for å motta støtte?	45
4.3 Hvem jobber i virksomhetene?	47
4.4 Antall dager hjelp til livsopphold gis	47
4.5 Hvem dekker utgiftene til den hjelp til livsopphold som ytes?	48
4.6 Subjektive vurderinger av organisasjonens rolle og utfordringer	49
4.7 Oppsummering	51

Kapittel 5 «Hjelp til selvhjelp» – hvilke tilbud har organisasjonene?	53
5.1 Hvilke typer organisasjoner tilbyr selvhjelpsaktiviteter?	54
5.2 Kjennetegn ved hjelpen som ytes	59
5.3 Selvhjelpsaktivitetenes målgrupper og organisasjonenes kriterier ...	63
5.4 Organisasjonenes ressursinnsats og organisering	65
5.5 Hvor mange benytter seg av selvhjelpstilbudene?	67
5.6 Frivillige organisasjoner og «hjelp til selvhjelp» i andre land	67
Kapittel 6 Organisasjonenes innsats sett med fattiges øyne	81
6.1 Kjennetegn ved brukerne og bakgrunnen for at de har havnet i fattigdom	81
6.2 Virksomheter de får hjelp fra, og type hjelp de mottar	84
6.3 Hvordan vurderes hjelpen?	86
6.4 Hvordan beskrives hjelpen fra det offentlige hjelpeapparatet?	87
6.5 Oppsummering	90
Kapittel 7 Oppsummering og diskusjon	93
7.1 Hovedresultater fra kartleggingen	93
7.2 Organisasjonenes rolle i fattigdomsbekjempelsen	97
7.3 Det offentlige og det frivillige tilbudet – forskjeller og likheter	99
7.4 Frivillige organisasjoner i Norge sammenlignet med andre land	107
7.5 Utfordringer og kunnskapsbehov	107
Litteratur	111
Appendiks 1 Intervjuguide, ledere i virksomheter som yter hjelp til livsopphold	114
Appendiks 2 Spørreskjema «Hjelp til livsopphold» oktober 2004	115
Appendiks 3 Spørreskjema «Hjelp til livsopphold», desember 2004	120
Appendiks 4 Intervjuguide - informanter i frivillige organisasjoner. Sosiale tilbud og rådgivning	125
Appendiks 5 Intervjuguide - brukere. Sosiale tilbud og rådgivning	126
Appendiks 6 Oversikt over virksomheter	127

«Hva er fattigdom? Bare fravær av mat og klær?
Det er og fravær av sosialt liv. Folk som ikke har råd til å ta
en kaffe med venner. Som ikke har råd til å ta en båt til en øy.»
(Slumsøster)

Forord

De frivillige organisasjonene har lange tradisjoner for sosialt arbeid og grunnlaget for det private sosiale arbeidet ble lagt allerede på 1840-tallet. Da oppsto misjons- og avholdsbevegelsen, som i tillegg til misjonering også drev sosialt arbeid. Med framveksten av den moderne velferdsstaten har de frivillige organisasjonenes rolle i det sosiale arbeidet blitt mindre synlig, men de siste årene har vi sett et økende politisk og offentlig fokus på det arbeidet organisasjonene gjør. Deres innsats har imidlertid ikke vært gjort til gjenstand for systematisk forskning og dette prosjektet har hatt som ambisjon å rette opp dette. Ved hjelp av intervjuer og kartlegginger har vi innhentet informasjon om de frivillige organisasjonenes økonomiske og materielle nødhjelp, samt deres sosiale tilbud til fattige.

Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoratet. Vi vil takke direktoratet for oppdraget og for åpent og konstruktivt samarbeid i prosjektperioden. Vi vil også takke prosjektets referansegruppe, som har bestått av Olaf Tvede (Sosial- og helsedirektoratet), Rune Halvorsen (Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU) og Kai-Rune Myhrer (Batteriet), for alle de gode innspillene og spennende diskusjonene i arbeidet med prosjektet.

Gjennomføringen av den kvantitative kartleggingen som danner grunnlag for deler av undersøkelsen hadde ikke vært mulig uten velvillig hjelp fra representanter for de undersøkte organisasjonene. Vi er svært takknemlige for at dere brukte av deres tid og kunnskap både i forkant av kartleggingen og i de to kartleggingsmånedene. Takk også til virksomhetsledere og andre i organisasjonene som har bidratt med informasjon i kvalitative intervjuer, og en stor takk til de seks brukerne som fortalte oss om sine erfaringer med organisasjonenes arbeid. Sist, men ikke minst, takk til Fafos informasjonsavdeling for hjelp med ferdigstilling av manuskriptet.

Rapportens kapittel 2, 3, 4 og 6 er skrevet av Heidi Gautun. Jon Anders Drøpping har skrevet kapittel 5, mens Tone Fløtten har skrevet kapittel 1 og 7. Vi står alene ansvarlige for eventuelle feil og mangler i rapporten.

Oslo, mai 2005

Tone Fløtten

Prosjektleder

Sammendrag

I denne rapporten presenteres resultatene fra en undersøkelse av frivillige organisasjoners hjelp til fattige i de fire største byene i Norge (Oslo, Trondheim, Bergen og Stavanger). Den kunnskapen vi har om frivillige organisasjoners innsats på dette området, har i første rekke tilflytt oss fra aviser og TV. Inntrykket er at det skjer mye viktig arbeid i organisasjonenes regi, men det er ingen systematisk oversikt over dette. For å få større kunnskap om de frivillige organisasjonenes innsats overfor fattige belyser dette prosjektet tre temaer:

For det første kartlegges omfanget av organisasjonenes tilbud til fattige. Kartleggingen omfatter først og fremst organisasjonenes nødhjelp, det vil si ulike former for hjelp til livsopphold – enten i form av kontantytelser eller naturalytelser. I tillegg studeres organisasjonenes rolle i arbeidet med å hjelpe brukerne til å etablere mestringsstrategier, det vil si innsatsen som går ut på å legge forholdene til rette for at brukere får hjelp til å endre en vanskelig livssituasjon. For det andre spør vi hva som kjennetegner organisasjonenes rolle i fattigdomsarbeidet. Dette angår både hvordan brukerne oppfatter den hjelpen de får fra organisasjonene, og hvilken rolle organisasjonene selv oppfatter at de har i fattigdomsbekjempelsen. For det tredje diskuteres likheter og forskjeller i det offentlige og frivillige sosiale arbeidet.

Fattigdom er i denne studien ikke definert ut fra objektive kriterier, men ut fra vurderingene og rapporteringen fra lederne av virksomheter i organisasjonene som er undersøkt, samt fra brukere som er intervjuet.

Hjelp til livsopphold

Oversikten over organisasjonenes hjelp til livsopphold i de fire byene er skaffet til veie gjennom to kilder: 1) kvalitative intervjuer med ledere i de virksomhetene innenfor organisasjonene som jobber direkte med fattige, 2) en kvantitativ kartlegging av hjelp til livsopphold i oktober og desember 2004. Undersøkelsen viser følgende:

- 4545 personer fikk hjelp til livsopphold i oktober måned, mens 7975 fikk hjelp i desember. Flere av disse personene mottok flere typer hjelp, og de fikk hjelp gjentatte ganger i løpet av måneden. I desember fikk dessuten 1200 personer

i Oslo esker med mat fra Kirkens Bymisjon, og mellom 600 og 700 personer fikk økonomisk støtte/kontantytelser. Denne hjelpen er *ikke* inkludert i kartleggingen, og gjenspeiles ikke i tallene over.

- Organisasjonene deler først og fremst ut hjelp i form av mat. Det er svært få som får direkte økonomisk støtte.
- En stor andel av dem som benytter seg av organisasjonenes hjelp til livsopphold, er hardt belastede rusmiddelmisbrukere. Mat og kontantytelser som deles ut i forbindelse med Kirkens Bymisjons «Lys i Mørket»-aksjon i desember, gis imidlertid til andre grupper, som eldre, enslige forsørgere og unge uføre eller unge arbeidsledige.
- En rekke undersøkelser har vist at personer med ikke-vestlige bakgrunn er overrepresentert blant fattige i Norge i dag. Vår kartlegging viser at få personer med ikke-vestlig bakgrunn benytter seg av tilbudet til de frivillige organisasjonene.
- Basert på informasjon om bakgrunnen til dem som mottar hjelp, dannes det et entydig bilde av at organisasjonenes innsats for fattige er et supplement til den offentlige innsatsen. I den grad organisasjonene har kunnskap om sine brukere, oppgir de at det store flertallet mottar en eller annen offentlig ytelse. Nesten to tredeler av de brukerne organisasjonene kjenner bakgrunnen til, er for eksempel sosialhjelpsmottakere.
- Det er de veldedige organisasjonene som står for all den hjelp til livsopphold som ytes i de fire byene vi har undersøkt. Nesten alt som ytes av mat, klær/sko, møbler, kontanter og ved, er finansiert av organisasjonenes egne midler. Disse midlene stammer er enten fra gaver fra enkeltpersoner eller fra næringslivet. Det offentlige finansierer en begrenset del av det samlede arbeidet som utføres i virksomhetene, både fordi flere virksomheter ikke mottar økonomisk støtte til personell fra det offentlige, og fordi den frivillige ubetalte innsatsen er nesten like stor som det lønnede arbeidet.

Hjelp til selvhjelp

Organisasjonenes sosiale tilbud og ulike former for rådgivning, her omtalt som «hjelp til selvhjelp», er undersøkt gjennom kvalitative intervjuer med ledere i de virksomhetene innenfor organisasjonene som jobber direkte med fattige, og andre sentrale personer i organisasjonene. I tillegg er det gjennomført kvalitative intervjuer med personer som benytter seg av organisasjonenes tilbud. Noe grovt kan organisasjonsbildet inndeles i to hovedtyper organisasjoner: 1) veldedige organi-

sasjoner, drevet hovedsakelig av organisasjoner med et religiøst utgangspunkt, 2) likemannsorganisasjoner, det vil si etablerte nettverk av personer i samme situasjon, med målsetting om å bedre medlemmenes/brukernes situasjon. Under betegnelsen likemannsorganisasjon finner vi også organisasjoner/prosjekter som har som målsetting å styrke likemannsorganisasjonene (for eksempel Batteriet). Hovedinntrykket fra de kvalitative intervjuene kan oppsummeres i følgende fire punkter:

- Organisasjonene har et omfattende sosialt og kulturelt tilbud, og de tilbyr rådgivning og veiledning til personer med økonomiske problemer eller andre problemer.
- Ikke alle aktiviteter som drives i regi av organisasjonene er direkte rettet mot fattige, men ifølge virksomhetsledere og sentrale personer i organisasjonene er dårlig økonomi et kjennetegn ved mange av brukerne.
- De religiøse organisasjonene tilbyr lavterskeltilbud til blant annet aktive rusmiddelmissbrukere, mens likemannsorganisasjonene ser ut til å treffe mennesker som er på vei opp og ut av en kritisk situasjon – eller de treffer brukere/medlemmer som er i ferd med å utvikle alvorlige sosiale og levekårmessige problemer.
- Det er store forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder ressurstilgangen. På den ene ytterkanten finner vi en likemannsorganisasjon som drives av to ulønnede frivillige med et svært beskjedent tilskudd, på den andre siden finner vi veldedige organisasjoner med opptil 15 lønnede fast ansatte og opptil 150 ulønnede hjelpere. Generelt finner vi at de religiøse/veldedige organisasjonene har en langt mer bekvem og forutsigbar økonomisk situasjon enn likemannsorganisasjonene.

Organisasjonenes rolle i fattigdomsbekjempelsen

Virksomhetslederne er bedt om å vurdere hvilken rolle deres organisasjon har i forhold til å bekjempe fattigdom. Svarene som gis, er beskjedne. Ingen gir uttrykk for å ha en direkte funksjon i fattigdomskampen, i den forstand at arbeidet de gjør, bidrar til å utjevne forskjeller mellom fattige og andre i samfunnet. Hovedbudskapet i deres vurderinger er at de først og fremst tilbyr hjelp som lindrer fattigdom, og at de i liten grad deltar som politiske aktører for å bekjempe fattigdom. Virksomhetslederne mener likevel at de gjennom sitt hjelpearbeid har tilegnet seg en kunnskap som ikke offentlige myndigheter har, og som offentlige myndigheter kan ha nytte av i sitt arbeid for å bekjempe fattigdom.

I intervjuene med brukerne kommer det fram at de frivillige organisasjonene har en viktig rolle når det gjelder å kompensere for mangelen på kulturell og sosial kapital. Brukerne forteller at de benytter seg av sosiale og kulturelle tilbud, oppsøker møtesteder og mottar ulike typer rådgivning fra organisasjonene. For noen er organisasjonene deres eneste sosiale møtested. Noen av brukerne har imidlertid ikke klart å utvikle en kompetanse som gjør dem i stand til å bygge et eget sosialt nettverk, og de har heller ikke kontakt med andre som oppsøker organisasjonene utenfor organisasjonenes arrangementer.

Selv om organisasjonene ikke har lyktes i å bidra til at alle brukerne har klart å bygge egne nettverk, forteller informantene at de har fått hjelp som har gjort dem i stand til å mestre sin livssituasjon bedre. Blant annet har måten de har mottatt rådgivning på, hjulpet dem til å få innfridd rettigheter i møtet med offentlige etater som sosialkontor og trygdekontor og tilbudene om rådgiving betyr mye for brukerne vi har snakket med. Brukerne uttrykker takknemlighet både for hva de har fått, og for måten de har blitt møtt på av organisasjonene. De opplever både å bli tatt imot på en respektfull måte, å bli informert om sine rettigheter, og få hjelp til å klare å mestre kontakten de har med offentlige kontorer. Informantene forteller at de i møtet med de offentlige kontorene ikke blir informert om rettigheter og at de ikke opplever å bli møtt med respekt. Antall brukere som er intervjuet i prosjektet, er for lite til at disse opplysningene kan generaliseres.

Likheter og forskjeller i det frivillige og offentlige sosiale arbeidet

Et siste tema i prosjektet har vært å se på likheter og forskjeller i det offentlige og frivillige sosiale arbeidet, og avslutningsvis i rapporten diskuteres mulige forklaringer på de forskjellene som er observert. Kort oppsummert er hovedinntrykket følgende:

- De frivillige organisasjonene skiller seg fra det offentlige hjelpeapparatet ved ikke å ha strenge *kriterier* for å yte hjelp. Unntaket er hjelpen som gis gjennom Kirkens Bymisjons «Lys i Mørket»-aksjon, der kriteriene og kontrollen minner om den som foregår innenfor den offentlige sosialtjenesten. Forskjellen mellom det offentlige/frivillige kan forklares ut fra at den offentlige sosialtjenesten er bundet av lover/regler. Det knyttes imidlertid enkelte *betingelser* til hjelpen som gis av de frivillige organisasjonene, for eksempel at brukerne ikke skal ruse seg når de er i virksomhetene. Voldsbruk er heller ikke akseptert. Når det gjelder andre former for hjelp, for eksempel rådgivning, er ikke forskjellene mellom offentlig/frivillig sektor like markert.

- Siden organisasjonene ikke forvalter et offentlig regelverk eller bevilger store pengesummer til sine brukere, har de antakelig mulighet til å møte mennesker på en annen måte. Kontakten mellom bruker og organisasjon blir dermed annerledes i det frivillige enn innenfor det offentlige. På den annen side er ytelser fra det offentlige i større grad en rettighet. Ytelser fra frivillige organisasjoner kan på en annen måte være forbundet med forventninger om takknemlighet, noe som kan oppleves ydmykende og kan innbære skjevare maktbalanse mellom hjelpere og hjelpemottakere.
- Sosialtjenesten yter langt mer omfattende økonomisk støtte enn de frivillige organisasjonene, og motsatt er det sosiale tilbudet mer omfattende innenfor frivillig enn innenfor offentlig sektor. Sosialtjenesten kan også, som en del av et stort offentlig velferdsapparat, selv tilby eller henvise brukerne et bredere spekter av tjenester/ytelser enn det frivillige har mulighet til.
- Sosialtjenesten og frivillig sektor yter hjelp til de samme gruppene, og vi finner det riktig å si at den frivillige innsatsen er et supplement til den offentlige. Det må likevel bemerkes at rusmiddelmissbrukerne utgjør en langt større andel av brukerne i de frivillige organisasjonene enn av brukerne av sosialtjenesten. En annen viktig forskjell er at personer med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn i liten grad benytter seg av det frivillige tilbudet, mens disse er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakerne.
- Brukerne uttrykker større misnøye med det offentlige enn det frivillige tilbudet. Dette kan blant annet henge sammen med at brukere antakelig har mindre eller andre forventninger til de frivillige organisasjonene enn de har til den offentlige sosialtjenesten. Det er derfor lettere for organisasjonene å tilfredsstille brukeres behov og de rammes ikke av kritikk som skyldes at høye forventninger ikke innfris. Siden organisasjonene ikke er bundet av lover/regelverk, kan de dessuten være mer fleksible og romslige enn det offentlige. Misnøye med den offentlige sosialtjenesten er imidlertid også kjent fra andre undersøkelser og utgjør en utfordring for det offentlige tjenesteapparatet.
- Sosialtjenesten er religionsnøytral, mens mange av de frivillige organisasjonene arbeider ut fra en kristen formålsparagraf. Dette kan ha betydning for hvem som oppsøker organisasjonene for å få hjelp.

Kapittel 1 Innledning

Selv om ansvaret for folks økonomiske og sosiale sikkerhet er klart plassert hos norske myndigheter, har de frivillige organisasjonenes rolle i fattigdomsbekjempelsen fått stor oppmerksomhet de siste årene. Organisasjonene er aktive både som hjelpere og som talsmenn for fattige, og i regjeringens politikk blir det framhevet at fattigdommen ikke kan bekjempes uten bidraget fra frivillig sektor (St.meld. nr. 6 (2001–2002)). De frivillige organisasjonenes innsats på dette feltet har imidlertid ikke vært gjenstand for systematisk forskning, og i denne rapporten presenteres resultatene fra en kartlegging av organisasjonenes hjelp til fattige.

I norsk sammenheng har vi altså vært vant til at det offentlige har ansvar for å hindre at folk blir fattige. Offentlige tiltak skal også avlette situasjonen til dem som er fattige og tiltakene skal hjelpe folk ut av fattigdommen. Internasjonale sammenligninger har gjentatte ganger bekreftet at den norske (og nordiske) velferdsstaten har hatt stor suksess med å begrense fattigdommen til et minimum (Goodin et al. 1999) og betydningen av frivillig innsats har inntil de siste årene ikke blitt viet mye oppmerksomhet. Fattigdomsbekjempelse handler imidlertid ikke bare om å sikre økonomi og materielle levekår, men også om å sikre folks sosiale inklusjon. Når det nå stilles større forventninger til at organisasjonene skal spille en aktiv rolle i fattigdomsbekjempelsen, er det grunn til å spørre både hva slags rolle organisasjonene faktisk har i dag, og hva slags rolle de forventes å ha i framtiden. Er deres oppgaver først og fremst knyttet til kampen mot sosial eksklusjon, eller bidrar de også til å heve økonomiske og materielle levekår? I dette prosjektet belyses tre temaer knyttet til de frivillige organisasjonenes arbeid:

For det første ønsker vi å kartlegge hvor omfattende de frivillige organisasjonenes tilbud til fattige er. Vi er blant annet interessert i hvor mange organisasjoner som tilbyr ulike former for hjelp, hva slags hjelp som tilbys, og hvor mange og hvilke personer som nyter godt av organisasjonenes tilbud.

For det andre spør vi hva som kjennetegner organisasjonenes rolle i fattigdomsarbeidet. Ett viktig aspekt er hvordan brukerne oppfatter den hjelpen de får, et annet er hvilken rolle organisasjonene selv oppfatter at de har i fattigdomsbekjempelsen.

For det tredje vil vi diskutere likheter og forskjeller i det offentlige og frivillige sosiale arbeidet. Den frivillige innsatsen regnes som et positivt bidrag til den offentlige politikken, og det settes sjelden spørsmålstegn ved organisasjonenes

arbeid. Man kan imidlertid ikke forvente at organisasjonene baserer seg på de samme prinsipper – for eksempel når det gjelder rutiner, fordelingskriterier, rettferdighetsprinsipper, brukermedvirkning og så videre – som det offentlige. Spørsmålet er hvordan denne administrative siden av de frivilliges arbeid kan karakteriseres.

1.1 Hva slags hjelp tilbyr organisasjonene?

I Fattigdomsplanen er regjeringen uttalt på at de ønsker en sterk frivillig innsats i fattigdomsbekjempelsen:

«De frivillige organisasjonene har opp gjennom historien ofte tatt et stort ansvar for dem som lever i fattigdom. Nå har det offentlige tatt over hovedansvaret, men de frivillige organisasjonene har fremdeles en avgjørende rolle både i det forebyggende arbeidet, men også når det gjelder å fange opp mange av dem som faller utenfor det offentlige tjenesteapparatet. Regjeringen vil legge til rette for at de frivillige organisasjonene fortsatt skal kunne spille en stor rolle i det forebyggende arbeidet i lokalsamfunnene, men vil også i samarbeid med organisasjonene vurdere om de kan få en større rolle i aktivisering og arbeidstrening for dem som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet.» (St.meld. nr. 6 (2002–2003): 26)

Denne vektleggingen av frivillig arbeid er ikke særnorsk. I flere land søker myndighetene å involvere organisasjonene sterkere i arbeidet med å bekjempe fattigdom. Det er særlig organisasjonenes innsats i forbindelse med aktivisering og arbeidstrening som framheves (Harsløf 2003). I likhet med det offentlige tilbyr imidlertid de frivillige organisasjonene et bredt spekter av virkemidler. I tillegg til tiltak for arbeidsmarkedsintegrasjon er de viktigste:

- økonomisk støtte, for eksempel tildeling av kontanter og naturalytelser som klær og mat
- botilbud og boligsosialt arbeid
- generell hjelp til selvhjelp og rådgivning, for eksempel individuelle tiltak som hjelp til den enkelte i dennes kontakt med offentlige myndigheter og hjelp til å skrive søknader, eller mer kollektivt orienterte tiltak for selvorganisering
- sosial støtte, for eksempel kulturtilbud, samtalegrupper og andre former for sosialt samvær

I denne rapporten er det ikke virksomhetene for arbeidsmarkedsintegrasjon som studeres, men de andre formene for hjelp/støtte som organisasjonene tilbyr. Vi vil for det første se på organisasjonenes rolle som «nødhjelpere» – i dette tilfellet deres tilbud om ulike former for hjelp til livsopphold – enten i form av kontantytelser eller naturalytelser. Denne delen av den frivillige innsatsen vies stor oppmerksomhet i offentligheten, og vi baserer oss på datainnsamling fra relevante organisasjoner når vi presenterer oversikter over antall brukere, hvilken type hjelp som ytes og det totale omfanget av hjelpen i utvalgte måneder i løpet av et år.

For det andre ser vi på organisasjonenes rolle i arbeidet med å hjelpe brukerne til å etablere mestringsstrategier. Vi har intervjuet flere organisasjoner/tiltak om deres tilbud om rådgivning og sosiale tiltak. Dette tilbudet består enten i at organisasjonene jobber vis-à-vis den enkelte bruker på individuelt grunnlag, eller i at grupper av brukere organiserer seg som et kollektiv. I begge tilfeller handler organisasjonenes innsats om å legge forholdene til rette for at brukere/klienter som står i en vanskelig situasjon, får hjelp til å endre sin egen situasjon. Vi har valgt å benevne dette arbeidet «hjelp til selvhjelp», et valg som henger sammen med at analysene av intervjuene med ledere i virksomhetene og brukerne viser at det arbeidet som utføres, først og fremst dreier seg om nettopp hjelp til selvhjelp. Dette begrepet benyttes også av lederne i virksomhetene.

Vi ser altså både på organisasjonenes bidrag i forhold til å fremme sosial inklusjon og deres bidrag i forhold til å bedre materielle levekår.

1.2 Det norske fattigdomsproblemet

Selv om Norge er et av landene i verden med absolutt lavest andel fattige, er fattigdom et problem også i vårt samfunn. Avhengig av hvilken fattigdomsdefinisjon man legger til grunn, varierer andelen inntektsfattige fra tre til elleve prosent av befolkningen.¹ Et betydelig antall personer er også mottakere av sosialhjelp, og tar man hensyn til familiesituasjonen til de 135 000 sosialhjelpsmottakerne, finner man at cirka 220 000 personer tilhørte en familie som mottok sosialhjelp i en kortere eller lengre periode i 2003 (SSB 2004)².

¹ Benyttes den definisjon som legges til grunn i Fattigdomsplanen (St.meld. nr. 6 (2002–2003)), er fattigdommen beregnet til tre prosent, mens beregninger basert på EUs fattigdomsdefinisjon vil gi cirka elleve prosent fattige (Epland 2004).

² <http://www.ssb.no/emner/03/04/30/soshjelpk/>

I analyser av hvem de fattige i Norge er, har det blitt fastslått at risikoen for å være fattig er størst for unge enslige, arbeidsledige og personer med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn (Fløtten mfl. 2001, Fløtten 2003a, Andersen 2002). I kartleggingene av fattigdommen i Norge foreligger det ikke informasjon om hvor stor andel av de fattige som sliter med rusmiddelmisbruk eller psykiske problemer. Selv om det ikke er tallfestet, er det en generell antakelse at det er stor fattigdomsrisiko i disse gruppene, blant annet på grunn av problemer med en stabil tilknytning til arbeidslivet (Fløtten mfl. 2001, Fløtten 2003b).

Mens man i norsk sammenheng de siste årene har opplevd en politisk og offentlig gjenoppdagelse av fattigdomsbegrepet, har man i resten av Europa gått stadig mer vekk fra å bruke begrepet fattigdom og heller konsentrert seg om sosial eksklusjon/sosial inklusjon.³ Vi skal ikke her gå nærmere inn på mulige forklaringer på denne forskjellen,⁴ men det er viktig å være klar over den sterke vektleggingen av inklusjonsperspektivene i diskusjonene rundt situasjonen til utsatte grupper. Bekymringen er ikke bare om folk har penger til å dekke primære behov og til å opprettholde respektable materielle levekår. Bekymringen er også at deler av befolkningen faller utenfor fellesskapet og havner i onde sirkler der dårlig økonomi fører til sosial eksklusjon, og der denne eksklusjonen igjen reduserer muligheten til å bedre den økonomiske situasjonen. Konsentrasjonen om sosial inklusjon har ført til at diskusjonene om hva som skal til for å løse problemene i moderne velferdssamfunn ikke bare dreier seg om å sikre innbyggerne gjennom inntektsoverføringer, det handler også om å utvikle ordninger og virkemidler som motvirker eksklusjon, både blant fattige og andre. I denne forbindelse er det et allmenn-europeisk fenomen at man ser frivillige organisasjoners arbeid i sammenheng med det offentlige arbeidet, og at disse to sektorene kan ha en delvis komplementær rolle. Hvor stor komplementariteten er, kan avhenge av både ideologi og velferdsstatens størrelse. Vi vil diskutere forholdet mellom den frivillige og offentlige innsatsen nærmere senere i rapporten.

Mange av de frivillige organisasjonene som arbeider i forhold til fattige, forbindes nok først og fremst med rusmiddelproblematikk. Når vi studerer de frivillige organisasjonenes arbeid overfor fattige, er det derfor interessant å spørre seg hvilke grupper fattige som først og fremst kan tenkes å benytte seg av deres tilbud. Er det slik at organisasjonene kun er et tilbud for rusmiddelmisbrukere, eller vil vi finne mange brukere fra andre grupper som også er overrepresentert blant de fattige?

³ Arbeidet med å utforme nasjonale handlingsplaner for sosial inklusjon innenfor EU er en god illustrasjon av denne utviklingen.

⁴ For nærmere diskusjon, se for eksempel Halvorsen 2000, Fløtten 2004.

Når det gjelder selve avgrensningen av «fattige» i dette prosjektet, er ikke denne betegnelsen basert på nøyaktige beregninger av om en persons inntekt er under eller over en gitt inntektsgrense. Dette skyldes på den ene siden at denne typen detaljert informasjon ikke er tilgjengelig om dem som benytter seg av de frivillige tilbudene, og vi har heller ikke hatt ambisjoner om å be organisasjonene foreta noen slik avgrensning av sine brukere. På den andre siden henger denne avgrensningen sammen med at det statistiske fattigdomsmålet som benyttes, for eksempel i tiltaksplanen mot fattigdom, ikke nødvendigvis er det mest hensiktsmessige målet å benytte når man skal studere dem som er i kontakt med de frivillige organisasjonene. Fattigdomsmålet «inntekt lavere enn 50 prosent av medianinntekt» tar ikke utgangspunkt i folks faktiske levekår eller deres faktiske materielle knapphet. Det er snarere en indikasjon på at en slik knapphet er sannsynlig. Mange av dem som tar kontakt med de frivillige organisasjonene, har antakelig inntekt under den statistiske fattigdomsgrensen, men en god del kan også ha inntekter over denne grensen. At de likevel er i kontakt med organisasjonene, kan skyldes at de ikke klarer å få denne inntekten til å dekke det nødvendige, eller det kan skyldes at det er andre problemer enn de rent økonomiske som får dem til å søke til organisasjonene.

Når begrepet «fattig» brukes, er dette altså her en betegnelse på de personene som er i kontakt med organisasjonene og som omtales som fattige av organisasjonene selv. I hvilken grad deres problemer i første rekke er økonomiske, eller om de like gjerne er uttrykk for manglende sosial inklusjon, er et åpent spørsmål.

1.3 Frivillig versus offentlig hjelp til fattige

Som vi skal komme tilbake til senere i rapporten, spiller frivillig sektor ulik rolle i forskjellige land. I noen land har denne sektoren et omfattende ansvar for det sosiale arbeidet, mens den i andre land spiller en mer marginal rolle. Det er vanlig å anta at frivillig sektor er minst i de landene der det offentlige velferdstilbudet er godt utbygd, mens sektoren er mer omfattende i land der det offentlige har en mindre framtreddende rolle. Ut fra en slik antakelse er det forventet at sektoren spiller en forholdsvis beskjeden rolle i Norge.

Den kunnskapen vi har om norske frivillige organisasjoners hjelp til fattige, har i første rekke tilflytt oss fra aviser og TV. Inntrykket er at det skjer mye viktig arbeid i organisasjonenes regi, men det er lite, eller ingen, systematisert kunnskap om dette. Det foreligger for eksempel ingen oversikt over verdien av bidraget fra de frivillige, vi vet ikke hvor mange personer som er involvert i arbeidet, og vi vet ikke hvor mange mennesker som nyter godt av deres tilbud. Vi vet heller ikke om

omfanget av frivillig sektors sosiale arbeid øker, eller hvor stort omfang dette arbeidet har i forhold til situasjonen i andre land. I tillegg vet vi lite om forskjeller og likheter i det offentlige og frivillige tilbudet. Tildeles for eksempel hjelp til de samme gruppene, benyttes samme typer kriterier og har brukerne samme oppfatning av det offentlige og det frivillige tilbudet?

Vi har ikke ambisjoner om å foreta en empirisk sammenligning av den frivillige innsatsen i Norge og andre land i denne rapporten. Vi ønsker imidlertid, i tillegg til å kartlegge de frivillige organisasjonenes tilbud til fattige, å belyse forskjellene mellom det offentlige og det frivillige tilbudet. Vi vil ta for oss noen områder vi anser som særlig relevante å belyse for å diskutere om det frivillige og offentlige tilbudet har overlappende eller komplementære roller i forhold til fattigdomsbekjempelsen.

Hvis vi tar utgangspunkt i sosialtjenesten som den viktigste tilbyder av hjelp til fattige i den norske velferdsstaten, antar vi *for det første* at selve definisjonen av hvem som er fattig, og dermed har rett på hjelp, er forskjellig i de to sektorene. Mens sosialtjenesten baserer seg på en streng fattigdomsdefinisjon, og hjelp først tildeles etter en nøye vurdering av søkerens økonomi, antar vi at de frivillige organisasjonene i liten grad forholder seg til noen kriterier for å avgrense sin brukergruppe. Her vil de aller fleste som søker hjelp, få dette.

For det andre antar vi at betingelsene for å få hjelp er strengere i offentlig enn i frivillig sektor. Selv om en person som henvender seg til sosialtjenesten har så lav inntekt at vedkommende fyller kriteriene for å få sosialhjelp, kan sosialkontoret knytte betingelser til søkeren før slik hjelp ytes – sosialtjenesten kan stille vilkår for sosialhjelp. Sosialkontoret kan for eksempel kreve at sosialhjelpsmottakeren deltar i en eller annen form for aktivitet, enten det er arbeid eller et kompetansehevende tiltak. Sosialtjenesten forutsettes å være systematisk og forutsigbar, mens det ikke stilles tilsvarende krav eller forventninger til nødhjelpen fra frivillige organisasjoner. Dette vil ha konsekvenser for hvordan hjelp kan tildeles, i organisasjonene kan hjelpen i større grad være tilfeldig og vilkårlig. Det er imidlertid ikke utenkelig at frivillige organisasjoner også knytter enkelte vilkår til sine tilbud. For eksempel er det mulig at det stilles krav til rusfrihet, ikke-voldelig oppførsel eller lignende for at en person skal få hjelp. Siden store deler av den frivillige sektoren i Norge springer ut fra religiøse organisasjoner, er det også aktuelt å diskutere om det ligger religiøse føringer til grunn for hjelpen som gis.

For det tredje er det ikke usannsynlig at hjelpen som gis i offentlig og frivillig sektor, er av ulik varighet. Sosialhjelp er i utgangspunktet ment å være en kortvarig ytelse og de fleste er mottakere bare en kort periode (Fløtten mfl. 2001). På den annen side vet vi at en god del personer mottar sosialhjelp i mer enn seks måneder (ibid.), og at mange har kontakt med sosialtjenesten i årevis. Vi har ikke kunnskap om stabiliteten i relasjonene mellom brukere og frivillige organisasjoner, men

det er ikke usannsynlig at brukerne av frivillige tilbud har en mer langvarig relasjon til organisasjonene enn brukere av sosialtjenesten. En mulig forklaring på dette kan være at barrieren for å kontakte et frivillig tilbud er høyere enn barrieren for å kontakte sosialtjenesten, og at de som tar kontakt med det frivillige, dermed har slitt lenge og har problemer som tilsier at de har behov for langvarig kontakt.

De to sektorene kan *for det fjerde* skille seg fra hverandre når det gjelder hvilke typer støtte som tilbys. Sosialtjenesten har både kort- og langsiktige mål. På den ene siden skal tjenesten gi hjelp til livsopphold til personer som ikke kan forsørge seg selv, på den andre siden er innsatsen rettet mot arbeidslinja og mot offisielle målsettinger om arbeidsdeltakelse. Dette innebærer at sosialkontoret tilbyr «naturalytelser» som pengestøtte og hjelp til midlertidig bolig, men at de også yter rådgivning og hjelp til aktivisering i form av arbeidstrening og kompetanseoppbygging. Selv om omfanget av det som tilbys hver enkelt sosialhjelpsmottaker vil variere, er ytelsene/tilbudene for enkelte personer svært omfattende, og i en del tilfeller også svært langvarige. Hos de frivillige organisasjonene kan man få mat, klær eller andre forbruksartikler, men den økonomiske verdien av denne hjelpen vil antakelig være langt lavere enn verdien av den hjelpen som ytes fra det offentlige. En annen viktig forskjell mellom de to sektorene er antakelig at de frivillige organisasjonene i større grad tilbyr (eller legger til rette for) menneskelig kontakt. Brukerne får tilgang til sosiale samlingssteder og i tillegg hjelper mange av organisasjonene også til med aktivisering.

Det *femte poenget* er en forklaring på det forrige: Det offentlige og det frivillige har svært ulike ressurser å sette inn i kampen mot fattigdom, noe som tilsier at den hjelpen som tilbys nødvendigvis må være av ulikt omfang. I 2003 ble det for eksempel utbetalt om lag fem milliarder kroner i økonomisk sosialhjelp (Lien og Gaasø 2004) og det var registrert nesten 5000 stillinger innenfor sosialtjenesten. Et mål i dette prosjektet er å gjøre det mulig å antyde hvor omfattende ressurser de frivillige organisasjonene bruker i sitt fattigarbeid.

Et sjetten poeng er at det offentlige og det frivillige muligens når ulike brukergrupper. Aktivisering og arbeidsmarkedsintegrasjon blir sterkt vektlagt i dagens sosialpolitikk, og det er mulig at denne vektleggingen påvirker hvilke individer som tar kontakt med henholdsvis det offentlige og det private. En rimelig antakelse er at personer som ser arbeidsmarkedsintegrasjon som en mulighet, på kort sikt, har mer å hente ut av sosialtjenesten enn personer som ikke ser dette som en mulighet. Det inntrykket man får av frivillige organisasjoner som et tilbud først og fremst til rusmiddelmissbrukere, styrker antakelsen om at de som henvender seg til de frivillige organisasjonene, har andre eller flere problemer enn de som henvender seg til sosialkontoret. På den annen side driver sosialtjenesten også oppsøkende virksomhet (for eksempel gjennom utekontakt og oppsøkende tjeneste), så denne sektoren har også kontakt med et bredt spekter av brukere.

Det siste momentet vi vil trekke fram, er hvordan brukerne opplever hjelpen som tilbys. I flere sammenhenger har brukeres opplevelse av sosialkontorene blitt karakterisert som negativ og det å være sosialhjelpsmottaker kan oppleves som stigmatiserende. En undersøkelse gjennomført av TNS Gallup viser for eksempel at det ikke er noen offentlig velferdstjeneste som får dårligere skåre på en fornøydhetssindeks enn sosialtjenesten (Hind 2003). Likeledes viser en brukerundersøkelse blant sosialkontorene i Oslo at en stor andel av brukerne var misfornøyd med den hjelpen de fikk på sosialkontoret, for eksempel tjenestens evne til å hjelpe dem ut av en vanskelig situasjon eller til å hjelpe dem med å løse dagliglivets problemer (Oslo kommune 2004). Samtidig rapporterer flertallet av sosialhjelpsmottakere i Oslo at de blir behandlet med respekt, tatt på alvor og møtt med vennlighet (ibid.). Det er derfor ikke gitt at det å motta hjelp fra det offentlige oppleves som mer stigmatiserende enn å motta hjelp fra en frivillig organisasjon. På den ene siden kan det å motta hjelp fra et sosialkontor være forbundet med en negativ opplevelse av sosial kontroll, for eksempel fordi man må gi fra seg detaljert informasjon om sin økonomiske situasjon. På den andre siden er den veldedige omsorgen i enda mindre grad enn den offentlige rettighetsfestet, og vil i større grad være forbundet med takknemlighet. En slik relasjon kan også oppleves som stigmatiserende.

