

Tone Fløtten, Gunhild Frisell og
Inger Lise Skog Hansen

Veldedighet i velferdsstaten

Hvem trenger hjelp til livsopphold
fra de frivillige organisasjonene?



Tone Fløtten, Gunhild Astrid Frisell og Inger Lise Skog Hansen

Veldedighet i velferdsstaten

Hvem trenger hjelp til livsopphold
fra de frivillige organisasjonene?

Fafo-rapport 2023:09

Fafo-rapport 2023:09

© Fafo 2023

ISBN 978-82-324-0680-7

ISSN 2387-6859

Omslagsfoto Frelsesarmeen

Innhold

Forord	5
Sammendrag	6
1 Dyrtid og matkøer	9
1.1 Bakgrunn	9
1.2 Nærmere om problemstillingene	11
1.3 Gangen i rapporten	12
2 Velferdsstatens inntektssikring	13
2.1 Utjevning av levekår og vern mot fattigdom.....	13
2.2 Inntektssikringsordningene i folketrygden	14
2.3 Inntektssikringsordninger og fattigdomsrisiko	15
3 Data og metode	18
3.1 Kvalitative intervjuer.....	18
3.2 Registreringsskjemaet	19
3.3 Tilgang til data fra Frelsesarmeen	19
4 Frelsesarmeens tilbud	21
4.1 Matutdelingen som en del av et sosialt arbeid	21
4.2 Organisering av matutdelingen.....	22
4.3 Forholdet mellom Frelsesarmeen og kommunale tjenester	26
5 Hvem oppsøker matutdelingene?	28
5.1 Flest kvinner midt i livet oppsøker tilbudet	28
5.2 Mange med barn	29
5.3 Få i arbeid	31
5.4 Stor andel stønadsmottakere.....	32
5.5 Mange med innvandrerbakgrunn.....	33
5.6 Mange gjengangere.....	35
6 Julehjelp	37
6.1 Kort om tildelingene	37
6.2 Mottakere av julehjelp	38
6.3 Julehjelp i Drammen.....	39
7 Hvorfor oppsøker folk matutdelingene?	41
7.1 Kjennskap til matutdelingen	41
7.2 Vanskelige perioder og vedvarende utfordringer	42
7.3 Innlåsingeffekter	44
7.4 Ytelser i utakt med kostnadsnivået	45
7.5 Kriterier for velferdsstatens ytelser	45
8 Hvordan det oppleves å oppsøke matutdelingene	47
8.1 Opplevelsen av skam	47
8.2 Opplevelsen av trygghet	50
8.3 En annen tilnærming enn det offentlige hjelpeapparatet.....	51

9 Veldedighet og velferdsstat	53
9.1 Hvem oppsøker matstasjonene?.....	53
9.2 Hvorfor oppsøker folk matstasjonene?.....	54
9.3 Hvordan oppleves det å motta mathjelp?.....	55
9.4 Sårbare barnefamilier.....	55
9.5 Ser vi en ny form for fattigdom?.....	56
9.6 Hva forteller matkøene om den norske velferdsstaten?.....	57
9.7 De frivillige i velferdsstaten.....	59
Litteratur	61
Vedlegg 1 Inntektssikringsordninger	64
Statlig forvaltede inntektssikringsordninger.....	64
Kommunalt forvaltede inntektssikringsordninger.....	66
Andre støtteordninger.....	67
Vedlegg 2 Registreringsskjemaet	69

Forord

I denne rapporten presenteres resultatene fra prosjektet «Hvem trenger hjelp til livsopphold fra organisasjonene?». Prosjektet er gjennomført på oppdrag fra Frelsesarmeen.

Fra kontorvinduene våre på Fafos har vi det siste året kunnet se hvordan matkøene til matutdelingen i nabolaget ble lengre og lengre. Vi har som mange andre, vært opptatt av hva er dette et uttrykk for: hvem er det som har behov for å oppsøke matutdelingene for å ha nok mat? Vi er derfor svært glade for at Frelsesarmeen har gitt oss mulighet for å studere matutdelingen deres i Drammen, Oslo og Sarpsborg.

Prosjektet er gjennomført fra slutten av oktober 2022 til januar 2023. I desember 2022 ble det etter avtale med Frelsesarmeen presentert et faktaark med foreløpige resultater fra prosjektet.

Vi vil takke ansatte og frivillige ved Frelsesarmeens matutdeling i de tre byene for at de har tatt imot oss med varme og interesse. Takk til ansatte og frivillige som har stilt opp til intervju. Takk også for all hjelp med å tilrettelegge for registrering av gjester, og for rekruttering av gjester til kvalitative intervjuer. Vi er en stor takk skyldig til alle gjestene på matutdelingen som svarte på spørsmål i registreringsskjemaet vårt, og ikke minst de som sa ja til å bli intervjuet. Dere har bidratt med viktig innsikt om Frelsesarmeens tilbud, men ikke minst gitt oss mer kunnskap om hva som er årsakene til at matutdelingene er et viktig bidrag for noen.

Elin Westby Herikstad, assisterende sosialsjef i Frelsesarmeen, har vært vår engasjerte kontaktperson i Frelsesarmeen. Tusen takk Elin for godt og konstruktivt samarbeid! Vi vil også takke Syra Khan, rådgiver i Frelsesarmeen for hjelp med tilgang til data fra Frelsesarmeens registreringer i systemet CRM.

Tone Fløtten og Inger Lise Skog Hansen har hatt hovedansvaret for prosjektet, i godt samarbeid med forskningsassistent Gunhild Frisell, som har deltatt både i datainnsamlingen og i rapportskrivningen.

Avslutningsvis vil vi takke forskningsleder Terje Olsen som har lest og gitt konstruktive innspill og kommentarer til et tidlig rapportutkast. Jon Lahlum i Fafos informasjonsavdeling har hatt ansvar for ferdigstilling av rapporten med språkvask og fremstilling av figurer på en leservennlig måte. Tross alle bidrag, forfatterne står alene ansvarlig for innholdet i rapporten, inkludert eventuelle feil og mangler.

Oslo, februar 2023

Tone Fløtten og Inger Lise Skog Hansen (prosjektledere)

Sammendrag

I denne rapporten presenterer vi resultatene fra en kartlegging av Frelsesarmeens tilbud om mathjelp i Oslo, Drammen og Sarpsborg i november 2022. Vi undersøker hvem som besøker Frelsesarmeens matutdeling, hva som er de viktigste årsakene til at folk søker mathjelp, og hvordan det oppleves å søke denne typen hjelp?

Vår kartlegging fanger ikke opp alle som mottar mathjelp i Norge, eller fra Frelsesarmeen. Undersøkelsen er basert på de 316 registreringsskjemaene som ble fylt ut på de tre matstasjonene, intervjuer med de som deler ut mat og intervjuer med de som henter mat, og den gir et øyeblikksbilde fra disse tre utdelingsstedene.

Hvem oppsøker matstasjonene til Frelsesarmeen?

- Nesten to tredjedeler av de som mottar mathjelp er kvinner.
- Over halvparten av gjestene oppgir at de bor sammen med barn.
- En tredjedel av gjestene bor alene.
- Ni prosent av gjestene oppgir at de har en relasjon til arbeidslivet, nesten alle disse jobber deltid eller innimellom.
- De fleste gjestene (84 prosent) mottar en eller flere ytelser fra NAV.
- To tredjedeler av de registrerte gjestene er født i et annet land enn Norge.
- Mer enn en fjerdedel av gjestene har oppsøkt matutdelingen for første gang i løpet av det siste året. For litt over halvparten av gjestene er det mer enn tre år siden de første gang oppsøkte dette tilbudet.
- En av fem gjester sier at de regelmessig eller av og til henter mat andre steder.

Siden registreringen av gjester er foretatt på ett tidspunkt i 2022, har vi ikke data til å konkludere hvor stor økningen har vært. Vi har likevel to tydelige indikasjoner på at behovet for mathjelp har økt. For det første er organisasjonene som deler ut mat samstemte om at det har vært en økning i hjelpebehovet. Også ansatte og frivillige i Frelsesarmeen har registrert en økning (Evjen mfl., 2023). Flere presiserer at pandemien medførte en betydelig økning i antallet som oppsøkte matutdelingen, men at det gjennom det siste året har vært en ytterligere økning. For det andre bekrefter registreringen av julehjelp i Frelsesarmeen at etterspørselen etter mathjelp øker.

Hvorfor har noen behov for mathjelp?

Det er et mangfold av mennesker som opplever å ha så dårlig råd at de trenger hjelp for å ha nok mat. De kvalitative intervjuene viser store variasjoner i gjestenes livssituasjon. For alle vi har snakket med er matutdelingen viktig for at de skal ha nok å spise. I en krevende økonomisk situasjon er det matbudsjettet de kutter; mat blir en salderingspost. Gjestene kan grovt deles inn i to grupper, de som har vedvarende økonomiske problemer og de som periodevis eller akutt befinner seg i en økonomisk vanskelig situasjon. Vår kartlegging på de tre matutdelingsstedene viser at en høy andel har benyttet mattilbudet over lang tid. De kvalitative intervjuene viser at noen har hatt sårbar økonomisk situasjon og omfattende utfordringer i livet i årevis. Noen har hatt lengre perioder hvor de ikke har hatt behov for hjelp, ofte fordi noen i

husholdet har vært i arbeid. Matutdelingen er et sikkerhetsnett for mennesker som er særlig sårbare når det blir krise.

Flere forhold kan gjøre at de som oppsøker matutdelingen blir fastlåst i en vanskelig situasjon. For det første har mange en utfordrende boligsituasjon. De leier bolig, har høy husleie, og kanskje dårlige boforhold eller et usikkert leieforhold. For det andre kan gjeldsproblemer gjøre det krevende å komme ut av en økonomisk utsatt situasjon. For det tredje kan stønadsnivået være for lavt til at folk klarer å dekke utgiftene sine. For det fjerde har mange av matutdelingens gjester en sårbar (eller ingen) posisjon på arbeidsmarkedet. Slike forhold gjør det vanskelig å bedre husholdningens økonomiske situasjon. I tillegg er mange med sammensatte behov, og et fragmentert hjelpeapparat og mangel på helhetlig oppfølging kan gjøre det enda mer komplisert å komme ut av situasjonen..

Hvordan oppleves det å søke om hjelp?

Mange synes det er problematisk å oppsøke matutdelingen. Noen gir uttrykk for at det er skamfullt å måtte få mathjelp. Flere tar opp at det er særlig vanskelig for barna at familien henter mat på Frelsesarmeen. Noen sier at de gjør det de kan for at barna ikke skal vite at de får mathjelp. Å ha dårlig råd og behov for hjelp til å skaffe seg mat, kan være særlig utfordrende i et rikt land som Norge hvor de fleste har høy levestandard.

Frelsesarmeen er klar over hvilken sårbar situasjon matutdelingens målgruppe er i, og vektlegger å være anerkjennende og å skape trygghet i møte med gjestene. Matutdelingen er en del av et bredere sosialt arbeid med hjelp til vanskeligstilte. Gjestene gir i intervju uttrykk for at de opplever det som trygt og fint å komme til matutdelingene. De synes de blir møtt på en god og respektfull måte og at hjelpen de får har stor verdi.

Hva forteller matkøene om den norske velferdsstaten?

Norge har en omfattende velferdsstat med ytelser og tjenester som sikrer at de fleste nordmenn har gode levekår. Samtidig er det noen som har så dårlig økonomi at de må oppsøke matutdelingene

Dyrtid skaper økonomiske vansker for mange, men en liten andel har så omfattende utfordringer at det å oppsøke matutdelingene blir en del av løsningen. En stor andel av de som er i denne situasjonen er avhengig av velferdsstatens inntektssikringsordninger. Er matkøene et uttrykk for svikt i velferdsstatens inntektssikringsordninger? Mange strever med å klare seg på inntekten de har fra offentlige ytelser. Økt kostnadsnivå har forsterket denne utfordringer. At flere oppsøker matkøene må også ses i sammenheng med ytelsesnivået på sentrale inntektssikringsordninger, særlig minsteytelsene. Er matkøene et tegn på feil balanse mellom hensynet til grunntrygghet og hensynet til arbeidsinsentiver i inntektssikringssystemet? I en idealsituasjon kan man håpe at en del av de som er avhengig av velferdsstatens ytelser kan styrke sin relasjon til arbeidslivet og på den måten få en bedre økonomi. Samtidig illustrerer intervjuene våre at veien fram til full jobb og selvforsørgelse er lang for mange.

Et annet spørsmål er om terskelen til hjelp fra NAV for høy? Mange informanter opplever det slik, og at det er et system hvor rommet for skjønn er begrenset og strenge kriterier og krav til dokumentasjon gjør det vanskelig å få hjelp.

Til sist kan man stille spørsmål ved om matkøene et uttrykk for en ønsket fordeling av ansvar mellom offentlig og frivillig sektor? Det er et betydelig innslag av

veldedighet i den norske velferdsstaten, og dette gjelder ofte hjelp til mennesker med omfattende utfordringer i livet. Hvorvidt dette er uttrykk for en ønskelig eller riktig arbeidsdeling mellom offentlig og frivillig sektor, er et relevant politiske spørsmål. I diskusjonene om den norske velferdsstatens funksjonsmåte må derfor både balansen mellom det offentlige og frivillige tilbudet, og arbeidsdelingen mellom dem, være sentralt.

1 Dyrtid og matkøer

Matkøer er ikke noe nytt fenomen i Norge, men først i 2022 blir det for alvor synlig for den norske offentligheten at mange mennesker er avhengige av bistand fra de frivillige organisasjonenes matutdelinger. Et enkelt søk i mediedatabasen Retriever, viser at ordet matkø¹ ble nevnt mindre enn 50 ganger årlig fra 1996 til 2003. I 2005 er det over 200 oppslag, og fram til 2021 nevnes matkøene stort sett 200-300 ganger årlig. I 2022 registreres det 1644 oppslag, og bare i løpet av januar 2023 er det 206 oppslag om matkøene. Debatten om fattigdom og sosial nød når på nytt inn i tv-studioene, som i NRKs Debatten og TV2s nyhetssendinger.

De frivillige organisasjonene som deler ut mat og annen hjelp til livsopphold, som Frelsesarmeen, Fattighuset, Kirkens bymisjon og Blå Kors, rapporterte alle om økt pågang av mennesker trenger hjelp i 2022. Før jul var det dager da 800 personer sto i kø ved Fattighuset i Oslo (Brugrand, 2022). Utdeling av mat foregår ikke bare i storbyene. Klassekampen hadde en artikkelserie om matutdelinger i oktober 2022, og basert på rapporter fra 13 organisasjoner som deler ut mat ble det konkludert at matmangel var et økende problem i hele landet. Flere steder hadde køene ved matutdelingene doblet seg (Hinna & Gullestad, 2022).

I denne situasjonen er det stort behov for å forstå hva denne synlige nøden skyldes. Mange har spurt hvorfor ikke den norske velferdsstaten har klart å demme opp for en situasjon der folk må stå i kø for å hente mat. Dette spørsmålet tar vi med oss i drøftingene i rapporten, men først og fremst presenterer vi en undersøkelse av Frelsesarmeens matutdeling i Oslo, Drammen og Sarpsborg. Ved hjelp av registreringer og intervjuer med de som gir og de som mottar hjelp, vil tre problemstillinger bli belyst:

- 1 Hvem besøker Frelsesarmeens matutdeling vinteren 2022?
- 2 Hva er de viktigste årsakene til at de som søker mathjelp, er i en slik situasjon at dette er nødvendig?
- 3 Hvordan oppleves det å søke denne typen hjelp?

1.1 Bakgrunn

2022 var preget av høy inflasjon. Konsumprisindeksen steg 5,8 prosent fra desember 2021 til desember 2022 (Thorsnes & Økland 2023). Prisveksten kom til uttrykk ved dyre matvarer, høye strømgninger, dyrere drivstoff, økte renter og økte priser generelt. Forbrukerprisindeksen på mat og alkoholfrie drikkevarer gikk opp med 11,5 prosent.² Denne utviklingen slo hardt inn i husholdsbudsjettene. Daglig leder i Mat-sentralen i Oslo karakteriserte situasjonen som brutal, og viste til at dobbelt så mange mennesker ba om mathjelp i 2022 som i 2021 (Brugrand, 2022).

En undersøkelse fra Forbruksforskningsinstituttet SIFO slo fast at husholdningenes økonomiske trygghet har blitt betydelig redusert. Fra 2021 til 2022 registrerte de en dobling i andel husholdninger som betegnes å være i alvorlige

¹ Søkestrengen «matkø*» ble benyttet for å inkludere flere former av ordet (som matkøen, matkøer).

² <https://www.nibio.no/tema/landbruksokonomi/matpriser/prisutvikling-2022>

økonomiske vanskeligheter (fem prosent, eller 130 000 hushold), eller som strever økonomisk (elleve prosent, eller 280 000). I samme tidsrom har andelen hushold som kan anses økonomisk trygge falt fra to tredjedeler til i underkant av 50 prosent. Blant de 130 000 husholdene med alvorlige økonomiske vansker, er det tegn på matfattigdom. 45 prosent av disse husholdene sier at de har droppet måltider, mens fem prosent sier de har fått mat på matstasjon. Generelt har fire av ti hushold rapportert at de har måttet gjøre innsparinger i matbudsjettet, enten ved å kjøpe billigere produkter eller ved å handle der maten er billigst (Poppe & Kempson 2022).

Selv om Norge er et avansert velferdssamfunn, er ikke matfattigdom et ukjent fenomen. Ifølge Skuland (2017, s. 32) viste en undersøkelse i 2017 at tre prosent av den norske befolkningen i løpet av det siste året ofte eller noen ganger hadde opplevd at de ikke hadde hatt nok å spise. Dette tilsvarer 150 000 personer.

Offentlig og frivillig innsats

I Norge er ansvaret for folks grunnleggende økonomiske og sosiale sikkerhet klart plassert hos myndighetene. Velferdsstaten tilbyr gratis utdanning og helse- og omsorgstjenester. Den beskytter mot inntektsbortfall ved ledighet, sykdom, uførhet og i alderdommen. De som ikke har mulig å forsørge seg selv via arbeidsinntekt eller trygder, skal få støtte til livsopphold gjennom den behovsprøvde sosialhjelpa. Det er også støtteordninger for nyankomne flyktninger. I prinsippet skal det sosiale sikkerhetsnettet sikre at ingen lider nød.

«De som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad». (Sosialtjenesteloven, §18).

Den norske velferdsstaten regnes som en av verdens mest omfattende og sjenerøse (Dølvik mfl., 2014), og omfordelingsambisjoner står sterkt i norsk politikk (NOU 2009:10). Sett i lys av dette, kunne man tro at det ikke er behov for de frivillige organisasjonene i det sosiale arbeidet. Slik er det ikke. I hele Skandinavia er den frivillige innsatsen høy (Henriksen mfl., 2018). Frivillige organisasjoner har lange tradisjoner for å drive sosialt arbeid. Med framveksten av folkebevegelsene på 1840-tallet, som arbeiderbevegelsen, avholdsbevegelsen, misjonsbevegelsen og andre organisasjoner (Arnesen mfl. 2016; 9), ble grunnlaget for det sosiale arbeidet lagt. Slumstasjonen i Oslo åpnet i 1891 og Drammen Slumstasjon i 1896. Særlig for kvinner var det frivillige sosiale arbeidet en viktig aktivitet (Seip, 1990). Etterhvert som den moderne velferdsstaten vokste fram overtok riktignok det offentlige mye av ansvaret for de frivillige sosiale tilbudene, men organisasjonene har hele tiden spilt en viktig rolle (Henriksen mfl., 2018).

I nyere tid har det vært økende politisk og offentlig oppmerksomhet om det arbeidet organisasjonene gjør. I myndighetenes tiltaksplaner mot fattigdom framheves det at problemet ikke kan bekjempes uten et omfattende samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor (se St.meld. nr. 6 (2001–2002) eller Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)).

Mens den frivillige sosiale innsatsen kanskje ikke er så synlig i gode tider, har det siste årets dyrtid tydeliggjort de frivilliges rolle. De mange medieoppslagene det siste året har synliggjort at de frivillige organisasjonene hjelper mange som sliter med å få økonomien til å gå opp. De hjelper mange med klær og andre nødvendige artikler og ikke minst bidrar de med mat.

At mange sliter økonomisk, kommer dessuten fram av økt søkning til sosialhjelp. Tall fra NAV viser at antallet søknader om økonomisk sosialhjelp økte med 18 prosent fra oktober 2021 til oktober 2022. Antall søknader om nødhjelp økte med 35 prosent. Mye av økningen forklares med de mange Ukrainske flyktningene som har ankommet Norge, men det er også andre grupper som sliter. Flere kommuner rapporterte til NAV at de var redde for at personer som kan ha rett på sosialhjelp unnlater å søke, enten fordi det er skambelagt eller fordi de ikke kjenner muligheten (Furuberg mfl., 2022).

Kritikk mot myndighetene

Høsten 2022 ble det rettet omfattende kritikk mot myndighetene for liten handlekraft og manglende raushet i møte med den synlige sosiale nøden.³ Det kom flere responser på kritikken.

For det første medførte situasjonen at regjeringen og SV ble enige om en egen dyrtidspakke i budsjettforhandlingene. Over tre milliarder kroner skal benyttes til minstepensjonister, uføre, barnetrygd, bostøtte og dagpenger.

For det andre presenterte Arbeids- og inkluderingsministeren en ny veileder om økonomisk sosialhjelp i desember.⁴ Denne veilederen understreket at folk som oppsøker NAV har rett på individuell vurdering, og at lovverkets åpning for raushet og de ansattes skjønn, måtte utnyttes.

For det tredje ble SV og regjeringen i desember enige om en ekstraytelse på 1000 kroner til alle sosialhjelpsmottakere i desember, og ytterligere 1000 kroner per barn (Gøystdal, 2022).

For det fjerde ga regjeringen i november 2022 en ekstrabevilgning på 20 millioner til ni av organisasjonene som hjelper folk som er i en vanskelig situasjon.⁵

Disse tiltakene har ikke stoppet tilstrømmingen til de frivillige organisasjonenes matutdeling. Som vi skal vise senere i rapporten hadde for eksempel Frelsesarmeen rekordstor utdeling av julehjelp i desember 2022.

1.2 Nærmere om problemstillingene

Hvem oppsøker matutdelingene?

I 2004 gjennomførte forskningscenteret Fami en kartlegging av innsatsen til frivillige organisasjoners hjelp til fattige i de fire største byene i Norge (Gautun mfl., 2005). Kartleggingen ble foretatt på to tidspunkt, og viste at drøyt 4500 personer mottok hjelp til livsopphold fra en av de femten virksomhetene som var inkludert i undersøkelsen i oktober 2004. I desember samme år var det nesten 8000 mennesker som fikk hjelp av de samme organisasjonene. I hovedsak delte organisasjonene ut hjelp i form av mat. En stor andel av de som benyttet seg av bistanden, var hardt belastede rusmiddelmissbrukere. Det var også eksempler på at organisasjonene hjalp andre grupper, som eldre, enslige forsørgere, unge uføre eller unge arbeidsledige.

Når Frelsesarmeen ber oss om å systematisere kunnskapen om hvem som oppsøker deres matutdeling vinteren 2022/2023, skyldes dette deres opplevelse av at matkøenes demografi har endret seg. Frelsesarmeens inntrykk er det er en mye større

³ Se for eksempel Hinna & Gullestad (2022), Fjellanger (2022), Fyen (2022) og den omfattende kritikken etter at Arbeids- og inkluderingsministeren og flere andre politikere hadde takket nei til å stille i Debatten på NRK for å drøfte fattigdomsproblemet.

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-veileder-om-okonomisk-sosialhjelp/id2951582/>

⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-gir-20-millioner-kroner-ekstra-til-organisjoner/id2947757/>

spredning i gjestenes bakgrunn. Ser vi tegn til at helt nye grupper har behov for mat-hjelp?

Hvorfor oppsøkes matutdelingene?

At sammensetningen av gjester endrer seg, gjør det interessant å spørre gjestene selv om årsaken til at de oppsøker et slikt tilbud. Er endringer i livssituasjon som tap av jobb, endringer i familiesituasjonen eller flytting, en vanlig forklaring? Er det personer som har lav inntekt hvor dyrtiden forklarer at de nå har behov for hjelp? Er det personer med høy gjeld og lite rom for økt kostnadsnivå? Er det krigen i Ukraina og flyktningetilstrømmingen som er noe av årsaken til at køene er blitt lengre? Og, er det mange av de som oppsøker tilbudene som har benyttet tilbudet over lang tid?

Hvordan oppleves det å besøke matutdelingene?

Dersom Frelsesarmeen (og andre organisasjoner med tilsvarende tilbud) har rett i at det er mange nye som oppsøker dem nå, er det særlig interessant å ta rede på hvordan det oppleves å søke om slik akuttbistand. I følge Amartya Sen (1983) er fattigdom forbundet med skam og stigma i alle samfunn. Forskning fra Norge har bekreftet Sens hypotese (Gubrium & Lødemel, 2015), og vi er på den ene siden interessert i å finne ut om det å oppsøke matutdeling oppleves som stigmatiserende og/eller skamfullt. På den andre siden er vi opptatt av å undersøke om det å oppsøke det frivillige hjelpeapparatet kan gi trygghet og gode opplevelser, og dermed styrke selvfølelsen til gjestene.

1.3 Gangen i rapporten

Før vi presenterer data og metode har vi lagt inn et kapittel der vi kort sier litt om de velferdsstatlige ordningene som skal sikre befolkningens økonomiske trygghet. Ordningene blir presentert i detalj i vedlegg 1. I kapittel fire presenterer vi Frelsesarmeens matutdeling og plasserer dette tilbudet inn i rammen av det sosiale arbeidet som organisasjonen driver. Kapittel fem er viet den demografiske beskrivelsen av de som mottok matposer fra tre av Frelsesarmeens utdelingssteder i november 2022, og i kapittel seks kommenterer vi Frelsesarmeens julehjelp spesielt. I kapittel sju tar vi for oss mulige forklaringer på hvorfor mange oppsøker Frelsesarmeens matstasjoner. Kapittel åtte er konsentrert om folks opplevelse av å benytte seg av et matutdelingstilbud, mens vi i kapittel ni trekker trådene sammen og drøfter det frivillige tilbudets plass i den norske velferdsstaten.

2 Velferdsstatens inntektssikring

I den norske velferdsstaten er det mange stønadsordninger som skal sikre en økonomisk grunntrygghet for personer som ikke er i stand til å forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid. Framveksten av velferdsstaten er en historie om overgangen fra veldedighet, fattighjelp og almisser til universelle ordninger, sosiale rettigheter og grunntrygghet for alle (Seip, 1994; Halvorsen mfl. 2022).

I dette kapitlet ser vi nærmere på velferdsstatens inntektssikringsordninger. Hvilke ordninger finnes, hva er stønadsnivåene og hva vet vi om fattigdomsrisiko i ulike stønadsgrupper?

