

Flykting- mottagandet

 **Det civila
samhällets roll
och villkor**

© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2016

Projektledare: **Ali Abdelzadeh**

Språkgranskning: **Ingrid Bohlin**

Grafisk form: **Typisk Form designbyrå**

Omslagsfoto: **Plainpicture/Johnér**

Distribution MUCF

Box 17801, 118 94 Stockholm

Tfn: 08-566 219 00

e-post: info@mucf.se

webbplats: www.mucf.se

www.facebook.com/mucf.se

www.twitter.com/ungciv

ISBN: 978-91-88455-03-1

Flykting- mottagandet

- det civila samhällets roll och villkor

Förord

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har sedan 2012 i uppdrag att ge stöd till regeringen för att förverkliga målet att förbättra villkoren för det civila samhället. Detta som en central del av demokratin. Inom ramen för uppdraget ska myndigheten årligen följa upp och redovisa villkoren för det civila samhället utifrån de sex principerna som finns beskrivna inom politikområdet.

I regleringsbrevet för 2016 fick Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i uppdrag att, vid sidan av den årliga uppföljningen, genomföra en kompletterande fördjupad analys för att identifiera möjligheter och utmaningar för det civila samhällets aktörer att arbeta med mottagande av nyanlända tjejer och killar respektive kvinnor och män.

Rapporten visar att det civila samhällets organisationer och föreningar har ett stort engagemang och en stor drivkraft i arbetet kring flykting- och asylmottagandet. Deras insatser är och har varit avgörande för att med kvalitet kunna möta behoven. Föreningar av olika slag gör både akuta och mer långsiktiga insatser som främjar integration. Rapporten visar också att det civila samhällets organisationer generellt sett är nöjda med sina och det offentliga insatser, men att de samtidigt upplever en rad svårigheter, såväl strukturella som praktiska. Dessa svårigheter behöver ses över för att det civila samhället ska kunna bidra mer i samhällsutvecklingen och ta mer plats som en inkluderande kraft i samhället.

Analysen har genomförts av Ali Abdelzadeh på avdelningen för utveckling och analys med stöd av Julia Grosse, Tiina Ekman, Maria Sundbom Ressaissi och James Frempong.

Ett varmt tack till alla förträdare för organisationer och föreningar som ställt upp på intervjuer och bidragit med värdefull information till studien.

Lena Nyberg, generaldirektör,
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Innehåll

Inledning	10
En politik för det civila samhället – en fördjupningsstudie	12
Rapportens syfte	14
Kapitel 1. Design, genomförande och upplägg	16
Rapportens empiriska underlag	16
<i>Kartläggning av webbplatser</i>	16
<i>Kvalitativa intervjuer</i>	19
Analys av den öppna enkätfrågan	22
Rapportens disposition	23
Kapitel 2. Kommunernas arbete med civilsamhället	25
Information till och om det civila samhället	25
Samverkan mellan kommunen och ideella aktörer	29
Volontärer och frivillig resursgrupp	29
En samlad bild	32
<i>Vad utmärker kommuner med högt respektive lågt engagemang?</i>	34
Kapitel 3. Insatser och villkor i flyktingmottagandet	39
Arbetsätt och inriktningar	39
<i>Riktade insatser</i>	40
<i>Generella insatser</i>	42
<i>Organisationernas arbetsätt</i>	44
Förutsättningar och utmaningar	46
<i>Långsiktiga förutsättningar</i>	47
<i>Kunskaper om civilsamhället</i>	48
<i>Kunskap om asylsökande</i>	49
Bristande samordning	52

Praktiska hinder	53
<i>Tidiga och långsiktiga insatser</i>	53
Övriga konsekvenser och erfarenheter	54
Kapitel 4. Mångfald och kvalitet	59
Principen om mångfald	59
Principen om kvalitet	64
<i>Organisationernas syn på mervärde och särart</i>	68
Sammanfattande iakttagelser - mångfald och kvalitet	75
Kapitel 5. Vad efterfrågar organisationerna?	78
<i>Ekonomiska villkor och långsiktiga förutsättningar</i>	78
<i>Ändringar i regelverket</i>	81
<i>Information till civilsamhället och de asylsökande</i>	82
Kapitel 6. Slutsatser	85
Generella iakttagelser	86
Kapitel 7. Förslag	93
Stärka samverkan mellan det offentliga och civilsamhället	98
Öka kunskapen om det civila samhället	98
Referenser	103
Bilaga 1. Urval av kommuner	107
Bilaga 2. Urval av organisationer och föreningar	109
Bilaga 3. Intervjuguide	110

När många sökte sig till Sverige
nästan samtidigt behövdes alla
insatser - från myndigheter,
föreningar, löst sammansatta
nätverk, vänner och familjer.
Denna rapport utreder det civila
samhällets roll och villkor.



Sammanfattning

I mars 2010 beslutade riksdagen att ersätta folkrörelsepolitiken och dess mål med den nuvarande propositionen *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55). Det övergripande målet för politikområdet är att förbättra villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin. Sedan 2012 fungerar Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor som stödmyndighet till regeringen för att förverkliga detta mål. Vi ska årligen följa upp och redovisa villkoren för det civila samhället utifrån de sex principerna som finns beskrivna inom politikområdet. Den här rapporten är ett led i detta arbete.

Uppdrag och syfte



3.2.1 Studier om det civila samhället ... MUCF ska också genomföra en kompletterande fördjupad analys vad gäller mottagande av nyanlända flickor och pojkar respektive kvinnor och män inom ramen för uppföljningen av villkoren för det civila samhället.”

(regeringsbeslut 2015)

Vår tolkning av uppdraget ovan är att vi ska ta hänsyn till både ett ålders- och ett genusperspektiv i studien av det civila samhällets insatser riktade till nyanlända och asylsökande. Vi har beaktat dessa perspektiv på två olika sätt. Först genom urvalet av organisationer, där vi har försökt att inkludera en mångfald av organisationer med insatser riktade till olika grupper utifrån ålder och kön. För det andra genom att lyfta fram eventuella skillnader i det civila samhällets

villkor i arbetet kring flyktingmottagandet som kan bero på ålder eller kön hos organisationernas primära målgrupp för insatserna.

Med utgångspunkt i uppdraget ovan har denna fördjupande studie som övergripande syfte att redogöra för det civila samhällets insatser och villkor i flykting- och asylmottagandet. Vi kommer bland annat att:

- genom en kartläggning av kommunernas webbplatser ge en översikt av deras engagemang i flyktingmottagandet i relation till civilsamhället.
- identifiera bristerna och styrkorna i mottagandet.
- beskriva olika typer av arbetsätt och inriktningar i arbetet.

Den här studien riktar också ett särskilt fokus mot principerna om mångfald och kvalitet som har varit svåra att belysa i våra tidigare uppföljningsrapporter.

Slutsatser och förslag

Utifrån intervjuer med företrädare för ett antal aktörer inom civilsamhället, en total kartläggning och granskning av samtliga kommuners webbplatser samt en analys av svaren på en öppen enkätfråga, har rapporten kommit fram till ett antal slutsatser.

En slutsats är att det finns en stor kompetens och drivkraft hos det civila samhällets aktörer i arbetet kring flyktingmottagandet.

En ytterligare slutsats är att det civila samhällets organisationer generellt sett är nöjda med sina och det offentliga insatser i flykting- och asylmottagandet, men att de samtidigt upplever en rad svårigheter, såväl strukturella som praktiska. Bland annat upplever organisationerna att det finns bristande kunskaper om och förståelse för civilsamhället hos den offentliga sektorn samt att det saknas långsiktiga ekonomiska förutsättningar att utveckla den egna verksamheten och organisationen. Omfattande administration och byråkrati samt hinder i befintligt regelverk för upphandling är exempel på ytterligare hinder.

Vidare finns det indikationer som pekar mot att det civila samhällets aktörer i mindre kommuner och de med en mindre formell

organisationsform verkar under andra förutsättningar än de som är verksamma i större kommuner och har en mer formell organisationsform. Dessa och en rad andra svårigheter och utmaningar underminerar, enligt vår uppfattning, förverkligandet av principerna om mångfald och kvalitet.

