

Tema:
Samhällets svar
på social utsatthet



Socialt arbete i förändring

*– utmaningar och villkor inom utbildning,
forskning och praktik.*

Jubileumsbok 2022

ANNA ANGELIN & TORBJÖRN HJORT (red.)

Utdrag Tema Utsatthet sid. 379-470

ISBN: 978-91-7895-545-9

© Författarna och Socialhögskolan, 2022

Redaktörer: Anna Angelin & Torbjörn Hjort

Adress: Lunds Universitet, Socialhögskolan, Box 23, 221 00 Lund

Introduktion

TORBJÖRN HJORT

ANNA ANGELIN

Det fjärde och avslutande temat fokuserar inte så specifikt på det sociala arbetet utan kanske mer på olika typer av förskjutningar och förändringar i välfärdssamhället. Temat diskuterar vidare hur samhället väljer att hantera denna utveckling. Några av de aspekter som lyfts fram behandlar tämligen nya fenomen, medan andra rör mer klassiska frågor. På ett sätt kan dock alla bidrag sägas diskutera klassiska frågor, då de på olika sätt berör social utsatthet i allmänhet och fattigdom i synnerhet. Under de senaste decennierna har den skandinaviska välfärdsmodellen blivit alltmer ifrågasatt och omdiskuterad. Vissa delar har varit utsatta för en förhållandevis kraftig ideologisk och politisk kritik utan att det skett några egentliga eller mer substantiella förändringar. Inom andra områden har det skett mer påtagliga förändringar såsom nedskärningar och avregleringar.

De olika bidragen betraktar välfärdssamhället från olika positioner. Två av bidragen diskuterar olika uttryck för fattigdom och hur samhället hanterar dessa. Att ha tak över huvudet och mat på bordet är två klassiska och grundläggande frågor för det svenska välfärdssamhället. Det är frågor som av många tas för givna och många har bilden av att alla i Sverige kan äta sig mätta och har någonstans att bo. Detta innebär också att socialt arbete i Sverige förväntas handla om andra frågor än mat och boende. Men den faktiska utvecklingen pekar åt ett annat håll. Arne Kristiansen visar i sitt bidrag hur hemlösheten ökat och hur samhällets svar på detta varit mer av samma sak, det vill säga olika typer av kategoriboenden. Idén om kategoriboende utmanas av en metod som i Sverige benämns som ”Bostad först”, en metod som utgår från den egna bostaden som en förutsättning snarare än en målsättning. Emellertid visar Kristiansen att ”Bostad först” mött motstånd och varit svår att implementera i Sverige. Elinn Leo Sandberg diskuterar i ett annat bidrag hur ”matfattigdom” hamnat på agendan för sociala problem. Det är något annat än det vi i vanliga fall förstår som svält, men likväl berör det en problematik som de flesta nog tänkte att Sverige lämnat bakom sig.

Välfärdssamhällets svar på denna utmaning vilar till stor del i civilsamhällets händer. Leo Sandberg visar hur civilsamhället tillsammans med näringslivet (ofta lokala aktörer) har hittat sätt att både tillvarata mat som annars skulle slängas och omsätta detta till gratis eller starkt prisreducerad mat till fattiga. Konceptet presenteras som ett sätt för näringslivet att agera hållbart, såväl miljömässigt som socialt. Civilsamhället utgör i detta sammanhang en samarbetspartner som står för distributionen till de fattiga. Emellertid visar Leo Sandberg att detta koncept också innehåller en rad problematiska aspekter. Bland annat är matens kvalitet ibland bristfällig och mottagandet av maten kan också upplevas som stigmatiserande.

Om Bostad först och distribution av överbliven mat till fattiga kan ses som förhållandevis nya svar på olika typer av välfärdsutmaningar kan arbetslöshetsförsäkringen ses som en klassiker i den svenska socialpolitiken. A-kassan, som i den svenska tappningen är knuten till fackföreningarna, har utgjort en av hörnstenarna när det gäller trygghetslösningar för hushållens ekonomi. Så tycks emellertid inte längre vara fallet. Jayeon Lindellee beskriver i sitt bidrag hur A-kassan under de senaste decennierna dels har fått allt lägre täckningsgrad, dels i allt lägre grad lever upp till ambitionen om en ersättningsnivå på 80 procent av tidigare inkomst. Vidare beskriver hon Sveriges förhållandevis unika system med att fackföreningarna ansvarar för A-kassan, det så kallade Gentsystemet, och vad detta kan tänkas ha för betydelse.

I det fjärde kapitlet under det här temat diskuterar Angelin, Hjort, Knutagård och Samseliuz hur den ökade andelen av utrikesfödda (i huvudsak utomeuropeiska) personer bland hemlösa och mottagare av ekonomiskt bistånd påverkar bilden av den socialt utsatta. Beroende på vilka grupper som kommer i blickfånget så skapas en bild av utsatthet och denna bild tycks ha betydelse för både hur man förstår orsakerna till en problematik och vilka åtgärder som bör tillsättas för att hantera problematiken. Problem som fattigdom tenderar idag att alltmer förstås som ett integrationsproblem. När bilden av den fattiga snarare utgjordes en ensamstående mamma såg förklaringarna annorlunda ut. Förändrade bilder av utsatthet ska också sättas i ett sammanhang av en ökad individualisering när det gäller förståelsen av sociala problem. Strukturella eller samhälleliga förklaringar tonas ner alltmer, i alla fall i det politiska samtalet, till förmån för individuella förklaringar. Forskningen visar emellertid fortfarande att olika typer av social utsatthet, exempelvis

fattigdom, hemlöshet och arbetslöshet, till förhållandevis stor del kan förklaras genom olika samhälleliga förändringar.

Förklaringsmodellerna tenderar, som nämnts tidigare, att bygga alltmer på individuella och biologiska faktorer. Detta skapar nya förutsättningar för vilka insatser som prioriteras. Utgångspunkten för socialt arbete kan enkelt uttryckt tidigare ha fokuserat på gränssnittet mellan individ och samhälle. Tendensen är att tyngdpunkten förflyttas mot att det är individen som behöver anpassas till samhället. I detta sammanhang går det att dra paralleller till såväl Payne (2006) som Hasenfeld (1983) gällande hur socialt arbete kan förstås. Payne identifierar tre olika sätt att förhålla sig till socialt arbete och dessa tre sätt fokuserar i olika grad på i vilken utsträckning fokus ligger på individens anpassning till samhället. Om det socialistiskt-kollektiva synsättet lyfter fram hur samhället bör förändras för att förebygga social utsatthet ses snarare det individualistiskt-reformistiska systemet som perspektiv där individen anpassas till samhället. Hasenfeld fokuserar snarare på hur olika människobehandlande verksamheter eller organisationer hanterar de människor de är satta att hjälpa. Han identifierar olika karaktäristiska och lyfter fram tre olika huvudkategorier, nämligen förändrande, kategoriserande och bevarande organisationer. Både Paynes och Hasenfelds kategoriseringar av socialt arbete utgör värdefulla redskap när det gäller att förstå det sociala arbetets ambitioner och faktiska praktik. Framöver, precis som det varit tidigare, är det betydelsefullt att se på förändringar och förskjutningar avseende vad det sociala arbetet (inklusive socialpolitiska ambitioner) ges för uppdrag och vilken förståelse av sociala problem dessa ambitioner bygger på. Men det är också betydelsefullt att fokusera på vad verksamheter faktiskt gör – som vi vet överensstämmer inte alltid retorik och praktik.

Referenser

- Hasenfeld, Y. (1983) *Human service organizations*. Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall, Inc.
- Payne, M. (2006) *What is professional social work?* Bristol: Policy Press.

18. Den fula ankungen

Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige

JAYEON LINDELLEE

Introduktion

Den nordiska välfärdsmodellen kännetecknas av universalism, en princip som är grunden för en fördelningspolitik med progressiv ambition för jämlikhet (Anttonen, Häikiö & Stefánsson 2012; Esping-Andersen & Korpi 1986; Kildal & Kuhnle 2006). En konkret manifestation av den här principen är att alla har rätt till en viss förmån, exempelvis barnbidraget i Sverige. Alla barn födda i Sverige, oavsett deras föräldrars inkomst, får ett grundbelopp. Det sker ingen behovsprövning, alla får lika mycket, välfärden är för alla. Universalismen är dock inte ett helt okomplicerat begrepp. De här policyidealen översätts i praktiken till en kombination av olika ersättningsprinciper, där den allmänna välfärden uppnås genom en del ersättningar och förmåner som garanterar ett grundskydd för alla, men också genom en del ersättningar som grundas på inkomstbortfallsprincipen – ersättningen är proportionell till ens tidigare inkomst upp till en viss nivå. Forskare menar att denna kombination, som inte bara erbjuder ett grundskydd utan också trygghet även för medelklassen, har varit en nyckel till ett brett stöd hos befolkningen för välfärdsstaten i Norden (Korpi & Palme 1998; Palme 1999).

Socialförsäkringar är en viktig institution för den universella välfärden. Alla invånare i Sverige omfattas av de obligatoriska offentliga försäkringarna såsom ålderspension, arbetsskadeförsäkringen och föräldraförsäkringen. Grundtanken är att vem som helst kan drabbas av ett antal sociala risker under ens livslopp. Socialförsäkringen fungerar som ett trygghetsnät, som gemensamt och med hjälp av samhällets gemensamma resurser hanterar behoven av understöd för människor. Det som skiljer socialförsäkringar från kommersiella försäkringar är just det faktumet att det är obligatoriskt för män-

niskor att betala in till försäkringen, till exempel genom skatteinbetalningar, som i sin tur inkluderar sociala avgifter, arbetsgivaravgifter och allmänna pensionsavgifter för att nämna några.

Detta är en av de grundprinciper som kännetecknar socialförsäkringen: ett slags påtvingad solidaritet som bygger på ett samhälleligt kontrakt, vilket möjliggör välfärdsstatliga lösningar som omfattar de allra flesta av befolkningen. Däremot är detta samhälleliga kontrakt inget som är hugget i sten; det kräver aktivt stöd hos allmänheten för att säkra långsiktig politisk legitimitet av systemen. Detta stödet förutsätter förstås att systemen fungerar ändamålsenligt, och i samstämmighet med önskemål och värderingar som befolkningen i stort har vad gäller hur vi gemensamt hanterar sociala risker, vem som ska kunna få ta del av samhälleliga stödinsatser, och under vilka villkor.

Det finns dock en socialförsäkring som inte är obligatorisk i Sverige, utan som bygger på ett frivilligt medlemskap: den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, den så kallade "A-kassan". För tydlighetens skull är det den inkomstrelaterade delen av försäkringen som bygger på det frivilliga medlemskapet i olika arbetslöshetskassor (A-kassor). Den svenska allmänna arbetslöshetsförsäkringen administreras alltså av 24 olika fackliga A-kassor (Sveriges A-kassor 2022) som förvisso är juridiskt skilda organisationer från facken idag. Däremot samarbetar fackliga organisationer och dess A-kassor mycket med varandra än idag, till exempel genom att fackliga representanter sitter i styrelsen av A-kassor, att de delar kontorslokal, eller till och med att de samarbetar i medlemsrekryteringen samt i administration av inbetalningar av medlemsavgifter (IAF 2018).

Samtidigt som administrationen av arbetslöshetsförsäkringen sköts av privata organisationer så som A-kassor (jämför alltså med Försäkringskassan, en statlig myndighet som administrerar en rad socialförsäkringsförmåner såsom sjukersättning, föräldrapenning, med mera), reglerar staten försäkringen och subventionerar den som om den vore ett statligt försäkringssystem. Detta upplägg för att styra arbetslöshetsförsäkringen döptes till Gentsystem, eftersom det börjades i staden Gent i Belgien. Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen regleras av en egen lagstiftning (SFS 1997:238) och står alltså vid sidan om Socialförsäkringsbalken (SFS 2010:110), som samlar ett 30-tal lagstiftningar inom området socialförsäkringen.

Varför står arbetslöshetsförsäkringen i Sverige utanför ramen? Varför får endast en tredjedel av de som hamnar i arbetslöshet idag någon ersättning

från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen? Varför förespråkar de borgerliga partierna i Sverige en obligatorisk a-kassa (är det inte vänsterns uppgift att värna om allas rätt till välfärd?)? Kommer *Gentmodellen* att överleva i Sverige?

I denna text, som bygger på mitt avhandlingsarbete (Lindellee 2018), reder jag ut ovanstående frågor genom att förklara vad som kallas för Gentsystemet, den sällsynta styrningsmodellen för arbetslöshetsförsäkring som en gång i tiden dominerade i många Europeiska länder, men nu finns kvar endast i Norden. Ett annat syfte är att belysa på vilka sätt den allmänna arbetslöshetsförsäkringen har försämrats under senaste decennierna och skyddar allt färre arbetslösa samt kompenserar för allt mindre del av tidigare inkomst hos många arbetslösa. Till sist diskuterar jag på vilket sätt den föränderliga arbetsmarknaden och sjunkande facklig organiseringsgrad försvårar möjlighet till solidaritet mellan alla i den arbetande befolkningen, det vill säga framtidsutsikten för *Gentmodellen*.

En sällsynt styrningsmodell: Gentsystemet i Norden

Risk för arbetslöshet och facken

Arbetslöshet var en relativt ny social risk som tillkom i samband med industrialiseringen, där fler människors försörjningsmöjligheter blev beroende av lönarbete. Det var först fackliga organisationer, under sena 1800 talet, som började organisera understödsprogram för medlemmar och deras familjemedlemmar vid arbetsskador, sjukdom och arbetslöshet. Dessa stöd som facken erbjöd blev attraktiva förmåner i medlemsvärning, men det låg också i fackens direkta intresse att förebygga lönedumping genom att understödja de som blev av med jobb (Hecló 1974, s. 68).

I Sverige var det först år 1892 som Svenska Typografförbundet, den första fackföreningen i landet, började erbjuda arbetslöshetsersättning för medlemmar (Edebalk 1996, s. 109). Fler fackliga arbetslöshetsförsäkringar etablerades i takt med fackföreningsrörelsens uppväxt. År 1907 fanns det elva fackliga A-kassor som täckte 57 000 arbetare, medan år 1934 hade det etablerats 24 A-kassor som täckte över 350 000 arbetare, ungefär hälften av alla fackliga medlemmar på den tiden (Edebalk 1975, s. 17–25, 34–35).

Det var inte förrän efter första världskriget som arbetslöshet ansågs vara ett angeläget socialt problem som krävde statliga åtgärder (Whiteside 2014). Namnet *Gentsystemet* härstammar från den första offentligt subventionerade, fackliga arbetslöshetsförsäkringen i den belgiska staden Gent – även om den redan 1944 blev obligatorisk för alla, medans facken endast hanterade utbetalning av ersättningar sedan dess (van Rie, Marx & Horemans 2011). Runt om i Europa började liknande system etableras men i flera länder tog staten över arbetslöshetsförsäkringen från den fackliga regin under perioden 1920–1950, vilket innebar att alla som arbetade skulle bidra med avgifter för att automatiskt täckas av försäkringen (Sjöberg, Palme & Carroll 2010).

Statens understöd möjliggjorde generöst och allmänt skydd

Trots att man behållit ett frivilligt medlemskap utmärkte Sverige sig med den mest generösa arbetslöshetsersättningen i termer av inkomstbortfallsprincip, som under 1980 talet och fram till i början av 1990 talet garanterade 80 procent av tidigare inkomst. Sverige utmärkte sig även gällande andelen arbetslösa med ersättning, en andel som till början av 1990-talet tillhörde de allra högsta bland medlemsländerna i OECD. Den höga andelen berodde bland annat på att kvalificeringsvillkoren var generösa och väldigt inkluderande; exempelvis var det särskilt unikt att kunna kvalificera sig genom att delta i aktiva arbetsmarknadsprogram eller studieperioder (Rothstein 1992; Scruggs 2002; Sjöberg 2011; Sjöberg, Palme & Carroll 2010).

Det nästan universella skyddet som arbetslöshetsförsäkringen erbjöd, trots att den inte var obligatorisk, möjliggjordes genom att staten såg till att risken fördelades kollektivt på två sätt. För det första subventionerade staten ersättningar kraftigt samtidigt som den subventionerade medlemsavgifterna för A-kassorna genom skatteavdrag. Medlemsavgifterna var utformade så att de flesta A-kassor, oavsett olika höga arbetslöshetsrisker, tog ut en avgift som liknade varandras. Detta finansieringsupplägg möjliggjorde att även svagare grupper med en högre nivå av arbetslöshetsrisk kunde vara med i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. För det andra erbjuder försäkringen en basnivås ersättning, ett grundbelopp, för de som uppfyller arbetsvillkoren men ej har varit medlem i någon A-kassa.

Gentsystemet i Sverige, åtminstone fram till början av 1990-talet, är ett illustrativt exempel på att privata välfärdslösningar med generösa statliga stöd och

inkluderande kvalificeringsvillkor – som uppnåddes under guldåren av den socialdemokratiska politiken och av den starka fackföreningsrörelsen – kan fungera som ett universellt trygghetssystem (Goul Andersen 2012). Det innebär att hur generös och omfattande en socialförsäkring är inte enbart handlar om ifall den är statlig (obligatorisk) eller inte.

Genteffekten för fackliga rörelser

Eftersom det frivilliga medlemskapet i de fackliga A-kassorna i stort sett har gått hand i hand med medlemskapet i facken har forskarna runtom i världen uppmärksammat den höga fackliga organiseringsgraden i Norden med *Gentsystemet* och kallat det för ‘the Ghent effect’ (Lind 2007; Rasmussen & Pontusson 2018; Rothstein 1992; Scruggs 2002; van Rie, Marx & Horemans 2011). Högsta fackliga organiseringsgraden uppnåddes i Norden under 1990-talet, runt 80 procent, medan den därefter och under senare år har varit mellan 60–70 procent i Sverige, Danmark och Finland. I Norge, där man övergav *Gentsystemet* redan 1946, är cirka hälften av den arbetande befolkningen med i fackförbund. Trots den minskade fackliga anslutningsgraden i Norden är detta en nivå som sticker ut mycket i den globala jämförelsen; för att nämna några andra europeiska grannländer var organiseringsgraden för facken år 2019 ungefär 16 procent i Tyskland, 33 procent i Italien och 15 procent i Nederländerna. Genomsnitt för samtliga OECD länderna var 16 procent (OECD 2022).

Även om andelen A-kassamedlemmar som också är medlem i motsvarande fackliga organisationerna har minskat kontinuerligt under 2000-talet (Kjellberg 2010/2014b) kunde vi se effekten av dubbelmedlemskap även nyligen under Coronapandemin. Både antalet medlemmar i A-kassorna och i facken ökade under 2020, när ersättningsnivån höjdes kraftigt samtidigt som det blev lättare att kvalificera sig för ersättningen, tack vare de tillfälliga förändringarna i arbetslöshetsförsäkringen (Kjellberg 2021). Människor fortsätter vara medlemmar både i facken och A-kassorna i Sverige trots att det inte finns något krav på dubbelmedlemskap, och detta har förklarats av att i allmänhetens ögon är kopplingen mellan de två organisationstyperna fortfarande stark (Clasen & Viebrock 2008).

Genteffekten, alltså den fackliga styrkan som förklaras av den nära kopplingen mellan facken och arbetslöshetsförsäkringen, har dock också inneburit

att systemet har varit ett föremål för borgerligt motstånd över tid. *Gentsystemet* uppfattas som en förstärkande institution för den socialdemokratiska hegemonin och har utifrån det kritiserats av de borgerliga samt av arbetsgivarorganisationerna (Anderson 1998, s. 259; Bandau 2017; Edebalk 2012; Gordon 2019; Immergut 2002). I till exempel Danmark och Finland har A-kassor som inte är knutna till de traditionella fackförbunden börjat etablera sig under senare år. Det är politiska beslut som gjort det möjligt för alternativa, icke-fackliga A-kassor att etablera sig och kunde värva medlemmar, till exempel genom att erbjuda mycket förmånligare medlemsavgift (Bandau 2017; Høgedahl & Kongshøj 2017; Kjellberg & Lyhne Ibsen 2016).

I Sverige däremot fanns det under 1990-talet ett direkt politiskt försök att införa en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring under Carl Bildts koalitionsregering. Reformen skulle innebära att fyra regionala A-kassor inrättades, som skulle administreras av staten, vilka skulle ha en konkurrensfördel i medlemsvärvning gentemot de fackliga A-kassorna genom att inte ha någon medlemsavgift. Avsikten var att ersätta *Gentsystemet* med en statlig försäkring (Anderson 1998; Prop., 1993/94:80). Även under 2000-talet genomfördes en statlig utredning som undersökte införande av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring (SOU 2008:54). Denna utredningen initierades av 'Alliansregeringen' som bestod av de fyra borgerliga riksdagspartierna. Även om vi än idag inte har någon obligatorisk arbetslöshetsförsäkring, så genomgick arbetslöshetsförsäkringen stora förändringar och försvagades under Alliansens regeringsperiod (se nästa avsnitt).

Den *allmänna* arbetslöshetsförsäkringen...

Inom forskningen om socialförsäkringar finns det många olika discipliner representerade; nationalekonomerna tittar gärna närmare på, exempelvis, hur incitamenten för att arbeta påverkas av ersättningsnivån och ersättningsperioden för arbetslöshetsförsäkringen. Statsvetarna har länge varit intresserade av att veta hur olika politiska förutsättningar spelar roll för skyddsnetets utformning för arbetslösa – mer specifikt hur fackliga rörelers styrka kan påverka generositeten i en arbetslöshetsförsäkring och arbetsmarknadspolitik generellt. Den senare tangerade jag också till viss del i min avhandling, i och

med att det är en sådan avgörande politisk kraft som värnar om intresset för de som är antingen i arbetslöshet eller i en prekär arbetsmarknadsposition.

Det som jag dock framför allt försökte bidra med i min studie om arbetslöshetsförsäkringen, utifrån socialt arbete som en disciplin, var insikten att försäkringsskyddet behöver analyseras i termer av dess utfall för de individer som faktiskt är i behov av ersättningar, snarare än att fokusera enbart på hur skyddet för en arbetare med genomsnittlig lön ser ut. Ett av områdena som forskning inom socialt arbete fokuserar på är just att förstå livsvillkoren för de människor som faktiskt är i behov av olika sociala insatser samt de försäkrings- och transfereringssystemen en välfärdsstat erbjuder. I det här avsnittet lyfter jag därför upp två aspekter av den allmänna arbetslöshetsförsäkringens försämring: den sjunkande täckningsgraden och (den faktiska) ersättningsgraden.

Allt färre arbetslösa är skyddade – sjunkande täckningsgrad

Som det framgår i Diagram 1 har antalet arbetslösa som får arbetslöshetsersättningen minskat markant sedan mitten av 2000-talet (den blåa stapeln). Minskningen är ännu mer påtaglig om man tittar på den orangea linjen som indikerar hur stor andel av alla arbetslösa som får ersättningen. Fram till 2005 kunde över 75 procent av alla arbetslösa få ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, men täckningsgraden har minskat drastiskt under senare halvan av 2000-talet och har under det senaste decenniet uppgått till ungefär 30 procent. Det är alltså en minoritet av arbetslösa som får någon ersättning från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen idag, vilket står i stark kontrast till hur försäkringen fungerade förut.

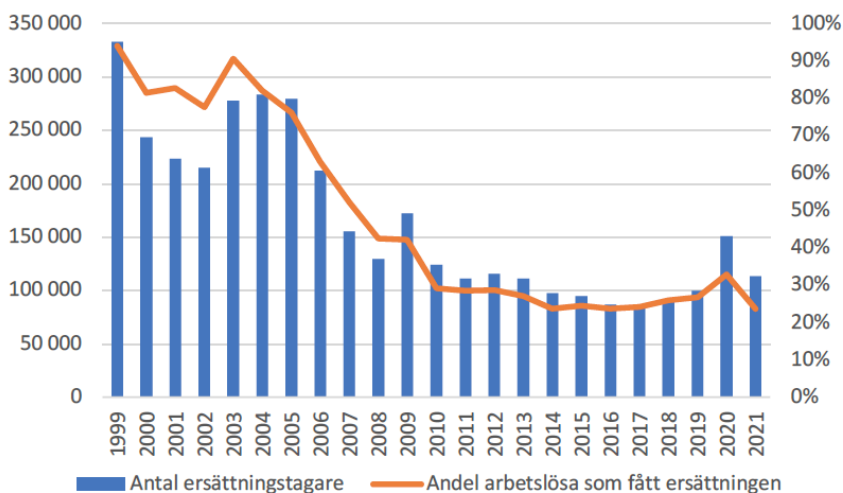


Diagram 1 Förändringar i antalet ersättningstagare, i antal (vänstra axeln) och som andel av alla arbetslösa (högra axeln), 1999–2021.*

Källor: Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF); Statistiska centralbyrån (SCB). Samma diagram har använts i en kommande publikation på engelska Lindellee & Berglund (2022).

* För antalet ersättningstagare är siffrorna hämtade för december respektive år, med undantag för 2021 där antalet är hämtat för juni. För antalet arbetslösa representerar siffrorna ett genomsnitt per år, med undantag för 2021 som representeras av augusti.

För att kunna få arbetslöshetsersättningen ska man ha varit med i någon A-kassa minst 12 månader samt uppfylla arbetsvillkoren, som innebär att man ska ha arbetat ett visst antal timmar inom en viss tidsram. Villkoren har förändrats sedan 2000-talet så att de som inte har fasta anställningar och arbetar deltid har allt svårare att uppfylla kvalificeringskraven för ersättningen. Till viss del förklaras den sjunkande täckningsgraden av att villkoren för att kvalificera sig för ersättningen har blivit tuffare, vilket är en tendens som delas av de flesta europeiska välfärdsstaterna sedan 1980-talet (Clasen & Clegg 2011; Knotz 2016).

En annan förklaring till att det är allt färre som kvalificerar sig för ersättningen från a-kassan är att själva arbetslöshetens karaktär har förändrats under senare år. Arbetslösheten har under senare år alltmer drabbat specifika grupper som har särskilt svaga positioner på arbetsmarknaden. Exempelvis är det grupper utan gymnasieutbildning, födda utanför Europa, som är äldre och med funktionsvariationer som medför minskad arbetsförmåga. Arbets-

förmedlingen menar att dessa grupper, som har en utsatt ställning på arbetsmarknaden, har kraftigt ökat sin andel bland alla inskrivna arbetslösa sedan mitten av 2000-talet (Arbetsförmedlingen 2017). Gruppen utlandsfödda är dessutom underrepresenterad bland A-kassememmar (Kjellberg 2017), vilket försvårar tillgången till inkomstrelaterad ersättning för dessa grupper även om de skulle uppfylla arbetsvillkoren. Utvecklingen mot allt lösare anställningsformer, som bland annat orsakas av arbetsgivares effektiviseringsåtgärder såsom hyvling och plattformsekonomi (även kallad för gigekonomin), försvårar möjligheten för människor att kunna få kännedom och kunskaper om A-kassememskap eller hur arbetslöshetsförsäkringen fungerar i praktiken.

