

Summerat

En socialpolitisk princip som brukar vara gällande i liberala kretsar är att staten bara skall hjälpa dem som inte klarar sig på annat sätt. De som inte kan få hjälp i det civila samhället har staten det yttersta ansvaret för. För de mest utsatta förefaller situationen i dag dock vara den omvända – eftersom de fallit igenom de offentliga skyddsnäten får det civila samhället gripa in.

Detta förhållande visar att de civila skyddsnäten fungerar, även där de inte förväntas gripa in, medan de offentliga skyddsnäten misslyckas.

I denna rapport kartlägger Mikael Anjou, som studerar vid Handelshögskolan i Stockholm, frivilligorganisationernas arbete och deras syn på sig själva. De ser sig i dag som komplement till det offentliga.

Mot bakgrund av deras betydelsefulla arbete och att tiderna har förändrats – det offentliga klarar inte att uppfylla de socialpolitiska målen – kan man fråga sig om frivilligverksamheten enbart skall ses som ett komplement, skriver Anjou.

Innehåll

PROBLEM VI HELST SKULLE VILJA SLIPPA.....	3
DE HEMLÖSA	4
<i>Vem är hemlös?.....</i>	4
<i>Varför blir man hemlös?.....</i>	5
FRIVILLIGORGANISATIONERNAS ARBETE.....	6
<i>Hur ser frivilligorganisationerna ut?.....</i>	7
<i>Vilka människor bidrar till frivilligorganisationerna?.....</i>	8
<i>Frivilliga organisationers funktioner.....</i>	9
<i>Frivilligorganisationer och hemlösa.....</i>	10
<i>Stadsmissionen – ”Hjälpen till dem som ingen annan hjälper”....</i>	11
<i>Frälsningsarmén – ”Att bry sig om de mest utsatta”</i>	14
FRIVILLIGORGANISATIONERNA OCH POLITIKEN.....	15
FRIVILLIGORGANISATIONER I ETT VÄLFÄRDSSAMHÄLLE.....	18
KÄLLOR.....	21

Problem vi helst skulle vilja slippa

Första gången jag läste om Kinna tror jag var på våren 1995. Kinna beskrevs i en annons för Stadsmissionen. Det är nog få som skulle vilja byta sitt liv med henne. Redan av sin pappa blev hon utsatt för sexuella övergrepp, och därefter följde ett liv av allehanda övergrepp, narkotikamissbruk och problem. ”Det är svårt att tänka sig något hon inte varit utsatt för”, som det står i annonsen.

I dag har Kinna hittat en fristad i Stadsmissionens Klaragården.

En som inte hittat en fristad, eller åtminstone inte hade gjort det för någon månad sedan när jag senast såg honom, är mannen som brukar ligga i T-baneuppgången vid Östermalmstorg – och så har gjort så lång tid som jag har haft anledning att åka dit. Han har sina tillhörigheter samlade i ett par papperskassar och brukar ligga på en smutsig filt utanför Vivobutiken.

Den här rapporten är inte en rapport som skall beskriva och analysera problemet med uteliggare och hemlösa i Stockholm, även om den tar sin grund i detta problem. Det är heller inte en rapport som gör anspråk på att fullständigt beskriva varför hemlösa är hemlösa eller vilkas fel det är att människor är hemlösa, även om denna problematik mer översiktligt beskrivs. Och det är definitivt ingen rapport i den allmänna klagokören över en minskande offentlig sektor.

Mitt syfte med den här rapporten är att beskriva några verksamheter som gör något åt problemet. Syftet är att berätta om hur de som hamnat mellan stolarna och som saknar en stark intresseorganisation får hjälp. Det är en berättelse om ett civilt samhälle som hjälper dem som staten inte tar hand om, fast det kanske egentligen är dessa personer som mest av alla skulle ha behövt statens insatser.

Rapporten bygger på intervjuer med representanter för frivilligorganisationer, för Stockholms Stad och politiska partier samt på tidningsartiklar i ämnet, offentliga utredningar och utredningar från Sköndalsinstitutet.

Det är med andra ord en rapport om problem och organisationer vi helst skulle vilja slippa. Men så länge de behövs, och kanske är det för all framtid, är det tur att de finns.

De hemlösa

Välfärdsstatens kris är ett populärt och medialt ämne. Tidvis dyker rubriker upp, och gärna skall de ha någon dramatisk vinkling – som ”Barnfamiljer kastas ut på gatan” (*Morgonbris* nr 5/92), ”Utkörda från sjukhusen” (*Aftonbladet* 961101) och ”Välgörenhet får ersätta välfärden” (*Dagens Nyheter* 900317). Hemlösa och uteliggare utgör ett tydligt exempel – ”Nu får liv rymmas i en plastkasse” (*Svenska Dagbladet* 970203). Uppmärksamheten är inte obefogad. Men det är heller inte obefogad att fråga sig vad som ligger bakom rubrikerna – är bilden som tecknas sann, och hur många är hemlösa?

Vem är hemlös?

Begreppet hemlös används i normalfallet synonymt med bostadslös, som brukar definieras som ”personer som saknar egen eller förhyrd bostad och som inte bor i något stadigvarande inneboendeförhållande samt är hänvisade till tillfälliga boendialternativ eller är uteliggare”¹. Det innebär att alla hemlösa inte är uteliggare, även om den gruppen sannolikt är den mest utsatta.

