

Välfärd och kyrka

– UNDERLAG FÖR REFLEKTION

Stig Linde



Välfärd och kyrka – underlag för reflektion

INGÅENDE I SVENSKA KYRKANS FORSKNINGSENHETS
PROJEKT *I VEMS TJÄNST?*

Stig Linde

© Stig Linde och
Svenska kyrkans forskningsenhet,
kyrkokansliet, Uppsala, 2016.

Produktion och tryck: Ineko
Omslagsfoto: Magnus Aronson/IKON

Artikelnummer: SK16275
ISBN: 978-91-86781-31-6

Kan laddas ner från:
www.svenskakyrkan.se/forskning/publikationer



Miljömärkt trycksak, 341 142

Innehåll

Förord	5
Inledning	6
I. Välfärdsbegrepp i pluralis	7
Välfärdsbegreppets förhistoria	7
Nationsbygge, makt och ”välfärdspolitik”	11
Disciplinering och kontroll	12
Medborgarskapet	14
Begrepp för att beskriva välfärdsanordningar	16
Vad ska välfärden vara bra för? Nyttan eller behov?	20
Välfärdspluralismen utmanar välfärdsstaten	22
Nygamla konfliktlinjer	25
Konkurrerande välfärdsprinciper	27
Polyfoni i välfärdsdiskursen	29
II. Religion, kyrka och utvecklingen av det vi idag kallar välfärdsinstitutioner.	33
Det ”lutherska bidraget”	34
Tre exempel på konfliktlinjer	37
Från statskyrka till....?	44
III. Välfärd och kyrka under omvandling	55
Vad gäller då saken – nytta eller behov?	56
Kollektiv och individ – Empowerment och Erkännande	60
Kyrkan i välfärdsstatens kris	64
Kyrkan i välfärdspluralismen	66
Konstruktionen av roller i välfärdspluralismen	70
IV. Välfärdsaktör – men i vilken välfärdsmodell?	75
Lokala teologier som analysredskap	75
Diskussion om kyrkans relation till fyra välfärdsprinciper	77
Kyrkan som välfärdsaktör – en skiss till analysmodell.	83
Kommentar till arbetet med rapporten	84
Referenser	86

Förord

Det goda teologiska samtalet kännetecknas av att flera röster får komma till tals och bli lyssnade till. En av den teologiska forskningens viktigaste uppgifter är att skapa förutsättningar för sådana samtal. 2014 inleddes forskningsprojektet *I vems tjänst?* om kyrka och välfärd som vill ta tillvara erfarenheter och kunskap som genererats i församlingar genom specifika projekt och praktiker. Projektet genomförs av Svenska kyrkans forskningsenhet. Den övergripande ansatsen är präglad av aktionsforskning där forskarna studerar *med* företrädare för församlingarna. Stig Linde har som ett led i projektet sammanställt denna rapport som underlag för reflektion kring kyrka och välfärd. Materialet är tänkt att fungera som ”verktyg” vi använder för tolkning och reflektion i projektet samtidigt som det också bidrar till ett bredare samtal om kyrkan som välfärdsaktör.

Vår förhoppning är att du som läser ska hitta perspektiv och höra röster som på ett konstruktivt sätt kan bidra till dina reflektioner och de samtal du är med och för kring kyrka och välfärd.

Jonas Idestrom

Projektledare för *I vems tjänst? Ett teologiskt aktionsforskningsprojekt om kyrka och välfärd.*

www.svenskakyrkan.se/forskning

Inledning

Begreppet välfärd har under senare år blivit alltmer förekommande i diskussionen om Svenska kyrkans roll i 2000-talets samhälle, åtminstone i vissa delar av det organisatoriska kluster som vi kallar Svenska kyrkan. Exempel på det är:

- Västerås stifts socialfondsprojekt 2012-2014 ”Aktör för välfärd”;
- Svenska kyrkans utredning 2013:3 ”Att färdas väl. Hur Svenska kyrkan kan navigera i välfärden”;
- Kyrkostyrelsens dokument med rubriken ”Svenska kyrkans roll och uppgift i den svenska välfärden – en plattform” (2013).
- Diakoni & Välfärd – ”en dialog- och arbetsprocess”, kyrkokansliet och stift tillsammans 2015–2018.¹

Även forskning, såsom jämförande studier av majoritetskyrkor i Europa, har kopplat samman begreppen kyrka och välfärd.² Så även projektet *I vems tjänst? Ett teologiskt aktionsforskningsprojekt om kyrka och välfärd*.³ I projektarbetets inledning har under 2015 denna rapport arbetats fram för att ge en kunskapsöversikt om fält där kyrka och välfärd kopplas till varandra. Syftet med denna förberedande undersökning är att bidra till underlag för att formulera frågeställningar och problem mer precist. Rapporten presenterar forskning och teoretiska begrepp som kan komma att användas i reflektion om kyrkans roll i dagens samhälle och i aktionsforskningsprojekt på lokal nivå.

Det *första kapitlet* utgår från den socialpolitiska litteraturen och är avsett som en introduktion till befintliga begrepp och utvecklingen av det som kan kallas välfärdspolitik, dess motiv och byggstenar.

I ett andra kapitel lyfts religionens roll som bidragsgivare i utvecklingen av välfärdsanordningar fram, i synnerhet historikers och välfärdsforskares syn på vad lutherska inslag i en kyrko- och samhällstolkning kan utgöras av.

I det tredje kapitlet återkopplas till en rad av de begrepp som presenteras i kapitel I och relateras tentativt, på försök, i en diskussion om kyrkan som välfärdsaktör.

I kapitel fyra presenteras en modell för att undersöka inom- och utomorganisatoriska faktorer som har betydelse för kyrkans, församlingens eller den diakonala organisationens rolltagande.

1. Projektbeskrivning, Svenska kyrkan, Avdelningen kyrkoliv och samhällsansvar, 2016-01-13.

2. Yeung, Anne Birgitta 2006.

3. Se www.svenskakyrkan.se/forskning/i-vems-tjanst---ett-teologiskt-forskningsprojekt-om-kyrka-och-valfard.

I. Välfärdsbegrepp i pluralis

Välfärd är ett positivt laddat ord. I (idag) högtidliga ordalag kan vi önska den avresande med ett ”Far väl!”. Välfärdsbegreppet är förknippat med visionen om vad ett gott liv är. Så, om välfärd är att färdas väl på livets resa, vad är då kriterierna för denna önskan?

I ett pågående forskningsprojekt vid Stockholms universitet studerar historikern Nils Edling välfärdsbegreppens historia.⁴ Utgångspunkten är att begreppen är föränderliga och omdebatterade, och därmed mångtydiga.⁵ Därför är det av vikt att både vid debatt och historiska tillbakablickar inte använda begreppet välfärd som något för-givet-taget.

Edling antyder att välfärdsbegreppet kom att politiseras, i meningen att det fick partipolitisk betydelse i nationell debatt, under 1930-talet. Begreppet blev upphöjt till en konstitutionell nivå i och med att det skrevs in i Regeringsformen 1974. Därmed inte sagt att det fick en entydig betydelse. I 1 kap 2§ står bland annat:

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd ska vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Särskilt ska det allmänna trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt verka för social omsorg och trygghet och för goda förutsättningar för hälsa.

Det ligger en frestelse i att låta begreppet välfärd omfatta något både allmänt gott och allmänt vedertaget. Som vi ska se ryms det betydelsefulla ideologiska skillnader i olika uttolkningar. Men innan jag lyfter fram olika tolkningstraditioner och konfliktlinjer och begreppen som tydliggör dessa ska en historisk bakgrund skisseras.

Välfärdsbegreppets förhistoria

Många har skrivit om välfärdssamhällets historia. Det kan göras ur många perspektiv. Ett exempel på historieskrivning är arkitekturhistorikern Anders Åmans ”Om den offentliga vården”⁶, en presentation av de institutioner – hospital och fattiggårdar, tukthus och idiotanstalter, epidemisjukstugor och ålderdomshem – som manifesterar samhällets försök att hantera sociala problem och brister. Arvet kan spåras i ruinerna från kloster och helgeandshus. Institutioner som byggs i sten är fysiska manifestationer av tankar och idéer.

4. Riksbankens jubileumsfond, hemsida: Forskningsnyheter 2015.

5. Stockholms universitet. Forskningsprogram. Nils Edling. Kampen om Välfärdsstaten: Välfärdsbegreppens historia 1850–2010.

6. Åman, Anders 1976.

När idéhistorikern Roger Qvarsell beskriver ”välfärdssamhällets idémässiga förhistoria”⁷ lyfter han fram två gamla idétraditioner: det nytestamentliga samaritidealet och den antika grekiska medicinens etiska regler. Hans motiv för det är att ”de anger etiska regler kring vård och omsorg som inte tar hänsyn till grupp tillhörighet” samt att hjälpen förutsätts vara oegennyttig.⁸ Detta kan, men behöver inte, ingå i det som vi idag kallar välfärdspolitik, påpekar Qvarsell.

Qvarsell pekar på hur en mer individbaserad samhällssyn växer fram på 1700-talet, med idéer om rättigheter och skyldigheter, relaterade till en föreställning om medborgarskap och kungens ansvar gentemot undersåtar.⁹ Religiöst individualistiskt orienterade tankar såsom i pietismen och herrnhutismen bidrar, och inspirerar också människor att organisera hjälp till behövande.¹⁰ Samtidigt lyfter en merkantilistisk befolkningspolitik fram behovet av en frisk och stor befolkning för att öka landets rikedom.¹¹ Detta tarvar både uppfostran, god hushållning och filantropi.

När historia ska skrivas är det frestande att formulera sig med hjälp av nutidens begrepp och hävdvunna lösningar. Vi ser ju hur det blev. Men historiens aktörer hade knappast något gemensamt mål klart för sig.¹² Någon harmonisk idéutveckling har det knappast varit. Ingemar Lindberg, tidigare välfärdsutredare inom LO och debattör, menar i sin historieskrivning att välfärdspolitiken har utvecklats i en kamp mellan skilda intressen och synsätt: konservativa, liberala och socialistiska. Han lyfter fram tre tidiga idétraditioner som han benämner *patriarkal*, *nyttorationell* och *gruppsolidarisk*.¹³ När han analyserar historien gör han det bland annat utifrån begreppen frihet och disciplin.

I. DEN PATRIARKALA TRADITIONEN

Ett tydligt historiskt arv i välfärdspolitiken kan relateras till det Lindberg kallar ”den välvilliga överheten”, ansvarstagande brukspatroner och välgörenhetsstiftelser.¹⁴ Här finns rötter ner i 1800-talet och även 1900-talets första årtionden med husbonderätt och legohjonsstadga. Grundtanken kan

7. Qvarsell, Roger 2013.

8. Qvarsell, 2013, s. 65.

9. Qvarsell, 2013, s. 69.

10. Lorentz, Walter 1996; Oftestad, Alf B. 2001.

11. Qvarsell, 2013.

12. Historiens aktörer bearbetade helt enkelt olika problem. Se Elmér som beskriver socialpolitikens utveckling såsom grundad i: 1. Välgörenhet, 2. Yrkessolidaritet, 3. Ömsesidig hjälp samt 4. Patriarkalisk omvårdnad. Elmér, Åke, m.fl. 2000, s. 263 ff.

13. Lindberg, Ingemar 1999.

14. Lindberg, 1999, s. 24.

sägas vara disciplinering. En nutida yttring av detta menar Lindberg är ”arbetslinjen” i arbetsmarknadspolitiken.

Med patriarkal tradition menar Lindberg ett socialt engagemang som utvecklas inom ramen för en hierarkisk samhällsordning, med tydlig över- och underordning. I bakgrunden fanns fattigvårdslagstiftning som skärptes under hårda tider och mildrades under andra perioder. Risken med fattigvård ansågs vara att den kunde inleda till lättja. Regeln att den som tog emot fattigvård förlorade sin politiska rösträtt kom att gälla till 1945.

Frihetens förutsättning är lydnad mot överheten och mot den samhällsmoral som formats av samhällets övre skikt. Den som avvikit från normerna kan återfå friheten efter det att han eller hon tuktats i lämplig omfattning.¹⁵

Ledande värdeord är i denna tradition ansvar och frihet. Den senare ter sig dock olika för ”de samhällsskikt som sätter normerna och för dem som har att underordna sig”.¹⁶ Lindberg påpekar också att graden av frihet också bestäms av vilken position man har på arbetsmarknaden. ”Klasssamhällets skiktning är den patriarkala traditionens blinda fläck.”¹⁷

2. DEN NYTTO-RATIONELLA TRADITIONEN

Utifrån liberala förtecken, under 1920- och 30-talet, fick socialpolitiken en annan vision: inte tillrättaföra utan förebygga. Utvecklingsoptimism, vetenskaplighet, allmännyttan och hygien är ord som kan beteckna denna idéströmning. Det finns expertis som vet hur det bättre livet ska formas. Grundtanken är funktionalism. Den sociala ingenjörskonst som på trettiotalet var radikal fick på 1980-talet ett nytt uppsving, enligt Lindberg, men med en ny logik: ekonomismen. På marknaden förverkligas det mest rationella, enligt nytto-kalkylen. I synen på frihet sätter den nytto-rationella traditionen de materiella resurserna i centrum.

Ofrihet beror på bristande resurser och frihet handlar om tillväxt och fördelning. Omfördela materiella resurser, säger vänstern inom nyttotraditionen, maximal jämlikhet ger maximal frihet. Ojämn fördelning ger större frihet, invänder högern inom nyttotraditionen, högre tillväxt gör att alla får det bättre på lång sikt, nyttan maximeras. Goda materiella resurser är frihet, det är båda överens om.¹⁸

15. Lindberg 1999, s. 48.

16. Lindberg 1999, s. 48.

17. Lindberg 1999, s. 48.

18. Lindberg 1999, s. 48.

Den ensidiga synen på materiella resurser som frihetsmakare bidrar enligt Lindberg till den nytto-moraliska traditionens blinda fläck: Att samhället består av mänskliga relationer och att dessa kan vara förtryckande eller frigörande.

3. DEN GRUPPSOLIDARISKA TRADITIONEN

Med rötter bland medeltidens hantverkare och gesäller levde idéerna om självhjälp och solidaritet inom gruppen vidare när industrialismens arbetare byggde upp sjuk- och begravningskassor. Kassarörelsen växte, men lämnade många oskyddade utanför.

Den gruppsolidariska idétraditionen hittar vi också på 1970-talet, i handikapp- och klientrörelsernas expansion. Inom fackföreningsrörelsen organiserades kamratstöd. Mer än i Sverige utvecklades i andra länder community work, bl.a. med inspiration av Paolo Freires bok *Pedagogik för förtryckta*.¹⁹ Om ofrihet växer ur fattigdom och maktlöshet är frihet främst befrielse från förtryck och nöd.

Vägen till frigörelse går via gemensamt handlande. Frihet förutsätter ansvar i förhållande till de normer som den egna gruppen sätter upp. Denna traditions blinda fläckar är uteslutningen eller utstötningen av dem som avviker från gruppens normer.²⁰

Vi får förstå dessa idéhistoriska modeller som generaliseringar, typerna återfinns inte renodlade i verkligheten, bl.a. därför att de reella välfärdskonstruktionerna är uppkomna i olika historiska epoker, och har formats av kompromisser mellan olika intressen.

19. Freire, Paulo 1976.

20. Lindberg 1999, s. 49.

Figur: Välfärdspolitiska idétraditioner, efter Lindberg (1999)

Den patriarkala traditionens huvuddrag	Den nytto-rationella traditionens huvuddrag	Den gruppsolidariska traditionens huvuddrag
<ul style="list-style-type: none"> • omsorg om de svaga och utsatta • en stark betoning av ett moraliskt ansvar både hos den i behov av hjälp och hos arbetsgivaren eller den välbeställda • en individuell fostran av avvikare med ett betydande inslag av tvång • en stram behovsprövning så att inte den enskildes arbetsvilja försvagas • ett synsätt att sociala problem har individuella orsaker, klassamhällets över- och underordning ifrågasätts inte 	<ul style="list-style-type: none"> • det finns ett vetenskapligt svar på hur samhället bäst ska organiseras • socialpolitikens huvuduppgift är att förebygga sociala problem • individens intressen och värderingar är underordnade den allmänna samhällsnyttan 	<ul style="list-style-type: none"> • sociala skydds nät som grundas på eget ansvar och egenintresse som vidgas till gruppen • stränga krav på ansvar och skötsamhet, ömsesidighet i hur kraven ställs och hur de tillämpas • solidaritet inom gruppen, utestängning av dem som inte uppfyller kraven

Nationsbygge, makt och ”välfärdspolitik”

Det vi idag skulle kalla ”välfärdspolitik” handlade inte bara om att vårda sig om de fattiga utan hade även andra ändamål.²¹ Ett sådant är, alltsedan Gustav Vasa, formandet av nationen. Tanken att staten fanns först och då tog sig an välfärdsuppgifter bör också tänkas omvänt. Framväxande välfärdsanordningar gav åtminstone i retoriken nationsbygget innehåll och sammanhållning. Qvarsell citerar kungen som på ”vårt Embetes vegna bör såå veta de fattigas bästa...”.²² Denna ”statspaternalistiska åskådning”²³ som kungen uttrycker för kan ses som en tidig statlig ”socialpolitik”, där det sociala ansvarets organisering var kodifierat i treståndsläran med överhetsståndet, läroståndet och hushållsståndet. Den som tänker ”välfärdsstat” kan sedan reformationstiden knappast undgå att tänka ”nationalstat”.²⁴

Att välfärdsanordningar i hög grad är baserade på kollektiv är en bokstavligt talat bärande logik. Husbonden hade i hustavlans värld ett grundläggande ansvar för sitt husfolks försörjning. Brast detta var det socknen som med sin fattigkassa eller procedurer som rotegång m.m. fick träda till. När

21. Lindberg 1999, s. 45.

22. Konung Gustaf den förstes registratur, vol 8, s. 290, i Qvarsell 2013, s. 66.

23. Qvarsell 2013, s.66.

24. Den danske historikern Uffe Østergård menar att historien om välfärdsstaten kan ses som en större historia om nationaliseringen av befolkningen. Østergård, Uffe, *Lutheranismen og den universelle velfærdsstat*. <http://kultuffe.dk>.

socknens resurser blir pressade ”av grupper av människor som hamnat utanför de grundläggande sociala sammanhangen” riktas krav mot kungen, det vill säga staten.²⁵ Vi känner igen mönstret även i den dagsaktuella debatten om ansvaret för tiggande EU-migranter, liksom flyktingarnas situation i Europa.

Ett viktigt led i utvecklingen av det som kom att kallas välfärdsstat är den gruppsolidariska idéns (stegvisa) ”förstatligande”. Medeltidens mycket lokala hantverks- och skråkassor utvecklas via 1800-talets föreningsbildningar som med tiden bildar förbundsvisa kassor för vilka bärkraften förstärktes genom mindre statliga bidrag till sjukkassorna decennierna runt 1900.²⁶ Utvecklingen fortsatte (med vissa reformpauser) under 1900-talets första hälft och 1953 beslutade riksdagen om en obligatorisk och allmän sjukförsäkring samordnad med yrkesskadeförsäkringen baserad på inkomstbortfallprincipen. Försäkringen skulle bekostas av de försäkrade, arbetsgivarna och staten till en fördelning av 45/25/30 %. Fackliga arbetslöshetskassor fick från 1934 statligt stöd, och statsbidragen ökade under efterkrigstiden.²⁷ Till skillnad från sjukförsäkringen är det än idag fackföreningarna som hanterar arbetslöshetskassorna,²⁸ om än med statligt stöd och dito inflytande. Frågan om en obligatorisk och allmän arbetslöshetsförsäkring har diskuterats och utretts alltsedan tidigt 1900-tal.

Disciplinering och kontroll

Förutom nationsbyggandet kan framväxten av sociala understödssystem och vårdande institutioner inte förstås utan att lyfta fram frågorna om disciplinering och kontroll.

Grundtanken i disciplineringen är att bistånd kräver kontroll, att man är en ”rätt fattig”. I sin studie av kungliga resolutioner, hospitalsstadgar och tigarordningar under 15- och 1600-talen konstaterar historikern Conny Blom en skillnad mellan medeltidens och reformationstidens syn på den fattige.²⁹ Där tidigare de fattiga, sjuka och nödlidande ansågs stå i ett särskilt förhållande till Gud, förändrades attityden till att de snarare skulle ”förnedras och göras medvetna om att de inte förmår leva upp till det lutherska kravet att

25. Qvarsell 2013, s. 68.

26. Edebalk, Per Gunnar 2013, s. 217.

27. Edebalk 2013, s. 254 ff.

28. Förutom en, Alfakassan.

29. Blom, Conny 1992.

arbета och försörja sig själva”.³⁰ ”Rätta” fattiga är de som har rätt till hjälp eftersom de inte själva orsakat sin utsatta belägenhet. Som sådana kategoriserades ”vrsinnige, besatte och rasande menniskior”, de som bar på smittsamma sjukdomar, fattiga och sjuka änkor samt föräldralösa eller ”wahnföra” barn.³¹ Kriterierna förändras något genom tidens gång, men skillnaden mellan värdiga och ovärdiga fattiga består.

Hur dessa disciplinerande relationer är riktade beskriver Lindberg med anknytning till de tre tidigare nämnda (patriarkala, nytto-rationella och gruppsolidariska) traditionerna. I den patriarkala traditionen är relationerna *vertikala* och hierarkiska. Treståndsläran bygger på över- och underordnade parter. Denna ordning där den ena tillskrevs makt och den andra inte, innebar också en genusordning.³² I överhets- eller värjoståndet finns överhet och undersåtar. I läroståndet finns lärare och åhörare (präst och församling) och i hushållsståndet husfader och husfolk.³³ Den som ger handlar utifrån moralisk förpliktelse och mottagaren förväntas ödmjukt och i tacksamhet följa överhetens normer, annars väntas disciplinära åtgärder. ”Överhetssamhället behöver inte förändras om bara överheten förstår att ta socialt ansvar.”³⁴

I den nytto-rationella traditionen är den disciplinerande aktören otydligare. Experten närmar sig uppifrån, men ”bakom allmännyttans ridå”.³⁵ De disciplinerande bedömningarna görs av professioner, eller av politiska instanser. I den senare marknadsorienterade rationaliteten sköts disciplineringen av marknadsens osynliga hand; den som befinner sig i det så kallade utanförskapet bör göra sig anställningsbar, eller på annat sätt legitimera sig för att komma ”innanför”.

Den gruppsolidariska traditionen präglas tydligare av *horisontella* relationer. Det innebär inte nödvändigtvis mindre disciplinering, men den baseras på en ömsesidig relation. Den som inte sköter sig kan exkluderas.

Detta inledande och bakåtblickande avsnitt har haft som syfte att presentera olika idéströmningar. Dessa tankemodeller kan spåras även i dagens

30. Blom 1992, s.63 f. Blom skriver vidare: ”Synen på de fattiga och sjuka har alltså gått från aktning och vördnad till misstankar om bedrägeri och falskhet. Detta har varit möjligt genom myndigheternas bristande förmåga att komma till rätta med och hantera tiggjarproblemet. I stället för att söka identifiera orsakerna bakom de sociala problemen väljer man att misstänkliggöra alla tiggare och vårdsökande, genom att göra gällande att det är de själva som framkallat den uppkomna situationen genom sin egen lättja och arbetsovillighet. En stereotyp och falsk verklighetsbild har upphöjts till ett axiom, och därmed har synen på fattiga, sjuka och äldre radikalt förändrats.” s. 257.

31. Blom 1992.

32. Maurits, Alexander 2008, s. 51–73.

33. Även husmodern hade sitt ”embete”, men underordnat husfaderns. Maurits 2008, s. 53, 58.

34. Lindberg 1999, s. 47.

35. Lindberg 1999, s. 47.

debatt. I nästa avsnitt presenteras centrala begrepp från välfärdsforskningen som används för att beskriva utvecklingen av samhällets välfärdsanordningar.

Medborgarskapet

Grupptillhörighet och gränser, inklusion och exklusion, är återkommande teman i både debatt och forskning om välfärdsanordningars organisering.³⁶ En grundläggande tankefigur har då blivit central, nämligen ”medborgarskap”. En medborgare i ett land, eller i EU, har en viss status med vissa formella rättigheter och skyldigheter som staten utfärdar.³⁷ Hur medborgarskap ges ser olika ut i olika länder, definierat antingen av härstamning (föräldrarnas medborgarskap) eller var man är född (territorialprincipen). Som svensk medborgare har man rösträtt i riksdagsval. Medborgarskapet är också en förutsättning för att bli riksdagsman eller polis.

Medborgarskapet har beskrivits och uttolkats i en berömd text av den brittiske sociologen T.H. Marshall.³⁸ Han beskriver medborgarskapet som gradvis utvecklats: under 1700-talet utvecklades de civila rättigheterna, under 1800-talet de politiska och under 1900-talet de sociala rättigheterna. I grunden ligger tanken om att alla människor har lika rättigheter, idéer som bland annat utvecklades av Thomas Paine under åren kring franska revolutionen.³⁹

Som *civila* rättigheter avses sådana som sanktionerar individens frihet såsom yttrandefrihet, likhet inför lagen, rätten att teckna kontrakt och äga egendom, oavsett börd eller tillgången till kapital. Dessa rättigheter säkerställs av det allmänna domstolsväsendet eller med andra ord, rättsstaten.

Den kanske mest framlyfta *politiska* rättigheten är den allmänna rösträtten, en rätt som inte inkluderade kvinnor förrän 1921. Den bakomliggande motsättningen handlade inte minst om att den politiska rättigheten inte skulle vara avhängig en människas ekonomiska status. I Sverige är denna konflikt ofta illustrerad med Verner von Heidenstams strof ur diktverket *Ett folk* från 1899: ”Det är skam, det är fläck på Sveriges banér, att medborgarrätt heter pengar.” Marshall såg de politiska rättigheterna som en faktor som

omorganiserade människor från enskilda individer till att bli medlemmar i partier, organisationer och fackföreningar.⁴⁰

36. Calloni, Marina 2005.

37. Diskussionen om det verkligen finns rättigheter, och vad rättighetsbegreppet i så fall är grundat på, t.ex. konsensus, kontrakt, logik eller natur- eller gudagivet, förbigås här. Se vidare t.ex. Bauhn, Per (red.) (1990) *Teorier om rättigheter*, Stockholm: Thales.

38. Marshall, Thomas Humphrey 1991.

39. Paine, Thomas 1992.

40. Johansson, Håkan 2008, s. 51.

Sociala rättigheter är ett begrepp som synliggör fattigvårdspolitiken. Sociala rättigheter har därför länge åtskilts från medborgarskapet.⁴¹ De gamla fattigvårdslagarna från 1600-talet och framåt hade som syfte att vara stigmatiserande, att positionera de fattiga i en underdånig understödsrelation. Den som ansågs som fattig berövades samtidigt politiska och civila rättigheter.

Fattighjonen fråntogs i praktiken den personliga frihetens civila rättigheter i och med att de inspärrades i arbetsinrättningar och de fråntogs lagligen de politiska rättigheter de kunde äga.⁴²

Sociala rättigheter innebär också rätten till utbildning, sjukvård och med tiden socialförsäkringar. Rättigheterna innebär också skyldigheter för medborgarna, såsom att betala skatt och delta i utbildning. Marshall diskuterade det personliga ansvaret och vad normen att man arbetar och bidrar till samhällets välfärd innebär. Finns det en risk att omfattande sociala rättigheter kommer att minska medborgarnas lojalitet mot samhället och sina medmänniskor, eller är en utbyggd välfärdsstat snarare en garanti för solidariteten i samhället?⁴³ Finns det något som heter medborgaranda?

Marshall's redogörelse för medborgarskapsbegreppets utveckling ska nog inte ses som en generell historieskrivning. Den är framför allt baserad på engelska förhållanden. Rikskansler Bismarcks införande av sociala rättigheter i Tyskland på 1880-talet, för att lugna oron och kraven på politiska rättigheter för arbetare, visar att det inte föreligger någon rak orsakskedja från det ena slaget av rättigheter till det andra. Det har heller inte varit en självgående utveckling. Kampen för allmän rösträtt och motståndet denna kamp mötte är ett exempel på historiens intressemotsättningar. Frågan är också hur medborgarskapet ter sig ur minoriteters perspektiv, eller immigranternas? Men just i det syftet kan tänkandet om medborgarskapets rättigheter användas för att analysera socialpolitikens praxis.⁴⁴ Vilka slags rättigheter har till exempel de människor som idag kallas papperslösa, eller de människor från gamla Östeuropa som tigger på gatorna, eller de afrikaner med uppehållstillstånd från Spanien som i kristiderna därifrån sökt sin försörjning i Sverige?

En annan analys kan vara frågan *hur* man berättigas till sociala rättigheter? Bland de enklare exemplen är barnbidraget som i Sverige (från 1948) utgår när någon har blivit förälder. Många andra sociala förmåner är knutna till att man har en position på arbetsmarknaden. Det krävs inte bara medbor-

41. Johansson, Håkan 2013, s. 174 f.

42. Marshall 1991, s. 39.

43. Johansson, 2008, s. 56f. Frågan har flera dimensioner. Statsvetaren Bo Rothstein har lyft fram betydelsen av legitima institutioner, inbegripet ett förtroende att resurser används på rätt sätt. Se Rothstein, Bo (1998) *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.

44. Panican, Alexandru & Rickard Ulmestig 2016.

garskap utan även att man passerar vissa institutioner där sociala rättigheter blir effektuerade. I den välfärdspolitiska diskussionen har vi under senare tid sett allt större krav på medborgaren från institutionernas sida, krav på ett mer ”aktivt” medborgarskap.⁴⁵ Bland annat handlar det om deltagande i samsättningsaktiviteter för att få ta del av socialbidrag.⁴⁶

Begrepp för att beskriva välfärdsanordningar

I litteraturen hittar vi socialpolitiska begrepp som används för att identifiera och särskilja olika sätt att arrangera välfärdspolitiska ambitioner. En sådan grundläggande skillnad är den mellan *selektiva* och *universella* stödformer. Försörjningsstöd enligt Socialtjänstlagen är en selektiv stödform, riktad till individen efter behovsprövning. Vissa behov ska här dokumenteras och bedömas. Det sker i relation till av stat och kommun angivna normer för när försörjningsstöd ska utgå. Universella välfärdsanordningar prövas däremot inte individuellt. I Sverige är barnbidrag och folkpension sådana universella stödformer.

En annan viktig skillnad i beskrivningarna av olika system för ”välfärd” är den mellan *residual* och *institutionell* socialpolitik. I den *residuala* välfärdsmodellen ses familjen eller marknaden som den främsta resursen för individens välfärd. Först när dessa resurser är otillräckliga blir statens insatser aktuella. Stöd ges efter behovsprövning, insatserna riktas mot tydligt avgränsade grupper. Nivåerna är låga, med motiveringen att bidragen inte ska minska människors vilja att arbeta och försörja sig själva.