2.1 Utjevning av levekår og vern mot fattigdom

Grunnplanken i det norske inntektssikringssystemet er folketrygden. Gjennom folketrygden sikres landets borgere rettigheter til statlig finansierte trygdeordninger. Folketrygden skal gi økonomisk trygghet og sikre inntekt ved arbeidsløshet, svangerskap og fødsel, aleneomsorg for barn, sykdom og skade, uførhet, alderdom og dødsfall (jfr. folketrygdloven, § 1-1). Folketrygdens ordninger er rettighetsbasert, og stønadsnivå er fastsatt etter vedtatte kriterier. En av de rettighetsbaserte trygdeordningene er barnetrygden. Dette er en universell ordning som skal bidra til barnefamiliers inntektssikring, og den er forankret i barnetrygdloven.

I tillegg til de rettighetsbaserte trygdeordningene finnes stønadsordninger målrettet mot personer som trenger støtte i ulike midlertidige situasjoner. Dette kan for eksempel være stønader til flyktninger som bor i asylmottak, forankret i utlendingsloven, eller introduksjonsstønad for deltakere i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere, forankret i introduksjonsloven. Et tredje eksempel er kvalifiseringsstønad for deltakere i kvalifiseringsprogram, forankret i sosialtjenesteloven.

Det siste sikkerhetsnettet i den norske velferdsstaten er ordningen med økonomisk sosialhjelp. Denne ordningen er forankret i sosialtjenesteloven, og er en behovsprøvd økonomisk ordning tilgjengelig for alle som ikke kan sørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller andre trygdeordninger. Det finnes veiledende satser for økonomisk sosialhjelp, men denne kommunalt finansierte ordningen er basert på en skjønnsmessig vurdering. Hver kommune fastsetter selv nivået på sosialhjelpa.

Trygdesystemet og ordninger forankret i sosialtjenesteloven representerer et skille mellom statlig og kommunalt finansierte ordninger, og mellom ordninger som er rettighetsbaserte og ordninger som er behovsprøvede.

Inntektssikringsordningene er en del av velferdsstatens samlede innsats for utjevning av levekår og vern mot fattigdom. Dette framgår både i formålsparagrafen for folketrygdloven og sosialtjenesteloven. Lovverket gjenspeiler sentrale velferdspolitiske mål om å bidra til sosial inkludering og deltakelse, og fremme aktivitet og mestring. I folketrygdlovens formålsparagraf er en del av målsettingen at «loven skal bidra til hjelp til selvhjelp, med mål om at den enkelte skal kunne forsørge seg selv og klare seg best mulig til daglig».

Siden 1990-tallet har arbeidslinja blitt et stadig sterkere premiss i utformingen av velferdspolitikken (Stjernø & Øverbye, 2012; Hansen & Grønningsæter, 2010).

Velferdsstatens bærekraft avhenger av at flest mulig er i arbeid, og flere inn i arbeid har av alle regjeringer siden 1990-tallet blitt framhevet som det mest sentrale virkemiddelet for å sikre gode levekår og forebygge fattigdom (St.meld. nr. 39 (1991–1992)). Flere i arbeid og aktivitet, og færre på stønad var et sentralt mål for NAV-reformen (St.prp. nr. 46 (2004–2005)).

Arbeidslinjas målsetting gjenspeiles i utforming av ytelser og ordninger, i drøftelser av stønadsnivåer og i vilkår for tilgang til ytelser. Balansegangen mellom inntektssikring og arbeidsinsentiver er et tilbakevendende tema i fattigdomsdebatten (Fløtten mfl., 2009). Det skal lønne seg å jobbe, men personer som av ulike årsaker ikke kan forsørge seg gjennom eget arbeid skal ha økonomisk trygghet og mulighet for å opprettholde akseptable levekår. Et av temaene i denne rapporten er hvorfor de som oppsøker matutdelingene ikke får den hjelpen de har behov for ved å oppsøke NAV og gjennom etablerte ordninger i velferdsstaten.

2.2 Inntektssikringsordningene i folketrygden

Folketrygden er den viktigste kilden til inntektssikring for den delen av den norske befolkningen som ikke kan forsørge seg selv gjennom inntektsgivende arbeid. Noen av folketrygdens ytelser er statlige, noen er kommunale. Videre kan ytelsene deles inn i tre kategorier etter hvor lenge de er ment å vare.

Korttidstyelser kompenserer for inntektsbortfall i kortere perioder, og maksimalt ett år. Eksempler på slike ytelser er sykepenger, omsorgspenger, foreldrepenger og svangerskapspenger.

Omstillingsytelser kan gis i noe lengre perioder, og er ment å sikre inntekt i en omstillingsperiode i livet. Eksempler på slike ytelser er dagpenger, arbeidsavklaringspenger (AAP), introduksjonsordningen, kvalifiseringsstønad og overgangsstønad. Disse ytelsene forvaltes av den statlige delen av NAV og tildeles gjerne i kombinasjon med ulike tiltak for å forbedre mottakernes mulighet til å komme i, eller tilbake til, arbeid. Ofte er det å delta i kvalifiserende aktivitet en betingelse for å motta ytelsen.

Langtidstyelsene gir inntektssikring til personer som ikke er i arbeid lenger. Det kan være alderspensjon, eller uføretrygd til personer som av helsemessige årsaker ikke kan være i arbeid.

Flere av ytelsene regulert i folketrygden er forsikringsordninger, hvor stønadsnivået avhenger av inntekten vedkommende hadde før inntektsbortfall. Stønadsnivået kan også avhenge av alder eller om man er enslig eller samboer. Stønadsnivået kan dessuten variere med botid. På noen områder er det laget egne ordninger for personer med kort botid i Norge. I forbindelse med at det er kommet mange flyktninger fra Ukraina er det etablert ordninger for flyktninger fra Ukraina som bor privat utenfor mottak eller hos venner og bekjente.⁶

Dersom man ikke har rett på noen av de statlige velferdsytelsene, har man rett på økonomisk sosialhjelp. Dette er en behovsprøvd og midlertidig ytelse som tildeles av den kommunale delen av NAV. Hver søknad vurderes individuelt og det kan stilles krav om aktivitet for å motta sosialhjelp. For personer under 30 år skal det stilles krav om aktivitet. Det finnes en statlig veiledende sats for sosialhjelp, men stønaden dekkes av de kommunale budsjettene og hver kommune setter selv sosialhjelpssatsen. Det varierer fra kommune til kommune hvilke utgifter som regnes inn i vurderingen av størrelsen på sosialhjelpen. I retningslinjene for 2022 presiseres at fra dette året skal barnetrygd ikke regnes inn i inntektsgrunnlaget ved vurdering av søknad om

⁶ <https://www.udi.no/asylmottak/jobber-i-en-kommune/midlertidig-alternativ-mottaksplass-for-personer-fra-ukraina/>

sosialhjelp. Det kom reviderte retningslinjer på slutten av 2022, hvor det ble gitt anledning til en romsligere praksis i NAV ved vurdering av søknader om økonomisk sosialhjelp.

Barnetrygden er en universell ytelse til foreldre med barn under 18 år. Ordningen skal bidra til å dekke utgifter i forbindelse med å ha barn og bidra til gode levekår for barn. Det gis et småbarnstillegg og enslige forsørgere får utvidet barnetrygd.

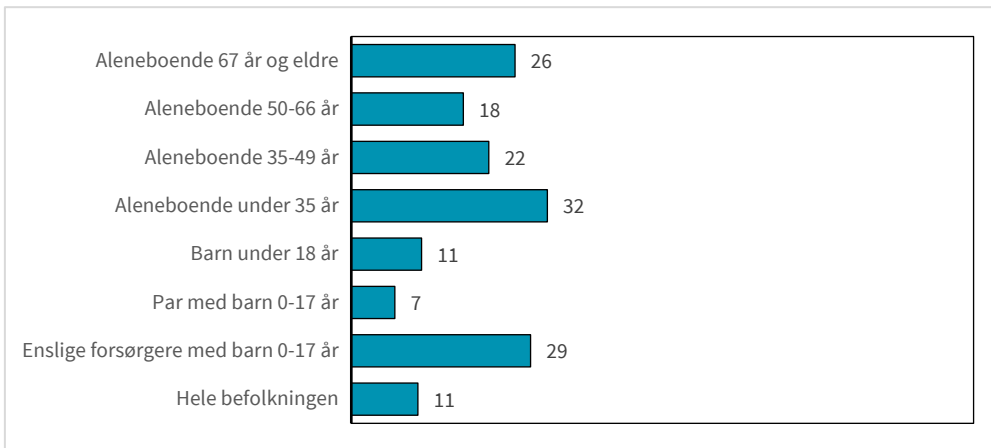
Bostøtte er en statlig støtteordning som blir beregnet hver måned på grunnlag av inntekter og boutgifter. En har ikke rett på bostøtte hvis inntektsgrunnlaget i husstanden overstiger øvre grense, og det gjelder uansett hvor høye boutgiftene er. Det finnes også en behovsprøvd kommunal bostøtte til leietakere med lave inntekter og høye boutgifter.

2.3 Inntektssikringsordninger og fattigdomsrisiko

Det offentlige velferdssystemet er ment å sikre alle borgere et forsvarlig livsgrunnlag. For de fleste trygde- og stønadsmottakere er dette tilfelle, men som denne rapporten illustrerer, er det dessverre ikke alltid slik. Det er mange årsaker til dette, men nivået på de velferdsstatlige ytelsene er ikke alltid tilstrekkelig til å opprettholde en forsvarlig livsstandard. For flere ytelser vil det være mottakere som havner under lavinntektsgrensen som oftest benyttes i norsk statistikk (se tabell i vedlegg). I figurene 2.1–2.4 viser vi andel av befolkningen som befinner seg under denne fattigdomsgrensen etter kjennetegn ved husholdet. Følgende hovedtrekk trer fram:

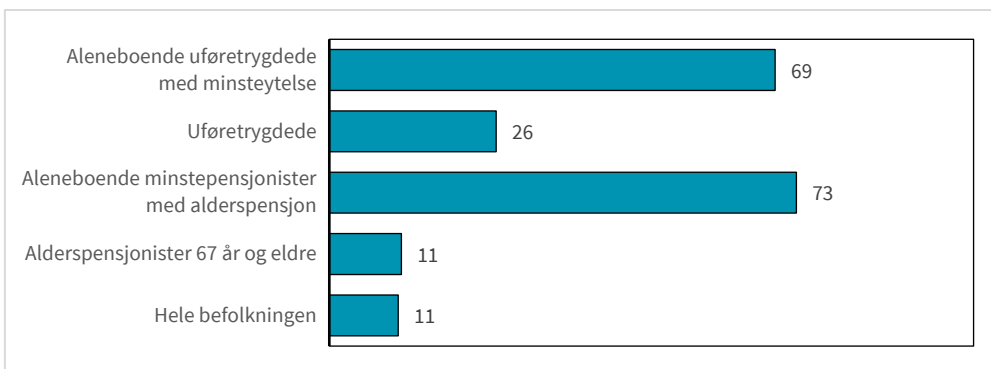
- Aleneboende og enslige forsørgere er en gruppe med klart forhøyet fattigdomsrisiko. Særlig mange unge aleneboende befinner seg i lavinnteksgruppen (figur 2.1)
- Alderspensjonister generelt er ikke særlig fattigdomsutsatt, men blant enslige minstepensjonister er fattigdomsrisikoen stor. Det samme gjelder for aleneboende uførepensjonister med minstepensjon. Også andre hushold der hovedinntektstaker er uførepensjonist har høy fattigdomsrisiko (figur 2.2).
- Fattigdomsandelen er høy blant alle som mottar midlertidige velferdsytelser. Tre av fire hushold der hovedinntektstaker er langtidsmottakere av sosialhjelp eller mottaker av kvalifiseringsstønad er i lavinnteksgruppa. Mer enn hvert tredje hushold med en langtidsledig eller en AAP-mottaker som hovedinntektstaker er i samme situasjon (figur 2.3).
- Det er godt kjent at fattigdomsrisikoen er høy blant innvandrerbefolkningen. Nesten tre av fire flyktninghushold der hovedinntektstaker deltar i introduksjonsprogrammet er under lavinntektsgrensen. For ikke-vestlige innvandrere generelt, er lavinnteksandelen 33 prosent (figur 2.4). Lavinnteksandelen er klart lavere for norskfødte med innvandrerforeldre (tall ikke vist).

Figur 2.1 Andel personer i hushold med lavinntekt når lavinntektsgrensen settes ved 60 % av median. **Ulike familiestørrelser.** Personer i studenthusholdninger er utelatt. Etter hovedinntektstakers kjønnetegn. 2020.



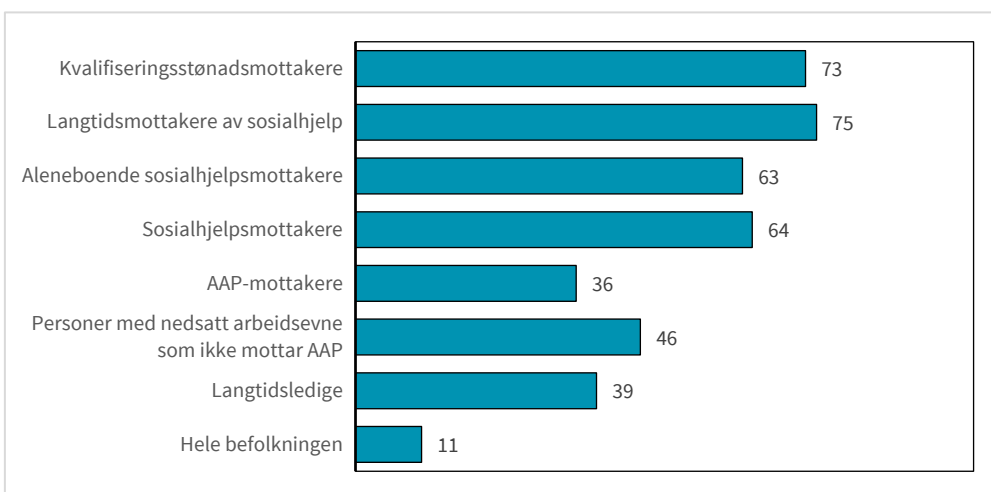
Kilde: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 12599.

Figur 2.2 Andel personer i hushold med lavinntekt når lavinntektsgrensen settes ved 60% av median. **Mottak av varige stønader.** Personer i studenthusholdninger er utelatt. Etter hovedinntektstakers kjønnetegn. 2020.



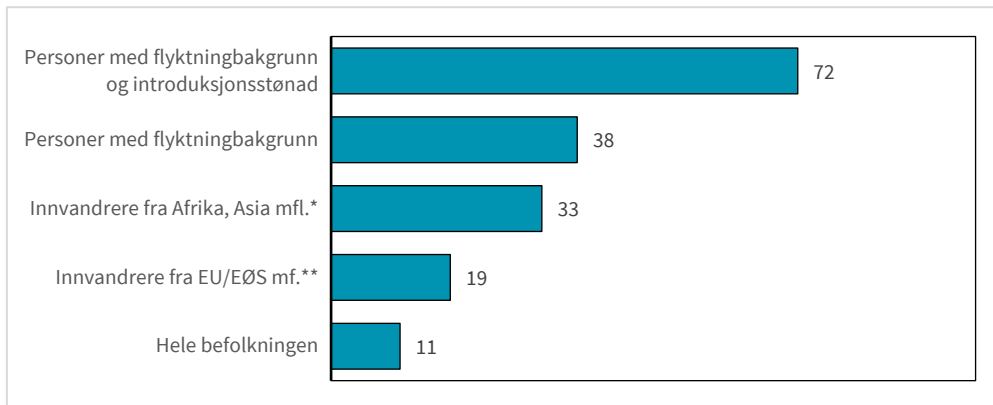
Kilde: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 12599.

Figur 2.3 Andel personer i hushold med lavinntekt når lavinntektsgrensen settes ved 60 % av median. **Mottak av midlertidige stønader.** Personer i studenthusholdninger er utelatt. Etter hovedinntektstakers kjønnetegn. 2020.



Kilde: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 12599.

Figur 2.4 Andel personer i hushold med lavinntekt når lavinntektsgrensen settes ved 60 % av median. **Etter innvandrerbakgrunn.** Personer i studenthusholdninger er utelatt. Etter hovedinntektstakers kjennetegn. 2020.



Kilde: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 12599.

** Landbakgrunn fra EU/EØS, Sveits, USA, Canada, Australia og New Zealand.

* Europa utenom EU/EØS og Sveits, og Oseania utenom Australia og New Zealand.

3 Data og metode

For å besvare problemstillingene i prosjektet er vi avhengig av både kvalitative og kvantitative data. For å få en oversikt over kjennetegn ved de som mottar mathjelp, utviklet vi et enkelt registreringsskjema. For å få ytterligere informasjon om de som oppsøker Frelsesarmeens matutdeling har vi basert oss på kvalitative intervjuer. Datagrunnlaget i prosjektet har dermed vært intervjuer med hjelpere og hjelpemottakere og informasjon fra registreringsskjemaet. I tillegg har vi fått tilgang til informasjon om utdelingen av julehjelp fra Frelsesarmeens sentrale registreringssystem.

Fafos personvernombud, Sikt, har vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

3.1 Kvalitative intervjuer

Som et første ledd i datainnsamlingen gjennomførte vi kvalitative intervjuer med to ansatte eller frivillige ved hver av de tre korpserne i Frelsesarmeen som har matutdeling; Oslo Slumstasjon, Drammen og Sarpsborg. Det ble sendt et informasjonsskriv til hvert av de tre stedene med forespørsel om intervju. Vi intervjuet en mann og fem kvinner, fem var ansatt og én jobbet som frivillig. I rapporten blir disse personene av og til omtalt som ansatte eller frivillige, av og til som hjelpere.

Intervjuene fulgte en semistrukturert intervjuguide. Gjennom intervjuene fikk et godt innblikk i det totale sosiale tilbudet i organisasjonen. Vi fikk høre de ansattes syn på hvem som oppsøker matutdelingen deres, hvordan brukerne hadde fått høre om tilbudet og hva de vurderte som viktige årsaker til at folk oppsøker dem. Vi spurte også om de hadde erfart endringer i sammensetningen av gjestegruppa i år sammenliknet med tidligere år.

I tillegg til intervjuer med ansatte og frivillige har vi intervjuet 16 personer som har benyttet seg av Frelsesarmeens matutdeling, 3 menn og 13 kvinner. Forskerne oppholdt seg på matutdelingsstasjonen på utdelingsdagene og fikk bistand fra Frelsesarmeen til å rekruttere informanter. Intervjuene ble gjennomført i et lukket rom på utdelingsstedet. De som ble intervjuet fikk et gavekort på 250 kroner som kompensasjon for at de brukte tid på å delta i undersøkelsen. Før intervjuene startet fikk alle et informasjonsskriv, som forskerne også fortalte hovedpunktene i, og alle måtte undertegne en samtykkeerklæring.

Intervjuene med gjestene fulgte også en semistrukturert intervjuguide og ga oss verdifull informasjon om informantenes livssituasjon, om de har barn, hvorfor folk velger å oppsøke Frelsesarmeen, hvilken erfaring de hadde med dette tilbudet og deres opplevelse av å motta hjelp til livsopphold. I intervjuene tok vi opp om informantene mottar noen økonomiske stønader fra NAV og hvorvidt de har søkt NAV om støtte til å dekke ekstra utgifter. Det er skrevet grundige referater fra alle intervjuer, og de er videre tematisk analysert ved hjelp av programmet Nvivo.

I rapporten varierer vi omtalen av de som benyttet seg av matutdelingen. De kalles gjester, brukere og mathjelp- eller matposemottakere.

3.2 Registreringsskjemaet

For å få bakgrunnsinformasjon om de som oppsøker Frelsesarmeens matutdeling ble det utarbeidet et kort registreringsskjema (se vedlegg 2). Dette registreringsskjemaet inneholder litt andre data enn det som er tilgjengelig i Frelsesarmeens faste Customer Relationship Management-registrering. Skjemaet ble fylt ut på de tre utdelingsstedene den dagen i november de hadde matutdeling. For Sarpsborgs del ble skjemaet fylt ut på to dager, siden dette korpset har valgt å ha matutdeling for barnefamilier en egen dag.

Noen av gjestene fylte ut skjemaet selv, mens andre fikk bistand fra en av de ansatte eller frivillige i Frelsesarmeen. Årsaken til at denne framgangsmåten ble valgt, var at mange av gjestene allerede kjenner eller er fortrolige med Frelsesarmeens ansatte/frivillige og at det derfor var lavere barriere for å oppgi personlig informasjon enn dersom forskerne skulle ha stått for registreringen. Det er ikke noen registrering av personidentifiserbare data i registreringsskjemaet, men det kan være mulig å oppfatte noen av spørsmålene som sensitive. Det spørres blant annet om mottak av offentlige stønader og hvor lenge man har mottatt mathjelp fra Frelsesarmeen. En del av gjestene har dessuten dårlige norskkunnskaper og ville hatt problemer med å fylle ut skjemaet uten bistand.

Totalt ble det registrert 316 matposemottakere de fire utdelingsdagene, 67 på Slumstasjonen i Oslo, 118 i Drammen og 131 i Sarpsborg. Det var frivillig å fylle ut skjemaet. Ifølge de fra Frelsesarmeen som hjalp til med registreringen, ble det så godt som alle gjestene registrert, men noen få takket nei til å delta i undersøkelsen.

I etterkant av skjemautfyllingen har vi fått informasjon om noen mulige feilkilder. For det første var det ikke en avkrysningsmulighet for enslig forsørger i skjemaet. Vi hadde bare et spørsmål om det var andre voksne i husholdet. Dette har medført at de som bor sammen med barn over 18 år har krysset av for at det er flere voksne i husholdet. Disse voksne barna trenger ikke være en medforsørger og antallet eneforsørgere kan dermed være underrapportert mens antallet hushold med flere voksne kan være underrapportert.

For det andre var det flere som ble spurt om det ikke var slik at de mottok bostøtte da de i utgangspunktet ikke krysset av for dette. I mange tilfeller viste det seg at folk glemte å krysse av for bostøtte i og med at ikke alle fikk spørsmål om dette. Det kan derfor også være en underrapportering av bostøttmottakere.

For det tredje kan vi ikke utelukke at noen kan ha unnlatt å oppgi at de henter mat fra flere matstasjoner siden de ble spurt om dette på Frelsesarmeens matutdeling.

3.3 Tilgang til data fra Frelsesarmeen

Frelsesarmeen innførte i mai 2021 et nytt system for å få en bedre og mer enhetlig registrering av de som mottar ulike former for hjelp og bistand på tvers av korpene. Frelsesarmeen anvender et elektronisk informasjonssystem, Customer Relationship Management (CRM), til dette.

CRM blir gradvis innfasert, og det er bare et fåtall korps som har benyttet systemet foreløpig. Ni korps tok systemet i bruk i løpet av 2021 og ytterligere fem korps har benyttet systemet i 2022. I tillegg til at det er foreløpig er få korps som har særlig erfaring med å registrere i CRM-systemet, og siden dataene ikke er tilrettelagt for forskning, har vi ikke benyttet oss av disse dataene i denne rapporten. Når systemet er mer innarbeidet kan imidlertid disse dataene gi Frelsesarmeen god oversikt over de som benytter seg av organisasjonens mange tilbud.

Frelsesarmeen har gitt oss tilgang til informasjon om utdelingen av julehjelp i 2021 og 2022 fra CRM-registreringen. Sammen med informasjon for årene 2020-2022 fra korpset i Drammen, presenterer vi en oversikt over julehjelpen til Frelsesarmeen basert på disse dataene.

4 Frelsesarmeens tilbud

Frelsesarmeen er en kristen organisasjon som ble stiftet i Øst-London i 1865, og i Norge i 1888. Organisasjonen har i dag over 300 enheter her i landet. Gjennom åpne og inkluderende møteplasser ønsker organisasjonen å bidra til sosialt engasjement, tilhørighet og tro (<https://frelsesarmeen.no/om-oss>). Siden opprettelsen har Frelsesarmeen drevet sosialt arbeid. Dette arbeidet omfatter blant annet tjenester til personer som lever i fattigdom, ensomhet og/eller rusavhengighet, barnevern, eldreomsorg og tilbud til innsatte i fengsel. For Frelsesarmeen har «(m)at på bordet, tak over hodet, arbeid og fellesskap vært viktige ingredienser for å gi de som ingenting hadde, håp og mulighet for et verdig liv» (<https://frelsesarmeen.no/om-oss/historie>).

I denne studien har vi konsentrert oss om Frelsesarmeens matutdeling. På Frelsesarmeens nettside beskrives matutdelingen som et lavterskeltilbud for mennesker i akutt behov for mat. I dette kapitlet vil vi se nærmere på hvordan Frelsesarmeen driver sitt sosiale arbeid, der matutdelingen er en liten, men viktig del. Særlig kan matutdelingen fungere som en anledning til å fange opp mennesker i nød for så å henvise dem videre til andre sosiale tilbud i Frelsesarmeen. Vi skal også se på hvordan det oppleves for Frelsesarmeens hjelpere å møte mennesker i matnød. Vi skal vise hvordan matutdelingstilbudet er organisert og hvilke utvelgelsesprosesser Frelsesarmeen benytter når folk henvender seg på matutdelingen. Til slutt vil vi beskrive hvordan gjestenes individuelle behov imøtekommes.

4.1 Matutdelingen som en del av et sosialt arbeid

Frelsesarmeens matutdeling er en del av et større tilbud. Ansatte og frivillige ved Frelsesarmeen beskriver matutdelingen som et supplement til de øvrige tilbudene og oppfølgingen de har for å hjelpe vanskeligstilte til å få bedre levekår. Frelsesarmeens tilbud kan deles inn i sosialt nettverksarbeid, råd og støtte, og familieaktiviteter.

De vi har intervjuet understreker alle at Frelsesarmeen ønsker å hjelpe de som tar kontakt til å få en bedre livssituasjon. Flere poengterer at matutdeling er en liten del av det de driver med. En del av det de gjør er å bistå med å skape sosiale nettverk gjennom ulike aktiviteter og sosiale møteplasser.

Som et ledd i å hjelpe folk til å mestre sine egne liv best mulig, tilbys råd, veiledning og sosial støtte. Frelsesarmeen har en sosionomtjeneste som hjelper gjester med personlig økonomi, oversettelseshjelp, å kontakte hjelpeinstanser og arbeidsrettede tiltak. Et relativt nytt arbeidsrettet tiltak er «Med håp i bagasjen» (se <https://frelsesarmeen.no/sarbare-grupper/med-hap-i-bagasjen>). Dette er et forskningsbasert veiledningsprogram som tilbyr individuelt tilpasset bistand for å hjelpe mennesker ut i arbeid. De som deltar programmet får tett oppfølging, karriereveiledning, hjelp til å utarbeide CV og søknader, og oppfølgingssamtaler. Ifølge hjelperne som er involvert i dette er dette et godt tilbud der hjelpemottakere føler seg sett og får god støtte.

