

Lise Lien

Analyse av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak

Fafo-notat
2020:01

Lise Lien

Analyse av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak

Fafo-notat 2020:01

Fafo-notat 2020:01

© Fafo 2020

ISSN 0804-5135

Innhold

Forord	4
1 Innledning	5
2 Problemstillinger og foreliggende data	7
3 Arbeidstiltakene	9
3.1 Bedrift, salg av varer og tjenester.....	9
3.2 Oppdragsbasert lavterskel	11
3.3 Opplæring og arbeidstrening	12
3.4 Verksted/produksjon	13
4 Arbeid og aktivering	15
4.1 Det mangfoldige arbeidsbegrepet.....	15
4.2 Analyse av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak.....	16
<i>Forståelse av arbeid</i>	16
<i>Omsorgs- og lønnsarbeidslogikk</i>	17
<i>Ordinært arbeidsliv</i>	18
<i>Omsorg som uttalt verdi</i>	18
<i>Ensidig målgruppe?</i>	20
<i>Arbeidstiltakenes relevans</i>	22
<i>Relevans - deltagerens ulike behov og muligheter</i>	23
<i>Relevans - arbeids- og omsorgslogikk</i>	23
<i>Jobb eller «bare» meningsfulle aktiviteter?</i>	24
<i>Sosial dumping?</i>	25
<i>Mulige innlåsningseffekter?</i>	25
<i>Avsluttende kommentar</i>	27
Litteratur	28

Forord

Fafo fikk sommeren/høsten 2019 et oppdrag for Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo (SKBO), ved avdeling inkludering og mangfold (som rommer arbeidstiltakene i Oslo) og seksjon fag og tiltaksutvikling. De ønsket en analyse av sine ulike arbeidstiltak. Hensikten var å tydeliggjøre hva slags type tiltak Kirkens Bymisjon bør ha med tanke på målgruppe, formålet med tiltakene, målsettinger og behov. Analysen er ment å kunne bidra i det videre arbeidet med tiltaksutviklingen innen arbeidsfeltet i Kirkens Bymisjon. De var selv ansvarlige for selve kartleggingen, og det ble laget en nasjonal oversikt over tiltakene i en Excel-fil. Denne filen ble gjort tilgjengelig for Fafo. Det er innholdet i filen som utgjør datagrunnlaget for analysen i dette notatet.

Det har vært et lite, men interessant prosjekt. Vi vil takke Solveig Holmedal Ottesen og Marit Gunnes i Kirkens Bymisjon for et godt og konstruktivt samarbeid. Vi vil særlig takke Solveig som i forkant av dette prosjektet hadde laget en god og oversiktlig datafil med beskrivelse av deres ulike arbeidstiltak. Vi vil også takke Jon Lahlum ved Fafos publiseringsavdeling for rask og effektiv ferdigstilling av notatet.

Det er forsker Lise Lien ved Fafo som har vært ansvarlig for analysen. Forskningsleder Terje Olsen ved Fafo har vært kvalitetssikrer og en viktig samtalepartner underveis i prosjektet.

Oslo, 02.01.2020

Lise Lien

1 Innledning

Det er stor politisk enighet om den så kalte arbeidslinjen i Norge, og det har det vært i flere tiår. Attføringsmeldingen fastslo tidlig på 1990-tallet at arbeid skal være førstevalget foran andre inntektssikringsordninger, og arbeidslinjebegrepet ble lansert (St.meld. nr. 39 1991-1992). Kort fortalt var man bekymret over at det skulle være mer lønnsomt å motta trygdeytelser enn å være i lønnet arbeid. Da som nå er vektlegging av arbeid som førstevalg fremtredende. Høy arbeidsdeltakelse vurderes å være en forutsetning for opprettholdelse av velferdsstaten. I Velferdsmeldingen, som ble lansert på midten av 1990-tallet, ble arbeidslinjen fortsatt understreket, og den har siden blitt forsterket blant annet gjennom de ulike avtalene for et inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen), kvalifiseringsløftet og inkluderingsdugnaden. Kravet til den enkelte trygdemottaker om ulike former for aktivitet for å motta ytelser er høyt og kommer tydelig til uttrykk i aktiveringspolitikken. Dette er ikke en særnorsk, men også en europeisk trend (Hagelund et al. 2016). Det at flest mulig av den arbeidsføre befolkningen er i arbeid, blir gjerne knyttet til velferdsstatens bærekraft og til reduserte økonomiske og sosiale forskjeller. Fordelene med inntektsgivende arbeid blir videre sett i sammenheng med individuelle fordeler som å kunne forsørge seg selv, opplevelse av sosialt fellesskap, utvikling og læring. Det er gjennom en rekke studier også fastslått at arbeid i all hovedsak har helsefremmende effekter, mens det å stå utenfor arbeid generelt sett har vist seg å ha negative helseeffekter (Waddel & Burton 2006).

Det er flere grupper som kan oppleve å stå utenfor arbeidslivet, og som et resultat av dette vil være mer utsatt for ekskludering. Det gjelder eksempelvis personer med lav utdanning, innvandrere som ikke behersker det norske språket, enslige forsørgere, fattige og unge som ikke har fullført videregående skole. En gruppe som står særlig langt fra arbeidslivet, er personer i aktiv rus eller med ruserfaring og med dårlig psykisk helse.

I Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016–2020 (Prop. 15S 2015-2016) blir det påpekt at det er viktig med tiltak som kan motvirke sosial ekskludering blant rusmiddelbrukere, eksempelvis utvikling av nye metoder/tiltak for aktivisering eller arbeidstrening. Ideell sektor har mange tilbud til denne gruppen og har tradisjonelt hatt ulike lavterskeltilbud til grupper som offentlige velferdsaktører ikke alltid har eller har hatt et tilbud til. Samarbeid mellom offentlig og frivillig sektor har vært politisk ønsket, og det har vært anerkjent at frivillig sektor fyller viktige funksjoner med å tilby grupper i til dels svært utsatte posisjoner ulike former for arbeid og aktivitet (Prop. 1S 2019-2020, kapittel 7; Meld. St. 10 2018-2019). I opptrappingsplanen vises det videre til at 41 prosent av tjenestemottakere med rusproblemer verken er i noen form for lønnsarbeid eller i meningsfulle aktiviteter, og det påpekes at «Arbeidsrettede tiltak og aktivisering i et arbeidsrettet løp er sentralt for rehabilitering og inkludering av personer med rusproblemer i arbeids- og samfunnsliv. Fattigdom, isolasjon, ensomhet, mangel på nettverk og tilhørighet er faktorer som både forårsakes av, leder til, opprettholder og forsterker rus og psykiske problemer» (s. 59).

Kirkens Bymisjon tilbyr denne og andre grupper ulike former for aktivitets- og arbeidstilbud. Det er dette vi ser nærmere på i dette notatet. Formålet med notatet er å

drøfte Kirkens Bymisjons forståelse av arbeid gjennom å analysere deres egen kartlegging av arbeidstiltak.

I dette notatet presenteres i kapittel 2 problemstillinger og en kort beskrivelse av foreliggende data. I kapittel 3 følger en beskrivelse av det innsamlede materialet, og i kapittel 4 drøfter vi nærmere ulike sider ved arbeidsbegrepet og besvarer oppdragets ulike delspørsmål.

2 Problemstillinger og foreliggende data

Det er Stiftelsen Kirkens Bymisjon Oslo (SKBO), ved avdeling inkludering og mangfold (som rommer arbeidstiltakene i Oslo) og seksjon fag og tiltaksutvikling som er bestilleren av dette oppdraget. I dette notatet presenteres Fafos analyse av en kartlegging og systematisering Kirkens Bymisjon selv har gjennomført av sentrale trekk ved samtlige av organisasjonens arbeidstiltak landet rundt.

I dette notatet drøftes disse spørsmålene:

1. Hva kan vi lese ut av kartleggingen gjort internt i SKBO? Hvilke trender ser vi?
2. Hva forstår Kirkens Bymisjon med «arbeid» og «arbeidstiltak/-tilbud», og hva er intensjonen/formålet med disse tiltakene?
3. Hva tilbyr Kirkens Bymisjon innenfor arbeidsfeltet?
4. Har Kirkens Bymisjon et tydelig skille mellom arbeid og aktivitet? Er det klart hva som skal forstås som hva?

I tillegg til de overordnede spørsmålene ønsket Kirkens Bymisjon svar på følgende delspørsmål:

- 1 60 prosent av tiltakene er rettet mot personer som er i aktiv rus, eller som har erfaringer med rus og dårlig psykisk helse. Har Kirkens Bymisjon en for ensidig målgruppe? Er det andre grupper som har større behov, og som lettere vil kunne komme i ordinært arbeid?
- 2 Få av dagens tiltak har ordinær jobb som mål. Skal Kirkens Bymisjon ha arbeidstiltak utenfor NAVs tiltaksportefølje, eller er det å ha noe å gå til eller ha noe meningsfullt å gjøre viktigere?
- 3 Er arbeidstilbudene til Kirkens Bymisjon relevante med tanke på kvalifisering til ordinært arbeid?
- 4 Har arbeidstiltakene en type «innlåsningseffekt»? Blir tiltakene avhengige av deltakerne, og omvendt?