Spørsmålet er likevel om brukere av et frivillig hjelpetilbud er mer fornøyd med dette tilbudet enn de er med det offentlige. Denne antakelsen kan forklares ut fra det moralske fundament som ligger til grunn for hjelpearbeidet. I sosialtjenesten står rettferdighetsprinsippet sentralt; man tildeler hjelp/ytelse basert på at samfunnet oppfatter det som rettferdig at personer som fyller visse kriterier, skal motta.⁵ Det frivillige tilbudet er nok også i stor grad basert på en idé om hva som er rettferdig, men idealer om verdighet og barmhjertighet antas å være sterkere til stede her enn i det offentlige arbeidet.⁶

⁵ Dette betyr ikke at det nødvendigvis er full enighet i samfunnet om når hjelp skal tildeles, eller hvor mye hjelp/støtte en sosialmottaker skal ha.

⁶ I en dansk avhandling hevdes det for eksempel at rollene i sosialomsorgen byttes om (Lindberg 2003). På bakgrunn av en studie av den sosiale omsorgen i Danmark i 100 år, hevder Lindberg at de frivillige organisasjonene tidligere hjalp dem som ble kalt verdig trengende, mens det offentlig hjalp de uverdige trengende. I dag er det omvendt. Fattigloven ga det offentlige ansvaret for de uverdige trengende, mens de frivillige dro rundt og sjekket om de trengende var verdige nok til deres hjelp. Nå er det sosialarbeideren som analyserer den trengende og sjekker om klienten er motivert, sier Lindberg. Hvis klienten viser tilstrekkelig interesse, får vedkommende hjelp til en utdanning. Gjør man ikke en jobb for å få jobb eller bedre egen situasjon, faller hjelpen bort og spørsmålet er om alle fattige kan leve opp til dette kravet. Hjemløse og rusmiddelmisbrukere søker til varmestuen hos frivillige organisasjoner som Kirkens Bymisjon, Frelsesarmeen og lignende. Filosofien her er: Omsorg skal gis uansett mottakerens motivasjon. Hvis Lindbergs konklusjoner kan overføres til norske forhold, kan det bidra til å forklare eventuelle ulikheter mellom offentlig og frivillig sektor når det gjelder brukernes oppfatning av hjelpen de får.

Vi tar ikke mål av oss til å gi noen endelige svar på hva som er forskjellene mellom det offentlige og private tilbudet til fattige i dette prosjektet. Spørsmålet gjøres imidlertid til gjenstand for diskusjon, og vi vil i rapportens siste kapittel oppsummere de empiriske resultatene i lys av momentene over.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel to presenteres prosjektets metode og design. Vi gir en kortfattet beskrivelse av kartleggingsverktøyet vi benyttet i prosjektet, samt av prosedyrer i forbindelse med de kvalitative intervjuene som er gjennomført.

I kapittel tre gis det ved hjelp av kartleggingsundersøkelsen i oktober og desember oversikt over hvem som er brukerne av de frivillige organisasjonenes tilbud. Først gis en oversikt over totalt antall hjelpetilfeller som får mat, økonomisk støtte, ved, klær og sko, møbler og annet. Videre hvor mange personer som mottok hjelp en eller flere ganger i oktober og desember måned. Det gis også en oversikt over hvor mange av brukerne som har innvandrerbakgrunn, definert som personer som antas å være av ikke-vestlig opprinnelse. Deretter gis en oversikt over ulike kjennetegn ved brukerne, som inntektsbakgrunn, familiesituasjon og problembakgrunn.

I kapittel fire beskrives ulike kjennetegn ved organisasjonene som yter hjelp til livsopphold. Vi gir for eksempel en oversikt over den frivillige og lønnede arbeidsinnsatsen i organisasjonene, og over hvor mange organisasjoner som svarer at det er knyttet betingelser til hjelpen som ytes. I tillegg ser vi på hvem som dekker utgiftene til den hjelpen til livsopphold som ytes.

I kapittel fem presenteres de frivillige organisasjonenes «hjelp til selvhjelps»-arbeid. I tillegg redegjør vi for ulike teorier som kan forklare de frivillige organisasjoners rolle i velferdsproduksjonen og deres betydning for utviklingen av sosial kapital.

I kapittel seks presenteres analysen av dybdeintervjuene med brukere som gjennom de frivillige organisasjonene har fått delta i sosiale tilbud, og mottatt rådgivning og støtte som har bidratt til «myndiggjøring» eller «hjelp til selvhjelp». Analysene er strukturert i forhold til spørsmålene vi ønsker å belyse. Likheter og forskjeller mellom informantene presenteres.

Hovedfunn oppsummeres og diskuteres i kapittel sju.

Kapittel 2 Metode og data

Siden de frivillige organisasjonenes innsats overfor de fattige ikke tidligere har blitt systematisk kartlagt, var det ingen metodiske verktøy som kunne kopieres i dette prosjektet. Spørsmålene det ble søkt svar på, tilsa at både kvalitative og kvantitative metoder måtte benyttes. For å skaffe en oversikt over hjelp til livsopphold som tilbys av organisasjonene, har vi utviklet et kvantitativt kartleggingsverktøy, mens lederes oppfatninger og vurderinger av hjelp til livsopphold er undersøkt ved hjelp av kvalitative intervjuer. Informasjon om organisasjonenes arbeid med sosiale tilbud og rådgivning/hjelp til selvhjelp, samt brukernes oppfatning av den hjelpen/støtten de får, er også undersøkt ved hjelp av kvalitative intervjuer. I dette kapitlet vil vi først gjøre rede for hvordan vi gikk fram for å kartlegge organisasjonenes tilbud om ulike former for hjelp til livsopphold. Deretter gjør vi rede for hvilke kilder vi brukte, og hva slags data vi samlet inn for å undersøke organisasjonenes tilbud når det gjelder sosiale tiltak og rådgivning/hjelp til selvhjelp.

2.1 Organisasjonenes tilbud om ulike former for hjelp til livsopphold

Et sentralt formål med prosjektet har vært å skaffe en systematisk oversikt over de ytelsene frivillige organisasjoner tilbyr som kan gå under betegnelsen «hjelp til livsopphold». Vi tenker i denne sammenheng altså på den direkte hjelpen som personer med dårlig økonomi kan få av organisasjonene, for eksempel i form av mat, penger, klær, møbler eller forbruksartikler. For å få oversikt over omfanget av hjelp til livsopphold har vi benyttet to datakilder:

1. Kvalitative intervjuer med ledere av virksomheter i utvalgte frivillige organisasjoner
2. To spørreskjemaundersøkelser i virksomheter i frivillige organisasjoner som yter hjelp til livsopphold, en i oktober og en i desember måned i 2004

I denne rapporten bruker vi begrepet «virksomhet» om de enhetene i organisasjonene som yter den konkrete hjelpen, og som kan sies å være de frivillige organisa-

sjonenes førstelinjetjeneste. Eksempler på slike virksomheter er «Slumstasjonene» til Frelsesarmeen og «Møtestedet» til Kirkens Bymisjon. For en oversikt over organisasjoner og aktuelle virksomheter henviser vi til tabell 4.1 og tabellen i Appendiks 6.

Kvalitative intervjuer med ledere av virksomheter

Før vi utformet spørreskjemaene som kunne benyttes til å kartlegge hjelp til livsopphold, gjennomførte vi elleve kvalitative intervjuer med ledere av ulike virksomheter i de fire aktuelle byene: Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim (intervjuguide er vedlagt i Appendiks 1). Intervjuene ble gjennomført både som en del av arbeidet med å utforme spørreskjemaet til kartleggingen som organisasjonene har gjort i oktober og desember, og for å få informasjon som kan utdype funnene i spørreskjemaundersøkelsen. Vi har valgt å ikke oppgi kjønn, alder og type virksomhet når vi siterer informantene, for å sikre anonymiteten. I intervjuene ble det stilt spørsmål både om faktiske forhold, for eksempel om omfanget av hjelp til selvhjelp, og subjektive vurderinger, for eksempel ledernes vurdering av deres egen organisasjons rolle i fattigdomsbekjempelsen. I tillegg til disse intervjuene har vi innhentet informasjon over telefon fra flere sentrale personer i noen av organisasjonene.

For å få en oversikt over aktuelle virksomheter og komme i kontakt med lederne i disse virksomhetene ble snøballmetoden benyttet. Vi kontaktet sentrale personer i organisasjoner vi visste det var aktuelt å ta kontakt med, og intervjuet disse. Disse informantene ble spurt om det var andre organisasjoner de mente det var aktuelt å inkludere i undersøkelsen. Vi stoppet med å spørre da vi ikke fikk flere opplysninger. Etter vår oppfatning har vi på grunnlag av denne metoden fått en god oversikt over de aktuelle virksomhetene i organisasjonene som yter hjelp til livsopphold i de fire byene.

Det er totalt sett flere enn de virksomhetene vi har undersøkt, som yter hjelp til livsopphold til fattige. Vi har imidlertid valgt å avgrense undersøkelsen til virksomheter som er knyttet til en frivillig organisasjon og har dermed utelatt enkeltpersoner innsats, selv om noen av disse enkeltpersonene gjør en stor innsats og blir framhevet av brukere vi har intervjuet. I tillegg er også suppebusser og små religiøse forsamlinger med enkelte måltider utelatt fra denne undersøkelsen. Det samme gjelder institusjoner innen rusmiddelomsorgen. De inngår ikke i kartleggingen fordi de ikke har som målsetting å dele ut hjelp til livsopphold. Disse har som sin primære oppgave å avruse, utrede, behandle og drive ettervernsarbeid. Ellers er altså alle relevante virksomheter i de fire byene kartlagt.

I denne typen undersøkelser må man alltid vurdere om det er mulig at informantene overrapporterer sin innsats, for eksempel for å bli tildelt mer ressurser til

sine virksomheter, og/eller for å skape en godvilje i befolkningen. Vi vurderer det som lite sannsynlig at virksomhetene som studeres her, overrapporterer antall brukere som er i kontakt med dem, eller omfanget av hjelpen som gis. De fleste virksomhetene får ikke finansiert ytelsene av det offentlige. Størsteparten av utgifterne til arbeidsinnsatsen finansieres heller ikke av det offentlige. Den hjelpen som gis fattige, finansieres i hovedsak av innsamlede midler, gaver og mat fra butikker/butikkjeder. På den annen side er organisasjonene avhengige av en godvilje i befolkningen for å få gaver, mat og/eller innsamlede midler, men vi har ingen holdepunkter for at organisasjonene overrapporterer. Inntrykket vi har fått ved å oppsøke virksomhetene, stemmer overens med det som rapporteres i spørreskjemaundersøkelsen.

Spørreskjemaundersøkelsen

For å kartlegge livsoppholdshjelpen organisasjonene tilbyr fattige, ble det utviklet en spørreskjemaundersøkelse. 15 virksomheter i de fire byene fikk tilsendt ett spørreskjema i oktober og ett i desember, der de ble bedt om å besvare en rekke spørsmål om virksomhetenes utdeling av hjelp til livsopphold. De to spørreskjemaene er vedlagt i Appendiks 2 og 3. Årsaken til at disse to månedene ble valgt, var at vi ønsket å gjennomføre spørreskjemaundersøkelsen i en «vanlig» måned (oktober), samt i desember siden dette er en måned som skiller seg ut ved at organisasjonene gir mer enn vanlig til flere fattige.

Svarprosenten på undersøkelsen var meget god. 14 av de 15 virksomhetene som fikk tilsendt spørreskjema, gjennomførte undersøkelsen både i oktober og desember. Lederen for den ene virksomheten som ikke svarte på undersøkelsen, ble intervjuet i september 2004, og ved hjelp av dette intervjuet er det mulig å belyse enkelte av forholdene som undersøkes. Desember måned er spesiell, både fordi flere brukere får hjelp, og fordi kommunen og andre, for eksempel restauranter, arrangerer julebord. Vi har ikke kartlagt sosiale tiltak med servering av tradisjonell julemat som tilbys utenfor de 15 virksomhetene som inngår i kartleggingen. En slik kartlegging er metodisk svært utfordrende. Vi ville sannsynligvis ikke klare å gi en oversikt over alle ekstraordinære tiltak som arrangeres og dermed stå i fare for presentere et feil bilde av denne typen aktivitet dersom vi hadde inkludert bare noe av det.

Kirkens Bymisjon i Oslo deler ut både matesker og økonomisk støtte til søkere med dårlig råd i desember. Denne ekstrainnsatsen har vi innhentet informasjon om.

Spørreskjemaet som de 15 virksomhetene har fått tilsendt, er utarbeidet på grunnlag av informasjon som ble innhentet i de kvalitative intervjuene av virksomhetsledere og sentrale personer i organisasjonene. Vi har spesielt tatt utgangs-

punkt i skjemaer som Frelsesarmeens virksomheter bruker for å dokumentere sin virksomhet i organisasjonen.

Avklaring av begrepene hjelpetilfeller og personer i spørreskjemasundersøkelsen

I registreringer av aktiviteter har vi spurt lederne i de aktuelle virksomhetene om totalt antall *hjelpetilfeller* i løpet av måneden når det gjelder mat, økonomisk støtte, ved, klær/sko, møbler, fritidsutstyr og annet. For eksempel kan en og samme person ha vært innom en virksomhet og fått samme type hjelp fem ganger, og dette blir da registrert som fem hjelpetilfeller. Siden samme bruker kan motta hjelp flere ganger i måneden, har vi også bedt lederne for virksomhetene å svare på hvor mange enkeltpersoner totalt som har mottatt hjelp i måneden. Dersom en mottar hjelp som deles med flere (for eksempel en pakke med mat eller betalt strømregning), er det kun den personen som har vært i virksomheten og mottatt hjelp, som blir registrert (en enslig mor med ett barn som kommer alene, teller for eksempel én, ikke to).

2.2 Organisasjonenes virksomhet knyttet til sosiale tilbud, rådgivning og hjelp til selvhjelp for fattige

I tillegg til hjelp til livsopphold har de frivillige organisasjonene omfattende sosiale tilbud og de tilbyr ulike former for rådgivning og støtte. For å skaffe bredest mulig oversikt over denne hjelpen, som i dette prosjektet er kalt «hjelp til selvhjelp», er tre datakilder benyttet:

- Kvalitative intervjuer med ledere av virksomheter, og sentrale personer i organisasjonene.
- Kvalitative intervjuer med personer som benytter seg av organisasjonenes tilbud.
- En gjennomgang av forskningslitteratur fra USA, England og Danmark, for å se den norske situasjonen i sammenheng med situasjonen i andre land fra frivillige organisasjoner.

Kvalitative intervjuer med ledere av virksomheter og sentrale personer i organisasjonene som yter hjelp til selvhjelp

Fra juli til desember 2004 gjennomførte vi tolv kvalitative intervjuer med representanter fra ti frivillige organisasjoner i Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim som driver såkalt selvhjelpsarbeid. Vi har avgrenset undersøkelsen til selve de virksomhetene som yter hjelpen innenfor en organisasjon.

Intervjuguiden ble utformet som en stikkordsliste. I selve intervjusituasjonen var det viktig at informanten selv i størst mulig grad fikk en fortellerrolle. Intervjuguiden er brukt for å sjekke om informanten i samtalen har svart på spørsmålene som vi har ønsket å få belyst, samt til å stille oppfølgingsspørsmål i de tilfellene vi har sett behov for utdypning (intervjuguide er vedlagt i Appendiks 4). Akkurat som i intervjuene om hjelp til livsopphold er det i disse intervjuene stilt spørsmål om faktiske forhold, som for eksempel hva slags konkret hjelp organisasjonene tilbyr, kjennetegn ved brukere av de ulike tilbudene og kjennetegn ved dem som arbeider i virksomhetene. I tillegg er det stilt subjektive spørsmål der vi for eksempel ber lederne vurdere organisasjonenes/virksomhetenes rolle i bekjempelsen av fattigdom. Intervjuene er supplert med skriftlig informasjon, som årsmeldinger, fra organisasjonene, og informasjon gjennom telefonsamtaler med noen sentrale personer i enkelte av organisasjonene der vi har sett det som nødvendig for å få svar på spørsmål som informantene ikke har kunnet svare på. De kvalitative intervjuene er gjennomført både med ledere av hele organisasjonen for å få en oversikt over virksomhetene i organisasjonen som er rettet mot fattige, samt med ledere av spesifikke virksomheter for å få informasjon om møtet med brukerne.

Vi har ikke vært i kontakt med, eller forsøkt å lage en fullstendig oversikt over, alle organisasjoner som tilbyr ulike typer sosiale tilbud, rådgivning eller hjelp til selvhjelp.¹ Flere typer organisasjoner som arbeider i forhold til fattige/fattigdom, er imidlertid representert i denne studien. Frivillige organisasjoner med virksomheter som er rettet mot fattige, kan for eksempel grupperes i «veldig arbeid», typisk drevet av religiøse organisasjoner, og «selvhjelpsarbeid», som typisk drives i regi av likemannsorganisasjoner. Vi har gjennomført intervjuer med organisasjoner og virksomheter i begge disse kategoriene. Enkelte av organisasjonene og virksomhetene kan imidlertid ikke uten videre plasseres i en av kategoriene. Dette gjelder for eksempel Batteriet. Batteriet yter ikke selvhjelpsarbeid direkte rettet mot enkeltpersoner som er fattige, men tilbyr kontorplass/utstyr, opplæring og rådgivning til organisasjoner som jobber for fattige.

Vi har valgt å fokusere på organisasjoner og virksomheter som i størst mulig grad retter sitt arbeid mot fattigdom. Mange befinner seg imidlertid i en gråsoner i og med at arbeidet ikke er direkte rettet mot fattigdom/fattige. Medlemmer og

¹ Liste over organisasjoner og tiltak vi har innhentet informasjon om, er presentert i kapittel 5.

brukere som deltar eller benytter seg av virksomheter, har primært til hensikt å løse andre problemer, men samtidig har mange av disse medlemmene og brukerne dårlig råd. Dette gjelder for eksempel virksomheter rettet mot barn og ungdom med ulike problemer, angstselvhjelpsgrupper, NA (Anonyme Narkomane), innvandrersorganisasjoner, tilbud til prostituerte og ettervernstiltak for rusmiddelmissbrukere. Denne typen virksomheter har vi ikke undersøkt.

Vi har heller ikke gått inn i virksomheter rettet mot bostedsløse, som i tillegg til å tilby bolig bistår bostedsløse i å mestre en bosituasjon. Fafo gjennomførte i 2003 en undersøkelse av hvordan tjenesteapparatet fungerer i forhold til bostedsløse, deriblant arbeidet til frivillige organisasjoner (Ytrehus og Drøpping 2004). Undersøkelsen avdekker at frivillige organisasjoner spiller en ganske omfattende rolle som ekstern leverandør av bo- og tjenestetilbud for kommunene. Dette gjelder særlig i de største byene, der problemer knyttet til bostedsløshet er størst. Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon topper listen over hvilke organisasjoner de ansatte i kommunene oppgir å samarbeide med på dette området. De frivillige organisasjonene står for 18 og 12 prosent av henholdsvis bo- og tjenestetilbudet. I denne studien av behov for og faktisk oppfølging med tjenester for å hjelpe den enkelte til selv i større grad å mestre et boforhold, er det ikke skilt mellom offentlige drevne tjenester og tjenester ytt av frivillige organisasjoner. Undersøkelsen viser imidlertid at det er et stort behov for å øke tilbudet av denne typen tjenester. Brukere som har fått oppfølging, og som opplever at de blir forstått, behandles som vanlige mennesker, og får hjelp fra tjenesteytere når de trenger det, er svært positive til oppfølgingstjenestene.

Kvalitative intervjuer med brukere

Vi har sett det som viktig å også snakke med noen av dem som får hjelp fra organisasjonene. I de fleste studier av grupper som er fattige, undersøkes andres beskrivelser og vurderinger av disse gruppene. Vi har vært interessert i å undersøke hvordan fattige erfarer og vurderer innsatsen fra frivillige organisasjoner, samt hvordan fattige opplever denne innsatsen sammenlignet med hjelp fra det offentlige hjelpeapparatet. Vi har dessuten ønsket å belyse om det er samsvar mellom de oppfatninger brukerne og lederne i organisasjonene har når det gjelder tilbudene fra de frivillige organisasjonene. I kvantitative landsrepresentative undersøkelser klarer man som regel ikke å inkludere de aller mest vanskeligstilte. For at disse gruppene også skal komme til orde, må de oppsøkes på andre måter enn gjennom store spørreskjemaundersøkelser – og de må enten bli observert eller intervjuet. Det er også begrenset hvilken informasjon som oppnås i spørreskjemaundersøkelser (jf. Gruber og Villadsen 1997). En gjennomgang av gjennomførte brukerundersøkelser i St.meld. nr. 28. Innhold og kvalitet i omsorgstjenestene viser at de fleste

svarer at de er fornøyde med tjenester i spørreskjemaundersøkelser. Når det gjennomføres kvalitative intervjuer med brukere, tegnes et annet bilde. En rekke forskjellige forskningsprosjekter der det er gjennomført dybdeintervjuer med grupper som slagpasienter og deres pårørende, hiv- og aidssyke, rusmiddelmissbrukere, mennesker med psykiske lidelser, fattige og bostedsløse som er mye i kontakt med tjenestene, viser at kvantitative undersøkelser ikke fanger opp alt – at det er en skjult verden som ikke blir fanget opp. I en første fase av dybdeintervjuene svarte de intervjuede kjapt at alt er bra i møtet med helse- og sosialtjenestene. Etter første fase begynte de imidlertid å fortelle om uverdige møter og mangelfull oppfølging.

Å få fattige i tale er heller ikke lett i kvalitative undersøkelser. Vi har gjennomført dybdeintervjuer med seks brukere i desember 2004 og januar 2005 (intervjuguide er vedlagt i Appendiks 5). Antallet brukere som er intervjuet, er lite, men brukerne tilhører ulike grupper av fattige, som rusmiddelmissbrukere, fattige alenemødre og fysisk syke. Ikke-vestlige innvandrere er den største gruppen av fattige i Norge i dag (jf. Andersen 2002, Fløtten 2003a, SSB 2004). Vi har forsøkt å komme i kontakt med brukere med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn, men har ikke funnet informanter som var villig til å la seg intervju. Fafo har erfaringer med at det er enklest å komme i kontakt med ikke-vestlige innvandrere når man benytter tolk. Innenfor rammene av dette prosjektet har vi ikke prioritert å sette i gang et apparat for å rekruttere tolk for å komme i kontakt med og gjennomføre intervjuer med ikke-vestlige innvandrere. Vi har imidlertid intervjuet en sentral person i en organisasjon for en stor gruppe av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. Informasjonen fra dette intervjuet blir omtalt i kapittel fem. Selv om intervjuene med brukerne er få, gir de verdifull kunnskap om både hvordan fattigdom kan oppleves, og hvilken betydning frivillige organisasjoner kan ha i fattiges liv.

For å komme i kontakt med brukerne gikk vi via ledere av virksomhetene. Lederne ble informert om hensikten med intervjuene, og ga denne informasjonen til brukere som så ble spurt om de var villige til å la seg intervju. Gjennom lederne fikk vi telefonnumre til de brukerne som sa ja. Deretter kontaktet vi brukerne og avtalte tidspunkt og sted for intervju. En av brukerne fikk vi kontakt med ved å oppsøke virksomheten, og spørre en bruker som var der om vedkommende ville la seg intervju. Vi har intervjuet i to byer. Både brukere av virksomheter i regi av veldedige organisasjoner og likemannsorganisasjoner er intervjuet. To av seks har et rusmiddelmissbruksproblem, mens to har en fysisk sykdom. To av brukerne er aleneforsørgere. Fire av dem som er intervjuet, er kvinner, og to er menn.

Det tok lang tid og var ikke enkelt å komme i kontakt med og gjennomføre alle brukerintervjuene. Lederne ble bedt om å spørre brukere som hadde en god del erfaring med rådgivning og sosiale tilbud gjennom organisasjonen, og som lederne vurderte kunne snakke for seg.

Å gjennomføre denne typen intervjuer er etisk utfordrende. Vi ber mennesker fortelle om sårbare sider ved livet, uten å kunne gi noe tilbake. Å vise respekt og medfølelse og samtidig mestre forskerrollen som krever en form for distanse, er en vanskelig balansegang. Hvor distansert kan man være uten at man møter informantene uten empati? Forskere har ulike oppfatninger om hva som er den riktige balansen. Noen mener at det viktigste er å være medfølende og støttende, mens andre mener at det er viktigst i størst mulig grad å opptre uberørt og distansert for å gjøre jobben som forsker (Davison 2004). Debatten er subjektiv mer enn metodisk. Vårt ideal er at det er et stort handlingsrom når det gjelder å avgjøre hva som er den riktige balansen, og at hva som er riktig balanse, vil variere med ulike informanter. I noen tilfeller har vi sett det som viktig å vise medfølelse, men vi mener at dette ikke har vært til hinder for å utøve forskerrollen, og å holde nødvendig distanse. Informantene har vist stor tillit og vært veldig åpne i intervjuene. Vi er derfor svært opptatt av å beskytte deres anonymitet i analysene. Informanter som leser rapporten, skal ikke føle seg utlevert, og andre som kjenner dem, skal ikke kunne kjenne dem igjen.

Kapittel 3 Hjelp til livsopphold

I Tiltaksplanen mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002–2003)) påpekes det at det å ha lav inntekt innebærer at en stor del av inntekten går med til å dekke grunnleggende behov som mat, klær og bolig. Situasjonen er særlig vanskelig for personer med høye nødvendige utgifter i forbindelse med sykdom eller funksjonshemning, bolig og lignende. Videre sies det at lav inntekt for disse personene også kan innebære at grunnleggende velferdsbehov ikke blir dekket. De som omfattes av denne undersøkelsen, kan sies å tilhøre den gruppen som ikke får sine grunnleggende velferdsbehov dekket via inntekt eller overføringer fra det offentlige, og som derfor henvender seg til frivillige organisasjoner for å få hjelp.

Ved å analysere data fra spørreskjemaundersøkelsen som ble gjennomført i oktober og desember, vil vi i dette kapitlet vise omfanget av ulike typer av hjelp til livsopphold som ytes av organisasjonene, samt hvilke grupper av fattige som mottar ytelsene. Fattige er i denne studien ikke definert ut fra objektive kriterier, men ut fra vurderingene og rapporteringen fra lederne av virksomhetene samt brukerne som er intervjuet. Både de kvalitative intervjuundersøkelsene blant ledere av virksomheter, og brukerundersøkelsen, gir et inntrykk av at de fleste som oppsøker de virksomhetene vi har undersøkt, har svært dårlig råd, og at de i tillegg er belastet med sykdom som både er av fysisk og psykisk karakter.

3.1 Utdeling av mat, økonomisk støtte og andre former for materiell hjelp

I intervjuene med personer som jobber i de frivillige organisasjonene, fikk vi et første innblikk i hva slags hjelp organisasjonene tilbyr. I flere av de kvalitative intervjuene fortelles det at de personene som kommer til organisasjonene, har et stort behov for å få mat. Som vi ser av tabell 3.1, er det hovedsakelig mat som gis, deretter klær og sko. Dette mønsteret er det samme i både oktober og desember. Organisasjonene serverer frokost, middag og matpakker. Mange av rusmiddelmisbrukerne, som er den største gruppen av brukere, er underernærte. I en årsmelding for Blå Kors Kontaktsenter i Oslo i 2003 sies det:

«Et godt måltid mat og drikke – vi ønsker å gi dem et godt måltid. Mange ville etter all sannsynlighet ikke overlevd uten maten de får fra kontaktsentrene og lignende virksomheter. Vi har lagt merke til at mange forlater oss i en helt annen tilstand enn de kom inn i. De har spist seg gode og mette, og trenger ikke å stjele mat til eget forbruk i butikken, som sikkert mange ellers ville gjort. De kan møte dagen med nye krefter og et bedre humør.» (Årsmelding Blå Kors Kontaktsenter i Oslo 2003, side 1)

Andre grupper av fattige oppgis også å være helt avhengig av både å spise i virksomhetene og å få med mat hjem til familien. Poser med mat som blir delt ut til å ta med hjem i noen av virksomhetene, inneholder mat til en verdi av 300–400 kroner.

Det ble gitt mat i flere tilfeller i desember sammenlignet med oktober. I tillegg til det økte antallet hjelpetilfeller av mat som er kartlagt i desember, delte Kirkens Bymisjon i Oslo i julemåneden, gjennom «Lys i Mørket»-aksjonen ut 1200 matesker, etter søknad. Dersom vi slår sammen antallet hjelpetilfeller i virksomhetene i desember med mateskene som ble delt ut gjennom «Lys i Mørket»-aksjonen, ble det delt ut mat i til sammen 18 816 hjelpetilfeller i desember.

Det er ikke vanlig å gi økonomisk støtte, og det er bare Frelsesarmeen som gir slik støtte. I de kvalitative intervjuene ble det sagt at i den grad økonomisk støtte ble gitt, dreide dette seg om små beløp. Den vanligste formen for økonomisk støtte som ble gitt, er støtte til strømregning (6 hjelpetilfeller i oktober), husleie (5 hjelpetilfeller i oktober), andre regninger (5 hjelpetilfeller i oktober), medisiner/legeutgifter

Tabell 3.1 Totalt antall hjelpetilfeller* som fikk mat, økonomisk støtte, ved, klær/sko, møbler, fritidsutstyr og annet i oktober og desember 2004.

	Oktober		Desember	
	Totalt antall hjelpetilfeller	Antall virksomheter som har ytt ulike typer støtte	Totalt antall hjelpetilfeller	Antall virksomheter som har ytt ulike typer støtte
Mat	15 729	14	17 616	14
Økonomisk støtte	45	5	49	5
Ved	31	3	142	4
Klær/sko	683	8	595	10
Møbler	9	5	2	1
Fritidsutstyr	16	1	32	1
Annet	730	6	710	6
Antall virksomheter som har svart	14	14	14	14

*Dersom en og samme person for eksempel har vært hos virksomheten og fått samme type hjelp fem ganger i løpet av måneden, regnes og registreres dette som fem hjelpetilfeller.

ter (4 hjelpetilfeller i oktober) samt til transport. Det er noen få flere tilfeller av økonomisk støtte i desember, som oppgis å være støtte til å dekke ekstraavgifter i julemåneden.

Antallet personer som har mottatt økonomisk støtte fra de frivillige organisasjonene, er imidlertid noe høyere enn spørreskjemaundersøkelsen viser fordi Kirkens Bymisjon i Oslo i julemåneden delte ut penger gjennom «Lys i Mørket»-aksjonen. I desember delte de ut én million kroner til tre hovedgrupper av søkere: 1) eldre (enslige og par), 2) enslige forsørgere (mødre) og 3) unge personer som er uføre eller arbeidsledige. Kirkens Bymisjon oppgir at utdelingen av penger til de to førstnevnte gruppene er stabil over tid, mens det har vært en markert økning i utdeling til unge personer siden 2003.¹ Gjennomsnittlig ble det gitt cirka 1500 kroner til hver søker. Det vil si at anslagsvis 600–700 personer fikk innvilget sine søknader om penger fra Kirkens Bymisjon i desember. De samme hovedgruppene som mottok kontantytelser, mottok også matesker gjennom «Lys i Mørket»-aksjonen. Ser vi utdelingene i regi av «Lys i Mørket»-aksjonen sammen med resultatene fra vår spørreskjemaundersøkelse, tilsier dette at det ble ytt økonomisk støtte i anslagsvis 700 tilfeller. Det er altså betydelig flere som får økonomisk støtte i desember enn i oktober. Beløpene som ble gitt ut, er også betydelig høyere i desember. I intervjuene med Frelsesarmeens virksomhetsledere fortelles det for øvrig at det kun er mulig å motta økonomisk støtte én gang i måneden.

De som jobber i organisasjonene, gir uttrykk for at de økonomiske problemene brukerne opplever både skyldes at brukerne har for lite å leve av, og at de ikke klarer å mestre sin økonomi. Ei slumsøster som jobber i en virksomhet som er rettet mot fattige som ikke er rusmiddelmisbrukere, sier følgende i et intervju:

«Når de kommer hit, har de ofte sammensatte problem. Ofte koker det ned til husleie og strøm. Hvordan betale faste avgifter. De kan ha surra og rota, og har tatt opp smålån, som går til inkasso. Vi forsøker å få en oversikt over hva de har av utgifter og inntekter. Vi kartlegger og hjelper dem med å refinansiere, og hjelper de til å få alt samlet. Hvis det er nødvendig, henviser vi til det offentlige. Vi prøver å få til faste trekk i husleia så de ikke blir hivd på gata. Noen tror det vil komme en løsning dettende ned i hodet på dem. Hadde de kommet med en gang, ville det vært lettere og billigere. Jeg prioriterer enslige forsørgere, og hjelper familier der det er barn, så de ikke blir puttet på hospits. Jeg synes det er verdt å forsøke. Vi spør oss selv om det har en hensikt, eller om det er å kaste pengene ut av vinduet. Blir de kastet på gata likevel, vil vi ikke betale. Vi betaler ikke for dem bare for å betale kommunen.» (fra intervju med hjelper 10.08.04)

¹ Jf. Hans Jacob Torkildsen i Kirkens Bymisjon i Oslo

Sitatet over viser at det ikke kun er ren hjelp til livsopphold som ytes av slumstasjonen, men også rådgivning. Videre viser sitatet at den økonomiske støtten blir skjønnsmessig vurdert, men at slumstasjonen også kontrollerer og stiller krav. Ansatte som gjør disse vurderingene, sier at de har lang erfaring og kjenner brukerne godt. Slumsøsteren sier at det noen få ganger skjer at personer som ikke har dårlig nok råd, får økonomisk støtte, men at dette oppfattes som et mindre problem enn at de som virkelig trenger det, ikke får hjelp. Hun sier at de ikke ønsker å ha en like byråkratisk ordning som det offentlige fordi det også kan gjøre det vanskelig for fattige å komme og be om hjelp. Slumstasjonen er et lavterskeltilbud. Slumsøsteren sier i det samme intervjuet

«De som kommer til oss, er fattige over lang tid. De sliter med å ha dårlig råd i hverdagen, noe som også påvirker det sosiale og det åndelige. Mennesket er et helt økonomisk, sosialt og åndelig vesen. Har man problemer med noe, får man også andre problemer. Livet blir for noen en permanent livskrise. Utgangspunktet for at det går galt, er for mange dårlig økonomi. Dårlig økonomi går ut over nervene til folk. Men utgangspunktet for fattige kan også være rein psykiatri, og at disse er veldig utsatt for å komme i vanskeligheter. Det er en overvekt av psykisk og fysisk sykdom i den fattige gruppa.» (fra intervju med hjelper 10.08.04)

Kun et lite antall hjelpetilfeller oppgis for andre typer støtte enn mat og økonomisk støtte. Det ble gitt noe mer ved og fritidsutstyr i desember, men når det gjelder klær/sko og møbler ble det delt ut noe oftere i oktober enn i desember. I oktober ble det registrert i alt 730 hjelpetilfeller under kategorien «annet» (jf. tabell 3.1). Det er oppgitt at 647 av disse mottok kaffe, samtale og lignende tjenester. Resten av tilfellene var telefonbruk (60), toalettsaker (53) og liggeunderlag og soveposer (20). Skolebøker er gitt i ett tilfelle. I desember er omtrent like mange hjelpetilfeller registrert på «annet». Det oppgis at 500 av disse har fått noe ekstra til jul, uten at dette er nærmere spesifisert.

3.2 Antall personer som mottar hjelp

Hittil har vi sett på antall hjelpetilfeller i oktober og desember, men dette gir ikke nødvendigvis et riktig bilde av hvor mange *personer* som får hjelp fra organisasjonene. Grunnen til dette er at flere personer har vært i et tiltak og mottatt samme type hjelp og/eller ulike typer hjelp flere ganger i løpet av måneden, og spørreskjemaundersøkelsen viser at antall hjelpetilfeller er betydelig høyere enn antall personer både i oktober og desember (jf. tabell 3.2). Noen av disse personene har

Tabell 3.2 Antall enkeltpersoner som oppgis å ha fått en eller flere typer hjelp i oktober og desember måned 2004.

	Oktober	Desember
Oslo	3088	5345
Bergen	629	1081
Stavanger	412	900
Trondheim	390	649
Totalt	4545	7975
Antall virksomheter som har svart	13	14

sannsynligvis også mottatt støtte i flere av virksomhetene. De fleste virksomhetene har ikke åpent alle dager i uka, så noen av personene vandrer mellom organisasjonenes ulike tiltak. Til tross for disse mulige dobbeltregistreringene antar vi at det totale antall personer som nyter godt av mat, økonomisk og materiell hjelp fra organisasjonene likevel ikke er mindre enn det som er oppgitt i denne spørreskjemaundersøkelsen. Dette fordi det kun er personen som oppsøker virksomheten og får ytelsene, som er registrert som mottaker. Vi har ikke oversikt over hvor mange personer som for eksempel er med og deler en mateske eller en pengesum. Siden noen av dem som mottar hjelp har familie, tilsier dette at hjelpen når flere enn de som kontakter organisasjonene.

Kartleggingsundersøkelsen viser at virksomhetene ga hjelp til nesten dobbelt så mange personer i desember som i oktober. I tillegg ga Kirkens Bymisjon matpakker til 1200 personer, og økonomisk stønad/kontantytelser til mellom 600 og 700 personer i desember 2004.

