



Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och
jordbruksvetenskap

Tillsammans i mottagandet

– En studie kring flyktingmottagande och samverkan i Haparanda

Together in the reception of refugees

– A study about refugee- reception and cooperation in Haparanda

Caroline Augustsson

Institutionen för stad och land
Kandidatarbete • 15 hp
Agronomprogrammet – landsbygdsutveckling
Uppsala 2017

Tillsammans i mottagandet

- En studie kring flyktingmottagande och samverkan i Haparanda

Together in the reception of refugees

- A study about refugee- reception and cooperation in Haparanda

Caroline Augustsson

Handledare: Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Examinator: Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet,
Institutionen för stad och land

Omfattning: 15 hp

Nivå: Grundnivå, G2F

Kurstitel: Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

Kurskod: EX0523

Program/Utbildning: Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

Utgivningsort: Uppsala

Publiceringsår: 2017

Elektronisk publicering: <http://stud.epsilon.slu.se>

Nyckelord: flyktingmottagande, integration, tillit, kommunikativ- och instrumentell logik, samverkan, kommun, civilsamhälle, Haparanda

Sveriges lantbruksuniversitet
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap
Institutionen för stad och land

Det är torsdag den 30 mars 2017. Vi är tre studenter som är på väg till Haparanda för att samla material till våra uppsatser. Resan från Uppsala till Haparanda tar runt sex timmar och vi färdas med bil, flyg och buss. I Luleå kliver vi på länsbussen och visar upp våra biljetter för chauffören. På biljetterna står avrese- och ankomsttid samt "personlig biljett, för visering ombord, medtag giltig id-handling". Vi sätter oss längst fram med utsikt över vägen, solen skiner in genom det stora bussfönstret. Jag har inte varit i Haparanda tidigare och har ingen direkt koppling till platsen. Jag tänker att det har inte heller de människor som tvingats fly från sina hemländer av olika anledningar och som kommit till Haparanda. Jag känner mig nyfiken inför ankomsten och uppgiften, men undrar också över vad som väntar. Jag funderar, om nu jag undrar över platsen jag kommer till, hur kände då de inför sin ankomst?

Landskapet vi färdas genom är fortfarande inbäddat i ett vitskimrande snötäcke som bländar i solskenet och isen ligger tjock över Lule älv. Jag ser skoteråkare, längdskidåkare och pimpelfiskare på älven. Bussen kör längs E4:an och vägen kantas på många ställen av björk, tall och gran. När bussen rullar in i den modernare delen av Haparanda stad, skimtar jag IKEA och diverse butiker. Närmare stadskärnan och gamla stan ser jag färgglada villor i trä och lägenheter om vartannat. Vi åker genom centrum där jag ser bebyggelse av både äldre och senare modell, här ligger Idrottshuset och Folkets hus, kommunhuset och vandrarhemmet vi ska bo på under vår vecka i Haparanda. Det är en vacker vårvintereftermiddag och snövallar kantar gatorna. Vi kliver av på Haparanda – Torneo busstation och kommunens kulturchef Jytte möter oss med ett leende. Här är luften kall trots att det snart är april, men vårsolen värmer. Snön på vägarna smälter sakta bort och bildar is och snömodd av solens strålar.

Under min vecka i Haparanda skiftar vädret, de två första dagarna blir vi välkomnade av strålande sol på en hög, blå himmel, för att nästa dag bjudas på gråmulna moln och snöflingor som yr i kyligare vindar. Isen har lyckats lägga sig som ett tjockt täcke även över den mäktiga Torneälven och ännu har inte islossningen tagit fart. Haparanda ligger vid Bottenvikens kust, så långt nordöst man kan komma i Sverige och gränsar till Finland och tvillingstaden Torneå. De två städerna hade antagligen varit en om inte gränsen dragits just där.

Sammanfattning

Många människor på flykt som tagit sig till Sverige, har av olika anledningar placerats i landsbygdskommuner. Det ökade antalet flyktingar och mottagandet av dem skapar både utmaningar och möjligheter för myndigheterna och landsbygdskommunerna. Syftet med detta kandidatarbete är att undersöka och förstå hur flyktingmottagandet hanterades i Haparanda kommun från hösten 2015 fram till våren 2017. Uppsatsen har ett empiriskt fokus, och grundas i informanternas berättelser, som jag fick ta del av, under en veckolång fältstudie i Haparanda. Uppsatsen beskriver hur de lokala aktörerna hanterade mottagningen och vilka drivkrafter som ligger bakom den lokala organiseringen. Begreppen *kommunikativ och instrumentell logik*, *social tillit*, och *governance* har använts för analysen.

Mottagandet involverar flera samhällsaktörer, därmed skapas ett behov av samverkan dem emellan. I mötet mellan myndigheter och civilsamhällets organisationer blir skillnaden i deras arbetssätt tydlig, som präglas av skilda logiker. Detta i sin tur har påverkan på tilliten mellan aktörerna. Kommunen befinner sig mellan två logiker, där man försöker kombinera sin myndighetsutövning med en orientering mot civilsamhället.

Nyckelord: flyktingmottagande, integration, tillit, kommunikativ och instrumentell logik, samverkan, kommun, civilsamhälle, Haparanda

Abstract

Many refugees are seeking asylum in Sweden, for different reasons many of them have been placed in rural municipalities. The increased arrival and the reception of refugees, has created both challenges and opportunities for these municipalities. The purpose of this study is to understand how the refugee- reception was handled in Haparanda from the autumn of 2015 until spring 2017. This essay has an empirical focus. It is based on the stories that I took part of, by the informants, during a weeklong field study in Haparanda municipality. The study describes how local actors handled the reception and the driving forces behind the local organization. Concepts like *communicative* versus *instrumental logic*, *social trust*, and *governance* have been used for the analysis.

The reception involves several social actors, and is thereby creating a need for cooperation between them. In the meeting between authorities and civil society's organizations, the difference in their way of working, becomes clear, which is characterized by separate logics. This in turn affects the trust between the actors taking part in the reception. The municipality is in between two logics; trying to combine their authority with an orientation towards civil society.

Keywords: refugee- reception, integration, trust, communicative and instrumental logic, cooperation, municipality, civil society, Haparanda

Innehåll

1 Inledning	7
1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar	8
1.2 Metod.....	8
1.3 Teoretiska begrepp.....	11
2 Presentation av fältet	13
2.1 Aktörerna	13
2.2 Haparanda.....	15
3 Ankomsten.....	17
3.1 Återskapande av gränsen	17
3.2 Förläggningarna	19
4 Begynnande integration	25
4.1 Kontakter med civilsamhället.....	25
4.2 Avsked.....	28
5 Mottagandets effekter	32
Referenser.....	34
Litteratur och tryckta källor.....	34
Elektroniska källor.....	35

1 Inledning

Över 60 miljoner människor är på flykt från krig och fattigdom runt om i världen. Under hösten 2015 flydde drygt 160 000 av dem till Sverige. Ett politiskt dilemma har uppstått i Sverige om att väga mellan internationell solidaritet i enlighet FN:s deklaration om mänskliga rättigheter och att skydda den nationella välfärden. Det ledde till den politiska överenskommelsen som resulterade i regeringens beslut om strängare gränsövervakning tidigt 2016 (Riksrevisionen 2016).

För myndigheterna innebar det ett ökat tryck på att registrera och förse människorna med boenden. Enligt lagen (2016:38) om bestämmelser om mottagande av nyanlända för bosättning ska alla kommuner ta emot nyanlända. Denna lag kom till som följd av det ökade antalet människor som sökte sig till Sverige under 2015. Många av de flyktingar och nyanlända som kom till Sverige placerades i landsbygdskommuner bland annat på grund av en större tillgång på boende. Till följd av att varken Migrationsverket eller kommunerna har tillräckligt med egna boenden har en marknad för privata aktörer skapats, i linje med den nuvarande politiska norm där privata producenter ses som en naturlig del i att lösa dylika problem.

Många landsbygdskommuner tampas med en minskande och åldrande befolkning på grund av urbanisering och migration från landsbygd till större städer. I dessa kommuner, däribland Haparanda, finns hos kommunföreträdare och invånare hopp om ett ökat befolkningsunderlag som möjliggör en utveckling. Nya invånare som arbetar, betalar skatt och använder den lokala servicen, är målbilden.

För kommunerna och civilsamhället betyder den ökade ankomsten av flyktingar och nyanlända en förändrad situation med både utmaningar och möjligheter, samt en vitalisering och nya uppgifter. I vårt komplexa samhälle där kommun, civilsamhälle, myndigheter och pri-

vata aktörer medverkar för mottagandet av flyktingar och nyanlända, krävs samverkan och tillit dem emellan.