Den *institutionella* välfärdsmodellen omfattar inte enbart marginaliserade grupper utan i princip hela befolkningen. Eller än mer precist, medborgarna. För dessa har staten ett ansvar. Exempel på sådana universella välfärdsanordningar är en allmän hälso- och sjukvård, barnbidrag eller en allmän pensionsförsäkring.

Ett historiskt exempel på en förändring från residual till institutionell välfärdsmodell är samhällets ansvar för de äldre medborgarna. Från att ha varit en fråga för fattigvården riktad till individer med stora behov utan närståendes stöd, har äldreomsorg blivit uttryck för en välfärdspolitik riktad till alla medborgare där stöd aktualiseras vid både stora och mindre behov.⁴⁷

45. Detta kan ta sig olika uttryck. Å ena sidan en betoning av medborgarskapets skyldigheter. Å andra sidan talet om medborgaren som ”brukare” eller ”kund” som indikerar ett högre inflytande på välfärdstjänsternas utformning. Johansson 2008, s. 212 ff.

46. Se t.ex. Hollertz, Katarina 2010, som studerat unga arbetslösa med försörjningsproblem.

47. Dock har en förändring ägt rum mot en ökad selektivisering, med en prioritering av dem som har omfattande vård- och omsorgsbehov, menar Blomberg & Petersson (2003) i artikeln ”Offentlig äldreomsorg som del i ett socialt medborgarskap” i *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4, s. 303–318. För den historiska utvecklingen, se Berge, Anders (2007) *Sjukvårdens underklass: sjukvården i den kommunala fattigvården 1910–1950*.

En annan fråga när det gäller välfärdspolitiska arrangemang är hur välfärdsresurser” distribueras”. Därmed frågar vi också vad som räknas som ”välfärd”. Den engelske socialforskaren Richard Morris Titmuss använde tre begrepp i sin forskning om välfärdsstatens former och diskussion om dess legitimitet:

- *Social service* omfattar sociala tjänster och socialförsäkringar.
- *Omfördelning via skattesystemet* är en form för resursfördelning för att uppnå politiska mål, till exempel skattelättnader för vissa grupper.⁴⁸
- *Arbetsmarknadens välfärdsanordningar* med försäkringslösningar och pensionsavtal är en viktig välfärdsresurs – för dem som har en position på arbetsmarknaden.

Det är inte bara Titmuss som lyfter fram arbetsmarknadens betydelse. Ett viktigt teoretiskt begrepp i den danske sociologen Gøsta Esping-Andersens analys är *dekommodifiering*. Människan och hennes arbetskraft betraktad som ”handelsvara” (commodity) kan balanseras av ett regelverk om medborgerliga sociala rättigheter.⁴⁹ Arbetslöshetsförsäkring är således ett exempel på en välfärdsanordning som gör medborgaren mindre sårbar för arbetsmarknadens svängningar. Detta belyser relationerna i triangeldramat mellan individen, marknaden och staten. Esping-Andersen menar att en dekommodifierande politik begränsar arbetsgivarens makt i förhållande till arbetstagaren. Det handlar om i vilken grad individen eller familjen förmår upprätthålla levnadsstandarden oberoende av hur attraktiv man är på arbetsmarknaden. En kritisk fråga handlar här om hur medborgaren kvalificerar sig för den aktuella socialförsäkringen. Det finns länder med generösa inträdesregler och andra nationer där det är svårare att kvalificera sig. Ytterligare en ”mät punkt” för dekommodifiering är omfattningen av risker som socialförsäkringarna täcker.

Ett annat begrepp för att beskriva olika välfärdsregimer är *stratifiering*. Esping-Andersen visar att socialförsäkringssystem inte bara används för att reducera risker för befolkningen i allmänhet. Socialförsäkringar kan också upprätthålla skillnader mellan olika delar av befolkningen. Som exempel kan nämnas att statsanställda i många länder har varit gynnade med avseende på pensionsvillkor. Också omfattningen av selektiva behovsprövade bidrag påverkar välfärdssystemets stratifierande verkan.

Med hjälp av en begreppsapparat som presenterats ovan – och med många fler variabler – har välfärdsforskare analyserat olika länders välfärdspolitik.

48. Johansson 2008, s. 87 ff.

49. Esping-Andersen, Gøsta 1990.

Begrepp för att jämföra nationers välfärdsregimer

En välkänd typologi för att beskriva välfärdssystem – eller välfärdsregimer – i Västeuropa är Esping Andersens tre typer:⁵⁰

- en kontinental (konservativ)
- anglosaxisk (liberal)
- en skandinavisk (socialdemokratisk)

Den kontinentala – konservativa välfärdsstatregimen

Här är familjen och dess försörjning utgångspunkten för socialförsäkringarna där ersättningen anpassats till familjeinkomsten. Subsidiaritet kallas principen att det är den närmaste omgivningen, främst familjen, som har ansvaret för den enskildes behov. Först därefter bör andra instanser och ytterst staten träda in. I flera länder har det funnits en försörjningsskyldighet mellan generationer. Denna välfärdsregim karaktäriseras av en högre grad av dekommodifiering, främst med avseende på familjeförsörjaren, oftast mannen i familjen. För att säkra dennes försörjning är anställningsskyddet utvecklat mer än i de skandinaviska länderna. Hälso- och sjukvårdsförsäkringar är ofta knutna till respektive yrkesområden och finns i en mångfald.

Att ersättningarna är kopplade till familjens försörjning och inte till individerna gör att drivkrafterna för gifta kvinnors förvärvsarbete är lägre, i synnerhet som de uppmuntras ansvara för ”reproduktionen” i meningen omsorgen om barn och äldre. Detta begränsar också basen för löneskattuttaget. Exempel på länder med en konservativ välfärdsregim anses Tyskland och Italien m.fl. centraleuropeiska länder vara.

Den anglosaxiska – liberala välfärdsregimen

Till skillnad från de inkomstbaserade ersättningsnivåerna i den skandinaviska modellen bygger socialförsäkringarna i den anglosaxiska modellen på ett så kallat *flat rate*-system där ersättningarna är standardiserade på en låg nivå. Bidragen är i mindre grad universella och utgår främst till de mest behövande målgrupperna. I den liberala modellen är skyddet som socialförsäkringarna ger begränsade och medborgarna behöver i större utsträckning söka privata trygghetsförsäkringar. Den principiella liberala synen är att det endast är vissa sociala risker som ska omfattas av det offentliga trygghetsystemet. Försörjningsstödet är behovsprövat och villkorat avseende krav på arbete eller utbildning. Denna välfärdstyp har en låg grad av omfördelning av resurser mellan olika grupper. Dekommodifieringsgraden är låg. Exempel på länder med denna välfärdsregim anses USA, Storbritannien och Irland vara.

50. Esping-Andersen 1990.

Den skandinaviska – socialdemokratiska välfärdsregimen

Ett viktigt inslag i den skandinaviska modellen är den så kallade ”arbetslinjen”, det vill säga en aktiv arbetsmarknadspolitik som strävar efter att maximera sysselsättningen i landet och vid behov höja den enskildes arbetsförmåga. En hög sysselsättningsgrad ökar skatteinkomsterna, vilka denna modell är mycket beroende av. Omfattningen av välfärdsanordningarna är stora. Modellen rymmer generella arbetslöshets- och sjukförsäkringar som inte ska vara beroende av individens prestationer eller meriter. Likväl är trygghetssystemen ofta baserade på inkomstbortfall, dvs. relateras till den lönenivå man hade innan bristen drabbade, till exempel arbetslöshet eller sjukdom. Detta är ytterligare ett skäl för den nämnda arbetslinjen som också medför en hög kvinnlig förvärvsfrekvens. Den i sin tur förutsätter en utbyggd offentlig service såsom barnomsorg och liknande. Denna välfärdsregim kan liknas vid den institutionella modellen som beskrevs ovan med hög grad av universella rättigheter. Dekommodifieringsgraden är hög. Exempel på denna välfärdsregim anser Esping-Andersen de nordiska länder vara.

Dessa tre idealtyper har senare kompletterats med fler idealtyper för andra delar av världen, och har också kritiserats, bland annat utifrån ett genusperspektiv.

En idealtyp är förvisso alltid en förenkling och är inte svaret på frågan ”hur det är”. Snarare kan de användas till att begreppsliggöra och på så sätt bidra till mer nyanserade beskrivningar. En sådan nyansering visar Tapio Salonen på när han beskriver välfärdens vad han kallar dubbla struktur.⁵¹ Å ena sidan finns de som har en stabil position på arbetsmarknaden. Därmed har de (i den institutionella och konservativa välfärdsregimen) ett inte obetydligt skydd när arbetslöshet eller sjukdom drabbar. Å andra sidan finns de som aldrig kommit in på arbetsmarknaden, eller har en svag position därpå. Om de generella välfärdsförmånerna då är arbetsmarknadsrelaterade blir dessa grupper exkluderade och hänvisade till selektiva stödåtgärder. Systemet är heller inte enhetligt. Olika välfärdsanordningar kan vara uppbyggda enligt skilda principer. Brister i ett system kan skapa högre tryck på andra system. Fungerar till exempel inte ersättningsnivåerna så att de kompenserar för inkomstbortfall i tillräcklig mån (exempelvis via arbetslöshetsförsäkring eller underhållsbidrag), så utsätts kommunen för ett ökat tryck att utge försörjningsstöd.⁵²

Forskare i socialt arbete har också undersökt det sociala medborgarskapets gränser. Rätten till försörjningsstöd är vagt formulerad i Socialtjänstlagen. Utformningen av denna välfärdsanordning varierar med konjunkturerna, och tolkas på flera nivåer: statlig (riksnorm), kommunal (lokala riktlinjer och rutiner) och i den individuella behovsprövningen av den enskilde tjäns-

51. Salonen, Tapio 1994.

52. Salonen 1994.

temannen. Forskarna menar att den gamla fattigvårdspolitiken överlevde de välfärdsstatliga ambitionerna. Universella ambitioner från 1970-talet ersattes under 1900-talets sista decennier av en selektiv logik med lokala variationer.⁵³ Gränsen mellan det sociala medborgarskapet och socialbidragstagaren lever kvar.⁵⁴

Vad ska välfärden vara bra för? Nytt eller behov?

Så här långt i framställningen har jag lyft fram historien med sina skilda välfärdstraditioner. Efter det presenterades grundläggande begrepp från välfärdsforskningen. I samband med det gavs även exempel på hur de används för att kategorisera och även kritisera välfärdsanordningarnas funktion och förändringar. Resten av kapitlet ägnas åt att problematisera vår förståelse av vad välfärd är och peka på några konfliktlinjer som vi lever med och därför bör ha begrepp för att diskutera.

Diskussionen om välfärden har, förenklat sett, präglats av två åtskilda uppfattningar om vad välfärd är. Det menar den danske statsvetaren Per H. Jensen som beskriver de två uppfattningarna som oförenliga.⁵⁵ Den ena uppfattningen bygger på *nyttoteorier*. Den andra utgår från *teorier om mänskliga behov*. Båda knyter an till politiska ideologier som vuxit fram i och med industrisamhället.

Nyttoteorin har rötter i utilitarismen och ser på människan som en rationell och beräknande varelse som söker lust och lycka. Hon är egoistisk och försöker undvika lidande och smärta. Nyttoteorin relaterar enligt Jensen till ett individualistiskt välfärdsbegrepp och klassisk liberalism. Välfärdspolitiskt synliggörs detta synsätt i debatten om arbetslöshetsförsäkringar, krav på hjälpsökande och låga socialbidragsnivåer: ”Det ska löna sig att arbeta”.

Den behovs-orienterade välfärdsförståelsen bygger å sin sida på ett antagande att människor inte har en egen och självständig kontroll över sin livssituation. Bristtillstånd uppstår, och drabbar olika, vilket kan hänföras till samhällsmässiga strukturer och processer. Ett exempel på sådan brist är det inkomstbortfall som följer på arbetslöshet, sjukdom eller ålderdom. Därav följer, som en moralisk fordran, en ambition att det kollektiva, samhället, bör ta ansvar för acceptabla minimistandarder för alla. Jensen relaterar detta synsätt till en socialdemokratisk värdegrund och ideal som solidaritet och rättvisa.

Välfärdsanordningarna i samhället ges olika roll beroende på vilken uppfattning man förespråkar. I en liberal välfärdssyn handlar välfärd inte minst

53. Johansson, Håkan 2001.

54. Johansson 2001; Levin, Claes 2013; Panican & Ulmestig 2016.

55. Jensen, Per H. 2008.

om frihet och självständighet. Här kan ”välfärdsstaten” ha en negativ verkan på individens frihet och ska därför så lite som möjligt påverka denna. Vi talar om en ”negativ frihet”. Omfördelningar av resurser och regleringar bör inte begränsa samhällsekonomin och produktionsfaktorerna. Välfärdsanordningarna ska därför inriktas på de grupper som inte kan klara sig själva. Nivåerna ska vara låga och enbart möta basala behov, så att människor har incitament till att arbeta för sin självförsörjning och inte förleds till att fastna i så kallade fattigdomsfällor. Den nytto-orienterade välfärdsförståelsen har samma karaktärsdrag som den så kallade residuala välfärdsmodellen.

I den behovs-orienterade välfärdsförståelsen blir välfärdsanordningarna redskap för emancipation genom att de frigör individerna från historiska beroendeförhållanden såsom formats av klass, kön och etnicitet. Jensen lyfter fram att talet om behov innebär, politiskt sett, rättigheter. Denna ”positiva frihet” förverkligas genom rättigheter som gör det möjligt att leva ett civiliserat liv, samt skapar förutsättningar för att realisera livsmöjligheter lika för alla. Välfärdsrättigheter innebär, ja förutsätter, den omfördelning av resurser mellan olika individer och grupper i samhället som den institutionaliserade välfärdsstaten kännetecknas av. Båda synsätten värnar friheten, men har olika syn på hur den förverkligas.

Jensen exemplifierar sin framställning av de två skilda uppfattningarna med hur fattigdom mäts samt med olika synsätt på arbete. I den *residuala* välfärdsstaten (som beskrivs som nytto-orienterad) använder man en absolut fattigdomsdefinition där den är fattig som lever under existensminimum. I de *institutionaliserade* välfärdsstaterna (som beskrivs som behovs-orienterad) använder man en relativ fattigdomsdefinition. Fattiga är de som saknar resurser att uppnå de levnadsvillkor som är normala eller allmänt erkända i det samhälle man är medborgare i.

Ur ett *nyttorienterat* perspektiv betraktar man arbetslöshet som något självvalt. Bara ekonomisk nödvändighet kan bringa människor att arbeta. Personens livsvillkor är självvalda, vilket är ett ideal. Den enskilda människan vet bäst själv vad som är bra för henne. Från ett *behovsorienterat* perspektiv betraktar man arbetslöshet som ett ofrivilligt fenomen. Människan ses som en samarbetande varelse. Den sociala människan försöker få sina mångfacetterade behov täckta i samspel med andra. Människor vill hellre arbeta än att vara arbetslösa och isolerade.

Jensens framställning visar att begreppet välfärd och närliggande konnotationer är tämligen oklara begrepp, både över tid och från respektive betraktares/användares ståndpunkt. Få är emot välfärd om vi låter det stå för något allmänt gott, och bortser från den ideologiska innebörden. Risker är att vi inte pratar om samma saker.

Det är heller inte givet vilka välfärdspolitiska åtgärder som är bäst ägnade åt att lösa ett visst problem, i synnerhet om man ska ta hänsyn till individens situation och önskemål. Utvärderingsfrågan är kritisk – vem ska avgöra om

resultatet blev ”bra”, om insatsen var ”nyttig”? Om det är myndigheterna eller forskarna som uttolkar det så riskerar vi här en ny form av paternalism, varnar Jensen.

I kapitel III kommer jag att pröva Jensens tankemodell om välfärdsuppfattningar i relation till kyrkliga sociala verksamheter.

Figur, utvecklad efter Per H. Jensen (2008)

	Den nytto-orienterade välfärdsförståelsen	Den behovs-orienterade välfärdsförståelsen
<i>Politisk bas</i>	Liberal	Socialdemokratisk
<i>Förhållande till begreppet ”Välfärdsstat”</i>	Negativ	Positiv
<i>Ombuldat värde</i>	Individens frihet	Emancipation
<i>Förespråkad välfärdsmekanism</i>	En fri marknad	Rättigheter för att realisera livsmöjligheter, lika för alla
<i>Risk</i>	Underminerar välfärdsstaten genom atomisering och nytto-maximering	Paternalism

Välfärdspluralismen utmanar välfärdsstaten

De grundläggande begreppen för att diskutera välfärdsanordningar, deras idé och praktik, utmanas av förändringarna i samhället. Från 1980-talet har begreppet ”välfärdspluralism” varit under debatt.⁵⁶ Med detta menas en reduktion av statens roll inom socialpolitiken och att omsorg och vård kan erhållas från olika aktörer: offentliga, privata, ideella och informella.⁵⁷ Det finns en tjänstemarknad där brukare kan välja tjänster. Bakomliggande processer är kritiken av välfärdsstaten, nyliberala samhällsekonomiska ideal, men också globalisering, postindustrialisering och en allt starkare individualisering.⁵⁸ Från politisk höger kan man tolka välfärdspluralism som ett sätt att reducera välfärdsstatens roll. Från politisk vänster kan man tolka välfärdspluralism som en mindre byråkratisk och en mer demokratisk, till deltagande inbjudande välfärd.⁵⁹

56. Beresford, Peter & Suzy Croft 1983.

57. Vad gäller de informella aktörerna, se t.ex. Petra Ulmanen: ”Kvinnors och mäns hjälp till sina gamla föräldrar – innehåll, omfattning och konsekvenser”, *Socialvetenskaplig tidskrift*, årgång 22, nr 2 2015, s. 111–132.

58. Bäckström, Anders 2001, Jensen 2008, Johansson 2008.

59. Dahlberg, Lena 2005.

Jensen belyser spänningarna i det han kallar en postindustriell välfärdsförståelse med två begrepp: *empowerment* och *erkännande*.⁶⁰ De löser inte upp de tidigare beskrivna motsättningarna mellan olika slags förståelse av det vi kallar välfärd (nytta och behov), snarare problematiserar Jensen båda två.

Empowerment

I valsituationer pratar man ibland om två alternativ: Exit eller Voice. *Exit* innebär att man har valet att gå (till en annan leverantör av välfärdstjänster som bättre möter ens särskilda preferenser.) *Voice* innebär möjligheten att upphäva sin röst och därmed få inflytande över välfärdstjänsternas innehåll. I det första fallet använder man möjligheten att byta skola, i det andra fallet engagerar man sig i föräldrarådet eller skolstyrelsen.

Exit-varianten av empowerment förbinds vanligtvis enligt Jensen med en liberal syn. Ett motiv för införandet av valfrihetsordningar i välfärdssystemen är att uppnå effektivitet, flexibilitet och mångfald. På en konkurrensutsatt marknad får kunden en särskild maktposition. Utgående från teorin om rational choice – de rationellt handlande aktörerna – blir det medborgarna och inte staten som formar ”välfärdsproduktionen”.⁶¹ De alternativ som inte anses dugliga av brukarna går i konkurs. Valfriheten blir ett egenvärde för den moderna människan.

Voice-varianten av empowerment utmanar på liknande sätt en institutionaliserad välfärdsstat där utbudet har bestämts uppifrån. På en individuell nivå handlar det om att stärka individens självständighet, på en institutionell nivå innebär detta att frigöra sig från industrisamhällets hierarkiska styrningsmekanismer.⁶² Här ställs krav på frontbyråkraternas (lärare, vårdpersonal, behandlare) lyhördhet för individen och viljan att erbjuda dialog.

I grunden ligger här en individualisering av den politiska beslutsprocessen. Vi vill, åtminstone upp till en viss nivå, välja själva och se oss som experter på våra egna liv. Jensen ser empowerment som både en risk och en möjlighet för välfärdssystemen. Han menar att ”Voice” kan förstärka uppslutningen bakom välfärdsstaten genom att bidra till en samhörighetskänsla och förpliktelser i relation till välfärdssamhällets kollektiva institutioner. ”Exit” riskerar att underminera samma välfärdsstat om dess ”konsumenter” antar ett rent instrumentellt förhållande till de ”varor” som erbjuds på ”marknaden”.⁶³ Det sociologerna kallar individualiseringen – uppluckringen av roller och sociala positioner tillsammans med betoningen av sambandet mellan valmög-

60. Jensen 2008, s. 2.

61. Jensen, 2008, s. 9.

62. Jensen 2008, s.10.

63. Jensen, 2008, s. 11.

lighet, handlingsutrymme och min unika identitet⁶⁴ – utgör en betydande kraft som tar sig uttryck både i strävan till empowerment och kampen för erkännande.

Erkännande

Detta andra begrepp som Jensen lyfter fram som utmaning för välfärdssystemen kan spåras långt tillbaka i idéhistorien. Den tyske filosofiprofessorn Axel Honneth är en av dem som diskuterat och utvecklat erkännande som en möjlig pluralistisk moralteori.⁶⁵ Honneth lyfter fram tre dimensioner av erkännande av privat, formell och kulturell natur som rubrikmässigt kan beskrivas som Kärlek, Respekterad rättighet och Social uppskattning. Om människan inte får erkännande, så kan hon inte utveckla ett positivt förhållande till sig själv, något som också riskeras när motsatsen till erkännande uppträder: När hon missaktas och kränks kroppsligt, när hennes rättigheter förvägras henne och hennes levnadssätt nedvärderas.

I det första fallet förvägras hon kontrollen över sin kropp och självförtroendet riskerar att skadas. I det andra fallet räknas hon inte som fullvärdig samhällsmedlem när hon frånkänns rättigheter som borde kommit henne till del. I det tredje fallet handlar det om att individer eller grupper inte anses ge ett positivt bidrag till samhällsgemenskapen, vilket leder till stigmatiserande attityder, beteenden och skeenden som berövar människor deras värdighet.

Ett grundläggande exempel på den första typen av erkännande är den mellan förälder och barn (därav att relationen kan beskrivas som asymmetrisk) till skillnad från en vänskap som kan bidra till erkännande på en mer symmetrisk grund. I den andra typen handlar det om att vi erkänns omdömesförmåga och ansvarighet. Den tredje typen handlar om ”känslan av att vara socialt betydelsefull i en konkret gemenskap”.⁶⁶

64. Se t.ex. Bauman, Zygmunt 2001.

65. Honneth, Axel 2000, s. 87–110.

66. Honneth, 2000, s. 102.

Figur: Tre typer av erkännande, efter Honneth (2000).

Typ av erkännande	Karaktär	Beskrivning	Typ av förvägrat erkännande
<i>Kärlek och omsorg</i>	Privat, kroppslig	Individuella behov. Asymmetrisk eller symmetrisk relation.	Kränkning av kroppen, ex. misshandel
<i>Respekterad rättighet</i>	Formell	Ömsesidiga förpliktelser. Universell likabehandling.	Förvägran av rättigheter, ex. apartheid
<i>Social uppskattning</i>	Kulturell	Bidragsgivare till och delaktig i en värdegemenskap. Ömsesidiga plikter och solidaritet.	Nedvärdering av levnadssätt, ex. hets mot folkgrupp

När Jensen lyfter fram erkännande som utmaning för välfärdssystemen handlar det om hur olika grupper – kvinnor, etniska, sexuella, språkliga och religiösa minoriteter – ställer krav på erkännande. En ”sann liberal” har få problem med detta, t.ex. invandring, om inte negativa frihetsrättigheter kränks. Mer utmanande, menar Jensen, kan det vara för en socialdemokratisk välfärdsförståelse som är förankrad i homogena och kollektiva klassidentiteter.

Oavsett om man utgår från det ena eller andra synsättet ställer individualiseringen välfärdsanordningarna inför nya utmaningar. Hur ska individuella val, ibland rättighetsbaserade, mötas i kollektiva system som inte sällan standardiserats av effektivitetsskäl? Det handlar om en förändring av fokus, menar Jensen.⁶⁷ Då handlade det om att fastslå en position eller ett tillstånd, på den ena sidan av en gräns: fattig/inte fattig; deltagande/inte deltagande. Den politiska avsikten var att flytta någon, den fattige, till en icke fattigdomsliknande position, som var externt definierad. *Nu* fokuseras själva kvaliteten i processerna, och man frågar om processerna skapar erkännande och empowerment.

Nygamla konfliktlinjer

Skeenden i vår tid aktualiserar konfliktlinjer som inte kan ses som nya, men får dagsaktuella utformningar. Även om vissa grupper enligt lag och konstitution saknar politiska rättigheter så pågår en slags förhandling, eller kamp, om sociala rättigheter. Ett exempel är frågan om romska barn från Rumänien ska tillåtas gå i skola i Sverige. Ett annat är EU-migranternas hemlöshet,

67. Jensen 2008, s.13.

en fråga som särskilt aktualiseras när frostgraderna närmar sig. Gruppen ”utsatta EU-medborgare” anses ha ett begränsat berättigade till sociala rättigheter.⁶⁸ Men även de civila rättigheterna riskeras. Kommissionen mot Antiziganism definierar i sin delrapport i februari 2015 ett samhällsproblem. Där konstateras att det är svårt för romer som utsatts för diskriminering att få rättelse. Anmälningar till polisen och diskrimineringsombudsmannen om diskriminering och hatbrott behandlas i begränsad omfattning. Konsekvenserna är allvarliga, menar kommissionen. När antiziganism får passera obemärkt sänder det signaler om att romers rättigheter inte tas på allvar. Det kan till och med uppfattas som att det legitimerar antiziganism.

Den uppgift som kommissionen fått handlar således om att verka för att samhället i högre utsträckning säkerställer fundamentala mänskliga rättigheter om likabehandling och icke-diskriminering.⁶⁹

En annan konfliktlinje gäller arbetsmarknaden, och därmed socialförsäkringarna. Förre gick en konfliktlinje mellan tjänstemän och arbetare. Den uppdelningen blir alltmer inaktuell när arbetslivet förändras. En betydelsefull klyfta går idag mellan dem som är väletablerade på arbetsmarknaden och dem som strävar efter att etablera sig. Kollektivavtal och andra förmåner gynnar dem som har fasta arbeten.

Många människors osäkra arbetssituation har givit upphov till begreppet ”prekariatet”.⁷⁰ Med det menas ett liv i en ”konstant känsla av obeständighet”⁷¹ skapad av otrygga jobb, varvat med arbetslöshet med osäker tillgång till boende och offentliga resurser. Den engelske ekonomen Guy Standing menar att lösningen inte är en återgång till att alla har fasta jobb. Den globala marknadsekonomi har medfört att den tiden är förbi. Snarare är frågan hur vi anpassar oss till flyktiga jobb. Hur kan arbetsgivares behov av flexibilitet balanseras mot arbetstagares möjlighet till rimlig försörjning och tillika socialförsäkringsskydd?

Utänför dessa rättigheter står de som enligt DN:s artikelserie 2015, ”Skuggsamhället mitt ibland oss”, beskrivs som de osynliga migranterna.⁷² Fattiga människor som saknar flyktingskäl beskrivs leva, och arbeta, i en slavliknande tillvaro där lagar som skyddar vanliga medborgare inte gäller.

Medborgarskapsbegreppet, till vilket rättigheter knutits, utmanas således, och från flera håll. Dels i diskussionen om vilka som är eller får bli medbor-

68. SOU 2016:6 *Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare*. Rapporten har väckt kritik, också från forskarhåll, se www.dagenssamhalle.se/debatt/fattigdom-aer-ett-problem-som-gar-att-loesa-23719.

69. Kommissionen mot anti-ziganism, 2015. Första delrapporten. s. 15.

70. Standing, Guy 2014. Prekär = vansklig, bekymmersam (SAOL).

71. Standing, 2014, s. 27.

72. Orenius, Niklas, Josefin Sköld, Roger Turesson, 23 maj 2015.

gare, och vilka som utestängs. Dels vad medborgarskapet kräver av oss. Betoningen av skyldigheter, både rättsliga och moraliska, pekar på ett mer aktivt medborgarskap. Men det finns även en omdefiniering, eller differentiering av medborgarrollen. Genom den offentliga sektorns marknadsorientering blir medborgaren också ”kund”.⁷³ Valfrihetstanken har skapat fler möjligheter till att få ta del av välfärdstjänster, åtminstone i vissa miljöer. Detta leder i sin tur till frågan om vilka ”tjänster” som ska erbjudas i det offentligt finansierade utbudet och vilka som den enskilde får försäkra sig om på egen hand eller via arbetsgivaren.

Ovanstående är exempel på hur det som tidigare uppfattats som byggestenar i välfärdssamhället utmanas och (om)förhandlas. Sett ur en lokal välfärdsverksamhets horisont, såsom till exempel en skola eller någon omvårdande verksamhet, kan utvecklingen från välfärdsstat till välfärdspluralism ta sig uttryck som att man befinner sig i ett spänningsfält mellan olika logiker och krav.

Konkurrerande välfärdsprinciper

Skolforskarna Carola Aili och Katrin Hjort har i studier av skolor (och även familjecentraler) använt fyra principer för att belysa vilka förväntningar välfärdsverksamheter har att svara upp emot:⁷⁴

1. Välfärd som social kompensation
2. Välfärd som social garanti
3. Välfärd som social service
4. Välfärd som social investering

Välfärd som social kompensation räknas som en klassisk välfärdsprincip som igenkänns genom historien i ett otal former: allt från allmosor och fattigtugor till dagens försörjningsstöd, stödundervisning eller rehabilitering. Behov är som människor är, det vill säga olika. En verksamhet som organiserats för att erbjuda kompensatoriskt stöd har en första uppgift i mötet med den behövande: att identifiera det individuella behovet. Detta är en grundläggande tanke i Socialtjänstlagen. Kvalitet enligt denna princip menar Aili vara att ”så långt som möjligt nå just de behövande”.⁷⁵ Tillgänglighet är då en viktig faktor.

73. Johansson 2008, s 214.

74. Aili, Carola & Katrin Hjort 2010; Aili, Carola 2011.

75. Aili 2011, s. 183. Se även Socialtjänstlagen (SFS 2001:453) 3 kap 4 §: Socialnämnden skall i den uppsökande verksamheten upplysa om socialtjänsten och erbjuda grupper och enskilda sin hjälp. När det är lämpligt skall nämnden härvid samverka med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.

Välfärd som social garanti är en andra ”klassiker”, och relaterar till det som nämnts tidigare i detta kapitel: medborgarskapet, och den i lagar och regler framskrivna rätten att få vissa grundläggande behov tillgodosedda. Vilket också innebär skyldigheter. Skolplikten är en rättighet och en skyldighet. ”Kvalitet blir att alla medborgare får del av det som gemensamt definierats som eftersträvansvärt.”⁷⁶ Orsakerna bakom att inte alla kvinnor deltar i mammografiundersökningar är därför föremål för forskning.⁷⁷ Lag om stöd och service för vissa funktionshindrade (LSS) från 1993 är ett exempel på en rättighetslag.