Vår slutsats är därför att det finns ett fortsatt behov av:

- att utreda möjligheterna att förenkla regelverken
- att minska de administrativa kraven
- att erbjuda mer långsiktiga ekonomiska förutsättningar
- att öka kunskapen om civilsamhället hos företrädare för det offentliga
- att hitta alternativa vägar för att främja det spontana engagemanget som sker utanför de etablerade organisationerna
- riktade projekt och insatser för de mer utsatta grupperna av nyanlända och asylsökande som kvinnor, tjejer och unga hbtq-personer.

Baserat på det redovisade underlaget ger vi i denna studie ett antal förslag på konkreta åtgärder i syfte att stärka det civila samhällets villkor för att även i fortsättningen kunna vara en central del av samhällsutvecklingen och demokratin samt för att stärka mångfalden.

Bland annat förslår vi:

- ett utbildningspaket för att förbättra förutsättningarna för samverkan.
- en kartläggning av olika avtalsformer mellan olika kommuner och civilsamhället.
- en digital guide som ska erbjuda information om olika verksamhetsområden där civilsamhällets organisationer har kompetens och kapacitet att spela en central roll.
- en kartläggning av ungas samhällsengagemang och av hindren för de underrepresenterade gruppernas deltagande och engagemang i civilsamhället.

Inledning

Demokratiska samhällen kännetecknas bland annat av att de har en mångfald av aktörer på olika samhällsnivåer som, på ett direkt eller indirekt sätt, spelar en central roll i samhällsutvecklingen och i att upprätthålla grundläggande demokratiska värden, normer och attityder (prop. 2009/10:55, Putnam 1993). I Sverige har folkrörelser, ideella organisationer, intressegrupper och andra organiserade grupper i civilsamhället ansetts ha en stor betydelse i dessa avseenden. Vid sidan av att ha en roll att representera medborgarnas intressen och behov, vara en kritisk och granskande röst i samhällsdebatten och fostra demokratiska medborgare, har civilsamhället också visat sig vara en viktig kraft att räkna med i akuta och svåra samhällsskeenden (Amnå 1995, SOU 2016:13).

Det civila samhällets roll och mervärde i olika akuta och svåra skeenden visade sig tydligast i samband med flyktingsituationen under hösten 2015 och våren 2016, då Sverige under en kort tid genomförde sin största humanitära insats i modern tid (jfr dir. 2016:47). Tack vare sin lokala förankring och sitt engagemang bland stora delar av befolkningen lyckades civilsamhället snabbt mobilisera sig och genomföra en rad viktiga insatser i mottagandet av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Som framhållits i utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) samt i direktivet om *Utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige år 2015* (dir. 2016:47) fyllde det civila samhället en viktig funktion i att ta emot de tusentals människor som var på flykt undan krig och oroligheter.

Mot den bakgrunden och med utgångspunkt i politiken för det civila samhället är det övergripande syftet med denna rapport



اللا "هنا"  
Welcome
→ 
→  
SWEDEN 

I tält utanför Stockholms central hjälpte frivilligorganisationer nyanlända flyktingar som kommit med tåg från Malmö / Köpenhamn. De nyanlända hjälptes med mat, medicin och registrering.

att undersöka och lyfta fram civilsamhällesorganisationernas egna perspektiv på hanteringen av och insatserna i arbetet med att ta emot flyktingar. I detta ingår bland annat att ge en överblick av kommunernas engagemang i flyktingmottagandet i relation till civilsamhället samt att identifiera brister och styrkor i mottagandet. Slutligen är ambitionen att rikta ett särskilt fokus mot principerna om mångfald och kvalitet som har varit svåra att belysa och fånga med de enkätundersökningar som har utgjort de empiriska underlagen för våra tidigare uppföljningsrapporter.

Det finns flera skäl till varför det är viktigt att undersöka det civila samhällets roll i flyktingmottagandet. Först och främst bör förmågan att hantera svåra skeenden i samhället ständigt utvecklas och utvärderas i syfte att dra lärdomar och erfarenheter för framtiden. För det andra finns det indikationer på att den uttalade ambitionen att på olika sätt involvera civilsamhället i statens insatser (prop. 2009/10:55, SOU 2016:13) inte har uppnåtts, inte minst i etableringen och integrationen av nyanlända (Riksrevisionen 2014:3). Slutligen är statens bedömning att flera av de påfrestningar på centrala samhällsfunktioner som blev följderna av flyktingsituationen, fortfarande finns kvar (jfr dir. 2016:47). I ljuset av dessa iakttagelser finns det således ett behov av att granska hur olika aktörer, inte minst civilsamhällets organisationer, hanterade flyktingsituationen och vilka lärdomar som kan dras av deras erfarenheter – så att Sverige står bättre rustat inför en eventuell ny flyktingvåg eller liknande utmaningar.

En politik för det civila samhället – en fördjupningsstudie

Politiken för det civila samhället (prop. 2009/10:55) har funnits i sin nuvarande form sedan 2009 och sedan 2012 fungerar Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som stödmyndighet till regeringen för att förverkliga den. Det övergripande målet för politikområdet är att villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras i dialog med det civila samhällets organisationer.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ska enligt sin instruktion årligen följa upp och redovisa villkoren för det civila

samhället utifrån de sex principerna (förordning 2015:49) i politiken för det civila samhället:

- självständighet och oberoende
- dialog
- kvalitet
- långsiktighet
- öppenhet och insyn
- mångfald.

Inom ramen för dessa sex principer för uppföljning av villkoren för det civila samhället genomförde myndigheten en uppföljning i form av en återkommande undersökning med olika underpopulationer. Resultaten överlämnades till departementet i rapporten *Villkor för organisationer med social inriktning – Civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktningmottagande* (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b). I rapporten undersöktes för första gången villkoren för civilsamhällesorganisationer med social inriktning och riktade då ett särskilt fokus på deras villkor i arbetet med flyktningmottagandet.

Analyserna visade bland annat att drygt 41 procent av de undersökta organisationerna hade arbetat med asylsökande och nyanlända under 2015, men att verksamheten nått relativt små grupper av människor.¹ Vidare uppgav drygt 38 av organisationerna att de hade samarbetat med andra aktörer inom civilsamhället för att bedriva dessa akuta insatser. Sammanfattningsvis visade rapporten att det civila samhällets organisationer hade en viktig roll i mottagandet av asylsökande och i arbetet med nyanlända.

1 Nyanlända och asylsökande är ett mångtydigt begrepp som används i många olika sammanhang med varierande definitioner. Med nyanlända avses vanligtvis personer som har beviljats uppehållstillstånd. Asylsökande används däremot som en benämning på en utländsk medborgare som har tagit sig till Sverige och ansöker om asyl. Eftersom det finns så olika definitioner av vilka grupper av människor som sägs vara flyktingar, asylsökande och nyanlända har vi inte gjort någon skillnad i denna studie.

Detta är en fördjupad studie av villkoren för det civila samhället. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor gavs i uppdrag att genomföra en fördjupningsstudie för att identifiera möjligheter och utmaningar för det civila samhällets aktörer att arbeta med mottagande av nyanlända tjejer och killar respektive kvinnor och män. Denna uppföljning sker inom ramen för uppföljningen av villkoren för det civila samhället som beskrivs i *En politik för det civila samhället* (prop. 2009/10:55).

Utifrån att uppdraget i stor utsträckning avser de servicegivande organisationerna inom det civila samhället tillåter årets fördjupningsstudie att vi följer upp de aspekter som har varit svåra att fånga och undersöka med hjälp av kvantitativa data. Ett särskilt fokus kommer därför att läggas på principerna om mångfald och kvalitet. En anledning till detta är att dessa två principer, särskilt principen om kvalitet, främst är relevanta för de organisationer inom civilsamhället som utför tjänster på uppdrag av det allmänna (jfr prop. 2009/10:55). Annorlunda uttryckt och i relation till dess två principer blir således organisationernas roll som utförare, snarare än som röstbärare och opinionsbildare, mest relevant, vilket är en aspekt som hittills inte har undersökts djupare i uppföljningsrapporterna.

I denna fördjupningsstudie kommer vi alltså i stort sett inte att beröra de övriga fyra principerna (det vill säga självständighet och oberoende, dialog, långsiktighet samt öppenhet och insyn). Anledningen är först och främst att dessa principer har undersökts ingående i våra tidigare uppföljningsrapporter (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015, 2016b, Ungdomsstyrelsen 2013) utifrån relevanta empiriska underlag.