Det må imidlertid bemerkes at mens 13 av de 14 virksomhetene i oktober svarte på spørsmålet om totalt antall personer som mottok en eller flere typer støtte, så svarte alle de fjorten virksomhetene i desember. Det er altså rimelig å anta at antall personer som mottok hjelp i oktober, er litt høyere enn tabell 3.2 viser. Ser vi på forskjeller mellom byene, viser spørreskjemaundersøkelsen at antall personer som fikk hjelp i oktober måned i Oslo, er 3088 personer. I Bergen er antallet 629 og i Stavanger 412. I Trondheim fikk 390 personer hjelp. I desember måned er det også flest som mottar hjelp i Oslo (5345 personer). Dersom vi regner med antall personer som fikk penger og mat fra «Lys i Mørket»-aksjonen i Oslo, var det til sammen 7345 personer i Oslo som fikk hjelp. Bergen kommer også denne måneden på andre plass (1081 personer). I Stavanger fikk 900 personer, og i Trondheim 649 personer hjelp fra virksomhetene.

Lederne av virksomhetene forteller i de kvalitative intervjuene at antallet personer som kommer innom for å få mat eller annet, er nokså likt de fleste dager, bortsett fra at det er betydelig færre personer som kommer til virksomhetene uka

etter at de har fått sosialhjelp eller trygd. Det er gjennomført intervju med lederen av det ene virksomheten i Oslo som ikke har svart på spørreskjemaundersøkelsen. I en vanlig måned som oktober forteller lederen at 200 til 250 misbrukere er innom hver dag, seks dager i uka, for å få mat.

3.3 Brukernes økonomiske bakgrunn

Formålet med spørreskjemaundersøkelsen er å utforske de frivillige organisasjonenes hjelp til *fattige*. Vi har imidlertid ingen mulighet til å vurdere om de som tar kontakt med organisasjonene, er fattige i den forstand at de for eksempel har inntekt under regjeringens fattigdomsgrense. Det var verken ønskelig eller realistisk å be organisasjonene om å innhente kunnskap om sine brukeres økonomi slik at deres konkrete økonomiske posisjon kunne vurderes. For å få inntrykk av den økonomiske bakgrunnen til brukerne ba vi i stedet organisasjonene om å registrere hvordan de personene som var i kontakt med dem, fordelte seg på en del forhåndsdefinerte kategorier (jf. tabell 3.3).

Elleve av de fjorten virksomhetene svarte i oktober på spørsmål om økonomisk bakgrunn til dem som mottar støtte. Den desidert største gruppen brukere er sosialhjelpsmottakere, deretter følger uføretrygdete (jf. tabell 3.3). Alderspensjonister og personer på overgangsstønad (aleneforsørgere) er to litt mindre grupper som mottar hjelp til livsopphold fra frivillige organisasjoner. På spørsmålet om økonomisk bakgrunn oppgir ingen flyktninger/innvandrere med introduksjonsstønad. Vi antar at årsaken til dette er at organisasjonene ikke kjenner til om innvandrere de gir støtte til, mottar introduksjonsstønad. Organisasjonene svarer på et annet spørsmål som er stilt om brukernes bakgrunn at totalt 253 personer med innvandrerbakgrunn mottok hjelp til livsopphold i oktober. Innvandrerbakgrunn er her definert som å være personer med ikke-vestlig opprinnelse. I desember oppgis det at 293 personer har innvandrerbakgrunn.

Vi har ikke informasjon om hvilke grupper som benytter seg av hjelp fra de ulike virksomhetene i desember, for i denne måneden hadde de fleste lederne i virksomhetene ikke tid til å registrere økonomisk bakgrunn til brukerne. De ble imidlertid stilt et åpent spørsmål i skjemaet for desember, der vi ba organisasjonene fortelle om de ser at det i desember kommer andre grupper enn det som er vanlig resten av året. Fire av virksomhetene svarer at de oppsøkes av nye grupper i jula. Et kjennetegn ved disse virksomhetene er at de yter hjelp til andre grupper enn tunge rusmiddelmisbrukere. Forskjellen på desember og resten av året er at det i desember kommer flere alderspensjonister, barnefamilier, enslige, innvandrere i alle

Tabell 3.3 Antall personer som mottok hjelp til livsopphold i oktober 2004 etter hva slags inntektsbakgrunn de antas å ha.*

	Oktober
Sosialhjelpsmottakere	1220
Uføretrygdede	427
Personer på overgangsstønad	92
Arbeidsledige	2
Alderspensjonister	192
Lønnsarbeidere	3
Flyktninger/innvandrere med introstønad	
Ukjent	57
Antall personer vi ikke har informasjon om	2672
Antall tiltak som har svart	14

*Personer som kan høre hjemme i flere kategorier, er registrert i kategorien som antas å utgjøre hovedinntektskilden.

aldersgrupper og folk som har mistet sykepengen og som er i en fase der de får sosialhjelp i påvente av en annen ordning.

3.4 Problembakgrunn

Vi har allerede nevnt flere ganger at et stort antall av dem som benytter seg av virksomhetene i regi av de frivillige organisasjonene, er rusmiddelmisbrukere. Tre av de 14 virksomhetene som er undersøkt, er imidlertid tiltak som er rettet mot andre grupper fattige enn tunge rusmiddelmisbrukere. Disse tre henviser rusmiddelmisbrukerne som oppsøker dem, til andre tiltak som er spesielt rettet mot denne gruppen. Bakgrunnen for dette er organisasjonenes ønske om at tunge rusmiddelmisbrukere ikke skal skremme bort andre fattige som også trenger hjelp. De ønsker også å forhindre at personer med et mindre rusmiddelmisbruksproblem skal komme i kontakt med et tøffere miljø som kan påvirke dem til å få et større rusmiddelmisbruksproblem.

I de tre virksomhetene som ikke retter seg mot rusmiddelmisbrukere, ble det i oktober måned gitt hjelp til 1218 personer (jf. tabell 3.4). I de ti virksomhetene som yter hjelp til tunge rusmiddelmisbrukere, er det et betydelig større antall brukere som får hjelp, i alt 3327 personer. I desember måned ble det gitt hjelp til 6150 tunge rusmiddelmisbrukere, og til 2160 personer med andre problemer. Den

Tabell 3.4 Antall mottakere av hjelp til livsopphold fra organisasjonene i oktober og desember 2004, etter problembakgrunn.

	Oktober	Desember
Tunge rusmiddelmisbrukere med og uten psykiatriske lidelser	3327	6150
Økonomiske (inkl. alenemødre), psykiatriske eller fysiske problemer, og ensomme	1218	2160
Til sammen	4545	8310
Antall virksomheter som har svart	13	14

desidert største gruppen er altså tunge rusmiddelmisbrukere, eller personer med rusmiddelmisbruk kombinert med psykiske lidelser. På bakgrunn av de kvalitative intervjuene får vi et klart inntrykk av at hovedgrupper av fattige som får hjelp i de tre virksomhetene som ikke er rettet mot rusmiddelmisbrukere, er mennesker med psykiske lidelser, personer som utelukkende har økonomiske problemer, samt personer som er ensomme. Ensomhetsgruppen er ikke stor og består stort sett av eldre, men det kan antakelig diskuteres om dette er personer som ville falle inn under en statistisk satt fattigdomsgrense.

I den ene virksomheten som ikke svarte på spørreskjemaundersøkelsen, forteller lederen i et intervju tidlig på høsten 2004 at det først og fremst er hardt belastede rusmiddelmisbrukere som kommer til dem og får mat. For oktober oppgis det at disse i antall er mellom 200 og 250 personer. I denne virksomheten ser man imidlertid en utvikling mot et mer blandet klientell. Innvandrere/asylsøkere har kommet til, det samme har noen minstepensjonister med dårlig råd.

3.5 Familiesituasjon

Vi har i spørreskjemaundersøkelsen også stilt noen spørsmål om familiesituasjon til de som mottar hjelp til livsopphold. Dette har vi gjort både for å få en oversikt over hvor mange som er enslige og ikke kan støtte seg til en partner, og for å få et inntrykk av om det er mange med barn som henvender seg til virksomhetene for å få hjelp. Dette var et spørsmål det var vanskelig for mange å oppgi tall på. Virksomhetene registrerer ikke den slags opplysninger om brukerne. Enkelte av virksomhetene har imidlertid svart, og ut fra disse svarene kan vi presentere tall for familiesituasjonen til om lag 40 prosent av de totalt 4545 personene som mottok hjelp til livsopphold. Av dem som har svart i oktober, oppgis at 78 prosent av dem som mottok hjelp til livsopphold, var enslige (jf. tabell 3.5), mens tolv prosent var samboende/gifte par uten barn og ni prosent var enslige forsørgere.

Tabell 3.5 Familiesituasjon til personer som fikk hjelp til livsopphold fra virksomhetene i oktober 2004. Prosent.

	Oktober
Brukere som lever i barnefamilier (m. to foreldre)	1 %
Enslige foreldre	9 %
Enslige	78 %
Samboende/gifte par	12 %
Totalt antall personer som det er oppgitt familiesituasjon for	1721

I desember var det enda færre virksomheter som svarte på spørsmålet om familiesituasjon, og det er dermed ikke mulig å sammenligne oktobertall med desember-tall. Færre ledere har hatt oversikt, eller ikke hatt tid til å kartlegge brukernes familiesituasjon.

3.6 Brukere med innvandrerbakgrunn

Flere andre undersøkelser viser at personer med ikke-vestlig minoritetsbakgrunn er sterkt overrepresentert i gruppen inntektsfattige, og de er overrepresentert blant sosialhjelpsmottakere (Fløtten 2003a, Andersen mfl. 2002, SSB 2004). På denne bakgrunn antok vi at det var mange ikke-vestlige innvandrere som søker hjelp hos organisasjonene.

Det er i spørreskjemaundersøkelsen spurt om hvor mange av brukerne som har innvandrerbakgrunn, definert som å være personer med ikke-vestlig opprinnelse. Antall personer med innvandrerbakgrunn var i oktober 253, og i desember 293. I kommentarer som er skrevet på spørreskjemaet, og i intervjuene med ledere av virksomhetene, blir det sagt at antallet innvandrere er høyere enn det de har oppgitt i spørreskjemaundersøkelsen. I tillegg til innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, som for eksempel afrikanere, henvender også andre grupper av innvandrere, for eksempel østeuropeere, seg til virksomhetene. Å registrere østeuropeere ville ikke vært lett, selv om vi spurte om det, fordi det kan være vanskelig å se om en person er østeuropeer eller norsk. I de kvalitative intervjuene sier noen av lederne for virksomhetene at antallet innvandrere øker. De forteller at disse er polakker, estlendere, russere og en god del afrikanere. Antallet innvandrere som søker hjelp hos organisasjonene, er likevel lavt sett i forhold til at denne gruppen er så sterkt overrepresentert blant fattige i Norge.

Tabell 3.6 Totalt antall hjelpetilfeller med mat, økonomisk støtte, ved, klær/sko, møbler, fritidsutstyr og annet, samt totalt antall personer med ikke-vestlig bakgrunn i oktober og desember 2004.

Type hjelp	Oktober	Desember
Mat	250	1315
Økonomisk støtte	1	8
Ved	2	-
Klær/sko	100	260
Møbler	6	4
Fritidsutstyr	0	0
Annet	112	76
Totalt antall personer som er antatt å ha ikke-vestlig opprinnelse	253	293

Akkurat som for de andre brukerne er det først og fremst mat innvandrere har mottatt (jf. tabell 3.6). Det samme er tilfelle for desember. Innvandrere som har mottatt mat, har fått dette betydelig flere ganger i desember sammenlignet med oktober. En betydelig større andel av personer med innvandrerbakgrunn har mottatt klær og sko (i alt 100 personer) i oktober, sammenlignet med etnisk norske mottakere. I desember er det flere ikke-vestlige innvandrere som har mottatt klær/sko.

For å nå denne gruppen av fattige er en mulighet å bygge ut oppsøkende tjeneste, utekontakt/uteseksjon i offentlig regi. Et slikt tilbud vil kunne gi en større oversiktighet og forutsigbarhet.

3.7 Oppsummering

Det er vanskelig å vurdere om det er mange eller få fattige som får hjelp til livsopphold fra frivillige organisasjoner. Det er ulike måter å beregne antallet fattige på, men dersom de beregnes ut fra antall sosialhjelpsmottakere, er det cirka 220 000 personer som tilhører en husholdning som mottar sosialhjelp i en kortere eller lengre periode (SSB 2004). Alle disse bor ikke i de fire storbyene vi har undersøkt, men antallet fattige som henvender seg til frivillige organisasjoner, er betydelig lavere enn antall sosialhjelpsmottakere i de fire byene vi har undersøkt.

Gitt all oppmerksomhet som har vært rundt fattige som oppsøker frivillige organisasjoner, forventet vi i utgangspunktet at tallet var høyere. Det er på en måte positivt at antallet ikke er høyere fordi det tyder på at velferdsstaten fanger opp

store grupper av fattige. Resultatene fra denne kartleggingen er likevel problematisk fordi dette er grupper som vi ideelt sett skulle tro velferdsstaten skulle kunne ta vare på. Organisasjonene gir hovedsakelig mat til fattige. De dekker altså et primærbehov som lovgivningen sier at alle har rett på gjennom det offentlige. Det offentlige prøver å dekke dette behovet gjennom økonomisk støtte.

Det største antallet fattige som får hjelp til livsopphold, er hardt belastede rusmiddelmisbrukere. De fleste rusmiddelmisbrukere mottar sosialhjelp eller uføretrygd, og kommer under, eller rett over fattigdomsgrensen. Den økonomiske støtten det offentlige gir til den største gruppen av fattige som henvender seg til organisasjonene for å få mat, er rusmiddelmisbrukere. Den økonomiske støtten fra det offentlige til denne gruppen går sannsynligvis med til å dekke utgifter til rusmidler, og ikke til å dekke grunnleggende behov. Organisasjonene gjør en livsviktig innsats for denne gruppen ved å gi dem mat, og også andre tilbud enn hjelp til livsopphold, for eksempel overnattings- og helsetilbud. Det går an å stille spørsmål ved om det er riktig at det er organisasjonene som skal stå for denne hjelpen. Sosialkontorene yter først og fremst økonomisk støtte, dersom de skal klare å ivareta grunnleggende behov blant tunge rusmiddelmisbrukere må de som de frivillige organisasjonene bygge opp tilbud hvor det deles ut mat, klær, møbler og lignende.

Virksomhetene gir betydelig mer til fattige i desember enn i oktober, men det er stort sett de samme gruppene som mottar ytelsene i begge månedene. Mat og økonomiske midler som i tillegg ytes gjennom Kirkens Bymisjons «Lys i Mørket»-aksjon i Oslo i desember, går imidlertid til andre grupper enn rusmiddelmisbrukere. Kirkens Bymisjon oppgir at denne hjelpen hovedsakelig deles ut til eldre (enslige og par), enslige forsørgere (mødre) og unge personer som er uføre eller arbeidsledige. En rekke undersøkelser har vist at ikke-vestlige innvandrere er den største gruppen av fattige i Norge i dag. Vår kartlegging viser at få bruker tilbudet til de frivillige organisasjonene. Det kan være flere årsaker til at innvandrere *ikke* søker slik hjelp. For det første kan det være at innvandrere ikke kjenner til organisasjonene. For det andre kan innvandrere ha sperrer mot å søke hjelp fra organisasjonene fordi flere av disse er kristne organisasjoner, mens en stor andel ikke-vestlige innvandrere er muslimer. For det tredje er det mulig at innvandrere i større grad søker privat hjelp og støtte hos andre i samme etniske gruppe enn hos en frivillig organisasjon. Det kan også tenkes at virksomhetene ikke tar imot innvandrere på samme måte som de tar imot «etnisk norske».

Kapittel 4 Hvem yter hjelpen, og på hvilken måte?

Sammenlignet med de fleste andre land spiller de frivillige organisasjonene en relativ beskjedent rolle i norsk velferdsproduksjon. Årsaken til dette er først og fremst at vårt velferdssystem er basert på et offentlig ansvar for sosialpolitikken (Ytrehus og Drøpping 2004). Den amerikanske statsviteren John. D. Stephens ser dette som et uttrykk for «statisme», det vil si en tendens til å overlate velferdsproduksjon og tjenesteyting til staten i stedet for til frivillige organisasjoner eller kommersielle private aktører (Stephens 1997). De frivillige organisasjonene har i kvantitet en beskjedent rolle i norsk velferdsproduksjon, men har en viktig rolle i forhold til noen av de mest sårbare gruppene i det norske samfunnet.

Vi har undersøkt organisasjonenes hjelp til livsopphold i form av mat, økonomisk støtte, klær og så videre til fattige. I dette kapitlet skal vi se nærmere på *hvilke* organisasjoner og virksomheter som yter denne typen hjelp i de fire byene som inngår i vår studie. I Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998–99)) sies det at mye av velferdsproduksjonen gjennom de frivillige organisasjonene er finansiert av det offentlige. Vi har undersøkt om dette er tilfelle for de virksomhetene vi har kartlagt. Gjennom spørreskjemaundersøkelsen har vi undersøkt hvem som finansierer ytelsene, samt hvor mye av arbeidsinnsatsen i virksomhetene som er lønnet arbeid og hvor mye som er ubetalt frivillig arbeid. Det offentlige hjelpeapparatet er bundet opp av faste prosedyrer i tildeling av sosialhjelp og andre ytelser. Frivillige organisasjoner står friere til å gi hjelp til livsopphold. Vi har undersøkt om de frivillige organisasjonene stiller noen betingelser for at de som henvender seg til dem, får ytelser, og hva disse i så fall går ut på. Til slutt ser vi i dette kapitlet på hvordan virksomhetslederne vurderer rollen til organisasjonen de tilhører og deres utfordringer når det gjelder å bekjempe fattigdom.

4.1 Organisasjoner og virksomheter som yter hjelp til livsopphold i de fire byene

I Stavanger og Trondheim finnes tre virksomheter som yter hjelp til livsopphold (jf. tabell 4.1), i Oslo fire og i Bergen fem. Seks av virksomhetene er drevet av Kirkens Bymisjon, sju av Frelsesarmeen og to av Blå Kors (ett av disse drives av Blå Kors i samarbeid med Hvite Bånd).

Av de 15 virksomhetene vi har undersøkt, befinner tre seg i Stavanger, tre i Trondheim, fire i Oslo og fem i Bergen. Seks av virksomhetene er drevet av Kirkens Bymisjon, sju av Frelsesarmeen og to av Blå Kors (ett av disse av Blå Kors og Hvite Bånd). Fattighuset deler også ut mat, klær og andre forbruksgoder, men er ikke med i denne spørreskjemaundersøkelsen fordi Fattighuset ikke var i aktivitet i den perioden undersøkelsen ble gjennomført.

Tabell 4.1 Organisasjoner og virksomheter som yter hjelp til livsopphold i Bergen, Oslo, Stavanger og Trondheim. 2004.

By	Organisasjon	Virksomheten
Bergen	Blå Kors og Hvite bånd	Dagsenter
Bergen	Kirkens Bymisjon	Varmestuen
Bergen	Kirkens Bymisjon	Omsorgsbasen for kvinner
Bergen	Frelsesarmeen	Slumstasjon
Bergen	Frelsesarmeen	Kontaktsenter
Oslo	Kirkens Bymisjon	Møtestedet
Oslo	Frelsesarmeen	Kontaktsenter
Oslo	Frelsesarmeen	Slumstasjon
Oslo	Blå Kors	Kontaktsenter
Stavanger	Kirkens Bymisjon	Albertine
Stavanger	Kirkens Bymisjon	Bymisjonssenteret/Gatepresttjenesten
Stavanger	Frelsesarmeen	Velferdssenter
Trondheim	Kirkens Bymisjon	Matutdeling i Vår Frues Kirke
Trondheim	Frelsesarmeen	Dagsenteret
Trondheim	Frelsesarmeen	Velferden

4.2 Kriterier og betingelser for å motta støtte?

I innledningskapitlet tok vi opp spørsmålet om forskjeller og likheter mellom den hjelp frivillige organisasjoner tilbyr fattige, og den hjelp den samme gruppen får fra det offentlige. Ett av områdene der vi antar at det er forholdsvis stor forskjell mellom det frivillige og det offentlige, er når det gjelder kriterier for å motta støtte. I offentlig sosialomsorg er kriteriene for å ha rett til støtte, og i noen tilfeller også betingelsene for å motta støtte, strenge. En sosialhjelpsmottaker må for eksempel gjøre detaljert rede for sin økonomiske situasjon før det vurderes om vedkommende har rett til sosialhjelp, og i noen tilfeller stilles det strenge krav til bestemte handlinger for at stønad skal tildeles. Sosialhjelpsmottakere kan pålegges å selge eiendeler, eller å delta i bestemte virksomheter for å få ytelse, arbeidsledige kan pålegges å flytte for å ta jobb der dette finnes, mens mottakere av introduksjonsstønad er pliktige til å delta i grunnleggende kvalifisering (blant annet norsk-opplæring, språkpraksis, arbeidspraksis og så videre) tilsvarende 37,5 timer per uke.¹ Vår antakelse har vært at de frivillige organisasjonene i svært liten grad deler ut hjelp bare til personer som fyller bestemte kriterier, eller at det stilles betingelser til dem som mottar hjelp.

I den kvantitative spørreskemaundersøkelsen spurte vi konkret om hjelpen i virksomhetene utdeles etter bestemte kriterier, eller om det settes noen betingelser for å få hjelp. Vår opprinnelige antakelse om at dette ikke skjer, blir langt på vei bekreftet. I oktober svarer åtte av de 13 virksomhetslederne som har svart på spørsmålet at de som regel eller bestandig gir hjelp til alle. I et kvalitativt intervju med lederen av virksomheten som ikke har svart på spørreskemaundersøkelsen, sies det at de ikke har noen kriterier for å hjelpe. I desember svarer representanter for elleve av virksomhetene at de som regel eller bestandig gir hjelp til alle. Kommentarer som er gitt i spørreskemaet og de kvalitative intervjuene, viser at ingen av virksomhetene stiller betingelser til å gi måltider som frokost og middag, som er den mest utbredte formen for hjelp til livsopphold.

Selv om det generelt sett ikke er knyttet noen kriterier til utdeling av mat, opererer organisasjonene med kriterier knyttet til utdeling av matesker. Samme person kan ikke få flere matesker i løpet av måneden. Kriteriene for å få matesker og penger som Kirkens Bymisjon deler ut gjennom «Lys i Mørket»-aksjonen i desember måned, er strenge, og har likhetstrekk med sosialtjenestens kriterier for

¹ Eventuelt kan aktivitetskravet nedjusteres til 30 timer per uke for personer som driver en del egenstudium. Hvis deltakeren har illegitimt fravær, trekkes vedkommende i utbetaling. I praksis er dette et langt strengere regime enn aktivitetskravet i sosialhjelpen, først og fremst fordi det implementeres for alle. Beslutningen om hvem som skal delta i aktiviteter, samt når og hvor mye støtte som skal trekkes, er løftet vekk fra den enkelte saksbehandler og regulert i lov og forskrift for deltakere i introduksjonsstønad. De som trenger det, kan få bostøtte i tillegg.

å gi støtte. Søkerne må detaljert gjøre rede for sin økonomiske situasjon, både når det gjelder inntekter og utgifter, og dokumentere disse. De må også gjøre rede for sivilstand og husholdsstørrelse, og de må gi detaljert informasjon om dem de deler hushold med. Søker må også kort begrunne hvorfor han/hun søker om støtte, dessuten må søker skrive under på at Kirkens Bymisjon kan innhente opplysninger i offentlige og private instanser for å sjekke oppgitt informasjon og vedlegg. Datatilsynet har gitt Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo konsesjon til å registrere opplysningene gitt i søknaden i en database. Opplysningene behandles konfidensielt og videreformidles ikke. For å få støtte må søker også skrive under på at opplysningene som gis, blir oppført i denne basen.

Utenom desember er virksomheter i Frelsesarmeen de eneste som gir økonomisk støtte. Den økonomiske støtten er beskjeden. Før slik støtte gis, vurderer de som jobber i Frelsesarmeens slumstasjoner/velferdsentre om det er rimelig at de skal hjelpe en bruker med å betale en regning. Det er for eksempel begrensninger på hvor mange ganger en bruker kan motta økonomisk støtte. I en annen virksomhet som er drevet av Frelsesarmeen, sies det at de som får møbler fra Fretex, må dokumentere at de har husleiekontrakt, og helst vise vedtak på søknad til sosialkontoret om hvilke møbler de har fått økonomisk støtte til å kjøpe, eventuelt avslag. Så bidrar virksomheten i den frivillige organisasjonen med møbler som brukeren trenger, men ikke har fått fra sosialkontoret. På en måte kan man si at de «overprøver» sosialkontorene. Ifølge ei slumsøster utsettes frivillige organisasjoner for kritikk fordi økonomisk støtte som gis, er basert på skjønn. Hun sier at sosialkontorer kritiserer dem for å være for slepphendte. Hun sier følgende:

«Vi må tro på folk, og de har papirer med seg. Noen få ganger har vi blitt lurt. Vi synes ikke det er greit å gi penger til dem som spiller eller ruser seg. Men jeg opplever det ikke som et stort problem. Skulle det være noen få som lurer meg, så får det være en risiko. Vi kan ikke ha strenge kriterier, fordi de uten albuer ville ikke få hjelp. De som kommer hit, passer på hverandre, og forteller om hverandre. Det er ikke så veldig lett å lure oss. Vi har utvikla god nese. Vi hører og ser.» (fra intervju med hjelper 10.08.04)

En betingelse for å få hjelp går på hvordan brukerne må oppføre seg i virksomhetene. Ledere for virksomheter som rusmiddelmissbrukere oppsøker, forteller i de kvalitative intervjuene at brukerne som oftest er ruset når de kommer, men at de fleste respekterer at det ikke er lov til å ruse seg mens de er i virksomheten. Brukerne skjerner om disse virksomhetene, og lar også stort sett være å utøve vold i dem. I en virksomhet som et stort antall rusmiddelmissbrukere oppsøker hver dag, hadde de ansatte i forkant av innføringen av røykeloven i juni 2004 diskutert om det var realistisk at det ville være mulig å håndheve røykeforbudet. Fra første dag loven ble iverksatt, respekterte brukerne røykeforbudet og lot være å røyke inne i virk-

somheten. Brukerne må i disse virksomhetene både la være å ruse seg, utøve vold og røyke for å få lov til å sitte og spise maten sin sammen med de andre rusmiddel-misbrukerne.

4.3 Hvem jobber i virksomhetene?

I typen virksomheter som vi har undersøkt, jobber både lønnede personer og ubetalte frivillige. Spørreskjemaundersøkelsen i oktober viser at det er 62 lønnede personer i de 14 virksomhetene. Flere av disse jobber deltid. Sammenlagt utgjør tiden de 62 lønnede personene jobber, 32,3 hele stillinger. Samme måned er antall ubetalte frivillige som arbeider i virksomhetene, 206 personer. Gjennomsnittlig antall timer hver enkelt av disse har jobbet i løpet av måneden, er 20,5 timer. Dersom vi multipliserer 20,5 timer med 206 personer, blir tallet 4223 timer. En heltidsstilling (38 timer i uka) utgjør 152 timer i måneden. Det vil si at arbeidet ulønnede frivillige bidrar med i disse virksomhetene, til sammen utgjør om lag 30 heltidsstillinger.

I desember måned oppgis det at antallet lønnede personer i virksomhetene er 65. Sammenlagt utgjør tiden disse jobber om lag 40 stillinger. Antall ubetalte frivillige er i desember 345, og atskillig høyere enn i oktober. Gjennomsnittlig antall timer hver enkelt bidrar med er 14,5 timer. I alt bidrar de ubetalte frivillige med 5072 timer jobb i desember. Det vil si at arbeidet frivillige bidrar med, utgjør 34 stillinger denne måneden.

Dersom vi ser begge månedene under ett, viser undersøkelsen at de ulønnede frivillige i tid bidrar nesten like mye som de ansatte som jobber i virksomhetene. Innsatsen både fra lønnet personell og ubetalte frivillige er litt høyere i desember. Undersøkelsen viser at det ikke kun er ansatte i organisasjonene som gir denne typen hjelp. Den frivillige innsatsen er stor, og viser at det er mange personer som stiller opp for folk som har det vanskelig uten å få betalt.

4.4 Antall dager hjelp til livsopphold gis

For å få en oversikt over hvor tilgjengelige virksomhetene er for brukerne, har vi spurt hvor mange dager i uka organisasjonene gir hjelp til livsopphold. Som vi ser i tabell 4.2, er det spredning i hvor mange dager i uka hjelpen tilbys. Ingen gir hjelp kun én dag, og kun én virksomhet tilbyr hjelp hver dag. De fleste har virksomheten åpen tre dager i uka. I den 15. virksomheten som har latt være å svare

Tabell 4.2 Antall ukedager virksomhetene tilbyr hjelp til livsopphold i oktober og desember 2004.

Antall dager	Oktober	Desember
1	0	0
2	2	4
3	5	4
4	1	0
5	3	3
6	2	3
7	1	0
Antall virksomheter som har svart	14	14

på spørreskjemaene, sier lederen i et intervju at de gir mat seks dager i uka, og at de kun har stengt på søndager. I desember har enkelte virksomheter redusert antall dager de har åpent, og et par har også stengt i jula. I intervjuer forteller de at de holder stengt fordi det skjer så mye annet i julemåneden. Det er så mange andre tilbud i de to siste ukene av julemåneden at virksomhetene ikke ser at det er et behov for at de har åpent like mange dager som ellers.

Det er vanskelig å vurdere hva den begrensede åpningstiden i jula betyr for brukerne. Julebordene kan erstatte, og kanskje gi et bedre tilbud enn brukerne er vant til resten av året. Det kan imidlertid også tenkes at det at hjelpen ikke blir gitt på dager de er vant til, kan skape en utrygghet, og kanskje føre til at noen av brukerne får mindre hjelp denne måneden. Dersom brukerne skal få like mye hjelp som ellers, forutsettes det at de har oversikt over andre arrangementer i jula.

4.5 Hvem dekker utgiftene til den hjelp til livsopphold som ytes?

Et av spørsmålene vi har ønsket å belyse i denne studien, er hvor mye henholdsvis det offentlige og organisasjonene selv dekker av utgiftene til det som deles ut til fattige. Med egne midler mener vi innsamlede penger og gaver. I utgangspunktet visste vi at Frelsesarmeen driver de sju virksomhetene vi har undersøkt, helt uten offentlige midler. Når det gjelder virksomheter i de andre organisasjonene, hadde vi i utgangspunktet ingen oversikt over hvor stor andel det offentlige betaler.

Vi har i spørreskjemaundersøkelsen spurt om hvor store utgifter organisasjonene har i forbindelse med det som blir gitt av mat, klær, møbler, penger og så videre, og hvor mye ulike aktører – organisasjonene selv, enkeltpersoner, næringslivet og

det offentlige – har bidratt med for å dekke disse utgiftene. Mange har latt være å svare på dette spørsmålet, og ut fra de svarene som er gitt, er det ikke mulig å gi en oversikt over hvor mye ulike aktører har bidratt med. Hovedinntrykket fra de kvalitative intervjuene med lederne i virksomhetene er imidlertid at mye av det de deler ut i form av mat, klær, møbler og så videre, er gaver. For eksempel kommer mye av maten fra butikker/butikkjeder og virksomhetene beregner ikke verdien av det de får i kroner og øre. I tillegg til gaver samler som sagt organisasjonene også inn midler selv. For eksempel samlet Frelsesarmeen i desember 2004 inn til sammen 2 835 000 kroner gjennom julegrytene sine.

Virksomhetene i organisasjonene er spurt om hvor stor andel av de ulike typer ytelser som finansieres gjennom egne midler (innsamlede midler, gaver etc.) og det offentlige (stat eller kommune). I oktober svarer elleve organisasjoner at de dekker alt selv. I tre virksomheter dekker organisasjonen mellom 10 og 75 prosent av utgiftene til mat. Alt som gis av klær og sko, dekkes av organisasjonene selv. I desember måned svarer tolv av virksomhetene på spørsmålet. Ni sier at de selv dekker 100 prosent av ytelsene, og en svarer 90 prosent. Videre svarer en at de dekker 75 prosent og en annen 40 prosent av utgiftene til mat. Når det gjelder de andre typene ytelser, svarer alle at de dekker 100 prosent.

På grunnlag av spørreskjemaundersøkelsen og de kvalitative intervjuene kan vi konkludere at det er organisasjonenes egne innsamlede midler og gaver, og ikke offentlige midler som finansierer det som gis til fattige i disse virksomhetene. Enkelte av virksomhetene får imidlertid penger fra det offentlige til drift, som gjør at de kan bruke gaver og innsamlede midler til direkte overføringer til fattige. Indirekte er det offentlige dermed med på å muliggjøre overføringene til fattige i disse virksomhetene. Vi har ikke undersøkt eksakt hvor mye det offentlige betaler av driften. Men det at Frelsesarmeens sju virksomheter ikke mottar noen økonomisk støtte fra det offentlige til personell, og at ubetalte frivillige utfører nesten halvparten av arbeidet som utføres i alle virksomhetene, viser at det ikke er det offentlige som betaler det meste av driften.

4.6 Subjektive vurderinger av organisasjonens rolle og utfordringer

I den kvalitative intervjuundersøkelsen om hjelp til livsopphold ble informantene stilt tre spørsmål der de blir bedt om å vurdere: 1) hvilken rolle de mener deres organisasjon har når det gjelder å bekjempe fattigdom 2) om de mener de har den kompetansen og de ressurser de trenger for å yte hjelp til fattige, og 3) om det er tilbud de mener de burde, men ikke har anledning til å gi fattige i dag.

Svarene som gis på rollen deres organisasjon har når det gjelder å bekjempe fattigdom, er beskjedne. Ingen gir uttrykk for at de har en direkte funksjon der de bidrar til å utjevne forskjeller mellom fattige og andre i samfunnet. De gir uttrykk for at de er hjelpeorganisasjoner. En leder sier følgende: *«Vi kan ikke bekjempe fattigdom. Vi er ikke store og sterke nok ... Jeg har ikke tro på at det vi gjør bekjemper fattigdom. Men vi gjør hverdagen lettere, lysere for dem.»* En annen sier: *«Vi beskjef-tiger oss i feltet, og ser hvor vi trengs og går ut. Vi ønsker å fortsette med å gjøre gode gjerninger.»* En tredje leder som jobber i en virksomhet som er spesielt rettet mot tunge rusmiddelmissbrukere, sier: *«Vår rolle er å være siste sikkerhetsnett, å hjelpe til å få dekket primære behov som mat og hygiene. Vi satser på og prøver å få bolig og helse på plass. Alle boligvirksomhetene i vår organisasjon er lavterskel.»* Samtidig sier enkelte at organisasjonene har mer kontakt med grasrota enn myndighetene, og at de formidler sine erfaringer til offentligheten. De tror at de har en indirekte funksjon i kampen for å bekjempe fattigdom fordi organisasjonenes kunnskap er viktig for politikerne som tar beslutninger.

På spørsmålet om de mener de har nok kompetanse og ressurser, svarer alle med unntak av to virksomhetsledere at de har nok i forhold til å utføre oppgavene som er knyttet til å gi den hjelpen som går ut på å gi ulike typer stønad til livsopphold. De er opptatt av at denne hjelpen blir gitt på en medmenneskelig måte. De vektlegger ikke faglig utdanning, men at de som jobber i virksomhetene møter de hjelpetrengende med varme, det vil si er imøtekommende, lyttende og omsorgsfulle. En sier: *«Vår rolle er et sted som kan gi omsorg. Vi vil være et hjem, et fristed hvor de kan hente seg igjen fordi de får mat og helsetjeneste.»* En av virksomhetslederne sier: *«Vi trenger å bygge kompetansen på flere mennesker, og lære mer. Vi ønsker å drive lobbyvirksomhet. Vi ønsker å være en tydelig røst, og si fra. Vi er glad for at vi er uavhengige, men vi vil ha tydelig røst og påvirke beslutninger.»* De fleste som jobber i disse virksomhetene, sier at de i tillegg til hjelp til livsopphold også gir noe rådgivning til personer for å mestre livet og økonomien og at de prøver å følge opp personer i forhold til det offentlige hjelpeapparatet. De ringer for eksempel rundt og prøver å skaffe bolig, tar kontakt med sosialkontor og prøver å hjelpe folk videre. I virksomheter som rusmiddelmissbrukere oppsøker, prøver de å motivere og hjelpe dem videre til behandling.

Behovet for sosial rådgivning og oppfølging sies å være stort, og når de svarer på spørsmålet om det er virksomheter de mener de burde, men ikke har anledning til å gi fattige i dag, svarer tre ledere at de skulle ønske at de hadde lokaler og ressurser til i større grad å utføre slike oppgaver. De ønsker mer kvalifisert personell, det vil si flere sosionomstillinger, i virksomhetene for å gi veiledning. Spesielt påpekes behovet for økonomisk rådgivning. De forteller at sosialkontoret ikke har tid til å følge opp brukerne. En av virksomhetslederne sier det er behov for lokaler og tjenester for å hjelpe til å dekke brukernes primærbehov. Han sier følgende: *«Det*

er et absolutt behov for tjenester, sånn at de får vasket klær, dusjet og sånne ting. Vi trenger også sovesaler. Men vi har ikke plass nok. Vi har heller ikke nok penger og kapasitet.»

Hovedbudskapet i virksomhetsledernes vurdering av egen organisasjons rolle er at de først og fremst tilbyr hjelp som lindrer fattigdom, og at de i liten grad deltar som politiske aktører for å bekjempe fattigdom. De mener likevel at de gjennom sitt hjelpearbeid har tilegnet seg en kunnskap som ikke offentlige myndigheter har, og som offentlige myndigheter kan ha nytte av i sitt arbeid for å bekjempe fattigdom.

4.7 Oppsummering

Det er veldedige religiøse organisasjoner som står for all hjelp til livsopphold som ytes i de fire byene vi har undersøkt. Frelsesarmeen og Kirkens Bymisjon har flest virksomheter som gir denne typen ytelser. Blå Kors er en tredje organisasjon som har virksomheter som yter hjelp til livsopphold. Disse organisasjonene har lang tradisjon for å yte hjelp til vanskeligstilte ut fra et barmhjertighetsideal (jf. Seip 1994).