Frelsesarmeen tilbyr også familieaktiviteter. Det kan være fritidsaktiviteter for barna eller aktiviteter for hele familien. I tillegg får barnefamilieene ofte hjelp med klær til barna eller sportsutstyr. I enkelttilfeller har Frelsesarmeen betalt kontingenten for barnas fritidsaktiviteter eller tatt med familier med barn ut for å handle klær.

Samtidig utøver Frelsesarmeen sosialt arbeid som ikke er tilskrevet en spesifikk aktivitet. I intervjuene får vi kjennskap til at ansatte stiller opp i en rekke sammenhenger, at de kan bistå som los i det offentlige velferdssystemet, eller at de stiller opp som støtteperson i møte med hjelpeapparatet.

Omsorg med mening

De ansatte og frivillige vi intervjuet opplever de sin rolle som verdifull og meningsfull. De mener de utgjør en forskjell for gjestene og at de er der for mennesker i nød. Flere av hjelperne forklarer at de brenner for arbeidet. Mange av utsagnene til hjelperne tyder på at de strekker seg langt for å hjelpe, og at de gjerne bruker egen fritid på det.

Hjelperne reflekterer over Frelsesarmeens rolle i det sosiale arbeidet, hva det sosiale arbeidet skal innebære og hva folk har behov for. Flere påpeker at de ikke ønsker at matutdelingen skal være den største delen av arbeidet deres, men at de heller skal konsentrere seg om hjelp til selvhjelp ved å arbeide tett med familiene og undersøke om de kan hjelpes på andre områder. De gir uttrykk for at Frelsesarmeen ønsker å tilby noe annet enn de andre frivillige organisasjonene, ved at de ikke bare tilbyr matposer, klær og leker, men at maten gis i tilknytning til annen oppfølging.

Samtidig peker hjelperne på at det er krevende å være tett på mennesker i stor nød. En vi intervjuet forteller hvordan hun må legge fra seg arbeidet da arbeidsdagen er slutt.

«Det er krevende å gå fra den ene personen over til den andre uten å fordøye inntrykkene. Vi ansatte har samtaler med hverandre om hvordan dagen har vært [...] Det er et fellesskap blant de ansatte, det er en form for debrifing, hvis en ønsker å dele, kan en gjøre det med staben og få det ut på den måten. Man må legge jobben fra seg når man går ut døren.» (Hjelper)

Slik denne informanten beskriver det, kan fellesskap blant de ansatte og mulighet for å snakke om dagens opplevelser være viktig. På en av matstasjonene blir det for eksempel arrangert samling for ansatte og frivillige etter dagens matutdeling hvor de snakket om hvordan det hadde fungert, opplevelser de hadde hatt, og ting de eventuelt burde følge opp. Det var en del rent praktiske ting knyttet til matutdelingen, varer og logistikk, men også en mulighet for å dele opplevelser fra dagen. Det ble en arena for de involverte til å lande sammen.

4.2 Organisering av matutdelingen

På Frelsesarmeens lokale nettsider for Oslo og Drammen formidles det at de tilbyr mat, støtte og veiledning. Deretter presenteres ulike tilbud, inkludert matutdeling og matservering. Drammen er de eneste som oppgir tider for matutdelingen og hvor ofte det er mulig å hente matposer, på sine nettsider. Sarpsborg har ingen informasjon om matutdelingen på sine nettsider.

Matutdelingstilbudet

Tilbudet om matutlevering i de tre byene har mange fellestrekk, men noe ulik lokal innretting.

- Ved Oslo slumstasjon er det matutdeling tre ganger i uka - mandag, onsdag og fredag. Hver husstand kan hente matposer én gang i måneden. Oslo slumstasjon

- er det stedet som har den mest gjennomførte bruken av registreringssystemer for å ha oversikt over mottakerne av matposer.
- I Drammen er det matutdeling på onsdager. Hver husstand kan hente matposer to ganger i måneden.
 - I Sarpsborg er det matutlevering én tirsdag i måneden og hver fredag. Det er organisert slik at familier kan hente mat på tirsdagen, mens personer uten barn kan hente mat annenhver fredag. De tilpasser utdelingene slik at barnefamiliene som henter kun en gang i måneden får mer mat når de kommer, enn de som henter annenhver fredag.

Hos ett av korpene vi besøkte, har matutdelingstilbud endret seg fra at den enkelte hjelpemottaker tidligere fikk kontantkort på matbutikker og hjelp til å betale høye regninger, til et fysisk matutdelingstilbud. En av begrunnelsene til endringen er at de ønsker å bygge opp under at det å betale regninger og dekke utgifter er noe den enkelte selv er ansvarlig for.

Matposene og organisering av matutdeling

Matutdelingen ved de tre stasjonene er primært basert på mat som hentes fra Mat-sentralen i Oslo. I tillegg suppleres det med matvarer som Frelsesarmeen kjøper selv. De kan også ha lokale avtaler om levering, for eksempel med bakerier som donerer brød de selv ikke har klart å selge.

Alle stedene hadde tidligere avtaler med lavpriskjeder om å motta mat som var nær å gå ut på dato, men det har blitt vanligere at lavpriskjedene selv selger til redusert pris. Oppmerksomheten om å hindre matsvinn har blitt større i dagligvarehandelen. Det er også flere frivillige organisasjoner som ønsker bidrag fra dagligvarebutikkene, og ved én stasjon forteller de at dagligvarebutikken de tidligere hadde avtale med, har inngått en avtale med en annen frivillig organisasjon om bidrag til en av deres kaféer.

Posenes innhold og mengde pakkes etter sammensetningen i husholdet, for eksempel om det er barn, antallet i husholdet, husholdets koke- og stekemuligheter, matspesifikke tilpasninger, som vegetar, ikke svin, allergier eller medisinske tilstander som forutsetter et særskilt kosthold. Dermed er mengden og innholdet i matposene individuelt tilpasset, men likevel er det en hovedregel at matposene skal inneholde middagsmat, tilbehør, brødmat, tørrvarer og pålegg.

Hjelperne ved Frelsesarmeen presiserer at matutleveringen er et supplement til husholdningens matbudsjett, og ikke en ordning som skal dekke husholdets totale behov for mat.

Under feltarbeid var vi til stede hos Frelsesarmeen samtidig med at det var matutdeling. Her så vi hvordan ansatte og frivillige sjauer for å få varer i hus og pakke poser, og organisere for en effektiv utdeling. I Sarpsborg kunne gjestene selv pakke egne varer i posene, dette for å forhindre matsvinn og å sørge for at husholdningene fikk de produktene de ønsket seg. Likevel fortalte en informant at denne løsningen tok lengre tid og at han dermed følte at han var mer på utstilling enn om han bare hadde hentet ferdigpakket mat. Han foretrakk matutdelingsordningen slik den var under pandemien, da han fikk utdelt posene. I Oslo og Drammen pakket Frelsesarmeen posene selv. I Drammen blir posene merket med hva de inneholder. Flere av gjestene trakk fram at de hadde opplevd at andre gjester legger igjen enkelte matvarer både i Frelsesarmeens lokaler og utenfor.

Registrering

Alle stedene skal gjestene registrere seg når de kommer. Dette er mindre strengt håndtert i Drammen og Sarpsborg, noe de ansatte forklarer med økt pågang og kapasitetsutfordringer. Ved Oslo slumstasjon har de tatt i bruk CRM-systemet (se kapittel 3). Alle gjester blir registrert første gang de kommer, og det blir så markert i systemet hver gang de henter mat. I systemet ligger det informasjon om de er alene eller om det er flere i husholdet, og det gir følgelig informasjon om hvilken type matpose de skal få. Dette systemet skal etter hvert innføres ved alle Frelsesarmeens matutdelingssteder.

Unngå kø

I Oslo og delvis også i Drammen har Frelsesarmeen tilrettelagt for å unngå at gjestene blir stående i kø utenfor lokalene hvor det deles ut mat. Der er matutdelingen knyttet til et kafélokale, gjester kan komme inn og det er muligheter for å sette seg ned. I Drammen er det god plass til å sette seg ned og få en kopp kaffe eller te. I Sarpsborg er det en annen organisering med kø utenfor, hvor de slipper inn 3–4 personer om gangen.

På alle utdelingsstedene sier de ansatte at de oppfordrer foreldre til ikke å ha med barn under utdeling av mat. De ønsker ikke at barn skal stå i matkø eller oppleve at maten kommer fra Frelsesarmeen. Det betyr ikke nødvendigvis at barna ikke har kjennskap til Frelsesarmeen. Flere av barnefamiliene som mottar matposer har benyttet seg av andre tilbud for barn og barnefamilier og i noen tilfeller forteller foreldrene hvor maten kommer fra.

Tilbud til de som trenger det mest

Alle nye som oppsøker Frelsesarmeens matutdeling skal i prinsippet inviteres til en førstesamtale og bli registrert. De ansatte vektlegger at det skal være en imøtekomende og trygg samtale, men de gjør en vurdering av gjestenes økonomi og behov for andre hjelpetiltak. Slumstasjonen i Oslo har opprettholdt systemet med førstesamtaler også høsten 2022, mens dette ikke har latt seg gjennomføre fullt ut i Drammen og Sarpsborg. Likevel fikk vi et klart inntrykk av at ansatte og frivillige i Drammen og Sarpsborg har en uformell oversikt og observerer gjestene i lokalene for å avklare hvem som er mest hjelpetrengende, og eventuelt om noen anses å ikke trenge hjelpen.

Når Frelsesarmeen vurderer den enkeltes behov for matutdeling gjennomgår de inntekter, utgifter, hvilke velferdstjenester som gjesten kunne hatt rett på som de ikke mottar, og de kartlegger hvorfor eventuelle stønader fra NAV ikke er tilstrekkelig. I denne vurderingen kreves det ikke formell dokumentasjon, den er tillitsbasert. Likevel forklarer hjelperne at dersom de har en magesfølelse på at en gjest ikke oppgir riktig informasjon, kan de ved enkeltanledninger be om dokumentasjon.

Ved matutdeling til barnefamilier er det ved Oslo slumstasjon en forutsetning for å motta matposer at gjestene kan framvise bostedsattest. Dette gjør det mulig å undersøke om antall personer i husstanden stemmer overens med det gjesten har oppgitt.

Noen tilfredsstillende ikke kriteriene for matutdelingen

Selv om Frelsesarmeen utviser stor fleksibilitet, er det en reell vurdering av gjestenes behov for mathjelp. De ansatte/frivillige i Oslo, Drammen og Sarpsborg har erfaring med å si til enkeltpersoner at de ikke vurderes å tilfredsstillende kriteriene for å motta hjelp fra Frelsesarmeen. I de fleste tilfellene skyldes dette at personene sitter igjen med for høy inntekt etter at alle regninger er betalt. Før en eventuell avvisning

utarbeider Frelsesarmeen et regnestykke over inntekter og utgifter. Mange av de ansatte ved Frelsesarmeen forklarer at de fleste som får avslag får det fordi de ikke har en reell forståelse av hvor mye de har av inntekter og hvordan de skal forvalte egen økonomi. Eksempelvis forklarte en av informantene at det var en gjest som kun handlet matvarer på Meny istedenfor å benytte lavpriskjeder som Kiwi og Rema 1000. Andre som blir avvist kan ha manglende oversikt over hvor mye inntekt de har.

Ved et avslag er det likevel muligheter for å klage eller spørre om en ny samtale, i tillegg får alle gjestene som avvises med seg en matpose. Ingen går tomhendte hjem. Det er ifølge hjelperne ingen som avvises uten en forklaring eller at de blir henvist til andre lokale hjelpeinstanser eller tilbud innad i Frelsesarmeen.

En romslig vurdering

De ansatte ved Frelsesarmeen tegner et tydelig skille mellom deres tilbud og NAVs tilbud. I møte med mennesker som oppsøker matutdelingen er de opptatt av den enkeltes helhetlige situasjon. Hva har de av inntekter, hva har de av utgifter, hva er det som gjør at de ikke har nok penger til mat? I Frelsesarmeens skjønnsmessige vurdering av den nye gjestens behov viser de stor romslighet for den enkeltes særegne situasjon. De vektlegger at de møter gjestene med åpenhet og forståelse. Der NAV må forholde seg til rammene som følger av lover, retningslinjer og offentlige bevilgninger, kan Frelsesarmeen ta særlige hensyn. De kan vise forståelse for gjeldsbelastning, at det ikke er aktuelt å selge hus eller eiendeler, eller at noen må sende penger til familien i sitt opprinnelige hjemland.

Et supplement til det offentlige hjelpetilbudet

Flere av de ansatte vi snakket med understreker at de skal være et supplement til det offentlige. En grunnleggende forventning er at kommunale hjelpeinstanser skal ha vært forsøkt før man kommer til Frelsesarmeen. Et eksempel som blir tatt opp, er at når unge tar kontakt med dem, forsøker de å involvere NAV eller andre hjelpeinstanser. Noen av informantene observerer at det er noen unge mennesker, hvis foreldre har vært gjester hos Frelsesarmeen i lang tid, som oppsøker matutdelingene. En informant er bekymret for at det blir en form for sosial arv å motta støtte eller hente mat hos dem. Å unngå dette er et tema som flere tar opp.

Inntaksvurderingen kan i aller høyeste grad ses i sammenheng med at Frelsesarmeen ønsker å forvalte og disponere de pengegavene de mottar på en hensynsfull og god måte. Dermed gir de ikke mat til personer de mener ikke trenger det. Men dette er ikke en regel uten unntak. I enkelttilfeller bidrar Frelsesarmeen med matposer slik at personer skal kunne spare opp midler for eksempel til et depositum eller til andre framtidsinvesteringer. I dette ligger det et ønske om at hjelpen ikke skal dekke over symptomene, men at personen skal komme seg ut av den økonomiske krevende situasjonen.

Bistand til ukrainske flyktninger

I alle de tre byene vi har intervjuet, har Frelsesarmeen opplevd en pågang av ukrainske flyktninger etter invasjonen i 2022. De fleste har en praksis hvor de snakker med flyktningene om at de har rett til stønader fra det offentlige, og at de er forventet å skulle klare sine personlige utgifter med disse pengene. Samtidig ser Frelsesarmeen at ukrainerne har kommet til Norge fra en dramatisk situasjon, de lever i krisestemning, de er bekymret for de som er igjen i hjemlandet, og de er kommet til et høykostland hvor alt er dyrere enn de er vant til. Frelsesarmeen har flere aktiviteter for

ukrainske flyktninger, som sosiale tiltak eller temamøter i samarbeid med kommunen. I intervjuene vises det samtidig til at når ansatte i Frelsesarmeen identifiserer familier som har behov for hjelp til mat, så får de det, uavhengig av bakgrunn.

Det er ansatte som forteller at flyktningeveiledere har tatt kontakt med Frelsesarmeen for å informere om flyktnings behov. Eksempelene som tas opp av ansatte i Frelsesarmeen er ofte knyttet til bekymring for barn i disse familiene. En informant forteller om en familie hvor matbudsjettet røk fordi barna hadde behov for regntøy. Informanten sier at de har kommunisert med ansatte i introduksjonsprogrammet og flyktningetjenesten om at de må ta opp behov for vinterklær og finansiering av dette.

Individuelle tilpasninger

Frelsesarmeen gjør individuelle tilpasninger i matutdelingen. Det er regler om at husholdninger kan hente mat en gang i måneden eller hver 14. dag. Det foretas samtidig individuelle vurderinger av enkelthusholdningers behov. Enkelte gjester får mer og oftere mat enn det som følger av de ordinære matutdelingene, dette er personer som periodevis har det særlig strevsomt økonomisk.

Jeg kommer en gang i løpet av to uker. Jeg har telefonnummeret til Frelsesarmeen, hvor jeg kan ringe de dersom jeg trenger hjelp. (Hjelpemottaker)

Andre gjester kan hente mat utenom matutdelingene eller få levert mat på andre steder for å unngå stigma eller fordi de ikke klarer å hente maten selv av psykiske eller fysiske årsaker. Det er også en erkjennelse at Frelsesarmeen ikke alltid når ut til alle ved å ha faste åpningstider. Derfor gjøres det individuelle tilpasninger for å kunne nå ut til de som trenger det mest. I intervjuene med de som mottar mathjelp ble det satt tydelig pris på denne fleksibiliteten.

På Frelsesarmeen er det egne dager med matutdeling, men jeg kjenner de som arbeider der såpass godt at jeg kan spørre om ekstra, og da får jeg lov til å komme ned å få brød, egg og kanskje noe smør. (Hjelpemottaker)

De som forteller om slike tilpasninger, har ofte en relasjon til Frelsesarmeen utover matutdelingen. Det kan for eksempel være personer som deltar i aktiviteter som Med håp i bagasjen eller familieaktiviteter, eller som på annen måte får sosial oppfølging fra organisasjonen.

4.3 Forholdet mellom Frelsesarmeen og kommunale tjenester

I intervjuene med ansatte i de tre byene tar informantene opp at de har kontakt med ansatte i kommunens hjelpetjenester, og at de også mottar henvendelser fra ansatte i kommunen når det gjelder hjelp til enkeltbrukere. Ett av stedene er det etablert avtaler om å kjøre hjem mat til brukere i de kommunale tjenestene som ikke ha nok mat. I den ene avtalen gjelder det særlig tilpasning av mat til bruker som har spesifikke ernæringsmessige behov. En ansatt sier de har slike ordninger i tillegg til den ordinære matutdelingen:

I tillegg blir det kjørt ut mat til hjemmeboende i kommunale leiligheter, dette er i samarbeid med hjemmesykepleien og en ernæringsfysiolog. Tilbudet er for personer som er underernært eller feilernært. (Hjelper)

Noen av de ansatte tar opp at det urovekkende at det ikke ser ut til å være rom i de offentlige tjenestene for å bidra til at personer som mottar hjemmebasert omsorg får tilfredsstillende ernæring. Disse avtalene om bistand til personer som mottar hjemmebaserte tjenester kommer i tillegg til at brukere selv blir oppfordret til å oppsøke Frelsesarmeen. En ansatte gir uttrykk for frustrasjon over situasjonen og sier:

NAV henviser til Frelsesarmeen, barnevernet kommer og henter til familiene de har, og kommunehelsetjenesten kommer og henter til sine brukere. Egentlig er det litt irriterende at ikke kommunen tar vare på sine egne selv, det skulle ikke være vår oppgave. Vi gjør det fra egen lomme. Kommunen besøker de som gjerne strever med psykisk helse eller er eldre, og de spør om de kan hente mat til enkelte brukere. Vi gir, men vi syns det er rart at de ikke har et budsjett i kommunen til dette. (Hjelper)

Det er flere eksempler på at både politikere og offentlige myndigheter anerkjenner at når det gjelder matsikkerhet har de frivillige organisasjonene en rolle. Som følge av dyrtid og strømkrise vedtok regjeringen i november 2022 ekstra støtte til matsentrene, i tillegg til ekstra bevilgninger til de frivilliges arbeid for vanskeligstilte.⁷ Vi har ikke oversikt over hvilke ekstra tilskudd landets kommuner har gitt Frelsesarmeen og andre organisasjoner i samme periode, men vi kjenner til at enkelte kommuner har vedtatt ekstra støtte til Frelsesarmeens matutdeling.

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-gir-20-millioner-kroner-ekstra-til-organisasjoner/id2947757/>

5 Hvem oppsøker matutdelingene?

I november 2022 var forskere fra Fafo til stede én dag på to av Frelsesarmeens matutdelinger og to dager på en tredje utdeling. Disse dagene ble det, med bistand fra Frelsesarmeen, gjennomført en enkel registrering av gjestene. Dette registreringskjemaet inneholder litt andre data enn det som er tilgjengelig i Frelsesarmeens faste CRM-registrering.

Totalt ble det registrert 316 gjester disse fire dagene. Noen få gjester takket nei til å delta i studien. Det er stor variasjonsbredde mellom gjestene når det gjelder kjønn, alder, erfaring med matutdelingene, stønadsmottak, familiesituasjon og landbakgrunn. I dette kapitlet presenterer vi resultatene fra kartleggingen. For å gi et fyldigere inntrykk av gjestene på matutdelingene har vi i tillegg konstruert fire idealtypiske gjester, som presenteres underveis i kapitlet. Ingen av disse idealtypene er reelle personer, men vi har satt sammen karakteristika slik at de er realistiske uten å være gjenkjennbare.

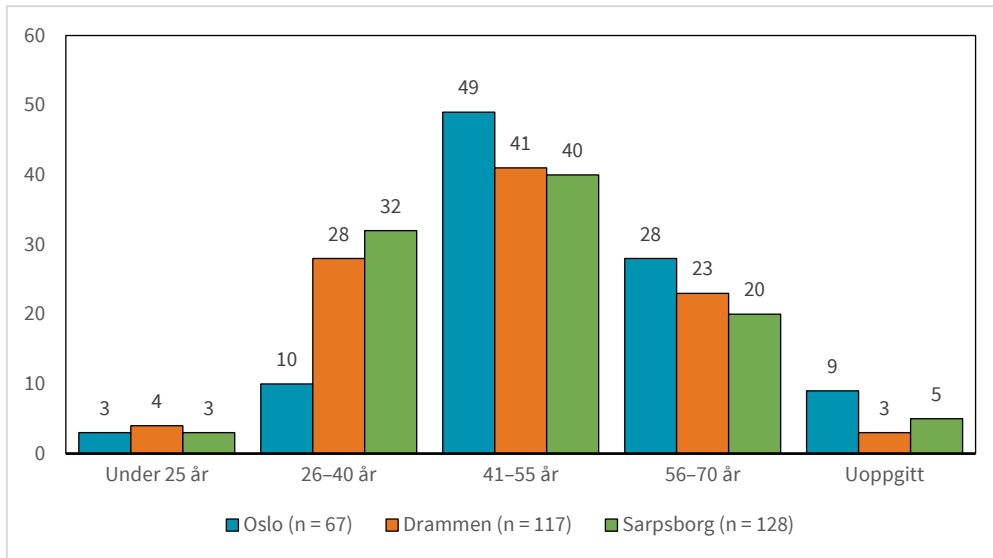
Oda (58) bor alene i en kommunal leilighet, er uføretrygdet og har omfattende helseplager. Oda hadde i mange år et eget firma, men måtte legge det ned etter en ulykke hvor hun ble alvorlig skadet. Etter et lengre forløp endte det med at hun ble uføretrygdet. Det er mange ting som gjør Odas situasjon krevende. Uførestøtaden er lav, og etter at hun har betalt husleie og faste utgifter har hun lite penger igjen. Da hun måtte legge ned firmaet sitt satt hun igjen med gjeld. De økonomiske problemene ble forsterket da hun og mannen gikk fra hverandre. Hun fikk etter en periode gjeldssanering, men det har vært krevende å få endene til å møtes. I perioder har Oda tatt opp kredittlån for å dekke utgiftene. Det har blitt en vond spiral hvor hun aldri føler at hun kommer i økonomisk balanse. Odas helseplager gjør at hun i perioder er veldig syk, og hun sier at et sunt kosthold er viktig for at hun skal ha det bra. Det er dyrt. I Odas liv er hunden Trygg en trofast følgesvenn. Han gjør at hun kommer seg ut på tur og at hun har selskap. Oda sliter økonomisk. Hun oppsøker matutdelingen regelmessig. Hun har ikke oppsøkt NAV for å be om hjelp. Oda har hørt av andre at om hun ber NAV om støtte vil de be henne avlive Trygg for å spare penger. Oda har hentet mat på Frelsesarmeen i flere år. Hun henter også mat til seg og hunden andre steder.

5.1 Flest kvinner midt i livet oppsøker tilbudet

Det er langt flere kvinner enn menn som oppsøker Frelsesarmeens matutdeling. Om lag en tredjedel av gjestene er menn. Det er ikke signifikante forskjeller mellom de tre matutdelingsstedene når det gjelder kjønnsfordelingen.

Personer som er midt i livet er oftere brukere av matutdelingene (figur 5.1); over 40 prosent er mellom 41 og 55 år. Heller ikke aldersgrupperingen er signifikant forskjellig mellom de tre matutdelingsstedene vi har registrert.

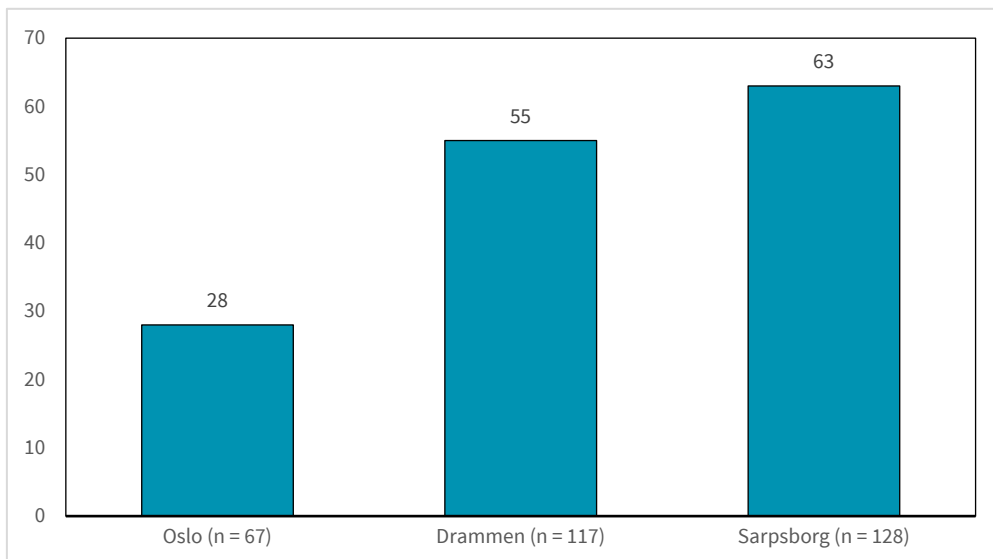
Figur 5.1 Andel gjester i ulike aldersgrupper, etter utdelingssted. Prosent.



5.2 Mange med barn

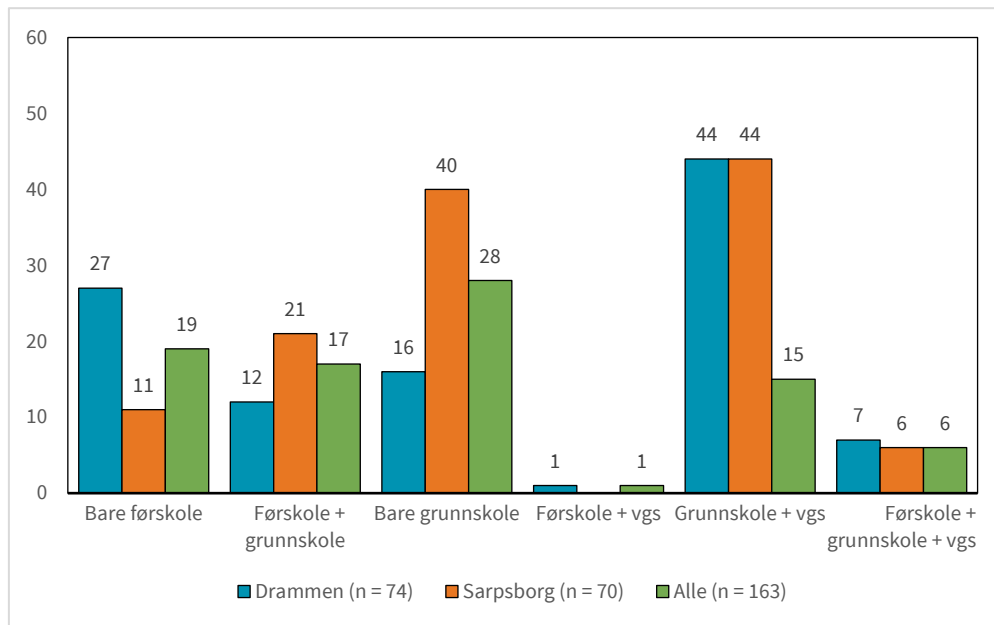
Om lag halvparten av gjestene oppgir at de bor sammen med barn (figur 5.2). Andelen som bor sammen med barn er størst i Drammen og minst i Oslo.

