



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och  
jordbruksvetenskap

## **Gemensamt ansvar?**

- En studie av flyktingmottagande och civilsamhälle i Ovanåkers kommun

Shared responsibility?

- A study of refugees and voluntary work in Ovanåker Municipality

*Nora Wahlström*

## **Gemensamt ansvar?**

- en studie av flyktningmottagande och civilsamhälle i Ovanåkers kommun

Shared responsibility?

- a study of refugees and voluntary work in Ovanåker Municipality

*Nora Wahlström*

**Handledare:** Arvid Stiernström, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för stad och land

**Biträdande 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:** 2016

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

**Nyckelord:** civilsamhället, flyktningmottagande, integration, governance, system, livsvärld

**Sveriges lantbruksuniversitet**  
**Swedish University of Agricultural Sciences**

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Institutionen för stad och land

## Sammanfattning

De senaste åren har många människor på flykt sökt sig till Sverige för skydd och en stor del av de som har kommit hit har av olika skäl placerats på landsbygden. Att integrera dessa människor in i det nya samhället har blivit en viktig uppgift för kommunerna och skapat både utmaningar och möjligheter för civilsamhället. Syftet med den här kandidatuppsatsen inom ämnet landsbygdutveckling är att undersöka civilsamhällets arbete inom ramen för flyktingmottagandet. Uppsatsen baseras på en fältstudie utförd i Ovanåkers kommun i sydvästra Hälsingland och fokus ligger på att beskriva hur de blir delaktiga, vad de gör och hur de arbetar. För analysen har begrepp som *governance* och *system* kontra *livsvärld* varit centrala.

Civilsamhället i Ovanåker visar sig utföra ett stort arbete för att integrera de nya invånarna till kommunen och för att erbjuda meningsfulla aktiviteter för de som bor på asylboendet. De har inte tagit del i upphandlingen, utan har istället en kompletterande roll gentemot de övriga aktörerna. Deras delaktighet uppmuntras på olika sätt av den offentliga sektorn men i mötet dem emellan blir skillnaden i hur de arbetar tydlig.

Nyckelord: *civilsamhället, flyktingmottagande, integration, governance, system, livsvärld*

## Abstract

In recent time, many refugees have come to Sweden to seek protection. A great deal of these people have for various reasons been placed in rural areas. To integrate the newly arrived into the society has become an important task for the municipalities in these areas and for the civil society this has created both new challenges and possibilities. The purpose of this bachelor thesis is to explore the work of civil society concerning the newly arrived. The thesis is based on a field study in Ovanåker municipality in Hälsingland and focus lies on describing how non-profit organizations get involved, what they do and how they work. For the analysis concepts like *governance* and *system* versus *lifeworld* have been useful.

The study shows that the civil society in Ovanåker performs a great work in intergrating the newly arrived into society and in offering meaningful activities for the residents at the asylum accomondation. They have not become a part of the public procurement, instead they have taken on a complementary role towards the other actors involved. Their work is in different ways encouraged by the public sector but in the meeting of the two sectors their different ways of working become apparent.

Key words: *civil society, refugees, integration, governance, system, lifeworld*



# Innehållsförteckning

<b>1 Inledning .....</b>	<b>8</b>
1.1 Syfte.....	8
1.2 Bakgrund .....	9
1.3 Metod.....	12
1.4 Teoretiska begrepp.....	14
<b>2 Governance i mottagandeprocessen .....</b>	<b>17</b>
2.1 Att arbeta i ovisshet .....	17
2.2 Behovet av samordning för att nå ett gemensamt mål.....	19
2.3 Civilsamhället som en del i pusslet .....	21
<b>3 Civilsamhällets roll i mottagandeprocessen .....</b>	<b>23</b>
3.1 Ideellt arbete i Ovanåker .....	23
3.2 Ett unikt sätt att arbeta.....	26
3.3 Pengar till civilsamhället och mötet mellan två logiker .....	30
3.4 Vem bör ansvara för vad? .....	33
<b>4 Sammanfattande slutord .....</b>	<b>37</b>
<b>Referenser.....</b>	<b>39</b>



# 1 Inledning

Överallt på den svenska landsbygden sker nu en stor förändring. På grund av bland annat en större tillgång på bostäder och billiga hyror har många av de flyktingar som kommit till Sverige under de senaste åren placerats på landsbygden. För kommunerna har detta inneburit en stor förändring och för civilsamhället har detta skapat nya utmaningar men även en vitalisering och ett nytt typ av engagemang. Civilsamhällets roll i samhället har debatterats flitigt (se Wijkström 2012a, Trädgård 2013, Prentell 2014). Diskussionen handlar bland annat om tendenser till att civilsamhället går från att vara en röst för medborgarna till att själva vara med som utförare av samhällstjänster. Ett allt mer komplext samhälle med nya och förändrade behov har gett upphov till ett nytt sätt att bedriva och utföra offentlig service. Flera aktörer är involverade i processen att ta emot och välkomna flyktingar in i samhället; kommunen, statliga myndigheter och privata aktörer. Inom detta komplexa system har det även öppnats upp möjligheter för civilsamhället att ta ett större ansvar i mottagandet och integreringen av de nya invånarna.

## 1.1 Syfte

Situationen för många små kommuner på landsbygden är ny och ännu har inte mycket hunnit skrivas om vad som sker. Civilsamhällets delaktighet i andra områden för välfärden, såsom vård, skola och omsorg har tagits upp på många håll (se Reuter 2012, Sivesind 2013), men det stora arbete som ideella aktörer utför vad gäller att integrera nyanlända in i samhället har än så länge inte behandlats lika ingående. I ljuset av den nya situationen blir det



viktigt att undersöka civilsamhället som en aktör i flyktingmottagandet på landsbygden. Syftet med den här uppsatsen är att med avstamp i diskussionen om civilsamhällets roll undersöka i vilken kontext de ideella aktörerna i flyktingfrågan arbetar, vilka uppgifter de tar på sig att göra och hur de arbetar med dessa.

## 1.2 Bakgrund

Jag tar bussen från Bollnäs till Edsbyn en onsdagsförmiddag. Efter cirka tio minuter ser jag en skylt som informerar om att jag lämnar Bollnäs kommun och åker in i Ovanåkers. Efter att ha passerat några småorter åker bussen in mot kommunens nästa största ort, Alfta, på cirka 2000 invånare. Innan bussen svänger in på avfarten mot centrum kan jag skymta AlftaQuren uppe på en kulle till vänster. Det som tidigare varit hotell- och friskvårdsanläggning är sedan 2014 ett asylboende med plats för över 300 personer. Ägarna till hotellet hade länge kämpat med lönsamheten och valde därför att utnyttja lokalerna till någonting annat. Sedan dess har anläggningen sålts och asylboendet ägs nu av Bert Karlssons bolag Jokarjo AB. Där bussen stannar vid centrum finns en skola med bibliotek, en Ica-butik och ett bankkontor. På väg ut ur Alfta passerar bussen den frireligiösa Centrumkyrkan och vid Hemköp det område där Winta från Sudan och Abraham från Eritrea fått varsin lägenhet. De tillhör de som på kommunen kallas EBO:s, egenbosatta. Det är de som själva valt att flytta in till kommunen och har alltså inte blivit placerade där. Det är vanligt att den som nyligen blivit beviljad uppehållstillstånd ställer sig i bostadsköer i hela landet för att så snabbt som möjligt få ett eget boende. I Alfta kunde det räcka med några månader för att få ett förstahandskontrakt på en lägenhet och förra året flyttade 200 personer in i kommunen som EBO:s. Efter det har köerna blivit längre och det verkar därför som att betydligt färre kommer att flytta in i år.

Bussen åker vidare och efter en 40 minuter lång resa är jag framme i Edsbyn, Ovanåkers största ort. Här finns bland annat ett stort Ica, ett Systembolag, en biograf, flera caféer och klädaffärer. Här finns både en Missionskyrka och en Pingstkyrka, Edsbyn och Alfta är kända för sin frireligiositet. Här finns även

kommunhuset och för de många som beviljats uppehållstillstånd i kommunen och blivit en del av Arbetsförmedlingens etableringsplan är det hit de måste åka. Vilka möjligheter har de som kommit hit att bli en del av samhället precis som alla andra? Och vilken roll har de ideella föreningarna i kommunen för att skapa dessa möjligheter?