Rapportens syfte

Med utgångspunkt i 2016 års regleringsbrev har denna studie som övergripande syfte att redogöra för det civila samhällets insatser och villkor i flykting- och asylmottagandet.

I detta övergripande syfte ingår att genom en kartläggning av kommunernas webbsidor ge en bakgrundsbeskrivning av i vilken mån kommunerna verkar ta tillvara det ideella engagemanget bland sina

invånare och i det civila samhället. Utifrån ett antal frågeställningar kommer vi att undersöka samtliga kommuners webbplatser, till exempel i vilken utsträckning det finns information riktad till civilsamhället i relation till nyanlända och huruvida kommunen erbjuder människor att engagera sig i frivilliga arbetsinsatser i deras regi.

Syftet omfattar även att identifiera brister och styrkor i flyktingmottagandet utifrån organisationernas perspektiv, beskriva olika typer av arbetssätt och inriktningar på arbetet samt analysera vad organisationerna själva efterfrågar när det gäller stöd från, och dialog med, offentliga aktörer på statlig, regional och kommunal nivå. Vidare är ambitionen att beskriva olika typer av samarbeten med andra aktörer i mottagandet utifrån erfarenheter från det civila samhällets aktörer.

Slutligen ska studien rikta ett särskilt fokus mot principerna om mångfald och kvalitet i syfte att belysa hur civilsamhällesaktörer mäter kvaliteten i sin verksamhet och hur förutsättningarna ser ut för en mångfald av aktörer att verka såväl inom flyktingmottagandet som inom andra samhällsområden.

KAPITEL 1.

Design, genomförande och upplägg

Rapportens empiriska underlag

Med utgångspunkt i rapportens syften har underlag och material samlats in på flera olika sätt. Det första underlaget utgörs av en kartläggning och granskning av samtliga kommuners webbplatser utifrån ett antal specifika frågeställningar. Syftet med kartläggningen har varit att ge en bakgrundsbeskrivning av i vilken mån kommunerna verkar ta tillvara och uppmuntra det ideella engagemanget bland sina invånare och i det civila samhället.

Det andra underlaget består av ett antal semi-strukturerade intervjuer med ett urval av organisationer inom det civila samhället som har bedrivit eller bedriver verksamhet i flykting- och asylmottagandet.

Slutligen använder vi oss av och analyserar svaren från en öppen enkätfråga i syfte att få en bredare bild av vad det civila samhället efterfrågar av regeringen för att förbättra deras villkor att arbeta med att ta emot nyanlända och asylsökande. Denna öppna enkätfråga ingår i den årliga enkätundersökningen som i år riktades till det civila samhällets organisationer med social inriktning. Dessa tre underlag kompletterar varandra i arbetet med att ge en fördjupad bild av villkoren för olika organisationer inom det civila samhället.

Kartläggning av webbplatser

Under perioden 1–14 mars 2016 granskade vi på ett standardiserat sätt samtliga kommuners webbplatser utifrån ett antal frågeställningar som sedan kodades om till följande fem variabler.

Det civila samhällets organisationer och föreningar har ett stort engagemang och en stor drivkraft i arbetet kring flykting- och asylmottagandet.



I vilken utsträckning har kommunen:

- (1) information på sin webbplats som riktar sig till civilsamhället i relation till nyanlända.
- (2) information på sin webbplats om civilsamhällets insatser i flyktingmottagandet som riktar sig till privatpersoner.
- (3) samarbete med ideella aktörer i relation till nyanlända.
- (4) erbjudit människor att engagera sig i frivilliga arbetsinsatser.
- (5) en frivillig resursgrupp eller annan krisberedskapsgrupp som involverar frivilliga i allmänhet eller i relation till flyktingmottagandet.

Eftersom det finns så olika definitioner av vilka grupper av människor som sägs vara flyktingar, asylsökande och nyanlända och olika användning av begreppen har vi inte gjort någon skillnad i denna studie utan godtagit kommunernas beteckningar och behandlat dessa som en och samma målgrupp.

Empirin handlar alltså i hög grad om hur kommunerna kommunicerar vad de gör inom flyktingmottagandet på sina webbplatser. Vi har också noterat när den senaste informationen är daterad och konstaterar att den för det mesta är mycket aktuell.

I sammanhanget är det dessutom viktigt att understryka att kartläggningen av kommuners webbplatser inte på något sätt gör anspråk på att mäta kommunernas faktiska insatser och arbete i flykting- och integrationsfrågorna. Resultaten från den totala kartläggningen syftar, som påpekats ovan, till att ge en helhetsbild av hur kommunerna kommunicerar sin verksamhet inom flyktingmottagandet på sina webbplatser. Det är därför viktigt att resultaten kopplade till kartläggningen tolkas med viss försiktighet avseende vad den säger om deras faktiska insatser eller samarbeten.

I samband med redovisningen av webbkartläggningen kommer vi att undersöka sambandet mellan olika variabler. Vi kommer till exempel att undersöka om olika kommuntyper (till exempel storstadsregioner, större högskoleorter eller övriga större kommuner)

uttrycker sig på olika sätt när de skriver om flyktingmottagandet på sina webbplatser.²

Kvalitativa intervjuer

I syfte att få en mer fördjupad och nyanserad bild av det civila samhällets arbete i samband med flyktingmottagande genomfördes under maj till juli 2016 också en rad intervjuer med anställda och ideellt engagerade personer från olika ideella föreningar och organisationer. I likhet med den kvantitativa uppföljningsrapporten (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b) fokuserar även denna fördjupningsstudie på organisationer som utmärker sig genom att ha någon form av social inriktning och verksamhet som riktar sig till asylsökande, nyanlända eller ensamkommande barn. Urvalet av organisationer skedde i två steg.

I *ett första steg* gjorde vi ett urval av kommuner i syfte att ta hänsyn till organisationernas geografiska hemvist. Vi skapade också ett samlat mått (additivt index) av de fem variablerna som beskrevs tidigare för att mäta kommunernas engagemangsnivå i flyktingmottagandet i relation till civilsamhället.³

I ett andra steg valde vi organisationer utifrån kriteriet professio-

-
- 2 När vi undersöker sådana skillnader mellan olika grupper kommer vi genomgående att använda oss av korstabeller och signifikanttestet χ^2 -test. I detta test jämförs de *observerade värdena* (det vill säga hur respondenterna är fördelade mellan olika kategorier) med de *förväntade värdena* (det vill säga hur fördelningen skulle ha sett ut om det inte funnits någon skillnad mellan grupperna). Större skillnader mellan de observerade och förväntade värdena indikerar starkare samband mellan variablerna i fråga (Barmark & Djurfeldt 2015).
 - 3 Indexet gick från 0 till 9, där 0 indikerade en låg grad av engagemang i flyktingmottagandet och i relation till nyanlända och 9 motsvarade en hög grad av engagemang. För att beakta eventuella skillnader i erfarenheter och förutsättningar från olika organisationer som kan kopplas till deras geografiska hemvist, valde vi att fokusera på kommuner som hamnat i toppen och i botten på detta index. Totalt handlar det om 52 kommuner från olika delar av landet (se bilaga 1).

naliseringsgrad från kommunerna i botten och kommunerna i toppen på engagemangsindexet. Vid urvalet av organisationer tog vi hänsyn till deras professionaliseringsgrad som mättes genom antalet anställda inom varje lokal organisation. Utifrån antalet anställda delades organisationerna i sin tur in i två huvudkategorier: professionaliserade och icke-professionaliserade. Med professionaliserade avses i denna rapport organisationer som har minst fem anställda. Kategorin icke-professionaliserade omfattar däremot organisationer som inte har någon eller färre än fem anställda. Organisationerna som omfattas av den senare kategorin brukar mestadels bedriva sin verksamhet på ideell basis.

Anledningen till att vi beaktade organisationernas professionaliseringsgrad vid urvalet grundar sig i de resultat och skillnader som framkom i vår senaste uppföljningsrapport av villkoren för det civila samhällets organisationer (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b). Där framkom bland annat att organisationer med anställd personal i större utsträckning ansåg att lagar och regler som påverkar deras organisation har försämrats jämfört med organisationer utan anställda. Vidare visade rapporten att organisationer med anställda oftare känner sig beroende av offentliga medel för att bedriva sin kärnverksamhet än organisationer utan anställda.