Figur 5.2 Andel gjester som bor sammen med barn, etter utdelingssted. Prosent.



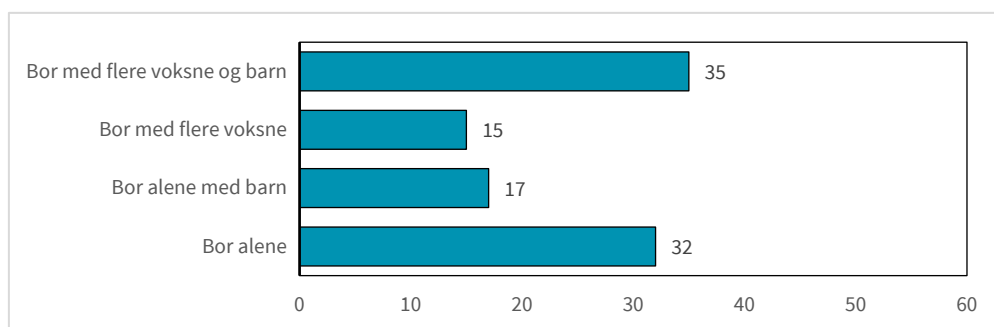
De fleste har barn i førskole- og grunnskolealder. Bare 15 prosent oppgir at de bor sammen med barn i videregående skole-alder (figur 5.3). Det er en liten forskjell i alderen til barna mellom Sarpsborg og Drammen. Antallet med barn blant Slumstasjonens gjester er så lite at det ikke gir mening å prosentueres (n = 19).

Figur 5.3 Aldersfordelingen til barna. Prosent.



Når det gjelder den totale husholdssituasjonen til gjestene er det verdt å merke seg tre forhold. For det første er andelen aleneboende og andelen som bor sammen med både andre voksne og barn omtrent like stor (figur 5.4). Totalt utgjør disse to gruppene en tredjedel hver av de registrerte gjestene. Den siste tredjedelen er likt fordelt mellom de som bor sammen med andre voksne og de som bor sammen med barn. I underkant av hver femte gjest bor alene med barn. Som kommentert i kapittel 3 må dataene om husholdningenes sammensetning tolkes med varsomhet. Det var ikke kategori for enslig forsørger i skjemaet. Noen av gjestene som bor sammen med barn over vgs-alder, kan ha registrert disse som en voksen i husholdet selv om dette ikke er en med-forsørger. Kategorien «bor med flere voksne og barn» kan dermed være overrapportert og kategorien «bor alene med barn» kan være underrapportert.

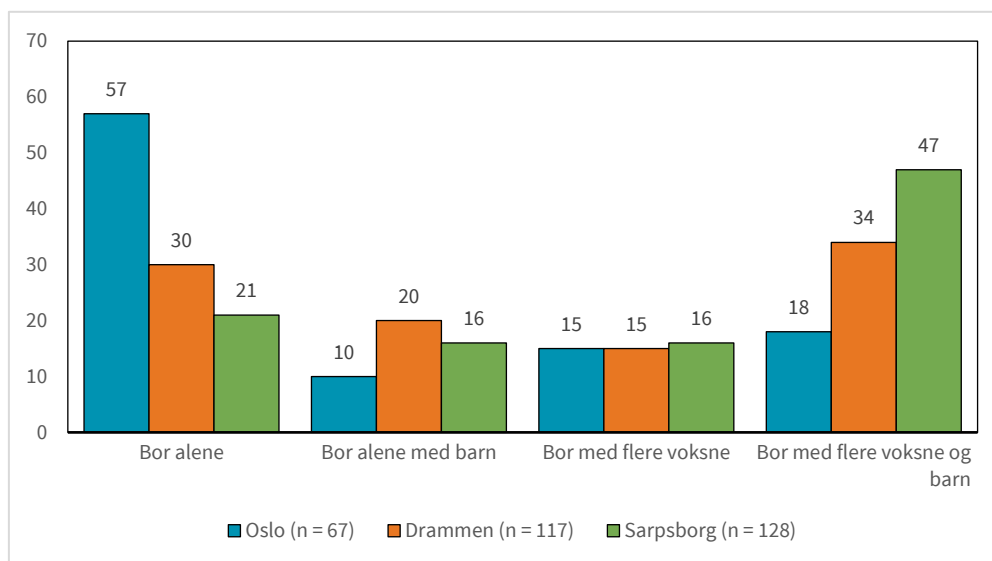
Figur 5.4 Husholdssituasjonen til gjestene Prosent. (n = 312).



For det andre er det forskjeller i husholdssammensetningen på de tre utdelingsstedene (figur 5.5). Blant Slumstasjonens gjester er et klart flertall aleneboende, og under 20 prosent bor sammen med ett eller flere barn og én eller flere voksne. I Drammen er situasjonen helt motsatt. Her er 20 prosent aleneboende, og nesten halvparten bor sammen med både barn og andre voksne. Med forbehold om at vi ikke vet hvilken relasjon den registrerte gjesten har til den/de andre voksne i husholdet, kan det se ut som familier med flere voksne utgjør en stor andel av gjestene på matutdelingen i

Drammen. Men vi vet som sagt ikke om de andre voksne i husholdet er partnere, venner, slektninger, eller barn over 18 år som kanskje fremdeles forsørges.

Figur 5.5 Andelen gjester med ulike husholdsammensetning, etter utdelingssted. Prosent.



5.3 Få i arbeid

Det store flertallet av gjestene (91 prosent) er ikke i arbeid. Av de ni prosentene som oppgir at de er i arbeid, er under én prosent (2 personer) heltidsarbeidende, fire prosent jobber deltid, og fire prosent er i arbeid innimellom.

Andelen som er i arbeid, er høyere blant Slumstasjonens gjester enn på de andre utdelingsstedene. Her har 11 av de 67 registrerte besøkende en relasjon til arbeidsmarkedet. Halvparten jobber heltid eller deltid, mens halvparten jobber innimellom.

Andelen i arbeid er, ikke uventet, langt lavere blant matutdelingenes brukere enn i befolkningen generelt. Det er likevel verdt å merke seg at en så vidt stor andel har en relasjon til arbeidsmarkedet, om enn svak. Matutdelingsgjester er med andre ord ikke utelukkende velferdsstatsavhengige. De ansatte i Frelsesarmeen bekrefter dette inntrykket.

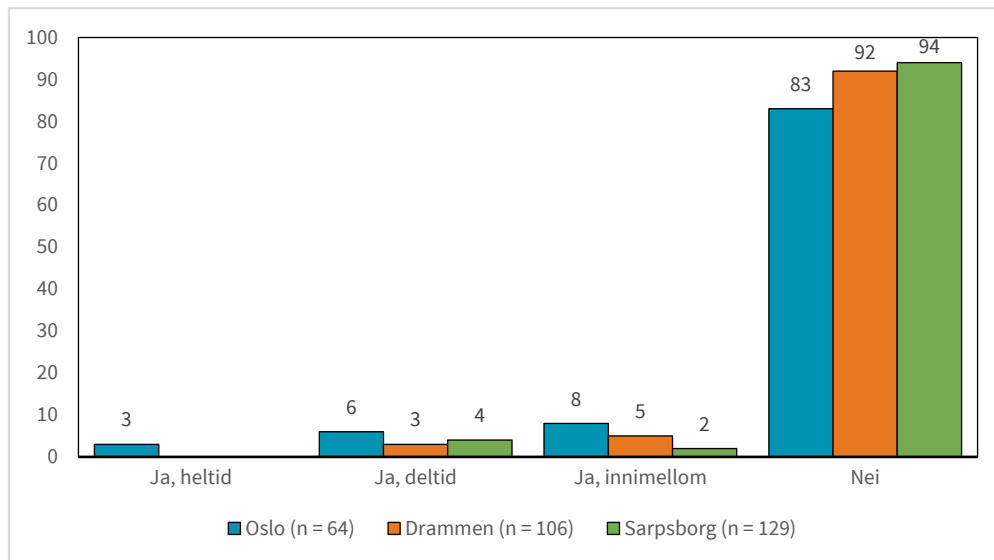
Noen kommer som er i jobb, det er ikke mange, men noen, spesielt øst-europeiske. (Hjelper)

En annen gruppe er enslige alenefedre, som har blitt permittert fra jobben under pandemien eller har utfordringer med å komme seg på arbeidsmarkedet. (Hjelper)

Det er barnefamilier der det er ingen jobb eller barnefamilier der den ene jobber og ikke den andre. Det kan være sykemeldinger, AAP eller slike ting. (Hjelper)

Vi har ikke grunnlag for å si om de som ble registrert i november 2022 skiller seg fra tidligere gjester, altså om det er flere eller færre av gjestene som har en relasjon til arbeidslivet nå enn tidligere.

Figur 5.6. Andel gjester etter tilknytning til arbeidslivet og utdelingssted. Prosent.



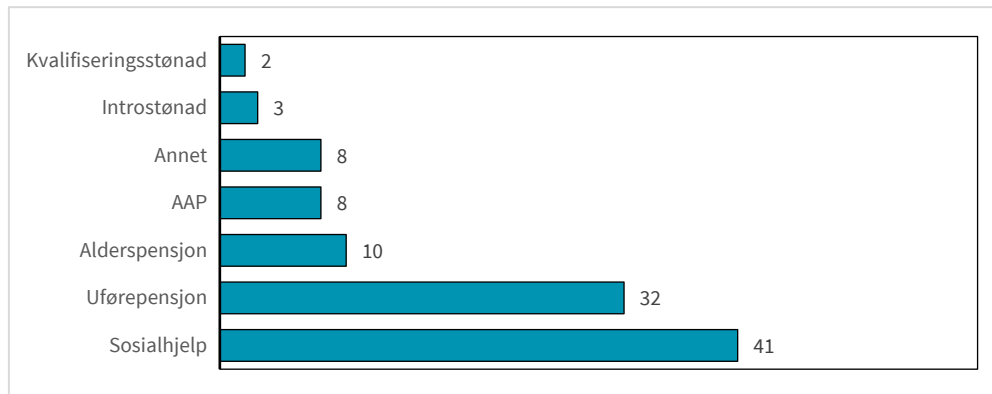
Klara (70) er minstepensjonist og bor alene. Stort sett klarer hun seg selv, men det er blitt ekstra vanskelig med økte utgifter til strøm og at maten er blitt dyrere. Tidligere har hun kunnet spare litt penger og for eksempel kjøpe klær med god holdbarhet når hun har trengt noe nytt. Det klarer hun ikke lenger.

Klara har oppsøkt Frelsesarmeens matutdeling i 1–1,5 år, etter at hun ble tipset om tilbudet av en bekjent. Matposene hun henter en gang i måneden er viktig i et trangt budsjett. I tillegg til minstepensjon får Klara bostøtte. Klara sier at hun ikke oppsøker NAV. Hun har vært der for lenge siden, men nå hvor alt skal skje på nett, synes hun det er upersonlig og vanskelig. Det med nettsider og apper er ikke for henne. Klara sier at når hun har det vanskelig snakker hun med ansatte på Frelsesarmeen. Hun er blitt kjent med dem og synes de er hyggelige. Hun er også av og til innom og drikker kaffe i kaféen. Det er noen av de andre gjestene hun har møtt flere ganger og som det er koselig å snakke med.

5.4 Stor andel stønadsmottakere

De fleste gjestene mottar stønad fra NAV. 84 prosent av de frammøtte krysset av for at de mottok en eller flere former for økonomisk støtte fra NAV. Det vanligste er å motta sosialhjelp (41 prosent). Andelen som mottar uføretrygd, er 32 prosent. Andelen som mottar alderspensjon er 10 prosent, og 8 prosent mottar arbeidsavklaringspenger. Det er dessuten svært få som oppgir at de mottar introduksjons- eller kvalifiseringsstønad (2–3 prosent). Det er også 29 prosent som mottar bostøtte, men dette er ikke en inntektssikringsordning av samme type som de øvrige stønadene. Det var mulig å krysse av for flere stønader og summen av prosenttallene i figur 5.7 er derfor større enn 100.

Figur 5.7 Andel gjester som oppgir at de mottar økonomisk stønad fra NAV. Det var mulig å krysse av for flere stønadstyper. Prosent. (n = 266)



Det er enkelte forskjeller mellom de tre utdelingsstedene når det gjelder hvilken stønadstype som er vanligst blant gjestene. Med forbehold om at tallene er små slik at det er stor usikkerhet, ser det ut til at sosialhjelp er den vanligste stønadsformen blant gjestene i Sarpsborg og Drammen, mens uførepensjonistene utgjør den største gruppa i Oslo.

Sofia (43) er småbarnsmor og bor sammen med mannen i et hus som de eier. Familien har fire barn. Sofia har vært langtidssykemeldt og mottar nå arbeidsavklaringspenger. Hun hadde lav inntekt da hun var i jobb, så ytelsen er ikke så høy. Hun får rundt 20 000 kroner i måneden. Under pandemien ble mannen hennes permittert. Siden da har de hatt store problemer med å klare sine faste utgifter og ha nok mat til familien. Hun oppsøkte Frelsesarmeen første gang for to år siden, etter at hun hadde søkt på nettet etter informasjon om mulighetene for å få hjelp. Sofia har søkt om økonomisk sosialhjelp, men fått avslag. I NAVs vurdering har familien en samlet inntekt og formue som gjør at de ikke tilfredsstiller kriteriene for sosialhjelp. For at barna skal ha en stabil hverdag vil de beholde huset, og Sofia sier de er avhengig av å ha bil for klare hverdagens logistikk. Når de har betalt huslån, strømregning og andre faste utgifter er det nesten ikke penger igjen til mat og klær. I vurderingen gikk NAV gjennom kontoutskriften for de siste tre månedene. Sofia opplevde denne prosessen som ubehagelig, at livet hennes ble gransket.

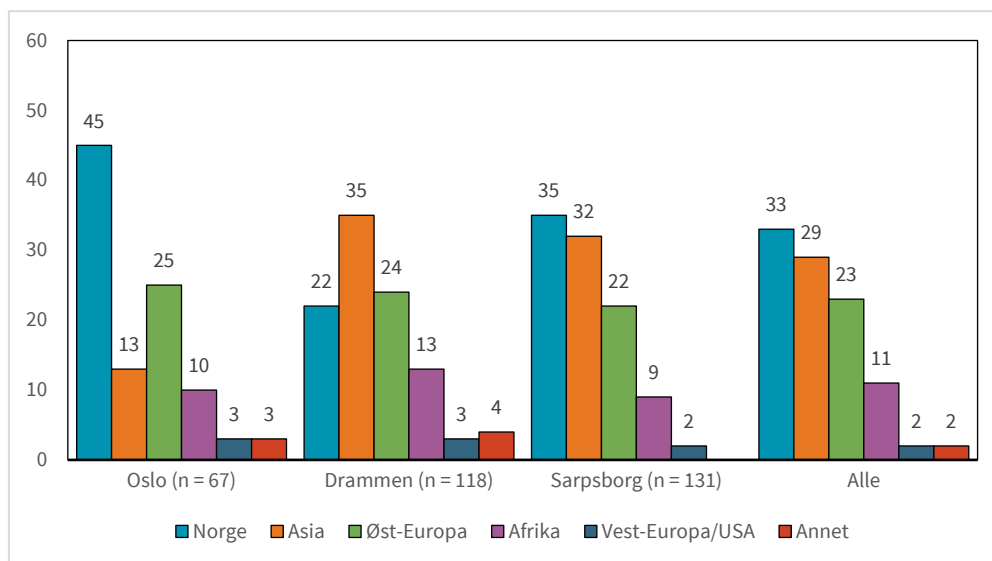
Sofia henter mat én gang i måneden, men har i perioder fått matposer fra Frelsesarmeen oftere. Familien har også fått hjelp med klær og utstyr til barna. Hun har også fått hjelp til å komme i arbeidspraksis gjennom «Med håp i bagasjen», og håper hun kan komme tilbake i arbeidslivet for fullt etter hvert.

5.5 Mange med innvandrerbakgrunn

Et stort flertall av de registrerte gjestene i Oslo, Drammen og Sarpsborg har innvandrerbakgrunn. En tredjedel oppgir at de er født i Norge. Nesten en av fire har østeuropeisk bakgrunn, og nær 30 prosent er født i et asiatisk land. En av ti har bakgrunn fra et afrikansk land (figur 5.8).

Det er noen forskjeller mellom utdelingsstedene når det gjelder gjestenes landbakgrunn. På Slumstasjonen i Oslo og i matutdelingen i Sarpsborg har den største gjestegruppa norsk bakgrunn. I Drammen er det gjester med bakgrunn fra et asiatisk land som utgjør den største gruppa. Personer med øst-europeisk bakgrunn utgjør mellom 20 og 25 prosent av gjestene på alle de tre utdelingsstedene og personer med afrikansk bakgrunn rundt 10 prosent.

Figur 5.8 Landbakgrunnen til gjestene, etter utdelingssted. Prosent.



Det har vært stor oppmerksomhet om situasjonen til de ukrainske flyktningene i Norge, og flere medieoppslag har konkludert med at de utgjør en stor andel av de som står i matkø. Vi finner ikke at dette er tilfelle for Frelsesarmeens utdelingssteder de dagene vi gjorde registreringer. På Slumstasjonen i Oslo var det kun to personer som oppga at de kom fra Ukraina. Blant gjestene i Drammen oppga ti prosent at de kom fra Ukraina, mens det samme gjaldt åtte prosent av gjestene i Sarpsborg.

Det kan være flere forklaringer på at det ikke er så mange Ukrainske flyktninger blant Frelsesarmeens gjester. En opplagt forklaring er at mange flyktninger og asylsøkere blir henvist til andre tjenester, som for eksempel flyktningveileder, etter introduksjonssamtalen, eller at de blir avvist fordi de bor på et asylmottak der de har fullpensjon og dermed er antatt å ha mindre behov for matposer enn andre.

Særlig Slumstasjonen i Oslo har vært konsekvente på å gjennomføre systematiske samtaler ved første gangs besøk, noe som kan forklare hvorfor det er færre ukrainske gjester i Oslo enn i Drammen og Sarpsborg. I tillegg er det flere utdelingssteder i Oslo, og Ukrainerne kan av flere årsaker samle seg andre steder enn ved Frelsesarmeens utdeling. Vi kan med andre ord ikke bruke registreringene i dette prosjektet til å trekke konklusjoner om Ukrainernes behov for mathjelp.

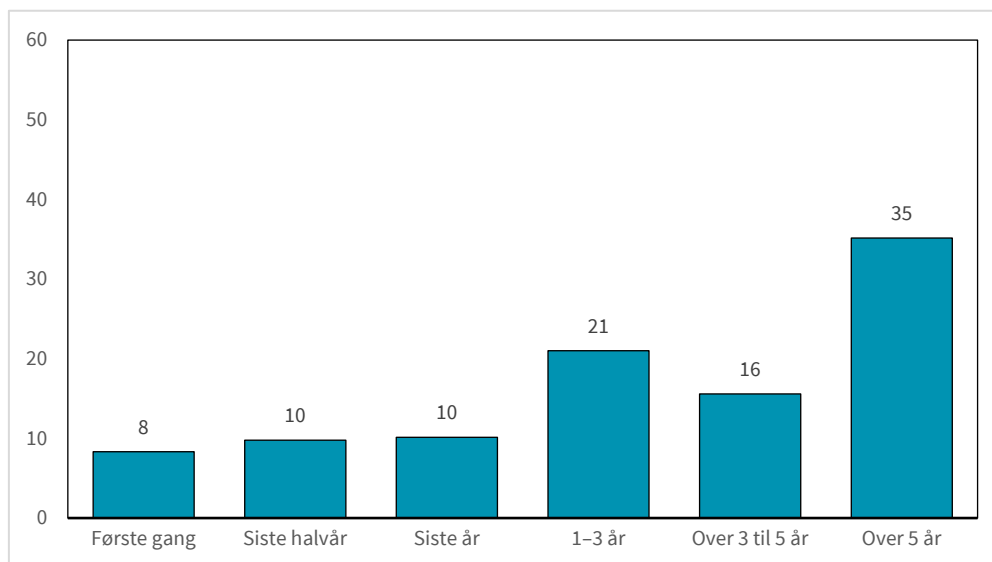
Marjan (39) er fra Afghanistan, hun kom til Norge for 12 år siden. Marjan er alene med tre barn etter at hun ble separert for tre år siden. Hun er i kvalifiseringsprogram og mottar kvalifiseringsstønad. Marjan vil veldig gjerne ha en jobb. Hun har hatt praksisplass flere steder, og sier hun får gode tilbakemeldinger, men hun får ikke fast jobb. Hun leier en leilighet privat. Hun mottar bostøtte, men når hun har betalt husleie og faste utgifter har hun veldig lite penger igjen til klær, aktiviteter for barna og mat. Hun sier hun er sliten av alltid å ha lite penger og måtte si nei til ungene. Marjan har vært fast gjest hos Frelsesarmeen i flere år. Hun opplever at de er en viktig støttespiller i livet hennes. Hun henter mat en gang i måneden, men har også avtaler om at hun kan få matpose i perioder hvor de har det ekstra vanskelig. Hun deltar på ulike aktiviteter i Frelsesarmeen. Hun og barna har fått hjelp med klær og utstyr når de har hatt behov for det.

5.6 Mange gjengangere

Av de som ble registrert på de tre utdelingsstedene en dag i november var det en stor andel som hadde besøkt matutdelingen tidligere, noe vi her karakteriserer som gjengangere. Mer enn én tredjedel oppgir at det er mer enn fem år siden de besøkte matutdelingen første gang og for 16 prosent er det mellom tre og fem år siden første besøk. En mellomgruppe på nær 20 prosent besøkte matutdelingen for første gang for ett til tre år siden. Disse begynte med andre ord å oppsøke tilbudet i pandemiårene. Hvorvidt det har sammenheng med pandemien i seg selv, eller om dette er et vanlig mønster, vet vi ikke.

Selv om mange er gjengangere, er det også mange som er helt nye. Nesten hver femte gjest som ble registrert de fire dagene i november oppga at de hadde oppsøkt matutdelingen til Frelsesarmeen for første gang i løpet av det siste halvåret, og ytterligere ti prosent i løpet av det siste året. Vi har ikke sammenlikningsgrunnlag til å kunne mene om det er vanlig at så mange av gjestene på et gitt tidspunkt har kommet til i løpet av de siste halvåret, eller om det er vanlig at det på en tilfeldig dag er nær 10 prosent av gjestene som oppsøker tilbudet for første gang.

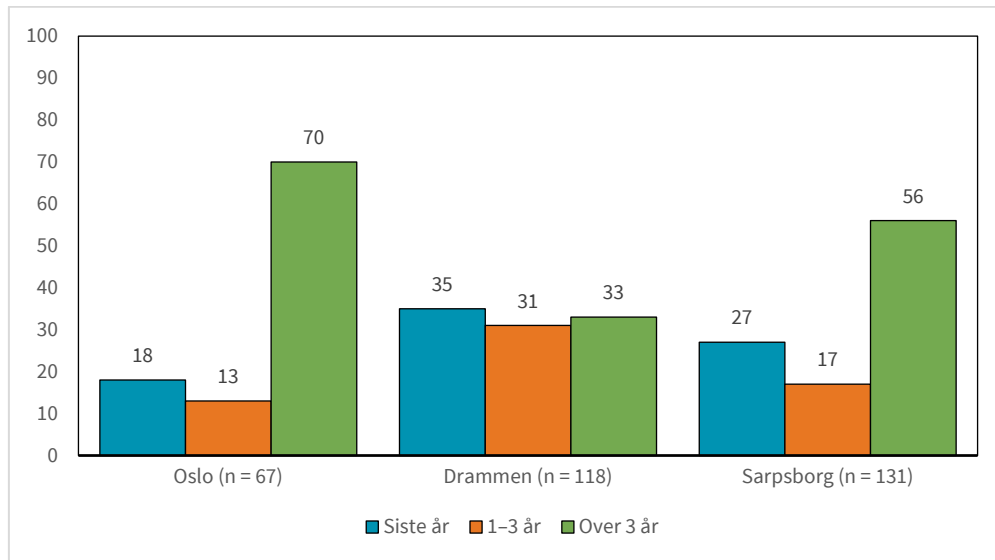
Figur 5.9 Andel mottakere etter hvor lenge det er siden deres første besøk hos Frelsesarmeens matutdeling. Prosent. (n = 276)



Særlig i Oslo er det mange som oppgir at det er lenge siden de oppsøkte matutdelingen for første gang (figur 5.10). For 75 prosent av gjestene i Oslo er det mer enn tre år siden første besøk. Det tilsvarende tallet er 56 prosent i Sarpsborg og 33 prosent i Drammen. På alle matstasjonene har flertallet av gjestene brukt tilbudet i mange år.

Skal vi oppsummere forskjellen mellom de tre utdelingsstedene er inntrykket at det er en stor overvekt av gjengangere i Oslo og en markert andel nye brukere i Drammen. For Drammens del er antakelig antallet nyankomne Ukrainere en viktig forklaring.

Figur 5.10 Ansiennitet som bruker av matstasjonen, etter utdelingssted. Prosent.

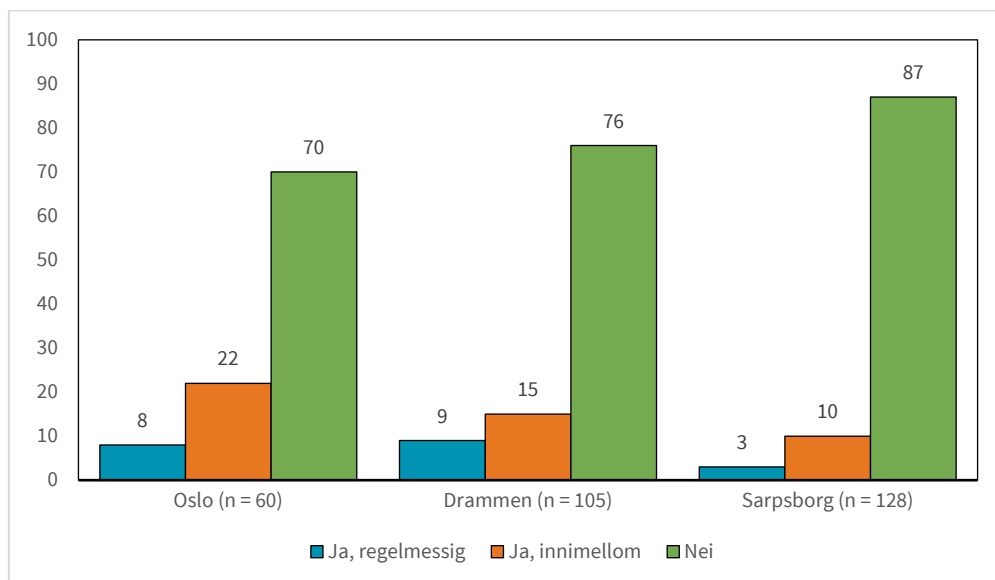


Henter mat flere steder

Et lite mindretall av gjestene oppgir at de regelmessig henter mat på flere matstasjoner (figur 5.11). Andelen som besøker andre matstasjoner er, ikke uventet, størst i Oslo. Her er det flere matutdelinger enn i de andre byene.