För att följa den här studien och förstå mina informanternas berättelser krävs en kort sammanfattning av hur flyktingmottagandet går till och hur diskussionen om civilsamhällets roll ser ut.

### *Mottagandeprocessen*

Den som kommer som flykting till Sverige hamnar först i en asylprocess där Migrationsverket beslutar om man ska få stanna eller måste åka tillbaka till sitt hemland. Under asylprocessen ansvarar Migrationsverket för att den sökande har mat och boende, och kommunen ser till att det finns plats för barnen i skola och förskola (SKL<sup>1</sup> 2016a). Migrationsverket har dels egna boenden för asylsökande, men köper på många ställen även upp tjänsten av en privat utförare (Migrationsverket 2016a). Undantaget är de som kommer som ensamkommande flyktingbarn, de är kommunens ansvar, men även denna tjänst kan läggas ut på ett privat företag (SKL 2016b).

När den asylsökande blir beviljad uppehållstillstånd är det inte längre Migrationsverket som ansvarar för försörjningen. Kommunen hjälper till att hitta ett boende om det behövs, och tillsammans med Arbetsförmedlingen får personen ifråga upprätta en tvåårig etableringsplan. De två åren i etableringen innehåller alltid minst en introduktionskurs, Svenska för invandrare (SFI) och arbetsförberedande aktiviteter som exempelvis praktik. Kommunen ansvarar för en plats på SFI och introduktionskursen kan drivas av olika aktörer. Arbetsförmedlingen har ett samordnande ansvar vilket innebär att de har huvudansvaret för etableringen men ska även samarbeta med andra aktörer i kommunen. Hur samarbetet går till styrs av den lokala överenskommelse som upprättas i kommunen. Den som deltar i etableringen har rätt till etable-

---

<sup>1</sup> Sveriges kommuner och landsting

ringsersättning som beslutas av Arbetsförmedlingen och utbetalas av Försäkringskassan (SKL 2016b, Arbetsförmedlingen 2016).

Länsstyrelserna stödjer kommunerna i att samordna mottagandet och ser till att det finns en beredskap i kommunen. De skapar överenskommelser mellan kommunerna om hur många som ska tas emot och fördelar statsbidrag till bosättning och ökad mottagningskapacitet (Länsstyrelserna 2016).

I debatten idag används olika ord för att benämna de som söker skydd och bosätter sig i Sverige. För enkelhetens skull menas med flykting i den här uppsatsen någon som söker asyl och med nyanländ någon som beviljats uppehållstillstånd i Sverige.

### *En förändrad roll för civilsamhället?*

Dagens komplexa samhälle där allt fler aktörer är inblandade för att erbjuda de tjänster medborgarna önskar, har även öppnat upp för en ny roll för de ideella krafterna. Det finns nu en möjlighet, och även en önskan om att de ska medverka i arbetet att introducera de nya medborgarna in i samhället (se Riksrevisionen 2014). Diskussionen om civilsamhällets roll har nu pågått i cirka tjugo år och handlar om den förändring som den ideella sektorn genomgått under de senaste hundra åren. Sverige så som det ser ut idag sägs till stor del bero på folkrörelsernas stora inflytande i politiken. Arbetar-, frikyrko-, -nykterhets-, och bonderörelsens samlade medborgarnas röster och påverkade politiken för att se till att deras intressen inte förbisågs. Under 1800-talet låg mycket av ansvaret för den sociala omsorgen på civilsamhället men genom folkrörelsernas påverkan blev staten under 1900-talet den självklara utöraren av den typen av samhällstjänster. Det finns nu diskussion om huruvida civilsamhället håller på att förlora en del av sin position som röstbärare för medborgarnas intressen, det vill säga som en aktör på input-sidan av politiken (Wijkström 2012b), i och med att de stora organisationerna på den senaste tiden tappat registrerade medlemmar (Papakostas 2012). Samtidigt finns en tendens att civilsamhället tar större plats på output-sidan av politiken, det vill säga som utförare av de tjänster som samhället efterfrågar. Det finns även en diskussion kring tendensen att finansiera civilsamhällets

arbete genom ersättning för utförda uppgifter istället för bidrag för antalet medlemmer. Detta kan enligt vissa äventyra civilsamhällets oberoende från politiken då de blir mer styrda i hur och i vilket sorts arbete de utför (Wijkström 2012b).

### 1.3 Metod

För den här studien har jag valt att göra en kvalitativ undersökning baserad på intervjuer och observationer. Detta eftersom att jag har velat komma under ytan och se hur människor arbetar på plats. Det som har intresserat mig är hur de går tillväga då de arbetar och hur de själva upplever det. Min fältstudie utförde jag under en vecka i Ovanåkers kommun. Platsen har jag valt eftersom jag har kopplingar till Hälsingland och därför visste en del sedan innan om geografin och kulturen. Ovanåkers kommun valde jag efter att ha varit i kontakt med Röda Korset om olika platser i Hälsingland med aktivt civilsamhälle.

Mina intervjuer har liknat samtal där jag inte har färdigformulerade frågor utan istället en frågeguide med de teman jag velat att intervjuerna ska innehålla. Detta för att samtalet ska flyta på obehindrat och för att få så utförliga berättelser som möjligt att basera min analys på (Kvale & Brinkmann 2009). Jag har intervjuat åtta personer sammanlagt. Två av dem arbetar på kommunen: en som integrationshandläggare, och en inom projektet Biosfärområdet Voxnadalen och ansvarig för de samråd kring integration som genomförts med de ideellt engagerade i kommunen. Jag har även intervjuat fem personer ur civilsamhället. Två personer som engagerat sig genom frikyrkor, en person som arbetar på studieförbundet ABF, en som arbetar ideellt som svenskalärare, en person som är aktiv som volontär på asylboendet och en bibliotikarie som startat flera integrationsprojekt och som kan sägas vara sinnesbilden av en eldsjäl. Jag har även haft en kort telefonintervju med platschefen för asylboendet. Jag har använt mig av ett strategiskt urval för att kontakta mina informanter. Istället för att säkerställa statistisk inferens ge-

nom att välja ett representativt urval har jag valt informanter som bäst kan ge den information som jag är ute efter (Theorell & Svensson 2007). Vissa av mina informanter tog jag kontakt med innan jag åkte till Ovanåker, men de flesta har jag kontaktat allteftersom, genom tips från andra informanter och genom att jag fick höra talas om projekt som intresserade mig.

Jag har även genomfört en rad observationer. Jag har varit med på tre språkcaféer, ett på Centrumkyrkan i Alfta, ett på Pingstkyrkan i Edsbyn och ett riktad mot ungdomar på ett café i Edsbyn. Jag har också varit på ett kvinno-café på Centrumkyrkan, på en ideellt driven svensklektion på asylboendet och på ett samrådsmöte kring integration mellan kommunen och de ideellt engagerade. Genom den ansvariga för samråden har jag även fått ta del av mötesanteckningar från tre andra samrådsmöten. På språkcaféerna har jag gjort deltagande observationer då det ofta faller sig mer naturligt på mindre och mer avgränsade fysiska platser (Pripp & Öhlander 2011), dessutom gav det mig en chans att komma närmare utan att störa. På svensklektionen och på samrådsmötet observerade jag enbart, utan att delta i samtal, eftersom att dessa var mer anonyma situationer (Pripp & Öhlander 2011). Mina observationer har gett mig en bättre förståelse för informanternas uttalanden och en chans att se hur det de berättat om går till i praktiken. Det gav mig även en chans att se vilka och hur många som deltog. Under observationen på samrådsmötet fick jag även möjligheten att se hur diskussionen mellan kommunen och civilsamhället i Ovanåker kan se ut.