I tillägg till dessa (se bilaga 1) kommuner valde vi också att inkludera vissa rikstäckande organisationer med verksamhet i ett stort antal kommuner. Ett viktigt skäl till detta undantag är att ett flertal föreningar som har varit aktiva i flyktingmottagandet på lokal nivå oftast tillhör rikstäckande nationella organisationer. Det har därför varit angeläget att också få en nationell bild av organisationernas verksamhet i mottagandet av nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn. Samtidigt har vi också försökt beakta ett ålders- och genusperspektiv genom att vid urvalet inkludera en mångfald av organisationer med insatser riktade till olika målgrupper utifrån ålder och kön. I detta syfte har vi varit i kontakt med organisationer som har bedrivit riktade insatser till ensamkommande barn och unga, htbq-personer samt kvinnor och tjejer (se bilaga 2).

I korthet skedde alltså urvalet av organisationer med hänsyn till såväl typen av organisation som kommun där organisationen i fråga

var verksam (tabell 1.1). Sammantaget intervjuades företrädare för 22 organisationer och föreningar, av dessa hade 14 minst 5 anställda (professionaliserade) medan 8 bedrev sin verksamhet helt på frivillig basis eller hade färre än 5 anställda (icke-professionaliserade). Tabell 1.1 visar en sammanställning av organisationerna, fördelade efter typ av organisation och kommunernas engagemangsnivå vad gäller insatser i flyktingmottagande som de kommuniceras på webbplatserna.

Tabell 1.1. Urvalet av organisationer efter organisationstyp och engagemangsnivå, 2016. Antal

		Organisationstyp	
		Professionaliserade	Icke-professionaliserade
Engagemangsnivå (kommuner)	Lägst	2	4
	Högst	4	4
Nationella organisationer		8	
N		14	8

Intervjuerna med företrädare för de olika organisationerna varade mellan en halv till en timme, där vissa genomfördes via telefon och andra vid personliga möten. Efter transkriberingen av intervjuerna användes en kvalitativ innehållsanalys, präglad av en induktiv ansats, för att analysera materialet. Här skedde alltså en mer förutsättningslös bearbetning av det empiriska materialet i syfte att bryta ned materialet till olika relevanta kategorier och teman. Vid intervjuerna användes en intervjuguide bestående av en rad breda stödfrågor, konstruerade med utgångspunkt i studiens syften (se bilaga 3).

För att uppfylla rapportens syften har vi alltså varit i kontakt med olika delar av civilsamhället. Vi har eftersträvat att intervju företrädare från organisationer med olika professionaliseringsgrad. Dessa organisationer har omfattat nationella riksorganisationer, men också lokalföreningar som har varit aktiva i mottagandet av asylsökande och nyanlända. Vi har också tagit hänsyn till organisationernas verksamhetsområden och geografiska hemvister för att maximera variationen. En förteckning över de organisationer och föreningar som vi har varit i kontakt med och intervjuat finns i bilaga 2.

Analys av den öppna enkätfrågan

Som ett komplement till kartläggningen av kommunernas webbplatser och de kvalitativa intervjuerna har vi använt oss av kvalitativa data från den årliga enkätundersökningen som följer upp och redovisar villkoren för det civila samhället (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b). Syftet har varit att ge en bättre bild av vad det civila samhällets organisationer vill att Sveriges regering ska göra för att förbättra villkoren för civilsamhället att arbeta med mottagandet av nyanlända och asylsökande.

I årets första uppföljningsrapport och enkätundersökning (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b) riktades fokus mot villkoren för civilsamhällesaktörer med social inriktning och där vissa även utför insatser inom välfärdsområdet. Urvalet av organisationer som har besvarat enkätfrågorna kommer från civilsamhällets rampopulation som SCB har tagit fram inom ramen för sitt uppdrag att tillhandahålla statistik om det civila samhället. Rampopulationen har utgjort en utgångspunkt innan vi ytterligare snävat in undersökningsgruppen. Ideella organisationer som utför välfärdstjänster ingår ibland även i det så kallade utförrregistret.⁴

Enkätundersökningen riktade sig till de organisationer inom civilsamhället som varit ekonomiskt aktiva under 2015. Ytterligare avgränsningar var att de skulle finnas i utförrregistret och att någon kommun eller något landsting köpt social omsorg eller flyktingmottagning av dem under 2014.

I urvalet ingår dessutom organisationer inom det civila samhället som arbetat med ICNPO5-verksamheterna Hälsa och Social trygghet. När båda populationerna slås samman har vi 207 organisationer som

- 4 Statistiska centralbyrån har sedan 2012 i uppdrag att årligen tillhandahålla en population över privata utförare av kommunal/landstingskommunal verksamhet. Det rör sig om vinstdrivande och ideella organisationer inom skola, vård och omsorg som har utfört tjänster för ett tröskelvärde på minst 100 000 kronor för kommuner och ett tröskelvärde på minst 250 000 kronor för landsting. Sedan 2013 är det obligatoriskt för kommuner och landsting att rapportera in dessa uppgifter till SCB.
- 5 *International Classification of Non Profit Organisations* – FN:s statistiksystem för satelliträkenskaper om icke-vinstdrivande organisationer.

bara tillhör populationen från utförrregistret, 282 organisationer som tillhör utförrregistret och har ICNPO-verksamheterna Hälsa eller Social trygghet samt 1 434 organisationer med ICNPO-verksamhet i Hälsa och Social trygghet men som inte finns i utförrregistret. Sammantaget ingick alltså 1 923 organisationer i urvalet. Enkäten besvarades av drygt 49 procent av organisationerna i urvalet.

Datinsamlingen skedde från februari till och med april 2016 genom en postenkät. Av sekretesskäl har Statistiska centralbyrån stått för adresshanteringen, medan SKOP har stått för det praktiska genomförandet på uppdrag av MUCF. Enkäten besvarades av 49 procent bland organisationerna i utförrregistret och av 49 procent bland övriga organisationer. Ytterligare information om enkätfrågorna och undersökningen i stort finns i den senaste uppföljningsrapporten om det civila samhällets villkor (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016).

Rapportens disposition

Kapitel 2 redogör för kartläggningen av kommunernas webbplatser i syfte att ge en bild av hur samverkan mellan civilsamhället och kommunerna ser ut i mottagandet av nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn.

Kapitel 3 handlar bland annat om hur civilsamhället har engagerat sig i flyktingmottagandet, vilka brister och hinder organisationerna har stött på i sitt arbete samt hur organisationerna jobbar med de nya invånarna.

Kapitel 4 beskriver det civila samhällets förutsättningar i fråga om mångfald och kvalitet. Bland annat redogör vi för hur det civila samhällets organisationer har gått tillväga för att utvärdera och kvalitetssäkra sina insatser i mottagandet av nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn.

Kapitel 5 redogör för de åtgärder och förslag som det civila samhällets organisationer efterfrågar för att få bättre villkor i arbetet med mottagandet av nyanlända och asylsökande.

Kapitel 6 och 7 innehåller rapportens slutsatser och ett antal förslag till regeringen som syftar till att stärka och värna det civila samhällets förutsättningar och roll i samhället.

KAPITEL 2.

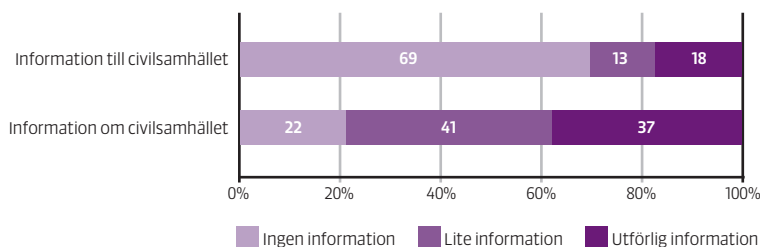
Kommunernas arbete med civilsamhället

Information till och om det civila samhället

I detta kapitel redovisar vi resultaten från kartläggningen av samtliga kommuners webbplatser som genomfördes under perioden 1–14 mars 2016 i syfte att ge en bakgrundsbeskrivning av i vilken mån kommunerna verkar ta tillvara och stimulera engagemanget bland sina invånare och i det civila samhället. För detta ändamål undersökte vi olika aspekter av kommunernas webbplatser. Två av dessa aspekter handlar om i vilken utsträckning kommunen hade information på sin webbplats *riktad till civilsamhället* i relation till nyanlända samt information *om* civilsamhällets insatser i flyktingmottagandet *riktad till privatpersoner*.