Vi kan ikke ta for gitt at vi har helt riktige opplysninger om hvor vanlig det er å besøke flere matutdelingssteder. Noen kan ha vegret seg for å krysse av for dette fordi de kan være redde for at det skal oppfattes som at de er utakknemlige, de er tross alt på Frelsesarmeens matutdeling da de blir spurt om dette, eller for at de kan bli avvist hvis de forteller at de også henter mat andre steder. Vi tror derfor at de 20 prosentene som sier at de henter mat flere steder regelmessig eller av og til, er et minimumsanslag.

Figur 5.11 Andel som oppgir at de henter mat på flere matstasjoner, etter utdelingssted. Prosent.



6 Julehjelp

Vi får juleboks til jul, og det er det kjekkeste som fins. Det er kjempestort, og jeg har ikke ord for hva det betyr. I juleboksen er det julemiddag, julefrokost og gavekort til å kjøpe gaver til barna. (Hjelpemottaker)

Før jul i 2022 var det mange medieoppslag om at flere trengte julehjelp fra organisasjonene. Ipsos har tre ganger gjennomført en spørreundersøkelse på oppdrag av Frelsesarmeen om folks økonomi i førjulstiden. I 2018 var det 22 prosent som sa at de gruet seg til jul på grunn av dårlig økonomi. I 2022 hadde andelen økt til 48 prosent. I 2022-undersøkelsen svarte én av fem at de ikke hadde tilstrekkelig økonomi til å dekke de økte kostnadene i samfunnet. Folk ble også spurt hvordan deres husstands økonomi hadde endret seg siden januar 2022, og nesten seks av ti svarte at de hadde mye eller litt dårligere økonomi nå.⁸

I tillegg til at Frelsesarmeen har utdeling av matposer gjennom hele året, tilbyr organisasjonen julehjelp til de som trenger det. Helt siden 1901 har Frelsesarmeens julegryte blitt satt ut i Norge for å samle inn penger til julehjelpen. I 2022 ble det satt ut over 200 gryter, og pengene som samles inn er med på å finansiere julehjelp til mange tusen husstander.

Syv av Frelsesarmeens korps har registrert julehjelp i CRM-systemet i 2021 og 2022 (se forklaring i kapittel 3). På bakgrunn av disse registreringene kan vi si noe om omfang og sammensetning av de som mottar hjelpen. Registreringene gir også indikasjoner på endringer fra 2021 til 2022. I tillegg har vi mer detaljert informasjon fra Drammen. Her har julehjelpen blitt registrert i et annet system, men fra dette korpset har vi fått tall fra 2020, 2021 og 2022, og vi har litt mer informasjon om mottakerne.

6.1 Kort om tildelingene

Korpsene har ulike systemer for hva som deles ut og hvordan hjelpen organiseres. Felles er at den som har behov for ekstra bistand før jul må søke. De som søker på julehjelp, er enten nye gjester eller gjester som Frelsesarmeen kjenner fra tidligere. Man må møte opp i Frelsesarmeens lokaler og vil der få en kort samtale med en ansatt eller en frivillig og deretter fylle ut et søknadsskjema. Den som søker hjelp, må identifisere seg selv og de man eventuelt søker hjelp for. For å motta julehjelp er det også nødvendig med en bostedsattest. Dersom noen ikke har mulighet til å møte personlig for å søke, finner Frelsesarmeen løsninger på dette.

Julehjelpen deles ut i desember. Gjestene får da en matkasse eller gavepakke som for eksempel kan bestå av julemiddag, annen julemat, klær, gavekort på matvarer eller leker til barn. Det er ingen ytre tegn på at matkassen kommer fra Frelsesarmeen, maten leveres i en Godt levert-kasse.

Frelsesarmeens utdelingssteder har litt forskjellige opplegg for utdelingen av julehjelpen. Noen steder er hovedregelen at matkassen kjøres ut til mottakerne, andre

⁸ <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/de-som-tjener-minst-kutter-mest-i-julemat-og-julegaver?publisherId=89216&releaseId=17947450>

steder henter folk den selv. Noen steder er det særlig viktig at barnefamilier henter selv fordi de i tillegg til matkassen får gavekort, gaver, klær eller annet til barna.

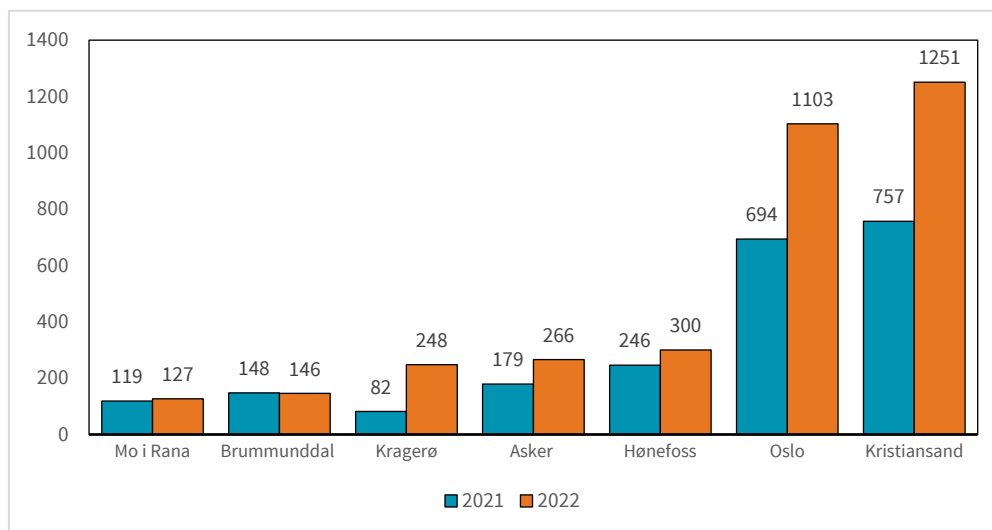
6.2 Mottakere av julehjelp

Frelsesarmeen oppgir selv at over 19 000 husstander fikk hjelp til jul i 2022. Dette er en økning på nesten 50 prosent fra 2021. I tillegg til mat, ble det delt ut over 24 000 julegaver (omtrent som i 2021) og 1821 personer spiste julemiddag hos dem (opp 70 prosent fra 2021) (tall fra Frelsesarmeen). Organisasjonen registrerte med andre ord at det flere steder var en kraftig økning i antallet som ba om hjelp før jul i 2022. Økningen ble registrert i store byer, som Oslo, Bergen, Trondheim og Kristiansand, men også i mindre byer og på mindre steder, som Bodø, Drøbak, Fagernes og Kristiansand.⁹

Siden mange av korpserne foreløpig ikke har innført CRM, kan vi ikke benytte disse dataene til en fulltelling av julehjelpen for 2022. Basert på informasjon fra de syv korpserne som har benyttet CRM begge årene; Asker, Brumunddal, Hønefoss, Kragerø, Kristiansand, Mo i Rana og Oslo, og informasjonen fra Drammen, framtrer likevel et tydelig bilde av at flere mottar julehjelp i 2022 enn i 2021 (figur 6.1).

I 2021 ble det delt ut julehjelp til sammen 2225 ganger fra de syv korpserne noen hushold har fått mer enn én tildeling. I 2022 delte de samme korpserne ut julehjelp 3437 ganger. Dette er en økning på over 50 prosent. Det er særlig i storbyområdene, Kristiansand, Oslo og Asker, det har vært stor økning.

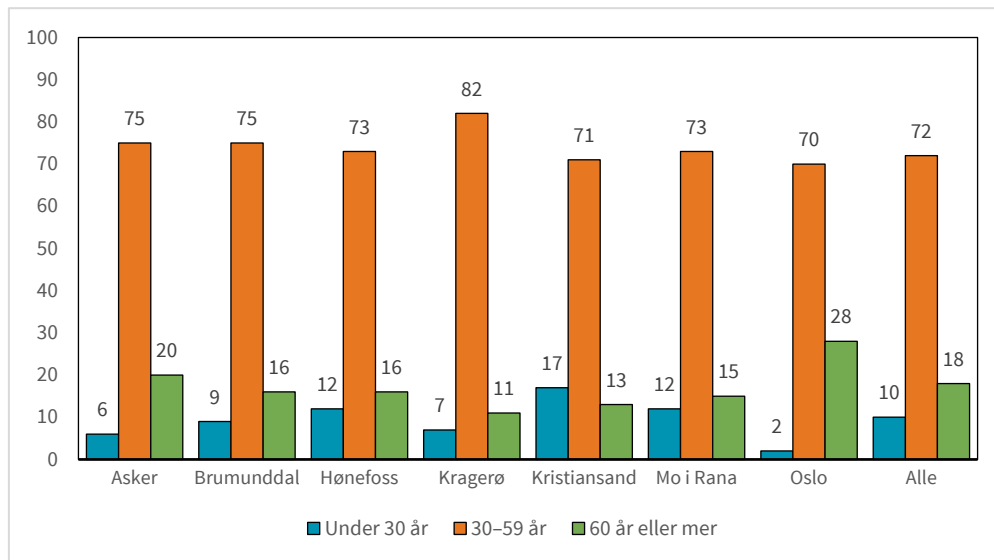
Figur 6.1 Antall husstander som har mottatt julehjelp hos syv korps i 2021 og 2022.



Det store flertallet av de som mottar julehjelp er i aldersgruppen 30–60 år. Bare 10 prosent er under 30 år, og nesten 20 prosent er over 60. Det er ikke store forskjeller mellom de syv korpserne i alderssammensetning, men det er noen flere i den eldste aldersgruppa som har mottatt julehjelp på Slumstasjonen i Oslo og noen flere i den yngste aldersgruppa som har mottatt julehjelp i Kristiansand (figur 6.2).

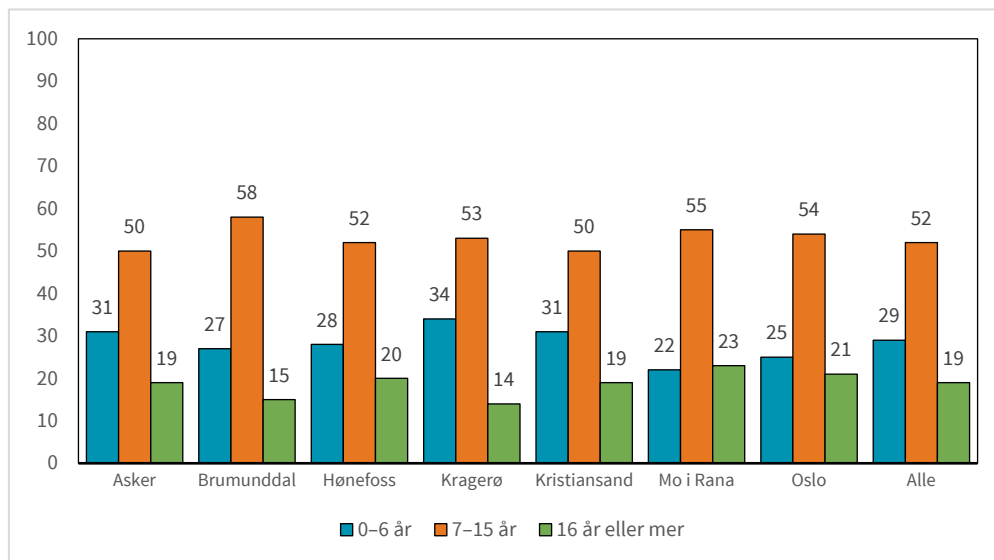
⁹ <https://frelsesarmeen.no/aktuelt/julehjelpen-er-igang>, hentet 7/2 2023.

Figur 6.2 Alder på de som har mottatt julehjelp hos de syv korpene i 2021 og/eller 2022. Prosent. (n = 3368)



Når de som mottar julehjelp registreres, legges det også inn alder på eventuelle barn i husholdet. På de syv stasjonene har det blitt registrert alder på barn for 3673 hushold, men noen av disse kan ha mottatt julehjelp flere ganger. 30 prosent av husholdene har barn under 7 år, 50 prosent har barn i alderen 7 til 15 år og 20 prosent har barn over 15 (figur 6.3). Det er bare marginale forskjeller mellom stasjonene, men det er færrest hushold med små barn registrert i Mo i Rana og flest i Kragerø.

Figur 6.3 Andel hushold på hver matutdelingsstasjon som er registrert med barn i ulike aldersgrupper. Prosent. (n = 3673).



6.3 Julehjelp i Drammen

Drammen har gitt oss innsyn i sin registrering av julehjelp. De har fulltelling for 2020, 2021 og 2022, og har registrert noen kjennetegn ved de som mottar julehjelp i 2021 og 2022.

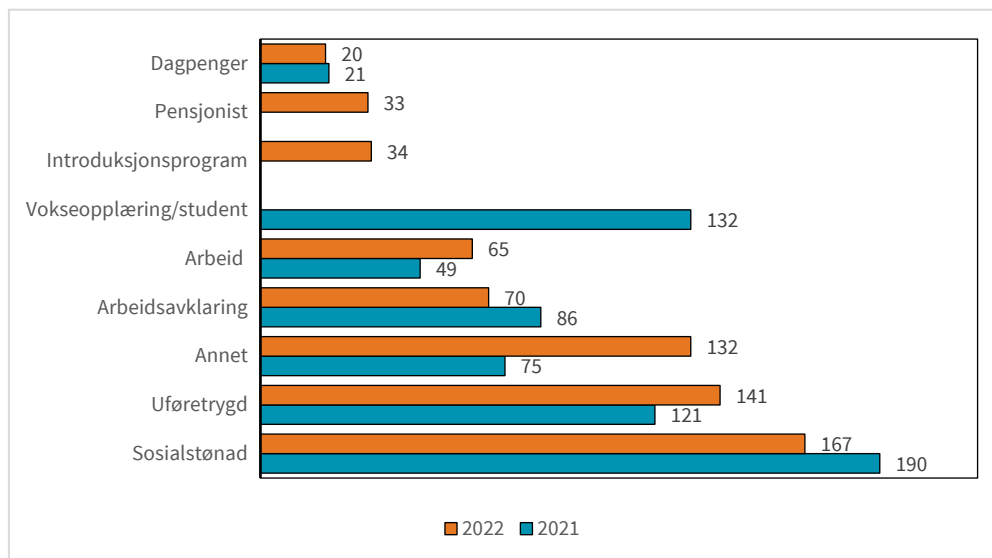
Alt i alt var det 711 personer som søkte julehjelp i Drammen i 2021 og 762 i 2022. Frelsesarmeen i Drammen oppgir at det var 591 som søkte slik hjelp i 2020, og at 2022 dermed utgjør et foreløpig toppår.

Denne økningen kan ha flere forklaringer. For det første kan tilbudet ha blitt bedre kjent. Det ble blant annet nevnt av de ansatte at det er grupper på Facebook som informerer om hvor det er matutdeling. For det andre har det vært noen endringer i hvordan selve søknadsprosessen foregår. I 2021 var det, på grunn av koronapandemien, bare åpent for digitale søknader, mens det i 2022 har vært åtte dager der det har vært mulig å få bistand til å søke.

Samtidig oppgir ansatte i Drammen at Frelsesarmeen i 2022 har jobbet aktivt for å redusere antall søknader fra personer som deltar i introduksjonsprogrammet. Frelsesarmeen i Drammen oppgir at de har oppfordret veilederne i introduksjonsprogrammet til å bistå deltakerne som er i en krevende økonomisk situasjon med å søke NAV om økonomisk støtte. Det er uklart om denne oppfordringen har medført at færre fra introduksjonsprogrammet har søkt Frelsesarmeen om julehjelp.

Drammen har også registrert hva slags inntektsgrunnlag mottakerne av julehjelp har. De har ikke benyttet samme inndeling i 2021 og 2022, og det er derfor ikke mulig å sammenlikne mottakergruppas sammensetning disse to årene. Inntrykket er imidlertid at det er mange som mottar sosialstønad og uføretrygd slik som for matmottakerne generelt, jf. kapittel 5, men noen er i arbeid og mange oppgir i 2022 at de er studenter eller i voksenopplæring (figur 6.4).

Figur 6.4 Inntektsgrunnlag og arbeidstilknytning hos mottakere av julehjelp i Drammen i 2021 og 2022. Antall.



7 Hvorfor oppsøker folk matutdelingene?

Det er et mangfold av mennesker som opplever å ha så dårlig råd at de trenger hjelp for å ha nok mat (kapittel 5). Det er likevel noen fellestrekk. Mange har én eller flere velferdsstatlige ytelser som sin primære inntektskilde. Et flertall bor sammen med barn, og mange er aleneforelder. Det er nesten ingen som er i arbeid. Samtidig viser de kvalitative intervjuene store variasjoner i gjestenes livssituasjon. Flere har sammensatte problemer og strever på ulike områder.

I dette kapitlet går vi nærmere inn på hva som kan forklare at matutdelingen blir et alternativ for folk. Vi ser på hvordan de har fått vite om tilbudet og hvor ofte har de behov for å hente mat. Og hvorfor er det ikke NAV som sikrer at folk har nok mat?

7.1 Kjennskap til matutdelingen

Det finnes lite informasjon på Frelsesarmeens nettsider for tilbudet om matutdeling (kapittel fire). Vi har spurt både de ansatte/frivillige som er involvert i matutdelingen og mottakerne om hvordan tilbudet blir kjent. For det første har noen funnet fram til tilbudet selv, blant annet ved å søke på nett. For det andre er det noen som har hørt om tilbudet fra folk de kjenner, eller blitt oppfordret av venner og slektninger til å oppsøke Frelsesarmeen. For det tredje er det informanter som oppgir at de har blitt henvist til Frelsesarmeen av ansatte i NAV eller av andre tjenester i kommunen.

Når det ble ille, søkte jeg på nettet om hvor jeg kunne få hjelp. Da var det Frelsesarmeen som dukket opp, og Blå Kors og andre organisasjoner som man kan søke litt rundt på. Frelsesarmeen var mest aktuelt. Blå Kors driver helst med rus og der er ikke vi. (Hjelpemottaker)

Naboen min sa til meg at Frelsesarmeen kunne hjelpe meg. Jeg var redd for hva jeg skulle si og hva de skulle spørre meg om. Jeg synes det var vanskelig å komme hit, men de stilte hyggelige spørsmål om hvordan jeg har det. De vil bare hjelpe. Så jeg fikk hjelp med mat, ekstra klær til barna og sportsutstyr. (Hjelpemottaker)

En informant sier at hun hadde oppsøkt NAV for å få hjelp til å betale en tannlegering, men blitt avvist. Hun sier at hun hadde svært dårlig økonomi og at et familiemedlem hadde bedt henne om å snakke med Frelsesarmeen. Hun hadde kontaktet Frelsesarmeen og dette første møtet ble en inngang til flere av deres hjelpetilbud, inkludert matutdelingen.

En ansatt sier at jungeltelegrafene er en viktig kilde til informasjon om matutdelingen. Personer som har benyttet tilbudet sprer informasjon til andre i sitt nettverk som de vet sliter med økonomien. Informanten kjenner også til at det er Facebook-grupper hvor det utveksles informasjon mellom personer som er i en vanskelig livssituasjon. Også andre ansatte sier at de kjenner til denne type Facebook-grupper og at de er en viktig informasjonskilde.

Frelsesarmeen har mange sosiale tilbud og aktiviteter (kapittel 4). Noen av informan-
tene sier de fikk vite om matutdelingen fordi de deltok i andre aktiviteter. Ansatte
bekrefter at de kan fange opp personer som kan ha behov for å motta bistand i form
av mat gjennom aktivitetstilbudet. At mange personer kjenner til Frelsesarmeen og
deres aktiviteter fører altså til at det spres informasjon om matutdelingstilbudet:

Jeg fikk vite om tilbudet gjennom ei venninne som sa jeg kunne få hjelp til mat
og aktiviteter. (Hjelpemottaker)

Offentlige instanser henviser til matutdelingen

Intervjuene viser også at det er flere som er blitt «henvist» til matutdelingen fra NAV
eller andre offentlige instanser, slik som disse to informantene:

Jeg er innvandrер, jeg har bodd i Norge i over 20 år og jeg er uføretrygdet. Jeg
kom på Frelsesarmeen etter at veilederen min på NAV informerte meg om at
jeg kunne få mat der. Jeg var aleneforsørger for fire små barn, og det er tøft
økonomisk. (Hjelpemottaker)

Støtten fra NAV var ikke nok til å klare seg, og NAV sa at jeg burde gå på Frel-
sesarmeen å hente mat en gang i måneden. (Hjelpemottaker)

En informant sier at hun ikke er så flink til å finne steder å få hjelp, men at veilederen
på NAV hadde bedt henne ta kontakt med Frelsesarmeen. En annen forteller at fami-
lien hadde hatt oppfølging fra barnevernet, og at barnevernet etter avsluttet oppføl-
ging hadde oppfordret dem til å ta kontakt med Frelsesarmeen.

Frelsesarmeens matutdeling er, som beskrevet i kapittel fire, en del av et mer om-
fattende sosialt arbeid. Gjennom øvrige tilbud og aktiviteter har Frelsesarmeen kon-
takt med mange deler av det offentlige hjelpeapparatet. Det medfører at ansatte i de
offentlige tjenestene blir kjent med Frelsesarmeens tilbud. Dette kan være noe av
forklaringen på at personer som er i kontakt med det offentlige hjelpeapparatet hen-
vises til Frelsesarmeen når ansatte i førstelinjen i kommunen erfarer at den hjelpen
de kan gi ikke strekker til. Henvisninger fra ansatte i kommunen begrenser seg ikke
til hjelp med å ha nok mat. Vi har fått eksempler på at folk har blitt bedt om å oppsøke
Frelsesarmeen for hjelp med klær, særlig klær og utstyr til barn, og hjelp med å betale
utgifter.

Frelsesarmeen erfarer at flyktninger er en gruppe som ofte kontakter dem for å få
hjelp med klær til barna. Noen av de ansatte forteller at det kommer foreldre med
lister fra barnehagen med alt barna trenger av ull fra innerst til ytterst, utdresser,
vintersko osv. Det å skaffe dette utstyret vil være en stor investering for personer som
har liten inntekt.

7.2 Vanskelige perioder og vedvarende utfordringer

For alle vi har snakket med er matutdelingen viktig for at de skal ha nok å spise. I en
vanskelig økonomisk situasjon er matbudsjettet noe de kutter; mat blir en salderings-
post. Regninger, husleie og strøm, må betales først. Intervjuene viser likevel at det
varierer hvor ofte folk oppsøker matutdelingen, og om de benytter tilbudet i særlig
krevende perioder eller om de har et generelt og langvarig behov for hjelp med å ha
nok mat. Gjestene kan grovt sett deles inn i to grupper, de som har vedvarende øko-
nomiske problemer og de som periodevis eller akutt befinner seg i en økonomisk
vanskelig situasjon.

Vedvarende utfordringer

Vår kartlegging på de tre matutdelingsstedene viser at en høy andel har benyttet mattilbudet over lang tid. Dette stemmer godt overens med at mange av de vi har intervjuet har hatt dårlig økonomi og omfattende utfordringer i livet i årevis. Noen har helsemessige utfordringer, noen sliter med rus, noen har sosiale problemer og noen har en utfordrende familiesituasjon. Disse har hentet mat regelmessig over lang tid, noen i flere år.

Flere av informantene benytter seg også av andre tilbud i Frelsesarmeen enn matutdelingen. Noen deltar på sosiale aktiviteter og gir uttrykk for glede over tilgangen til sosial støtte som de får fra ansatte og frivillig Frelsesarmeen. Noen av informantene med barn forteller at hele familien deltar på aktiviteter i Frelsesarmeen. Noen av informantene deltar i tilbudet «Med håp i bagasjen» for å få hjelp til å komme i arbeid og mestre livet bedre.

Siden matutdelingen ikke er ment å dekke hele behovet for mat i husholdningen, kan gjestene som hovedregel hente mat én gang i måneden. For noen er dette utfordrende, og det hender at Frelsesarmeen vurderer at gjestene har så omfattende behov at de får hjelp med mat oftere. Dette gjelder i all hovedsak familier med barn, men også enslige med særlige helseutfordringer og høye utgifter har fått ekstra bistand.

Flere av de ansatte mener at behovet for Frelsesarmeens (mat)tilbud henger sammen med at satsene i de offentlige stønadsordningene ikke er tilstrekkelige til å dekke nødvendige utgifter og at det derfor er mange, særlig de som er på de langvarige minsteytelsene som minstepensjon og uføretrygd og langtidsmottakere av sosialhjelp, som har behov for hjelp over tid.

Vanskelige perioder

Noen av informantene sier at det er flere år siden de første gang oppsøkte Frelsesarmeen, men at de har hatt lengre perioder hvor de ikke har hatt behov for hjelp. Dette har gjerne vært perioder hvor en eller flere i husholdningen har vært i jobb.

I andre tilfeller har familien klart seg greit til vanlig, men har fått uforutsette utgifter og hatt behov for å få ekstra hjelp med mat. Det er eksempler på at samlivsbrudd har medført ekstra utgifter og behov for hjelp i en periode. En informant sier at familien har hatt særlige problemer i perioder hvor partneren har vært arbeidsledig. Flytting og ekstra boutgifter er også hendelser som vi ser kan utløse behov for hjelp i perioder.

Pandemisjokk, dyrtid og strømkrise

Ansatte i Frelsesarmeen forteller at det var stor pågang av personer som trengte mat-hjelp under pandemien. Det skyldtes permitteringer og at folk mistet jobben. Flere ansatte sier at det var da matkøene for alvor vokste. Da kom det også personer de ikke hadde sett på matutdelingen tidligere. Det kom blant annet flere fedre enn de var vant til, det kom flere med norsk bakgrunn og det var mange barnefamilier. Mange i denne gruppen er tilbake i jobb og har ikke behov for hjelp lenger. Samtidig observerte de ansatte at pandemien medførte at folk de tidligere hadde hjulpet kom tilbake til matutdelingen:

Mange som kom til oss under pandemien var mennesker som tidligere hadde vært her, men som hadde klart seg selv i en lengre periode. Likevel så var de tilbake igjen, fordi de hadde mistet ekstrajobben sin. Forhåpentligvis er disse tilbake igjen i jobb. (Hjelper)

Sitatet over illustrerer at matutdelingen utgjør en del av sikkerhetsnettet for mennesker som er særlig sårbare når det blir krise. De er ofte i lavtlønnsyrker eller har en løs tilknytning til arbeidsmarkedet. Frelsesarmeens matutdeling blir et alternativ ved hendelser som pandemi og permitteringer, eller i perioder som nå, med dyrtid.