I Sverige fanns 1993 (vecka 13), när den senaste kartläggningen av antalet hemlösa genomfördes, knappt 10 000 personer som var hemlösa. 52 procent av dessa fanns i någon av Sveriges tre största städer, en knapp tredjedel i Stockholm.²

Antalet personer förefaller varken ha ökat eller minskat sedan dess – även om sammansättningen av gruppen förändrats. Tidigare bestod huvuddelen av de hemlösa av alkoholiserade finländare – nu är blandmissbrukare och psykiskt sjuka betydligt vanligare. Merparten av de hemlösa är ensamstående, och 83 procent är män. Genomsnittsåldern är 38 år.³ Den yngsta gruppen ökar dock, liksom andelen kvinnor.

Missbruksproblemen är vanliga – två tredjedelar av de hemlösa har dokumenterade problem. Alkoholmissbrukarna utgör den största andelen, men narkotika- och blandmissbruk ökar. Psykiska problem är också vanliga – 17 procent av de hemlösa bedömdes 1993

¹ Här hämtad från *De bostadslösa situation i Sverige*.

² *De bostadslösa situation i Sverige*.

³ *Hemlösa i Sverige - en kartläggning*.

vara i behov av vård eller omvårdnad till följd av psykiska störningar. I Stockholm förefaller denna grupp i dag vara nära dubbelt så stor – en tredjedel beräknas ha allvarliga psykiska problem.⁴

Andelen med psykiska besvär förefaller således ha ökat i jämförelse med tidigare mätningar, och detta kan vara en följd av den avinstitutionalisering som pågått inom den svenska psykiatriska vården – även om empiriska studier av detta givit något motstridiga resultat. Dock hävdas, bland annat av Joyse Sulusi-Sjö på KI, att andelen psykiskt sjuka och yngre missbrukare bland hemlösa ökat kraftigt.⁵ Knappt hälften av dessa har inget pågående missbruk. Att andelen psykiskt sjuka ökat bland de hemlösa är en bedömning Stockholms socialborgarråd Lena Nyberg (s) delar.

Av de hemlösa är något mer än 10 procent uteliggare, vilket innebär att drygt 1 000 personer är uteliggare i landet. Nära hälften av dessa finns i Stockholms län, och Stockholms kommunrapporterade 411 uteliggare 1993. Bland dessa befinner sig merparten i ett aktivt missbruk, i många fall ett kombinationsmissbruk. Övriga hemlösa bor huvudsakligen på hem för vård eller boende (32 procent), i kompisboende (17 procent) eller inneboende i andrahand (17 procent).⁶

Dödligheten bland hemlösa har ökat under perioden 1970-80 i jämförelse med 1960-talet. Detta kan helt tillskrivas alkoholrelaterade orsaker, medan dödligheten i infektionssjukdomar minskat kraftigt. Generellt förefaller hälsoproblemen bland hemlösa ha ett mycket starkt samband med deras missbruk.

Huvuddelen av de hemlösa försörjer sig genom socialbidrag (40 procent), sjukbidrag/pension (24 procent), eller sjukpenning (11 procent).

Varför blir man hemlös?

I *De bostadslösas situation i Sverige* diskuteras orsakerna till

⁴ *Kommunaktuellt* 1997-04-03.

⁵ *De bostadslösas situation i Sverige och Hemlösa i Sverige - en kartläggning* samt en krönika av Joyse Sulusi-Sjö, verksam vid Karolinska institutet för folkhälsa och social medicin, publicerad i *SvD* 1997-02-03.

⁶ *Hemlösa i Sverige - en kartläggning*.

hemlöshet, och huvudorsaken till hemlöshet kan delas in i fyra grupper:

- bostad saknas,
- den enskilde klarar inte av att betala boendekostnaden,
- den enskilde klarar inte av att bo vilket ofta medför störningar för andra boende,
- den enskilde väljer att inte bo i stadigvarande bostad.

En fullständig diskussion om vilka faktorer som i grunden orsakar hemlöshet ligger utanför denna rapport. Enligt Thomas Knuthammar vid Stockholms Stadsmission kan dock den verkliga berättelsen om Kinna refererad i rapportens inledning anses vara typisk. Problemen har ofta börjat redan i unga år, eller också gradvis efter olika livskriser.

Ofta samverkar, i olika omfattning, följande faktorer för de flesta hemlösa:

- arbetslöshet eller en svag ställning på arbetsmarknaden,
- fattigdom,
- missbruk,
- psykisk och fysisk ohälsa, utanförskap och social isolering.

Öppenvårdsreformen inom svensk psykiatrisk vård förefaller ha ökat problemen med hemlösa – det har inte funnits tillräckligt goda alternativ för de personer som levt tiotals år på institutioner.⁷ Vad gäller arbetslösheten uppstår lätt en dubbelbindningssituation – man får inget arbete eftersom man inte har någon bostad, och eftersom man inte har något arbete får man ingen bostad.

Orsakerna till hemlöshet är således komplexa och inte alltid alldeles enkla att utreda. Men missbruk och psykisk ohälsa i olika kombinationer är i de flesta fall viktiga förklaringsfaktorer – och vad som sedan är orsak och verkan kan diskuteras.

Frivilligorganisationernas arbete

Frivilligorganisationernas insatser har uppmärksammats inte bara till följd av deras insatser för hemlöshet. I en tid när möjligheterna för välfärdsstaten minskar har frivilligorganisationerna uppmärksammats också av ekonomiska skäl – de kan ses som en möjlighet för kommuner att spara pengar. Därtill finns en mer ideologiskt betonad diskussion där vikten av en minskad

⁷ Intervjusvar från samtliga intervjuade.

välfärdsstat – kompletterad med ett ökat civilt samhälle – betonas, och där frivilligorganisationerna förutsätts spela en mer betydande roll i framtidens välfärd.⁸

Uppmärksamheten kring frivilligorganisationerna gör en genomgång av deras nuvarande insatser, värderingar och roll i ett välfärdssamhälle intressant. Dock är det nödvändigt att inledningsvis definiera begreppet frivilligorganisation och frivilligt arbete.

