

**Överenskommelsen
inom integrationsområdet**

**Överenskommelsen inom integrationsområdet
och somalisk familjeåterförening
– Mottagande, etablering och integration i
fyra svenska kommuner**

**Roberto Scaramuzzino –
Fil. Dr. Socialhögskolan, Lunds Universitet**



**Överenskommelsen inom integrationsområdet
och somalisk familjeåterförening
– Mottagande, etablering och integration i
fyra svenska kommuner**

Roberto Scaramuzzino –
Fil. Dr. Socialhögskolan, Lunds Universitet

Redaktör: SIOS

www.sios.org

Grafisk produktion och tryck: Ale Tryckteam AB

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Abstract	8
Inledning	10
Syfte och frågeställningar	13
Metod, material och tillvägagångssätt	14
Teoretiska utgångspunkter	16
Förändringar i välfärden	18
Integrationsområdet och etableringsreformen	20
Den somaliska gruppen i Sverige	24
De valda kommunerna	26
Resultat	29
Den kommunala förvaltningens organisering efter etableringsreformen	29
Arbetsförmedlingens nya uppdrag och relationen till kommunen	36
Samverkan med det organiserade civilsamhället	39
Projekt, partnerskap och andra samverkansformer	49
Slutsatser och diskussion	53
Referenser	
Litteratur	58
Övriga dokument	60
Bilagor	
Bilaga 1 Författarpresentation	62
Bilaga 2 Styrgruppens sammansättning	63

Förord

I början av 2012 förväntades antalet somaliska familjeåterföreningar öka markant på grund av att Migrationsöverdomstolen i en dom hade gjort bedömningen att identitet kunde styrkas genom en DNA-analys. Organisationerna som anslutit sig till Överenskommelsen inom integrationsområdet diskuterade denna fråga som innebar en större ansträngning för kommuner och organisationer för att ta emot det ökade antalet familjer på ett bra sätt. Frågan väcktes om familjeåterförening skulle kunna följas upp utifrån Överenskommelsens intentioner.

Styrgruppen beslutade att anslå medel till en pilotstudie om Överenskommelsen inom integrationsområdet och somalisk familjeåterförening. Forskaren Roberto Scaramuzzino som hade följt processen som utmynnade i Överenskommelsen inom integrationsområdet fick i uppdrag att göra studien.

Styrgruppen ser denna pilotstudie som ett värdefullt inslag för att belysa hur samverkan mellan det offentliga och den ideella sektorn gestaltar sig, på vilket sätt denna samverkan förhåller sig till principerna i Överenskommelsen inom integrationsområdet samt hur denna samverkan påverkar mottagande och etablering. Vi hoppas också att rapporten ger anledning till reflektion och diskussion samt att den kan komma till nytta i ett fortsatt utvecklingsarbete i överenskommelsens anda.

Styrgruppen vill rikta ett varmt tack till politiker och tjänstemän i de kommuner som medverkade i projektet, Borlänge, Sundsvall, Malmö och Växjö. Vi vill också tacka Arbetsförmedlingens tjänstemän och företrädare för somaliska föreningar och andra föreningar som välvilligt lät sig intervjuas och delgav sina åsikter och erfarenheter. Till sist vill vi tacka Roberto Scaramuzzino för ett väl genomfört uppdrag.

Stockholm i oktober 2014

Styrgruppen för uppföljning av
Överenskommelsen inom integrationsområdet

Sammanfattning

Överenskommelsen inom integrationsområdet syftar till att förtydliga relationen mellan staten, kommunerna och det civila samhället inom detta område, att utveckla former och metoder för att skapa bättre förutsättningar för civilsamhällesorganisationerna samt att belysa hur dessa organisationer kan utvecklas som utförare utan att förlora sin självständiga roll. Överenskommelsen bygger på sex principer som ska prägla relationerna mellan offentliga organisationer och organisationer inom det civila samhället: självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald.

Denna tematiska studie inom integrationsöverenskommelsen syftar till att följa upp de sex principerna i överenskommelsen inom integrationsområdet i förhållande till hur den somaliska familjeåterföreningen går till i fyra strategiskt valda kommuner i Sverige: Borlänge, Malmö, Sundsvall och Växjö. Syftet operationaliseras genom tre frågeställningar:

- 1) Hur sker samverkan mellan offentliga organisationer och civilsamhällesorganisationer i mottagandet, etableringen och integrationen av de somaliska familjerna med fokus på beslutsfattande (vad som bör göras), implementering (vad som görs) och utfall (konsekvenser)?
- 2) På vilket sätt förhåller sig denna samverkan till principerna i Överenskommelsen?
- 3) Hur påverkar denna samverkan de somaliska familjernas mottagande, etablering och integration?

Studien baseras främst på 27 intervjuer med kommunala tjänstemän och politiker, tjänstemän från Arbetsförmedlingen och representanter för civilsamhällesorganisationer, inklusive somaliska föreningar. De kommuner som har involverats har valts ut eftersom de har en relativt stor grupp somalier i sin befolkning och har på så vis omfattats av återföreningen. Viktigt har varit att nå en viss spridning vad gäller storlek, politiskt styre men också formalisering av samverkan mellan stat, kommun och organisationer inom det civila samhället.

Analysen av intervjuerna har gjorts i ljuset av teoretiska resonemang kring den organisatoriska logiken bakom olika samhällssektorer: privat, offentlig och ideell. Fokus har vidare varit på dessa sektorer inbördes relationer och ansvarsfördelning. Nutida förändringar inom välfärdsområdet t.ex. privatiseringen av välfärdstjänster och inom integrationsom-

rådet t.ex. etableringsreformen, har också beaktats. Analysen utvecklas genom fyra olika teman: Den kommunala förvaltningens organisering efter etableringsreformen; Arbetsförmedlingens nya uppdrag; Samverkan med det organiserade civilsamhället; Projekt, partnerskap och andra samverkansformer.

Studien visar att samverkan mellan stat, kommun och civilsamhällesorganisationer förekommer i alla kommuner. Denna samverkan bygger i mycket liten utsträckning på att organisationer inom det civila samhället intar en roll som utförare på uppdrag av det offentliga. I det lokala verkar det emellertid som att relationerna mellan det offentliga och civilsamhället är starka och inbäddade i samverkansformer som är etablerade och förankrade genom praxis sedan lång tid tillbaka. De vanligaste formerna för samverkan bygger på mer eller mindre formella forum och arenor för samråd, finansiering av verksamheter via föreningsbidraget samt samverkansprojekt, ofta med inslag av EU-finansiering. De somaliska organisationerna verkar dock ha svårt att mobilisera resurser och vänder sig ofta mer inåt mot den somaliska gruppen än utåt mot majoritetssamhället. En del somaliska föreningarna deltar dock i olika projekt och är synliga aktörer i det lokala integrationsarbetet.

Dialog, partnerskap och andra samverkansformer mellan offentliga organisationer och organisationer inom det civila samhället som arbetar inom integrationsområdet verkar trots allt vara något som alla aktörer stödjer. Det skapar förutsättningar för nya lösningar som kan gynna målgruppen, och i synnerhet de individer vars behov de befintliga organisationernas verksamheter inte riktigt lyckas möta. Samverkan skulle potentiellt kunna underlättas av lokala överenskommelser. Frågan kring samverkan och överenskommelser på lokal nivå väcker dock en diskussion kring vilken samhällsutveckling som ska eftersträvas och hur ansvaret mellan offentlig och ideell sektor ska fördelas.

Nyckelord: Civilsamhälle, Kommun, Ideella organisationer, Stat, Integration, Etablering, Valfärd, Organisering

Abstract

The agreement or compact in the field of integration aims to clarify the relationship between the state, municipalities and civil society in this policy area, to develop means to create better conditions for civil society organizations and to highlight how these organizations can develop as providers of service without losing their independent role. The agreement is based on six principles that should inform the relations between public organizations and civil society: Autonomy and Independence, Dialogue, Quality, Continuity, Transparency and Diversity.

This thematic study for the integration agreement aims at following up the six principles in the agreement in relation to how the Somali family-reunification takes place in four strategically selected municipalities in Sweden: Borlänge, Malmö, Sundsvall and Växjö. The purpose is operationalized through three research questions:

- 1) How do public institutions and civil society organizations interact and collaborate in the reception and integration of the Somali families with a focus on decision making (what should be done), implementation (what is done) and outcomes (consequences)?
- 2) How does this interaction and collaboration relate to the principles in the Agreement?
- 3) How does this interaction and collaboration effect Somali families' reception and integration?

The study is mainly based on 27 interviews with local government officials and politicians, officials from the Employment Service and representatives of civil society organizations, including Somali associations. The municipalities that have been involved have been selected because they have a relatively large group of Somalis in their population and have thus been involved in the family-reunification of the Somali group. It was important to reach a certain distribution in size, political majority rule but also in degree of formalization of collaboration between government, municipalities and organizations in civil society.

The analysis of the interviews has been made in light of theoretical discussions on the organizational logic of different sectors of society: private, public and voluntary. The focus has also been on these sectors' mutual relationships and responsibilities. Contemporary changes in the welfare policy area such as privatization of welfare services and in the integration policy area such as the "establishment reform", have been considered. The analysis is developed through four different themes:

The municipal administration organization after the establishment reform; Employment Service's new mission; Collaboration with organized civil society; Projects, partnerships and other forms of collaboration.

The study shows that interaction and collaboration between the state, municipalities and civil society organizations is present in all municipalities. This collaboration is based, to a very small extent, on civil society organizations playing a role as providers of service on behalf of the public sector. Locally, however, it appears that the relationship between the government and civil society is strong and embedded in forms of cooperation established and institutionalized by practices for a long time. The most common forms of interaction are based on more or less formal forums and venues for consultation, funding opportunities through associational grants and collaborative projects, often with elements of EU funding. The Somali organizations seem to have difficulty in mobilizing resources and often turn more inward towards the Somali group than outwards towards the majority society. Some Somali organizations are involved in various projects and are visible actors in the local integration activities.

Dialogue, partnership and other forms of cooperation between public institutions and organizations of civil society working in the area of integration seems, after all, be something that all players support. It creates opportunities for new solutions that can benefit the target group, and especially those individuals whose needs, existing organizations' activities did not really manage to meet. Collaboration could potentially be facilitated by local arrangements. The issue of cooperation and agreements at the local level does however raise a discussion on the societal development to be pursued and on how responsibilities between the public and voluntary sectors should be allocated.

Inledning

Regeringen fattade den 15 januari 2009 beslut om att inleda en dialog om relationerna mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Lands- ting samt de idéburna organisationerna inom integrationsområdet som arbetar med mottagande av asylsökande, nyanländas etablering och integration (Dnr IJ2009/60/UF). Några av utgångspunkterna för integrationsdialogen var fastlagda innan processen startade, såsom att principerna från överenskommelsen inom det sociala området (Dnr IJ2008/2110/UF) skulle ligga till grund även för överenskommelsen inom integrationsområdet. Efter en dialog med drygt 120 organisatio- ner, och med Sveriges kommuner och landsting som observatörer, fat- tade regeringen beslut om en överenskommelse den 20 april 2010 (Dnr IJ2009/2235/UF). I och med regeringsbeslutet om överenskommelsen inom integrationsområdet (ÖKI) så inbjöds de organisationer som om- fattats av dialogen att underteckna överenskommelsen. I oktober 2013 hade 43 organisationer varav merparten är riksorganisationer och paraplyorganisationer anslutit sig.

Överenskommelsen inom integrationsområdet syftar bl.a. till att a) för- tydliga relationen mellan staten, kommunerna och den ideella sektorn i arbetet med nyanländas och invandrades etablering och integration, b) utveckla former och metoder för att skapa bättre förutsättningar för de ideella organisationerna inom dessa områden samt c) belysa hur dessa organisationer kan utvecklas som utförare utan att förlora sin självstän- diga roll (ÖKI).

Under 2011 konstituerades den styrgrupp som leder arbetet med uppföljningen utifrån den fastlagda budgeten. Styrgruppen består av re- presentanter från de tre parterna. Uppföljningen ska i första hand gälla de gemensamma samt de partspecifika åtaganden som finns i överens- kommelsen. Uppföljningen ska även innehålla en årlig konferens, en årlig rapport samt en årlig tematisk studie. Överenskommelsen inom integrationsområdet är nationell. Icke desto mindre är parterna överens om att den större delen av verksamheten sker på det lokala och regio- nala planet. Därför är det av stort värde att man på ett tidigt stadium av det nationella uppföljningsarbetet fått en god spridning till det lokala planet hos flera av de organisationer som anslutit sig till överenskom- melsen.

Den årliga tematiska studien inom integrationsöverenskommelsen påbörjades under hösten 2012. Studiens syfte är att pröva överenskom-

melsen inom integrationsområdet och dess principer på en konkret företeelse, nämligen den somaliska familjeåterföreningen. Förhoppningen inom styrgruppen är att den kunskap som studien ger kan komma till nytta i ett fortsatt utvecklingsarbete i överenskommelsens anda. Då syftet med studien relaterar till överenskommelsen och dess innehåll kan det vara av vikt att redogöra för de sex principer som enligt överenskommelsen inom integrationsområdet ska präglare relationerna mellan offentliga organisationer och civilsamhällesorganisationer¹ verksamma inom integrationsområdet (ÖKI: 12):

Tabell 1. Principerna i överenskommelsen inom integrationsområdet

Princip	Beskrivning
Självständighet och oberoende	Civilsamhällesorganisationer formulerar sitt uppdrag utifrån sin värdegrund och är självständiga som röstbärare också i sin samverkan med andra aktörer. Det betyder bl.a. att de ska kunna ha en kritiskt granskande roll som röstbärare och opinionsbildare utan att riskera samverkan eller sitt ekonomiska stöd i förhållande till det offentliga.
Dialog	De som berörs av offentliga beslut ska själva eller genom sina intresseorganisationer kunna hävda sina rättigheter och intressen. Civilsamhällesorganisationerna bidrar på så vis till att öka det demokratiska deltagandet och individers inflytande. Relationen mellan regeringen och civilsamhällesorganisationerna ska präglas av ansvar och ömsesidighet, utgå från bådars förutsättningar och tillvarata bådars perspektiv och kompetens. Formerna bör vara öppna, återkommande och präglas av ett inkluderande förhållnings- och arbetssätt. Genom dialog ska beslutsunderlag kunna breddas och fördjupas samt förståelse och förtroende för varandra skapas.

¹ Flera olika begrepp förekommer för att beskriva den typen av icke-offentliga organisationer som överenskommelsen omfattar. I ÖKI används begreppet idéburna organisationer. Då detta inte är ett vedertaget begrepp i forskningen kommer främst "civilsamhällesorganisationer" och "ideella organisationer" att användas i denna rapport. Längre fram i rapporten kommer dessa begrepp att diskuteras mer ingående.

Kvalitet	Verksamheter inom det civila samhället ska erbjuda människor stöd och insatser som ska kännetecknas av hög kvalitet och tillgänglighet. Dessa verksamheters kvalitet ska följas upp och utvärderas för att kunna synliggöras, utvecklas och jämföras med andra aktörer. Civilsamhällesorganisationerna definierar kvaliteten i sin egen verksamhet, ofta med utgångspunkt i brukarens egen definition av kvalitet. Organisationernas särskilda kvalitet bör beaktas i utvecklandet av metoder för att mäta och fördjupa kvalitet. När en civilsamhällesorganisation utför verksamhet på uppdrag av det offentliga, ska organisationen följa de krav på kvalitet som anges i lagstiftning och som ställs av beställaren. Verksamhet som utförs på uppdrag av det offentliga ska också kunna redovisa den särart och kvalitet man därutöver arbetar med.
Långsiktighet	Civilsamhällesorganisationer bör ges sådana förutsättningar som möjliggör planering med långsiktighet och hållbar utveckling som grund.
Öppenhet och insyn	För att så många som möjligt ska kunna engagera sig i befintlig eller nyttillkommen verksamhet, och för att förtroendet för denna ska vara så stort som möjligt, krävs tillgänglig information och öppenhet i såväl offentlig som ideell sektor. Civilsamhällesorganisationens uppdrag ska kunna fullföljas och inte heller medför skada för brukare, frivilliga, anställda, tredje parter eller organisationernas inre demokrati.
Mångfald	Många verksamheter inom det civila samhället ska få växa vilket skapar utrymme för innovation. Samhället välkomnar civilsamhällesorganisationer och utförare med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig hos den mångfald av civilsamhällesorganisationer som bygger på demokratiska värden.

Principerna relaterar i mångt och mycket till de funktioner som civilsamhällesorganisationer har i samhället och som ofta i tidigare forskning har beskrivits som "röst" och "service" (se t.ex. Lundström & Wijkström 1995, Salamon m.fl. 2004, Johansson 2005, Wijkström & Einarsson 2006, Danielsson m.fl. 2009). Röstfunktionen handlar om dessa organisationers demokratiska värde i att representera olika gruppers intressen i samhället, men också att representera olika värdegrunder och normativa föreställningar som kan skilja sig från det offentliga eller majoritetssamhällets. Servicefunktionen handlar snarare om de verksamheter och aktiviteter som civilsamhällesorganisationer bedriver som kan vara till nytta och stöd för olika grupper i samhället. Principerna befäster den offentliga sektorns och det civila samhällets

olika ansvar och roller och skapar en ram för samverkan som ska kunna värna både offentliga och ideella organisationers olika utgångspunkter och uppdrag i samhället. Då offentlig finansiering av organisationer inom det civila samhället och utförande av tjänster på uppdrag av det offentliga förekommer inom integrationsområdet är frågan om beroende/oberoende central. Relationen mellan det offentliga och de ideella organisationerna har ofta beskrivits som asymmetrisk i tidigare forskning. Det är nämligen staten som genom det politiska beslutsfattandet direkt eller indirekt avgör vilken roll de övriga institutionerna kommer att ha i välfärdssystemet t.ex. genom resursfördelning till olika grupper och institutioner däribland marknaden, familjen och den ideella sektorn (Kazepov, 2008: 254).

