

Vem behöver fler **stadsmissioner**?

Sektor3

Tankesmedjan för det civila samhället

Ett positionspapper, februari 2011

Sektor3 - tankesmedjan för det civila samhället - synliggör, granskar och väcker debatt om förutsättningarna för och betydelsen av civila samhällets organisationer. Utgångspunkten är att Sverige behöver mer av den kraft som finns i allt från knattefotboll till kooperativa företag och ideella organisationer. Med egna rapporter, seminarier, rundabordssamtal och andra aktiviteter vill vi lyfta och vrida på perspektiv.

Det svenska civila samhället består av cirka 200 000 organisationer, ideella, kooperativa och i stiftelseform och bärs upp av ca 32 miljoner medlemskap. 48 procent av Sveriges befolkning uppger att de är ideellt engagerade.

Sektor3

Tankesmedjan för det civila samhället

Vem behöver fler stadsmissioner?

De senaste fyra åren har det startats fler stadsmissioner än de fyrtio åren innan dess. Det är ingen revolution eller katastrof, men väl **ett tecken** och kanske en vägvisare. Det är utan tvekan ett tecken på att behovet av stadsmissioner har ökat. Frågan är vems behov det är.

Samtidigt som antalet hemlösa har ökat är vi också i en tid när **det civila samhällets roll i välfärden är i förändring**. I regeringsförklaringen 2006, och även 2010, markerade statsminister Fredrik Reinfeldt en ny syn på det civila samhällets roll i välfärden.

”Grunden för trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom föreningsliv, idrottsrörelser, kyrkor, samfund, och ideella organisationer. Solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, ansvarstagande och idealitet.”

Att relationen mellan det offentliga, näringslivet och det civila samhället förändras ställer många klassiska frågor om staten och medborgarna. Vad är det offentligas åtagande? Var tar det civila samhällets roll slut? Vem ansvarar för välfärden? När relationen är i förändring, kommer också flera grundläggande principer och behov upp till ytan. Det offentliga är i behov av lägre kostnader och organisationerna i behov av mer resurser. Det ställer frågan på sin spets: Vem behöver **egentligen** fler stadsmissioner idag?

De **hemlösa**? Det finns flera exempel på att hemlösa själva föredrar att vända sig till det civila samhällets organisationer, som inger mer förtroende och ställer lägre villkor. Samtidigt finns en kritik mot att organisationer tjänar pengar på att göra verksamhet av hemlösa.

Det **offentliga**? Ett närmare samarbete med organisationer som har lång erfarenhet och bra resultat av att möta hemlösa, ger mer för skattepengarna än dåligt styrda myndigheter. Kritikerna ropar högt om hur staten låter frivilliga insatser lappa hålen i kommunernas budgetar.

Det **civila samhället**? Med större resurser från det offentliga kan ideella organisationer bli starkare som opinionsbildare och företrädare för svaga grupper i samhället. Samtidigt blir det svårt att kritisera det system man själv är en del av, om beroendet blir för stort.

I den här sammanställningen ställer vi öppna frågor om varför civilsamhällets roll håller på att förändras och vilka konsekvenser det kan få. Rapporten är skriven av Lisa Larsson Falk på uppdrag av Sektor3.

Vem bär ansvar för de hemlösa?

För första gången på mycket länge startas **nya stadsmissioner** i Sverige. Uppsala Stadsmission bildades 2006 och Västerås Stadsmission samt Skellefteå Stadsmission bildades 2008. De är nya tillskott i en lång tradition av att ideella organisationer i Sverige bedrivit arbete mot hemlöshet.¹ Långt före välfärdsstaten arbetade kyrkorna med dessa frågor som en del i den kristna grundtanken att lindra nöd. I modern tid är Stadsmissionen en av de största organisationer som arbetar mot hemlöshet.

Samtidigt ser vi en allt **tydligare politisk vilja** i Sverige i dag att i form av överenskommelser och strategier skapa större utrymme för frivilligorganisationer i arbetet mot hemlöshet. Dessa organisationer fyller en roll som det offentliga ofta har svårt att uppnå. De hemlösa känner ofta en misstro mot offentlig verksamhet och att socialtjänsten kräver en för hög motivation.²

Under 1990-talet infördes det som kallas "New Public Management" i välfärdssektorn. Valfärdstjänsterna konkurrensutsattes, vilket innebar att **ansvaret för välfärden** till viss del flyttades över till ideell och privat verksamhet. Samtidigt startade en professionalisering av de frivilligorganisationer som arbetade mot hemlöshet.³ Lagen om valfrihet (LOV) som kom 2009 öppnade upp för både privata och ideella aktörer att konkurrera med kommunerna inom verksamhet för bland annat socialt arbete.