Som framgår av figur 2.1 verkar påfallande många kommuner inte ha någon information alls som vänder sig direkt till föreningslivet i relation till nyanlända. Den vanligaste typen av information är annars att föreningsbidrag på något sätt är öronmärkta för att arbeta med flyktingar, asylsökande eller nyanlända. Föreningarna uppmanas ibland också att höra av sig till kommunens flyktingkoordinator, integrationssamordnare eller motsvarande. Mycket mindre vanligt tycks det vara med regelrätta informationskvällar i syfte att engagera fler föreningar. Det förekommer ibland också uppmaningar att ta kontakt med kommunen för att erbjuda nyanlända praktikplatser eller direkta arbetstillfällen. Ibland uppmanas föreningarna också att medverka i någon volontärverksamhet som sker i kommunens regi som språkvän eller flyktingguide.

Figur 2.1. Andel kommuner som inte har någon, lite eller utförlig information till och om det civila samhällets organisationer i relation till nyanlända, 2016. Procent.




Kommentar: Datainsamlingen skedde under perioden 1–14 mars 2016.

Den stora majoriteten kommuner har någon form av information om det civila samhället i relation till nyanlända. Det allra vanligaste är en förteckning över lokala eller nationella civilsamhällesorganisationer som den enskilde kan engagera sig i eller donera pengar till. Detta kan vara mer eller mindre utförligt där ibland en stor bredd av vad organisationerna gör räknas upp och även på vilket sätt kommuninvånarna själva kan göra en insats i organisationernas regi. Det var dock inte alla gånger självklart till vem eller vilka som denna typ av information riktades.

De organisationer kommunerna ofta hänvisar till är Röda Korset, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Individuell människohjälp och UNHCR (då ofta för donationer). Det är också vanligt att hänvisa till olika lokala Facebook-grupper.

I ett nästa steg ville vi undersöka om informationstillgängligheten på kommunernas webbplatser om och till det civila samhället i relation till nyanlända hängde ihop med olika kommuntyper. Därför delade vi upp svaren på de två ovan redovisade frågorna på fyra olika kommuntyper: storstadsregioner, större högskoleorter, övriga större kommuner och kommuner med mindre än 25 000 invånare.

Analysen i tabell 2.1 visar att det inte finns någon signifikant skillnad mellan olika kommuntyper vad gäller *information till* civilsamhället. Däremot visar den nedre delen av tabellen att det finns en statistiskt säkerställd skillnad mellan kommuntyperna när det kommer



Malmö centralstation. Pojken Ayham är glad över att vara i Sverige. I bakgrunden syns familjen. De kommer alla från Syrien och de är på väg vidare till Stockholm.

till *information om* civilsamhället. De större kommunerna har i större utsträckning utförlig information om civilsamhället jämfört med de mindre. Skillnaden är störst mellan större högskoleorter och kommuner med mindre än 25 000 invånare. Till exempel erbjuder 69 procent av de större högskoleorterna utförlig information om civilsamhället relaterad till flyktingsituationen på sina webbplatser, medan motsvarande andel för kommuner med mindre än 25 000 invånare är 30 procent.

Tabell 2.1. Information till och om civilsamhället efter kommuntyper, 2016. Procent

	Storstads- regioner	Större högsko- leorter	Övriga större kommuner	Kommuner med mindre än 25000 invånare
Information till civilsamhället				
Utförligt	14	19	23	19
Lite	12	19	12	13
Saknas	74	62	65	68
N	51	16	49	174
Information om civilsamhället				
Utförligt	39	69	49	30
Lite	59	25	33	39
Saknas	2	6	18	30
N	51	16	49	174

Kommentar: Databasinsamlingen skedde under perioden 1–14 mars 2016.

I korthet visar alltså våra resultat att kommunerna verkar vara bättre på att ha information på sin webbplats om det civila samhället i relation till nyanlända jämfört med att ha information som vänder sig direkt till civilsamhället. Resultaten visar också att de större kommunerna i högre grad har mer utförlig information om civilsamhället jämfört med de mindre.

Samverkan mellan kommunen och ideella aktörer

En tredje aspekt som undersöktes på kommunernas webbplatser handlar om huruvida det fanns samarbeten mellan kommunen och ideella aktörer i relation till nyanlända. I knappt hälften (46 procent) av kommunerna tycks kommunen samverka med civilsamhället medan det i övriga fall (54 procent) inte verkar finnas någon sådan samverkan.

De vanligaste typerna av samverkan verkar vara att kommuner och frivilligorganisationer arrangerar klädinsamlingar tillsammans. Vidare ställer ofta kommunerna lokaler till förfogande där det är ideella organisationer som anordnar själva verksamheten.

Här tog vi också en titt på om kommuntypen var av betydelse för huruvida en kommun och det civila samhället samverkade. Resultaten visar att de större kommunerna i högre grad samverkade jämfört med de mindre kommunerna. Av tabell 2.2 framgår att andelen större högstskoleorter som samverkar med det civila samhället är 69 procent, medan motsvarande andel för kommuner med mindre än 25 000 invånare är 38 procent. Skillnaderna är statistiskt säkerställda.

Tabell 2.2. Samverkan efter kommuntyper, 2016. Procent

	Storstadsregioner	Större högstskoleorter	Övriga större kommuner	Kommuner med mindre än 25 000 invånare
Samverkar	53	69	57	38
Samverkar inte	47	31	43	62
N	51	16	49	174

Kommentar: Datainsamlingen skedde under perioden 1–14 mars 2016.

Volontärer och frivillig resursgrupp

Ytterligare två aspekter som vi tittade närmare på var huruvida kommunen erbjöd människor att engagera sig i frivilliga arbetsinsatser samt om kommunen hade en frivillig resursgrupp eller någon annan krisberedskapsgrupp med allmänna uppdrag eller med inriktning mot nyanlända.

Av figur 2.2 framgår att den stora majoriteten (67 procent) av

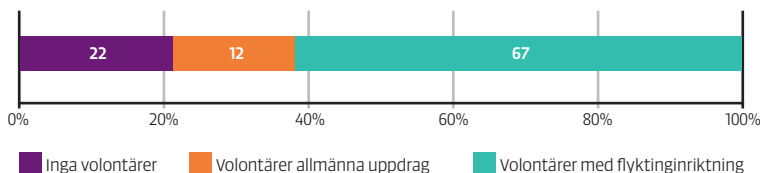
kommunerna engagerar volontärer i sitt arbete med flyktingar, asylsökande eller ensamkommande barn. Engagemanget som kommunerna involverar volontärerna i kan handla om att ta emot gåvor i form av klädinsamlingar. Andra vanliga former av volontärverksamhet är att engagera etablerade kommuninvånare som flykting- eller samhällsguide, fadder eller mentor, så kallad språkvän eller mer tillfälligt genom att delta i ett språkkafé.

Just språkvän och flyktingguide är något som Eskilstuna kommun har beviljats pengar till från Länsstyrelsen för att driva som ett nationellt projekt. Syftet är att hjälpa andra kommuner och organisationer att införa integrationsarbetet med flyktingguide/språkvän samt att samordna och stötta arbetet med liknande befintliga verksamheter över hela landet.

Det kan dessutom handla om att anordna eller delta i aktiviteter vid olika boenden, oftast i hem för vård eller boende (HVB). Hit har vi inte räknat de mer formaliserade och även lagstiftade funktionerna, till exempel familjehem, god man, förvaltare (gäller främst ensamkommande barn) eller kontaktperson.

Utöver ovan nämnda aktiviteter är det relativt vanligt att kommunerna samordnar någon form av volontärverksamhet inom ramen för äldreomsorgen. Det handlar då om någon form av väntjänst där personer kan anmäla sitt intresse för att besöka eller ledsaga ensamstående äldre.

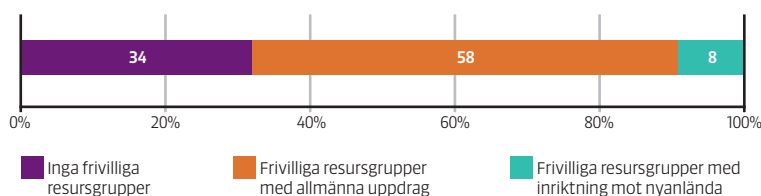
Figur 2.2. Andel kommuner som inte har några volontärer, volontärer med mer allmän inriktning eller med inriktning mot nyanlända, 1–14 mars 2016. Procent.