Innledningsvis i dette kapitlet viste vi til Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50 (1998–99)) der det hevdes at det offentlige finansierer mye av velferdsproduksjonen til frivillige organisasjoner. Dette stemmer ikke for den typen velferdsproduksjon vi har undersøkt. Nesten alt som ytes av mat, klær/sko, møbler, kontanter og ved er finansiert av organisasjonenes egne midler. Disse midlene er enten gaver fra enkeltpersoner eller næringslivet. Det offentlige finansierer dessuten en mindre del av det samlede arbeidet som utføres i virksomhetene, både fordi flere av virksomhetene ikke mottar økonomisk støtte til personell fra det offentlige, og fordi den frivillige ubetalte innsatsen er nesten like stor som det lønnede arbeidet.

Ett av områdene der det er stor forskjell mellom frivillige og offentlige ytelser til vanskeligstilte, er når det gjelder kriterier for å få støtte. Kriteriene for å få offentlige ytelser er strenge, og er i mye større grad formelle. Unntaket er økonomisk støtte som Frelsesarmeens virksomheter yter. Kriteriene er imidlertid ikke like formaliserte og strenge som i det offentlige hjelpeapparatet. Økonomisk støtte fra Frelsesarmeen er beskjedne. Men matpakker og pengeytelser gjennom «Lys i Mørket»-aksjonen er betydelig større. Kriteriene og kontrollen som utføres for å få esker med mat og penger, er like så strenge som i det offentlige hjelpeapparatet. Søkerne må gi detaljert og dokumentert informasjon over sin økonomiske situasjon, sivilstand, husholdsstørrelse og sammensetning, samt begrunne hvorfor hun/han søker støtte.

Forskjellen i kriteriene for å få støtte som gis fra organisasjonene og det offentlige, kan forklares ut fra at ytelsene er forskjellige. Det offentlige hjelpeapparatet yter først og fremst penger, mens organisasjonene først og fremst gir mat til denne gruppen fattige. Ingen av personene som oppsøker virksomhetene til de frivillige organisasjonene, blir nektet å få mat. Gruppen av fattige som henvender seg til det offentlige hjelpeapparatet, er større og mer sammensatt, og kan totalt sett være mer ressurssterke enn de som henvender seg til organisasjonene for å få mat. Som vi har sett er den store gruppen av fattige som oppsøker virksomhetene, rusmiddelmisbrukere. Det sier seg selv at å vurdere hvem av dem som skal ha rett til et måltid, blir helt feil.

Virksomhetslederne er bedt om å vurdere hvilken rolle de har i forhold til å bekjempe fattigdom. Hovedbudskapet i virksomhetsledernes vurdering av egen organisasjons rolle er at de først og fremst tilbyr hjelp som lindrer fattigdom, og at de i liten grad deltar som politiske aktører for å bekjempe fattigdom. De mener likevel at de gjennom sitt hjelpearbeid har tilegnet seg en kunnskap som ikke offentlige myndigheter har, og som offentlige myndigheter kan ha nytte av i sitt arbeid for å bekjempe fattigdom.

Kapittel 5 «Hjelp til selvhjelp» – hvilke tilbud har organisasjonene?

En viktig del av dette prosjektet har vært å kartlegge de frivillige organisasjonenes rolle med hensyn til å yte «hjelp til selvhjelp», for eksempel med sikte på å hjelpe brukerne til å etablere egne mestringsstrategier som kan bringe dem ut av sin vanskelige situasjon. Dette arbeidet kan enten foregå ved at organisasjonene jobber vis-à-vis den enkelte bruker på individuelt grunnlag, eller ved at grupper av brukere organiserer seg kollektivt. I begge tilfeller handler organisasjonenes innsats om å legge forholdene til rette for det som i engelsk språkdrakt kalles «*empowerment*» – et begrep vi i denne sammenhengen altså oversetter med «hjelp til selvhjelp».

Hovedmålsettingen med denne delen av prosjektet er å skaffe en oversikt over organisasjonenes tilbud om rådgivning og sosiale tiltak. Sentrale spørsmål har vært:

- Hvilke organisasjoner tilbyr hjelp? Her forventer vi å finne et hovedskille mellom veldedig arbeid (typisk drevet av religiøse organisasjoner), og selvhjelpsarbeid i regi av likemannsorganisasjoner.
- Hvor mange personer er engasjert i organisasjonsarbeidet, og hvordan har organisasjonene organisert arbeidet? Her er det viktig å skille mellom lønnet personell og «frivillige hjelpere».
- Hvilken type hjelp tilbyr organisasjonene? Både veldedighetsorganisasjoner og likemannsorganisasjoner driver sosialt og rådgivende arbeid. Eksempler på førstnevnte type arbeid er ulike typer aktivitetshus og velferdsarbeid, mens arbeid av rådgivende karakter blant annet omfatter assistanse vis-à-vis offentlige etater og juridisk bistand fra frivillige.
- Hvem er målgruppene for hjelpen og hvilke kriterier legger organisasjonene til grunn for å yte hjelp?
- Hvor mange mottar hjelp?
- Hvordan vurderer *brukerne* møtet med de frivillige organisasjonene? Sentrale spørsmål her er blant annet brukernes oppfatning av kvaliteten på tilbudet og vurdering av organisasjonenes innsats sett i forhold til det offentlige hjelpeapparatet.

I forbindelse med prosjektet er det gjennomført til sammen 16 intervjuer der tema har vært organisasjonenes arbeid knyttet til hjelp til selvhjelp. Dette tallet inkluderer også de intervjuene som ble gjennomført i forbindelse med kartleggingen av den økonomiske hjelpen fra organisasjonene, ettersom en del av disse intervjuene også handlet om aktiviteter knyttet til hjelp til selvhjelp.

I den følgende presentasjonen av data fra disse intervjuene har vi rettet oppmerksomheten mot til sammen fem overordnede tema. For det første har vi vært ute etter å kartlegge hvilke *typer organisasjoner* som tilbyr selvhjelpsaktiviteter, og for det andre hvilken *type hjelp* disse ulike organisasjonene tilbyr. For det tredje har vi i denne sammenhengen også bedt organisasjonene redegjøre for hvilke *målgrupper* selvhjelpsaktiviteten er rettet mot og hvilke kriterier organisasjonene legger til grunn for å yte hjelp. Dette er alle svært sentrale tema dersom en vil forstå hva som kjennetegner dette feltet. For det fjerde har vi vært interessert i å danne oss et bilde over *organisasjonenes ressursinnsats* på dette området og for det femte har vi ønsket å finne ut omtrent *hvor mange personer* som benytter seg av organisasjonenes selvhjelpstilbud.¹ Siden vi ikke har gjennomført noen bred studie av selvhjelpstilbudet tilsvarende den typen som ligger til grunn for kartleggingen av den økonomiske hjelpen, blir dette et omtrentlig bilde. Organisasjonene vi har vært i kontakt med, har i varierende grad konkrete tall på disse to siste temaene, men basert på intervjuobjektene kjennskap til sine organisasjoners virksomhet, får vi likevel et inntrykk av virksomhetens omfang med hensyn til både ressursinnsats og brukere.

5.1 Hvilke typer organisasjoner tilbyr selvhjelpsaktiviteter?

Noe grovt kan vi si at organisasjonsbildet består av to hovedtyper organisasjoner:

1. Veldedige organisasjoner, drevet hovedsakelig av organisasjoner med et kristent/religiøst utgangspunkt/formålsparagraf.
2. Likemannsorganisasjoner, herunder også organisasjoner/prosjekter som har som målsetting å styrke disse organisasjonene. Likemannsorganisasjoner kan karakteriseres som etablerte nettverk av personer i samme situasjon med målsetting om å bedre medlemmenes/brukernes situasjon.

¹ For en redegjørelse for et utvalg brukeres egne vurderinger av organisasjonenes selvhjelpstilbud henviser vi til kapittel 6.

Aktivitetene som drives av de *veldedige organisasjonene* vi har intervjuet i dette prosjektet, inkluderer for Frelsesarmeens del:

- Servering, andakt, samtaler med formidling av hjelp/rådgivning (Velferds-senteret i Stavanger)
- Frivillighetssentral, matutdeling, kafédrift, følgetjeneste til offentlige kontorer, tilbud om ferieturer for fattige familier, familiesenter for sårbare grupper (Oslo)
- Tilbud om samtale, tilbud om sjelesorg, informasjon om lover og regler, fredagstreff (sosialt fellesskap) (Velferdssenteret i Trondheim)
- Motivasjonsarbeid («motivere til endring»), assistanse til å skrive søknader om bolig, følgetjeneste til offentlige kontorer (Kontaktsenteret/sosionomtjenesten i Oslo – lavterskelsenter der brukerne hovedsakelig er rusmiddelmisbrukere)

Kirkens Bymisjon er den andre store aktøren blant frivillige organisasjoner på dette området i Norge: Bymisjonens aktiviteter omfatter blant annet:

- Sekundærforebyggende arbeid, for eksempel fritidsaktiviteter rettet mot «ungdom i faresonen» i alderen 13–18 år, sosialt tilbud med middag/kaffe (Sjømannskirken), nærmiljøarbeid rettet mot enslige forsørgere (Bergen)
- Overordnet ambisjon om å «lage møteplasser for folk» – møteplasser der det serveres mat og der man kan samles rundt bordet, ledsagertjeneste til offentlige kontorer og legekantor, individuelle motivasjonssamtaler med folk, Familiekontaktens tilbud om blant annet møtesteder for enslige forsørgere (Trondheim)
- Samlinger med måltider i en kirke to ganger per uke, tilbud om mat/utdeling av sprøyter til prostituerte, og samtaler, botilbud for kvinner på kjøret (prosjektdrift for kommunen), besøktjeneste på hospitser, drift av billig kafé sentralt i byen (Stavanger)

I tillegg til disse to store veldedige/religiøse, landsdekkende organisasjonene finner vi også *Kirkens Sosialtjeneste*, som, i tillegg til hovedkontoret i Oslo, har rundt ti lokalavdelinger i Norge. Organisasjonen jobber blant annet med drift av barnevernsinstitusjoner, rusomsorg, ettervern for tidligere innsatte, drift av psykiatrisk institusjon og dagsenter, og dag- og avlastningstilbud for psykisk utviklingshemmede. I forbindelse med prosjektet har vi intervjuet informanter knyttet til ettervernstilbudet ved Kalfarhuset i Bergen. Her finner vi blant annet følgende tilbud:

- Rådgivning til målgruppen om alle offentlige etater de kan få hjelp fra (sosialkontor, arbeidskontor, trygdekantor osv.), samlivskurs, kobling av brukere og juridisk kompetanse, samt praktisk hjelp knyttet til å skaffe bolig/møbler/transport

Av likemannsorganisasjoner har vi vært i kontakt med Fattighuset i Oslo, Aksjonsgruppen mot sosial nød i Bergen, Leieboerforeningen i Oslo, Somalisk ungdomskultur- og aktivitetsorganisasjon i Oslo (SUKAO), Velferdsalliansen og Batteriet (et tiltak i regi av Kirkens Bymisjon). De forskjellige tiltakene/aktivitetene inkluderer blant annet:

- Sosialt samvær fire timer per dag og tilbud om følgetjeneste til sosialkontoret for gjennomsnittlig 20 brukere per måned (Fattighuset i Oslo)
- Politisk innsats for å få økt folketrygdens grunnbeløp og økte sosialhjelpssatser/ holde kontantstøtten utenfor beregningsgrunnlaget, redusere antall klienter per sosialkurator, samt informasjonsvirksomhet overfor brukerne (Aksjonsgruppen mot sosial nød i Bergen)
- Tilbud om juridisk rådgivning og bistand i boligsaker, rådgivningsvirksomhet overfor sosialkontor i Oslo, prosjekt rettet mot somaliere på boligmarkedet (Leieboerforeningen i Oslo)
- Forebyggende arbeid mot narkotika og kriminalitet ved hjelp av fritidsaktiviteter (blant annet radiodrift) og samlingssteder (Somalisk ungdomskultur- og aktivitetsorganisasjon i Oslo, SUKAO)

I tillegg til disse individrettede likemannsorganisasjonene finner vi to andre aktører som er rettet mer mot å legge forholdene til rette for mer slagkraftige organisasjoner gjennom samarbeid. *Velferdsalliansen* presenterer seg for eksempel som et samarbeidsnettverk for «organisasjoner, foreninger og aksjonsgrupper for økonomisk, sosialt og rettslig vanskeligstilte grupper i Norge». Ved inngangen til 2005 var det 20 tilsluttede organisasjoner i Velferdsalliansens nettverk.² Velferdsalliansen driver ifølge vår informant med interessepolitikk rettet mot politisk og administrativt nivå på nasjonalt plan. Generelt har Velferdsalliansen som målsetting å ha en «veiviserfunksjon for medlemsorganisasjonene» og å hjelpe til «når medlemsorganisasjonene ikke kommer lenger», blant annet med hjelp inn i ankeapparat, overfor ombudsmann og hjelp med andre rettslige saker. Velferdsalliansens overordnede mål er at sosialhjelpen skal bli statlig/standardisert og «til å leve av»:

«Vi har liten tro på dagens ordning, der incentiver og knapphetens tyranni skal få folk i arbeid.» (informant i Velferdsalliansen)

Velferdsalliansen har hyppig kontakt med politiske partier på landsbasis og med stortingskomiteer, departement og andre i sentraladministrasjonen. Organisasjo-

² Komplette og oppdaterte liste over tilsluttede organisasjoner finnes på organisasjonens hjemmeside: www.velferdsalliansen.no

nen er en mye brukt høringsinstans og har en relativt aktiv medieprofil. Velferdsalliansen jobber tidvis også på kommunalt nivå, da særlig med hensyn til lokale sosialhjelpssatser og så videre.

Fra Velferdsalliansen ble stiftet i 1994 og fram til 2003, opererte organisasjonen ifølge vår informant på «et minimalt budsjett». I 2004 mottok imidlertid organisasjonen rundt 800 000 kroner fra Sosialdepartementet, og fra 2005 er Velferdsalliansen en post på statsbudsjettet med cirka 1,5 millioner i budsjett. Organisasjonen har ellers få inntektskilder, blant annet fordi «det er vanskelig å basere seg på medlemskontingenter». Organisasjonen har også – på prinsipielt grunnlag – sagt nei til tilbud om å drive spilleautomater som inntektskilde: «Det ville ikke være riktig av oss», som vår informant uttrykker det.

I tillegg til Velferdsalliansen er *Batteriet* en annen aktør som er litt spesiell med hensyn til aktivitetenes karakter. Batteriet, som drives av Kirkens Bymisjon i Oslo ved hjelp av prosjektmidler fra Sosial- og helsedirektoratet, er et servicekontor for selvhjelps-/frivillige organisasjoner. Batteriet oppsummerer sine oppgaver slik:³

- Å være selvhjelpsbase for grupper og enkeltpersoner som vil fokusere på utfordringer i egen livssituasjon og i samfunnet.
- Å være møteplass for mennesker der nye relasjoner kan oppstå og brukerorganisasjoner kan etableres.
- Å gi veiledning og rådgivning, samt øke senterbrukernes muligheter til å mestre og endre sin livssituasjon.

Batteriet har hele landet som nedslagsfelt og har følgende tilbud til brukerorganisasjonene: tilgang til gratis kontorutstyr, tilgang til personer som kan bistå med råd og veiledning knyttet til blant annet søknader/kontrakter og henvisning til andre hjelpeinstanser, tilbud om hjelp til driften av de ulike brukerorganisasjonene.

Vi har intervjuet en representant for Batteriet, som sier at den viktigste oppgaven er «å bidra til å gjøre organisasjonene slagkraftige», og «være en ressurs og støtte til mindre og store brukerorganisasjoner». Mens Batteriet kan tilby en form for fødselshjelp i startfasen i form av veiledning og rådgivning, er målet på lengre sikt at organisasjonene skal kunne etablere seg utenfor huset og klare seg selv. Batteriet har ifølge vår informant en utfordring når det gjelder å få fram prosjektets egenart i forhold til andre organisasjoner på dette området:

«Hvis for eksempel folk kommer og klager på sosialkontoret ... ikke vår oppgave å ledsage dem, men å kople dem til en klientorganisasjon ... eller sosial-

³ Hentet fra Batteriets hjemmeside: www.bymisjonen.no/batteriet

ombud eller andre. Vi skal ikke være hjelpere på individuelt plan. [Det] er noen som har oppfattet det slik [...] [vi] må være klarere på å få fram dette skillet.» (informant i Batteriet)

Videre beskrives *målgruppen* for Batteriets virksomhet slik av vår informant:

«Grupper og organisasjoner som er berørt eller rammet av fattigdom. Favner store grupper ... mottakere av minsteytelser, sosialhjelp, de med ruserfaring, soningserfaring, flyktningerfaring, funksjonshemmede, psykiatri, minstepensjonistene, enslige forsørgere ...» (informant i Batteriet)

På spørsmål om hvilken rolle Batteriet skal ha når det gjelder å bekjempe fattigdom, svarer vår informant fra prosjektet slik:

«Ideen kom fra Ingjerd Schou i 2002 ... da Tiltaksplanen mot fattigdom ble utarbeidet. Direktoratet fikk i oppdrag å konkretisere. Ideen kom ovenfra. Ikke nedenfra. På Batteriet er ideen at dette skal komme nedenfra ... noen må gå inn i det. Ta eierskap i det. Hvis jeg blir den mest synlige på Batteriet, da har vi feila. Men hvis *organisasjonene* [framfor Batteriet] blir synlige i samfunnslivet ... da har vi lykket. [...] Vi skal pushe, gi råd, korrigere. Bidra til å skape vekst nedenfra. Forløse kraften der den hører hjemme. Empowerment-tenkning.» (informant i Batteriet, vår utheving)

I tillegg til organisasjonene presentert ovenfor, finner vi organisasjoner som kan karakteriseres som både veldedige (dog uten en kristen/religiøs formålsparagraf) og som likemannsorganisasjoner – såkalte NGO-er (*non-governmental organisations*). Den eneste av denne typen organisasjoner vi har vært i kontakt med i forbindelse med dette prosjektet, er Norges Røde Kors, som blant annet tilbyr gratis ferieturer for fattige familier og besøktjeneste rettet mot ensomme. I tillegg driver Norges Røde Kors et nettverksarbeid rettet mot enkeltmenneskers videre utvikling etter å ha kommet ut fra institusjoner som fengsel, rusinstitusjon eller psykiatrisk institusjon:

«Vi har gjennomført brukerundersøkelser som viser at disse gruppene ikke får kontakt med vanlige folk. Og de trenger hjelp med enkle gjøremål. [...] Er ikke selve aktivitetene som er viktigst ... om de er med i kor, på fisketurer eller annet. Det som er viktig, er møtet mellom mennesker.» (informant i Røde Kors)

Senere i dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på organisasjonenes aktiviteter, målgrupper og kriterier for å hjelpe. Hvis vi likevel skal forsøke oss på en generalisering med hensyn til de ulike organisasjonstypenes virksomhet basert på observasjonene i dette avsnittet, ser det «typiske» inntrykket ut til å være at de veldedige organisasjonene i større grad enn de andre har lavterskeltilbud rettet mot blant annet aktive rusmiddelmissbrukere. På den andre siden finner vi at likemanns-

organisasjoner som oftest retter oppmerksomheten mot brukere/medlemmer/målgrupper som har et mer avklart forhold til for eksempel rus, men som likevel har behov for bistand som for eksempel råd, veiledning og informasjon knyttet til bedring av egen livssituasjon og sosiale tilbud/møteplasser.

5.2 Kjennetegn ved hjelpen som ytes

«Hjelp til selvhjelp» er et begrep de fleste av informantene kan forholde seg til, og som er meningsfullt med hensyn til å karakterisere organisasjonenes virksomhet. Det er likevel vanskelig å finne noen klar avgrensning av hvilke konkrete aktiviteter som kan kalles hjelp til selvhjelpsaktiviteter. Intervjuene med informanter fra de ulike organisasjonene avdekker for eksempel at aktivitetene blant annet omfatter:

- rent sosialt samvær med og uten servering av billig/subsidert mat og drikke
- kampanje- og informasjonsvirksomhet knyttet til brukernes rettigheter overfor blant annet offentlige myndigheter
- avlastningsvirksomhet/praktisk hjelp rettet mot enslige forsørgere
- tilbud om gratis/billige ferieturer for vanskeligstilte barnefamilier (særlig for barna, eventuelt også med foreldrene)
- ledsagertjeneste ved besøk hos lege og hos offentlige etater som sosialkontor og trygdekontor
- besøkstjeneste for å motvirke ensomhet
- individuelle «motivasjonssamtaler» rettet mot å «stå på» eller mer målrettede samtaler rettet mot å ta initiativ til aktiviteter
- samtalegrupper i rusmiljø rettet mot bevisstgjøring omkring egne ressurser
- kobling mellom brukere og juridisk bistand
- praktisk hjelp til å skaffe bolig, møbler, transport og så videre etter utskrivning/løslatelse fra institusjon
- tilrettelegging for nettverksdannelse og egenorganisering blant brukere i samme situasjon
- rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid rettet mot ungdom med etnisk minoritetsbakgrunn

Det er opplagt at ikke alle disse aktivitetene kommer direkte inn under det som er tema for denne rapporten, men denne oppsummeringen av aktiviteter er likevel interessant og relevant av minst tre grunner. For det første fordi denne listen sier noe om hvilken bredde det er i tilbudet. For det andre fordi dette er aktiviteter informantene i organisasjonene *selv* trekker fram på spørsmål om hvilke selvhjelpsaktiviteter de driver – noe som blant gir grunnlag for å anlegge en relativt vid definisjon av hva som skal komme inn under begrepet «selvhjelpsaktivitet». For det tredje understreker mange av informantene at brukerne av tilbudene som oftest har dårlig råd, selv om ikke tilbudene i seg selv eller i utgangspunktet er forbeholdt de som er økonomisk sårbare. En informant fra Røde Kors uttrykker dette poenget slik:

«Vi kommer i kontakt med fattige, selv om vi ikke er spesielt rettet mot disse.»
(informant i Røde Kors)

Denne uttalelsen er ganske representativ for organisasjonenes opplysninger om hvem som er brukerne av deres tilbud. Det kan derfor være mer interessant å ta utgangspunkt i hvem som er de faktiske *brukerne* av tilbudet enn hvem som er den opprinnelige (og kanskje mer formelle) *målgruppen*. Dersom vi retter oppmerksomheten mot disse brukerne, får vi dessuten et inntrykk av hvordan den norske fattigdommen kommer til uttrykk i dag. I den sammenhengen bør det nevnes at Kirkens Bymisjon nylig har registrert en markert økning i antall søknader fra unge om legatmidler fra aksjonen «Lys i Mørket»: Mens søknadsmengden fra både eldre og enslige forsørgere omtales som stabil over tid, var det spesielt mange unge uføre og unge arbeidsledige blant søkerne høsten 2004. Vår informant i Kirkens Bymisjon mener at noe av økningen kan skyldes generelt mye medieomtale av organisasjonen i forbindelse med TV-aksjonen på NRK i 2004, og er derfor usikker på i hvilken grad denne økningen er tilfeldig eller uttrykk for en generell tendens.

Basert på våre intervjuer med informantene i organisasjonene er det for øvrig vanskelig å si noe generelt om hvilke grupper som vokser med hensyn til kontakt med organisasjonene. Sett fra organisasjonenes eget ståsted er det imidlertid særlig to grupper brukere som ofte trekkes fram, nemlig eldre og ungdom. Fra intervjuene er det riktignok vanskelig å få et konkret inntrykk av hvilke spesielle økonomiske problemer disse to gruppene sliter med, men som brukere av organisasjonenes sosiale tiltak beskriver for eksempel en informant i Frelsesarmeen utviklingen slik:

«Eldre uten sosialt nettverk ... Ensomhetsbiten er økende. Selv om folk har familie egentlig ... så har alle nok med sitt. [Problemer med] det å dele det som er vanskelig med dem man har rundt seg, er økende. Mange vil ikke snakke om det som er vanskelig hjemme. Kan/vil bare vise fram det vellykkete. [Vi] prøver å hjelpe folk til å være ærlige overfor folk de har rundt seg. [...]

Forholdsvis flere yngre. Like mange de som har tilsynelatende sosiale nettverk. Deler ikke det som er vanskelig med dem. Vil ikke være til bryderi.» (informant i Frelsesarmeens velferdssenter, Trondheim)

Denne informanten beskriver altså en utvikling der flere opplever økende ensomhet. Aktiviteter rettet mot å motvirke denne ensomheten ved hjelp av blant annet oppfordringer om å ta opp problemer med sine nærmeste, må absolutt kunne kalles en selvhjelpsaktivitet, selv om den i dette eksemplet ikke nødvendigvis er forbeholdt fattige.

En annen viktig gruppe for organisasjonene er enslige forsørgere og familier med dårlig økonomi, som beskrives som «økende grupper». På dette feltet er både religiøse og andre organisasjoner aktive med hensyn til aktiviteter og tilbud – blant annet finner vi at både Frelsesarmeen, Kirkens Bymisjon og Norges Røde Kors har disse blant sine målgrupper for sosialt arbeid. Det er ingen av disse organisasjonene som har dette som spesielt prioriterte grupper, men vårt inntrykk fra intervjuene med organisasjonene er at dette generelt er grupper som ofte har det vanskelig med hensyn til egen økonomi og muligheter for å leve et liv i tråd med det som oppleves som normalt når det gjelder blant annet ferieturer. Derfor ser nettopp ferieturer ut til å være et prioritert tilbud. For eksempel har Frelsesarmeen et tilbud der barnefamilier tilbys gratis ferieopphold. Disse feriene avvikles ved Frelsesarmeens egne sentre rundt om i Norge og i utlandet (bl.a. i Spania). Norges Røde Kors har på sin side et tilbud som kalles «Ferie for alle», som er forbeholdt familier med dårlig råd. Tilbudet omfatter sommer-, høst-, jule- og vinterferie ved ett av organisasjonens fire sentre (omtales i denne sammenhengen som feriesteder) rundt om i landet. Tilbudet er åpent både for barn som reiser på ferie alene, og hele familier.

Med hensyn til sammenhengen mellom den subjektivt opplevde fattigdommen og det som oppfattes som «normalt» i samfunnet, kan for øvrig følgende sitat fra en informant i Frelsesarmeen illustrere hvorfor barnefamilier og barn er en prioritert gruppe:

«Jeg har lyst til å si at vi må bekjempe rikdommen. Det er de rike som bruker mye penger. [...] får folk til å føle seg fattige [...] legger lista så høyt. Barn ser og føler at de har for lite, selv om de har det de trenger.» (informant i Frelsesarmeens velferdssenter, Trondheim)

Kirkens Bymisjon har videre et tilbud, Familiekontakten, som er rettet mot småbarnsfamilier og enslige forsørgere (som oftest enslige mødre). Organisasjonen anslår selv at «mellom en tredel og halvparten av brukerne er fattige». Familiekontakten omfatter tilbud som å komme på rent sosialt besøk til husstandene/familiene, tilbud om praktisk hjelp i hjemmet og tilbud om å gjøre aktiviteter sammen (for eksempel gå på kino, svømmehall etc.). Kriteriet for å kunne benytte

dette tilbudet er at en har minst ett barn under skolealder og at en er i en livsfase med lite penger til å delta på sosiale tilbud og/eller der det er vanskelig å få muligheten til å benytte seg av slike tilbud (gjelder særlig enslige forsørgere).

Kirkens Bymisjon har dessuten et tiltak som kalles «Homestart», der organisasjonen i samarbeid med helsestasjon og barnevern (som i dette tilfellet er formidlende instanser) gir et tilbud til familier i en vanskelig situasjon. I dette tiltaket besøker en frivillig (en såkalt familiekontakt) en familie i omtrent fire timer per uke, samt at det gjennomføres fellessamlinger for deltakere i samme situasjon. Familiekontaktene er selv foreldre som er kurset av organisasjonen. Tiltaket har blant annet som målsetting at brukerne, for det meste enslige forsørgere, skal treffe andre i samme situasjon og skape eller styrke sitt sosiale nettverk.

En av våre informanter i Kirkens Bymisjon beskriver organisasjonens målsetting med denne typen hjelpearbeid slik:

«Vi oppmuntrer dem til ikke å gi opp. Sier de må gjøre det de har bestemt seg for. Skriver ikke søknadene for dem [...] vi tar ikke over biten å skrive søknaden for dem.» (informant i Kirkens Bymisjon, Trondheim)

Denne informanten legger vekt på at organisasjonens rolle er å *tilrettelegge for* egenmestring, mens selve aktiviteten – i dette tilfellet det å skrive søknader – er noe brukeren må gjøre selv. Dette er på mange måter selve definisjonen av «selvhjelpsarbeid»: Å skape en situasjon der brukeren selv foretar aktive handlinger rettet mot å komme ovenpå med hensyn til sin egen situasjon.

Sitatet ovenfor oppsummerer dessuten ganske godt organisasjonens egne begrunnelser for å drive selvhjelpsarbeid og synspunkter på egen rolle i dette arbeidet. For eksempel uttaler en informant fra Frelsesarmeen at:

«Vi vil at folk skal komme seg på beina [...] målet er å få dem til å klare seg selv.» (informant i Frelsesarmeens velferdssenter, Stavanger)

En annen informant i samme organisasjon sier det på denne måten:

«[Vi] håper å hjelpe folk til å klare å mestre selv ... nå [driver vi] mest akutt-hjelp. [...] Veldig mye av det vi driver med er sosialt/omsorg til folk i alle lag.» (informant i Frelsesarmeens velferdssenter, Trondheim)

Vår informant ved Kirkens Sosialtjeneste/Kalfarhuset i Bergen, som blant annet tilbyr tidligere fanger praktisk hjelp til å skaffe bolig og møbler etter løslatelse, sier det på sin side slik:

«Utgangspunktet for det vi gjør, er at de skal klare seg best på egen hånd ... uten rus og kriminalitet. Viktig bit er å tilby et nettverk. Mange av dem som etablerer seg etter hvert, får sitt eget sosiale nettverk og løsriver seg. Noen av

disse kommer tilbake og jobber som frivillige.» (informant i Kirkens Sosialtjeneste, Bergen)

Dette sitatet retter oppmerksomheten mot et annet viktig aspekt ved selvhjelpsarbeidet, nemlig at brukerne kan bli hjelpere. Dette skjer når egen livssituasjon/egne problemer fører brukeren til en organisasjon – og brukeren deretter blir en ressurs for andre brukere som senere henvender seg til organisasjonen. Et slikt forløp er i og for seg uavhengig av om den opprinnelige brukeren får «løst» sitt problem; vedkommende kan uansett fungere som et eksempel på at det i seg selv kan være meningsfullt å bruke opparbeidet kunnskap og ressurser til å hjelpe andre. En av informantene fra Frelsesarmeen uttrykker denne effekten slik:

«Mange er redd for å bli stigmatisert av at de er fattige, ensomme. Vi vil at folk skal kjenne at det er rom. Vi vil tilby hjerterom og takhøyde ... gjøre det mulig for folk å åpne seg hos oss. La folk få beholde verdigheten sin. Det som er artig [...] er at mange frivillige er engasjert. Alle kan få oppgaver. *Det er vanskelig å skille mellom hvem som gir og får.*» (informant i Frelsesarmeen, Oslo, vår utheving)

Dette avsnittet om kjennetegn ved hjelpen som ytes av organisasjonene, har blant annet vist at begrepet «hjelp til selvhjelp» ifølge informantene er et meningsfullt begrep. Våre intervjuer viser likevel at dette slett ikke er noe entydig begrep. Begrepet favner en rekke ulike aktiviteter – og variasjonene skyldes både organisasjonenes ulike målgrupper og deres ambisjoner for selvhjelpsarbeidet.

5.3 Selvhjelpsaktivitetenes målgrupper og organisasjonenes kriterier

I forrige avsnitt var vi så vidt innom noen av målgruppene for organisasjonenes selvhjelpsaktiviteter. Til tross for at ikke alt av denne virksomheten er direkte rettet mot fattige, så vi blant annet at dårlig økonomi er et kjennetegn ved mange av brukerne. Med hensyn til målgrupper mer generelt ser det ut til å gå et skille mellom det vi kan kalle *lav- og høyterskeltilbud*. I denne sammenhengen handler denne distinksjonen først og fremst om hvorvidt målgruppene for organisasjonenes arbeid er brukere med rusproblemer (lavterskel) eller brukere/medlemmer som har et mer avklart forhold til rusmidler (høyterskel).

Dette har i neste omgang betydning for hvilke *kriterier* organisasjonene stiller for å yte hjelp til brukerne: Kan de være berusede og aktive rusmiddelmissbrukere når de har kontakt med organisasjonene, eller skal de være rusfrie og upåvirket?

Videre går det her et klart skille mellom organisasjonenes rolle sett i forhold til sosialkontoret, som avviser berusede klienter. I denne sammenhengen uttaler en informant fra Frelsesarmeen:

«Jeg kjenner dem [brukerne] bedre enn sosialkontorene. [...] Det vi tilbyr, er i mye større grad et lavterskeltilbud. Vi er brobygger til det offentlige. Og holder på med alt fra A til Å. Vi møter dem på det nivået de er.» (informant i Frelsesarmeens sosionomtjeneste, Oslo)

I denne sammenhengen er det viktig å huske at sosialkontoret per definisjon skal gi midlertidig hjelp, og at det derfor ikke er unaturlig at det stilles krav til klientene. En annen informant fra Frelsesarmeen har dette synet på sosialkontoret og forholdet mellom egen organisasjonen og sosialkontoret

«Synes synd på dem som jobber på sosialkontorene ... forstår dem litt. De har en annen rolle. Passe på pengesekken. Men det er sikkert noe de kan lære av oss når det gjelder medmenneskelighet og omsorg. [...] Vår rolle er ikke å sette krav, men å gi omsorg der de er. Det siste nettet.» (informant i Frelsesarmeens feltpleie, Oslo)

En del av våre informanter ga uttrykk for at sosialkontorene ikke alltid var positive til organisasjonenes virksomhet rettet mot blant annet rusmiddelmissbrukere. Argumentet fra sosialkontoret går blant annet på at de frivillige organisasjonene gjennom sin virksomhet bidrar til å sementere fattigdommen.

Utover det nevnte skillet mellom lav- og høyterskeltilbud, er det praktisk talt ingen av organisasjonene som har forhåndsoppsatte kriterier for hvem som er de «verdige trengende» for organisasjonens hjelp. Så langt vi kan se, er det eneste unntaket Kirkens Bymisjons utdeling av legatmidler fra aksjonen «Lys i Mørket», der organisasjonen tilbyr direkte økonomisk støtte gjennom kontantoverføring (gjennomsnittlig beløp er 1500,- til hver mottaker), betaling av regninger eller utdeling av matesker. I dette tilfellet må de som ønsker støtte, skrive en begrunnet søknad om støtte der inntekter og utgifter dokumenteres.

Som nevnt i forrige avsnitt kan det være mer hensiktsmessig å snakke om brukerne av tilbud og tiltak enn om målgruppene. Etter at informantene i organisasjonene likevel ble bedt om å peke ut de «formelle» målgruppene for virksomheten, satt vi igjen med dette mangfoldige bildet av målgruppene for organisasjonenes hjelp:

- sosialklienter, arbeidsledige, uføretrygdete
- rusmiddelmissbrukere, psykisk syke og personer med dobbeltdiagnose rus/psykiske problemer

- vanskeligstilte barnefamilier
- enslige forsørgere
- ensomme
- fattige uten rusproblemer
- innvandrerkvinner med barn
- løslatte fra og innsatte i fengsel
- barn i fattige husholdninger (barnefattigdom)
- innvandrerbarn

I den grad det er systematiske forskjeller mellom hvilke målgrupper de ulike type-organisasjoner retter seg mot, er det «typiske» bildet at de religiøse organisasjonene har lavterskeltilbud rettet mot blant annet aktive rusmiddelmisbrukere, mens andre organisasjoner som oftest retter oppmerksomheten mot brukere/medlemmer som har et mer avklart forhold til for eksempel rus. I så måte treffer blant annet likemannsorganisasjonene mennesker som er på vei opp og ut av en kritisk situasjon – eller de kan forebygge problemer blant brukerne.

Som nevnt i forrige avsnitt, er det vanskelig å si noe generelt om hvilke grupper som vokser med hensyn til kontakt med organisasjonene, men en informant fra Fattighuset i Oslo legger vekt på at de generelt ser «mindre rusproblemer nå enn tidligere». Dette kan være en indikasjon på at fattigdommen i mindre grad enn tidligere er et produkt av rusmiddelmisbruk, men på den andre siden kan dette inntrykket også skyldes at det er brukerne av Fattighuset som i liten grad er rusmiddelmisbrukere. Ifølge denne informanten var det videre en økning i antall barnefamilier som tar kontakt med Fattighuset.

5.4 Organisasjonenes ressursinnsats og organisering

I kartleggingen av hjelp til livsopphold så vi blant annet på hvem og hvor mange som jobber i organisasjonenes tiltak som lønnede og ulønnede/frivillige medarbeidere. I kartleggingen fant vi blant annet at det var til sammen 62 lønnede personer som jobbet til sammen drøyt 32 hele stillinger i de 14 tiltakene som besvarte kartleggingsskjemaet for oktober 2004. I tillegg kommer de 206 ubetalte frivillige i disse tiltakene. Disse legger ned en arbeidsinnsats tilsvarende om lag 28

heltidsstillinger – med hensyn til timeinnsats er den ubetalte/frivillige innsatsen med andre ord nesten like omfangsrik som den lønnede.

I registreringen skiller vi ikke strengt mellom organisasjonenes ressursinnsats knyttet til henholdsvis hjelp til livsopphold og deres hjelp til selvhjelpsarbeid, og det er heller ikke alltid like naturlig for organisasjonene å operere med et slikt skille. Når vi i dette avsnittet gjengir hvilke opplysninger organisasjonene gir om sin ressursinnsats knyttet til hjelp til selvhjelpsarbeidet, kan det derfor være en viss fare for «dobbelregistrering» med hensyn til organisasjonenes totale ressursinnsats. Opplysningene om ressursinnsats i dette avsnittet er imidlertid spesifikt knyttet til selvhjelpsarbeidet, så vi mener at beskrivelsen av denne delen av organisasjonsinnsatsen skal være rimelig presis.