1.1 Problemformulering, syfte och frågeställningar

Den förändrade situationen med det ökade antalet människor på flykt i världen och den ökade ankomsten av flyktingar till kommunerna, är ett aktuellt ämne; det har rönt uppmärksamhet och syns ofta i olika media. Det pågår forskning kring vad som skett och sker, men den är än så länge begynnande. Syftet med uppsatsen är att beskriva och förstå hur mottagandet av flyktingar och nyanlända har organiserats på lokal nivå i Haparanda. Utifrån syftet har följande frågeställningar formulerats:

- Hur hanterade Haparanda kommun och civilsamhället mottagandet av asylsökande hösten 2015 fram till våren 2017?
- Vilka erfarenheter har de lokala aktörerna av samarbetet kring mottagandeprocessen?

1.2 Metod

Avgränsning

Empirin som uppsatsen grundas på, samlades under en åtta dagars fältstudie utförd i Haparanda, där jag var i månadsskiftet mellan mars och april. Haparanda kommun är intressant för att den precis som många andra landsbygdskommuner haft ett ökat flyktingmottagande under 2015, men är även intressant på grund av sin närhet till Finland och historia av flyktingmottagande. Uppsatsen fokuserar på de som arbetar med mottagandet och inte på hur flyktingarna själva ser på sin situation.

Urval

Informanterna valdes strategiskt, kriterierna var att de skulle representera olika aktörer inom kommunen. Jag använde också snöbollsme-

toden, där jag kontaktade några informanter innan jag åkte till Haparanda, medan en del kontaktades på plats, efter tips från kulturchefen och andra informanter. Detta för att få kontakt med och kännedom om personer och projekt som är av intresse. Jämfört med ett representativt urval med större mängd data, som kan säkra statistisk inferens, ger mina urvalsmetoder en djupare förståelse för mottagandet i Haparanda (Teorell & Svensson 2007:84ff).

Insamling

För att få förståelse kring hur kommunanställda och ideellt engagerade erfor flyktingmottagandet har jag använt kvalitativa metoder (Kvale & Brinkmann 2014). Jag har genomfört tolv intervjuer med fjorton personer¹. Fyra av dem jobbar på kommunen; fritidschefen, ekonomichefen som också var ställföreträdande kommunchef under hösten 2015, chefen för integrationsenheten och kommunalrådet. Jag intervjuade kyrkoherden och en projektledare inom Haparanda församling, föreståndaren för asylboendet, och en person som arbetar som lärare på Svefi folkhögskola. De andra intervjupersonerna engagerar sig ideellt inom organisationer eller privat. Utöver dessa intervjuer har jag också medverkat vid en intervju, som en av de andra studenterna genomförde, där jag fick chans att ställa frågor. Då intervjuades två personer som är engagerade i Seskarö hembygdsförening. Jag har av praktiska skäl inte intervjuat representanter från Migrationsverket eftersom de är placerade i Boden. Det som sägs om Migrationsverket i denna uppsats bygger därmed på hur mina informanter uttalat sig om myndigheten. Föreståndaren på asylboendet som drivs i privat regi, kan i förlängningen sägas representera Migrationsverket på gräsrotsnivå eftersom han arbetar efter- och implementerar myndighetens regelverk.

Eftersom jag ville ge informanterna utrymme för egna berättelser om det de upplever som viktigt, strävade jag efter att intervjuerna skulle likna samtal. Därför formulerades teman som jag ville att intervjuerna skulle handla om (jfr Bryman 2008). Med syftet som vägledning har informanterna påverkat riktningen av intervjuerna som har fungerat som ett samspel (Kvale & Brinkmann 2014).

Utöver intervjuerna gjorde jag observationer och samtalade fritt med människor i Haparanda som på olika sätt är berörda av mottagandet. Jag gjorde observationer både i samband med intervjuerna och vid andra tillfällen. Graden av deltagande varierade under observationerna och berodde på hur avgränsad platsen var eller på situationen (Pripp &

¹ Se bilaga.

Öhlander 2011). Jag fick en känsla för platsen genom att promenera i staden, och göra utflykter med bil på den omgivande landsbygden. Tillsammans med intervjuerna bidrog observationerna till en bättre förståelse för mottagandet (Pripp & Öhlander 2011). Jag fick möjlighet att närvara vid ett möte mellan region Norrbotten, kommunen och representanter från civilsamhället. Observationen under mötet gav mig insikt i vilka och hur många som var där och gav inblick i hur ett samtal mellan dessa aktörer kan se ut i Haparanda.

Samtliga informanter har informerats om vad studien handlar om samt erbjudits anonymitet. Jag har anonymiserat alla privatpersoner som inte blivit direkt intervjuade. Språket i citaten har justerats en aning för att anpassas till text (Kvale & Brinkmann 2014:228).

Reliabilitet och generaliserbarhet

Intervjuerna och observationerna har skett mellan mig och informanterna, därför krävs ett reflexivt förhållningssätt till mötet med fältet och hur det återges i uppsatsen (Fägerborg 2011:87). Jag har reflekterat över min egen förförståelse och påverkan på studien och uppsatsen. Jag har också haft i åtanke att min närvaro kan påverka informanternas svar under intervjuerna (Kvale & Brinkmann 2014) och hur de uppträder under observationerna (Pripp 2011).

Haparanda är en unik plats, men också typisk för många små kommuner. Uppsatsen illustrerar ett exempel på hur en liten kommun hanterar en allmän samhällsfråga utifrån sina specifika förutsättningar. För att uppnå tillförlitlighet och viss generaliserbarhet, hänvisar jag till tidigare forskning och begreppen jag använder är genomtänkta och definieras. Jag har växlat mellan att låta empiri och begrepp vägleda mig genom studien. En stor del av generaliserbarheten uppstår därmed på analytisk väg. De analytiska begreppen har jag valt och anpassat för att lyfta fram intressanta aspekter från min empiri (Teorell och Svensson 2007:46).

Intervjuerna har spelats in med tillåtelse av informanterna och transkriberats för att säkerställa att analysen grundas i materialet.

Materialet från fältet utgörs av berättelser om olika delar av processen. Detta är ett uttryck för att det vi pratar om som *en* mottagningsprocess, egentligen är *flera* parallella processer, med beröringspunkter som hänger samman. Detta är något jag har uppmärksammat genom empirin och som jag följer även i uppsatsen.

1.3 Teoretiska begrepp

Här följer en beskrivning av de begrepp jag använt för analysen av empirin. Jag har valt att närma mig mottagandet av asylsökande och nyanlända som en social, snarare än en formell, process. Detta val har präglat de analytiska begrepp som blivit centrala för diskussionen.

Kommunikativ- och instrumentell logik

Jag tar hjälp av begreppsparet livsvärld och system samt diskussionen om kommunikativ och instrumentell logik (Habermas 1984a; 1984b). Vårt moderna samhälle gör att människor konstruerar det i två delar, livsvärlden och systemet, där systemet har sitt ursprung i livsvärlden. I livsvärlden har vi våra sociala relationer, arbetar, har familj och vänner och livsvärlden präglas av en kommunikativ logik. Marknaden, företag, statliga myndigheter och institutioner befinner sig i systemet, inom vilket våra relationer är anonyma och formella, systemet styrs av en instrumentell logik. Staten och marknaden har större del av människors liv i det moderna samhället och mellanmännisklig dialog ersätts av kontakt genom medierna, pengar och administrativ makt samt formaliserade rättigheter och skyldigheter. I vårt moderna samhälle tränger systemen in i- och övertar livsvärlden (Habermas 1984a).

Infogningen av flyktingarna i ett vardagligt liv, där flyktingarna blir synliga i gatubilden och framträder som en grupp att arbeta med, skulle innebära att Haparandaborna också närmar sig dem utifrån en vilja att förstå dem. I teoretiska termer kan detta beskrivas som en strävan efter möten präglade av en vilja till förståelse och en kommunikation baserad i livsvärlden (Habermas 1984a; 1984b).

Social tillit

Eftersom jag vill förstå samspelet mellan samhällsaktörer i mottagandet av flyktingar och nyanlända, har det varit naturligt för mig att också undersöka vad som skapar och upprätthåller eller undergräver social tillit.

Den svenska staten med dess välfärdssektor kräver tillit mellan stat och medborgare. Den sociala tillitens betydelse i Sverige kan förstås genom att skattetrycket gör det viktigt att staten håller vad den lovar. Det är unikt för Nordens länder, däribland Sverige, att staten levererar det den ska och att medborgarna har tillit till regeringen och de statliga

institutionerna. Välfärdsstaten använder civilsamhällets organisationer för att förankra vad den vill göra och organisationerna är med på att utföra politiken (Rothstein 2001; 2010). Social tillit är därmed beroende av välfungerade politik och starka institutioner (Rothstein 2003).