Det som däremot orsakade det stora fallet av antalet ersättningstagare under mitten av 2000-talet var en rad förändringar i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen som infördes av Alliansregeringen, som bestod av Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna samt Kristdemokraterna. Som en del av den större reformagendan rörande arbetsmarknadspolitik ändrades regler som styr finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen, med ett tydligt politiskt mål att det ska löna sig mer att arbeta (Bengtsson & Berglund 2012). Reformerna som implementeras under Alliansen bestod främst av jobbskatteavdrag och nedskärningar i socialförsäkringsförmåner, under mantrat ”det ska alltid löna sig att arbeta” (Bengtsson 2017). Detta kan jämföras med hur arbetslinjen i den socialdemokratiska välfärdsmodellen en gång i tiden byggde på full sysselsättningspolitik samt aktiva arbetsmarknadsprogram (Huo, Nelson & Stephens 2008).

Den statliga subventionen av försäkringen minskade kraftigt – från att staten subventionerade 90 procent av alla utbetalningar från A-kassorna minskade subventioneringsgraden till 41 procent år 2007, som sedan ökade igen till att ligga mellan 60 och 70 procent efter 2009 (Lindellee 2018, s. 72–73). Detta innebar bland annat att medlemsavgifterna till A-kassorna höjdes kraftigt, från en nivå mellan 90 och 116 kronor per månad under år 2006 till över 400 kronor för vissa kassor. En annan avgörande förändring var att A-kasseavgifterna differentierades så att de A-kassor som organiserar medlemmar inom branscher med högre arbetslöshet skulle ha en högre nivå av medlemsavgift. Utjämningsavgiften som fanns i syfte att harmonisera avgiftsnivån mellan olika A-kassor togs bort, vilket innebar att just den fördelningsmekan-

ismen som möjliggjorde ett universellt skydd för alla arbetande, trots olika A-kassor och frivilligt medlemskap, togs bort.

Förändringen ledde till stora medlemsras, speciellt hos de A-kassor som har arbetaryrken som medlemsbasis. Skillnaden i avgiftsnivåer mellan A-kassorna var högst 36 kronor år 2006, och motsvarande siffra för år 2013 var 359 kronor. Till exempel kunde A-kassan för akademikerna fortsätta ha en medlemsavgift runt 100 kronor, medan A-kassan för hotell och restauranganställda var tvungen att höja avgiften till över 400 kronor per månad och dessutom förlorat över 30 procent av sina medlemmar. De som drabbades värst var till exempel A-kassor som organiserar byggarbetare, metallarbetare, handelsanställda, med mera. A-kassorna hade förlorat nästan 400 000 medlemmar mellan 2005 och 2011 (IAF 2013, s. 12; Kjellberg 2010/2014a).

Avgiftsnivåerna har åter harmoniserats på en lägre nivå under senare år, men det stora medlemstappet har återställts endast i en begränsad utsträckning. Täckningsgraden av arbetslöshetsförsäkring, mätt som andelen A-kassembledlemmar bland den arbetande befolkningen, har stabiliserats på en lägre nivå, cirka 70 procent jämfört med närmare 85 procent under tidigt 2000-tal (Kjellberg 2017). Täckningsgraden i form av andelen ersättningsstagare bland arbetslösa, det vill säga för de som faktiskt är i behov av ersättningen, har sjunkit från cirka 80 procent under tidigt 2000-tal till runt 30 procent idag år 2022 (Diagram 1). Den sjunkande täckningsgraden i arbetslöshetsförsäkringen skildrar hur utfallet av *Gentsystemet* är starkt beroende av statens roll i dess finansiella stöd, men också genom utformning av kvalificeringsvillkor som avgör hur många bland de faktiskt arbetslösa som får tillgång till ersättningen.

Allt mindre del av tidigare inkomst är kompenserad – sjunkande ersättningsgrad

Om vi nu tittar på hur ersättningsnivån har förändrats i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen under de senaste tre decennierna kan man kalla utvecklingen ett resultat av ”politics of indexation”, vilket Weaver nämnde redan under 1980-talet (Weaver 1988). Det innebär att trots att den formella ersättningsnivån i arbetslöshetsförsäkringen har varit oförändrad så har ersättningsnivån de facto sjunkit, detta på grund av att maxnivån av inkomst som ersätts inte höjts och släpar efter utvecklingen av lönenivån. Man

åstadkommer alltså en nedskärning i sociala förmåner utan att implementera direkta reformer – nedskärningen sker genom att låta bli indexering av beloppet varken till lönenivån eller prisnivån.

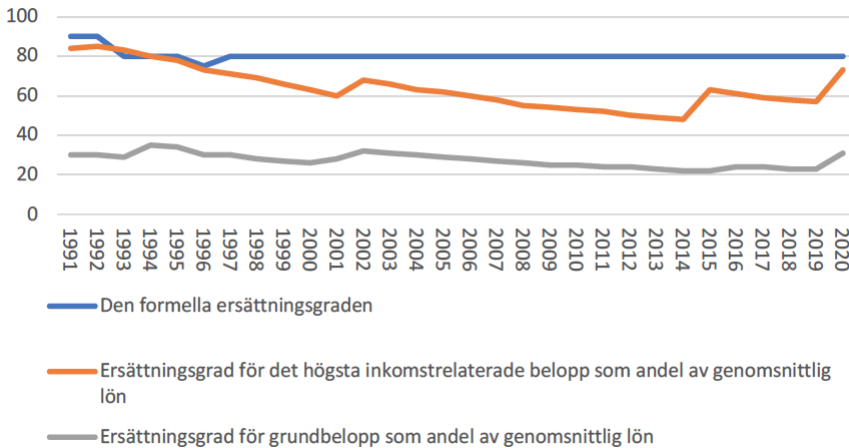


Diagram 2 Förändringar i ersättningsgraden i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, 1991-2020.*

Källor: Inspektionen för Arbetslöshetsförsäkringen (IAF) för ersättningsbelopp, Statistiska Centralbyrån (SCB) för genomsnittlig lön per år. Samma diagram har använts i en kommande publikation på engelska Lindellee & Berglund (2022).

* Ersättningsgraden i diagrammet gäller för de första 100 dagarna i arbetslöshet. Taket blir lägre från dag 101 (sedan 2001) och även den formella ersättningsgraden sjunker från dag 201, från 80 till 70 procent (sedan 2007).

Diagram 2 skildrar hur denna förändring ägt rum för den allmänna arbetslöshetsförsäkringen i Sverige. Den formella ersättningsnivån (den blåa linjen) var den högsta någonsin i början av 1990-talet; man skulle kunna få 90 procent av ens tidigare inkomst som ersättning från arbetslöshetsförsäkringen. Under 90-talet, när Sverige drabbades av den ekonomiska krisen, sjönk ersättningsnivån först till 80 procent, och tillfälligt även till 75 procent under år 1996, som ett resultat av nedskärningar. Sedan 1997 har den formella ersättningsnivån stått oförändrad på 80 procent av tidigare inkomst för de första 200 dagarna i arbetslöshet (Berglund & Esser 2014).

Den orangea linjen indikerar den högsta nivån av inkomstrelaterade ersättningar från A-kassan som andel av en genomsnittlig lön för varje år. Det ökande gapet mellan den här linjen och den blåa linjen innebär att större och

större delar av den arbetande befolkningen inte kan få 80 procent av sina tidigare inkomster från arbetslöshetsförsäkringen, det vill säga att ersättningen från A-kassan har blivit så gott som ett grundskydd för många. År 1991 kunde en arbetslös person som tjänade genomsnittlig lön få 84 procent av sin tidigare inkomst som arbetslöshetsersättning. Tio år senare, år 2001, var motsvarande andel endast 60 procent.

Man kan tydligt se de fåtal tillfällen, 2002, 2015 och 2020, när taket höjdes. År 2002, till exempel, höjdes taket och en arbetare med genomsnittlig lön kunde få 68 procent av sin tidigare inkomst i ersättning, men i och med att taknivån inte indexerats sjönk ersättningsgraden åter successivt, till en lägsta nivå på 48 procent år 2014. År 2015 höjdes taket igen, återigen utan införandet av någon indexeringsregel, vilket betyder att ersättningsgraden per automatik sjunker gradvis i takt med att lönenivån stiger. År 2020, när den svenska ekonomin och arbetsmarknaden drabbades av Corona-pandemin, höjdes taket kraftigt, om än tillfälligt (Regeringskansliet 2022). Då kunde en arbetslös person som tjänade genomsnittlig lön få 73 procent av sin tidigare inkomst som arbetslöshetsersättning – en nivå som gällde 1996. Förändringen i ersättningsgraden för grundbeloppet, som är tillgängligt även för de arbetslösa som inte haft a-kassemedlemskap (ett slags ”golv” som utgör grundtrygghet), har legat på mellan 20 och 30 procent av genomsnittlig lön under de senaste två decennierna (den gråa linjen i Diagram 2). Även den här grundnivån höjdes kraftigt under Corona-pandemin, och motsvarade 31 procent av genomsnittlig lön efter höjningen.

Så länge a-kasseersättningen inte indexerats kommer denna utveckling fortsätta och det är svårare att legitimera gapet mellan retoriken om den allmänna arbetslöshetsförsäkringen, som grundas på inkomstbortfallsprincipen, och verkligheten. Den gradvisa eroderingen av ersättningsnivån i A-kassan har ägt rum oavsett vilka politiska partier som har suttit i regeringen, även om de få tillfällena när taket höjts har inträffat under socialdemokratiskt styre.

Som ett resultat av den sjunkande ersättningsgraden av a-kasseersättningar under de senaste tjugo åren började många fackliga organisationer erbjuda kompletterande inkomstförsäkringar för sina medlemmar, i samarbete med försäkringsbolag (Lindellee 2018). Som framgår av reklamaffischen nedan ska



en nu se till att försäkra sig mot inkomstförlust genom att bli medlem hos facken som erbjuder kompletterande ersättningar, utöver medlemskapet i en av 20-talet A-kassor för att kvalificera sig för den inkomstrelaterade ersättningen från den allmänna arbetslöshetsförsäkringen. Denna utveckling innebär att de

som är väletablerade på arbetsmarknaden, med säkra anställningar och medlemskap såväl i facken som i A-kassan, kan få en bättre ersättning vid arbetslöshet. De som inte har kompletterande skydd får nöja sig med den försämrade ersättningsgraden i den allmänna arbetslöshetsförsäkringen som beskrevs ovan.

Slutord: Kommer *Gentsystemet* att överleva?

Den allmänna arbetslöshetsförsäkringen skyddar allt färre arbetslösa och det är allt mindre andel av arbetslösas tidigare inkomst som faktiskt kompenseras av ersättningen från A-kassan. Utifrån dessa förändringar kan man ifrågasätta försäkringens ändamålsenlighet. Skyddar den allmänna arbetslöshetsförsäkringen de som faktiskt är arbetslösa? Svaret idag är tyvärr nej, endast en tredjedel. Erbjuder den allmänna arbetslöshetsförsäkringen en ersättning som är i enlighet med inkomstbortfallsprincipen? Svaret är att för de flesta löntagare

fungerar ersättningen från a-kassan i själva verket endast som ett grundskydd och därmed är inkomstbortfallsprincipen, det vill säga att ersättningsnivån ska vara direkt proportionell mot den tidigare inkomsten, inte uppfylld. Irene Wennemo, nuvarande generaldirektör för Medlingsinstitutet och som ledde den stora utredningen om socialförsäkringarna under 2010-talet, menar att arbetslöshetsförsäkringens idag är akilleshälen för den svenska välfärdsstaten – den har misslyckats med att ge omfattande riskskydd och de mest utsatta blir alltmer exkluderade (Wennemo 2014, s. 220).

Att socialförsäkringsförmåner successivt förlorat karaktären som inkomstbortfallsförsäkring, och omvandlats till ett grundskydd, gäller inte enbart arbetslöshetsförsäkringens utan även en rad andra försäkringar (ISF 2014). Forskare och debattörer menar att föreställningen om de allmänna socialförsäkringarna i Sverige, där den nordiska, universella trygghetsprincipen framställs som en av anledningarna till ett brett demokratiskt stöd för välfärdsstaten, inte stämmer överens med hur socialförsäkringarna fungerar idag (Barr & Palme 2020). Men i och med att den allmänna arbetslöshetsförsäkringens styrs av en unik modell där medlemskapet till A-kassorna är grunden till inkomstrelaterad ersättning, istället för att alla i den arbetande befolkningen obligatoriskt omfattas av försäkring, kritiserar ibland just *Gentmodellen* på ett svepande sätt för försämringen i försäkringens.

Det är med andra ord lätt att peka finger åt den fula ankungen. De som förespråkar införandet av en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kanske tror att alla problem löser sig bara om styrmodellen ser ut som alla andra socialförsäkringar. Däremot är det inget som garanterar att en obligatorisk arbetslöshetsförsäkring kan erbjuda ett bra skydd för de mest utsatta, om inte kvalificeringsvillkoren moderniseras och blir åter generösa så att fler i utsatta arbetsmarknadspositioner kan få hjälp. I min avhandling studerade jag till exempel i vilken grad dagens arbetslöshetsförsäkring kunde hjälpa arbetslösa som har haft anställningar inom handeln, en bransch som präglas av en hög andel tillfälliga anställningar, utbredd ofrivillig deltidsarbetslöshet och låga löner. Många av mina respondenter beskrev att det inte gick att få ihop ekonomin med den låga ersättningen man fick och att de var tvungna att vända sig till familjemedlemmar, vänner och tillfälliga lån för att klara sig. Många beskrev också hur de pendlade mellan olika arbetsmarknadsprogram och otrygga jobb såsom timanställning med timlön (Lindellee 2018, kapitel 7).

Arbetslöshetsförsäkringen må vara den fula ankungen i den svenska välfärdsstaten, men just *Gentsystemet* är paradoxalt nog en historiskt viktig institution som möjliggjorde den höga fackliga organiseringsgraden, vilket i sin tur förklaras som en viktig faktor för den generösa, socialdemokratiska välfärdsstaten i Norden (Esping-Andersen 1985). Frågan är vad som kan gå förlorat när den fackliga rörelsen fortsätter tappa medlemmar just bland arbetaryrken (organiseringsgraden för tjänstemännens och akademikernas fack har faktiskt ökat under senaste decenniet, se Ibsen & Thelen 2017) och fackens inflytande i trygghetssystemet för arbetslösa minskar genom att ta bort *Gentmodellen*. Ju mer tudelad arbetsmarknad vi får, desto svårare blir det att politiskt säkra en solidarisk arbetslöshetsförsäkring som omfattar alla och som faktiskt skyddar dem som drabbas av arbetslöshet. Organiseringen bland dem som har svagare förankring på arbetsmarknaden är låg. Vem ska försvara intressen hos de utsatta grupper som har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och som fastnar i periferin av arbetsmarknaden med otrygga låglönejobb?

Referenser

- Anderson, K.M. (1998) *The welfare state in the global economy: The politics of social insurance retrenchment in Sweden 1990–1998*. Washington, DC.: University of Washington.
- Antonnen, A., Häikiö, L. & Stefánsson, K. (red.) (2012) *Welfare state, universalism and diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Arbetsförmedlingen (2017) *Perspektiv på arbetslösheten i olika grupper*. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
- Bandau, F. (2017) *Storming labor's last strongholds: Union decline and the partisan politics of the Ghent system*. Working paper. University of Bamberg.
- Barr, D. & Palme, J. (2020) Ingen vill tala om att Sverige inte längre är en välfärdsstat. *DN debatt*. 21 december 2020. Dagens Nyheter.
- Bengtsson, M. (2017) Arbetsmarknadspolitik. I: M. Bengtsson & Berglund, T. (red.) *Arbetslivet*. Lund: Studentlitteratur.
- Bengtsson, M. & Berglund, T. (2012) Den stora omvandlingen - Svensk arbetsmarknadspolitik under tre decennier. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 18(3): 21–33.
- Berglund, T. & Esser, I. (2014) *Modell i förändring. Landrapport om Sverige*. NordMod 2030: Delrapport 8. Fafo-rapport 2014:10. Oslo: Fafo.
- Clasen, J. & Clegg, D. (2011) *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Clasen, J. & Viebrock, E. (2008) Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating the Connections in Denmark and Sweden. *Journal of Social Policy*, 37(3): 433–451.

- Edebalk, P.G. (1975) *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten: En studie i svensk socialpolitik 1892–1934*. Lund: Ekonomisk-historiska föreningen.
- Edebalk, P.G. (1996) *Välfärdsstaten träder fram. Svensk socialförsäkring 1884-1955*. Lund: Arkiv.
- Edebalk, P.G. (2012) *Den svenska arbetslöshetsförsäkringen - Från KAS till Alfakassan*. Working paper serien Nr. 2012:1. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Esping-Andersen, G. (1985) *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. & Korpi, W. (1986) From poor relief to institutional welfare states: The development of Scandinavian social policy. *International Journal of Sociology*, 16(3/4): 39–74.
- Gordon, J.C. (2019) The perils of vanguardism: Explaining radical cuts to unemployment insurance in Sweden. *Socio-Economic Review*, 17(4): 947–968.
- Goul Andersen, J. (2012) Universalization and De-universalization of Unemployment Protection in Denmark and Sweden. I: Anneli Anttonen, Liisa Häikiö and Kolbeinn Stefánsson (red.) *Welfare State, Universalism and Diversity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Heclo, H. (1974) *Modern social politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*. New Haven and London: Yale University Press.
- Huo, J. Nelson, M. & Stephens, J.D. (2008) Decommmodification and activation in social democratic policy: resolving the paradox. *Journal of European Social Policy*, 18(1): 5–20.
- Høgedahl, L. & Kongshøj, K. (2017) New trajectories of unionization in the Nordic Ghent countries: Changing labour market and welfare institutions. *European Journal of Industrial Relations*, 23(4): 365–380.
- IAF (2013) *Finansieringen av arbetslöshetsförsäkringen*. Uppföljning initierad av IAF. 2013:2. Katrineholm: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).
- IAF (2018) *Kopplingar mellan arbetslöshetskassor och närliggande organisationer*. Katrineholm: Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF).
- Ibsen, C.L. & Thelen, K. (2017) Diverging solidarity. Labour strategies in the new knowledge economy. *World Politics*, 69(3): 409–447.
- Immergut, E.M. (2002) The Swedish Constitution and Social Democratic Power: Measuring the Mechanical Effect of a Political Institution. *Scandinavian Political Studies*, 25(3): 231–257.
- ISF (2014) *Utvecklingen av socialförsäkringsförmåner sedan 1990-talet*. Rapport. 2014:4. Stockholm: Inspektionen för socialförsäkringen (ISF).
- Kildal, N. & Kuhnle, S. (2006) *Normative foundations of the welfare state. The Nordic experience*. London: Routledge.
- Kjellberg, A. (2010/2014a) *Vilka "hoppade av" a-kassan eller avstod från att gå med? En studie av a-kassornas medlemsras*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2014:2, Lund: Department of Sociology, Lund University.

- Kjellberg, A. (2010/2014b) *Växande avgiftsskillnader i a-kassan - och utvecklingen därefter*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2014:1 (ny upplaga). Lund: Department of Sociology, Lund University.
- Kjellberg, A. & Lyhne Ibsen, C. (2016) Attacks on union organizing. Reversible and irreversible changes to the Ghent-systems in Sweden and Denmark. I: Larsen TP and Ilsoe A (red.) *Den Danske Model set udefra - komparative perspektiver på dansk arbejdsmarkedsregulering*. Copenhagen: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Kjellberg, A. (2017) *Kollektivavtalens täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund*. Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility. Research Reports; Vol. 2017, Nr. 1. Lund: Department of Sociology, Lund University.
- Kjellberg, A. (2021) *Turning the tide? The effects of the pandemic on union membership in Sweden*. Presentation in workshop 'Turning the tide? – The effects of the pandemic on union membership in Germany and the Nordics'. Stockholm, Sweden.
[https://lucris.lub.lu.se/ws/portalfiles/portal/99202831/Workshop_Turning_the_tide_Anders_Kjellberg15_June_2021.pdf, Hämtat: 2022-02-16]
- Knotz, C.M. (2016) *Getting Tough on Unemployment. Essays on the politics of unemployment benefit reform in affluent democracies*. Akademisk avhandling. Lund Political Studies 183. Lund: Lunds universitet.
- Korpi, W. & Palme, J. (1998) The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries. *American Sociological Review*, 63(5): 661-687.
- Lind, J. (2007) A Nordic saga? The Ghent system and trade unions. *International Journal of Employment Studies*, 15(1): 49–68.
- Lindellee, J. (2018) *Beyond Retrenchment. Multi-Pillarization of Unemployment Benefit Provision in Sweden*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet.
- Lindellee, J. & Berglund, R. (2022) The Ghent system in transition: Union's evolving role in Sweden's multi-pillar unemployment benefit system, Transfer: *European Review of Labour and Research* (i tryck)
- OECD (2022) *Trade Union Dataset*.
[<https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TUD#>, Hämtat: 2022-02-16]
- Palme, J. (1999) *The Nordic model and the modernisation of social protection in Europe*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Prop. 1993/94:80. *En allmän och obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*.
- Rasmussen, M.B. & Pontusson, J. (2018) Working-class strength by institutional design? unionization, partisan politics, and unemployment insurance systems, 1870 to 2010. *Comparative Political Studies*, 51(6): 793–828.
- Regeringskansliet (2022) *A-kassan förändras tillfälligt*. Regeringskansliet.
[<https://www.regeringen.se/artiklar/2020/04/a-kassan-forandras-tillfalligt/#frandag101anchor>, Hämtat: 2022-02-16].

- Rothstein, B. (1992) Labor Market Institutions and Working-Class Strength. I: Sven Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (red.) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scruggs, L. (2002) The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970–1996. *Political Research Quarterly*, 55(2): 275–297.
- SFS 1997:238. Lag om arbetslöshetsförsäkring.
- SFS 2010:110. Socialförsäkringsbalk.
- Sjöberg, O., Palme, J. & Carroll, E. (2010) Unemployment Insurance. I: Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger and Christopher Pierson (red.) *The Oxford Handbook of The Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Sjöberg, O. (2011) Sweden: ambivalent adjustment. I: Jochen Clasen & Daniel Clegg (red.) *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- SOU 2008:54. *Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring*. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- Sveriges A-kassor (2022) *Om organisation*. [<https://www.sverigesakassor.se/om-oss/organisation/>]. Hämtat: 2022-02-16].
- van Rie, T., Marx, I. & Horemans, J. (2011) Ghent revisited: Unemployment insurance and union membership in Belgium and the Nordic countries. *European Journal of Industrial Relations*, 17(2): 125–139.
- Weaver, R.K. (1988) *Automatic Government. The Politics of Indexation*. Washington: The Brookings Institution.
- Wennemo, I. (2014) *Det gemmensamma. Om den svenska välfärdsmodellen*. Falun: Premiss förlag.
- Whiteside, N. (2014) Constructing Unemployment: Britain and France in Historical Perspective. *Social Policy & Administration*, 48(1): 67–85.

19. Överflöd och brist

Matfattigdom i välfärdssamhället

ELINN LEO SANDBERG

Den nödvändiga maten

En tisdag eftermiddag år 2022 ringlar kön lång utanför butiken Matkassen i Landskrona. Hit kommer personer som har ont om mat och en låg inkomst. Johanna är en av dem. Hon har haft försörjningsstöd länge och får inte ekonomin att gå ihop. Mahmoud och hans familj kämpar även de för att få pengarna att räcka. De är inte ensamma, människor i olika åldrar väntar på sin tur för att komma in i butiken. Vissa pratar med varandra och någon kollar på mobiltelefonen. När Johanna kommer in i butiken swishar hon 20 kronor som betalning för livsmedel. Mahmoud lägger 20 kronor i en bägare. Efter en stund lämnar de lokalen med en kasse livsmedel var. Butiken drivs av Svenska kyrkan i Landskrona och frivilligorganisationen Malvan. Pengarna de får in går till lokalens hyra och el. Maten som delas ut i butiken hämtas upp av volontärer hos närliggande livsmedelsaffärer och producenter som skänker maten vidare för utdelning.

Matkassen är en av många lokala exempel på civilsamhällets arbete med mat som återfinns runt om i Sverige. Verksamheter som dessa kan beskrivas på varierande sätt. Som välgörenhet, en strategi för det civila samhället att arbeta fattigdomsreducerande, som symptom på brister i välfärdssamhället, välgörenhetsekonomi eller varför inte en klimatsmart cirkulär ekonomi där alla kan ses som vinnare. Oavsett benämning eller perspektiv är maten fundamentet för verksamheten. Mat är samtidigt ett grundläggande behov för människors överlevnad och en mänsklig rättighet. Därtill har mat en viktig social och kulturellt samlande funktion.

År 1948 antog Förenta nationerna deklARATIONEN av de mänskliga rättigheterna och då tillkännagavs målet att utrota hunger och få till stånd mat-säkerhet (United Nations, no date), och därefter har rättighet till mat utvecklats inte minst i FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR 1999). Den mänskliga rättigheten till mat innebär ett åtagande att bekämpa hunger och inkluderar aspekter som att ha säker tillgång till mat, näringsriktig mat samt mat anpassad utifrån individuella behov såsom kulturella normer, sjukdom och allergi. Förenta nationernas Agenda 2030, mål 1 och 2 (United Nations 2015, s. 14ff), utvecklar rätten ytterligare och inkluderar upphörandet av fattigdom i alla former samt utrotandet av hunger och införande av matsäkerhet. Målet är att motverka de långtgående negativa konsekvenser som följer av matfattigdom och matosäkerhet. Trots att denna mänskliga rättighet har ratificerats återfinns det personer i såväl låg- som höginkomstländer som inte får sina behov av mat tillgodosedda. Målet är långt ifrån uppnått och år 2020 upplever mellan 720 och 811 miljoner människor i världen varaktig hunger (FAO 2021). Mat som välgörenhet inom civilsamhällets verksamheter kan ses som ett uttryck för detta.

Företeelsen att ge ekonomiskt bistånd till mat, dela ut mat som välgörenhet eller erbjuda ekonomiskt utsatta personer måltidsgemenskap har en lång tradition både för det civila samhället och sociala myndigheter. Trots det är matfattigdom och civilsamhällets arbete med matdistribution i relation till välfärden ett begränsat forskningsområde i Sverige. Internationellt återfinns ett väletablerat forskningsfält med fokus på utvecklingsländer (se *Journal of Peasant Studies* 2022). Även forskning om mottagandet av mat från civilsamhället i höginkomstländer är förekommande, inte minst inom socialt arbete och angränsande discipliner (se Lambie-Mumford & Silvasti 2021; Middleton et al. 2017). Detta kapitel tar sig an att försöka belysa ett nytt landskap i Sverige med ökad matdistribution genom verksamheter såsom Matkassen. Hur kan vi förstå matfattigdom i ett välfärdssamhälle och civilsamhällets matdistribution? Vad händer när vi ser mat som en rättighet eller välgörenhet? Centrala begrepp förklaras, utvecklingen och praktiken belyses och en rad utmaningar för det sociala arbetet och välfärdssamhället berörs.