Från 1980-talet märks ett annat sätt att tänka och tala om välfärdsfrågor. *Välfärd som social service* grundar sig, enligt Aili & Hjort, på en tanke om en individualiserad konkurrensmodell, det vill säga det som tidigare i detta kapitel beskrivits som valfrihetstanken. Välfärdsinsatsen blir en tjänst och mottagaren ses som en kund som förutsätts kunna uppfatta skillnader mellan olika serviceerbjudanden och göra så kallade ”informerade val”. Kvalitet blir enligt denna princip att så bra som möjligt möta kundernas behov och detta kan utvärderas genom nöjdhetsundersökningar. Dock kan det finnas flera ”kunder”: en som betalar och en annan som brukar tjänsten, till exempel inom äldreomsorgen i en kommun som tillämpar Lag om valfrihet med flera utförare (LOV).

Välfärd som investering är en princip som lyfter från det individuella perspektivet och tar ett vidare grepp. Nationen behöver bland annat välutbildad arbetskraft för att stärka sin konkurrenskraft. Därför är utbildning en ”investering”. Skattemedlen ”investeras” i effektivaste metoder för skola, vård och omsorg. Detta ställer krav på en evidensbaserad praktik med uppföljningar och utvärderingar. I vissa kommuner använder man ”sociala investeringsfonder” för att finansiera vissa förebyggande insatser för att minska samhällets kostnader i ett livsloppsperspektiv (eller åtminstone i en kommunal långtidsbudget).⁷⁸ Kvalitet blir här inte primärt enskildas grad av nöjdhet, utan den optimala kostnaden för att reducera oönskade brister eller att ungdomar är väl förberedda när de påbörjar sin högskoleutbildning.

Med de två sist nämnda principerna – välfärd som service respektive investering –

ställs de offentliga organisationerna inför nya krav som går utöver det klassiska välfärdsstatsuppdraget – ”hänsyn till de svaga” och ”hänsyn till medborgarskapet”.⁷⁹

76. Aili & Hjort 2010, s. 12.

77. Ritenius Manjer, Åsa, Sophia Zachrisson, Ulla Melin Emilsson 2008.

78. Hultkrantz, Lars 2015.

79. Aili & Hjort 2010, s. 13.

Dessa fyra principer kan finnas samtidigt, sida vid sida, i många verksamheter. Aili & Hjort beskriver det som att årtionden av förändringar och reformer har skapat ett korstryck där den enskilde välfärdsarbetaren – till exempel läraren – konfronteras med olika krav och förväntningar på vad hen ska prioritera. De exemplifierar med följande dilemma:

Vilken är den viktigaste hänsyn, hon ska ta? Hänsyn till ”den svage” – det barn, som är mest utsatt? Hänsyn till barngruppens gemenskap? Hänsyn till föräldrarnas upplevelse av att få en god service? Hänsyn till kommunens strävan efter att bevisa att förskolan är en god investering?⁸⁰

Ibland råder konflikt mellan principerna, men de kan också visa sig komplettera varandra.

Principerna har Aili & Hjort studerat som diskurser i media och dokument, i politisk retorik och i praktisk verksamhet. Ett exempel på forskningsfråga kan vara: ”Vad går arbete med välfärd ut på inom familjecentraler?”⁸¹ Hur talar de närmast berörda om verksamheten, och hur ser omgivningen på densamma? Begreppen kan användas för att även diskutera andra, t.ex. kyrkliga verksamheter med välfärdsambitioner, se vidare kapitel III.

Att det finns olika principer inom en och samma verksamhet är bara en spegling av att det runt varje institution finns en rad andra institutioner med sina respektive logiker. För att i det följande belysa samspelet mellan välfärdsverksamheter idag behöver välfärdsteorierna kompletteras med organisationsteori. Detta är temat i det avsnitt som här följer.

Polyfoni i välfärdsdiskursen

I den socialpolitiska diskursen har man de senaste 15–20 åren diskuterat den positiva potentialen i en ”välfärdsmix” med både offentliga, ideella och privata aktörer bland välfärdsproducenterna.⁸² Särskilt, skriver den danske sociologen Kaspar Villadsen i sin artikel om ”Polyphonic welfare”, har ideella och lokala organisationer lyfts fram som nya välfärdsaktörer för människor som vänt ryggen åt de offentliga tjänsterna.⁸³ Dessa organisationer tänker man sig konstituera nödvändiga kritiska röster i debatten, som pionjärer för att finna ut nya metoder i socialt arbete, och som arenor där marginaliserade klienter kan bli bemötta på ett mer jämlikt och ett genuinare mänskligt sätt. Drömmen om den klassiska välfärdsstaten som omfattar alla

80. Aili & Hjort 2010, s.11.

81. Aili 2011, s. 181.

82. Se t.ex. SOU 2007:37 *Vård med omsorg – möjligheter och hinder. Betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg.*

83. Villadsen, Kaspar 2008. Polyfon musik innehåller flera självständiga stämmor, flera samtidiga melodier.

med ett enhetligt system av välfärdstjänster har enligt Villadsen blivit förbi-sprungen av ”välfärdspluralismens” strategi.⁸⁴

Sociala insatser har blivit differentierade så att det finns ett spektrum av olika välfärdsorganisationer som var och en definierar vad hjälp är i enlighet med sina särskilda program och sin organisatoriska identitet. Med andra ord, att var och en har sin utgångspunkt.⁸⁵ Vad som konstituerar ”hjälp” är därför inte givet, utan är snarare definierat av en mångfald av aktörer, ibland i samarbete, ibland överlappande eller konkurrerande med varandra.

Hur kan man tänka att en organisation förstår och beskriver sig själv? Jo, dels i relation till sin historia, dels i relation till den miljö den befinner sig i. Självförståelse skapas inte minst i samspel med omgivningarna. Här kan organisationen vara proaktiv. Villadsen menar att en organisations självbeskrivning på ett avgörande sätt bestäms av sättet den konstruerar sin omgivning. Är organisationen till för att attrahera kunder? Då syns omgivningen som en marknad för varor eller tjänster. Eller är det medborgare som har rätt till verksamhetens service? Här kan man anta att omgivningen förstås som ett politiskt landskap av allianser eller maktspel. Genom att konstruera en bild av sina omgivningar, konstruerar organisationen samtidigt bilden av sig själv.

Vidare ska sägas att en organisation inte har enbart en omgivning. Den nyttjar ofta flera system då den gränsar till flera omgivningar. En organisation kan t.ex. både konstruera sig själv som en byråkrati som implementerar statliga beslut och som en marknadsaktör konkurrerande med andra ”företag”. Vissa organisationer har tämligen givna identiteter, medan andra är mer okända. Ett exempel är ett nätverkande grannskapsprojekt i en av Norrköpings stadsdelar, Ditt Nya Hageby. På följande sätt beskrev sig projektet i sin verksamhetsberättelse 2001–2002. Kursiveringarna är mina.

Från ett i grunden renodlat *kommersiellt projekt* representerar Ditt Nya Hageby idag ett minst lika stort *bostadssocialt arbete*, med inslag av alla begrepp som vi i samhället försöker eftersträva. Ditt Nya Hageby kan sägas vara ett *integrationsprojekt*, då människor från olika ursprung och generationer arbetar hand i hand för att utveckla bostadsområdet. Men Ditt Nya Hageby kan precis likaväl beskrivas som ett *demokratiprojekt* eftersom det engagerar människor i frågor som rör vårt gemensamma. Det kan också kallas ett *arbetsmarknads- och utbildningsprojekt*, då eldsjälarna genom sitt gemensamma engagemang skaffar sig nya erfarenheter, större sociala nätverk, vilket för många blir ett första steg mot att bryta ett utanförskap och bidragberoende. Men det kan också beskrivas som ett *marknadsföringsprojekt*, då många gemensamma krafter går samman för att skapa ett attraktivare bostadsområde och därmed öka möjligheterna att fler människor flyt-

84. Villadsen 2008, s.65.

85. Villadsen 2008.

tar in och väljer att bo kvar i området. Men som en konsekvens av de processer som pågår inom projektet kan det också beskrivas som ett *folkbälsoarbete*, då människor mår bra av att tillhöra ett sammanhang och känna att man bidrar i arbetet med att skapa någonting bättre.⁸⁶

Detta exempel visar att vi inte behöver föreställa oss organisationen som en stabil enhet med bara en självbild. Det visar hur organisationer kan konstruera sig själva genom att relatera till flera system eller omgivningar samtidigt.⁸⁷

Villadsen beskriver en fallstudie av några härbärgen under olika huvudmän, kommunala och ideella. Från de olika verksamheterna citeras olika synsätt. Är härbärgen en vårdinstitution som baseras på att etablera en nära relation? Eller gäller det snarare att upprätthålla en formell relation för att driva tesen hjälp till självhjälp?⁸⁸

Villadsen berättar hur olika ”koder” nyttjas för att anknyta till olika system. Detta påverkar kommunikationen. Ett exempel: En förvaltningschef kan säga till en socialarbetare: ”Du kan ha rätt när du säger att klienten är mycket motiverad, men vi har inga resurser för den planeringen!” Så fort samtalet på detta vis ändras från en pedagogisk kod till en ekonomisk kod träder knapphetens problem fram, vilket öppnar en annan horisont för fortsatt kommunikation och beslutsfattande.⁸⁹

Resultatet av fallstudien visar att den kommunala verksamheten anknyter sin kommunikation till det juridiska respektive det ekonomiska och till utbildningssystemet. Den kommunala socialarbetaren överväger vilka tjänster klienten har rätt till och om det finns resurser. De idéburna härbärgena å sin sida pratar om ovillkorlig kärlek, humanitet och att ”vara där den andre är”, därigenom aktiverande koderna relaterade till det religiösa systemet.

Detta innebär också att målgrupperna kan ges olika tilltal. I sjukvården finns patienter. I socialtjänst klienter, i självvård konfidenter, i stadsmissionens boende tar man emot gäster och inom äldreomsorgen finns brukare. Tilltalet är relaterat till ett (välfärds)system. Men vilket system relaterar vi ”tiggare” till? Hur förstår vi vem som är ”bostadslös”?

De skilda institutionella kontexterna kan variera så pass mycket från varandra att den professionelle som tar emot ett ärende riskerar att sakna förståelse för avsändarens situation och hennes omgivning. Villadsen menar att socialarbetaren i den polyfoniska välfärden behöver anta en roll som förmedlare (”mediator”) med förmåga att översätta mellan olika system och deras

86. Bard, Maria & Stig Linde 2004, s. 13.

87. Grape, Ove, Björn Blom & Roine Johansson 2006.

88. Villadsen 2008, s. 70.

89. Villadsen 2008, s. 67.

respektive koder. Det innebär även att involvera ”rätt” professionell insats och använda dess utlåtande för att ”koda” klienten på rätt sätt i rätt stund.

De här ovan presenterade tankemodellerna – Ailis och Hjorts fyra principer och Villadesens ”polyfoniska systemtanke” – kompletterar varandra för den som ska beskriva och förstå en lokal välfärdsverksamhet. Där de förra tar in de övergripande principerna som bland annat kan skapa spänningar inom en organisation, visar Villadsen på aktörernas möjlighet att proaktivt ”konstruera” sig själv och sina strävanden. Detta återkommer jag till i de två sista kapitlen.

Detta avsnitt har innehållit en kortfattad presentation av en del av de begrepp litteraturen identifierar som grundläggande för att beskriva välfärdsinstitutionernas utveckling och utmaningar. I denna historia är konflikterna otaliga. Som den kanske mest grundläggande motsättningen framträder den mellan en patriarkal ordning (baserad på överhetsansvar och underordning), och en ordning baserad på medborgerliga rättigheter. Den liberala marknadsorienterade samhällsordningen som vann mark under 1800-talet påverkade i hög grad den ”sociala frågan”. Konflikterna är alltjämt levande i debatten. Idag konkurrerar olika principer om, och i, utformningen av välfärdsanordningar. Kollektiv bärförmåga spänner mot individualiseringens kraft. Samtidigt dras gränser, delvis baserade på medborgarskap. Vem som bör beviljas sociala rättigheter är en mycket omdebatterad fråga.

Religion och kristen tro har hitintills varit tämligen frånvarande. Det har sina skäl, vilka ska kommenteras i nästa kapitel.

II. Religion, kyrka och utvecklingen av det vi idag kallar välfärdsinstitutioner.

Hur har religionens betydelse för utvecklingen av välfärdsanordningar uppmärksamats? Här presenteras två spår, dels det historiska perspektivet, dels den religionssociologiskt inspirerade forskningen där den förändrade relationen mellan stat och kyrka år 2000 genererade flera forskningsprojekt med inriktning på kyrka och välfärd.

Inledningsvis ska sägas att religionens roll i välfärdsutvecklingen inte har varit framlyft i välfärdsforskningen. Genom tanken om samhällets *modernisering* – som kan beskrivas som en utvecklad kunskapsspecialisering, betoning av det rationella och en ökad mångfald av idéer parallellt med framhävandet av individen och hennes frigörelse – har religionen kommit att placeras inom den privata sfären. Religiös tro hör då inte längre till det offentliga och staten bör vara sekulär. Att välfärd och religion inte studerats som något samrelaterat kan enligt religionssociologerna Grace Davie och Anders Bäckström förklaras av att välfärden – i de delar av Europa där välfärdsstaten tagit form – så att säga ersatt religionen som dominerande tankefigur.⁹⁰

Vad har då drivit utvecklingen av välfärdsstaten? Många ser välfärdsanordningarna ”som en del av industrialiseringens inneboende logik”.⁹¹

Välfärdspolitikens framväxt har inneburit att de dominerande skikten kunnat behålla sina privilegier och att revolutioner kunnat undvikas.⁹²

Andra forskare, som den i kapitel I nämnde Esping-Andersen har studerat de politiska maktförhållandena för att förstå skillnader i olika länders välfärdsanordningar. Här är den demokratisering som rösträtten innebar viktig, och hur arbetarklassen organiserar sin maktresurs: den enskildes arbetskraft. Med rösträtten kom nya möjligheter för att ställa krav till förmån för befolkningens välfärd.

En annan pusselbit för att förstå välfärdsstatens utveckling har genusforskningen bidragit med i studier av hur arbetsdelningen mellan kvinnor och män sett ut – och påverkats av hur exempelvis pensioner och barnbidrag utformats. Ansvar för reproduktionen, det uppväxande släktets möjligheter och häri hur resurser fördelas, är en betydande del av välfärdspolitiken.

90. Bäckström m.fl. 2011, Vol 2, Preface.

91. Wennemo, Irene 2014, s. 24.

92. Wennemo 2014, s 25. För en kritisk diskussion se Esping-Andersen 1990.

På senare tid har dock välfärdsforskare börjat uppmärksamma religionens och samfundens roll i de sociala frågorna.⁹³ Kyrkotillhörighet – inte bara klasstillhörighet – har i länder som exempelvis Tyskland, Nederländerna och Italien format politiska skiljelinjer, med rötter i det sena 1800-talets politiska mobilisering. Detta har bland annat påverkat synen på staten och dess åtgärden. Konflikten mellan kyrka och stat, i synnerhet rörande undervisning och socialpolitik, har i många länder varit tydligare än vad vi i Sverige och Norden har upplevt.⁹⁴ Den norske kyrkohistorikern Dag Thorkildsen menar att ett gemensamt drag för de lutherska nordiska kyrkorna är att de aldrig konkurrerade med kungen om makten i staten, så som det går att se exempel på i katolska länder i Europa. ”Den lokale lutherske prest representerte både Gud og kongen”.⁹⁵ Andra forskare har lyft fram skillnader mellan olika riktningar inom kristenheten i stort liksom inom protestantismen och de sociala konsekvenserna av dessa konfessionella grunder för Europas välfärdsstater.⁹⁶

Det ”lutherska bidraget”

Hur har då det ”lutherska” kommit att intressera välfärdsforskare?

Även om direkta effekter av kyrkornas sociala doktriner kan vara svåra att spåra, så har dom bidragit till hur vi ser på fattigdom och fattigvårdens institutioner, även när dessa blev en del av statens fattigvårdspolitik.⁹⁷ Det går att peka på ideologiska likheter mellan Lutherdom och välfärdspolicyer, eller m.a.o. att spåra sekulariserade versioner av luthersk teologi i socialt tänkande. Den amerikanske kyrkohistorikern Carter Lindberg pekar på en diskussion om reformationens betydelse för synen på fattigdom och fattigvård och hur den bör tolkas. Som kyrkohistoriker lyfter han själv fram religionens möjlighet att motivera och påverka förändringar. Andra pekar på Renässanshumanismens idéer och dess påverkan på det framväxande urbana ansvaret för fattigvården. Ytterligare andra historiker ser mer krasst på förändringarna inom fattigvårdstänkandet både före och i tiden för reformationen och betraktar behovet av social kontroll som drivande för en paternalistisk och byråkratiserad fattigvårdslagstiftning.⁹⁸ Att synen på den fattige förändrades

93. van Keersbergen, Kees & Philip Manow 2009; Bäckström, Anders, Grace Davie, Ninna Edgardh & Per Pettersson 2010; Bäckström, Anders, Grace Davie, Ninna Edgardh & Per Pettersson 2011; Bäckström, Anders 2012.

94. Kaspersen, Lars Bo & Johannes Lindvall 2008.

95. Thorkildsen, Dag 2010, s. 135.

96. Kahl, Sigrun 2005; Markkola, Pirjo 2011; Knudsen, Tim 2000.

97. Kahl, 2005, s.122. Se även Geremek, Bronislaw (1991) *Den europeiska fattigdomens betydelse*; Stockholm: Ordfront. Lindberg, Carter (1993) *Beyond Charity. Reformation Initiatives for the Poor*. Minneapolis: Fortress Press.

98. Lindberg 1993, s 11f.

och fattigvården rationaliserades står klart, liksom att det skedde i en tid när Luther gjorde upp med avlatshandeln och allmosor inte längre kunde motiveras med att det gav givaren fördelar i evighetsperspektiv.⁹⁹

Finska kyrkohistoriker ser som ett betydelsefullt resultat av den lutherska reformationen framhävandet av det kollektiva ansvaret.¹⁰⁰ De argumenterar för att det varit typiskt för de nordiska lutherska kyrkorna att betona statens sociala ansvar. Denna långa tradition i de nordiska länderna ska ha bidragit till att liberalism och nyliberalism historiskt sett inte varit så framgångsrika här.¹⁰¹ Det är därför ingen slump att välfärdsstater och en hegemonisk luthersk tradition finns i samma del av världen. Den danske historikern Uffe Østergaard är måhända provokativ när han frågar om de socialdemokratiska partierna mer är en produkt av sekulariserad Lutherdom än av demokratiserad socialism.¹⁰² Oavsett svaret fäster detta uppmärksamheten på Lutherdomens roll för den ideologiska grunden för den nordiska välfärdsmodellen. Østergaard pekar på de för nordiska välfärdsstater karaktäristiska idéerna om den fulla sysselsättningen och social trygghet för alla. Dessa kan ses som speglingar av två centrala idéer i luthersk lära: det vardagliga arbetet som följandet av Guds kallelse och det allmänna prästadömet. Det senare främjar en kultur av jämlikhet där stora sociala skillnader ses som oacceptabla.¹⁰³ Här bör dock den kommentaren infogas att historikerna även dokumenterar kyrkliga företrädare som ser bevarandet av en rådande samhällsordning, med klasskillnader och nöd, som en given ordning.¹⁰⁴

Ett annat sätt att undersöka inflytandet av lutherskt tänkande är att analysera de institutionella och historiska förutsättningarna för modern välfärdspolitik. Den danske statsvetaren Tim Knudsen diskuterar den för den nordiska modellen viktiga principen om det universella i socialpolitiken, att den ska omfatta alla medborgare. Knudsen konstaterar att kyrkan var den organisation som hade den mest effektiva infrastrukturen för att utföra sekulära uppgifter på ett tidigt stadium i Europa. När då kyrkan genom reformationen ”var kommet i statens hænder” så övergick det traditionella ansvaret för ”caritas”, omsorg om de sjuka och fattiga, från den katolska kyrkan till

99. Frågan är omfattande och kan inte utvecklas här. Se Geremek 1991; Lindberg 1993.

100. Markkola 2011, s. 108.

101. Markkola 2011, s. 103 refererande Antti Raunio, (1999) ”Suurten kirkkokuntien sosiaalietinen opetus”. I: Jaana Hallamaa (ed.) *Rahan teologia ja Euroopan kirkot. Lopun ajan sosiaalietikka*, Jyväskylä, Finland: Atena Kustannus Oy.

102. Østergaard, Uffe 1997, s. 69.

103. Thorkildsen 2010.

104. Höjer, Karl 1952, s. 50 f.; Petersson, Birgit 1983. Petersson pekar på grundval av bl.a. riksdagsdebatter på ”de besuttnas rädsla för vad de ser som de växande, ohanterliga och frihetsälskande, lägre tjänande klasserna.” (s. 19).

den protestantiske kungen, kyrkans nya överhuvud.¹⁰⁵ I övertagandet av den kyrkliga organisationen fick staten vad Knudsen beskriver som det bästa tänkbara verktyget för att styrka sin makt.

Varför är då den skandinaviska välfärdsstaten universalistisk? Knudsens svar är att den universalistiska välfärdsstaten inom socialpolitik, utbildning och sundhetsväsen var traditionsbestämd.¹⁰⁶ Den tradition som återopas är Knudsens antagande om kyrkans roll som grundläggande för betydelsen av

- folkbokföringen, i kyrkböckerna från 1600-talet;
- tidiga läs- och skrivfärdigheter, med kunskapskontroll (bland annat genom husförhören);
- utbildning, gradvis utveckling från 1600-talet och framåt, obligatorisk sockenskola i Danmark från 1814, i Sverige folkskolestadgan 1842;
- välfärd och sundhetsväsen, bl.a. skulle epidemier rapporteras till prästen och han kunde också involveras i uppgiften att vaccinera på landsbygden;
- lokala inflytandestrukturer (råd) i socknen, under sockenprästens ledning.¹⁰⁷

Sockenprästen utgjorde en ”förmedlare” för att integrera bönderna i uppbyggnaden av nationalstaten och en förmedlare av kompetens. I Danmark infördes redan 1739 en form av utbildning för de unga: konfirmationen av ungdomarnas kännedom om evangeliet.¹⁰⁸ (I Sverige från 1810). Prästen hade tillsyn över skollärarna inom det lokala skolväsendet. Det gjorde det möjligt för bönderna att lära sig läsa och skriva, förmågor som gradvis kunde utnyttjas för att erövra administrativ erfarenhet och kompetens. Ett tidigt system med lokala (kyrko)råd i varje socken byggde likaså en infrastruktur som Knudsen menar är grunden för det moderna lokala självstyret, som han ser som skärningspunkten mellan statsmakten och det liberala bondeståndet.¹⁰⁹ I det lokala självstyret administrerades både fattigvård och skola, för alla i socknen.¹¹⁰ Han pekar också på den religiösa, etniska och språkliga homogeniteten i de nordiska länderna. Däremot går Knudsen inte in på om kyrkans ”budskap”, den lutherska läran, som trosinriktning, hade konsekvenser för uppbyggnaden av den moderna välfärdsstaten, till exempel principerna om universalism och konsensuskultur, även om han anser det sannolikt. Han har överlätit det till andra att utforska.

105. Knudsen 2000, s. 48, 60.

106. Knudsen 2000, s. 59 f.

107. I Sverige betecknas prästerskapets privilegier från 1723 som ”ett grunddokument i den svenska kommunala självbestämmanderättens historia”. Tegborg, Lennart 1994, s.18. Häri befästes kyrkoherdens rätt att utlysa sockenstämma.

108. Knudsen 2000, s. 50.

109. Knudsen 2000, s. 60.

110. Givetvis fanns det utestängningsmekanismer, för ”utomsocknes” eller ”resande”.

Sammanfattningsvis kan sägas att Raunio och Østergaard betonar det ideologiska bidraget till framväxten av välfärdsstaten, medan Knudsen lyfter fram det institutionella. Alla delar det långa historiska perspektivet, men tar inte upp diskussionen om de nordiska statskyrkorna mer direkt påverkat bygget av välfärdsstaten.¹¹¹

Tre exempel på konfliktlinjer

Om man talar om kyrkans bidrag i utvecklingen av välfärdsanordningar, så är det inte givet att det finns ett enda svar. Det är svårt att sammanfatta århundradens utveckling i ställningstaganden och förhandlingar, som ägt rum på lokal nivå och i det nationella rummet. Några utvalda frågor kan visa på komplexiteten.

Jag ska i det följande presentera tre exempel på konflikter från olika tider, vid kritiska tidpunkter för det vi idag kallar välfärd. Det gäller frågan om ansvaret och formen för fattigvården under 1800-talet, det gäller de begynnande välfärdsstatliga ambitionerna efter andra världskriget, samt välfärdsstatens expansion under 1950-, 60- och 70-tal.

Frågan om ansvaret för fattigvården – aktuell under hela 1800-talet – utgör det första exemplet. Kyrkliga företrädare debatterade frågan i prästmöten och i ständsriksdagen så länge denna fanns. Valet av att här lyfta fram denna fråga motiveras av att det var i dessa tider kyrkans ansvar för fattigvården överflyttades till den borgerliga kommunen (1862).

Det andra exemplet är biskopen i Oslos kritik mot välfärdsstaten i Norge efter andra världskriget. Avslutningsvis ska ett svenskt exempel på spänningar mellan kyrkliga institutioner och den expanderande välfärdsstaten presenteras. Motivet för att lyfta fram dessa exempel är att det var under decennierna efter andra världskriget som ”välfärdsstaten” som begrepp blev reellt i och genom den stora expansionen av många olika välfärdsanordningar.

Exempel 1: Kyrkans syn på ansvaret för fattigvården

Kommunalreformen 1862 medförde att två slag av kommuner formerades, den borgerliga och den kyrkliga, med olika uppgifter. Förutom det kyrkliga ansvaret hade denna kommun även ansvaret för skolan, medan fattigvården blev den borgerliga kommunens ansvar. Men utvecklingen av kyrkans ansvar för fattigvården hade påbörjats långt innan (och fortsatte in på 1900-talet).

Fattigvårdsfrågan diskuterades mycket under 1800-talets prästmöten, i ämbetsberättelser och i riksdagens prästestånd, så länge det bestod (fram till

111. Markkola 2011 s. 104.

1866).¹¹² Röster höjdes för och emot fattigvårdens organisering under kyrkan. I en teologisk avhandling från 1923, med titeln Svenska kyrkans ställning till frågan om de fattigas vård under 1800-talet, av Anders Arner, har debatten studerats. Protokollen från ståndsriksdagen och från prästmöten ger en bild av ett samhälle, och därmed en kyrka, i omvälvning.

1823 diskuterar linköpingsprosten Hallström med lundabiskopen Faxe, dokumenterat i prästeståndets protokoll: bör fattigvården regleras genom samhällets lagar eller ej? För Hallström är saken klar: ”Det är icke Staten, som kan kräva, det är samvetet, som ålägger, att den nödställde bispringes.”¹¹³ I det förslag till fattigvårdsreglering som framlades inför ståndsriksdagen det året (som aldrig blev något av) fanns nämligen en passus där kommitterade förordade uttaxering av fattigvårdsmedel om inte fattigkassans ordinarie inkomster räckte till. Argument från tidiga fattigdoktriner går igen i argumentet om att det ädla i själva gärningen att vårda de fattiga skulle falla bort om lag stiftades om uttaxering. Emot detta argumenterade biskop Faxe, rakt på sak: man får inte lita för mycket på barmhärtigheten!¹¹⁴ Erfarenheten säger att när de fattigas antal växer så blir det problem att få socknen att (frivilligt) svara upp mot de större anspråken. I en luthersk kyrka är det inte främmande att staten bistår kyrkan med att få en ordnad fattigvård.¹¹⁵

Debatt blev det också om kyrkoherdens obligatoriska ordförandeskap för fattigvårdsfrågorna. Torsten Levenstam har sammanfattat argumentationen baserad på protokollen från riksdagens fyra ständer 1820, 1825 och 1845:¹¹⁶

112. I det kyrkomöte som tillkom 1863–66 i samband med representationsreformen då ståndsriksdagen avskaffades skulle ”inre” kyrkliga angelägenheter behandlas. Till dessa hörde inte fattigvårdsfrågorna. Därmed förlorade prästeståndet sin möjlighet att direkt påverka lagstiftningsarbetet. Lokalt fortsatte debatten. Se vidare Gellerstam, Göran (1971) *Från fattigvård till församlingsvård. Utvecklingslinjer inom fattigvård och diakoni i Sverige 1871 – omkring 1895*. Lund: Teologiska fakulteten, s. 16.

113. Arner, Anders 1923, s. 58.

114. Arner, 1923, s. 60.

115. Arner, 1923, s. 78.

116. Levenstam, Torsten 1981, s. 61–62.

Figur: Argument för och emot kyrkoherdens obligatoriska ordförandeskap gällande fattigvården. Efter Levenstam (1981).

<ul style="list-style-type: none"> • Fattigvården är ett församlingens barmhärtighetsverk, för vilken prästen står i ansvar och ledning. Det skulle vara ett ingrepp i kyrkans uppgift att ta denna del från kyrkans verksamhet. • Fattigvården skulle vidare vara ett uttryck för församlingens offervilja och ansvarstagande enligt evangeliet. Det skall ske genom frivilliga kollektioner, gåvor, donationer o dyl och därmed ge uttryck för den kristliga kärleken. • Fattigvård är inte blott att ge materiell hjälp, utan också moralisk fostran, personligt stöd och religiös vägledning. I fattigvården låg både en pastoral uppgift och en kärleksgärning. Den måste vila på kristlig grund. • Att skilja fattigvården från kyrkan betydde att man tog ett steg i riktning mot att skilja kyrka och stat åt. Detta ansågs strida mot den evangelisk-lutherska kyrkosynen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fattigvården hade under den tid den fungerat inom kyrkan ej blivit förbättrad. Den frivilliga fattigvården var ej kompetent att ge en fullständig och allomfattande hjälp. • Enligt liberalismens syn på samhället krävdes, att fattigvården skulle vara en hela samhällets uppgift och inte endast ett mindretals eller ett frivilligt åtagande. Hjälp till de fattiga måste delas av alla och bäras av alla. Därför kunde ej kyrkan genom sina tillfälliga och frivilliga medel lösa dessa uppgifter. • Sammankopplandet mellan den pastoral och den rent fattigvårdande uppgiften borde icke ske och var icke riktig. • Man ville från liberalismens synpunkt begränsa kyrkans uppgifter till de kyrkligt religiösa, medan samhällets egna organ skulle svara för samhällets ordningar och medborgarnas materiella förhållanden.
---	--

1837 års kommittéarbete ledde efter lång debatt fram till 1847 års fattigvårdsförordning. Där fastslogs socknarnas *skyldighet* att ”lemna nödortfölg vård”, med överklaganderätt för den enskilde (en rätt som dock upphävdes 1871).¹¹⁷ Tiggeriet förbjöds och rätten att flytta fastslogs, om än med vissa förhinder om man behövde fattigvård. Årendena lades på *sockennämnden* där prästen inte längre var självskriven ordförande, ett ordförandeskap som 1810 års fattigvårdskommitté på sin tid såg som självklart.¹¹⁸ Detta sågs av Faxes efterträdare i Lund, biskopen Thomander, inte som något problem. Den borgerliga lagstiftningen var en förbättring, när ”fattigfogdens kall” skilts från ”själasörjarens människovänliga värv”.¹¹⁹ I sitt herdabrev från 1856 skriver han att när den ”världsliga delen av fattigvården” avbördats prästerna kunde den andliga vården ges större utrymme.¹²⁰

Att nu ordförande för den legala fattigvården fritt kunde få väljas, utelöst inte att en engagerad kyrkoherde kunde få detta förtroende. Han kunde

117. Pettersson 1983, s. 60f. Notera även att 1847 års beslut upphävde den rätt socknarna haft att vägra den som kan tänkas komma ligga församlingen till last att flytta in.