Vi finner store variasjoner når det gjelder de ulike organisasjonenes ressursinnsats på selvhjelpsområdet. På den ene siden finner vi for eksempel Aksjonsgruppen mot sosial nød i Bergen, som driver sin virksomhet ved hjelp av to ulønnede frivillige og som økonomisk mottar rundt 5000 kroner per år fra Bergen kommune til dekking av reiseutgifter og lignende. Organisasjonen har også mottatt innsamlede midler fra byens russ. På den andre siden finner vi Kirkens Bymisjon i Trondheim, der det er ansatt 15 personer i lønnede fulltidsstillinger, og som i tillegg baserer seg på frivillig og ulønnet arbeidsinnsats fra rundt 150 frivillige (der noen få, ifølge vår informant, «jobber svært mye»).

Videre driver Fattighuset i Oslo sin virksomhet ved hjelp av kun to faste og fire løst tilknyttede medarbeidere (alle ulønnede). Økonomisk baserer denne organisasjonen seg på noe driftsstøtte fra Oslo kommune og Sosial- og helsedirektoratet, samt gaver fra privatpersoner og byens næringsliv. Leieboerforeningen, som har medlemmer i hele landet og kontor i Oslo, driver sin virksomhet ved hjelp av medlemskontingent, prosjekttinntekter, inntekter fra advokatvirksomhet og driftsbevilgning fra Oslo kommune. I 2002 beløp disse inntektskildene seg til cirka 3,7 millioner kroner.⁴ Leieboerforeningen har en håndfull lønnede ansatte (bl.a. to advokater, en advokatfullmektig, daglig leder og resepsjonist).

Generelt er det rimelig å si at de religiøse/veldedige organisasjonene er mer ressurssterke enn likemannsorganisasjonene og organisasjoner der brukerne/medlemmene er organisert rundt en bestemt sak/tema. Denne observasjonen er som forventet, da de religiøse organisasjonene driver mer profesjonelt og med lange tradisjoner.

⁴ LBF (2003), *Årsberetning og regnskap 2002*. Oslo: Leieboerforeningen

5.5 Hvor mange benytter seg av selvhjelpstilbudene?

I kartleggingen av organisasjonenes hjelp til livsopphold (økonomisk støtte, mat, klær og andre naturalytelser) i kapittel 4 så vi at det totale antall hjelpetilfeller i oktober 2004 var om lag 4500 mottakere av en eller flere typer hjelp i de 14 organisasjonene som inngår i vår kartlegging.

Det er selvsagt ikke like mange som benytter seg av organisasjonenes øvrige tilbud, men særlig når det gjelder tilbudene om ferieopphold, finner vi at det dreier seg om et betydelig antall brukere. For eksempel rapporterer Norges Røde Kors at tiltaket «Ferie for alle» benyttes av rundt 500 familier per år på landsbasis. Frelsesarmeen kan på sin side fortelle at organisasjonens tilbud om gratis sommerferieopphold for familier benyttes av til sammen ca. 100 familier fra ulike deler av landet.

Når det gjelder de religiøse organisasjonenes sosiale og rådgivende tilbud, varierer antallet brukere. Fra Frelsesarmeens velferdssenter (tidligere slumstasjonen) i Trondheim rapporteres det for eksempel at «det kommer rundt seks-sju personer per måned for å spørre [om råd og hjelp i konkrete saker]», og det er noen flere som oppsøker senteret i desember. Tilbudet om fredagskaffe benyttes av mellom 50 og 70 brukere per uke. Kirkens Sosialtjeneste/Kalfarhuset i Bergen rapporterer videre om «rundt 40 jevnlig brukere». Frelsesarmeens kontaktsenter/sosionomtjenesten i Oslo får besøk av rundt 110 brukere per måned (de aller fleste rusmiddel-misbrukere). Sosionomtjenesten hjelper blant annet til med søknader om plass i kommunale boliger og hybelhus og tilbyr følgetjeneste til offentlige kontorer.

I tillegg til disse tilbudene har Norges Røde Kors rekruttert rundt 7000 besøksvenner på landsbasis. Besøksvenner er et tilbud mot ensomhet. Vi har ikke oversikt over hvor mange som benytter seg av dette konkrete tilbudet, men antallet besøksvenner vitner sannsynligvis om at det er et betydelig antall som mottar besøk i regi av organisasjonen. Norges Røde Kors har også rundt 2000 frivillige som tilbyr oppfølging til nyankomne flyktninger i til sammen rundt 100 kommuner på landsbasis.

5.6 Frivillige organisasjoner og «hjelp til selvhjelp» i andre land

I det resterende av dette kapitlet skal vi løfte blikket utover den norske studien av organisasjonenes hjelp til selvhjelpsaktiviteter og redegjøre for situasjonen i andre land. I utgangspunktet var ambisjonen å studere de frivillige organisasjonenes

innsats på dette området i tre andre land, nemlig Danmark, England og USA. De to sistnevnte landene ble valgt fordi de har sterke innslag av frivillige organisasjoner i velferdsproduksjonen, noe som skiller disse landene fra Norge. Danmark ble på sin side valgt fordi landet tradisjonelt plasseres i samme type «velferdsstatsregime» som Norge, samtidig som Danmark ser ut til å ha en sterkere tredje sektor enn hva tilfellet er her i landet (se bl.a. KS FoU 2005). Hensikten med denne case-orienterte tilnærmingen var å kunne gå i dybden i relativt få land. I dette prosjektet har vi ikke hatt ressurser til å gjennomføre noen selvstendig kartlegging i disse tre landene, og selv om vi har funnet sekundærlitteratur om mange aspekter ved frivillige organisasjoners velferdsproduksjon, har vi ikke lyktes i å finne litteratur som eksplisitt tar for seg organisasjonenes selvhjelpsaktiviteter rettet mot fattige. Dette til tross for omfattende litteratursøk og henvendelser til forskere/eksperter på dette området i andre land.

Ettersom det har vist seg vanskelig å gå i dybden, har vi valgt å gå i bredden, det vil si ta for oss den foreliggende kunnskapen om frivillige organisasjoners relative betydning i ulike land. Til dette formålet vil vi ta for oss forskningsbidrag som på ulik måte retter oppmerksomheten mot kryssnasjonale variasjoner i tredje sektors rolle i velferdsproduksjonen. I det følgende vil vi særlig legge vekt på to innfallsvinkler til dette temaet. Den første tilnærmingen vurderer frivillige organisasjoner (og tredje sektor generelt) som uavhengig variabel i komparative analyser av ulike velferdsstater. Mens den første tilnærmingen ikke nødvendigvis tar for seg hjelp til selvhjelp som sådan, kommer den andre tilnærmingen nærmere dette temaet gjennom å rette oppmerksomheten mot begrepet utvikling av *sosial kapital*.

Presentasjonen av disse forskningsbidragene er i utgangspunktet ganske abstrakte i den forstand at de bygger på generelle teorier og derfor ikke direkte kan relateres til norske forhold. Avslutningsvis i kapitlet vil vi imidlertid prøve å plassere «tilfellet Norge»s plass i dette større bildet av generelle teorier, da særlig i et forsøk på å se den norske utviklingen på dette feltet i et større perspektiv.

Seks teorier om kryssnasjonale variasjoner i frivillig sektors rolle i velferdsproduksjonen

Som nevnt spiller frivillige organisasjoner av ulik type en viktigere rolle i land som England og USA enn i Norge (og resten av Norden). Det ser imidlertid ut til å være en vekst i sosiale bevegelser også i vår del av verden (Anker og Halvorsen 2004). En mulig forklaring på denne sene «oppblomstringen» er at Danmark og Norge er to land som – i likhet med de andre nordiske landene – i den komparative velferdsstatslitteraturen ellers karakteriseres som gode eksempler på det Stephens (1997: 36) har kalt «statisme», det vil si land med et dominerende innslag av *offentlig* (som oftest statlig) ansvar for og produksjon av velferdsgoder og -tjenester.

På den andre siden finner vi USA og England, som har en lengre tradisjon for og sterkere vektlegging av en *blanding* av offentlig og privat velferdsproduksjon. I disse to landene – og i andre land med en «liberal» velferdstradisjon (se for eksempel Esping-Andersen 1990)⁵ – har tredje sektor tradisjonelt spilt en betydelig rolle i velferdsproduksjonen. En mulig og ofte påpekt forklaring på dette trekket ved denne typen velferdsstater er at de blant annet kjennetegnes av en sosialpolitikk som kan beskrives som «residual» (se for eksempel Goodin mfl. 1999: 40 ff), altså rettet mot de innbyggerne i et land som utgjør «restkategorien» – i dette tilfellet de som er utelatte fra og etterlatte av det frie markedet (ibid., s. 43). I denne typen velferdsstater vurderes inntektskompenasjon mer som et utslag av «sosial veldedighet» enn som innløsning av en sosial rettighet:

«Som sosial veldedighet – som en form for gave framfor rettighet – vil en liberal stat vanligvis rette sin velferdspolitik mot å avhjelpe situasjonen for dem som er genuint ute av stand til å høste fruktene av markedsøkonomien.» (Waldron 1986, sitert i Goodin mfl. 1999: 43, vår oversettelse)

Utgangspunktet er altså at velferdsstatens sikkerhetsnett ikke skal spille noen særlig stor rolle før markedet har utspilt sin rolle. Dette peker i og for seg ikke mot en sterk frivillig sektor i seg selv; i første rekke er implikasjonen at offentlig inntektssikring skal ytes, men at denne altså skal være residual – både med hensyn til målgruppe (så få «verdige trengende» som mulig) og ytelsesnivå (så lavt som mulig for å stimulere til yrkesdeltakelse). Indirekte er det imidlertid ikke tvil om at de frivillige organisasjonene ligger an til å spille en viktig rolle som velferdsprodusenter i denne typen velferdsstater.

Når vi på denne måten ser stor eller liten frivillig sektor som et (inverst) produkt av velferdsstatens omfang, vurderer vi frivillig sektor som et «funksjonelt alternativ» (Merton 1968) til offentlig velferdsproduksjon. I denne sammenhengen kan vi altså si at selv om fattigdom og sosial eksklusjon er et fenomen som gjør seg gjeldene i alle land, så finnes det ulike måter å møte dette fenomenet på. Hovedpoenget blir her at begrunnelsen for å satse på den ene eller den andre tilnærmingen til et sosialt problem vil være et produkt av ulike oppfatninger av og tradisjoner for hvordan

⁵ Gøsta Esping-Andersen ga i 1990 ut boken *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, som senere har blitt en nærmest uunngåelig referanse i komparativ, kryssnasjonal velferdsforskning. De tre "velferdsregimene" som identifiseres i boken, er det "liberale" (anglo-saksiske), det "konservative/korporatistiske" (kontinentale) og det "sosialdemokratiske" (skandinaviske) velferdsregimet. Kort fortalt er det "liberale" regimet preget av en liten velferdsstat og stor tro på frivillig velferd. Det "konservative" regimet kjennetegnes ved en middels stor velferdsstat og sterke innslag av kirke og ulike organisasjoner i velferdspolitikken. I det "sosialdemokratiske" regimet finner vi en stor velferdsstat, som, ifølge teorien, "fortrenger" andre viktige institusjoners rolle i velferdsproduksjonen (for eksempel kirke, familie og arbeidslivssammenslutninger/organisasjoner).

problemet best kan løses eller reduseres – til tross for at de fleste lands myndigheter nok vil dele oppfatningen av at fattigdom og sosial eksklusjon faktisk *er* et problem.

Litteraturen som er sitert så langt i dette avsnittet, representerer bare en liten del av den omfangsrike forskningen som etter hvert er gjennomført med søkelys på likheter og forskjeller mellom ulike velferdsstater. Mange forskningsbidrag søker etter forklaringer på hvorfor industrialiserte land har utviklet så vidt forskjellige sosialpolitiske modeller, og ikke minst hva som forklarer at ulike land likevel kan plasseres i et avgrenset antall «velferdscluster» eller «-regimer».

Til tross for alle disse innfallsvinklene finnes det likevel knapt noen kryssnasjonale sammenstillinger som søker å forklare hvorfor frivillig sektor spiller så ulik rolle i forskjellige land. De fleste bidrag nøyer seg (som vi også har lagt opp til så langt) med å predikere – eller de tar for gitt – at det er en invers sammenheng mellom størrelsen på det offentlige/statens sosialpolitiske engasjement og de frivillige organisasjonenes relative betydning. Salamon og Anheier (1996) setter imidlertid spørsmålsteget ved denne virkelighetsoppfatningen og ser for seg flere ulike teorier som søker å forklare framveksten av en mer eller mindre omfangsrik frivillig sektor i ulike land. Om litteraturen i den allerede omtalte «velferdsstatsteorien» sier disse forfatterne blant annet:

«Generelt behandler denne litteraturen [den etter hvert omfattende velferdsstatlitteraturen] i beste fall frivillig sektor som en residual kategori. Faktum er at konvensjonelle tilnærminger på det nærmeste ignorerer både frivillig sektors historiske rolle og den rollen denne sektoren spiller i dag.» (Salamon og Anheier, 1996: 15, vår oversettelse)

Nedenfor skal vi se litt nærmere på dette bidraget fra Salamon og Anheier – både fordi det illustrerer og oppsummerer mye av den komparative, kryssnasjonale velferdsstatsforskningen, og fordi det er ett av få bidrag i denne tradisjonen som tar utgangspunkt i frivillige organisasjoner.

Disse forfatterne spør altså hva som kan forklare variasjoner i størrelsen på frivillig sektor i åtte ulike land. I denne prosessen «testes» seks ulike teorier for å finne hvilke som best forklarer variasjonene (ibid., s. 11 ff). Disse teoriene omtales som henholdsvis

- heterogenitetsteori
- tilbudssideteori
- tillitsteori
- velferdsstatsteori
- gjensidig avhengighetsteori
- sosial opprinnelsesteori

I korte trekk predikerer *heterogenitetsteorien* at en befolkning som er preget av ulikheter (heterogenitet) med hensyn til for eksempel synet på hvor stor den offentlige velferdsproduksjonen (og offentlig sektor som sådan) skal være, vil framkalle (gjennom stemmeseddelen) et system der det genererte tilbudet etter offentlige velferdsgoder vil være lavere enn etterspørselen (myndighetssvikt). Reaksjonen er at folket vil vende seg mot frivillige organisasjoner for å få dekket det behovet verken myndigheter eller marked tar seg av:

«Frivillige organisasjoner kan derfor møte det behovet for kollektive goder som ikke er tilfredsstilt som følge av både myndighets- og markedssvikt.» (*ibid.*, s. 12, vår oversettelse)

Den andre teorien, *tilbudssideteorien*, bygger videre på heterogenitetsteorien: Mens markeds- og styringssvikt er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, forutsetning for framvekst av frivillige organisasjoner; kreves det i tillegg tilstedeværelse av «sosiale entreprenører», som skaper et tilbud som kan møte den udekkede velferds- etterspørselen. Teorien predikerer videre at disse «sosiale entreprenørene» vil ha spesielt gode vilkår i situasjoner/kontekster der det er konkurranse mellom religiøse organisasjoner som prøver å tiltrekke seg medlemmer. Selve tilbudet i tilbudssideteorien produseres med andre ord av religiøse organisasjoner.

«Ifølge denne teorien vil frivillig sektor være best utviklet der den religiøse konkurransen er mest intens.» (*ibid.*, s. 13, vår oversettelse)

Mens begge de to foregående teoriene springer ut av markeds- og styringssvikt, tar *tillitsteorien* utgangspunkt i en form for «kontraktssvikt», nærmere bestemt det faktum at borgerne, som konsumenter av velferd, ikke alltid har tilstrekkelig produktinformasjon om godene de skal kjøpe.⁶ Velferds konsumentene har altså ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere kvaliteten på en tjeneste/produkt som for eksempel barnepass eller eldreomsorg, noe som ifølge tillitsteorien har en bestemt konsekvens:

«I slike tilfeller vil kundene se seg om etter alternative kilder som kan garantere tjenestenes kvalitet. En slik kilde er frivillig sektor. Ettersom en i denne sektoren ikke søker etter å skape eller fordele noe overskudd for eierne, framstår frivillige organisasjoner som mer tillitsvekkende og som mer sannsynlige garantister for klientenes behov [...]» (*ibid.*, s. 14, vår oversettelse)

Forfatterne sier det ikke direkte, men det som ser ut til å drive konsumentene ut på det «alternative frivillighetsmarkedet», er at de setter spørsmålstegn ved velferds-

⁶ Slik "informasjonsasymmetri" er et velkjent begrep i mikroøkonomisk teori, der fenomenet gir opphav til markedsløsninger som på makronivå ikke er samfunnsøkonomisk optimale.

produsentenes *motiver* for å tilby tjenestene; i dette tilfellet for eksempel om private og offentlige velferdsprodusenter kun er henholdsvis profittmaksimerende og kostnadsminimerende aktører.

Vi har allerede diskutert noe av grunnlaget for den fjerde teorien, *velferdsstatsteori*. Som nevnt mener Salamon og Anheier at velferdsstatsteorien har behandlet frivillig sektor på en stemoderlig måte. Forfatterne dom er altså at frivillige organisasjoner vurderes som en «restkategori» – en premoderne sektor som (i likhet med bl.a. familien og Kirken) tradisjonelt har tatt seg av problemer som blir stadig færre og mindre alvorlige i takt med framveksten av en offentlig velferd:

«Ifølge tradisjonell velferdsteori vil høyere økonomisk utvikling gå hånd i hånd med omfattende offentlige sosiale velferdstjenester, og jo mer offentlig velferd, desto mindre frivillig sektor.» (*ibid.*, s. 15, vår oversettelse)

Ved å klassifisere frivillig sektor som et «premoderne» fenomen i velferdsstatsteori, hevder altså Salamon og Anheier implisitt at frivillig sektor ikke bare er en restkategori i det moderne samfunnet, men at sektoren dessuten neppe vil ha noe potensial for å vokse innenfor rammen av en omfattende velferdsstat.

Teorien om *gjensidig avhengighet* tar utgangspunkt i at (den offentlig finansierte) velferdsstaten og frivillig sektor er gjensidig avhengig av hverandre og at de kan fungere i et partnerskap:

«Under visse forutsetninger vil [derfor] tredje sektor og det offentlige knytte tette samarbeidsrelasjoner for å løse sosiale problemer. Dette kan forekomme der en på grunn av ideologiske eller andre grunner møter sterk motstand mot direkte offentlige inngrep, men der en samtidig har et behov for beskyttelse mot visse sosiale eller økonomiske problemer; eller der støtten fra dem som er knyttet til tredje sektor, blir avgjørende for å øke statens myndighet. [...] Siden myndighetene er tilbøyelige til å vende seg mot frivillig sektor for å levere grunnleggende tjenester, vil vi videre forvente at disse samarbeidsrelasjonene er sterkest på områdene helse og sosial velferd.» (*ibid.*, s. 16, vår oversettelse)

Ifølge denne teorien er det nettopp dette partnerskapet og samarbeidet mellom frivillig sektor og velferdsstaten som kan ventes å dominere i den gjensidige relasjonen, først og fremst fordi frivillig sektor lett og raskt kan tre inn på et nytt felt før myndighetene har rukket å handle, og fordi organisasjonene dermed opparbeider seg en ekspertise myndighetene kan dra nytte av.

Til slutt finner vi den «*sosiale opprinnelsesteorien*», som på mange måter bygger på velferdsstatsteorien i det den legger vekt på at det relative forholdet mellom sentrale samfunnsinstitusjoner som for eksempel familie, kirke og velferdsstat til enhver tid vil være et produkt av historiske utviklingstrekk:

«Denne tankegangen predikerer at frivillig sektors utvikling kan forklares av mer enn dimensjonene 'stor' versus 'liten', som er de dominerende i standard empirisk forskning. Mer subtile spørsmål om disse institusjonenes rolle i de rådende sosiale strukturene er også viktige. Det må i det minste være klart at det er mer enn én vei som fører til en stor frivillig sektor. Det er faktisk mulig å identifisere fire mer eller mindre distinkte modeller for frivillig utvikling, fire typer 'tredje-sektor-regimer', hver og en karakterisert av både ulike rolle for staten så vel som en spesiell stilling for tredje sektor.» (ibid., s. 18, vår oversettelse)

Forfatterne tar dermed utgangspunkt i velferdsstatsteoriens forkjærlighet for å klassifisere ulike velferdssystemer i «regimer» eller «clustere» for å systematisere likheter og forskjeller. I dette tilfellet blir tilnærmingen altså å vurdere tredje sektor som den «avhengige variabelen» når de skal redegjøre for utviklingen av tredje sektor i ulike land. Dermed er det tydelig at «sosial opprinnelsesteori» strengt tatt likevel ikke er et selvstendig bidrag i Salamon og Anheiers søk etter forklaringer bak størrelsen på offentlig sektor, men snarere et forsøk på å bøte på de manglene ved velferdsstatsteorien som forfatterne selv har påpekt.

Inspirasjonen fra de andre teoriene (særlig velferdsstatsteorien og heterogenitetsteorien) blir enda tydeligere når vi ser hvilke hoveddimensjoner forfatterne benytter som utgangspunkt for sin analyse, nemlig 1) offentlige utgifter til sosial velferd og 2) tredje sektors størrelse:

Tabell 5.1 Tredje-sektorregimer

Offentlige velferdsutgifter	Frivillig sektor	
	Lav	Høy
Lav	Statisme	Liberal
Høy	Sosialdemokratisk	Korporatistisk

Kilde: Salamon og Anheier (1996: 19, vår oversettelse)

Med unntak av «statismeregimet», som er et nytt bidrag, er disse regimetyperne identiske med Esping-Andersens (1990) tre velferdsregimer. Med bakgrunn i disse idealtypiske regimetyperne for tredje sektor, formulerer forfatterne to hypoteser om forholdet mellom offentlige velferdsytelser og størrelsen på/betydningen av tredje sektor. Den første hypotesen predikerer at dette forholdet bestemmes av type tredje-sektorregime: En direkte (høy/høy – lav/lav) sammenheng i statismeregimet og

det korporative regimet og en invers (høy/lav – lav/høy) sammenheng i det liberale og sosialdemokratiske regimet. Den andre hypotesen predikerer at *finansieringen* av tredje sektor er avhengig av type tredje-sektorregime: I både det liberale og sosialdemokratiske regimet vil privat/frivillig finansiering dominere, i det korporative regimet vil offentlig støtte dominere, mens en i statismeregimet vil finne sterke innslag av en kommersiell tredje sektor (som tar seg betalt i form av gebyrer og egenbetaling).

Konklusjon – hvilken teori forklarer variasjonen best?

Ovenfor har vi redegjort nokså detaljert for seks ulike teorier som alle søker å forklare et empirisk fenomen, nemlig at frivillig sektor spiller ulik rolle i ulike land. Dette bidraget fra Salamon og Anheier er, så langt vi har klart å bringe på det rene, det eneste bidraget i komparativ, kryssnasjonal velferdsstatsforskning som behandler tredje sektor som uavhengig variabel. I tillegg oppsummerer dette bidraget mye av de problemstillingene som dominerer i denne litteraturen.

Hovedkonklusjonen som trekkes av Salamon og Anheier (1996: 34 ff), er at tredje sektor ikke kan forstås eller studeres som et isolert fenomen som flyter rundt i det sosiale rommet, men snarere som en integrert del av et sosialt system – der sektorens rolle og størrelse er et biprodukt av et komplekst sett av historiske krefter. Ettersom alle teoriene vurderer tredje sektor nettopp som en slik integrert del av samfunnet, er ikke denne konklusjonen overraskende i seg selv. Det som likevel, ifølge forfatterne, gir støtte til «sosial opprinnelsesteori», er at det er mulig å identifisere distinkte mønstre som kan analyseres og studeres:

«Visse omstendigheter er [...] mer fordelaktig enn andre med hensyn til framveksten av tredje-sektorinstitusjoner, og tredje sektors profil påvirkes av de sosiale forholdene den springer ut av. 'Sosial opprinnelsesteori' fungerer derfor som en bro mellom de økonomiske modellenes elegante enkelhet [...] og mer detaljrike historiske redegjørelser [...]» (*ibid.* s. 34, vår oversettelse)

Denne konklusjonen er ikke i seg selv oppsiktsvekkende, og det kan nok hevdes at konklusjonens premisser dessuten kan gi støtte til flere av de andre teoriene. For eksempel hviler velferdsstatsteorien nettopp på den historiske framveksten av noen sosiale institusjoner «på bekostning av» andre, mens heterogenitetsteorien legger vekt på at frivillige organisasjoner kan oppstå i tilbudsvakuumet mellom marked og stat – et vakuum som blant annet kan fylles av de «sosiale entreprenørene» som spiller en så viktig rolle i tilbudssideteorien.

Til tross for de innsiktene det omtalte bidraget gir for å forstå tredje sektors utvikling i ulike land, er det derfor på sin plass å påpeke at vi ikke finner noe endelig svar her. Det disse forfatterne mener å identifisere, er særtrekk ved tredje sektor og disse særtrekkenes betydning vis-à-vis andre sosiale institusjoner i de

samfunnene de har oppstått. Vår konklusjon må derfor bli at den sosiale opprinnelsesteorien nok kan ha mye for seg, men at den i likhet med de andre teoriene ikke makter å peke på hvilke konkrete forutsetninger som må være til stede for at en tredje sektor av noen størrelse kan oppstå.

Hjelp til selvhjelp som foredling av et samfunns «sosiale kapital»?

Teoriene som ble presentert i det foregående avsnittet, studerer framveksten av frivillige organisasjoner generelt og tar ikke eksplisitt utgangspunkt i organisasjonenes hjelp til selvhjelpsaktiviteter. En annen tilnærming, som tar utgangspunkt i flere av de presenterte teoriene, er derimot basert på studier av begrepet «sosial kapital», det vil i vår sammenheng først og fremst si tilstedeværelsen (eller fraværet av) *sosiale nettverk*.⁷ Slike sosiale nettverk kan omfatte både passiv og aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner, uformell sosialisering med venner eller familie og deltakelse i politikk og samfunnsliv (Van Oorschot og Arts 2004: 6). En mer presis definisjon av sosial kapital legger vekt på det kollektive:

«Kort fortalt er sosial kapital definert som en samfunnsressurs som kobler innbyggerne til hverandre og lar dem søke felles mål mer effektivt i fellesskap. Det handler også om innbyggernes potensielle villighet til å samarbeide med hverandre og til å engasjere seg i kollektive sivile anstrengelser.» (Stolle 2003: 19–20, vår oversettelse)

Denne definisjonen, som altså vektlegger det kollektive aspektet ved sosial kapital, har generert forskning som søker å måle sosial kapital på aggregert nivå, det vil si som *en nasjons samlede sosiale kapital*. Forestillingen om slik kollektiv sosial kapital må imidlertid nødvendigvis ha sitt utspring i individuell sosial kapital, og kan derfor være en innfallsport til vår studie av organisasjonenes hjelp til selvhjelpsaktiviteter. Dette temaet utdypes i neste kapittel, der vi ser på brukernes egne erfaringer med og oppfatninger av de frivillige organisasjonenes innsats.

Denne koblingen mellom de individuelle og kollektive aspektene ved sosial kapital er ikke minst synlig i den såkalte «fortrengningshypotesen», som predikerer at den offentlige velferdsstaten vil fortrenge det sivile grasrotsengasjementet:

«Ifølge teorien om sosial kapital vil store velferdsstater ha overflødiggjort frivillig engasjement og dermed ha gjort det vanskeligere å produsere sosial kapital.» (Kumlin og Rothstein 2003: 2, vår oversettelse)

⁷ Ved å avgrense sosial kapital til sosiale nettverk ser vi bort fra to andre aspekter ved sosial kapital som det er vanlig å inkludere i analysene, nemlig *tillit* (til andre personer og til samfunnsinstitusjoner) og *normer* (knyttet f.eks. til holdninger til plikter/moral og handlinger som følger av disse handlingene) (jf. Hooghe og Stolle 2003).

Fortrengningshypotesen er åpenbart nært beslektet med den velferdsstatsteorien som ble presentert i forrige avsnitt. Til forskjell fra velferdsstatsteorien retter imidlertid fortrengningshypotesen, slik den her er definert, oppmerksomheten mot det indirekte forholdet mellom en offentlig velferdsstat og frivillig organisering. Eller sagt på en annen måte: Fortrengningshypotesen behandler ikke tredje sektors størrelse som en «restkategori» etter å ha redegjort for den relative betydningen av stat, marked og familie, men søker snarere å forklare denne sammenhengen gjennom å redegjøre for omfanget av samfunnets sosiale kapital. Som ledd i en generell kritikk rettet mot velferdsstaten har fortrengningshypotesen blitt lansert som en forklaring på hvorfor en stor offentlig velferdsproduksjon angivelig fortrenger den generelle samfunnsdeltakelsen (Van Oorschot og Arts 2004: 1).

Etter hvert har imidlertid flere begynt å sette spørsmålstegn ved det empiriske grunnlaget for denne hypotesen – ikke minst fordi hypotesene ikke kan forklare hvorfor eller hvordan en stor (eller voksende) tredje sektor kan eksistere innenfor rammene av en stor velferdsstat:

«[...] observatører har blitt forbauset over en tilsynelatende paradoksal sameksistens mellom sosial kapital og omfattende velferdsstatsarrangementer [i de skandinaviske landene].» (Kumlin and Rothstein 2003: 3, vår oversettelse, kursiv i originalteksten)

På grunnlag av funnene i vårt prosjekt har vi strengt tatt ikke grunnlag for å konkludere noe sikkert med hensyn til om den norske frivillige innsatsen kan karakteriseres som «økende», men datamaterialet vi har samlet inn, tyder i alle fall på at tredje sektors rolle i velferdsproduksjonen er betydningsfull på minst to måter: For det første fordi de frivillige organisasjonenes innsats overfor svake grupper har fått en mer fremtredende plass i det politiske ordskiftet i løpet av de siste årene. For det andre må vi anta at brukerne som henvender seg til de frivillige organisasjonene i mange tilfeller har uttømt alternative kanaler for hjelp.

Hvorvidt dette faktisk er et «paradoks» i en stor velferdsstat, avhenger av at man forutsetter at det sivile engasjementet i et samfunn faktisk er underordnet og lar seg påvirke av et overveiende offentlig ansvar for velferdsproduksjonen.

I et forsøk på å løse dette paradokset har de svenske forskerne Staffan Kumlin og Bo Rothstein (2003) utviklet en teori for sammenhengen mellom institusjonelt design og sosial kapital. I korte trekk går denne teorien ut på at høy sosial kapital i de skandinaviske landene kan forstås som et produkt av kvalitative (og ikke rent kvantitative) sider ved *velferdsstatsdesignet* i seg selv: Avhengig av utforming kan velferdsstatens institusjoner både hemme og fremme utviklingen av den sosiale kapitalen, og noen tilbud kan sågar vurderes som en investering i sosial kapital (*ibid.*, s. 5). Mer konkret bygger dette argumentet på det vi kan kalle «institusjonenes oppdragende effekt» på innbyggerne i et land: Forutsatt at institusjonene i

velferdsstaten oppfattes som rettferdige og i stand til å imøtekomme brukernes behov, vil innbyggerne i et land opparbeide tillit til institusjonene. Og jo oftere innbyggerne i utbygde velferdsstater kommer i kontakt med det offentlige velferdsbyråkratiet (f.eks. helsevesen, barne- og eldreomsorg, trygdekantor osv.), i desto større grad vil denne tilliten få næring. En slik tilnærming forutsetter derfor i neste omgang at en er i stand til å måle slik rettferdighet og legitimitet. Av denne tankegangen følger det videre at velferdsstater som er dominert av universelle rettigheter (f.eks. de skandinaviske), vil gi bedre grobunn for tillit enn velferdsstater der behovsprøving dominerer (slik tilfellet f.eks. er i Storbritannia og USA):

«Ettersom selektive velferdsinstitusjoner må teste hver sak individuelt, er de mer utsatte for mistanker om juks, vilkårlighet og diskriminering enn universelle offentlige ordninger.» (ibid., s. 13, vår oversettelse)

Kumling og Rothstein tester blant annet denne hypotesen ved hjelp av svenske surveydata om befolkningens personlige erfaringer med ulike offentlige velferdsinstitusjoner som benytter henholdsvis behovsprøving/individuell behandling og universalisme som prinsipp for bistand.⁸ At ikke forfatterne benytter data innsamlet i en annen type velferdsstat, må åpenbart kunne karakteriseres som en svakhet ved de analysene som gjennomføres, men hvis vi antar at denne framgangsmåten har overføringsverdi til andre velferdsstater, er denne svakheten til å leve med. Kumling og Rothstein finner langt på vei støtte for sin hypotese om universelle versus behovsprøvede ordninger, nemlig at tillit og sosial kapital *har* bedre vekstvilkår blant innbyggere med erfaring fra universelle og rettighetsbaserte velferdsordninger. Disse forfatterne konkluderer derfor med at:

«[...] vi kan ha kommet over en forklaring på hvorfor Sverige og de andre skandinaviske landene har så høy grad av mellommenneskelig tillit: Relativt få skandinaver opplever selektive velferdsordninger, mens mange møter universelle ordninger. Opprettelsen av universelle institusjoner kan derfor vurderes som en måte for myndighetene å *investere i sosial kapital på*. [...] Det viktige [dersom myndigheter ønsker å investere i sosial kapital] er å ikke øke deltakelsen i ulike frivillige organisasjoner, fordi slik deltakelse er mer et uttrykk for mellommenneskelig tillit enn en begrunnelse for å skape tillit i samfunnet.» (ibid., s. 25–7 vår oversettelse, kursiv i originaltekst)

⁸ I førstnevnte gruppe finner vi kontakt med sosialkontor/bostøtte, transporttjenester, tidligpensjonering, hjelp til funksjonshemmede og eldre og arbeidskontor/arbeidsmarkedstiltak. I den andre gruppen finner vi offentlig transport, kommunale barnehager, bibliotek, idrettsanlegg, helsestasjoner for barn og voksne, sykehus, kulturelle aktiviteter, rekreasjonsaktiviteter og nasjonal tannhelse-tjeneste.

Bidraget fra Kumlin og Rothstein har en slagside mot sosial kapital uttrykt som *tillit og legitimitet*. Et annet ferskt bidrag som også utfordrer fortrenghingshypotesen, kommer fra Van Oorschot og Arts (2004), som også tar utgangspunkt i fortrenghingshypotesens manglende forklaringskraft når det blant annet gjelder de skandinaviske velferdsstatene. Til forskjell fra sine svenske kolleger etterprøver imidlertid disse forfatterne flere dimensjoner av sosial kapital, blant annet *sosiale nettverk*. Vi skal ikke gi noen detaljert presentasjon av dette bidraget, men nøye oss med å referere hovedkonklusjonen, nemlig at funnene fra analyser av data fra *The European Values Survey* innsamlet i 1999/2000, ikke gir noen som helst støtte til fortrenghingshypotesen. Tvert imot støtter Oorschot og Arts' funn konklusjonene i Kumlin og Rothsteins studie, nemlig at ulike former for sosial kapital er relativt høy i universelle velferdsstater av den skandinaviske typen. Mer konkret finner disse forfatterne at det er en positiv sammenheng mellom landenes utgifter til sosiale formål (i prosent av BNP) og beholdningen av sosial kapital – selv etter at det er kontrollert for nasjonalinntekt, inntektsfordeling og religiøs sammensetning (ibid., s. 15–6).

Konklusjon – hva kan forklare frivillige organisasjoners rolle i den norske velferdsstaten?

Det datamaterialet vi har samlet inn i forbindelse med dette prosjektet, gir som sagt ikke noe sikkert grunnlag for å konkludere om den norske frivillige innsatsen er stor eller liten. Informantene i de frivillige organisasjonene gir likevel uttrykk for en økende etterspørsel etter både hjelp til livsopphold og hjelp til selvhjelpsaktiviteter. Dette samsvarer med den allmenne oppfatningen av en endring i forholdet mellom offentlig velferd og tredje sektor i Norge. Dersom dette er en korrekt beskrivelse av virkeligheten, må vi derfor spørre om *hvorfor* vi opplever en slik situasjon.

I de foregående avsnittene har vi blant annet redegjort for en del teorier om sammenhengen mellom størrelsen på velferdsstaten og den relative betydningen av frivillige organisasjoners innsats. I likhet med den forskningen vi har sitert, finner vi liten støtte til noen spesiell teori som kan forklare framveksten av og utviklingen i det frivillige organisasjonssamfunnet. Vårt inntrykk er snarere at vi trenger en kombinasjon av flere teorier og hypoteser for å forstå situasjonen i både Norge og andre land. Til tross for at vi ikke finner noe endelig svar i disse teoriene, mener vi altså at ingen enkelt teori er tilstrekkelig, men at alle på ulik måte kan være nødvendige for å oppnå en forståelse for de frivillige organisasjonenes rolle i det sosiale arbeidet.

Vi har også redegjort for teorier som kan belyse hjelp til selvhjelp som et produkt av et samfunns sosiale kapital. I tillegg til at velferdsstaten ikke ser ut til å hemme

utviklingen av ulike former for sosial kapital, er kanskje den viktigste innsikten fra denne litteraturen at begrepet «velferdsregimer» kan være en for grov inndeling – en klassifisering som ikke tar tilstrekkelig hensyn til interne variasjoner innenfor de enkelte regimetyper. Samtidig som dette svekker velferdsstatsteorien, kan dette perspektivet også rette oppmerksomheten mot *dynamikken* i forholdet mellom (velferds-)stat og tredje sektor: Det er ikke nødvendigvis velferdsstatens omfang eller relative «sjenerøsitet» det kommer an på, men snarere hvordan den er utformet. Den svenske studien vi har referert ovenfor, legger for eksempel vekt på konsekvensene av behovsprøvd/selektiv versus universell/rettighetsbasert velferd, og finner at sosial kapital får mer næring i sistnevnte velferdstype. Dette bør være et tankekors for reformivrige myndigheter som argumenterer for mer «målretting» og «skreddersøm» i velferdsproduksjonen. «Målretting» kan godt innebære en økonomisk besparelse, men en annen konsekvens vil sannsynligvis være økt stigmatisering. På samme måte kan «skreddersøm» i sosiale tjenester signalisere et løfte om en hjelp som er bedre tilpasset den enkeltes behov, men det er samtidig et åpent spørsmål om førstelinjetjenesten i velferdsbyråkratiet i dag har forutsetninger for og ressurser til å innfri slike ambisjoner.

