

Civila samhället och utsatta medborgare – hemlöshet som exempel

Lars-Erik Olsson

Det finns en utbredd föreställning om att välfärdsstaten omfattar alla medborgare. Utgår man från portalparagrafen i socialtjänstlagen så är också det samhällets – läs statens eller lokalstatens ambition: ”Samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet”. Det utgör det offentliga samhällets ambition. Forskningen vid Ersta Sköndal högskola visar att bilden är mycket mer komplex och att när vi betraktar de mest utsatta grupperna i Sverige ser bilden mer komplicerad ut.

Lars-Erik Olsson, Ersta Sköndal högskola, fil dr i sociologi, har i huvudsak ägnat sin forskning åt det civila samhällets organisering och social utsatthet. Förutom studier kring hemlöshet har han också forskat kring de som står utanför civilsamhällets organisationer.

Kontaktadress: Lars-Erik.Olsson@esh.se

Det finns en utbredd föreställning om att välfärdsstaten omfattar alla medborgare. Utgår man från portalparagrafen i socialtjänstlagen så är också det samhällets – läs statens eller lokalstatens ambition: ”Samhällets socialtjänst ska på demokratins och solidaritetens grund främja människornas ekonomiska och sociala trygghet jämlikhet i levnadsvillkor, aktiva deltagande i samhällslivet”. Det utgör det offentliga samhällets ambition.

Vår forskning vid Ersta Sköndal högskola visar att bilden är mycket mer komplex och att när vi betraktar de mest utsatta grupperna i Sverige ser bilden mer komplicerad ut. I Esping Andersens kända typologisering av

välfärdssystem har Sverige ett universellt system till skillnad från England, Tyskland, Frankrike och andra västeuropeiska länder utanför nordens som har mer behovsprövande och selektiva system. I de sistnämnda länderna utför ideella organisationerna en stor del välfärdsservice i den nordiska modellen utför ideella organisationer en förhållandevis liten del välfärd. Välfärdssystemen i olika länder formar olika förutsättningar för ideell sektor och framförallt betyder utformningen av offentlig sektor mycket. Huvuddelen av välfärd produceras alltså av offentlig sektor i Sverige, även om framförallt privat sektor vuxit mycket fort under 1990-talet.

Offentlig sektor – komplement till den ideella

Många i vårt land har kommit att tala om att idéburna eller ideella organisationer utgör ett komplement till offentlig sektors välfärdsservice. Vi har dock genom vår forskning kommit att visa att när det gäller särskilt utsatta grupper så kan man ibland vända på det resonemanget och säga att offentlig sektor är ett komplement till den service som ideell sektor utför. Vi talar då om ofta svår utsatthet såsom organisationer som arbetar med hemlöshet, verksamheter med inriktning mot missbruk, hem och verksamheter för misshandlade kvinnor, organisationer som arbetar med barn som far illa, föreningar verksamma med frågor kring kriminalitet eller psykiska sjukdomar, osv. Förutom att vara utförare av specifik välfärdsservice så menar några att de idéburna organisationerna används som städgumma till offentlig sektor. Socialtjänsten vet att frälsningsarmén och Stadsmissionen finns där och kan användas för att ”fostra brukare, klienter och patienter” så att de uppför sig på ett önskat sätt i deras egen verksamhet.

Det kan finnas olika skäl till denna arbetsdelning mellan offentlig och ideell sektor. Jag använder mig av hemlöshet som empiriskt exempel. Ett skäl är att tex kyrkliga organisationer har funnits längre än den moderna välfärdsstaten och arbetat med hemlösa personer. Man har mutat in ett område och utvecklat ett kunnande som fått fortleva parallellt med välfärdsstatens utveckling i modern tid. Ett annat skäl är att det ofta rör sig om röstsvaga grupper. Tills alldeles

nyligen har det inte funnits någon organisation som samlar hemlösa personer. Ett tredje skäl är att ideella organisationer har under historiens gång också haft rollen av avant garde och skapat nya modeller för behandling, vård och inflytande. Ett bra exempel på sistnämnda är KRIS.

Hemlöshet – kyrkornas ansvar

Hemlöshet är historiskt en fråga som kristna organisationer arbetat med och framförallt har man förvärvat kunskap om hur arbete med hemlösa organiseras. I grunden finns ett kristet uppdrag att lindra nöden, men över tid handlar det minst lika mycket om att er hålla praktisk organisatorisk kunskap. Församlingar inom Svenska Kyrkan har sedan år 2000 dessutom möjlighet att bedriva hemlöshetsarbete, vilket man tidigare inte fick beroende på att man ansågs konkurrera med socialtjänsten. Församlingarna ansluter således till en gammal organisatorisk tradition på området.

I en nyligen genomförd studie i Malmö och Stockholm finner man gamla frivilliga organisationer baserad på kristen grund som har funnits längre än den moderna socialtjänsten. Dessa organisationer har lyckats överleva inom sitt område trots att de flesta organisationer som bildades på 1800-talet upphörde eller blev en del av offentlig sektor. De har trots den moderna välfärdsstatens utbyggnad av generella välfärdssystem och socialtjänst kunnat utvecklas och fortleva inom sitt kompetensområde. Dessa organisationer erbjuder sociala insatser för mycket fattiga och socialt utsatta människor. Grunden till att

dessa organisationer finns kvar i ett modernt välfärdssamhälle är givetvis komplicerad. Det viktigaste skälet är att de existerade redan före den moderna välfärdsstaten och har under lång tid utvecklat resursinsamlingsmodeller och specifik kompetens i bland annat hemlöshetsarbetet. De kan området och vet hur arbetet ska organiseras och den kunskapen kan lätt tas upp igen. I och med detta är också resurser uppboundna i dessa organisationer historiskt, men också uppboundna i nutid. Detta har inneburit att den moderna välfärdsstaten varit tvungen att ta hänsyn till existerande och också legitima strukturer. Vi ser också i materialet att en viktig skillnad mellan kommunerna är om där har funnits gamla aktörer eller om det enbart är nya.

I Stockholm struktureras hemlöshetsarbetet i stor utsträckning av vilka traditionella aktörer som finns. I Malmö finns inte samma historiska arbetsdelning och där återfinns vi en större variation av organisationer och även av samarbeten. De kristna organisationerna har således kunnat leva parallellt med socialtjänstens utvecklande. För att förtydliga resonemangen och sambanden till de offentliga välfärdssystemen så sammanfaller idag de kristna organisationerna existens med hur den offentliga välfärden är organiserad. För det första är dessa organisationers nuvarande resursbas beroende av vilka medborgare som får ta del av de generella välfärdssystemen och för det andra är dessa kristna frivilligorganisationer beroende av socialtjänstens organisatoriska gränsdragning. Det viktigaste skälet

idag är faktiskt vad socialtjänsten inte eller bara delvis gör. De kristna organisationerna gjorde en inmutning historiskt och har kunnat fortsätta att verka beroende på de generella välfärdssystemens och socialtjänstens organisering idag.

Civilsamhällets insatser för socialt utsatta medborgare blir paradoxalt beroende av hur offentlig sektor organiserar sin verksamhet. Det finns ett ekonomiskt beroende, men kanske också lika viktigt är att offentlig sektor inte har "tagit över" deras verksamhet. Samtidigt bedriver flera organisationer en fullständigt grundläggande och livsviktig verksamhet som direkt påverkar människors vardag. Civilsamhällets organisationer blir till en fristad och plats till att få återhämta sig men kan också genom sin existens också cementera gamla strukturer och arbetssätt.