Syfte och frågeställningar

Principerna i denna nationella överenskommelse är en viktig utgångspunkt för relationerna på samtliga nivåer inklusive den lokala, kan man läsa i texten. Syftet med denna studie är på så vis att följa upp de sex principerna i överenskommelsen inom integrationsområdet (ÖKI) i förhållande till hur den somaliska familjeåterföreningen går till i fyra strategiskt valda kommuner i Sverige. Syftet tydliggörs och operationaliseras genom tre frågeställningar som ska bidra till att på ett konkret sätt följa upp principerna i ÖKI i mottagandet, etableringen och integrationen av de människor som via den somaliska familjeåterföreningen anländer i kommunerna:

1. Hur sker samverkan mellan offentliga och civilsamhällesorganisationer i mottagandet, etableringen och integrationen med fokus på beslutsfattande (vad som bör göras), implementering (vad som görs) och utfall (konsekvenser)?
2. På vilket sätt förhåller sig denna samverkan till principerna i ÖKI?
3. Hur påverkar denna samverkan de somaliska familjernas mottagande, etablering och integration?

Valet av somalisk familjeåterförening bygger på att det bedöms vara ett intressant exempel där det skulle kunna vara av värde för alla involverade aktörer att samverka i mottagandet av nyanlända familjemedlemmar från Somalia, särskilt med tanke på att bedömningen var att många skulle komma till Sverige. Under flera år var det inte möjligt för somaliska familjer att återförenas. Anledningen var krav på att kunna styrka sin identitet vilket var omöjligt för människor från Somalia, då den somaliska staten inte har fungerat sedan början av 1990-talet. Ändrad praxis hos Migrationsverket sedan hösten 2012 möjliggör för en del av de somaliska familjerna att återförenas genom DNA-analys som bekräftar

tar släktskap. Migrationsverkets prognos var att cirka 20 000 somalier skulle komma till Sverige via familjeåterföreningen under 2012 och 2013, varav merparten förväntades komma under 2013.² I praktiken mottog de svenska kommunerna cirka 10 000 somalier under 2013.

Etableringsreformen har förändrat ansvarsfördelningen mellan stat och kommun i det svenska mottagandet av nyanlända invandrare i kommunerna runt om i landet. Reformen har fört över många funktioner och resurser till Arbetsförmedlingen medan kommunen har behållit ansvaret för SFI och samhällsorientering. Reformen har lagt tonvikten på den nyanländes etablering på arbetsmarknaden i linje med regeringens arbetslinje med en stor satsning på individinriktade arbetsintegrerande åtgärder (Sarstrand Marekovic 2011, Arbetsförmedlingen 2013). På kommunerna vilar dock fortfarande ett stort ansvar vad gäller dels de nyanlända som inte omfattas av etableringsreformen samt de traditionella kommunala ansvarsområdena som inte är direkt riktade till nyanlända men som ändå omfattar alla som är registrerade i kommunen: skola, äldreomsorg, socialtjänst m.m. (SKL 2013).

Välfärdsstatliga förändringar och förändringar i systemet för mottagande och integration utgör kontexten för denna studie. Dessa förändringar kommer att behandlas mer ingående längre fram i texten. Innan dess kommer studiens metod och tillvägagångssätt att redovisas.

Metod, material och tillvägagångssätt

Studien bygger på ett antal kvalitativa intervjuer i fyra svenska kommuner med olika aktörer som är involverade i mottagandet, etableringen och integrationen av den somaliska gruppen. Intervjuer har genomförts med kommunala politiker och tjänstemän, chefer och handläggare på Arbetsförmedlingen, representanter för civilsamhällesorganisationer inklusive somaliska föreningar.

De kommuner som har involverats har valts ut eftersom de har en relativt stor grupp somalier i sin befolkning och på så vis skulle med sannolikhet omfattas av återföreningen. Viktigt har varit att nå en viss spridning vad gäller både politiskt styre men också formalisering av samverkan enligt följande tabell:

2 <http://www.migrationsverket.se/info/5674.html> 2013-02-05, 09:25.

Tabell 2. Politiskt styre och samverkansformer för kommunerna

Kommun	Politiskt styre	Formaliserade samverkansformer
Borlänge	s+mp	Ingen
Sundsvall	m+fp+mp+c+kd	Överenskommelse inom integrationsområdet på länsnivå
Malmö	s+mp+v	Överenskommelse på regional nivå
Växjö	m+fp+c+kd	Ingen

Intervjuerna har genomförts under sen vår 2013 i Borlänge och Sundsvall, höst 2013 i Malmö och tidig vår 2014 i Växjö. Intervjuerna har varit öppna och kretsat kring den egna organisationens ansvar i och arbete med mottagande, etablering och integration av den somaliska gruppen, samverkan med andra aktörer, kontakt med den somaliska gruppen, erfarenhet av hinder och möjligheter i arbetet med målgruppen och i samarbetet med olika aktörer osv.

Förfarandet i de olika kommunerna har sett olika ut beroende på hur systemet för mottagande och etablering varit organiserat samt lokala nätverk och mönster för samarbete. Ingången till forskningsfältet i Borlänge, Sundsvall och Växjö har varit kommunala tjänstemän medan i Malmö har kontakterna byggd på egen kartläggning av de involverade aktörerna. Flest intervjuer har genomförts i Borlänge och Sundsvall. Sammanlagt har 27 intervjuer genomförts i de fyra kommunerna men alla intervjuer har inte fått lika stort utrymme i den föreliggande rapporten.

En totalstudie av alla organisationer inom det lokala civila samhället (inklusive somaliska föreningar) som arbetar med mottagande, etablering och integration i de fyra kommunerna har inte varit möjlig. Urvalet av vilka organisationer som skulle involveras i studien har byggd på de kontakter som förmedlats främst av de kommunala tjänstemännen. En del intervjuer har varit mer sonderande och syftat till att förstå den lokala kontexten och överblicka olika samverkansmönster inom integrationsområdet.

Att avgränsa det lokala arbetet med den somaliska gruppen från det generella arbetet med mottagande och etablering har varit komplicerat. Som forskare har jag kommit i kontakt med en del individer och organisationer som arbetar mer eller mindre exklusivt med den somaliska gruppen men också med verksamheter som arbetar generellt med nya-

nalända och medborgare i övrigt. Även avgränsningen av mottagande och etablering från den generella lokala integrationen och välfärden har varit svår inte minst på grund av att dessa verksamheter organiseras olika i de olika kommunerna. På grund av flera faktorer är därför en systematisk jämförelse mellan kommunerna inte möjlig. Detta har dock inte varit syftet med studien utan snarare att få en variation av kommuner som erbjuder olika villkor för samverkan mellan offentliga och civilsamhällesaktörer inom mottagande, etablering och integration av den somaliska gruppen.

Då kontakt har etablerats med potentiella informanter har dessa informerats om bakgrunden till studien, dess syfte och om hur materialet skulle användas. Intervjuerna har alltid skett med samtycke från informanten som har haft möjlighet att bestämma huruvida intervjun skulle spelas in eller inte. Materialet har förvarats på ett sådant sätt att ingen obehörig har haft tillgång till det. För att garantera intervjupersonernas anonymitet har jag valt att inte presentera i vilken kommun de är verksamma i framställningen av empirin. Forskningsfrågorna gör den organisatoriska tillhörigheten (t.ex. kommun, arbetsförmedling, ideell organisation, somalisk förening) mer relevant då det i huvudsak handlar om att undersöka samverkan mellan olika aktörer. Därför kommer jag att redogöra för vilken typ av organisation intervjupersonerna företräder. I och med att antalet personer verksamma inom området i respektive kommun och organisation är mycket få hade båda uppgifterna (kommun och typ av organisation) kunnat avslöja informantens identitet. Jag har därför också redigerat intervjuerna och raderat sådana uppgifter som kunde avslöja individens identitet så som tjänstebestämmningar, namn på olika avdelningar, projekt m.m. Jag kommer dock att beskriva likheter och skillnader mellan kommunerna i mer generella drag då det kan vara relevant för att besvara forskningsfrågorna.

Innan jag börjar redogöra för resultaten av studien kommer jag att introducera läsaren till de teoretiska utgångspunkterna för studien. Vidare kommer jag att redogöra för kontexten för det studerade fenomenet och som kommer att användas i tolkningen av materialet däribland förändringar i systemen för integration och välfärd samt den somaliska gruppens situation i Sverige.

Teoretiska utgångspunkter

En av de mest kända internationella studierna om civilsamhället är Johns Hopkins *Comparative Nonprofit Sector Project*. Projektet påbörjades 1991 och lyckades under flera år samla in data om civilsamhället i mer än 40 länder. I antologin *Global Civil Society* från 2004 beskrivs det

civila samhället som ett brett spann av sociala institutioner som ockuperar det sociala rummet mellan marknaden och staten.

“Known variously as the ‘non-profit,’ the ‘voluntary,’ the ‘civil society,’ the ‘third,’ the ‘social economy,’ the ‘NGO,’ or the ‘charitable’ sector, this set of institutions includes within it a sometimes bewildering array of entities – hospitals, universities, social clubs, professional organizations, health clinics, environmental groups, family counseling agencies, self-help groups, religious congregations, sports clubs, job training centers, human rights organizations, community associations, soup kitchens, homeless shelters, and many more.” (Salamon m.fl. 2004 s. 3).

Citatet visar att denna sektor har många olika namn och inkluderar flera olika typer av organisationer som arbetar med olika saker. Variationen är inte enbart stark mellan civilsamhällen i olika länder där det civila samhället har utvecklats på olika sätt, utan också inom ett och samma land.

Även i Sverige finner vi ett antal konkurrerande begrepp för att beskriva denna uppsättning organisationer: ideell sektor, frivilligsektor, tredje sektorn, den sociala ekonomin, idéburen sektor, folkrörelser med mera. I den svenska Johns Hopkins-studien (Wijkström & Lundström 2002) beskrivs utgångspunkten så här: vid sidan om en offentlig sektor som tillhör samhällets statliga sfär och en företagssektor som tillhör näringslivssfären finns en ideell sektor som tillhör civilsamhällssfären.³ Till dessa sfärer förhåller sig människor på olika sätt men huvudsakligen som skattebetalare eller väljare i den offentliga sfären, som aktieägare eller kund i den privata och som givare eller medlem i den ideella sfären.

När enbart formaliserade organisationsformer inkluderas kan vi prata om en sektor. Men för att fånga in även mindre formaliserat kollektivt agerande så som sociala rörelser och sociala nätverk, måste vi kunna se bortom organisationer och fånga in själva samhällssfären eller arenan. Detta görs även i propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:50) där det civila samhället definieras som *“... en arena skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”* (s. 28).

³ I denna rapport kommer begreppen ”det civila samhället” och ”den ideella sektorn” att användas mer eller mindre som synonymer. Samma sak gäller begreppen ”civilsamhällesorganisationer” och ”ideella organisationer”.

Försök att fånga in vad som skiljer den ideella sektorn från marknaden och staten har gjorts på olika håll inom forskningen. David Billis (2010, p. 55) sammanfattar dessa skillnader genom att utveckla tre idealtyper:

Tabell 3. Tre idealtyper för samhällssektorer

Kännetecken	Privat sektors principer	Ideell sektors principer	Offentlig sektors principer
1. Ägandeskap	Aktieägare	Medlemmar	Medborgare
2. Styrning	Storlek av aktieinnehav	Privata omröstningar	Offentliga omröstningar
3. Prioriteringar i verksamheten	Marknadskrafter och individuella val	Engagemang i specifikt uppdrag	Offentlig service och kollektiva val
4. Mänskliga resurser	Anställda medarbetare i ledningsstyrda företag	Medlemmar och volontärer i förening	Anställda tjänstemän i juridiskt styrda byråkratier
5. Andra resurser	Försäljning och avgifter	Avgifter och donationer	Skatt

Idealtyper (Weber 1991:139) beskriver egenskaper som utmärker ett abstrakt fenomen från ett annat. Idealtypen är en teoretisk konstruktion som är tänkt att ge begreppsmässig klarhet, och är därför inte en direkt empirisk återspeglning av verkligheten. Den är ett verktyg för att kunna analysera empiriska fenomen som ligger nära, men som inte sammanfaller med tankemodellen. Det är en förenkling, en "utopi" som jämförs med den empiriska "verkligheten". Det betyder i praktiken att de flesta faktiska organisationer kan befinna sig mer eller mindre nära idealtypen men sällan sammanfaller med den. En ideell organisation kan t.ex. också ha anställda, sälja varor och tjänster och vara beroende av marknadskrafter och individuella val men de skiljer sig dock åt från andra organisationer som ligger närmare andra idealtyper. Så kallade "hybrida former" förekommer i stor utsträckning (Billis 2010) där volontärbyråer, sociala företag, aktiebolag ägda av ideella föreningar och föräldrakooperativ är några exempel. Den ideella föreningen och "folkrörelsemodellen" har dock länge varit modellen för hur den svenska ideella sektorn varit uppbyggd vilket kommer att diskuteras i nästa avsnitt.

Förändringar i välfärden

Fram till 1930-talet var det de traditionella välgörenhetsorganisationerna som organiserade och levererade de flesta välfärdstjänsterna i Sverige. Med framväxten och utvecklingen av välfärdsstaten, tog offent-

liga myndigheter efter hand över de flesta välfärdstjänsterna. En sådan utveckling placerade de flesta civilsamhällesorganisationer utanför det sociala området. De ideella organisationerna utvecklades mer inom kultur, rekreation och opinionsbildning, i organisationer som inte tillhåll service (Olsson et al, 2009: 160). På det sociala området var ansvarsfördelningen mellan den offentliga och det civila samhället tydligt även om aldrig riktigt formaliserad: medan den offentliga sektorn skulle organisera och producera välfärdstjänster, skulle det civila samhället förespråka och företräda grupperns rättigheter och intressen, kritiskt granska den offentliga sektorns agerande, och formulera nya idéer. Förhållandet mellan staten och det civila samhällets organisationer beskrivs dock som dynamiskt snarare än konfliktfyllt och oppositionellt (Trägårdh, 2010) och opinionsbildning samt granskning och innovation, har varit de områden där svenska ideella organisationer har varit mest aktiva. En sådan modell tjänade starkt stöd i den allmänna opinionen, bland annat inom det organiserade civila samhället självt (Olsson et al 2009; Se även Lundström & Svedberg 2003, Lundström och Wijkström, 1997).

Som ett led i denna process har den svenska ideella sektorn kommit att definieras genom begreppet "folkrörelser" snarare än "tredje sektorn", "social ekonomi" eller andra begrepp som var mer populära i centrala och södra Europa. Begreppet "folkrörelser" betonar den viktiga demokratiska funktion av svenska civilsamhällesorganisationer snarare än deras betydelse i ekonomiska termer, med fokus på medlemskap och representativitet snarare än på tjänsteproduktion och sysselsättning (Olsson m.fl. 2009). De vanligaste exemplen på sådana rörelser är arbetarrörelsen, nykterhetsrörelsen, pensionärrörelsen och handikapprörelsen. En statsvänlig tradition och en kontinuerlig integration mellan staten och den ideella sektorn har institutionaliserat många av dessa folkrörelser inte minst då denna typ av organisation konsekvent har uppmuntrats av den statliga politiken och bidragssystemet (Lundström & Svedberg, 2003: 224).

Sedan början av 1990-talet har det socialdemokratiska statsorienterade välfärdssystemet mer och mer utsatts för kritik och reformer. En välfärds-mix modell och en övergång från "välfärdsstat" till "välfärds-samhälle" har anammats de senaste åren av den svenska regeringen och delar av civilsamhället som en önskvärd utveckling för den svenska välfärdsstaten. Icke-statliga alternativ har gjorts möjliga inom välfärdssektorn genom reformer som inspirerats av principer som privatisering och marknadsanpassning. Dessa processer har öppnat för icke-statliga aktörer, både vinstdrivande och icke vinstdrivande att producera väl-

färdstjänster på uppdrag av den offentliga sektorn i många olika områden. Från 2003 till 2010 har andelen privatanställda inom det sociala området ökat från 10 procent till 17 procent. Endast en liten andel av denna ökning skedde dock inom det civila samhället (Hartman 2011, s. 23). En sådan övergång från "röst" till "service" har belysts i tidigare forskning (t.ex. Lundström & Wijkström 1995, Johansson 2005).

Överenskommelsen inom integrationsområdet tillsammans med föregångaren överenskommelsen inom det sociala området kan på många sätt ses som en del av denna utveckling enligt mycket av forskningen på området (se Scaramuzzino 2012 för ÖKI och Johansson m.fl. 2010 för överenskommelsen inom det sociala området). Principerna i de två överenskommelserna som tecknats i Sverige mellan Regeringen, organisationer inom det civila samhället och Sveriges Kommuner och Lands-ting⁴, har argumenterats spegla den brytningstiden där den så kallade skandinaviska eller socialdemokratiska modellen som varit dominerande i Sverige i allt större utsträckning utmanas genom influenser från framför allt den liberala anglosachsiska modellen. Det har enligt Reuter (2012) lett till att element från båda modeller samexisterar idag på den samhällspolitiska arenan:

Överenskommelsen kan med sina dubbla budskap om civilsamhällets båda roller betraktas både som en produkt av den civilsamhällesregim i vilken den formulerats, och som en del av den omförhandling av denna regim som pågår sedan några decennier. *Den bekräftar i och med detta ett viktigt fundament i folkrörelsetraditionen och i civilsamhällets tidigare överenskommelse med staten: demokrati och samhällsförändring genom politiskt arbete. Samtidigt river den upp en annan viktig del i detta kontrakt: staten och "det offentligas" monopol på välfärdsproduktion.*

Integrationsområdet och etableringsreformen

Integrationsområdet är inte lätt att definiera och har flera överlappningar med det sociala området. Det sociala området kan beskrivas som systemet genom vilket den sociala tryggheten garanteras dels genom de generella socialförsäkringssystemen men också genom olika typer av välfärdsservice som på olika sätt levereras till de som behöver. Integrationsområdet är på sätt och vis bredare än det sociala området och inkluderar de individuella och kollektiva rättigheter som garanteras

⁴ De partsspecifika texterna i överenskommelserna ser olika ut men den gemensamma visionen och de gemensamma principerna är de samma. Överenskommelsen inom integrationsområdet har på många sätt varit en efterföljare och i stor utsträckning följt samma process som överenskommelsen inom det sociala området. Däremot har överenskommelsernas uppföljning och implementering organiserats på olika sätt (se Scaramuzzino 2012).