Min närvaro på språkcaféerna, mötet med kommunen och de övriga observationerna kan tänkas påverka hur samtalen ser ut och hur de deltagande betar sig, någonting som måste tas i beaktande vid observation (Pripp 2011). Även under intervjuer kan min närvaro påverka informanternas svar, exempelvis genom att jag i deras ögon blir en representant för universitetsvärlden eller storstaden (Kvale & Brinkmann 2009). Alla intervjuer har skett under informerat samtycke där de intervjuade blivit informerade om det huvudsak-

liga syftet med studien. Informanterna har getts tillfälle att kommentera citat ur intervjuerna och graden av anonymitet (Kvale & Brinkmann 2009).

#### 1.4 Teoretiska begrepp

Materialet har analyserats med hjälp av begreppet *governance* och utifrån Habermas diskussion om begreppen *livsvärld* och *system*. Dessa begrepp sammanfattas kort nedan.

Hedlund och Montin beskriver begreppet *local governance* som en förändring i samhället där ansvar decentraliseras ut i kommunerna men där denna inte innebär mer makt för kommunen utan istället sprider ansvaret till privata aktörer och skapar nätverksliknande organisering. Begreppet kommer ur det större begreppet *governance* som avser den samhällsförändring som uppstår på grund av ett allt mer komplext samhälle där vi vill ha fler än våra mest grundläggande behov tillgodosedda (Hedlund & Montin 2009). Sedan några decennier är det heller inte lika självklart att staten ska stå för all den service medborgarna kräver. Detta har skapat utrymme för nya typer av överenskommelser om vem som kan erbjuda välfärd och öppnat upp för både ideella och privata aktörer genom vad som brukar kallas New Public Management (Almqvist 2006). I detta nya system där tjänster upphandlas och staten inte alltid är med i utförandet krävs sätt att kontrollera att utförarna uppfyller önskemålen om den service de ska erbjuda och inte bara ser till att själva göra så mycket vinst som möjligt. Kontrollering av resultat och regleringsbrev till utförare har därför blivit viktigare för politiken och för utförarna har redovisning och måluppfyllelse blivit en större del av arbetet. Detta synsätt på genomförandet av politik kan även ses i relationen mellan politikerna och

de statliga myndigheterna, där politikerna sätter upp mål som myndigheterna måste uppfylla och redovisa (Almqvist 2006).

Livsvärlden är enligt Habermas den sfär där människor agerar gentemot varandra som subjekt. I livsvärlden används språket för att skapa ömsesidig förståelse och de handlingar som utförs baseras på en medmänsklig och emotionell logik. Vår livsvärld överlappas med andras i vår omgivning genom den kunskap som inte behöver uttalas utan finns runtomkring och som för oss framstår som självklar. Habermas ställer livsvärldens logik mot vad han kallar systemets instrumentella logik, i vilken handlingar istället baseras på rationalitet. Denna logik går att finna i marknaden och statens byråkrati. Genom den modernisering som sker av samhället menar Habermas att livsvärlden hotas att koloniserars av systemet genom att staten och marknaden tar sig in på fler områden i våra liv, och mellanmänsklig dialog byts ut av kontakt genom pengar och makt eller formaliserade rättigheter och skyldigheter (Habermas 1987).





## 2 Governance i mottagandeprocessen

Det är en lugn eftermiddag i Edsbyn. Längs den lilla huvudgatan syns inte mycket folk, bara då och då kommer någon bil körandes. Solen lyser på asfalten men det är kyligt i luften. Jag går ner förbi Systembolaget. Lite längre bort, till vänster, står en grupp människor och röker och pratar. De flesta är män och ser ut att komma från mellanöstern. Här ligger Aktivitetshuset, den byggnad där Arbetsförmedlingen, SFI och kommunens integrationsenhet ligger samlade. Människor går ut och in genom de olika dörrarna och det pratas både språk jag inte förstår och nybörjarsvenska.

### 2.1 Att arbeta i ovisshet

Systemet för flyktingmottagande i Sverige skapar på många sätt en ovisst situation för Ovanåkers kommun, där det blir svårt att planera långsiktigt kring flyktingar och nyanlända. Flera faktorer bidrar till detta. År 2015 tog kommunen emot 22 planerade ankomster av nyanlända, men utöver det flyttade 200 personer in som så kallade EBO:s, egenbosatta, som även de är i behov av SFI och eventuella försörjningsstöd. Dessa är utgifter som kommunen står för och i och med att det inte går att veta hur många som kommer att flytta in som egenbosatta kan det innebära oförutsedda kostnader för bidrag och administrativt arbete.

Systemet av upphandlingar från statens sida bidrar även det till svårigheter med planeringen. Ett kännetecknande drag för governance är att den offentliga förvaltningen fungerar mer marknadslikt då staten kan köpa upp service-

tjänster från andra, ofta privata, aktörer genom det som kallas New Public Management (Almqvist 2006). Migrationsverkets upphandling av asylboenden är en företeelse som fungerar på detta sätt och som påverkar kommunen i deras arbete. Asylboendet på AlftaQuren öppnades 2014 när Migrationsverket upphandlade med ägarna av den tidigare hotell- och friskvårdsanläggningen. Enligt Hanna på integrationsenheten gick den processen väldigt snabbt och det fanns inte någon riktig förankring i kommunen. Plötsligt var kommunen, som ansvarar för skola och förskola för barnen på hemmet, tvungna att anställa nya lärare, extra-lärare och tolkar. Efter mindre än ett år blev AlftaQurens asylboende tvungna att lägga ner. De hade gjort en miss i den upphandling som måste ansökas om på nytt var fjärde månad och de blev därför diskvalificerade från sitt uppdrag. Boendet tömdes på sina ca 200 boende och de nya barnen försvann från skolan. Tre månader senare hade ägarna rättat till felet i sin ansökan och boendet kunde öppnas på nytt. För kommunen innebär detta såklart problem, eftersom att de var tvungna att först anställa lärare, sedan avskeda dem, för att några månader senare anställa dem på nytt. I upphandlingen med asylboenden kan förändringar ske snabbt och kommunen har liten möjlighet att förutse eller påverka vad som händer. Integrationshandläggaren berättar att rektorn för de nyanlända barnen nu har kontakt med chefen för Migrationsverket i länet för att undvika att sådana här situationer uppstår igen.

*Det blir lite svårt att planera eftersom man inte vet hur det kommer att se ut.... Det kan de ju egentligen inte veta för det handlar ju om upphandlingskrav. Skulle det här asylboendet inte längre vara det billigaste då kommer de inte att köpas upp av Migrationsverket och då försvinner de lika hastigt igen. Men man försöker väl hålla en liten planering, för det tar ju en massa extrapersonal.*

(Hanna, integrationshandläggare)

Upphandlingen av asylboendet i Alfta har skapat en osäker situation för kommunen. Det stora fokuset på målstyrning och reglering från statens sida (Almqvist 2006), i det här fallet i form av Migrationsverket, gör att Alfta Quren måste se till att få allt rätt i redovisningen för att få behålla sitt uppdrag. För att behålla sin roll som uthyrare av boendeplatser måste de även se till att vara det billigaste alternativet, ett exempel på det marknadstänk som ofta kopplas till governance (Hedlund & Montin 2009). En förlorad upphandling innebär inte bara konsekvenser för företaget som står för asylboendet utan även för kommunen som ansvarar för viss service för de som bor där. Den ovisshet som upphandling av asylboendet skapar är någonting som påverkar kommunens arbete och som de hela tiden måste ha med i beräkningen.