Ingen av hjelpemottakerne vi intervjuet har oppsøkt matutdelingen første gang høsten 2022. Likevel forteller de alle at det er ekstra vanskelig nå. De har mindre penger og det har blitt enda mer krevende å få endene til å møtes. Flere sier de har ekstra stort behov for hjelp med mat.

Ansatte i Frelsesarmeen registrer at det nå er flere av de som oppsøker dem som har fellestrekk med den nye gruppen av mottakere under pandemien. De ansatte snakker ofte om dem som «vanlige folk», «mannen i gata», eller som noen påpeker «det kunne like gjerne vært meg». De viser til mennesker som gjerne er i jobb, men som ikke har økonomi til å håndtere høyere boliglånsutgifter, strømudgifter, og økte kostnader generelt. De forteller også om gjester hvor regninger går til inkasso og hvor det blir en vond spiral med økende utgifter.

7.3 Innlåsingeffekter

Både ansatte og gjester vi har intervjuet beskriver forhold som kan medføre innlåsing i en vanskelig situasjon. Forhold som gjør at det er vanskelig å komme seg videre i livet og oppnå et bedre grunnlag for selvforsørgelse. Det er særlig fire forhold vi ser går igjen: boligsituasjon, gjeldsbelastning, stønadsnivå og status på arbeidsmarkedet.

De fleste informantene leier bolig. Det er utfordrende med høy husleie og økning av leieprisene det siste året. En del av informantene bor i kommunale utleieboliger, men flere bor privat og beskriver en svært sårbar posisjon på leiemarkedet. Det er informanter som beskriver svært dårlige boforhold og utleiery som behandler dem dårlig. En informant beskriver at fastlegen er enig i at boforholdene er sykdomsfremmende. En annen informant har opplevd å være utestengt fra egen leilighet uten varsel som følge av en for sein betaling av husleie. Mange informanter ønsker seg bedre boforhold. Utfordringen er at de har svært liten mulighet for å komme seg videre på boligmarkedet. De har problemer med å spare til depositum for bedre leiebolig, og muligheten til å spare opp egenkapital for å kjøpe bolig er enda dårligere.

En annen utfordring er gjeldsbelastning. Flere av gjestene vi intervjuet forteller om forbrukslån og annen gjeld. Også ansatte forteller at flere av gjestene blir fastlåst i situasjonen fordi de har for stor gjeldsbelastning. For noen er det en vond spiral hvor de ikke klarer å betale regninger, får inkasso og dermed enda større utgifter. Én informant har klart å få til gjeldssanering, men sier det er krevende å leve med så lite penger som han har gjort over lang tid.

Den tredje utfordringen er at lave trygder og stønader ikke gir mulighet til å spare. Man kan få avkortning i ytelsene hvis man har noe inntekt, eller hvis man mottar gaver. Mulighetene for å spare opp penger for å bedre egen livssituasjon oppleves derfor som begrenset. Særlig de som mottar økonomisk sosialhjelp har begrensninger. Gaver, inntekt, arv, boligformue og annet, kan vurderes i inntektsgrunnlaget og føre til at sosialhjelpen reduseres eller avslås. I intervjuene tar både ansatte og gjester opp utfordringen med at personer som for eksempel har egen bolig eller bil, kan få avslag på søknad om sosialhjelp i en akutt krise fordi de kan selge eiendeler. De nye retningslinjene for sosialhjelp som vi henviste til i første kapittel, har gitt føringer for en mer romslig praksis, nettopp for å unngå at personer som er i en akutt krisesituasjon må selge det de har før de kan få hjelp.

Den siste utfordringen er status på arbeidsmarkedet. Mange av gjestene er i en sårbar situasjon. De kan ha lav utdanning, begrensede norskkunnskaper og lite nettverk, og de sliter med å få jobb. Noen har dårlig helse og redusert arbeidsevne. Flere av informantene er aleneforsørgere med bakgrunn fra lavtlønnede yrker, de har hatt sporadisk tilknytning til arbeidsmarkedet og er uten mulighet til å ta en heltidsjobb på grunn av omsorgsansvaret for barna. Andre forklarer at de har vært i arbeidsrettede tiltak der de har blitt lovet jobb, uten å ha fått det ved endt praksistid. De opplever å være fastlåst i en marginal posisjon.

Ut over dette er det mange av informantene vi har snakket med som har komplekse utfordringer og behov for hjelp på flere områder. Skal de klare å mestre livet bedre er det behov for helhetlig oppfølging. For denne gruppen utgjør også et fragmentert hjelpeapparat en innlåsningsmekanisme.

7.4 Ytelser i utakt med kostnadsnivået

Flere av informantene klarer ikke å opprettholde en forsvarlig levestandard med de ytelsene de mottar. I kapittel tre viste vi at det er en betydelig fattigdomsrisiko for personer som har én eller flere av velferdsstatens ytelser som primær inntektskilde. Flere av de vi har intervjuet er i en slik situasjon. For mange er boutgifter en stor kostnad som tar mye av inntekten. Flere foreldre beskriver hvordan de strever med å sørge for at barna har de klærne de skal ha, utstyr for å delta i aktiviteter og nok mat. Mange kommenterer at de ikke har råd til å kjøpe skikkelige klær til seg selv.

Disse beskrivelsene, sammen med oversikten over fattigdomsrisikoen i ulike stønadsgupper (se kapittel 3) og ferske undersøkelser om hvordan mange strever nå i dyrtiden, tilsier at det er behov for å vurdere nivået på ytelsene i velferdsstaten. Er de tilstrekkelig til at husholdningene har mulighet til å opprettholde en forsvarlig levestandard for seg selv og sine barn? Og er velferdsstaten fleksibel nok til å sikre at ytelsesnivået øker i takt med kostnadsnivået?

7.5 Kriterier for velferdsstatens ytelser

En ansatt sier at årsaken til at Frelsesarmeen må ha et tilbud om mat er at kommunen ikke har det, og at mange av de som trenger mat ikke tilfredsstiller kriterier for å få økonomisk sosialhjelp:

Hvis en eier noe, får en ikke hjelp av NAV, hvis en arver noe, får en ikke hjelp av NAV og hvis en har BSU, får en ikke hjelp fra NAV. Det er urimelig at en må selge det en har opparbeidet seg over lengre tid for å få hjelp når en er i umiddelbar krise». (Hjelper)

Det er flere av de som oppsøker matutdelingene som forteller at ikke fikk økonomisk hjelp når de tok kontakt med NAV. De har enkeltopplevelser av å ha kontakt med NAV i en krisesituasjon, og opplevd å ikke få økonomisk støtte til for eksempel å betale regninger hos tannlegen, utgifter til medisiner, ekstra hjelp fordi de har uforutsette utgifter. Årsaken til at de får avslag er ofte at de vurderes å skulle klare seg på den inntekten de har og at de selv må gjøre tiltak for å få inntekten de har til å strekke til. Noen forteller at de har fått beskjed om at de må redusere kostnadene sine. Avvisningen har for mange ført til at de ikke oppsøker NAV igjen dersom de kommer i en vanskelig situasjon.

Mange av de vi har intervjuet har et forhold til NAV. Det er personer som er på arbeidsavklaringspenger, som har deltatt i kvalifiseringsprogram og i introduksjons-

program, eller er langtidsmottakere av sosialhjelp. For mange er det å oppsøke matutdelingen lettere enn igjen å skulle ta kontakt med NAV for å be om supplerende stønad. Noen har helt klart fått et krevende forhold til saksbehandleren sin og unngår derfor NAV. For andre er det mer at de kjenner systemet og vet at deres situasjon ikke vil oppfylle kriteriene. Det er også informanter som sier at de ikke har bedt om hjelp fra NAV selv, men forteller historier om folk som er blitt avvist, og om ulike forhold som de vet gjør at man ikke får hjelp. Når de ikke oppsøker NAV skyldes det derfor ikke egne opplevelser, men at NAV har et dårlig rykte.

Noen informanter har kommet i en vanskelig situasjon fordi de opplever å ha fått for lite informasjon eller ikke har forstått den informasjonen de fikk. Det er eksempler som at en ikke visste at hun måtte søke på en ny stønad etter at kurspengene hun mottok tok slutt. Resultatet var at vedkommende plutselig stod uten penger og ikke kunne betale husleie. Når situasjonen oppstod var det vanskelig å få akutt hjelp, og resultatet var at hun og ungene stod i fare for å bli kastet ut. Flere av situasjonene som blir beskrevet i intervjuene er historier som illustrerer at det er flere av hjelpe-mottakerne som er i en sårbar posisjon. De har svært lite penger, de har ingen reserver, og de er noen ganger svært utsatt på boligmarkedet.

8 Hvordan det oppleves å oppsøke matutdelingene

Å være i en situasjon hvor man er avhengig av å oppsøke Frelsesarmeen for å skaffe mat, er et uttrykk for fattigdom. I dette kapitlet skal vi se på hvordan det oppleves å oppsøke Frelsesarmeens matutdeling. Vi er særlig opptatt av tre temaer som går igjen i de kvalitative intervjuene: Opplevelsen av skam over å være i en så utsatt situasjon at man må oppsøke en matutdeling, opplevelsen av omsorg og aksept ved å komme til Frelsesarmeen, og synet på det offentlige hjelpeapparatet.

Vi understreker at dette kapitlet er basert på de kvalitative intervjuene. Vi kan dermed verken generalisere om matutdelingens gjester eller om personer som lever i fattigdom. Vi mener likevel at materialet vårt synliggjør noen spørsmål og dilemmaer som det er viktig å ta med seg i debatten om hvordan den norske velferdsstaten fungerer for de som er svakest stilt.

8.1 Opplevelsen av skam

Allerede i tidlige beskrivelser av fattigdom er skam ved å skille seg ut framhevet. I boka *Wealth of nations* fra 1776 skriver for eksempel Adam Smith om at det er viktig for menn å ha en linskjorte, slik at de kan vise seg i offentligheten uten å føle skam (Smith, 1776). Også i nyere tid har forskere vært opptatt av fattigdom og skam. Mange har pekt på at fattige skammer seg fordi de ikke har mulighet til å leve de livene de har ønsket seg, og fordi de ikke kan møte sosiale forventninger i sine omgivelser (Walker, 2014). En norsk studie av fattigdom og skam (Gubrium & Lødemel, 2015) bekrefter denne sammenhengen, og peker på at fattige foreldre er redde for at barna deres skal skille seg ut. De fattige kan også oppleve skam når de må motta hjelp fra det offentlige eller frivillige organisasjoner.

I intervjuene med mottakerne av mathjelp var vi påpasselige med at vi som forskere ikke tematiserte skam eksplisitt. Da vi snakket med hjelperne ved Frelsesarmeen tok vi imidlertid opp dette temaet. Hjelperne forteller at det ikke er uvanlig at gjester som oppsøker matutdelingen opplever dette som utfordrende og skambelagt. De peker på hvordan gjestene ofte har måttet gjennomgå en prosess før de oppsøker matutdelingen. Mange har spurt venner, familie og NAV om hjelp først. Dermed er Frelsesarmeen, for mange, siste utvei.

Flere av gjestene bekrefter at de har lånt penger fra venner og familie, eller spurt NAV om hjelp til å betale regninger og utgifter. Da vi spør gjestene hvordan de synes det er å oppsøke matutdelingen, er det noen, men ikke alle, som sier at de har opplevd det som skamfullt. Samtidig peker flere på at denne følelsen har endret seg. Noen opplevde at det var problematisk å oppsøke Frelsesarmeen første gang, og at det var en høy terskel i begynnelsen.

Jeg skammet meg mye før, men ikke nå lenger. Jeg har alltid klart meg selv, og det å spørre om hjelp var derfor utfordrende. Men jeg har tenkt at jeg må ta meg sammen og gå på Frelsesarmeen. Når jeg først kom hit ble jeg kjent med

noen, og dermed var det ikke så ille, men før det så tenkte jeg «huff». (Hjelpemottaker)

I begynnelsen kjente jeg på mye skam. Jeg prøvde å gå med senkede skuldre slik at ingen skulle gjenkjenne meg. Etter hvert blir jeg vant med det, jeg møter andre på torsdagskafeen som henter mat akkurat som meg. De er også mennesker, og vi har det likt. (Hjelpemottaker)

Erkjennelsen av å ha behov for hjelp har sittet langt inne for flere av informantene. Flere synes det er utfordrende at de ikke klarer seg selv økonomisk og at de ikke trodde at de ville komme til et punkt i livet der det å hente matposer ble en realitet.

Frelsesarmeens ansatte trekker fram en gruppe som har særlig høy terskel for å oppsøke hjelp. Dette er fedre som har mistet jobben eller hvor andre hendelser, som sykdom eller samlivsbrudd, gjør at de ikke lenger klarer å forsørge familien. Ansatte sier at dette er en gruppe de særlig møtte under pandemien, men også det siste året. Disse gjestene er i en dypt fortvilet situasjon og Frelsesarmeens ansatte er til tider redde for deres psykiske helse:

Vi hadde en far som ble arbeidsledig to ganger på kort tid. Han sa til oss at han trodde barna hadde det bedre uten ham. (Hjelper)

Fortvilelsen over å være en i situasjon hvor grunnlaget for å forsørge familien forsvinner er stor, men også opplevelsen av manglende mestring og verdi når en ikke lenger har en jobb å gå til, er problematisk. Noen av de ansatte tror det er ekstra krevende for menn å be om hjelp, uavhengig av om de har barn eller ikke.

Barnas opplevelse av å ha behov for hjelp

Flere av foreldre vi intervjuet nevner hvordan det å måtte hente mat påvirker barna deres. Noen sier at barna skammer seg over at de oppsøker matutdelingen, spesielt barn i tenårene. En gjest forteller at hun byttet ut posene fra Frelsesarmeen med Kiwiposer.

I starten var det pinlig, jeg skjemtes og det var vondt, jeg byttet posene fra Frelsesarmeen med Kiwiposer slik at ungene ikke skulle se at maten var fra Frelsesarmeen. (Hjelpemottaker)

Flere av foreldrene gir uttrykk for at det har vært en prosess å erkjenne at de har behov for hjelp. De vil gjerne verne barna sine fra å se at de er avhengig av hjelp for å ha nok mat, men det er ikke alltid enkelt:

Når jeg kjører til Frelsesarmeen, er skolen til barna ved siden av. Alle ser at jeg kommer dit og henter mat. Jeg kjenner litt på det fordi jeg vil klare meg selv, jeg vil ikke være avhengig av andre mennesker. Men jeg har vært fattig såpass lenge, så det er ikke vits å prøve å late som jeg har alt jeg trenger. (Hjelpemottaker)

Det er også foreldre som sier at barna er fortrolige med, og glade for, at de får hjelp fra organisasjonen. En informant forteller at barna gleder seg til de gangene de henter mat og er spent på hva som er i posene. Dette er barn som er vant til at de må passe på hva de handler av mat. Matposene betyr kanskje at de får noe de liker til middag, at de får den frokostblandingen som de ellers ikke har råd til. Foreldrene gir uttrykk for en dobbelthet. På den ene siden er det problematisk å ikke klare seg selv, på den andre siden tar de faktisk ansvar for å sikre familien mat ved å oppsøke en matutdeling.

Ulike opplevelser

Ikke alle gjestene synes det er vanskelig å oppsøke matutdelingene. Både gjester og hjelpere ved Frelsesarmeen forklarer at det er ulik opplevelse av skam ved å oppsøke matutdelingen. De ansatte skiller mellom personer i vedvarende lavinntekt og nykommerne. Den førstnevnte gruppen har etter lang tid ofte forsonet seg med at de trenger hjelp og derfor opplever de det kanskje som enklere. Sistnevnte gruppe er gjerne mennesker som tidligere har vært i arbeid og klart seg greit økonomisk, men så har de mistet jobben. For noen er det effekten av dyrtiden som har slått inn, og en trygd som var tilstrekkelig tidligere er nå for knapp. For denne gruppen kan terskelen for å be om hjelp være høy og forbundet med skam.

Hva slags bakgrunn man har, kan også ha betydning. En gjest med innvandrerbakgrunn forteller:

Min datter er veldig streng med meg, hun synes det er pinlig, hun vil ikke at vi skal hente mat på Frelsesarmeen. Men jeg kommer fra et fattig land, så jeg er vant med det. (Hjelpemottaker)

Det å komme til Norge fra et fattig land og ha behov for hjelp til å etablere seg og klare seg her, gjør kanskje at det å oppsøke Frelsesarmeen ikke oppleves som spesielt problematisk. Noen kommer også fra land hvor de frivillige organisasjonene eller sivilsamfunnet spiller en større rolle for innbyggernes velferd enn i Norge. For barn av flyktninger er referanserammen en annen. De ser naturlig nok, seg selv i lys av venner og familier i området der de bor.

Informantene med utenlandsk bakgrunn kommer fra forskjellige deler av verden Det kan være ulike kulturer for det å be om hjelp, slik denne informanten sier;

De som har samme kultur som meg har utfordringer med å komme hit, de føler på mer skam, selv om de er aleneforsørgere og ikke klarer seg økonomisk. (Hjelpemottaker)

Det er ulike opplevelser av det å måtte be om hjelp, men i intervjuene reflekterer alle informantene over at de opplever en form for stigma knyttet til det å være avhengig av å måtte hente mat. De gjestene vi har intervjuet er alle personer som oppsøker matutdelingen. Intervjuene viser at de ansatte erfarer at flere vegrer seg for å oppsøke matutdelingen og at de har behov for særlige tilpasninger for å ta imot hjelp.

Fattigdom i et rikt land

At det kan være skamfullt å be om hjelp kommer også til uttrykk gjennom de tilrettelagte avtalene Frelsesarmeen har med enkelte gjester. Blant annet forteller en ansatt om en gjest som hadde utfordringer med å komme til Frelsesarmeen da hun fryktet å møte kjente. En ansatt forteller om en gjest som snudde i døren da vedkommende sammenlignet seg med de andre gjestene og mente det var andre som hadde større behov for matposene. Samtidig understreker hjelperne fattigdommens relative aspekt. De peker på hvordan opplevelsen av livssituasjonen vil bli preget av hjelpemottakerens omgivelser og nettverk:

Hvis man er i samme livssituasjon og prater om vansker med økonomien, og andre har samme problemet så er det noe annet enn hvis du er i en setting der treneren av laget er faren til bestevennen til barnet ditt. Det blir vanskeligere, for eksempel hvis en ikke har råd til å betale kontingenten. Det er vanskelig å streve og ha lite råd, spesielt dersom du er i en setting der folk ikke strever og har god råd. (Hjelper)

Mange strekker seg langt for at barna deres skal ha det samme som andre og ikke skille seg ut. Å ha dårlig råd i et område hvor de fleste ikke har det, kan være veldig krevende. Dersom det er flere i nærmiljøet eller omgangskretsen som trenger hjelp fra frivillige hjelpeorganisasjoner, vil det være enklere å dele felles utfordringer enn hvis en omgir seg med mennesker som har god råd.

8.2 Opplevelsen av trygghet

Selv om mange av gjestene peker på at det er krevende å være i en situasjon som tilsier at man må hente matposer, beskriver mange det å være gjest hos Frelsesarmeen som en trygg og god opplevelse. Spesielt trekkes det fram at det er trygt å vite at de kan hente mat når de trenger det.

Jeg er minstepensjonist, jeg har kommet i forbindelse med økonomien. Alt blir dyrere, spesielt med økte strømregninger. Det er uforutsigbart, men Frelsesarmeens tilbud er veldig bra, men en går ikke hit unødvendig, hvis det er perioder jeg ikke trenger så går jeg ikke hit. (Hjelpemottaker)

For noen er matposene et regelmessig tilskudd til husholdningens matbudsjett. Å vite at de kan hente matposer én eller to ganger i måneden gir trygghet for at de kan klare seg. For andre er vissheten om at de kan få hjelp dersom de får det ekstra vanskelig viktig:

Det er bra at jeg kan hente mat, spesielt på dager der jeg har det vanskelig. Det gir meg trygghet å vite at jeg ikke skal sitte sulten. (Hjelpemottaker)

Flere av gjestene forklarer at det er en trygghet i at Frelsesarmeen enkelt nås over SMS, telefon og fysisk. Flere av informantene trekker fram tryggheten av å kunne få flere matposer i perioder hvor det er ekstra stramt.

Det er godt å komme hit, jeg kan spørre om kriseposer utenom den ene matposen i måneden, dette sier de selvfølgelig ja til. (Hjelpemottaker)

I intervjuene med gjester var det flere som sa at de i noen perioder hadde strevd med å ha nok mat, og da hadde de fått matposer oftere enn de ordinære matutdelingene tilsa. Dette ble verdsatt av informantene det gjaldt. De opplevde at deres behov var blitt anerkjent og at det ble gjort unntak for dem.

Å bli møtt med empati og forståelse

Den positive holdningen til Frelsesarmeens ansatte og frivillige ser ut til å virke trygghetsskapende i seg selv. Ansatte vi intervjuet forteller at det er et ufravikelig krav at de som møter hjelpetrequende skal møte dem med respekt, vennlighet, et smil og gjerne et håndtrykk eller en klem. De er bevisste på at de som oppsøker dem er i en krevende livssituasjon og at mange føler skam. Deres ambisjon er å være et positivt innslag i gjestenes liv, og bidra med det de kan for å gjøre gjestenes situasjon litt bedre.

Mange opplever det er godt å komme hit, du blir møtt, sett og hørt. Det er ikke alle som har behov for å prate eller å snakke, men de vet at ved behov kan de få en samtale. Det er en matpose de får, men de kan også få mye mer. (Hjelper)

Terskelen for å komme hit for første gang er høy, men når man først kommer blir man tatt godt imot. For Frelsesarmeen er det viktig å ta seg tid til å høre personenes historie, vise nestekjærighet og møte menneskers behov uten diskriminering. (Hjelper)

Vektleggingen av å møte gjestene med respekt og nestekjærlighet gjenspeiler seg i gjestenes beskrivelse av de ansatte og frivillige. Gjestene vi har intervjuet framhever det som positivt å komme til Frelsesarmeens matutdeling. Selve intervjuet foregår i forbindelse med matutdelingen, så vi må åpne for at det kanskje legger en føring for å framstille tilbudet som positivt. Observasjon på matutdelingene og intervjuene med gjestene viser samtidig at gjestene blir møtt med empati og forståelse. De positive tilbakemeldingene fra de vi intervjuet begrenser seg ikke til glede over å få mat. Mange trekker fram måten de blir møtt på som svært viktig.

Jeg er alltid lei meg, fordi jeg har dårlig økonomi og strever med å få mat på bordet. Men å komme hit gjør meg alltid glad, de som arbeider her er hyggelige, de hjelper oss mye. (Hjelpemottaker)

Det er kjekt å komme hit, jeg får alltid en klem og de som jobber her er utrolig flotte. (Hjelpemottaker)

Jeg har ingen andre jeg kan gå til og gråte, men jeg kan komme hit og dele mine følelser. (Hjelpemottaker)

Betydningen av å bli sett, møtt med varme, lyttet til og oppleve å bli forstått, er viktig for gjestene vi har intervjuet. Et bakteppe for denne vektleggingen er at mange av de har vanskelige liv, og at flere av de opplever at de ikke alltid blir lyttet til i andre sammenhenger.

8.3 En annen tilnærming enn det offentlige hjelpeapparatet

Som vist i kapittel 5, mottar nesten alle gjestene vi registrerte i november en eller flere stønader fra NAV, det samme gjaldt gjestene vi intervjuet.

I gjestenes beskrivelser av Frelsesarmeen tar de ofte opp at tilnærmingen der er annerledes enn det de opplever for eksempel i NAV. Frelsesarmeen beskrives som imøtekommende, mens NAV ikke er det. Gjestene beskriver hjelperne ved Frelsesarmeen som trygge, omsorgsfulle og gode, mens flere opplever det som utfordrende å skape en relasjon til saksbehandlere ved NAV. En vi intervjuet forteller at hun deltar i et opplegg i Frelsesarmeen for å komme tilbake i arbeid. Når hun snakker om tilbudet, sier hun:

Jeg synes det var pinlig å be om hjelp og ikke få økonomien til å gå opp. Men jeg kom meg over kneiken, og jeg ble kjent med de som jobber her. Jeg blir møtt med trygghet, kjærlighet og omsorg fra de som jobber her, og det trenger de som er i min situasjon. Det å få hjelp av NAV er et mareritt, fordi der blir du mistenkeliggjort. (Hjelpemottaker)

Når informanten forklarer hva dette skyldes, sier hun at i møte med NAV får hun stadig ny saksbehandler, og må fortelle om sine utfordringer flere ganger. Noen av informantene som har kontakt med NAV beskriver et upersonlig system preget av strenge regler og kontroll, og med lite rom for empati og skjønn. Som informanten over var det flere som opplevde det som vanskelig å bytte saksbehandler og forklare situasjonen sin flere ganger. Noen føler at de ikke blir tatt på alvor eller forstått, eller opplever at de blir mistenkeliggjort når de redegjør for sin situasjon.

Det er ikke alle som har negative erfaringer. Noen av de vi intervjuet sa ikke noe om NAV i det hele tatt, og noen trakk fram positive møter.

På NAV var hun siste jeg pratet med veldig hyggelig. (Hjelpemottaker)

Tilgjengelighet

Frelsesarmeen beskrives både av hjelpere og hjelpemottakere som lett tilgjengelig for personer som har behov for å dem. For å imøtekomme brukergruppene best mulig har Frelsesarmeen en kombinasjon av universelle og individuelle åpningstider. Det er ingen låste dører eller fysiske stengsler i lokalene der det deles ut mat. Frelsesarmeens og de andre organisasjonenes tilbud kan dermed stå i kontrast til de offentlige etatene, både når det gjelder åpningstider og fysisk utforming.

Det er informanter som peker på at den fysiske utformingen hos NAV med køsystem, vektere og liten plass ved datamaskinene er utfordrende. Flere nevnte dessuten at de sjelden får møte saksbehandler fysisk, og at mye av kommunikasjonen skjer per post.

NAV skal ivareta ansattes sikkerhet i møte med brukerne. Det er et dilemma at noen av sikkerhetstiltakene kan hemme relasjonen mellom hjelper og bruker, og fremme frustrasjon. En av hjelperne forklarer hvordan han hadde fulgt en hjelpemottaker til møte med NAV. Under møtet hadde den NAV-ansatte sittet i et annet rom enn hjelperen og gjesten, og kommunikasjonen foregikk gjennom et pleksiglass. Dette er et svært annerledes regime enn det Frelsesarmeen praktiserer. Sett i lys av drap og alvorlige voldshendelser på NAV-kontorer, er det lett å forstå at det er behov for sikkerhetstiltak. For noen kan det å erfare å ikke få hjelp skape frustrasjon. En hjelpemottaker forteller at han i en livskrise oppførte seg utagerende på NAV-kontoret:

Jeg knyttet neven og slo i veggen på NAV. Da kom politiet og hentet meg. (Hjelpemottaker)

Denne hjelpemottakeren hadde nok forståelse for NAVs beskyttelsestiltak, men for mange kan slike forholdsregler være fremmedgjørende, og medvirke til at NAV oppleves som utilgjengelig.