Matfattigdom och matosäkerhet

När vi talar om att människor saknar säker tillgång till mat, periodvis är hungriga eller äter näringsfattig mat används de två närliggande begreppen *matfattigdom* (food poverty) och *matosäkerhet* (food insecurity). Begreppen är relativt nya och outvecklade i svenskt sammanhang och ”food insecurity” översätts även till livsmedelsosäkerhet. Människor som mottar mat från civilsamhället i höginkomstländer definieras vanligen som matosäkra eller som personer som lever i matfattigdom. *Matfattigdom* och *matosäkerhet* kan precis som i termer av fattigdom definieras utifrån olika grader av allvarlighet och kopplas till olika kontextuella sammanhang. Det saknas en enhetlig definition av begreppen (Lambie-Mumford & Silvasti 2021, s. 4ff), vilket kan innebära svårigheter i forskningssammanhang.

Matosäkerhet är ett mer vanligt förekommande begrepp i internationell forskning. Kommittén för World Food Security (Committee on World Food Security 2012, s. 7ff) beskriver matosäkerhet som det tillstånd när människor inte har psykisk, social eller ekonomisk möjlighet till en stabil tillgång av adekvat mat. Matsäkerhet (food security) innebär istället tillgång till mat av god kvalitet och en tillräcklig mängd mat över en varaktig tid (FAO 2021). Engelskans ”food security” ska inte förväxlas med ”food safety”. Det senare begreppet åsyftar vikten av säker mat som inte är kontaminerat av bakterier, virus, parasiter eller olika kemikalier (WHO 2022). Personer som är matsäkra har möjligheten att äta sig mätta på mat som anses vara socialt, kulturellt och individuellt anpassad. Matosäkerhet däremot klassificeras enligt FN (FAO 2021; 2015) utifrån den så kallade ”Food Insecurity Experience Scale”, på svenska erfarenhetsskalan för matosäkerhet (författarens översättning). Skalan relaterar till ett kvantitativt frågebatteri för att mäta människors erfarenheter av matosäkerhet och dessa kopplas till både bristen på mat och olika psykosociala följder. Skalan har en stegrande allvarlighet där de lindrigare nivåerna vanligen upplevts före de allvarligare nivåerna. Något förenklat kan erfarenhetsskalan för matosäkerhet illustreras enligt följande:

Mild	Osäkerhet och oro kring möjligheten att tillgå mat.
Måttlig	Minskad kvalitet och variation på maten samt med en ökande allvarlighetsgrad även minskad mängd mat och antal måltider.
Svår	Upplevd hunger, att inte ha mat för dagen eller över längre tid.

Viss kritik mot modellen kan dock framföras. Trots att det inte framstår som intentionen med skalan skulle det kunna tolkas som att en dag utan mat kan ses som allvarigare än månader av oro och osäkerhet kring tillgången till mat. I Norden har låg inkomst det starkaste sambandet med matosäkerhet (Borch & Kjærnes 2016, s. 261ff), men även medelinkomsttagare kan definieras som matosäkra i perioder då de prioriterar andra utgifter än mat. Därutöver behöver låginkomsttagare inte klassas som matosäkra om de trots begränsade inkomster har möjlighet att tillreda billig och näringsrik mat.

Matfattigdom är ett mer vanligt förekommande begrepp i Sverige än *matosäkerhet*. Ordet inbegriper fem bärande komponenter: ekonomi, sociala aspekter, mängd mat, matens kvalitet samt varaktighet (O'Connor, Farag & Baines 2016, s. 431ff). Komponenterna vägs samman och matfattigdom definieras som otillräcklig ekonomisk tillgång till en kost av tillräcklig mängd och kvalitet för att upprätthålla en näringsriktigt tillfredställande, socialt acceptabel diet (ibid; översättning av Karlsson 2019, s. 108). Matfattigdom talar vi med andra ord om när människor inte har råd att handla mat, behöver prioritera bort mat, systematiskt köper näringsfattig mat då den är billigare och saknar sociala sammanhang för att äta.

Den ekonomiska komponenten i matfattigdom innebär att pengarna inte räcker för inköp av all mat som behövs (O'Connor, Farag & Baines 2016, s. 431ff). Det saknas helt eller delvis ekonomiska tillgångar för att kompensera mindre genomtänkta köp med ytterligare matinköp. Den kvalitativa aspekten berör en tillräcklig kvalitet på maten. En del mat som är billig har ett lägre näringsinnehåll och är mer kaloririk, vilket bidrar till en sämre näringsmässig kvalitet. Maten kan även vara av låg kvalitet för att den är otjänlig att äta. Kvantitet berör istället tillgången till en lagom mängd mat. Aspekten om varaktighet kopplas samman med att tillgången till näringsrik mat behöver vara varaktigt stabil över tid. Den sociala komponenten berör det faktum att vi människor även väljer mat utifrån sammanhang, exempelvis utifrån var och med vem vi ska äta.

Matosäkerhetens olika nivåer åskådliggör skiftande allvarlighetsgrad och tydliggör att matosäkerhet kan skilja sig åt, exempelvis inom befolkningen och mellan olika länder. *Matfattigdom* och *matosäkerhet* är, som beskrivits ovan, angränsande och likartade begrepp. När matfattigdom existerar föreligger alltid matosäkerhet. Däremot är det möjligt att matosäkerhet kan föreligga utan att personer definieras som matfattiga (O'Connor, Farag & Baines 2016, s. 431).

Oavsett definition betonas ekonomiska aspekter samt matens mängd, kvalitet och näringsinnehåll. Begreppen tillämpas även kontextuellt. I höginkomstländer är näringsinnehåll vanligen en fråga om otillräckligt näringsvärde medan även brist på kalorier framhålls i låginkomstländer (Borch & Kjærnes 2016, s. 261ff; O'Connor, Farag & Baines 2016, s. 431ff). I den fortsatta framställningen kommer de båda begreppen att användas synonymt.

Matfattigdomens konsekvenser

Matfattigdom anses vara ett akut hälsoproblem (Karlsson 2019, s. 107) och i regioner med utbredd fattigdom kan brist på mat leda till svält och dödsfall. Matfattiga vuxna i så väl höginkomstländer som i låginkomstländer drabbas i större utsträckning av hjärt- och kärlsjukdomar, fetma, näringsbrist, diabetes, högt blodtryck, kroniska sjukdomar och psykisk ohälsa (Borch & Kjærnes 2016, s. 262ff; FAO 2021; Seligman & Schillinger 2010, s. 6ff; Siefert et al. 2004, s. 171ff). Barn som lever i matosäkerhet har generellt en sämre hälsa och det finns här en ökad risk för spädbarnsdödlighet. Konsekvenserna av matfattigdom drabbar oavsett ålder, men barn i höginkomstländer förefaller i något mindre utsträckning drabbas av näringsbrist (Borch & Kjærnes 2016, s. 261ff; Knol, Haughton & Fitzhugh 2004, s. 640). En möjlig anledning är att föräldrar i första hand ger barnen den näringsrika kosten som finns att tillgå samt att skolelever i vissa länder har möjlighet att få kostnadsfri skol-lunch. Det tyder på att risken för matosäkerhet kan variera mellan hushållens medlemmar.

Förekomsten av matosäkerhet i höginkomstländer

Undersökningar av höginkomstländer som Storbritannien, Frankrike, USA och Canada visar att mellan 5 och 15 procent av befolkningen lever i matosäkerhet (Bocquier et al. 2015; Coleman-Jensen et al. 2015; Holmes 2007; Martin-Fernandes et al. 2013; Tarasuk et al. 2014). Den primära anledningen till detta är bristande ekonomiska resurser. I den första övergripande studien av nordiska länder (ej Island) framkommer det att en majoritet av populationen är matsäkra (Borch & Kjærnes 2016, s. 261ff). Resultatet åskådliggör dock att 27–37 procent av befolkningen i Norden någon gång under året

2012 förväntade sig en viss nivå av matosäkerhet (Borch & Kjærnes 2016, s. 272). Den senaste undersökningen av FAO (FAO et al 2021, s. 139ff) visar att 5,3 procent av befolkningen i Sverige år 2018 klassificeras som måttligt till svårt matosäkra.

Anledningar till ökande matdistribution

Matdistribution från civilsamhällets organisationer till ekonomiskt utsatta grupper har blivit mer vanligt förekommande i höginkomstländer och sammanlänkas med de samhälls- och välfärdsförändringar som skett sedan de ekonomiska kriserna i slutet av 1900-talet (Lambie-Mumford & Silvasti 2021, s. 232ff; Middleton et al. 2017, s. 699ff). Sedan 1990-talet har antalet matbanker ökat markant i Storbritannien och Kanada (Lambie-Mumford 2013, s. 77ff; Riches 2002, s. 648ff) och den finansiella krisen år 2008 och pandemin med start år 2020 har visat sig bidra till ökad matfattigdom i höginkomstländer (Lambie-Mumford & Silvasti 2021, s. 219ff).

I Sverige kan förändringen som skett även belysas utifrån civilsamhällets delvis ändrade roll. Från att civilsamhället har haft ett mer begränsat inflytande i välfärden till att idag ha ökad verksamhet och betydelse inom socialt arbete med utsatta grupper (Karlsson 2019, s. 107). Matfattigdomsforskare menar att civilsamhällets ökade verksamhet med matdistribution i grunden beror på att offentlig välfärd inte genomfört de omställningar som krävs för att kunna bistå fattiga hushåll med grundläggande behov av mat (De Schutter 2012, s. 4ff; Middleton et al. 2017, s. 699ff; Riches 2011, s. 772ff). Matbistånd från civilsamhället skulle därmed kunna ses som ett symptom på ett politiskt misslyckande med att upprätthålla ett socialt skyddsnet för ekonomiskt och socialt utsatta medborgare. Misslyckandet inbegriper att nya policies inte kommit till stånd för att omfördela mat och inkomster i samhället.

Även andra samhällsförändringar kan ses som bidragande till den stegrade matdistributionen från civilsamhället. En sådan förändring är den ökade klimatmedvetenheten som inte minst synliggörs genom Förenta nationernas globala hållbarhetsmål, mål 12 i Agenda 2030, där man anger att mängden matavfall skall halveras till år 2030 (United Nations 2015, s. 14ff). Ett hållbarhetsmål som Sverige införlivat i sin nationella livsmedelsstrategi (Livsmedelsverket 2021). Idag finns även en ökad mängd livsmedel att tillgå, ett överflöd

som inte säljs i ordinära livsmedelsbutiker. Denna mat mottar istället civilsamhället. Matdistribution genom civilsamhällets organisationer har blivit ett sätt för grossister och livsmedelsföretag i höginkomstländer att ta tillvara på det matsvinn och matöverskott företagen har. Det kan handla om osålda säsongsvor samt varor med förpackningsfel och kort eller passerat bäst före datum. Matöverskottet är kostsamt att destruera och företag som slänger mat kritiserar för att ej vara klimatmedvetna. Istället skänks maten till civilsamhällets organisationer, som arbetar med socialt utsatta grupper. Matdistributionskedjan innebär att flera olika aktörer samarbetar och möjliggör att civilsamhället blir en mellanhand som förmedlar matsvinn genom att organisationerna själva bedriver olika former av verksamheter.

Matdistribution från civilsamhället kan även förstås i termer av en ökande och ny välgörenhetsekonomi i Europa, där varor skänks eller säljs till låg kostnad till människor med begränsade ekonomiska tillgångar (Kessl 2016, s. 47ff; Kessl et al. 2021, s. 50ff). Mat som välgörenhet utgör på så vis en andrahandsmarknad som distribuerar varor som av olika anledningar ratats från den primära marknaden. Denna ökande välgörenhetsekonomi är ett uttryck för förändringar i välfärdsstaten, där ekonomiskt utsatta grupper har svårare att ta del av den primära marknadens varor.

Den svenska kontexten

Den svenska utvecklingen av matfattigdom och civilsamhällets arbete med olika former av matdistribution har enligt Karlsson (2019, s. 106ff) fyra del-förklaringar. Initialt har ökade sociala klyftor i Sverige till följd av nedmonteringen av välfärdssystemet lett till en växande svårighet att beviljas, upprätthålla och klara sig på olika former av offentligt bistånd. En andra förklaring är nya utsatta grupper såsom EU-migranter och papperslösa flyktingar, vilka inte kan ta del av socialförsäkringssystemet. En tredje anledning är de praktiska svårigheter som finns för staten att reglera människors kosthållning, vilket inneburit få lagar och policybeslut i denna riktning. Slutligen framhålls att överskottet på mat och behovet av att ta hand om matöverskottet kan vara en förklaring (ibid.).

I Sverige introducerades begreppet matfattigdom i forskningssammanhang år 2019 (Karlsson 2019, s. 106) och de tio Stadsmissionerna i Sverige har återkommande anammat definitionen i sina fattigdomsrapporter. De ut-

gör även den paraplyorganisation som i samarbete med forskare står för merparten av den forskning som finns om matfattigdom och civilsamhällets matdistribution i Sverige. I en kartläggning under åren 2014–2016 framkom att mat var den enskilt största insatsen och utgjorde 62 procent av Stadsmissionernas samtliga insatser till människor i utsatthet (Karlsson & Vamstad 2018, s. 1 030ff). Det höga antalet matbistånd åskådliggör att Stadsmissionerna bidrar med en omfattande matdistribution (ibid.). Trots att Stadsmissionerna utgör en stor aktör återfinns det många andra organisationer som arbetar med matdistribution till ekonomiskt utsatta, såsom Hela Människan, Frälsningsarmén, Food 2 Change och Svenska kyrkan. Civilsamhället i Sverige står därmed för en betydligt mer omfattande matdistribution än vad som idag kan styrkas genom forskning.

Fattiga mottagare och prekära liv

Majoriteten av dem som vänder sig till civilsamhällets matbanker i höginkomstländer är personer i åldern 25–47 år (Middelton et al. 2017, s. 699ff). Dessa personer har låg inkomst, är arbetslösa eller har tillfälliga arbeten och upplever matosäkerhet. Gruppen som mottar mat från civilsamhället överensstämmer vanligen med personer som definieras som matosäkra. Yngre personer, kvinnor, ensamstående föräldrar och låginkomstgrupper har en ökad risk för matosäkerhet än övriga populationen i de nordiska länderna (Borch & Kjærne 2016, s. 261ff). Denna bild är i linje med forskning från USA, Kanada, Storbritannien och Frankrike (se Coleman-Jensen et al. 2015; Tarasuk et al. 2014; Holmes 2007; Martin-Fernandez et al. 2013; Bocquier et al. 2015).

Marcus Herz (2021, s. 12ff) docent i socialt arbete belyser prekära livsvillkor, präglade av social och ekonomisk osäkerhet, som den gemensamma nämnaren för människor som mottar mat från civilsamhället i Sverige. Herz (2021, s. 37ff) urskiljer tre icke-uteslutande grupper. Den första utgörs av personer som lever prekära liv kopplat till fattigdom, osäkra arbeten och låga inkomster. Den andra gruppen utgörs av personer som lever i hemlöshet eller har en osäker bostadssituation (Herz, 2021, s. 67ff). Den tredje gruppen består av människor som immigrerat till Sverige, sökt asyl eller utsätts för diskriminering på grund av sin etnicitet (Herz, 2021, s. 97ff). Även Stadsmissionerna

i Sverige urskiljer snarlika grupper som mottagare av mat (Karlsson & Vamstad 2018, s. 1 029ff). Det är personer som är långvariga bidragsmottagare, främst med inkomst från ekonomiskt bistånd, EU-migranter, papperslösa flyktingar samt de ohjälpta, det vill säga personer som av olika anledningar inte tar del av ersättningar från offentlig välfärd. Svensk och internationell forskning är med andra ord relativt samstämmig angående vilka grupper som vänder sig till civilsamhället för mat.

Rätten till mat

FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation konstaterar att Sveriges grundlag inte garanterar rätten till mat (FAO 2022). Däremot har Sverige ratificerat rättigheten genom att skriva under FN-konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter (CESCR 1999). Mat är med andra ord stadgat som en mänsklig rättighet (United Nations, no date), men knyts i praktiken till medborgerliga rättigheter och regleras inom nationalstaters lagstiftning. Karlsson och Vamstad (2018, s. 1 025ff) pekar på denna motsättning och framhåller att civilsamhällets organisationer ofta arbetar utifrån principer som har sin utgångspunkt i mänskliga rättigheter medan offentlig välfärd utgår ifrån principer som primärt vilar på medborgerliga rättigheter. Samtidigt krävs det universella rättigheter som är lagstadgade för att trygga rätten till mat. Vägörenhet från civilsamhället bygger inte på en rätt till mat utan kan snarare ses som en gåva. I dagsläget går det med andra ord att problematisera om Sverige verkligen tryggar rätten till mat, trots ett ratificerande av mat som en mänsklig rättighet och trots att sociallagstiftningen enligt SoL 4:1 (SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*, SoL) ska ge en skälig levnadsnivå.

Kontrasterna mellan mänskliga- och medborgerliga rättigheter innebär även att det i praktiken finns grupper i Sverige, likt papperslösa och EU-migranter, vilka inte innehar medborgerliga rättigheter och inte beviljas ekonomiskt bistånd för mat. Dessa grupper är hänvisade till civilsamhällets matdistribution. Detta skapar enligt Karlsson och Vamstad (2018, s. 1 033) en skillnad mellan olika grupper av fattiga; dem som har uppehållstillstånd eller medborgarskap och dem som inte har det. Asylsökande i Sverige har exempelvis en låg ekonomisk dag ersättning som regleras i (SFS 1994:137) *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.* Vanligtvis understiger dag ersättningen för asyl-

sökande den ersättning som personer med ekonomiskt bistånd från socialtjänsten kan beviljas. Vilket inte minst försvårar den ekonomiska situationen för asylsökande som har en lång juridisk process i väntan på uppehållstillstånd och medborgerliga rättigheter. Fattiga personer med medborgarskap har med andra ord möjlighet till en högre grad av ekonomisk säkerhet och kan ansöka om ekonomiskt bistånd och enligt Socialtjänstlagen 4 kap. 1 § samt akut nödbistånd för mat 4 kap. 3 §. Stöd från socialtjänstens ekonomiska bistånd är dock inte en universell rättighet utan behovsprövas vilket medför att en ansökan kan avslås även om behov föreligger (se RÅ 1995 ref. 56; Socialstyrelsen 2021b). Den enskilde förväntas till viss del kunna planera sin ekonomi.

Det finns även anledning till att problematisera om det idag är lika lätt som tidigare att få information om möjligheten att söka nödbistånd samt att beviljas det. I en kvantitativ studie av socialtjänstens hemsidor, en studie genomförd av en student, framgick att endast en av de 50 undersökta kommunerna i Sverige hade grundläggande information om möjligheten att ansöka om nödbistånd för mat (Sörensen 2020, s. 7ff: 38). Studien visade även att hemsidorna var svårtillgängliga och inte utgick ifrån en rättighetsbaserad retorik.

Även Sveriges Stadsmissioners (2021, s. 12ff) fattigdomsrapport återkommer till att det kan vara svårt för individer i utsatta situationer att få sina behov tillgodosedda från offentlig välfärd. Personer som ej erhåller stöd från socialförsäkringar, den grupp som av Stadsmissionerna kallas ”den ohjälpta”, tar del av varit tionde insats från Stadsmissionerna och återfinns inte i den offentliga statistiken. Anledningarna till att personerna istället vänder sig till civilsamhället är flera. På en individuell nivå redogör Stadsmissionerna för att det kan det röra sig om oförmåga eller ovilja att söka kontakt med offentlig välfärd. Tidigare negativa erfarenheter eller psykisk ohälsa kan utgöra hinder. Brist på kunskap och felaktig information om det stöd som finns att tillgå är också orsaker till att de ohjälpta vänder sig till civilsamhället istället för offentlig välfärd. I många fall är situationen så pass akut att materiellt stöd som mat efterfrågas. Även europeisk forskning (Eurofound 2015, s. 7ff) visar att närmre 40–50 procent av de personer som befann sig i utsatta situationer inte nåddes av hjälp från offentliga bidrag, oavsett bidragsform. Resonemangen ovan kan sammanfattas på följande sätt: Trots att mat är en mänsklig rättighet och i många fall även en medborgerlig rättighet finns det som ovan visat olika hinder för att tillgodose denna rättighet.

En otillräcklig levnadsnivå

Ekonomiskt bistånd är det yttersta skydds nätet för människor att få sina behov av mat ombesörjda och därmed tillförsäkras en skälig levnadsnivå i Sverige. Bedömning av ansökan och administrationen av ekonomiskt bistånd (även kallat försörjningsstöd) ansvarar socialtjänsten i respektive kommun för. Enligt Socialtjänstlagen 4 kap. 1 § ska personer som inte kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på andra sätt ha rätt till ekonomiskt bistånd. Den medborgerliga rätten innebär i praktiken en rätt att söka försörjningsstöd, men inte en absolut rätt att bli beviljad sådant stöd.

Vad som räknas som skälig levnadsnivå är dock oklart (Hjort 2019, s. 153ff). I förarbetena till Socialtjänstlagen (2001:453) framkommer det att begreppet skälig utgör ett lägsta minimikrav för nivån av det ekonomiska biståndet (Socialstyrelsen 2012, s. 12). Kommunerna får inte gå under denna nivå och den ska täcka de lägsta kostnaderna för olika grundläggande behov och basala nödvändigheter såsom mat. Det rör sig inte om en maxangivelse, utan det finns möjlighet för kommunerna att bevilja högre belopp och ändå benämna dem som skäliga.

Ett styrmedel för kommunernas bedömningar av ekonomiskt bistånd är riksnormen (Socialstyrelsen 2021a), som anger ett sådant minimibelopp i relation till de två övergripande kategorierna ”personliga kostnader” för samtliga medlemmar i hushållet samt de ”gemensamma hushållskostnaderna”. Till personliga kostnader räknas exempelvis livsmedel, kläder och fritid medan de gemensamma hushållskostnaderna rör förbrukningsvaror och andra kostnader som man delar. Sedan år 2006 baseras riksnormen på konsumentprisindex (Hjort 2019, s. 157ff) och det framgår numera inte hur mycket av biståndet som enligt riksnormen beräknas täcka specifika utgifter såsom livsmedel. Det är med andra ord kommunens ansvar att fördela posterna i riksnormen, vilket innebär att summan som tilldelas livsmedel varierar mellan kommuner (Ullestig, Parsland & Panican 2021, s. 86ff). Trots att de allmänna råden för ekonomiskt bistånd förespråkar hänsyn till sociala och kulturella aspekter (Socialstyrelsen 2021c) är det oklart om försörjningsstödet täcker utgifter som skolfrukt, julmat eller födelsedagstårta.

Under 2000-talet har riksnormen halkat efter den allmänna inkomstutvecklingen, vilket bidragit till en förändring av ekonomiskt bistånd från att utgå ifrån en mer relativ fattigdomsdefinition till att närma sig en absolut fattigdomsdefinition (Hjort 2019, s. 157ff). Det går med andra ord att ifråga-

sätta om riksnormen idag innebär en skälig levnadsnivå. Exempelvis har livsmedel pekats ut som en post i riksnormen, vilken ligger under en skälig nivå (Socialstyrelsen 2012, s. 28; Salonen 2013, s. 13). Inför beräkningen av riksnormen 2008 framhöll Konsumentverket att beräkningen av kostnader för livsmedel i riksnormen låg under de kostnader som Konsumentverkets beräkning ansåg vara nödvändig för att tillgodose personers behov av mat. Socialstyrelsen som är den ansvariga myndigheten för riksnormen instämde (Socialstyrelsens 2007, s. 1f). I sin kartläggning av en skälig levnadsnivå skriver Socialstyrelsen (2012, s. 28) följande:

Sammantaget motsvarar riksnormen enligt Socialstyrelsens syn därmed inte vad som är att betrakta som en skälig levnadsnivå. Det är vidare ur ett brukarperspektiv oroväckande eftersom försörjningsstödet och särskilt riksnormens behovsposter är den form av ekonomiskt bistånd som i stort sett alla enskilda mottagare erhåller och är beroende av.

Även organisationer från civilsamhället bekräftar denna bild av att samhällets yttersta skyddsnät i form av ekonomiskt bistånd inte täcker en tillräcklig nivå för mat (Sveriges stadsmissioner 2019, s. 7ff). Försörjningsstöd kan därmed kritiserats för att vara ett stöd som snarare innebär en otillräcklig levnadsnivå än en skälig. Det skulle även kunna förklara varför långvariga bidragsmottagare med ekonomiskt bistånd är en vanlig grupp bland dem som vänder sig till civilsamhället för att motta mat (Silvasti & Tikka 2021, s. 28ff; Sveriges stadsmissioner 2019, s. 7ff).

Matens vägar och organisering

Trots att mat är en mänsklig rättighet visar redogörelsen ovan att denna rättighet kan vara svår att tillgodose inom ramen för medborgerliga rättigheter och den offentliga välfärdens stöd. Maten som civilsamhället delar ut är inte en stadgad rättighet utan kan snarare beskrivas i termer av välgörenhet. I denna fortsatta del av kapitlet vänder vi nu blicken mot civilsamhällets organisering av matdistribution och fattiga personers mottagande av mat.

Civilsamhällets organisationer är beroende av matdonationer för att kunna bedriva verksamheter med matdistribution. Maten som skänks hade varit svårsåld i den ordinarie handeln och i de flesta fall hade den kastats.

Istället hämtas den eller distribueras från livsmedelsföretag, grossister, enskilda butiker och producenter till civilsamhället. Distributionssystemet bygger på att maten förmedlas till civilsamhällets organisationer, som utgör en mellanhand och i sin tur förmedlar maten vidare till personer i ekonomisk utsatthet. Detta utgör själva grunden i det som benämns som välgörenhetsökonomi (Kessl et al. 2021, s. 50ff). För att verksamheten med matdistribution ska kunna fortgå krävs flera olika förutsättningar såsom tillgång till mat, lokaler och arbetskraft. Hanteringen och förmedlingen av mat inom välgörenhetsökonomi har låg ekonomisk omsättning och möjliggörs vanligen genom arbete som utförs av volontärer eller lågavlönad personal (Kessl et al. 2021, s. 50ff).

Livsmedelshanteringen är i vissa fall en resurskrävande och komplicerad process för civilsamhällets organisationer (Karlsson 2019, s. 113). Maten ska hämtas eller tas emot, förvaras, packas, lagras och vidare distribueras enligt rådande lagstiftning och livsmedelsföreskrifter. En del organisationer med omfattande verksamhet skriver avtal med företag och gör upp en tydlig distributionskedja. Andra organisationer har en mer oreglerad eller ojämn tillgång till mat. Själva förmedlingen av mat sker vanligtvis i tre övergripande verksamhetsformer; matservering, matbanker och matbutiker (Karlsson 2019, s. 112f). Utöver dessa former ges även pengar, presentkort och rekvisitioner för att bistå utsatta personer med livsmedel.

Matservering

Den första verksamhetsformen är matserveringar såsom de traditionella soppköken. Här serveras färdiglagade måltider, ibland med möjlighet att ta med sig mat därifrån. I många fall tillreds maten på plats och det kan även finnas möjlighet att äta flera måltider såsom frukost, lunch och middag. Maten som tillagas har skänkts till verksamheterna, men det är inte ovanligt att kompletteringsinköp sker för att kunna laga fullständiga måltider. Dessa verksamheter har också en social dimension med möjlighet till måltidsgemenskap genom att träffa personal, volontärer och andra gäster. Matserveringar kan framhållas som särskilt viktiga för personer som av olika anledningar inte har möjlighet att tillreda mat eller som önskar ett sammanhang för billiga eller kostnadsfria måltider.