## 2.2 Behovet av samordning för att nå ett gemensamt mål

Studier har visat att koordineringen mellan de olika aktörerna i mottagandeprocessen ibland inte fungerar optimalt (Lidén *et al* 2014, Statskontoret 2012). I Ovanåker har kommunen till skillnad från vissa andra ställen<sup>2</sup> valt att driva introduktionskursen till det svenska samhället i egen regi istället för att köpa in tjänsten från en privat utförare. Det marknadstänk som privata aktörer drivs av kan enligt Pierre & Peters (2000) skapa svårigheter med problemlösning i samarbete med offentliga aktörer som drivs av andra motiv. Valet att i Ovanåker driva introduktionen själva kan ses som ett sätt att motverka detta. På det sättet får integrationsenheten en möjlighet till inblick i vilka behov de som just påbörjat sin etablering har, och kan samarbeta med andra enheter på kommunen. Hanna berättar att socialtjänsten ibland kommer med önskemål om vilka teman som ska ingå i introduktionskursen när de märker vissa återkommande problem hos de som inte lyckas hitta egen försörjning efter två år i etableringen. Att behålla vissa delar i etableringen som kommunens ansvar visar sig ha fördelar då kommunen kan få en över-

---

<sup>2</sup> I Bollnäs till exempel, där tjänsten utförs av företaget Work for You ([www.workforyou.se/ny-sverige](http://www.workforyou.se/ny-sverige))

blick och helhetsyn över vad som behövs för att mottagandet ska fungera så bra som möjligt.

En fråga som uppkommer är vem det är som har det slutgiltiga ansvaret för hur etableringen lyckas. Tidigare har etableringen varit kommunens ansvar men 2010 ändrades detta och ansvaret för etableringen ligger nu på Arbetsförmedlingen. Hanna menar att det nog finns en nackdel med att Arbetsförmedlingen håller i det nu:

*Sen har ju de [arbetsförmedlingen] sina deadlines att följa och siffrorna ska se bra ut, men om det går bra för personen i fråga, det är ju inte målet liksom.*

(Hanna, integrationshandläggare)

Att etableringen drivs av en myndighet som har uppdrag gentemot staten och inte av kommunen gör att det inte längre finns samma självklara incitament att göra det så bra som möjligt. För kommunen innebär en misslyckad etablering i samhället nämligen att de måste stå för ökade kostnader när fler blir beroende av socialbidrag. Detta gör kommunen till den enda formella aktören med incitament att göra någonting utöver det nödvändiga. Integrationshandläggaren berättar att hon därför ofta väljer att göra arbete som egentligen inte är hennes ansvar men som de andra myndigheterna inte har tid med. Det kan då handla om att förklara hur olika blanketter ska fyllas i och förklara hur de andra myndigheterna fungerar. Den tolk som finns på Aktivitetshuset hjälper ibland till, trots att många andra myndigheter har skyldighet att erbjuda tolk när det finns behov.

Flyktingmottagandet i Ovanåkers kommun kräver att flera olika aktörer strävar mot samma mål. Att etableringen lyckas är av ekonomiska skäl viktigt för kommunen och valet att driva introduktionen själva ger de större kontroll och en bättre helhetsbild. Governance kopplas ofta till decentralisering ut till

den lokala nivån. Den förändring av ansvarsfördelning som skedde 2010, när Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för etableringen, är snarare ett uttryck för centralisering, då en statlig myndighet tog över ansvaret. Enligt Rhodes (1997) är samarbete i nätverk och centralisering svåra att kombinera eftersom aktörerna kan ha olika intressen, någonting som Hanna själv påpekar apropå Arbetsförmedlingens mål.

### 2.3 Civilsamhället som en del i pusslet

*Governance* som en typ av samhällstyrning, där gränserna för statens ansvar blir vagare, öppnar även upp för det civila samhället att överta ansvaret för vissa områden inom flyktingmottagandet. Staten har exempelvis beslutat att avsätta pengar för att underlätta för studieförbunden att bedriva svenskundervisning för de som väntar på asyl (Regeringen 2015), någonting som sker i Ovanåker. På det sättet bjuds civilsamhället in till att bli en del av utförandet av den offentliga servicen. Kommunen i Ovanåker har sedan 2015 även haft ett antal samråd med de som engagerar sig ideellt i flyktingfrågan. Dessa har gett en möjlighet för de engagerade att samordna sig sinsemellan och för kommunen att berätta om hur och med vad de arbetar samt svara på frågor. Det har även gett en möjlighet för civilsamhället att framföra åsikter om kommunens arbete. Samråden kan ses som ett exempel på hur beslutande decentraliseras ut från staten genom nätverk med andra involverade aktörer (Rhodes 1997). I Ovanåker är det dock inte säkert att civilsamhällets åsikter leder till någon förändring i kommunens arbete då Lina, kommunrepresentanten som ansvarar för mötena, berättar att hon inte känner att hon har mandat att förändra de andra enheterna i kommunens arbetsätt.

Länsstyrelserna har sedan 2014 uppdrag av regeringen att stärka civilsamhällets roll i flyktingmottagandet (Riksrevisionen 2014). I Gävleborgs län har det startats ett projekt som heter Frivillig i Gävleborg. Syftet med projektet är att främja samverkan kring integration mellan den offentliga och

den civila sektorn och att se till att varje kommun i länet skapar en verksamhet för matchandet av en civil ”språkvän” för nyanlända. Ett ytterliggare syfte är att informera om de pengar som finns att söka hos Gävleborgs län för integrationsprojekt i samverkan mellan kommun och civilsamhälle under vad som kallas för paragraf 37 (Engberg 2016). Under ett av integrations-samråden i Ovanåker var projektledaren för Frivillig i Gävleborg med och berättade om hur de arbetade och hur man kunde söka pengarna under paragraf 37.

Civilsamhället i Ovanåker skulle potentiellt kunna delta i upphandlingen av vissa tjänster precis som de privata aktörerna gör, d.v.s. som ägare av asylboenden, hem för ensamkommande flyktingbarn eller som ansvariga för introduktionen som ingår i etableringen. Detta är dock inte någonting som civilsamhället i Ovanåker gör. Enligt en rapport från Riksrevisionen om civilsamhällets deltagande i flyktingmottagandet har civilsamhället tagit en väldigt liten roll som upphandlare, där de privata aktörerna istället dominerar. Detta anser de vara ett misslyckande från statens sida och beror på att reglerna för upphandlingen utformats på ett sätt som inte tilltalar de ideella aktörerna (Riksrevisionen 2014). Civilsamhället i Ovanåker har istället tagit en annan roll, någonting som behandlas i nästa kapitel.

### 3 Civilsamhällets roll i mottagandeprocessen

Alfta Quren ligger uppe på en kulle med utsikt över vattnet. Det är en vacker gammal gul byggnad, men den ser aningen sliten ut. I hallen sitter människor och hänger i sofforna. Det luktar cigarettök därinne. Jag slås av känslan av att inte vara i Sverige. Offentliga lokaler brukar annars vara så lika varandra, opersonliga men fräscha. Sjukhus, skolor, internatboenden: alltid vita väggar, intetsägande konst, lukt av tvål, kanske en palm i ett hörn. Här är golvet täckt av en mörkgrön heltäckningsmatta, jag ser människor med trasiga sandaler på fötterna och den standard man är van vid i Sverige känns långt bort. Det ser inte alls ut som jag hade föreställt mig, och jag tänker att det är så här det ser ut när man har pressat kostnaderna så långt det går. En anställd som är upptagen i en diskussion med en boende ber en man visa mig ner till lokalen där det ska vara svenskundervisning. Lokalen som ligger i källaren är stor och kal. I borte änden har det skapats ett klassrum av några bänkar och en vit tavla. Här håller pensionären Lars varje måndag och torsdag svenskalektioner, tio till tolv på förmiddagen och två till fyra på eftermiddagen.

#### 3.1 Ideellt arbete i Ovanåker

Jag åkte till Ovanåkers kommun med en förhoppning om att få en överblick av de projekt som civilsamhället där drev för de nyanlända till kommunen

och för flyktingarna på asylboendet. Jag insåg dock ganska snabbt att det var en svår uppgift att klara av på en vecka. För varje ny person jag träffade hade jag fått kontaktuppgifter till minst fem nya, och jag fick hela tiden höra talas om nya verksamheter eller projekt som startats upp eller var i planeringsstadiet. Två områden där civilsamhället har haft stor betydelse har utmärkt sig: aktiviteter för de boende på AlftaQuren och för integration i betydelsen mötet mellan nyanlända och svenskfödda.