”invandrarbefolkningen” i landet.⁵ På så vis har även integrationspolitiken en ”servicedimension” som består av olika program, insatser och inte minst service som ska underlätta individers deltagande i samhället. Dessa kan vara antingen specifikt riktade mot invandrare som grupp eller vara en del av den generella välfärden (Hammar, 2006).

Det kan ibland också vara svårt att skilja integrationspolitiken från migrationspolitiken i och med att en del av de rättigheter som garanteras invandrare mer kanske handlar om migrationskontroll än integration. Via reglering av uppehållstillstånd och medborgarskap regleras tillträdet till landet där man skapar olika status för icke medborgare (till exempel asylsökande, flykting, skyddsbehövand, gästarbetare, papperslös) förknippade med olika grader av social trygghet eller otrygghet. Vissa grupper kan befinna sig i landet men behöva förlita sig mest på lokal informella nätverk och stöd ifrån det civila samhället.

Rättigheter beslutas ofta på nationell nivå men det är på det lokala planet som mottagande, etablering och integration (oavsett vilken innebörd man ger dessa begrepp) ska ske. Det är i det lokala sammanhanget som personer med bakgrund i andra länder bosätter sig mer eller mindre permanent, och det är på denna nivå som den etniska och kulturella mångfalden uppstår. De välfärdsarrangemang som utvecklats genom åren på det lokala planet, både vad gäller intresserepresentation (olika forum för dialog och samråd med det civila samhället) och serviceproduktion, har haft som mål att hantera den sociala olikheten i termer av klasskonflikter. De har utformats för att hantera en mångfald som definierats utifrån individers och grupper position i den kapitalistiska produktionen. Samtidigt står många lokala myndigheter och samhällen idag inför utmaningar som ofta relaterar till en kulturell dimension och till en etniskt definierad mångfald där gamla och nya utmaningar lever sida vid sida och samspelar (Alexander 2004, Odmalm 2004). Gränsen mellan välfärdsfrågor och integrationsfrågor tenderar på så vis att försvinna, speciellt när vissa sociala problem så som arbetslöshet eller fattigdom i högre utsträckning förekommer bland vissa invandrargrupper än inom majoritetsbefolkningen. Då kan välfärdsfrågor och integrationsfrågor lätt blandas ihop, ersätta eller överlappa varandra.

5 I denna rapport används tre olika delvis överlappande begrepp, nämligen mottagande, etablering och integration. Begreppen beskriver delvis samma fenomen men med vissa skillnader. Mottagande syftar i huvudsak på det kommunala systemet för att garantera nyanlända sociala rättigheter. Etablering syftar på det system som Etableringsreformen introducerade och som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Integration syftar i huvudsak på processen och systemet genom vilka ”invandrarbefolkningen” generellt garanteras både individuella och kollektiva rättigheter i samhället.

Bosättning av nyanlända påverkar många lokala politikområden och offentliga verksamheter: forum för samråd med olika grupper, stöd till invandrarorganisationer, arbetsmarknad, skola, socialtjänst, religiösa institutioner, kommunikation, stadsutveckling, bostäder och symboliskt bruk av det urbana rummet (Alexander 2004). Lokal integrationspolitik har självklart i sin tur betydande konsekvenser för den lokala invandrade befolkningen, både genom åtgärder som är specifikt riktade till vissa målgrupper men också genom mer allmänna åtgärder riktade till hela befolkningen (Ibid.). Stora variationer förekommer i de lokala lösningarna på hanteringen av bosättningen av invandrare (Koopmans 2004). Den roll de lokala myndigheter och institutioner har i styrningen av integrationspolitiken är dubbel: å ena sidan är det de som ansvarar för genomförandet av den nationella lagstiftningen, vilket är en adaptiv process som innebär mer än bara verkställande verksamhet, å andra sidan är de tvungna att svara på de krav som ställs från de lokala samhällena och att initiera nya strategier för att klara av dessa krav (Zincone & Caponio 2006).

Just etableringsreformen har betytt en av de största förändringar i svensk integrationspolitik de senaste trettio åren. I det tidigare systemet som institutionaliserades 1985 hade kommunerna det totala ansvaret för flyktingmottagandet. Det var socialtjänstlagen som var vägledande och fokus låg ofta på flyktingarnas sociala och psykologiska behov. Det var oftast socionomer som arbetade med flyktingar inom specifika "mottagningsenheter". Etableringsreformen som sjösattes 2010 flyttade dock över det övergripande ansvaret för mottagandet till Arbetsförmedlingen, inklusive flyktingarnas introduktion och samordningen av insatserna. Kommunerna behöll ansvaret för svenskundervisning, samhällsorientering och för den service som omfattar alla kommuninvånare: skola, barnomsorg, boende m.m. (Sarstrand Marekovic 2011).

Civilsamhällesorganisationer har alltid spelat en viktig roll i det lokala samhällslivet. Deras bidrag till integration har diskuterats utifrån två huvudperspektiv. Dels har man studerat föreningslivet som en skola i demokrati där man via deltagande integreras politiskt och socialiseras in i samhället. Det är där tillit och socialt kapital skapas (se t.ex. Myrberg 2010, Strömblad & Adman 2010). Dels har man studerat etniska organisationers roll att företräda sina medlemmars intresse och påverka integrationspolitiken genom olika politiska institutioner (se t.ex. Odmalm 2004, Aytar 2007, Scaramuzzino 2012). Det finns också en del forskning om lokala integrationssystem med speciellt fokus på lokal organisering och den kommunala organisationen men där också civilsamhällesorganisationers roll berörs (se t.ex. Sarstrand Marekovic

2011, Brommé 2007). Kunskap om ideella organisationers mer direkta insatser inom integrationsområdet är begränsad. Det finns dock ett antal studier som fokuserar på etniska organisationers verksamheter utifrån ett integrationsperspektiv och som går bortom enbart intresserepresentation och som även fokuserar på det lokala planet (se t.ex. Dahlstedt 2003, Kings 2011, Scaramuzzino 2012). Det finns enbart ett fåtal studier som berör civilsamhällets insatser för integration. Ett sådant exempel finansierades av Socialstyrelsen och handlar om civilsamhällesorganisationers integrerande insatser med unga och äldre (Forsell & Ingemarsson 2008). Det finns också en del mer utvärderande studier av olika projektsatningar och kartläggande studier (se t.ex. Karlsson 2003, Bergman & Selmros 2008, Hoff 2011).

I Propositionen "En politik för det civila samhället" (Prop. 2009/10:55) lyfts civilsamhälles-organisationer fram som viktiga aktörer i arbetet med integration och med nyanalända, vilket ligger i linje med de senaste årens framställning av dessa organisationer som en viktig och outnyttjad resurs i samhället, speciellt gällande välfärd och integration (jmf. Johansson m.fl. 2010). Välfärdsstatliga förändringar i produktionen av tjänster så som upphandlingslagen, lagen om valfrihetssystem (LOV) samt olika former av ideellt-offentligt partnerskap⁶ har formellt skapat nya möjligheter för ideella organisationer att involveras i produktionen av integrations- och välfärdstjänster. Forskning visar dock att de senaste årens avregleringar och privatiseringar av olika utbildnings-, omsorgs- och välfärdstjänster har lett till att enbart ett fåtal ideella organisationer har utvecklats till utförare medan den privata vinstdrivande sektorns roll inom dessa områden har ökat avsevärt mer (Hartman 2011).⁷ Även en nytutgiven rapport från Riksrevisionen visar att:

... ambitionen att på olika sätt involvera det civila samhället i statens integrationsarbete, inte har resulterat i motsvarande utveckling i berörda myndigheters faktiska verksamhet. Civilsamhällets organisationer är inte utförare mot ersättning i någon större omfattning inom den statliga integrationspolitiken, samtidigt som sektorn i viss mån har en annan, mer kompletterande roll. Civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet innebär att den mångfald verksamheter, som enligt riksdag och regering kan bidra till en effektivare etablerings- och integrationsprocess, inte har uppnåtts till fullo. Även om några åtgärder vidtagits som skapar bättre förutsättningar för civilsamhället att vara utförare, visar Riksrevisionens granskning att det finns behov av yt-

⁶ https://www.skane.se/sv/Webbplatser/Valkommen_till_Vardgivarwebben/Uppdrag__uppfoljning/Ideburet-Offentligt-Partnerskap/ (2013-06-04, 09:45)

⁷ Som ett exempel kan nämnas att 2013 var enbart sex procent av etableringslotsarna ideella föreningar medan sjuttioen procent var aktiebolag (Arbetsförmedlingen 2013).

terligare åtgärder för att skapa den önskade mångfalden verksamheter inom integrationsområdet (RiR 2014).

Forskning visar dock att ideella organisationers insatser för integration spelar en viktig roll inte minst på grund av att det är just i det civila samhället som många processer som vi förknippar med integration sker. Det gäller inte bara direkta sociala insatser utan också de kontaktytor som uppstår inom föreningslivet men också den opinionsbildning som bedrivs samt rollen som företrädare av utsatta grupper och kritisk röst gentemot det offentliga.

Att fokusera på hur mottagandet av de somalier som kommer till Sverige genom familjeåterförening konkret går till på lokal nivå har stor betydelse inte minst för att förstå hur olika beslut på statlig nivå, så som etableringsreformen och Migrationsverkets nya praxis, påverkar det lokala arbetet och de ideella organisationernas förutsättningar. Fördelningen av uppgifter och ansvar mellan olika administrativa nivåer (lokala, nationella och överstatliga) skapar ett komplext system som lätt ger upphov till spänningar. Till exempel är migrationspolitiken och reglerna för uppehållstillstånd huvudsakligen nationella eller EU-frågor, men deras konkreta konsekvenser axlas av kommunerna, i synnerhet i städerna där de flesta nyanlända bosätter sig (Penninx m.fl. 2004:5) och där det lokala civilsamhället spelar en viktig roll för integrationen.

Den somaliska gruppen i Sverige

Från 1988 fram till idag har Somalia lidit av fullskaligt inbördeskrig och varit utan en fungerande statsapparat sedan Siad Barres regim föll 1991. Som ett resultat av den totala kollapsen av staten som följts av grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna, har många somalier fått lämna sitt hemland och söka asyl i Västeuropa och Nordamerika. Sverige har varit ett av de europeiska länder som fått ett betydande antal flyktingar från Somalia: år 2013 fanns det mer än 54 000 somaliska invandrare som bodde i Sverige (SCB). I denna siffra räknas dock inte den så kallade "andra generationen", det vill säga barn till somalier som är födda i Sverige. Samtidigt är somalierna i Sverige en väldigt heterogen grupp vilket Sara Johnsdotter (2010:14) beskriver:

Svårigheten med att skriva om somalier som grupp i Sverige är att en i grunden heterogen grupp får en tendens att framstå som om den vore homogen. I texter som försöker finna generella drag finns alltid risken att generaliseringar övergår till att bli stereotypifieringar. Trots försök till vissa generaliseringar vill jag från början betona att varje individ har sin egen personliga historia och sin unika bakgrund utifrån exempelvis socio-

ekonomisk position, utbildningsnivå och flytthistoria. I det perspektivet är det heterogenitet snarare än homogenitet som är det utmärkande.

Somalier har ofta beskrivits som en "svår integrerad" grupp i samhället, både i forskning och i media, en bild som har mött skarp kritik bl.a. från den svensk-somaliska gruppen (Johnsdotter 2010).

Somaliers situation på arbetsmarknaden i Sverige är trots allt besvärlig. Ett antal studier om den ekonomiska integrationen av somaliska flyktingar i Europa visar att somalier har ett mycket lågt deltagande på arbetsmarknaden jämfört med den infödda befolkningen i mottagarländerna (Mellander 2009: 68). De somaliska flyktingar som kom till Sverige under 1990-talet mötte stora svårigheter att integreras på den svenska arbetsmarknaden och de visar svag anknytning när det gäller både anställning och egenföretagande. En studie beställd av Framtidskommissionen visar att (Karlsson m.fl. 2012): "... andelen sysselsatta med födelseland Somalia sedan sekelskiftet 2000 pendlat mellan 20 och 30 procent. År 2010 var sysselsättningsgapet mellan hela befolkningen och födda i Somalia mer än 50 procentenheter. Samtidigt var endast en halv procent av somalierna egenföretagare. Tungt vägande förklaringar till att situationen ser ut som den gör är att 70 procent av somalierna har låg eller okänd utbildning och att 60 procent kommit till Sverige sedan 2006" (s. 14).

Somalier som grupp invandrade till Sverige vid en tidpunkt när det var lågkonjunktur i landet. I början av 1990-talet försvann en stor mängd företag i och med den ekonomiska krisen medan arbetslösheten ökade i hela landet. Att tidpunkten för ankomsten till Sverige spelar roll speglas av att de somaliska invandrare som kom till Sverige mellan 1970-talet och 1990-talet har bättre sysselsättningsgrad än de som anlände senare. När det kommer till somaliers sysselsättning har en del uppmärksamhet riktats till Minnesota i USA, där den somaliska gruppen i hög grad har lyckats etablera sig på arbetsmarknaden och som egna företagare (se t.ex. Karlsson m.fl. 2012).

Precis som andra invandrargrupper i det svenska samhället har även somalier skapat ett livaktigt föreningsliv enligt klassisk folkrörelsemodell. Det finns ett antal riksförbund så som Somaliska riksförbundet i Sverige, Svensk-Somaliska Riksförbundet, Somaliland Riksförbundet och Somalisk-Svenska Ungdomsrikförbundet. Dessa paraplyorganisationer inkluderar ett antal lokala föreningar. I alla kommuner finns det också ett stort antal lokala somaliska föreningar som inte är anslutna till något förbund. En del av de lokala föreningarna är mer formaliserade och är registrerade hos den kommunala förvaltningen och erhåller olika

former av bidrag. Andra är mindre formaliserade och finansieras mest med egna resurser. Dessa kan spela en viktig roll för mottagandet, etableringen och integrationen av den somaliska gruppen i kommunerna runt om i Sverige (Scaramuzzino 2012). Situationen för många somalier i Sverige är trots allt svår inte minst på grund av situationen i hemlandet och de upplevelser dessa människor bär med sig från hemlandet och den långa vägen innan de anländer i de svenska kommunerna:

Tillvaron i Sverige handlar inte bara om utbildning och arbetsmarknad, även om dessa aspekter är viktiga. Det handlar om att bygga en vardaglig tillvaro med största möjliga trygghet för de närmaste. De flesta svensk-somalerna har nära släktingar kvar i det krigs- och kaosdrabbade Somalia, vilket innebär en konstant oro för hur anhöriga har det. Många bär också med sig svåra minnen från hemlandet – bland de somalier som nu anländer till Sverige finns det många som aldrig någonsin har upplevt en vardag utan krig. Internationella studier rapporterar om hög förekomst av psykisk ohälsa hos somalier; bland annat posttraumatiskt stressyndrom. Den oroliga situationen i Somalia påverkar i allra högsta grad de boende här, både emotionellt och när det gäller engagemanget i den politiska utvecklingen (Johnsdotter 2012: 16).

Denna korta redogörelse visar hur den somaliska gruppen som bosätter sig i kommunerna runt om i landet är i allra högsta grad heterogen och inom gruppen finner vi personer med olika bakgrunder, utbildningsnivåer, arbetslivserfarenheter osv. Somalier delar dock med många andra grupper som kommer till Sverige svåra förhållanden i hemlandet som påverkar förutsättningarna för ett lyckat mottagande, etablering och integration i Sverige.

De valda kommunerna

Kommunerna som har inkluderats i studien befinner sig som nämnt i olika delar av landet och styrs av olika politiska majoriteter samt har olika erfarenheter av att formalisera relationen mellan det offentliga och det organiserade civilsamhället. Här följer en kort beskrivning i tabellform av de fyra kommunerna vad gäller befolkning, inflyttning av invandrare och i synnerhet av personer från Somalia.

Tabell 4. Befolkningsstatistik för de undersökta kommunerna

	Borlänge	Malmö	Sundsvall	Växjö
Folkmängd ⁸	49 482	313 000	96 978	85 822
Totalt mottagna invandrare enligt ersättningsförordningen 2012 (SCB)	175	735	211	143
Somalier mottagna i kommunerna enligt ersättningsförordningen 2009-2011 (SCB)	728	452	212	333
Somalier mottagna i kommunerna enligt nya ersättningsförordningen 2012 (SCB)	133	93	49	80
Somalier mottagna i kommunerna enligt nya ersättningsförordningen 2013 (SCB)	420	198	161	317

Kommunerna har olika storlekar. Malmö är en storstad med 300 000 invånare medan Sundsvall och Växjö något mindre städer med en population av under 100 000 invånare. Borlänge är den minsta av kommunerna med en befolkning av cirka 50 000 invånare. Borlänge är den kommun som både i absoluta och i synnerhet i relativa termer har tagit emot största antalet somalier. Det beror delvis på att den övervägande majoriteten av nyanlända i Borlänge kommer just från Somalia vilket är också fallet för Växjö. I Malmö och Sundsvall utgör däremot somalier en mindre del av nyanlända. I alla kommuner finns en märkbar ökning av inflyttningen av somalier från 2012 till 2013 då den nya praxisen infördes. I Malmö fördubblades antalet, i Sundsvall tredubblades medan i Borlänge och Växjö nästan fyrdubblades antalet.