Ett annat synsätt är att tilliten skapas inom civilsamhällets organisationer, då dess aktiviteter främjar och utvecklar tillit eftersom det inom organisationerna skapas nätverk, normer och förtroende som ger sammanhållning inom och mellan dessa (Putnam 2011:188).

Med dessa perspektiv som utgångspunkt, undersöker jag i vilken utsträckning de lokala aktörerna upplevde staten som aktör att lita på och samverka med, men tar också upp den sociala tillit som skapas inom och mellan de ideella organisationerna i Haparanda.

Governance

Med hjälp av begreppet governance analyserar jag vilka effekter flyktingmottagandet har för den sociala tilliten mellan civilsamhälle, kommun och myndigheter.

Begreppet är mångtydigt men beskriver övergripande en förändring från centralstyrning till interaktiv styrning i den politiska beslutsprocessen (Hedlund & Montin 2009). Vårt moderna och allt mer komplexa samhälle kräver att fler aktörer samverkar kring tillhandahållandet av offentlig service och andra tjänster som efterfrågas av medborgarna (Hedlund och Montin 2009). När det interaktiva styret innebär ett ökat inflytande för lokala enheter, som kommuner eller föreningsliv, talar man om *local governance*. Samtidigt öppnar en sådan decentralisering också för ett ökat inflytande för marknads- och nätverksliknande organisering. Kommunerna får därigenom inte ökat mandat över beslut, utan snarare ett ökat ansvar (Hedlund och Montin 2009:10). En fungerande flernivåstyrning, kan sägas förutsätta tillit, för att samordna de olika aktörer som är inblandade. Governance innebär idealt att statens roll förändras mot att mer bli samordnande än direkt närvarande i genomförande av politik. Under flyktingmottagandet utmanades denna mer tillbakadragna statliga roll genom ökade gränskontroller.

2 Presentation av fältet

2.1 Aktörerna

Mitt första analytiska steg har varit att identifiera aktörer som tagit del i mottagandet av flyktingar och nyanlända, och att precisera de uppdrag aktörerna arbetar utifrån. Här följer därför en sammanfattning av hur asyl- och integrationsprocessen ser ut i Sverige idag med redogörelse av aktörerna och deras respektive ansvar.

De statliga myndigheterna

Den som lämnat sitt hemland på grund av rädsla för förföljelse med anledning av ras, nationalitet, kön, sexuell läggning, politisk eller religiös uppfattning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp räknas som flykting enligt FN:s flyktingkonvention, svensk lag och EU-regler. Idag flyr många även till följd av orsaker som krig, naturkatastrofer och fattigdom. I Sverige bland flera länder har även dessa personer rätt att söka asyl (Migrationsverket 2017a). De flesta flyktingar tar sig på egen hand till Sverige och söker asyl när de kommit hit och en liten del kommer som kvotflyktingar. En kvotflykting har ett ordnat mottagande där de bland annat har uppehållstillstånd och boende när de kommer hit (Migrationsverket 2017a).

I juni 2016 införde regeringen begränsade uppehållstillstånd. Beslutet innebar att den som bedöms vara flykting får ett uppehållstillstånd som gäller i tre år, och den som bedöms vara alternativt skyddsbehövande får ett uppehållstillstånd som gäller i tretton månader, med möjlighet till förlängning om personen fortfarande bedöms ha skyddsskäl (Migrationsverket 2016a).

Migrationsverkets ansvar gäller främst under asylprocessen, Migrationsverket handlägger asylsökningar och ansvarar för att tillhanda-

hålla boende och förnödenheter under väntetiden, samt avvisar de som får avslag på sina ansökningar (Migrationsverket 2017b).

De som får uppehållstillstånd räknas som nyanlända och ansvaret för dem övergår till Arbetsförmedlingen, som hjälper de nyanlända med etableringsinsatser (Arbetsförmedlingen 2017).

Kommunen

Kommunens ansvar i flyktingmottagandet gäller främst nyanlända, där de har ansvar för att bosätta de som anvisats till kommunen enligt lagen om anvisning av nyanlända (2016:38). Kommunen samverkar med Arbetsförmedlingen vad gäller etableringsinsatserna. Kommunen erbjuder vid behov praktisk hjälp vid bosättningen samt tillhandahåller Svenska För Invandrare (SFI), vuxenutbildning, samhällsorientering, förskola och skola samt boende och omsorg för ensamkommande barn och ungdomar (SKL 2016a).

Kommunen har dock redan från första dagen ett tydligt ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, genom främst socialförvaltningen, och för kvotflyktingar, men ett begränsat ansvar för asylsökande vuxna och familjer, som främst rör skolgång för barn och sjukvård som inte kan anstå. Kommunen kan upprätta tillfälliga boendelösningar åt nödställda, men det primära syftet med detta är *inte* att avlasta Migrationsverket. Det är kommunerna som ansvarar för att iordningställa dessa och ta emot de asylsökande (SKL 2016b).

Civilsamhället

I den här uppsatsen utgörs civilsamhället av ideella- och idéburna organisationer och nätverk samt människor, vars verksamheter skiljer sig från staten och marknaden. Civilsamhället har inget formellt uppdrag att utföra samhällstjänster, men det finns idag ett ökat behov och en önskan om att de ideella krafterna inom civilsamhället ska medverka i arbetet att introducera de nya invånarna i samhället, genom att bidra med olika former för integration. Civilsamhällets organisationer kan vid många tillfällen agera snabbare än myndigheterna (SOU 2016:13 s.107; Riksrevisionen 2014). Detta visar att staten tar hjälp av civilsamhället som utförare, mer eller mindre explicit och flyktingsituationen kan sägas skapa en ny roll för civilsamhället.

Folkrörelsernas inflytande i politiken har sedan långt tillbaka påverkat utformningen av dagens svenska samhälle. Under 1800-talet hade civilsamhällets organisationer ett stort ansvar för den sociala välfärden. Det var genom folkrörelsernas påverkan på staten som denna blev självklar utförare av dessa samhällstjänster under 1900-talet (Wijkström 2012).

Folkrörelserna med dess intresseorganisationer fungerade som drivande röstbärare på input-sidan av politiken, denna position är inte längre självklar. Att ideella organisationer idag möts av förfrågningar från offentlig sektor om att ta sig an uppdrag, kan leda till att de istället kommer finnas som utförare på output-sidan av politiken och som producenter av välfärd. De ideella organisationerna får till viss del en förändrad funktion och det skapas plats för nya organisationer i samhället, men snarare som utförare bundna till kontrakt och avtal (Wijkström 2012).

2.2 Haparanda

Haparanda ligger i Norrbotten och är en landsbygdskommun enligt jordbruksverkets definition, (Jordbruksverket 2016) med närmare 10,000 invånare (SCB 2016). Gränsen mellan Haparanda och Torneå har varit mer eller mindre påtaglig genom städernas historia. Under första världskriget var Haparanda som gränsstad mellan öst och väst den enda passagen mellan fronterna, människor flydde från St. Petersburg och trafiken gällande livsmedel och kulturliv var stor. Sedan efterkrigstiden har gränsen tonats ner och Haparanda och Torneå kallas idag systerstäder. De samarbetar inom flera områden som näringslivsutveckling och kultur. Närheten till Finland märks också genom att drygt 4000 personer är utrikesfödda (SCB 2016) och många pratar både svenska och finska. Hösten 2015 blev emellertid gränsen åter tydlig med strängare gränskontroller.

I den modernare delen av Haparanda stad finns ett nyetablerat butiksområde med matvarubutikerna Ica maxi och Coop extra och outletbutiker för inredning och friluftsliv samt världens mest nordliga IKEA-varuhus. I gamla stan finns grundskolor och gymnasium, bibliotek, kontor, små butiker och Folkets hus där det utöver fritidsaktiviteter också bedrivs undervisning i svenska för invandrare (SFI). Under vintern 2015 upprättades ett evakueringsboende för femtio per-

soner på Folkets hus. Sverigefinska folkhögskolan (Svefi) erbjuder utbildningar inom musik och design. Folkhögskolan ligger i en gul äldre träbyggnad mitt i centrum, intill kommunhuset. Svefi bedriver också svenskundervisning för nyanlända och under 2015 aktiviteter för asylsökande på grund av det ökade behovet. I centrum finns också Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket som ligger i samma byggnad, några gator från kommunhuset. Integrationsenheten ligger en bit bort i anslutning till HVB-hemmet Paletten. Haparandas järnvägsstationshus är en anrik tegelbyggnad från 1918, i den gamla tågstationen finns idag Ungdomens hus, dit kommer ungdomar från asylboendet och HVB-hemmen för att vara och till exempel spela pingis tillsammans med andra ungdomar.