118. Arner 1923, s. 38.

119. Gellerstam 1971, s. 134.

120. Gellerstam 1971, s. 134.

också delta som ledamot, åberopande den fortfarande i kraft varande 1686 års Kyrkolag.¹²¹

Debattreferaten visar på hur kyrkans ansvar för fattigvården ifrågasattes. Detta tolkar jag som att kyrkans roll som samhällsbärare var under omförhandling.

Exempel 2: Kyrkan och välfärdsstaten i efterkrigstidens Norge

”Välfärdsstat” är ett begrepp som tillhör senare tid. Den stora utbyggnaden av välfärdsanordningar kom efter andra världskriget. Faktum är att socialpolitiska planer utarbetades redan under kriget. Ett känt exempel är den brittiska ”Beveridge report of 1942”.¹²²

I Norge, liksom i Sverige, inspirerades arbetarrörelsen till att formulera ett välfärdsprogram där man med statliga interventioner och omfördelning av resurser skulle främja social och ekonomisk jämlikhet.¹²³ Den norska kyrkohistorikern Aud V. Tønnessen har studerat kyrkoledares kritik av välfärdsstaten efter andra världskriget. Den för sitt motstånd mot ockupationen kände oslobiskopen Eivind Berggrav pekade på vad han kallade en paradox.¹²⁴ Välfärdsstaten är sekulär, och erkänner inte Gud. Å andra sidan strävar den efter att intervensera i varje del av livet, för att därmed ta på sig rollen som någon slags ”allfader”.

Kyrkliga företrädares reaktion handlade inte om att förkasta demokrati eller socialförsäkringssystem, men vände sig mot materialismen i systemet, bristen på normer och spiritualitet. Andlighet och moral ersätts av kontroll och byråkrati.

Tønnessen menar att kritiken mot välfärdsstaten inte handlade om utvecklingen av socialpolitiken i sig, utan helt enkelt om statsmaktens expansion. Detta var en högaktuell fråga i tiden runt världskriget. Mot bakgrund av den nazistiska ockupationen fastslår Berggrav att kyrkan har sina rötter i folket, inte i ”staten”.¹²⁵

Konflikten handlade bland annat om synen på familjens roll i samhället, och en moralsyn baserad på personligt val och frihet. Tønnessen beskriver Berggravs hållning som liberal och distanserad från ett mer traditionellt lutherskt synsätt. Till den kyrkliga oron hörde även statens relation till de många kristna institutioner, skolor och vårdinrättningar, som tillhörde kyrkan och kristna rörelser. I detta låg hela frågan om relationen mellan kyrkan och

121. Även 1918 års Lag om fattigvård gav kyrkoherden rätt att delta i fattigvårdsstyrelsens förhandlingar, men inte i dess beslut. Motivet var inte kyrkoherdens ämbetsställning utan hans ”ingående kännedom om församlingens invånare”. Tegborg 1994, s.88.

122. Edebalk 2013, s. 188 ff.

123. Tønnessen, Aud V. 2014; Åmark, Klas 2005.

124. Tønnessen 2014, s. 29.

125. Tønnessen 2014, s. 17.

staten. Tønnessen beskriver ett Arbetarparti med olika åsikter. Å ena sidan förstods religionen som en privatsak. Å andra sidan var man skeptisk mot privata institutioner.

Inte heller de kyrkliga rösterna var entydiga. Tønnessen beskriver hur flera kristna sjuksköterskeskolor såg välfärdsstatens expansion som en möjlighet för tillväxt och jobb för sina studenter.

Exempel 3: Från barmhärtighetsdiakoni till ideologisk konkurrens

En fallstudie visar på spänningar i konstruktionen av den svenska välfärdsstaten efter andra världskriget. Diakonivetaren Anette Leis jämför en svensk och en tysk diakonistiftelse, men här kommer fokus vara på det svenska fallet.¹²⁶

Diakonistiftelsen Samariterhemmet i Uppsala, med ärkebiskopen som ordförande fram till 2000, har bedrivit flera olika vårdinrättningar. Under 1900-talet möttes verksamheterna av flera utmaningar.

När den statliga sjukvården byggts ut behövdes inte längre de diakonala församlingssystrar som utbildats vid Samariterhemmet. De konkurrerades ut av bättre utbildade distriktssköterskor. Utbildningen lades därför ned 1946.¹²⁷

I början av 1950-talet riktades öppen kritik mot Samariterhemmets ungdomshem. Beskyllningar om förlegade uppfostringsmetoder och alltför stor stränghet kunde inte bekräftas, men försvårade arbetet och ställde den diakonala institutionens ideologi och hävdande av ”det kristna inflytandet” i konfliktlinjen. För att kunna fullgöra en uppgift i välfärdsstaten ställdes institutionen inför att ”förneka sina egna värderingar”.¹²⁸

1973 stängdes Samariterhemmets sjuksköterskeskola efter att myndigheterna beslutat dra in bidraget till utbildningen. Orsaken, anger Leis, var att offentliga planeringsprocesser eftersträvade en koncentrerad utbildningsväsendet till statens och kommunernas regi. I entrén till Samariterhemmets sjukhus finns en stor mosaik som också är diakonistiftelsens logga. Sjukhuset drivs numera av landstinget efter det att beslutsmakten under tiden från 1953 till 1997 gradvis övergått till detsamma med Diakonistiftelsen som hyresvärd. Möjligheterna att ge Samariterhemmets sjukhus en diakonal profil beskriver Leis som begränsade. Försök har dock gjorts att främja viss vård som ansetts nödvändig ur ett diakonalt perspektiv.¹²⁹ Ett exempel på detta är utvecklingsstödet till en hospiceavdelning under några år runt millennieskiftet, med ett

126. Leis, Anette 2004.

127. Leis 2004, s.97.

128. Leis 2004, s. 99.

129. Leis 2004, s. 234.

par sjukskötersketjänster med forskningsuppgifter som särskilt finansierades av stiftelsen.

Diakonistiftelsen har inte gått under utan genom åren prövat nya verksamhetsformer. Leis skriver att det, naturligtvis, inte skett utan konvulsioner. Det som ovanstående exempel vill visa är att de offentliga välfärdsanordningarnas expansion genom *professionalisering*, *sekularisering* och *standardisering* avsevärt begränsat en institution med kristen självbild som inte längre bekräftas av det omgivande samhället.

Motsägelsefull kyrka marginaliseras

Historien visar hur de lutherska eller kyrkliga ”bidragen” till den konfliktfyllda utvecklingen mot moderna välfärdsanordningar både kan ses som främjande och motverkande. Kyrkan som institution rymmer ett väsentligt tankegods som kan användas i välfärdsideologiska sammanhang, samtidigt som institutionen är en (samhälls)bevarande kraft. Den som strävat efter samhällsreformer av emanciperande slag har inte säkert haft det kyrkliga etablissemanget med sig. Samtidigt har församlingar och kyrkliga organisationer genom tiderna stått i praktiken att organisera fattigvård, omsorg, sjukavård och annan vård. I detta har de, i synnerhet under välfärdsstatens expansion under 1900-talets senare hälft, inte alltid haft samhällsetablissemanget med sig.

När lagstiftaren gjorde församlingen till en skattefinansierad kommun 1862 och 1930, innebar det en intern tudelning av församlingens uppdrag och görande.¹³⁰ Församlingens verksamhet var lagreglerad. Det som reglerades i lag var det som kyrkoskatten skulle finansiera: präst och kyrka, prästgård, och gudstjänst. Bakom denna ”legala” del fanns det ”frivilliga”, det vill säga, oreglerade verksamheter. Diakoni, mission och söndagsskola organiserades i föreningsform.¹³¹ Kyrkohistorikern Sven Thidevall beskriver en klyfta ”mellan myndighetskyrka och folkrörelsekyrka”, där den senare var hänvisad till självorganisering vid sidan av den kyrkokommunala beslutsstrukturen.¹³² Fruntimmersföreningar och andra associationer bidrog länge till finansieringen av diakonissors löner. Detta, att det som sammanfattades i begreppet diakoni, på grund av lagstiftningens kompetensfördelning, inte kunde ges en legal plattform i den kyrkliga organisationen besvärade både biskopar och

130. 1930 antog riksdagen en parallell lagstiftning för kommun- och församlingsstyrelse. Beslutet om församlingsstyrelse utgick från principen att kyrklig och borgerlig kommun skulle styras på samma sätt: en representativ styrelseform där kommunfullmäktige och kyrkofullmäktige skulle utses genom partipolitiska val.

131. En konsekvens av att folkrörelseengagemang fördes åt sidan var att de arbetsområden där kvinnor var de mest aktiva, som i diakoni och mission, hamnade utanför de beslutande rummen. ”Därmed förstärktes åtskillnaden mellan en offentlig manlig och en mer privat kvinnlig sfär.” Thidevall, Sven 2000, s. 300.

132. Thidevall 2000, s. 299.

lagstiftare. I förarbetena till 1961 års församlingsstyrelselag konstaterades att en församling endast kan bedriva en verksamhet med socialt ändamål om denna syftar till själavård. Hemsysterverksamhet eller nykterhetsvård var därför inte lämpliga.¹³³ Diakoni beskrevs som något ”icke-institutionellt”, en insats i första hand av ”personlig, individuell karaktär”.¹³⁴

Om jag återkopplar till det första kapitlet så visar litteraturen att kyrkan i hög grad har omfattat den konservativa paternalistiska omsorgstraditionen, men också haft liberala företrädare. Relationen mellan kyrkan och arbetarrörelsen har dock varit mer ansträngd.¹³⁵ Både liberala och socialdemokratiska röster ville begränsa kyrkans roll, inte minst vad gäller välfärdsfrågor. Jag ska avsluta detta avsnitt med ett exempel härpå. Vid kyrkans riksmöte för diakoni 1971 höll Alva Myrdal i sin egenskap av statsråd ett tal.

Vad jag tror nu överallt konstateras är en förskjutning inom diakonin från det mer massiva socialarbetet, från sjukvård, anstaltsvård, etc., som samhället söker organisera jämlikt för oss alla, till alltmer av en djupdimensionell, personligt uppsökande, själavårdande kontakt med enskilda människors behov.¹³⁶

Som alla som haft en pionjärroll kan man ”i en dylik övergångstid” helt naturligt hamna i ”ett dubbelbottnat stämmingsläge”, menade statsrådet.

...dels stoltheten över vad de uträttat och dels besvikelsen att inte längre ha ansvaret. Detta måste vi alla förstå, och tacksamt förstå.¹³⁷

Kyrkans roll som instrument för staten syntes därmed vara överspelad. Thidevall menar att dess roll i välfärdssamhället övertagits av det av socialdemokratin framgångsrikt lanserade ”etnisk-nationellt baserade folkhemmet”.¹³⁸ Annorlunda uttryckt: Utvecklingen av universella välfärdsanordningar driver på professionaliseringen av välfärdstjänster och en sekularisering av välfärdsinstitutionerna.

133. Hjortskull, Karl-Anders 1981, s. 42.

134. Ivarsson, Henrik 1959.

135. Därmed inte sagt att det inte funnits överbryggande intressen och personer. Se t.ex. Urban Claessons avhandling från 2004 om prästen och riksdagsmannen Harald Hallén: *Folkhemmets kyrka. Harald Hallén och folkkyrkans genombrott. En studie av socialdemokrati, kyrka och nationsbygge med särskild hänsyn till perioden 1905–1933*. Uppsala: Uppsala universitet.

136. Myrdal, Alva 1972, s. 109.

137. Myrdal 1972, s. 109.

138. Thidevall 2000, s. 301.

Från statskyrka till....?

Folkhemmet med sina centralistiska välfärdsambitioner hamnade dock under stark kritik både från vänster och höger under 1900-talets sista decennier.¹³⁹ Under 1990-talet kom ”den frivilliga sektorn” att uppmärksammas och dess roll inom den sociala välfärden. Sverige låg inte främst i den kunskapsutvecklingen, kanske beroende på att

både de frivilligorganisationer som först och främst har varit inriktade på att utföra sociala insatser och de enskilda som utfört frivilligt socialt arbete under lång tid verkat i det tysta.¹⁴⁰

Än mindre hade Svenska kyrkans roll ”inom välfärdssamhällets ram” undersökts, påpekade Anders Bäckström i sin plan för forskningsprojektet ”Från statskyrka till fri folkkyrka”.¹⁴¹ Statskyrkans ”make-over” som riksdagen fattade beslut om 1999 utgjorde ett intressant forskningsobjekt. Hur ska man förstå denna händelse? Som ett mått på sekularisering och kyrkans marginalisering? Alternativt som ett uttryck för modernitet och pluralism? Eller som en förvaltningsmässig reform av en offentlig institution, en avreglering? Var det bara ett av flera exempel på statens ”tillbakarullande”, där statsapparaten avlövdades makt och kapacitet? Med andra ord, en privatisering?

I denna förändring kan en förskjutning komma att ske, menade Bäckström, från en offentlig myndighetsroll till en mer folkrörelsebaserad samhällsroll.

En hårdnande samhällsekonomisk situation i kombination med en ökad betoning av individuella värden, i kritik mot en byråkratisk välfärdsproducerande stat, kan mycket väl öppna för nya tolkningar av välfärdsbegreppet, tolkningar som kan komma att ge större utrymme för en folkkyrka som befinner sig i en friare relation till staten.¹⁴²

I en av projektets studier, baserad på intervjuer med företrädare för kommun och kyrka,¹⁴³ menar Bäckström att förväntningarna på den lokala kyrkan inte främst avser sociala insatser, utan i första hand gäller upprätthållandet av ”grundläggande traditionsvärden och människovärden”.¹⁴⁴ Uppgiften förväntas, både från kommunsidan och kyrkans sida, vara att komplettera

139. Berggren, Henrik & Lars Trägårdh 2015.

140. Jeppsson Grassman, Eva & Lars Svedberg 1995.

141. Bäckström, Anders 1999.

142. Bäckström 1999, s. 20.

143. Sex kommuner och motsvarande pastorat av olika storlek; och i vardera har socialnämnds- resp. kyrkorådsordförande, socialchef och kyrkoherde, socialsekreterare och diakon intervjuats.

144. Bäckström 2001, s. 164.

samhällets socialtjänst ”inom områden där socialtjänsten inte räcker till och där kyrkans kompetens blir särskilt tydlig”.¹⁴⁵

Kyrkans funktioner relaterar både till individen och till samhället som helhet. Det som Bäckström kallar ”en nationell folkkyrka” utgör både en religiös och en kulturell resurs.

Kyrkan är, som samhällsinstitution betraktat, inte enbart en förvaltare av det transcendentala utan fungerar också som en förvaltare av mening, traditionsorienterad tillhörighet och trygghet genom omsorg.¹⁴⁶

Hur går då detta till i lokal praktik? Som en delstudie i projektet om statskyrkans förändring genomförde Eva Jeppsson Grassman en fallstudie av sociala verksamheter och insatser i regi av samtliga trossamfund inom Uppsala kommun.¹⁴⁷ I studien identifierades en ökad professionalisering (främst i Svenska kyrkans församlingar). Detta möjliggör en utökad verksamhet, men inte så att församlingarna blir ”utförarorganisationer”, utan snarare en förändring ”mot skapande av församlingsstärkande nätverk för att möta välfärdsbehov”.¹⁴⁸ Välfärd ges då en vidare innebörd än det som vanligtvis uppfattas som det offentliga distribution av välfärdstjänster. Bland annat konstaterar forskaren att det inte är så lätt att beskriva insatsernas karaktär. Dessa avgränsningssvårigheter är inte ovanliga när det gäller att precisera frivilligsektorns arbetsformer och brukare. Så också i detta fallet med diakonala arbetsformer. Det kan exempelvis handla om aktiva deltagares medverkan i gemenskapsfrämjande aktiviteter.

I en gemenskap där deltagarna ofta fungerar både som givare och mottagare, blir det på det hela taget oklart om man kan tala om en insats eller om tjänsteproduktion, eller om brukare av tjänster.¹⁴⁹

Författaren beskriver också en identitetskris och en ”vilsenhet” i Svenska kyrkans församlingar, inför förväntningarna på kyrkan som tydligare välfärdsproducent.¹⁵⁰ Jeppsson Grassman menar att om kyrkan vill stärka sin identitet och samhällsbetydelse genom att vara mer diakonal, gäller också det omvända – ”diakonin kan stärka sin identitet genom att vara mer

145. Bäckström 2001, s.98. Som exempel nämns åldrande och ensamhet, kriser, barn och unga i riskzon samt andra familje- och relationsproblem. Kort sagt: personligt relaterad omsorg. s. 96 ff.

146. Bäckström 2001, s. 159.

147. Jeppsson Grassman, Eva 2001.

148. Jeppsson Grassman, 2001, s. 185.

149. Jeppsson Grassman 2001, s. 180.

150. Jeppsson Grassman 2001, s. 188.

religiös”¹⁵¹. Att överta tyngre sociala uppgifter innebär en risk: att diakonin isoleras som en avgränsad ”socialtjänst”, längre från den religiösa sfären.¹⁵²

I projektets slutrapport (2004) diskuteras välfärdsbegreppet, religionens funktion och kyrkans roll. Genom att föra in sociologen Erik Allardts indelning för välfärd (*Att ha, att älska, att vara*)¹⁵³, dvs. en ekonomisk materiell dimension, en mänsklig, relationell och en som berör identitet och position i samhället, så synliggörs att välfärd både har kvantitativa och kvalitativa aspekter. Här menar rapportförfattarna att religionens uppgift rimligen relateras till det kvalitativa området. Kyrkan kan bidra till ökad livskvalitet genom att förstärka identitet och skapa mening. Här görs en reservation: Detta bygger på att de övriga behovsområdena också blir tillgodosedda, vilket författarna fastslår är statens uppgift i en nordisk kontext.¹⁵⁴

Bred välfärdsdefinition

Därmed ansluter Bäckström m.fl. till den välfärdsdefinition som med ofta använts i svensk välfärdsforskning, nämligen 1970-talets levnadsnivåundersökning där välfärd definierats som:

Förfogande över resurser i pengar, ägodelar, kunskaper, psykisk och fysisk energi, sociala relationer, säkerhet m.m. med vars hjälp individen kan kontrollera och medvetet styra sina livsvillkor.¹⁵⁵

Genom detta slag av definition av vad välfärd är – inte bara materiella och ekonomiska aspekter utan också ”välmående” som kan relateras till ”livskvalitet” – så kan också kyrkor utgöra resurser för människor som strävar efter ett gott liv.

Denna roll uppstår som en följd av religiösa institutioners faktiska förekomst i samhället, inte på grund av institutionernas aktörsfunktioner.¹⁵⁶

Om vi väljer andra begrepp, såsom *socialt kapital* och *tillit*, så menar Bäckström, Edgardh och Pettersson att folkkyrkor, liksom andra samhällsinstitutioner såsom exempelvis fackföreningar, på ett generellt sätt bidrar till tilliten i samhället. Detta sker på två sätt, menar författarna. Både som lokal aktör och i en symbolisk roll på en kollektiv nivå bidrar kyrkan till det sociala kapitalet och därmed till den för samhället nödvändiga tilliten. Detta blir tydligt vid situationer kring kris och olyckor, där kyrkan beskrivs ha en

151. Jeppsson Grassman 2001, s. 187.

152. Jeppsson Grassman 2001, s. 188

153. Allardt, Erik 1977.

154. Bäckström, Anders, Ninna Edgardh Beckman & Per Pettersson 2004, s. 112 f.

155. Johansson, Sten 1970. Citerad i SOU 2000:3, *Välfärd vid vägskil*, s. 12.

156. Bäckström m.fl. 2004 s. 113.

”nationalkurativ funktion”¹⁵⁷. Inte bara då, men kanske i synnerhet då blir kyrkobyggnaden, utöver att vara ett offentligt rum, ett symboliskt och livstolkande rum.¹⁵⁸ Men kyrkans aktörsroll framstår inte lika klar i relation till exempelvis fattigdomsfrågorna. Är det socialtjänstens ansvar? Och om kyrkan har ansvar – på vilka sätt bör det definieras och ta form? Författarna pekar på betydelsen av att kyrkans roll som omsorgsaktör relaterar till en symbolisk legitimering av omsorgsvården.

I detta ligger uppgiften att värna om människovärde och natur och att därför fungera kritiskt granskande i relation till de samhällsförändringar som pågår. Det är i denna roll som kyrkans sociala eller diakonala funktion blir framträdande.¹⁵⁹

Sammanfattningsvis så arbetar den religionssociologiska analysen med ett brett välfärdsbegrepp som anknyter till den socialpolitiska forskningen, men i detta lyfter in religionens roll som förmedlare mellan individ och kollektiv (i detta innefattande traditionsförmedling och värdeskapande) liksom kyrkans funktion som samtidig lokal och symbolisk samhällsaktör.

Konsensus om kyrkornas kompletterande roll

Ett uppföljande och breddat komparativt forskningsprojekt – Welfare and Religion in Europe (WREP) – studerade majoritetskyrkor som välfärdsagenter. I lokala fallstudier inventerades kyrkans sociala insatser. Myndighetspersoner, kyrkans medarbetare samt företrädare för ”allmänheten” intervjuades om sin syn på kyrka och välfärd.¹⁶⁰ I den svenska fallstudien beskrivs kyrkan som välfärdsaktör i Gävle. Se figur på nästa sida.

157. Bäckström m.fl. 2004 s. 86.

158. Bäckström, Anders 1997.

159. Bäckström m.fl. 2004, s. 121.

160. Begreppet ”välfärd” visade sig dock vara svårt att entydigt översätta, med olika betydelser och associationer i olika länder.

Figur: Olika typer av organisatoriska och ekonomiska relationer mellan församlingar och lokala myndigheter (2003–2005).¹⁶¹ [min översättning]

Församlingsverksamheter Samlingar runt gudstjänster Sinnesrogudstjänster Körer Syföreningar Grupper för barn och unga Caféer, soppluncher, promenader, möten med internationella teman Grupper och samtalsstöd för sörjande Ekonomiskt bistånd genom Diakonirådet Stödjande samtal Hembesök Familjerådgivning	Kyrkans närvaro/verksamhet inom offentlig sektor Högskolekyrkan Skolkontakter (medverkan i undervisning, krisgrupper, anti-mobbinggrupper) Fängelsepräst Sjukhuskyrkan Präst vid vårdcentral Gudstjänster, besök och handledning för personal vid äldreboenden
Offentligt finansierade verksamheter som drivs av kyrkan Förskolor (4) Ungdomsgård Härbärke för hemlösa	
Samverkan mellan kyrkan, offentlig sektor och andra organisationer Samtalsakut Krisgrupp Familjecentral	
Andra former av samverkan Kontakt med arbetsplatser Ekonomiska bidrag	

Projektet skulle också belysa församlingar ur ett genusperspektiv. I gävlefalllet visade det sig att trots att få aktiviteter är särskilt riktade till män eller kvinnor, finns det verksamheter där det ena könet dominerar.

Tabell: Uppskattad andel kvinnor/män bland gäster/klienter i församlingens diakonala arbete.¹⁶²

Besökare/klienter	Kvinnor %	Män %
Diakonirådet (ek. bistånd)	75	25
Samtalsakuten	69	31
Ungdomsgård	10-33	66-90
Härbärke för hemlösa	5	95

161. Yeung 2006, s. 42–43.

162. Yeung 2006, s. 47.

Den allmänna bilden från Gävlestudien är att det är flest kvinnor som tar del i församlingens tjänster. Forskarna noterar avsaknaden av teologisk reflektion om könsmönstren i församlingarnas liv.

Ett resultat av fallstudien var att intervjuobjektens syn på kyrka och välfärd karaktäriserades av en hög grad av konsensus. För det första att det är de offentliga myndigheterna som har att erbjuda basal välfärd för alla. För det andra att kyrkan har en roll i sociala frågor, det ses som en del av kyrkans uppdrag. För det tredje att kyrkans insatser ska vara komplementära, och helst samverka med, de offentliga välfärdsystemen. Det viktigaste bidraget här beskrevs vara att stå för goda värden och bidra till att skapa mening, bland annat genom barn- och ungdomsverksamhet och kyrkans riter. För det fjärde är kyrkan välkommen att ta del i den offentliga debatten om välfärdsfrågor – så länge man inte blandar sig i partipolitik. För det femte var meningarna samstämmiga att kyrkan är till för alla. För det sjätte att jämställdhet är självklart.¹⁶³

Men det fanns även spänningar. En handlade om kyrkans kritiska röst, att ta ställning och att ändå samtidigt vara en kyrka för alla. En annan spänningsskapande faktor var kyrkans svårighet att i praktiken realisera jämställdhetsidealerna. En tredje spänning rörde relationen mellan kyrkans sociala verksamheter och liturgin. I teologiska dokument framstår gudstjänster som kyrkans centrum och grundläggande även för det sociala arbetet. Men så förstås det inte av de intervjuade. Förankringen i liturgin talas det inte om, gudstjänster ses som en av flera parallella verksamheter i församlingen.

Utrymmet här tillåter inte att referera till forskningens jämförelser med andra europeiska kyrkor och länder, men en faktor rörande organisering ska här uppmärksammas.

Kompletterande organiseringsformer

De europeiska majoritetskyrkorna har en sedvanlig organiseringsform: den territoriebaserade församlingsstruktur som funnits i århundraden. Den uttrycker att kyrkan är en gemensam och offentlig institution, närvarande i varje del av Europa. Detta bidrar till tillhörighet, kollektiv identitet och länkar till historia och kultur.¹⁶⁴

Men när det gäller deltagandet i samhällets organisatoriska sfär agerar kyrkorna via två olika kanaler:

- församlingen i sig som utgör en naturlig grund och en referensram för allt kyrkligt arbete;
- samt en rad olika separata kyrkligt relaterade organisationer såsom religiösa ordnar, ungdomsorganisationer och aktionsgrupper.

163. Yeung 2006, s. 80.

164. Pettersson, Per 2011, s. 32 f.

Hur ansvar och arbete fördelas mellan dessa två organiseringsformer varierar stort. Studien visar att det är dessa kyrkliga organisationer som spelar den mer betydande rollen när det gäller kyrkliga välfärdsinsatser, särskilt i Tysklands och Italiens fall. I Grekland spelar stiftsorganisationen en viktig roll, kompletterad av församlingarna och andra organisationer. För den ortodoxa och den katolska kyrkan har de religiösa ordnarna en viktig roll att spela. I kontrast till detta står Norden, med staten som dominerande välfärdsproducent, vilket har begränsat kyrkornas roll. Det kan vara det som förklarar att kyrkligt relaterade välfärdsorganisationer inte utvecklats i samma utsträckning som i andra delar av Europa.¹⁶⁵

I den komplexa situation som målas upp i studien menar forskarna att majoritetskyrkornas roll i den ideella sektorn växer, både som samhällskritisk röst och som ”leverantör” av välfärd. Särskilt betydelsefullt, menar författarna, kan kyrkornas arbete bland hemlösa och asylsökande vara, grupper som inte passar in i systemen.¹⁶⁶

Lokala teologier i relation till välfärdsbegrepp

Som en del av projektet Welfare and Religion in Europe har teologen Thomas Ekstrand studerat kyrkans sociala doktriner och lokala teologier. I det syftet lyfter han fram identitetsbegreppet som ett analysredskap.¹⁶⁷ En lokal församlings identitet kan rymma flera dimensioner: kontext, övertygelser, vision (inkluderat mission). *Kontexten* refererar till de sociala, kulturella, geografiska, legala och politiska omgivningarna, av vilka församlingen är en del. Dessa utgör också en del av förutsättningarna för en församlings reflektion om sin roll i detta samhälle. *Övertygelserna* handlar om vad kyrkan svarar på frågan: Vad tror vi på? Frågan vilka vi är kan ange en *vision* för den lokala kyrkogemenskapen. Här kan det finnas spänningar, till exempel mellan en förståelse av sig själv som en troende gemenskap som är en minoritet i samhället, och synen på församlingen som en folkkyrkoinstitution, inkluderande alla.

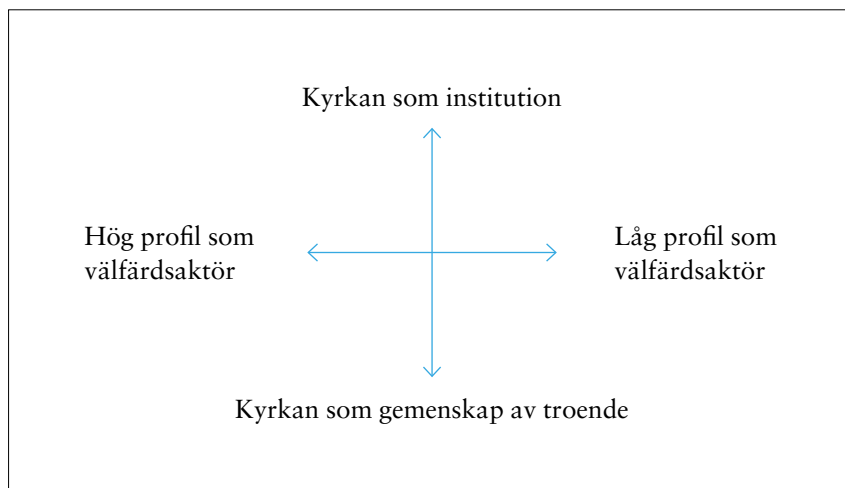
165. De senaste åren har dock intresset bland församlingar i Sverige för att starta stadsmissioner ökat.

166. I ytterligare ett forskningsprojekt, *Welfare and Values in Europe* har forskargruppen vid Centrum för studier av religion och samhälle i Uppsala utvidgat den komparativa europastudien till fler länder och med ett särskilt intresse för religiösa minoriteter. Välfärdens praktiska tillämpning, inkluderande och exkluderande, uttrycker värden, möjligheter och svårigheter för samexistens kulturer och religioner emellan. Bäckström, Anders (red.) (2011–2012) *Welfare and Values in Europe. Transitions related to Religion, Minorities and Gender*. Uppsala: Uppsala Religion and Research Center. Volume 1–3.