Som materialet kommer att visa spelar dessa skillnader en ganska stor roll. I Borlänge och Växjö var frågan kring mottagandet, etableringen och integrationen av den somaliska gruppen mycket aktuella och diskuterades i allra högsta grad som en prioritering. I Sundsvall och i synnerhet i Malmö var frågorna kring den somaliska gruppen inte lika framträdande utan mer en utmaning bland många andra. I alla kommuner kunde man dock finna enskilda projekt som byggde på någon form av mer eller mindre formaliserad samverkan med det lokala civilsamhället kring den somaliska gruppen.

⁸ Borlänge: 31 dec 2012 <http://www.borlange.se/upload/1414/AssociatedFiles/Statistikbro-schyr%202013.pdf> (2014-08-25, 09:40); Malmö: 31 dec 2013 <http://www.malmo.se/download/18.50dab45f146afe8fc2c36b8/Bokslut+2013.pdf> (2014-08-25, 10:26); Sundsvall: 31 dec 2013 <http://www.sundsvall.se/Kommun-och-politik/Kommunfakta/Befolkning/Statistikdatabas/> (2014-08-25, 10:48);

Växjö: 31 dec 2013 <http://www.vaxjo.se/-/Invanare/Kommun--politik/Kvalitet-och-statistik/Statistik/Befolkning/> (2014-08-25, 10:53).

Borlänge i synnerhet men även Växjö har också kännetecknats av ett starkt motstånd inom vissa grupper i det civila samhället mot inflyttningen av familjer från andra länder. Incidenter med främlingsfientliga och rasistiska företecken har rapporterats om i media i båda städer, under året då undersökningen genomfördes. Hatkampanjer och hot har också förekommit, inte minst på sociala medier. Spänningar var speciellt kännbara under undersökningsperioden i Borlänge där främlingsfientliga, rasistiska grupper varit mycket aktiva. Borlänge har också kännetecknats av en del oroligheter i vissa invandratäta områden med bränder och omfattande skadegörelse. Det var bl.a. i dessa sammanhang som dialogen med det lokala civilsamhället spelade en viktig roll för att skapa trygghet hos invånarna.

Borlänge och Växjö är också två av de kommuner som bl.a. i media har lyft fram frågan kring det kommunala ansvaret för integrationen och den ekonomiska kostnaden som, enligt dessa, kommuner som tar emot ett stort antal flyktingar måste bära.⁹ I två brev i svensk dagspress lyfte kommunala politiker upp både familjeåterföreningen och etableringsreformen som två förändringar som skapat en svårhanterlig, om inte omöjlig situation för dessa kommuner.

Inför prognosen att stora grupper somalier skulle anlända på grund av de förändrade reglerna kring familjeåterföreningen skrev de kommunala politikerna: "Kommunernas uppdrag blir svårt när man på kort tid ska möjliggöra en god mottagning, tillräckligt med platser inom skola och förskola samt socialt stöd till familjer som levtt åtskilda under lång tid. Det som gör situationen unik är att det kan komma flera hundra människor till de kommuner som tagit emot många flyktingar från Somalia med mycket kort varsel."¹⁰ De kommunala politikerna menar att staten måste skjuta till fler resurser om kommunerna som berörs av familjeåterföreningen ska klara sina åtagande och integrationen ska fungera:

De ekonomiska konsekvenserna för våra kommuner börjar redan nu nå bristningsgränsen och vi ser tydligt följdverkningarna av detta med överbefolkade stadsdelar, ökad social problematik, ett skolsystem med växtvärk och en växande arbetslöshet. De medel staten ställer till förfogande för återföreningen räcker inte alls för de utökade kostnaderna som kommunerna får. De ekonomiska konsekvenserna för våra kommuner under

9 Ett brev publicerades på Dagens Nyheters hemsida den 9 augusti 2012 med titel "Staten måste ta sitt ansvar för familjeåterföreningen" och ett annat på Svenska Dagbladets hemsida den 30 maj 2013 med titel "Våra kommuner får betala återföreningen".

10 <http://www.dn.se/debatt/staten-maste-ta-sitt-ansvar-for-familjeaterforeningen/> (2014-08-25, 14:29).

2013 blir mycket svåra att hantera. Det kommer att bli utökade kostnader för varje kommun för att kommunerna ska kunna klara sina åtaganden då det gäller till exempel förskola och skola.¹¹

Dessa uttalanden väcker frågan om kopplingen mellan migrationspolitik och integrationspolitik och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun där nationella beslut relaterade till migrationspolitiken kan få stora konsekvenser för kommunerna i och med att det påverkar det lokala integrationsarbetet. En ekonomisk ansträngning i kommunerna kan i sin tur medföra konkurrens mellan olika verksamhetsområden och att olika grupper i behov av offentligt stöd spelas ut mot varandra. De kommunala politikerna och tjänstemännen lyfter ofta fram denna konkurrenssituation. Dessa konflikter äger, som nämnt, rum inom det civila samhället där tidigare forskning visar att det lokala föreningslivet kan spela en viktig roll.

Resultat

Framställningen av studiens resultat kommer att struktureras kring följande teman:

1. Den kommunala förvaltningens organisering efter etableringsreformen
2. Arbetsförmedlingens nya uppdrag och relationen till kommunen
3. Samverkan med det organiserade civilsamhället
4. Projekt, partnerskap och andra samverkansformer

Temana har valts ut för att de är teoretiskt relevanta då de lyfter fram och belyser det offentligas och civilsamhällets olika uppdrag samt relationerna mellan statliga, kommunala och ideella organisationer. Temana bidrar till att skapa en struktur i framställningen som sedan kommer att användas i slutdiskussionen för att besvara frågeställningarna.

Den kommunala förvaltningens organisering efter etableringsreformen

För att förstå kommunens förutsättningar för samverkan med ideella organisationer kan det vara viktigt att diskutera hur tjänstemännen i förvaltningen som arbetar med mottagande och integration av den somaliska gruppen tolkar sitt uppdrag och sin verksamhet. I de genomförda intervjuerna kretsar mycket kring etableringsreformen och de förändringar som den har inneburit för den kommunala verksamheten. Generellt för alla fyra kommuner är att etableringsreformen har betytt en viss omorganisering på grund av att flera funktioner som tidigare var inom den kommunala förvaltningens ansvarsområde nu flyttats över till Arbetsförmedlingen. För flera av kommunerna har detta inneburit

¹¹ http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/vara-kommuner-far-betala-aterforeningen_8226000.svd (2014-08-26, 21:58).

en nedbantning av personal som arbetade direkt med integration och ibland en nedläggning av den avdelning som hade en specifik samordnande funktion för integrationen (t.ex. "integrationsavdelningen"): "När vi la ner integrationsgruppen så var det de som frågade om jag skulle ansvara för arbetsmarknadsområdet. Men jag vill gärna ha integrationsfrågan kvar. Men jag har ingen riktig samordnarfunktion. Utan det är ju på X-verksamheten (...) och där har du ju ingången för de nyanlända som kommer. Och det var ju något som man startade inom kommunen" (kommunal tjänsteman).

Integrationsfrågan har på så vis splittrats i olika avdelningar menar en kommunal tjänsteman som beskriver sin roll att jobba både mer konkret med fältverksamheter och med arbetsmarknadsfrågor: "... ute i områdena i fältverksamheterna där, i vissa verksamheter, mötesplatser, den typen utav verksamhet plus att i arbetsmarknadssidan så finns det ju speciella inriktningar, vägen till arbete då rent praktiskt." Detta betyder enligt intervjupersonen att det inte finns längre direkt någon som är ansvarig för integrationsområdet inom den kommunala förvaltningen:

Så om du skall vända dig till vår kommun och prata om denna fråga så finns det liksom ingen riktigt tydlig person. (...) Vår kommun var ju en sådan kommun som när AF fick etableringen så sa man, "okej gör ni det, så får ni ta det liksom". Men det är ju en skillnad mellan etableringen och integrationsfrågor. Så det har man väl fattat under resans gång, vi är väl i ett väldigt uppbyggnadsläge och somaliska gruppen påverkar otroligt mycket egentligen på många olika sätt (kommunal tjänsteman).

Denna beskrivning känns igen från andra kommuner också: att man i ett första skede lade ner mycket av integrationsverksamheten för att sedan börja bygga upp densamma igen. Detta skedde då man insåg att integration inbegriper så mycket mer än etablering och att det kommunala ansvaret för integration var fortfarande, även efter reformen, mycket stort. Så här beskriver en kommunal tjänsteman förändringen efter etableringsreformen:

Det blev striktare på många sätt och vår budget försvann så att i princip var det väl tre medarbetare kvar. Kanske ett, ett och ett halvt år efter etableringen (...) Och sedan dess har vi ju liksom haft någon sorts vakuum, där reformen också någonstans har talat om för oss vad vi skall göra, men vi har inte haft medel att göra det eller inte mandat att göra det. Och här (...) min bild är att integrationsarbetet har varit enormt bra gjort under många år (...) Och det fanns en klok organisation innan, även om introduktionen hade sina delar, men sen när etableringen kom in så har man

någonstans i kommunen trots att det är någon annan som sköter den (...) Det är inte förrän nu sista månaderna, halvåret, som höga politiska befattningar, eller höga politiker och även höga kommunala tjänstemän förstår att man har ett övergripande ansvar, det här är allas ansvar.

Att arbetet med somaliska gruppen har varit en drivkraft för den kommunala verksamheten att åter bygga upp en integrationsverksamhet, är också något som har återkommit i flera intervjuer. Detta är kanske inte särskilt förvånande med tanke på att en relativt stor somalisk grupp var ett av kriterierna i urvalet av kommuner för denna studie. Och en del kommunala tjänstemän betonar att den somaliska familjeåterföreningen har krävt och kräver en stor ansträngning, inte minst resursmässigt, vilket skapar en spänning mellan olika kommunala verksamheter och i fråga om vilka prioriteringar som måste göras. Detta ligger i linje med de uttalanden som har förekommit från flera kommuners sida, vilket beskrivits ovan. Ett sådant läge spelar, enligt en intervjuperson, i händerna på de som vill skylla eventuellt försämrade kommunal service på de nyanlända och på de politiker som bär ansvar för inflyttningen av nya invånare från utlandet:

Alltså, det kommer en skolklass i veckan. Finansieringen av den klassen, det är kommunala skattemedel. För varje krona som vi behöver stoppa i kommunala skattemedel för att finansiera den skolan, då tas den kronan från någon annan kommunal verksamhet. Och då ställer man i slutändan en kommunalverksamhet mot en annan kommunal verksamhet. Och vems fel är det? Jo, naturligtvis, de där invandrarna. De där korkade politikerna som tar hit en massa invandrare (kommunal tjänsteman).

De svensk-somaliska invånarnas önskan, behov och rätt att återförenas med familjemedlemmar krockar på så vis också med den kommunala förvaltningens svårighet att erbjuda service och kanske främst rimliga bostäder för en utökad familj. Inte sällan uttrycker kommunala tjänstemän en frustration över att inte kunna erbjuda större lägenheter trots en legitim önskan hos många somalier i Sverige att återförenas. Inte sällan blir utfallet stor trångboddhet då familjerna inte är villiga att vänta på att bostadssituationen är ordnad innan de för hit familjerna. Ibland måste familjerna istället flytta till små orter där det finns bättre tillgång till bostäder men där det är långt till praktik, samhällsinformation m.m.

I kommunerna som är del av undersökningen har det dock funnits någon form av beredskap i väntan på den somaliska familjeåterföreningen. I och med att förändringen i praxis var väntad har man försökt få en

inblick i hur många som skulle komma, både genom kontakter med redan i kommunen bosatta somalier och med den svenska ambassaden i Nairobi, där många somaliska flyktingar är bosatta i väntan på att kunna ta sig vidare till bl.a. Sverige:

Under förra året så gjorde ju en medarbetare en kartläggning över hur många barn och ungdomar som vi tror kommer att komma till vår kommun och hur många som kommer bo kvar? Och det gjordes genom att gå igenom vår dokumentation. Vi har ju bra kännedom om individerna också så sen funderade vi på hur vi skall göra för att veta, för att kunna göra ett bra mottagande. Man kan ju gå många vägar, men vi bestämde och jag bestämde att vi skulle prata med individerna. Många fanns ju här i projektet så det var ju bara för mig att gå ner och säga "hej, jag vill boka en tid". Och sen så har jag ju träffat de allra flesta och tagit reda på, har man familjen kvar? Har de ansökt? Och sen då, har de gjort DNA-test? Och kommer ni bo kvar i vår kommun? Alltså, kolla av det. Och hur tänker ni?

Detta visar att de kommunala tjänstemännen har kunnat använda sig av etablerade kontaktytor, inte minst genom olika projekt, för att nå ut till målgruppen och försöka uppskatta omfattningen av den kommande inflyttningen av somalier genom återföreningen. I några kommuner har också studiebesök gjorts för att studera integrationen av den somaliska gruppen i andra länder. Storbritannien och USA har varit sådana resmål vilket stämmer överens med det fokus som funnits i den svenska forskningen på området där dessa länder har lyfts fram som exempel på andra integrationssystem som har givit andra, delvis mer positiva, utfall för integrationen av den somaliska gruppen. Dessa erfarenheter öppnade för en del reflektioner kring den svenska integrationspolitiken och huruvida lärdomar kan dras av mer liberala modeller. Å ena sidan uppmärksammas hur dessa system ofta bygger på en tanke att invandrargrupper ska integreras som grupp snarare än som individer: "När vi var över där, så såg vi att somalier hade egna banker och egen skola och man har den där tanken att man möttes av folkgrupper inte av individer. Det är skillnad i sättet att tänka (...) Som i USA, där kan man starta någonting, sen kan man sälja det inom den egna gruppen. Man kan bygga upp sitt eget..." (kommunal tjänsteman).

Detta är något som uppfattas av intervjupersonen som främmande från hur man sett på integration i Sverige där fokus har varit mer på individuella rättigheter än grupprättigheter. En kommunal tjänsteman uppmärksammar också hur, i dessa system, den ideella sektorn spelade en viktig roll som var mycket annorlunda än den som sektorn har i Sverige: *Vi var fascinerade, men det känns inte som vi kan applicera det här direkt*

i Sverige. Där jobbar man så att man har en stor (ideell) paraplyorganisation, som samarbetar med kommunen. Kommunens skyldighet är egentligen att erbjuda bostad och det gör man en gång när flyktingen beviljas uppehållstillstånd. Och tackar man nej så får man klara sig själv. Och så hänvisar man till den här paraplyorganisationen som har koll på alla föreningar som jobbar med nyanlända. Det är deras landsmän som har bott där längre tid. Och den här paraplyorganisationen den kan ansöka om pengar både från statliga och kommunala myndigheter utifrån konkreta problem (kommunal tjänsteman).

Sådana jämförelser öppnar också upp för en diskussion kring det kommunala ansvaret och vilken vision av ett framtida samhälle som ska genomsyra den kommunala verksamheten och i förlängningen vilken syn på den ideella sektorns roll och plats i detta system. Flera kommunala tjänstemän betonar dock det kommunala ansvaret i att tillgodose invånarnas behov av bostad, barnomsorg, utbildning, äldreomsorg men också en avsaknad av en politisk diskussion kring det i kölvattnet av etableringsreformen:

Barnen har ju skolan, barnomsorgen, boendet. Ja det är ju ändå vi (kommunen) som har integrationsfrågorna (...) Det är ju självklart så. Kan vi påverka föräldrar med dåliga förutsättningar att även de kan stärka sina barns skolgång. Så självklart så är det så att kommunen har den stora delen fortfarande än vad AF har. Men i den diskussionen blir det ju inte så. Och det är ju lite synd tycker jag. Man tappade lite mark när etableringen blev på det här sättet. Kommunerna stannade plötsligt upp (kommunal tjänsteman).

Detta citat visar också hur gränsen mellan integrationsområdet och det sociala området är otydlig, vilket redan diskuterats i inledningen av denna rapport. En kommunal tjänsteman beskriver hur mycket i den kommunala verksamheten egentligen handlar om integration utan att man kallar det för det: "Det är också ett resonemang vi måste hantera... alltså integration... Vi pratar t.ex. mer om utbildningsfrågor än vi pratar om integration. Vi pratar mer om arbetsmarknadsfrågor än vad vi pratar om integration. Mer om bostadsfrågor än om integration. Det blir så lätt att med integrationen, då blir det en viss nivå på diskussionen. När vi pratar om utbildning så tror vi att vi får upp höjden, sedan måste vi ha med integrationen så att vi inte tappar det" (kommunal tjänsteman).

I samband med att kommunernas koordinerande funktion lades ner, i och med Etableringsreformen, fortsatte integrationsarbetet hos de olika förvaltningarna inom ramen för ordinarie verksamhet kring skola,

barnomsorg, försörjningsstöd, socialtjänst: "Introduktionsersättningen som var kvar efter etableringsreformen, levde ju kvar och flyttades över till socialtjänsten och blev ekonomiskt bistånd" (kommunal tjänsteman).

Avsaknaden av en koordinerande funktion inom den kommunala förvaltningen verkar ha lett till att integrationsfrågan allt mer spridits ut till olika förvaltningar samtidigt som den försvunnit från den politiska diskussionen som sådan. Kommunerna visar dock på att, som tidigare nämnt, man efter en första stor neddragning, allt mer har satsat på att samordna insatserna igen genom t.ex. mottagningsenheter och medborgarkontor, inte sällan ute i områden där många nyanlända var bosatta.