Kommentar: Datasamlingen skedde under perioden 1–14 mars 2016.

Figur 2.3 visar att är det relativt vanligt med så kallade frivilliga resursgrupper (FRG) som Sveriges Civilförsvarsförbund står bakom genom att utbilda individer från olika ideella organisationer. Tanken är att de ska bistå kommunen när de ordinarie resurserna behöver förstärkas i utsatta lägen eller vid andra behov. I de flesta fall verkar de inte spela någon framträdande roll i kommunens arbete med flyktingar, asylsökande eller nyanlända, men det finns undantag.⁶

Figur 2.3. Andel kommuner som saknar frivillig resursgrupp, har FRG med mer allmän inriktning eller med inriktning mot nyanlända, 1–14 mars 2016. Procent.



Kommentar: Datainsamlingen skedde under perioden 1–14 mars 2016.

Även i relation till de två ovan beskrivna aspekterna av kommunernas webbplatser ville vi undersöka kommuntypernas betydelse. Tabell 2.3 visar att det inte finns någon statistiskt säkerställd skillnad mellan kommuntyperna när det gäller huruvida kommunen engagerar volontärer i sitt arbete med flyktingar eller inte. Däremot visar den nedre delen av tabellen att det finns skillnader mellan kommuntyperna när det kommer till huruvida kommunerna har frivilliga resursgrupper (FRG) eller inte.

Resultatet indikerar att det är vanligare i större kommuner att ha frivilliga resursgrupper med inriktning mot nyanlända jämfört med i mindre kommuner. Till exempel kan vi avläsa från tabellen att 20 procent av kommunerna som betecknas storstadsregioner har frivilliga resursgrupper med inriktning mot nyanlända, medan motsvarande andel för kommuner med mindre än 25 000 invånare är 3 procent.

6 Detta omfattar alltså inte POSOM-grupper (Psykiskt och socialt omhändertagande vid stora olyckor och katastrofer) som ofta omfattar den lokala församlingen (Svenska kyrkan) och som verkar finnas i nästan alla kommuner.

Tabell 2.3. Andel volontärer och frivilliga resursgrupper efter kommuntyper. Procent

	Stor- stads- regioner	Större högsko- leorter	Övriga större kommuner	Kommuner med mindre än 25000 invånare
Volontärer	16	19	8	28
Volontärer med mer allmän inriktning	14	19	12	11
Volontärer med flyktinginriktning	70	62	80	61
N	51	16	49	174
Frivilliga resursgrupper			49	174
Inga frivilliga resursgrupper	10	19	33	43
Frivilliga resursgrupper med allmänna uppdrag	71	68	57	54
Frivilliga resursgrupper med inriktning mot nyanlända	20	12	10	3
N	51	16	49	174

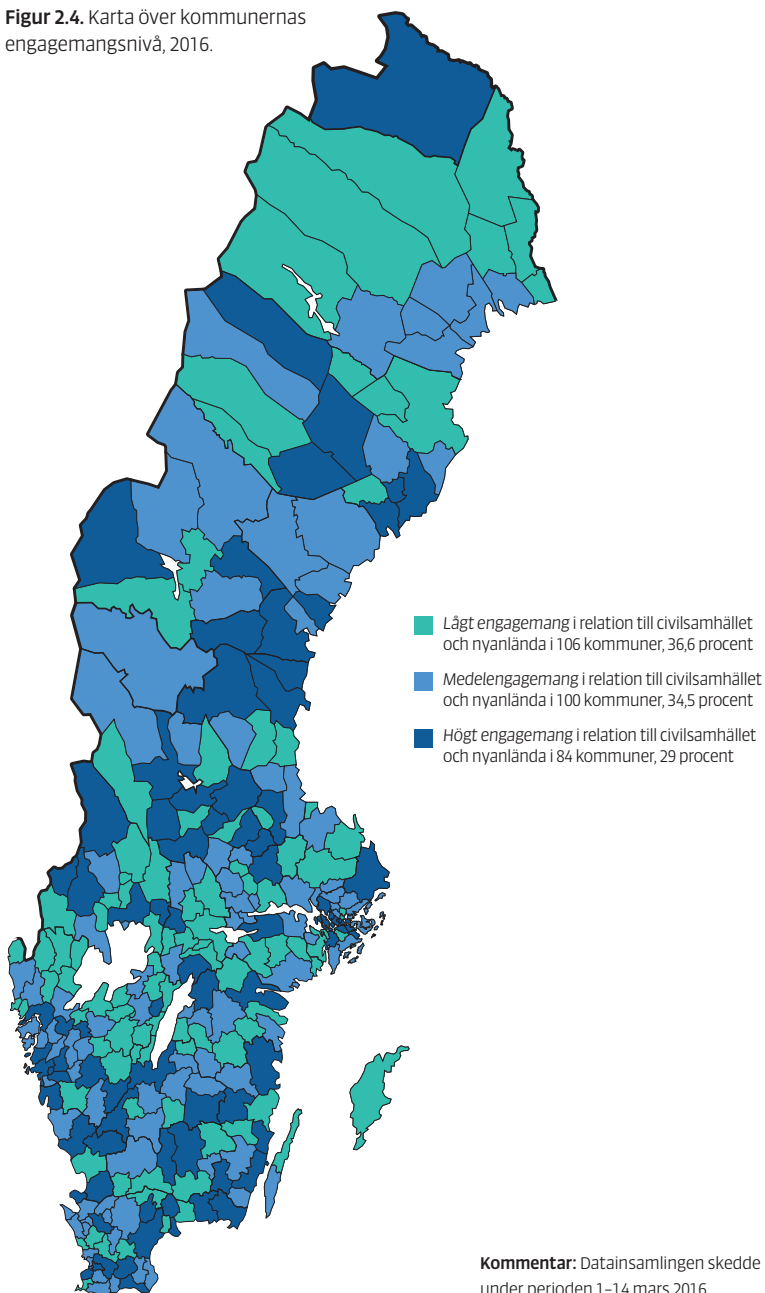
Kommentar: Datasamlingen skedde under perioden 1–14 mars 2016.

En samlad bild

För att få en översikt över hur samtliga kommuner på sina webbplatser kommunicerar vad de tillsammans med det civila samhället gör i relation till nyanlända och asylsökande skapade vi ett samlat mått bestående av de fem variablerna som vi redogjort för ovan. Det samlade måttet går från 0 till 9, där 0 indikerar en låg grad av engagemang i flyktingmottagandet och i relation till nyanlända och 9 motsvarade en hög grad av engagemang. För att underlätta analysen och möjligheten att se eventuella skillnader mellan kommunerna delades det samlade måttet in i tre kategorier: *lågt* (0, 1, 2, och 3 på indexet), *medel* (4 och 5) och *høgt* (6, 7, 8 och 9) engagemang.

Av översiktskartan (figur 2.4) framgår att drygt 37 procent av kommunerna har *lågt engagemang* i relation till civilsamhället, nyanlända och asylsökande, 35 procent har *medelengagemang*, medan resterande 29 procent har *høgt engagemang*. Utifrån denna karta kan vi dock inte dra några tydliga slutsatser om relationen mellan kommunernas geografiska läge och deras engagemangsnivå. Vi kommer därför att i nästa avsnitt undersöka vad som utmärker kommuner som verkar ha lågt, medel- respektive høgt engagemang i relation till civilsamhället och nyanlända.

Figur 2.4. Karta över kommunernas engagemangsnivå, 2016.



Vad utmärker kommuner med högt respektive lågt engagemang?

En central fråga i sammanhanget är alltså om kommunernas engagemang i relation till det civila samhället och nyanlända kan grunda sig i vissa specifika egenskaper hos kommunerna. I detta avsnitt tar vi en närmare titt på några faktorer som anses vara av betydelse.