167. Ekstrand, Thomas 2011.

Jag ska här lyfta fram en modell som Ekstrand formlar utifrån två idealtypiska teologiska visioner för kyrkan och två idealtypiska förståelser av kyrkans uppdrag inom välfärdsfältet.¹⁶⁸

Figur: Kyrkans vision och mission som välfärdsaktörer, efter Ekstrand 2011



Den vertikala axeln har som sin ena pol kyrkan som institution, ett synsätt som lägger stor vikt vid kyrkan som organiserad storhet och teologi om detta. De nordiska folkkyrkorna har mycket av denna karaktär, man talar ibland om en nådesinstitution.¹⁶⁹ Även den katolska kyrkan har en starkt institutionaliserad karaktär i sin höga värdering av kyrkans tradition och hierarki. I motpolen återfinns en mer socialt baserad syn på kyrkan, där gemenskapen kan uttydas som en organisk och ibland mystisk samhörighet. Här kan också finnas en syn på kyrkan som en sammanslutning av bekännare och troende, efterföljare som bildar ett "Gudsfolk".¹⁷⁰

Den horisontella axeln uttrycker en lokal församlings förståelse av sin roll som välfärdsaktör. Polerna har Ekstrand valt att benämna Låg respektive Hög profil. Var och en av dessa profiler har två dimensioner, menar Ekstrand, men som inte syns i figuren, nämligen om man betonar den profetiska uppgiften, en slags samhällskritisk dimension, eller om man lägger tyngdpunkten på att bedriva sociala/diakonala verksamheter. Dessa avvägningar kan se olika ut, men de får, om jag tolkar Ekstrand rätt, summeras i polerna Låg respektive Hög profil. En låg profil karaktäriseras av Ekstrand som en kyrkosyn

168. Ekstrand 2011, s. 141.

169. För en sammanställning av användningen av begreppet "Folkkyrka", se Idestrom, Jonas (2012) *Folkkyrkotanken – innehåll och utmaningar*. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsenhet.

170. Ekstrand, 2011, s. 142.

där man inte ser som kyrkans uppgift att engagera sig i samhällsfrågor utan snarare betona de troendes helgelse och salighet. Om kyrkan då ska engagera sig i samhällsfrågor får detta inte innebära en målförskjutning från den primära uppgiften. En *hög* profil (i en eller båda dimensionerna profetisk/utförare) innebär att kyrkans aktiva samhällsengagemang ses som en viktig del av att fullfölja kyrkans kallelse i världen. Ekstrands modell för vad jag vill kalla kyrkliga inomorganisatoriska faktorer ska jag återkomma till i kapitel IV.

I studiet av det lokala pekar Ekstrand, utifrån sina analyser av fallstudier från olika länder inom WREP-projektet, på att det inte nödvändigtvis finns en tydlig koppling mellan kyrkans officiella sociala doktriner och de lokala församlingarnas uttalade och outtalade lokala teologier.

Tvåregementsläran på 2000-talet?

Sist i detta kapitel återvänder vi till Luther. Både i kyrkohistoriens och religionssociologins resonemang när det gäller frågorna om kyrka och välfärd i de nordiska sammanhangen refereras till Luthers lära om de två regementena, det andliga och det världsliga. Det andliga regementets uppgift är att skapa förutsättningar för den enskildes frälsning, genom att förmedla ord och sakrament. Det världsliga regementets uppgift är att hålla ordning i samhället och förhindra kaos. Både kyrkan och ordnandet av samhället uppfattas som en del av Guds skapelseordning. Båda har sin legitimitet från Gud. Samhället rymmer två jämbördiga makter: den andliga och den världsliga, kyrkan och staten. Gud verkar i båda.¹⁷¹

Därmed kan tanken följa att det inte är något problem för kyrkan att överlåta samhällsrelaterade plikter till staten, såsom fattigvård. Man kan helt enkelt se det som en arbetsfördelning.

Men som vi sett ovan var det inte så entydigt. Kyrkans företrädare var inte eniga när de sociala frågorna växte i betydelse under 1800-talet, och även om man hade varit det så miste prästerståndet sin plattform för inflytande i parlamentet när ständsriksdagen avskaffades 1866.

I Karl Höjers *Svensk socialpolitisk historia* pekar författaren på under 1800-talet dominerande prästers konservativa samhällssyn. De skillnader som föreligger mellan människors livsvillkor beskrevs som givna av Gud, och lekamlig nöd som Guds prövning och en uppfostran för himmelen. Socialpolitiska reformer associerades med socialism, vilket skapade en klyfta gentemot den framväxande socialdemokratin.¹⁷² När frågorna om socialför-

171. Tønnesen 2011, s. 199.

172. Höjer 1952.

säkringar alltmer aktualiserades under 1900-talets början drevs dessa frågor främst av liberaler och socialdemokrater, inte av kyrkan.¹⁷³

Så frågan är vilken roll tvåregementsläran spelade i tänkandet om den samhälleliga välfärdens utveckling?

Kyrkohistorikerna visar på hur olika den kunde uttolkas. Om den leder fram till en lära om statens suveräna makt så kan den användas till att legitimera även diktaturer. Här gjorde då den tidigare omnämnde norske biskopen Berggrav, som satt internerad under den tyska ockupationen av Norge, en omtolkning. Eftersom bägge regementena är från Gud, kan ingen av dem härska över den andra. Den nazistiska statens krav på att vara överhet över det andliga regementet avvisades som orättmätigt, och ett brott mot Guds befallning.¹⁷⁴

Om Luther legitimerade överheten för att han fruktade kaos, så verkar Berggrav mena att ett annat hot kom från den totalreglerade staten. Därav den nämnda kritiken mot välfärdsstaten, som dock, 1952, mer var en idé och ett projekt än en utvecklad realitet. Det var den idén Berggrav angrep, skriver Tønnessen.

Tvåregementsläran kan ha visst förklaringsvärde för förståelsen av historien. I det traditionella samhället motiverade den arbetsdelningen mellan stat och kyrka.¹⁷⁵ Detta förutsatte, enligt Thidevall,

att överheten såg sig som en del av den kristna kyrkan. I en tid när den världsliga överheten inte längre såg sig själv som en del av den kristna församlingen, utan tvärtom såg kyrkan som en del av staten, var den gamla arbetsdelningen inte längre möjlig.¹⁷⁶

Thidevall skriver om tiden efter 1930. Än knepigare blir det att upprätthålla tanken om de två regementena när kyrkan skilts ut som ett eget trossamfund. Kyrkohistorikern Elisabeth Christiansson menar att den lutherska tvåregementslärans världsbild nu inte går att upprätthålla.

Även om staten sedan länge upphört att omfatta den, har den kunnat fungera som självförståelse inom Svenska kyrkan. Men med de ändrade relationerna till staten är helheten splittrad. Det andliga regementet är inte längre ett regemente utan ett trossamfund bland andra. Enhetssamhällets tid är förbi.¹⁷⁷

Som vägledning för dagens välfärdspolitiska frågor och kyrkans roll är således tvåregementsläran överspelad. Den kan ändå ha ett förklaringsvärde när

173. Anderson, Karen 2009, s. 232 f.

174. Tønnessen, 2011, s. 196–213.

175. Thidevall, 2000, s. 296.

176. Thidevall, 2000, s. 296.

177. Christiansson, Elisabeth 2013.

det gäller lutherska kyrkors relativa tystnad i sociala och politiska frågor.¹⁷⁸
Teologen Patrik Hagman lyfter i sitt studium av tvåregementsläran och Luther fram synsättet att

Luthers främsta intresse tycks vara just att bevara den rådande ordningen.
Luther må ha många råd att ge furstarna, men han gör inte det minsta ansats till att ifrågasätta deras makt eller maktutövning.¹⁷⁹

Här kanske vi finner en teologisk grund för att se relationen mellan kyrka och stat som i grunden harmonisk och där kyrkoinstitutionen antar rollen som samhällsbevarare oavsett om det som ska bevaras är en patriarkal ordning som på 1800-talet eller en välfärdsstat som i senare tider.

* * *

178. Blåder, Niclas 2015.

179. Hagman, Patrik 2013, s. 70.

III. Välfärd och kyrka under omvandling

Det första kapitlet behandlade välfärdsbegreppets många betydelser med hjälp av litteraturen om socialpolitik och välfärd. Det andra kapitlet presenterade forskning om relationen mellan religion och välfärd, kyrka och välfärdsstat. I detta tredje kapitel kommer kyrkans insatser och agerande mer i fokus. Här kommer exempel på kyrkliga verksamheter diskuteras med hjälp av begrepp och modeller från de föregående kapitlen.

Först en fråga om proportioner

Innan jag relaterar kyrkligt organiserade insatser till välfärdsdiskursen vill jag kort visa på proportionerna för kyrkans sociala verksamheter i relation till samhällsliga välfärdsinstitutioner.

När sjukvården utvecklades kunde det initialt ske genom kyrkliga initiativ.¹⁸⁰ Diakonissorna var pionjärer för det vi idag kallar primärvård. Deras arvtagare distriktssköterskorna övertog denna roll från 1930-talet. Fattigvården var sedan 1862 den borgerliga kommunens ansvar genom nya kommunallagar. Skolan drogs under de följande decennierna stegvis bort från kyrkans kontroll. Socialförsäkringarna har inte varit någon kyrklig angelägenhet. Så inte heller bostads-, arbetsmarknads- eller handikappolitiken. Med andra ord: Kyrkans roll i det välfärdsystem som framför allt expanderade under tiden efter andra världskriget har varit mycket begränsad.

Men rollfördelningen i samhället vad gäller ansvaret för medborgarnas väl och ve förändras. På vilka sätt är det möjligt att analysera kyrkans relation till dagens ”välfärd”? Det kan inte undvikas att det blir förenklade resonemang, bland annat därför att *både* begreppet kyrka och begreppet välfärd saknar precision, eller snarare: rymmer flera olika dimensioner och blir föremål för en mångfald av associationer.

Detta kapitelns innehåll

Vad ser vi om vi relaterar kyrkliga praktiker såsom Sjukhuskyrkan eller kyrkliga förskolor till Per H. Jensens diskussion om polariserade förståelser av välfärdsbegreppet? Utifrån kapitel I om välfärdsbegreppets olika typologier kommer jag att pröva några i relation till ”kyrkan som välfärdsaktör”. Därefter återkopplar jag till det Jensen beskriver som den post-industriella tidens utmaningar för välfärdssamhället. Detta uttrycks i form av två teman: *Empowerment* och *Erkännande*.

180. Såsom när biskopen i Strängnäs Jakob Serenius tillsammans med landshövdingen samlade in pengar till Nyköpings första lazarett från 1775. Serenius hade under sin kyrkoherdetid i Nyköping låtit bygga S:t Annae fattigstuga. Se vidare Schnell, Ivar (1963) *Nyköpings historia*. Nyköping: Södermanlands hembygds- och museiförbund.

Hur har då kyrkan reagerat på omställningarna i välfärdstänkandet? I kapitlet presenteras två exempel på kyrkliga reaktioner på 1990-talets kris för den nordiska modellen av välfärdsstat. Mot bakgrund av 1990-talets ekonomiska kris skrev de finska biskoparna ett brev om luthersk socialetik och föreslog att välfärdsstaten, som man försvarade, behöver kompletteras med ett "välfärdssamhälle". Som en annan reaktion på välfärdsstatens utmaningar och omvandlingar skrev Svenska kyrkans kyrkostyrelse ett yttrande i samband med att den s.k. Överenskommelsen arbetades fram. Här handlade det om mervärde och särart när staten ville främja konkurrens- och mångfald inom välfärdssektorn.

För att undersöka kyrkans möjliga rolltolkningar inom välfärdssfären måste man se att de konstrueras i en interaktion med omgivande institutioner. Utifrån ett tänkande om hur organisationer, t.ex. församlingar, antar olika roller i en "polyfoni" (en mångfald av röster) kommer jag att presentera exempel på hur en kritisk analys av olika aktörers problembeskrivningar, motiv och sätt att organisera kan göras.

Vad gäller då saken – nytta eller behov?

När Per H. Jensen (se kapitel I) ställer den nytto-orienterade välfärdsförståelsen mot den behovs-orienterade kan hans kategorisering, som en idealtyp, nyttjas för att resonera om kyrkliga lokala insatser. Hur kan man tänka kring församlingsdiakoni, Sjukhuskyrkan, Kyrkans förskola, Kyrkans familjerådgivning och kyrkliga seniorboenden?

Nyttoteorin relaterar enligt Jensen till ett individualistiskt välfärdsbegrepp och klassisk liberalism. Detta synsätt har drivit fram en orientering och organisering som kan betecknas som en marknad. Rationella människor förväntas göra rationella val och bör ges möjlighet till detta. Här har skapats möjligheter för enskilda aktörer, såsom trossamfund eller diakoninstitutioner, liksom företag och ekonomiska föreningar, att lägga anbud eller på andra sätt ges uppdrag för att erbjuda olika målgrupper välfärdstjänster.

Teorierna om mänskliga behov pekar på att sådana uppstår vid olika bristtillstånd, där den enskilde bara har begränsad kontroll över skeendena. Därför behöver kollektiva resurser vid sådana tillfällen förstärka den enskildes. Dessa stöd kan inte alltid, men ibland, erbjudas via marknaden, exempelvis i form av försäkringslösningar. I en social gemenskap kan också moraliska fordringar uppstå när brister och behov synliggörs.

Diakoni är inget begrepp som definieras i Kyrkoordningen, men det finns en beskrivning av Svenska kyrkans diakoners uppdrag: "Uppgifterna varierar beroende på de lokala sociala behoven och församlingarnas strukturer och diakonala prioriteringar. (---) Varhelst det finns mänsklig nöd är det

diakonens kallelse att ingripa och inspirera andra att ta ansvar”.¹⁸¹ Svenska kyrkans Kyrkoordning syns således ha ett behovsorienterat synsätt vad gäller församlingens diakonala uppgift. Detta exemplifieras av den ”Andliga vården inom hälso- och sjukvården”. I stiftets policy för Sjukhuskyrkan i Stockholm identifieras ”Andliga och existentiella behov”.

De flesta människor bär på frågor om livets mening. När man blir sjuk kan de frågorna komma upp till ytan på ett sätt som de kanske tidigare aldrig har gjort. Även hos närstående väcks frågor som rör livets villkor, dess storhet och begränsning liksom frågor kring vad som är viktigt i livet. Personalen kan behöva dela tankar och erfarenheter kring etiska, existentiella och andliga frågor som väcks i mötet med patienten.¹⁸²

Ett intressant exempel på en behovs-orienterad välfärdsförståelse är en ambition i Svenska kyrkans internationella arbete. Det handlar, i sig, om den svenska universella välfärdsmodellen. I rapporten ”*Inte bara för svenskar*” granskas om svenska erfarenheter av en politik för social trygghet tas tillvara i politiken för global utveckling.¹⁸³ Svenska kyrkan propagerar här för generell välfärd i Sveriges internationella utvecklingssamarbete och vill

...utmana regeringen att inte bara stödja social trygghet, utan aktivt bidra med svenska erfarenheter av att bygga upp generella välfärdsystem.¹⁸⁴

Istället för att rikta sociala trygghetsinsatser till de av fattigdom och utsatthet mest drabbade hävdar rapporten att generella välfärdsmodeller har dokumenterade fördelar. Dessa handlar om att de är mer omfördelande, är lättare att förankra (också i medelklassen som betalar en stor del) och man undviker kostsam behovsprövning och korrupktion. Ytterligare ett argument som anförs är att generella stöd kan bidra till att stärka känslan av medborgarskap och tilltron till staten.¹⁸⁵

Det behovs-orienterad förhållningssättet kan också sägas gälla för den under 2015 uppkomna situationen när Migrationsverket ber kommuner och civilsamhället om hjälp att hantera den akuta flyktingsituationen, där madrasser läggs ut på golven i församlingshem och kyrkor för att härbärgera asyl-

181. Kyrkoordningen, inledningstexten till sjunde avdelningen: Kyrkliga uppdrag och befattningar.

182. Policy för Sjukhuskyrkan i Stockholms stift, 2009. Reviderat mars 2015.

183. Axelsson Nycander, Gunnell 2005.

184. Hallonsten, Gunilla 2005.

185. Exempel som ges är bl.a. barnbidrag i Sydafrika, ålderspension (70+) i Lesotho och kontantstöd i Moçambique. Axelsson Nycander 2005, s. 22.

sökande.¹⁸⁶ Även för gruppen utsatta EU-medborgare är det uppenbarligen så att det är sociala behov och inte marknadens efterfrågan som styr sådana sociala och diakonala insatser.¹⁸⁷

Däremot har det skapats möjligheter för entreprenörer inom vissa andra välfärdsfält. Tidigt ute var förskolor och det är inom detta fält Svenska kyrkans församlingar har ett inte obetydligt antal kommunalt finansierade förskolor.¹⁸⁸ Senior- och äldreboenden är en annan verksamhet som diskuterats.¹⁸⁹ Här antar då den kyrkliga enheten rollen som någon form av entreprenör eller utförare av välfärdstjänster, med annan finansiering än kyrkoavgiften.¹⁹⁰

Är det rimligt att påstå att en kyrklig förskola drivs av en liberal nyttoprincip? Det är en viktig diskussion att föra utan att nedvärdera den ena eller den andra principen. Givetvis ska en förskola möta barnens behov. Men till diskussionen bör även föras motiven bakom sådana initiativ. Om man ser förskolan som en resultatenheter som drivs av kommunala medel förutsätts den sannolikt klara sig på dessa medel. Vad sker då när förskolor inte "går runt" och det uppstår ekonomiska underskott? Hur vägs dessa, med risk för nedläggning, gentemot barnens behov? Den frågan visar på den spänning som konkurrerande logiker skapar och som till exempel återspeglats i samhällsdebatten om marknadskrafternas inverkan på skolan.¹⁹¹ I motiven för en kommunalfinansierad förskola kan även fördelen med hyresintäkter till församlingen ingå, om förskolan bedrivs i församlingens lokaler. Sådana resonemang torde röra sig i en nytto-orienterad på marknadsprinciper vilande organiseringslogik. Frikyrkoförsamlingar har inte sällan fastigheter med både kyrkorum och kommersiella lokaler. Att vissa verksamheter med sina intäkter möjliggör för andra är heller inget obekant fenomen inom stadsmissionerna. Men få av Svenska kyrkans församlingar har, vill jag påstå, vana att hantera sådana balansakter.

186. "Kyrkan i Mölndal planerar boende för ensamkommande flyktingbarn" Kyrkans tidnings web 20150903; "Så kan kyrkan ge husrum till flyktingarna", *Kyrkans Tidning* nr 42 oktober 2015; "Så stod de redo i Malmö när flyktingvägen kom", Kyrkans Tidnings bilaga "På flykt" november 2015.

187. "Orgelläktaren blev härbärge i Veberöd", Kyrkans tidning nr 12 mars 2015.

188. Svenska kyrkans utredningar 2009:2, s. 73.

189. Linde, Stig 2007. Se även Bilaga 8 i SKU 2013:3, Sammanfattning av rapporten "Svenska kyrkan som välfärdsleverantör inom boende för äldre".

190. Detta är möjligt inom ramen för bestämmelsen i kyrkoordningens 2 kapitel 1 §: "Församling får bedriva näringsverksamhet om den har naturlig anknytning till församlingens grundläggande uppgift". För sådana ändamål har kyrkostyrelsen formulerat *Råd vid bedrivande av näringsverksamhet i församling* samt *Råd till församlingar vid bolagsbildning*, båda daterade 22 december 2011.

191. Vlachos, Jonas 2011.

Även för den kyrkliga familjerådgivningen har, i och med förtydligandet av kommunalt ansvar¹⁹², en marknad uppstått i och med möjligheten att lägga anbud. Vissa (enstaka) rådgivningsbyråer har kunnat anta dessa nya villkor och på så sätt erhålla en uppdragsfinansiering. Har de därmed rört sig mot den nytto-liberala polen? Det beror kanske på hur villkoren ser ut. Är det samma motivering för verksamheten som tidigare, eller har man fått omdefiniera sin egen roll eller sina motiv? Här finns inga undersökningar att återopa, såvitt känt. Här syns ett uppenbart forskningsbehov.

Det ska sägas att Svenska kyrkans församlingar hitintills varit tämligen obenäga att etablera sig som uppdragstagare och "näringsidkare", trots flera projekt inom vad som kallas "den sociala ekonomin".¹⁹³ I detta följer man en generell trend. Den marknadsorientering av välfärdsinsatsers organisering vi sett de senaste decenniernas har inte lett till att de idéburna, icke vinstdrivna, verksamheterna tagit marknadsandelar.¹⁹⁴

Som en sammanfattning av diskussionen ovan relateras nu de kyrkliga exemplen till den i kapitel I utvecklade idealtypiska välfärdsfiguren. Figuren nedan är naturligtvis en förenkling. Jensen arbetar med politiska och filosofiska begrepp som här placeras in i en modell, för läsaren att pröva och diskutera.

Figur. Kyrkliga välfärdsroller i relation till Jensens begrepp (2008).

	Den nytto-orienterade välfärdsförståelsen	Den behovs-orienterade välfärdsförståelsen
<i>Ombuldat värde</i>	Individens frihet	Emancipation
<i>Förespråkad välfärds-mekanism</i>	En fri marknad	Rättigheter för att realisera livsmöjligheter, lika för alla
<i>Risk</i>	Underminerar välfärdsstaten genom atomisering och nytto-maximering	Paternalism
<i>Församlingens välfärdsroll</i>	Utförare av välfärdstjänster	Att möta andliga, etiska eller sociala behov i lokalsamhället
<i>Exempel på församlingars insatser som välfärds-aktörer</i>	Seniorboende Kyrkans familjerådgivning Kyrkans förskola	Mötesplatser och "öppna hus" Akuta insatser för hemlösa Internationellt bistånd Andlig vård

192. Kommunerna ska sörja för att familjerådgivning genom kommunens försorg eller annars genom lämplig yrkesmässig rådgivare kan erbjudas dem som begär det. Socialtjänstlagen (2001:453), SoL kap 5 §3.

193. Svenska kyrkans utredningar (SKU) 2009:2; Mann, Curt-Olof, Einarsson, Torbjörn & Wijkström, Filip 2014.

194. Lundström, Tommy & Filip Wijkström 2012.

Utifrån de exemplen som anförts är min tolkning att Svenska kyrkans välfärdsinsatser främst går att relatera till den behovs-orienterade välfärdsförståelsen. I den under senare år uppkomna välfärdspluralismen rör sig också kyrkliga verksamheter mot en annan logik. Om en sådan mer marknadsorienterad utförarlogik också innebär en annan välfärdsförståelse är en fråga som inte ännu är särskilt utforskad.

Kollektiv och individ – Empowerment och Erkännande

I kapitel I beskrevs hur de moderna välfärdsanordningarna är baserade på kollektiv – angivna grupper och klasser – och på hela samhällskollektivets, nationens, bärkraft. Men alltmer präglas vår tid av en identitetsdiskurs där vi ges (eller tar oss) nya möjligheter att konstruera och rekonstruera individuella och kollektiva identiteter. Detta, menar Jensen, ställer den behovs-orienterade välfärdsförståelsen, som baserades på likhet och rättvis fördelning, under våldsamt press.¹⁹⁵ Kan detta spåras också i kyrkliga sammanhang?

Empowerment

Såsom nämndes i första kapitlet uppmärksammar Per H. Jensen oss på empowerment-begreppets dubbla dimensioner: Exit och Voice.¹⁹⁶ Exit härleder Jensen till en liberal syn där valfriheten att gå till den ”leverantör” man så önskar är grunden. Voice utgår från värdet av att upphäva sin röst och påverka genom kommunikation. Båda kräver sina förutsättningar: För att man ska kunna gå och handla någon annanstans krävs att det finns något att välja ibland, och att man själv har en position på denna arena, eller marknad. På liknande sätt måste man ha en position, eller pondus, för att kunna göra sin röst – Voice – hörd.

Exit som valfrihetssträvan kan kännas igen i nutida svensk kyrkoadministration i form av det så kallade clearingsystemet.¹⁹⁷ Det står en medlem fritt att förlägga dop och begravningar i den församling som man önskar, inte nödvändigtvis hemförsamlingen. I Kyrkomötet har man i många år debatterat valfriheten att bli medlem i en annan församling än den i vilken man bor.¹⁹⁸

Svenska kyrkan är en av undertecknarna av den s.k. Överenskommelsen som bl.a. syftar till att ”stödja framväxten av en mångfald av utförare inom hälso- och sjukvård och omsorg”, för främjande av konkurrens och valfri-

195. Jensen, 2008, s. 8.

196. Jensen, 2008, s. 8.

197. Kyrkoordningen kap. 42, § 7-12.

198. Kyrkomötet, Motion 2014:106 av Anna Ekström m.fl. Gör det möjligt att välja församlingstilhörighet.

het.¹⁹⁹ Detta kan tolkas som en normativ positionering, och kategoriseras som ett ställningstagande för positionen Exit. (Mer om Svenska kyrkan och Överenskommelsen senare).

Svenska kyrkan på nationell nivå lanserade 2013 en text med titeln *Svenska kyrkans roll och uppgift i den svenska välfärden – en plattform*. Här bejakas Svenska kyrkans roll som utförare av tjänster i välfärdsamhället.²⁰⁰ Vad som avses med ”välfärden” definieras inte mer än att ”vård, omsorg och skola” benämns som ”Välfärdens kärnområden”.²⁰¹ Här ska sund konkurrens gälla. I kyrkokansliets plattform fastslås att Svenska kyrkan

vill se en politik för det civila samhället som stärker den ideella sektorn – en politik som möjliggör konkurrens på likvärdiga villkor för stora som små utförare, företag som ideella aktörer.²⁰²

Uppdragsverksamheter får enligt ”plattformen” inte subventioneras av församlingen.²⁰³ En förutsättning för att kyrkan ska stödja förändringar i välfärden är att ”offentligt finansierade system också fortsatt konstrueras så att de skyddar människor med begränsade egna resurser”.²⁰⁴

I plattformen kan man även finna formuleringar som relaterar till möjligheten att upphöja sin röst för att få inflytande över välfärdens resurser och former: Voice.

Svenska kyrkan strävar efter att involvera drabbade människor i ett påverkansarbete och efter att stärka och stödja människors egen förmåga att förmedla sina erfarenheter.²⁰⁵

I en fallstudie från Diakonivetenskapliga institutets WREP-projekt framträder en lokal röst med sitt ställningstagande. En intervjuad kyrkoherde ser att den opinionspåverkande uppgiften är viktig, inte minst därför att kyrkan har begränsade resurser. Därför menar hen att kyrkan ska försvara och argumentera för en hög ambitionsnivå för den offentliga välfärden, istället för att kyrkan ska bli en välfärdsentreprenör.²⁰⁶ Exempel på kyrkliga opinionspåverkande insatser är de så kallade Påskuppropen, 2005 för asylsökandes

199. *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och Landsting*. Bilaga vid regeringssammanträde 2008-10-23.

200. Tillsammans med två andra roller: Samverkanspart samt Röstbärare/Påverkansaktör

201. Kyrkokansliet 2013, s. 3.

202. Kyrkokansliet 2013, s. 7.

203. Kyrkokansliet 2013, s. 8.

204. Kyrkokansliet 2013, s. 7.

205. Kyrkokansliet 2013, s. 5.

206. Yeung 2006. s. 55.

situation med långa väntetider och apatiska barn och 2011 som lyfte fram situationen för människor som utförsäkrades från sjukförsäkringen.²⁰⁷

Erkännande

Som den andra utmaningen för de kollektivt baserade välfärdssystemen idag pekar Jensen på minoritetsgruppers krav på erkännande.

Som beskrivits i kapitel I har Honneth beskrivit tre dimensioner av erkännande, av privat, formell och kulturell natur. Dessa kan beskrivas som Kärlek, Respekterad rättighet och Social uppskattning. De tre formerna av erkännande står, menar Honneth, i ett ständigt spänningsförhållande.²⁰⁸ Inte så att de står i konflikt emot varandra, eftersom de inte uppträder i samma typ av sociala relationer. Problemet är ”vilken av de tre erkännanderelationerna som ska ges företräde, när på en och samma gång mina olika sociala relationer konfronterar mig med motstridiga anspråk”.²⁰⁹ Någon given rangordning finns knappast.

Likväl leder erfarenheterna av missaktning och förvägrat erkännande till någon form av konflikt.

När en bestämd normativ förväntan om erkännande, som kan sägas vara sprungen ur ett visst samhälles sociala och institutionaliserade relationer, inte infrias lika för alla, kan en moralisk erfarenhet av förvägrat erkännande vara motiv till motståndshandlingar, konflikter och kamper.²¹⁰

Kyrkohistorikern Sinikka Neuhaus konstaterar dock att det behövs mer än ett motiv för att en social kamp ska uppstå. ”Avgörande är tillgången till en social rörelse genom vilka individuella erfarenheter kan fångas upp, kanaliseras och uttryckas som kollektiva.”²¹¹ En kollektiv identitet behöver formos.

Teologen Johanna Gustafsson Lundberg beskriver Honneths teori som att erkännande på alla tre nivåer behöver vara för handen, annars ”är människan inte fullt ut människa”.²¹²

Varje gång en erkännandeprocess fullbordas, sker det mot bakgrund av detta ett slags återställande av det mänskliga.²¹³

207. Cedersjö, Björn 2013, Tamas, Gellert 2009; Larsson, Marie 2011.

208. Honneth, 2000, s. 109.

209. A.a., s. 109.

210. Neuhaus, Sinikka 2009, s. 82.

211. Neuhaus 2009, s. 82.

212. Gustafsson Lundberg, Johanna 2012, s. 20.

213. Gustafsson Lundberg 2012, s. 20.

Teologiskt kan detta kopplas till den tanke om frälsningen som återställelse av det av Gud skapade mänskliga – recapitulatio – som Lundateologen Gustaf Wingren för fram: ”*Det är återställelsen som är evangelium*”.²¹⁴

Är dessa, här kortfattat beskrivna, typerna möjliga att relatera till kyrkliga an- och insatser?

Till att börja med kan konstateras att kyrkan liksom alla samhällsinstitutioner har att hantera de krav och förväntningar på erkännanden som efter möda och diskussioner, konflikter och stegvisa förändringar så småningom institutionaliseras. Minoritetsspråken är rättsligt förankrade vilket alla offentliga instanser har att ta hänsyn till.²¹⁵ Behandlingen av minoritetsgrupper, kränkningar och nedvärdering av levnadssätt dokumenteras i utredningar och vitböcker och även biskopar ber om ursäkt för kyrkans historiska agerande, eller brist på aktion.²¹⁶ Vad gäller HBTQ-frågor så kan det nuförtiden vara svårt att tänka sig en Prideparad i Stockholm utan en biskop i tåget, på samma sätt som representanter för andra samhällsinstitutioner i ökande grad deltagit i paraderna.

Det är kanske mindre troligt att Svenska kyrkan som institution kommer att kunna forma en kollektiv social identitet relaterad till en ”social kamp” för någon minoritetsgrupps erkännande. Däremot kan kyrkan omforma sin moraliska geografi och släppa in grupper som förvägrats erkännande. Möjligheten för människor av samma kön att ingå äktenskap kan vara ett sådant

214. Wingren, Gustaf 1974, s. 189.

215. SFS 2009:724 *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk*.

216. Gällande romerna, yttrade sig ärkebiskopen år 2000. Se Ohlsson Al Fakir, Ida (2013) *Svenska kyrkans förhållande till romer och resande ca 1900–1950*. Uppsala: Kyrkokansliet, Svenska kyrkan. Se även www.romernashistoria.se/historia.