Socialtjänstkommittén definierar frivilligorganisationer som sammanslutningar som bildats utifrån gemensamma idéer och intressen. Organisationerna har en organisatorisk form och en viss offentlig karaktär men de kan ändå bildas och upplösas utan beslut från myndighet. De bygger på frivillig anslutning och syftar inte till ekonomisk vinst.⁹

Frivillig verksamhet definieras som ”allt arbete, alla aktiviteter och insatser som sker inom en frivillig organisation eller med en sådan organisation som huvudman. Arbetsinsatserna inom en frivillig verksamhet kan utföras av avlönade anställda eller av oavlönade frivilliga.”

Hur ser frivilligorganisationerna ut?

Den sociala frivilligsektorn är mycket mångfacetterad. Den rymmer organisationer och verksamheter av en mängd olika slag – däribland handikapp- och klientorganisationer, religiösa samfund, nykterhetsorganisationer och rena humanitära hjälporganisationer. Därutöver finns en serie organisationer som inte har social verksamhet som huvudfunktion, men där hjälpverksamheten ändå är en viktig bieffekt.

Frivilligorganisationernas bakgrund sträcker sig åtminstone till ingången av 1800-talet, då den gryende liberalismen gav upphov till kulturella protester – däribland nykterhetsrörelsen och frikyrkorörelsen. I den andra vågen mellan 1870- och 1930-talen stabiliserades sammanslutningarna och kompletterades med humanitära organisationer som Svenska Röda Korset och Rädde Barnen och därutöver arbetarrörelsen.

⁸ *Från röst till service.*

⁹ *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskallsöversikt (SOU 1993:82).*

Under den tredje vägen (mellankrigstiden) och den fjärde (efterkrigstiden) har det skett ett ytterligare kontinuerligt tillskott av riksorganisationer. Till en början pensionärsorganisationerna, och efter kriget klient- och identitetsrörelserna, såsom invandrar- och kvinnoorganisationer, tillsammans med interaktionsrörelserna, såsom idrottsföreningar.

Frivilligorganisationer som gör direkta sociala insatser har således i regel gamla anor och har mycket olika inriktning – men präglas ändå av kontinuitet och stabilitet.

Det ekonomiska beroendet från det offentliga är för många frivilligorganisationer i dag mycket stort. För nästan hälften av alla organisationer täcker de offentliga bidragen mer än två tredjedelar av de totala verksamhetskostnaderna. Här finns dock ytterligheter – Anonyma Alkoholister tar av ideologiska skäl inte emot några bidrag, medan kvinnojourerna finansieras till nära 100 procent av offentliga bidrag. Därutöver har flera organisationer inkomstbringande sidoverksamheter.¹⁰

Vilka människor bidrar till frivilligorganisationerna?

Enligt en undersökning av Socialtjänstkommittén har 48 procent av den svenska befolkningen under året före mätillfället utfört frivilligarbete minst en gång. Detta kan jämföras med Storbritannien, som ofta framhålls som det europeiska land där frivilligarbetet är mest utvecklat, där motsvarande siffra 1991 var 51 procent.

Dessutom utför 28 procent av svenskarna informellt socialt arbete – det vill säga oavlönat arbete på regelbunden basis åt grannar, vänner eller anhöriga som de inte sammanbor med. Totalt gör detta att ca 60 procent av svenskarna mellan 16 och 74 år utfört oavlönat arbete. Dock arbetade endast en mindre andel av befolkningen, 20 procent, frivilligt inom organisationer med en direkt social inriktning.

Människor som utför frivilligarbete har i regel tillgång till många sociala arenor, vilket medför att de som är i sin mest yrkes- och barnintensiva period också är de som oftast arbetar frivilligt. Detta gör att bland dem som redan har mycket att göra arbetar fler frivilligt än bland de grupper som kan antas ha mindre att göra.

¹⁰ *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskallsöversikt (SOU 1993:82).*

Dock är åldersgruppen 60-74 år den som, när de väl är engagerade, lägger mest tid på frivilligt arbete.

LO-medlemmar arbetar frivilligt i mindre utsträckning än tjänstemannagrupper, liksom människor som bor i hyreshus mindre ofta är frivilligt aktiva än människor i andra bostadstyper. Detta tyder på att också den socioekonomiska tillhörigheten och de ekonomiska resurserna är viktiga bestämningsfaktorer.

I de flesta organisationstyperna står styrelsearbete och/eller administrativt arbete för den dominerande frivilliga insatsen. Detta gäller inte för dem som arbetar frivilligt inom socialt inriktade organisationer – i humanitära organisationer består huvuddelen av det frivilliga arbetet av penninginsamling, i handikapp/patientorganisationer dominerar direkta hjälpinsatser.

Nära 40 procent av befolkningen kan tänka sig ett utökat frivilligt engagemang. De grupper som i dag arbetar frivilligt är också de som i störst utsträckning uttrycker beredskap för nytt frivilligt arbete. Organisationstyper som i dag samlar stora grupper av frivilligt aktiva är också sådana som människor kan tänka sig att arbeta inom i framtiden. Därutöver fick också humanitära organisationer, där i dag en mycket liten del arbetar frivilligt, stort stöd. Som ett motiv för socialt arbete anger 74 procent av befolkningen att "Det är viktigt att engagera sig själv och inte bara sitta och vänta på att samhället ska lösa alla problem."¹¹

Som konstaterats ovan består en relativt liten del av de frivilliga organisationernas intäkter av gåvor och egna medel. Av organisationer inriktade mot social omsorg finansieras exempelvis 10 procent med gåvor från enskilda.¹² De som bidrar med pengar är inte lika tydligt kartlagda som de som bidrar med tid. Vad gäller Stockholms Stadsmission är 60 procent av bidragsgivarna kvinnor, huvuddelen är över 50 år och ungefär hälften är bosatta utanför Stockholm. Intressant att notera är att bidragen ökat under senare år – trots att konjunkturen försämrats.