I ett första steg undersökte vi om det totala engagemanget, som är ett samlat index av de fem variablerna, kommer att skilja sig åt mellan olika typer av kommuner. Utifrån de resultat som vi redovisat ovan vet vi redan att kommuntyperna har betydelse för vissa aspekter av informationstillgänglighet på webbplatserna, men frågan kvarstår om huruvida det samlade måttet också hänger samman med olika kommuntyper. Tabell 2.4 visar att det finns en statistiskt säkerställd skillnad mellan kommuntyperna med avseende på engagemangsnivå. De större kommunerna verkar i större utsträckning vara bättre på att kommunicera sin verksamhet kring flyktingmottagande på sina webbplatser jämfört med mindre kommuner. Till exempel visar tabellen att andelen storstadsregioner som har hög engagemangsnivå är dubbelt så stort som andelen kommuner med mindre än 25 000 invånare som har hög engagemangsnivå (41 procent jämfört med 20 procent).

Tabell 2.4. Engagemangsnivå efter kommuntyp, 2016. Procent

		Storstads- regioner	Större högskole- orter	Övriga större kommuner	Kommuner med mindre än 25 000 invånare
Engage- mangsnivå	Låg	18	25	26	46
	Medel	41	19	35	34
	Hög	41	56	39	20
N	57	16	49	174	174

Kommentar: Datainsamlingen skedde under perioden 1–14 mars 2016.

Vidare undersökte vi om det totala engagemanget hängde samman med det politiska styret i kommunerna. Givet de olika ideologiska konfliktlinjerna mellan de politiska partierna i Sverige (Larsson 2006) är det rimligt att anta att sammansättningen av det kommunala styret



Projekt är väldigt bra, men ofta är det ju så att efter ett lyckat projekt så ska man hitta en ny liten knorr på det bara för att kunna söka ytterligare medel. Alla projekt ska alltid vara så otroligt nyskapande. Det görs ju redan väldigt mycket bra som skulle kunna fortsätta.”

(Individuell Människohjälp)

(vänsterstyre, alliansstyre eller blocköverskridande) har inverkan på vilka frågor som prioriteras och vilken politik som bedrivs.

Forskningen om det kommunala självstyret har visat att det politiska styret i kommunerna är av betydelse i olika sammanhang. Studier har bland annat visat att storleken på stödet som kommunerna avsätter till personer med funktionsvariation (Lewin, L., Lewin, B., Bäck & Westin 2008) och privatiseringsandelen av välfärdstjänster (Elinder & Jordahl 2013) till viss grad påverkas av den politiska sammansättningen i kommunen. Det finns alltså anledningen att anta att den ideologiska sammansättningen (oftast mätt som politisk färg på majoriteten i kommunfullmäktige) även är av relevans för politiken som bedrivs på den kommunala nivån.

Med utgångspunkt i resonemanget ovan analyserade vi därför om den politiska sammansättningen har betydelse för kommunernas engagemangsnivå (tabell 2.5). Överlag fann vi inga statistiskt säkerställda skillnader mellan olika politiska styren i kommunerna när det gäller i vilken utsträckning de kommunicerar sin verksamhet inom flyktingmottagandet på sina webbplatser till privatpersoner och civilsamhället. Annorlunda uttryckt är alltså andelen vänsterstyrda kommuner som kännetecknas av lågt engagemang ungefär lika stor som andelen alliansstyrda kommuner inom samma engagemangskategori. Samtidigt bör det påpekas att detta resultat inte utesluter möjligheten att kommuner med olika ideologiska sammansättningar kan skilja sig åt i fråga om andra kommunala angelägenheter.

Tabell 2.4. Engagemangsnivå efter kommuntyp, 2016. Procent

		Politiskt styre i kommunen*		
		Vänster	Alliansstyre	Blocköverskridande
Engagemangsnivå	Låg	41	39	29
	Medel	33	30	41
	Hög	26	31	30
N		98	102	90

Källa: Data om det politiska styret i kommunerna kommer från Kolada.se och avser 2015.

Kommentar: Med vänsterstyre avses ett styre där S och/eller V ingår, med alliansstyre ett styre där ett eller fler borgerliga partier (C, L, M eller KD) ingår. I ett blocköverskridande styre ingår ett eller flera borgerliga partier samt S och/eller V. Miljöpartiet och övriga partier kan ingå i alla typer av styren. Datainsamlingen från kommunernas webbplatser skedde under perioden 1–14 mars 2016.

Slutligen undersökte vi om andelen utrikes födda bland förtroendevalda kommunpolitiker hade betydelse för hur mycket information kommunerna hade på sina webbplatser kring asylsökande och nyanlända riktade till privatpersoner och till det civila samhällets organisationer.

Enligt ett synsätt inom forskningen om den sociala representationens betydelse för demokratiska system kan människors livserfarenheter och sociala bakgrund påverka vilka intressen och värderingar man företräder, till exempel i sin roll som politiker eller offentlig tjänsteman (Phillips 2000, Young 2002). Detta teoretiska resonemang har fått empiriskt stöd i såväl internationella som svenska studier. När det gäller den svenska politiska kontexten har vetenskapliga studier bland annat visat att offentliga administratörer i ledande befattningar företräder grupper som de tillhör och identifierar sig med (jfr Tahvilzadeh 2011).

Med utgångspunkt i resonemanget ovan om den sociala representationens betydelse antar vi i denna rapport att de kommuner som har en högre andel utrikes födda förtroendevalda kommunpolitiker är bättre på att nå ut med sin verksamhet inom flyktingmottagandet på sina webbplatser. Mer specifikt antar vi alltså att utrikes födda kommunpolitiker företräder sina respektive gruppers intressen och värderingar och att dessa i sin tur speglar den information som sedan finns tillgänglig på kommunernas webbplatser.

I enlighet med vår hypotes visar tabell 2.6 att de kommuner som är bättre på att nå ut med information om sin verksamhet kring flyktingmottagandet till privatpersoner och civilsamhället också har en högre andel utrikes födda kommunpolitiker. Till exempel är andelen kommuner med högt engagemang 17 procent bland kommuner med låg andel (från 0 till 6 procent) utrikes födda kommunpolitiker jämfört med 35 procent bland kommuner med hög andel (från över 6 till 12 procent) utrikes födda kommunpolitiker.

Baserat på dessa resultat kan vi dock inte dra slutsatsen om huruvida skillnaden beror på att de utrikes födda kommunpolitikerna *de facto* företräder grupper som de tillhör eller om skillnaden beror på andra faktorer. Dock oavsett vad som faktiskt ligger till grund för skillnaderna verkar resultatet gå i linje med vårt resonemang ovan och

är angeläget att beakta när man vill ha en offentlig förvaltning som ska spegla och representera samhällets olika grupper.

Tabell 2.6. Engagemangsnivå efter andelen utrikes födda kommunpolitiker, 2016. Procent

Utrikes födda bland förtroendevalda kommunpolitiker			
		Låg (0-6%)	Hög (>6-12%)
Engagemangsnivå	Låg	48	30
	Medel	35	35
	Hög	17	35
N		101	189

Källa: Data om det politiska styret i kommunerna kommer från Kolada.se och avser 2015.

Kommentar: Med vänsterstyre avses ett styre där S och/eller V ingår, med alliansstyre ett styre där ett eller fler borgerliga partier (C, L, M eller Kd) ingår. I ett blocköverskridande styre ingår ett eller flera borgerliga partier samt S och/eller V. Miljöpartiet och övriga partier kan ingå i alla typer av styren. Datainsamlingen från kommunernas webbplatser skedde under perioden 1-14 mars 2016.

Sammanfattningsvis visar våra resultat att till vilken utsträckning kommunerna kommunicerar sin verksamhet inom flyktingmottagandet på sina webbplatser samvarierar med ett antal faktorer, till exempel kommuntyp och andel utrikes födda förtroendevalda kommunpolitiker. Men det kan också bero på faktorer som vi inte har studerat här.

KAPITEL 3.

Insatser och villkor i flyktingmottagandet

I detta och de två nästkommande kapitlen kommer fokus att riktas mot olika aspekter av det civila samhällets insatser och villkor. Vi kommer att belysa och diskutera insatserna, arbetssätten, mångfalden, kvaliteten och utmaningarna. Vidare redogör vi för organisationernas förslag på hur det civila samhällets förutsättningar kan stärkas i olika avseenden. Dessa kapitel gör inte anspråk på att ge en heltäckande eller uttömmande beskrivning av alla de nämnda aspekterna, utan syftet är snarare att bidra till ökad förståelse för det civila samhällets insatser och ge en översiktlig bild av organisationernas villkor i stort. Det empiriska underlaget bygger på intervjuer med företrädare för olika aktörer i det civila samhället.