Formålet med analysen er at Kirkens Bymisjon skal få et klarere bilde av hva slags type arbeidstiltak de bør ha med tanke på målgruppe, formål med tilbudet, målsettinger og behov. Funnene og analysen skal kunne danne et grunnlag for videre tiltaksutvikling innen arbeidsfeltet.

Innsamlingen av informasjon ble foretatt av Kirkens Bymisjon i september 2019. Det er denne informasjonen vi har fått tilgang til, og som danner utgangspunktet for analysen. Kartleggingen ble oversendt som en Excel-fil høsten 2019. Filen var sortert på følgende måte:

- navn på tiltak
- stiftelse og by

- type tiltak
- aktivitet
- målgruppe
- mål med tiltaket
- tilknytning til NAV / samarbeid
- finansiering, inntekter og salg

Videre ble kulepunkt nummer 2 «type tiltak» delt inn på følgende måte:

- bedrift, salg av varer og tjenester
- opplæring og arbeidstrening
- verksted/produksjon
- oppdragsbasert, lavterskel
- kultur og aktivitet

Til sammen 84 tiltak (beliggende i ca. 33 ulike byer) er kartlagt fra alle de tolv stiftelsene til Kirkens Bymisjon.¹ Åtte av tiltakene var ikke satt inn i henhold til denne måten, og det forelå så lite informasjon om disse at de ble utelatt fra den videre analysen. Analysen er dermed basert på 76 tiltak. Omfanget av den innsamlede informasjonen er begrenset, og det er også det økonomiske handlingsrommet for oppdraget. Den foreliggende analysen er derfor ikke uttømmende, men den vil vise noen tendenser og hovedtrekk i materialet.

I gjennomgangen av datamaterialet illustreres ordbruken i måten tiltakene beskrives på, med ordskyer. Størrelsen på de ulike ordene er uttrykk for hvor ofte hvert ord brukes i den eller de tekstene som skyen genereres ut fra. Dette gir ikke i seg selv noen detaljert eller nøyaktig fremstilling av fenomenet, men gir et lett tilgjengelig og visuelt bilde av tilbudene.

¹ Kirkens Bymisjon består av tolv ulike stiftelser: Oslo, Bergen, Trondheim, Rogaland, Drammen, Østfold, Vestfold, Aust-Agder og Telemark, Kristiansand, Møre, Bodø og Tromsø.

3 Arbeidstiltakene

De fleste av arbeidstiltakene Kirkens Bymisjon tilbyr landet rundt, har som ett av flere formål å knytte deltakerne nærmere arbeid – i form av arbeidstrening, arbeidspraksis og opplæringstiltak. Tiltakene kan være et supplement til eller et mulig springbrett inn i ordinært arbeidsliv. Sistnevnte målsetting gjelder for et begrenset antall tiltak. Kirkens Bymisjons store søkelys på arbeid og/eller aktivitet samsvarer godt med deres egne verdier, de politiske føringene om aktivitet og den generelle enigheten om at arbeid og aktivering er bra for alle som kan og ønsker dette.

Kartleggingen viser at Kirkens Bymisjon har mange arbeidstilbud (til sammen 84, hvorav 76 er kartlagt her). De fleste tilbudene er knyttet til det man overordnet kan kalle produksjon av varer og tjenester. Det er to former for tiltak det finnes særlig mange av, og det er tiltak som er kategorisert som «bedrift, salg av varer og tjenester» og «oppdragsbasert, lavterskel» – begge med henholdsvis 25 tiltak hver. Under begge kategoriene «verksted/produksjon» og «opplæring og arbeidstrening» finnes det 13 tiltak, mens åtte tiltak er registrert under det vi kaller «diverse». Dette var en samling av tiltak Kirkens Bymisjon hadde lite informasjon om, og som gjorde dem vanskelige å kategorisere etter tiltakstype. De ulike kategoriene er ikke gjensidig utelukkende. Det betyr at ett tiltak kan passe inn i flere ulike kategorier. Vi har valgt å ikke se nærmere på disse tiltakene. En enkel oversikt over antall og type tiltak ses i tabell 3.1.

Tabell 3.1 Antall tiltak og type tiltak

Type tiltak	Antall (N)
Bedrift, salg av varer og tjenester	25
Oppdragsbasert, lavterskel	25
Verksted/produksjon	13
Opplæring og arbeidstrening	13
Diverse	8
Totalt	84

3.1 Bedrift, salg av varer og tjenester

Den første kategorien, «bedrift, salg av varer og tjenester», inneholder en rekke ulike arbeidsaktiviteter, og det er særlig «sykkelverksted / sykkelrelaterte aktiviteter» (ti tilbud), etterfulgt av «butikk» (syv tilbud) og «kafé» (seks tilbud) som utgjør dette tilbudet. «Sykkelverksted / sykkelrelaterte aktiviteter» innbefatter oppgaver som sykkelreparasjoner, salg av sykkeldeler, salg av firmaavtaler, turer og aktiviteter, utleie av hybridsykler og rickshawsykkler, vinterlagring av sykler, sykkelparkering og sykkelutleie. Tilbudet «butikk» består av gjenbruksbutikker som tilbyr oppgaver som transport, henting av brukte varer, sortering, salg og kundebehandling, rydding og vasking, logistikk og lagerarbeid. Tilbudet «kafé» inneholder ulike sider ved det å drifte en slik virksomhet og består av en rekke oppgaver. Det kan være å stå i kassa og tilberede og servere mat. I prosjektet «Bønner», som er en del av «I jobb» i Bergen og

Ålesund, tilbys oppgaver der deltakerne pakker, sorterer og selger egen kaffeblending. Utover dette er det ett tilbud som omhandler salg av gatemagasin, og ett tilbud som omtales som mentorordning, der mentoren har egen erfaring med rus. Dette tiltaket er rettet mot arbeiderne i Portalen, et arbeidstiltak i Kristiansand (se tabell 3.2).

Tabell 3.2 Antall tiltak, type tiltak og innhold i kategorien «bedrift, salg av varer og tjenester»

Type tiltak	Tiltakets innhold	Antall
Sykkelverksted / sykkelrelaterte aktiviteter	Sykkelreparasjoner, salg av sykkeldeler, salg av firmaavtaler, turer og aktiviteter, utleie av hybridsykler og rickshawsykkel, vinterlagring av sykler, sykkelparkering og sykkelutleie	10
Butikk	Gjenbruksbutikker som tilbyr oppgaver som transport, henting av brukte varer, sortering, salg og kundebehandling, redesign, rydding og vasking, logistikk og lagerarbeid. Møbelverksted.	7
Kafé og kafferelaterte aktiviteter	Oppgaver der deltakerne bl.a. tilbereder og serverer mat og drikke, pakker, sorterer og selger egen kaffeblending. Generell drift av kafé.	6
Salg (gatemagasin)	Salg av gatemagasin	1
Mentorordning	Rettet mot arbeiderne i Portalen	1
Totalt		25

Av tiltakene i kategorien «bedrift, salg av varer og tjenester» er syv TV-aksjonstiltak².

Det fremkommer videre at 13 av tiltakene *ikke* er NAV-tiltak eller i samarbeid med NAV. Ett av tiltakene er ikke et NAV-tiltak, men gjennomføres i samarbeid med NAV. To av tiltakene er en kombinasjon av NAV-plasser og ikke NAV-plasser.

Ordsky 3.1 Målgruppe: bedrift, salg av varer og tjenester



For enkelt å visualisere hvem som er målgruppene under kategorien «bedrift, salg av varer og tjenester», har vi laget en ordsky (ordsky 3.1). Den illustrerer at det særlig er personer som har ruserfaring eller er i aktiv rus eventuelt i kombinasjon med psykiske utfordringer, som er målgruppen. Vi ser også at tiltakene retter seg mot personer som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP), unge uføre og mer generelt unge som opplever utenforskap.

² I 2018 gikk NRKs TV-aksjon til Kirkens Bymisjon. For de innsamlede midlene har de iverksatt tiltak innenfor seks ulike tiltakskonsept i de ulike stiftelsene rundt omkring i landet. Totalt utgjør dette om lag 68 lokale tiltak. Det er laget en mal for hver tiltakstype, men det er likevel relativt stor lokal frihet til å tilpasse tiltakene til de lokale forholdene.

3.2 Oppdragsbasert lavterskel

Kategorien «oppdragsbasert lavterskel» består av 25 tilbud. Dette er tiltak som er basert på oppdrag for privatpersoner, det offentlige og næringslivet. Det er tilbudene «I jobb» (20 tilbud) og «Jobb1» (fire tilbud) som utgjør denne kategorien. Både «Jobb1» og «I jobb» er tilbud til personer som er rusavhengige, eller som har blitt rusfrie, og som regnes som å stå langt fra arbeidslivet, som opplever utenforskap, og som har utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske helseproblemer. Innholdet i tiltaket (tabell 3.3) er i stor grad ulike former for småjobbing, som søppelrydding, lettere flytteoppdrag, rydding og vasking og enklere malerjobber. Det utføres også ulike former for hagearbeid, som gressklipping, lusing, utplanting, krattrydding, hekkeklipping og enkel trefelling. Vanlige oppgaver om vinteren er snømåking og strøing. Disse tiltakene er basert på frivillig oppmøte fra dag til dag, og det utbetales et honorar til deltakerne etter utført (dags)oppdrag. Det uttalte målet med disse tiltakene er å skape en meningsfull hverdag for deltakerne der mestring og opplevelse av fellesskap vektlegges. Det er tre av tiltakene som også har spesifikt målsetting at man skal minske fordommene mot målgruppen. Det er åtte av tilbudene som eksplisitt oppgir å være arbeidstrening, hvorav to er finansiert av TV-aksjonsmidler.