Att integrationsarbetet bör ske i samverkan och samråd med det civila samhället är något som alla intervjupersoner verkar vara överens om. Formerna för denna samverkan och rollerna är dock inte lika entydliga vilket kommer att redogöras för längre fram. Frågan har också en del politiska implikationer vilket uttrycks av en kommunal tjänsteman angående möjligheten att ha en lokal överenskommelse i likhet med den nationella:

Jag tror i och för sig att man är positiv till att man skall ha en, men då vill man att den skall vara väldigt tydlig med uppdragen. Och den politiska... jag tror att det finns många olika politiska synpunkter på en överenskommelse, för att rädslan är, tror jag, (...) att man överlåter välfärdsområdet helt och hållet till föreningarna. Det vill man ju inte, utan man vill ju garantera en grundtrygghet för människor. Så jag tror egentligen att när de här politiska diskussionerna kommer upp, att det handlar om, hur ser vi på välfärden? Hur skall välfärden finansieras? Hur skall välfärden bedrivas och i vilken form? Och det är där den politiska frågan kommer upp. Sen tror jag att alla politiska partier är positiva till att vi skall ha ett samarbete med föreningar. Det tycker jag, det känns så som att det är ingen som ifrågasätter det. Om vi skall ha ett bra välfärdsamhälle så måste vi ha en samverkan från samhällets sida både med frivilliga organisationer med näringslivet och med medborgarna. Så att där finns ju en väldigt, tycker jag, stabil gemensam riktlinje. Men sen är det ju hur mycket och vad skall man överlåta åt föreningarna? (kommunal tjänsteman).

Här blir det tydligt att intervjupersonen upplever frågan om en lokal överenskommelse som potentiellt ideologisk då en sådan skulle kunna innebära ett ifrågasättande av att en grundtrygghet för alla medborgare ska garanteras av kommunen. Att frågan upplevs som politisk framkommer också i en del diskussioner kring hur integrationsarbetet är orga-

niserat. Kommunala tjänstemän menar till exempel att det saknas en koordinering av alla insatser, offentliga som privata och ideella, samt att det saknas en vision kring vad dessa insatser skall leda till. De ser också kritiskt på avsaknaden av kontroll och värdering av kvalitén på dessa verksamheter som finansieras med kommunala medel:

Ibland tycker jag, när jag går ut och tittar på de nya områdena som (...) har mycket nyanlända, att det är OK med ideella rörelser, men vi måste bli fler professionella ute i områdena. För vi kan inte bara... hur många läxhjälpverksamheter har vi? Jag vet inte. Det är oändligt många. Är de bra? Det vet vi inte heller. Och då beror det ju på att vi ger, vi stöttar eller de får pengar från annat håll, på olika sätt då för att kunna bedriva dessa verksamheter. Och det är ju jätte fantastiskt, men vi vet inte om det är bra eller dåligt. Och då säger jag så här. Alltså, föreningslivet måste gå parallellt. Vi kan inte lämna över (kommunal tjänsteman).

Att integrationssystemet har blivit mer komplext är något som flera intervjupersoner, inte bara inom den kommunala förvaltningen, uttrycker. Att det är så många aktörer som är involverade öppnar för kreativitet och engagemang samtidigt som systemet blir svårt att överblicka och utvärdera:

Det här är ju en värld för de som är kreativa och nyskapande och om vi tar somaliska gruppen de lär sig kanske att man skapar sin förening och då märker man att det här är en värld som öppnas. Sen gör man lotsverksamhet och det kan ju vara bra, men det behöver inte vara det (...) Den är ju jävligt rörig. Vi har ju kommunerna, så har vi lotsar och sen har vi massor av SFI-aktörer. Vi har, om du skulle rita upp allting som finns, det är väldigt, väldigt svårt. Samhällsinformation, var ligger det? Vad är det i förhållande till det, och så vidare? Så det är ju jätterörigt, fruktansvärt rörigt (kommunal tjänsteman).

Denna ökade komplexitet påverkar enligt en kommunal tjänsteman de som systemet är till för, inklusive den somaliska gruppen. Det är många myndigheter som är involverade och mycket av tiden som nyanländ går till att navigera i systemet och hitta rätt, ofta under stor påfrestning:

För om man tar det jättekonkreta perspektivet, om det är en person som har varit en del av introduktionssystemet och nu får hit fru och barn. Så kan det ändå vara möjligt den kvinnan tillhör etableringsreformen. Och det är då signalen skall komma från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen. Men Arbetsförmedlingen kan inte jobba med dem förrän de har fått personnummer. Alltså så måste de söka försörjningsstöd under tiden. Kanske hos en handläggare. Det ordnar ju socialtjänsten. Och då

kanske den, då kanske hon går till en socialsekreterare som inte har haft så mycket att göra med etableringsreformen tidigare. Och sen kommer kvinnan att få etableringsersättning och de ersättningarna skall sedan samköras med mannen som kanske har aktivitetsstöd och kompletterande försörjningsstöd. Så allt det här skall ju de här individerna förstå. Och även alla handläggare, så att de lämnar rätt pappret på rätt ställe. Det är jättekomplicerat. Och sen om du då bor i en etta med sex barn och söker bostad under tiden det är en ganska hög stressnivå. Och du skall möblera denna lägenhet också, tillfälligt för att sen flytta till en större. Så det är här jag tänker att förutsättningarna är ju inte så goda heller att lära sig språket eller göra det man skall göra... (kommunal tjänsteman).

Här har dock ansträngningar gjorts för att skapa en bättre koordinering mellan kommunen och Arbetsförmedlingen så att de nyanlända ska kunna lättare få det stöd de behöver inte minst genom de lokala överenskommelserna (LÖK)¹². Nästa avsnitt kommer att fokusera på Arbetsförmedlingen och det arbete som bedrivs inom ramen för etableringsreformen.

Arbetsförmedlingens nya uppdrag och relationen till kommunen

I intervjuerna med tjänstemännen på Arbetsförmedlingen framkommer att Etableringsreformen har betytt en stor satsning av personal och resurser för att bygga upp en verksamhet som kan ta sig an de nya ansvarsområdena: "Här på vårat kontor har vi gjort ganska mycket omorganisation när det gäller etableringen. Vi har blivit en väldigt mycket större grupp än vad vi var från början när vi började jobba med det här. Från början var det jag som jobbade heltid och en till person som jobbade 75 %. Och idag, så vet jag inte om vi är runt 17 kanske. Så att vi jobbar lite i smågrupper idag, i team" (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

Relationen med den kommunala förvaltningen beskrivs som oerhörd viktig i och med att kommunen besitter en hel del kunskap om integrationsfrågor och ansvarar också för många områden som är avgörande för den som är i etableringen:

När en person får hit sin familj, barnen eller en vuxen då, så kan vi ta hjälp av kommunen också, just för att diskutera kring de här sakerna.

¹² "I många kommuner finns lokala överenskommelser där de olika aktörernas ansvarsområden har definierats. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för de lokala överenskommelserna. Lokala överenskommelser (LÖK) träffas mellan aktörer som har betydelse för de nyanländas introduktion i kommunen. Vilka parter som ansluter sig till den lokala överenskommelsen kan variera i kommuner, men syftet är det samma, nämligen att genom samordnade insatser hjälpa individen att, utifrån sina förutsättningar, snabbt komma in i samhället" (http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/mottagning-och-etablering-av-nyanlanda/Pages/Kommunalt_flyktingmottagande.aspx; 2014-10-01, 21:33).

Om det är någonting som de skall ta vidare, eller om vi skall göra det. Sen har vi även kontakter inom kommunen när det gäller, t ex att anmäla barnen till förskola och så, så finns det en speciell avdelning här som, efter ankomsten, ansvarar för just nyanlända barn och för föräldrarna till de barnen och att de får en introduktion till att, vad innebär det att ha ditt barn i förskola eller skola i Sverige. De som har varit i etableringen hittills, om jag tänker på mina sökande, för de har de två åren gått, så de allra flesta, när de väl har fått hit sina anhöriga, så har etableringen varit slut. Så jag har inte längre haft dem då. Och när etableringen tar slut så går de på ett möte om de inte är självförsörjande med bl. a. socialtjänsten och personal från integrationsenheten på kommunen. Och då får de kontaktuppgifter till kommunen så när deras anhöriga kommer då träffar de integrationsenheten hos oss. Som då hjälper till med allt, typ. Alltså, kontakt med vårdcentral, skola, även ha samtal med den vuxne i Sverige innan familjen kommer om... hur de tänker kring boendet nu, allt som det kan gälla (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

De verkar hos tjänstemännen på Arbetsförmedlingen finnas en stor insikt i att samverkan med kommunen är central för att de som befinner sig inom etableringen ska kunna komma ut i arbete så fort som möjligt. Detta inte minst för att det i hushållet ingår medlemmar som har behov av tjänster som kommunen ansvarar för samt som inte ingår i etableringsreformen.

Här finns det dock en tydlig skillnad i hur många inom den kommunala förvaltningen har upplevt relationen med Arbetsförmedlingen, speciellt vid införandet av etableringsreformen. En kommunal politiker menar till exempel att man inte har haft en jämbördig relation med Arbetsförmedlingen: "Vi var ju tvungna att säga upp en hel del personal, för vi hade ju inte längre uppdraget på så vis. (...) Och med den nya reformen är det också ett problem att vi inte var en jämställd partner till AF, utan vi blev en av många andra aktörer. Och nu äntligen börjar vi komma tillbaka till det spår vi var på innan. Och det är ju framför allt med anledning av att vi har sett behoven i och med återföreningarna, familjeåterföreningen" (kommunal politiker).

Det är tydligt att många inom kommunen har upplevt att deras kompetens inte togs tillvara hos Arbetsförmedlingen då reformen sjösattes. Efterhand har dock behovet av de kommunala insatserna blivit mer tydligt vilket har lett inte bara till att kommunerna har börjat stärka åter sin organisation kring integrationsfrågor utan också till bättre och fördjupat samarbete med Arbetsförmedlingen: "Men vi har fortfarande inte huvudmannaskapet i frågan, det är AF som har det. Men nu på

senare tid så har det hänt en islossning när vi känner att vi har mycket bättre relation till AF och AF ser oss på ett annat sätt och litar kanske mer på oss kanske man kan uttrycka det. Och det har jag sett i en hel del projekt som vi har just nu” (kommunal politiker).

Att samverkan har blivit bättre mellan kommun och Arbetsförmedling är något som alla verkar vara överens om. Det finns många kontaktytor och många samarbeten som kan ta sig olika uttryck. Dels förekommer det att Arbetsförmedlingen köper tjänster av kommunen. Vidare kan det hända att tjänstemän ”lånas” ut mellan myndigheterna för att förbättra kommunikationen. Olika former av subventionerad anställning för personer med etableringsplan inom den kommunala förvaltningen förekommer också. Samverkan verkar också ha underlättats av de lokala överenskommelserna (LÖK): ”Det har underlättat samarbetet väldigt mycket för att framför allt är det ju till för att våra handläggare skall kunna samarbeta med varandra. Och inte fastna i vardagsrutiner som inte funkar. (...) SFI, hur går det med barnomsorgen och allt det här med detaljer. Och alla som är inblandade. Jag tycker det fungerar jättebra” (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

Samverkan förekommer också inom olika projekt vilket kommer att diskuteras längre fram i rapporten. Projekten verkar vara mycket uppskattade inte minst för att de möjliggör att gå utanför de mallar som finns och hitta lösningar för personer som har behov som inte riktigt kan tillgodoses inom den vanliga organisatoriska ramen:

Och där är gruppen i kommunens lokaler, t ex man är inte på SFI som man kanske var innan. Och i den här gruppen så är det mer, det är mer jobbcoachning i gruppen, det är mycket samhällsinfo, det är svenska, men som jag har uppfattar projektet (...) så är det väl lite att stärka individen utifrån sin grupp. Att vara i en grupp som man är trygg i. Jag kan ge ett exempel. En person som är i gruppen, som jag är handläggare åt har inte lärt sig svenska på SFI så bra. Det funkade inte med den teoretiska miljön som är där. Och jag började känna, efter ett tag, att det här för inte henne framåt. Och jag började märka på henne själv att det inte kändes som att det höjde hennes självförtroende (...) Och då pratade hon och jag om det och hon började i det här projektet då. Och det har varit helt fantastiskt för henne, hur hon växt. För nu får hon ändå möjlighet att prata om sig själv och vad hon kan och vad hon vill på sitt modersmål mer och alla som sitter i rummet förstår henne (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

Flera tjänstemän betonar att gruppen Somalier är mycket heterogen och att det finns behov för individanpassade lösningar vilket citatet ovan tydligt visar. Det finns nämligen också de inom gruppen som har

mycket goda förutsättningar att komma i arbete på kort tid. Däribland nämns de akademiker som kommer till Sverige genom återföreningen och som också har blivit en resurs för de offentliga förvaltningarna vilket en tjänsteman från kommunen och en från Arbetsförmedlingen diskuterar:

A: Vi har sagt så här också: 'Vi skall inte misslyckas med akademikerna. Akademikerna, misslyckas vi med dem, vem skall man lyckas med då?,' tänker vi. Och det har vi inte gjort hitintills.

B: De har ju blivit resurser i alla våra organisationer. I både din och min.

A: Även privata... men vi har också anställt ja.

Att flera offentliga organisationer ser det som en poäng att anställa personer som har somalisk bakgrund inom sina förvaltningar kommer också att diskuteras längre fram. Både inom den kommunala förvaltningen och inom Arbetsförmedlingen beskrivs dock Arbetsförmedlingen som en ganska oflexibel och hierarkisk myndighet vilket enligt flera intervjupersoner försvårar samverkan med både kommun och civilsamhälle: "Det som är lite krångligt med Arbetsförmedlingen är att det är väldigt hierarkiskt, så att det skall vara avtal och upphandlingar. Och det är inte bara så att 'här har vi hittat något bra i kommunen, det här vill vi göra', så kan vi sätta in medel på det. Utan det skall komma så högt uppifrån" (tjänsteman Arbetsförmedlingen). Hur kommunen och Arbetsförmedlingen samverkar med organisationer inom det civila samhället kommer att vara ett av temana för nästa avsnitt.

Samverkan med det organiserade civilsamhället

Som tidigare nämnt visar en granskning av Riksrevisionen att samarbetet mellan statliga myndigheter, inklusive Arbetsförmedlingen, och ideella organisationer inom integrationsområdet är mycket begränsat. Bland orsakerna som identifieras i granskningen finner man att dessa myndigheter är mycket regelstyrda och speciellt Lagen om Upphandling (LOU) och Lagen om valfrihet (LOV), så som de tolkas och tillämpas av dessa myndigheter, försvårar för ideella organisationer att fungera som utförare på integrationsområdet (RiR 2014). Detta bekräftas av intervjuer med tjänstemän på Arbetsförmedlingen:

Ja, det är centralupphandling. Vi upphandlar inte lokalt (...) Det sköter vi inte nu. Förr i tiden var det Länsarbetsnämnderna, som de kallades regionalt. Då hade vi bättre koll naturligtvis. Det sa vi till integrationsministern också att vi vill ha det regionalt (...) det är ju också så här att lokalt så finns det ofta beprövade aktörer. Så att vi vet att de kan agera ganska bra, de har ganska bra kvalitet. Vi vet vilka de är. Som istället förloras i den stora upphandlingen bland andra som kanske har verkssamhet i hela

landet, som har andra resurser. Och i värsta fall kanske bland aktörer som är oseriösa och lämnar ett anbud som de vinner på. Och då blir det i värsta fall ingen verksamhet. Ja, det kan bli så också (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

Detta citat visar på att det kan vara svårt för en lokal Arbetsförmedlingen att använda sig av upphandling för att etablera ett samarbete med lokala civilsamhällesorganisationer, även då man vet på förhand att de har en bra verksamhet och att en gynnsam samverkan skulle vara bra för målgruppen. Ett annat hinder i samverkan med ideella organisationer är att dessa inte alltid uppfattas som potentiella arbetsplatser av tjänstemän på Arbetsförmedlingen och att de frivilliga inslagen i verksamheterna uppfattas krocka med den kontrollfunktion som potentiella arbetsgivare har då de skulle skriva avtal med Arbetsförmedlingen:

Men vi har ett krav där. Skall vi göra det (skriva ett avtal) så måste det finnas en mening med det och meningen är att det skall leda till något nytt hos en aktör som kan anställa. Kanske i samma form, eller i en annan form: praktik, yrkeskompetensbedömning; alltså att man byter form, men ändå för dem närmare till ett jobb. Det spelar ingen roll vad det kan vara. Det kan definitivt inte vara hos en aktör som håller personerna för att hämta in pengarna och det händer noll. Skall vi ha överenskommelser så brukar jag lägga in ett omsättningskrav på det, där en del skall gå ut till nya saker, som leder till jobb. Det är det, det handlar om (...) Sen skall det vara en verksamhet som kan erbjuda ett innehåll. Men det måste, som sagt, finnas riktiga arbetsuppgifter och att personen kan vara närvarande varje dag. Annars blir det ingenting (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

Samtidigt som ideella organisationer inte alltid ses som potentiella arbetsgivare, lyfts den ideella sektorn fram som en perfekt arena för att sysselsätta människor som har en nedsatt arbetsförmåga och som inte skulle kunna konkurrera på den reguljära arbetsmarknaden. Olika former av subventionerade anställningar kan då bli relevanta om man bedömer att det är nödvändigt på grund av fysiska eller psykiska svårigheter hos den enskilda individen:

De här specialisterna är en del av Arbetsförmedlingen. Och deras funktion är väldigt viktig för oss när vi har de här grupperna som kanske inte är klara för arbete. Det första de behöver är kanske kontakt med vården eller är det kanske någonting annat man behöver ta tag i. Och därför så har dessa specialister sina kunskapsområden och kan hjälpa till med de delarna man behöver. T.ex. en man som har en splitterskada och har väldigt besvärligt kring det, så kan det vara bra att få träffa en sjukgym-

nast och också komma i kontakt med vården. För att på den vägen se, är det aktuellt med arbete just nu, eller är det en sjukskrivning som skall till, eller kan han jobba på 50 %? Vad är rimligt för mig just nu? Och så ser man då en period framåt i tiden (...) Vissa av de människor som kommer är väldigt trasiga, och då får man organisera och prata med personerna utifrån det (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

Att personer med nedsatt arbetsförmåga kan få anställning inom den ideella sektorn med olika former av stöd som t.ex. lönebidrag från stat och kommun har uppmärksammats i tidigare forskning som relativt vanligt förekommande. Lönebidrag har nämligen länge setts som ett av de viktigaste medlen, speciellt för ekonomiskt svaga ideella föreningar, att kunna anställa personal till sina aktiviteter, där särskilda, generösare regler har varit gällande för så kallade "allmännyttiga organisationer". Detta har motiverats bland annat i att "Allmännyttiga organisationer har sällan stark ekonomi och har därför ansetts behöva lönebidrag med extra höga genomsnittliga nivåer för att ha råd att anställa personal" (se Johansson m.fl. 2010: 82-83). Detta inarbetade samarbete med ideella föreningar som inkluderar integrationsområdet, bekräftas av en tjänsteman på Arbetsförmedlingen:

Vi har ju ett inarbetat, kan man säga, arbete tillsammans med våra ideella organisationer i den övriga förmedlingens verksamhet, alltså AF överlag har alltid arbetat med föreningar. Och då är det ju mest utifrån idrottsföreningar kanske. Att man då har haft olika former av stöd och den vägen har man kunnat få en vettig sysselsättning i en förening. T.ex. ett lönebidrag. Där man har en viss begränsning i sitt arbete, så har du då ett lönebidrag så är det rimligt så föreningen kan erbjuda sysselsättning under en period som då möjliggör en fortsatt anställning. Det kan vara bra referenser också så att man kan gå vidare till annat arbete.