Till Haparanda kom under hösten och vintern 2015, utöver de som blev placerade i kommunen, tiotusentals personer på flykt för att ta sig över gränsen till Finland. Ett unikt drag när det gäller Haparandas flyktingsmottagande är det påtagliga antalet transitflyktingar. Det lilla resecentrumet var under några veckor fullt av människor. Där fanns aktörer från civilsamhället, bland andra diakoner från både svenska och finska kyrkan för att möta dem och hjälpa till. Detta genom att prata med människor, hjälpa till med översättningar, ge information, boka biljetter, ge dricka och lite att äta, samt erbjuda varma kläder till de som behövde. De arbetade tillsammans på busstationen i drygt en vecka, sedan öppnade Röda korset på finska sidan ett tillfälligt mot-tagningscenter i Torneo. Då blev rollen för Haparanda församling mindre på resecentret, men samtidigt sökte sig allt fler flyktingar till Haparanda församling.

3 Ankomsten

3.1 Återskapande av gränsen

Under hösten och vintern 2015 tog sig tiotusentals personer på flykt, via Haparanda över gränsen till Finland. Det var mest irakiska familjer som ville ta sig till Finland. Där hade de nämligen större möjlighet till asyl, eftersom områdena familjerna kommer från klassades som osäkra av Finland. Samma områden klassades däremot som säkra av Sverige.

Haparanda – Torneo resecentrum fylldes med människor på kort tid. Då samlades frivilliggrupper där för att erbjuda hjälp. Kyrkoherden i Haparanda berättar att han, i början av september 2015 nyligen börjat sin tjänst inom församlingen. Han hade precis haft sin mottagningsgudstjänst när han samma kväll fick ett mail från ett av församlingens diakonala stift, som informerade honom och frågade om han var medveten om att det väntades komma ungefär femhundra transitflyktingar till busstationen i Haparanda nästa dag.

Kommunalrådet sitter med i den regionala kollektivtrafiknämnden och uppmärksammade i juli 2015 att det var en ökad rörelse som började i Malmötrakten. Transitflyktingarna köpte tågplusbiljetter för att ta sig från Malmö till Torneå. I slutet på augusti och början av september 2015 kom hundratals personer till resecentret i olika omgångar.

Kommunalrådet beskriver att finnarna hanterade situationen resolut genom att upprätta en flyktingsluss i Torneå. Där efterfrågade myndigheterna identifikationer och fingeravtryck av personerna i turordning. Därefter placerades de på olika förläggningar runt om i Finland. Han berättar att det var många representanter från myndigheter såsom gränspolis, polis och tull närvarande för att strukturera situationen vid gränsen. Kommunalrådet menar att det inte var frågan om att klappa

folk på huvudet eller tycka synd om, utan snarare en fokusering på uppgiften och på att hantera situationen som en myndighet enligt förordningar och regler. På busstationen, fanns det däremot personer från civilsamhället och kyrkan som stod för den mer emotiva dimensionen och gav människorna dricka, lite att äta och pratade med dem. Det var diakoner från finska och svenska kyrkan som var där och några som hade erfarenhet av att ha jobbat i Syrien och Irak som kunde ge flyktingarna information på deras eget språk.

Kyrkoherden berättar att människorna som kom hade olika behov, en del hade varma kläder, medan andra inte hade det. Men alla var medtagna efter långa resor. Han vet inte var alla bussar kom från, men många hade rest otaliga mil.

Ekonomichefen jobbade som ställföreträdande kommunchef vid denna period. Han berättar att det var vinter i Haparanda och att han blev ansvarig för att låsa upp och se till att busstationen höll nattöppet så att de som kom skulle kunna värma sig.

Kommunalrådet fick signaler från olika personer inom länstrafiken i Norrbotten att extra bussar satts in och att hundratals personer var på väg till Haparanda. Han fick under denna tid samtal när som helst på dygnet och han kontaktade i sin tur Torneå stadsdirektör eller annan person i Torneå.

Med enkla medel översattes här flyktingströmmarnas storpolitik till praktiskt hanterande i det vardagliga sammanhanget. De lokala aktörerna hanterar den situation som uppkom i vardagen med fokus på att lösa de uppgifter som uppstår och att göra vad de kan.

Som följd av den stora ökningen av flyktingar till Sverige införde regeringen tillfälliga gränskontroller på fler platser runt om i Sverige, i november 2015. Vid Öresundsbron som förbinder Sverige och Danmark framförallt, men också mellan Sverige och Norge och mellan Finland och Sverige (Riksrevisionen 2016). Kommunalrådet berättar att svenska myndigheter inte var särskilt närvarande i Haparanda, eftersom det var till Finland människor var på väg. Gränskontrollerna i Skåne och västra Götaland som skulle förhindra att flyktingarna tog sig in i Sverige, förlängdes fram till i maj (Regeringen 2017a). De ökade och förlängda gränskontrollerna har debatterats offentligt i media och åsikterna går isär. Fler av de jag intervjuat och pratat med berättar om gränsens framträdande under hösten 2015. Gränsbevakningen beskrivs som en stor förändring mot tidigare. Eftersom Haparanda och Torneå ligger så pass nära och då gränsen inte är tydlig, passerar många den varje dag utan att tänka på den som en gräns. Kommunens

fritidschef, som också är kommuninvånare, berättar att det under några månader var som att gå tillbaka i tiden. Många blev stoppade när de, som de brukar, skulle ta sig till Torneå och Finland, och ibland kunde gränspolisen vilja titta in i bilen för att se till att ingen smugglades över gränsen.

Adam som är en av de engagerade privatpersonerna jag intervjuade, arrangerade tillsammans med andra, två motdemonstrationer eftersom det vid gränsen också samlades främlingsfientliga grupper. Vid en av demonstrationerna medverkade fler av Haparandas kommunpolitiker, däribland kommunalrådet.

Det var en självklarhet för mig och jag, inte minst som gränsbo, haparandabo och numera tornebo, bara själva uppståndelsen kring och det här när man helt plötsligt upplever att gränsen blir fysisk, när vi egentligen har under flera årtionden jobbat på att suddas bort den. Man blev lite bestört.

(Adam, engagerad i motdemonstration).

I myllret av transittflyktingar, blev utfallet ett återskapande av en tidigare gräns. Den plötsliga närvaron av en övervakande stat med ett hot om tvångsmedel i horisonten, blir också ett ifrågasättande av hela idén om ett gränslöst Europa och globaliseringens lockelser. Statens ökade närvaro genom gränskontroller, utmanar invanda föreställningar om betydelsen av governance och ifrågasätter därmed governancemodellen som förvaltningen bygger på.

3.2 Förläggningarna

Lena, som är chef för kommunens integrationsenhet beskriver Haparandas flyktingmottagning som litet. Kommunen har i sin verksamhet tjugosju ensamkommande barn och ungdomar som är asylsökande och under de senaste tio åren har kommunen bosatt drygt trehundra personer. Kommunens redan befintliga flyktingmottagning påverkades av att det samtidigt fanns över femhundra asylsökande i kommunen. När det på kort tid hösten 2015 kom många asylsökande, skickades också ett ensamkommande barn om dagen till kommunen. Verksamheten på integrationsenheten växte fort och två nya hem, ett stödboende och ett HVB-hem öppnades, utöver HVB-hemmet Paletten. Antalet egenbosatta har ökat i Haparanda i och med asylboendet som låg i kommu-

nen. Det syntes i samhällsbilden, när drygt femhundra personer placerades på asylboendet, det motsvarar en befolkningsökning med tio procent i centralorten. Under hösten 2015 fanns en oro bland lokalbefolkningen och många undrade över vad som skulle hända.

Asylboendet Cape East

Fastigheterna ägs av Akelius AB, och förläggningen drivs av Bert Karlssons bolag Jokarjo AB. Det finns 145 rum och som mest bodde där nästan 600 personer. Vid mitt besök bodde ungefär 160 personer på förläggningen.

Jag är på väg till Cape East för att möta föreståndaren Umut. Jag promenerar längs bilvägen som leder ut mot udden där boendet ligger intill Torne älv. När jag kommer fram möts jag av en vägbom, jag fortsätter upp för en liten backe. Två vita huslängor med tre våningar skuggar vägen, vid ena husknuten står ett gäng cyklar. Jag möts av radiomusik från ett av rummen och ser både svenska och andra länders flaggor vid fler av dörrarna. Receptionsbyggnaden är modern och luftig med några fyrkantiga soffgrupper placerade i mitten. Vid receptionsdisken står en grupp kvinnor som hämtar ut toalett- och städartiklar och en man vaggar en bebis i famnen. Jag möts av leenden, många säger "hej" och verkar nyfikna på vem jag är. Solen lyser in i lobbyn och några personer sitter och samtalar vid ett bord. På väggen bakom disken sitter teckningar med olika motiv, på en står "tack Sverige". Jag är tidig, och slår mig ner i en av sofforna och väntar på Umut som kommer efter en stund. Han är ledigt klädd och hälsar på flera i lobbyn. Under vårt samtal blir vi iakttagna av en flicka i rosa overall som efter ett tag frågar efter en pulka.