Også Frelsesarmeen opplever truende episoder. Vi har snakket med hjelpere i Frelsesarmeen som forteller om hjelpemottakere som har vært i livskrise og utagert. En informant fortalte hvordan det aktuelle omsorgssenteret har alarmknapper og kameraovervåkning som går direkte til vektere. De har ved enkelte anledninger også sett seg nødt til å kontakte politiet. Det hadde blant annet vært en hendelse på det aktuelle omsorgssenteret med en person som opptrådte truende med både kniver og saks. I all hovedsak opplever ikke Frelsesarmeen utagering på matutdelingene. Gjennom tillit og imøtekommenhet ser de ut til å skape en ramme som bidrar til å forebygge denne type hendelser.

9 Veldedighet og velferdsstat

Det er ingen tvil om at dyrtid skaper utfordringer for mange. De mange debattene om strømprisene, høyere levekostnader og økte renter bærer tydelig bud om dette. Spørreundersøkelser viser at det er flere som har fått økonomiske problemer, og selv om det fortsatt er få, er det stadig flere som sliter med å ha nok mat (Poppe & Kempson, 2022, Dorholt, 2022). For de som har det vanskelig økonomisk skaper dagens situasjon ekstra utfordringer. Dette kommer til uttrykk ved at NAV registrerer at flere søker om sosialhjelp (Furuberg mfl., 2022). Et annet, og mer synlig uttrykk for problemene, er at de frivillige organisasjonene registrerer at markant flere oppsøker matutdelingene. Mens folk med romslig økonomi kan tilpasse seg økt kostnadsnivå ved å planlegge billigere ferier, ikke spise på restaurant eller kjøpe mindre kaffe på kaffebar, er situasjonen en helt annen for de som oppsøker matstasjonene. Når de vi har intervjuet i denne undersøkelsen har prioritert å betale faste utgifter som husleie, boligkostnader og strøm, er det svært lite penger igjen til mat. For mennesker som lever med små økonomiske marginer er matbudsjettet et av de få områdene de kan spare inn.

Det har blitt spekulert om den observerte økningen i behovet for hjelp med mat og økonomisk bistand kan forklares med at det har kommet flere flyktninger? Denne gruppen kan nok forklare en del av økningen i antall søknader om sosialhjelp (Furuberg mfl., 2022, s. 16), og flere ukrainske flyktninger har bidratt til at matkøene har vokst. Den økte andelen som rapporterer om økonomiske problemer, kan imidlertid ikke forklares med flyktningstrømmen. Nyankomne flyktninger besvarer ikke spørreundersøkelser på norsk. De økonomiske problemene strekker seg derfor langt utenfor flyktningebefolkningen.

I denne rapporten har vi undersøkt hvem som oppsøkte Frelsesarmeens mattilbud i tre byer i november 2022. Vi har spurt hvorfor folk oppsøker matstasjonene og hvordan det oppleves å ha behov for hjelp med mat. I dette siste kapitlet gir vi en kort oppsummering av hovedfunnene. Dernest diskuterer vi veldedighetens plass i den norske velferdsstaten.

9.1 Hvem oppsøker matstasjonene?

Registreringene vi har gjennomført, viser er det en sammensatt gjestegruppe som besøker Frelsesarmeens matutdeling. Det er likevel noen særtrekk som peker seg ut: Det er mange som har barn og det er mange som ikke bor sammen med en partner. De aller fleste står utenfor arbeidslivet, men en liten del av gjestene har en usikker eller marginal tilknytning. Vi har ikke data som gir oss et sammenlikningsgrunnlag, men det ser ikke ut til at det er noen stor tilstrømming av arbeidstakere i full jobb. En stor andel er velferdsstatsavhengige og mottar én eller flere livsoppholdsytelser fra NAV. Andelen med innvandrerbakgrunn er høy og mange av gjestene har lang erfaring med å benytte Frelsesarmeens tilbud.

9.2 Hvorfor oppsøker folk matstasjonene?

Sammensatte problemer

Slik vi vurderer det, er også årsakene til at folk oppsøker matutdelingene sammensatte. Intervjuer med ansatte, frivillige og mathjelpmottakere, gir et klart inntrykk av at mange av gjestene har utfordringer på flere områder, og har en krevende livssituasjon. Undersøkelsen bekrefter dermed funn fra tidligere studier av de som mottar tjenester fra frivillige organisasjoner (Stjernø & Saltkjel, 2008). Den typiske gjesten er ikke en heltidsarbeidende person som på grunn av dyrtid har problemer med å betale strømregning og avdrag på huslån. Samtidig er det kjent fra medieoppslag og ansatte i Frelsesarmeen at det også er personer i full jobb som nå opplever utfordringer med å dekke alle faste utgifter, og derfor oppsøker matutdeling for å ha nok mat til seg og familien. I vår registrering hos Frelsesarmeen er det ni prosent som er i jobb, og av dem er det bare to som oppgir at de jobber heltid. Ansatte og frivillige forteller imidlertid at flere vanlige arbeidstakere har oppsøkt dem det siste året enn før.

Intervjuene viser at det blant de som oppsøker matutdelingen er flere som har hel-seproblemer, noen strever med å komme inn på arbeidsmarkedet eller å forbli i arbeid, noen har et begrenset nettverk i Norge. Det er eksempler på at gjeldsproblemer skaper utfordringer, og for et fåtall av informantene er rusproblemer en del av utfordringsbildet. Flere av informantene har ustabile boforhold og mange er aleneboende. Samlivsbrudd og det å måtte etablere seg alene har også ført til utfordringer for noen. Vi kan ikke generalisere fra intervjuene, men de viser at det er mange årsaker til at folk har havnet i en vanskelig situasjon.

Dyrtid

Så mange som én av fire oppgir at de har oppsøkt Frelsesarmeens matstasjon for første gang i løpet av det siste året. Dette kan tolkes som at dyrtiden har skapt et større behov for denne formen for nødhjelp. Siden vi ikke har noe referansepunkt kan vi imidlertid ikke vite om det er vanlig at det kommer såpass mange nye gjester i løpet av et år.

Krig

Krigen i Ukraina er opplagt en del av forklaringen til at flere oppsøker matutdelingene, siden ukrainerne utgjør en ny gjestegruppe. I løpet av 2022 er det mange som har trukket fram at ukrainere utgjør en stor andel av matkøene (Gustavsen, 2022; Stensrud, 2022; Venbakken, 2022). I vår registrering av personer som oppsøkt matstasjonen for første gang det siste året, er det imidlertid bare en knapp femtedel som har ukrainsk bakgrunn. Som tidligere beskrevet, kan Frelsesarmeens matutdeling skille seg fra andre matutdelinger når det gjelder andelen ukrainske gjester. Vi kan derfor ikke trekke noen slutninger om ukrainernes hjelpebehov ut fra denne undersøkelsen.

Avhengig av inntektssikringsordninger

Det store flertallet av gjestene er avhengige av velferdsstatens inntektssikringsordninger. Mer enn fire av ti mottar varige ytelser som uføretrygd og alderspensjon, og like mange mottar midlertidige ytelser.

At så mange i matkøene er mottakere av velferdsstatens ytelser er ikke overraskende. Fra den offentlige statistikken vet vi er fattigdomsrisikoen høy for de som er

avhengig av offentlige ytelser. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at blant uføretrygdede aleneboende på minstestønad har hele 7 av 10 en inntekt under lavinntektsgrensen på 60 prosent av medianinntekt. Det samme er tilfellet for aleneboende minstepensjonister med alderspensjon. Andelen med lavinntekt er enda høyere blant de som mottar behovsprøvde midlertidige ytelser. Om lag tre fjerdedeler av de som er langtidsmottakere av sosialhjelp eller mottar kvalifiseringsstønad har inntekt under lavinntektsgrensen. Dessuten er mer enn en tredjedel av de som mottar Arbeidsavklaringspenger i samme situasjon (se oversikt i figur 3.1 til 3.4).

Fastlåsing

Flere forhold kan gjøre at de som oppsøker matutdelingen blir fastlåst i en krevende situasjon. For det første har mange en vanskelig boligsituasjon. De leier bolig, har høy husleie og kanskje dårlige boforhold eller et usikkert leieforhold. For det andre kan gjeldsproblemer gjøre det krevende å komme ut av en problematisk økonomisk situasjon. For det tredje kan stønadsnivået være for lavt til at folk klarer å dekke utgiftene sine. For det fjerde har mange av matutdelingens gjester en sårbar (eller ingen) posisjon på arbeidsmarkedet. Slike forhold gjør det utfordrende å bedre husholdningens økonomiske situasjon. I tillegg er det, som påpekt over, mange med sammensatte behov. Et fragmentert hjelpeapparat kan streve med å gi en individuelt tilpasset oppfølging.

9.3 Hvordan oppleves det å motta mathjelp?

Det varierer hvorvidt eller i hvilken grad informantene synes det er vanskelig å motta mathjelp. For noen er det å oppsøke matutdelingen første gang en terskel, men de opplever at å bli møtt med åpenhet og empati gjør det lettere neste gang. Noen sier at de deltar i andre aktiviteter i Frelsesarmeen, og at organisasjonen har blitt en viktig sosial støtte for dem og familien på flere områder.

Frelsesarmeen strekker seg langt for å bistå mennesker som har det krevende og som er redde for at det skal bli kjent at de har behov for hjelp. Det er lagt til rette for å oppsøke matutdelingene uten å måtte stå i kø utenfor Frelsesarmeens lokaler. Dessuten er det individuelle tilpasninger for personer som er i en særlig vanskelig situasjon. Generelt er det stor oppmerksomhet om å møte mennesker som oppsøker matutdelingene med verdighet.

9.4 Sårbare barnefamilier

Over halvparten av de som oppsøker matutdelingen har barn. De fleste av dem har barn i førskole- eller grunnskolealder. Intervjuene viser at en del av familiene har omfattende levekårsproblemer. Frelsesarmeen bidrar med hjelp til å ha nok mat, men vi ser at flere av familiene har en økonomi som gir begrensinger i barnas mulighet til å delta på lik linje med andre.

I mange år har det vært stor oppmerksomhet om barn som vokser opp i lavinntekt. De siste tallene viser at 110 700 barn bodde i en hushold med vedvarende lavinntekt i 2021 (Normann & Epland, 2023). Det er store variasjoner i levekårssituasjonen til disse familiene, men barn som vokser opp i vedvarende lavinntekt har oftere levekårsproblemer. Lavinntekt kan påvirke muligheten til å delta i aktiviteter med jevnaldrende, det kan ha betydning for barnas psykiske helse, og for utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning som voksne (Fløtten & Nielsen, 2020).

Det er stor politisk enighet om betydningen av å tilrettelegge for at barn får like muligheter og forhindre at ulikhet går i arv. Undersøkelsen vår indikerer at flere av familiene som oppsøker Frelsesarmeens matutdeling har behov for helhetlig oppfølging, og hjelp til å mestre en krevende livssituasjon. At velferdsstatens strever med å gi helhetlig oppfølging til sårbare barnefamilier er kjent fra flere undersøkelser (Bergheim & Rugkåsa, 2022; Hansen mfl., 2020). Det er en utfordring som må tas på alvor av hjelpeapparatet.

9.5 Ser vi en ny form for fattigdom?

Begrepet nyfattigdom har blitt brukt for å beskrive den økte tilstrømmingen til matutdelingene, men er den fattigdommen vi ser nå annerledes enn den fattigdommen vi har sett tidligere?

På 1980- og 90-tallet ble det i flere sammenhenger påpekt at vi var vitne til en ny type fattigdom i Norge. Steinar Stjernø skrev boka *Den moderne fattigdommen* i 1985, der han tematiserte økonomisk knapphet og utrygghet i den norske velferdsstaten. Han pekte på at den moderne fattigdommen var usynlig. I forbindelse med den økonomiske krisa på slutten av 1980-tallet ble begrepet nyfattigdom brukt. Lunde & Poppe (1991) skrev en rapport om nyfattigdom og gjeldskrise, der de mente at mens den tradisjonelle fattigdommen bygger seg opp over tid, var nyfattigdommen et uttrykk for at husholdningenes evne til å mestre sin livssituasjon var sterkt redusert. I tillegg kunne nyfattigdommen ramme andre grupper enn de som tradisjonelt hadde høy fattigdomsrisiko. Lunde og Poppe registrerte ikke nyfattede ved å hjelp av inntekt, men ved å se på hvem som hadde økonomiske problemer.

På den ene siden kan den økte tilstrømmingen til matutdelingene tyde på at vi har en form for nyfattigdom. Det er i alle fall flere som ikke håndterer utgiftene sine på den inntekten de har. Under pandemien erfarte de ansatte i Frelsesarmeen en betydelig økning av personer til matutdelingene som skilte seg fra andre gjester ved at de hadde hatt en høyere levestandard og vært i full jobb. De eide kanskje egen bolig, hadde bil og andre levekårsgoder, men ble permittert og fikk problemer med å håndtere økonomien. De ansatte ser noe av den samme tendensen nå, som følge av økt kostnadsnivå.

Vi ser imidlertid få tegn til en helt ny type fattige blant de gjestene vi har registrert og intervjuet. Vi må ta høyde for at vi ikke har fanget opp alle i kartleggingen, men det er kjente fellestrekk ved de som oppsøker matutdelingene. Som i andre fattigdomsstudier finner vi mange stønadsmottakere, få i arbeid, mange med innvandrerbakgrunn og mange enslige forsørgere blant gjestene.

Noen av de vi intervjuet hadde for en stund siden vært i fulltidsjobb og hatt en brukbar økonomi. Av ulike grunner hadde situasjonen endret seg, for eksempel helseutfordringer eller samlivsbrudd. Ingen av de vi intervjuet hadde hatt en stabil arbeidstilknytning og grei økonomi nylig. Frelsesarmeens ansatte forteller imidlertid at flere av de nye gjestene gir uttrykk for at situasjonen nå har vippet dem fra å klare seg akkurat, til ikke lenger å klare seg. Når de økonomiske marginene er små og det meste blir dyrere, klarer de ikke lenger å betale regningene med sine knappe inntekter. Det gjelder også noen av informantene på varige inntektssikringsordninger. Tidligere har de hatt behov for hjelp med mat innimellom, men opplever nå å måtte hente matposer regelmessig.

En stor andel av de registrerte på matutdelingene er aleneboende, noe som i utgangspunktet gjør dem særlig sårbare for økonomiske utfordringer. I en situasjon med økte kostnader blir deres situasjon enda vanskeligere.

9.6 Hva forteller matkøene om den norske velferdsstaten?

Norge har en omfattende velferdsstat med ytelser og tjenester som skal sikre borgerens grunntrygghet og levekår gjennom livsløpet. Sosial utjevning har alltid vært sentralt i den norske velferdsmodellen.. Hva forteller matkøene oss om den norske velferdsstaten?

Dyrtid med økte kostnader skaper økonomiske vansker for mange, men en liten andel har så omfattende utfordringer at det å oppsøke matutdelingene blir en del av løsningen. En stor andel av de som er i denne situasjonen er avhengig av velferdsstatens inntektssikringsordninger. Mange har et marginalt forhold til arbeidsmarkedet og de fleste mottar varige inntektssikringsordninger som uføre- eller minstepensjon. Er matkøene et uttrykk for svikt i velferdsstatens sikringsordninger? Er terskelen til NAV for høy? Er det ubalanse i forholdet mellom inntektssikring og aktiveringspolitikk? Og er matkøene et uttrykk for en ønsket fordeling av ansvar mellom offentlig og frivillig sektor?

Er terskelen til NAV for høy?

Ifølge NAVs nettsider er et av deres hovedmål å bidra til forutsigbarhet gjennom å skape økonomisk trygghet. Virksomhetsstrategien til NAV (NAV 2030¹⁰) beskriver samtidig at det er helt essensielt for arbeidet deres at innbyggerne har tillit til at NAV evner å hjelpe dem med økonomisk trygghet. Dette betyr at alle skal få pengene de har krav på, at det skal være en automatikk i pengeutbetalingen, og at det fins løsninger som skal håndtere uventede situasjoner. Denne forutsigbarheten blir framhevet i formålsparagrafen til sosialtjenesteloven §1 og formålsparagrafen til folketrygdloven §1-1.

I norsk velferdsstatlig sammenheng vil de fleste anta at behovet for å ha nok mat er dekket gjennom NAVs inntektssikringsordninger. Både ansatte og gjester vi har intervjuet mener at terskelen for å få hjelp hos NAV er for høy. Det kan være flere årsaker til at de opplever det slik. Det kan være at inntektsgrunnlaget til de det gjelder er for høyt til å kvalifisere til ekstra hjelp, det kan være at den samlede økonomiske situasjonen tilsier at de ikke kvalifiserer til ekstra støtte, og det kan være at noen opplever at terskelen for å oppsøke Frelsesarmeens matutdeling er lavere enn å skulle redegjøre for egen situasjon hos NAV. Mange av de vi har intervjuet kritiserer NAV for å være et system hvor rommet for skjønn er begrenset, og hvor det er for strenge kriterier og krav til dokumentasjon.

Personer som er i en så sårbar økonomisk situasjon at de oppsøker matutdelinger har få eller ingen ressurser å tære på. Når hjelpen fra det offentlige svikter, skaper det stor frustrasjon og fortvilelse. Vi har ingen mulighet til å vurdere hvilken oppfølging de vi har intervjuet har mottatt fra NAV. Det vi ser i analysene av de kvalitative intervjuene med hjelpemottakere, er for det første at mange av dem gir uttrykk for at de opplever avmakt i møte med systemet, at noen opplever å bli mistrodd og at de ikke har fått den hjelpen de har behov for. Vi ser også at for noen er det ikke egne erfaringer som gjør at de ikke ber om hjelp fra NAV, men kjennskap til andre som har opplevd å ikke tilfredsstillende kriteriene for sosialhjelp eller blitt bedt om å foreta reduksjon i egne utgifter. Analysene synliggjør en mistro til NAV som system hos flere i denne gruppen.

For det andre har vi, gjennom de kvalitative intervjuene, sett at mange har behov for helhetlig oppfølging på mange områder. Dette gjelder særlig mange av

¹⁰ <https://www.nav.no/strategi#kort-om-strategien>

barnefamiliene vi har intervjuet. De har hatt omfattende utfordringer over lang tid, uten at de har fått tilstrekkelig hjelp til å bedre livssituasjonen. Det kan indikere at NAV kontorene strever med å gi en individuelt tilpasset og helhetlig oppfølging til denne gruppen.

Flere studier har vist at levekårsutsatte grupper kan erfare avmakt eller å ikke bli anerkjent, i møte med NAV (Friberg & Elgvin, 2016). Studier som identifiserer hva som karakteriserer god hjelp fra NAV peker ofte på tid og ressurser til å lytte til bruker, tett, kontinuerlig og helhetlig oppfølging (Natland mfl., 2019; Bergheim & Rugkåsa, 2022). NAV-veilederne arbeider innenfor rammer hvor tidsknapphet, vilkår og kriterier for tilgang til ytelser kan begrense rommet for skjønnsutøvelse og helhetlig oppfølging.

Er velferdsytelsene for lite rause?

De fleste som oppsøker matutdelingene, er avhengig av offentlige inntektssikringsordninger. Vi har vist at mange som mottar disse ytelsene faller under fattigdomsgrensen. Mange har derfor tatt til orde for at velferdsytelsene må bli rausere. Dette var et poeng allerede i Stjernøs bok fra 1985, og med jevne mellomrom kommer debatten om nivået på ytelsene opp igjen.

I rapporten har vi vist at flere informanter strever med å klare seg på den inntekten de har fra offentlige ytelser. Økt kostnadsnivå har forsterket denne utfordringer. At flere oppsøker matkøene må også ses i sammenheng med ytelsesnivået på sentrale inntektssikringsordninger, særlig minsteytelsene. De mange debattene om stønadsnivåene viser at det ikke er noen omforent holdning at stønadene må økes. Dels argumenteres det med at høye sosiale utgifter truer velferdsstatens bærekraft, dels med at høye stønadsnivåer kan senke insentivene til arbeid, og dels med frykten for at velferdsstaten skal miste legitimitet (Solstad, 2020).

I en idealsituasjon kan man håpe at en del av de som er avhengig av velferdsstatens ytelser kan styrke sin relasjon til arbeidslivet og på den måten få en bedre økonomi. Samtidig illustrerer intervjuene våre at veien fram til full jobb og selvforsørgelse er lang for mange. For noen er ikke deltakelse i arbeidsmarkedet engang en realistisk mulighet på lang sikt.

Mange av intervjuene i dette prosjektet viser betydningen av å ha en balanse mellom aktiveringspolitikk og inntektssikring. Noen av informantene er langtidsmottakere av økonomisk sosialhjelp, noen har deltatt i kvalifiseringsprogram. De gir uttrykk for stor frustrasjon over at de har hatt flere praksisplasser, men ikke fått jobb. Deres dårlige posisjon på arbeidsmarkedet og lavinntekt over tid, rammer barna deres.

Det at fire av ti gjester mottar en varig trygdeytelse bekrefter at tilknytning til arbeidsmarkedet ikke er veien fram mot økonomisk stabilitet for alle. Antakelig er det snarere ganske få av matutdelingens gjester som kan følge arbeidslinja ut av sine økonomiske problemer. Det er nødvendig å se nærmere på hvorvidt stønadsnivået er raust nok til at folk som er avhengige av offentlige ytelser for å forsørge seg og sin familie kan leve verdige liv. Og er de tilstrekkelig til at husholdningene kan opprettholde en forsvarlig levestandard også når kostnadene brått øker?

9.7 De frivillige i velferdsstaten

Denne undersøkelsen viser at Frelsesarmeen spiller en viktig rolle for å sikre at vanskeligstilte får dekket grunnleggende behov. Undersøkelsen viser også at mange av de som tar kontakt med Frelsesarmeen er avhengig av ulike velferdsstatlige ytelser, og at mange har sammensatte utfordringer og ikke opplever å få den hjelpen de har behov for i møte med NAV. Er de frivillige organisasjonene velferdsstatens siste sikkerhetsnett? Hvor går grensen mellom offentlig og frivillig sektors ansvar?

I noen land har frivillig sektor et omfattende sosialt ansvar. Slik er det ikke i Norge. De frivillige organisasjonene har hatt en viktig rolle i utviklingen av helse- og sosialpolitikken (Seip, 1994), men i den norske velferdsstaten har det offentlige det primære ansvaret for innbyggernes velferd. Utviklingen av velferdsstaten har vært et prosjekt som blant annet har dreid seg som at vanskeligstilte ikke skal være avhengig av veldedighet, eller måtte stå med lua i handa, for å få den hjelpen de har behov for. Selv om det offentlige har det primære ansvaret for innbyggernes velferd, er de frivillige organisasjonene en viktig velferdsprodusent. Det har vært, og er, et tett samarbeid mellom det offentlige og de frivillige i norsk velferdspolitik (NOU 2020:13; Loga, 2018). På bakgrunn av denne undersøkelsen mener vi det er behov for å gå opp grensen mellom det offentliges ansvar og frivillig sektors ansvar.

Undersøkelsen viser at det å sikre at de mest utsatte har nok mat, er mer eller mindre satt ut til de frivillige organisasjonene. Ikke bare er det mange som oppsøker matutdelinger, men vi har også vist at Frelsesarmeen har avtaler med offentlige instanser om å kjøre ut mat til personer som mottar hjemmebaserte tjenester. De frivillige organisasjonene er dermed med på å sørge for at enkelte av velferdsstatens brukere får dekket helt grunnleggende behov.

Vi ser at Frelsesarmeen inntar to ulike roller: De er det siste sikkerhetsnettet i velferdssamfunnet, og de er en samfunnsaktør som identifiserer sosiale utfordringer i velferdsstatens sikkerhetsnett.

Frelsesarmeen blir sikkerhetsnett for mange av gjestene. Når de som har det økonomisk vanskelig ikke får hjelp på andre områder, eller terskelen til NAV er for høy, kan de få hjelp hos Frelsesarmeen. Som frivillig organisasjon har Frelsesarmeen helt andre rammer enn det offentlige. Mens de som jobber i de offentlige etatene, som NAV, må forholde seg til lover, forskrifter og definerte kriterier, er rommet for skjønnsutøvelse og tilpasninger mye større i de frivillige organisasjonene. De kan på en helt annen måte utvise skjønn og forståelse for at mennesker av ulike årsaker har problemer med å betale utgiftene sine og ha nok penger til mat. De skal ikke stå til rette for kriterier om hvem som er verdig og uverdigg trengende og krav om likebehandling, på den måten vi forventer av velferdsstatens instanser. I motsetning til det offentlige kan de også gi betingelsesløs hjelp. Slik kan de frivillige organisasjonene være et tillegg til de offentlige tjenestene.

Lav terskel, imøtekommenhet og empati gjør at de som jobber i Frelsesarmeen kommer tett på vanskeligstilte i det norske samfunnet. I likhet med andre frivillige organisasjoner kan de identifisere utfordringer i samfunnet og bidra til oppmerksomhet om dette. De ser hvor det offentlige hjelpetilbudet ikke strekker til og kan bidra til å sette dette på dagsorden. Denne rollen til frivillig sektor vitner ikke minst den siste tidens offentlige debatt om matkøene om. Denne debatten har ført til at det er kommet nye retningslinjer for økonomisk sosialhjelp. Når det ble registret økt tilstrømming til matutdelingene hos de frivillige organisasjonene før jul i 2022, reagerte regjeringen etter hvert med å bevilge ekstramidler til dette arbeidet. Det siste kan ses som en indikasjon på at det å sikre at alle har nok mat blir vurdert som en oppgave for frivillig sektor.

Det er behov for å drøfte hva som skal være et offentlig og hva som skal være et frivillig ansvar når det gjelder dekning av folks grunnleggende behov. Den økte tilstrømningen til de frivilliges matutdelinger må ses som et uttrykk for mangler i velferdsstatens ordninger. Flere av de vi har intervjuet har ikke inntekt å leve av, og en del får ikke tilstrekkelig hjelp og oppfølging til å bedre situasjonen. Også i tidligere studier er det pekt på faren ved at ansvaret for de mest vanskeligstilte blir avhengig av ideelle aktører og frivillig sektor (Gautun, Drøpping & Fløtten, 2005; Hansen, Grødem & Bakkeli, 2013;).

Vi har pekt på at NAV og andre offentlige instanser viser folk videre til Frelsesarmens tilbud. Innenfor dette prosjektets rammer har ikke vi hatt anledning til å intervju NAV eller andre offentlige instanser om årsakene til dette. Det er imidlertid rimelig å anta at det i en del tilfeller skyldes at NAV blir kontaktet av personer som, innenfor det regelverket og budsjettet som NAVs saksbehandlere forholder seg til, ikke vil kunne få (mer) støtte fra dem. Det er kanskje i slike tilfeller saksbehandleren viser videre til de frivillige, altså for å avhjelpe et problem NAV selv ikke kan løse opp i.