Samtidigt kan det vara svårt inom den somaliska gruppen att bedöma denna typ av funktionshinder både på grund av språkliga och kulturella barriärer, menar en tjänsteman:

Därför att ideella föreningar har ställt upp traditionellt mot människor som har funktionshinder. Och den gruppen (bland somalierna) har inte kommit så långt än i processen. Och den gruppen ser vi också, vi får fler och fler personer som vi dokumenterar och kan definieras ha ett funktionshinder utifrån REHAB. Men att komma dit, det är en lång process. Därför att i den gruppen är det jättesvårt att erkänna att man har ett problem. Och det tar lång tid innan man kan se det. Det är språkfrågan också, språkbarriären som gör att man inte vet vad som är vad. Men i

vissa fall, när vi har ett funktionshinder (...) då kan vi bevilja ett lönebidrag, för de (ideellas föreningar) har en dålig ekonomi också naturligtvis, men vi försöker matcha så det inte blir gratis arbetskraft (tjänsteman Arbetsförmedlingen).

Om Arbetsförmedlingens samverkan med den ideella sektorn trots allt är ganska begränsad, visar kommunerna sig ha ett mycket mer utarbetat samarbete med den lokala ideella sektorn och föreningslivet. Denna samverkan bygger inte i någon större utsträckning på att den ideella sektorn intar en utförarroll på uppdrag av det offentliga genom avtal, upphandlingar eller lagen om valfrihet. Samverkan bygger i huvudsak på regelbundna kontakter kring olika frågor som rör den lokala samhällsutvecklingen, på gemensamma projekt men kanske främst kring det kommunala bidragsstödet till ideella organisationer som arbetar med integrationsfrågor.

Ingen av kommunerna har en utarbetad policy om samverkan med det civila samhället, men alla kommunerna har en sådan praxis som går långt tillbaka i tiden. På integrationsområdet finns det ofta också inom kommunen någon form av råd eller forum för dialog mellan kommunen och de lokala civilsamhällesorganisationerna som arbetar med integration, inklusive de etniska föreningarna. Kontaktytorna verkar vara många inklusive olika årliga möten och konferenser där föreningslivet bjuds in eller uppmanas att organisera olika evenemang (ordförandekonferenser, mångfaldsdagar m.m.):

Vi jobbar just med att lyfta upp frågorna kring vardagsintegration. Jag måste påpeka att det är viktigt att det är de ideella föreningarna själva som berättar vad de vill bidra med. De berättar vad som är viktigt för dem. För jag sitter ju som ordförande i det här rådet och jag vill ju inte att vi skall gå ut och säga, kommunen vill det här och det här och så skall de göra det. För då tror jag också att de tappar intresset för att vara med i det här. Men genom att det är de som... vi har en gemensam idé om att vi vill ha en sådan dag. Det vi berättar om är det som de tycker är viktigt för de själva, då blir de mer engagerade på ett helt annat sätt (kommunal politiker).

Denna kommunala politiker betonar vikten av att ideella organisationer ska behålla initiativet i dessa olika forum för samråd så att det inte bara blir en ensidig kommunikation där kommunen informerar om vad man vill. Dessa kontakter och initiativ ligger ofta på tjänstemannanivå och inte på politikernivå och relationerna är inte formaliserade vilket en kommunal politiker beskriver tydligt: "Vi har ju tjänstemän på (...)

avdelningen, de har ju i sitt dagliga arbete mer kontakt med föreningarna. Från politiskt håll har vi inte det. Så nämnden har inte direkt någon samverkan på det viset” (kommunal politiker).

I samverkan mellan kommunen och den ideella sektorn blir spänningen men också överlappningarna mellan det sociala området och integrationsområdet åter tydliga. Många kommuner har avtal med ett antal ideella föreningar inom ramen för Socialtjänsten där kvinnojourerna inom kvinnofridsområdet är ett klassiskt exempel. Men dessa verksamheter som kommuner stödjer verkar ha svårt att bemöta en del grupper med ursprung utanför Sverige inklusive och kanske i synnerhet den somaliska gruppen:

De här föreningarna är ju byggda för svenska förhållanden, det är deras tradition och bas som har varit. Visst finns det enskilda, men det är inte direkt så att man har tänkt att "oj då, här har vi nya medborgare i kommunen!". Det är ett utvecklingsområde. Kvinnojouren har givetvis också... och de ser ju ett ökat antal av utländska medborgare, men väldigt få somaliska. Men de är, i dagsläget är det ett utvecklingsområde där. För där är det ju också så att vi hittar andra vägar än kvinnojouren, för de fixar inte det (kommunal tjänsteman).

Att svenska traditionella ideella föreningar ibland är dåligt rustade för att möta de nya målgrupperna som uppstår i samband med familjeåterföreningen påpekar fler kommunala tjänstemän. En av dessa menar att i vissa områden med stor inflyttning har det uppstått en situation lik då folkhemmet byggdes upp med tätbefolkade bostadsområden med många barn som inte alltid kan vara hemma: "... det var ju lite samma grej liksom. Tätbefolkat, nya områden, jobbprogram, allt det där liksom. Man bör nog tänka igenom det där. Det skulle man behöva en modell för egentligen. En tanke, som man då kan ta en del från det förflutna liksom. Med barn som inte har plats hemma utan man måste leka ute på gården istället och så" (kommunal tjänsteman). Och i dessa områden bör, enligt intervjupersonen, ideella föreningar vara mycket mer aktiva på plats tillsammans med professionella från kommunen för det finns andra behov än tidigare: "För på många år har det inte funnits något behov av det här. (...) För de barn som är inne i svenska föreningslivet är ju van vid curling, att man har föräldrar som åker dit med barnen. Om du inte pratar somaliska föreningar" (kommunal tjänsteman). Detta tyder på att det lokala föreningslivet kan ha svårt att sätta sig in i vad nyanlända familjer kan behöva för stöd, för att deras barn ska kunna delta i olika verksamheter och aktiviteter. Ibland kan även språket vara ett hinder för att unga somalier ska kunna få plats i det lokala förenings-

livet menar en representant för en ideell organisation, som hänvisar till ett fall då en del ungdomar hade startat ett eget fotbollslag i och med att de inte fått plats i en idrottsförening.

Precis som på Arbetsförmedlingen uppmärksammar även kommunala tjänstemän svårigheten att finansiera ideella verksamheter på grund av upphandlingslagen:

Man hade väl kanske tankar när det här med upphandlingar blev väldigt aktuellt, att man skulle få med föreningar som lämnar anbud men, framförallt inom vård och omsorg, då är det ju ofta de stora vårdbolagen som vinner anbuden för de har den professionen och de kan hur man gör de här upphandlingarna. Så där kommer ju föreningarna i kläm tycker jag. Och samtidigt har vi lagen. Vi kan inte särbehandla föreningarna. Så därför blir det lite besvärligt med upphandlingar och därför är det ju... vill man att man skall få ett aktivt samarbete med föreningarna så är det ju via föreningsbidraget. Sen finns det ju en gråzon där egentligen. När är det egentligen, när borde det vara en upphandling? Eller när kan man fortsätta ge föreningsbidrag. Vi har ju en sådan diskussion nu när det gäller folkhögskolorna och ensamkommande barn, där vi egentligen tror skulle vara väldigt bra för de ensamkommande barnen att få, efter 18 års ålder få gå på folkhögskola. Och kanske kunna få SFI på folkhögskola och kunna få bo på internat och träffa andra ungdomar. Vi tror att det skulle kunna vara väldigt bra integrationsarbete. Men där sitter vi också nu och funderar att, krävs det en upphandling om vi nu skall starta en sådan verksamhet? Eller kan vi på något sätt teckna avtal med enskilda folkhögskolor? För då vill ju folkhögskolan givetvis vara garanterade 20 platser kanske, att det kommer 20 ensamkommande barn till deras folkhögskola. Och vi har inte riktigt hittat lösningen än. Och skall vi göra en upphandling då är det ju inte säkert att det är folkhögskolan som får upphandlingen. Så det här är inte helt enkelt (kommunal tjänsteman).

Detta visar att en del kommunala tjänstemän kan föredra olika former av bidrag eller avtal i samverkan med ideella organisationer framför upphandling av tjänster, då det finns en rädsla att lokala ideella organisationer ska bli utkonkurrerade av privata stora aktörer. Det upplevs dock som tveksamt om sådana avtal är möjliga inom ramen för nuvarande lagstiftning. Ett annat hinder som lyfts fram är att upphandling ofta kräver striktare former för kontroll och kvalitetssäkring av verksamheter något som många ideella organisationer, inte minst inom kvinnofridsområdet, vänder sig emot. Att en del ideella organisationer är kritiska till den typen av utförarroll som uppstår i samband med upphandling eller LOV har uppmärksammats även i Riksrevisionens granskning (RiR 2014).

På så vis blir föreningsbidraget den vanligaste formen av ekonomiskt stöd från kommunen till de ideella föreningarna i alla fyra kommunerna. Föreningsbidraget har tidigare varit splittrat mellan olika delar av förvaltningen t.ex. fritidsförvaltningen, kulturförvaltningen, sociala resursförvaltningen m.m. (se Scaramuzzino 2012). I flera av kommunerna förekommer dock under undersökningsperioden en omstrukturering av föreningsbidraget. Det som tidigare hade varit utspritt på olika förvaltningar och haft olika former, försöker nu koncentreras till ett enda föreningskontor/-byrå som ska hantera alla former av bidrag till det lokala föreningslivet. Även bidrag direkt riktade till etniska föreningar är inte aktuella längre, utan satsningar på integrationsområdet var riktade till hela föreningslivet, en trend som också har uppmärksammats i tidigare forskning (Scaramuzzino 2012).

Men även när det kom till bidragen uppmärksammades en spänning mellan å ena sidan organisationernas behov av självständighet och kommunens ansvar att se till att pengarna gick till rätt saker: "... så har vi ju samarbete eller finansierar ganska många ideella verksamheter, men frågan är, hur genomtänkt det har varit. Och vad är det man vill med de kronor vi ger till ideella föreningar? Skall vi samarbeta med alla, eller skall vi samarbeta med vissa? Eller vad är det vi behöver för att komplettera vår kommunala verksamhet? Eller samhället i övrigt? Och den tanken tycker jag inte finns här. Utan det har kommit av tradition eller kontakter, eller ja, utan någon analys eller reflektion riktigt" (kommunal tjänsteman). Här pekar intervjupersonen på att samverkan med föreningslivet bygger mer på praxis och inarbetade kontakter och rutiner än på en tydlig politisk reflektion eller diskussion kring vad det lokala civilsamhället kan bidra med på integrationsområdet.

Det finns hos en del tjänstemän en medvetenhet att de ideella föreningarna behöver en viss ekonomisk stabilitet samtidigt som organisationerna på grund av deras "frivillighet" betraktas som instabila:

Antingen skall det finnas eldsjälar som gör det på sin fritid eller så behöver det vara någon form av ekonomi, så att man kan ha någon som ändå kan jobba i organisationen. Så ekonomi är ju en del. Men jag tror att vi också i det offentliga bör fundera på vad behöver vi komplettera? Och hur kan vi länka ihop det här på ett vettigt sätt, utan att hamna i det att vi styr de ideella organisationerna samtidigt heller. Jag har sett många gånger att de kan vara väldigt bra och det kan funka och så plötsligt så blir det någonting helt annat, som nästan är kontraproduktivt mot det samhället vi vill egentligen (kommunal tjänsteman).

Situationen att den kommunala förvaltningen finansierar flera olika projekt som drivs av ideella organisationer utan någon generell koordinering av insatserna kritiserar av en kommunal tjänsteman som menar att integrationsarbetet lätt blir för spretigt och svårt att överblicka: "Man skall inte falla för en massa projektidéer till höger och vänster, man måste veta och man skall tänka 15 år framåt. Vilka satsningar skall vi göra och vilken roll kan en förening spela i den satsningen. Det är inte föreningarnas sak att avgöra. Utan det måste vara den demokratiska beslutsfunktionen. Vad vill man? För annars är det en risk att det blir huggskott" (kommunal tjänsteman). På så vis blir det viktigt att den representativa demokratin, genom de kommunala politikerna, beslutar vilken typ av samhälle som ska eftersträvas och att de ideella krafter som vill samverka hittar sin plats i denna satsning.

Ibland diskuteras även om organisationer som inte delar den kommunala förvaltningens normer och värderingar och dess vision av framtida samhälle bör kunna få ekonomiskt stöd. Reglerna kring vilka typer av ideella organisationer och verksamheter som kan och bör finansieras genom föreningsbidraget diskuteras på så vis inom den kommunala förvaltningen på olika nivåer. Sådana frågor kan handla om ifall religiösa föreningar, "kvinnofientliga organisationer" eller ideella organisationer med en tydlig politisk hållning (t.ex. sådana som är en del av arbetarrörelsen) som bedriver integrationsarbete bör kunna få offentligt stöd för sina verksamheter. Att de ideella organisationer bär på olika ideologier och normativa föreställningar ses både som en resurs och ett problem. Å ena sidan är man medveten om att man inte bara kan välja de man vill ge bidrag till samtidigt som man vill kunna styra att "rätt" förening får pengarna så att man ska kunna kontrollera att pengarna används för att driva mot en positiv samhällsutveckling.

De lokala ideella föreningarna bekräftar bilden att samverka med kommunen sker främst via informella kontakter, regelbundna möten, bidrag samt gemensamma projekt. De ekonomiska förutsättningarna är de som främst lyfts fram som ett hinder för att kunna göra mer på integrationsområdet: "Rätt förutsättningar är ju för det första att vi har tillräckligt många frivilliga. Det är ju inte så att det är väldigt enkelt att få frivilliga. De står ju inte på kö, utan vi måste ju ragga då på något sätt. Och sen behövs det ju också lite slantar. Alltså, ekonomin är ju för oss på den lokala nivån det är ju lika med noll höll jag på att säga." (representant ideell organisation).

De ideella föreningarna, speciellt i de små kommunerna, verkar mest av allt ha tillgång till egenfinansiering och volontärer, vars obetalda

insatser spelar en viktig roll för organisationerna. Avsaknaden av ekonomiska resurser gör lokalkostnaderna problematiska: "... och mycket av pengarna går ju till hyror, det är dyrt att hyra mitt i staden. (...) Men det mesta jobbet görs ju av frivilliga. Jag vet ju att det finns föreningar i landet som ha gott om pengar, men det kan jag säga, det har vi inte här i alla fall. Utan vi gör det här helt ideellt. Ställer upp och det kan ju vara lite påfrestande ibland, för det kostar varje gång man skall göras någonting" (representant ideell organisation). Inför frågan om en eventuell professionalisering av det lokala föreningslivet svarar en representant "Då måste vi ha en helt annan ekonomi (...) Men det är klart hade man resurser så skulle man ju kunna anställa. Och det är lite om vad vi har pratat om i förra veckan (...) Att man skulle kunna vara utförare av tjänster, men att de var offentligt betalda. Men där är vi ju definitivt inte än" (representant ideell organisation).

De somaliska föreningarna verkar dessutom brottas med en del problem inom den egna gruppen, exempelvis att mobilisera krafter till sina organisationer. Somalierna är en resurssvag grupp vilket tar sig olika uttryck. Dels är det många som kämpar med familj, studier och arbete och har mycket lite tid över att engagera sig i föreningar: "... vi är ganska nya, så de flesta av våra medlemmar, det är inte många som kan driva själva föreningen. Det finns några, jag och andra, så vi har brist på resurser kan man säga, när man pratar om kapaciteten att driva sådana här verksamheter. Så det är inte lätt, vi har våra familjer, och vi har också jobb. Det blir lite begränsningar" (representant somalisk förening). En del upplever också ett visst motstånd inom gruppen gentemot föreningslivet som organiseringsform: "Och problemet är att våra medlemmar har väldigt begränsad erfarenhet av vad föreningen gör. De har fobi mot föreningarna" (representant somalisk förening). Detta motstånd kan handla om att inte vilja ge ut sitt personnummer eller att man inte ser skillnaden mellan en somalisk förening och den somaliska staten enligt intervjupersonen. Personen menar att den somaliska gruppen behöver mer information om föreningslivet och träning i hur man bedriver föreningsverksamhet: "... men först måste vi informera och våra landsmän måste förstå. Vi har inga föreningar hemma i vårt land. Så vi måste liksom träna de mer att komma igång" (representant somalisk förening).