Umut visar mig runt och berättar att här finns en kommunal sköterska, lektrum för barn, aktivitetsrum, syrum och gym. Det finns språkundervisning som drivs av både studieförbunden och ideellt engagerade. Rummen som är små, är utrustade med kök, men de får inte användas. Måltiderna serveras istället på bestämda tider fyra gånger om dagen.

Han berättar att upp mot trettio ideella grupper och enskilda, allt från Rädda barnen, Frälsningsarmén, Svenska kyrkan, FN-föreningen och bygdeföreningar erbjuder hjälp. Han ordnar själv och tillsammans med haparandaborna många aktiviteter för de som bor på Cape East. Umut framstår på detta sätt som en typisk klientorienterad gräsrotsbyråkrat (Lipsky 1969). Exempelvis ordnar han bioföreläsningar i mat-

salen några dagar i veckan, speciellt för kvinnorna och barnen. Under sommaren fanns ett fotbollslag på Cape East och det ordnades en turnering som pågick i tre månader, tolv lag från olika orter kom då dit och spelade. Asylboendet har öppnat för allmänheten att besöka förläggningen. Under sommaren var utomhuspoolen öppen i detta syfte. Umut berättar att det var populärt och ett sätt att lära känna varandra. Han berättar vidare att det var ett sätt att minska negativa attityder mot asylsökande.

Handläggningstiderna hos Migrationsverket som normalt tar mellan två till fyra månader har blivit längre i och med den kraftigt ökade ankomsten till Sverige. Många asylsökande kom därför att bo på asylboendet i över ett år. Integrationsinsatser ingår inte i Migrationsverkets uppdrag eftersom processen vanligtvis inte tar mer än fyra månader, då handläggningstiderna nu blivit längre har behov av sysselsättning på asylboenden uppstått. Under 2016 fick studieförbunden stärkt stöd för att bedriva språkutbildning och samhällsorientering. I januari 2017 fick Länsstyrelserna som har i uppdrag att främja samverkan mellan kommuner, myndigheter, organisationer från civilsamhället och andra aktörer, ansvar för att stödja samverkan kring tidiga insatser för asylsökande. Dessa kan innehålla språkundervisning, samhällskunskap, undervisning om arbetsmarknad och hälsa (Regeringen 2017b).

Dagarna blir långa på ett asylboende för de som väntar på beslut. Med hjälp av insatserna från de som engagerar sig ideellt ordnades tillsammans på Cape East olika aktiviteter och projekt, med start vid asylboendets öppnande, redan innan 2017. Fler av de ideellt engagerade jag intervjuat berättar att de hoppas aktiviteterna bidrar till att främst ge en större meningsfullhet för de boende i den ovissa väntetiden. Detta tyder på att de ideellt engagerade handlar i medmänsklighet, med fokus på att finnas till och att hitta på saker snarare än enbart en fokusering på till exempel arbetsmarknad och på vad som kan ses som instrumentella mål och medel. De ideella organisationerna bedrev bland annat språkundervisning, gjorde företagsbesök i närliggande orter och stadsvandringar tillsammans med människorna på boendet, men också utflykter till skidbackar samt sport- och kulturprojekt.

Jag får känslan av att en egen värld har skapats på förläggningen. Kommunen har nämligen inget formellt ansvar för människorna på Cape East, även om de vistas i Haparanda precis som alla andra. I Haparanda är dock även kommunförvaltningen involverad i en del integrationsprojekt och några av tjänstemännen har kontakt med både Umut och människorna som bor på asylboendet. Kommuntjänstemännens engagemang kan ses som ett mer informellt åtagande.

Evakueringsboendet på Folkets hus

Det kom närmare tusen asylsökande människor till Haparanda för att stanna olika länge, under hösten 2015 och allt gick väldigt fort. Platserna på asylboendena understeg antalet människor som kom. På förfrågan från Migrationsverket öppnade kommunen ett evakueringsboende i Folkets hus. Kommunens tjänstemän berättar att säkerhetsamordnaren fick ett samtal från Migrationsverket om behovet av ett evakueringsboende och att femtio människor som var på väg i buss skulle anlända någon gång dagen efter. Mer än så fick de inte veta. Tjänstemännen arbetade vid denna period under press och hanterade många praktiska saker på kort tid. Kommunalrådet fick ta ett snabbt beslut om att göra allt de hade möjlighet till.

Då blir det Folkets hus, vi går igenom olika alternativ, vad kan det finnas och vad kan vi göra. Folkets hus blir platsen och det går väldigt fort. Där får vi egentligen en signal som säger att nu är det en buss som är på väg från Malmö och beräknas komma fram om 20 timmar. Fixa det. Och då fixade vi det.

(Peter Waara, kommunalråd)

Jag fick nog inte det samtalet. Det ficka jag inte, utan jag fick väl egentligen bara fatta liksom ett antal beslut som säger, kör, kör, kör, ja men kostnaderna, det löser vi sen. Skapa utifrån den här tidshorisonten de bästa förutsättningar som går rimligtvis att ordna.

(Peter Waara, kommunalråd)

Många av kommunens anställda blev involverade i att iordningställa danssalongen på Folkets hus, de monterade sängar och skaffade tvättmaskiner till idrottshuset. De vanliga aktiviteterna minskade tillfälligt och det gjordes tider i simhallen så att det skulle finnas tillgång till duschar och bastu. Samtidigt försökte man hålla igång simundervisningen för skolorna.

Migrationsverket har det yttersta ansvaret över det evakueringsboendet som bildades på Folkets hus. Men kommunen är ansvarig för allt praktiskt kring boendet. Ansvarsfördelningen mellan Migrationsverket och kommunerna kring tillfälliga boenden är otydlig på grund av lagar och bestämmelser som kan tolkas olika (SKL 2016a). Fler av

de kommunanställda efterfrågar ett bättre samarbete med Migrationsverket kring Evakueringsboendet. Bland annat vad gäller ankomsten men också kring omplaceringarna, när familjerna skulle flyttas i olika omgångar till andra orter. Kulturchefen berättar att en av familjerna kommit till tågstationen i orten de skulle flytta till, mitt i natten eftersom tåget var försenat, men att det inte funnits någon där som mött upp dem och inte heller någon kontaktperson att ringa.

Eftersom evakuerings- och asylboendet låg centralt i kommunen, blev de och människorna som bodde där närvarande i kommunen och en del av vardagslivet i Haparanda. Kommunens aktörer verkar lösa situationen genom att delvis frångå byråkratiska regelverk. Från både kommunala tjänstemän och civilsamhället efterfrågas, samtidigt som de uttrycker en förståelse för att de anställda måste förhålla sig till myndighetens regler och arbetssätt, en större flexibilitet hos Migrationsverket.

Det är väl Migrationsverket där man kan efterlysa en lite bättre dialog, det är inte meningen att man ska forska själv i allt och inte veta hur många som kommer och hur länge de stannar och allt blir byråkrati när man försöker lösa något.

(Hans, ekonomienheten)

Det är väldigt stelbent och man säger från Migrationsverket, lös det, man bollar över och tar inte ansvar för helheten. Och då tycker man att de också kan vara tillmötesgående, eller hjälpa till mer om jag säger så, sen kanske man har viss förståelse för att det måste vara på ett visst sätt också, men då ska de ju hjälpa att lösa, istället för att gömma sig bakom de reglerna.

(Hans, ekonomienheten)

Ideella organisationer var intresserade av att hjälpa till på evakueringsboendet och gjorde det till en början. Lars som då var ordförande för FN-föreningen och Ulla som är engagerad inom Rädda barnen var där, men efter en vecka bevakades evakueringsboendet av ett vaktbolag. Därefter krävdes särskilt tillstånd från Migrationsverket och det var bara de som jobbade där, bland andra några av kommunens tjänstemän, som hade tillträde. Då fick Ulla och Lars inte längre tillåtelse att bedriva verksamhet där. Ulla tycker att det är ”konstigt och oför-

ståeligt". Vaktbolaget ses av civilsamhället som onödigt byråkratiskt. Samtidigt kan man se att det behövdes, eftersom det sattes eld på asylboenden på andra platser. Detta - att människorna på boendet ska känna sig trygga - utgör skäl till bevakningen, som också resulterar i restriktivitet mot de som vill göra gott.

Berättelserna vittnar om en tid som från början var kaotisk, med knapphändig information från Migrationsverket, men som genom kommunens och civilsamhällets arbete stabiliseras. För kommunen och civilsamhället handlar situationen om att lösa praktiska frågor. Utmaningarna för kommunen handlar om att kunna erbjuda plats i förskola och skola, samt erbjuda anpassad undervisning. Det blev ett ökat tryck på fler instanser inom kommunen såsom socialtjänsten, sjukvården och kostenheten.