Tabell 3.3 Antall tiltak, type tiltak og innhold i kategorien «oppdragsbasert, lavterskel»

Type tiltak	Tiltakets innhold	Antall
Jobb1	Småjobber, søppelrydding. Salg av <i>Gatemagasinet ASFALT</i>	4
I jobb	Småjobber: flytting, rydding, vasking, ulike former for hagearbeid, enkle malejobber, snømåking, strøing, søppelrydding, enkel trefelling, vedarbeid. Vaktmestertjeneste. Oppussing av gamle møbler for salg, glassverksted, tapetverksted. Salg av <i>Gatemagasinet ASFALT</i> . Produksjon av engler og vaser.	20
Arbeidsrommet, Parkpatroljen	Småjobber: flytting, rydding, hagearbeid, vasking	1

Målgruppen for tiltaket «oppdragsbasert, lavterskel» er hovedsakelig personer som opplever utenforskap, og som har utfordringer med rus og/eller psykiatri (se ordsky 3.2).

Ordsky 3.2 Målgruppe – oppdragsbasert, lavterskel



Ingen av tiltakene i denne kategorien er NAV-tiltak og finansieres følgelig ikke av dem. Men det finnes en rekke aktører som bidrar til finansieringen av tiltakene. Det er tolv av tiltakene som delvis finansieres av kommuner. Videre finansieres mange av

tiltakene delvis av statlige myndigheter og særlig av Helsedirektoratet – som finansierer ni tiltak. Utover dette finansieres tiltakene delvis av det lokale næringslivet (to tiltak), de mottar tilskudd fra bankstiftelser (tre tiltak), de står for eget salg/produksjon (18 tiltak) samt midler fra TV-aksjonen (seks tiltak). To tiltak finansieres delvis ved hjelp av en abonnementsordning. Flere av tiltakene finansieres av flere aktører.

3.3 Opplæring og arbeidstrening

Kategorien «opplæring og arbeidstrening» består av totalt 13 tiltak som er relativt ulike, men hvor målene med tiltakene er ganske like all den tid tiltakene enten er praksisplasser, arbeidsforberedende trening (AFT) eller arbeidstrening. Disse er spesielt interessante i denne sammenheng ettersom målene på ulike måter knyttes til opptrening og kvalifisering til ordinært arbeid. Hvert tiltak er derfor omtalt kort i tabell 3.4 og beskrivelsen av denne.

Tabell 3.4 Tiltak under kategorien «opplæring og arbeidstrening», målgruppe og mål med tiltaket

Tiltak	Målgruppe	Mål med tiltaket
Mot og mestring	Unge 18–30 år	Støtte, motivere
AFT-plasser	Personer utenfor arbeidslivet, henvist fra NAV	Arbeidstrening/-avklaring
Empo – flerkulturelt senter	Flyktninger og innvandrere utenfor arbeidsmarkedet	Arbeidstrening, mestring, inkludering
Enter jobb (tiltaksarrangør for NAV)	Personer i APS og VTA samt åpne plasser	Trygghet, tilhørighet, nye relasjoner, mestring
BRA skole	Personer med flyktning- og innvandrerbakgrunn	Produktutvikling og språkutvikling
Arbeid og aktivitet	Ungdom og andre personer som er i AFT, tiltaksplasser	Arbeidstrening, tilbake i arbeid
Aktivitet for sosialhjelp – Mellom to stoler	Unge mellom 18–30 år som mottar økonomisk sosialhjelp	Arbeidstrening, hjelp ut i arbeidslivet (ordinært arbeid på sikt)
Aktivitet for sosialhjelp – Ny start	Tidligere rusavhengige	Ordinært arbeid
KB utvikling	Mennesker utenfor arbeidslivet, personer med rus- / psykiske helseutfordringer, deltakere i AFT, IPS	Avklare jobbønsker, ordinært arbeid
Byinkludering	Deltakere – Introduksjonsprogrammet (NAV)	-
I jobb (ungdom)	Ungdom i alderen 16–18 år og drop-outs	Ungdom returnerer til skole/arbeid, arbeidstrening
Unikum (arbeidsinkluderingsbedrift)	Personer med nedsatt/uavklart arbeidsevne	Mestring, økt selvfølelse, samfunnsdeltakelse
Kvinneloftet/demokratiskole	Innvandrer- og flyktningkvinner	Økt integrering og deltakelse i samfunnet

To av tiltakene har eksplisitt ordinært arbeid som mål, men ytterligere tre tiltak har eksplisitte mål om å få deltakerne inn i arbeid eller skole. De ulike formene for arbeidstrening som tilbys, er enten internt i Kirkens Bymisjons tiltak eller hos eksterne.

Fire av tilbudene er særskilt rettet mot målgruppen unge mellom 18 og 25/30 år, fire tilbud er eksplisitt rettet mot innvandrere/flyktninger, tre tilbud er rettet generelt mot personer som av ulike årsaker står utenfor arbeidslivet, og to tilbud er eksplisitt rettet mot personer i APS, VTA, AFT eller IPS. Ett av tilbudene er ikke i samarbeid med NAV, og det er tilbudet «I jobb» for ungdom med mål om å returnere til skole eller overgang til arbeidsliv. De har et samarbeid med videregående skole. «Unikum» er en arbeidsmarkedsbedrift som eies av Kirkens Bymisjon (75 prosent) og Oslo kommune (25 prosent). De tilbyr tiltaksplasser (VTA og AFT) etter anbud fra NAV i Oslo. Det er ni av de tolv tiltakene som er et NAV-tiltak / samarbeid med NAV Stat / NAV Kommune. Utover dette samarbeider noen av tiltakene med voksenopplæringen, Senter for rusforebygging, DPS, videregående skole eller barnevern.

Ordsky 3.3 Målgruppe – opplæring og arbeidstrening



Noen av tiltakene finansieres av henholdsvis Arbeids- og velferdsdirektoratet og Helse- og omsorgsdepartementet (fire tiltak hver), NAV (fem tiltak) og kommuner (tre tiltak), og fire tiltak finansieres ved hjelp av Kirkens Bymisjons salg av varer og tjenester eller annen egenfinansiering. Ett tilbud finansieres av TV-aksjonsmidler, og ett er anbudsfinansiert. Utover dette nevnes følgende finansieringskilder: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Extrastiftelsen, Kavlifondet og Kriminalomsorgsdirektoratet.

3.4 Verksted/produksjon

Kategorien «verksted/produksjon» utgjør totalt tolv av arbeidstilbudene til Kirkens Bymisjon. Av disse utgjør fem tiltaket «I jobb», hvorav fire også er en del av Kirkens Bymisjons TV-aksjonstiltak. Aktivitetene består av ulike former for reparasjoner, produksjon av glassengler og andre gjenstander av glass for salg. Her er det også steinverksted, produksjon av ull- og tekstilprodukter og porselenshjerter, produksjon av hygieneprodukter, som såper og kremer, produktutvikling, produksjon og salg av skinnarmbånd.

Tabell 3.5 Antall, type tiltak og aktivitet i kategorien «verksted/produksjon»

Tiltak - verksted/produksjon	Aktivitet	Antall
I jobb	Diverse reparasjoner, produksjon av glassengler, steinverksted, produktutvikling, utforsking av materialer og kunstuttrykk	5
Arbeidsrommet	Opplæring i håndverk, produksjon av tepper, brosjer, pakkebånd og konvolutter	1
Re:tro ullverksted	Produksjon av ullprodukter	1
Kunstrommet	Produksjon av porselenshjerter m.m.	1
Kvinneverkstedet	Produksjon av hygieneprodukter (såper, kremer), brosteinslys, tekstilprodukter, glassengler, lysestaker m.m.	1
Byverkstedet	Produksjon av glassengler og skinnarmbånd, snekring	2
Spenn	Produksjon av glassengler og keramikk	1

Noen av tiltakene har særlig kvinner som målgruppe, men med ulike bakgrunner / ulike utfordringer:

- kvinner med innvandrers-/flyktningbakgrunn (to tilbud)
- kvinner med rus-/psykiatriutfordringer (ett tilbud)
- kvinner i ettervern / rehabilitering / arbeidspraksis i skjermet virksomhet (APS) / varig tilrettelagt arbeid (VTA) (ett tilbud)
- kvinner som har falt ut av arbeidslivet / ikke passer inn i ordinært arbeidsliv (ett tilbud)

Utover dette er kjennetegnene ved målgruppene for disse tiltakene relativt like. Det er gjerne personer i aktiv rus eller som er i ettervern/rehabilitering/LAR. Det er ett tiltak som er rettet mot personer som ikke er en del av det ordinære arbeidslivet, som EØS-borgere, nyankomne flyktninger, unge og mer generelt personer som står utenfor det ordinære arbeidslivet. Målet med tiltakene varierer, men det handler i stor grad om å skape mestring, muligheter for fellesskap og arbeidstrening.