Gällande samerna, yttrade sig biskopen i Härnösand, 2001: ”*I dag vill vi i Härnösands stift tydligt uttrycka den brist på tillit, öppenhet och respekt som kännetecknat många av Svenska kyrkans relationer till den samiska befolkningen. I vår historia har vi bidragit till att fördomar om samiskt liv bevarats och därmed förstärkt människors utsatthet. När samer getts mindre människovärde har kyrkan ofta varit tyst och låtit människor ringaktas och särbehandlas. Samiska symboler har misstänkliggjorts och hindrats från att införlivas i kyrkans gudstjänstliv. När kyrkan hade ansvaret för skolan i vårt land verkade vi inte för det samiska språket.*” www.samer.se/1137, hämtad 20151110.

Svenska kyrkan fattade 2012 beslut om två projekt med syfte att dokumentera och synliggöra kyrkans roll i det förtryck som utövats mot samerna. Nomadskoleboken, om äldre samers skolminnen, presenterades 5 februari 2016. Samma år utkom en ”vitbok” i form av en vetenskaplig antologi i samarbete med Umeå universitet. Genom dessa publikationer vill Svenska kyrkan redovisa de oförrätter man gjort sig skyldig till samt granska sin skuld och sitt ansvar mot samerna i ett kolonialt förflutet. (www.svenskakyrkan.se hämtad 2016-02-26)

exempel.²¹⁷ Utformningen av särskilda gudstjänster såsom Upprättelsemässan i Hässelby församling kan ses som ett annat.²¹⁸ Flyktingsituationen är ett tredje exempel, där rum upplåts och kontaktytor skapas.

I Lutherska världsförbundets stora dokument från 2009 ”Diakoni i kontext” beskrivs en metod: *Att bygga medborgarskap*.²¹⁹ Med medborgarskap avses då de rättigheter ”som ger en person möjlighet att aktivt delta i styrelsen av sitt folks liv”.

Att bygga medborgarskap syftar då på initiativ och processer där individer inser sin rätt att ta en ny roll i samhället, både för att hävda sina egna rättigheter och för att aktivt delta i sociala och politiska rörelser.²²⁰

Arbetsmetoderna som lyfts fram är tre: påverkansarbete (advocacy), utbildning och mobilisering.

Empowerment och erkännande visar sig vara betydelsebärande begrepp också för de kyrkliga sammanhangen, inte minst i funktionen att motivera och driva ett prövande av nya positioner i tider när välfärdsanordningarna i samhället, och därmed föreställningarna om välfärdsstaten, utmanas.

Hur kan då kyrkan verka, och tänka, ”återställande” när välfärdsansvaret i samhället omförhandlas? Här ska två exempel på kyrkliga ”reaktioner” på en övergripande samhälls nivå lyftas fram, ett finskt biskopsbrev och ett yttrande till regeringen från den svenska kyrkostyrelsen.

Kyrkan i välfärdsstatens kris

Finska kyrkan startade 1995 matbanker för att förmedla avgiftsfria baslivsmedel till mindre bemedlade hushåll. Bakgrunden var den ekonomiska recessionen, arbetslösheten och ett lågt utkomststöd. Tre år senare fanns det 60 stycken matbanker som betjänade 160 församlingar.²²¹

1999 skrev de finska lutherska biskoparna ett biskopsbrev mot bakgrund av 1990-talets ekonomiska och sociala kriser: ”Att dela med sig av

217. ”Visby domkyrkoförsamling präglas av många olika uttryck och skilda verksamheter. Den gemensamma nämnaren för all verksamhet är öppenhet och välkommande riktämärke för all verksamhet. Detta förhållningssätt måste först och främst manifesteras i att alla, som arbetar eller på andra sätt representerar församlingen, bemöter den som söker sig till församlingen på ett välkommande och respektfullt sätt. Öppenhet och välkommande hör ihop med att betrakta alla människors lika värde, grundat i Guds kärlek till var och en - oavsett ålder, kön, sexuell läggning, etnicitet eller livsåskådning.” (Församlingsinstruktion 2012, www.svenskakyrkan.se/visby, hämtad 20151106)

218. Mässan formades utifrån erfarenheter hos kvinnor som utsatts för våld. Se vidare Löfgren, Karin ”Vi faller inte på knä – vi reser oss upp!” *Svensk kyrkotidning* nr 18/2013.

219. The Lutheran World Federation (LWF) 2009. *Diakoni i kontext – förvandling, försoning, bemyndigande*. s. 64 ff.

220. LWF *Diakoni i kontext*, s. 65.

221. Seppänen, Marjaana 2000.

det goda”.²²² Här skriver man om sin oro för ”välfärdsstatens ursprungliga moralgrund”, baserad på den gyllene regeln – att sätta sig in i den andres situation – och en luthersk socialetik. Man vill måna om den kritiskt ansvarstagande medborgaren, i kontrast till ”den ekonomiska liberalismens syn på människan som själviskt slår vakt om sin egen fördel”.²²³ Biskoparna identifierar en förskjutning från traditionell pliktetik till kortsiktig konsekvensetik där också människovärdet förändras.

Medan människan inom pliktetiken hade ett egenvärde håller hon nu på att få ett bruksvärde.²²⁴

Biskoparna ser som en problematisk punkt i det nyliberala tankesättet antagandet ”att *alla* människors frihet skulle kunna utvidgas oavbrutet”. Sådan är inte verkligheten, menar biskoparna. ”I marknadsekonomi är friheten en handelsvara”.²²⁵

Man beskriver uppskattande den romersk-katolska traditionen som starkt betonat betydelsen av familjen och närmiljöns frivilliga nätverk (subsidiaritetsprincipen) och ser ett värde i om detta synsätt skulle kunna fungera tillsammans med de nordiska ländernas betoning av den offentliga maktens ansvar. Biskoparna menar att den nordiska välfärdsstatsmodellen är unik, ”just däri att den vill förena individens fördel och samfundets fördel. Under osäkra tider söker man sin trygghet i samfundet.”²²⁶ Detta är en tradition som biskoparna härleder ända till reformationen. Biskopsbrevet konstaterar att ”Välfärdsstaten är ett moraliskt begrepp”.²²⁷ Detta motiveras av att staten kan beakta större helheter än vad individer, samfund och föreningar förmår. Överheten behövs, ”därför att det goda på grund av människans själviskhet har en tendens att samlas hos några få”.²²⁸

Staten har också den makt som behövs för att kunna rätta till följderna av enskilda individers och intressegruppers själviskhet.²²⁹

Biskopsbrevet förespråkar att man vid sidan om ”välfärdsstaten” bör tala om ”välfärdssamhället” innefattande inte bara stat och kommuner utan också frivilliga organisationer, församlingar, serviceföretag och den enskilda

222. Att dela med sig av det goda. Biskoparna i den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland uttalar sig om välfärdssamhällets framtid, 1999.

223. Att dela med sig av det goda, 1999, s. 11.

224. Att dela med sig av det goda, 1999, s. 11.

225. Att dela med sig av det goda, 1999, s. 14.

226. Att dela med sig av det goda, 1999, s. 25.

227. Att dela med sig av det goda, 1999, s. 27.

228. Att dela med sig av det goda, 1999, s. 27.

229. Att dela med sig av det goda, 1999, s. 21.

medborgaren. Genom en sådan vidgad syn på välfärdsaktörer skulle det gemensamma ansvaret lyftas fram.

Kyrkan i välfärdspluralismen

Den 30 juni 2007 publicerade dåvarande jämställdhets- och folkrörelseminister Nyamko Sabuni och socialminister Göran Hägglund en artikel på DN Debatt med rubriken ”Satsning på ideella krafter löser landets vårdproblem”. Författarna hävdade att den ideella sektorn ”ömsom negligerats, ömsom institutionaliserats in i det offentliga trånga mallar”. Detta riskerar enligt ministrarna att ”dränera sektorn” på kraft och värdemässig identitet. I artikeln inbjöds ideella aktörer inom vård- och omsorgsområdet till en dialog. Syftet var att forma en överenskommelse om hur relationerna mellan staten och ideell sektor borde utvecklas. Dialogen skulle bl.a. handla om hur den ideella sektorn skulle kunna ”öka mångfalden i den kommunala servicen och därigenom ge människor större valfrihet och kvalitet”. Regelverket skulle ses över för att undanröja hinder för att ge den ideella sektorn möjlighet att öka sitt utbud av tjänster.

Från regeringens sida fanns flera syften med den överenskommelse som ministrarna undertecknade året efter.²³⁰ För det första att stärka de idéburna organisationernas roll som röstbärare och opinionsbildare. För det andra att stödja framväxten av en ”betydligt större mångfald” av utförare och leverantörer inom hälso- och sjukvården och omsorgen. Detta för att ge medborgarna större valfrihet och kvalitet gällande sociala tjänster. Överenskommelsen sågs även som ett erkännande av de idéburna organisationernas roll för demokrati och social välfärd.²³¹ Överenskommelsen är inget juridiskt bindande dokument men redovisar ambitioner. Det har senare skrivits ett antal lokala överenskommelser på regional och kommunal nivå.²³²

Ur ett politiskt perspektiv kan Överenskommelsen både ses som bekräftande och kontroversiell.²³³ Det förra genom att erkänna de ideella organisationerna som röstbärande demokratiutvecklare, i en mer klassisk folkrörelse-

230. *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och Landsting*. Bilaga vid regeringssammanträde 2008-10-23.

231. I diskussionen inför Överenskommelsen talades det om ”spelregler”. Staten ska visa respekt för de enskilda organisationernas egenvärde. Kunskapen om de idéburna organisationerna ska öka i statsförvaltningen. Också allmänheten ska informeras om vad idéburna organisationer kan erbjuda. Så kallade sociala företag ska främjas. Regeringen ska också verka för fri konkurrens så att idéburna organisationer ska kunna konkurrera med andra aktörer inom socialtjänst, hälso- och sjukvård. Kunskapsuppbyggnad, statistik och forskning om den ideella sektorn ska främjas. Den ideella sektorn åtar sig å sin sida att utveckla metoder för att mäta kvalitet och resultat som åter speglar de idéburna organisationernas roll, särart och mervärde. Organisationerna ska ta strid mot antidemokratiska organisationer, för mångfald samt uppmuntra ideellt engagemang.

232. www.overenskommelsen.se

233. Reuter, Marta 2012.

aktig mening. Det senare genom att adressera de idéburna organisationerna som serviceproducenter. Den ideella sektorn blir en part i välfärdspolitiken där en mångfald av utövare tänks tillgodose medborgarnas behov.

Statsvetaren Marta Reuter betraktar Överenskommelsen som en tidsspegel av ett samhälle i förändring. Hon pekar på Överenskommelsens normerande funktion, en ”diskursiv frontlinje”, i skiftet mellan två sätt att förstå civilsamhällets uppgift.²³⁴ Det är en ”förhandling” som pågår om de ideella organisationernas roll. Att så stort utrymme i Överenskommelsen ägnas den ideella sektorns demokratiska uppgift och kritiska roll ser Reuter som ”en slags bugning”, och som ett erkännande av det traditionella medlemsbase- rade föreningsväsendet och de demokratibyggnade folkrörelserna.²³⁵ Ur ett sådant perspektiv kan syftet med Överenskommelsen förstås som att, efter det hovsamma bugandet, legitimera idéburna organisationer som leverantörer av välfärdstjänster. Överenskommelsen blir en normativ positionering i förverkligandet av politiken om att öppna upp organiserandet av samhällets välfärdssektor för en mångfald av utövare.²³⁶

Som en av undertecknarna till Överenskommelsen står som nämnts Svenska kyrkan. I processen som föregick undertecknandet markerade Kyrkostyrelsen ett problem i ett yttrande 2008. Kyrkostyrelsen konstaterar att det i en idéburen organisation är värdegrunden och den bakomliggande ideologin som bär identitet och engagemang. Problemet uppstår när kommunala upphandlingar efterfrågar en religiös och politisk obundenhet hos leverantörerna. Detsamma kan gälla direktiv inför en auktorisering av utförare.

Organisationens värdegrund avspeglar den ideologi som motiverar organisationens existens och engagerar anställda, ideella medarbetare och de som är mottagare av eller berörs av verksamheten. Det är också värdegrunden som bidrar till att verksamheten får en särskild profil och skapar ett särskilt mervärde. Ett mervärde som måste anses vara ytterligare en kvalitetsaspekt, vilket också överenskommelsen ger uttryck för. Det förhåller sig på samma sätt i Svenska kyrkan som för andra ideella organisationer, med den skillnaden att identiteten och engagemanget grundar sig i den kristna tron.²³⁷

Om de ideella organisationerna ska bidra med något ”annat”, något ”mervärde”, måste de bidra med något ” eget”. Denna ”egenart” eller ”särart” kan vara konsekvensen av tro, såsom kyrkostyrelsen här skriver. Det kan också vara andra ideologiska uttryck, vissa livsåskådningar eller samhälls-

234. Reuter 2012, s. 233.

235. Reuter 2012, s. 238.

236. Johansson, Mairon 2011, s. 201; Johansson, Håkan, Anders Kassman & Roberto Scaramuzzino 2011, s. 27.

237. Kyrkostyrelsen (Svenska kyrkan) Dnr Ks 2008:325 Yttrande över förslaget till överenskommelse mellan regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området.

syner, som är grunden för verksamheten. Särarten kan också ligga i sättet att organisera sig, specifika arbetsmetoder eller särskilda resurser som organisationen har att tillgå.²³⁸ Om, och hur, särarten ger ett mervärde är då nästa fråga. På en konkurrensutsatt ”välfärdsmarknad” blir då den kritiska frågan hur detta ”mervärde” vägs mot pris när anbuden bedöms. Den frågan ställdes inte i kyrkostyrelsens yttrande, men diskuteras i den statliga utredningen Palett för ett stärkt civilsamhälle, SOU 2016:3. Utredningen identifierar både behovet av dialog mellan civilsamhällesorganisationer och upphandlare, och av kriterier som upphandlare kan använda för att fånga civilsamhällets särskilda mervärde.²³⁹

Trosbaserade organisationer som välfärdsaktörer

I litteraturen om trosbaserade organisationer (Faith-Based Organizations, FBOs) ställs även kritiska frågor som vänder på perspektivet. I en forskningsöversikt lyfter socialvetaren och teologen Beth R. Crisp frågan om staten kan försäkra sig om att brukares rätt inte kränks om staten kontrakterar FBOs för att leverera välfärdstjänster för statens räkning.²⁴⁰ Mot bakgrund av initiativen inom anglosaxiska välfärdsregimer att ”rulla tillbaka” staten och privatisera välfärdstjänster pekar de brittiska forskarna i socialt arbete Sheila Furness och Philip Gilligan på flera dilemman.²⁴¹ Kan FBOs visa att de är lika effektiva som andra tjänsteproducerande organisationer? Finns det något mervärde i en tjänst från en religiös verksamhet? Mobiliserar de exempelvis volontärer på ett bättre sätt? Kan de på ett bättre sätt få kontakt med svårnådda, socialt exkluderade målgrupper? Och kommer de att prioritera behoven på ett likvärdigt sätt för sina egna medlemmar jämfört med andra?²⁴²

I den svenska kontexten identifierar Anders Bäckström ett annat dilemma. De nordiska majoritetskyrkornas roll i samhället definieras *både* av sin historiska relation till staten och den nutida samhällsställningen som trossamfund och som en del av det civila samhället.

I den förra relationen fyller majoritetskyrkorna välfärdsfunktioner genom att skapa känslor av samhörighet och tillit. Det sker genom att ge riter ett innehåll och genom att legitimera människosyns- och solidaritetsvärderingar.²⁴³

238. Wijkström, Filip & Torbjörn Einarsson 2006.

239. SOU 2016:3, s 351 f.

240. Crisp, Beth R. 2014, s. 46.

241. Furness, Sheila & Philip Gilligan 2012.

242. Furness & Gilligan. s. 608.

243. Bäckström 2014, s. 107

Bäckström ser denna funktion som del av en större kulturell tillitsstruktur i samhället. Men som ”civilsamhällesaktör” är det mångfald och särart, både i funktioner som kritisk röst och välfärdsentreprenör, som blir viktiga. I en sekulariserad del av världen blir särarten ”religion” något omdiskuterat och ibland främmande eller åtminstone obekant. Bäckström pekar på många svenskers ”osäkerhet” om sin sekulära, eller religiösa, identitet.

Att uppfattningar om politik och religion inte är helt förutsägbara visar sig i en undersökning från 2012 om attityder till välfärdsutövare. Personer som politiskt ofta bejaktar fria välfärdsaktörer, exempelvis moderater och folkpartister, bejaktar i lägre grad Svenska kyrkan som välfärdsaktör – även om många är positiva. Bland personer som väljer det socialistiska blocket är det signifikant fler som är positiva till kyrkor som välfärdsaktörer, jämfört med deras intresse för alternativa välfärdsutövare i allmänhet.²⁴⁴

I ett land med utbredda sekulära värderingar uppstår så en spänning mellan Svenska kyrkan som en del av den etablerade tillitsskapande samhällsstrukturen och religionen med dess aktiva utövare.

Svenska kyrkan fungerar idag både som en oproblematisk tillitsmakare för välfärd och som ett religiöst problem genom sin ökade relation till det civila samhället.²⁴⁵

Hur den lokala kyrkan uppfattas beror således till en inte obetydlig del på den andra partens referensramar. Det är troligen en vanlig erfarenhet bland församlingsdiakoner som söker samverkanspartner inom det offentliga; det är inte givet att försök att söka samverkan bejaktas.

I Bäckströms-Hollmers undersökning från 2012 kan man tolka resultaten som en acceptans för kyrkan som välfärdsleverantör, men under vissa villkor.²⁴⁶ Målgrupperna ska vara sårbara grupper som lätt faller utanför de sociala skyddsnetten. Som exempel nämns härberge för hemlösa, träffpunkter för långtidsarbetslösa och sjukskrivna, särskilt ensamstående mammor med barn, samt flyktingar.²⁴⁷ Det är också acceptabelt att hjälpa äldre människor men man ser inte så gärna att kyrkor driver skolor, i oro för indoktrinering.

De finska biskoparna och den svenska kyrkostyrelsen argumenterar båda för en välfärdspluralism, om än med olika betoning. I det ena fallet utifrån luthersk socialetik om statens och andra aktörers gemensamma samhällsansvar, i det andra fallet i ett försvar för idéburna organisationers ideologiska profil. Detta kan tolkas som ett uttryck för den kyrkans dubbla roll Anders

244. Bäckström 2014, s. 91

245. Bäckström 2014, s. 108.

246. Hollmer, Miriam & Bäckström, Anders 2013; Bäckström 2014, s. 46 ff.

247. Bäckström 2015.

Bäckström visar på: den tillitsskapande samhällsbäraren och den profilerade civilsamhällesaktören.

Konstruktionen av roller i välfärdspluralismen

I kapitel I påvisades hur organisationer konstruerar sig själva genom att relatera till flera system eller omgivningar samtidigt. Gäller detta också de kyrkliga organisationerna?

I den tidigare omnämnda ”Plattformen” beskrivs ”tre möjliga roller” för ”Svenska kyrkans roll och uppgift i den svenska välfärden”:

- som röstbärare och påverkansaktör
- som samverkanspart
- som utförare av välfärdstjänster.²⁴⁸

Dessa tre roller är inte de enda i kyrkans rollrepertoar, enligt dokumentet. Det markeras inledningsvis att texten inte behandlar Svenska kyrkans förståelse av diakoni och diakonalt arbete, inte heller Svenska kyrkans övriga samhällsinsatser.

Engagemanget i välfärdsfrågor beskrivs vara motiverat av den kristna tron, där tre perspektiv lyfts fram som ”särskilt vägledande”:

- Varje människa är Guds avbild och får inte kränkas. Det ska kyrkan försvara – därför har Svenska kyrkan ett *rättighetsperspektiv*.
- Mänskligheten har försonats i Kristus och omfattas av Guds helande kärlek. Det ska kyrkan förmedla – därför har Svenska kyrkan ett *försoningsperspektiv*.
- Gud skapar världen och ger liv. Det ska kyrkan förvalta – därför har Svenska kyrkan ett *hållbarhetsperspektiv*.²⁴⁹

Det leder för långt att analysera dokumentet i detalj, men det kan tjäna som exempel på hur en organisation beskriver sig själv genom att relatera till olika diskurser eller institutionella sektorer, såsom en överstatlig diskurs om mänskliga rättigheter, en kristen diskurs om försoning och en miljövärdande och alltmer existentiell diskurs om miljö och jordens tillgångar.

Men det är flera som vill ha ett ord med i laget om tolkningen av en organisations identitet. Vad en organisation själv beskriver och hur dess medlemmar motiverar sina val är en sak. Hur den uppfattas av andra är, som sagts tidigare, en annan. Det är inte minst det senare som styr hur organisationer

248. Kyrkokansliet 2013 *Svenska kyrkans roll och uppgift i den svenska välfärden – en plattform*.

249. Kyrkokansliet 2013, s. 3, kursiveringar i original.

navigerar i det sociala landskapet, i relation till andra aktörer och befintliga strukturer.²⁵⁰ I en artikel om insatser för hemlösa beskriver sociologen Cecilia Hansen Lövstrand hur bilden av kristna frivilligorganisationer är tvetydig.²⁵¹ De beskriver sig själva, och beskrivs av andra, som både idealistiska, icke vinstdrivna organisationer, baserade på frivilliga insatser och som professionella verksamheter som erbjuder samma produkter (boende) och tjänster (stöd/kontroll/övervakning) som andra kommunala eller privata aktörer.

Beroende på hur man uppfattas, omskapas både individer och organisationer. Om en organisation som erbjuder hemlösa någon form av boende uppfattas ha en viss kvalitet, kanske ett förtroende hos en viss grupp utsatta människor, kan det innebära att rollen förstås som komplementär (i relation till andra kommunala insatser). Då uppfyller man också en dimension av valfrihet för den enskilde hemlöse som kanske inte vill inordna sig i ett kommunalt härbärges regelverk. En särskild nisch (och kanske också gemenskap) har skapats. Om organisationen å andra sidan betraktas som en av flera konkurrerande utförare som kontrakterats för att utföra en viss beställd tjänst så får verksamheten lämna sin nisch.²⁵² Relationen blir affärsmässig och tjänsterna liksom resultatredovisningen standardiseras. Detta är ett sätt att styra i en köp-sälj-relation. Med en hänvisning till amerikanska erfarenheter menar Hansen Lövstrand att de flesta kristna organisationer som är utförare av sociala tjänster i någon utsträckning fungerar som instrument för nyliberal politik på nationell och lokal nivå.²⁵³ I det ligger en betoning av det personliga ansvaret (och personliga misslyckanden) och en nedtoning av de strukturella orsakerna till hemlöshet.²⁵⁴ En motbild uppvisas dock i den av stadsmissionerna initierade forskningen om fattigdom som presenterats 2015 där systembrister beskrivs och strukturernas betydelse för människors brist på resurser diskuteras.²⁵⁵

Risker och möjligheter i anpassningen till omgivningarna

Organisationer är inga isolerade öar. De är socialt och kulturellt, och även legalt, beroende av omgivningen. De måste anpassa sig till de normer som dominerar det organisatoriska fältet (den bransch) som de verkar på. Denna

250. Linde, Stig & Kerstin Svensson 2013.

251. Hansen Lövstrand, Cecilia 2012, s. 247–261.

252. Ett exempel är att Skåne stadsmission förlorade en upphandling av ett akutboende för hemlösa i Lund som man drivit i sju år. Sydsvenskan 22 okt 2015.

253. Hansen Lövstrand 2012, s. 253.

254. Hackworth, Jackson 2010.

255. Karlsson, Magnus, Anna Carrigan, Sara Malmberg & Arvid Stiernström (2015) *Stadens fattiga. En rapport om Sveriges stadsmissioner och fattigdom*. En annan strukturfråga uppmärksammades av Stockholms stadsmission 2015, i en granskning av ägardirektiven till Allmännyttan i kommunerna: <http://www.svd.se/sakra-bostader-for-de-svagaste/om/debatt>.

likformning drabbar enligt organisationsteoretikerna särskilt fält och organisationer där metoderna är osäkra, målen oklara, med en hög grad av professionalisering och där staten har en styrande roll.²⁵⁶ Organisationsforskaren Staffan Johansson har i en studie beskrivit vad som hände när man i Göteborg under 1990-talet gick över till resultatavsättning och minskade bidragen till de socialt verkande frivilligorganisationerna.²⁵⁷ Han kategoriserar relationen mellan frivilligorganisationen och kommunen med fyra olika begrepp.

Begreppet *Loyalty* gäller Stadsmissionen i Göteborg, som då länge hade varit utförare åt kommunen, dvs. mycket integrerad med och i det kommunala systemet. Frivilligcentralen Oscar (i Oscar Fredriks församling) kategoriseras också som *Loyalty*, ett typiskt komplement till kommunal service, inte på något sätt en bråkig utmanare till kommunen – så länge man håller sig inom sin nisch. Kamratföreningen Länkens strategi får beteckningen *Voice*, integration under protest. Man hade ett behandlingshem som fick fortsatt uppdrag, men under delvis andra villkor. Kvinnojouren Ada väljer *Exit*, gör motstånd mot kommunens nya ordning och ger upp den tjänsteproduktion (ett jourboende) som skulle kunnat ingå i ett köp-säljförhållande. Annorlunda uttryckt: systraskap är inte till salu.

För stadsmissionen i Linköping har kommunens tidiga val att arbeta med konkurrensutsättning och anbudsfordfarande av välfärdstjänster utgjort både risker och möjligheter. För att klara att lämna anbud måste man klara tre bedömningar; soliditet, kompetens, och lägsta pris. Det kan vara svårt att vinna anbud i konkurrens med större aktörer. Korta eller förlorade kontrakt utgör en svår stress för en organisation som anställt personal för uppgiften. Det ställs också en rad krav på exempelvis kvalitetssäkringssystem. När jag 2009 ställde den hypotetiska frågan om skillnaden mellan att basera driften främst på kommunala bidrag eller på avtal blev svaret att man i det förra alternativet, uppskattningsvis, skulle kunna finansiera tiotalet anställda.²⁵⁸ Istället hade man 2009 ett sjuttioal medarbetare. I årsredovisningen för 2014 redovisar man personalen till över trehundra personer (omräknat till helårsanställningar etthundranitton). Utöver anställda räknar man med mer än två hundra personer som gjort volontärinsatser. I resultatredovisningen för 2014 står ”Försäljning av varor och tjänster” för närmare 90 % av intäkterna.²⁵⁹ Resten kommer från medlemsavgifter, bidrag och insamlade medel. Genom att arbeta upp sin kompetens som aktör på de offentligfinansierade

256. Johansson, Roine 2002.

257. Johansson, Staffan 2001.

258. Linde 2009.

259. Linköpings stadsmission 2015.

välståndstjänsternas marknad har man fått en större omsättning, erövat en större kompetens och större handlingskapacitet.

Rollkonstruktioner i välfärdspluralismen – ett exempel

En insats i ”välfärden” görs därför att något har definierats som en brist, någon formulerar en eller flera lösningar på detta problem och någon gör ett anspråk på att vilja göra något åt problemet.²⁶⁰ Dessa lösningar institutionaliseras och de flesta vet vart man ska vända sig när själen eller kroppen värker eller försörjningen hotas. Ibland utmanas dessa institutionaliserade lösningar. När ”utsatta EU-medborgare” aktualiseras i den svenska gatubilden prövas samhällsaktörernas inarbetade tankefigurer. Problemdefinition och problemlösning är inte givna. Jag ska här kort presentera en studie från en medelstor kommun. Tre aktörer intervjuades 2015 om sin definition av de ”utsatta EU-medborgarnas” situation: en ideell förening, en församling och den kommunala socialförvaltningen.²⁶¹

Den nybildade ideella föreningen med devisen ”Hjälptiggare” definierade problemen som hot om våld, arbetslöshet och rasism. Föreningens lösning blev att starta natthärbärge med ideella krafter. Man försöker hjälpa till med behövlig dokumentation för att tiggaren ska kunna söka jobb och hävdar behovet av existensminimivå inom EU.

Inom Svenska kyrkans diakonala arbete menade man att bristen på inkomstkällor var det centrala problemet. Kyrkans företrädare ansåg att ”EU-migrant” var ett relevant begrepp för grupper som reser mellan EU-länder i jakt på försörjning. De intervjuade vill undvika begreppet ”tiggare” och ser dessa som arbetsökande. Det är avsaknaden av försörjning som medför fattigdom och som i sin tur skapar andra problem. Svenska kyrkan erbjuder mat, kläder och möjligheter att sköta sin hygien samt kan förmedla tillgång till öppenvårdinsatser. Man ser sociallagstiftningen som förlegad och i behov av revidering för att möta dagens behov.

Socialförvaltningen å sin sida använder begreppet ”utsatta EU-medborgare” men de intervjuade företrädarna tillskriver inte gruppen några generella behov utan menar att den som söker bistånd ska behandlas individuellt. Utsatta EU-medborgare har rätt att söka bistånd, men är inte berättigade att få sådant. Undantag är naturligtvis barn, för vilka socialtjänsten alltid har ett ansvar. Socialförvaltningen åtar sig ett ansvar att nå ut med samhällsinformation, för att informera om skyldigheter och rättigheter och undvika spridning av felaktiga rykten.

Denna komprimerade beskrivning utgör naturligtvis inte en fullödig eller rättvisande bild av de insatser som görs. Poängen är att peka på hur olika sätt att förstå problemet, olika begrepp för att beskriva målgruppen och olika

260. Loseke, Donileen R. 2003.

261. Blomberg, Jesper 2015.

organisering av insatserna tillhör den ”polyfoni” – de olika röster – som ett lokalt välfärdssammanhang kan utgöra. I denna flerstämmighet ”i den svenska välfärden” konstrueras olika roller. Aktörerna har skilda anspråk på problemdefinitioner, lösningar och ser olika på vem som har ansvar. Detta sker inte slumpartat utan baseras inte minst på institutionaliserade roller och historiskt grundlagda tankefigurer och handlingsmönster. Men rollerna omförhandlas successivt, och i synnerhet när olika kriser uppstår. Brytpunkter öppnar nya ”möjlighetsfönster”, eller omintetgör tidigare etablerade handlingsmönster. Liknelsen med polyfoni behöver inte nödvändigtvis innebära harmoni. *Hur* en församling i Svenska kyrkan motiverar sig själv för insatser, hur motiv och problembilder förhandlas och insatser organiseras, i relation till andra aktörer, är empiriska frågor att undersöka vidare. En modell för detta presenteras i kapitel IV.