Frivilliga organisationers funktioner

Gentemot samhället kan frivilliga organisationer anta olika

¹¹ *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskallsöversikt. (SOU 1993:82).*

¹² *Från röst till service.*

funktioner, beroende på målsättningen med verksamheten. Socialtjänstkommittén definierar fyra skilda funktioner för en frivillig organisation gentemot omgivningen, i huvudsak offentlig sektor:

- *Avantgarde* – där organisationen ser sig som en förelöpare för offentliga insatser.
- *Komplement* – organisationen eftersträvar att antingen fungera som en parallell resurs till den offentliga sektorn, genom att fylla andra behov inom samma verksamheter, eller extra välfärdsförstärkare, där välfärdsnivån höjs på områden som inte kan krävas av den offentliga sektorn (ex patientföreningar).
- *Alternativ* – organisationen bedriver en verksamhet inom samma område som den offentliga sektorn, men med särskild karaktär som skapar ett konkurrensförhållande.
- *Ersättning* – organisationen bedriver en verksamhet med syftet att ersätta den offentliga sektorns verksamhet.

De flesta frivilligorganisationer uppfattar sig som någon form av komplement till den offentliga sektorns och andras insatser. Den tidigare avantgardistiska rollen har tonats ner. Däremot är få frivilligorganisationer beredda att ersätta den offentliga sektorns verksamhet, framgår av Socialtjänstkommitténs kartläggning. Detta överensstämmer med befolkningens uppfattning – en liten andel, åtta procent, ansåg att ”frivilliga organisationer med fördel kan ta över många av de vård- och omsorgsuppgifter som stat, kommun och landsting nu sköter”.¹³

Frivilligorganisationer och hemlösa

I Stockholm finns ett flertal frivilligorganisationer som gör insatser för hemlösa. De viktigaste är Stockholms Stadsmission och Frälsningsarmén, vilka ges mer utrymme i nästkommande avsnitt. En viktig roll spelar också organisationer som De Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse, LP-Stiftelsen, Ny Gemenskap, Unga Kvinnors Värn samt ett par församlingar.¹⁴ Huvuddelen av organisationerna har kristen bakgrund. Därutöver sker ett diakonalt arbete inom Svenska Kyrkan som inte skall underskattas.

De flesta av frivilligorganisationerna fyller för utsatta personer någon, några eller alla av nedanstående funktioner:

- *kompletterande socialt nätverk,*

¹³ *Frivilligt socialt arbete. Kartläggning och kunskallsöversikt. (SOU 1993:82).*

¹⁴ *Frivilliga organisationers insatser för hemlösa*

- *förmedlande länk* mellan utsatta individer och kommunala myndigheter,
- *ombudsman* – att föra en utsatt persons talan gentemot t ex en kommunal myndighet som fattat ett beslut organisationen uppfattar som felaktigt ,
- *vilopunkt* – där en hemlös kan vistas i en skyddad miljö,
- *sociala kontakter*,
- *företrädare* för grupper som har svårt att driva sina intressen i samhället.

Vissa organisationer har mer långtgående ambitioner, som att erbjuda en annan sorts liv, medan syftet för andra organisationer snarare är att vara livsuppehållande för den utsatte.

Stadsmissionen – ”Hjälpen till dem som ingen annan hjälper”

Så lyder rubriken på en presentationsbroschyr från Stadsmissionen – och rubriken beskriver väl organisationens verksamhet. Dels vänder sig Stadsmissionen till marginaliserade grupper såsom uteliggare, dels till socialt stabilare grupper som hamnat i mer eller mindre tillfälliga kriser av olika slag. Dessutom bedriver organisationen ett förebyggande socialt arbete bland barn och gamla.

Stadsmissionens verksamhetsidé är att ”utifrån en kristen människosyn komplettera och utmana samhällets insatser för utsatta grupper och individer.” Verksamhetsidén gör Stadsmissionen till såväl ett komplement som ett avantgarde i förhållande till den offentliga sektorn. Däremot är Stadsmissionens företrädare inte intresserade av att organisationen skall ersätta den offentliga sektorn – som direktor Bo Säfström uttrycker sig: ”...tydligt signalerat till kommun och landsting att vi inte är intresserade av att ta på oss mer av deras ansvar”.¹⁵

Som ett komplement kan Stadsmissionen fungera genom att inte vara en myndighet. Det finns en möjlighet att vara anonym och få respekt för detta – ”Ingen förhör dem om vad de heter, var de kommer ifrån eller vart de skall gå. De är fredade.”¹⁶ Många hemlösa har också av olika skäl av sagt sig kontakt med de sociala myndigheterna, men behöver ändå hjälp av en annan organisation – och för dessa fyller frivilligorganisationer som Stadsmissionen en mycket viktig roll. Dessutom har Stadsmissionen, genom att inte

¹⁵ När socialtjänsten smiter av Leif Stenberg (*Pockettidningen R*, 1994:5).