### *Aktiviteter för asylsökande*

Asylboendet på AlftaQuren är en plats där civilsamhället har haft stor betydelse. För den som väntar på asyl finns inte mycket att göra, Arbetsförmedlingens etableringsplan är bara till för de med uppehållstillstånd. Utan civilsamhällets insatser hade det i princip inte funnits några aktiviteter för de som bor på Quren. Migrationsverket ska enligt lag erbjuda asylsökande organiserad sysselsättning i *lämplig omfattning* under tiden de väntar på svar. Detta kan vara gruppintroduktion, praktik, svenskundervisning, samhällsinformation eller organiserade mötesplatser och kan enligt Migrationsverket även ske i samarbete med externa aktörer (Migrationsverket 2015). Enligt en rapport från Riksrevisionen från 2012 avsattes pengar från migrationsverket det året i första hand till gruppintroduktion, och pengar avsatta till organiserad sysselsättning över huvud taget hade då under flera år minskat (Riksrevisionen 2012). Summan som lagts på organiserad sysselsättning har sedan dess ökat mycket, men det har även antalet asylsökande. Kostnaderna ökade från 12 miljoner år 2014 till 19 miljoner år 2015 (Svedlund 2016) samtidigt som antalet asylsökande mer än fördubblades (Migrationsverket 2016b). Pengar avsatta till organiserad sysselsättning kan därför sägas ha minskat per asylsökande. Tack vare de som engagerat sig ideellt i Ovanåker finns nu på asylboendet i Alfta flera projekt och verksamheter för att ge de boende en lite mer meningsfull vardag. I klassrummet i källaren sker nästan varje dag svenskundervisning via olika studieförbund. Utöver det finns även en grupp volontärer som arbetar med att försöka ge de boende möjlighet till en praktikplats för att få öva på språket och testa på det svenska arbetslivet. Det har



även genomförts projekt där de boende varit med i konstprojekt och fått delta på danslektioner.

Någonting som förvånade mig när jag började lära mig om hur mottagandeprocessen går till är hur asylboendet är som en liten isolerad ö i kommunen. Människorna som bor där vistas i kommunen på exakt samma sätt som andra invånare, men kommunen har inget ansvar för dem och har heller ingen formell kontakt med varken de som bor där eller de som driver det. Klas-Göran, platschefen på boendet, berättar att han, förutom med Migrationsverket, har mer kontakt med det civila samhället än de andra aktörerna i kommunen. Den mesta kontakten de boende på AlftaQuren har med samhället runtomkring verkar vara genom frivilliga ur civilsamhället som vistas där genom olika projekt.

### *Integration*

Ett annat område som civilsamhället i Ovanåker arbetar mycket med är integration, i betydelsen att få människor från olika bakgrunder att mötas. Kommunen i Ovanåker har inga projekt för att skapa kontakter mellan nya och ”gamla” Ovanåkersbor. Istället har kommunen, enligt handläggaren på integrationsenheten, valt att satsa på Aktivitetshuset och att ge en bra introduktion till samhället där.

Kyrkorna står för en stor del av integrationsarbetet. I Alfta har både den fri-religiösa Centrumkyrkan och Svenska Kyrkans Johannesgården var sitt språkcafé en gång i veckan. I Edsbyn driver Pingstkyrkan språkcafé på onsdagskvällar. Det har även startats ett språkcafé utan religiös anknytning på Centrumcaféet i Edsbyn som riktar sig mer mot ungdomar. Pingstkyrkan i Edsbyn startade även upp ett nätverk för kontaktfamiljer för några år sedan när kommunen tog emot kvotflyktingar från Kongo. Att från kommunens sida driva en liknande verksamhet där nyanlända får en kontaktperson i kommunen är någonting som har diskuterats på integrationssamråden. Ett av målen med projektet Frivillig Gävleborg är att varje kommun i länet ska

driva en sådan verksamhet, men än så länge finns ingen sådan i Ovanåkers kommun.

### *Civilsamhället som komplement*

Civilsamhället i Ovanåker tycks arbeta mest på de områden där någon annan aktör inte är närvarande. På asylboendet är det civilsamhället och inte Migrationsverket som erbjuder aktiviteter för de som bor där. Asylboendet erbjuder förvisso en lokal, klassrummet i källaren, där många av aktiviteterna sker, men enligt platschefen har de flesta verksamheter startat efter att personer ur civilsamhället själva kommit till asylboendet med förslag på aktiviteter. De arbetar även mycket med att skapa mötesplatser där nyanlända och ”gamla” Ovanåkersbor kan mötas, ett område som kommunen valt att inte satsa på. Kommunen har inte heller någon verksamhet för kontaktpersoner, en sådan har istället startats av Pingstkyrkan i Edsbyn. Där andra aktörer brister, eller där någon annan aktör helt enkelt inte är närvarande, verkar det som att civilsamhället fyller i och gör vad de kan. Iakttagelsen att civilsamhället täcker upp där det finns behov styrks även av en rapport från Riksrevisionen om civilsamhället och integrationsarbete. De menar att civilsamhället inte blivit delaktiga som en del i upphandlingen, utan mer har en kompletterande roll till de etablerade aktörerna (Riksrevisionen 2014)

### 3.2 Ett unikt sätt att arbeta

De flesta jag har pratat med har startat upp verksamheter för att det är någonting de själva vill: de tycker att det är roligt och att det känns meningsfullt. På de två kyrkorna jag har varit i kontakt med, Centrumkyrkan i Alfta och Pingstkyrkan i Edsbyn, verkar flyktingarna som har kommit till kommunen ha bidragit till en nystart i församlingarna.

*Nu de sista åren så har ju flyktingströmmen och asylboendet här i Alfta blivit upp oss som församling kan man säga. Vi har kommit loss med ett ganska bra diakonalt arbete tycker jag, att möta människor i deras utsatta*

*situation... Så det har känts väldigt inspirerande de här sista åren, speciellt för mig.*

(Pastorn, Centrumkyrkan)

Alla de som varit engagerade som jag har pratat med har påpekat hur berikande det är att vara med och hur mycket de får tillbaka av mötet med de nyanlända. En av de som ofta kommer och hjälper till på svenskalektionerna på AlftaQuren säger att *det är så kul att vara här och hjälpa till, det ger mig mer energi att göra andra saker.*

I berättelserna om motivet till att starta upp en verksamhet finns ibland en vilja av att skapa ett bättre samhälle på orten. Göran som var med och startade upp nätverket med kontaktfamiljer berättar att han hade sett familjerna från Kongo gå förbi hans kontor för att hälsa på hos varandra men att de aldrig mötte några andra Edsbybor. Han tyckte att det var synd att människor i Edsbyn levde så segregerat och började diskutera med de i församlingen om de inte kunde göra någonting för att förändra situationen. Två av de jag pratat med berättar hur startskottet för dem var att de hade stött på vad de upplevde som en ökad rasism i samhället. Charlotte berättar om kommentarer på Facebook som gjorde att hon kände att *”det fick vara nog”* och Lars, som håller i svenskalektionerna på Quren, berättar om hakkors som någon hade ritat på parkeringsplatsen. Motiven till att faktiskt göra någonting grundar sig i att man bryr sig om platsen man bor på. Man vill skapa ett samhället samhälle utan rasism och segregation. Det grundar sig även på en solidaritet till de människor man möter. För många av de jag pratat med har engagemanget börjat efter att de fått kontakt med någon av de nyanlända. Charlotte hade en nyanländ tonårstjej som prao-elev hos sig på biblioteket och fick då en insikt i hur svårt det kan vara att som nyanländ få kontakt med ”svenska” ungdomar. Tillsammans startade de efter det språkcaféet för ungdomar på Centrumcaféet. För kyrkorna började engagemanget efter att kvotflyktingar från Colombia och Kongo hade sökt sig till deras församlingar, och att de då fick en inblick i vilka behov som fanns. Sättet hos de engage-

rade att agera påminner om den typ av kommunikativa handlande som sker i Habermas definition av livsvärlden, där kommunikationen sker genom ömsesidig förståelse och handlingar baseras på mellanmännsliga relationer och solidaritet (Habermas 1987). Det är kontakten med den nyanlända och förståelsen för personen ifrågas livssituation som är grunden för engagemanget. Relationerna är en typ av vänskapsrelation i motstats mot de relationer som enligt Habermas präglar systemets, där var och en agerar utefter sin byråkratiskt tilldelade roll (Habermas 1987).