I Utjamningsmeldinga (St.meld. nr. 50, 1998–99) sa regjeringen Bondevik (Bondevik 1) følgende om de frivillige organisasjonene og deres rolle som velferdsprodusenter i partnerskap med den offentlige velferdsstaten:

«Regjeringa vil at ein sterkt offentlig velferdsstat skal vere hovudgrunnlaget i det norske velferdssystemet. Regjeringa vil samstundes arbeide for eit nært samarbeid mellom det offentlege hjelpeapparatet og frivillige organisasjonar. Vi har sett at frivillige organisasjonar har ei viktig rolle å spele på mange område som er relevante for fordelingspolitikken, og at dei kan supplere og utfylle det offentlege. Særleg overfor dei svakaste gruppene i samfunnet er frivillige organisasjonar sitt bidrag av stor innverknad for den enkelte. Her kan samarbeidet mellom det offentlege og organisasjonane utviklast vidare.» (St.meld. nr. 50 (1998–99): kap. 8.11)

Det understrekes riktignok at en i første rekke ser for seg et begrenset samarbeid med organisasjonene overfor de svakeste samfunnsgruppene, men denne anerkjennelsen av de frivillige organisasjonenes ressurser og mulige rolle er likevel et uttrykk for en nokså drastisk nytenkning i den norske velferdsstaten. I denne sammenhengen er det nok å nevne Velferdsmeldingen fra 1995 (St.meld. nr. 35, 1994–95), som ikke omtalte frivillige organisasjoner med ett eneste ord. At denne dreiningen i velferdspolitikken har fått praktiske konsekvenser for det frivillige organisasjonslivet, har vi fått flere eksempler på i intervjuene med de frivillige organisasjonene i dette prosjektet. For eksempel har Velferdsalliansen gradvis gått fra å tilbringe en tilværelse på eksistensminimum til å bli en post på statsbudsjet-

tet for 2005, mens ideen til Batteriet ble unnfanget på statsrådsnivå og tiltaket drives med prosjektmidler fra Sosial- og helsedirektoratet.

Dersom vi faktisk opplever en økning i de frivillige organisasjonenes aktiviteter, kan en del av forklaringen derfor ligge i en politisk ønsket utvikling. Samtidig må vi imidlertid kunne anta at dette markedet ikke bare er «tilbudsrevet», men at økt etterspørsel også kan skyldes andre forhold. For eksempel kan det tenkes at organisasjonene, blant annet som følge av den beskrevne politiske utviklingen, har blitt mer synlige i samfunnslivet. I denne sammenhengen kan det nevnes at Kirkens Bymisjon i Oslo tilskriver økt søknadsmengde om sine legatmidler til TV-aksjonen i 2004, da organisasjonen fikk svært mye medieomtale. Økt kjennskap til organisasjonenes eksistens og tilbud kan i neste omgang øke deres legitimitet som alternativ til og/eller supplement til offentlige tilbud. En tredje forklaring kan også være at økt etterspørsel skyldes en endring i sammensetningen av den delen av befolkningen som er målgrupper for organisasjonenes selvhjelpsaktiviteter, for eksempel at brukerne er mer belastet med hensyn til rusmisbruk og psykiske lidelser. Per i dag har vi imidlertid ikke nok forskningsbasert kunnskap til å avgjøre hvilke av disse (eller eventuelt andre) forklaringer som gjør seg gjeldende. Forskningsbehovet er med andre ord stort.

Kapittel 6 Organisasjonenes innsats sett med fattiges øyne

I kapittel fem fokuserte vi på sosialt nettverk i diskusjonen om sosial kapital. Et menneskes sosiale kapital handler også om faktiske og potensielle ressurser som er knyttet til varige gruppe-medlemskap. Verdien av sosial kapital avhenger både av hvor stort det sosiale nettverket er, og av kvaliteten på nettverket. Selv om begrepet sosial kapital ikke benyttes i Tiltaksplan mot fattigdom (St.meld. nr. 6 (2002–2003)) sies det her at det å leve i fattigdom er å måtte avstå fra materielle goder, men at fattigdom også kan føre til manglende deltakelse i viktige sosiale og kulturelle fellesskap. Videre sies det at sosial tilhørighet og deltakelse ikke bare er et gode i seg selv, men også en forutsetning for å kunne ta ansvar for eget liv (side 25). Som vist i kapittel fem, tilbyr en rekke frivillige organisasjoner sosiale og kulturelle tilbud, møtesteder og rådgivning til fattige. Vi har i dybdeintervjuene med brukere spurt seks informanter om hvilke erfaringer de har med disse tilbudene. Hvilken rolle opplever de at frivillige organisasjoner har når det gjelder å tilby møtesteder og sosiale nettverk i virksomhetene? Klarer organisasjonene å bidra til en større mestring, og til at de selv klarer å bygge opp et sosialt nettverk utenfor organisasjonene?

Vi har også bedt informantene om å sammenligne erfaringer de har med frivillige organisasjoner med offentlige tilbud. Det er fokusert på sosialkontorene fordi kartleggingsundersøkelsen viser at en stor gruppe fattige som mottar støtte fra frivillige organisasjoner, er sosialhjelpsmottakere. Informantene forteller også i intervjuene at det først og fremst er sosialkontoret som er deres møte med det offentlige hjelpeapparatet.

6.1 Kjennetegn ved brukerne og bakgrunnen for at de har havnet i fattigdom

Økonomisk situasjon og bosituasjon

Alle brukerne vi intervjuet, befinner seg i en vanskelig økonomisk situasjon. To av informantene er uføretrygdet, to mottar sosialhjelp og to mottar rehabiliteringspenger. En har mottatt sosialhjelp i hele ni år. De som mottar rehabiliteringspenger,

har tidligere mottatt sosialhjelp. Begge disse har utdanning og har vært i yrkeslivet i flere år. Motivasjonen for å klare å komme tilbake til yrkeslivet er stor, særlig for den ene. Alle har lite penger å leve for. For eksempel lever den ene alenemoren, med to ungdommer, for 6950 kroner hver måned (sosialhjelp og barnetrygd). Disse pengene skal gå til mat, telefon, klær, fritid (dvs. alt utenom husleie og strøm).

De fleste vi intervjuet (fem), bor i kommunale leiligheter. En flytter rundt, bor her og der, og er bostedsløs ifølge definisjonen som ligger til grunn for registreringene av bostedsløse i Norge (St. meld. nr. 23 (2003–2004), kap. 5.3).

Antall brukere som er intervjuet i studien vi har gjennomført, er lite, og resultatet kan ikke generaliseres til å gjelde hele gruppen av fattige som henvender seg til frivillige organisasjoner (jf. kapittel 6). Både brukerundersøkelsen og de kvalitative intervjuene som vi har gjennomført med ledere av virksomhetene, støtter imidlertid opp om bekymringen som uttrykkes i Fattigdomsmeldingen, om at noen grupper fattige har for lite inntekter til å klare å dekke grunnleggende velferdsbehov. Brukerne vi har intervjuet, forteller at ytelsene som organisasjonene gir, har stor betydning for at de klarer å få dekket et grunnleggende behov som mat.

Familiesituasjon og sosialt nettverk

En rekke undersøkelser viser at de fleste i Norge i dag lever med slektninger boende i nærheten, som de har mye kontakt med og utveksler hjelp og støtte med (Gautun 2003). Familien er for de fleste et viktig sikkerhetsnett som folk vet de kan støtte seg til dersom de får økonomiske, sosiale eller andre problemer. Når det gjelder familiesituasjonen til de brukerne vi intervjuet, er ingen av dem gift eller samboende, men to er alenemødre med barn i puberteten.

Alle vi intervjuet, skiller seg ut fra store deler av befolkningen når det gjelder familienettverk – de har ikke et slikt nettverk. Kun én informant har en mor boende i nærheten, som er der, men som ikke har ressurser til å yte hjelp. De andre har enten ingen familie og slekt boende i nærheten, eller noen som stiller opp på de måtene som er mulig selv om den geografiske avstanden er stor. Noen har et enkelt familiemedlem som bor i samme by, men dette familiemedlemmet har så store problemer selv at det er en belastning mer enn en støtte. Alenemødrene har bodd uten en partner lenge, og fedrene verken stiller opp for barna eller bidrar med økonomisk støtte.

I tillegg til et manglende familie- og slektsnettverk har tre av informantene få/ingen andre personer som utgjør et sosialt nettverk. En har bygd et eget sosialt nettverk, som ikke har med sosiale tilbud gjennom organisasjonen å gjøre, mens to har fått sitt sosiale nettverk i organisasjonene. To av dem som lever isolert, har en lang periode med tungt rusmiddelmisbruk bak seg. Da de sluttet å ruse seg, mistet de et sosialt nettverk som de ikke tør ha kontakt med i dag, fordi de er redde

for tilbakefall. De viktigste personene i deres liv er i dag ansatte i frivillige organisasjoner som følger dem opp. Den ene svarer følgende på spørsmålet om hun har kontakt med andre brukere i den organisasjonen hun får hjelp fra:

«Nei, jeg har ikke kontakt med andre brukere fordi noen av dem sprekker. De har sitt å holde på med. Det blir ikke riktig å blande så mange eksmisbrukere. Av erfaring vil jeg ikke gi ut adressen. Plutselig vil mange komme på døra og vil overnatte. Jeg er fysisk syk og må ha hjelp for å komme ut. Jeg føler meg veldig ensom.» (fra intervju med en hjelpetrengende 18.01.05)

Den andre sier at han kun treffer andre brukere på sosiale sammenkomster som organisasjonen arrangerer, men at han ikke har overskudd til å være sosial ellers. Den ene informanten som har et alkoholmisbruksproblem, sier også at hun er sosialt isolert og har lite sosialt nettverk. Hun har heller ikke kontakt med andre brukere og sier følgende

«Jeg vil ha distanse. Jeg liker ikke å velte meg i dritten. Jeg vil gå litt videre.»

Å skape et sosialt nettverk gjennom organisasjonene med andre brukere som har vært rusmiddelmisbrukere er altså vanskelig fordi de er redde for å bli dratt med om noen av de andre sprekker. Det kan også være vanskelig fordi dette er en gruppe mennesker som har så store problemer med seg selv at de ikke har overskudd til å være i relasjoner til andre mennesker som trenger mye hjelp. Den tredje informanten som lever nokså isolert, er fysisk syk, og har for dårlig råd til å delta i et sosialt liv. Informanten som har fått et sosialt nettverk gjennom de frivillige organisasjonene, er i tillegg til å være bruker engasjert i organisasjonenes arbeid og bidrar med frivillig ubetalt hjelp til de andre brukerne.

Bakgrunnen for fattigdommen

Det er flere grunner til at folk havner i fattigdom, og det er ikke lett å se hvilke belastninger som kommer først. For eksempel om en person begynner å ruse seg fordi han er vokst opp i en fattig familie, eller om rusmiddelmisbruket har ført til at han ble fattig. Likedan kan det være vanskelig å vurdere om et manglende sosialt nettverk fører til at enkelte får rusproblemer, eller om det er rusmiddelmisbruket som fører til at det sosiale nettverket, som også kan være et økonomisk sikkerhetsnett, ødelegges. I to av intervjuene forteller informantene at de har havnet i fattigdom på grunn av langvarig tungt rusmiddelmisbruk. De har mistet de årene de hadde kunnet utdanne seg og være yrkesaktive. Rusmiddelmisbruket har i tillegg ført til fysiske skader som gjør det vanskelig for dem å klare å komme ut i arbeid selv om de nå er rusfrie. De vil sannsynligvis alltid være avhengig av minstetelser fra velferdsstaten, med de økonomiske begrensninger dette setter. To av

informantene sliter med misbruk av alkohol, men misbruket og problemene er ikke like store som for de to som har vært narkomane. De to informantene som sliter med misbruk av alkohol, har slektninger som har et rusmiddelmisbruksproblem, og som er belastende for dem. To av brukerne har blitt fattige fordi de har falt ut av arbeidslivet på grunn av fysisk sykdom.

Rusmiddelmisbruksproblemene og fysisk sykdom kan ikke alene forklare hvorfor de er fattige. Som sagt har de ikke et sikkerhetsnett gjennom familie og slekt, som både kan hjelpe dem økonomisk og være et sosialt nettverk. De hadde heller ikke familie som har kunnet være en ressurs da de var i den alderen de fleste begynner å ta valg og bygge sine liv. Alenemødrene har i tillegg til helseproblemer måttet bruke det de har av krefter til barna, og har ikke hatt overskudd til å begynne å jobbe.

6.2 Virksomheter de får hjelp fra, og type hjelp de mottar

Frivillige organisasjoner som disse informantene har fått hjelp fra, er både likemannsorganisasjoner og veldedige organisasjoner (både religiøse og ikke-religiøse). De har blant annet fått/får hjelp fra Frelsesarmeens slumstasjon og kontaktsenter. Informantene som er tidligere rusmiddelmisbrukere, får hjelp fra SAFIR (Senter for frivillig innsats i rusfeltet), et samarbeid mellom Kirkens Bymisjon og Røde Kors. De har også fått hjelp fra virksomheter som kun Kirkens Bymisjon står for. Andre organisasjoner er Blå Kors og Fattighuset. Noen av brukerne har fått hjelp fra flere virksomheter i organisasjonene. En av informantene sier følgende:

«Jeg har som rusmiddelmisbruker mottatt hjelp fra de fleste frivillige organisasjoner. Jeg har vært borti Frelsesarmeen i mange år. Jeg har trengt hjelp til alt, som mat, klær, flytting, møbler. Jeg mottar hjelp fra SAFIR nå.» (fra intervju med hjelpemottaker, 18.01.05)

Hjelp til livsopphold og sosiale tilbud

Alle med unntak av én bruker forteller at de har mottatt hjelp til livsopphold fra ulike frivillige organisasjoner. Det dreier seg om mat, klær til barn, møbler, penger til hjemreise, ferie og julefeiring. De har kun mottatt penger én gang, og beløpet de har fått, er på mellom 500 og 1500 kroner.

De to alenemødrene har ikke vært interessert i å benytte seg av sosiale tilbud som organisasjonene tilbyr. De foretrekker å prøve å bygge et sosialt nettverk for

seg og barna uavhengig av og utenfor organisasjonene. Informantene som tidligere har vært tunge rusmiddelmisbrukere, benytter seg imidlertid av flere av de sosiale tilbudene. Disse er kinoer, teater, spaserturer og overnattingsturer. Begge forteller at de har lite eller ingen sosial omgang med andre, og at disse aktivitetene betyr svært mye for dem. Også alenemødrene forteller om begrenset sosial omgang med andre, liksom de tidligere rusmiddelmisbrukerne gir de uttrykk for ensomhet. Informantene som er ute av arbeidslivet på grunn av fysisk sykdom, har gjennom organisasjonene fått et treffsted hvor de har utviklet et sosialt nettverk med andre brukere. De sosiale tilbudene ser altså ut til å bety mye for noen av brukerne fordi de møter andre mennesker under arrangementene, og fordi de blir aktivisert. De sosiale tilbudene som organisasjonene tilbyr, har imidlertid ikke bidratt til at informantene, med unntak av én, har bygd seg et sosialt nettverk, i eller utenfor organisasjonene.

Rådgivning og hjelp til selvhjelp

Som beskrevet i kapittel fem, bidrar organisasjonene med ulike former for rådgivning til fattige. Fem av brukerne som vi har intervjuet, sier at de har mottatt rådgivning fra en eller flere organisasjoner. De har blant annet blitt gjort oppmerksom på og lært om rettigheter de har i forhold til offentlige etater, som sosialkontor og trygdekontor. Noen har opplevd det som vanskelig å oppsøke offentlige kontorer alene. De sier at de ikke blir informert om sine rettigheter og at de opplever å ikke bli møtt med respekt. Å gå til sosialkontorene oppleves belastende. Rådgivning og oppfølging i forhold til offentlige etater går også ut på å få hjelp til å skrive søknader, og med telefoner når de selv opplever å ikke nå fram med sine behov og rettigheter. Ei får oppfølging gjennom en organisasjon for å holde sitt alkoholmisbruk i sjakk. Hun mottar et dagtilbud flere dager i uka med terapeuter og selvhjelpsgrupper. Det er også mulig å ringe på dagtid i uka om det oppstår problemer.

Fem av informantene sier at måten rådgivningen gis på, gjør dem bedre i stand til å mestre sin livssituasjon og få innfridd rettigheter de har krav på. For eksempel blir de veiledet, men må selv skrive sine søknader. Og selv om ansatte i organisasjonene hjelper dem med å ta noen telefoner, så stilles det krav om at brukeren også må ringe selv. En av informantene som mottar hjelp for å mestre sitt problem med alkohol, forteller at hun har lært/lærer mestringsstrategier gjennom hjelpen hun får. En informant har fått kurs i sosial rådgivning (sosial rett) fra en organisasjon og sier at denne hjelpen har gjort henne i stand til å hjelpe både seg selv og andre. Hun forteller at den økte kunnskapen om rettigheter i forhold til offentlige kontorer også gjør det mulig å jobbe aktivt i forhold til politikere og offentlige myndigheter for å få bedret fattiges økonomiske situasjon.

Rådgivningen fører ikke kun til at den enkelte bruker lærer mestringsstrategier og å hjelpe seg selv. Brukerne stiller opp for hverandre og deler sin kunnskap med andre fattige. Fire av brukerne forteller at de bidrar med ulønnet frivillig arbeid i forhold til andre fattige. Det dreier seg om alt fra å hjelpe til med matutdelinger på gata, jobbe på lager og i kjøkken og kafeteria, lære opp, hjelpe til med å skrive søknader og følge andre brukere til offentlige kontorer. Å jobbe aktivt i forhold til politiske og offentlige myndigheter sies også å bli gjort ut fra en motivasjon om å bedre både egen og andre fattiges situasjon. En informant sier:

«Jeg har stått mye nede på Plata og delt ut mat. Jeg har mye innsikt om de som har gått livets harde skole. Det er ikke noen dans på roser å leve i Norge. Man må være frisk i Norge for å få hjelp.» (fra intervju med hjelpemottaker, 25.01.05)

6.3 Hvordan vurderes hjelpen?

Informantene forteller som omtalt over at organisasjonenes rådgivning hjelper dem til å klare å mestre sin livssituasjon bedre. Hjelpen til livsopphold sies å bety mye. En alenemor sier følgende:

«Jeg hadde ikke klart meg uten slumstasjonen. Jeg har så dårlig råd. Jeg må snu og vende på hver krone. Det har vært sånn at jeg har gått ut og stjålet brød utenfor butikker før de åpner om morgenen. Det er ikke noe morsomt, men må man, så må man. Det er jo kriminelt å stjele brød. Men uten slumstasjonen hadde jeg måttet bli en proff kriminell.» (fra intervju med hjelpemottaker, 26.01.05)

De to tidligere tunge rusmiddelmisbrukerne, informanten som har problemer med alkohol og den ene av informantene som er fysisk syk, forteller at dersom det ikke hadde vært for organisasjonene så hadde de vært rusmiddelmisbrukere nå. De ser ikke andre hjelpealternativer, og uttrykker takknemlighet for den hjelpen de har fått. De tre, som er tidligere rusmiddelmisbrukere, sier følgende:¹

«Jeg hadde ikke klart å slutte å drikke alene. Gjennom (den frivillige organisasjonen) har jeg lært å ta vare på meg selv.»

«Hadde det ikke vært for (den frivillige organisasjonen), hadde jeg vært på kjøret nå. Jeg sitter her alene med smerter hele tiden. De er de eneste som kommer hjem til meg og følger meg opp.»

¹ I sitatene som presenteres, er den frivillige organisasjonen anonymisert.

«De betyr veldig mye for at jeg ikke ramler tilbake i rusmiddelmisbruk.»

Informanten som er fysisk syk, sier:

«Hadde det ikke vært for (den frivillige organisasjonen), hadde jeg sittet med en sprøyte i armen nå.»

For de tidligere rusmiddelmisbrukerne driver altså i praksis organisasjonene et viktig ettervernsarbeid. Organisasjonene hjelper dem til å vedlikeholde edruskap/nykterhet, samt fortsatt personlig vekst og utvikling. Informantene forteller også at organisasjonene møter dem med respekt, forståelse og varme. De føler at de ikke blir fordømt. De sier for eksempel:

«Organisasjonene tar ikke imot oss på en nedverdiggende måte. De er der bare kun for å hjelpe, og de forstår folk. Støtten som organisasjonene gir, har vært alfa og omega for meg. Jeg ber ikke om hjelp uten å trenge det.» (fra intervju med hjelpemottaker, 18.01.05)

«Vi blir tatt imot med glede. De sier hei, er det deg, så hyggelig å se deg, og alt sånt noe. De gir oss klem. De er så snille og omtenkssomme. Det virker som de er glade for at vi kommer. Det teller veldig mye. Det at jeg får jobbe i organisasjonen, gjør også enormt mye for meg. Jeg kan ikke si mer godt om dem. De er bare helt utrolige.» (fra intervju med hjelpemottaker, 13.01.05)

Hovedinntrykket vårt er altså at tilbudene om rådgivning betyr mye for brukerne vi har snakket med. De opplever både å bli tatt imot på en respektfull måte, å bli informert om sine rettigheter, og få hjelp til å klare å mestre kontakten de har med offentlige kontorer.

6.4 Hvordan beskrives hjelpen fra det offentlige hjelpeapparatet?

Det offentlige hjelpeapparatet og organisasjonene har en ulik rolle overfor fattige. Kartleggingsundersøkelsen og de kvalitative intervjuene viser at omfanget av hjelp til livsopphold, med unntak av mat, er beskjedent. Organisasjonenes viktigste rolle i forhold til fattige ser ut til å være sosiale og kulturelle tilbud, møtesteder, samtaler og rådgivning. I utgangspunktet ønskes alle som oppsøker virksomhetene velkommen. Sosialtjenestene i det offentlige hjelpeapparatet har en annen rolle enn frivillige organisasjoner. Sosialtjenesten har også som målsetting å være med på å legge til rette for sosial inkludering. Hovedoppgaven som sosialkontorene utfører,

er imidlertid å yte sosialhjelp. For å motta sosialhjelp skal den enkelte vurderes etter bestemte kriterier. Ansatte på sosialkontorene er «portvakter», og skal skille mellom dem som ikke har rett til å få, og de som har rett til å få. Ansatte på sosialkontorene har også som oppgave å vurdere hvor mye sosialhjelp den enkelte har rett på. Forskjellene både i hva slags type støtte som gis, og de ulike kriteriene for å gi hjelp, gjør det rimelig å anta at fattige opplever møtet med frivillige organisasjoner og sosialkontorene forskjellig. Ansatte og frivillige i organisasjonene har bedre forutsetninger for å oppnå en bedre kontakt, og til å dele positive opplevelser. Dermed kan frivillige organisasjoner oppleves på en mer positiv måte enn sosialkontorene. Selv om sosialkontorene ikke inngår i uformell samhandling med fattige, er det likevel ingen grunn til at fattige i mindre grad enn i møtet med organisasjonene skal oppleve at de blir møtt med respekt, at de får råd og oppfølging som gjør dem i stand til bedre å mestre livet som fattig, eller som kan hjelpe til å starte en prosess som kan føre ut av fattigdom.

Alle de seks informantene kritiserer i intervjuene måten de blir tatt imot på av sosialkontoret. De gir uttrykk for at de ikke blir møtt med respekt, at de ikke blir informert om rettigheter, og at de ikke får det de har krav på. To forteller at de har opplevd brudd på taushetsplikten. En bruker omtaler imidlertid helse-tjenesten som atskillig bedre enn sosialtjenesten, og forteller at legen slåss for henne, og ikke skjønner hvorfor hun får avslag fra sosialkontoret hele tiden. Ei av alenemødrene har også en periode vært til observasjon med barna i en barnevern-institusjon. Selv om observasjonen var streng, forteller hun at dette var en god opplevelse. Hun fikk gode tilbakemeldinger, og fikk tilbake selvtilit som hun hadde mistet fordi hun hadde gjort så mye dumt.

De to påfølgende sitatene viser noe av kritikken informantene retter mot sosialkontoret:

«Det er bare problemer på sosialkontoret. Jeg var i rettssak for to måneder siden. Jeg klikka der oppe med balltre fordi jeg fikk ikke penger til medisin til sønnen min. Jeg slo i skranken, ikke på en person. Jeg er ikke en voldelig person, men de har gått over streken så lenge at det klikka for meg. Jeg har to barn, men får ikke de penga jeg har krav på. Jeg blir tatt imot som en dritt. Sosialkontoret dømmer meg. Det er rot hver gang jeg er der en gang i måneden. Jeg har bytta saksbehandlere elleve ganger siste året. Ingenting blir gjort på sikt. Det er bare bytting av saksbehandlere. Jeg får også rare råd fra sosialkontoret. For eksempel at jeg må gå til trygdekontoet for å få kontantstøtte. Hadde jeg gjort det, hadde de trodd jeg var gal og burt meg inne. Barna mine er 14 og 15 år. De gir ikke kontantstøtte til ungdommer. Jeg syns sosialetaten burde behandle folk litt menneskelig – medmenneskelig. De oppfører seg som om de må ta pengene fra egen lomme.» (fra intervju med hjelpemottaker, 25.01.05)

«Jeg stanger hodet i veggen. Jeg sitter i rullestol og kommer meg ikke ut. Jeg får ikke hjelp til å komme meg ut. Jeg får ingenting, ikke engang uføretrygd. Jeg får så vidt hjemmetjenester. De leverer medisiner på morgenen og skal vaske hver tredje uke. De vasker ikke klær. Hver mandag handler hjemmetjenesten for meg. Det blir bare boller og brus. Jeg har levd på boller og brus i to år. Boller kan ligge lenge uten å mygle. Jeg klarer ikke å lage middag selv. Hver mandag handler hjemmetjenesten for meg. Det er stor forskjell på offentlig hjelp og hjelpen de frivillige gir. Jeg får ikke en dritt fra det offentlige. Hun som jobber i sosialtjenesten, har også brutt taushetsplikten. Hver tredje måned holdes et tverrfaglig møte i bydelen. Sosialet har ikke kommet på de to siste møtene. De sendte en ruskonsulent i siste møte. Jeg er ikke rusmiddelmissbruker lenger. Jeg må forholde meg til fire forskjellige navn. Jeg får nei på alt jeg søker om fra sosialet. Jeg vet at folk har krav på klær én gang i året. Jeg har klagd på at jeg ikke får dekket telefon. Jeg blir møtt så dårlig. Alle brev/rapporter jeg får, har overskriften 'tidligere rusmiddelmissbrukere'. De vil ikke jeg skal glemme det og lar meg ikke komme videre. I de tverrfaglige møtene er fastlegen med. Før var hjemmetjenesten med på møtene, men ikke etter bydelsreformen. Jeg trenger mer hjemmetjeneste fordi jeg kommer ikke inn på bad, do og dusj. Jeg skal flytte nå, men får ikke hjelp fra sosialet. Jeg har snakket med gatebarnas far. Han kommer med en mc-gjeng og en stor bil. Han har folka med seg, og gjør det jeg ber han om.» (fra intervju med en hjelpemottaker, 18.01.05)

Som vist over, opplever informantene vi har intervjuet, som forventet, møtet med sosialkontoret som svært forskjellig fra møtet med frivillige organisasjoner. Noe av forskjellen kan forklares med at organisasjonene og sosialkontorene har ulike roller. Forventningene til sosialkontoret som skal gi dem en ytelse de har rett på, er sannsynligvis annerledes enn forventningene til organisasjonene, som stiller opp for dem uten at de egentlig må. De ulike rollene kan imidlertid ikke forklare at alle opplever å bli møtt med manglende respekt på sosialkontoret, at de ikke får informasjon de har rett på/trenger, at det er mangel på kontinuitet i oppfølgingen, og opplevelser av å bli krenket, som for eksempel brudd på taushetsplikten. Informantene forteller om sosialkontorer de opplever ikke fungerer, som har en dårlig kultur. Det er viktig å gjøre oppmerksom på at vi bare har intervjuet seks brukere. Disse funnene kan derfor ikke generaliseres til andre som har tilsvarende problemer som dem. Brukere som tilhører andre grupper, kan også tenkes å vurdere disse sosialkontorene annerledes. Tidligere undersøkelser viser at det er store variasjoner i hvordan brukere av sosialkontorer opplever denne tjenesten, og at fornøydhet med sosialkontortjenesten varierer mellom bydeler og kommuner (Oslo kommune 2004). Ifølge brukerundersøkelsen i Oslo kommune er mange brukere fornøyd med sosialkontorene.

6.5 Oppsummering

Vårt inntrykk er at informantene ikke har hatt et stabilt sosialt nettverk som har kunnet forebygge fattigdom, eller dempe negative effekter av å være i en vanskelig økonomisk situasjon. De har ikke hatt et familie-, vennskaps- eller jobbnettverk som gir dem økonomisk støtte, posisjoner, inkluderer dem i sosialt samvær, oppmuntrer dem, som gir dem selvtilitt, og/eller gir dem gode råd. Noen av dem har tvert imot inngått i sosiale nettverk som har bidratt til at livet har blitt vanskelig. For å klare seg har det vært nødvendig å fjerne seg fra disse nettverkene. Men det har igjen ført til at de har blitt alene og ensomme. Det er vanskelig å ta stilling til om det er sosiale eller økonomiske problemer som har oppstått først. Vi ser imidlertid klart at de økonomiske og sosiale problemene forsterker hverandre.

De frivillige organisasjonene har en viktig rolle når det gjelder å kompensere for mangelen på kulturell og sosial kapital. Informantene forteller at de har benyttet seg av sosiale og kulturelle tilbud, oppsøkt møtesteder og mottatt ulike typer rådgivning fra organisasjonene. Fire informanter forteller at organisasjonene er de eneste sosiale møtestedene de har. De uttrykker en dyp takknemlighet både for hva de har fått, og måten de har blitt møtt på. Noen ledere av virksomheter i organisasjonene forteller i de kvalitative intervjuene (jf. kapittel 5) at ett av målene med kulturelle og sosiale tilbud er å bidra til at brukerne utvikler en kompetanse som gjør dem i stand til bygge et eget sosialt nettverk.. Målet er altså hjelp til selvhjelp. Ingen av informantene har imidlertid oppnådd dette. De har heller ikke kontakt med andre som oppsøker organisasjonene utenfor organisasjonenes arrangementer. De andre brukerne oppfattes ikke som å kunne bli et godt sosialt nettverk for dem. Fire av dem bidrar imidlertid med å jobbe som ubetalte frivillige i organisasjonene, og er altså både brukere og hjelpere. Selv om organisasjonene ikke har lyktes i å bidra til at de har klart å bygge egne sosiale nettverk, forteller informantene at de har fått hjelp som har gjort dem i stand til å mestre sin livssituasjon bedre.

Både oversikten i kapittel 5 og brukerne vi har intervjuet, forteller at virksomheter både i de veldedige organisasjonene og likemannsorganisasjoner bidrar med støtte som fungerer som hjelp til selvhjelp. Fem brukere forteller at måten de har mottatt rådgivning på, har hjulpet dem til å få innfridd rettigheter i møtet med offentlige etater som sosialkontor og trygdekontor. Det er først og fremst sosialkontoret som er deres møte med det offentlige hjelpeapparatet. Alle informantene opplever dette møtet som nedverdiggende. Vi hadde i utgangspunktet forventet at møtet med organisasjonene ble opplevd som mer positivt enn møtet med sosialkontorene. Sosialkontorene har en helt annen rolle, og dermed mindre mulighet til å få en nær kontakt med dem som henvender seg til dem. Ut fra oppgaver og målsettinger som uttrykkes gjennom lovgivning, rettledning fra sentrale myndig-

heter, samt yrkesetiske retningslinjer som er utarbeidet av profesjoner som jobber i sosialtjenesten, hadde vi likevel ikke ventet at informantene skulle tegne et så negativt bilde. Ingen opplever at de blir møtt med respekt, at de blir informert om rettigheter, eller at de mottar noen former for hjelp og støtte som kan være et bidrag til å klare å komme ut av fattigdommen. Informantene opplever ikke at sosialkontorene de er tilknyttet, fungerer. Det er imidlertid viktig å være klar over at vi kun har intervjuet et lite antall brukere, og at andre undersøkelser har vist at mange av sosialkontorets brukere er fornøyde med tjenesten (Oslo kommune 2004).

Kapittel 7 Oppsummering og diskusjon

7.1 Hovedresultater fra kartleggingen

Et av hovedformålene med dette prosjektet var å kartlegge den hjelpen frivillige organisasjoner tilbyr fattige. Inntrykket som gis gjennom media, er at organisasjonene yter betydelig hjelp til denne gruppen. Dette inntrykket har delvis blitt bekreftet gjennom analysene av datamaterialet. Omfanget av hjelp til livsopphold som gis, er omfattende, i betydningen antall hjelpetilfeller. Samtidig er det et forholdsvis begrenset antall personer som får hjelp til livsopphold fra organisasjonene. I oktober 2004 ble det anslått at drøyt 4500 personer fikk hjelp, i desember var tallet 7975. I tillegg kommer personene som mottar rådgivning, deltar på sosiale tiltak med videre. På den ene siden viser dette at organisasjonene yter hjelp til mange. På den andre siden er antallet som mottar hjelp fra organisasjonene lite, i forhold til antall personer som mottar sosialhjelp i løpet av et år (135 380 personer i 2003 (SSB 2004)¹), eller i forhold til hvor mange som er beregnet å befinne seg under en inntektsfattigdomsgrense (6,2 prosent av befolkningen eller ca. 250 000 personer² i 2002 (SSB 2004b)³). Hjelpen som gis, er dessuten av et forholdsvis beskjedent *økonomisk* omfang, siden den mest utbredte hjelpeformen er utdeling av måltider/matpakker.

Den positive tolkningen av dette funnet er at velferdsstaten fanger opp de aller fleste som trenger hjelp, og at behovet for hjelp fra det frivillige derfor er forholdsvis begrenset. Tatt i betraktning det omfattende velferdstilbudet som er tilgjengelig i Norge, er det ikke uventet at behovet for hjelp fra frivillige organisasjoner er mindre i Norge enn det er i mange andre velferdsstater. En mer negativ tolkning er at det er flere som trenger mer hjelp, men at de opplever sin situasjon som skamfylt og i

¹ <http://www.ssb.no/emner/03/04/30/soshjelpk/>

² Fattigdom er her definert som en inntekt under 50 % av medianinntekten. Forbruksvekter (EU-skala) er beregnet ved å gi første voksne i husholdningen vekten 1, andre voksne (eldre enn 16 år) vekten 0,5 hver, mens barn 0–16 år får vekten 0,3 hver.

³ <http://www.ssb.no/vis/emner/05/01/inntind/art-2004-10-06-01.html>

minst mulig grad vil synliggjøre sine problemer utenfor sosialkontorene. En tredje tolkning kan være at mange fattige er tilbakeholdne med å henvende seg til virksomhetene vi har undersøkt fordi de alle blir drevet av religiøse organisasjoner. Dette kan for eksempel være en viktig forklaring på hvorfor relativt få personer med etnisk minoritetsbakgrunn søker til organisasjonen. For øvrig er det viktig å huske at vi i dette prosjektet bare har kartlagt en avgrenset del av de frivillige organisasjonenes tilbud overfor fattige. Attføringsbedrifter og arbeidsmarkedstiltak er for eksempel ikke inkludert.⁴ Selv om disse tilbudene ikke primært er fattigdoms-tiltak, kommer de også mange fattige til del.

Et sentralt spørsmål er om personene som får hjelp fra frivillig sektor, faller igjennom det offentlige sikkerhetsnettet og derfor henvender seg hit, eller om de frivillige organisasjonene er et supplement til det offentlige tilbudet. Basert på informasjon om bakgrunnen til dem som mottar hjelp i organisasjonene, dannes det et entydig bilde av at organisasjonene er et supplement til det offentlige. I den grad organisasjonene har kunnskap om sine brukere, oppgir de at det store flertallet mottar en eller annen offentlig ytelse. Nesten to tredeler av de brukerne organisasjonene kjenner bakgrunnen til, er for eksempel sosialhjelpsmottakere. Hvis vi tar for gitt at brukerne man *ikke* kjenner bakgrunnen til, ikke skiller seg vesentlig fra dem man kjenner bakgrunnen til, er det derfor riktig å konkludere med at det frivillige tilbudet kommer i tillegg til det offentlige.

Når det gjelder andre kjennetegn ved brukerne av de frivillige tilbudene, er flertallet oppgitt å være rusmiddelmisbrukere, hvorav en del har psykiske problemer i tillegg. Mellom en firedel og en tredel av brukerne har imidlertid ikke rusmiddel-misbruksproblemer. Disse oppgis å ha utelukkende økonomiske problemer, eller økonomiske problemer kombinert med psykiske eller fysiske problemer. En liten gruppe oppgis å ha ensomhetsproblemer. Selv om flertallet som mottar hjelp fra de frivillige, er rusmiddelmisbrukere, benyttes altså det frivillige tilbudet av en forholdsvis sammensatt brukergruppe.

Som vi har vært inne på, er det uklart hvor mange av organisasjonenes brukere som ville falle inn under en statistisk fattigdomsgrense, for eksempel den fattigdomsgrensen som fastsettes i tiltaksplanen mot fattigdom. Forskning har vist at det er et forholdsvis begrenset samsvar mellom det å være definert som inntektsfattig og det å ha materielle/sosiale problemer (Fløtten mfl. 2001, Fløtten 2003b). Det er likevel ingen grunn til å betvile at størsteparten av dem som tar kontakt med organisasjonene for å få hjelp til livsopphold, og som oppfattes som fattige av organisasjonene, er personer med knappe økonomiske ressurser. Det å ha inntekt rett over fattigdomsgrensen er ingen garanti for en økonomisk romslig situasjon.

⁴ For eksempel er attføring av yrkeshemmede noe av det viktigste Fretex driver med. Av 1000 ansatte i Fretex er 700 på arbeidsmarkedstiltak.

Den statistiske fattigdomsgrensen må ikke oppfattes dit hen at den er en objektiv grense som kan benyttes til å skille personer med store økonomiske eller levekårs-messige problemer fra alle andre. Ingen forskning har klart å fastsette et inntekts-punkt der folks levekår faller dramatisk, her er det snarere snakk om glidende overganger.