I regeringens strategi mot hemlöshet 2007-2009 betonades starkt att **det civila samhället är en högst viktig del** i arbetet mot hemlöshet, både som påtryckare och för att erbjuda faktiska insatser i kommunerna. Det poängterades att arbetet måste bedrivas i dialog mellan det offentliga och det civila samhället. 23 satsningar mot hemlöshet gavs finansiellt stöd från regeringen. 10 av dessa involverade det civila samhället på något sätt.⁴

2008 slöts en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och landsting. Överenskommelsen har som huvudmål att stärka de idéburna organisationernas självständiga och oberoende roll som **röstbärare och opinionsbildare**. Ett annat mål är att verka för att organisationerna kan konkurrera på likvärdiga villkor med andra aktörer inom socialtjänsten, hälso- och sjukvården.⁵

Överenskommelsen har en föregångare på 60-talet. I det avtal som gjordes då poängterades att de idéburna organisationerna skulle fungera som röstbärare åt utsatta grupper. I dagens överenskommelse menar man alltså att organisationernas roll är att vara både röstbärare och tillhandahållare av viktig samhällsservice. Den nya överenskommelsen styrks av 2006 och 2010 års regeringsförklaring som uttrycker att **det offentliga ska fungera som ett komplement till det civila samhället** och inte tvärtom.⁶

Det finns stora pengar att spara för det offentliga i att lägga över ansvaret för de hemlösa på den ideella sektorn. Ända sedan början av 90-talet och den ekonomiska krisen har kommuner och landsting **successivt överfört allt mer ansvar** för viktiga välfärdsfunktioner på organisationer i det civila samhället.⁷ Statens intresse för civilsamhället och social ekonomi på välfärdsområdet har under de senaste åren också sammanfallit med stora nedskärningar i välfärdssektorn.⁸

Vem är hemlös?

Socialstyrelsens **definition av hemlöshet** innefattar fyra situationer:

- 1) Personer som är hänvisade till akutboende, härbärke, jourboende eller är uteliggare.
- 2) Personer som står i stånd att skrivas ut från kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet eller stödboende inom tre månader utan ordnad boendesituation.
- 3) Som situation 2 men tiden till utskrivning är längre än tre månader.
- 4) Personer som bor utan kontrakt under kortare perioder hos släktingar och bekanta och som sökt hjälp hos myndighet för att lösa sin boendesituation.

Den senaste nationella mätningen 2005 visade att omkring **17 800 personer var hemlösa** i Sverige. Av dessa befann sig omkring 3600 personer i situation 1.⁹

Vems behov har ökat?

Att det startas fler stadsmissioner kan antas vara en **effekt av att behovet** av stadmissioner har ökat. Men vems behov? De hemlösa? De ideella organisationernas? Regeringens? Det finns tre rimliga förklaringar:

1. Antalet hemlösa har ökat

Fler hemlösa är en enkel och tydlig förklaring till att det behövs fler stadsmissioner. Från 1999 till **2005 ökade antalet hemlösa** som bor på härbärgen eller andra akutboenden med 2000-3000 personer.¹⁰

De hemlösa själva väljer i högre grad att vända sig till det civila samhällets organisationer som ofta inger mer förtroende och ställer färre villkor än det offentliga. Det kan vara lättare att vända sig till en ideell organisation utan förbehåll att upptas i olika myndighetssystem. Ideella organisationer är också oftare inriktade och specialiserade på att nå olika grupper av människor och möta deras olika behov.¹¹

Det finns också en skillnad i syn på hemlöshetsproblematiken mellan offentlig- och ideell sektor. Medan den offentliga sektorn tenderar att se hemlöshet som något som inte ska finnas så uppmärksammar den ideella sektorn de problem som finns och erbjuder akut hjälp. Samtidigt finns **kritik mot att ideella organisationer cementerar hemlöshetsproblematiken** genom att acceptera den.¹²