Ordsky 3.4 Målgruppe – verksted/produksjon



Finansieringen av disse tiltakene varierer. Det er fire tiltak som finansieres kun av TV-aksjonsmidler eller TV-aksjonsmidler i kombinasjon med andre finansieringskilder. Det er ti av tiltakene som finansieres gjennom en kombinasjon av salg og støtte fra andre medfinansierer, som kommuner, NAV eller direktorater. Ett tiltak er APS/VTA, to tiltak er AFT, og to tiltak er NAV-tiltaks plasser. Ni tiltak drives uten tilknytning til eller samarbeid med NAV.

4 Arbeid og aktivering

4.1 Det mangfoldige arbeidsbegrepet

Det er ingen enkel oppgave å definere hva arbeid er eller skal forstås som, og vi skal ikke foreta en dyp analyse av arbeidsbegrepet i dette notatet. Hva arbeid er og har vært, er stadig i endring. Heen (2008) viser til at den historiske utskillelsen av produksjonen og arbeidslivet som et eget samfunnsmessig felt ga mulighetene til et mer generelt og mer mangetydig arbeidsbegrep. Ikke bare fikk arbeid en abstrakt betydning som favnet alle aktiviteter organisert på en spesiell samfunnsmessig måte, arbeid fikk også et kvalitativt innhold. Diskusjonen rundt hva som skal defineres som arbeid, har også vært sentral i kampen om likestilling mellom kjønnene der nettopp det å definere ulønnet arbeid som arbeid har vært viktig. Mange vil i dag se på husarbeid som arbeid, selv om dette arbeidet ikke er lønnet. Det samme vil man mene om frivillig arbeid som heller ikke er lønnet. Dette illustrerer at det er «[...] måten vi forstår og begrepsfester dette [arbeid] på som blir avgjørende for om noe defineres som arbeid eller ikke» og «[...] det er ikke aktiviteten i seg selv, og heller ikke omstendighetene den utføres under, som i seg selv avgjør om noe skal regnes som arbeid eller ikke» (Heen 2008:41).

Denne dualiteten finner vi også igjen i offentlige dokumenter. I Velferdsmeldingen fra 1990-tallet var det *lønnsarbeid* som ble definert som arbeid, mens i NOU 2016: 17 *På lik linje*, som blant annet tar opp problemstillingen utviklingshemming og arbeidsdeltakelse, blir arbeid eksplisitt *ikke* knyttet til ordinær lønn. De utvider begrepet *arbeid* til å være noe mer enn lønnsarbeid ved å definere arbeid som «sosialt nyttig og verdiskapende» og videre at «arbeid inkluderer både aktivitet der personen er ansatt og bidrar til produksjon av varer og tjenester, samt aktivitet med mål om å komme i slikt arbeid». De knytter aktiviteten til produksjon av varer og tjenester som blant annet inkluderer: 1) ordinært arbeid, det vil si med ordinær lønn og uten støtte fra NAV, 2) arbeidsrettet (tidsbegrenset) tiltak med mål om å komme i ordinært arbeid og 3) varig tilrettelagt eller varig subsidiert arbeid (NOU 2016: 17, s. 72).

I denne sammenheng er det relevant å skille mellom arbeidets manifeste og latente funksjoner. De manifeste, det vil si de intenderte og anerkjente funksjonene ved arbeid, er eksempelvis lønn, feriepengene og pensjon. De latente funksjonene er de uintenderte og ofte de mindre anerkjente sidene ved arbeid, som sosial deltakelse, sosiale relasjoner og følelsen av å være nyttig (Halvorsen et al. 1986; Tøssebro & Olsen, under utgivelse). Det er relativt bred politisk enighet om at aktivering og deltakelse i arbeid i all hovedsak er et gode, fordi det gir muligheter for økonomisk selvforsørgelse (manifest funksjon), og fordi det blant annet gir muligheter for demokratisk deltakelse, læring, utvikling og muligheter for sosialt samvær med andre mennesker (latente funksjoner). Samtidig er det slik at arbeid som kun inneholder de latente funksjonene, ikke umiddelbart eller i samme grad anerkjennes som arbeid.

Det å kun definere lønnsarbeid som arbeid vil kunne ha noen uønskede effekter, særlig hvis man samtidig underkommuniserer verdien av de mer sosiale sidene (latente funksjonene) ved arbeid. Heen påpeker at ved å forstå lønnsarbeid som den eneste veien til sosial integrasjon og en positiv identitet så bidrar man samtidig til å

marginalisere dem som av ulike grunner ikke er i lønnet arbeid (2008:37). En videre definisjon av arbeid, slik de eksempelvis bruker i NOU 2017, bidrar således til å anerkjenne at arbeid ikke nødvendigvis må knyttes til økonomisk avlønning for å kunne defineres som arbeid. Det anerkjenner at alle former for aktivitet kan ha noen av de samme kvalitetene som betalt arbeid.

Det er likevel slik at lønnsarbeid er del av det regulerte arbeidslivet, og vil derfor defineres ut fra noen andre logikker enn ikke-betalt arbeid. Regulære arbeidstakere er beskyttet gjennom arbeidsmiljøloven. De er ofte, men ikke alltid, omfattet av tariffavtaler som regulerer mange sider av arbeidsforholdet. Videre har ordinære arbeidstakere krav på lønn for utført arbeid, overtidsbetaling, de opptjener feriepenger og pensjon, de har en arbeidskontrakt med noen definerte oppgaver knyttet til stillingen som forventes innfridd, og det følger samtidig en rekke ufravelige krav til arbeidstaker om oppmøte, tilstedeværelse, formelle kvalifikasjoner, høy produktivitet og leveranser av en viss kvalitet, for å nevne noe. Det primære i det ordinære arbeidslivet er først og fremst en byttehandel mellom arbeidstaker og arbeidsgiver der arbeidstaker gir av sin tid og kompetanse, og der arbeidsgiver betaler for denne tiden og innsatsen gjennom en økonomisk avtalt kompensasjon i form av lønn. Dersom arbeidstaker bryter arbeidskontrakten eller ikke utfører avtalt arbeid, kan dette være grunn til oppsigelse.

Krav som nevnt ovenfor settes ikke til ulønnet arbeid, og ulønnet arbeid kan dermed fokusere på andre sider ved arbeid, som arbeidets omsorgssider (latente sider). Det betyr ikke at arbeidets latente funksjoner ikke er viktige i det ordinære arbeidslivet. Arbeidsmiljøloven § 4-3 setter krav til det psykososiale arbeidsmiljøet og skal blant annet sikre at arbeidstakers integritet og verdighet ivaretas, og videre at arbeidet bør være utformet slik at det åpner for sosial kontakt og kommunikasjon mellom arbeidstakerne. I arbeid der lønn ikke er en del av relasjonen, forsvinner lønnslogikken og erstattes på mange måter av en omsorgslogikk der mestring, økt selvfølelse og deltakelse i sosiale fellesskap blir viktigere enn produksjonsmål. Dette er også viktige ingredienser i aktiveringspolitikken.

4.2 Analyse av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak

Forståelse av arbeid

Kirkens Bymisjon har ønsket en vurdering av hvordan de, på bakgrunn av sine arbeidstiltak, kan sies å forstå arbeid. For å gripe denne forståelsen må man se både på hvilke tiltak de tilbyr, samt hva målene med tiltakene er. Ordsky 4.1 presenterer hvilke arbeidstiltak Kirkens Bymisjon tilbyr. Ordskyen er laget med bakgrunn i Kirkens Bymisjons beskrivelse av deres mange arbeidstiltak. I kartleggingen var ulike ord for samme aktivitet benyttet, for eksempel «søppelplukking» og «søppelrydding». Disse er gjort om til «søppelrydding». «Småoppdrag» og «småjobber» er omgjort til «småjobber». Det er en rekke aktiviteter som på ulike måter omhandler hagearbeid, som «utplanting», «krattrydding», «hekkeklipping», «plenklipping» og «luking». Alle disse har vi gjort om til «hagearbeid». «Glassverksted» og «tapetverksted» er omgjort til «verksted», og «snørydding» er omgjort til «snømåking». «Salg gatemagasin» og «salg møbler» har blitt omgjort til «salg». Hvis man samler alle aktiviteter som kartleggingen har omtalt, ser man at det særlig er «småjobber» (som kan inneholde mange av de andre mer definerte aktivitetene) som er mest benyttet. Sykkelverksted / sykkelrelaterte aktiviteter, søppelrydding og hagearbeid er også ganske vanlige tilbud, i tillegg til kafé og kafferelaterte oppgaver.

og mindre flytteoppdrag (jf. ordsky 4.1). Dette er ordinære arbeidsoppgaver som private tilbydere også tilbyr. Statistisk sentralbyrå (SSB) har en egen yrkeskategori for personer som utfører denne type oppdrag, og det er «hjelpesarbeidere innen tjenesteyting». Disse beskrives som å utføre forefallende arbeid for privatpersoner og husholdninger, som å klippe plener, luke i hager, rydde innkjørsler, fortau o.l. for snø. Det er derfor flere gode grunner til å definere dette som arbeidskvalifiserende oppgaver. Det er videre rimelig å definere tilbudene i butikk, sykkelverksted og kafé som arbeidskvalifiserende. Arbeidsoppgavene i disse tiltakene er av en slik karakter at de kan sammenlignes med oppgaver som utføres i ordinære virksomheter. Forskjellen er gjerne at deltakerne har lavere krav til produksjon/inntjening enn i det ordinære arbeidslivet, de kan ha korte arbeidsdager, og de kan ha behov for skjerming, tett oppfølging og veiledning.