Organisasjonene gir mange ulike former for hjelp til livsopphold til fattige, men det er i hovedsak primærbehovet for mat som dekkes. Av totalt drøyt 17 000 hjelpetilfeller i oktober 2004 og nesten 19 000 hjelpetilfeller i desember 2004, var over 90 prosent utdeling av mat.⁵ Bare 0,2 prosent av hjelpetilfellene var økonomisk støtte i disse to månedene. Dette viser at organisasjonene har en annen type hjelpetilbud enn det offentlige, der det først og fremst er økonomisk støtte som gis.

Det er ikke enkelt å anslå den økonomiske verdien av den hjelpen som tilbys. Organisasjonene har ikke egne beregninger av dette, og siden en mattildeling kan være alt fra en matpakke med et par brødsiver, til et middagsmåltid eller en større matpose, gir det ikke mening å forsøke å kalkulere verdien av matutdelingen. Det samme gjelder for tildelingen av klær/sko og de andre hjelpeformene. Nesten alt organisasjonene deler ut, oppgis å være finansiert av innsamlede midler, gaver og mat som de får fra butikker/butikkjeder.

Når det gjelder arbeidsinnsatsen de frivillige organisasjonene legger ned i arbeidet med utdeling av hjelp til livsopphold, viser analysene at de undersøkte organisasjonene til sammen utførte arbeid tilsvarende drøyt 60 heltidsstillinger i oktober. Av disse ble om lag halvparten utført av lønnet personale, den andre halvparten av ulønnede frivillige. I desember økte arbeidsinnsatsen til om lag 80 heltidsstillinger, og også i denne måneden utgjorde ulønnede frivillige halvparten av arbeidsinnsatsen.

Så langt har bare omfanget av hjelp til livsopphold blitt kommentert. Dette er imidlertid bare én del av det arbeidet frivillige organisasjoner utfører overfor fattige. En vel så viktig del er tilbudet vi har kalt «hjelp til selvhjelp». Organisasjonene har et omfattende sosialt og kulturelt tilbud, og de tilbyr rådgivning og veiledning til personer med økonomiske og andre problemer. Vi har ikke kvantifisert denne delen av organisasjonenes arbeid, men inntrykket fra de kvalitative intervjuene er at arbeidet er omfattende.

Informantene i de frivillige organisasjonene har ingen problemer med å plassere denne delen av sin virksomhet under overskriften «hjelp til selvhjelp». Det har likevel vært en utfordring å avgrense hva som skal kalles hjelp til selvhjelp, ettersom det finnes såpass mange tilbud. For eksempel finner vi at organisasjonene har så

⁵ Utdeling av matesker i regi av Kirkens Bymisjon i desember kommer i tillegg.

ulike sosiale tilbud som kafédrift, frivillighetssentraler, ulike former for sosionom-tjeneste, samtale-tjeneste, følgetjeneste (til bl.a. legekontor, apotek og sosialkontor), feriekoloni, kriminalitets- og rusforebyggende virksomhet rettet mot ungdom, og tilbud om oppfølging av for eksempel tidligere narkomane og tidligere fengsels-innsatte. Selv om alle disse tilbudene utvilsomt kan styrke brukernes sosiale kapital og sosiale nettverk, kan «selvhjelpseffekten» i flere tilfeller være indirekte.

Organisasjonene sier videre at deres selvhjelpstilbud ikke nødvendigvis er rettet spesielt mot fattige, men at det store flertallet av brukerne likevel må kunne karakteriseres som fattige på økonomiske ressurser. De to viktigste målgruppene for organisasjonenes arbeid oppgis å være unge og eldre, og mange av tiltakene for disse gruppene er rettet mot å motvirke ensomhet. Ifølge organisasjonene opplever de dessuten en økende etterspørsel etter hjelp fra enslige forsørgere og familier med dårlig økonomi. I disse tilfellene er tiltakene ofte rettet mot å skape sosiale nettverk med personer/familier i samme situasjon og hjelp til å arrangere ferieturer.

Informasjonene fra brukerintervjuene kan tyde på at de sosiale aspektene ved tilbudene alt i alt er viktigere for brukerne enn maten og de økonomiske/materielle ytelsene de mottar. Det er også mulig at en del av dem som får mat fra organisasjonene, for eksempel på noen av kafeene, søker hit vel så mye av sosiale årsaker, som av rent ernæringsmessig grunner. Det er viktig å være oppmerksom på den symbolske slagkraften fokuseringen på matutdeling har. Ved å vektlegge denne delen av organisasjonenes virksomhet blir nødsaspektet framhevet. En del mennesker trenger maten de får fra organisasjonene fordi de bruker pengene sine på rus, eller fordi de av andre årsaker har problemer med å organisere økonomien sin. Det å dele ut mat kan ses som en symptombehandling, uten at årsakene til at folk ikke klarer å få pengene sine til å strekke til blir «behandlet». Dette er ikke ment som en kritikk mot organisasjonene. Det er strengt tatt ikke deres oppgave «å behandle» fattigdommen, og de har heller ikke ressurser eller fagpersonale nok til å drive årsaksbehandling. Det er likevel viktig å ha dette poenget i bakhodet. Den sterke fokuseringen som rettes mot den nødhjelpen organisasjonene tilbyr, kan ha stor betydning for organisasjonenes legitimitet. Virksomhetslederne betoner for øvrig selv at organisasjonenes viktigste rolle er å tilby hjelp som lindrer fattigdom, ikke å være politiske aktører som bekjemper fattigdom (jf. kapittel 4).

Det er store forskjeller mellom organisasjonene når det gjelder ressurstilgangen. På den ene siden finner vi en likemannsorganisasjon som drives av to ulønnende frivillige med et svært beskjedent tilskudd, mens vi på den andre siden finner veldedige organisasjoner med opptil 15 lønnede fast ansatte og opptil 150 ulønnede «hjelpere». Generelt finner vi at de religiøse/veldedige organisasjonene har en langt mer bekvem og forutsigbar økonomisk situasjon enn likemannsorganisasjonene. Dette funnet er ikke uventet, ettersom førstnevnte organisasjonstype har lange

tradisjoner og er profesjonelt organisert med inntekter fra kommersiell virksomhet, mens sistnevnte ofte er organisert rundt et bestemt tema på ad hoc-basis.

Alt i alt tegnes et bilde av en anselig innsats, både i form av antall hjelpetilfeller som gis, i form av typer hjelp som tilbys og i form av antall personer som er engasjert i denne virksomheten. Siden det ikke foreligger tilsvarende kartlegginger fra tidligere år i Norge, eller tilsvarende kartlegginger i andre land, er det vanskelig å fastslå om omfanget er stort i forhold til størrelsen på fattigdomsproblemene i Norge. Det er heller ikke mulig å fastslå om innsatsen har økt de senere årene. I den grad vi har informasjon om utviklingen på dette feltet, stammer denne fra det inntrykket de ansatte i de frivillige organisasjonene formidler. I de kvalitative intervjuene gis det uttrykk for at omfanget personer som søker hjelp, øker og at det er en viss endring i hvem som henvender seg til organisasjonene for å få hjelp. Kirkens Bymisjon oppgir for eksempel at andelen unge som søker økonomisk støtte fra legatmidlene som deles ut i desember, har økt de siste årene. I noen av virksomhetene som inngår i kartleggingen, oppgis også en økning i henvendelser fra personer som ikke har et rusmiddelmisbruksproblem. Dessuten har organisasjonene en opplevelse av at antallet innvandrere som tar kontakt, øker, og da ikke kun innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn, men også østeuropeere. Uten å ha noen tidligere kartlegginger å sammenligne med kan vi imidlertid ikke si noe om hvor omfattende en slik økning kan være.

7.2 Organisasjonenes rolle i fattigdomsbekjempelsen

I Tiltaksplanen mot fattigdom framheves de frivillige organisasjonenes rolle, og regjeringen legger stor vekt på dialog og samarbeid med organisasjonene.

«Regjeringens mål er et inkluderende samfunn, der alle skal gis mulighet for å oppleve sosial tilhørighet og gjennom deltakelse i arbeids- og samfunnsliv. Dette målet kan bare nås ved at arbeidsliv, frivillige organisasjoner og den enkelte sammen med det offentlige tar ansvar på sitt område.» (St.meld. nr. 6 (2002–2003), side 25)

Vektlegging av samarbeid mellom det offentlige og frivillige blir også påpekt i sosialtjenestelovens § 3.3.⁶

⁶ «Sosialtjenesten bør samarbeide med brukergruppenes organisasjoner og med frivillige organisasjoner som arbeider med de samme oppgaver som sosialtjenesten.»

Både representanter for organisasjonene og brukere av de frivillige tilbudene har blitt spurt om hvilken rolle de anser at organisasjonene har i fattigdomsbekjempelsen. Organisasjonene selv gir uttrykk for en forholdsvis begrenset rolle. Som nevnt over, mener de ikke at de har noen direkte funksjon i å utjevne forskjeller mellom fattige og andre i samfunnet; de ser snarere sin rolle som å være et siste sikkerhetsnett. Selv om organisasjonene har god kontakt med grasrota, og formidler erfaringer fra denne kontakten til myndighetene, ser de ikke seg selv som viktige politiske aktører for å bekjempe fattigdom. Dette selvbildet kan synes noe overraskende, tatt i betraktning at representanter for flere av de organisasjonene vi har vært i kontakt med, har ledere eller andre ansatte som er svært profilerte i den offentlige fattigdomsdebatten. Organisasjonene kommer ofte til orde i mediene med sine synspunkter om fattiges situasjon. I tillegg har organisasjonene i stadig sterkere grad de siste årene blitt trukket sterkere inn i myndighetenes arbeid, noe som for eksempel kommer til uttrykk i deres systematiske dialog med myndighetene gjennom årlige fattigdomshøringer. Dette har tydeligvis likevel ikke gitt en selvforståelse av å være viktige politiske aktører. Dette må muligens ses i lys av hvordan man oppfatter begrepet «politisk aktør». Kanskje opplever organisasjonene at det de gjør ikke får direkte betydning for den fattigdomspolitikken som føres, eller at «de snakker for døve ører», og de av denne grunn ikke opplever å ha påvirkningskraft. Kanskje oppfatter de ikke seg selv som politiske aktører fordi dette ikke er en direkte del av arbeidsinstruks, eller målsetting innenfor organisasjonen.

Det området der organisasjonene føler at de har en viktig rolle å spille, er på det sosiale området. Hjelpen til livsopphold som tilbys, kan uansett aldri være på nivå med hjelp til livsopphold som ytes av det offentlige via ulike overføringsordninger, og det har heller aldri vært organisasjonenes (eller myndighetenes) intensjon. Organisasjonene har likevel noe unikt å tilby på det sosiale feltet og når det gjelder hjelp og rådgivning. Dette inntrykket bekreftes også av brukerne vi har intervjuet. Fem av de seks brukerne vi var i kontakt med, framhevet at de hadde fått verdifull hjelp fra organisasjonene i form av veiledning og rådgivning. Noen hadde blant annet fått bistand fra organisasjonene i sin kontakt med det offentlige hjelpeapparatet. Rådgivningen de har fått, har gjort dem bedre i stand til å mestre sin livssituasjon og få innfridd rettigheter de har krav på. Samtidig påpeker enkelte av brukerne at de heller ikke hadde klart seg uten hjelp til livsopphold, og flere av dem uttrykker at de ikke hadde klart å komme ut av en rusmisbrukssituasjon uten organisasjonenes hjelp.

Noen av informantene hadde et begrenset sosialt nettverk og fortalte at de hadde hatt stort utbytte av de sosiale tilbudene organisasjonene tilbyr. Det er imidlertid ikke alle som ønsket å benytte seg av de sosiale aktivitetene, noen var eksplisitte på at de ønsket å bygge opp sosiale nettverk utenfor organisasjonene.

Uansett hvilke av organisasjonenes tilbud brukerne hadde benyttet, var de svært positive og ga uttrykk for stor takknemlighet for den hjelpen de hadde fått fra organisasjonene.

7.3 Det offentlige og det frivillige tilbudet – forskjeller og likheter

I innledningskapitlet tok vi for oss noen mulige forskjeller og likheter i den innsats de frivillige og det offentlige yter overfor fattige. Tildeles for eksempel hjelp til de samme gruppene, benyttes samme typer kriterier og har brukerne samme oppfatning av det offentlige og det frivillige tilbudet? I det følgende vil vi oppsummere i hvilken grad resultatene fra våre undersøkelser har bekreftet eller avkreftet de opprinnelige antakelsene.

Hvem er fattige og har rett på hjelp?

Som utgangspunkt antok vi at det offentlige ville operere med en mye strengere definisjon av hvem som kan betegnes som fattige, og som dermed har rett på hjelp, enn de frivillige organisasjonene. Når vi bruker sosialtjenesten som eksempel på en offentlig tjeneste, vet vi for eksempel at man her baserer seg på en streng fattigdomsdefinisjon når man skal tildele økonomisk stønad og at sosialhjelp ikke tildeles før etter en grundig vurdering av søkerens økonomi. Både kartleggingsundersøkelsen og opplysningene som ble innhentet via kvalitative intervjuer med ansatte i de virksomhetene som yter hjelp til fattige, bekrefter antakelsen om at det ikke stilles kriterier for å bli tilkjent hjelp, eller at de i det minste er langt mindre formaliserte og strenge i de frivillige organisasjonene. Det rådende prinsipp er at de som henvender seg til organisasjonene for å få hjelp, blir hjulpet. De eneste to unntakene fra denne regelen er for det første tildelingen av økonomisk støtte og matesker fra Kirkens Bymisjons legatmidler i desember. Denne tildelingen er basert på skriftlige søknader, og Kirkens Bymisjon forbeholder seg blant annet retten til å etterprøve de økonomiske opplysninger som gis. For det andre har Frelsesarmeen en forholdsvis mild form for kontroll av økonomien til dem som tildeles penger eller møbler. Også her må de som ber om midler, redegjøre for sin økonomiske situasjon.

Så lenge vi avgrenser sammenligningen av det offentlige og frivillige tilbudet til mat eller økonomiske/materielle ytelser, er det altså klare forskjeller når det gjelder strengheten i definisjonen av hvem som er fattig og dermed berettiget til hjelp. Hvis vi derimot utvider sammenligningen til også å omfatte rådgivning, veiledning

og praktisk hjelp, er det ikke gitt at forskjellene er like store. Ifølge sosialtjenesteloven skal sosialtjenesten gi råd, opplysninger og veiledning for å hindre eller løse sosiale problemer (§ 4-1), og det er formuleringer i loven om forpliktelse til å gi praktisk eller personlig hjelp (§§ 4-2, 4-3). Dette innebærer at det også på sosialkontoret er mulig å få hjelp og bistand uten en forutgående, streng vurdering av ens økonomiske situasjon, så på dette området er ikke nødvendigvis skillet mellom det offentlige og frivillige så stort. Vi vet imidlertid ikke om det ved alle sosialkontor er samsvar mellom lovgivningen og praksis. Både brukerne og flere virksomhetsledere vi har intervjuet, hevder at sosialkontorene ikke gir råd, oppfølging og veiledning, men vi har ikke mulighet til å vurdere i hvilken grad dette er en generell situasjon (jf. Terum 2002: 170).

Den observerte forskjellen i tildelingskriterier er for øvrig ikke vanskelig å forklare og forsvare. Det offentlige tjenesteapparatet skal forvalte et demokratisk fastsatt regelverk og fordele fellesskapets midler. Dersom ikke kontrollen hadde vært streng, ville sosialtjenesten raskt kunne få legitimitetsproblemer. De frivillige organisasjonene forvalter (i hovedsak) egne midler, og så lenge knappheten på ressurser ikke er større enn at alle som henvender seg, kan få hjelp, er det lite behov for strenge tildelingskriterier. I en tenkt situasjon, der antallet personer som søkte hjelp hos organisasjonene økte dramatisk, eller der man så seg nødt til å yte mer omfattende hjelp til hver enkelt, kan det imidlertid tenkes at behovet for strengere tildelingskriterier ville øke også her.

I diskusjonen så langt har begrepet «fattige» konsekvent blitt brukt om dem som mottar økonomisk støtte, materiell hjelp og andre tilbud fra de frivillige organisasjonene og sosialtjenesten. Innledningsvis drøftet vi kort selve fattigdomsbegrepet og hvordan fattigdom kan defineres. I forbindelse med spørsmålet om hvilke kriterier de offentlige og frivillige hjelpetilbudene har for å definere noen som hjelpeberettiget, er det betimelig å spørre om de som mottar hjelp faktisk kan kalles fattige. Som vi har vært inne på, kan det være stor avstand mellom den definisjonen som benyttes i statistiske registreringer av fattigdom, de økonomiske situasjoner som utløser rett til en offentlig ytelse og i de opplevelser av egen økonomisk situasjon som gjør at en person definerer seg selv som fattig. Selv om verken sosialhjelp eller ytelser fra en frivillig organisasjon tildeles i tråd med en teknisk inntektsdefinisjon av fattigdom, er det liten grunn til å hevde at mottakerne av begge disse ytelsene ikke er berettiget til ytelsene fordi de ikke «egentlig» er fattige. I begge tilfeller dreier det seg om personer med svært knappe økonomiske ressurser, og i mange tilfeller er det brukere som definerer seg selv som fattige.

Betingelsene for å få hjelp

I tillegg til at det kan settes kriterier for å bestemme hvem som er berettiget til å få hjelp, kan det knyttes betingelser til den hjelpen som gis. Igjen var vår antakelse at de frivillige organisasjonene i liten grad opererte med slike betingelser, og igjen ble antakelsen bekreftet. Den eneste betingelsen som blir kommentert av dem vi intervjuet, var at brukerne ikke hadde lov til å ruse seg mens de er i virksomheten og at voldelig atferd ikke aksepteres.

Denne forskjellen er også forståelig ut fra særtrekk ved det offentlige velferdssystemets og de frivillige organisasjonenes rolle. For det første er det rimelig å anta at ulike ideologiske føringer ligger til grunn for de to sektorene. Mens det offentlige preges av holdninger av typen «gjør din plikt og krev din rett», vil sannsynligvis det frivillige tilbudet i større grad preges av barmhjertighetstankegang og holdninger om at «de som trenger det, skal få». Til tross for kritiske diskusjoner omkring for eksempel ordninger som «arbeid for sosialhjelp» (Lødemel og Trickey 2000) har slike forpliktende ordninger en viss legitimitet (Terum 1996).

For det andre kan noe av denne forskjellen i krav til dem som mottar en ytelse/tjeneste, også ligge i forskjellene i de gruppene som henvender seg til henholdsvis de frivillige organisasjonene og sosialkontorene. Som vi har sett, er en stor andel av dem som oppsøker det frivillige tilbudet, rusmiddelmissbrukere, og en del har psykiske problemer. Med en slik bakgrunn er det ofte ikke realistisk å stille betingelser i form av for eksempel arbeidskrav. Sosialkontoret blir på sin side brukt av et bredt spekter av befolkningen. Hit søker for eksempel alt fra personer med tunge rusmiddelmissbruksproblemer, til unge mennesker som ikke har fått innpass på arbeidsmarkedet, personer som har falt ut av arbeidsmarkedet, enslige forsørgere med økonomiske problemer, og de som har behov for supplering av en annen offentlig ytelse. Selv om brukergruppen både av det offentlige og frivillige tilbudet er sammensatt, er det rimelig å anta at det er en større andel av de offentlige brukerne det er realistisk å stille betingelser til.

Varigheten av støtte

I innledningskapitlet stilte vi spørsmål om det er slik at brukere av frivillige organisasjoners tilbud opparbeider mer langvarige relasjoner til organisasjonene enn brukere av et sosialkontor gjør. Forskning har vist at gjennomtrekket av sosialklienter er forholdsvis høyt. Halvparten av dem som starter et sosialhjelpsforløp et gitt år, mottar sosialhjelp i cirka tre måneder, mens cirka en tredel mottar sosialhjelp i seks måneder eller mer (Fløtten mfl. 2001). Basert på disse opplysningene er det sannsynlig at de fleste sosialhjelpsmottakers relasjon til sosialkontoret er forholdsvis kortvarig.

Når det gjelder langvarigheten i støtten innenfor frivillig sektor, finnes det ikke noen registrering av dette, og vi har heller ikke gjort noen forsøk på å beregne dette kvantitativt innenfor dette prosjektet. I samtaler med ansatte, frivillige og brukere gis det uttrykk for at mange brukere har langvarig kontakt med organisasjonene. En del går til og med over fra å være brukere til å bli frivillige hjelpere i organisasjonene, men det er ikke mulig å vurdere om mottaket av støtte er mer langvarig i det frivillige enn det offentlige.

Tilbys ulike typer støtte?

Kartleggingen av hjelpetilbudet i frivillige organisasjoner viser at det her tilbys et bredt spekter av tjenester og ytelser, og som vi skrev innledningsvis, er dette også tilfelle i sosialtjenesten. En viktig forskjell på tilbudet fra sosialkontor og frivillige organisasjoner er at sosialkontoret kan tilby langt mer omfattende pengestøtte enn organisasjonene, mens organisasjonene på sin side kanskje har bedre muligheter til tettere og mer langvarig oppfølging. Sosialtjenestens forpliktelse om å gi økonomisk stønad til dem som ikke kan sørge for sitt livsopphold (§§ 5–1 og 5–2), tilsier at forskjellen i ytelsesnivå er helt nødvendig. De frivillige organisasjonene har ingen slik lovpålagt forpliktelse og er generelt restriktive med hensyn til å påta seg et ansvar for å sikre folks økonomiske livsopphold. Representanter for organisasjonene påpeker selv at de ønsker å være et siste sikkerhetsnett, og å hjelpe brukere til å få dekket primære behov. Det er et tankekors at det offentlige sikkerhetsnettet ikke i full utstrekning dekker dette behovet, men som vi har påpekt, kan dette ofte forklares med avviket mellom sosialkontorets vurdering av hvor mye en person trenger for å dekke grunnleggende behov og den enkelte sosialhjelpsmottakers (eller annen trygdemottakers) forbruksmønster og evne til økonomisk organisering. Det vekker oppsikt, og blir nok av mange vurdert som kritikkverdig, om sosialkontorene deler ut matkuponer i stedet for kontanter til hjelpesøkere som har problemer med å styre egen økonomi, for eksempel på grunn av rusmiddelmisbruk eller psykiske problemer. Dette blir sett på som nedverdiggende og umyndiggjørende, og det gir assosiasjoner til fattighjelpen før velferdsstatens framvekst. At de frivillige organisasjonene deler ut mat blir ikke møtt med kritikk; våre forventninger/holdninger til hva organisasjonene skal gjøre skiller seg på dette området klart fra forventninger/holdninger til det offentlige.

En annen forskjell når det gjelder hvilke typer støtte som ytes, er tilbudet av sosiale aktiviteter i organisasjonene. I samtaler med brukere av de frivillige tjenestene kommer det tydelig fram at de sosiale og kulturelle tilbudene i organisasjonene oppleves som svært positivt. Ifølge sosialtjenesteloven heter at «Sosialtjenesten skal søke å legge forholdene til rette for å utvikle og styrke sosialt fellesskap og solidaritet i nærmiljøet» og videre at «Sosialtjenesten skal arbeide for at

det blir satt i verk velferds- og aktivitetstiltak for barn, eldre og funksjonshemmede og andre som har behov for det» (§ 3–1). Likevel er det ikke vanlig at sosialtjenesten i praksis oppretter samme type sosiale tilbud for sine brukere som mange frivillige organisasjoner gjør.

Benyttes tilbudene i det offentlige/frivillige av ulike grupper fattige?

Vi har allerede vært inne på at frivillig og offentlig sektor har noe ulikt sammensatte brukergrupper, selv om vi finner mange av de samme gruppene representert i begge tilbudene. Kartleggingen viser at en stor andel av dem som benytter seg av organisasjonenes tilbud rettet mot fattige, har rusmiddelmisbruksproblemer. Mange rusmiddelmisbrukere mottar også sosialhjelp, men andelen brukere med denne bakgrunnen er neppe så dominerende som den ser ut til å være innenfor det frivillige tilbudet.⁷

En annen forskjell er andelen personer med innvandrerbakgrunn. Denne gruppen er sterkt overrepresentert som mottakere av sosialhjelp, mens det er forholdsvis få innvandrere blant brukerne i de frivillige organisasjonene. For øvrig er både sosialhjelpen og det frivillige tilbudet først og fremst et tilbud til enslige personer.⁸

Opplevs hjelpen i det offentlige/private forskjellig av brukerne?

Hvorvidt det å motta støtte fra henholdsvis det offentlige og det frivillige hjelpeapparatet oppleves ulikt av brukerne, er et viktig spørsmål. For de brukerne vi intervjuet, var den entydige tilbakemeldingen at de opplevde møtet med den frivillige organisasjonen som langt mer positivt enn møtet med det offentlige (i hovedsak representert ved sosialkontoret). Dette er i overensstemmelse med oppfatningen til informantene i organisasjonene, som får tilbakemeldinger på at bru-

⁷ Det finnes ingen nøyaktig oversikt over antall rusmiddelmisbrukere som er i kontakt med sosialtjenesten. I beregninger anslås det at cirka 40 000 personer har et så omfattende rusmiddelmisbruk at de er i kontakt med den spesialiserte rusomsorgen (Statens helsetilsyn 2000, tabell 3). Det knytter seg stor usikkerhet til dette anslaget, men hvis vi tar dette som utgangspunkt, og også antar at alle disse personene mottar sosialhjelp, vil andelen rusmiddelmisbrukere blant sosialhjelpsmottakere være cirka under 30 %. I Fridbergs undersøkelse fra begynnelsen av 1990-tallet anslås andelen rusmiddelmisbrukere blant langtidssosialklienter til 57 % for menn og 40 % for kvinner, men dette er blant personer som har mottatt sosialhjelp i minst to år (Fridberg 1993).

⁸ Det rapporteres også om et økende antall enslige forsørgere og fattige barnefamilier hos de frivillige, selv om disse gruppene ikke utgjør noe flertall av brukerne per i dag. Tilsvarende er det mange enslige forsørgere som mottar sosialhjelp, men få barnefamilier.

kerne er takknemlige for å bli «behandlet som individer». Siden vi ikke har gjennomført noen kvantitativ undersøkelse av brukertilfredshet, kan ikke dette inntrykket på noen måte generaliseres, og det er viktig å nevne at en brukerundersøkelse blant sosialhjelpsmottakere i Oslo viste at flertallet av brukerne oppga at de ble møtt med respekt og vennlighet på sosialkontoret, samt at de ble tatt på alvor (Oslo kommune 2004). Det er likevel interessant å dvele litt ved mulige årsaker til at møtet kan oppleves forskjellig.

For det første kan dette henge sammen med verdigrunnlaget i de frivillige organisasjonene vi har studert. Mange er kristne organisasjoner som baserer sitt arbeid på ideologiske prinsipper om menneskeverd og nestekjærlighet. De frivillige organisasjonene har heller ikke store pengesummer å forvalte (sammenlignet med sosialtjenesten). Det er ikke utenkelig at kombinasjonen av et slikt ideologisk grunnlag og det faktum at organisasjonene ikke på samme måte er forpliktet til å forsørge de som henvender seg til dem, danner grobunn for en annen type kontakt enn kontakten i sosialtjenesten. Sosialarbeiderne forholder seg til etiske retningslinjer for sin profesjon, de har opplagt et sterkt forhold til menneskeverd og vil utvilsomt utvise nestekjærlighet i mange tilfeller. Likevel tilsier deres rolle som forvaltere av omfattende offentlige ressurser og et strengt regelverk at de har et mer avstandspreget forhold til sine klienter. Så vidt vi kjenner til, er det ikke gjort systematiske sammenligninger av frivillige og offentlig ansattes holdninger til, eller atferd i forhold til, sine brukere, og dette vil være et spennende tema for videre forskning.

En annen sannsynlig forklaring på at de brukerne vi har vært i kontakt med, uttrykker skepsis til sitt møte med det offentlige hjelpeapparatet, kan være at mange av dem har opplevd at deres behov/ønsker ikke blir innfridd. Dette kan for eksempel være tilfelle når søknad om økonomisk støtte avvises på grunn av for høyt inntektsnivå fra andre kilder, eller når det stilles krav til arbeid eller kvalifisering for å motta støtte. Når man henvender seg til en frivillig organisasjon, har man ikke forventninger om at denne skal bidra med store pengebeløp, og man blir heller ikke møtt med betingelser eller krav. For mange vil dette bidra til en mer positiv opplevelse av det frivillige enn det offentlige. Vi har ikke kjennskap til bakgrunnen til dem som uttalte seg negativt om sosialtjenesten, og vi vet ikke noe om hvilke avslag/betingelser de eventuelt har blitt møtt med der.

Et forhold som kan tale imot at kontakten med det frivillige oppleves som mer positiv enn kontakten med det offentlige, er at mange ytelser/tjenester som tilbys av det offentlige, er en rettighet. Sosialhjelpen er for så vidt et unntak med sin skjønnsbaserte behovsprøving, men selv om det er et skjønnsbasert element i sosialhjelpen er det uansett lovfestet at det offentlige er forpliktet til å forsørge personer som ikke kan forsørge seg selv. For en del brukere kan det være enklere å motta noe man ha rett på, enn å motta noe man føler man må være takknemlig

for å få. Det er tross alt en svært liten andel av dem som mottar sosialhjelp og/eller er inntektsfattige, som er i kontakt med det frivillige hjelpetilbudet, og det er mulig at mange unnlater å kontakte organisasjonene fordi de kan oppleve det som ydmykende. Vi har ingen kunnskap om årsaker til at det store flertallet inntektsfattige/sosialhjelpsmottakere *ikke* søker til de frivillige organisasjonene. Dette er også et tema som må utforskes nærmere for å få en mer helhetlig forståelse av forskjellene mellom det offentlige og det frivillige tilbudet.

Ulike tilbud – hver sine fortrinn

Hvis vi skal oppsummere diskusjonen så langt, er det tydelig at frivillig og offentlig sektor har hver sine fortrinn i arbeidet med fattige og kampen mot fattigdom. Organisasjonenes fortrinn er først og fremst:

1. God kjennskap og nærhet til enkelte grupper. Lang erfaring med å jobbe mot ulike grupper og ofte langvarig kontakt med enkeltpersoner.
2. Organisasjonene nyter stor tillit og respekt hos mange. Dette er et generelt inntrykk som bekreftes av de kvalitative intervjuene, men det er ikke gjennomført noen kvantitativ undersøkelse som kan bekrefte eller avkrefte dette inntrykket.
3. Organisasjonene er ikke bundet av noe regelverk, så de kan være mer fleksible og romslige enn det offentlige.
4. Organisasjonene kan tilby brukere meningsfylt arbeid innenfor sine virksomheter. I noen tilfeller kan det være snakk om lønnet arbeid, men som regel er dette frivillige aktiviteter.
5. Organisasjonene har antakelig mulighet til å møte mennesker på en annen måte enn den offentlige sosialtjenesten. Siden de ikke forvalter offentlige regelverk eller sitter på store pengesekker, blir kontakten mellom bruker og organisasjon annerledes enn innenfor det offentlige.
6. Brukere har trolig lavere eller andre forventninger til de frivillige organisasjonene enn til det offentlige. Det er derfor lettere for organisasjonene å tilfredsstille brukeres behov og de unngår på denne måten kritikk.
7. Organisasjonene har gjennom sin nære kontakt med brukere og frikobling fra offentlig regelverk større mulighet til å være en pressgruppe i forhold til sine brukeres behov enn sosialtjenesten. Selv om for eksempel sosialarbeideres profesjons- og fagorganisasjoner engasjerer seg i kampen mot fattigdom på politisk nivå, vil vi hevde at organisasjonenes fristilte stilling gjør en slik «opposisjonsrolle» enklere.

Også den offentlige sosialtjenesten har mange fortrinn. Noen eksempler er:

1. De offentlige tjenestene baserer seg på lover/regler og vil på denne måten gå fri fra kritikk om tilfeldighet/uforutsigbarhet. Lovreguleringen bidrar til tilregnelighet og til å gjøre tjenesten oversiktlig. Lojalitet til demokratisk bestemte regelverk skaper dessuten legitimitet. Det må likevel bemerkes at sosialtjenesten har lav anseelse blant både befolkning og brukere. Dette kan på den ene siden tale mot en slik allmenn legitimitet,⁹ men det kan også være et uttrykk for at tjenesten er stigmatisert og at folk anser dette som en tjeneste man skal unngå å komme i kontakt med. En del vil dessuten mene det er problematisk at det i stor grad er skjønnsbaserte vurderinger som legges til grunn for hvor mye økonomisk støtte som skal gis til den enkelte, mens andre igjen uttrykker uvilje mot å innføre klarere rettigheter i sosialhjelpen (jf. diskusjonene om å gjøre sosialhjelpen rettighetsbasert, se Terum 1996).
2. Den offentlige sosialtjenesten har større ressurser enn de frivillige organisasjonene, både økonomisk og menneskelig, og kan bidra til forsørgelse av sine brukere på en helt annen måte enn organisasjonene har mulighet til.
3. I motsetning til mange av de frivillige organisasjonene er sosialkontorene nøytrale når det gjelder religion. Det foregår ingen misjonering, og heller ingen forventninger om deltakelse i religiøse aktiviteter. Vi har ikke innhentet informasjon om omfanget av religiøse elementer i det frivillige hjelpearbeidet. Det er mulig at fattige som søker hjelp, bare i minimal grad, og bare dersom de selv ønsker det, deltar i religiøse aktiviteter, men det er iallfall klart at det offentlige er helt nøytrale på dette punktet.¹⁰ Denne nøytraliteten vil trolig gjøre det lettere for personer fra ulike trosretninger å søke hjelp her.
4. De offentlige tjenestene har også et bredere spekter av virkemidler til rådighet enn tilfellet er i de frivillige organisasjonene. Sosialtjenesten er en del av et større offentlig velferdstilbud, og kan henvise sine brukere videre i systemet og har andre virkemidler enn organisasjonene. I de frivillige organisasjonene er det først og fremst nødhjelp og sosial kontakt som tilbys.
5. Siden tildelingen av offentlige ytelser er regulert via lover og regler, er mottaket av ytelser i større grad en rettighet. Ytelser fra frivillige organisasjoner kan på en annen måte være forbundet med forventninger om takknemlighet, noe som kan oppleves ydmykende og kan innbære skjeve maktbalanse mellom hjelpere og hjelpemottakere.

⁹ Ifølge Gallups undersøkelse av tilfredshet med offentlige tjenester er sosialtjenesten den velferdstjenesten som kommer desidert dårligst ut (Hind 2003).

¹⁰ Dette argumentet står ikke i motsetning til at personer fra andre kulturer kan oppleve møtet med norske sosialkontorer som vanskelig, men disse problemene kan ikke forklares med at en spesiell religiøs forankring ligger til grunn for sosialkontorenes virksomhet.

7.4 Frivillige organisasjoner i Norge sammenlignet med andre land

I dette prosjektet har vi hatt ambisjoner om å vurdere de norske frivillige organisasjonenes innsats med sideblikk til situasjonen i andre land (jf. kapittel 5). Det lå ikke innenfor prosjektets rammer å gjennomføre selvstendige kartlegginger i andre land, og omfanget av sekundærlitteratur som spesifikt tar for seg frivillige organisasjoners rådgivning, sosiale tiltak og selvhjelpsaktiviteter rettet mot fattige, er begrenset. For å likevel kunne gi et inntrykk av hvordan Norge plasserer seg i en internasjonal sammenheng, har vi presentert noen forskningsbidrag som på ulike måter retter oppmerksomheten mot kryssnasjonale variasjoner i tredje sektors rolle i velferdsproduksjonen. En tilnærming i forskningslitteraturen vurderer tredje sektor som en uavhengig variabel i komparative analyser av ulike velferdsstater, og en annen retter oppmerksomheten mot betingelser for utvikling av *sosial kapital*.

Generelt finner vi liten støtte til noen spesiell teori som kan forklare framveksten av og utviklingen i det frivillige organisasjonssamfunnet. Vårt inntrykk er snarere at vi trenger en kombinasjon av flere teorier og hypoteser for å forstå situasjonen i både Norge og andre land. Vi mener at den viktigste innsikten fra denne litteraturen er at det ikke nødvendigvis er velferdsstatens omfang som er avgjørende for foredlingen av sosial kapital, men snarere hvordan velferdspolitikken er utformet. Betydningen av utforming ser særlig ut til å gjelde for vektlegging av behovsprøvd/selektive ordninger versus universelle og rettighetsbaserte ordninger: Sosial kapital ser ut til å ha bedre grobunn i sistnevnte velferdstype. Vi mener at funn av denne typen bør være et tankekors for reformivrige myndigheter som argumenterer for mer «målretting» og «skreddersøm» i velferdsproduksjonen.

7.5 Utfordringer og kunnskapsbehov

Til tross for et bredt spekter av velferdsordninger og omfattende offentlig og frivillig innsats i kampen mot fattigdom er ikke alle problemer løst. Norge har et fattigdomsproblem, selv om andelen fattige er liten i internasjonal sammenheng (Fløtten 1999). På bakgrunn av undersøkelsen vi har gjennomført, vil vi framheve noen sentrale utfordringer i det videre arbeidet med fattigdomsbekjempelse, og i denne forbindelse også påpeke områder der det er behov for mer kunnskap.

For det første har kartleggingen av de frivillige organisasjonenes innsats overfor fattige vist at antall personer som mottar hjelp til livsopphold, er forholdsvis begrenset. Det er likevel et tankekors at flere tusen personer i de fire undersøkte byene henvender seg til en frivillig organisasjon for å få dekket sine grunnleggende

behov for mat. I fattigdomsdebatten blir det stadig framhevet at den norske fattigdommen skiller seg fra fattigdom i mange andre land siden den norske velferdsstaten sikrer at alle har mat, klær og bolig. Den faktiske situasjonen er vel snarere at det er det norske velferdssamfunnet som sørger for dette. Spørsmålet er om det at et lite mindretall av de fattige ikke får dekket sine behov for mat, skal vurderes som om det er svakheter i den offentlige velferdspolitikken. Er dette uttrykk for en ønsket arbeidsdeling mellom det offentlige og frivillige, eller er det et offentlig ansvar å sørge for at primære behov er dekket?