När jag besökte de olika verksamheterna, som språkcaféerna och svenska-  
lektionen, såg jag att samma personer dyker upp på flera olika ställen. Många av de som är engagerade har sådana arbeten som innebär att de möter nyanlända i sitt arbete, till exempel som bibliotekarie, lärare eller anställda på Aktivitetshuset. Tre av de jag har intervjuat berättar hur arbetet flyter ihop med engagemanget och att de inte riktigt vet vad de ska räkna som arbete och vad de ska räkna som fritid. Helen som arbetar på ABF och varit med och startat upp svensklektioner på AlftaQuren berättar om hur hon gjort när hon har varit med på lektionerna:

*Alltså, jag har ingen budget för det där. Utan, när jag har varit där själv i början för att se att allt går igång, då betyder det ju att det står tomt här, för jag är ju ensam här på Edsbykontoret. Men då har jag tänkt att det får vara så. Så får min chef säga till, jag säger "du får säga till dem att jag är borta ibland" för jag tycker att det här är prioriterat.*

(Helen, ABF)

Det här för tankarna till vad Michael Lipsky kallar *street-level bureaucrats*, på svenska oftast översatt till gräsrotsbyråkrater. Det handlar om de personer som arbetar i det yttersta ledet som utförare av politik: som lärare, socialsekreterare eller liknande. Deras roll ger dem ett visst handlingsutrymme där de både följer de regler som finns ovanifrån samtidigt som de försöker anpassa

dem till den plats och de människor de arbetar med. De har förståelse både för den lokala kontext de arbetar i och för deras organisations arbetssätt och kan därför ses som en brygga mellan individerna i samhället och beslutsfattarna på högre nivå (Johansson 2007). De som jag har intervjuat och som kan sägas befinna sig i den situationen, arbetar med att anpassa ramarna för sitt arbete till de förutsättningar som finns på plats, genom att anpassa sina arbetstider för att kunna medverka på svensksektionerna till exempel. De arbetar även med att benämna och omformulera de projekt de kommer i kontakt med för att integrera dem in i sitt arbete; som när den bokcirkel om integration som Charlotte och en gymnasielärare har startat får möjlighet att utnyttja gymnasiebibliotekets lokaler (Johansson 2007).

De som engagerar sig verkar vara med på lite olika aktiviteter utefter intresse. En person berättar för mig hur hon först var mest engagerad i ett projekt på AlftaQuren, men genom det kom i kontakt med ett projekt som hon tyckte var roligare och därför lade mer av sin tid på det. Samtidigt som det ibland är svårt med kontinuiteten för projekten verkar det inte finnas några element av tvång. Många jag pratar med trycker på hur roligt det är att så många engagerar sig och det verkar finnas en förståelse för att man inte alltid kan vara med:

*Men jag tror att det är det som händer, att folk har tid ett tag och så kanske någonting händer och man får inte tid.*

(engagerad privatperson)

Engagemanget i Ovanåker präglas av en viss flyktighet där nya projekt startas hela tiden, och vissa får lägga ner efter ett tag. Både Charlotte och Lars, som varit ledande figurer i olika verksamheter, berättar hur det i uppstarten av de projekt de varit med i funnits många som velat hjälpa till, men att många med tiden har försvunnit och att det till slut har varit de själva som drivit det hela. Papakostas (2012) skriver om hur civilsamhällets organisering förändrats bland annat genom tillgången till internet och möjligheten till

kommunikation utan en konkret och formell mötesplats. Detta har enligt honom lett till ett civilsamhälle som inte längre domineras i lika hög grad av stora organisationer med många medlemmar. Detta är tydligt i engagemanget kring flyktingmottagandet i Ovanåker där det mesta av verksamheten sker utanför de etablerade organisationerna såsom Rädda Barnen och Röda Korset, och där kommunikationen och rekryterandet av frivilliga ofta sker över Facebook. Bristen på etablerade organisationer i ryggen verkar leda till vissa svårigheter med kontinuiteten, men samtidigt är detta inte någonting som informanterna själva tar upp som ett problem. Frågan är då om det ska ses som ett problem?

Sättet att arbeta kring flyktingar i Ovanåker utmärker sig i det att det baseras på en glädje för det man gör och en självklarhet i att agera solidariskt gentemot sina medmänniskor. Det sker relativt spontant då de engagerade kan röra sig mellan olika aktiviteter utifrån intresse och möjlighet att vara med, och det verkar inte finnas något skuldbeläggande för den som inte längre har tid att delta. Sättet på vilket civilsamhället i Ovanåker arbetar har uppenbarligen många fördelar för de engagerade och att kontinuiteten ibland brister är kanske någonting oundvikligt. Dessutom verkar varje projekt som läggs ner ersättas av ett nytt och genom de mötesanteckningar från samråden jag tagit del av verkar det inte finnas någon brist på idéer.

### 3.3 Pengar till civilsamhället och mötet mellan två logiker

Från den offentliga sektorn finns det många insatser som syftar till att ge möjlighet för civilsamhället att starta verksamheter kring flyktingar och nyanlända. I december 2015 beslutade riksdagen att avsätta 200 miljoner till civilsamhällets organisationer för arbete med flyktingmottagandet (Regeringen 2015). I en debattartikel i DN beskriver kulturminister Alice Bah Künke hur pengarna ska fördelas. I ingressen trycker hon på hur civilsamhället är en viktig och fri röst kring hur flyktingmottagandet går till (DN 2015), men i propositionen framgår att syftet med pengarna är att civilsamhället ska kunna bidra mer i arbetet med mottagandet (Regeringen 2015).

Det är tydligt att de tillsatta pengarna ska gå till att öka civilsamhällets deltagande i utförandet av politik, det vill säga på *output*- sidan. Samtidigt påpekas i artikeln civilsamhällets viktiga roll som påverkare på politikens *input*-sida. Denna paradox kan tolkas som att den roll som folkrörelserna i Sverige haft som påverkare av politiken fortfarande har stor tyngd och att ideellt utförd service fortfarande är en känslig fråga (jfr Reuter 2012).

Att öronmärka pengar till civilsamhället för specifika syften kan även ses som det som i diskussionen om civilsamhällets roll handlar om en övergång *från bidrag till ersättning*, där finansieringen av ideellt arbete sker genom ersättning för utförda uppgifter snarare än genom bidrag för antalet medlemmar (Wijkström 2012b). Civilsamhället ges genom de här pengarna förvisso en möjlighet att utveckla sin verksamhet, och det är frivilligt för dem att ansöka. Samtidigt måste de, om de vill ha pengarna, anpassa sig till det sätt på vilket den offentliga byråkratin fungerar. Det staten kräver är alltså att civilsamhällets organisationer professionaliseras i sin verksamhet, vilket påminner om det Habermas diskuterat som systemets *kolonisering av livsvärlden* (Habermas 1987). Enligt Habermas präglas systemet av en instrumentell logik där det ska finnas en tydlig rationalitet i kopplingen mellan mål och medel. Mot detta kan ställas den logik som präglar det ideella engagemanget i Ovanåker, som grundar sig på en glädje kring det man gör och en spontanitet då människor hoppar på de projekt de tycker ger dem någonting tillbaka. Bevisligen handlar det frivilliga engagemanget i Ovanåker i hög grad om att både uppleva solidaritet och medmänsklighet och om att känna gemenskap med andra som arbetar frivilligt. Detta skulle, enligt Habermas, peka mot en livsvärlds-logik, där man kan säga att medlet i själva verket också är målet. Att då behöva fylla i formulär och uppfylla specifika mål för att erhålla pengar blir ett brott mot denna logik och en inordning i systemets instrumentella logik (Habermas 1987).