Ordinært arbeidsliv

Noen av Kirkens Bymisjons tiltak har som et uttalt mål at de skal fungere som springbrett ut i ordinært arbeidsliv, noen flere har mål om arbeid på sikt. Det setter store krav til tiltakenes innhold. Da må man stille seg spørsmålet om oppgavene som utføres, kan sies å være arbeidskvalifiserende. Sagt på en annen måte: Er det etterspørsel etter kompetansen/kunnskapen målgruppene tilegner seg i tiltaket, i det ordinære arbeidslivet? For å kunne svare på dette krever det innsikt i det lokale arbeidslivets sammensetning og behov, men også i deltakerens bakgrunn og behov. Flere har studert betydningen av frivillig sektor som arena for opptrening og kvalifisering til arbeidslivet, blant dem Kameråde og Paine (2014) og Gulbrandsen (2015). Kameråde og Paine (2014) påpeker at deltakelse i frivillig arbeid ikke uten videre gir kvalifikasjonene som er etterspurt i arbeidslivet. Det er riktignok ikke rollen som frivillig vi har vært opptatt av i denne analysen, men deltakerne i arbeidstiltakene. Likevel vil mange av oppgavene frivillige og deltakere i tiltak utfører, være relativt like, slik at denne forskningen kan være relevant i vår analyse. Det vises til at frivillige organisasjoner bør skaffe seg kunnskap om hva som etterspørres i arbeidsmarkedet, og de frivilliges kunnskapshull og bruke denne kunnskapen i utformingen av tiltakene. Samtidig erkjennes det at dette på sikt kan ende med at «Man risikerer at de frivillige organisasjonene ender opp som rene instrumenter for offentlig politikk» (Gulbrandsen 2015:20). I den grad alle arbeidstiltakene til Kirkens Bymisjon skulle ha ordinært arbeid som mål, vil man kunne tenke seg et slikt scenario. Hvis det derimot er slik at ordinært arbeid er satt som mål for en liten del av målgruppen, noe vår analyse av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak viser, er et slikt scenario lite trolig. Et slikt scenario er også lite sannsynlig all den tid Kirkens Bymisjons største målgruppe er personer som står langt fra arbeidslivet. Mange av deltakerne har ikke deltakelse i ordinært lønnet arbeid som mål på kort eller lengre sikt. De har snarere primært et behov for deltakelse i et sosialt fellesskap hvor de blir sett og respektert, og der selve arbeidsoppgavene er et underordnet element.

Omsorg som uttalt verdi

For å få innsikt i hvordan Kirkens Bymisjon forstår arbeid, er også deres verdiforankring relevant. I Kirkens Bymisjons Verdidokument³ fremkommer det at de skal: «[...] drive forebyggende arbeid som kan verne mennesker mot nød og kriser. [...] gi mot til å leve og mot til å tro, og bidra til at håp og livslyst kan holdes levende under alle

³ https://kirkensbymisjon.no/content/uploads/2017/10/Verdidokument_2017_low.pdf

2016–2020 (Prop. 15S, 2015-2016) peker for eksempel på at gruppen med rusproblemer opplever isolasjon, ensomhet, mangel på nettverk og tilhørighet. De fleste befinner seg ikke kun utenfor arbeidslivet, men også utenfor andre former for samfunnsmessige og sosiale arenaer. Lavterskeltilbudene frivillige organisasjoner tilbyr denne gruppen, gir muligheter for deltakelse i sosiale fellesskap, og de kan i tillegg bidra til mening, innhold og struktur i livet. I den type lavterskeltilbud Kirkens Bymisjon tilbyr, er det rom for å prestere etter evne og uten strenge tidsfrister og krav. Dette åpner for personer som kan være i stand til å yte noe, men som samtidig kan finne seg i utsatte posisjoner med behov for ulike former for støtte, anerkjennelse og tilrettelegging.

Unge og innvandrere

Man kan tenke seg at unge som har falt ut av videregående skole, med eller uten et rusproblem, har behov for andre tilbud enn voksne innvandrere med manglende norskferdigheter og mangelfull skolegang. Man kan videre tenke seg at unges behov vil kunne være andre enn eldres behov, kvinners behov vil kunne være andre enn menns behov, og innvandreres og flyktningers behov vil sannsynligvis være andre enn majoritetsbefolkningens behov. Alle disse er også målgrupper for Kirkens Bymisjons arbeidstiltak, men ved å samle alle målgruppene i en felles ordsky mister man av syne målgruppen for tiltaket «opplæring og arbeidstrening» (se ordsky 3.3 under pkt. 3.3). Her fremkommer det at de tre største målgruppene for dette arbeidstiltaket er unge, innvandrere og flyktninger. Opplæring og særlig utdanning er viktig for deltakelse i arbeid, særlig sett i lys av endringene i arbeidslivet. Tilgangen på ufaglærte jobber i Norge (og Norden) har sunket betydelig de siste tiårene. Norge er ett av fem europeiske land som har færrest andel slike jobber (Calmfors & Gassen 2019). I perioden 2008–2018 har andelen unge med lav utdanning som er i arbeid, sunket fra 74 prosent til 64 prosent. I tillegg har relevante jobber for denne gruppen blitt færre. Det som videre kjennetegner gruppen, er at 40 prosent av dem som verken var i arbeid eller utdanning, mottok helserelaterte ytelser i 2016 (SSB 2018)⁵. For gruppen unge under 30 år har NAV en rekke satsinger, og NAV har satt en aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere som har som formål å styrke deres muligheter for overgang til arbeid eller utdanning eller å bli selvforsørget på annen måte enn økonomisk stønad. Dette er på mange måter en gruppe som får stor oppmerksomhet i det offentlige hjelpeapparatet. Det kan likevel være slik at frivillig sektor fyller noen hull i de offentlige velferdstilbudene. Kanskje gjelder det særlig aktivitetstiltakene med lav terskel som er rettet til personer som står langt fra det ordinære arbeidsmarkedet, og som har arbeid som et usikkert mål.

En annen gruppe som er noe overrepresentert i næringer med lavere krav til kompetanse, er innvandrere. I de nordiske landene har mer enn 40 prosent av innvandrere høyere utdanning, mens 30 prosent av innvandrere fra land utenfor EU er kjennetegnet av lav formell kompetanse (Calmfors & Gassen 2019). Et arbeidsliv med høye krav til kompetanse og en gruppe med lav formell kompetanse kan utgjøre et problem for denne gruppens inkludering i samfunnsliv og arbeidsmarked. Innvandrere og flyktninger mottar en rekke tilbud fra det offentlige, men det kan likevel være at frivillige organisasjoner kan bidra til å fylle ut eller forsterke slike tilbud med egne arbeidsrettede tilbud. Tiltak som bidrar til økt norsk språkkompetanse og kulturell kompetanse eller samfunnskompetanse og muligheter for arbeidstrening, vil sannsynligvis være

⁵ Det er om lag 4,5 prosent av unge i aldersgruppen 15–24 år som verken er i jobb, utdanning eller opplæring (NOU 2019: 7, s. 31).

gode og aktuelle tiltak for denne gruppen. Man vet også at mange innvandrerkvinner står utenfor arbeidslivet, og flere tiltak rettet særlig mot denne gruppen kan bidra til økt samfunns- og arbeidsdeltakelse.

For at Kirkens Bymisjon skal få innsikt i hvilke målgrupper som kan mangle relevante arbeidstiltak, må man antakelig foreta en lokal analyse av mulige målgrupper i lokalområdet til de ulike stiftelsene. Det lokale næringslivets behov vil variere, og type målgruppe og deres behov vil variere. En slik kartlegging av lokal kontekst vil kunne gi noen indikasjoner på hvilke målgrupper som mangler tilbud, og hvilke tiltak som ser ut til å mangle. Benjaminsen et al. (2019) påpeker at hvilke aktiviteter og tilbud som kan bidra til å styrke sosial deltakelse, må ses i sammenheng med enkelt-individens livssituasjon, graden og karakteren av utsatthet og den enkeltes sosiale nettverk. Dette taler for en viss målgruppedefinisjon av tilbudene som gis.