I rapporten viser vi at det i dag er et betydelig innslag av veldedighet i den norske velferdsstaten, og at dette ofte gjelder hjelp til mennesker med omfattende utfordringer i livet. Hvorvidt dette er uttrykk for en ønskelig eller riktig arbeidsdeling mellom offentlig og frivillig sektor, er et viktig politiske spørsmål. I diskusjonene om den norske velferdsstatens funksjonsmåte må derfor både balansen mellom det offentlige og frivillige tilbudet, og arbeidsdelingen mellom dem, være sentralt.

Litteratur

- Sen, A. (1983). Poor, relatively speaking. *Oxford Economic Papers*, 35(2):153-169.
- Arnesen, D., Sivesind, K. H. & Gulbrandsen, T. (2016). *Fra medlemsbaserte organisasjoner til koordinert frivillighet? Det norske organisasjonssamfunnet fra 1980 til 2013*. Rapport 2016:5. Oslo: Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.
- Bergheim, B. & Rugkåsa, M. (2022). Sosialt arbeid i NAV. Erfaringer fra intervensjonen helhetlig oppfølging av lavinntektsfamilier. *Tidsskrift for velferdsforskning*. Årgang 25. nr. 2-2022. s. 1-14. ISSN online: 2464-3076. DOI: <https://doi.org/10.18261/tfv.25.2>.
- Brugrand, C. S. (2022, 8. desember). *Norge, desember 2022: Matkøen utenfor Fattighuset har doblet seg på seks måneder og vokser fortsatt*. Hentet 18. desember 2022 fra https://dagensperspektiv.no/ledelse/2022/norge-desember-2022-matkoen-utenfor-fattighuset-har-doblet-seg-pa-seks-maneder-og?check_logged_in=1.
- Brugrand, C. S. (2022, 9. desember). *Matsentralen: – Vi befinner oss midt i den perfekte storm*. Hentet 20. desember 2022 fra <https://dagensperspektiv.no/ledelse/2022/matsentralen-vi-befinner-oss-midt-i-den-perfekte-storm>.
- Djuve, A.B., Nielsen, R.A. & Strand, A.H. (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgiftene*. Fafo-rapport 2012:63. Oslo: Fafo.
- Dorholt, I. (2022, 23. november). *Dyrtida: Én av fem sliter*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.dagbladet.no/nyheter/n-av-fem-sliter/77830718>.
- Dølvik, J. E., Fløtten, T., Hippe J. M. & Jordfald, B. (2014). *Den nordiske modellen mot 2030. Et nytt kapittel?* Fafo-rapport. 2014:46. Oslo: Fafo.
- Evjen, A. F., Korneliussen, S. O. & Fredriksen, R. (2023, 6. desember). *Matkøene held fram med å vekse: – Klarer så vidt å halde unna trykket*. Hentet 7. februar 2023 fra https://www.nrk.no/osloogviken/frelsesarmeen-i-moss_-lange-koar-av-familiar-som-treng-mat-1.16189219.
- Fløtten, T., Pedersen, A. W. & Lødemel, I. (2009). Når problemet er fattigdom. I: Nuland, B., Tranøy, B. S. & Christensen, J. (red). *Hjernen er alene. Institusjonalisering, kvalitet og relevans i velferdsforskningen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Fløtten, T. & Nielsen, R. A. (2020). Barnefattigdom – en kunnskapsoppsummering. I: *Like muligheter i oppveksten. Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023)*. Oslo: Departementene.
- Fjellanger, R. (2022, 21. november). *Regjeringen presses på nyfattigdom: - Gjør på grensen til ingenting*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/9zpe35/regjeringen-presses-paa-nyfattigdom-gjoer-paa-grensen-til-ingen-ting>.
- Friberg, J.H. & Elgvin, O. (2016). Når velferdsstaten bryter tilliten ned: Somaliske innvandrere i møte med NAV. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(03), 257–284. <https://doi.org/10.18261/issn.504-291X-2016-03-02>
- Furuberg, J., Dahl, E. S., Lima, I., Løberg, I. B., Nicolaisen, H., Munch-Ellingsen, E. & Haugen, C. (2022). *Lavinntekt og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2022*. NAV-rapport 2022:5. Oslo: Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Fyen, S. (2022, 27. november). *Regjeringen sier nei til økt trygd til de fattigste før jul*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.vg.no/nyheter/innenriks/i/9zpe35/regjeringen-presses-paa-nyfattigdom-gjoer-paa-grensen-til-ingen-ting>.
- Gautun, H., Drøpping, J. A. & Fløtten, T. (2005). *Når nøden er størst. En analyse av frivillige organisasjoners hjelp og tilbud til fattige*. Fafo-rapport 476. Oslo: Fafo

- Gubrium, E. & Lødemel, I. (2015). (Relative) poverty in a rich welfare state: Experiences from Norway», I: Chase, E. & G. Bantebya-Kyomuhendo (red). *Poverty and Shame Global Experiences*. Oxford University Press (2015)
- Gustafsson, K. (2022, 12. juli). *Flere ukrainske flyktninger i matkø i Stavanger: – Noen sa at de vurderer å prostituere seg*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.aftenbladet.no/lokalt/i/ALe3xM/flere-ukrainske-flyktninger-i-matkoe-i-stavanger-noen-sa-at-de-vurderer-aa-prostituere-seg>.
- Gøystdal, A. M. (2022, 12. desember). *Sosialhjelpsmottakere får julegave på 1.000 kroner hver etter enighet mellom regjeringen og SV*. Hentet 18. desember fra <https://www.dagsavisen.no/nyheter/innenriks/2022/12/12/sosialhjelpsmottakere-far-julegave-pa-1000-kroner-hver-etter-enighet-mellom-regjeringen-og-sv/>.
- Halvorsen, K., Stjernø, S. & Øverbye, E. (2022). *Innføring i helse- og sosialpolitikk*. 8. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hansen, I.L.S. & Grønningsæter, A. B. (2010). *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Fafo-rapport 2010:40. Oslo: Fafo.
- Hansen, I. L. S., Grødem, A. S. & Bakkeli, V. (2013). *Boligsosiale utfordringer og sosial innovasjon*. Fafo-rapport 2013:49. Oslo: Fafo
- Hansen, I.L.S., Jensen, R.S. & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*. Fafo-rapport 2020:02. Oslo: Fafo.
- Hattrem, A. (red.) (2022). *Økonomi og levekår for lavinntektsgrupper 2022*. Rapporter 2022/45. Oslo/Kongsvinger: Statistisk sentralbyrå.
- Henriksen, L. S., Strømsnes, K. & Svedberg, L. (2018). Understanding Civic Engagement in the Scandinavian Context. I: L. S. Henriksen, K. Strømsnes & L. Svedberg (Eds.), *Civic Engagement in Scandinavia.: Volunteering, Informal Help and Giving in Denmark, Norway and Sweden* (pp. 1-31). Springer. Nonprofit and Civil Society Studies. https://doi.org/10.1007/978-3-319-98717-0_1.
- Hinna, A. K. & Gullestad, F. H. (2022, 27. oktober). *Matkøane veks i heile landet*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://klassekampen.no/utgave/2022-10-27/matkoane-veks-i-heile-landet>.
<https://frelsesarmeen.no/om-oss/historie>
<https://frelsesarmeen.no/sarbare-grupper/med-hap-i-bagasjen>
<https://www.nibio.no/tema/landbruksokonomi/matpriser/prisutvikling-2022>
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-veileder-om-okonomisk-sosialhjelp/id2951582>
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-gir-20-millioner-kroner-ekstra-til-organisasjoner/id2947757/>
- Loga, J. (2018). Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*. Årgang 2, nr. 1-2018, 2.88-73. <https://www.idunn.no/doi/10.18261/issn.2535-2512-2018-01-05>.
- Lov om barnetrygd (barnetrygdloven). Hentet 25. januar 2023 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-03-08-4?q=barnetrygdloven>.
- Lov om folketrygd (folketrygdloven). Hentet 30. januar 2023 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1997-02-28-19>.
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Hentet 25. januar 2023 fra <https://lovdata.no/dokument/NLO/lov/2003-07-04-80>.
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Hentet 25. januar 2023 fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131?q=lov%20om%20sosiale%20tjenester>.
- Lunde, T. & Poppe, C. (1991). *Ny-fattigdom i velferdsstaten. Gjeldsproblemer og levekårsvansker i et levekårsperspektiv*. Rapport nr. 3. Oslo: Statens institutt for forbruksforskning.
- Natland, S., E. Bjerke & T. B. Torstensen (2019). Opplevelser av god hjelp i møter med Nav. *Fontene forskning*, 12(1), 17-29.

- Normann, T. M. & Epland, J. (2023). *Færre barn med vedvarende lavinntekt*. Hentet 7. februar fra <https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/artikler/faerre-barn-med-vedvarende-lavinntekt-i-2021>.
- NOU 2009:10. *Fordelingsutvalget*.
- NOU 2020:13. *Private aktører i velferdsstaten – Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester*.
- Poppe, C. & Kempson, E. (2022). *Dyrtid under oppseiling II. Husholdenes økonomiske trygghet i 2022*. SIFO-rapport 8. Oslo: SIFO.
- Regjeringens samarbeidsstrategi for barn og ungdom i lavinntektsfamilier (2020–2023). Oslo: Departementene.
- Seip, A. L. (1990). Sosialt arbeid – et kvinneverk. I: *Arbeiderhistorie 1990. Tema: 1970-årene*. Arbeiderbevegelsens arkiv og bibliotek. https://www.arbark.no/Arbeiderhistorie/Arbeiderhistorie_1990.htm.
- Seip, A.-L., (1994). *Veiene til velferdsstaten. Norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Skuland, S. E. (2017). Matfattigdom i Velferds-Norge. I: R. Lavik & E. Borgeraas, (red). *Forbrukstrender 2017. SIFO-survey: Er vi blitt mer miljøbevisste når vi handler; maten vi kaster; matfattigdom i velstands-Norge; «appifisering av matvaremarkedet; ønsker norske forbrukere en betalings-tjeneste; hvor sultne er forbrukere på nettmatt*. Prosjektnotat nr. 8. SIFO
- Solstad, A. (2020). Inntektssikring. I: Anvik, C.H, Sandvin, J.T., Breimo, J.P. & Henriksen, Ø. (red). *Velferdstjenestenes vilkår. Nasjonal politikk og lokale erfaringer*. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215034713-2020>. Oslo: Universitetsforlaget.
- Smith, A. (1776). *The Wealth of Nations*.
- Stensrud, K. (2022, 23. november). *Her står ukrainske flyktninger i matkø i Norge*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.dagsavisen.no/moss/nyheter/2022/11/23/her-star-ukrainske-flyktninger-i-matko-i-norge/>.
- St.meld. nr. 39 (1991-1992). Attføring og arbeid for yrkeshemmede. Sykepengar og uførepensjon (Attføringsmeldingen). Arbeids- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld. nr. 6 (2002–2003). Tiltaksplan mot fattigdom. Sosialdepartementet.
- St.prp. nr. 46 (2004–2005). *Ny arbeids- og velferdsforvaltning*. Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet av 11. mars 2005, godkjent i statsråd samme dag. (Regjeringen Bondevik II).
- Stjernø, S. (1985). *Den moderne fattigdommen. Om økonomisk knapphet og ydmykelse i 1980-åra*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stjernø, S. & Øverbye, E. (red.) (2012). *Arbeidslinja. Arbeidsmotivasjonen og velferdsstaten*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Thorsnes, S. S. & Økland, T. K. (2023, 11. januar) *Ekstraordinært år for prisveksten i 2022*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/konsumpriser/statistikk/konsumprisindeksen/artikler/ekstraordinært-ar-for-prisveksten-i-2022>.
- Venbakken, K. (2022, 1. desember). *Her står de ukrainske flyktingene i matkø: – Mange gråter og er fortvilet*. Hentet 7. februar 2023 fra <https://www.aftenposten.no/norge/i/JQrLGj/her-staar-de-ukrainske-flyktingene-i-matkoe-mange-graater-og-er-fortvilet>.
- Walker, R. (2014). *The Shame of Poverty*. Oxford: Oxford University Press.

Vedlegg 1 Inntektssikringsordninger

Vi gir her en oversikt over de mest sentrale inntektssikringsordningene. Oversikten er basert på informasjon fra NAV.¹¹

For å ha noe å relatere stønadsnivåene til, kan det være nyttig å kjenne lavinntektsgrensene i Norge, slik disse er satt når lavinntekts-, eller fattigdomsgrensen, settes ved 60 prosent av medianinntekt.

Tabell V.1 Lavinntektsgrense i Norge 2021. Grensen er basert på årsinntekt etter skatt og satt ved 60 prosent av medianinntekt. Etter husholdstype.

Lavinntektsgrense i kroner	
Enslig	251 600
Enslig forsørger med ett barn	327 100
Enslig forsørger med to barn	402 600
Enslig forsørger med tre barn	478 000
Par uten barn	377 400
Par med ett barn	452 900
Par med to barn	528 400
Par med tre barn	603 800
Par med fire barn	679 300

Kilde: Statistikkbanken til Statistisk sentralbyrå, tabell 09593.

Statlig forvaltede inntektssikringsordninger

Dagpenger

Dagpenger tilsvarende 62,5 prosent av inntektene opptil 6G¹², i 2022 668 862 kroner, utbetalt de 12 siste kalendermånedene eller de 36 siste kalendermånedene før en søkte om dagpenger. Det gis et barnetillegg på 17 kroner per barn, 5 dager i uka, dersom dagpengemottaker forsørger barn under 18 år. For ett barn tilsvarende dette 340 kroner i måneden.

Det er vilkår at mottaker er aktiv jobbsøker. Det skal sendes meldekort hver fjortende dag. Sendes meldekort for sent, stoppes utbetalingene.

Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en inntektssikring for personer med nedsatt arbeidsevne, som hovedregel minimum 50 prosent, som følge av sykdom eller skade, og som har behov for hjelp fra NAV til å avklare mulighetene for å beholde jobben eller kommer i arbeid.

¹¹ <https://www.nav.no/no/person/flere-tema/arbeid-og-opphold-i-norge/informasjon-om-tjenester-og-ytelser-fra-nav>

¹² 1 G = 111 477 pr 1. Mai 2022.

AAP kan beregnes på to måter: beregning ut fra tidligere inntekt, eller en minstesats. Tar man utgangspunkt i tidligere inntekt utgjør AAP 66 prosent av inntekten, inntil 6 G, en hadde året før arbeidsevnen ble nedsatt med minst 50 prosent, eller et gjennomsnitt av inntekten de tre siste årene før sykmelding og nedsatt arbeidsevne.

For de som har hatt lav eller ingen inntekt før arbeidsevnen ble nedsatt, er det en minstesats. Denne minstesatsen avhenger av alder. For personer over 25 år er minstesatsen 2 G. Det vil si 222 954 kroner i 2022. For unge under 25 år er satsen to tredjedeler av 2 G. Det er barnetillegg til mottakere som forsørger barn under 18 år. Barnetillegget utgjør 27 kroner per barn, 5 dager i uken.

AAP har vilkår om overholdelse av aktivitetsplikt, og i likhet med dagpenger må det sendes meldekort innen gitte frister.

Alderspensjon

Nivået på alderspensjonen avhenger av pensjonsgivende inntekt og opptjeningstid. Vi går ikke inn på beregning av alderspensjon her. Det vesentlige er at det finnes et minste pensjonsnivå for de som har lav eller ingen opptjening til alderspensjon. Minstepensjon forutsetter minimum 5 års trygdetid i Norge, og minst 40 års trygdetid for å få fullt minstepensjonsnivå. Minstepensjon beregnes ut fra sivilstatus, inntekt til ektefelle eller samboer teller med i beregningen.

Ser vi på stønadsnivå for personer født før 1954 er laveste sats 173 025 kroner i året for personer med ektefelle eller samboer, og høyeste sats 210 730 kroner. Særskilt sats for enslige er 232 816 kroner i året. Det er egne ordninger for innvandrere med kort botid i Norge.

Uføretrygd

Uføretrygd er en inntektssikring for varig nedsatt inntekt- og arbeidsevne som følge av sykdom eller skade. I likhet med alderspensjon beregnes nivået på uføretrygden av tidligere inntekt. Det er en minstesats for personer med tidligere lav eller ingen inntekt. Satsen avhenger av hvorvidt mottaker er enslig eller bor sammen med ektefelle eller samboer. Minsteytelsen blir redusert ved redusert botid i Norge. Fra 2021 har det vært en ordning med supplerende stønad for uføre med flyktningstatus¹³. Ordninger gir en garantert samlet inntekt tilsvarende minste ytelse for uføretrygd.

Den som bor sammen med ektefelle eller samboer mottar 2,28 G. I 2022 utgjør dette 254 168 kroner. Minstesats for enslige uføretrygdede er 2,26 G. Det utgjør 276 463 kroner årlig før skatt i 2022. Unge uføre har en litt høyere minstesats, hhv. 2,66 G for samboere og 2,91 G for enslige.

Overgangsstønad

Enslige foreldre med barn mellom 1 og 8 år, kan ha rett til overgangsstønad. Ytelsen forutsetter at mottaker har minimum 5 års botid, og må være minimum 50 prosent i arbeid, utdanning eller aktiv arbeidssøker.

Overgangsstønad beregnes ut fra inntekt. Full overgangsstønad for enslige som ikke har inntekt er på 250 823 kroner. For en som tjener mer enn 4645 kroner i måneden før skatt, reduseres overgangsstønadene med 45 øre for hver krone en tjener over.

¹³ <https://www.nav.no/no/person/pensjon/andre-pensjonsordninger/supplerende-stonad-for-ufore-flyktninger>

Tiltakspenger

Tiltakspenger er for de som deltar i et arbeidsmarkedstiltak og er over 18 år. Satsen er på 225 kroner per dag. Personer med barn under 16 år kan i tillegg få 50 kroner per dag, per barn. Tiltakspengene utbetales for de dagene en deltar på tiltaket.

Basisbeløp for bosatt i asylmottak

Bosatte i asylmottak har rett til et basisbeløp til personlige utgifter. Beløpet varierer etter hvor i asylprosessen beboeren befinner seg, om det er hvorvidt det er kantine eller selvhushold i asylmottaket, alder og hvor mange det er i familien. Vi ser her bare på satsene for personer i ordinære mottak¹⁴.

Satsene vi oppgir er inntil-satser. Det er reduksjon i stønad krone for krone dersom beboeren har lønnsinntekt, annen inntekt eller formue. Det trekkes fra et fribeløp på minst 1000 kroner eller 30 prosent av lønnsinntekt og engangsstønad ved fødsel. Når beboer får rett til barnetrygd reduseres stønad for barn krone for krone fra første utbetaling. Satsen for voksne i ordinære mottak med kantine er inntil 1327 kroner i måneden. Tillegg for enslige forsørgere er inntil 705 kroner. Barn i alderen 0-17 år med foreldre eller følgeperson, inntil 1451 kroner i måneden.

For personer i mottak med selvhusholdning er satsene for enslige inntil 4153 kroner i måneden. Tillegg for enslige forsørgere er 1361. Satsen for ektepar eller samboere er inntil 7884 totalt. Satsen for barn varierer etter alder. For barn 0-5 år i mottak med selvhusholdning er satsen inntil 2308 kroner i måneden. For barn 11-17 år er satsen inntil 3918 kroner.

Ukrainske flyktninger utenfor mottak

I forbindelse med at det er kommet mange flyktninger fra Ukraina er det etablert ordninger for de som bor privat utenfor mottak, eller hos venner og bekjente¹⁵. Dersom kommunen aksepterer å ta ansvar for personer som bor privat, betaler UDI et månedlig tilskudd til kommunen på 16105 kroner per person, som skal dekke personenes utgifter til livsopphold og boutgifter.

Kommunalt forvaltede inntektssikringsordninger

Introduksjonsstønad

Deltakere i introduksjonsprogram for flyktninger mottar introduksjonsstønad. Utbetaling skjer etter registrert oppmøte. Dersom deltakeren har opparbeidet seg rett til andre ytelser, bortsett fra barnetrygd og kontantstøtte, før de begynner i introduksjonsprogram reduseres stønaden. Stønaden reduseres heller ikke av egen inntekt, formue eller barnebidrag.

Introduksjonsstønaden er 2 G på årsbasis, noe som tilsvarer 222 954 kroner i året. Deltakere under 25 år har rett til introduksjonsstønad som utgjør to tredjedeler av stønaden på årsbasis; 148 636 kroner.

¹⁴ https://www.udiregelverk.no/rettskilder/udi-retningslinjer/udi-2008-035/udi-2008-035v1/#_Toc442260110

¹⁵ <https://www.udi.no/asylmottak/jobber-i-en-kommune/midlertidig-alternativ-mottaksplass-for-personer-fra-ukraina/>

Kvalifiseringsstønad

Innføring av kvalifiseringsprogrammet var et av de sentrale virkemidlene i NAV-reformen (Djuve mfl., 2012). Tett, individuell oppfølging og kvalifisering gjennom programmet skal bidra til at flere som er avhengig av sosialhjelp kommer ut i arbeid. Deltakere mottar kvalifiseringsstønad, og denne er høyere enn økonomisk sosialhjelp. Kvalifiseringsstønaden er 2 G på årsbasis, noe som tilsvarer 222 954 kroner. Som for introduksjonsstønaden blir også kvalifiseringsstønaden kortet ned dersom en er under 25 år, da får en to tredjedeler av full stønad; 148 636 kroner. Stønaden blir redusert dersom man har ugyldig fravær.

Økonomisk sosialhjelp

Økonomisk sosialhjelp er en behovsprøvd og midlertidig ytelse. Hver søknad vurderes individuelt. Statens veiledende satser for sosialhjelp for 2022¹⁶ var 6650 kroner i måneden for enslige, det vil si 220 kroner dagen eller 79 800 kroner i året. For ektepar eller samboere er den veiledende satsen til sammen 11 150 kroner i måneden, det vil si 372 kroner dagen. Dette skal dekke utgifter til livsopphold som mat, telefon, internett, transport og medisiner.

Det gis tillegg i sosialhjelpa dersom man bor sammen med barn. Satsene er veiledende, og tilleggene avhenger av barnets alder. Dersom en bor med barn fra 0-5 år er den veiledende satsen for tillegget 3250 kroner, for barn fra 6 til 10 år er tillegget på 3350 kroner og for barn fra 11 til 17 år er tillegget 4400 kroner.

Det varierer fra kommune til kommune hvilke utgifter som regnes inn i vurderingen av søknad om sosialhjelp. I retningslinjene for 2022 presiseres at fra dette året skal barnetrygd ikke regnes inn i inntektsgrunnlaget ved vurdering av søknad om sosialhjelp.

På slutten av 2022 kom det reviderte retningslinjer, hvor det ble gitt anledning til en romsligere praksis ved vurdering av søknader om økonomisk sosialhjelp.

Andre støtteordninger

Barnetrygden

Barnetrygden er en universell ytelse til foreldre med barn under 18 år. Ordningen skal bidra til å dekke utgifter i forbindelse med å ha barn og bidra til gode levekår for barn.

I 2022 var barnetrygden 1676 kroner i måneden for barn under seks år og 1054 kroner for barn over seks år. Enslige forsørgere, får utvidet barnetrygden med 1054 kroner i måneden, 527 kroner for foreldre med delt omsorg. Det er et småbarnstillegg for enslige med barn mellom 0 og 3 år som mottar overgangsstønad. Småbarnstillegget er på 660 kroner. Satsene for barnetrygd øker fra 1. mars 2023.

Bostøtte

Bostøtte er en statlig støtteordning som blir beregnet hver måned på grunnlag av inntekter og boutgifter. En har ikke rett på bostøtte hvis inntektsgrunnlaget i husstanden overstiger øvre grense og det gjelder uansett hvor høye boutgiftene er. Øvre grense per måned er 27 071 kroner i Oslo, og 23 549 kroner i Sarpsborg og Drammen. Samtidig har Oslo kommune to bostøtteordninger, Oslobostøtta og kommunal

¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2022/id2925394/>

behovsprøvd bostøtte. Oslobostøtta gir alle leietakere i kommunal bolig med gjengs leie 11 prosent fratrukk i husleien. Kommunal behovsprøvd bostøtte gis til leietakere med lave inntekter og høye bostøtter. Bostøtten beregnes på bakgrunn av antall personer i husholdningen.

Vedlegg 2 Registrerings skjemaet

Matstasjon Nr

1	Kjønn	<input type="checkbox"/> Mann	<input type="checkbox"/> Kvinne
2	Hvor gammel er du?	<input type="checkbox"/> Under 25 år <input type="checkbox"/> 26-40 år <input type="checkbox"/> 41-55 år <input type="checkbox"/> 56-70 år <input type="checkbox"/> Over 70 år	
3	Hvor mange voksne bor du sammen med?	<input type="checkbox"/> Personer over 18 år	
4	Bor du sammen med barn under 18 år? (Flere kryss mulig)	<input type="checkbox"/> Ja, barn i førskolealder <input type="checkbox"/> Ja, barn i grunnskolealder <input type="checkbox"/> Ja, barn i videregående skolealder <input type="checkbox"/> Nei	
5	Hvis du ikke er født i Norge, hvilket land kommer du fra?	<input type="text"/>	
6	Hvor lenge har du bodd i Norge?	<input type="text"/> År	
7	Når oppsøkte du Frelsesarmeens matstasjon første gang?	<input type="text"/> Årstall og evt. måned	
8	Henter du, eller noen du bor sammen med, mat på noen andre matstasjoner enn denne?	<input type="checkbox"/> Ja, regelmessig	<input type="checkbox"/> Ja, innimellom <input type="checkbox"/> Nei
9	Er du i jobb?	<input type="checkbox"/> Ja, jobber fulltid	<input type="checkbox"/> Ja, jobber deltid <input type="checkbox"/> Ja, jobber innimellom <input type="checkbox"/> Nei
10	Mottar du, eller andre voksne du bor sammen med, økonomisk støtte fra NAV? (Flere kryss mulig)	<input type="checkbox"/> Alderspensjon <input type="checkbox"/> Uførepensjon <input type="checkbox"/> Sosialhjelp <input type="checkbox"/> Bostøtte <input type="checkbox"/> Arbeidsavklaringspenger <input type="checkbox"/> Introduksjonsstønad <input type="checkbox"/> Kvalifiseringsstønad <input type="checkbox"/> Annet <input type="text"/>	

Veldedighet i velferdsstaten

I denne rapporten presenteres resultatene fra en kartlegging av Frelsesarmeens tilbud om mathjelp i Oslo, Drammen og Sarpsborg i november 2022. Vi undersøker hvem som besøker Frelsesarmeens matutdeling, hva som er de viktigste årsakene til at folk søker mathjelp, og hvordan det oppleves å søke denne typen hjelp.



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

Fafo-rapport 2023:09
ID-nr.: 20845