En representant för en somalisk förening har också upplevt svårigheter i att samarbeta med svenska ideella organisationer på grund av att man upplever en viss misstänksamhet från en del av dessa organisationer: "Så de gör vad de kan, men ibland så ser jag bristen att, t.ex. man känner lite hot när man träffar någon invandrare som har organiserat själva, vi

och de andra. Jag har upplevt ibland att man känner sig... det blir lite konkurrens” (representant somalisk förening). Samtidigt uttrycker samma person att de somaliska organisationerna är viktiga för att kunna förmedla ett inifrånperspektiv: ”Vi tycker att vi som kommer från inom gruppen kan ge de bästa perspektiven. Och vi ser att lösningen måste komma från under inte uppifrån” (representant somaliska förening). Konkurrens och misstänksamhet kan också uppstå mellan somaliska föreningar. Bristen av resurser både i organisationen och inom gruppen samt svårigheten att samverka gör att många av de intervjuade somaliska föreningarna arbetar mer inåt gruppen med mötesplatser, aktiviteter och med att bygga kunskap än utåt gentemot det övriga samhället.

Samtidigt verkar det finnas ett stort antal somaliska föreningar ute i kommunerna även om många ter sig vara ganska små och informella. De som har en mer eller mindre etablerad verksamhet och ett utåtriktat arbete verkar vara ett fåtal i varje kommun. I vissa kommuner har man också försökt samordna de somaliska föreningarna för att begränsa antalet röster och få en mer samlad bild av och relation till gruppen via dess intresseföreningar men det har varit svårt, inte minst på grund av splittring och konkurrens inom gruppen:

Det finns ju fungerande föreningar som har läxläsning och det finns idrottsförening och så. Men man kommer inte överens. Och ju fler de har blivit, desto större problem har det blivit. Sen skulle man då från kommunens sida försöka hitta en annan samarbetsform. Man tyckte ju ändå att det var viktigt att samarbeta med de här föreningarna, så då utsåg man (ett antal) talespersoner då som man tyckte, de här företrädare gruppen på lite olika sätt då. Och så skulle de här då företräda och de skulle liksom få ihop det på ett bra sätt, men det funkade inte heller. Det gjorde det inte (kommunal tjänsteman).

Kommunala företrädare har även gjort försök att skapa gemensamma ansökningar med de somaliska föreningarna för olika projekt där kommunen kunde bidra i form av nystartsjobb och föreningarna skulle stå för verksamheterna. Projektet lades ner på grund av samarbetsproblem och brist på koordinering inom gruppen: ”och då började det liksom med en målgrupp då, men sen så nästa gång som den här ansökan kom upp så hade det ändrat innehåll så då var det andra, mer angelägna saker. Så det blev liksom ingen ordning. Man la ner den där ansökan, för det var inte tillräckligt många som stod bakom det där” (kommunal tjänsteman). I samband med dessa problem har det funnits röster från inom gruppen att den kommunala förvaltningen skulle vara mer styrande gentemot föreningarna och att kommunen bara ”krånglar till

det” där man istället skulle kunna strukturera upp det och bestämma utifrån vilka föreningar som finns, vad de skulle göra och hur pengarna skulle fördelas. ”Men i verkligheten så är det ju inte riktigt så enkelt” menar en kommunal tjänsteman. På så vis blir åter spänningen mellan organisationernas självständighet och olikhet och kommunens behov av styrning påtaglig.

Samtidigt upplever de flesta ideella organisationer och somaliska föreningar som intervjuats att de har en bra kontakt med den kommunala förvaltningen och en öppen dialog. Denna bygger både på att det finns regelbundna möten och forum där man kan framföra åsikter, synpunkter och önskemål och även på mer informella kontakter med specifika tjänstemän: ”Vi har bra samarbete och vi fick två gånger medel från kommunen men det handlar inte bara om medel, det handlar om att man ger råd och tips till kommunala tjänstemän som har ansvaret för integrationsfrågor och om vi ser något som är viktigt för kommunen att vi kanske kan lyfta upp det med dem. Ja kring integration har vi bra samarbete” (representant somalisk förening). På frågan om hur denna kommunikation tar sig uttryck beskrivs kontakten som informell men också att den sker genom att en del representanter för somaliska föreningar också arbetar inom den kommunala förvaltningen.

Att samverkan inte enbart sker genom att olika organisationer samarbetar utan också genom att man skapar nya arenor som ”ägs” gemensamt i projektform eller genom att personer förflyttar sig mellan olika organisationer och intar olika roller är något som kommer att diskuteras mer i nästa avsnitt.

Projekt, partnerskap och andra samverkansformer

I de fyra kommunerna som ingår i studien förekommer flera olika samverkansprojekt och partnerskap kring olika verksamheter som oftast bygger på ett samarbete mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, svenska ideella organisationer och somaliska föreningar. Projekten får ofta finansiering från olika håll och ofta finns det också EU-medel inblandade t.ex. från ESF-rådet¹³ som i fallet med följande projekt: ”Sen har vi ESF som då finansierar en stor del av projektet och vi får också finansiering från andra håll. Däribland länsstyrelsen, ett antal kommuner och sen AF. Men alla bidrar inte med pengar utan en del bidrar med tjänster. AF t.ex. bidrar med arbetsförmedlare” (projektledare).

I en del projekt betonas vikten av att involvera de somaliska föreningarna i olika referensgrupper. I ett projekt har de ombetts att tänka på pro-

jektet, hur det är utformat och om vad som kan förbättras. Man försöker på så vis värdesätta de somaliska föreningarnas kunskaper: "de har ju en stor kunskap. De har varit här ganska länge och har hjälpt människor ganska länge. Så kunskap finns ju där" (projektledare). Ibland finns somaliska representanter också med i de styrande organen: "styrgruppen, som leder projektet. Och där är med alla som har investerat i projektet, det vill säga AF och alla de aktörerna som vi har räknat upp innan plus två medlemmar som utses av somaliska föreningar att vara deras representanter" (projektledare).

Problemet med dessa projekt beskrivs vara den snäva och begränsade tidsramen, samtidigt som det tar tid att förankra verksamheten hos målgruppen och att resurserna är tidsbegränsade: "Om man tittar på förankringsprocessen har den inte funkade bra. Det har tagit tid att bli accepterad och att folk börjar storma in här. Det har varit lite problem med personalbiten (...) och lite sådana saker skapade hack i maskineriet så att säga. Men nu har vi kommit till rätta när det gäller deltagarna som kommer hit (...) så det blir väldigt tomt om man tvingas att stänga ner allt... Men tyvärr! Så är det med projekt, det är ju inget långsiktigt och så. Projekt är rätt kortsiktiga" (projektledare).

För den kommunala förvaltningen kan det också vara viktigt att driva dessa projekt för att introducera integrationsfrågan hos delar av den kommunala verksamheten som vanligtvis inte har det perspektivet. Denna strategi bygger enligt en kommunal tjänsteman på att försöka identifiera var i den kommunala verksamheten projektet bäst passar in. Ett projekt om kat-missbruk¹⁴ kan t.ex. placeras under en avdelning som arbetar med folkhälsa: "Helt plötsligt så fick man in en fråga inne hos dem som de inte hade jobbat med förut. Och då ökar man också deras interna kunskaper i frågan för de blev engagerade i den" (kommunal tjänsteman).

I dessa projekt gör man ofta en poäng att involvera den somaliska gruppen i organiseringen för att stärka resurserna i gruppen och mobilisera krafter:

Och i det här projektet (...) så har vi också haft tre handledare med somaliskt ursprung. Och det har ju också varit bra eftersom många är språksvaga när de kommer till projektet. Så de har ju fungerat som språkstöd. Men i den här gruppen av deltagare har det även varit lite andra nationaliteter, så det finns ju väldigt resursstarka personer. Och

14 Kat är en drog som är narkotikaklassad i Sverige och som används främst av personer med rötter i Östafrika.

de har ju vuxit tycker jag, under den här tiden och det är väl där vi vill fortsätta att utveckla. De måste ju bygga själva. Och de är ju duktiga på att organisera sig, men också med stöd och hjälp från oss som vet hur föreningslivet fungerar och det här med styrelse och demokratifrågor (kommunal tjänsteman).

I kölvatten av dessa projekt kan på så vis egenorganisering inom den somaliska gruppen uppstå och stärkas enligt detta resonemang. En mer hybrid form av samverkan kan uppstå då individer från målgruppen, t.ex. personer med somaliskt ursprung som befunnit sig i landet under en lång tid, blir direkt anställda inom projekten eller i den offentliga förvaltningen. Som diskussionerna ovan har visat finns det i flera av kommunerna en ambition att personalen i förvaltningarna ska återspegla befolkningen i kommunerna. Detta ses som mycket värdefullt då dessa blir någon form av samhällskommunikatörer och brobyggare. Dessa personer har viss kulturspecifik kunskap och kan få tillgång till information och tillträde till grupper och individer på ett bättre sätt än andra med annan bakgrund: "Vi har ingen legitimitet annars i gruppen riktigt. Alltså någonstans är vi ju av en annan art eller... Så att det blir, det behöver finnas brobyggare och då är det ju viktigt att vi kan anställa ur folkgruppen också" (kommunal tjänsteman).

Samverkan uppstår genom att dessa individer ofta även är aktiva i det lokala föreningslivet och inte minst inom de somaliska föreningarna. Detta medför en del fördelar enligt en somalisk representant samt kommunal tjänsteman då den somaliska föreningen får tillgång till kunskaper som inte är lättillgängliga samt en kanal in till beslutsfattande samtidigt som kommunen får tillgång till mycket information om vad som händer i gruppen och vilka behov som finns. Samtidigt betyder det en stor uppoffring för den personen som lätt slits mellan olika lojaliteter.

Dessa dubbla roller kan påverka individens trovärdighet gentemot kommunen när man försöker driva vissa ärenden: "när man vill främja vissa frågor, ibland uppfattar man att jag har ett intresse eftersom jag är med i den här gruppen. Och om jag vill lyfta upp någonting som rör vissa saker. Då blir det nästan som att allting handlar om den här föreningen, det kan bli lite så" (representant somalisk förening/kommunal tjänsteman). Det kan vidare skapa förväntningar hos den egna gruppen att personen ska kunna lösa olika problem som ligger bortom dennes handlingsutrymme: "Jag är bara en tjänsteman som följer och utför vad man skall göra och så tycker man 'fixa så och så'. Ja, kan lyfta upp frågan, men jag sitter inte i beslutsfattande positioner" (representant somalisk förening/kommunal tjänsteman).

En kommunal tjänsteman menar också att detta med dubbla roller blir väldigt krävande för den enskilde som tvingas arbeta nästan dygnet runt. Samtidigt ger det den kommunala förvaltningen en ovärderlig kunskap och insyn i de grupper man arbetar mot och kan bidra till att öka förtroende för eller minska misstänksamheten emot den offentliga förvaltningen. Tilliten är inte alltid hög inom gruppen menar en del kommunala tjänstemän som nämner att ryktesspridning är mycket vanliga inom gruppen. I denna fråga uttrycker flera en önskan om att det lokala föreningslivet skulle kunna göra mer för att motverka att rykten sprids som försvårar samverkan: "Ofta, de invandrare som lever i segrerade områden, de lever i sin egen lilla värld. Varje subgrupp håller sig och lyssnar till varandra. Så det förekommer ryktesspridningar ofta, som inte stämmer överens med verkligheten. Så om vi skulle få resurser, skulle vi kunna hitta några informatörer som kan gå ut och besöka där de samlas och prata med dem" (representant ideell organisation).

En kommunal tjänsteman beskriver också hur svårt det ibland är när vissa personer inom målgruppen innehar olika funktioner och roller däribland att man fungerar som tolk, har ett lotsföretag, är representant för en etnisk förening, politisk aktiv eller är representant för en somalisk förening. Att förstå i vilken egenskap personen vänder sig till den kommunala förvaltningen blir då avgörande samtidigt som personen i fråga inte förstår själva problematiken, enligt en intervjuperson: "Och det måste man förhålla sig till som tjänsteman. När olika personer ringer och... samma person ringer, men har olika funktioner. Man måste fråga vilken 'hatt' och i vilket syfte man ringer, och det vill man kanske inte heller tala om" (kommunal tjänsteman). Insikten i gruppens dynamik är också avgörande vad gäller förståelsen för vissa kulturspecifika interna maktdynamiker som kan baseras på kön, klass och klantillhörighet. Där blir det en svår balans, menar en kommunal tjänsteman, mellan förståelse, anpassning och motstånd och där det kan uppstå en spänning mellan att möta varje enskild individ och att arbeta med en grupp människor där man måste beakta olika delvis svårförståeliga sociala strukturer.

En av projektledarna menar dock att bostadsfrågan och okunskapen om gruppens villkor och ursprung är bland de största problemen i arbetet med den somaliska gruppen:

Men det största problemet i kommunen när det gäller mottagandet alltså, det vet ju alla, det är ju bostäder. Det finns ju inga bostäder överhuvudtaget. En del bor väldigt trångt. Somalierna har stora familjer. En del har inget hem överhuvudtaget utan placerats i sådana här tillfälliga boenden. Och sen så har man alltid haft problem med att förstå gruppen

och deras bakgrund. Man har aldrig tagit hänsyn till var de här människorna har kommit ifrån. Ett land som nästan bara finns på kartan. Och de har nästan inte haft regering på tre decennier. Så man behöver särskilda insatser för att de skulle komma ikapp resten av samhället och sådana här initiativ som är en bra start. Med rekommendation att liknade projekt borde finnas på flera orter och vi uppmuntrar folk från olika delar av landet att komma hit. Fler och fler kommer hit på studiebesök och skall kopiera vår modell och tillämpa i sina respektive kommuner. Men att man kan få lägga lite mer resurser på sådana här projekt (projektledare).

Denna projektledare ser på så vis den sociala innovationen bakom projekten som en viktig del i att få ett bättre mottagande och integration och att de positiva erfarenheter som finns runt om i landet sprids.

Slutsatser och diskussion

Framställningen av resultaten ovan har försökt att besvara den första frågeställningen: *Hur sker samverkan mellan offentliga och civilsamhällesorganisationer i mottagandet med fokus på beslutsfattande (vad som bör göras), implementering (vad som görs) och utfall (konsekvenser)?*

Detta sista avsnitt kommer att ta sig an de sista två frågeställningarna. Först och främst *På vilket sätt förhåller sig denna samverkan till principerna i ÖKI?* För att besvara denna frågeställning kommer jag att försöka lyfta fram vad resultaten visar vad gäller var och en av de sex principerna som beskrivits i tabell 1.

Självständighet och oberoende. De ideella organisationernas oberoende röstfunktion att kritisk granska verkar inte vara ifrågasatt i samverkan med det offentliga. Finansiering sker främst genom olika former av bidrag som inte verkar var kopplad till huruvida organisationerna är "vänligt" inställd till den kommunala politiken. Samtidigt pågår en diskussion kring hur denna bidragsgivning ska kunna göras mer effektiv och där de insatser som finansieras ska kunna vara mer i linje med det offentligas idé om en önskvärd samhällsutveckling. Här finns en potentiell konflikt mellan det offentligas uppdrag att förvalta resurser på ett ansvarsfullt sätt och organisationernas krav att formulera sitt uppdrag självständigt och oberoende. Detta behöver dock inte betyda att en ideell organisation måste göra avkall på sin röstfunktion för att kunna erhålla bidrag från det offentliga.

Dialog. De flesta ideella organisationerna i studien verkar ha en öppen dialog med det offentliga eller i alla fall tillgång till kontaktytor där kommunikation kan ske utan att tröskeln är för hög. Det finns både mer

formaliserade kontaktytor men också mer informella kommunikationskanaler. Om detta skapar ömsesidig förståelse och förtroende är svårt att säga men relationerna verkar trots allt kännetecknas av viss tillit, välvilja och av en övertygelse om att de olika organisationernas uppdrag och verksamheter är viktiga för målgruppen.

Kvalitet. I och med att någon större ideell verksamhet på uppdrag av det offentliga inte förekommer i de undersökta kommunerna är det svårt att bedöma hur samverkan förhåller sig till denna princip. Det blir dock tydligt att det finns en önskan hos en del kommunala företrädare att i större utsträckning veta om de verksamheter som finansieras via föreningsbidraget (inklusive projektbidrag) håller god kvalitet. Från Arbetsförmedlingens sida har det framkommit en viss skepsis till att kvalitén hos ideella organisationers verksamhet är av sådan art att den skulle vara lämplig för flera insatser inom etableringsområdet. Här handlar det kanske inte nödvändigtvis om låg eller hög kvalitet utan snarare om verksamheternas olika former där de frivilliga inslagen i det ideellas verksamhethamnar i konflikt med vissa kontrollerande och reglerande inslag i arbetsmarknadsåtgärder.

Långsiktighet. Diskussionen om långsiktighet har inte förekommit så mycket i materialet förutom när det kommer till de externt finansierade samverkansprojekten. Det är uppenbart att finansieringen från kommunens sida inte garanterar någon större långsiktighet då den ofta förekommer i projektform med begränsad tidsram utan någon garanti av att verksamheter ska permanentas.