¹⁶ Antonia Ax:son Johnson i *SvD/Brännpunkt* 1995-12-31.

vara en myndighet, möjlighet att vara mer flexibel än kommunen i sitt beslutsfattande. Detta medför också en möjlighet att inte alltid tvingas hålla sig till strikta normer och kortare beslutsvägar, vilket gör det enklare att exempelvis starta en ny verksamhet.

Med anonymiteten följer också problem – Säfström uttrycker i en intervju oro för detta: ”möjliggör vi missbruk genom vårt sätt att arbeta och möjliggör vi bristande förmåga att sanera sin ekonomi och liknande sett ur ett klientperspektiv?”¹⁷. Å andra sidan är, som Stadsmissionens informationschef Thomas Knuthammar uttrycker det, målet snarare att hålla de utsatta vid liv. Därutöver kan Stadsmissionen genom sin verksamhet visa de utsatta ett alternativt sätt att leva. Personal vid Stadsmissionen menar att de utsatta måste ges ett andrum och en vilopunkt varifrån de kan gå vidare.

Också genom att vara en frivilligorganisation fyller Stadsmissionen en roll som komplement till den offentliga sektorn – engagemanget en frivilligorganisation för med sig medför en annan medmänsklighet. Stadsmissionens socialchef Ragnar Wittgren uttrycker behovet av detta i en intervju: ”Vi har skapat det kalla Sverige genom att vi sett ner på att människor faktiskt kan hjälpa varandra. Vi har inte trott på den medmänskliga insatsen ” Bo Säfström kompletterar: ”Det får inte bli så att medmänsklighet ses som ett hot mot välfärden.”¹⁸

Rollen som komplement medför också att olika verksamheter uppstår vid behov och avvecklas då behovet inte längre finns. Ett exempel på detta är ett dagis för barn med hiv och aids, som – glädjande nog – inte behövs längre då antalet smittade barn minskat.

Rollen som avantgarde fyller Stadsmissionen genom att fästa medborgares och politikernas uppmärksamhet på behovet av att hjälpa de mest utsatta. Stadsmissionens uppmärksammade annonskampanjer har bland annat haft detta syfte – och, med tanke på efterföljande diskussioner, lyckats. Rollen som avantgarde uttrycker också viljan att inte behövas, som Knuthammar uttrycker.

I sin roll som avantgarde ingår också att kunna kritisera den offentliga sektorn. Stadsmissionen uttrycker kritik gentemot delar av den kommunala socialtjänstens inriktning och utformning – dels mot

¹⁷ Bo Säfström citerad av Leif Stenberg (*Pockettidningen R*, 1994:5).

¹⁸ Ragnar Wittgren och Bo Säfström citerade (*Pockettidningen R*, 1994:5).

en stelbenthet och formalism, dels mot en politisk ovilja att satsa mer långsiktigt och ambitiöst på de mest utslagna.

I förhållande till hemlösa och utsatta fyller Stadsmissionen alla sex ovan diskuterade funktioner. Missionen ger både ett nätverk och en vilopunkt, och kan påtala för kommunens sociala myndigheter när de kan ha agerat fel.

Stockholms Stadsmission grundades 1853 för att hjälpa dem som hade det sämst i Stockholm. Stadsmissionen drivs som en stiftelse med Antonia Ax:son-Johnson som styrelseordförande och Bo Säfström som direktor.

Stadsmissionen är organisatoriskt fristående från Svenska Kyrkan, men står den ideologiskt nära – och direktorn för Stadsmissionen är i regel präst i Svenska Kyrkan. De olika stadsmissionerna (som utöver i Stockholm också finns i Göteborg, Malmö och Linköping) är organisatoriskt fristående från varandra.

Stadsmissionen har drygt 600 anställda, däribland socionomer, sjuksköterskor, läkare och psykologer. Därutöver finns ca 80 volontärer. Detta gör Stadsmissionen till en huvudsakligen professionell frivilligorganisation – ”Stadsmissionen vilar på en stadig grund av professionalitet”, som de själva uttrycker sig i sitt informationsmaterial.

Stadsmissionens verksamhet kan ekonomiskt delas in i tre delar!¹⁹

- *Den sociala verksamheten för de mest drabbade*
Inom ramen för den sociala verksamheten drivs härbärgen, Stadsmissionens mottagningsbyrå, dagcenter och ungdomsmottagningar. Omsättningen i denna del är 49 miljoner, varav 35 miljoner finansieras med gåvor (varav 70 procent från privatpersoner) och 14 miljoner av överskott från den tredje verksamhetsgrenen. Endast åtta procent av denna verksamhet finansieras med kommunala bidrag.
- *Institutioner för behandling, vård, äldreboende och utbildning*
Denna del består av stiftelser som driver behandlingshem, folkhögskola och internatskola för utsatta ungdomar. Omsättningen är 94 miljoner och finansieras genom att platserna säljs till kommunerna.
- *Annan verksamhet, däribland secondhandförsäljning, fond- och fastighetsförvaltning*
Denna verksamhet ger ett överskott på 14 miljoner, vilket

¹⁹ Siffrorna gäller 1995, men enligt ThomasKnuthammar är relationerna ungefär desamma för 1996.

finansierar en del av den sociala verksamheten.

Frälsningsarmén – ”Att bry sig om de mest utsatta”

I mycket liknar Frälsningsarméns och Stadsmissionens roll för utsatta och hemlösa varandra. Frälsningsarméns verksamhet kan sammanfattas i rubriken ovan, och organisationen består dels av en kristet missionerande gren, dels av en gren för sociala insatser. Den senare består av en enhet med institutioner för missbruksvård och skyddat boende, en annan för öppenvårdsenhet och en tredje enhet är inriktad mot handikapp- och invandrarfrågor.