Matbanker

Engelskans ”Foodbanks” kan översättas till matbanker och är ett brett begrepp med varierande innebörd i olika länder. Matbanker kan både användas för att beskriva matlager och, som i Storbritannien, Finland och Sverige, de verksamheter som mottar, förvarar och förmedlar mat direkt till behövande (Lambie-Mumford & Silvasti 2021, s. 4). Maten som delas ut kan vara gratis eller starkt subventionerad. I begreppet matbank ryms såväl färdigpackade matkassar som mer butikslikande lokaler, där varor återfinns bakom disk i likhet med den inledningsvis beskrivna butiken Matkassen. Organiseringen av matbanker och verksamheternas omfång kan skilja sig från mer affärs-mässiga aktörer med många medarbetare och en frekvent och stabil tillgång till mat. De kan också skilja sig från mindre, lokala aktörer, som ibland har möjlighet att förmedla mat. I Middeltons et al. (2017, s. 699ff) översikt framkommer det att den vanligaste formen av matbanker i höginkomstländer består av utdelning av färdigpackade matkassar. Dessa kompletteras i vissa fall med tillägglivsmedel, som mottagaren själv kan välja.

Sociala matbutiker

Sociala supermarkets, så kallade sociala matbutiker, säljer mat till subventionerat pris. Även livsmedlen i butiken kan benämnas som sociala, översatt från engelskans ”social groceries”. Dessa matbutiker eftersträvar vanligen att så långt som möjligt efterlikna ordinära matbutiker i utformning och organisering. Verksamheten ger möjlighet för kunderna att själva gå runt i butiken och välja varor som de sedan betalar i kassan. Dessa matbutiker är inte vinstdrivande utan inkomsterna från försäljningen avser att så långt som möjligt täcka omkostnader för drift. Maten som säljs doneras kostnadsfritt till matbutikerna.

Sociala matbutiker har vanligen kriterier för medlemskap och vänder sig direkt till ekonomiskt utsatta grupper som kan handla mat till reducerade priser. En del matbutiker är även öppna för personer som inte är ekonomiskt utsatta. För denna målgrupp kan de sociala matbutikerna ha begränsade öppettider eller välja att sälja livsmedel till fullpris. I en svensk kontext är sociala matbutiker ännu ovanliga. Under våren 2022 driver exempelvis Stadsmissionerna fyra sociala matbutiker, så kallade Matmissioner; tre i Stockholm och

en i Malmö. Verksamheten expanderar dock och Stockholms Stadsmission planerar att öppna ytterligare två butiker (Stockholms Stadsmission 2022). Räddningsmissionen öppnar en andra social matbutik, Maträtt, i Göteborg under våren 2022 (Räddningsmissionen 2022). Matmissionen i Malmö säljer mat för 30 procent av ordinarie kostnad och för att bli medlem krävs en låg inkomst som motsvarar ekonomiskt bistånd från socialtjänsten. Sociala matbutiker bedrivs än så länge företrädesvis i städer.

Pengar, presentkort och rekvisitioner

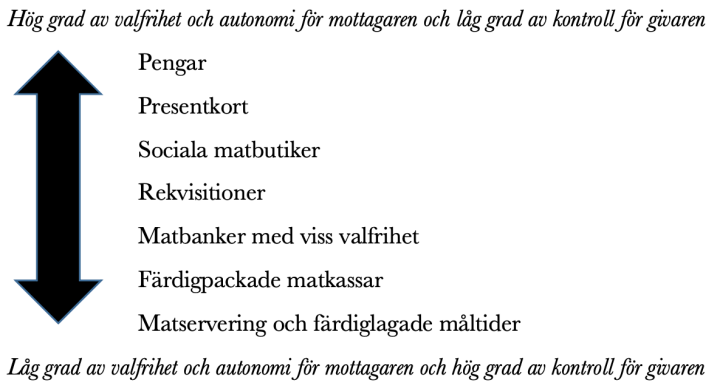
De tre ovanstående verksamhetsformerna hanterar fysisk mat, men ger inte bistånd till mat i form av pengar, presentkort och rekvisitioner. I organisationer såsom Svenska kyrkan är det inte ovanligt att personer som söker hjälp för mat beviljas det i form av pengar, presentkort eller rekvisitioner till livsmedelsbutiker (se Leo Sandberg 2019). Ganska lite är dock känt om utbredningen och omfattningen av denna typ av stöd från civilsamhället i Sverige.

Valfrihet och kontroll

De ovan beskrivna verksamhetsformerna och stödformerna innebär olika grad av valfrihet och autonomi för mottagaren. Socialförsäkringar avser täcka mat monetärt, men att förmedla stöd i form av varor såsom livsmedel har inte ansetts vara värdigt eller respektfullt i de nordiska välfärdsmodellerna (Silvasti & Tikka 2021, s. 37). Historiskt har det dock inte varit ovanligt att inkomster eller bistånd förmedlats genom olika varor. Att söka akut bistånd för mat inom ramen för Socialtjänstens ekonomiska bistånd kan även idag innebära att biståndet beviljas i rekvisitioner som är knutna till vissa livsmedelsbutiker.

Det finns dock svårigheter med att förmedla och motta livsmedel. För mottagarna innebär det begränsade valmöjligheter och liten eller ingen kontroll över den mat som mottas. Risken är därmed stor för att ett icke ändamålsenligt stöd förmedlas. Det innebär att maten inte fyller de behov som mottagarna har och det skapar i sin tur undergivenhet, oro och stress (Middelton et al. 2017:702ff). I en mindre brukarstudie med fokus på Svenska kyrkans ekonomiska stöd (Leo Sandberg 2019, s. 55ff; 2022, s. 245) tydliggjordes förhållandet mellan olika former av stöd och upplevelsen av olika grader av valfrihet

och autonomi för mottagaren. Nedan presenteras modellen ”Valfrihet vs. kontroll”, i detta fall något omarbetad i relation till mat.



Figur 1. Valfrihet vs. kontroll (ur Leo Sandberg 2019, s. 55ff; 2022, s. 245).

Modellen tydliggör att pengar är den form av stöd som ger mottagaren störst möjlighet och valfrihet att bestämma över när, hur och vilka livsmedel som införskaffas. Pengar ger även möjligheten att planera och att kunna vänta med vissa inköp. Med andra ord, pengar är vanligen det mest ändamålsenliga stödet. Den andra ytterligheten på skalan utgörs av färdiglagade måltider och är det stöd med lägst valfrihet. Personen som mottar måltiden kan sällan påverka vare sig tillagning och ingredienser eller var och när måltiden ska intas. Sett till hela skalan är risken för att förmedla mat som inte överensstämmer med individens behov ökande när det finns ett begränsat utbud av mat, när inköpen är bundna till vissa affärer eller när valfriheten är liten, exempelvis då maten redan är paketerad eller tillagad. Att uppvisa en rekvisition i kassan kan även vara förbundet med känslor av skam och utanförskap (Leo Sandberg 2019, s. 63ff). Även färdigpackade matkassar kan anses moraliserande och bidra till minskad autonomi (Jokela 2011, s. 101ff; Karlsson 2019, s. 112f). Ökad autonomi och ett mer ändamålsenligt stöd är även ett förekommande argument till att sociala matbutiker startas.

Hög grad av valfrihet för mottagaren är sammanlänkad med låg grad av kontroll för givaren och vice versa. Låg eller hög grad av kontroll för de som förmedlar bistånd till mat eller livsmedel kan relateras till olika etiska dilemman. Valfrihet för mottagarna och kontroll för civilsamhällets medarbetare, och även socialsekreterare inom ekonomiskt bistånd, kan därmed komma att

vägas mot varandra. För vissa grupper återfinns inte heller samma möjligheter. Färdiglagade måltider kan vara det mest ändamålsenliga för en person som saknar bostad och tillredningsmöjligheter. Modellen bör därmed relateras till målgrupp och de individuella och kontextuella förutsättningarna som finns.

Slutligen, när fattiga personers behov av mat ersätts eller delvis kompletteras av civilsamhället istället för att till fullo täckas av offentlig välfärd finns en stor risk för att fattiga personer livssituation begränsas genom minskad valfrihet och ökad kontroll. Stödet som beviljas går från att ha en heltäckande ambition till att bli en tillfällig lättnad. För att ge alla människor samma universella rätt till mat krävs andra lösningar än mat från civilsamhället eller ett otillräckligt ekonomiskt bistånd.

Att motta mat från civilsamhället

Brukare, medlemmar, mottagare, gäster eller kunder, begreppen är många och olika beroende på vilken typ av matdistribution och kontext som studeras. I en systematisk forskningsöversikt av Middleton et al. (2017, s. 699ff) inkluderas 20 olika artiklar med fokus på brukarstudier av matbanker i höginkomstländer. Inga forskningsstudier från Skandinavien ingår och ej heller brukar-erfarenheter från sociala matbutiker. Det första området som belyses är människors uppfattningar av att vara mottagare av mat och det andra området åskådliggör erfarenheter av matutdelningens organisering och maten i sig. Slutligen framhålls den upplevda psykosociala påverkan av matmottagandet.

Att vara mottagare

Till att börja med vänder sig människor i matfattigdom till civilsamhället eftersom mat är en livsnödvändighet och stödet lindrar omedelbar hunger (Middleton et al. 2017, s. 701ff). Att motta eller köpa subventionerad mat beskrivs av personerna som en sista utväg och något de gör när det är absolut nödvändigt. Mottagarna redogör för en desperation som driver dem till att motta stöd från civilsamhället, trots att de upplever känslor av skam och minskad stolthet. Oaktat dessa negativa känslor fortsätter människor att vända sig till olika matutdelningsinstanser eftersom de har ett stort behov av maten.

Vissa mottagare framhåller matdistributionen som fundamental. De vet inte hur de skulle klara sig utan att regelbundet motta mat. En mindre grupp brukare beskriver att mottagandet minskar stress, speciellt den ekonomiska stressen, då maten bidrar till att de kan spara pengar som sedan kan spenderas på andra nödvändigheter. Flera av dessa nämnda dimensioner av mottagande av mat från civilsamhället har även framkommit i svenska studier (se Herz 2021; Leo Sandberg 2019).

Uppfattningar om maten och organiseringen

Det andra centrala området handlar om mottagares uppfattningar av organiseringen samt maten i sig. Där framkommer det att mottagarna genomgående framför positiv respons rörande matutdelningens organisering i relation till volontärer och personalens bemötande. Personer som besöker verksamheterna framhåller en vänlig och stöttande atmosfär som karaktäriseras av respekt, värdighet och anonymitet (Middelton et al. 2017, s. 702ff; Jokela 2011; Leo Sandberg & Panican 2022). De mottagare som tagit kontakt med andra personer på plats har även upplevt kontexten som viktig i ett socialt hänseende (Middelton et al. 2017, s. 702ff). Detta då social interaktion minskar känslan av skam och stigma som i övrigt kopplas samman med matutdelningen. I ytterligare en studie genomförd av (Lambie-Mumford 2015, s. 1ff) med fokus på Storbritannien framhålls att matdistributionen i många fall har adderande värden och utgör viktiga platser för omsorg och solidaritet.

När det gäller själva maten som distribueras beskrivs den i negativa ordalag av mottagarna, både vad gäller kvantitet och kvalitet (Middelton et al. 2017, s. 702ff). Bidragande till detta är den begränsade valmöjligheten som gör att mottagarna saknar kontroll över situationen och den mat de mottar. Att tilldelas mat som personerna själva inte skulle välja innebär att maten inte fyller deras behov, vilket påminner starkt om den modell för valfrihet vs. kontroll som beskrivits ovan. Sådan tilldelning skapar känslor av undergivenhet, oro och stress samt påverkar självbilden negativt. Matens kvalitet anses genomgående vara dålig och den beskrivs dessutom som ohälsosam, utgången, ruten, äcklig och opassande (ibid). Studier ifrån Skandinavien saknas dock i nämnda översikt och inga renodlade sociala matbutiker ingår i studien. Det är med andra ord möjligt att svaren i en svensk kontext skulle te sig anorlunda, eller att brukares erfarenheter från de olika verksamhetsformerna

matsservering, matbanker och sociala matbutiker inte är överensstämmande med varandra.

Herz (2021, s. 13ff), som studerat matdistribution i Sverige, lyfter även han fram prekaritet kopplat till organiseringen av matutdelning. Resurserna är begränsade och ofta beroende av donationer, vilket innebär att maten kan ta slut. Även matdistributionens tidsåtgång lyfts fram som en negativ erfarenhet, vilket påverkar mottagarna. Mottagarnas tid försummas och tiden går åt till saker som andra personer inte behöver lägga tid på, exempelvis att behöva gå upp mitt i natten för att ställa sig i matkön utanför kyrkan.

Psykosocial påverkan

Det sista området som lyfts fram i det här avsnittet berör psykosociala konsekvenser av att ta emot mat. Att motta mat från civilsamhället innebär trots det positiva bemötandet från medarbetarna även negativa emotionella konsekvenser såsom skam, förnedring, stigma, orättvisa, frustration och nervositet (Middelton et al. 2017, s. 702ff). Vid första besöksstillfället var dessa negativa känslor som starkast. De här känslorna hindrade ibland personer från att ta del av mat, trots att de hade behov av det. Majoriteten av mottagarna framhöll dock att den negativa emotionella påverkan avtog med tiden och att det då blev lättare att vända sig till matbankerna. En mindre grupp brukare upplevde dock aldrig dessa emotionella konsekvenser av att vända sig till civilsamhällets matdistribution.

En annan vanligt förekommande känsla för mottagarna var tacksamhet och tacksamhetsskuld (Middelton et al 2017, s. 702ff). Flera personer framhöll att de upplevde att det förväntades av dem att de skulle uttrycka tacksamhet för maten de fått. Gåvoekonomins komplexitet för mottagaren återkommer i många sammanhang (Mauss 1997, s. 26ff, 57ff) och finns styrkt i studier av både Svenska kyrkans diakoni (Leo Sandberg 2019, s. 39) och Evangelisk lutherska finska kyrkans diakoni (Jokela 2011, s. 101ff).

Även tidigare forskning som studerat behovsprövat och särskiljande bistånd i offentlig regi till ekonomiskt utsatta grupper lyfter fram flertalet negativa konsekvenser för mottagaren, såsom skam, stigma och exkludering (se Angelin 2009; Lister 2004). Dessa konsekvenser är i sig inget nytt för matdistribution genom civilsamhället utan bilden är relativt samstämmig med tidigare fattigdomsforskning, oavsett vem som är huvudman för verksamheten.

Att fattiga har begränsade valmöjligheter återkommer även det som ett tema i fattigdomsforskning (se Bauman 1998; Hjort 2004). Däremot blir valfrihet i detta fall sammanhörande med mat och måltider. Som blivit belyst ovan framstår det som att de positiva effekterna av civilsamhällets matutdelning är få. Samtidigt är forskningen om matdistribution bristfällig i en svensk kontext.

Avslutningsvis visar Middelton et al. (2017, s. 707) att matdistributionen via matbanker inte tillgodoser de behov som människor i matosäkerhet har enligt Committee on World Food Security (2012). Maten är inte anpassad till individuella och sociala behov och har inte den kvalitet och kvantitet som krävs för att mottagarna inte längre ska definieras som matosäkra (Middelton et al. 2017, s. 699ff). Maten lindrar akut hunger, men det finns lite evidens för att matdistribution skulle vara en lämplig intervention för att reducera eller avskaffa matfattigdom och matosäkerhet.

Avslutande diskussion

I denna avslutande del lyfts tre kritiska områden som berör matfattigdom och civilsamhällets matdistribution fram. Det rör sig om synen på fattiga personers kunskap, civilsamhällets roll som mellanhand samt att olika problem kan kräva olika lösningar.

Inte en fråga om kunskap

I forskningen diskuteras återkommande frågan om fattiga personers kunskap eller kunskapsbrist (se Dowler & O'Connor 2012, s. 44f; Karlsson 2019; Middelton et al. 2017; O'Connor, Farag & Baines 2016, s. 431ff). Frågan om fattigas kunskap i relation till pengar, budget, prioriteringar eller mattillredning och matinköp visar dock på två underliggande antaganden. Till att börja med framstår det som att fattiga individer kan kompensera sin fattigdom genom normala eller bättre kunskaper än övriga befolkningen. Det innebär att kunskaps- och prioriteringskraven är högre ställda på fattiga personer. En sådan ingång framhåller kunskapsbrist som det huvudsakliga problemet till matbrist (Glaze & Richardson 2017, s. 128ff). Givetvis finns det personer med både låga och höga inkomster som saknar kunskap om näringslära, budgetering och så vidare. Därmed kan inte kunskapsbrist anses vara ett

karaktärsdrag för fattiga. Det andra underliggande förhållningsättet som kopplas till kunskap handlar om att fattiga personer har felat, istället för att fattigdomen i sig ses som problemet. Med ett fokus på individen ses inte matfattigdom som ett strukturellt problem och därmed krävs inte heller strukturella lösningar. Kunskap kan givetvis spela en viktig roll, men i relation till fattigdom finns risk för skuldbeläggande och moraliserande istället för att grundorsaken till problemet adresseras.

Även Michal Krumer-Nevo (2020, s. 85) går i polemik mot de som framhåller att fattiga personer har kunskapsbrister som gör att de ej kan hushålla och budgetera. Hon understryker att fattiga planerar sin budget minst lika bra som de personer som lever med tillräckliga inkomster. Skillnaden är att fattiga personer har inkomster som från början inte täcker alla utgifter. De står alltså inför ett val mellan flera nödvändiga saker. Fattiga kritiserar därmed lättare för olika val, exempelvis valet mellan lördagsgodis och frukt till barnen, medan personer med ekonomiska marginaler inte behöver göra de valen och därmed kritiserar de inte.

En problematisk roll som mellanhand

Genom historien har civilsamhällets organisationer kritiserats för att anta en roll som mellanhand, som förmedlar gåvor från rika till fattiga (Jordansson 2008, s. 113f; Panican & Ulmestig 2017, s. 599ff). Rollen som mellanhand har på flera sätt varit positiv för organisationerna eftersom den inburit en möjlighet att ha en god relation med både givare och mottagare. Rollen har även problematiserats då civilsamhället i dessa fall sällan bidragit till stadigvarande och strukturella förändringar för utsatta grupper (Lambie-Mumford 2015, s. 1; Riches 2011, s. 771ff). En risk som påpekats med rollen som mellanhand är att civilsamhället genom sin gåvobaserade välgörenhet blir ett alternativ som underminerar den offentliga sektorns mer rättighetsbaserade bistånd. Utsatta människors behov av mat blir med andra ord föremål för det civila samhället och inte för den offentliga välfärden. När det gäller matfattigdom i Sverige lyfter bland annat Stadsmissionerna (Sveriges Stadsmissioner 2019, s. 7ff; 2021, s. 8ff) och Herz (2021, s. 208f) fram denna kritik. En slags övervältring beskrivs, där civilsamhällets organisationer tar mer och mer ansvar för en problematik de egentligen anser

att det offentliga sociala arbetet borde lösa. Civilsamhället kliver fram och offentlig välfärd tar ett steg tillbaka.

Fattiga är inte lösningen

Hantering av matöverflödet i form av matavfall, matsvinn och överproduktion som sker i västvärlden beskrivs ofta som ett miljö- och klimatproblem. En anledning som framhålls till denna överproduktion är att medel- och höginkomsttagare ofta eftersträvar en bredd av valmöjligheter när det kommer till livsmedel och fabrikat. Handlare köper därför in fler varor än de kommer att få sålda för att kunna erbjuda detta omfång. Följden blir att livsmedel behöver kasseras. Livsmedelsindustrins överproduktion och matsvinn har även andra strukturella orsaker som bidrar till att livsmedel bunkras eller ratas från ordinära livsmedelsaffärer (se Bååth 2018). Dessa livsmedel, som blir till matavfall och matsvinn, skapas inte för att hjälpa personer i fattigdom utan är en följd av att livsmedelskedjan och livsmedelssystemet inte är konstruerat på ett hållbart sätt. Istället för att kasta maten får företag positiv publicitet och kan framhålla klimatansvar när de ger maten vidare och minskar det matsvinn de från början bidrog till att skapa. Att skänka matavfall har även ekonomiska incitament; att destruera matsvinn är kostsamt och genom att skänka det vidare minskar företagets utgifter och istället får de en ekonomisk och social vinst genom så kallad Corporate Social Responsibility (CSR). Genom att en andrahandsmarknad finns etablerad, civilsamhällets matdistribution, förenklas och möjliggörs även handhavandet för företagen och livsmedelsindustrin som kan fortsätta med att överproducera varor utan större ekonomiska eller sociala kostnader. Matdistributionen bidrar till en ökad goodwill, något som beskrivs som en vinst för både civilsamhällets aktörer och livsmedelsföretagen (Karlsson 2019, s. 111).

Fattiga personer blir i detta fall en del av lösningen för att till synes uppnå en hållbar konsumtion och produktion av livsmedel. Tillsägningssättet framhålls som ett sätt att jämna ut olikheter, bekämpa klimatförändringarna och stötta människor i fattigdom. Livsmedlen som skänks är dock långt ifrån alltid ändamålsenliga för mottagarna och mottagandet i sig är dessutom behäftat med flera negativa konsekvenser. Fattiga personer skäms och tillskrivs sällan epitet som maträddare eller klimathjältar, vilket gruppen mycket väl skulle kunna ses som. Det går med andra ord att framföra kritik mot att män-

niskor som lever i fattigdom ses som en lösning på flera problem de själva inte bidragit till att skapa, såsom överproduktionen av livsmedel. Men framför allt, och enligt internationell forskning, är matdistribution från civilsamhället likt matbanker inte en hållbar lösning för gruppen fattiga (Lambie-Mumford & Silvasti 2021, s. 9f; Middleton et al. 2017, s. 699ff). Maten som skänks mättar, men den mildrar vanligtvis enbart symptomen. Fattigdomen och matosäkerheten kvarstår. Om målet är att hitta hållbara strategier, som lyfter människor ur matfattigdom och minskar livsmedelsindustrins överproduktion, krävs det att vi börjar se matfattigdom och matsvinn som två separata problem som var för sig kräver sina lösningar.

Referenser

- Angelin, A. (2009) *Den dubbla vanmaktens logik: en studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Bauman, Z. (1998) *Arbete, konsumtion och den nya fattigdomen*. Göteborg: Daidalos.
- Bocquier, A., Vieux, F., Lioret, S., Dubuisson, C., Caillavet, F. & Darmon, N. (2015) Socio-economic characteristics, living conditions and diet quality are associated with food insecurity in France. *Public Health Nutrition*, 18(16): 2 952–2 961.
- Borch, A. & Kjærnes, U. (2016) The Prevalence and Risk of Food Insecurity in the Nordic Region” Preliminary Results. *Journal of Consumer Policy*, 39(2): 261–274.
- Bååth, J. (2018) *Production in a State of Abundance: Valuation and Practice in the Swedish Meat Supply Chain*. Uppsala: Uppsala universitet.
- CESCR (1999) *Substantive Issues Arising in the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: General Comment 12*. (Twentieth session, 1999). The right to adequate food (art. 11). Geneva: United Nations.
- Coleman-Jensen, A., Rabbitt, M.P., Gregory, C. & Singh, A. (2015) *Household Food Insecurity in the United States in 2014*. Research Service Report no 194. United States Department of Agriculture.
- Committee on World Food Security (2012) Coming to terms with terminology: Food security, nutrition security, food security and nutrition, food and nutrition security. *Proceedings of the 39th session of the Committee on World Food Security*.
- De Schutter, O. (2012) *Report of the Special Rapporteur on the right to food*. United Nations General Assembly.
- Dowler, E. & O'Connor, D. (2012) Rights based approaches to addressing food poverty and food insecurity in Ireland and UK. *Social Science & Medicine*, 74 (1): 44–51.
- Eurofound (2015) *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union, Luxembourg.

- FAO (2015) *The Food Insecurity Experience Scale: Measuring food insecurity through people's experiences*.
 [chromeextension://efaidnbnmnibpcajpcglclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.fao.org%2F3%2Fi7835e%2Fi7835e.pdf&clen=280501. Hämtat: 2021-12-30].
- FAO (2021) *Hunger and Food insecurity. Food and Agriculture Organization of the United Nations*. [https://www.fao.org/hunger/en/. Hämtat: 2021-11-18].
- FAO (2022) *The Right to Food around the Globe. Food and Agriculture Organization of the United Nations*.
 [https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/countries/swe/en/. Hämtat: 2022-06-17].
- FAO, IFAD, UNICEF, WFP and WHO (2021) *The State of Food Security and Nutrition in the World 2021. Transforming food systems for food security, improved nutrition and affordable healthy diets for all*. Rome, FAO. https://doi.org/10.4060/cb4474en
- Glaze, S. & Richardson, B. (2017) Poor choice? Smith, Hayek and the moral economy of food consumption. *Economy and Society*, 46(1): 128–151.
- Herz, M. (2021) *Mellan två tider. Brödköer. Prekära liv och socialt arbete*. Lund: Studentlitteratur.
- Hjort, T. (2004) *Nödvändighetens pris: konsumtion och knapphet bland barnfamiljer*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet.
- Hjort, T. (2019) Vad får en soffå kosta? – Om bedömningar av skälig levnadsnivå för socialbidragstagare. I: T. Hjort (red.) *Det yttersta skydds nätet – Om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Holmes, B. (2007) Food insecurity. I: J. Mindell & B. Erens & B. Nelson & P. Finglas (red.) *Low income diet and nutrition survey*. Food Standard Agency. The Stationery Office: United Kingdom.
- Jokela, Ulla (2011) *Diakoniatyön paikka ihmisten arjessa*. Helsinki: Diakoniaammattikorkeakoulu. A-tutkimuksia 34.
- Jordansson, Birgitta (2008) Vem var fattig och varför? Svensk fattigvårdspolitik i ett historiskt perspektiv. I: H. Swärd & M.-A. Egerö (red.) *Villkorandets politik. Fattigdomens premisser och åtgärder – då och nu*. Malmö: Egalité.
- Journal of Peasant Studies (2022) *Journal overview*.
 [https://www.tandfonline.com/journals/fjps20 Hämtat: 2021-11-17].
- Karlsson, M. (2019) Matfattigdom i välfärdsstaten. *Socialmedicinsk tidskrift*. 96(1): 106-115.
- Karlsson, M. & Vamstad, J. (2018) New deeds for new needs: Civil society action against poverty in Sweden. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 31, 1025–1036. Doi: 10.1007/s11266-018-9964-3.
- Kessl, F. (2016) Charity economy – a symbol of fundamental shift in Europe. *Tidskrift för Socialpedagogik*, 18(1): 147–152.