Detta kapitel har beskrivit hur kyrkliga aktörer utsätts för och hanterar förändringarna i samhällets välfärdspolitik. Kyrkans välfärdsverksamheter har framstått som komplementära, ibland marginaliserade, i relation till folkhemmets välfärdsstat. Nya uttryck som ”erkännande” och ”empowerment” (i sina olika innebörder) utmanar de gamla välfärdsparadigmen. När detta sker får det även genomslag – eller resonans – i kyrkliga sammanhang. Men kyrkans gestalt är dubbeltydig, i sitt historiska arv som både är en belastning och en tillgång, och i den nya rollen som en av många idéburna aktörer inom den sektor vi kallar civilsamhälle. Det ger kyrkan möjlighet att (re)agera på olika fält, och därmed anta olika roller, något jag också visat exempel på. Det finns valmöjligheter, både hur den lokala kyrkan framhäver sin identitet och hur aktörskapet i välfärdsfrågor konstrueras.

Hur de möjligheterna ser ut, i kraftfältet som kyrkan som välfärdsaktör befinner sig i, beror bland annat på vilken ”välfärdsprincip” församlingen relaterar sig till. Om detta ska det sista kapitlet handla.

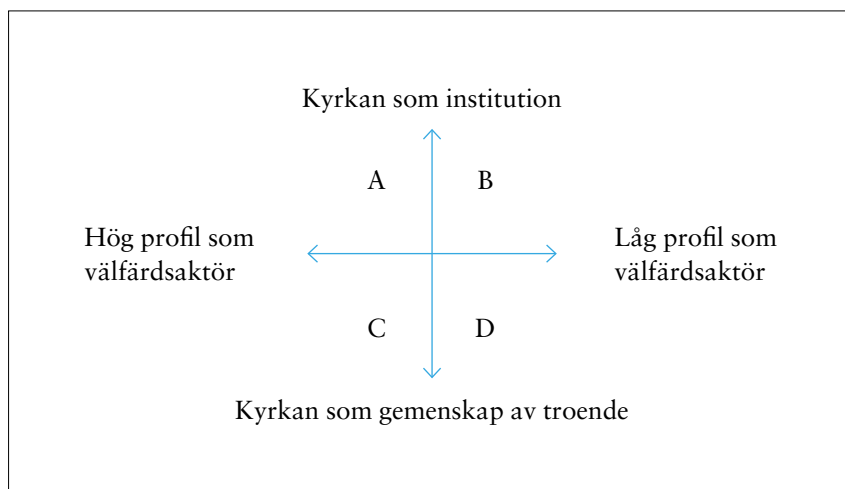
IV. Välfärdsaktör – men i vilken välfärdsmodell?

I detta avslutande kapitel ska jag först återknyta till Thomas Ekstrands dimensioner om en lokal kyrkas självförståelse. Med den modellen kan man belysa *inomorganisatoriska* faktorer. Med hjälp av Carola Ailis och Katrin Hjorts formulerade välfärdsprinciper ska betydelsen av *utomorganisatoriska* faktorer behandlas.

Lokala teologier som analysredskap

En församlings profil, eller som kyrkovetaren Jonas Ideström uttrycker det, den lokala kyrkliga identiteten²⁶², kan således härledas till yttre förhållanden, men präglas även av teologisk självförståelse och den egna organisationskulturen. Thomas Ekstrands tankar om den lokala församlingens identitet (se kapitel II) kan användas i syfte att identifiera olika faktorer som påverkar församlingars rolltagande.

Figur: Kyrkans vision och mission som välfärdsaktörer, efter Ekstrand 2011



Det finns de församlingar som är mycket profilerade i sin församlings- och diakonisyn. Lunds domkyrkoförsamling har i många år varit en drivande social aktör i staden, både med församlingsdiakoni och diakonicentral (från 1973), med flera delverksamheter, ofta i samverkan med andra aktörer som

²⁶². Ideström, Jonas 2009.

kommun eller arbetsförmedling.²⁶³ Ofrånkomligt präglas också församlingssynen, internt och externt, av domkyrkoinstitutionen, vilket drar mot en nordvästlig position i figuren ovan (A). Sedan sekler etablerade institutioner i sina sammanhang är också församlingarna i landsbygden, varifrån flera andra samhällsinstitutioner har försvunnit. I studerade exempel i Härnösands stift har dessa församlingar, när det gäller organiserade välfärdsinsatser, en begränsad roll som aktörer (profetiska eller utförande), med andra ord en låg profil enligt Ekstrands terminologi (B).²⁶⁴

En hög profil som välfärdsaktör tillsammans med en stark betoning av kyrkan som en gemenskap av troende (position C) formar en annan kultur och andra sätt att organisera, såsom beskrivningar av liv och arbete i S:ta Clara kyrka i Stockholms innerstad visar.²⁶⁵ I position D slutligen kan man tänka sig lokala gemenskaper av troende som i många fall kan inrymma flera ”välfärds-värden”. Dessa behöver inte alltid ta sig uttryck i strukturerade och/eller utåtriktade välfärdsverksamheter – eller ens vara tänkta som sådana – vilket då kan karaktäriseras som en låg profilering i detta hänseende.

Det finns tendenser till förskjutningar inom modellen. Om kyrkor och församlingar utför tjänster på uppdrag eller inom någon välfärdsinstitution måste, om det offentliga står som medfinansiär, tjänsterna vara öppna för alla, oavsett anknytningen till kyrkan.²⁶⁶ Uppdragen tarvar också en hög grad av förmåga till organisering, vilket driver på professionaliseringen och ökar beroendet av yrkeskunskap inom organisationen. Då kan en intressekonflikt uppstå mellan de trosmässiga drivkrafterna och de professionsgrundade intressena.²⁶⁷ Med en ambition för en församling att höja sin profil som välfärdsaktör, följer en tendens till en högre grad av institutionalisering, bland annat genom professionalisering.

I det första kapitlet presenterades grundläggande begrepp. Där skisserades också utvecklingen från förhistorien, genom välfärdsstatens expansion under efterkrigstiden till den omförhandling av välfärdskontraktet som åren kring millennieskiftet innebar med en inriktning mot marknadslogik och mångfald: välfärdpluralism. Inom institutionerna finns historien kvar och nya sätta att tänka och agera lagrar sig ofta ovanpå de gamla.

En av poängerna med de av Aili & Hjort i kapitel I introducerade ”välfärdsprinciperna” är just att de existerar samtidigt, i konkurrens med eller

263. Öhman, Ann-Chatrine 2013.

264. För skildringar och diskussioner om diakoni i Norrlands inland, se Sohlberg, Kristina (2014), *Diakoni på landsbygden – ett treårigt projekt om församlingsdiakoni och frivillighet i Norrlands inland*. Härnösands stift.

265. Engel, Charlotte 2002; Tönnäng, Noomi 2003 samt Sahlberg, Göran 2003.

266. Leis-Peters, Annette 2010; Crisp 2014.

267. Chaves, Mark 1993; Crisp 2014, s. 68 ff.

kompletterande varandra. Jag ska här applicera dem i denna rapports sammanhang och diskutera hur kyrkliga insatser och kyrkans roll framträder i relation till dem. Avslutningsvis ska jag, i ett försök att återanvända rapportens begrepp och modeller, skissera en modell för analys av en församlings, eller en kyrklig verksamhets, roll som välfärdsaktör.

Diskussion om kyrkans relation till fyra välfärdsprinciper

Avslutningsvis ska de ”välfärdsprinciper” som presenterades i avsnitt I nu prövas i relation till kyrkliga välfärdsansatser.²⁶⁸

Välfärdsstatens principer	Välfärdspluralistiska principer
Välfärd som social kompensation	Välfärd som social service
Välfärd som social garanti	Välfärd som social investering

De två första utgör den klassiska nordiska välfärdsmodellens principer, den första kompensatorisk, den andra kopplad till medborgerliga rättigheter och skyldigheter. De två senare principerna utgår från en nyare förståelse av välfärd, där statens roll omförhandlas och välfärdstjänster kan erhållas från olika aktörer.

Principerna ska här få bidra med en struktur i syfte att ytterligare utforska relationen mellan kyrka och välfärd.

Sannolikt kan grundmönstret för kyrkans sociala ansatser mest och tydligast beskrivas av principen *Välfärd som social kompensation*: de historiska allmosorna, fattigvårdens rotegång, idag ekonomiskt bistånd; frukostservering och tvättmöjlighet för utsatta EU-migranter; rådgivning och kläutdelning till pappers- och hemlösa, etc. En verksamhet som organiserats för att erbjuda kompensatoriskt stöd har en första uppgift i mötet med den behövande: att identifiera behovet – något som vi sett är en tolkningsfråga. Sedan är frågan av vem och hur detta behov ska mötas. En grundläggande kvalitet är då också tillgängligheten för detta stöd.

När det gäller *Välfärd som social garanti* finns det idag ingenting stadgat om rätt till diakonala insatser enligt Kyrkoordningen. Det finns ett så kallat vistelsebegrepp, att församlingen ”har ansvar för den kyrkliga verksamheten för alla som vistas i församlingen”.²⁶⁹ I 2014 års kommentar till Kyrkoordningen nämns det som naturligt att det inte begränsas till de kyrkotillhöriga som tillhör församlingen utan även personer intagna på institutioner eller turister. Men det finns ett tillägg:

Församlingens ansvar för den kyrkliga verksamheten för dem som tillfälligt

²⁶⁸ Aili & Hjort 2010.

²⁶⁹ Kyrkoordningen 2 kap. 1§.

vistas i församlingen motsvaras inte av någon rätt att kräva att församlingen tillhandahåller dem sina tjänster.²⁷⁰

Församlingen står således inte själv som garant för någon rättighet vad gäller välfärdsanordningar. Däremot kan man bidra till att hävda och driva enskilda personers krav på att få sin rätt från andra skyldighetsbärare. *Välfärd som social garanti* relaterar till medborgarskapet, och den i lagar och regler framskrivna rätten att få vissa grundläggande behov tillgodosedda. Här har församlingar och diakoninstitutioner på senare år aktualiserat frågorna om mänskliga rättigheter.²⁷¹ Barnrättsbyrån, som startade inom Ersta Diakonisk domän,²⁷² är ett exempel på ett sådant arbetssätt, utifrån Barnkonventionen. Projekt om rättighetsbaserat diakonalt arbete har även initierats från centralt kyrkligt håll. I introduktions- och metodmaterialet *Rättighetsbaserat arbete i kyrkorna*²⁷³ lyfter man fram uppgiften för kyrkorna att stärka människor

att göra sina röster hörda, själva framföra sin sak och att ta ett aktivt medansvar i samhället. Det handlar inte längre om att kyrkorna ska leverera tjänster till den enskilde utan om att möjliggöra att en konstruktiv process kan ta sin början.²⁷⁴

I detta ligger att vända ett synsätt: från ”utsatt offer till rättighetsbärare”.²⁷⁵ Ett exempel är de senare årens Asylstafetter – manifestationer för att hävda asylrätten och människovärdet under devisen ”Ingen människa är illegal” – där stadsmissioner och lokala församlingar tillsammans med andra organisationer agerat möjliggörare för att lyfta fram deras röster som själva hotas av utvisning.²⁷⁶

Kvalitet i rättighetsperspektivet handlar naturligtvis om kompetens, att kunna driva rättighetsfrågor, men visar sig också i den utvärdering av barnrättsbyrån som gjordes 2014 handla väldigt mycket om bemötande.²⁷⁷

Både välfärd som kompensation och som social garanti förutsätter, kan man säga, välfärdsstaten. I det första fallet som den nödvändiga kollektiva resursen, i det andra fallet i rollen som skyldighetsbärare. Det kan givetvis

270. Edqvist, Gunnar, Lars Friedner, Maria Lundqvist Norling & Patrik Tibbling 2014, s. 53.

271. Haugen, Hans Morten 2014.

272. Numera fristående, se www.barnrattsbyran.se.

273. Gerdes, Hanna, Elisabeth Hjalmarsson & Carina Öjermo 2012.

274. Gerdes, Hjalmarsson & Öjermo 2012, s. 16

275. Gerdes, Hjalmarsson & Öjermo 2012, s. 17

276. www.asylstafetten.se

277. Forsell, Emilia, Lill Tove Kappfjell – Li & Johanna Schiratzki 2015.

också vara internationella mänskliga rättigheter som är aktuella, såsom rätten att söka asyl. Här är det stater som undertecknat konventionerna.

Välfärdspluralismen utgår som tidigare diskuterats från andra förutsättningar och ideal än en centraliserad och standardiserad uppsättning välfärds-tjänster. *Välfärd som social service* är individorienterat och utgår från ”kundens” val av tjänster, vilket är en delvis annan logik än universella rättigheter. Exempel på tjänster kan vara barnomsorg, familjerådgivning eller annat samtalsstöd, krisinsatser, men även livsriter, m.m. I somliga fall är tjänsterna offentligt finansierade, eller ingår i medlemskapet. I andra fall betalar man själv, alternativt att det finns en samfinansiering. I ett erbjudande om hemtjänst och vård i hemmet kan de offentligt finansierade biståndsbedömda insatserna kompletteras med andra tjänster som betalas privat.

I Svenska kyrkans utredningar 2013:3 med titeln *Att färdas väl – hur Svenska kyrkan kan navigera i välfärden* föreslogs en terminologi för att särskilja verksamhetsformer: församlingsdiakoni respektive uppdragsdiakoni. Utredaren preciserar det senare:

När kyrkan går in som aktör, som utförare, i avtal med kommun, landsting/region eller myndigheter och ibland även med enskilda personer väljer vi att kalla detta för uppdragsdiakoni.²⁷⁸

Detta exemplifieras med enskilda förskolor, arbetsmarknadsåtgärder, boendeformer. Utredaren tänkte sig uppdragsdiakoni som ett tydligare alternativ bland välfärdssamhällets utbud, medan församlingsdiakoni oftare har en komplementär roll, ”när omsorgen om människor kräver kyrkans insatser”.²⁷⁹ Kvalitet i serviceinsatser mäts ofta i relation till struktur, process och resultat, och förutsätts vara insatt i ett kvalitetsledningssystem.²⁸⁰

Tjänsteteoretiskt är en tjänst en hel process där mötet, i någon form av interaktion är avgörande. Här avgör ”kunden” vilken kvalitet tjänsten har. Genom att beakta en individs livsperspektiv kan man se varje möte mellan individ och kyrka bilda en kedja, från dop till begravning, där kvalitetsbedömningen görs mot bakgrund av de samlade tidigare erfarenheterna av sådana möten.²⁸¹ Här finns en risk att tjänsteproduktionen i praktiken uppfattas som enkelriktad och relationen mellan församling och den som är målgrupp för tjänsten i fråga blir ett producent-konsument-förhållande.²⁸²

278. Svenska kyrkans utredningar 2013:3, s. 133

279. Svenska kyrkans utredningar 2013:3, s. 133.

280. Svenska kyrkans utredningar 2013:3, s 84 ff.; SOSFS 2011:9. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete.*

281. Pettersson 2000.

282. Pettersson 2000, s. 272

Välfärd som investering är en princip som lyfter från det individuella perspektivet och tar ett vidare grepp. Här blir välfärdsinsatser insatta i ett större sammanhang över längre tid. Å ena sidan torde inte kyrkliga diakonala insatser utvärderas såsom investeringar, de kan möjligen ingå i andra välfärdsverksamheter och därigenom bidra även på längre sikt.²⁸³ Å andra sidan kan kyrkan bidra i idé- och värdefrågor, men också betraktas som lokala rum för socialt engagemang.

Här finns erfarenheter att anknyta till från Storbritannien. Den mångreligiösa befolkningen har, i synnerhet i tider av social oro, gjort att regeringens uppmärksamhet vänts mot religiösa grupperingar, kyrkor och nätverk i lokalsamhället. Enligt medborgarskapsundersökningar är religion den fjärde mest betydelsefulla arenan för medborgerlig och social delaktighet och frivilligt engagemang.²⁸⁴ De brittiska forskarna Vivian Lowndes och Rachael Chapman som studerar styrningsprocesser (governance) i lokalsamhällen lyfter fram tre grunder för stöd till religiösa grupperingars deltagande i lokalsamhällets förnyelse.

Den första handlar om en *normativ* funktion. Både religiösa ledare och politiker betonar betydelsen av att identifiera och artikulera gemensamma värden för att främja tilliten i samhället. Religiösa grupper är inga ”en-frågorörelser” utan har en form av engagemang för ”helheten”, grundad i olika former av spiritualitet. Religiösa grupper är också mycket involverade och har ett långsiktigt perspektiv eftersom de är förankrade i sina lokalsamhällen. Eftersom de är olika kan givetvis spänningar uppstå, inte minst i relation till sekulära myndigheter kan kommunikationsproblem bli påtagliga.

Den andra grunden handlar om *resurser*. Här finns två perspektiv: uppifrån och nedifrån. En regering kan (uppifrån) ha intresse för att engagera och nyttiggöra de olika kapitalformer religiösa organisationer är i besittning av. Lowndes & Chapman använder begrepp som humankapital (medlemmar, personal, volontärer); socialt kapital (nätverk baserade på tillit och ömsesidighet); fysiskt kapital (byggnader för att samla människor).

Nedifrån-perspektivet handlar å sin sida om möjligheterna för de religiösa grupperna att få tillgång till offentliga resurser för sina lokala engagemang. Det kan handla om projekt- eller verksamhetsfinansiering, byggnadsbidrag och utbildning.

Den tredje grunden är den *lednings-styrningsroll* religiösa ledare kan utöva i samhälle, nätverk och partnerskap. De kan fungera som språkrör för sina medlemmar, kommunikationslänk och förmedlare, möjliggöra dialog och kanalisera engagemang, särskilt viktigt i utsatta bostadsområden.

283. Notera dock kyrkomötesmotionen 2015:100 om Diakonal investeringsfond.

284. Lowndes, Vivien & Rachael Chapman 2005.

Från Storbritannien kommer även en utveckling av begreppet socialt kapital: "faithful capital".²⁸⁵ Här avses religiösa gemenskapers närvaro, i synnerhet i utsatta områden, och deras aktiviteter för att hålla samman och förnya lokalsamhället. Andra författare använder begrepp som religiöst och spirituellt kapital.²⁸⁶ Det förra är den religionsutövande praktiken (organisation, nätverk etc.), det senare relateras till varför verksamheten utförs (religiösa motiv och värderingar).

Den brittiska diskussionen handlar bland annat om hur staten kan stödja lokala religiösa grupperingar för att bidra till ökad integration och sammanhållning i samhället. Även den svenska staten har en uttalad förväntan på trossamfunden:

Genom att ge människor andligt stöd, inspirera människor att öka sin etiska medvetenhet och genom att effektivt lösa sociala problem kan trossamfunden bidra till harmonin i vårt demokratiska samhälle.²⁸⁷

Ett svenskt exempel på statens understödjande ambition är en utbildning i ledarskap och demokrati som Nämnden för statligt stöd till trossamfunden erbjöd hösten 2015.

Idén bakom *Ledarskap och demokrati* är att erbjuda en möjlighet för unga personer som är aktiva inom trossamfunden att fördjupa sina teoretiska och praktiska kunskaper om demokrati och mänskliga rättigheter. Målsättningen är att de som genomgår programmet fördjupar sin förmåga att leda grupper med ett demokratiskt förhållningssätt och stärks i sin ledarroll i respektive samfund.²⁸⁸

Nämnden för statligt stöd till trossamfunden förmedlar organisationsbidrag, verksamhetsbidrag till andlig vård, och projektbidrag såsom etableringsbidrag till invandrade trosbekännare för att etablera en verksamhet. Lokalbidrag kan sökas för att anskaffa lokaler genom nybyggnad eller köp. En annan bidragsform gäller säkerhetshöjande åtgärder.²⁸⁹

Är det vettigt att kalla detta "Välfärd som social investering"? Kanske skulle det lika väl kunna kallas Social innovation, ett begrepp som både regeringen och EU hoppas kunna främja välfärden och som utgår från välfärdspluralism och flera aktörer.

285. Ekstrand 2011, s 130. För en kritisk diskussion om begreppet capital, se Furbey Robert, Adam Dinham, Richard Farnell, Doreen Finneron & Guy Wilkinson (2003) *Faith as social capital – connecting or dividing?* Bristol: Policy Press.

286. Baker, Chris & Hannah Skinner 2006.

287. SOU 1997:55, s. 27.

288. Nämnden för stöd till trossamfunden (hemsida).

289. Nämnden för stöd till trossamfunden, Bidragsformer (hemsida).

Social innovation innebär att utveckla nya idéer, tjänster och modeller för att bättre kunna arbeta med sociala frågor. Här välkomnas insatser från offentliga och privata aktörer, inklusive civila samhället, för att förbättra sociala tjänster.[min översättning].²⁹⁰

Som exempel kan nämnas att Bräcke Diakoni använder och utvecklar sina vårdformer med stöd av statliga innovationsmedel.²⁹¹ Ett annat exempel är den inom Ersta Diakoni uppstartade Barnrättsbyrån, numera avknoppad.²⁹²

Sammanfattningsvis ger de fyra välfärdsprinciperna, när de relateras till kyrkliga insatser, både bekräftelser och utmaningar. De visar också på att begreppsparet kyrka och välfärd, i all sin brist på precision, kan ses som sammanflätade i och med samhällsutvecklingen. Det kyrkliga rolltagandet utifrån de två första principerna välfärd som *kompensation* och *garanti/rättighet*, förutsätter en fungerande välfärdsstat, som utgör grunden för människors sociala trygghet. Här har kyrkan kommit att dels komplettera de offentliga välfärdsanordningarna, dels arbeta för att stödja människor att tillvarata, eller hävda, sina rättigheter. Här vill jag påminna om att det är betydelsefullt hur välfärd definieras, dels i relation till synsätten *nytta* respektive *behov*, dels i relation till *materiella nyttigheter* respektive dimensionerna ”att älska och att vara”.²⁹³

De två andra principerna välfärd som *service* och *investering* har en annan utgångspunkt, nämligen välfärdsstatens stegvisa av- och omreglering. Den förändrade relationen mellan staten och Svenska kyrkan kan ses som ett led i den utvecklingen.²⁹⁴ Då både kyrkan och de offentliga systemen för medborgarnas väl och ve förändras uppstår ”föreställningen om folkkyrkan som en aktör inom välfärdsområdet med uppgift att på en avreglerad religiös marknad erbjuda sina ’kunder’ attraktiva tjänster”.²⁹⁵ En fråga att undersöka är då i vilken grad detta påverkar församlingens identitet och den teologiska självförståelsen?

Man kan också vända på perspektivet. Det alltmer – och i många avseenden – differentierade samhället skapar naturligtvis behov av sammanhållande krafter. För staten har de religiösa verksamheterna ett eftersträvansvärt

290. EU-kommissionens hemsida för ”Employment, Social Affairs and Inclusion”.

291. Bräcke Diakoni. 2015.

292. Forsell m.fl. 2013.

293. ”Livskvalitet” enligt Bäckström m.fl. 2004.

294. Vikström, Björn 2008, s. 32.

295. Vikström 2008, s. 14. Detta resonemang – i kapitlet ”Folkkyrkan som tjänsteproducent” baserar Vikström på Per Petterssons avhandling *Kvalitet i livslånga tjänsterelationer. Svenska kyrkan ur tjänsteteoretiskt och religionssociologiskt perspektiv* från 2000 Uppsala universitet samt slutrapporten från projektet ”Från statskyrka till fri folkkyrka”: Bäckström, Anders, Edgardh, Ninna & Pettersson, Per (2004). *Religiös förändring i norra Europa: en studie av Sverige: ”från statskyrka till fri folkkyrka”*: slutrapport. Uppsala: Diakonivetenskapliga institutet.

samhällsvärde om de genom sin religiösa verksamhet också kan bidra till solidaritet, tillit och sammanhållande band mellan individ och stat. Därav ambitionen att erbjuda bidrag till nya grupperingar av trosbekännare och länka in alla olika trosbekännare i andlig vård och krishantering. Därför kan man också fråga i vilken grad detta påverkar bilden av universella och därför sekulära välfärdsanordningar?

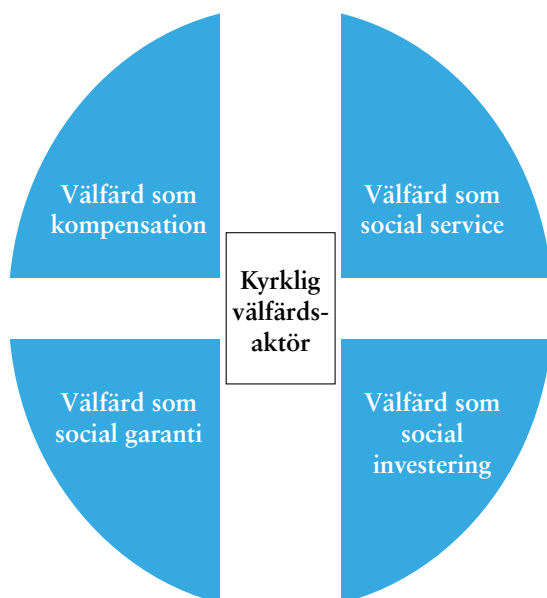
Kyrkan som välfärdsaktör – en skiss till analysmodell.

För att undersöka frågan om hur kyrkan – som församling eller annan kyrklig organisation, exempelvis stadsmission – antar rollen som aktör i något välfärdssammanhang behöver vi synliggöra både inomorganisatoriska och utomorganisatoriska faktorer.

Med *inomorganisatoriska* faktorer skulle Thomas Ekstrands ovan nämnda modell om lokala teologier vara ett möjligt undersökningsperspektiv. Hur ser man på sig själv? Dels vad gäller dimensionen institution – gemenskap, dels vilken ambition man har att ”leverera” välfärdsinsatser.

Med *utomorganisatoriska* faktorer kan de fyra ovan nämnda välfärdprinciperna få bilda den kyrkliga välfärdsaktörens omgivning(ar). Vilken eller vilka av dessa anknyter man till? Här ska hållas öppet för att det även kan finnas andra principer som kan vara relevanta.

Figur: Utomorganisatoriska faktorer för en kyrklig välfärdsaktör att relatera till.



Modellen ska förstås som en bild av fält *mellan vilka relationer kan knytas*. Beroende på till vilka fält den kyrkliga aktören relaterar formas också rollen som välfärdsaktör. I rollen kan då inbegripas självbild, teologisk självförståelse, kompetens, motiv och ambition. Rent praktiskt behöver aktören bygga strukturer som svarar upp mot respektive fält. Arbetar man som uppdragstagare för service ställs till exempel krav på kvalitetssäkring och redovisning av prestationer.

Modellen ska inte förstås som en bild av hur det är. Storlekarna på fälten är inte relevanta. Svenska kyrkans diakonala insatser idag relaterar, enligt min mening, främst till fältet som benämns välfärd som kompensation. Men det finns som nämnts även exempel på hur kyrkan som välfärdsaktör även relaterar till de övriga tre omgivande fälten.

Går det att relatera till flera fält samtidigt? Går det i så fall att härbärgera dessa olika uttryckssätt och former? Vad sker i mötet mellan den teologiska/ideologiska profilen och välfärdsfältet? Vem tolkar situationen och villkoren? Läsaren uppmanas att föreslå andra rubriker, eller ytterligare fält, för att utveckla modellen.

Både forskning och erfarenheterna från var dags samhällsliv demonstrerar att "välfärdsstatens" kollektiva och standardiserade lösningar prövas och ifrågasätts. Därmed prövas och utmanas också den till staten så länge knutna lutherska kyrkans samhällsroll. Denna rapport och det forskningsprojekt som den är en del av vill bidra till de samtal och den reflektion som, av skeendenas nödvändighet, äger rum i församlingar och diakonala organisationer.

Kommentar till arbetet med rapporten

Svenska kyrkan har initierat projektet *I vems tjänst?* för att på ett konstruktivt sätt bidra till teologiska resonemang om kyrkans uppdrag i relation till välfärd och välfärdsverksamheter. Syftet kan brytas ner i två delar: dels handlar det om att berika den teologiska reflektionen kring kyrka och välfärd, dels handlar det om att utveckla metoder som kan främja teologisk reflektion i relation till reella verksamheter och kontexter.

För detta syfte definierades behovet av en kunskapsöversikt. Kunskap om vad kan man då fråga? Välfärdsforskning är ett stort fält, här ska den relateras till en kyrklig kontext. Valet blev då att i kapitel I introducera socialpolitiska begrepp, närmast skolboksaktigt och utan att problematisera dessa i sig, och på samma gång skissera den välfärdspolitiska historien och utvecklingen. Varken historikern eller välfärdsforskaren torde vara nöjda med resultatet,

men de många litteraturhänvisningarna kan fungera som källa för den som vill söka vidare kunskap.

Religionens roll i välfärdssammanhang är fragmentariskt utforskad och synen på religionen i förhållande till vad vi idag kan kalla välfärdsutveckling är inte oomstridd. Kyrkohistoria och religionssociologi får bilda grunden för kapitel II, men lämnar stora fält obearbetade.

När jag vill göra välfärdsbegreppen relevanta för den aktuella kyrkliga kontexten går jag utanför forskningslitteraturen och anknyter även till skeenden som dokumenterats i media och somligt som tillhör min egen erfarenhetsbank, vilket tydligt framgår i kapitel III och de exempel som presenteras. Kan man då kalla denna rapport en kunskapsöversikt? Ja, om man med det inbegriper läsarens möjlighet och förmåga att relatera till textens innehåll och de resonemang som uttryckligen ”prövas”, utan att fastslås som sanningar. I den meningen är denna rapport en ”verktyglåda” och som rubriken säger: underlag för reflektion.

Texten kan, ämnesmässigt, placeras i det härmed överlappande fältet mellan kyrkovetenskap och socialt arbete, och ska ses som ett led i det större forskningsprojektet. Jag som författare är socionom, diakon, disputerad i socialt arbete med en avhandling baserad på organisationsteori och utvärderingsforskning. Min egen erfarenhetsbank består av drygt tjugo års arbete med kunskapsutveckling, främst inom det diakonala fältet. Tillsammans med sökningar i litteraturdatabaser så är min egen bokhylla med diakonilitteratur underlag för arbetet med denna rapport.

Texten har diskuterats vid Svenska kyrkans forskningsenhets textseminarium under ledning av dess chef docent Cecilia Nahnfeldt i januari 2016 där viktiga synpunkter lyftes fram. Tack för det! Detsamma ska sägas till docenterna Martin Linde vid historiska institutionen i Göteborg och Torbjörn Hjorth vid Socialhögskolan i Lund, till FM i idéhistoria Miriam Hollmer vid kyrkokansliet i Uppsala, samt till professor emeritus i religionssociologi vid Uppsala universitet Anders Bäckström. Arbetet har genomförts i nära samråd med docent Jonas Idestrom, projektledare för forskningsenhetens projekt ”I vems tjänst”. Tack för kloka synpunkter och infallsvinklar. Ansvar för vad som står – och inte står – är likväl mitt.