I likhet med Stadsmissionen har Frälsningsarmén gamla anor. 1890 öppnade svenska pionjärer ett räddningshem för kvinnor i Stockholm, och samma år öppnades också ett härbärke. I dag driver organisationen bland annat barnhem, daghem, pensionärshem och behandlingshem. Dessutom driver organisationen en råd- och hjälpbyrå i Vasastan i Stockholm där råd kan ges och matpaket delas ut.²⁰

Frälsningsarméns insatser för hemlösa sker dock i första hand i Vasakårens härbärke i Midsommarkransen med plats för ungefär 25 personer varje natt. För gästerna finns det också möjlighet att efterföljande förmiddag använda sig av telefoner för att kontakta socialtjänst etc. Huvuddelen av gästerna vid härbärgen är mellan 31 och 55 år. Härbärgen är, i likhet med Stadsmissionens, ett lågtröskelboende vilket innebär att de som kommer får vara i vilket skick som helst – men inte konsumera alkohol eller droger inom lokalerna.

Den stora skillnaden mellan Stadsmissionen och Frälsningsarmén är att den senare har högre grad frivilliga insatser. Det är bara föreståndaren för härbärgen som är helårsanställd, övriga är antingen frivilligarbetare, i huvudsak i kökstjänst, eller under någon form av deltidsanställning.

Lennart Eld som är föreståndare för härbärgen ser flera fördelar i att organisationen är en frivilligorganisation – det är en styrka att inte vara en myndighet. Beslutsvägarna är kortare, regelverket är inte lika rigoröst och på samma sätt som Stadsmissionen ser också Frälsningsarmén en fördel för härbärgens gäster att de har möjlighet

²⁰ *Alkohol och narkotika, 6/1994.*

att vara anonyma. Samtidigt tycker Eld att härbärgen inte borde behöva finnas – de vill helst stänga, men konstaterar att behovet av Frälsningsarméns insatser är stora.

I huvudsak ser sig Frälsningsarmén som ett komplement, och i viss mån avantgarde, till den offentliga sektorn. De är inte intresserade av att ta över uppgifter från kommunen – utan tycker tvärtom, som framgår ovan, att uppgifterna borde föras bort från Frälsningsarmén. "Vi har passerat tiden för glada amatörer" som Eld uttrycker sig. Gentemot de hemlösa fyller Frälsningsarmén, i likhet med Stadsmissionen, alla ovanstående uppgifter – däribland att ibland kunna fungera som ombud för den utsatte gentemot dennes socialtjänst.

Eld riktar kritik mot den offentliga sektorns sätt att ta hand om de utsatta – det är lätt för hemlösa att hamna mellan olika ansvarsområden, och moment 22 har skapats. Eftersom många hemlösa är psykiskt sjuka samtidigt som de är missbrukare får de inte psykisk vård, till följd av missbruket, och heller inte missbruksvård, till följd av de psykiska problemen. Därutöver riktar Eld också en mer allmän kritik mot att vissa socialdistrikt inte tar ansvar för de mest utsatta – utan lämnar dessa åt frivilligorganisationernas försorg.

Frälsningsarméns verksamhet finansieras med bland annat insamlingar, försäljningar av begagnade kläder, donationer och offentliga medel. Midsommarkransens härbärke omsätter ungefär 2,2 miljoner kronor per år. Av dessa kommer 1,5 miljoner från Stockholms stad och övriga medel från fonder, stiftelser och enskilda gåvor.

Frivilligorganisationerna och politiken

Den politiska synen på frivilligorganisationerna förefaller gå i två delvis motsatta, delvis sammanhängande riktningar. Å ena sidan förefaller förståelsen för frivilligorganisationernas roll ha ökat och deras roll som komplement till den offentliga sektorn ses som mer positiv i dag. Å andra sidan förefaller också kraven på frivilligorganisationerna ha ökat – det finns "en önskan att komma bort från bidrag till allmänt vällovliga verksamheter för att istället inrikta sig på sådant som kommunerna har en mer omedelbar nytta

av.”²¹

När Stadsmissionen gjorde sin första uppmärksammade annonsserie i början av 1990-talet mötte organisationen ganska hårda reaktioner i första hand från Stockholms stadshus. Samtidigt blev detta början på ett större samarbete mellan de kommunala verksamheterna och de frivilliga. Respekten för de frivilliga organisationernas roll har ökat, och den skepsis som tidigare fanns bland annat hos socialtjänsten är inte lika stor i dag. Delar av frivilligorganisationernas verksamhet är nu också entreprenadverksamhet åt kommunen.

Delvis har sannolikt detta ekonomiska förklaringar – viljan att låta frivilligorganisationerna ta över kommunala uppgifter ökar i takt med att kommunens egna resurser minskar. Framför allt gäller detta när det dessutom visar sig att frivilligorganisationer kan utföra uppgifter billigare och med bättre resultat.

Men de ekonomiska förklaringarna är sannolikt inte de enda. I ett historiskt perspektiv har frivilligorganisationerna spelat en viktig roll – med undantag för några årtionden under efterkrigstiden. I takt med att tron på ”det starka samhället” nu minskar, ökar också tron på att alternativ och komplement är betydelsefulla – och frivilligorganisationernas roll blir änyo viktigare.

En kommunal ekonomi med större krav på återhållsamhet leder samtidigt till att större krav ställs på mottagarna av ekonomiska bidrag. Som jag pekat på ovan finns det en tendens till ökad styrning av de frivilliga organisationernas verksamhet. Detta gör samtidigt att flera frivilligorganisationer strävar efter att vara så lite beroende av den offentliga sektorn som möjligt – inte minst Stadsmissionen ser fördelar i att ha ett relativt stort oberoende från den offentliga sektorn.