Arbeidstiltakenes relevans

Kirkens Bymisjon ønsket en vurdering av arbeidstiltakenes relevans. Relevans er knyttet til flere forhold og må vurderes med utgangspunkt i innholdet i de ulike arbeidstiltakene som tilbys, formålet med tiltakene, målgruppen for tiltakene og deltakernes vurdering av tiltakene. Som tidligere nevnt har vi ikke kunnet gå i dybden på hvert tiltak. Vi har heller ikke informasjon om deltakernes vurdering av tiltakenes relevans. Det vi kan si noe om, er at innholdet, formålet og målgruppen for de ulike tiltakene varierer. Målet med arbeidstiltakene må vurderes ut fra dette. Arbeidstrening, slik NAV bruker begrepet, er rettet mot personer som har ingen/lite arbeidserfaring, eller som har fått nedsatt arbeidsevne, og som trenger bistand for å komme ut i arbeid. Arbeidstrening skal inneholde *ordinære* arbeidsoppgaver, men være tilrettelagt for individuelle behov. Det betyr at tiltakene Kirkens Bymisjon tilbyr, og som har arbeidstrening som mål, bør tilby deltakerne reelle og arbeidskvalifiserende arbeidsoppgaver.

Under kategorien «oppdragsbasert, lavterskel» er det fire «I jobb»-tiltak som har arbeidstrening som eksplisitt mål for tiltaket. Disse tiltakene har det til felles at deltakerne utfører småoppdrag av ymse slag, som ulike former for hagearbeid og vaktmestertjenester. Dette er oppgaver det også finnes private tilbydere av, og man kan dermed vurdere disse tiltakene som å tilby arbeidstrening i reelle eller ordinære arbeidsoppgaver. Det er også ni tiltak under kategorien «bedrift, salg av varer og tjenester» som har som mål å tilby arbeidstrening, og de tilbyr trening i å utføre ordinære arbeidsoppgaver, som å drive ulike former for sykkelverksted, butikk eller kafé. Ut fra den foreliggende informasjonen fremstår disse tilbudene som relevante i lys av målsettingen om arbeidstrening, men heller ikke her har vi kunnskap om brukernes vurdering av relevans for dem.

Mange av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak har ikke arbeidstrening som mål eller som det primære målet. Målet ser i større grad ut til å være knyttet til ulike former for omsorg eller arbeidets mer latente sider. Målgruppen for disse tiltakene er i stor grad personer som er i aktiv rus og/eller psykiatri, og arbeid i ordinært arbeidsliv vil, i hvert fall på kort sikt, ikke være relevant for dem. For denne gruppen er relevante mål gjerne å skape meningsfulle hverdager med få eller ingen absolutte krav. Målene er videre å skape mestring, tilhørighet, økt livskvalitet, bedre selvbylde og muligheter for sosialt fellesskap. Samtidig er det i tiltaket «oppdragsbasert, lavterskel», som i stor grad er rettet mot rusavhengige, vi finner arbeidsoppgaver som kan betegnes som ordinære. Men det er altså bare fire av disse tiltakene som eksplisitt beskriver det som et arbeidstreningstilbud. Det kan være flere grunner til dette. Det kan være at målgruppen ikke vil ha ordinært arbeid som et nærstående mål, eller at deltakelsen

på tiltaket vil være varierende og følgelig vil være lite kvalifiserende. Opplevd relevans av disse tilbudene for deltakerne vil kunne knyttes til oppmøte og deltakernes subjektive opplevelse av mening i å delta. Hvis det er mange som benytter tilbudene, kan man tolke det som et tegn på relevans for brukerne. Bruken av tiltakene har vi imidlertid ikke oversikt over.

Frivillig sektor bidrar til økt deltakelse og medborgerskap og spiller en viktig rolle for inkludering av utsatte grupper. For å gjøre tiltakene særlig aktuelle er kunnskap om deltakernes behov sentralt, men også innsikt i utviklingen lokalt og generelt i samfunnet. Nytenkning/innovasjon innen utvikling av tilbud har ubyråkratiske organisasjoner i frivillig sektor store muligheter for. Men også slike organisasjoner kan bli hengende igjen i tidligere tiders tiltak og ikke evne å tenke nytt i takt med samfunnsutviklingen og ulike eller nye målgruppers behov. Det er mulig å tenke seg at frivillige organisasjoners forestillinger om hva man tenker er relevante og passende tilbud eller arbeidsoppgaver for de ulike målgruppene, ikke samsvarer med målgruppens egen vurdering av tilbudene eller arbeidsgiveres behov – der dette er aktuelt.

Relevans – deltakernes ulike behov og muligheter

Brukerne av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak er ikke en homogen gruppe, og man kan dermed tenke seg at hva som anses som relevant eller interessant for de ulike individene, vil variere (jf. avsnittet om målgrupper). Samtidig kan man tenke seg at det er noen felles interesser som overskrider enkeltindividets ulike interesser, og at eksempelvis gruppen unge brukere har andre interesser, utfordringer eller behov enn gruppen eldre brukere med mye livserfaring.

Å skaffe seg kunnskap om deltakernes ønsker og behov er ikke alltid like enkelt. Noen deltakere har ikke ressurser til eller et ønske om å medvirke. Andre kan ha ressurser til å være aktive medskapere, men samtidig ha behov for profesjonell støtte. Benjaminsen et al. (2019:35) viser eksempelvis til forskning som er basert på hvilke innsatser de unge ønsker. De vil gjerne ha profesjonelle relasjoner, tid til forandring, støtte i hverdagslivet, psykologiske redskaper, fellesskap og behov for å ikke føle seg alene, meningsfulle utdannings- og arbeidsperspektiver, sammenheng og kontinuitet på tvers av innsatser. Benjaminsen et al. viser videre til at brukere av tilbud i frivillig sektor har ulike interesser som varierer etter kjønn. De finner at menn hovedsakelig ønsker seg praktiske arbeidsoppgaver, som lageroppgaver, vaktmesteroppgaver og mer håndverksmessige oppgaver. Kvinner på sin side oppgir at de ønsker arbeidsoppgaver som er mer av serviceorientert karakter, som matlaging, kantineoppgaver, servering og arbeid i frisørsalong. Av oppgaver som begge kjønn finner interessante, er gartnerarbeid, hagearbeid, passe dyr og dyrke grønnsaker. I tillegg finner begge kjønn ulike kreative aktiviteter interessante, som kunst, keramikk, maling og tegning (Benjaminsen et al. 2019).

Relevans – arbeids- og omsorgslogikk

Som nevnt innledningsvis vil en vurdering av arbeidstiltakenes relevans kunne knyttes til flere ulike faktorer, som innholdet i tiltakene, formålet med tiltakene, målgruppen for tiltakene og deltakernes vurdering av tiltakene. De tre første faktorene må på sin side tolkes i lys av arbeidsbegrepet. Vår måte å forstå hva Kirkens Bymisjon legger i begrepet arbeid, på, har vært å analysere arbeidstiltakene deres. Analysen har vist at man har en vid definisjon av arbeid. Den innbefatter både arbeidets manifeste (lønn) og særlig arbeidets latente (omsorg) funksjoner. Ved å forstå tiltakenes formål,

innhold og målgrupper ut fra et slikt arbeidsbegrep vil det også være enklere å vurdere relevans. Kirkens Bymisjon sine ulike arbeidstiltak er særlig rettet mot personer med til dels store utfordringer, som er utsatt for sosial eksklusjon, og som i all hovedsak står langt fra arbeidslivet. For mange i denne gruppen vil arbeidets latente funksjoner sannsynligvis være viktigere enn arbeidets manifeste funksjoner. På bakgrunn av dette kan man si at arbeidslogikken i tiltakene først og fremst er et virkemiddel, mens det bakenforliggende formålet er motivert av omsorgslogikken.

Jobb eller «bare» meningsfulle aktiviteter?

Kirkens Bymisjon har ønsket en vurdering av om de bør fortsette å ha arbeidstiltak utenfor NAVs tiltaksportefølje når få av tiltakene har ordinær jobb som mål. Er det å ha noe å gå til eller å ha noe meningsfullt å gjøre viktigere? De ulike målgruppene Kirkens Bymisjon henvender seg til, er i stor grad kjennetegnet av ulike former for utenforskap eller kan sies å være i en posisjon av sosial ekskludering. Sosial ekskludering kan forstås som:

«[...] lack or denial of resources, rights, goods and services, and the inability to participate in the normal relationships and activities, available to the majority of people in a society, whether in economic, social, cultural or political arenas. It affects both the quality of life of individuals and the equity and cohesion of society as a whole» (Levitas et al. 2007 i Benjaminsen et al. 2019:23).

Definisjonen synliggjør at ekskludering kan ha flere dimensjoner og gjelde ekskludering fra både sosiale fellesskap og fra ulike «normale» samfunnsaktiviteter som lønnsarbeid. Sosial ekskludering handler om enkeltpersoners fravær av ressurser og goder som majoriteten av befolkningen besitter, og enkeltpersoners manglende muligheter til å delta i ulike deler av samfunnslivet, herunder deltakelse i ordinært arbeidsliv. Disse manglende mulighetene for deltakelse kan henge sammen med eksempelvis store helseutfordringer, manglende utdanning/kompetanse, manglende språkferdigheter og utrygge boforhold. Det kan handle om flere og komplekse utfordringer i livet som tilsier at ordinært arbeid er lite sannsynlig – i hvert fall på kort sikt. Man kan også anta at en del av personene i målgruppene mottar varig inntektssikring fra NAV og dermed ikke har deltakelse i ordinært fulltidsarbeid som mål.