Av de 200 miljonerna har 75 miljoner gått till studieförbunden för att stärka kunskaper i svenska och om det svenska samhället. I överenskommelsen om

de extra insatserna står det att ”asylsökande ska erbjudas svenskundervisning under tiden de väntar på besked” och att ”studieförbunden är lämpliga utförare” (Regeringen 2015). Helen på ABF i Edsbyn säger dock: *...de här statliga pengarna som skulle regna över oss har inte kommit i alla fall*. Hon säger att hon gärna skulle se att de kom in så småningom men att, som hon berättar att hon sagt till sin chef:

*jag vill inte att ni anställer nån som ska jobba med det här [samordna volontärer] för den kommer bli fast vid ett skrivbord och liksom fundera 'hur ska vi göra det här'.*

(Helen, ABF)

Hennes syn på vad eventuella pengar skulle kunna användas till skiljer sig från den ekonomiskt rationella logik som präglar systemet. Hon säger att hon istället skulle vilja använda pengarna till att ge någonting tillbaka till volontärerna: *...vi kanske skulle ta och hyra en buss och åka med de asylsökande och volontärerna till, inte vet jag, Järvzoo*. Hennes sätt att vilja belöna de engagerade visar på en annan logik, där strävan är gemenskap och att ha roligt tillsammans, inte att arbetet sker på ett strukturerat och organiserat vis.

För att få tillgång till de statliga pengarna krävs en viss anpassning till ett mer byråkratiskt arbetssätt. Helen berättar att hon tycker att det är viktigt och att hon vill få folk att rapportera in sina projekt till henne så att hon kan rapportera vidare till folkbildningsrådet. På det sättet menar hon att staten kan se hur mycket som händer i kommunen. Det säger hon är viktigt dels för att hon vill att de ska förstå att människor engagerar sig mycket i flyktingfrågan på landsbygden, men även att det då är större chans att de får in pengar till det lokala ABF-kontoret.

Ett av de samråd som hållits mellan en representant för kommunen och de som engagerat sig i de nyanlända syftade delvis till att hjälpa civilsamhället



att söka pengar från länsstyrelsen för integrationsprojekt. Från länsstyrelsen kan kommunen söka pengar tillsammans med en annan aktör för projekt som underlättar i mottagandet ur en pott som kallas paragraf 37. I Ovanåker har de tänkt försöka söka tillsammans med ideella aktörer. Det är den andra omgången med möjlighet att söka pengar, och Lina, representanten från kommunen, vill gärna att de lyckas skicka in några ansökningar eftersom de inte lyckades med det förra gången. Hon försöker därför snappa upp de synpunkter och idéer de deltagande har och omsätta dem i möjliga projektansökningar. Under samrådet var det tydligt att de två logikerna, det byråkratiska *systemet* och den kreativa och emotionella *livsvärlden* krockade med varandra. Gruppen diskuterade livligt och engagerat om olika problem, och olika lösningar och projekt som skulle kunna göras, medan kommunrepresentanten hela tiden ledde tillbaka diskussionen till hur detta skulle kunna omsättas till ett projekt tillsammans med kommunen och som skulle kunna uppfylla de kriterier som finns för projektpengarna.

### 3.4 Vem bör ansvara för vad?

Även om de flesta har startat upp verksamheter eftersom att de tycker att det är roligt och känns meningsfullt förklarar de att de har gjort det efter att de upplevt att det funnits ett behov som inte tillgodosetts. Vissa menar att kommunen borde göra mer än vad de gör. En av mina informanter säger apropå ett integrationsprojekt hon startat att: *I min drömvärld skulle kommunen stå för i alla fall 50% av arbetet*. Hon uttrycker även en frustration över att kommunen kräver att arbetet ska utföras genom frivilligt arbete, men rättar sig sen: *eller... de kräver det ju inte, men det görs ju ingenting!* Under de samrådsmöten kring integration som kommunen startat har de som deltagit från civilsamhället uttryckt att de tycker att kommunen borde vara de som var ansvariga för att starta upp ett "språkväns"-projekt där nyanlända paras ihop med någon som bott i kommunen en längre tid. Även projektledaren för Frivillig i Gävleborg menar att det vore bra om kommunen var den som höll i en sådan verksamhet eftersom att det då är lättare att bibehålla en kontinuitet i arbetet.

Samtidigt påpekar de två personer jag har intervjuat på kommunen att även om kommunen skulle vilja göra mer så kan de inte göra allt och att de arbetar med små resurser. Vissa av dem ur civilsamhället som jag har pratat med har gärna velat skicka in ansökningar för projekt tillsammans med kommunen till länsstyrelsen under paragraf 37, men har inte fått något bra gensvar. De har fått svar från de enheter på kommunen de har kontaktat att de anställda inte har tid att lägga ner arbete på ansökningarna.

I diskussionen om ansvaret för integrationen blir de olika logikerna, system kontra livsvärld, hos de involverade tydlig. En informant som engagerat sig mycket ideellt berättar om en diskussion med en kommunanställd om integration:

*Och då sa jag "tänk om kommunen skulle få alla kommunanställda att gå på språkcafé en gång om året". Då skulle det bli ganska många svenskar, för det är ju de som är svåra att få till caféet. "Ja men då måste ju de få OB" Då blir jag såhär "men hallå"...*

(engagerad privatperson)

Ett agerande utefter livsvärldens logik, baserat på känslor för människor i sin omgivning, gör det självklart att agera solidariskt och lägga ner sin fritid på att förändra någonting man tycker är fel. Den som istället befinner sig i en position där en annan logik, systemets, råder, agerar utefter de byråkratiska relationer som styr där, i det här fallet genom att betala de anställda för arbete på fritiden. Även integrationshandläggaren på kommunen påpekar att hon i sin roll som anställd måste agera på ett visst sätt. Hon berättar om hur den tidigare integrationshandläggaren arbetade på ett annat sätt, där hon var mer personligt engagerad i de som kom som nyanlända till kommunen, men att hon själv inte kan arbeta på det sättet eftersom att det nu är så många fler som kommit och hon måste se till att alla behandlas på ett likvärdigt sätt.

*Jag är mer skolad i en myndighet och tycker att det ska vara lika för alla, lite mera stelbent så, men sen blir det ändå så att på ett sånt här ställe får man jobba lite utefter läget, försöka lösa det här problemet och sen lösa det här problemet. Men ändå ha tydliga riktlinjer för att... jag tycker att det ska vara tydligt vad man kan förvänta sig och vad kommunen gör, vad vi är ansvariga för och inte.*

(Hanna, integrationshandläggare)

Det tycks finnas en diskussion inte bara om vem som ska ansvara för vad, utan även om hur det ska genomföras. De olika sektorerna ser, utifrån sitt perspektiv och sin förståelse för hur mottagandeprocessen bör gå till, olika lösningar för genomförandet. I den utmaning som uppstått i och med flyktingmottagandet kan de olika sektorerna ses försöka influera den andre att arbeta mer likt dem själva. Kritiken från civilsamhället om bristande personligt engagemang hos kommunen kan tolkas som en önskan om ett mindre stelt och byråkratiskt förhållningsätt hos kommunen. Samtidigt försöker den offentliga sektorn, för att klara av utmaningen, att genom finansiella medel föra in civilsamhället i deras byråkratiska värld.

Kommunen och civilsamhället har någonting gemensamt i att de båda har incitament att göra någonting utöver det nödvändigaste för att integrera de nyanlända in i samhället. Kommunen för att minska sina kostnader genom att fler får ett arbete och då inte blir beroende av socialbidrag; och civilsamhället genom att de vill skapa ett bättre samhälle för sig själva och för de som bor där. Frågan är vem som bör ansvara för vad. Kommunen har, som många av mina informanter påpekat, en större möjlighet att driva en verksamhet med kontinuitet. Detta eftersom att de har ekonomiska resurser att anställa någon och redan har en befintlig hierarkisk organisation med rutiner för beslutsfattande. Civilsamhället har däremot lite svårare med kontinuiteten men kan vara desto snabbare på att organisera sig. Enligt Weinryb (2016) har det under flyktingkrisen i Sverige visat sig att de snabbaste att organisera sig i frågan har varit de lösa nätverken, därefter har de etablerade organisat-

ionerna kommit, och sist den offentliga sektorn. Snabbheten hos det nätverskliknande och mer flyktiga arbetssätt som präglar civilsamhället kan tänkas vara bättre på att hantera den ovisshet som en mottagandeprocessen med många olika aktörer innebär.