2. Regeringen har lagt större ansvar på civilsamhället

1997 konstaterade Timbro att stadsmissionernas verksamhet kunde sägas vara ett komplement till de offentliga insatserna mot hemlöshet¹³. Drygt tio år senare går vi mot en utveckling där det civila samhällets arbete i många avseenden tar en större roll i väldfärden. Sköndalsinstitutet presenterade 2005 rapporten "Non-profitorganisationer inom vård och omsorg", där intervjuade kommunrepresentanter menade att frivilligorganisationerna inte endast utgjorde ett komplement till offentliga sociala insatser. I vissa fall ersatte organisationerna det offentliga roll och en del arbete som organisationerna drev borde ha ingått i socialtjänstens ordinarie uppgifter. Det konstateras att detta bland annat kunde härledas till den offentliga sektorns besparingskrav och att en del av frivilligorganisationernas syfte enligt kommunen var att underlätta den ekonomiska situationen i kommunernas budget. På Socialstyrelsens första konferens om den ideella sektorn 2002 konstaterade man att organisationer i det civila samhället var accepterade utförare av sociala välfärdstjänster.¹⁴

Även i dag finns många tecken på att **relationen mellan staten och civila samhället stärkts**, där samverkan ses som naturligt. I ett uttalande från civil- och bostadsminister Stefan Attefall nyligen uttryckte han att "det får inte bli så att sociala myndigheter

vänjer sig vid att kunna lasta av människor i nöd hos samfunden när de egna resurserna tryter. Man måste samverka i sociala frågor och inte bara skicka över bollen till den ideella sektorn när man inte har pengar [...]”.¹⁵

Fortfarande utgör det civila samhällets organisationer dock en **mycket liten del** av den offentligt finansierade välfärden. Som ett exempel från 2007 var cirka 1,8 procent av kommunernas inköpta verksamhet inom hälso- och sjukvården från ideella föreningar och stiftelser jämfört med cirka 54 procent från privata företag.¹⁶

3. Det civila samhället vill ha en större roll

Civilsamhället har vuxit på bred front i Sverige de senaste 20 åren och under 2000-talet har idéburna organisationer i högre grad professionaliserats och blivit starkare. FN och andra internationella organ har samtidigt starkt betonat det civila samhällets viktiga roll.¹⁷ Medvetenheten om och uppmärksamheten kring det civila samhällets aktiviteter har ökat under senare år både bland medborgare och bland politiker. Möten frivilligorganisationer emellan samt möten mellan dessa och offentlig sektor har blivit vanligare, och samarbetet mellan dem har ökat.¹⁸ Lagen om valfrihet (LOV) öppnade 2009 upp för ideella aktörer på välfärdsområdet vilket gett dem ett större utrymme och inneburit en ökad professionalisering av olika ideella verksamheter mot hemlöshet. Organisationerna har också varit bättre på att nå fram till de hemlösa för att kunna erbjuda härbärge eller ett mål mat.

Utvecklingen har gått mot att civilsamhällets organisationer antar en större roll än tidigare i arbetet mot hemlöshet och ofta bedriver sin verksamhet på ett framgångsrikt sätt. Frågan är om vi alltid ska räkna med att det civila samhället tillskyndar och tar hand om konsekvenserna när människor förlorat sitt boende? Även om det civila samhället vill ta på sig ansvar och också gör det, så vill man samtidigt inte ta över allt ansvar, eller fungera som **ersättare för verksamhet** som bör omfattas av offentligt ansvar och vara en del av det som populärt kallats välfärdens kärna.¹⁹ Risken är att det **minskar incitamenten** för såväl organisationerna som för det offentliga att ta ansvar för att motverka hemlöshet och att arbeta med dess konsekvenser.

Vem biter den hand som föder en?

I Sköndalsinstitutets studie framkom att "frivilligorganisationerna fungerar mot samhället som avantgardistiska, som opinionsbildare och påtryckare å de svagas vägnar, som stabilisator i samhället [...]"²⁰. Denna funktion är intressant i förhållande till begreppet "serviceproducent" som återfinns i socialstyrelsens kartläggning av hemlösheten i Sverige 2005. Enligt socialstyrelsens definition är **serviceproducent den roll som de idéburna organisationerna antar** när de bidrar till medborgarnas välfärd.²¹

Att frivilligorganisationerna växer och får en ökad tyngd är en positiv utveckling. Det kan ge dem en starkare röst och mer inflytande på området. Men att lägga över ansvar för välfärden på frivilligorganisationer kan och bör ifrågasättas. Trots att många idéburna organisationer nog uppskattar att få sin verksamhet uppmärksammas, är de troligtvis inte lika nöjda med att bli betraktade som en **resurseffektiv lösning** på ett allvarligt samhällsproblem.