Det ökade flyktingmottagandet innebär långa handläggningstider för asylärenden. Det har skapat nya utmaningar för Migrationsverket, gällande bland annat boenden, men innebär framförallt trångboddhet och tristess för de asylsökande, förutom den ovisshet de lever i. För civilsamhället är utmaningen detta, att skapa aktiviteter för de asylsökande och att börja integrera dem i samhället.

Aktörerna arbetar utifrån olika uppdrag, dessa skapar en sorts logik som präglar hur arbetet förankras och hur aktörerna definierar problem och åtgärder. Kommunens tjänstemän verkar närma sig det kommunikativa handlande som civilsamhällets organisationer präglas av.

4 Begynnande integration

4.1 Kontakter med civilsamhället

Frälsningsarmén har öppnat verksamhet på nytt i Haparanda och arrangerar klädinsamlingar och Pingstmissionen har nyligen startat en loppisverksamhet. Svenska Kyrkan har utökat sin ordinarie verksamhet, församlingen har tagit emot praktikanter och besöken på gudstjänsterna har fördubblats. Projektledaren Kaarina berättar att de som stannade i Haparanda började komma till församlingens aktiviteter. Idag har församlingen många aktiviteter, till exempel gruppverksamheter för asylsökande barn och ungdomar, enskilda samtal och kvinnocafé med möjlighet för lokala och asylsökande kvinnor att mötas. Församlingen har också bedrivit språkundervisning i egen regi tillsammans med studieförbundet Sensus. Studieförbunden har som nämnts ordnat språkundervisning på Cape East. Utöver det bedriver de även den ordinarie läroverksamheten i centralorten. Idrottsföreningar har öppnat upp för asylsökande som vill idrotta, där fotbollen, friidrotten och bandyn varit populära aktiviteter. Rädda barnen har förutom klädinsamling erbjudit organiserade aktiviteter för barn och vuxna, till exempel utflykter till skidbackar och naturreservat. Utöver detta finns det många fler ideella integrationsprojekt såsom konst- och teaterprojekt samt sångaktiviteter. De ideella organisationerna samverkar många gånger dem emellan och även med kommunen. Den ideella organisationen föreningen Flyktinghjälpen i Haparanda fungerar som en samarbetsorganisation, där både enskilda och aktörer från andra föreningar är med. De ideella aktörerna i Haparanda är många och de bidrar tillsammans till att skapa integrationsinsatser.

Jag tror att det är såhär. Vi har ju samma vision kommunen, andra frivilliga organisationer och församlingen, samma mål här i samhället, vad det gäller Haparanda kommun. Att vi delar på samma värdegrund och då har det har varit lätt. Det har bara varit att ringa till kommunalrådet: 'Hej, vi har tänkt på det här sättet, vad säger du?' Det är roligt faktiskt. Det är enkelt att umgås med kommunen, det är inte så invecklat.

(Juha, kyrkoherde)

Integrationsprojektet, *Jag är en sång mellan dina läppar*, handlar om att berätta sina historier för varandra, och att lära av varandra. Projektet återspeglar den nuvarande flyktingsituationen i världen och Haparanda. Det har också ett historiskt perspektiv och återberättar vad som hänt på orten, under ett sekel, med återkommande situationer där Haparanda blivit en tillflyktsort för människor på flykt. Vuxenskolan är huvudman och projektet involverar också elever från folkhögskolan som medverkar i föreställningen. Projektet riskerar att drabbas av att asylboendet stänger, då fler av de medverkande ska omplaceras och tvingas flytta. Region Norrbotten informerade om och ville ha synpunkter kring den nya kulturplanen på kommunen. Under mötet närvarade också representanter från Vuxenskolan, föreningen Flyktinghjälpen och Seskarö hembygdsförening. Vid mötet lyfte representanten från Vuxenskolan, vad som kan göras för att de asylsökande och nyanlända som måste flytta från kommunen, ska kunna fortsätta repetera och medverka i projektet och den kommande föreställningen. Region Norrbotten och kommunen verkade lyhörda inför önskemålen och visade vilja att erbjuda hjälp i frågan. Det tyder på att civilsamhället fortfarande har en röstbärande position inom regionen och har en kanal att framföra åsikter genom.

Marju är konstnär och driver en ateljé och butik. Utöver den har hon flertalet extrajobb samt familj, men engagemanget är något hon gör tid för då hon ser det som en mänsklig handling och uppskattar ”att världen och kulturen kommit till Haparanda” som hon uttrycker det. Personerna hon träffat har blivit hennes vänner. Hon bjöd in de som var intresserade från asylboendet till vernissage och lärde så känna några ensamkommande killar som är i hennes sons ålder. Idag umgås hon med några av dem på fritiden och lagar mat tillsammans med dem och försöker vara en vän och ett stöd för dem. Hon har också lärt känna en konstnärinna från Syrien som idag har ateljé i samma lokal. Konstnärinnan bodde tidigare på Cape East, och via henne lärde Marju känna fler personer.

Det lokala mottagandet i Haparanda domineras av solidaritet och vilighet att hjälpa till. Civilsamhället kan sägas karaktäriseras av idéer om humanism, vilka kännetecknar vardagslivets logik, där en kommunikativ och emotionell rationalitet råder (Habermas 1984a; 1984b).

Man har försökt att vara något slags stöd. Gjort tillsammans alla möjliga saker och liksom, prata och laga mat och allt möjligt, så man är en del av deras liv.

(Marju, konstnär, driver butik med café och ateljé)

Harald som är pensionär och grundare till FN-föreningen skrev en insändare till Haparandabladet om att Cape East vore att bra asylboende. Således bjöd kommunalrådet in till möte med ideella föreningar och myndigheter den 19 december 2014. Vikten av civilsamhällets engagemang för att mottagandet ska fungera så bra som möjligt framhölls av både kommunalrådet och tjänstemän från Migrationsverket under mötet. Lars som var engagerad i FN-föreningen berättar att han och Rädda barnens ordförande var närvarande. De föreningarna var engagerade i de här frågorna sedan tidigare och pratade efter mötet om att samla organisationer och enskilda människor. För att formalisera sig bildade de den ideella föreningen Flyktinghjälpen i Haparanda där Lars är ledamot idag. Organisationen består av enskilda och representanter från andra föreningar bland dem Rädda barnen, FN-föreningen och idrottsföreningar. Det blev ett ytterligare möte i januari 2015 som civilsamhället höll i, vilket både kommunalrådet och tjänstemän från olika myndigheter bjöds in till.

Detta tyder dels på att det i Haparanda utöver redan etablerade frivilligorganisationer som sedan länge jobbat med dessa frågor, också finns nya organiseringar som uppstått i och med etableringen av asylboendet. Dessa tar ett mer övergripande ansvar och verkar fungera mobiliserande i förhållande till både lokalsamhället och Migrationsverket, en mobilisering som för tankarna till tidigare folkrörelser (jfr Wijkström 2012). Dels tyder det på att organisationerna som samverkar har en gemenskap och tillit sinsemellan. Här verkar tillit skapas mellan organisationerna genom deras gemensamma aktiviteter, eftersom de samarbetar och märker att det fungerar (jfr Putnam 2011).

Civilsamhället har visat sig spela en viktig roll i flyktingmottagandet och den begynnande integrationen i Haparanda. Flyktingmottagandet

verkar också ha vitaliserat civilsamhället, som fått både fler och nya uppgifter.

Flyktningmottagandet blir därmed både ett uttryck för och en utveckling av den egna kulturella identiteten (jfr Hansen 1998). Engagemanget visar på Haparandabornas solidaritet och förmåga kring mottagandet för omvärlden och gör flyktingfrågan synlig i lokalsamhället.

Det finns en traditionell ansvarsfördelning i Haparanda mellan civilsamhället och kommunen. De kommunala organisationerna agerar med en grund i lagstiftning och civilsamhällets organisationers aktiviteter har sin grund i sina individuella engagemang och ideologier. I Haparanda som är en mindre kommun är dock relationen mellan kommunen och civilsamhället nära. Trots att kommunen som myndighet har regler att följa, kan tjänstemännen som individer sägas närma sig vardagslivets kommunikativa logik. I Haparanda ligger kommunhuset lättillgängligt mitt i centrum och invånarna i centralorten har nära till kommunförvaltningen. Kommunalrådet säger att:

Det behöver inte vara så formaliserat i en liten kommun, i föreningen Flyktinghjälpen engagerar sig även politiker. Det räcker med ett samtal på stan, eller så träffas man och pratar och så löser man problemen på ett väldigt pragmatiskt sätt.