Noen av tilbudene fra Kirkens Bymisjon fungerer som arbeidstrening og er tiltak finansiert av NAV, mens andre tiltak er finansiert av andre offentlige aktører/stiftelser eller av Kirkens Bymisjon selv. Målgruppene som har vært og er viktige for Kirkens Bymisjon, kan være personer som i liten grad mottar meningsfulle tilbud fra NAV, som i stor grad har arbeidslinjen som mål. Personer som mottar uførestønning, faller dermed ut av NAVs oppfølgings- og tiltaksregime. Det innebærer også at de ikke får tilbud om deltakelse i ulike former for arbeidsaktiviteter. Som en konsekvens av dette kan de oppleve å presses ut i sosial isolasjon. Rundt om i landet er det varierende hvor godt utbygget lavterskeltilbud til de mest utsatte gruppene er. Frivillige organisasjoner har tradisjonelt sørget for å imøtekomme dette flere steder. Tiltakene kan gi økt livskvalitet og oppleves som meningsfulle for dem som deltar – uten at man har mål om ordinært arbeid for deltakerne. Dette ble også påpekt i undersøkelsen om Blå Kors' gatenære tilbud og Steg for Steg: «Tilbud om aktivitet og innhold i livet kan ha mye å si for bedre livskvalitet for personer som ruser seg, for å klare å motivere til endring, og ikke minst for å forebygge en sprekk etter behandling» (Hansen et al. 2019:64).

Sosial dumping?

De fleste av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak fungerer som aktivitets-, arbeidstrening-/arbeidspraksisarena. Noen av deltakerne mottar ulike former for stønader fra NAV, som uføretrygd, økonomisk sosialhjelp, arbeidsavklaringspenger, bostøtte mv. Denne gruppen kan tjene inntil 1 G før de blir trukket i stønadene. I noen av Kirkens Bymisjons tiltak mottar arbeiderne en økonomisk kompensasjon for utført arbeid – oftest i form av et fastsatt honorar, men noen tilbys timelønn. Spørsmålet Kirkens Bymisjon ønsker svar på, er om dette er greit, og om det er slik at når ingen får ordinær lønn for arbeidet, så nærmer det seg sosial dumping.

Begrepet *sosial dumping* blir gjerne knyttet til arbeidsinnvandring (oftest fra Øst-Europa) og blir brukt om billig utenlandsk arbeidskraft som bidrar til å presse arbeids- og lønnsvilkårene i Norge. Sosial dumping kan defineres på følgende måte:

«Sosial dumping er som omgrep knytt til arbeidsinnvandringa etter utvidinga av EØS-området. [...] det [er] sosial dumping når utanlandske arbeidstakarar blir utsette for brot på helse-, miljø- og sikkerheitsreglar, mellom anna reglar om arbeidstid og krav til bustandard, og/eller når dei blir tilbydde lønn og andre ytingar som er uakseptabelt låge samanlikna med det norske arbeidstakarar normalt tener, eller som ikkje er i tråd med allmenngjeringsforskrifter, der slike gjeld» (Meld. St. 29 2010-2011).

Andre påpeker at begrepet er mangetydig og diffust, og at det rommer en rekke forskjellige fenomener. Det betyr at sosial dumping kan foregå på nasjonalt nivå «ved at norske arbeidstakere har lønns- og arbeidsvilkår som er «uakseptable» i forhold til det som er «normalt», men hva som er uakseptabelt og normalt kan være gjenstand for diskusjon» (Dølvik et al. 2005:10).

Etter vår vurdering er hovedargumentet mot å betrakte dette som sosial dumping knyttet til formålet. Arbeidstilbudene som de ulike målgruppene utfører, kan ikke sies å defineres som arbeid i en ordinær lønnsarbeidskontekst, og deltakerne kan ikke sies å være arbeidstakere i ordinær forstand. Så lenge Kirkens Bymisjon ikke definerer tiltaket som ordinært arbeid og deltakerne ikke mottar det man kan kalle ordinær lønn med faste utbetalingstidspunkt, opptjening av pensjon og feriepenger, så er det lite som tilsier at dette kan forstås som sosial dumping på den måten som er definert over. Det ville innebære at en rekke av tiltakene som drives på oppdrag fra NAV, for eksempel arbeidsmarkedsbedrifters produksjon, også ville kunne bli omtalt som sosial dumping. Hvis *omfanget* av tilbudene til Kirkens Bymisjon blir stort og de i tillegg opererer med svært lave priser, kan man tenke seg at de *kan* bidra til lokal priskonkurranse, og at private tilbydere potensielt kan bli utkonkurrert. Det gjelder kanskje særlig for arbeidet som faller inn under «småoppdrag» og «salg og service» (inkludert kafédrift). For å unngå eventuell misnøye blant private tilbydere av likeartede tjenester vil det muligens være hensiktsmessig å orientere seg om lokale priser for lignende tjenester, slik at Kirkens Bymisjons priser ikke bidrar til prisdumping. Samtidig er det slik at den lave prisen gjerne gjenspeiler noen mulige «ulemper» for oppdragsgiver eller kunder, for eksempel at tjenestene ikke blir utført til planlagt tid fordi det er ustabil oppmøte blant deltakerne og det følgelig er fare for manglende arbeidskraft til å utføre oppgavene.

Mulige innlåsingeffekter?

Fra Kirkens Bymisjons side var det ønskelig å vurdere om tiltakene kan sies å ha en type «innlåsingeffekt», og om tiltakene blir avhengige av deltakerne eller omvendt.

Kort fortalt innebærer «innlåsingseffekt» en hypotese om at tiltaksdeltakelse er til hinder for videre karriere, fordi deltakere blir sittende fast i et tiltak. Det kan eksempelvis være fordi det er for bekvemt å være i tiltaket, eller fordi man ikke får nødvendig tid eller overskudd til å søke utdanning eller jobber. Det er rimelig å anta at det er en sterk innlåsingseffekt i den perioden en person er i et tiltak, slik at sannsynligheten for å gå over i ordinært arbeid reduseres. Proba (2011) viser at denne effekten er størst for personer som regnes som å være relativt nær det ordinære arbeidslivet, og som ville kunne finne arbeid på egen hånd. De finner også at opplæring/praksis i skjermede virksomheter er lite effektivt hvis målet er ansettelse i ordinær stilling. De av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak som er arbeidstreningstiltak og lignende finansiert av NAV, eller i samarbeid med NAV, vil slik sett kunne bidra til innlåsing fordi det i slike tiltak er obligatorisk oppmøte i en fastsatt tidsperiode. Eksempler på slike tiltak ser ut til å være noen av sykkelverkstedene under kategorien «bedrift, salg av varer og tjenester» samt tiltakene under kategorien «opplæring og arbeidstrening». von Simsons kunnskapsoversikt over effekter av arbeidsmarkedstiltak på arbeidstilbud og sysselsetting viser at jo mer et tiltak ligner ordinære arbeidsforhold, jo større effekt har det (2011). Hun viser videre til at det er innvandrere og personer med nedsett arbeidsevne som har positiv effekt av arbeidspraksis i ordinær sektor, mens det har spesielt dårlig effekt for ungdom – noe som kan skyldes stigmatisering (von Simson 2019; Hyggen 2017). Arbeidspraksis har en positiv effekt på overgang til utdanning og i forbindelse med metodikken «train then place». Det vil si at deltaker mottar utdanning/opplæring før vedkommende plasseres ut i et arbeidsforhold (von Simson 2019). Metodikken «place then train» er for øvrig den NAV i økende grad benytter overfor unge utenfor arbeidslivet. Det vil si at deltakere raskt etter kompetanse- og interessekartlegging utplasseres i jobb, og deretter mottar opplæring på arbeidsplassen. Kunnskapsoppsummeringen viser videre at sysselsetting i skjermet sektor i liten grad bidrar til å få deltakerne over i ordinært arbeid. Lavt utdannede som mottar arbeidspraksis som eneste tiltak, ser ut til å ha dårlige effekter på sysselsetting (von Simson 2019). Det er særlig opplæringstiltak som har positive effekter for overgang til arbeid for lavt utdannet ungdom og innvandrere, selv om dette også innebærer større innlåsingseffekter under opplæringsperioden (von Simson 2019; Kvinge & Djuve 2006).

Som kartleggingen har vist, tilbyr Kirkens Bymisjon en rekke tiltak rettet mot personer med rusproblemer eller som har slike erfaringer. Hoveddelen av disse står langt fra ordinært arbeidsliv og har trolig ikke som mål å komme i ordinært arbeid – i hvert fall ikke på kort sikt. Hvorvidt deltakelse i tiltaket kan ha en innlåsingseffekt på enkelte deltakere, er ikke godt å si. Så lenge tiltakene ikke er arbeidstreningstiltak med krav om obligatorisk oppmøte, er det lite som skulle tilsi dette, siden deltakerne selv kan velge om de ønsker å møte eller ikke. Det betyr ikke nødvendigvis at deltakerne alltid vil oppleve tilbudene som spesielt gode eller interessante, men at de av mangel på andre tilbud likevel velger å møte opp. Økt sannsynlighet for innlåsing vil kunne oppstå når deltakelse i tiltak over en gitt periode henger direkte sammen med deltakernes inntektssikring – møter man ikke opp, blir man trukket i stønaden. I slike tilfeller, hvor det er et klart økonomisk insentiv knyttet til oppmøte, er saken en annen.