- Kessler, F., Lorenz, S. & Schoneville, H. (2021) Social exclusion and food assistance in Germany. I: H. Lambie-Mumford & T. Silvasti (red.) *The rise of food charity in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Knol, L.L., Haughton, B., Fitzhugh, E.C. (2004) Food insufficiency is not related to the overall variety of foods consumed by young children in low-income families. *Journal of the American Dietetic Association*, 104(4): 640–644.
- Krumer-Nevo, M. (2020) *Radical Hoop Poverty-Aware practice for social work*. Bristol: Policy Press.
- Lambie-Mumford, H. (2013) 'Every town should have One': Emergency food banking in the UK. *Journal of Social Policy*, 42(1): 73–89.
- Lambie-Mumford, H. (2015) *Addressing Food Poverty in the UK: Charity, Rights and Welfare*. SPERI Paper No. 18. Sheffield: The University of Sheffield.
- Lambie-Mumford, H. & Silvasti, T. (2021) Conclusion: food charity in Europe. I: H. Lambie-Mumford & T. Silvasti (red.) *The rise of food charity in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Leo Sandberg, E. (2019) *Instrumentell paradox i kyrklig praktik: stödets logik och dramaturgi*. Student paper. Socialhögskolan, Lunds universitet
- Leo Sandberg, E. (2022) Kyrkligt arbete med fattiga, gåvor och ekonomisk utsatthet. I: E. Christiansson Drake, M.J. Hansson & S. Linde (red.) *Diakoni. Reflektion och praktik*. Stockholm: Verbum.
- Leo Sandberg, E. & Panican, A. (2022) Ekonomisk hjälp från Svenska kyrkan – den instrumentella paradoxen och den fattiges utmattning. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 29(1): 27-46.
- Lister, R. (2004) *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Livsmedelsverket (2021) *Därför ska vi minska matsvinnet*.
[<https://www.livsmedelsverket.se/matvanor-halsa--miljo/maltider-i-var-dskola-och-omsorg/matsvinn-i-storkok/handbok-for-minskat-matsvinn/darfor-ska-vi-minska-matsvinnet>. Hämtat: 2021-11-17].
- Martin-Fernandez, J., Grillo, F., Parizot, I., Caillavet, F. & Chauvin, P. (2013) Prevalence and socioeconomic and geographical inequalities of household food insecurity in the Paris region. *BMC Public Health*, 13: 486.
- Mauss, M. (1997) *Gåvan*. Uppsala: Argos.
- Middelton, G., Mehta, K., McNaughton, D. & Booth, S. (2017) The experiences and perceptions of food banks amongst users in high-income countries. An international scoping review. *Appetite*, 1(120): 698-708.
DOI: 10.1016/j.appet.2017.10.029
- O'Connor, N., Farag, K. & Baines, R. (2016) What is food poverty? A conceptual framework. *British Food Journal*, 118(2): 429-449. DOI: 10.1108/BFJ-06-2015-0222
- Panican, A. & Ulmestig, R. (2017) Bekämpa fattigdomen – men med mer av samma fattigvårdslogik? Foucaults pendel. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 119(3): 599–612.

- Riches, G. (2002) Food banks and food security: Welfare reform, human rights and social policy. Lessons from Canada? *Social Policy & Administration*, 36(6): 648–663.
- Riches, Graham (2011) Thinking and acting outside the charitable food box: Hunger and the right to food in rich societies. *Development in Practice*, 21 (4–5) (2011), pp. 768–775.
- RÅ (1995) Fall 56. *Regeringsrättens årsbok 1995*. Domstolsverket.
- Räddningsmissionen (2022) *Räddningsmissionen i Göteborg öppnar sin andra MatRättsbutik* [www.mynewsdesk.com/se/raddningsmissionen/pressreleases/raeddningsmissionen-i-goeteborg-oeppnar-sin-andra-matraettsbutik-3161818. Hämtat: 2022-04-06].
- Salonen, T. (2013) *Det nödvändiga uppbrottet – reformera det ekonomiska biståndet*. Stockholm: Arena Idé.
- Seligman, H.K. & Schillinger, D. (2010) Hunger and Socioeconomic Disparities in Chronic Disease. *New England Journal of Medicine*, 363(1): 6–9.
- SFS 1994:137. *Lag om mottagande av asylsökande m.fl.*
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag (SoL)*.
- Siefert, K., Heflin, C.M., Corcoran, M.E. & Williams, D.R. (2004) Food insufficiency and physical and mental health in a longitudinal survey of welfare recipients. *Journal of Health Social Behaviour*, 45(2): 171–186.
- Silvasti, T. & Tikka, V. (2021) New frames for food charity in Finland. I: H. Lambie-Mumford & T. Silvasti (red.) *The rise of food charity in Europe*. Bristol: Policy Press.
- Socialstyrelsen (2007) *Underlag för beräkning av riksnorm för år 2008*. Dnr. 62-6085/2007, 2007-06-25.
- Socialstyrelsen (2012) *Kartläggning om skälig levnadsnivå. Överensstämmelse mellan SOSFS 2003:5 och kommunernas styrdokument för ekonomiskt bistånd*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021a) *Riksnormen för försörjningsstöd*. [https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/ekonomiskt-bistand/riksnormen/. Hämtat 2021-11-12].
- Socialstyrelsen (2021b) *Ekonomiskt bistånd Handbok för socialtjänsten*. [chromeextension://efaidnbmninnibpcajpgclefindmkaj/viewer.html?pdfurl=https%3A%2F%2Fwww.socialstyrelsen.se%2Fglobalassets%2Fsharepoint-dokument%2Fartikelkatalog%2Fhandbocker%2F2021-5-7389.pdf&clen=2156267. Hämtat: 2022-01-16].
- Socialstyrelsen (2021c) *Senaste version av SOSFD 2013:1 Socialstyrelsens allmänna råd om ekonomiskt bistånd*. [https://www.socialstyrelsen.se/regler-och-riktlinjer/foreskrifter-och-allmanna-rad/konsoliderade-foreskrifter/20131-om-ekonomiskt-bistand/. Hämtat: 2022-01-16].
- Stockholms Stadsmission (2022) *Dagligvarubranschen och Stockholms Stadsmission ska rädda upp till 3000 ton mat per år*.

- [<https://www.stadsmissionen.se/nyheter/dagligvarubrandschen-och-stockholms-stadsmission-ska-radda-upp-till-3000-ton-mat-ar>. Hämtat: 2022-04-06].
- Sveriges Stadsmissioner (2019) *Fattigheds rapporten 2019 – Tema Matfattigdom*. Sveriges Stadsmissioner.
- Sveriges Stadsmissioner (2021) *Fattigheds rapporten 2021 – De ohjälpta*. Sveriges Stadsmissioner.
- Sörensen, N. (2020) *Det digitala skyltfönstret: en kvantitativ studie över socialhjänsens digitala bemötande*. Student paper. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Tarasuk, V., Mitchell, A. & Dachner, N. (2014) *Household food insecurity in Canada, 2012*. Toronto: Research to identify policy options to reduce food insecurity (PROOF).
- Ulmestig, R., Parsland, E. & Panican, A. (2021) *Ekonomiskt bistånd*. Malmö: Gleerups.
- United Nations (no date) *The Universal Declaration of Human Rights*. [<https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>. Hämtat: 2021-11-17].
- United Nations (2015) *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. General Assembly Distr.: General. Seventieth session Agenda items 15 and 116. 15–16301 (E).
- WHO (2022) *Food safety*. [<https://www.who.int/health-topics/food-safety>. Hämtat: 2022-06-27].

20. Etnifiering av social utsatthet

ANNA ANGELIN
TORBJÖRN HJORT
MARCUS KNUTAGÅRD
TOVE SAMZELIUS

Inledning

En allt större andel av de som befinner sig i socialt utsatta situationer i Sverige utgörs idag av människor med utländsk bakgrund. Hur påverkar det synen på och förståelsen för social utsatthet? Hur kan detta i sin tur komma att påverka socialpolitiska åtgärder? Även om en grupp bara är något större än de övriga kan denna grupp i medial och politisk retorik ändå bli helt dominerande vad gäller förståelsen av social utsatthet. Vilken bild av social utsatthet som dominerar påverkar i sin tur synen på problemens karaktär och orsaker och därmed också hur de bör hanteras. Historiskt sett har bilden av social utsatthet och förslag på hur sociala problem ska åtgärdas varierat. För 150 år sedan utgjorde den tandlöse åldringen till stor del bilden av fattigdom och social utsatthet i Sverige. Om vi förflyttar oss fram till de sista decennierna på 1900-talet är det i stället den ensamstående mamman som får utgöra bilden av framför allt ekonomisk utsatthet, såväl nationellt som internationellt. Exempelvis fick begreppet *welfare mothers* ett starkt genomslag i USA, både politiskt och medialt. Idag, inte minst i en europeisk kontext, är bilden av ekonomisk och social utsatthet ofta en utomeuropeisk person.

Socialpolitiska forskare har länge visat att social utsatthet, i synnerhet fattigdom, är ett allt mer etnifierat fenomen. Detta kan bland annat förklaras genom dess omfattning, effekten av diskriminering och rasism, samt etnisk stereotypisering. Ruth Lister (2020) menar att dessa faktorer samverkar i en etnifieringsprocess som å ena sidan stereotypifierar utrikesfödda som ”bidragsberoende” inom vad som beskrivs som en individualistisk snarare än strukturell analys av fattigdom. Å andra sidan, påpekar hon, kan detta leda till en stigmatisering av människor som har behov av välfärdspolitiska stöd

genom en rasistisk associering av bidrag med utrikes födda. Som exempel nämner hon hur den politiska och mediala bilden av *welfare mothers* kom att fokusera på svarta, ensamstående mammor som porträtterades som en börda för det amerikanska välfärdssystemet och individuellt ansvariga för sin marginaliserade position. Stereotypisering och stigmatisering av en specifik grupp underbyggde sedan de välfärdspolitiska reformer som drevs igenom under 1990-talet, bland annat genom förstärkta aktiveringskrav och nedskärningar i bidragssystem riktade till fattiga barnfamiljer (Orloff, 2002).

I detta kapitel vill vi genom några nedslag diskutera hur en demografisk förändring av vilka som är fattiga även kan innebära en förändrad bild, och därmed en förändrad förståelse av social utsatthet. Hur kan det tänkas påverka den välfärdsstatliga hanteringen och bemötandet av de olika problematiker som ofta förknippas med social utsatthet, nämligen fattigdom och hemlöshet? Den utomeuropeiske flyktingens sociala utsatthet förklaras i dagens Sverige till stora delar av bristande integration. I detta sammanhang läggs delar av förklaringen på samhällets integrationsförmåga, men en stor del av orsakerna förläggs också på individen själv. Vilka konsekvenser kan detta tänkas få för vilka socialpolitiska reformer som föreslås och för de individer som berörs?

Fattigdom och socialbidrag

Under det senaste decenniet har det skett förskjutningar och förändringar när det gäller grupper med låga inkomster (jfr SOU 2020:46). Enkelt uttryckt kan man säga att fattigdomen består men föremålen växlar. Andelen utrikes födda, och då även med flyktingbakgrund, har ökat och det finns olika förklaringar till detta – de omfattande flyktingströmmarna 2015–2016, svårigheter att komma in på arbets- och bostadsmarknaden, bristande tillgång till generella välfärdssystem etc. En övergripande förändring de senaste decennierna är att den relativa fattigdomen ökat kraftigt när de allra flesta fått betydande ekonomiska förbättringar samtidigt som utvecklingen för de med lägst inkomster tydligt släpat efter. Utfallet av detta blir en klart ökad inkomstjämlighet där avståndet mellan de som är i stabilt lönearbete och de som är i behov av ersättning från välfärdssystemen – eller har en låg förvärvsgrad – blivit alltmer markant. Den kategori som framträder tydligast är utrikes födda

som löper nästan fyra gånger högre risk än svenskfödda att hamna i relativ fattigdom samt är kraftigt överrepresenterade utifrån mer direkta fattigdomsmått. Exempelvis saknar 41 procent en kontantmarginal jämfört med 14 procent bland svenskfödda (Mood & Jonsson, 2019 s. 31–32).

För några år sedan minskade försörjningsstödet något men har nu under det senaste året ökat igen. Det finns en oro bland kommunerna att övergången från etableringsstöd till försörjningsstöd för de flyktingar som anlände till Sverige vid 2015/2016 kommer att öka kostnaderna ytterligare. I en prognos från Sveriges kommuner och regioner (SKR) över de närmaste åren räknar man med att försörjningsstödet för flyktingar kommer att öka från 3,9 miljarder 2015 till 6,9 miljarder år 2025. I samma prognos räknar SKR med att andelen flyktingar bland de som uppbär försörjningsstöd kommer att öka från 37 till 55 procent (Sydsvenskan 2018). Utifrån resonemang som dessa förstärks bilden av socialbidragstagaren som en person med flyktingbakgrund.

Den grupp som idag utgör de fattiga eller ekonomiskt utsatta består alltså till högre grad av utrikes födda personer. Detta innebär att politiska och mediala diskussioner om denna grupp, till exempel om ekonomiskt bistånd, arbetslöshet och bostadsproblem, i högre grad än tidigare överlappar diskussioner om bristande integration. Förklaringar och åtgärder i förhållande till exempelvis försörjningsstöd tenderar att uppehålla sig kring problem rörande nödvändigheten av etablering och andra aspekter som rör integration av utrikes födda (jfr Sahlin, 2018). Den socialpolitiska förståelsen av fattigdom, dess orsaker och konsekvenser vrids på så vis i en annan riktning än tidigare. I detta sammanhang är det också viktigt att placera in denna utveckling i en politisk och opinionsmässig kontext där frågan om flyktingar har blivit betydligt mer laddad och polariserad. Detta tydliggörs till exempel genom den debatt som rör hur socialtjänsten förhåller sig till ”papperslösa” när det gäller ekonomiskt stöd (jfr Nordling, 2017).

En möjlig konsekvens av detta är att en förändrad bild av socialbidragstagaren underlättar eller legitimerar en restriktivare linje med ökad kontroll och ökade krav på motprestationer. Denna utveckling skulle av många kunna anses vara rimlig om socialbidragshanteringen i allt högre grad förstås genom ett integrationsraster, där den tänkta mottagaren är en förhållandevis nyanländ person eller familj. Två områden där denna överlappning blivit förhållandevis tydlig är inom försörjningsstödet och inom arbetet med hemlös-

het. Det finns fog för tanken att allmänhetens bild av dessa insatser till relativt stor del riktar sig mot personer som är utrikes födda och tillhör någon av de flyktingströmmar som nått Sverige under de senaste decennierna. Det är förhållandevis tydligt att detta har påverkat den politiska och mediala diskussionen om orsaker bakom och åtgärder för att hantera fattigdom (jfr Sahlin, 2018). I vad mån en ökad restriktivitet och ökade krav på en mer kontrollerande och skyldighetsfokuserad välfärdsapparat kan kopplas till en mer etnifierad bild av fattigdomen är en empirisk fråga. Den utveckling som lyfts fram påverkar dock olika aktörer på olika sätt, de som befinner sig i en utsatt ekonomisk situation och vänder sig till olika verksamheter för hjälp upplever utvecklingen på ett (eller flera) sätt och de som hanterar dessa verksamheter upplever den på ett annat.

När det gäller försörjningsstöd pekar forskningen mot en generellt ökad restriktivitet och att man från socialtjänsten ställer högre krav på motprestationer på de som söker och uppbär försörjningsstöd (Hjort, 2019). Under våren 2022 lade den socialdemokratiska regeringen fram ett förslag om införande av aktivitetsplikt för långvariga mottagare av försörjningsstöd och en utredning kring en förändring av socialtjänstlagen i detta avseende tillsattes. Initiativet motiverades utifrån behov av integration samt att bryta isolering. Vidare tycks det ha skett en individualisering i så måtto att orsaker till ekonomisk utsatthet alltmer tillskrivs den enskilde medan tidigare förklaringsmodeller, som mer lyfte fram strukturella förklaringar, har tonats ner. Likaså har ett flertal lagstiftningsinitiativ och offentliga utredningar som fokuserar på förekomst av bidragsfusk och hur detta skall motverkas presenterats.

Forskning visar att det är svårare för utrikes födda att ta steget in på arbetsmarknaden trots likvärdiga meriter (Vernby & Dancygier, 2018). Här förläggs alltså ett visst ansvar på hur arbetsmarknaden tenderar att fungera, till exempel genom diskriminering. När det gäller utomeuropeiska personer med socialbidrag tenderar argumentationen i högre grad fokusera på den enskilde och individuella brister och tillkortakommanden som bristande utbildning och språksvårigheter, men också bristande motivation och incitament. Här skulle man kunna tala om en sammanlänkad förklaringsmodell som både innehåller etnifiering och ett tydligare fokus på individuella orsaker.

Ett grundläggande ställningstagande avseende inställningen till den ökade andelen utrikes födda i landet är den uttalade politiska målsättning om kraftigt minskad invandring, inklusive arbetskraftsinvandring, som ett flertal

riksdagspartier ställer sig bakom. En politisk utveckling som varit tydlig under senare år och som intensifierats under valåret 2022 är ett allt mer uttalat fokus på politiska initiativ och krav som särskiljer och specifikt inriktas mot invånare med utländsk bakgrund. Tydligare krav på ytterligare kvalificering i form av lönearbete för rättigheter inom diverse välfärdssystem är ett sådant exempel, liksom förslag på högre krav avseende språk- och samhällskunskap som villkor för medborgarskap. Den grupp som allra tydligast lyfts fram i politisk retorik är utlandsfödda kvinnor och fokus på insatser riktade mot dem motiveras utifrån att de är den grupp som är hårdast drabbad av arbetslöshet. Ett minskat barnafödande bland gruppen är en uttalad målsättning då det uppfattas vara avgörande för ökad förvärvsgrad. Under våren 2022 gav regeringen i uppdrag till myndigheter som arbetar med utlandsfödda kvinnor att de skall informera om familjeplanering och tydliggöra konsekvenser av att föda många barn. Arbetsmarknads- och jämställdhetsminister Eva Nordmark klagjorde under våren 2022 att man inte skall skaffa fler barn än man kan försörja och öppnade även upp för att fasa ut barnbidragets flerbarnstillägg, då det uppfattades ha en arbetsmarknadsmässigt inlåsande effekt att ge högre ersättning till de med många barn.

Från såväl civilsamhällets barnrättsorganisationer som välfärdsforskning lyfts farhågor om att politiska reformer där sanktioner eller villkorade ersättningar genomförs riskerar att ge konsekvenser i form av högre barnfattigdom. Dessa hushålls levnadsvillkor är ofta redan präglade av prekära omständigheter som även genererar en specifik utsatthet vid konjunkturförändringar. Under 2022 års inflation innebar snabbt ökande kostnader för livsnödvändigheter ytterligare press på dessa hushåll som redan tidigare saknade marginaler. Erfarenheter från exempelvis Storbritannien visar att policyreformer som syftar till minskat barnafödande i utsatta hushåll ofta får en direkt konsekvens i form av ökad barnfattigdom. År 2015 lanserades en lagstiftning som innebar att hushåll med behovsprövade bistånd som valde att skaffa fler än två barn (efter år 2017) inte längre var berättigade till vissa former av skatteavdrag eller ekonomiskt stöd för det tredje barnet och dess efterföljande syskon (Hobson, 2022). Reformen var kontroversiell och ifrågasattes då den ansågs försvåra levnadsvillkoren för redan utsatta barn samt att den i oproportionerlig utsträckning försämrade villkor för de etniska och religiösa grupper som oftare har stora familjer. Dessa hushåll har ofta sedan tidigare

en högre ekonomisk utsatthet varför reformen kritiserades för att förstärka existerande ojämlikheter (ibid.).

Hemlöshet

Etnifiering av grupper som befinner sig i en socialt utsatt situation har blivit allt mer påtaglig även inom hemlöshetsområdet. Andelen personer som befinner sig i en hemlöshetssituation och som har utländsk bakgrund har ökat stadigt. Enligt Socialstyrelsens senaste nationella hemlöshetsräkning var andelen personer med utländsk bakgrund 43 procent 2017. Detta kan jämföras med att det vid den första kartläggningen 1993 endast var 23 procent med utländsk bakgrund. Socialstyrelsens definition av hemlöshet är indelad i fyra hemlöshetssituationer: (1) Akut hemlöshet; (2) Institutionsvistelse och stödboende; (3) Långsiktiga boendelösningar; (4) Eget ordnat kortsiktigt boende (Socialstyrelsen, 2017).

I jämförelse med våra nordiska grannländer kan vi se att en viktig orsak till hemlöshet är fattigdom. Över en femtedel av samtliga personer som ingår i den senaste kartläggningen är hemlösa enbart på grund av att de saknar en egen bostad. Mindre än tio procent av hemlöshetspopulationen hade någon form av inkomst från lönearbete och nästan hälften uppbar sin försörjning genom försörjningsstöd (Knutagård, 2019). Sambandet mellan fattigdom och hemlöshet är ännu starkare för barnfamiljer, vilket konstaterats i flera studier (Nordfeldt, 2012; Knutagård et al., 2020; Samzelius, 2020).

I Socialstyrelsens kartläggning redovisas att en tredjedel av föräldrarna som bodde med sina barn inte har några andra behov utöver boendet, vilket gällde nästan 1 700 föräldrar. Knappt en femtedel av föräldrarna som levde med minst ett av sina barn hade framför allt behov av stöd till följd av arbetslöshet eller brist på sysselsättning medan 49 procent uppgavs ha ekonomiska problem, antingen behov av skuldsanering eller ekonomiskt bistånd. Bland föräldrar som inte bodde med sina barn rapporterades betydligt högre förekomst av missbruk och psykisk ohälsa (Socialstyrelsen, 2017).

De flesta barnfamiljer som var hemlösa under mätveckan bodde inom det som brukar kallas för den sekundära bostadsmarknaden, det vill säga långsiktiga boenden utan besittningsrätt som organiserades genom kommunen. Detta gällde nästan 54 procent av alla föräldrar. Detta reflekterar även den

stora ökning av sociala kontrakt som har skett under senare år. Mellan 2008 och 2013 ökade antalet sociala kontrakt i Sverige från 11 700 till 16 386, vilket var en ökning på cirka 45 procent på bara fem år. Enligt Boverket (2014) kunde denna ökning framför allt tillskrivas barnfamiljer. Sex år senare, år 2019, rapporterade Boverket en ytterligare ökning med 62 procent till 26 100.

Drygt 20 procent av alla föräldrar med barn befann sig i akut hemlöshet när mätningen gjordes. Detta utgjorde en ökning på 60 procent i jämförelse med situationen sex år tidigare när den senaste mätningen gjordes. Drygt 75 procent av föräldrarna i akut hemlöshet var utlandsfödda. Personer med ursprung i Mellanöstern och Afrika utgjorde 57 procent av alla akut hemlösa föräldrar. I de andra situationerna fanns en högre andel föräldrar födda i Sverige, även om föräldrar med utländsk bakgrund genomgående var överrepresenterade, sett utifrån deras proportion av befolkningen i Sverige. Bland den grupp som befann sig i akut hemlöshet var även den stora andelen ensamstående mödrar noterbar, då de utgjorde över 50 procent av de föräldrar med barn som befann sig i denna situation. Liknande mönster är även framträdande i lokala kartläggningar (Stockholms stad 2019; Mönefors Bertell & Åberg, 2020).

I ett pågående forskningsprojekt, *Skånska hem: Mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning*¹, studeras de skånska kommunernas hantering av bosättning av anvisade nyanlända i förhållande till mer traditionella grupper av hemlösa. En preliminär slutsats är att på grund av bostadsmarknadens karaktär tenderar nyanlända att flytta till kommuner där det är möjligt att få en bostad snarare än till kommuner där det är möjligt att få ett arbete. En annan utmaning som synliggjorts i forskningsprojektet Skånska hem är att kommuner hanterar Bosättningslagen väldigt olika. I vissa kommuner håller man strikt på två år och därefter ska hushållet ha hittat en bostad (gärna i en annan kommun). I andra kommuner tar man fasta på ett kommunalt ansvar i fyra år och därefter sägs hyresgästerna upp. I några kommuner ser man hushållen som långsiktiga medborgare och sörjer för att de får mer permanenta boendelösningar direkt och som inte avses avslutas efter varken två eller fyra år. Även om fokus i Skånska hemprojektet har varit de skånska kommunerna är det uppenbart att det inte går

¹ Delar av den forskning som ligger till grund för detta kapitel har bedrivits med stöd av Formas inom deras nationella forskningsprogram för hållbart samhällsbyggande för forskningsprojektet, *Skånska hem: Mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning* (Dnr: 2018-00079).

att tala om en svensk modell. Det är en enormt stor variation mellan hur kommuner hanterar anvisningen av å ena sidan nyanlända, å andra sidan mer traditionella grupper av hemlösa.

Gruppen anvisade nyanlända är inte tänkta att vara en potentiell grupp av de som definieras som hemlösa. I de större svenska städerna har dock nya kommunala riktlinjer utarbetats som gör en skillnad mellan strukturellt hemlösa och socialt hemlösa. De senare anses tillhöra socialtjänstens målgrupp medan de förstnämnda förväntas lösa sin boendesituation på egen hand. De strukturellt hemlösa räknas inte som hemlösa, utan deras utmaning är att de saknar en egen bostad. För att definieras som hemlös behöver individen eller hushållet ha speciella svårigheter. Bostadsbrist, trångboddhet och bristande förankring på bostadsmarknaden räknas inte hit. Detta leder till ett moment 22.

Flera kommuner har infört kommunala riktlinjer som gör en åtskillnad mellan strukturellt och socialt hemlösa. Många forskare har uppmärksammat just de riktlinjer som införts i Malmö och Göteborg, men i sitt avhandlingsarbete visar Samzelius (2020) att liknande riktlinjer även är vanliga bland kommuner och stadsdelar i Stockholmsområdet. Utifrån Malmö stads kommunala riktlinjer hänvisas strukturellt hemlösa till nödbistånd. Om du är en enskild individ innebär nödbistånd att du kan få hjälp för natten, men måste söka ny hjälp varje dag för att få tak över huvudet. I Malmö gäller en vecka för barnfamiljer. Den pågående pandemin har inte haft någon effekt på hur nödbiståndet hanterats. I Göteborg har man dock förlängt nödbiståndet för att minska omflyttningar på grund av pandemin. Dessa kommunala riktlinjer har mött kritik från flera håll (Sahlin, 2020; Hermans et al., 2020; Samzelius, 2020; Runquist, 2021).

Det finns flera problem gällande kategoriseringen av individer eller hushåll som antingen strukturellt eller socialt hemlösa. För det första är det rimligt att söka strukturella orsaker för hemlöshet som problem, men problematiskt att koppla detta till individer. Det finns en stor sannolikhet att de som definieras som strukturellt hemlösa och som inte har några andra problem än avsaknaden av en egen bostad över tid drabbas av sociala problem. Detta gör att strukturellt hemlösa befinner sig i en riskgrupp för att bli socialt hemlösa. Longitudinella studier från Australien visar att det är större sannolikhet för att individer utvecklar psykisk ohälsa eller missbruksproblem till följd av en

hemlöshetsituation än att missbruk och psykisk ohälsa är en orsak till deras hemlöshet (Johnson & Chamberlain, 2008).