Inom politiken väcker frivilligorganisationerna mindre debatt i dag än tidigare, vilket i första hand torde bero på en omsvängning inom socialdemokratin. Stockholms socialdemokratiska socialborgarråd Lena Nyberg uttrycker sig positivt om frivilligorganisationernas roll som komplement – bland annat därför att de kan ”jobba på ett annat sätt än kommunen” och har bättre möjligheter att skapa nätverk. Hon ser ingen motsatsställning mellan

²¹ *Från bidrag till ersättning*

kommunal och frivillig verksamhet – men betonar rollen som ett komplement och inte som en ersättare, och lägger också en tyngdpunkt vid att ansvaret fortfarande bör vara politikens.

Nyberg konstaterar också att ursprunget till den offentliga sektorns verksamhet delvis hittas i frivilligorganisationerna, men att mycket engagemang och entusiasm försvann under 70-talet när allt mer av den sociala verksamheten kommunaliserades. Vidare bekräftar Nyberg att det skett en omsvängning inom socialdemokratin i synen på frivilligorganisationernas roll – bort från 70-talets önskan om en mer heltäckande kommunal verksamhet. Hon antyder också att socialdemokraterna i Stockholm är mer positiva till frivilligorganisationerna än delar av regeringen.

Socialminister Margot Wallström förefaller ha en uppfattning som ligger socialdemokraterna i Stockholm nära. Hon svarar i en interpellation att "Jag har således en positiv inställning till frivilligarbetet ... Sedan kommer vi alltid att behöva frivilligorganisationerna, och vi skall erkänna och respektera deras insatser. Men de skall inte ersätta samhällets stöd och hjälp..."²². I propositionen om Ändring av socialtjänstlagen skriver regeringen också: "...samarbetet mellan frivilliga organisationer och samhälle ytterligare bör utvecklas. Socialtjänsten bör stödja frivilligt socialt arbete."²³

Moderata samlingspartiet är traditionellt mer positivt inställt till frivilligorganisationernas arbete. Samtidigt markeras politikens yttersta ansvar i såväl äldre skrifter som i moderaternas förslag till idéprogram: "...vill vi att statens grundläggande ansvar för drägliga levnadsvillkor för alla, skall slås fast."²⁴

Socialpolitiker Margareta Björk (m) i Stockholm konstaterar att i det praktiska, konkreta sociala arbetet är i dag skillnaderna mellan moderaterna och socialdemokraterna i synen på frivilligorganisationernas roll och i arbetet med de mest utsatta inte stora. Björk beskriver också frivilligorganisationernas huvudsakliga roll för de mest utsatta som just ett komplement och inte i grunden en ersättare.

²² Wallström i interpellation 96-05-07, riksdagsprotokoll 1995/96:92, 4 §.

²³ Prop 1996/97:124.

²⁴ *Land för hoppfulla*.

Björk betonar betydelsen av flera olika alternativa sätt att hjälpa de mest utsatta, t ex olika behandlingsmetoder för missbrukare, och framhåller att byrån för bostadslösa i Stockholms Stad gör ett pionjärarbete för att hitta "nya grepp" i arbetet med de mest utsatta. Dessutom menar Björk att frågan måste ställas om kommunerna är bäst på att hantera denna problematik.

Således kan konstateras dels att en omsvängning skett i den socialdemokratiska synen på frivilligorganisationernas roll för de mest utsatta, dels att organisationernas roll som komplement till den offentliga sektorn inte är speciellt kontroversiell. Såväl moderater som socialdemokrater ger uttryck för behovet av organisationer som kompletterar den offentliga sektorns insatser.

Frivilligorganisationer i ett välfärdssamhälle

En socialpolitisk princip som brukar vara gällande i marknadsliberala kretsar är att staten bara skall hjälpa dem som inte klarar sig på annat sätt. De som inte kan få hjälp i det civila samhället skall inte svälta, utan staten har det yttersta ansvaret för dessa. För de mest utsatta förefaller situationen i dag dock vara den omvända – eftersom de fallit igenom de offentliga skyddsnäten får det civila samhället gripa in.

Frivilligorganisationernas insatser för hemlösa och uteliggare kan ses ur två perspektiv. Å ena sidan som ett politikens misslyckande, där de offentliga skyddsnäten släpper igenom de personer som sannolikt bäst behöver skyddsnäten. Å andra sidan som det civila samhällets framgång – det civila samhället tar faktiskt hand om dem som behöver hjälp.

Visst är problematiken med uteliggare ett välfärdsstatens misslyckande. En aspekt, som ligger vid sidan av denna rapport, är en analys av detta faktum ur ett public choice-perspektiv. I kontrast till många andra grupper saknar de mest utsatta en stark intresseorganisation, och tvingas förlita sig till frivilligorganisationernas insatser. Det bekräftas av att det inte torde vara särskilt kontroversiellt att påstå att många grupper får hjälp, trots att deras behov av hjälp är väsentligt mindre än de hemlösas och uteliggarnas.

Och på samma sätt är frivilligorganisationerna ett bevis på det civila samhällets styrka. Människor skänker pengar och tid till organisationer som anses fullgöra en angelägen uppgift. Och det finns tecken som tyder på att stödet till frivilligorganisationerna till och med ökar i tider med dålig ekonomi.