Det kan være deltakere som får en kjærkommen ekstrainntekt ved deltakelse i noen av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak. Dette gjelder tiltak der det utbetales et honorar for utført arbeid. Dette honoraret kommer i tillegg til uføretrygden de mottar fra NAV. Det innebærer at manglende oppmøte gir et lite inntektstap for deltaker. Man kan tenke seg at honoraret blir et insentiv for oppmøte og dermed kan bidra til

innlåsing. På den annen side utgjør dette en relativt beskjeden del av personens totale inntekt, slik at det vil være vanskelig å kalle dette for innlåsing. Det vil kanskje heller kunne kalles avhengighet til et tiltak. Deltakere kan også oppleve ansatte som på ulike måter motiverer eller overtaler dem til deltakelse. Det sistnevnte kan føre til en følelse av forpliktelse til deltakelse og jevnlig oppmøte. I praksis vil det imidlertid være en nødvendig balanse mellom et visst press til å møte opp og holde ut arbeids- trening versus det å ta hensyn til den enkelte deltakers dagsform og personlige preferanser. Totalinntrykket fra denne studien er likevel at aktivitetstilbudene som Kirkens Bymisjon driver utenom NAV-tiltakene, ligger utenfor det som betraktes som innlåsingseffekter i vanlig forstand. Når det er sagt, er det rimelig å anta at Kirkens Bymisjon til dels er avhengig av sine deltakere. For det første har de ingen funksjon hvis ingen møter opp på de tiltakene de tilbyr, og for det andre utfører deltakerne oppgaver som organisasjonen tjener penger på. Deltakerne utgjør altså et viktig økonomisk bidrag til drift av Kirkens Bymisjons ulike tiltak.

Avsluttende kommentar

Formålet med dette notatet har vært å analysere Kirkens Bymisjons arbeidstiltak. Vi har sett at hva som kan forstås som arbeid, er sammensatt. Kompleksiteten oppstår når man forstår arbeid som mer enn lønnsarbeid, noe Kirkens Bymisjons også gjør, hvis man legger til grunn hvilke tiltak de tilbyr, og innholdet i dem. Det innebærer at lønn som bærende elementet i arbeidsrelasjonen fremstår som lite synlig og mindre betydningsfullt. I arbeid der lønn ikke er en del av relasjonen, forsvinner lønnslogikken og erstattes på mange måter av en omsorgslogikk der mestring, økt selvfølelse og deltakelse i sosiale fellesskap blir viktigere funksjoner i arbeidet enn fastsatte produksjonsmål. Ved å forstå arbeid på denne måten forsvinner til dels også behovet for å skille mellom arbeid og aktivitet. Gjennom å anerkjenne og inkludere arbeidets latente sider som en del av arbeidsbegrepet, bidrar man til å inkludere personer utenfor det ordinære arbeidslivet i en arbeidskontekst.

Litteratur

- Benjaminsen, L., Bom, L.H., Fynbo, L., Grønfeldt, S.T., Espersen, H.H. & Ramsbøl, A.T. (2019). *Bag om Fællesskabsmålingen. En kvalitativ undersøgelse af social eksklusion og social deltagelse*. København: VIVE – Viden til Velfærd. Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd.
- Calmfors, L. & Sánchez-Gassen, N. (red) (2019). *Integrating Immigrants into the Nordic Labour Markets*. Nord 2019:024. Nordic Council of Ministers.
- Dølvik, J.E., Eldring, L., & Ødegård, A.M. (2005). *Lavlønnskurranser og sosial dumping. Utfordringer for det seriøse arbeidslivet. Sluttrapport fra prosjektet «Konkurransen og det seriøse arbeidslivet»*. Oslo: Fafo-rapport 485.
- Giddens, A. (1992). *Capitalism and modern social theory. An analysis of the writings of Marx, Durkheim and Max Weber*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gulbrandsen, T. (2015). *Frivillighet som treningsarena for arbeidslivet*. Institutt for samfunnsforskning. Rapport 2015:11.
- Hagelund, A., Øverby, E. A., Hatland, A. & Terum, L.I. (2016). Sanksjoner – arbeidslinjas nattsider? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(1): 24-43.
- Halvorsen, K., Bakken, O. & Fugelli, P. (1986). *Arbeidsløse i velferdsstaten. Helse og velferdsfølger av å være uten lønnet arbeid*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Hansen, I.L.S., Bråthen, K., Aagesen, Aa., & Lien, L. (2019). *Bedre livsmestring og sosial inkludering. En behovsanalyse av Blå Kors' gatenære tiltak og Steg for Steg*. Oslo: Fafo-rapport 2019:10.
- Heen, H. (2008). Om bruken av begrepet arbeid. *Sosiologi i dag*, 38(4): 29-50.
- Hyggen, C. (2017). Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignetteksperiment av arbeidsgivers beslutninger ved ansettelser av unge i Norge. *Søkelys på arbeidslivet* 34(4): 236–251.
- Kameråde, D. & Paine, A.E. (2014). Volunteering and employability: implications for policy and practice. *Voluntary Sector Review*, 5(2): 259-273. DOI: 10.1332/204080514X14013593888736
- Kildal, N. (2005). *Fra arbeidsgrepets historie: Aristoteles til Marx*. Stein Rokkan Senter for Flerfaglige Samfunnsstudier. Notat 3-2005. Bergen: Universitetsforskning Bergen.
- Kvinge, T. & Djuve, A.B. (2006). *Bruk av arbeidsmarkedstiltak for ikke-vestlige innvandrere. Hvem deltar, og hvordan er sysselsettingseffektene?* Fafo-rapport 517.
- Meld. St. 10 (2018-2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig Den statlege frivilligheitspolitikken*. Oslo: Kulturdepartementet.
- Meld. St. 29 (2010-2011). Felles ansvar for eit godt og anstendig arbeidsliv. Arbeidsforhold, arbeidsmiljø og sikkerheit. Oslo: Arbeidsdepartementet.
- NOU 2019:7. Arbeid og inntektssikring. Tiltak for økt sysselsetting.
- NOU 2016:17. På lik linje Åtte løft for å realisere grunnleggende rettigheter for personer med utviklingshemming.
- NOU 2011:7. Velferd og migrasjon. Den norske modellens framtid.
- Proba (2011). Virkning av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeids- evne. Proba samfunnsanalyse. Rapport 2011-02.

- Prop. 1S (2019-2020) Statsbudsjettet 2020. Tilråding fra Kulturdepartementet 20. september 2019.
- Prop. 15S (2015-2016). Opptrappingsplanen for rusfeltet 2016-2020. Helse- og omsorgsdepartementet.
- SSB (1998). Standard for yrkesklassifisering. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- SSB (2018). *Tyngre vei inn på arbeidsmarkedet for unge med lav utdanning*. SSB Analyse 2018/19: Sysselsetting blant unge.
- St.meld. 39 (1991-1992). Attføringsmeldingen.
- St.meld. 35 (1994-1995). Velferdsmeldingen.
- Tøssebro, J. & Olsen, T. (under utgivelse, 2020). Employment opportunities for people with intellectual disabilities. I: R.J. Stancliffe, M. Wehmeyer, K. Shogren, B.H. Abery (red.) *Choice, Preference, and Disability. Promoting Self-Determination Across the Lifespan*. London: Springer.
- von Simson, K. (2019). Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer. Notat, Utarbeidet på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe, januar 2019. Hentet fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/sved/9_von_simson_kunnskapsoversikt.pdf
- Waddell, G. & Burton, K. (2006). *Is work good for your health and well-being?* London: TSO. Hentet fra: <https://cardinal-management.co.uk/wp-content/uploads/2016/04/Burton-Waddell-is-work-good-for-you.pdf>

Analyse av Kirkens Bymisjons arbeidstiltak

I dette notatet analyserer vi Kirkens Bymisjons arbeidstiltak, og vi viser at hva som kan forstås som arbeid, er sammensatt. Når arbeid betraktes som mer enn lønnsarbeid, blir lønn som bærende element i arbeidsforholdet mindre viktig. I stedet setter man omsorg i sentrum, der mestring, økt selvfølelse og deltakelse i sosiale fellesskap blir viktigere funksjoner i arbeidet enn fastsatte produksjonsmål. Ved å forstå arbeid på denne måten, forsvinner til dels også behovet for å skille mellom arbeid og aktivitet. Gjennom å anerkjenne og inkludere arbeidets latente sider som en del av arbeidsbegrepet, bidrar man samtidig til å inkludere personer utenfor det ordinære arbeidslivet i en arbeidskontekst.



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

Fafo-notat 2020:01
ID-nr.: 10322