I utredningen ”Sänk tröskeln till en god bostad” (SOU 2022:14) lyfts ett förslag fram som riktar sig särskilt till bostadslösa barnfamiljer. Det kan ses som ett förslag till en social housing för just denna målgrupp. Bostadspolitikens generella drag går mer mot insatser som riktas mot specifika målgrupper. I detta sammanhang kan förslaget ses som utbyggnaden av en social bostadsmarknad för en målgrupp som tillhör dem som betraktas som strukturellt hemlösa. Därigenom förstärks föreställningen om strukturellt hemlösa som en etnifierad grupp av fattiga, vars behov inte inryms i den ordinarie bostadsmarknaden utan kräver en särnytta, med andra ord social housing. Trots att problemet med deras svårigheter att få en bostad ses som ett strukturellt problem tillskrivs de ett individuellt ansvar för att finna en bostad på egen hand. De som definieras som strukturellt utsatta osynliggörs som socialt utsatta och många socialtjänster anser inte heller att de är särskilt utsatta. I dag befinner sig dessa individer och familjer i en rad olika typer av inofficiella och officiella sÄrlösningar som ofta är dåliga former av social housing, men de beskrivs ej som sådana.

Det är många grupper som i dag har det mycket svårt att komma in på den ordinarie bostadsmarknaden. Forskare har pekat på framväxten av ett bostadsprekariat (Listerborn, 2021) som till stor del består av människor med utländsk bakgrund. Denna bostadsöjämlikhet drabbar bredare grupper i samhället än dem som definieras som hemlösa.

Ingrid Sahlin (2020) visar i en studie att indelningen i socialt och strukturellt hemlösa ofta innebär att de som definieras som strukturellt hemlösa till stor del består av självbosatta och till stor del nyanlända flyktingar. De består ofta av barnfamiljer som är hänvisade till tillfälliga boendeformer, som exempelvis vandrarhem eller inneboende. Sahlin diskuterar detta vidare genom att lyfta fram dikotomin ovärdiga och värdiga fattiga (se även Geremek, 1991). Tidigare var det ofta ensamstående män med missbruk och psykisk ohälsa som definierades som ovärdiga. Hemlöshetsarbetet har under lång tid arbetat efter en kvalificeringslogik om att hemlösa behöver visa att de klarar av att bo innan de kan få en egen bostad. Detta system kallas boendetrappan, där personer som befinner sig i hemlöshet steg för steg måste visa att de ”klarar av att bo” (Sahlin, 1996). Att gruppen strukturellt hemlösa till stor del består av ensamstående mammor med barn med utländsk bakgrund innebär i prak-

tiken att det nu är de som betraktas som ovärdiga. Trots att orsaken till deras hemlöshetssituation ses som strukturell förläggs ansvaret för att hitta en bostad på individerna själva. Det blir med andra ord en form av responsibilisering där föräldraansvaret betonas trots bostadsbrist. Sahlin menar att detta leder till att de strukturellt hemlösa barnfamiljerna ofta hänvisas till mycket sämre boendialternativ än exempelvis ensamstående män med missbruksproblem. Detta är ett tydligt avsteg från det skydd som samhället historiskt prioriterat för kvinnor och särskilt för barn (Sahlin, 2020, s. 43). Genom införandet av nödbistånd för strukturellt hemlösa osynliggörs barnen som en sårbar grupp som samhället bör skydda.

Hur dessa förändringar upplevs av de som är drabbade lyfts fram av Tove Samzelius (2020) i en avhandling där hon beskriver fattigdomens och hemlöshetens konkreta konsekvenser för ensamstående mödrar med utländskt ursprung och deras barn. Samtidigt sätter hon in individernas situation i ett större välfärdspolitiskt sammanhang. Studien visar hur parallella förändringar på bostadsmarknaden, på arbetsmarknaden och i socialförsäkrings-systemet, samt en förändrad syn på individens ansvar i det svenska samhället, förefaller ha slagit hårdare mot de mest sårbara inom denna grupp än mot andra hushåll med barn. Trots att problemen är strukturellt betingade är det ofta svårt att få hjälp, då det ses som individens eget ansvar att lösa sin bostadssituation, även om en förälder saknar resurser och kapital. Konsekvenserna för de som drabbas kan vara förödande och bland annat ge upphov till långvarig ekonomisk utsatthet, psykosomatiska besvär, känslor av vanmakt och av att bli avhumaniserad, något som också förstärkte känslan av att inte inkluderas i den svenska samhällsgemenskapen.

Avslutande diskussion

Hur kan vi förstå betydelsen av att allt fler av de som far illa av både hemlöshet och fattigdom har en annan etnisk bakgrund än svensk? Att betrakta och konstruera de som är socialt och ekonomiskt utsatta i ett samhälle som annorlunda och utanförstående är vanligt förekommande och klarlagt i en lång rad vetenskapliga studier. Lister (2020) definierar brist på erkännande från det omgivande samhället som en form av symbolisk exkludering, vilket bidrar till att bli behandlad som ”den andre”. Lister definierar detta som

”andrefiering” (othering), en process där ”icke-fattiga” har makten att utveckla en diskurs färgad av en moralisk stigmatisering av fattiga. Denna differentiering förstärker en indelning av ”vi” och ”dem”. Konstruktionen av fattiga som ”den andre” återspeglas ofta i såväl bemötande som attityder vid social interaktion samt samhällsliga institutioner och även i mediala diskurser (ibid.). Detta kan i sin tur även komma att reflekteras i riktlinjer eller policy-förslag, vilket vi har visat i detta kapitel.

Om man utöver att vara fattig dessutom tillhör dem i ett samhälle som saknar tidigare förankring till plats och rådande kultur har även detta betydelse i förhållande till att oftare ifrågasättas av omgivningen. I den sociologiska klassikern *Etablerade och outsiders* kartlägger Elias och Scotson (1999) den konflikt och dynamik som uppstår när en omfattande grupp flyttar in och under en kort period bor på en ort där de med etablerad tillhörighet konstruerar och differentierar de nyanlända med stigmatiserande föreställningar om moralisk underlägsenhet och lägre social status. En central slutsats ur studien är att ojämlik maktfördelning är central för att förstå hur ”etablerade” kan definiera ”outsiders” som underordnade och avvikande från rådande sociala normer (ibid.).

Det är knappast osannolikt att främmandegörande diskurser kan möjliggöra politiska initiativ och medial retorik som i hög grad fokuserar på individuella och moraliska tillkortakommanden som en bidragande och central förklaringsmodell till social utsatthet. Den form av ”andrefiering” som kategoriserar fattiga som annorlunda eller moraliskt lägre stående kan sannolikt även utgöra en försvarande barriär mot inklusion, då påförandet av låg status och moralisk underlägsenhet ytterligare förstärker avståndet mellan ”etablerade” och ”outsiders” (jfr Elias & Scotson, 1999; Lister, 2020). Att uteslutande fokusera på ursprung, eller etnicitet, kan medverka till att vi undviker att se hur andra faktorer också spelar en viktig roll för hur vi bör förstå vad som orsakar social utsatthet och vilka förslag på åtgärder som behöver läggas fram.

Referenser

- Boverket (2014) *Uppföljning av den sekundära bostadsmarknaden 2013. De sociala hyreskontraktens kvantitativa utveckling åren 2008–2013*. Karlskrona: Boverket.
- Elias, N. & Scotson, J.L. (1999) *Etablerade och outsiders. En sociologisk studie om grannskapsproblem*. Lund: Arkiv.
- Geremek, B. (1991) *Den europeiska fattigdomens betydelse*. Stockholm: Ordfront.
- Hermans, K., Dyb, E., Knutagård, M., Novak-Zezula, S. & Trummer, U. (2020) 'Migration and Homelessness: Measuring the Intersections'. *European Journal of Homelessness*, 14(3): 13–34.
https://www.feantsaresearch.org/public/user/Observatory/2020/EJH/EJH_14-3_A1_v02.pdf
- Hjort, T. (red.) (2019) *Det yttersta skydds nätet - om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Hobson, F. (2002) *The impact of the two-child limit in Universal Credit*. House of Commons Library.
file:///C:/Users/toves/Downloads/2cl_fertility_310322.pdf
<https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-9301/CBP-9301.pdf>
- Johnson, G. & Chamberlain, C. (2008) Homelessness and Substance Abuse: Which Comes First? *Australian Social Work*, 61(4): 342–356.
- Knutagård, M. (2019) Ekonomiskt bistånd och hemlöshet. I: T. Hjort (red.), *Det yttersta skydds nätet – om arbete med socialbidrag*. Lund: Studentlitteratur.
- Knutagård, M., Kristiansen, A., Larsson, K. & Sahlin, I. (2020) 'Hemlöshet' *Forskning i korthet*, no. 14: 1–8.
<https://forte.se/app/uploads/2020/05/forskning-i-korthet-hemloshet.pdf>
- Lister, R. (2020) *Poverty*. Andra upplagan. Cambridge/Malden: Polity Press.
- Listerborn, C. (2021) The new housing precariat: experiences of precarious housing in Malmö, Sweden. *Housing Studies*, 1–19.
<https://doi.org/10.1080/02673037.2021.1935775>
- Mood, C & Jonsson, J. (2019) Den nya fattigdomen. I: J. Björkman & P. Hadenius (red.), *Det nya Sverige. Riksbankens Jubileumsfonds årsbok 2019*. Göteborg & Stockholm: Makadam Förlag.
- Mönfors Bertell, A. & Åberg, M. (2020) *Kartläggning av barnfamiljer i akut hemlöshet i Ekerö, Järfälla, Sollentuna, Sundbyberg, Upplands-Bro och Upplands Väsby*. Rapport 2020:4. Sollentuna: FoU Nordväst.
- Nordling, V. (2017) *Destabilising Citizenship Practices? Social work and undocumented migrants in Sweden*. Akademisk avhandling. Lund: Lunds universitet.
- Nordfeldt, M. (2012). A Dynamic Perspective on Homelessness: Homeless Families in Stockholm. *European Journal of Homelessness*, 6(1):105-123.
- Orloff, A. (2002) Explaining US welfare reform. *Critical Social Policy*, 22(1): 96-118.

- Runquist, W. (2021) *Hur har andrahandslägenheter i Malmö kommun fördelats till hemlösa över tid? En studie av prioriteringar och exkluderingar*. Research Reports in Social Work 2021:5. Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Sahlin, I. (1996) *På gränsen till bostad—Avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Lund: Arkiv.
- Sahlin, I. (2018) Misstänkliggörandet av socialbidragstagare. I: M. Dahlstedt & P. Lalander (red.), *Manifest – för ett socialt arbete i tiden*. Lund: Studentlitteratur.
- Sahlin, I. (2020) Moving targets: On reducing public responsibilities through re-categorising homeless people and refugees. *European Journal of Homelessness*, 14(1): 27–54.
- Samzelius, T. (2020) *A vicious circle of silent exclusion: Family homelessness and poverty in Sweden from a single-mother perspective*. Akademisk avhandling. Malmö: Malmö University.
- Socialstyrelsen (2017) *Hemlöshet 2017: omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- SOU 2020:46: *En gemensam angelägenhet*. Betänkande av Jämlikhetskommissionen. Stockholm: Finansdepartementet.
- SOU 2022:14. *Sänk tröskeln till en god bostad*. Betänkande av utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning.
- Stockholms stad (2019) *Barnfamiljer med socialtjänstkontakt i Stockholms stad som lever under osäkra boendeförhållanden*. Socialförvaltningen. Tjänsteutlåtande D nr 311-213/2019, 2019-05-29.
- Sydsvenskan (2018) *Snabb ökning av ekonomiskt bistånd till flyktinginvandrare väntas*. <https://www.sydsvenskan.se/2018-12-27/snabb-okning-av-ekonomiskt-bistand-till-flyktinginvandrare> (hämtad 2018-12-27)
- Vernby, K. & Dancygier, R. (2018) *Etniska hierarkier och diskriminering på arbetsmarknaden. Resultat från ett faktoriellt fältexperiment*. IFAU Rapport 2018:21.

21. En historisk ironi i det sociala hemlöshetsarbetet

Om att klara eget boende eller att inte klara sig utan eget boende

ARNE KRISTIANSEN

Inledning

Syftet med kapitlet är att beskriva spridningen och implementeringen av Bostad först i Sverige. I denna utveckling har Socialhögskolan vid Lunds universitet i olika avseenden spelat en viktig roll. I början av 2009 tog en grupp forskare vid Socialhögskolan tillsammans med dåvarande rektorn för Lunds universitet, Per Eriksson, initiativ för att sprida och ge stöd åt implementering av Bostad först-modellen i Sverige (Knutagård & Angelin 2015). Initiativet fick stor uppmärksamhet och skapade förhoppningar om att det fanns en lösning på hemlöshetsproblemet. Historien om Bostad först i Sverige började dock långt före 2009 och den är sammankopplad med utvecklingen av den svenska bostadspolitiken och de strategier som kommuner och andra myndigheter valt för att motverka hemlösheten under de senaste 50–60 åren. Därför kommer jag att ge en beskrivning av denna utveckling med utgångspunkt i bland annat den forskning som professor Ingrid Sahlin och professor Hans Swärd var för sig började bygga upp i början av 1990-talet och som med tiden kom att involvera flera andra forskare.

Även om jag och de andra forskare vid Socialhögskolan som var delaktiga i Bostad först-satsningen 2009 var medvetna om att de förhållningssätt och arbetsformer som dominerade det sociala hemlöshetsarbete i en del avseenden vilade på en tung institutionell praktik med rötter i fattigvårdsdiskursen (se till exempel Sahlin 1996; Swärd 2018), trodde nog de flesta av oss att implementeringsarbetet skulle gå smidigare än vad det skulle visa sig. Bostad först är ju till skillnad från det traditionella hemlöshetsarbetet en evidens-

baserad metod, som dessutom är kostnadseffektiv (se till exempel Pleace 2018). Därför ligger det en historisk ironi i det faktum att trots att modellen har varit känd i snart två decennier, domineras det sociala hemlöshetsarbetet i Sverige fortfarande av verksamheter som är ineffektiva när det gäller att motverka hemlöshet. Historisk ironi är ett vedertaget uttryck för historiska skeenden där händelseutvecklingen har gått tvärtemot vad som var förväntat. Statsvetaren Evert Vedung (1993, s. 27–28) skriver att det genom historien finns en rad exempel på politiska beslut och insatser som fått effekter mer eller mindre motsatta deras syften, och som därmed kan benämnas historiska ironier. Vedung (1993, s. 157) menar att historiska ironier är viktiga att studera inom offentlig politik. Med utgångspunkt i begreppet *path dependence* (se till exempel Pierson 2000; Melander 2006; Ebsen 2012), som på svenska brukar översättas med ”stigberoende”, ägnar jag en del av kapitlet åt att reflektera över hur denna historiska ironi har kunnat uppstå.

För att fånga olika perspektiv på en utveckling över tid är det nödvändigt att använda olika typer av källor. Jag har till stor del utgått från tidigare forskning om hemlöshet. Men jag har också använt texter och dokument från olika myndigheter, liksom dagstidningar, tidskrifter och andra skriftliga källor. Jag har dessutom intervjuat eller haft mejlväxling med flera personer som i olika avseenden haft betydelse för utvecklingen av Bostad först.¹ Risker med intervjuer är dels att minnet är selektivt, dels att de kan påverkas av intervjupersonens egna intressen och tendenser till att vara efterklok (se till exempel May 1993). En möjlighet med intervjuer är att de kan lyfta fram aspekter av händelser som när de inträffade inte ansågs intressanta eller av olika skäl inte kunde berättas, men som i efterhand kan bidra till att förtydliga och nyansera historien. Kapitlet är skrivet inom ramen för forskningsprojektet ”Skånska hem: mottagande, etablering eller exkludering – hemlöshetspolitik och strategier för flyktingars bosättning”, som finansieras av forskningsrådet Formas.²

¹ Tack till Volker Busch-Geertsema (professor vid GISS, Bremen), Kjell Larsson (ordförande FEANTSA), Sam Tsemberis (grundare av Pathways to Housing) Per Eriksson (tidigare rektor vid Lunds universitet), Annika Remaeus (departementsråd, Socialdepartementet), Dinah Åbinger (tidigare socialdirektör i Helsingborg) samt till mina kollegor vid Socialhögskolan: Verner Denvall, Cecilia Heule, Marcus Knutagård, Weddig Runquist, Ingrid Sahlin och Hans Swärd. Ett extra stort tack till Marcus Knutagård, Ingrid Sahlin och Weddig Runquist som gett mig värdefulla kommentarer på tidigare versioner av kapitlet.

² Dnr 2018-00079. Forskare i projektet är Marcus Knutagård (projektledare), Arne Kristiansen, Weddig Runquist och Ingrid Sahlin.

Bakgrund

I Sverige har hemlösheten ökat markant sedan början av 1990-talet, även med beaktande av att definitionen av hemlöshet har utvecklats sedan dess. Från att ha varit ett problem som framför allt förknippades med manliga alkohol- och drogmissbrukare i storstäder är idag flera andra grupper drabbade av hemlöshet, till exempel ensamstående kvinnor med barn och personer med utländsk bakgrund (Knutagård, Kristiansen, Larsson & Sahlin 2020). Hemlöshet är idag inte enbart ett storstadsfenomen. I jämförelse med Danmark, Norge och Finland har Sverige dubbelt så många hemlösa per 1000 invånare. Detta kan förklaras med att i Danmark, Norge och Finland tar stat och kommuner ett större ansvar för att motverka hemlöshet (a.a.). Sedan 2009 saknar Sverige en nationell hemlöshetsstrategi, vilket säger något om den prioritet staten ger hemlöshetsfrågan, även om en ny strategi håller på att utarbetas vid Socialdepartementet.

Hemlösheten medför stora ekonomiska kostnader för kommunerna. Enligt Boverket (2015) kostade de svenska kommunernas insatser för att ordna olika former av tillfälliga boendelösningar (till exempel härbärgen, vandrarhem och andra typer av akutboenden) 5,3 miljarder under 2015. Drygt 200 av Sveriges 290 kommuner har brist på bostäder med hyror som är rimliga för hushåll med låga inkomster (Boverket 2021). Socialstyrelsens hemlöshetskartläggning 2017 visade att 33 250 personer befann sig i situationer som gör att de kan betecknas som hemlösa, varav 5 935 befann sig i akut hemlöshet (Socialstyrelsen 2017). Resultatet av kartläggning är dock en underskattning, eftersom en femtedel av kommunerna inte medverkade i kartläggningen och den endast omfattar hemlösa personer som haft kontakt med socialtjänst, sjukvård eller ideella organisationer, vilket innebär att flera utsatta grupper inte omfattas av kartläggningen, däribland papperslösa och asylsökande (Knutagård et al. 2020). Hemlösheten genererar stora kostnader både mänskligt och samhällsekonomiskt. Den skapar och förstärker social exkludering (se till exempel Arnold 2013). Att leva som hemlös innebär en väsentligt ökad risk för att drabbas av sociala problem, psykisk och fysisk ohälsa, men också av diskriminering genom exempelvis svårigheter att få arbete och tillgång till utbildning (Knutagård et al. 2020). Det kan aldrig nog betonas att ett stabilt och tryggt hem är en grundläggande förutsättning för social integration (se till exempel Tsemberis 2010).

Även om det finns individuella och relationella aspekter som kan ha betydelse för att människor blir hemlösa är den främsta orsaken brist på bostäder som är tillgängliga för personer med låga inkomster (Knutagård et al. 2020). Att hemlösheten ökat i Sverige och en stor del av världen³ är kopplad till ökad fattigdom, växande klyftor och andra former av ekonomisk ojämlikhet (Baptista & Marlier 2019). I Sverige och i många andra europeiska länder har bostadspolitiken förändrats kraftigt sedan början av 1990-talet, vilket innebär att staten har minskat sitt ansvar för att tillhandahålla bostäder och istället gjort detta till en angelägenhet för marknaden. Denna bostadspolitik har gynnat grupper med goda inkomster, men har lett till allvarliga problem med brist på bostäder med rimliga hyror för grupper med låga inkomster. För att motverka hemlösheten krävs social- och bostadspolitiska reformer som tar bort ojämlikheten på bostadsmarknaden. Samtidigt behövs det adekvata sociala insatser för att ge de människor som lever i hemlöshet trygga och stabila bostäder (Knutagård & Kristiansen 2018; Kristiansen 2021).

Socialt arbete med hemlösa människor i Sverige bygger till stor del på att människor som är hemlösa hänvisas till den sekundära bostadsmarknaden,⁴ som började utvecklas i slutet av 1980-talet och som växte kraftigt under 1990-talet (Sahlin 1990; 1996). På den sekundära bostadsmarknaden erbjuder socialtjänsten andrahandskontrakt med villkor och utan de rättigheter som finns för hyresgäster på den ordinarie bostadsmarknaden, till exempel besittningsskydd enligt hyreslagen. Dessa bostäder består i många fall av lägenheter som finns i hyresfastigheter i ekonomiskt missgynnade bostadsområden, men de som av olika anledningar inte anses klara av att bo på egen hand placeras i härbärgen, kategoribostäder eller andra boenden som bygger på ett förhållningssätt som brukar benämnas för ”boendetrappan”. Boendetrappan utgår från en föreställning om att vissa människor som är hemlösa inte ”klarar eget boende” (Sahlin 1996, s. 329). Därför behöver de kontrolleras och ”tränas” innan de kan få ett förstahandskontrakt (Sahlin 1990, 1996, 2013; Knutagård et al. 2020). Detta innebär att de boendeformer som står till

³ FN:s kommission för social utveckling beräknar att 1,6 miljarder människor runt om i världen är hemlösa. Kommissionen konstaterar att hemlösheten får stora negativa sociala och ekonomiska konsekvenser för de människor som drabbas och att det är ett växande problem både i låginkomstländer och i höginkomstländer (UN/DESA 2022). Inom EU har hemlösheten ökat med 70 procent på tio år och för närvarande beräknas drygt 700 000 människor vara akut hemlösa (FEANTSA 2021).

⁴ Begreppet ”sekundär bostadsmarknad” myntades av Ingrid Sahlin i början av 1990-talet (se till exempel Sahlin 1990).

buds på den sekundära bostadsmarknaden är tidsbegränsade och saknar besittningsskydd. De är också förknippade med krav och regler, som innebär att de boende måste acceptera att bli kontrollerade i olika avseenden. Det kan gälla hur de sköter sina boenden och att de inte bryter mot förbud mot alkohol, droger, husdjur och att ta emot nattgäster (Knutagård et al. 2020).

Boendetrappan är ingen teoretisk eller evidensbaserad modell, utan bör ses som en tämligen löst utformad tankemodell,⁵ som kan se olika ut i olika kommuner. Den börjar ofta med akutboende och går via boenden som kan kallas träningslägenheter och övergångslägenheter med målet att de boende så småningom ska kvalificera sig för en egen lägenhet med ett förstahandskontrakt (a.a.). Problemet är att en lång rad undersökningar visar att boendetrappan fungerar dåligt. De som blir föremål för denna typ av interventioner tenderar att fastna i olika typer av kortsiktiga boendelösningar med socialtjänsten som hyresvärd eller, vid påstådda regelöverträdelser, hamna på ett lägre trappsteg eller placeras på härbärge, hotell, eller vandrarhem (se till exempel Sahlin 1996; Kristiansen 1999; Knutagård 2009; Lofstrand 2005; Denvall et al. 2011).

Det är därför inte konstigt att många socialarbetare och andra aktörer på hemlöshetsområdet blev intresserade när Bostad först-modellen började få uppmärksamhet i Sverige. Det fanns flera internationella studier som visade att en stor del av de människor som fick stöd och hjälp i Bostad först-program lyckades bryta sig loss från hemlösheten (Tsemberis, Gulcur & Nakae 2004; Padgett 2007; Pearson, Montgomery & Locke 2009). Till skillnad från boendetrappan, som har bostaden som slutmål i en stegvis behandlingsprocess utgår Bostad först ifrån att en egen bostad är en förutsättning för att hemlösa människor ska kunna förändra sina liv och leva socialt integrerat (Knutagård & Kristiansen 2013). Något tillspetsat kan detta uttryckas med att boendetrappan utgår från att hemlösa människorna inte klarar eget boende, medan Bostad först utgår ifrån att människor inte klarar sig i samhället utan ett eget boende.

⁵ Weddig Runquist, skriftlig kommentar februari 2022.

Bostad först – principer och bakgrund

Den ideella organisationen Pathways to Housing, som grundades av Sam Tsemberis i New York 1992, började under 1990-talet att utveckla en modell för att ge stöd till långvarigt hemlösa människor med missbruk och psykisk ohälsa. Modellen, som numera benämns *Pathways Housing First* (PHF), utvecklades som ett alternativ till en trappstegsliknande behandlingsmodell för hemlösa människor som hade etablerats i USA i början av 1980-talet, men som hade visat sig fungera dåligt (Tsemberis 2010). PHF har fått stort inflytande på en stor del av de Bostad först-verksamheter som idag finns runt om i världen (Tsemberis 2010; Padgett, Henwood & Tsemberis 2016; Pleace 2018). Även om många av dessa verksamheter inte uppfyller alla de principer som gäller för PHF (Knutagård & Kristiansen 2018) visar forskning från bland annat Nordamerika och Europa att en mycket stor andel av de personer som får boende i Bostad först-verksamheter bryter sig loss från hemlösheten och att deras livssituationer förbättras även i andra avseenden (Busch-Geertsema 2013; Pleace 2018; Knutagård & Kristiansen 2018; Knutagård et al. 2020). Flera av de Bostad först-verksamheter som bedrivs i Sverige har utvärderats med positiva resultat (Kristiansen 2013; Aronsson 2015; Uhnöo 2019; Björkman 2017; Folkesson 2017). Det finns också studier som visar att Bostad först är kostnadseffektivt jämfört med andra metoder på hemlöshetsområdet (Larimer et al. 2009; Pleace, 2018).

En grundläggande princip för PHF är att en egen bostad betraktas som en mänsklig rättighet och en förutsättning för att kunna leva ett socialt integrerat liv (Tsemberis 2010). Förutom att de som får bostad genom PHF förbinder sig att avsätta en del av sin inkomst till att betala hyran och att de accepterar att ha regelbunden kontakt med personal vid Pathways to Housing, så ställs det inte några andra krav eller regler på de dem än vad som allmänt gäller för hyresgäster. En annan viktig princip för PHF är att de människor som får boende genom verksamheten ska bemötas med respekt, värme och medkänsla som möjliggör att det skapas ömsesidiga förtroendefulla relationer (a.a.).

Det stöd som ges inom ramen för PHF är inte tidsbegränsat, utan de boende erbjuds hjälp så länge de själva önskar det (Tsemberis 2010). Vidare ska de bostäder som erbjuds vara integrerade och utspridda i vanliga bostadsområden. Enligt PHF ska boendet och den service och det sociala stöd som

brukarna erbjuds vara separerade. Det innebär att boendet inte ska vara villkorat på något sätt med exempelvis krav på socialt stöd eller behandling (a.a.). PHF betonar också betydelsen av att de boende har självbestämmande och valfrihet när det gäller om de ska ta emot service eller socialt stöd och hur detta ska se ut. PHF ger hyresgästerna möjligheter till stöd och hjälp dygnet runt av ACT-team⁶ eller genom Case management. Stödet när det gäller alkohol- och droganvändning är inriktat mot skadereducering (harm reduction) och det förekommer ingen press på de boende att leva utan alkohol eller andra droger. Återhämtning (recovery) är en viktig utgångspunkt för det sociala stöd som erbjuds inom ramen för PHF, vilket innebär att det finns en tilltro till att förändring är möjlig, men att den får ta tid och att de boende måste få göra sina egna vägval (a.a.).