En risk med att det civila samhällets organisationer tar över mer av välfärdsarbetet och snarast blir serviceproducenter är effekten för deras roll som avantgardister och kritiker. Genom att ge riktade pengar till vissa projekt kan staten med ekonomiska verktyg styra organisationernas arbete. Det riskerar i sin tur att tysta den kritiska rösten som både talar för organisationerna själva och för de människor de skall vara röstbärare åt. Rollen som **kritisk granskare av offentlig sektor** blir svår att upprätthålla när det är den hand som föder en.

Alla organisationer inom det civila samhället **behöver vara medvetna** om den här utvecklingen och förhålla sig till den. Att göra ett aktivt val om vilken väg man vill gå kan göra skillnaden mellan att **organisationen är till för dem som behöver den** – eller för dem som behöver producenter till sina egna produkter.

Referenser

- ¹ Lars-Erik Olsson (2008) "Civila samhället och utsatta medborgare- hemlöshet som exempel". I *Socialmedicinsk tidskrift* 1/2008.
- ² Samtal den 10 november 2010 med Marika Markovits, direktör för Stockholms Stadsmission
- ³ Julia Grosse (2005) Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 38 "Nonprofitorganisationer inom vård och omsorgen explorativ genomgång av kunskapsläget i Sverige, Kanada och Storbritannien", http://www.esh.se/fileadmin/erstaskondal/ESH_Gemensamt/Arbetsrapporter/arbetsrapport_38.pdf (hämtad 2010-11-15) samt Marie Nordfeldt (1999) *Hemlöshet i välfärdsstaten. En studie i relationerna mellan Socialtjänst och frivilliga organisationer*. Stockholm och Göteborg. Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Uppsala universitet.
- ⁴ *Hemlöshet- många ansikten, mångas ansvar. Genomförande av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2007-2009*. Slutrapport 2010. Socialstyrelsen.
- ⁵ *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*, <http://www.overenskommelsen.se/pdf/overenskommelsen.pdf> (hämtad 2010-11-15)
- ⁶ Regeringsförklaringen 5 oktober 2010 s. 19, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/15/28/41/e4d1af70.pdf> (hämtad 2010-11-10).
- ⁷ Forum för frivilligt socialt arbete, http://www.socialforum.se/se/Om_Forum/Vad_vi_vill/ (hämtad 2011-01-09)
- ⁸ Lars Svedberg (2009) Spelar ideella och informella insatser någon roll för svensk välfärd SOU 2001:52
- ⁹ Socialstyrelsens rapport "Hemlöshet i Sverige 2005 - omfattning och karaktär" Publicerad januari 2006.
- ¹⁰ Socialstyrelsens rapport "Hemlöshet i Sverige 2005- omfattning och karaktär" . Publicerad januari 2006. http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/9724/2006-131-16_200613116.pdf (Hämtad 2010-11-15)
- ¹¹ Samtal 11 november 2010 med Filip Wijkström, forskare vid Handelshögskolan i Stockholm
- ¹² Samtal 10 november 2010 med Marie Nordfeldt, forskare vid Ersta Sköndals Högskola.
- ¹³ Mikael Anjou (1997) "Frivilligt arbete- bara komplement?" *Timbro* 14/1997.
- ¹⁴ Se fotnot 10.
- ¹⁵ Stefan Attefall i tidningen *Världen idag*. 4 november 2010.
- ¹⁶ Sveriges Kommuner och Landsting (2008) Statistik om hälso- och sjukvård samt regional utveckling 2007.
- ¹⁷ Julia Grosse (2005) Sköndalsinstitutets arbetsrapportserie nr 38 "Nonprofitorganisationer inom vård och omsorgen explorativ genomgång av kunskapsläget i Sverige, Kanada och Storbritannien", http://www.esh.se/fileadmin/erstaskondal/ESH_Gemensamt/Arbetsrapporter/arbetsrapport_38.pdf
- ¹⁸ Samtal 11 november med Ludvig Strandberg , politiskt sakkunnig vid Forum för frivilligt socialt arbete.
- ¹⁹ SE Forum för frivilligt socialt arbete, http://www.socialforum.se/se/Om_Forum/Vad_vi_vill/ (hämtad 2011-01-10)
- ²⁰ Se fotnot 10.
- ²¹ Se fotnot 6.