## 4 Sammanfattande slutord

Flyktingmottagandet innebär en utmaning för det svenska samhället och kräver samarbete mellan flera aktörer och sektorer. Mottagandet präglas av flera aspekter av governance: organisering genom nätverk, marknadstänkande i upphandlingar och målstyrning med krav på redovisning. Från politikens sida finns önskemål om att civilsamhället ska ta ett större ansvar i utförandet av samhällstjänster kring flyktingmottagandet. På flera håll finns pengar för civilsamhället att söka för projekt för integration och underlättande i mottagandet. Pengar för specifikt utförda uppgifter pekar mot rörelsen *från bidrag till ersättning* som sägs vara det nya sättet att finansiera civilsamhällets arbete.

För att få tillgång till ekonomisk ersättning krävs det från civilsamhället en anpassning till det Habermas kallar *systemets instrumentella logik*. Denna logik står i kontrast till den *livsvärlds-logik* som kan ses prägla civilsamhället i Ovanåker. Det ideella engagemanget har visat sig baseras på solidaritet för människor i ens närhet, en omtanke om platsen man bor på och på en glädje i att göra någonting tillsammans. I mötet mellan den offentliga och den civila sektorn blir de olika logikerna uppenbara: som på samrådsmötet och försöket att tillsammans söka pengar, och i frågan om vem som borde ansvara för vad i kommunen. Personer som på något sätt är offentligt anställda men samtidigt engagerade privat kan vara en tillgång i kommunikationen mellan de olika sektorerna då de kan sägas ha en fot i vardera sektor.

Civilsamhället i Ovanåker är inte delaktiga i upphandlingen på samma sätt som de privata aktörerna, någonting som även kan ses i en nationell kontext (Riksrevisionen 2014). I Ovanåker kan civilsamhället snarare sägas täcka upp för behov som inte tillgodoses av andra aktörer, som på asylboendet där de skapar aktiviteter för de boende och genom att skapa mötesplatser för integrering av olika Ovanåkersbor. Det är tydligt att rollen som utförare av tjänster är större än rollen som röstbärare av invånarnas intressen.

Genom att det mesta av civilsamhällets arbete sker utanför de etablerade organisationerna, och genom den kravlöshet som präglar verksamheten, uppstår ibland problem med kontinuiteten. Bristen på kontinuitet behöver dock inte nödvändigtvis ses som ett problem. Den kan även ses som en oundviklig konsekvens av det som gör det meningsfullt, och möjligt, för människor att engagera sig ideellt. Civilsamhället i Ovanåker utför trots allt ett stort och viktigt arbete i att förbättra situationen för de flyktingar och nyanlända som befinner sig i kommunen.

## Referenser

- Almqvist (2006) *New public management- om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll* Malmö: Liber
- Arbetsförmedlingen (2016) *Så arbetar vi med etableringsuppdraget*  
<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Om-etableringsuppdraget.html> (hämtad 2016-05-17)
- Engberg (2016) *Frivillig i Gävleborg, etapp1*  
<http://www.nordanstig.se/Kommunen/Projekt-i-kommunen/Avslutade-projekt/Frivillig-i-Gavleborg-etapp-I.html> Nordanstigs kommun (hämtad 2016-06-15)
- Habermas, Jürgen (1987) *The Theory of Communicative Action- Volume Two, Life-world and System* Cambridge: Polity Press
- Hedlund, Gun & Montin, Stig (2009) *Governance som interaktiv samhällsstyrning- gammalt eller nytt i forskning och politik? I: Hedlund & Montin (red.) Governance på svenska* Stockholm: Santérus Academic Press
- Johansson (2007) *Vid byråkratins gränser: om handlingsfrihetens organisatoriska begränsningar vid klientrelaterat arbete* 3. uppl. Lund: Arkiv
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009) *Den kvalitativa forskningsintervjun* 2. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Länsstyrelserna (2016) *Länsstyrelsernas uppdrag*  
<http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/lansstyrelsernas-uppdrag/Pages/lansstyrelsens-uppdrag.aspx> (hämtad 2016-05-17)
- Lidén, Gustav; Nyhlén, Jon & Nyhlén Sara (2015) Forced cooperation from above: the case of Sweden's establishment reform I: *Policy Studies* vol. 36, utgåva 5, 22 oktober. DOI: 10.1080/01442872.2015.1089983

- Migrationsverket (2015) *Årsredovisning 2015* Norrköping: Migrationsverket, diari-enr.: 1.3.2- 2016-25149
- Migrationsverket (2016) *Frågor och svar om uthyrning och upphandling av asylbo-enden* [www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Fragor-och-svar.html](http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Fragor-och-svar.html) (hämtad 2016-05-17)
- Migrationsverket (2016) *Veckoöversikt över antalet asylsökande 2014-2016* [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html) (hämtad 2016-06-14)
- Papakostas, Apostolis (2012) De medlemslösa organisationernas tidevarv I: Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet- en antologi om vad som står på spel* Stockholm: European Civil Society Press, s. 35-54
- Pierre, Jon & Peters, B. Guy (2000) *Governance, Politics and the State* New York: St. Martins Press
- Prentell, Rebecka (2014) *Det nya civilsamhället* Stockholm: Forum-ideburna organisationer med social inriktning
- Pripp, Oscar (2011) Reflektion och etik I: Kaiser & Öhlander (red.) *Etnologiskt fältarbete* Lund: Studentlitteratur
- Pripp, Oscar & Öhlander, Magnus (2011) Observation I: Kaiser & Öhlander (red.) *Etnologiskt fältarbete* Lund: Studentlitteratur
- Regeringen (2015) Regeringens proposition 2015/16:47 *Extra ändringsbudget för 2015*
- Reuter, Marta (2012) Övergången som spegel och arena I: Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet- en antologi om vad som står på spel* Stockholm: European Civil Society Press, s. 217-244
- Rhodes, R.A.W. (1997) *Understanding Governance- Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* Maidenhead: Open University Press
- Riksrevisionen (2014) *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet* Stockholm: Riksrevisionen 2014:3
- Riksrevisionen (2012) *Början på något nytt- etableringförberedande insatser för asylsökande* Stockholm: Riksrevisionen 2012:23
- Sivesind, Karl Henrik (2013) Ideella välfärdstjänster- en lösning på den nordiska modellens framtida utmaningar? I: Trädgårdh, Selle, Henriksen & Hallin (red.) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital- välfärd, mångfald, framtid* Stockholm: SNS Förlag



- Statskontoret (2012) *Etablering av nyanlända: en uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen 2012:22* Stockholm: Statskontoret
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Ansvarsfördelning, Asylmottagande*  
<http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarsfordelningasylmottagandet.7167.html> (hämtad 2016-05-17)
- Sveriges Kommuner och Landsting (2016) *Ansvarsfördelning, Flyktingmottagande*  
<http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarsfordelningflyktingmottagandet.7168.html> (hämtad 2016-05-17)
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007) *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod 1*. uppl. Stockholm: Liber
- Trädgårdh, Lars (2013) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital: välfärd, mångfald, framtid* Stockholm: SNS Förlag
- Weinryb, Noomi (2016) *Flyktingkrisen omdefinierar civilsamhällets roll I: Kurage #18* Stockholm: Idealistas Förlag
- Wijkström (red.) (2012) *Civilsamhället i samhällskontraktet- en antologi om vad som står på spel* Stockholm: European Civil Society Press
- Wijkström (2012) Mellan omvandling och omförhandling I: Wijkström (red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet- en antologi om vad som står på spel* Stockholm: European Civil Society Press, s. 1-34

## Opublicerade källor

- Svedlund, Örjan (2016) Migrationsverkets ekonomiavdelning, E-post 31 maj