(Peter Waara, kommunalråd)

4.2 Avsked

Två dagar efter att jag lämnade Haparanda, den 10 april 2017, började nedläggningen av asylboendet på Cape East. Umut berättar att Migrationsverket meddelat alla familjer i förväg om stängningen och vart de ska flytta. Beslutet bakom att Cape East stängdes, ligger ytterst på regeringsnivå. Kontraktet förnyades inte eftersom Migrationsverket har avtal med andra leverantörer av boenden och anledningen bakom beslutet är ekonomiskt. Denna praktik kan sägas bygga på en instrumentell logik i relation till den påbörjade integrationsprocessen som lokalsamhället och flyktingarna skapat tillsammans, som bygger på medmänsklighet. Den tidigare oron i lokalsamhället inför ankomsten har omvandlats, nu drygt ett år senare sörjer lokalborna stängningen och avskeden. Harald som startade FN-föreningen i Haparanda säger:

Jag måste säga att just nu upplever jag en mycket ledsam period. Nu ska de flytta härifrån allihopa, en del har rotat sig här, de har familj, de har barn som går i skolan och nu ska de ryckas upp därifrån. De har skaffat sig vänner. Jag var på Cape East för några dagar sen, jag vågar säga att jag inte har gråtit på 50 år men det gjorde jag.

(Harald, grundare FN-föreningen)

De ideellt engagerade uttrycker besvikelse, framför allt eftersom de anser att ekonomiska skäl går före humanitära skäl i beslutet att stänga asylboendet, men också eftersom möjligheterna för fortsatt integration minskar med stängningen. Reaktionen kan analytiskt ses som uttryck för en spänning mellan två logiker, den ena baserad i vardagslivet och dess strävan efter långvariga relationer, och den andra i systemet och den instrumentella logiken (Habermas 1984a; 1984b).

Migrationsverket har också sagt upp avtalet med kommunen eftersom antalet ensakommande barn och ungdomar minskat. Från att ha utökat verksamheten med fler boenden och mer personal måste enheten nu minska verksamheten.

Det har ju minskat med barn, nu väntar man ju också med spänning inom skolan, vad händer när Cape East stänger, hur många barn blir kvar, måste man säga upp lärare och stänga avdelningar? Det vet man ju inte, men man är ju beredda att det kommer.

(Ulla, Rädda barnen)

På asylboendet bodde även människor som beviljats asyl och räknas som nyanlända, men som ännu inte anvisats till annan kommun. Både kommunföreträdare och ideellt engagerade hoppas att en del ska få stanna i kommunen, men säger att Migrationsverket inte kan tillmötesgå det. Lena berättar att några enstaka har fått bostad i Haparanda, men inte så många som de hade önskat.

Alltså jag tänker såhär, att de som har bott där länge, Migrationsverket hyr ju även bostäder ute på stan till familjer, så att det hade ju varit bra om man hade bosatt de här personerna där barnen är i skola, och vi har hänvisat till barnperspektivet. Istället för att vi bosätter någon från Gällivare så hade vi önskat att vi fick bosätta från Cape East, och att man hade fått vara kvar på den här orten. Dels för att vi har så etablerat civilsam-

hätte och det finns så mycket stöd och aktiviteter som är pågående. Men också för barnen, att man inte river upp dem i onödan. Vi har ett flyktingmottagande och här finns bostäder, men då säger de på Migrationsverket att det finns också en turordning. Man har väntat länge och då är det någon på tur i Kiruna som ska bosättas.

(Lena, integrationsenheten)

Då var det Arbetsförmedlingen som hade bosättningen. Men jag skulle inte tro att det går idag faktiskt, nu är det Migrationsverket och det känns väl lite hårdare och ja lite kantigare. Vi har ju inte så mycket att säga till om idag i kommunen. Vilka som ska bosättas här.

(Lena, integrationsenheten)

Efter etableringen som pågår upp till två år väntas personen vara redo att börja jobba eller studera (Arbetsförmedlingen 2017). Lena tycker att Arbetsförmedlingen ska ansvara för etableringsprocessen, och att samarbetet fungerar bra lokalt, men menar att processen på en högre nivå kunde vara mer individriktad. Det finns en tydlig förhoppning om att etableringsprocessen för de som fått uppehållstillstånd ska gå bra; att de nyanlända exempelvis får jobb och kommer in i samhället. Kommunens aktörer uttrycker också ambitioner och förhoppningar kring flyktingmottagandet. Förhoppningen är att så många som möjligt av de asylsökande och nyanlända ska vilja stanna i kommunen. Men även om de inte stannar kvar ska de kunna se tillbaka på sin tid i Haparanda och känna att de blev väl mottagna. Kommunalsrådet betonar att den essentiella frågan för kommunen gäller bostäder och jobb, vilket tyder på ett samhällsplaneringsperspektiv. För att människorna ska stanna krävs bostäder och en god arbetsmarknad, men också tillgång till nätverk. När de asylsökande får uppehållstillstånd prövas kommunens ambitioner och förhoppningar mot verkligheten.

Civilsamhället gör ingen skillnad på asylsökande och nyanlända och jobbar med integration, för att skapa möjligheter för människorna att bli en del av samhället precis som lokalborna, medan Migrationsverket jobbar med mottagande av asylsökande. Det uppstår svårigheter för staten och civilsamhället i samarbetet dem emellan i och med deras olika arbetssätt och logiker. Asylboendet i Haparanda läggs ned innan de ideella organisationerna anser sig ha slutfört sitt uppdrag. Detta skapar spänningar, och besvikelsen - som informanterna ut-

trycker över att individer och familjer med barn måste flytta till andra orter och i många fall andra tillfälliga asylboenden - kan ses som ett uttryck för svårigheterna i samarbetet. Möjligen utgör svårigheterna en risk att tilliten mellan staten och medborgarna som utgör civilsamhället minskar; den generellt höga tilliten riskerar att få en törn om de som utgör civilsamhället upplever att de blir åsidosatta. Social tillit kan minska, pålitligt myndighetsutövande och förtroende mellan invånare och stat krävs för social tillit i samhället (Rothstein 2001; 2003).

Kulturchefen lyfter frågan om att offentlig service och lokalkontor läggs ned i landsbygdskommunerna, samtidigt som dessa förväntas ta emot fler asylsökande och nyanlända.

Här blir tydligt att det lokala självstyret som också stärker marknads- och nätverksliknande organisering, snarare innebär ökat ansvar (jfr Hedlund och Montin 2009). Av regeringen betonas vikten av ett samarbete med civilsamhällets organisationer (SOU 2016:13; Riksrevisionen 2014), som får ta ett stort ansvar i mindre kommuner för att erbjuda samhällsservice.

5 Mottagandets effekter

Studien visar hur det som i medier framstod som en kris för välfärds-systemet, på lokal nivå i Haparanda hanterades praktiskt. Medan myndigheterna kan sägas agera efter en instrumentell logik, handlar diakonerna och ideella organiseringar efter en emotionell och kommunikativ logik som finns i livsvärlden. Kommunen hanterade flyktingmottagningen genom att frångå byråkratiska regelverk som annars präglar verksamheten, eftersom situationen krävde snabba beslut.

De olika aktörernas positioner skapar olika synsätt på hur integrationsarbetet bör gå till och vad problemen är. Medan *myndigheterna* följer regler från politiker, fokuserar civilsamhället på individer. Medan myndigheterna kontrollerar flyktingströmmen och arbetar med mottagande enligt en instrumentell logik genom politiska beslut på nationell nivå och lagstiftning och stöttar kommuner och frivilligorganisationer ekonomiskt, bidrar det civila samhället med en social dimension i lokalsamhället.

Frivilligorganisationerna strävar efter sociala relationer och engagemanget bygger på en logik som baseras på medkänsla och medmänsklighet. När Migrationsverket på uppdrag av regeringen stänger asylboendet i Haparanda och omplacerar asylsökande, för att hålla andra boenden fulla, blir motsättningen mellan Migrationsverket och civilsamhället tydlig. För Migrationsverket handlar det om att handlägga ett uppdrag, medan det för civilsamhället handlar om avbruten integration och upplösning av personliga relationer. Från civilsamhällets perspektiv framstår omplaceringarna som ett svek mot vad de sett som ett kontrakt.

Kommunen befinner sig mellan två logiker, där man försöker kombinera sin myndighetsutövning med en orientering mot civilsamhället.

Vilken roll har staten i dagens samhälle och har mer ansvar lagts på civilsamhället gällande flyktingmottagningen? Å ena sidan tyder

gränskontrollerna på statens ökade närvaro, å andra sidan har samhällsförändringen inneburit att staten dragit sig tillbaka från områden inom den offentliga välfärden, där upphandlingar med andra, ofta privata utförare av samhällstjänster- till exempel asylboenden är vanligt. Privata utförare och kommuner har tagit över en del av ansvaret. Fler aktörer är involverade i flyktingmottagandet, något som blir tydligt i mitt material, men ingen av aktörerna har mandat att ansvara över mottagandets alla delar.