Pathways to Housing började inte att använda begreppet "Housing First" förrän några år in på 2000-talet.⁷ År 2004 publicerade Sam Tsemberis tillsammans med Leyla Gulcur och Maria Nakae den första artikeln där de använde begreppet "Housing First" för att beskriva Pathways to Housings arbetssätt. Enligt Sam Tsemberis ville de vara försiktiga med att ge deras program en tydlig benämning tills de hade forskningsstöd för att verksamheten fungerade. Under de första åren kallade Tsemberis och hans kollegor verksamheten "The Appartement program". När han i mitten av 1990-talet för första gången ansökte om forskningsmedel för att undersöka verksamheten på Pathways to Housing kallade han programmet för "The Consumers Preference Independent Living Model".⁸

Benämningen "Housing First" hade dock använts i USA sedan slutet av 1980-talet av organisationer som arbetade för att bistå hemlösa människor med boende (Lozier 2006; Waegemakers Schiff & Rook 2012). Begreppet "Housing First" kan ha inspirerats av Housing Now-rörelsen som växte sig stark i USA under 1980-talet och vars främsta paroll var "Housing! Housing! Housing!". Rörelsen hävdade alla medborgares rätt till bostad och proteste-

⁶ Assertive Community Treatment (ACT) innebär uppsökande verksamhet med ett team som innefattar olika kompetenser (till exempel psykiater, sjuksköterska, socialarbetare och psykolog), vilket betyder att patientens behov av vårdresurser till största del ska täckas av ACT-teamet. ACT fungerar som alternativ till sluten vård och har i flera studier visat goda effekter i arbete med människor med psykisk ohälsa (Ellenhorn 2015).

⁷ Sam Tsemberis, intervju februari 2022.

⁸ Projektet "The New York Housing Study", som var en RCT-studie, pågick 1997-2001 och genomfördes i samarbete med bland annat Mary Beth Shinn på New York University (Sam Tsemberis, intervju februari 2022; Padgett et al. 2016).

rade mot Reaganadministrationens kraftiga nedskärningar av federala subventioner till bostäder för fattiga hushåll (Lozier 2006; Padgett et al. 2016).⁹ Enligt Jeannette Waagemakers Schiff och John Rook (2012, s. 5) var det den ideella organisationen Beyond Shelter som 1988 ”myntade” benämningen ”Housing First”. Benämningen kom till i samband med att organisationen startade en verksamhet i Los Angeles som gav permanenta boenden till hemlösa barnfamiljer. Under samma tidsperiod startade flera andra organisationer med varierande målgrupper housing-led (bostadsstyrda) verksamheter runt om i USA, varav några använde benämningen ”Housing First” (Lanzerotti 2004). Housing-led (bostadsstyrda) verksamheter innebär i korthet att hemlöshetsarbetet så snabbt som möjligt ska ge hemlösa människor egna bostäder på den ordinarie bostadsmarknaden (Dyb 2020; Knutagård, Heule & Kristiansen 2021). Det fanns också exempel på organisationer som i början av 1990-talet använde benämningen Housing First, men som inte var bostadsstyrda (Lanzerotti 2004).

I Europa började Housing First att användas som benämning på bostadsstyrda hemlöshetsverksamheter omkring 2005.¹⁰ Det var då som Pathways to Housings verksamhet började bli känd i Europa genom bland annat dess samarbete med den ideella organisationen Discus i Amsterdam, som 2006 startade det första boendeprogrammet i Europa som byggde på Pathways to Housings principer för Housing First.¹¹ Under åren som följde startades en rad boendeverksamheter i Europa som var inspirerade av Pathways to Housing (Padgett et al. 2016; Pleace 2018). Till den snabba spridningen av Housing First i Europa bidrog att FEANTSA¹² och The European Observatory on Homelessness (EOH)¹³ gav stor uppmärksamhet åt PHF och den

⁹ Den 7 oktober 1989 arrangerade Housing Now-rörelsen en protestmarsch i Washington DC, som fick stor uppmärksamhet och som blivit legendarisk. Marschen samlade en kvarts miljon människor från stora delar av USA (Padgett et al. 2016). På det möte som avslutade marschen framträdde Stevie Wonder, Tracy Chapman och flera andra celebriteter. Den legendariska medborgarrättskampen Jesse Jackson var en av dem som höll tal.

¹⁰ Volker Busch-Geertsema, e-mail 24 januari 2022.

¹¹ Sam Tsemberis, intervju februari 2022.

¹² Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA), som grundades 1989, är ett europeiskt nätverk för organisationer som arbetar med hemlöshetsfrågor. FEANTSA, som omfattar drygt 120 medlemsorganisationer från 30 länder, får stöd av EU-kommissionen (www.feantsa.org).

¹³ The European Observatory on Homelessness (EOH) är ett forskarnätverk, som startades av FEANTSA 1991. EOH ansvarar för den vetenskapliga tidskriften *European Journal of Home-*

forskning som visade på dess goda resultat (se Hansen Ljöfstrand & Juhila 2012; Dyb 2020).

Som jag nämnde tidigare utvecklade flera organisationer i USA i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet verksamheter som utifrån ett rättighetsperspektiv betonade betydelsen av att hemlösa människor fick tillgång till permanenta bostäder (Waegemakers Schiff & Rook 2012). Även om dessa verksamheter inte i alla avseenden motsvarar de principer som gäller för PHF kan de betraktas som olika former av Bostad först-verksamheter. Det finns också flera exempel på sådana verksamheter utanför USA. 1977 startade den ideella organisationen Houselink i Toronto en verksamhet som erbjöd permanent boende utan krav på behandling för personer som varit intagna inom psykiatri (a.a.). I London startades Rough Sleepers Initiative 1990 som erbjöd tidigare hemlösa personer som varit uteliggare permanenta hyreskontrakt. Under åren 1990–1997 hade endast 16 procent av de 4 865 personer som fick hyreskontrakt genom Rough Sleepers Initiative misslyckats med att behålla sina lägenheter (Busch-Geertsema 2001).

Organisationen Soziale Wohnraumhilfe, som grundades 1991, startade 1994 projektet H13 i Hannover. Projektet erbjöd mångårigt hemlösa personer med missbruk och annan social problematik permanenta bostäder med egna hyreskontrakt. Projektet, som utvärderades av sociologen och hemlöshetsforskaren Volker Busch-Geertsema, visade på positiva resultat. Två och ett halvt år efter inflyttningen hade 15 av 16 boende integrerats i normala bostäder med egna kontrakt (Busch-Geertsema 2005). H13 var i princip en Bostad först-verksamhet, även om organisationen inte använde detta begrepp. Det byggde på principer som i flera avseende motsvarade dem som Pathways of Housing byggde på i New York, men de båda verksamheterna hade utvecklats oberoende av varandra. Den grundläggande idén bakom H13, det vill säga att hemlösa personer kan klara av ett eget boende, diskuterades i Tyskland redan på 1980-talet.¹⁴ Denna diskussion kan kopplas till normaliseringsideologin som började få betydelse för den socialpolitiska diskussionen i flera länder under 1960-talet. Normaliseringsprincipen utgår ifrån att människor med funktionsnedsättningar, psykisk ohälsa eller sociala problem ska ha samma rättigheter till självbestämmande och integritet som

lessness, men publicerad även forskningsrapporter om hemlöshet. EOH arrangerar varje år en internationell forskarkonferens (www.feantsaresearch.org).

¹⁴ Volker Busch-Geertsema, e-mail 24 januari 2022.

andra medborgare (Mallander, Meeuwisse & Sunesson 1998). I socialt hemlöshetsarbete innebär normalisering att människor som saknar bostad så snart som möjligt ska erbjudas förstahandskontrakt på lägenheter som finns i det reguljära bostadsbeståndet och socialt stöd vid behov (Dyb 2020).

Från normalisering till exkludering

Normaliseringsideologin började växa fram i Sverige under 1950-talet och den fick stor betydelse för de förändringar som skedde på 1960- och 70-talen inom omsorgen av personer med funktionsnedsättningar, i psykiatri och i socialt arbete (Mallander, Meeuwisse & Sunesson 1998). Normaliseringsprincipen var också viktig för utformningen av socialtjänstlagen (a.a.) och ska fortfarande vara vägledande inom socialtjänsten (se till exempel Socialstyrelsen 2021, s. 23).

När det gäller att bedriva socialt arbete med människor i olika hemlöshets-situationer har normaliseringsperspektivet, som jag påpekade tidigare, tydliga beröringspunkter med Bostad först-modellen. Att hemlösa personer fick förstahandskontrakt på lägenheter på den ordinarie bostadsmarknaden var ett vanligt tillvägagångssätt i Sverige under 1970-talet och en stor del av 1980-talet.¹⁵ Det underlättades av att tillgången på bostäder ökade genom de bostadspolitiska satsningar som gjordes under 1960- och 70-talen. Men dessa förändringar var också ett uttryck för att det fanns socialpolitiska ambitioner att förbättra situationen för de människor som var hemlösa, som tidigare hade varit hänvisade till härbärgen och ungarshotell med ofta undermålig standard (Ågren 2004). I till exempel Stockholm minskade antalet härbärgesplatser från cirka 500 i början av 1970-talet till cirka 100 i slutet av samma decennium (a.a.). Även om det normaliseringsinriktade förhållningssättet inte var formulerat som en explicit modell för att motverka hemlöshet, och inte helt och hållet motsvarar Bostad först-modellen, kan det ses som uttryck för ett bostadsstyrt förhållningssätt.

Som jag berörde inledningsvis förändrades och nedmonterades bostadspolitiken i Sverige i början av 1990-talet. Professor Ingrid Sahlin (1990, 1992a, 1996; 2005, 2013) ger en initierad bild av hur den svenska bostadspolitiken förändrades i slutet av 1980-talet och skapade förutsättningar för framväxten

¹⁵ Ingrid Sahlin, intervju januari 2022; Hans Swärd, intervju januari 2022.

av en sekundär bostadsmarknad och för att boendetrappan som modell i det sociala hemlöshetsarbetet befastes i början av 1990-talet. Den bostadspolitik som började att formas av socialdemokratien på 1930-talet, som fick fast form i slutet av 1940-talet, och som bedrevs fram till 1990-talet utgick ifrån att bostadsbristen och de problem den genererar var samhällets ansvar. Därför gjordes stora statliga satsningar för att stimulera nyproduktion av bostäder och att utveckla den kommunala allmännyttan, som gavs ett stort bostadssocialt ansvar (Sahlin 1996). Under åren 1965–1975 genomfördes det så kallade miljonprogrammet, som innebar att bostadsbristen i princip var borta i slutet av 1970-talet.¹⁶

I mitten av 1980-talet började bilden av miljonprogrammet att problematiseras bland annat för att ha bidragit till framväxten av segregerade bostadsområden med sociala problem. Allmännyttans bostadssociala ambitioner tonades ned samtidigt som möjligheterna att få egna bostäder försämrades för de människor som stod på gränsen till eller utanför bostadsmarknaden, trots att det i många kommuner fanns ett överskott av hyreslägenheter (Sahlin 1996). När den moderatledda regeringen tog över makten 1991 innebar det en radikal omsvängning av den samhällsekonomiska politiken, som sedan dess (oavsett borgerliga eller socialdemokratiska regeringar) dominerats av nyliberal ideologi med stark tilltro till marknadsekonomiska lösningar inom välfärden. Detta fick stora konsekvenser för bostadspolitik, som mer eller mindre helt lades över i händerna på marknadskrafterna (a.a.). Bostadsdepartementet lades ner och dess ansvarsområde splittrades upp på flera andra departement. Det statliga stödet till bostadsbyggande avvecklades, vilket bland annat ökade byggkostnaderna. Det uppstod snart en markant minskning av nyproduktion av bostäder, särskilt av hyresrätter som dessutom blev dyrare. En omfattande ombildning av hyresrätter till bostadsrätter inleddes. Detta innebar att situationen för medborgare med låga inkomster och svag förankring på bostadsmarknaden försämrades avsevärt under 1990-talet, vilket förstärktes av att Sverige under detta decennium befann sig i en djup låg-

¹⁶ Att det rådde balans på bostadsmarknaden i Sverige i mitten på 1970-talet betyder inte att det inte fanns människor som var hemlösa (se till exempel Grosin & Norman 1976; Ågren 2004). På 1970-talet fanns det omkring 5000 hemlösa personer i Stockholm, vilket sjönk till drygt 2000 personer på 1980-talet (Ågren 2004). Det finns några grupper, som oavsett läget på bostadsmarknaden, har svårt att få tillgång till egna boenden på den ordinarie bostadsmarknaden. Det gäller personer med alkohol- och narkotikaproblem och psykisk ohälsa samt fattiga familjer med många barn (se till exempel Nilsson 2021).

konjunktur med hög och långvarig arbetslöshet, en ytterligare försämring av utrikes föddas redan svaga arbetssituation samt ett mycket högt socialbidragstagande bland ungdomar i åldern 18–24 år (Bergmark 2000; Salonen 2000; Edin & Åslund 2001).

Låginkomsttagares situation försvagades också av att lagarna om bostadsanvisning och bostadsförsörjning upphävdes 1993, vilket medförde att de kommunala bostadsförmedlingarna lades ner, eftersom det nu saknades incitament för såväl privata som allmännyttiga bostadsföretag att lämna sina lediga lägenheter dit. Samma år stärktes hyresvärdarnas rättigheter att vräka genom ändringar i hyreslagen, som också explicit tillskrev socialnämnderna ansvar för störande boende (a.a.). Trots att många kommuner fortfarande hade problem med tomma bostäder ökade vräkningarna kraftigt efter 1991 (a.a.). Ingrid Sahlin (1996, s. 147) skriver: ”Antalet fullföljda vräkningar per år har under ett par decennier mer än tredubblats, från drygt 2.000 hushåll år 1970, till mer än 5.000 år 1986 och 7.000 år 1993–1994.”

Denna exkluderingsprocess legitimerades genom en förstärkt individualiseringen av bostadsmarknadens problem. Diskussionen om de människor som saknade bostäder betonade att de hade problem med misskötsamhet, missbruk, psykisk ohälsa och arbetslöshet. 1993 genomförde Socialstyrelsen en kartläggning av hemlösheten i Sverige som enbart hade fokus på hemlösa personer utanför den sekundära bostadsmarknaden och med allvarliga sociala problem. Den visade att det fanns strax under 10 000 hemlösa personer (Socialstyrelsen 1994). Förändringarna av bostadspolitiken innebar att den sekundära bostadsmarknaden expanderade snabbt (Sahlin 2005, s. 130). År 1990 omfattade den sekundära bostadsmarknaden 9 880 boendeplatser i Sverige. År 2001 hade den vuxit med nästan 75 procent och uppgick till 17 180 boendeplatser (Sahlin 2005). Tjugo år senare, 2021, omfattar den sekundära bostadsmarknaden drygt 26 000 bostäder, vilket omfattar lägenheter med sociala kontrakt och andrahandsuthyrning utan biståndsbeslut, som många kommuner använder för nyanlända (Boverket 2021).

Kommittén för hemlösa – kritik mot exkluderingspolicyn och normaliseringsprincipens återkomst

Hemlösheten i Sverige fick stor politisk och medial uppmärksamhet i slutet av 1990-talet. I december 1998 tillsatte den socialdemokratiska regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att ta fram förslag på åtgärder för att förbättra situationen för hemlösa människor och motverka att hemlöshet uppstår. Kommittén fick också i uppgift att ge stöd till kommuner och ideella organisationer som tog initiativ till projekt med syfte att utveckla hemlöshetsarbetet. Regeringen hade för detta ändamål avsatt 30 miljoner kronor för åren 1999 till 2001 (SOU 2001:95).

Den tidigare socialdemokratiske riksdagsledamoten Widar Andersson utsågs till ordförande för kommittén, som fick namnet ”Kommittén för hemlösa”. I kommittén, som började sitt arbete våren 1999, ingick riksdagsledamöter från de sju politiska partier som var representerade i riksdagen, sakkunniga från socialdepartementet och några experter som representerade bland annat socialtjänsten, psykiatrin och kriminalvården. I december 1999 blev socionom Weddig Runquist sekreterare i kommittén. Under den tid som Runquist var sekreterare knöts ett flertal forskare till kommittén som bland annat genomförde olika studier och utredningar (SOU 2001:95). Flera av dessa forskare och experter medverkade i en antologi som med stöd från kommittén gavs ut år 2000¹⁷ samt i den forskningsantologi som utgör en särskild bilaga till SOU 2001:95. Runquist nämner särskilt Ingrid Sahlin och Hans Swärd, som viktiga ”externa bollplank” under kommittéarbetet.¹⁸

Kommittén skulle enligt direktiven arbeta utåtriktat i samarbete med kommuner, landsting och civilsamhället. Den fick en tydlig position i hemlöshetsdiskussionen. Widar Andersson var offensiv och engagerad. Han deltog i en rad seminarier och debatter om hemlöshet¹⁹ och bidrog till att medier uppmärksammade hemlösheten och kommitténs arbete.²⁰ Kommittén arrange-

¹⁷ Runquist, Weddig & Swärd, Hans (red.) (2000). *Hemlöshet – en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons.

¹⁸ Weddig Runquist, intervju februari 2022.

¹⁹ a.a.

²⁰ I mediearkivet Retriever (2022) förekommer Widar Andersson i 74 nyhetsartiklar i svensk dagspress om hemlöshet under åren 1999 till 2003.

rade också flera forskarseminarier och konferenser i samarbete med kommuner och ideella organisationer (SOU 2001:95).

I mars 2000 lade Kommittén för hemlösa fram ett delbetänkande med titeln *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik* (SOU 2000:14). Delbetänkandet innehöll en genomgång av de kunskaper som fanns om hemlöshetsproblematiken i Sverige och pekade på ett flertal kunskapsluckor på hemlöshetsområdet. Betänkandet föreslog att regeringen skulle ge Socialstyrelsen i uppdrag att bland annat undersöka villkoren för hushåll med en svag förankring på bostadsmarknaden samt att i samarbete med Boverket undersöka omfattningen och konsekvenserna av den sekundära bostadsmarknaden. Dessutom föreslog kommittén att regeringen skulle ge Socialvetenskapliga forskningsrådet, sedermera FAS och idag Forte, i uppdrag att förstärka forskningen på hemlöshetsområdet (SOU 2000:14).

Kommitténs slutbetänkande *Att motverka hemlöshet - en sammanhållen strategi för samhället* (SOU 2001:95) överlämnades till regeringen i december 2001. Den strategi kommittén presenterade i slutbetänkandet var väl förankrad i samhällsvetenskaplig och socialmedicinsk forskning. Kommittén föreslog att metod- och kunskapsutveckling av det sociala hemlöshetsarbetet skulle förbättras för att bland annat motverka vräkningar och skydda olika grupper med svag ställning på bostadsmarknaden. Kommittén föreslog också åtgärder för att stimulera byggande av bostäder för hushåll med svag förankring på bostadsmarknaden. I slutbetänkandet fanns också flera förslag på lagändringar, bland annat förstärkta rättigheter för människor med svag förankring på bostadsmarknaden och att socialtjänstlagens bestämmelser om rätt till bistånd skulle omfatta en fast bostad (a.a.). I slutbetänkandet lyftes återkommande fram betydelsen av en strävan mot normalisering när det gäller att lösa boendesituationen för olika grupper som var hemlösa, och riskerna och problemen med den framväxande sekundära bostadsmarknaden betonades. Ett exempel är följande citat:

Kommittén för hemlösa vill dock i första hand uppmana kommuner och bostadsföretag att försöka tillgodose människors bostadsbehov genom förstahandskontrakt. Den snabba tillväxten av andrahandsuthyrning inom socialnämndernas tjänster för klienter inom individ- och familjeomsorgen riskerar att på sikt leda till att en s.k. sekundär bostadsmarknad permanentas. Kommittén anser därför att det finns skäl för socialnämnderna att aktivt verka för att andrahandsuthyrningen reduceras. (SOU 2001:95, s. 16)

I januari 2002 skickades kommitténs slutbetänkande ut på remiss till 75 remissinstanser som bestod av statliga myndigheter, kommuner, universitet och ideella organisationer. De flesta remissinstanser var kritiska till flera av kommitténs förslag. Det riktades bland annat kritik mot att lagändringar som kommittén föreslog, däribland att biståndsparagrafen i socialtjänstlagen borde ha utformats som författningsförslag.²¹ Det svala mottagandet från remissinstanserna måste också förstås mot bakgrund av att kommitténs förslag utmanade grunderna i den marknadsorienterad bostadspolitik som en stor majoritet i riksdagen ställt sig bakom. Detta visade sig också genom att de borgerliga riksdagsrepresentanterna som ingick i kommittén reserverade sig mot stora delar av förslaget. Dessutom innebar kommitténs förslag en kritik mot boendetrappan, vilken dominerade det hemlöshetsarbete som bedrevs av kommunerna, men också av flera ideella organisationer. Visserligen skrev Vänsterpartiet under några år i början av 2000-talet partimotioner till riksdagen för att förändra bostadspolitiken i linje med kommitténs förslag, men dessa fick inget gehör och kommitténs arbete utmynnade heller inte i några propositioner från regeringen till riksdagen.

Från forskning om hemlösa till forskning om hemlöshet

Att Kommittén för Hemlösas arbete inte ledde till att riksdagen fattade beslut om förändringar på det bostadssociala området innebar inte att kommittén inte fick någon betydelse. Kommitténs nära samarbete med olika forskare, dess utåtriktade arbete samt att det i kommitténs uppdrag ingick att ge stöd till projekt för att pröva nya arbetssätt i det sociala hemlöshetsarbetet bidrog till en vitalisering och förändring av diskussionen på hemlöshetsområdet. Genom att uppmärksamma H13-projektet i Hannover och andra bostadsstyrda hemlöshetsverksamheter visade kommittén att människor med olika sociala problem kunde klara av ett eget boende. Kommittén bjöd in Volker Busch-Geertsema till en välbesökt konferens i Malmö i november 2000 där han redogjorde för utvärderingen av H13, men han berättade också om studier av andra, liknande verksamheter, bland annat i London, som också fått positiva resultat (Busch-Geertsema 2001).

²¹ Weddig Runquist, intervju februari 2022.

Busch-Geertsemas presentation vid konferensen i Malmö blev mycket uppmärksammasad.²² Han framhöll att hur hemlösa människor ”... klarar av att bo i en egen lägenhet avgörs inte av hur de klarar sig på ett härbärke eller den typen av institutioner, utan det kunde vara precis tvärtom”, alltså att de som av härbärgespersionalen gavs sämst prognos faktiskt klarade sig mycket bra, berättar Ingrid Sahlin.²³ Hon hade fått kunskaper om Projekt H13 genom att hon samarbetade med Busch-Geertsema i European Observatory on Homelessness.²⁴ Busch-Geertsemas presentation på konferensen låg sedan till grund för hans bidrag i forskningsantologin, som var en bilaga till slutbetänkandet (Busch-Geertsema 2001). En rapport om en sjuårsuppföljning av H13 har sedermera översatts till svenska (Busch-Geertsema 2005). Kommittén bidrog därigenom till ett ökat intresse för normaliserande och bostadsstyrda insatser i hemlöshetsarbetet bland praktiker, politiker och forskare.²⁵ Ett uttryck för detta var att projekt H13 i Hannover i början av 2000-talet fick ta emot många studiebesök från Sverige (Busch-Geertsema 2005, s. 5).²⁶

Hemlöshetsforskningen kom i större utsträckning att ägna sig åt undersökningar med tonvikt på hemlöshetens socioekonomiska och strukturella aspekter. Tidigare hade en stor del av den svenska hemlöshetsforskningen haft fokus på individuella problem hos hemlösa människor, vilket hade kritiserats i kommitténs delbetänkande (SOU 2000:14), men också av en del forskare (se till exempel Järvinen 1992; Sahlin 1992b, 1996; Swärd 1999).

Kommittén för hemlösa hade också betydelse för att den dåvarande socialdemokratiska regeringen 2002 gav Socialstyrelsen i uppdrag att under en treårsperiod utveckla kunskaper om metoder för att motverka hemlösheten och begränsa dess omfattning, vilket skulle ske genom kartläggningar och stöd till lokala utvecklingsprojekt (Wigzell, Qvarlander & Remaeus 2004). Detta uppdrag var inledningen på vad som utvecklades till ett nära samarbete mellan Maria Boustedt Hedvall, Ann Jönsson och Annika Remaeus, samtliga utredare på Socialstyrelsen, och flera av Nordens främsta socialvetenskapliga hemlöshetsforskare. Samarbetet fick betydelse för att Socialstyrelsen övergav

²² H13-projektet fick till exempel stort utrymme i det första numret av gatutidningen *Aluma*, som gavs ut i början av 2001 (Vendel 2001).

²³ Ingrid Sahlin, intervju januari 2022.

²⁴ a.a.

²⁵ Hans Swärd, intervju januari 2022; Ingrid Sahlin, intervju januari 2022; Weddig Runquist, intervju februari 2022.

²⁶ Kjell Larsson, intervju februari 2022.

en individcentrerad syn på hemlösheten och istället betonade normalisering och bostadsstyrda strategier. Ett exempel på detta är Socialstyrelsens slutrapport om de lokala hemlöshetsprojekt som genomfördes 2002–2005 (Socialstyrelsen 2006a). Rapporten, som bland annat lyfter fram ”Bostad först-modellen”, skrevs av Weddig Runquist.²⁷ Ett annat tydligt exempel på Socialstyrelsens förändrade synsätt är rapporten *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär*, där Socialstyrelsen (2012, s. 22) konstaterar:

Sverige hade tidigare främst ett individperspektiv på hemlöshetsproblematiken, men de flesta är idag överens om att det är en kombination av olika faktorer som påverkar hemlösheten för individer i ett samhälle.

Dessa faktorer återges utförligt i rapporten där Ingrid Sahlins översättning, revidering och anpassning av FEANTSA:s ETHOS-modell till en svensk kontext återges med utgångspunkt från hemlöshetsorsaker, deras relevans för olika sårbarhetsfaktorer samt vilken inverkan de har på bostadsexkludering.

I början av 2005 förlängde regeringen Socialstyrelsens ansvar för utvecklingen av metoder på hemlöshetsområdet till och med 2007. I uppdraget ingick även att genomföra en nationell kartläggning av hemlösheten under 2005 (Socialstyrelsen 2006b). Kartläggningen av hemlösheten 2005 innebar att Socialstyrelsen förändrade hur de definierade hemlöshet, från att tidigare ha utgått ifrån specifika egenskaper hos de personer som var hemlösa till att utgå ifrån att hemlöshet handlar om situationer som personer kan befinna sig i under kortare eller längre perioder (a.a.). Socialstyrelsen fick 2007 ansvaret för att under två år samordna regeringssatsningen *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar*, som av den dåvarande moderatledda regeringen lanserades som en samlad strategi i arbetet mot hemlöshet. Även denna satsning, som utvärderades av en grupp forskare på Socialhögskolan under ledning av Verner Denvall (Denvall et al. 2011), innehöll medel för att initiera försöksverksamheter i samarbete med kommuner och ideella organisationer och därigenom utveckla hemlöshetsarbetet.²⁸ Av de utvärderade projekten hade endast ett fåtal bidragit till att skapa bättre förutsättningar för hemlösa personer

²⁷ Annika Remaeus, intervju februari 2022; Marcus Knutagård, intervju januari 2022.