Öppenhet och insyn. Med utgångspunkt i vad man kan utläsa ur denna studies begränsade omfång finns det en stor öppenhet och möjlighet till insyn i båda det offentliga och det ideellas verksamheter. Vad som försvårar insyn är dock att mycket av kommunikationen och samverkan sker på informell basis och genom direkta enskilda kontakter. Detta kan lätt skapa ryktesspridning, misstänksamhet och missförtroende både mellan ideella och offentliga organisationer och mellan ideella organisationer.

Mångfald. I och med att det inte förekommer i någon större utsträckning att ideella organisationer intar rollen som utförare på integrationsområdet är det svårt att se att det finns särskilt goda förutsättningar för en ökad mångfald av aktörer som utförare med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Uppkomsten av nya aktörer inom det civila samhället bygger på så sätt främst på krafter som finns inom det civila samhället. Diskussionerna kring huruvida ideella organisationer som erhåller stöd för olika verksamheter gör nytta utifrån kommunens

definition av den önskade samhällsutvecklingen sätter också gränser för hur stor värdemässig och metodologisk mångfald som är möjlig inom den lokala integrationspolitiken.

Den tredje och sista frågeställningen är: *Hur påverkar denna samverkan de somaliska familjernas mottagande och etablering?* Denna fråga är något svårare att svara på eftersom den föreliggande studien är begränsad. Effekten av den politik som bedrivs är svår att mäta och bedöma. Vad studien dock visar är att ett komplicerat system med många involverade aktörer skapar hinder för dem som systemet är till för, de nyanlända somalierna. Att navigera mellan olika program, åtgärder och de aktörer som ansvarar för dem kan vara svårt och påfrestande för nyanlända invandrare som redan har en genomgått många prövningar på väg till Sverige. Kommunikation, samverkan och goda relationer mellan aktörerna kan göra systemet mer användarvänligt och överblickbart. Att aktörerna som är involverade och som kan bidra till ett effektivt mottagande, etablering och integration har kännedom om varandra och kommunicerar gör att de också kan vägleda de nyanlända till rätt information, insats och aktör utifrån deras unika förutsättningar och behov.

Studiens resultat tyder också på att samarbetsprojekt och partnerskap kan ha en positiv effekt för de individer som är i behov av stöd av mottagnings-, etablerings- och integrationssystemen. Aktörernas (offentliga som ideella) olika mandat, ansvarsområden och värdemässiga och metodologiska ansats skapar gränser som kan fungera som inneslutande och uteslutande. I samverkan kan nya rum skapas med kännetecknen av flera av dessa organisatoriska modeller vilket möjliggör mer flexibla lösningar som bättre matchar vissa individers behov.

Studien visar också på relativt små skillnader mellan de fyra kommunerna. Även om en systematisk jämförelse mellan kommunerna inte har varit möjlig, tyder studien på att folkmängden och den relativa storleken på inflyttningen av nyanlända, verkar spela en viss roll. I mindre kommuner med stor inflyttning av nyanlända verkar lokala aktörer oftare lyfta fram utmaningar i mottagandet, etableringen, integrationen samt i den lokala välfärden. Dessa faktorer verkar dock inte påverka relationerna mellan stat, kommun och civilsamhällesorganisationer varken vad gäller vilka roller man intar eller hur dessa uppfattas. Inte heller verkar politisk styrning eller förekomsten av formaliserade samverkansformer i termer av olika överenskommelser på regional nivå spela någon roll. De regionala överenskommelserna som förekom i två av fyra kommunerna är mer eller mindre frånvarande från det empiriska materialet.

Som nämnt inledningsvis i denna text bygger offentliga och ideella organisationer på olika logiker (se tabell 2.) kopplade till ägandeskap, styrning, prioriteringar i verksamheten och resurser. Studien visar också en viss skillnad i hur kommunala och statliga organisationer bedriver verksamheter inom integrationsområdet där olika förutsättningar och olika regelverk skapar mer eller mindre gynnsamma ramar för samverkan med andra aktörer. Vissa av dessa skillnader är, som forskningen visar, svåra att överbygga. Trots överenskommelsens ambition att förena en starkare utförarroll för svenska ideella organisationer med en oberoende kritisk röstfunktion finns det inom integrationsområdet ganska lite som tyder på att detta låter sig göras på ett enkelt sätt i kommunerna runt om i landet. Kommunen och statens ansvar inom den nordiska, socialdemokratiska välfärdsmodellen är omfattande både vad gäller organiseringen, finansieringen och produktionen av välfärdstjänster. Denna institutionaliserade roll hamnar lätt i konflikt med idén och föreställningen av en ideell sektor som producerar välfärd med offentliga medel, självständigt och oberoende, med egna kvalitetsmått och utifrån olika värdemässiga och metodologiska ansatser.

Frågan om en starkare utförarroll för civilsamhällesorganisationer väcker tydligt, i synnerhet hos kommunala tjänstemän, bilden av en nedmontering av välfärdsstaten utifrån liberala principer och värderingar som känns igen från länder som Storbritannien och USA. Att just dessa länder har delvis lyfts fram som förebilder, när det kommer till integrationen av den somaliska gruppen, skapar också en bild av en annan typ av integrationspolitik som bygger mer på kollektiv inkludering än en individuell. I flera intervjuer blir det tydligt hur idén om ett parallellt system av tjänster för den somaliska gruppen och olika särlösningar, som är mer vanliga i andra länder, krockar med föreställningen av den svenska modellen för integration där en mer individbaserad integration har varit normen.

Relationerna mellan det offentliga och det ideella i det lokala sammanhanget verkar trots allt starka och är inbäddade i samverkansformer som är etablerade och förankrade genom praxis sedan lång tid tillbaka. Dialog, samverkan och partnerskap verkar trots allt vara något som alla ställer sig bakom och som skapar förutsättningar för nya lösningar som kan gynna målgruppen, och i synnerhet de individer vars behov de befintliga organisationernas verksamheter inte riktigt lyckas möta. Denna samverkan skulle potentiellt kunna underlättas av lokala överenskommelser, vilket andra lokala studier också föreslår (se t.ex. Folkeson 2014). Då frågan hamnar på lokal nivå öppnar den för en diskussion kring vilken samhällsutveckling som ska eftersträvas och hur ansvaret

mellan offentlig och ideell sektor ska fördelas. Överenskommelsen som demokratimodell bygger på att en viss konsensus skapas både inom den ideella sektorn och mellan sektorn och det offentliga, enligt klassisk deliberativ modell¹⁵ (se Scaramuzzino 2012). Ett hinder i en sådan överenskommelseprocess skulle kunna vara att frågan verkar blir mer "ideologisk" på det lokala planet där välfärden faktiskt ska produceras och resurser och ansvar fördelas.

15 Demokratimodellen som överenskommelsen bygger på har i forskning definierats som "collaborative governance" och kan beskrivas som en styrningsform där en eller fler myndigheter direkt interagerar med icke-statliga aktörer i en kollektiv beslutsprocess som är formell, consensus-orienterad och deliberativ och som syftar till att implementera policy, administrera offentliga program eller tillgångar (Ansell & Gash 2007).

Referenser

Litteratur

- Ansell, C. & Gash, A. (2007) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571.
- Alexander, M. (2004) Comparing Local Policies toward Migrants. I R. Peeninx, K. Kraal, M. Martiniello, & S. Vertovec, (Red.) *Citizenship in European Cities. Immigrants, local politics and integration policies*. Aldershot, Hants, England: Ashgate.
- Aytar, O. (2007) *Mångfaldens organisering – Om integration, organisationer och interetniska relationer i Sverige*. Stockholm: Acta Universitatis Stockholmiensis (AUS).
- Bergman, A. & Selmros, S. (2008) *Frivilligorganisationers engagemang för flyktingar och invandrare i Västernorrland*. 5 i 12.
- Billis, D. (2010) Towards a theory of hybrid organizations. I D. Billis, (Red.), *Hybrid Organizations and the Third Sector* (pp. 46-69). Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Brommé, P. (2007) Integrationspolitik utan ände. I P. Brommé, S. Rönnqvist, & T. Schölin (Red.) *Vita fläckar – om integrationspolitik, ledning och mångfald i Malmö stad*. Current Themes in IMER research nr. 7. Malmö: Malmö University.
- Carlson, B.; Magnusson, K. & Rönnqvist, S. (2012). *Somalier på arbetsmarknaden - har Sverige något att lära?*. Stockholm: Fritze.
- Dahlstedt, I. (2003) Invandrarorganisationer i Sverige. I F. Mikkelsen (Red.) *Invandrerorganisationer i Norden*. København: Nordisk ministerråd.
- Danielson, A.; Zetterberg, P. & Amnå, E. (2009) *Bidrag till vad? – En kunskapsöversikt över effekter och metoder rörande statliga bidrag till ideella organisationer*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Folkesson, D. (2014) *Förstudie: Frivilliginsatser för stärkt mottagningskapacitet. Kartläggning & resultat, 2013-2014*. Växjö: Institutet för lokal och regional demokrati.
- Forsell, E. & Ingemarsson, M. (2008) *Integrationsarbete i civilsamhället - Unga och äldre i blickfånget*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Hammar, T. (2006) Immigration to a Scandinavian welfare state: The case of Sweden. I H. Blomberg, A. Forsander, C. Kroll, P. Salmenhaara & M. Similä (Red.) *Sameness and Diversity – The Nordic Welfare State Model and the Integration of Immigrants on the Labour Market*. Helsinki: Helsinki University Print.
- Hartman, L. (Red.) (2011) *Konkurrensens konsekvenser- Vad händer med svensk välfärd*. Stockholm: SNS.

- Hoff, M. (2011) *Integration i den ideella sektorn - goda exempel och förutsättningar för samverkan i Uppsala län*. Länsstyrelsen i Uppsala län.
- Johansson, S. (2005) *Ideella mål med offentliga medel – Förändrade förutsättningar för ideell välfärd*. Stockholm: Sober förlag.
- Johansson, H.; Kassman, A. & Scaramuzzino, R. (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle – Perspektiv på en överenskommelse*. Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting. Andra tematiska studien.
- Johnsdotter, S. (2010) *Somaliska föreningar som överbryggare*. Allmänna Arvsfonden.
- Karlsson, L. (2003) *Det lokala integrationsarbetets myller och mylla*. Stockholms stad, Integrationsförvaltningen, Integrationsavdelningen.
- Kazepov, Y. (2008) The Subsidiarization of Social Policies: Actors, Processes and Impacts. *European Societies*, 10 (2), 247-273.
- Kings, L. (2011) *Till det lokala försvar: civilsamhället i den urbana periferin*. Stockholm : Stockholms universitet.
- Koopmans, R. (2004) Migrant mobilisation and political opportunities: variation among German cities and a comparison with the United Kingdom and the Netherlands. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 30(3), 449-470.
- Lundström, T. & Svedberg, L. (2003) The Voluntary Sector in a Social Democratic Welfare State–The Case of Sweden. *Journal of Social Policy*, 32, pp. 217-238.
- Lundström, T. & Wijkström, F. (1995) *Från röst till service? – den svenska ideella sektorn i förändring*. Sköndal: Sköndalsinstitutet.
- Lundström, T. & Wijkström, F. (1997) *The Non-profit Sector in Sweden*. Manchester: Manchester University Press.
- Melander, C. (2009) *Inom transnationella och lokala sociala världar: om sociala stödutbyten och försörjningsstrategier bland svensksomalier*. Göteborg: Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet.
- Myrberg, G. (2010) Political Integration through Associational Affiliation? Immigrants and Native Swedes in Greater Stockholm. *Journal of Ethnic and Migration Studies*; 37(1), 99-115.
- Odmalm, P. (2004) Invandrarföreningar som intressekanaler – möjligheter och hinder på lokal nivå. I B. Bengtsson (Red.) *Föreningsliv, makt och integration*. Stockholm: Fritzes.
- Olsson, L.; Nordfeldt, M.; Larsson, O. & Kendall, J. (2008) Sweden: when strong third sector historical roots meet EU policy processes. I J. Kendall, (Red.) *Handbook on Third Sector Policy in Europe – Multi-level Processes and Organized Civil Society*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Penninx, R.; Kraal, K.; Martiniello, M. & Vertovec, S. (2004) Introduction: European Cities and Their New Residents. I R. Peenix, K. Kraal, M. Martiniello, & S. Vertovec, (Red.) *Citizenship in European Cities. Immigrants, local politics and integration policies*. Aldershot, Hants, England: Ashgate.
- Reuter, M. (2012) Överenskommelsen som spegel och arena. I F. Wijkström (Red.) *Civilsamhället i samhällskontraktet – En antologi om vad som står på spel*. Stockholm: European civil society press.
- Salamon, M. L.; Sokolowski, S. W. & List, R. (2004) Global Civil Society – An Overview. I M. L. Salamon, (Red.), *Global Civil Society – Dimensions of the Nonprofit Sector*. Bloomfield, Conn.: Kumarian.
- Sarstrand Marekovic, A. (2011) *Från invandrarbyrå till flyktingmottagning – Fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå*. Lund: Arkiv.
- Scaramuzzino, R. (2012) *Equal opportunities? - A cross-national comparison of immigrant organisations in Sweden and Italy*. Malmö University Health and Society Doctoral Dissertations 2012:5.
- Strömblad, P. & Adman, P. (2010) Political Integration through Ethnic or Nonethnic Voluntary Associations?. *Political Research Quarterly*, 63 (4), 721-730.
- Trägårdh, L. (2010) Rethinking the Nordic welfare state through a neo-Hegelian theory of state and civil society. *Journal of Political Ideologies*, 15(3), 227-239.
- Weber, M. (1991) *Vetenskap och politik*. Göteborg. Bokförlaget Korpen.
- Wijkström, F. & Einarsson, T. (2006) *Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring*. Stockholm: EFI Handelshögskolan.
- Wijkström, F. & Lundström, T. (2002) *Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället*. Stockholm: Sober Förlag.
- Zincone, G. & Caponio, T. (2006) The Multilevel Governance of Migration. I R. Penninx, M. Berger, K. Kraal (Red.) *The dynamics of international migration and settlement in Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press

Övriga dokument

- Arbetsförmedlingen (2013) *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet*. Dnr: AF2011/414101 Datum: 2013-02-22.
- Dnr IJ2008/2110/UF. *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting*.
- Dnr IJ2009/60/UF. *Dialog om relationerna mellan regeringen och idéburna organisationer som arbetar med mottagande av asylsökande, nyanländas etablering samt integration. Regeringens beslut*.

- Dnr IJ2009/2235/UF. *Bemyndigande att underteckna en överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting.*
- Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*. Regeringens proposition.
- RiR (2014) *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*. (2014). Stockholm: Riksrevisionen.
- SKL (2013) *Ett hållbart asyl- och flyktingmottagande*. Sveriges Kommuner och Landsting PM 2013-04-18.
- ÖKI. *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting.*

Författarpresentation

Roberto Scaramuzzino är lektor i socialt arbete vid Socialhögskolan, Lunds Universitet. Han disputerade 2012 vid Malmö högskola, på en avhandling om invandrarorganisationers roll i Sverige och Italien där han bland annat studerade processen som ledde fram till Överenskommelsen inom integrationsområdet. Han har vidare varit aktiv inom forskningsprojektet "Beyond the welfare state: Europeanization of Swedish civil society organizations (EUROCIV)" finansierat av Vetenskapsrådet. Projektet handlar om hur EU påverkar det svenska civilsamhället och frivilliga organisationer som företräder marginaliserade grupper. Hans forskningsintressen är breda och rör frågor om civilsamhälle, integration, välfärdsstatliga förändringar och frivilligt socialt arbete, gärna utifrån ett internationellt komparativt perspektiv.

Styrgruppens sammansättning 2014

Under 2014 har Regeringskansliet ordförandeskapet i styrgruppen.

För organisationerna

Jan Runfors (Hela Sverige ska leva)	jan.runfors@comhem.se
Julio Fuentes (SIOS)	julio.fuentes@sios.org
Nilla Helgesson (Skyddsvärnet)	nilla.helgesson@skyddsvarnet.se
Gun Holmertz (Caritas Angered/Göteborg)	gun.holmertz@telia.com

För Regeringskansliet

Jenny Andersson Rivas, ordförande (Arbetsmarknadsdepartementet)	jenny.andersson.rivas@regeringskansliet.se
Maria Nilson (Utbildningsdepartementet)	maria.nilson@regeringskansliet.se

För Sveriges Kommuner och Landsting

Birgitta Hällegårdh	birgitta.hallegardh@skl.se
Lotta Dahlerus	lotta.dahlerus@skl.se

Styrgruppens sammansättning 2013

Under 2013 hade Sveriges Kommuner och Landsting ordförandeskapet i styrgruppen.

För organisationerna

Pia Redlund (Sociala Missionen)	pia.r@socialamissionen.se
Julio Fuentes (SIOS)	julio.fuentes@sios.org
Hikmet Hussain (Irakiska Riksförbundet)	hikmethussain02@yahoo.se
Mari-Helena Forsberg (RIFFI)	marihelena.forsberg@riffi.nu

För Regeringskansliet

Stefan Holmgren (Utbildningsdepartementet)	stefan.holmgren@regeringskansliet.se
Marie Ericsson (Utbildningsdepartementet)	marie.ericsson@regeringskansliet.se
Johanna Wistedt (Arbetsmarknadsdepart.)	johanna.wistedt@regeringskansliet.se

För Sveriges Kommuner och Landsting

Birgitta Hällegårdh, ordförande	birgitta.hallegardh@skl.se
Lotta Dahlerus	lotta.dahlerus@skl.se



The image features a white background with several large, solid red geometric shapes. In the top left, there is a large red circle. To its right is a large red triangle pointing upwards. Below the top-left circle is a red quadrilateral. In the bottom left, there is another large red circle. In the bottom right, there is a large red rectangle. The text is positioned in the lower right area of the page.

Överenskommelsen
inom integrationsområdet