Stig Linde

Referenser

- Aili, Carola (2011) "Familjecentraler i perspektivet av välfärdsprinciper". *Socialmedicinsk tidskrift* 2/2011, s. 180–192.
- Aili, Carola & Katrin Hjort (2010) "Prioriteringskompetens: konkurrerande välfärdsprinciper och nya krav på lärarprofessionen". I: Brante, Göran & Karin Hjort (red.) *Dilemman i skolan: Aktuella utmaningar och professionella omställningar*. Kristianstad: Kristianstad University Press; 2010:4. s. 8–24.
- Allardt, Erik (1977) *Att ha, att älska, att vara: om välfärd i Norden*. Lund: Argos.
- Anderson, Karen (2009) "The Church as a Nation? The Role of Religion in the Development of the Swedish Welfare State". I: Van Keersbergen, Kees & Philip Manow (red.) *Religion, Class Coalitions and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press. s. 210–235.
- Arner, Anders (1923) *Studier öfver Svenska kyrkans ställning till frågan om de fattigas vård under 1800-talet*. Lund: Gleerupska universitets-bokhandeln.
- Axelsson Nycander, Gunnel (red.) (2005) *Inte bara för svenskar – om generell välfärd som mål i Sveriges utvecklingssamarbete*. Uppsala: Svenska kyrkans internationella arbete. Rapport 10.2015.
- Baker, Chris & Hannah Skinner (2006) *Faith in Action: The dynamic connection between religious and spiritual capital*. (Final report). Manchester: William Temple Foundation.
- Bard, Maria & Stig Linde (2004) *Att utveckla lokalsambället – en fallstudie av Ditt Nya Hageby*. Norrköping: Svenska kyrkan, S:t Johannes församling.
- Bauhn, Per (red.) (1990) *Teorier om rättigheter*. Stockholm: Thales.
- Bauman, Zygmunt (2001) *The Individualized Society*. London: Sage.
- Beresford, Peter & Suzy Croft (1983) "Welfare pluralism: the new face of Fabianism". *Critical Social Policy*, vol. 3, nr. 9, s.19–39.
- Berge, Anders (2007) *Sjukvårdens underklass: sjukvården i den kommunala fattigvården 1910–1950*. Umeå: Borea.
- Berggren, Henrik & Lars Trägårdh (2015) *Är svensken människa? Gemenskap och beroende i det moderna Sverige*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts.
- Blom, Conny (1992) *Attityder och värderingar gällande den offentliga vården efter reformationen*. Bibliotheca Historica Lundensis 73. Lund: Lunds University Press.
- Blomberg, Jesper (2015) "Är utsatta EU-medborgare ett socialt problem?" *Svensk kyrkotidning*, nr 3, årgång 112, s.92–96.

- Blomberg, Staffan & Jan Petersson (2003) "Offentlig äldreomsorg som del i ett socialt medborgarskap". *Socialvetenskaplig tidskrift*, nr 4. s. 303–318.
- Blåder, Niclas (2015) *Lutheran Tradition as Heritage and Tool*. Church of Sweden Research Series, volume 11. Eugene: Pickwick publications.
- Bäckström, Anders (red.) (1997) *Livsåskådning och kyrkobyggnad*. Tro & Tanke 1997:4. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsråd.
- Bäckström, Anders (1999) *Presentation av forskningsprojektet Från statskyrka till fri folkkyrka. En religionssociologisk, tjänsteteoretisk och teologisk analys inför förändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten år 2000*. Stockholm: Verbum.
- Bäckström, Anders (2001) *Svenska kyrkan som välfärdaktör i en global kultur*. Stockholm: Verbum.
- Bäckström, Anders (2012) (red.) *Welfare and Values in Europe. Transitions related to Religion, Minorities and Gender. vol 3*. Uppsala: Uppsala Religion and Society Research Centre.
- Bäckström, Anders (2014) (red.) *Välfärdsinsatser på religiös grund*. Skellefteå: Artos.
- Bäckström, Anders (2015) "Welfare, Society and Secularization". I: Day, Abby & Mia Lövhelm (red.) *Modernities, memory, and mutations: Grace Davie and the study of religion*. Farnham: Ashgate.
- Bäckström, Anders, Ninna Edgardh Beckman & Per Pettersson (2004). *Religiös förändring i norra Europa. En studie av Sverige. "Från statskyrka till fri folkkyrka" Slutrapport*. Uppsala: Diakonivetenskapliga institutets skriftserie nr 8.
- Bäckström, Anders, Grace Davie, Ninna Edgardh & Per Pettersson (red.) (2010) *Welfare and religion in 21st century Europe. Vol 1. Configuring the Connections*. Farnham: Ashgate.
- Bäckström, Anders, Grace Davie, Ninna Edgardh & Per Pettersson (red.) (2011) *Welfare and religion in 21st century Europe. Vol. 2, Gendered, religious and social change*. Farnham: Ashgate.
- Calloni, Marina (2005) "Paradoxes of democracy: the dialectic of inclusion and exclusion". I: Andersen Jørgen Goul, Anne-Marie Guille-mard, Per H. Jensen & Birgit Pfau-Effinger (red.) *The changing face of welfare. Consequences and outcomes from a citizenship perspective*. Bristol: The Policy Press. s. 93–112.
- Cedersjö, Björn (2013) "När kyrkorna tar ton". *Svensk kyrkotidning*. årgång 109, nr 3, s. 47–49.
- Chaves, Mark (1993) "Intraorganizational Power and Internal Secularization in present Denominations". *American Journal of Sociology*. vol 99. nr 1, s 1–48.
- Christiansson, Elisabeth (2013) Kyrkan som välfärdsaktör – en kritisk reflexion över teologiska motiv. Föredrag Ersta Diakoni 2013-10-03.

- Claesson, Urban (2004) *Folkhemmets kyrka. Harald Hallén och folkkyrkans genombrott. En studie av socialdemokrati, kyrka och nationsbygge med särskild hänsyn till perioden 1905–1933*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Crisp, Beth R. (2014) *Social Work and Faith-Based Organizations*. London, New York: Routledge.
- Dahlberg, Lena (2005) ”Interaction between Voluntary and Statutory Social Provision in Sweden: A Matter of Welfare Pluralism, Substitution or Complementarity?” *Social Policy and Administration*. vol. 39. nr 7. s. 740–763.
- Diakoni i kontext – förvandling, försoning, bemyndigande* (2009) Genève: The Lutheran World Federation.
- Edebalk, Per Gunnar (2013) ”William Beveridge och en storstilad plan”. I: Swärd, Hans, Per Gunnar Edebalk & Eskil Wadensjö (red.) *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber. s. 188–194.
- Edqvist, Gunnar, Lars Friedner, Maria Lundqvist Norling & Patrik Tibbling (2014) *Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014 med kommentarer och angränsande lagstiftning*. Stockholm: Verbum.
- Engel, Charlotte (2002) *För en ny tid?* Licentiatsuppsats. Stockholm: Sköndalsinstitutets skriftserie nr 20.
- Ekstrand, Thomas (2011) Thinking Theologically about Welfare and Religion. I: Bäckström, Anders, Davie, Grace, Edgardh, Ninna & Petersson, Per (red.) *Welfare and religion in 21st century Europe. Vol. 2, Gendered, religious and social change*. Farnham: Ashgate, s. 106–150.
- Elmér, Åke, Staffan Blomberg, Lars Harrysson & Jan Petersson (2000) *Svensk socialpolitik*. Lund: Studentlitteratur.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Forsell, Emilia, Lill Tove Kappfjell-Li & Johanna Schiratzki (2015) *Barnrättsbyrå 2012–2013*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Freire, Paulo (1976) *Pedagogik för förtryckta*. Stockholm: Gummeson.
- Furbey Robert, Adam Dinham, Richard Farnell, Doreen Finneron & Guy Wilkinson (2003) *Faith as social capital – connecting or dividing?* Bristol: Policy Press.
- Furness, Sheila & Philip Gilligan (2012) ”Faith-based Organisations and UK Welfare Services: Exploring Some Ongoing Dilemmas”. *Social Policy and Society*. vol 11, nr 4, s. 601–612.
- Församlingsinstruktion* (2012) Visby: Visby domkyrkoförsamling.
- Gellerstam, Göran (1971) *Från fattigvård till församlingsvård. Utvecklingslinjer inom fattigvård och diakoni i Sverige 1871–omkring 1895*. Lund.

- Gerdes, Hanna, Elisabeth Hjalmarsson & Carina Öjermo (2012) *Rät-
tighetsbaserat arbete i kyrkorna. Introduktion och metoder*. Varberg:
Argument förlag.
- Geremek, Bronislaw (1991) *Den europeiska fattigdomens betydelse*.
Stockholm: Ordfront.
- Grape, Ove, Björn Blom & Roine Johansson (red.) (2006) *Organisation
och omvärld – nyinstitutionell analys och människobehandlande orga-
nisationer*. Lund: Studentlitteratur.
- Gustafsson Lundberg, Johanna (2012) *Medlem 2010: En teologisk
kommentar*. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsenhet.
- Hackworth, Jackson (2010) "Faith, Welfare, and The City; The Mobili-
zation of Religious Organizations for Neoliberal Ends." *Urban Geo-
graphy*, 31,6, s. 750–773.
- Hagman, Patrik (2013) *Efter folkkyrkan. En teologi om kyrkan i det
efterkristna samhället*. Skellefteå: Artos
- Hallonsten, Gunilla (2005) "Förord". I: Axelsson Nycander, Gunnel
(2005) (red.) *Inte bara för svenskar – om generell välfärd som mål i
Sveriges utvecklingssamarbete*. Uppsala: Svenska kyrkans internatio-
nella arbete. Rapport 10.2015.
- Hansen Löfstrand, Cecilia (2012) "Homelessness as Politics and Mar-
kets". I: Larsson, Bengt, Martin Letell & Håkan Thörn (red.) *Trans-
formations of the Swedish Welfare State. From Social Engineering to
Governance?* s. 247–261.
- Haugen, Hans Morten (2014) "Diakonia as Rights-Based Practice." I:
Dietrich, Stephanie, Knud Jøregensen, Kari Karsud Korslien & Kjell
Nordstokke. *Diakonia as Christian Social Practice. An Introduction*. s.
123–138. Eugene: Wipf and Stock Publishers.
- Hjortskull, Karl-Anders (1981) *Från kärleksverksamhet till läkande
miljö. Diakonins ställning i kyrka och samhälle 1951–1975*. Avhand-
ling Lund: CWK Gleerup
- Hollertz, Katarina (2010) *Problemen förgår, lösningarna består. Organi-
sering av kommunala insatser för unga arbetslösa med försörjnings-
problem*. Lund: Lund Dissertations in Social Work 41.
- Hollmer, Miriam & Bäckström, Anders (2013). *Svenska kyrkan och väl-
färden: en undersökning av attityder*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Honneth, Axel (2000) *Erkännande. Praktiskt-filosofiska studier*. Göte-
borg: Daidalos.
- Hultkrantz, Lars (2015). *Sociala investeringsfonder i Sverige: fakta och
lärdomar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Höjer, Karl (1952) *Svensk socialpolitisk historia*. Stockholm: P.A.Norstedt
& söners förlag.

- Ideström, Jonas (2009) *Lokal kyrklig identitet – en studie av implicit ecklesiologi med exemplet Svenska kyrkan i Flemingsberg*. Avhandling. Skellefteå: Artos.
- Ideström, Jonas (2012) *Folkkyrkotanken – innehåll och utmaningar*. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsenhet.
- Ivarsson, Henrik (1959) *Kyrkan och diakonin*. Lund: Gleerups.
- Jensen, Per H. (2008) *Velfærdsbegrepet*. Paper presenteret på NSU vinter-symposiet: What is welfare? Bergen 6–9 mars 2008.
- Jeppsson Grassman, Eva & Lars Svedberg (1995) "Frivilligt socialt arbete I Sverige". I: Amnå, Erik (red.) *Medmänsklighet att hyra? Åtta forskare om ideell verksamhet*. s. 83–118. Örebro: Libris.
- Jeppsson Grassman, Eva (2001) *Socialt arbete i församlingens hägn*. Stockholm: Verbum.
- Johansson, Håkan (2001) *I det sociala medborgarskapets skugga*. Lund: Arkiv.
- Johansson, Håkan (2008) *Socialpolitiska klassiker*. Malmö: Liber.
- Johansson, Håkan (2013) "Idéer om medborgarskap och rättvisa – T.H. Marshall som inspiratör". I: Swärd, Hans, Per Gunnar Edebalk och Eskil Wadensjö (red.) *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber. s. 170–179.
- Johansson Håkan, Anders Kassman & Roberto Scaramuzzino (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse*. Utgiven av Överenskommelsen.
- Johansson, Mairon (2011) *I dialogens namn: idén om en överenskommelse mellan regeringen och ideella organisationer*. Avhandling. Växjö: Linnaeus University Press.
- Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Staffan (2001) *Självständiga rörelser eller kommunala underleverantörer? Ideella organisationers roll i välfärdssystemet*. Göteborg: CEFOS, Göteborgs universitet.
- Johansson, Sten (1970) *Om levnadsnivåundersökningen*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- Kahl, Sigrun (2005) "The religious roots of modern poverty policy: Catholic, Lutheran and Reformed Protestant traditions compared". *Archives Européennes de Sociologie*, vol 66, nr 1, s. 91–126.
- Karlsson, Magnus, Anna Carrigan, Sara Malmberg & Arvid Stiernström (2015) *Stadens fattiga. En rapport om Sveriges stadsmissioner och fattigdom*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Kaspersen, Lars Bo & Johannes Lindvall (2008) "Why No Religious Politics? The Secularization of Poor Relief and Primary Education in

- Denmark and Sweden”. *European Journal of Sociology*. vol.49, nr 1. s. 119–142.
- Knudsen, Tim (2000) (red.) *Den nordiske protestantisme og velfærdsstaten*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Kommissionen mot anti-ziganism.(2015) *Första delrapporten*. www.minoritet.se/user/motantiziganism/publikationer/index.html
- Kyrkokansliet (2013) *Svenska kyrkans roll och uppgift i den svenska välfärden – en plattform*. Hämtas <https://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1264630>.
- Kyrkomötet, Motion 2014:106 av Anna Ekström m.fl. ”Gör det möjligt att välja församlingstillhörighet”.
- Kyrkomötet, Motion 2015:100 av Elisabeth Rydström. ”Inrättande av en diakonal investeringsfond”.
- Kyrkostyrelsen (Svenska kyrkan) Dnr Ks 2008:325 *Yttrande över förslaget till överenskommelse mellan regeringen och idéburna organisationer inom det sociala området*.
- Kyrkans tidning*. ”Orgelläktaren blev härbärge i Veberöd”, nr 12 mars 2015.
- Kyrkans tidning*: ”Kyrkan i Mölndal planerar boende för ensamkommande flyktingbarn” *Kyrkans tidnings web* 20150903;
- Kyrkans Tidning*. ”Så kan kyrkan ge husrum till flyktingarna”, nr 42 oktober 2015;
- Kyrkans Tidning*, bilaga *På flykt*. ”Så stod de redo i Malmö när flyktingvågen kom”, november 2015.
- Larsson, Marie (2011) ”Appell till Svenska kyrkans biskopar och församlingar”. *Svensk kyrkotidning*, Årgång 107, nr 1, s. 4–5.
- Leis, Annette (2004) *Den kyrkliga diakonins roll inom ramen för två välfärdssystem*. Uppsala: Diakonivetenskapliga institutets skriftserie nr 7.
- Leis-Peters, Annette (2010) ”The German dilemma: Protestant agents of welfare in Reutlingen.” *Welfare and religion in 21st century Europe. Volume 1, Configuring the connections*. Farnham: Ashgate. s. 95–112.
- Levenstam, Thorsten (1981) *Kyrklig diakoni och samhällets sociala omsorgsarbete: omkring 1850 – omkring 1975*. Älvsjö: Skeab/Verbum.
- Levin, Claes (2013) ”Socialt arbete som moralisk praktik”. I: Linde, Stig & Kerstin Svensson (red.). *Förändringens entreprenörer och tröghe- tens agenter: människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Malmö: Liber. s. 25–41.
- Lindberg, Carter (1993) *Beyond Charity. Reformation Initiatives for the Poor*. Minneapolis: Fortress Press.
- Lindberg, Ingemar (1999) *Välfärdens idéer* Stockholm: Atlas.
- Linde, Stig (2007) *Äldre- och gruppboenden i Svenska kyrkans församlingar* Uppsala: Svenska kyrkan.

- Linde, Stig (2009) "Diakonins intåg på marknaden" *Svensk kyrkotidning* nr 5-6, årgång 105, s.66-68.
- Linde, Stig & Kerstin Svensson (2013) (red.) *Förändringens aktörer och tröghetens agenter. Människobehandlande organisationer ur ett nyinstitutionellt perspektiv*. Malmö: Liber.
- Lindöpings stadsmission (2015). *Årsredovisning 2014*.
- Lorentz, Walter (1996) *Socialt arbete i ett föränderligt Europa*. Göteborg: Daidalos
- Loseke, Donileen R. (2003) *Thinking about social problems: an introduction to constructionist perspectives*. 2. ed. New York: Aldine de Gruyter.
- Lowndes, Vivien & Rachael Chapman (2005) *Faith, hope and clarity: developing model of faith involvement in civil renewal. Main report*. Leicester: de Montfort University.
- Lundström, Tommy & Filip Wijkström (2012) "Från röst till service – vad hände sedan?" I: Wijkström, Filip (red.) *Civilsambället i samhällskontraktet*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Lutheran World Federation (2009) *Diakoni i kontext – förvandling, försörjning, bemyndigande*.
- Löfgren, Karin (2013) "Vi faller inte på knä – vi reser oss upp!" *Svensk kyrkotidning* nr 18, årgång 108, s. 357-359.
- Mann, Curt-Olof, Torbjörn Einarsson & Filip Wijkström (2014) *Västerås stift i omförhandlingen av det svenska välfärdskontraktet*. Stockholm: European Civil Society Press.
- Markkola, Pirjo (2011) "The Lutheran Nordic Welfare States". I: Kettunen, Pauli & Klaus Petersen (red.) *Beyond Welfare State Models. Transnational Historical Perspectives on Social Policy*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar. s. 102-118.
- Marshall, Thomas Humphrey (red.) (1991) *Idéer om reformism*. Stockholm: Tiden.
- Maurits, Alexander (2008) Treståndsläran och den lutherske prästmannen. I: Werner, Yvonne Maria (red.). *Kristen manlighet: ideal och verklighet 1830-1940*. Lund: Nordic Academic Press, s. 51-73.
- Myrdal, Alva (1972) "Samhälle-samfund-individ". I: *Diakoni i 70-talet*. Stockholm: Verbum, s.99-115.
- Neuhaus, Sinikka (2009) *Reformation och erkännande*. Avhandling. Lund: Lunds universitet.
- Oftestad, Alf B. (2001) *Kirke - fellesskap - omsorg: diakoniens historie*. Oslo: Luther.
- Ohlsson Al Fakir, Ida (2013) *Svenska kyrkans förhållande till romer och resande ca 1900-1950*. Uppsala: Svenska kyrkan.

- Orenius, Niklas, Josefin Sköld & Roger Turesson. ”Skuggsamhället mitt ibland oss.” *Dagens Nyheter*. <http://fokus.dn.se/skuggsamhallet-mitt-ibland-oss/> 23 maj 2015. Nedladdat 151104
- Paine, Thomas (1992) *Människans rättigheter*. Stockholm: Ordfront.
- Panican, Alexandru & Rickard Ulmestig (2016) ”Social rights in the shadow of poor relief – social state assistance in the universal Swedish welfare state”. *Citizenship Studies*. DOI: 10.1080.13621025.2016.1139053. Publicerad online 6 feb 2016.
- Pettersson, Birgit (1983) ”Den farliga underklassen”. *Studier i fattigdom och brottslighet i 1800-talets Sverige*. Avhandling. Umeå: Umeå Studies in the Humanities 53.
- Pettersson, Per (2000) *Kvalitet i livslånga tjänsterelationer. Svenska kyrkan ur tjänsteteoretiskt och religionssociologiskt perspektiv*. Avhandling. Karlstad: Karlstad University Studies.
- Pettersson, Per (2011) ”Majority Churches as Agents of European Welfare”. I: Bäckström, Anders, Grace Davie, Ninna Edgardh & Per Pettersson (red.) *Welfare and religion in 21st century Europe. Vol. 2, Gendered, religious and social change*. Farnham, Surrey: Ashgate.
- Policy för Sjukhuskyrkan i Stockholms stift*. (2009) Reviderad mars 2015. Stockholm: Stockholms stift.
- Raunio, Antti (1999) ”Suurten kirkkokuntien sosiaalieittinen opetus”. I: Jaana Hallamaa (red.) *Rahan teologia ja Euroopan kirkot. Lopun ajan sosiaaliäitikka*, Jyväskylä, Finland: Atena Kustannus Oy.
- Qvarsell, Roger (2013) ”Välfärdssamhällets idémässiga förhistoria”. I: Swärd, Hans, Per Gunnar Edebalk och Eskil Wadensjö (red.) (2013) *Vägar till välfärd – idéer, inspiratörer, kontroverser, perspektiv*. Stockholm: Liber.
- Reuter, Marta (2012) ”Överenskommelsen som spegel och arena.” I: Wijkström, Filip (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: Civil Society Press. s. 219–244.
- Ritenius Manjer, Åsa, Sophia Zachrisson & Ulla Melin Emilsson (2008) ”Kvinnors val kring mammografiscreening – ett exempel på non-take-up i den svenska välfärdsmodellen”. *Sociomomen* nr.6 (Sociomomens forskningssupplement nr 24), s 34–44.
- Rothstein, Bo (1998) *Just institutions matter: the moral and political logic of the universal welfare state*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sahlberg, Göran (2003) ”Från välfärdens katakomber”. I: Engvall, Urban (red.) *Kyrkans kroppsspråk: reflektion om diakonalt arbete*. Uppsala: Svenska kyrkan, Nämnden för kyrkolivets utveckling.
- Salonen, Tapio (1994) *Välfärdens marginaler*. Stockholm: Publica.
- Schnell, Ivar (1963) *Nyköpings historia*. Nyköping: Södermanlands hembygds- och museiförbund.

- Seppänen, Marjaana (2000) ”Behövs matbanker i Finland?” *Nordisk Socialt Arbeid* (20) nr 2., s 92–100.
- SFS 2001:453 *Socialtjänstlagen*
- SFS 2009:724 *Lag om nationella minoriteter och minoritetsspråk*
- Sohlberg, Kristina (2014) *Diakoni på landsbygden – ett treårigt projekt om församlingsdiakoni och frivillighet i Norrlands inland*. Härnösand: Härnösands stift.
- SOSFS 2011:9, *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*.
- SOU 1997:55, *Staten och trossamfunden* Stockholm: Fritze.
- SOU 2000:3, *Välfärd vid vägshål*. Stockholm: Fritze.
- SOU 2007:37 *Vård med omsorg – möjligheter och hinder. Betänkande från Delegationen för mångfald inom vård och omsorg*. Stockholm: Fritze.
- SOU 2016:3 *Palett för ett stärkt civilsamhälle: betänkande*. Stockholm: Wolters Kluwer. Tillgänglig på internet: www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/02/sou201613/.
- SOU 2016:6 *Framtid sökes: slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare: betänkande*. Stockholm: Wolters Kluwer. Tillgänglig på Internet: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/02/sou-20166/>.
- Svenska kyrkans utredningar (SKU) 2009:2. *Arbetsformer i förändring – församlingens uppgift och förutsättningar*. Uppsala: Svenska kyrkan.
- Svenska kyrkans utredningar (SKU) 2013:3. *Att färdas väl - hur Svenska kyrkan kan navigera i välfärden*. Uppsala: Svenska kyrkan.
- Standing, Guy (2014) *En färdplan för prekariatet*. Göteborg: Daidalos.
- Tamas, Gellert (2009) *De apatiska. Om makt, myter och manipulation*. Stockholm: Natur & Kultur.
- Tegborg, Lennart (1994) *Kyrkoherden-ämbetsmannen 1809–1930. Ett drama i tre akter*. Uppsala: Svenska kyrkans forskningsråd 1994:10.
- Thidevall, Sven (2000) *Kampen om folkkyrkan*. Stockholm: Verbum.
- Thorkildsen, Dag (2010) ”Lutherdom, vekkelse og de nordiske velferdsstater”. *TEMP, tidskrift for historie*. ISSN 1904-5565 (1).
- Tønnessen, Aud (2011) ”Velferdsstaten og den lutherske toregimentslæren”. *Norsk teologisk tidsskrift*. (112) nr 3–4, s 196–213.
- Tønnessen, Aud V. (2014) ”The Church and the Welfare State in Postwar Norway: Political Conflicts and Conceptual Ambiguities”. *Journal of Church and State*. vol 56. nr. 1. s. 13–35.
- Tönnäng, Noomi (2003) ”S:ta Claras kyrkas diakoniarbete”. I: Engvall, Urban (red.) *Kyrkans kroppsspråk: reflektion om diakonalt arbete*. Uppsala: Svenska kyrkan, Nämnden för kyrkolivets utveckling.

- Ulmanen, Petra (2015) "Kvinnors och mäns hjälp till sina gamla föräldrar – innehåll, omfattning och konsekvenser". *Socialvetenskaplig tidskrift*, årgång 22, nr 2, s. 111–132.
- van Keersbergen, Kees & Philip Manow (red.) (2009) *Religion, Class Coalitions and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vikström, Björn (2008). *Folkkyrka i en postmodern tid: tjänsteproducent i välfärdssamhället eller engagerande gemenskap?* Åbo: Åbo Akademi.
- Villadsen, Kaspar (2008) "'Polyphonic' welfare: Luhmann's system theory applied to modern social work". *International Journal of Social Welfare*. 17: 65–73.
- Vlachos, Jonas (2011) "Friskolor i förändring". I: Hartman, Laura (red.) *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS förlag.
- Wennemo, Irene (2014) *Det gemensamma. Om den svenska välfärdsmodellen* Stockholm: Premiss.
- Wijkström, Filip & Torbjörn Einarsson (2006) *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: Ekonomiska Forskningsinstitutet, Handelshögskolan i Stockholm.
- Wingren, Gustaf (1974) *Credo*. Lund: CWK Gleerup bokförlag.
- Yeung, Anne Birgitta (2006) (red.) *Churches in Europe as Agents of Welfare*. Working paper 2:1. Uppsala: Diakonivetenskapliga institutets skriftserie 11.
- Åman, Anders (1976). *Om den offentliga vården: byggnader och verksamheter vid svenska vårdinstitutioner under 1800- och 1900-talen: en arkitekturhistorisk undersökning*. Stockholm: Sveriges arkitekturmuseum.
- Åmark, Klas (2005) *Hundra år av välfärdspolitik. Välfärdsstatens framväxt i Sverige och i Norge*. Umeå: Borea förlag.
- Öhman, Ann-Chatrine (2013) *Om Diakoncentralen – Ugglan – diakoni i ett historiskt och socialt perspektiv*. Visby: Nomen förlag.
- Østergaard, Uffe (1997) "The Geopolitics of Nordic Identity – From Composite States to Nation-States". I: Sörensen, Øytein & Bo Stråth (red.) *The Cultural Construction of Norden*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges kommuner och Landsting. Bilaga vid regeringssammanträde 2008-10-23.

Internetkällor:

- Att dela med sig av det goda. Biskoparna i den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland uttalar sig om välfärdssamhällets framtid. (1999) [http://pastoriz.evl.fi:8080/EVLMateriaalit.nsf/Documents/3E54D142FBDFCCA7C2257B32002A9669/\\$File/Att%20dela%20med%20sig%20av%20det%20goda.htm?openElement](http://pastoriz.evl.fi:8080/EVLMateriaalit.nsf/Documents/3E54D142FBDFCCA7C2257B32002A9669/$File/Att%20dela%20med%20sig%20av%20det%20goda.htm?openElement). Hämtad 2015-08-27
- Bräcke diakoni. www.brackediakoni.se/pdu/valkommen-till-famnas-testbadd-en-personcentrerad-var-d-och-omsorg. Hämtad 2016-02-27.
- EU-kommissionen, hemsida för ”Employment, Social Affairs and Inclusion”; <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1022>. Hämtad 2016-02-27.
- Kyrkokansliet, Forskningsenheten. www.svenskakyrkan.se/forskning/i-vems-tjanst---ett-teologiskt-forskningssprojekt-om-kyrka-och-valfard.
- Nämnden för statligt stöd till trossamfunden. www.sst.a.se. Hämtad 20151122.
- Nämnden för statligt stöd till trossamfunden. Bidragsformer. www.sst.a.se/bidrag/bidragsformer.4.ce1e81a14d6ad299bd3c280.html. Hämtad 20160113.
- Riksbankens jubileumsfond. Forskningsnyheter/Forskningen/2015/Valfarden-alltid-ifragasatt/ www.rj.se. Hämtad 20160623.
- Stockholms universitet (2013) Forskningsprogram. Nils Edling. Kampen om Välfärdsstaten: Välfärdsbegreppens historia 1850–2010. Stockholms universitet. www.historia.su.se/om-oss/nyheter/kampen-om-v%C3%A4lf%C3%A4rdsstaten-v%C3%A4lf%C3%A4rdsbegreppens-historia-1850-2010-forskningssprojekt-1.110464. Hämtad 150827
- Överenskommelsen. www.overenskommelsen.se
- Såpmi. www.samer.se/1137. Hämtad 20151110.
- Østergård, Uffe, Lutheranismen og den universelle velfærdsstat. <http://kultuffe.dk>. Hämtad 20151112.

ERSBERGEN

W

RELIGION, CLASS COALITIONS,
AND WELFARE STATES

Beyond CHARITY

Lina

SOCIAL WORK AND FAITH-BASED ORGANIZATIONS

Beth

Håkan Johansson I det sociala medborgarskapets

ANDERS BÄCKSTRÖM (RED.) VÄLFÄRDSINSATSER PÅ RELIGIÖS

AXEL HONNETH ERKÄNNANDE Praktisk filosofiska studier

”Välfärd” är ett begrepp som skrevs in i Regeringsformen 1974. Under senare år har det även aktualiserats i samtalet om Svenska kyrkans samhällsroll.

Svenska kyrkans forskningsenhet inledde 2014 forskningsprojektet *I vems tjänst?* om kyrka och välfärd som vill ta tillvara erfarenheter och kunskap som genereras i församlingar. Den övergripande ansatsen är präglad av aktionsforskning där forskarna studerar med företrädare för församlingarna. Som ett led i projektet har denna rapport arbetats fram som underlag för reflektion kring kyrka och välfärd.

Både välfärdssamhället och Svenska kyrkan befinner sig i förändring. Rapporten presenterar forskning om dessa områden, samt prövar tankar om relationen mellan välfärd och kyrka. Materialet är avsett att fungera som en form av ”verktygslåda” för tolkning och reflektion i projektet *I vems tjänst?* samtidigt som rapporten vill bidra till ett bredare samtal om kyrkan i en roll som ”välfärdsaktör”.

Stig Linde är diakon i Svenska kyrkan och lektor vid Socialhögskolan i Lund.