Mottagandet involverar flera aktörer, med olika uppdrag, vilket både försvårar och underlättar möjligheten till förtroende och samverkan mellan dem. Om uppdragen kring tillfälliga boenden var tydligare skulle samverkan förmodligen fungera bättre. Inför framtiden efterfrågar kommunen bättre samverkan med Migrationsverket, som anses ha bollat över ansvar till kommunen kring evakueringsboendet, men fler av kommunens aktörer understryker att de skulle göra samma sak igen om det kom en ny våg flyktingar, med erfarenheterna de fått med sig skulle organiseringen förmodligen gå fortare.

Den generellt höga tilliten i Sverige är önskvärd från staten, vars samarbete med civilsamhället därför kan ses som en strävan att upprätthålla tilliten.

Civilsamhällets organisationer erbjuder sin hjälp inom områden som ligger utanför det offentligas ansvar. Inom mottagandet av flyktingar och nyanlända finns plats för civilsamhällets organisationer att fylla ut de luckor som blivit större.

Många ideella aktörer känner sig svikna av högre politiska nivåer. Hur kan vi förvänta oss att civilsamhället påverkats inför framtiden?

Referenser

Litteratur och tryckta källor

- Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder*. 2. Uppl. Stockholm: Liber
- Fägerborg, E. (2011). Intervjuer. I Kaijser, L. & Öhlander, M. (red.): *Etnologiskt fältarbete*. 2. Uppl. Lund: Studentlitteratur
- Habermas, J. (1984a). *The Theory of Communicative Action- Volume 2, Lifeworld and System: A critique of functionalist reason*. (T. McCarthy, Trans.). Boston: Beacon Press
- Habermas, J. (1984b). Legitimation Problems in the Modern State. I Habermas, J. (red.): *Communication and the Evolution of Society*. (T. McCarthy, Trans.). Cambridge: Polity Press
- Hansen, K. (1998). *Välfärdens motsträviga utkant: lokal praktik och statlig styrning i efterkrigstidens nordsvenska inland*. Doktorsavhandling. Lunds universitet: Institutionen för kulturvetenskaper
- Hedlund, G. & Montin, S. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt I forskning och politik? I Hedlund, G. & Montin, S. (red.): *Governance på svenska*. Stockholm: Santérus Academic Press
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3. Uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lipsky, M. (1969). "Toward a Theory of Street - Level Bureaucracy" *Discussion Papers*. No. 48–69. S. 45. Madison: Institute for Research on Poverty, University of Wisconsin. Tillgänglig: <https://www.google.se/search?q=univeristy+of+wisconsin+madison&oq=univeri->

sty+of+wisconsin+madison&aqs=chrome..69i57.9211j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8#q=university+of+wisconsin+madison [2017-06-13]

- Pripp, O. (2011). Reflektion och etik. I Kaijser, L. & Öhlander, M. (red.): *Etnologiskt fältarbete*. 2. Uppl. Lund: Studentlitteratur
- Pripp, O. & Öhlander, M. (2011). Observation. I Kaijser, L. & Öhlander, M. (red.): *Etnologiskt fältarbete*. 2. Uppl. Lund: Studentlitteratur
- Putnam, R. D. (2011). *Den fungerande demokratin – medborgarnas rötter i Italien*. 2. Uppl. Stockholm: SNS Förlag
- Riksrevisionen 2014:3. *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*. Stockholm: Riksrevisionen
- Riksrevisionen 2016:26. *Upprättandet av gränskontroller vid inre gräns*. Stockholm: Riksrevisionen
- Rothstein, B. (2001). ”Social Capital in the Democratic Welfare State”. *Politics & Society*. 29(2). S.207–241. DOI: 10.1177/0032329201029002003
- Rothstein, B. (2003). *Sociala fällor och tillitens problem*. 1. Uppl. Stockholm: SNS Förlag
- Rothstein, B. (2010). Den svenska statsförvandlingens omvandling från försumpning till legitimitet. I Rothstein, B. (red.): *Politik som organisation*. 4. Uppl. Falun: SNS Förlag
- SOU 2016:13. *Palett för ett stärkt civilsamhälle*. Stockholm: Wolters Kluwer, offentliga publikationer
- Teorell, J. & Svensson, T. (2007). *Att fråga och att svara – Samhällsvetenskaplig metod*. 1. Uppl. Malmö: Liber

Elektroniska källor

- Arbetsförmedlingen. 2017. *Frågor och svar om etableringsuppdraget*. Tillgänglig: <https://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Fragor-och-svar-om-etableringsuppdraget.html> [2017-05-15]
- Jordbruksverket. 2016-05-25. *Vad är landsbygd?* Tillgänglig: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/landsbygdfiske/programochvision->

[er/hurgardetforprogrammen/vadarlandsbygd.4.26aaa7aa15471338dad11817.html](https://www.migrationsverket.se/hurgardetforprogrammen/vadarlandsbygd.4.26aaa7aa15471338dad11817.html) [2017-05-31]

Migrationsverket. (2016b). 2016-12-07. *Vanliga begrepp när det gäller statliga ersättningar*. Tillgänglig:

<https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Vanliga-begrepp.html> [2017-06-01]

Migrationsverket. (2016a). 2016-06-21. *Riksdagen har beslutat att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige*. Tillgänglig:

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-06-21-Riksdagen-har-beslutat-att-tillfalligt-begransa-mojligheten-att-fa-uppehallstillstand-i-Sverige.html> [2017-06-10]

Migrationsverket. (2017b). *Migrationsverkets uppdrag*. Tillgänglig:

<https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Vart-uppdrag.html> [2017-05-15]

Migrationsverket. (2017a). 2017-05-29. *Asylregler*. Tillgänglig:

<https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Asylregler.html> [2017-06-01]

Migrationsverket. (2017c). 2017-05-24. *Migrationsverkets asylboenden*.

Tillgänglig: <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Aktuella-fragor/Migrationsverkets-asylboenden.html> [2017-06-07]

Regeringen. (2017b). 2017-02-01. *Frågor och svar om tidiga insatser för asylsökande*. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/fragor-och-svar-om-tidiga-insatser-for-asylsokande/> [2017-04-02]

Regeringen. (2017a). 2017-02-09. *Gränskontroller förlängs till maj*. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/02/granskontroller-forlang-till-maj/> [2017-05-08]

Regeringen. 2016-02-04. *Anvisningar till kommuner att ta emot nyanlända*. Tillgänglig:

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/02/anvisningar-till-kommunerna-att-ta-emot-nyanlanda/> [2017-04-27]

Riksdagen. 2016-02-04. *Lag (2016:38) om vissa nyanlända invandrare för bosättning*. Tillgänglig: <https://www.riksdagen.se/sv/dokument->

[lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-201638-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda_sfs-2016-38](#) [2017-04-27]

Statistiska centralbyrån (SCB). 2016. *Kommuner i siffror*. Tillgänglig:
<http://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/kommuner-i-siffror/#?region1=2583®ion2=> [2017-05-31]

Sveriges kommuner och landsting. (2016b). 2016-01-27. *Kommunernas ansvar för boende och stöd till asylsökande*. Tillgänglig:
<https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/kommunernasansvarforboendeochstodtillasylsokande.7589.html> [2017-06-07]

Sveriges kommuner och landsting. (2016a). 2016-06-01. *Ansvarsfördelning, flyktingmottagandet*. Tillgänglig:
<https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarsfordelningflyktingmottagandet.7168.html> [2017-05-15]

Bilaga 1

Informanter

Adam Huuva - engagerad i demonstration

Allan Fjellvind – fritidschef, Haparanda kommun

Gun-Britt Liljergren – landsbygdsutvecklare, Haparanda kommun

Hans Kenttä – ekonomichef, Haparanda kommun

Harald Dahlgren – grundare FN-föreningen

Juha Rauhala – kyrkoherde, Haparanda församling

Jytte Rüdiger – kulturchef, Haparanda kommun

Kaarina Rauhala – projektledare, Haparanda församling

Lars Suo – ledamot i föreningen Flyktinghjälpen i Haparanda

Lena Lahti – chef för integrationsenheten, Haparanda kommun

Marju Matsin – konstnär, ideellt engagerad

Maud Videhult – ordförande Seskarö hembygdsförening

Peter Waara – kommunalråd, Haparanda kommun

Pia Suonvieri – projektansvarig

Saara Pekkarinen – lärare, Sverigefinska folkhögskolan

Sten-Inge Videhult – engagerad i Seskarö hembygdsförening

Ulla Hardelin – engagerad inom Rädda barnen

Umut Karadag – föreståndare på asylboendet Cape East