²⁸ I december 2010 arrangerade Socialstyrelsen en konferens för att delge och sammanfatta resultaten av hemlöshetsstrategin 2007. På denna konferens medverkade Sam Tsemberis från Pathways to Housing som föreläsare (Annika Remaeus, intervju februari 2022).

att kunna ta sig in på den vanliga bostadsmarknaden (Knutagård 2009; Denvall et al. 2011).²⁹

Socialhögskolan och Bostad först-satsningen

I januari 2009 tillträdde Per Eriksson, professor i signalbehandling, tjänsten som rektor för Lunds universitet. Det var nog få som då kunde föreställa sig att han, med en gedigen förankring i ingenjörsvetenskapen och näringslivet, några månader senare skulle vara involverad i ett samarbete med en grupp forskare på Socialhögskolan för att motverka hemlösheten i Sverige. Men Eriksson hade med sig ett starkt personligt engagemang för fattiga och socialt utsatta människor.³⁰ I slutet av januari 2009 tog han kontakt med Socialhögskolan för att diskutera ett samarbete med syfte att motverka hemlösheten i Sverige.³¹ Inledningsvis deltog flera forskare från Socialhögskolan i kontakterna med Eriksson.³²

Under våren 2009 fick Hans Swärd, Marcus Knutagård och Cecilia Heule ansvaret för att i samarbete med Per Eriksson, Göran Dahlberg och Malin Widerlöv – de två senare med egna erfarenheter av hemlöshet – utveckla en strategi för att motverka hemlösheten i Sverige. I början av sommaren 2009 presenterades programmet ”Bostadsgarantin”. Det byggde på en tydlig kritik av boendetrappan och den sekundära bostadsmarknaden. Bostadsgarantin beskrevs som en social innovation. Den skulle vara en vidareutveckling av Bostad först-modellen, som inte enbart riktade sig till hemlösa människor med missbruksproblem och psykisk ohälsa. Tanken var att utveckla försöksverksamheter som byggde på att Bostad först-modellen skulle användas generellt för olika grupper av hemlösa. Genom pressmeddelanden och debattartiklar fick satsningen snabbt medial uppmärksamhet (se till exempel Ström 2009). Eriksson ombesörjde att Heule, Knutagård och Swärd kunde presentera Bostadsgarantin på Almedalen i juli 2009 som en del av Lunds universitets program. I november 2009 anordnade Lunds universitet en konferens på

²⁹ Totalt gav Socialstyrelsen omkring 100 miljoner kronor i stöd till kommunala utvecklingsprojekt på hemlöshetsområdet under åren 2002 till 2009 (Kristiansen 2013).

³⁰ Per Eriksson, intervju februari 2022.

³¹ Cecilia Heule, intervju januari 2022.

³² Angående de inledande kontakterna mellan Per Eriksson och Socialhögskolan se Oredsson (2009) och Knutagård & Angelin (2015).

Pufendorfinstitutet i Lund för att presentera Bostadsgarantin och diskutera möjligheter för att starta kommunala försöksverksamheter som byggde på Bostad först-modellen. Vid konferensen, som fick stor medial uppmärksamhet, medverkade ett 70-tal inflytelserika personer som representerade bland annat riksdagen, universitet, bostadsföretag, kommuner och flera ideella organisationer.

Efter konferensen i november 2009 tog företrädare för flera kommuner kontakt med Socialhögskolan, som erbjöd vetenskapligt stöd till de kommuner som var intresserade av att starta upp Bostad först-verksamheter. Lanseringen av Bostadsgarantin gav förhoppningar hos många socialarbetare, hemlösa människor och andra aktörer på hemlöshetsområdet om att det fanns en lösning på hemlöshetsproblemet.³³ Sommaren 2010 hade ett tjugotal kommuner visat intresse för att starta Bostad först-verksamheter. Forskargruppen vid Socialhögskolan blev inbjuden till flera av dessa kommuner för att informera om Bostad först (Knutagård & Kristiansen 2013). Redan under 2010 startades försöksprojekt med Bostad först i Stockholm och Helsingborg. Socialhögskolan och Lunds universitet anordnade också välbesökta nationella konferenser om Bostad först 2011 och 2012. Vid konferensen 2012 presenterades lovande resultat från Bostad först-projekten i Stockholm och Helsingborg (se till exempel Kristiansen & Espmarker 2012). Under de närmast kommande åren fortsatte spridningsarbetet samtidigt som samarbetet med en del av de kommuner som startade Bostad först-verksamheter fördjupades. När det gäller ursprungsidén i Bostadsgarantin, det vill säga att Bostad först-modellen skulle prövas generellt för olika grupper av hemlösa, så fanns det inget tydligt intresse för detta i kommunerna. Det fick till följd att Bostad först-satsningen blev inriktad mot människor som varit långvarigt hemlösa och med missbruksproblem och psykisk ohälsa. Användningen av benämningen Bostadsgarantin tonades därför ner redan i slutet av 2009, istället började benämningen ”Bostad först enligt Lunds universitet” att användas (se till exempel Socialhögskolan 2010; Heule, Knutagård & Swärdh 2010).

När Per Eriksson i slutet av 2014 lämnade rektorskapet på Lunds universitet ändrades förutsättningarna för det utåtriktade spridningsarbetet. Det innebar också slutet på den del av spridningsarbetet som tagit sin utgångspunkt i den satsning som hade startat 2009 och som inledningsvis benämndes ”Bostadsgarantin”. För att ha genomförts av en universitetsinstitution var

³³ Dinah Åbinger, intervju, februari 2022.

detta en mycket speciell satsning. Även om Bostadsgarantin var forskningsbaserad fanns det tydliga ambitioner om att utmana och förändra hemlöshetspolitiken och organiseringen av kommunernas hemlöshetsverksamheter. Att universitetets rektor var personligen delaktig i satsningen och återkommande tog upp hemlöshetsproblemet i olika officiella sammanhang gav både tyngd och uppmärksamhet åt satsningen. Förmodligen hade den inte blivit av utan Erikssons initiativ och engagemang i hemlöshetsfrågan.³⁴

Socialhögskolan har under ledning av Marcus Knutagård fortsatt att arbeta med Bostad först. Idag ligger tyngdpunkten på forskning, men fortfarande ger Socialhögskolan stöd åt kommuner och ideella organisationer som bedriver Bostad först-verksamheter eller planerar att göra det. Institutionen är ofta också representerad i både nationella och internationella sammanhang där Bostad först och hemlöshetsfrågor diskuteras. Socialhögskolan tog initiativ till och har en viktig roll i det nationella nätverk för Bostad först-verksamheter som startade 2013 och som varje år anordnar konferenser för att bland annat utbyta erfarenheter. I september 2019 var Socialhögskolan värd för FEANTSA:s forskningskonferens som samlade ett par hundra hemlöshetsforskare från en rad olika länder.

”It seems that the dissemination of the Housing First approach has worked well, but the implementation process has been slow.”³⁵

Socialhögskolans och Per Erikssons initiativ påskyndade och breddade spridningen av Bostad först-modellen i Sverige. Implementeringen av Bostad först i Sverige visade sig dock snart betydligt mer problematiskt än i många andra länder. En stor del av de kommuner som initialt visade intresse för Bostad först tonade ner eller övergav sina ambitioner att starta sådana verksamheter. I flera fall berodde det på att de kommunala bostadsbolagen drog i nödbromsen när de hörde talas om principerna för Bostad först (Knutagård & Kristiansen 2013). År 2013 fanns Bostad först-verksamheter i sju av Sveriges 290 kommuner. Ingen av dessa kommuner hade Bostad först som huvudstrategi för att motverka hemlöshet, utan det var fråga om mindre projekt

³⁴ Hans Swärd, intervju januari 2022; Verner Denvall, intervju februari 2022. Se också Knutagård & Angelin (2015).

³⁵ Knutagård & Kristiansen, 2013, s. 101.

som riktade sig till hemlösa människor med missbruksproblem och psykisk ohälsa och som fanns vid sidan av hemlöshetsverksamheter som var baserade på boendetrappan (a.a.). Nio år senare, 2022, finns Bostad först-verksamheter i 21 kommuner. I Stockholm, Göteborg, Malmö och Helsingborg är de relativt stora, men i de flesta kommuner som använder Bostad först rör det sig om mindre verksamheter. Det finns fortfarande ingen kommun som har Bostad först som huvudstrategi i hemlöshetsarbetet. Totalt omfattar Bostad först-verksamheterna i Sverige omkring 600 lägenheter (Knutagård et al. 2020). Det betyder att den sekundära bostadsmarknaden, som omfattar drygt 26 000 bostäder (Boverket 2021), är mer än 40 gånger större än Bostad först-sektorn.

Stigberoende (*path dependence*) är ett teoretiskt begrepp som kan hjälpa oss att förstå det till synes märkliga i att en stor majoritet av de svenska kommunerna fortsätter med en hemlöshetsstrategi som är ineffektiv och ekonomiskt kostsam, trots att det finns en evidensbaserad modell som ger goda resultat och dessutom är kostnadseffektiv. Stigberoende innebär att utveckling och förändring i en organisation hindras genom att aktörer på olika nivåer i organisationen tenderar att göra som de gjort tidigare därför att de förhållningssätt och arbetsformer som används i organisationen är sammanlänkade med stabila ekonomiska och sociala strukturer och relationer (Pierson 2000; Melander 2006; Ebsen 2012). Detta gör det komplicerat att ”byta spår” eller som i detta fall byta strategi i hemlöshetsarbetet.

Enligt Paul Pierson (2000, s. 254) kan stora ekonomiska kostnader för att bygga upp och driva verksamheter bidra till stigberoende genom att de skapar incitament för att olika aktörer binds till och reproducerar verksamhetens innehåll. Detta är aspekter som är tydligt förknippade med boendetrappan och den sekundära bostadsmarknaden i Sverige. Det finns en rad aktörer som har starka intressen i olika verksamheter på den sekundära bostadsmarknaden, vilket bidrar till förstärkning av stigberoendet på hemlöshetsområdet (Knutagård & Kristiansen, 2013). Det handlar om att kommuner, ideella och privata organisationer gjort stora satsningar och byggt upp hemlöshetsverksamheter med härbärgen och andra boendeformer. Även om dessa verksamheter är ekonomiskt kostsamma för kommunerna och sällan lyckas ge hemlösa människor stöd så att de kommer in på den ordinarie bostadsmarknaden, så fungerar de såtillvida att de ger hemlösa människor tak över

huvudet och dessutom ger de många socialarbetare och andra tjänstepersoner arbete.

Organiseringen av den sekundära bostadsmarknaden, som innebär att socialtjänsten hyr lägenheter av fastighetsägare, som de i sin tur hyr ut i andra hand till hemlösa människor ger, som Sahlin (1996) visar, flera fördelar för fastighetsägarna genom att de slipper ansvaret för uteblivna hyror, tillsyn och kostnader för reparationer. Med tanke på att en stor del av hemlöshetsarbetet bedrivs av ideella organisationer och privata företag på uppdrag av kommunerna finns det också ekonomiska intressen som bidrar till att förstärka stigberoendet i hemlöshetsarbetet.

Även om ekonomiska och organisatoriska aspekter spelar en viktig roll är de inte tillräckliga för att skapa förståelse för stigberoendet i hemlöshetsarbetet. När normaliseringsideologin började växa sig stark i slutet av 1960-talet fick den, som jag berörde tidigare, stor betydelse för den avinstitutionalisering som ägde rum inom omsorgsverksamheten och mentalsjukvården (Mallander, Meeuwisse & Sunesson 1998), men också för det sociala hemlöshetsarbetet (Ågren 2004). Detta var verksamheter med djupa rötter i anstaltstraditionen, som till stor del avvecklades. Även här fanns den typ av ekonomiska incitament som idag bidrar till hemlöshetsarbetets stigberoende, men kursändringen möjliggjordes av att det fanns en stark samsyn i samhället för normalitetsideologin. Dessutom fanns det i slutet av 1970-talet och under 1980-talet en god tillgång på lägenheter som var möjliga att hyra för människor med låga inkomster.

Medan normaliseringsideologin växte sig stark, och fortfarande utgör en viktig grund för utvecklingen på det funktionsrättsliga området, tog utvecklingen en annan väg på hemlöshetsområdet i slutet av 1980-talet. Den sekundära bostadsmarknaden började att expandera i skuggan av en förändrad bostadspolitik och syn på hemlösa människor. Från att ha betraktats som ett strukturellt samhällsproblem började orsakerna till problemen på bostadsmarknaden att kopplas till individer och deras moral. ”De utestängda började betraktas inte bara som oönskade av hyresvärdarna, utan också som missköttsamma personer med särskilda problem.”, skriver Sahlin (2013, s. 57). Det går nog inte att bortse ifrån att dessa förändringar i synen på hemlöshet och hemlösa människor har kopplingar till den svenska narkotikapolitiken, som under 1970-talet började förändras och blev alltmer normativ och restriktiv.

Individualiseringen och moraliseringen fick tydliga konsekvenser för missbruksvården som fick en starkare betoning på krav och kontroll, vilket ju också är aspekter som är mycket tydliga i boendetrappan. Således upprätthålles stigberoendet i hemlöshetsarbetet inte enbart av ekonomiska och organisatoriska skäl. Boendetrappan är kopplad till en rad normer och moraliska värderingar av hemlösa människor (Sahlin, 1996). Knutagård (2009) visade att många socialarbetare som arbetar med hemlösa människor är fångade i ett system med förutbestämda normativa rutiner och regler, som medför att de kategoriserar brukarna så att de ska passa in i olika delar av systemet och inte utifrån deras reella behov. Det innebär också att ett skäl till den tröghet som karaktäriserar implementeringen av Bostad först i Sverige är att dess utgångspunkt i brukarinflytande och i ett skadereduceringsperspektiv utmanar den i samhället dominerande synen på hur människor med missbruksproblem ska behandlas. Den dominerande synen betonar kontroll och krav på avhållsamhet från alkohol och andra droger, krav som då överordnas det basala behovet av bostad (Knutagård & Kristiansen 2013).

Avslutningsvis

Det kan tyckas paradoxalt och det kan betraktas som en historisk ironi (Vedung 1993) att boendetrappan, som uppenbarligen fungerar dåligt och dessutom är mycket kostsam fortfarande dominerar det sociala hemlöshetsarbetet i Sverige, trots att det sedan många år är känt – och vetenskapligt bevisat - att Bostad först och andra bostadsstyrda förhållningssätt ger betydligt bättre resultat. Men teorin om stigberoende bidrar till en förståelse av varför människor i kommuner och andra organisationer tenderar att behålla och stanna kvar i dysfunktionella system, inte minst när dessa stöds av moraliska och normativa föreställningar (Kristiansen 2021).

Referenser

- Arnold, K.R. (2013) Hemlöshet, medborgarskap och skuld. *Fronesis*, (42–43): 37–52.
- Aronsson, P. (2015) *Bostad först*. Örebro modellen.
[<http://bostadforstorebro.se/wp-content/uploads/Bostad-Först-utvärdering-2015-2-Utskick.pdf>. Hämtat: 2022-02-01].
- Baptista, I. & Marlier, E. (2019) *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies*. Brussels: European Commission.
[<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2dd1bd61-d834-11e9-9c4e-01aa75ed71a1>. Hämtat: 2022-01-30].
- Bergmark, Å. (2000) Socialbidragen under 1990-talet. I: SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning*. Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut.
- Björkman, Å. (2017) *Bostad först. Implementering av en modell för att motverka hemlöshet*. Östersund: Mittuniversitetet.
[<https://www.vasteras.se/download/18.6069dd5f15a6054f85f2aff/1490112550860/13+Uppföljning+av+Bostad+först.pdf>. Hämtat: 2022-02-01].
- Boverket (2015) *Kommunernas kostnader för boendelösningar till personer utanför den ordinarie bostadsmarknaden*. Karlskrona: Boverket.
- Boverket (2021) *Läget på bostadsmarknaden i riket*.
[<https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten/region-kommun/rikt/>. Hämtat: 2022-01-28].
- Busch-Geertsema, V. (2001) När hemlösa själva får bestämma – bostäder åt hemlösa i Tyskland. I: SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet: en sammanhållen strategi för samhället*. Expert- och forskningsrapporter. Slutbetänkande av Kommittén för hemlösa, bilagedel.
- Busch-Geertsema, V. (2005) *Från härbärke till egen bostad: uppföljning av projekt H13 i Hannover sju år senare*. Malmö: Egalité.
- Busch-Geertsema, V. (2013) *Housing First Europe*. Final report. Bremen/Brussels: GISS.
[<http://www.habitat.hu/files/FinalReportHousingFirstEurope.pdf>. Hämtat: 2022-03-01].
- Denvall, V., Granlöf, S., Knutagård, M., Nordfeldt, M. & Swärd, H. (2011) *Utvärdering av "Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar"*. Slutrapport. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Dyb, E. (2020) *Bostedslös. Politikk og praksis*. Oslo: Gyldendal.
- Ebsen, F. (2012) *Udsat til børneforsorg: om etablering af familiepleje, børneanstalter og indsats i hjemmet for udsatte børn i Danmark*. Akademisk avhandling. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Edin, P-A. & Åslund, O. (2001) Invandrare på 1990-talets arbetsmarknad. I: SOU 2001:54, *Ofärd i välfärden*. Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut.

- Ellenhorn, R. (2015) Assertive Community Treatment: A “Living-Systems” Alternative to Hospital and Residential Care. *Psychiatric Annals*, 45(3): 120-125.
- FEANTSA (2021) *Sixth Overview of Housing Exclusion in Europe 2021*. Brussels: FEANTSA/Foundation Abbé Pierre.
[https://www.feantsa.org/public/user/Resources/reports/2021/6th_Overview_of_Housing_Exclusion_in_Europe_2021_EN.pdf. Hämtat: 2022-01-30].
- Folkesson, P. (2017). *Bostad först i Karlstad*. Karlstad: Karlstad universitet.
- Grosin, L. & Norman, J. (1976) *Att leva på samhällets botten: rapport om de yngre hemlösa männens livssituation*. Lund: Studentlitteratur.
- Hansen Löfstrand, C. & Juhila, K. (2012) The Discourse of Consumer Choice in the Pathways Housing First Model. *European Journal of Homelessness*, 6(2): 47–68.
- Heule, C., Knutagård, M. & Swärd, H. (2010) Bostad först – ett innovativt försök. *Alkohol och narkotika*, nr 1/2010: 9-12.
- Järvinen, M. (1992) Hemlöshetsforskning i Norden. Bilaga: Nordiska hemlöshetsundersökningar. I: M. Järvinen & C. Tigerstedt (red.) *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD).
- Knutagård, M. (2009) *Skälens fångar: hemlöshetsarbetets organisering, kategoriseringar och förklaringar*. Akademisk avhandling. Malmö: Egalité.
- Knutagård, M., & Angelin, A. (2015) Samhällsvetenskapens avtryck. I: G. Andersson, & M. Jerneck (red.) *Samhällsvetenskapliga fakulteten i Lund – en vital 50-åring*. Lund: Samhällsvetenskapliga fakulteten, Lunds universitet.
- Knutagård, M. & Kristiansen, A. (2013) Not by the Book: The Emergence and Translation of Housing First in Sweden. *European Journal of Homelessness*, 7(1): 93-115.
- Knutagård, M. & Kristiansen, A. (2018) *Nytt vin i gamla läglar – Bostad först, boendeinflytande och om att identifiera och stötta ”the missing hero”*. Research Reports in Social Work 2018:1. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Knutagård, M., Kristiansen, A., Larsson, K. & Sahlin, I. (2020) *Hemlöshet*. Stockholm: Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd (Forte, Forskning i korthet #14).
- Knutagård, M., Heule, C. & Kristiansen, A. (2021) Missing Hero: Coproducing Change in Social Housing Programmes. *Social Inclusion*, 9:3 234-244.
- Kristiansen, A. (1999) *Fri från narkotika. Om kvinnor och män som har varit narkotikamissbrukare*. Akademisk avhandling. Umeå: Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.
- Kristiansen, A. (2013) *Utvärdering av Bostad först-projektet i Helsingborg*. Slutrapport. Helsingborg: Socialförvaltningen, Helsingborgs stad.
- Kristiansen, A. (2021) Between morality and evidence – Social work with homeless people in Sweden. *The Journal of Law & Politics*, 72(1): 729–742.
- Kristiansen, A. & Espmarker, A. (2012) *Sen är det ju mycket det här att man får vara ärlig också och det är man ju inte van vid... Bostad först ur de boendes perspektiv*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.

- Larimer, M.E., Malone, D.K., Garner, M.D., Atkins, D.C., Burlingham, B., Lonczak, H.S., Tanzer, K., Ginzler, J., Clifasefi, S.L., Hobson, W.G. & Marlatt, G.A. (2009) Health care and public service use and costs before and after provision of housing for chronically homeless persons with severe alcohol problems. *JAMA*, 301: 1349-1357.
- Lanzerotti, L. (2004) *Housing First For Families. Research to Support the Development of a Housing First for Families Training Curriculum*. San Francisco: The National Alliance to End Homelessness, inc.
- Lozier, J. (2006) Housing is Health care. Homeless in Europe. *The Magazine of FEANTSA*, winter 2006: 10–11.
- Löfstrand, C. (2005) *Hemlöshetens politik: lokal policy och praktik*. Akademisk avhandling. Malmö: Égalité.
- Mallander, O., Meeuwisse, A. & Sunesson, S. (1998) Normalisering. I: V. Denvall & T. Jacobson (red.) *Vardagsbegrepp i socialt arbete: ideologi, teori och praktik*. Stockholm: Norstedts juridik.
- May, T. (1993) *Social research: issues, methods, and process*. Buckingham: OUP.
- Melander, F. (2006) *Lokal forskningspolitik: institutionell dynamik och organisatorisk omvandling vid Lunds universitet 1980-2005*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Nilsson, M. (2021) *Från barnrikehus till sociala hyreskontrakt: den selektiva bostadspolitikens ursprung och förändring 1933–1994*. Lund: Nordic Academic Press.
- Oredsson, U. (2009) Samhällsvetenskaplig innovation: Nya grepp mot hemlöshet. *Lunds Universitets Magasin (LUM)*, nr 7, 2009.
- Padgett, D.K. (2007) There's no place like (a) home: Ontological security among persons with serious mental illness in the United States. *Social Science & Medicine*, 64: 1 925–1 936.
- Padgett, D.K., Henwood, B.F. & Tsemberis, S.J. (2016) *Housing First. Ending Homelessness, Transforming Systems, and Changing Lives*. New York: Oxford University Press.
- Pearson, C., Montgomery, A.E. & Locke, G. (2009) Housing stability among homeless individuals with serious mental illness participating in Housing First programs. *Journal of Community psychology*, 3: 404–417.
- Pierson, P. (2000) Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 95(2): 251–267.
- Place, N. (2018) *En handbok om Bostad först. Europa*. Malmö: Égalité/Sveriges stadsmissioner.
- Runquist, W. & Swärd, H. (red.) (2000) *Hemlöshet - en antologi om olika perspektiv och förklaringsmodeller*. Stockholm: Carlssons.
- Sahlin, I. (1990) *Socialtjänsten och konstruktionen av en sekundär bostadsmarknad*. Arbetsrapport nr. 3/90 inom forskningsprojektet DSF B/89/174, "Socialtjänsten, fastighetsägarna och de underkända hyresgästerna". Lund: Sociologiska institutionen, Lunds universitet.

- Sahlin, I. (1992a) Att lösa eller skapa bostadsproblem. I: M. Järvinen & C. Tigerstedt (red.) *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD).
- Sahlin, I. (1992b) Hemlöshet – reflektioner kring ett begrepp. I M. Järvinen & C. Tigerstedt (red.) *Hemlöshet i Norden*. Helsingfors: Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD).
- Sahlin, I. (1996) *På gränsen till bostad: avvisning, utvisning, specialkontrakt*. Akademisk avhandling. Lund: Arkiv förlag.
- Sahlin, I. (2005) The Staircase of Transition. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 18(2): 115–136.
- Sahlin, I. (2013) Bostadslöshet som politiskt resultat. *Fronesis*, 42–43: 53–64.
- Salonen, T. (2000) Ungdomars socialbidragstagande och försörjningssvårigheter under 1990-talet. I: SOU 2000:40, *Välfärd och försörjning*. Forskarvolym från Kommittén Välfärdsbokslut.
- Socialhögskolan (2010) *Bostad först enligt Lunds universitet*. Lund: Socialhögskolan, Lunds universitet.
- Socialstyrelsen (1994) *De bostadslösa situation i Sverige*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006a) *Lokala hemlöshetsprojekt 2002-2005 - resultat, slutsatser och bedömningar*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2006b) *Hemlösheten i Sverige 2005 – Omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2012) *Hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2011 – omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2017) *Hemlöshet 2017 - omfattning och karaktär*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Socialstyrelsen (2021) *Ekonomiskt bistånd. Handbok för socialtjänsten*. Stockholm: Socialstyrelsen.
[<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikel-katalog/handboker/2021-5-7389.pdf>. Hämtat: 2022-02-03].
- SOU 2000:14. *Adressat okänd – om hemlöshetens bakgrund, orsaker och dynamik*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2001:95. *Att motverka hemlöshet: en sammanhållen strategi för samhället: slutbetänkande av Kommittén för hemlösa*. Stockholm: Fritzes.
- Ström, V. (2009) Universitetet vill experimentera bort hemlösheten. *Sydsvenskan* 30 juni 2009.
- Swärd, H. (1999) Att forska om utsatta. *Socialvetenskaplig Tidskrift*, 6(2): 172-183.
- Swärd, H. (red.) (2018) *Bedöma och åtgärda fattigdom: om välfärdens skiljelinjer och samhällets yttersta skydds nät*. Lund: Studentlitteratur.
- Tsemberis, S., Gulcur, L. & Nakae, M. (2004) Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis. *American Journal of Public Health*, 94: 651–656.

- Tsemberis, S. (2010) *Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction*. Center City, Minnesota: Hazelden.
- Uhnoo, S. (2019). *Bostad först: utvärdering av verksamheter i Göteborg*. Malmö: Égalité.
- UN/DESA (2022). *First-ever United Nations Resolution on Homelessness*. UN Department of Economic and Social Affairs.
[<https://www.un.org/development/desa/dspd/2020/03/resolution-homelessness/>. Hämtat: 2022-01-30].
- Vedung, E. (1993) *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*. Stockholm: SNS.
- Vendel, W. (2001) Äntligen fick vi ansvara för städningen själva. *Aluma*, 2001/0: 24–25.
- Waegemakers Schiff, J. & Rook, J. (2012) *Housing First – Where is the Evidence*. Toronto: Homeless Hub.
- Wigzell, K., Qvarlander, A. & Remaeus, A. (2004) Socialstyrelsens arbete för att motverka hemlöshet. *Socialmedicinsk Tidskrift*, nr 1/2004: 79-82.
- Ågren, G. (2004) Hemlöshet i Stockholm under tre decennier. *Socialmedicinsk tidskrift*, nr 1/2004: 22–26.