For det andre har det ikke vært mulig for oss å fastslå om omfanget av den frivillige hjelpen til fattige øker eller minker. For å kunne danne oss et bilde av utviklingen i arbeidsdelingen mellom offentlig og frivillig sektor i forhold til fattige, mener vi det er viktig at den gjennomførte kartleggingen følges opp i årene som kommer. Dersom det er endring i antall fattige som henvender seg til de frivillige organisasjonene, er det viktig å ha kunnskap om hvor stor denne endringen er, om det er endringer i hvem som søker til frivillige organisasjoner og om det er endringer i hva slags ytelser/tjenester de har behov for. Slik kunnskap er nødvendig for å kunne vurdere mulige årsaker til at denne endringen finner sted. Er den resultat av en ønsket sosialpolitisk strategi om å revitalisere det sivile samfunn (Villadsen mfl. 1998), eller er den en uintentert konsekvens av andre politiske vedtak og reformer, for eksempel av endringer i system for sosialhjelpstilmåling, endringer i rusmiddelomsorgen eller endringer i det psykiske helsevernet?

Kunnskap om utviklingen åpner også for en diskusjon om hva som er den gode balansen og arbeidsdelingen mellom offentlig og frivillig virksomhet. Skal for eksempel staten bidra med pengene til de fattige, mens de frivillige skal sikre den sosiale inklusjonen, den verdige behandlingen, følelsen av tilhørighet og meningsfullhet? Er en slik innretning i tilfelle forenelig med sammenhengen mellom oppbygging av sosial kapital og rettighetsbaserte ytelser som Kumlin og Rothstein (2003) påpeker (jf. kapittel 5)? En alternativ løsning kunne være å gi det offentlige større ansvar for å sikre sosial inklusjon og sørge for at innsatsen for å fremme inklusjon går hånd i hånd med mer rettighetsbaserte økonomiske overføringer.

For det tredje kan det settes spørsmålsteget ved om offentlige etater i like stor grad som frivillige organisasjoner behandler sine fattige brukere med respekt. Vi har gjentatte ganger påpekt at vi ikke har representativ informasjon som kan belegge en generell vurdering av sosialkontorenes atferd/holdning overfor enkelte grupper fattige. Likevel er det et tankekors at ikke bare de brukerne vi har intervjuet, men også ledere i de frivillige organisasjonene har inntrykk av at en del fattige møtes med liten respekt i det offentlige hjelpeapparatet. Vi ønsker ikke å bidra til å opprettholde en myte om at sosialkontorene ikke behandler mennesker med respekt, men dersom organisasjonenes inntrykk av at dette ikke alltid er tilfelle, er riktig, er det en stor utfordring for sosialtjenestens legitimitet. For å skaffe til

veie større kunnskap om dette forholdet mener vi at det bør gjennomføres en studie som muliggjør systematiske sammenligninger av frivillige og offentlig ansattes holdninger til, eller atferd i forhold til, sine brukere. Dette kan danne grunnlag for en inngående drøfting av om det er mulig å tenke seg en situasjon der alle som tar kontakt med sosialtjenesten, faktisk *kan* oppleve at de møtes med respekt, eller om iboende trekk ved en behovsprøvd ytelse som sosialtjenesten faktisk gjør dette umulig (jf. Kumlin og Rothsteins synspunkter som er referert i kapittel 5).

Dette prosjektet har utelukkende fokusert på de frivillige organisasjonenes innsats. Det er en uttalt målsetting, både i sosialtjenesteloven og i diverse offentlige dokumenter at offentlig og frivillig sektor må ha et tett samarbeid for at kampen mot fattigdom skal være effektiv. Det lå ikke innenfor rammene til dette prosjektet å vurdere dette samarbeidet, men vi mener at det *for det fjerde* er behov for en studie av det faktiske samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og offentlige etater. En slik studie kan enten ta for seg samarbeidet/samspillet på generelt nivå, eller man kan plukke ut avgrensede tjenesteområder. Samarbeid i forbindelse med bolig- og tjenesteproduksjon for bostedsløse kan for eksempel være et egnet tema.

Siden dette prosjektet har vært konsentrert om de frivillige organisasjonenes arbeid og vurderinger, har vi ingen tilsvarende kunnskap om hvordan ansatte i det offentlige tjenesteapparatet ser på de frivillige organisasjonenes arbeid. En av informantene fra en frivillig organisasjon ga uttrykk for at sosialkontorene syntes de frivillige organisasjonene var for snille og «slepphendte», men vi vet ikke om dette er et generelt syn innenfor sosialtjenesten og hvilke negative konsekvenser en slik «slepphendthet» eventuelt vurderes å ha. Det var også informanter som ga uttrykk for at sosialkontorene mente at de frivillige organisasjonene bidro til å sementere fattigdommen. For å supplere informasjonen om forholdet mellom det frivillige og det offentlige er det derfor, *for det femte*, behov for å se nærmere på det offentliges syn på det frivillige tilbudet.

I tillegg til disse fem momentene er det i videre forskning viktig å se nærmere på om organisasjonene faktisk ønsker en mer framtrедende rolle i fattigdomsbekjempelsen. Dersom mer ansvar overføres til frivillig sektor, kan dette stille krav til økonomiske ressurser, men også til de personlige ressursene organisasjonene har til rådighet. Mens de offentlige velferdstjenestene bemannes av profesjoner med en klart definert kompetanse og strenge yrkesetiske normer, blir store deler av arbeidet i frivillig sektor utført av frivillige uten spesialkompetanse og der normene i større grad knyttes til den enkelte organisasjon. Hvis frivillig sektor skal utvide sitt ansvarsområde, *kan* dette medføre at selve naturen til det frivillige arbeidet endres, og at andre typer ressurser må trekkes inn i arbeidet. Det må også diskuteres om det er problemer knyttet til å gi frivillige organisasjoner større ansvar i arbeidet med fattigdomsbekjempelse. For eksempel kan mangelen på forankring i lover/regler tilsi at det frivillige tilbudet er mindre forutsigbart og at det i mindre grad

baserer seg på allment anerkjente rettferdighetsbetraktninger i tildelingskriteriene. En konsekvens av å overføre større ansvar fra det offentlige til frivillig sektor kan i tilfelle bety at man svekker borgernes sosiale rettigheter. Et annet spørsmål er om tildelingen av nødhjelp som skjer i organisasjonene, kan gå på bekostning av forebygging.

Det er altså en rekke ubesvarte spørsmål som melder seg etter denne første gjennomgangen av de frivillige organisasjonenes arbeid overfor fattige, men det er viktig å minne om at prosjektet har slått fast at organisasjonene gjør en viktig innsats i arbeidet mot fattigdom og sosial eksklusjon. Om ikke antallet personer som får direkte hjelp til livsopphold av organisasjonene er stort, er hjelpen et betydningsfullt bidrag for folk i en vanskelig livssituasjon. I tillegg bidrar organisasjonene med råd og oppfølging og er et viktig sosialt ankerfeste for mange mennesker.

Litteratur

- Andersen, A. m.fl. (2002), *Økonomi og levekår for ulike grupper trygdemottakere, 2001*. SSB-rapport 2002/20. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Anker, J. og R. Halvorsen (2004), *Social Security Claimants as Subjects: Their Social Movements and Framing of Claims in Denmark and Norway*. Arbeid under utgivelse
- Davison, J. (2004), «Dilemmas in research: Issues of vulnerability and disempowerment for the social worker/researcher.» *Journal of Social Work Practice* Vol. 18, No. 3, November 2004, pp. 379-393.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press.
- Fløtten, T. (2001), «Hvem er fattige – og hvordan kan vi hjelpe?» *Kronikk i Horisont*, Vol. 2, no. 4.
- Fløtten, T. (2003a), «Fattigdom i en velferdsstat.» *Tidsskrift for velferdsforskning* 2/2003, pp 71-89.
- Fløtten, T. (2003b), «Hvordan har de fattige det?» *Samfunnsspeilet* 6/2003
- Fløtten, T., Espen Dahl og Arne Grønningsæter (2001), *Den norske fattigdommen - hvordan arter den seg, hvem rammes og hva kan vi gjøre med det?* Fafo-notat 2001:16. Oslo: Fafo
- Fridberg, T. (1993), «Long-Term social assistance recipients in Denmark, Finland, Norway and Sweden» i Fridberg (ed) (1993), *On Social Assistance in the Nordic Capital*.
- Gautun, H. (2003), *Økt individualisering og omsorgsrelasjoner i familien. Omsorgsmønstre mellom middelaldrende kvinner og menn og deres gamle foreldre*. Doktoravhandling. Fafo-rapport 420. Oslo: Fafo
- Goodin, R. E., B. Headey, R. Muffels og H-J Dirven (1999), *The Real Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge University Press.
- Gruber, T. og K. Villadsen, K. (1997), *Kvalitet i det frivillige sociale arbejde*. Socialforskningsinstituttet 97/4. København: Socialforskningsinstituttet

- Halvorsen, Knut (2000), «Sosial eksklusjon som problem – En kritisk vurdering av begrepet sosial eksklusjon med spesiell referanse til dagens Norge.» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 3 (3):157–171
- Harsløf, I. (2003), *De frivillige organisasjonenes rolle i aktivisering og arbeidstrening av personer med marginal eller ingen tilknytning til arbeidsmarkedet. En litteraturstudie*. NOVA Skriftserie 7/03. Oslo: NOVA
- Hind, R. (2003), *Noen hovedfunn fra TNS Gallups nasjonale undersøkelse i 2003*. Notat. <http://www.tns-gallup.no/arch/img/189689.doc>
- Hjellbrekke, J. (1997), «Sosial capital». I Korsnes, O. m.fl.: *Sosiologisk leksikon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hooghe, M og D. Stolle, red. (2003), *Generating Social Capital. Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- KS FoU (2005), *På sporet av en lokal frivillighetspolitikk? En kartlegging av forholdet mellom kommuner og frivillige organisasjoner*. Oslo: Kommunenes sentralforbund.
- Kumlin, S. og B. Rothstein (2003), «Investing in Social Capital: The Impact of Welfare State Institutions». Paper prepared for the 2003 *Annual Meeting of the American Political Science Association*, Philadelphia, USA. Gøteborg universitet: Dept. of Political Science
- Lien, Sandra og Kirsti Gaasø (2004), «Sosial trygghet» *Samfunnsspeilet* 4/2004. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Lindberg, B.V. (2003), *Hjælpen i Samfundet – en systemteoretisk analyse – eksemplificeret med kommunikation om hjælp i socialt arbeid*. Cand. Merc.(fil.) avhandling fra Handelshøjskolen i København
- Merton R K. (1968), *Social Theory and Social Structure*. The Free Press.
- Oslo Kommune (2004), *Brukernes vurdering av sosialtjenesten. Resultater fra en spørreundersøkelse*. Oslo kommune – Helse og velferdsetaten.
- Salamon, L. M og H. K. Anheier (1996), *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*. Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Institute for Policy Studies, Johns Hopkins University, Baltimore.
- Seip, Anne Lise (1994), *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal norsk forlag

- Statens helsetilsyn (2000), *Personer med samtidig alvorlig psykisk lidelse og omfattende rusmisbruk. Kartlegging av antall og behandlingsbehov*. Utredningsserien 10:2000. Oslo: Statens helsestilsyn
- Stephens, J.D. (1997), «The Scandinavian Welfare States: Achievements, Crisis and Prospects». I: Esping-Andersen, G. (red.), *Welfare States in Transition*. Sage Publications.
- Stolle, D. (2003), «The Sources of Social Capital», i Hooghe og Stolle, red: *Generating Social Capital. Civil Society and Institutions in Comparative Perspective*. Palgrave Macmillan.
- St.meld. nr 35 (1994-95), *Velferdsmeldingen*.
- St. meld. nr. 50 (1998-1999) *Utjamningsmeldinga*
- St.meld. nr 28 (1999-2000) *Innhald og kvalitet i omsorgstenestene*
- St.meld. nr 6 (2002-2003), *Tiltaksplan mot fattigdom*
- St.meld. nr 23 (2003-2004), *Om boligpolitikken*
- SSB (2004), *Økonomi og levekår for ulike grupper, 2004*. SSB-rapport 2004/28. Oslo: Statistisk sentralbyrå
- Terum, Lars Inge (1996), *Grenser for sosialpolitisk modernisering*. Oslo: Universitetsforlaget
- Terum, Lars Inge (2002), *Portvakt i velferdsstaten. Om skjønn og beslutninger i sosialtjenesten*. Oslo: Kommuneforlaget
- Van Oorschot, W. og W. Arts (2004), *The Social Capital of European Welfare States. The Crowding Out Hypothesis Revisited*. Paper presented at the RC19 Conference *Welfare State Restructuring: Processes and Social Outcomes*, Paris, France, September 2004. Tilburg University: Dept. of Social Cultural Studies.
- Villadsen, K. (m.fl.) (1998), *Sosialpolitiske strategier – på tvers av frivillige og offentlige organisasjoner*. Sosialforskningsinstituttet 98:16. København.
- Ytrehus, S. og J. A. Drøpping (2004), *Den vanskelige fortsettelsen. En kartlegging av tjenester til tidligere bostedløse*. Fafo-rapport 448. Oslo: Fafo

Appendiks 1 Intervjuguide, ledere i virksomheter som yter hjelp til livsopphold

- Introduksjon
- Hva slags økonomisk hjelp yter dere ?
- Hvor mange og hva slags kontaktpunkt er det mellom organisasjonen og mottakeren?
- Hvor mange personer i din organisasjon er engasjert i denne typen arbeid?
- Hvem er målgruppene for økonomisk hjelp?
- Hvilke grupper får denne hjelpen?
- Hvor mange mottar økonomisk hjelp i løpet av en typisk måned (hva er en typisk måned) og i desember?
- Hvilke kriterier legger dere til grunn for å hjelpe?
- Hvor store er utgiftene, og hvordan finansieres denne hjelpen?
- Hvem/hvor i din organisasjon mener du det vil være den/de rette å be om å svare på skjemaet?
- Hvilke andre veldedige organisasjoner mener du vi bør inkludere i kartleggingen?
- Tilslutt vil jeg be deg om å vurdere noen spørsmål:
 - Hvilken rolle oppfatter du at din organisasjon har når det gjelder å bekjempe fattigdom?
 - Mener du dere har dere den kompetansen og de ressurser dere trenger for å yte hjelp til fattige?
 - Er det tilbud du mener dere burde, men ikke har anledning til å gi fattige i dag?

Appendiks 2 Spørreskjema "Hjelp til livsopp- hold" oktober 2004

Organisasjon:	
Tiltak (sted) og by:	
Deres kontaktperson for undersøkelsen:	
Telefonnr. kontaktperson:	

Innledning

For de fleste av spørsmålene i dette skjemaet er vi interessert i opplysninger for hele oktober måned, for eksempel hvor mange ganger dere har gitt en bestemt type hjelp eller hvor mange personer som har vært i kontakt med dere for å få hjelp. Vi håper dere for disse spørsmålene kan registrere dag for dag og summere og fylle inn i skjemaet ved utgangen av oktober.

DEL 1: REGISTRERING AV AKTIVITETER

Spørsmål 1 Vi vil gjerne vite hvor mange som har fått følgende former for hjelp i løpet av oktober. Vi er interessert i antall hjelpetilfeller totalt i løpet av måneden. Det betyr at dersom en og samme person for eksempel har vært hos dere og fått samme type hjelp fem ganger i løpet av måneden, regnes og registreres dette som fem hjelpetilfeller.

Vennligst noter totalt antall hjelpetilfeller i oktober i denne tabellen:

Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet

Spørsmål 2 Tabellen over angir antall hjelpetilfeller. Siden samme bruker kan motta hjelp flere ganger i løpet av måneden, ber vi dere også anslå omtrent hvor mange enkeltpersoner totalt som har mottatt hjelp i løpet av måneden? Hvis dere vet at en person får hjelp som deles med flere, ber vi dere likevel bare registrere den personen som selv har vært hos dere og mottatt hjelp (en enslig mor med ett barn som kommer alene teller for eksempel 1, ikke 2).

☐☐☐☐ personer

Spørsmål 3 Dersom dere har gitt økonomisk støtte (f.eks. i form av kontanter eller regningsbetaling), hva slags støtte dreier dette seg om? Vennligst noter antall hjelpetilfeller i oktober i denne tabellen:

Støtte til husleie	Strømregning	Medisin/legeutgifter	Transport	Andre regninger

Spørsmål 4 Tabellen over angir antall hjelpetilfeller. Kan du anslå omtrent hvor mange forskjellige personer totalt som direkte har mottatt økonomisk støtte i løpet av måneden?

personer

Spørsmål 5 På hvilke ukedager tilbyr ditt tiltak vanligvis støtte av de typene vi har nevnt i spm 1-4 ovenfor? (Vennligst sett kryss i tabellen under):

Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lørdag	Søndag

DEL 2: NÆRMERE OM TILTAKENES DRIFT

Nedenfor vil vi stille noen spørsmål om ulike sider knyttet til den praktiske driften av dette tiltaket.

Spørsmål 6 Hvor mange personer har fått lønn for sitt arbeid hos dere i løpet av oktober?

personer

Spørsmål 7 Hvor mange hele stillinger utgjør disse?

hele stillinger

Spørsmål 8 Hvor mange ubetalt frivillige har hjulpet til hos dere i løpet av måneden?

personer

Spørsmål 9 Hvor mange timer har hver av disse gjennomsnittlig jobbet i løpet av måneden?

timer

Spørsmål 10 Stiller dere noen betingelser for å yte støtte til de som kontakter dere? Vi tenker for eksempel på betingelser som krav til dokumentasjon av inntekter/utgifter eller en øvre grense på antall ganger en person kan motta støtte i løpet av en måned. Vennligst sett kryss i en rute.

- a) ☐ Ja, vennligst spesifiser _____
b) ☐ Nei, vi gir som regel til alle
c) ☐ Nei, vi gir bestandig til alle som ber om hjelp

DEL 3: NÆRMERE OM BRUKERNE

Nedenfor følger noen spørsmål om bakgrunnen til de personene som får hjelp hos dere.

Spørsmål 11 Hva slags inntektsbakgrunn hadde de personene som mottok hjelp fra dere i oktober? Vennligst oppgi totalt antall personer innenfor hver kategori. Dersom det ikke var noen personer i en bestemt kategori som fikk hjelp, ber vi dere skrive 0 i denne kategorien. Hvis dere mener at noen personer kan høre hjemme i flere kategorier, ber vi om at dere registrerer dem i den kategorien som utgjør hovedinntektskilden.

- a) Alderspensjonister
b) Uføretrygdete
c) Sosialhjelpsmottakere
d) Personer på overgangsstønad for enslige forsørgere
e) Arbeidsledige
f) Lønnsarbeidere
g) Introduksjonsstønad for nyankomne flyktninger/innvandrere
h) Ingen kjent inntektskilde
i) Ukjent bakgrunn
j) Annet, evt spesifiser: _____

Spørsmål 12 Hva slags familiesituasjon hadde de personene som fikk hjelp fra dere i oktober? Vennligst oppgi totalt antall personer innenfor hver familietype. Dersom dere vet at det ikke var noen fra en gitt kategori, ber vi dere skrive 0 i denne kategorien.

- a) Barnefamilier (med to foreldre)
- b) Enslige foreldre
- c) Enslige
- d) Samboende/gifte par
- e) Ukjent familiebakgrunn

Spørsmål 13 Hvor mange av de personene som fikk hjelp fra dere i oktober hadde følgende problemer? Vennligst oppgi det totale antall personer for hele måneden.

- a) personer med tydelige rusmiddelmisbruksproblemer
- b) personer med tydelige psykiske lidelser
- c) personer med kombinasjon av psykiske lidelser og rusmiddelmissbruksproblemer
- d) personer med utelukkende økonomiske problemer
- e) personer med andre problemer (for eksempel ensomhet)
- f) personer med ukjente problemer

Spørsmål 14 Hvor mange av de personene som fikk hjelp fra dere i oktober hadde innvandrerbakgrunn. Med innvandrerbakgrunn mener vi her personer dere antar er av ikke-vestlig opprinnelse. Vennligst oppgi totalt antall. Dersom det ikke var noen ber vi dere skrive 0:

personer

Spørsmål 15 Vennligst spesifiser antall hjelpetilfeller til personer med innvandrerbakgrunn i oktober i denne tabellen:

Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet

Spørsmål 16 Dersom dere i oktober har delt ut noen av følgende typer støtte, og har fått bistand til dette i form av gaver eller øremerkede midler fra forretninger eller privatpersoner, kan dere anslå verdien av disse ytelsene? Oppgi også omtrent hvor store utgifter organisasjonen selv hadde i oktober til de samme tiltakene. Vi tenker her på utgiftene knyttet til selve ytelsene, ikke arbeidskostnader. Vennligst oppgi beløp i kroner i denne tabellen:

	Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet
Forretninger/næringsliv/ Handelsstand							
Privatpersoner							
Organisasjonens Utgifter							

Spørsmål 17 Til slutt vil vi gjerne vite hvordan tiltakets tilbud av mat, klær, økonomisk støtte, møbler osv er finansiert, nærmere bestemt hvor stor andel av de totale kostnadene som dekkes av organisasjonens egne midler og hvor stor andel som dekkes av overføringer fra det offentlige? Vennligst oppgi omtrentlig prosentandel i denne tabellen, også her for oktober måned:

	Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet
Egne midler (f.eks.innsamlede midler, gaver etc)							
Det offentlige (stat eller kommune)							
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Hvis du/dere har noen kommentarer til skjemaet, tar vi gjerne i mot det. Skriv det her, eller ta kontakt med oss direkte

Tusen takk for hjelpen!

Appendiks 3 Spørreskjema "Hjelp til livsopphold", desember 2004

Organisasjon:	
Tiltak (sted) og by:	
Deres kontaktperson for undersøkelsen:	
Telefonnr. kontaktperson:	

Innledning

For de fleste av spørsmålene i dette skjemaet er vi interessert i opplysninger for hele desember måned, for eksempel hvor mange ganger dere har gitt en bestemt type hjelp eller hvor mange personer som har vært i kontakt med dere for å få hjelp. Vi håper dere for disse spørsmålene kan registrere dag for dag og summere og fylle inn i skjemaet ved utgangen av desember.

DEL 1: REGISTRERING AV AKTIVITETER

Spørsmål 1 Vi vil gjerne vite hvor mange som har fått følgende former for hjelp i løpet av desember. Vi er interessert i antall hjelpetilfeller totalt i løpet av måneden. Det betyr at dersom en og samme person for eksempel har vært hos dere og fått samme type hjelp fem ganger i løpet av måneden, regnes og registreres dette som fem hjelpetilfeller.

Vennligst noter totalt antall hjelpetilfeller i desember i denne tabellen:

Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet

Spørsmål 2 Tabellen over angir antall hjelpetilfeller. Siden samme bruker kan motta hjelp flere ganger i løpet av måneden, ber vi dere også anslå omtrent hvor mange enkeltpersoner totalt som har mottatt hjelp i løpet av måneden? Hvis dere vet at en person får hjelp som deles med flere, ber vi dere likevel bare registrere den personen som selv har vært hos dere og mottatt hjelp (en enslig mor med ett barn som kommer alene teller for eksempel 1, ikke 2).

personer

Spørsmål 3 Dersom dere har gitt økonomisk støtte (f.eks. i form av kontanter eller regningsbetaling), hva slags støtte dreier dette seg om? Vennligst noter antall hjelpetilfeller i desember i denne tabellen:

Støtte til husleie	Strømregning	Medisin/legeutgifter	Transport	Andre regninger

Spørsmål 4 Tabellen over angir antall hjelpetilfeller. Kan du anslå omtrent hvor mange forskjellige personer totalt som direkte har mottatt økonomisk støtte i løpet av måneden?

personer

Spørsmål 5 På hvilke ukedager tilbyr ditt tiltak vanligvis støtte av de typene vi har nevnt i spm 1-4 ovenfor? (Vennligst sett kryss i tabellen under):

Mandag	Tirsdag	Onsdag	Torsdag	Fredag	Lørdag	Søndag

DEL 2: NÆRMERE OM TILTAKENES DRIFT

Nedenfor vil vi stille noen spørsmål om ulike sider knyttet til den praktiske driften av dette tiltaket.

Spørsmål 6 Hvor mange personer har fått lønn for sitt arbeid hos dere i løpet av desember?

personer

Spørsmål 7 Hvor mange hele stillinger utgjør disse?

hele stillinger

Spørsmål 8 Hvor mange ubetalt frivillige har hjulpet til hos dere i løpet av måneden?

personer

Spørsmål 9 Hvor mange timer har hver av disse gjennomsnittlig jobbet i løpet av måneden?

timer

Spørsmål 10 Stiller dere noen betingelser for å yte støtte til de som kontakter dere? Vi tenker for eksempel på betingelser som krav til dokumentasjon av inntekter/utgifter eller en øvre grense på antall ganger en person kan motta støtte i løpet av en måned. Vennligst sett kryss i en rute.

- a) ☐ Ja, vennligst spesifiser _____
- b) ☐ Nei, vi gir som regel til alle
- c) ☐ Nei, vi gir bestandig til alle som ber om hjelp

DEL 3: NÆRMERE OM BRUKERNE

Nedenfor følger noen spørsmål om bakgrunnen til de personene som får hjelp hos dere.

Spørsmål 11 Hva slags inntektsbakgrunn hadde de personene som mottok hjelp fra dere i desember? Vennligst oppgi totalt antall personer innenfor hver kategori. Dersom det ikke var noen personer i en bestemt kategori som fikk hjelp, ber vi dere skrive 0 i denne kategorien. Hvis dere mener at noen personer kan høre hjemme i flere kategorier, ber vi om at dere registrerer dem i den kategorien som utgjør hovedinntektskilden.

- a) Alderspensjonister
- b) Uføretrygdete
- c) Sosialhjelpsmottakere
- d) Personer på overgangsstønad for enslige forsørgere
- e) Arbeidsledige
- f) Lønnsarbeidere
- g) Introduksjonsstønad for nyankomne flyktninger/innvandrere
- i) Attføring/rehabilitering
- j) Ingen kjent inntektskilde
- k) Ukjent bakgrunn
- l) Annet, evt spesifiser: _____

Spørsmål 12 Hva slags familiesituasjon hadde de personene som fikk hjelp fra dere i desember? Vennligst oppgi totalt antall personer innenfor hver familietype. Dersom dere vet at det ikke var noen fra en gitt kategori, ber vi dere skrive 0 i denne kategorien.

- a) Barnefamilier (med to foreldre)
- b) Enslige foreldre
- c) Enslige
- d) Samboende/gifte par
- e) Ukjent familiebakgrunn

Spørsmål 13 Hvor mange av de personene som fikk hjelp fra dere i desember hadde følgende problemer? Vennligst oppgi det totale antall personer for hele måneden.

- a) personer med tydelige rusmiddelmissbruksproblemer
- b) personer med tydelige psykiske lidelser
- c) personer med kombinasjon av psykiske lidelser og rusmiddelmissbruksproblemer
- d) personer med utelukkende økonomiske problemer
- e) personer med andre problemer (for eksempel ensomhet)
- f) personer med ukjente problemer

Spørsmål 14 Hvor mange av de personene som fikk hjelp fra dere i desember hadde innvandrerbakgrunn. Med innvandrerbakgrunn mener vi her personer dere antar er av ikke-vestlig opprinnelse. Vennligst oppgi totalt antall. Dersom det ikke var noen ber vi dere skrive 0:

personer

Spørsmål 15 Vennligst spesifiser antall hjelpetilfeller til personer med innvandrerbakgrunn i desember i denne tabellen:

Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet

Spørsmål 16 Har dere et inntrykk av at andre grupper av personer kommer til dere i jula? Hvis ja, hvilke grupper?

Spørsmål 17 Dersom dere i desember har delt ut noen av følgende typer støtte, og har fått bistand til dette i form av gaver eller øremerkede midler fra forretninger eller privatpersoner, kan dere anslå verdien av disse ytelsene? Oppgi også omtrent hvor store utgifter organisasjonen selv hadde i desember til de samme tiltakene. Vi tenker her på utgiftene knyttet til selve ytelsene, ikke arbeidskostnader. Vennligst oppgi beløp i kroner i denne tabellen:

	Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet
Forretninger/næringsliv/ Handelsstand							
Privatpersoner							
Organisasjonens Utgifter							

Spørsmål 18 Til slutt vil vi gjerne vite hvordan organisasjonens tilbud av mat, klær, økonomisk støtte, møbler osv er finansiert, nærmere bestemt hvor stor andel av de totale kostnadene som dekkes av organisasjonens egne midler og hvor stor andel som dekkes av overføringer fra det offentlige? Vennligst oppgi omtrentlig prosentandel i denne tabellen, også her for desember måned:

	Mat	Økonomisk støtte	Ved	Klær/sko	Møbler	Fritids-utstyr	Annet
Egne midler (f.eks.innsamlede midler, gaver etc)							
Det offentlige (stat eller kommune)							
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Hvis du/dere har noen kommentarer til skjemaet, tar vi gjerne i mot det. Skriv det her, eller ta kontakt med oss direkte:

Tusen takk for hjelpen!

Appendiks 4 Intervjuguide - informanter i frivillige organisasjoner. Sosiale tilbud og rådgivning

- Introduksjon
- Hva slags type hjelp tilbyr din organisasjon i Oslo (evt annen by)?
- Hvem er målgruppene for hjelpen?
- Hvilke grupper av brukere får hjelp?
- Hvor mange brukere mottar denne typen hjelp i løpet av en måned?
- Hvilke kriterier legger dere til grunn for å hjelpe?
- Hvor store er utgiftene og hvordan finansieres hjelpen?
- Hvor mange personer er i din organisasjon engasjert i denne typen arbeid?
- Hvilke andre organisasjoner syns du vi også bør snakke med, som driver sosialt arbeid og rådgivning mot fattige?
- Yter dere andre typer hjelp enn de vi har snakket om, som for eksempel advokat-hjelp, økonomisk hjelp eller andre former for praktisk hjelp?
- Hvilken rolle oppfatter du at din organisasjon har når det gjelder å bekjempe fattigdom?
- Mener du dere har dere den kompetansen og de ressurser dere trenger for å yte hjelp til fattige?
- Er det tilbud du mener dere burde, men ikke har anledning til å gi fattige i dag?

Appendiks 5 Intervjuguide - brukere. Sosiale tilbud og rådgivning

- Introduksjon
- Hvilke frivillige organisasjoner har du vært i kontakt med?
- Hva har du trengt av hjelp?
- Hvorfor har du trengt denne hjelpen?
- Hva slags hjelp har du fått organisasjoner?
- Bidrar de (n) frivillige organisasjonen med annen type støtte enn det offentlige, eventuelt på en annen måte?
- Hvilken betydning har støtten fra frivillige organisasjoner hatt for deg?
- Har du fått hjelp til å endre en egen vanskelig situasjon? Har du fått hjelp til å etablere mestringsstrategier?
- Hvordan opplever du denne støtten i forhold til hvordan det offentlige hjelpeapparatet har stilt opp for deg?
- Noen bakgrunnsspørsmål:
 - Kjønn
 - Alder
 - Sivilstand
 - Utdanning/yrke
 - Inntektssituasjon
 - Bosituasjon

Appendiks 6 Oversikt over virksomheter

Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger: Undersøkte frivillige organisasjoners aktiviteter rettet mot sosiale tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp rettet mot fattige

By	Organisasjon	Type virksomhet	Aktivitet
Stavanger	Kirkens Bymisjon	Samlinger m/måltider i Petri-kirken	Sosialt tilbud
		Albertine kafe, mat, sprøyteutdeling. Samtaler, hjelp til selvhjelp	Hjelp til selvhjelp
		Tiltak rettet mot prostituerte og mot innvandrerkvinner	Sosialt tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
	Frelsesarmeen	Velferdssenterets tilbud til innvandrerkvinner, enslige forsørgere og rusmisbrukere (på ulike dager).	Sosialt tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
Bergen	Kirkens Bymisjon	Bymisjonssenteret. Subsidiert kafe i kirka, ulike grupper, også fattige	Sosialt tilbud
		Nærmiljøarbeidet i Årstad rettet mot enslige forsørgere, barnefamilier som sliter	Sosiale tilbud og hjelp til selvhjelp
	Kirkens Sosialtjeneste	Kalfarhuset. Kontaktsenter for løslatte og innsatte i fengsel.	Sosiale tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
	Robin Hood	Rusfritt møtested, ressurscenter og aktivitetssenter for fattige barn og voksne (i skrivende stund ikke åpnet)	Sosialt tilbud. Rådgivning, hjelp til selvhjelp
	Aksjonsgruppa mot sosial nød	Aksjonsgruppe, som arbeider med å informere, påvirke politikere	"Pressgruppe"
Trondheim	Kirkens Bymisjon	"Gateprester" både oppsøkende (puber, i parken, skur) og møtes i Vår frues kirke. Rådgivning Ledsagertjeneste, til off. kontorer (rusmisbrukere). Individualsamtaler, oppmuntrer til å skrive søknader, gjør det ikke for de.	Rådgivning, hjelp til selvhjelp
		Samtalegruppe i kirka for rusmiddelmissbrukere. Oppmuntrer gateprester til stede. Ideen er selvhjelpstenkning.	Hjelp til selvhjelp
		"Familiekontakten", Sosiale tilbud til småbarnsfamilier for å komme gjennom en tøff tid. 1/3 er fattige	Sosialt tilbud, rådgivning
	Frelsesarmeen	Velferdssenteret	Rådgivning

By	Organisasjon	Type virksomhet	Aktivitet
Oslo	Frelsesarmeen	Frivillighetssentral, ulike grupper, også brukt av fattige. Måltid, samtale, følger folk til offentlige kontorer. Mange frivillige jobber der, vanskelig å skille mellom hvem som gir og får.	Sosiale tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
		Kafe på Grønland. Gratis, billig mat. Sosialt fellesskap. Viser de vei videre i hjelpeapparat eller til slumstasjon	Sosialt tilbud, rådgivning
		Sosionomtjenesten ved Frelsesarmeens Kontaktsenter i Urtegata. Også følgetjenester.	Rådgivning, hjelp til selvhjelp
		Gratis feriekoloni for fattige vanskeligstilte	Sosialt tilbud
	Røde Kors	Samvær for aleneforsørgere. Ukentlige treffpunkter, drar på ferie sammen. Bygge opp selvdrevne nettverk. Ut av isolasjon ensomhet (er ikke direkte rettet mot fattige, men flere har v dårlig råd. Skal vi ha med tiltaket på lista?)	Sosialt tilbud, hjelp til selvhjelp
	Kirkens Bymisjon	"Lønn som fortjent" Arbeidsmarkedstiltak for utsatte grupper i samfunnet	Rådgivning, hjelp til selvhjelp
		Hudøy feriekoloni	Sosialt tilbud
		FORUS. Ulike tiltak/institusjoner som barn, unge og familier i en vanskelig livssituasjon kan nyttiggjøre seg (skal dette med?)	Sosialt tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
		Aktivitetshuset Prinsen. Kontakt, veiledning og fellesskap. Husmøter, aktiviteter.	Sosialt tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
	Fattighuset	Likemannsorganisasjon. Direkte rettet mot fattige. Ledsager også folk til offentlige kontorer	Sosialt tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
Landsdekkende	Velferdsalliansen	Paraplyorganisasjon for 20 organisasjoner. De aller fleste har link til fattigdom. Rådgivning, veiviserfunksjon for medlem-sorg. Også press mot politikere, myndigheter. Jobber også mot fag.org. og forskningsmiljøer. Org. i Velferdsalliansen direkte rettet mot fattigdom er: Fattighuset, Aksjonsgruppa mot fattigdom i Bergen, Robin Hood huset i Bergen, Klientaksjon i Fredrikstad, Klientaksjon i Oslo. Rettsferd for tapere.	Rådgivning til org.
	SUKAO	Organiserer somalisk ungdom. De fleste i Oslo, men har også tilbud andre steder i landet	Sosialt tilbud. Rådgivning. Hjelp til selvhjelp
	Røde Kors	"Ferie for alle". Ferie for familier med dårlig råd i sommerferie, høstferie, jul, vinterferie, påske. På de fire Røde Kors sentrene (feriesteder i landet)	Sosialt tilbud
		Nettverksarbeid for tidligere rusmiddelmissbrukere, mennesker med psykiske lidelser og tidligere innsatte i fengsler.	Sosialt tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
		Flyktningeguide. Frivillige personer som veiviser nyankomne flyktninger	Sosialt tilbud, rådgivning, hjelp til selvhjelp
	Kirkens Bymisjon	Tilbud for brukerorganisasjoner og enkeltpersoner som arbeider mot fattigdom og sosial isolasjon. Også et møtested der politikere og off. myndigheter kan treffe mennesker som sliter med fattigdom	Rådgivning. Hjelp til selvhjelp (for organisasjoner, ikke enkeltpersoner)
	Leieboerforeningen	Er landsdekkende, men de fleste henvendelser kommer fra Oslo. Rådgivning boligsaker, jobber også politisk.	Rådgivning

Når nøden er størst

Denne rapporten er resultat av en kartleggingsundersøkelse av de frivillige organisasjonenes innsats overfor fattige, gjennomført på oppdrag fra Sosial- og helsedirektoretet.

Rapporten belyser både de frivillige organisasjonenes tilbud om økonomisk og materiell hjelp til livsopphold og deres innsats på det sosiale området. Videre blir organisasjonenes vurdering av sin egen rolle som fattigdomsbekjempere diskutert, og personer som benytter seg av de frivillige organisasjonenes tilbud forteller om sine erfaringer. Endelig diskuteres likheter og forskjeller mellom det frivillige og det offentlige sosiale arbeidet.

Senter for studier av fattigdom, sosialhjelp og sosial integrasjon (Fami) er et forskningssamarbeid mellom Fafo og NOVA. Senteret er tildelt miljøstøtte fra Norges forskningsråd ved Velferdsforskningsprogrammet for perioden 2003–2008. For mer informasjon, se www.fami.no.

Senter for studier av fattigdom, minstesikring og sosial integrasjon

Fami



Fafo

Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 476
ISBN 82-7422-479-5
ISSN 0801-6143