Från att ha spelat rollen som ett avantgarde – en välfärdsstatens förelöpare – har frivilligorganisationerna blivit alltmer av ett komplement till den offentliga sektorn. Organisationerna erbjuder ofta något annat och mer – en annan typ av socialt nätverk och medmänsklighet. Samtidigt får frivilligorganisationerna rollen som ombudsman för den utsatte gentemot den offentliga sektorn, och i vissa lägen får frivilligorganisationen också ersätta den offentliga sektorn.

Samarbetet mellan den offentliga sektorn och frivilligorganisationerna har förändrats – de ses som viktiga komplement till den offentliga sektorn. Också det socialdemokratiska partiets inställning till frivilligorganisationernas roll har förändrats i en mer positiv riktning, och detta gör att deras roll i dag är mindre politiskt kontroversiell. Denna roll är i huvudsak rollen som ett komplement – frivilligorganisationerna är också själva mindre intresserade av att ersätta den offentliga sektorn. Dessutom förefaller det finnas i huvudsak politisk enighet om rollen som komplement.

Frivilligorganisationernas vilja att bara vara ett komplement till, och inte en ersättare av, den offentliga sektorns verksamhet är inte helt konsekvent. Samtidigt som de säger sig kunna erbjuda något annat än, och något mer än, vad den offentliga sektorn kan ge vill de inte vara ersättare av den. Den värdighet frivilligorganisationerna kan ge människor kan offentliga sektorn aldrig stå för genom sektorns roll som myndighet.

Vore det inte till nytta för de allra mest utsatta i vårt samhälle om frivilligorganisationernas högre grad av humansim togs på större allvar, inte minst av organisationerna själva, och att de i vissa lägen såg sig som ersättare till den offentliga sektorn?

Berättelsen om frivilligorganisationerna är en berättelse om ett civilt samhälle som tar ansvar för de personer som, trots att de kanske är i störst behov av hjälp, inte nås av välfärdsstaten. Det är en berättelse som kan innehålla mycket tragik, men samtidigt finns det skäl att känna stor glädje över Stadsmissionens,

Frälsningsarméns och andra organisationers arbete.

Här finns bränsle för en intressant diskussion om hur dessa organisationers insatser kan stöjas. Att ge dem ökade offentliga bidrag är knappast rätt väg att gå. Vad skulle sänkta skatter betyda för människors möjligheter att stödja frivilligorganisationer? Avdragsrätt för privatpersoners bidrag till 90-konton? Vilka institutionella förändringar kan göras för att ytterligare öka företags redan i dag ökande sociala sponsring? Hur återupprättas det civila samhällets ansvar?

Källor

Böcker

- Bergmark, Åke: *Från bidrag till ersättning? Om kommunernas stöd till de frivilliga organisationerna inom den sociala sektorn* (Sköndalsinstitutet nr 1, Sthlm 1994)
- De bostadslösa situation i Sverige* (Socialstyrelsen 1994:15, Sthlm 1994)
- Frivilligt socialt arbete - kartläggning och kunskapsöversikt. Rapport av socialtjänstkommittén.* (SOU 1993:82)
- Hemlösa i Sverige - en kartläggning* (Socialstyrelsen 1993:13, Sthlm 1993)
- Land för hoppfulla - manifest för ett nytt sekel* (Moderaterna, Sthlm 1997)
- Lundström, Tommy och Wijkström, Filip: *Från röst till service? Den svenska ideella sektorn i förändring* (Sköndalsinstitutet nr 4, Sthlm 1995)
- Nordfeldt, Marie: *Frivilliga organisationers insatser för hemlösa* (Sköndalsinstitutet nr 3, Sthlm 1994)
- Stål, Rolf: *De mest utsatta - om människors kapacitet och behov av socialt stöd* (Sköndalsinstitutet nr 6, Sthlm 1997)

Artiklar

- Ax:son Johnson, Antonia: *Det handlar om att våga se det vi inte vill se* (SvD/Brännpunkt 1995-12-31)
- Kantor, Jan och Lerner, Thomas: *Frivillig hjälp allt viktigare* (DN 1995-12-11)
- Nilsson, Ingert: *Frälsis, Viljan och Stadsmissionen* (Alkohol och Narkotika, 6/1994)
- Olofsson, Ken: *Miljonären & uteliggarna* (Vi, 24-25/1995)
- Olsson, Lova: *Växande kö till Stockholms härbärgen* (SvD, 1996-11-13)
- Olsson, Lova: *Stockholm misslyckas med psykiskt sjuka* (SvD, 1997-01-29)
- Olsson, Lova: *Nya grupper ber Frälsningsarmén om mat* (SvD, 1997-02-18)
- Richter, Ulla: *Barnfamiljer kastas ut på gatan* (Morgonbris, 5/1992)
- Rindeskog, Lars: *Här frågar ingen om vem man är* (Kyrkans Tidning, 6/1992)
- Stenberg, Leif: *När socialtjänsten smiter* (Pockettidningen R, 5/1994)
- Sulusi-Sjö, Joyse: *Nu får liv rymmas i en plastkasse* (SvD, 1997-02-03)
- Tenfält, Torbjörn: *Nu satsar regeringen på ideella organisationer* (Kommunaktuellt, 11/1997)

Informationsmaterial

- Hjälpen till dem som ingen annan hjälper* (Stadsmissionen, Sthlm 1997)
- Brevet* (Stadsmissionens tidning, nr 3/96, 4/96 och 1/97)

Intervjuer

- Margareta Björk, socialpolitiker Stockholm (m), 1997-05-21
- Lennart Eld, föreståndare Frälsningsarméns härbärke i Midsommarkransen, 1997-05-15
- Thomas Knuthammar, informationschef Stadsmissionen, 1997-05-05
- Lena Nyberg, socialborgarråd Stockholm (s), 1997-05-12