Arbetsätt och inriktningar

Många organisationer inom det civila samhället har genomfört och genomför i skrivande stund en rad betydelsefulla insatser för asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn. Insatserna bedrivs både på egen hand och i samverkan med andra aktörer som är aktiva i flykting- och asylmottagandet. Det civila samhällets verksamheter kan, grovt förenklat, placeras under två huvudkategorier av insatser: *riktade insatser* och *generella insatser*. De riktade insatserna kan sägas rikta sig direkt till asylsökande, nyanlända eller ensamkommande barn, medan insatserna som sker på ett mer generellt plan snarare riktas mot offentliga aktörer som statliga myndigheter, kommuner eller landsting.

Riktade insatser

Utifrån det empiriska underlaget från intervjuerna med representanter för olika aktörer inom civilsamhället kan de riktade insatserna i sin tur delas in i två underkategorier. Den första kategorin inbegriper *akuta hjälpinsatser* av olika slag som syftar till att stödja och hjälpa de asylsökande och ensamkommande barnen i det akuta läget. Bland annat kan det handla om att ordna transitboende samt erbjuda förnödenheter som kläder, mat och mediciner. Här har, vid sidan av de etablerade organisationerna, också många av de icke-professionaliserade föreningarna och informella nätverken gjort stora insatser.

Den andra kategorin inbegriper *integrationsfrämjande insatser*, ämnade att underlätta etablering och integration för de nyanlända på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Några exempel på insatser som civilsamhällets organisationer har bedrivit eller bedriver inom ramen för denna kategori är bland annat rådgivning och vägledning i olika samhällsfrågor och i etableringsprocessen, språkcaféer och läxhjälp både för vuxna och unga, språkträning, studiecirklar i ett flertal ämnen, vägledning in i föreningslivet och kompetensutveckling av olika slag.

Ett annat exempel från de organisationer vi varit i kontakt med är att ensamkommande flyktingbarn har fått möjligheten att producera egna dokumentärfilmer i syfte att bearbeta sina upplevelser och knyta kontakter med andra. Vissa organisationer har också erbjudit barn och unga professionell hjälp för att bearbeta upplevelser de har varit med om under flykten. Dessutom har många organisationer skapat mötesplatser och nätverk för att underlätta etableringen av kontakter mellan unga nyanlända och unga som redan lever och verkar i det svenska samhället. Slutligen beskriver en organisation att de under en period också hade fadderverksamhet för nyanlända i syfte att underlätta för dem att komma in i samhället genom att ha kontakter med etablerade familjer och personer.

I sammanhanget är det värt att betona att det civila samhällets aktörer har olika ambitioner och kompetenser när det gäller de två underkategorierna av insatser. Vissa organisationer har sina styrkor i det akuta skedet, medan andra är starka i nästa skede som handlar om att erbjuda olika integrationsfrämjande insatser. Detta betyder dock

Frivilligorganisationer tar ett stort ansvar för de tusentals flyktingar som passerar genom Sverige. En klubblokal i Nobelberget i Sickla har förvandlats till ett transitboende för upp till 500 flyktingar.



inte att organisationerna uteslutande har engagerat sig endast i den ena eller i den andra fasen, utan många organisationer har verksamheter som omfattar såväl akuta som integrationsfrämjande insatser. Samtidigt bör det nämnas att få av de organisationer som vi har varit i kontakt med huvudsakligen sysslar med asylsökande eller flyktingar, även om vissa har lång erfarenhet av att jobba med flyktingar såväl i Sverige som i andra länder. Några organisationer berättar att de först i och med flyktingsituationen under hösten 2015 började ha särskilda insatser riktade till asylsökande och nyanlända.

De akuta såväl som de integrationsfrämjande insatserna genomförs och bedrivs av civilsamhällets organisationer i rollen som *utförare* av olika former av service och tjänster till allmänheten, mot full ersättning eller utan. Utförarrollen har, både i propositionen om politiken för det civila samhället (prop. 2009/10:55) och i den tidigare forskningen (jfr Harding 2012), framhållits som en viktig roll som aktörerna i det civila samhället kan spela. I sin roll som utförare kan civilsamhället, särskilt de organisationer som är aktiva inom det sociala området, bland annat erbjuda ett mervärde i form av att ha ett annat bemötande och perspektiv än kommersiella aktörer.

Generella insatser

Flera av föreningarna och organisationerna som vi har varit i kontakt med har också bedrivit eller intensifierat sina insatser på ett mer generellt plan i syfte att påverka och förbättra förutsättningarna för människor som söker skydd i Sverige. Många gånger tycks detta ha skett som följd av flyktingsituationen under hösten 2015 och våren 2016.

I rollerna som självständiga röstbärare och opinionsbildare söker organisationerna påverka makthavarna på olika nivåer. Till exempel har Rädda Barnen länge samarbetat med kommuner och andra beslut fattare i syfte att få dem att beakta ett barnperspektiv vid beslut som påverkar barn i allmänhet och flyktingbarn i synnerhet. Organisationerna, inklusive Rädda Barnen, beskriver att de i dialogen och samråden med det offentliga försöker lägga fram olika förslag på åtgärder och påverka de politiska beslut som tas eftersom besluten också avspeglar organisationernas åsikter och vilja. I detta avseende kan vi

dock skönja en tydlig skillnad mellan de professionaliserade och de icke-professionaliserade organisationerna.

Det är främst de etablerade och professionaliserade organisationerna som bedriver denna typ av verksamhet. Vår studie ger indikationer på att det kan finnas ett antal orsaker till denna skillnad. Först och främst handlar det om resurser, såväl ekonomiska som personella. De icke-professionaliserade organisationerna har helt enkelt inte tillräckliga resurser för att kunna bedriva en sådan verksamhet då deras resurser i huvudsak går till kärnverksamhet och akuta insatser i flyktmottagandet. En annan orsak tycks vara att det saknas vilja att försöka åstadkomma förändringar av mer strukturell art eller att det ligger utanför organisationens uppgift när det gäller både flyktmottagandet och organisationens kärnverksamhet i stort.

Vidare indikerar underlaget att de icke-professionaliserade organisationerna, i synnerhet nätverken som bildades och mobiliserades under flyktingsituationen i höstas, i mindre utsträckning bjuds in till sådana sammanhang där många avgörande beslut fattas. I relation till detta berättar vissa av de mindre etablerade föreningarna och de lösa sammanlutningarna om en känsla av utanförskap och tar upp svårigheten att få tillgång till inflytande, vilket vi återkommer till i nästa kapitel.

Ett ytterligare led i det generella arbetet handlar enligt vissa organisationer om att försöka påverka makthavarna genom medier. Bland annat innefattar detta arbete att skriva debattartiklar och insändare i olika tidningar för att därigenom utöva påtryckningar och uppmärksamma olika hinder i befintliga regelverk. Dessa typer av insatser genomförs återigen främst av de organisationer som har en hög grad av professionalisering och är mer benägna än andra, det vill säga än de mindre etablerade organisationerna, att försöka påverka beslutsfattare på olika nivåer.

I korthet har alltså organisationerna genom såväl formella som icke-formella påverkanskanaler försökt utöva inflytande på politikens innehåll och utformningen av offentliga beslut, om än med varierande grad av engagemang och insatser från de olika aktörerna inom det civila samhället.

Det empiriska underlaget indikerar i sin helhet att det civila samhällets organisationer har bedrivit och många gånger fortfarande

bedriver en rad viktiga insatser på olika nivåer och i olika stadier i flykting- och asylmottagandet. Det offentliga har beskrivit dessa insatser som helt avgörandet för att bemästra den flyktingsituation som Sverige befann sig i under hösten 2015 och våren 2016 (jfr dir. 2016:47, SOU 2016:13).

Organisationernas arbetsätt

Som vi redan noterat så bedrivs det civila samhällets arbete i mottagandet av nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn i olika former och med olika syften. Därutöver förekommer också en variation mellan organisationer i hur mycket man involverar de asylsökande och nyanlända i sina insatser och aktiviteter.

Långt ifrån alla organisationer har möjlighet eller vilja att bedriva verksamheter där de asylsökande och nyanlända ingår i den arbetsgrupp som planerar eller genomför insatserna. Många av de insatser som beskrevs i tidigare avsnitt, i synnerhet de insatser som har ett integrationsfrämjande syfte, genomförs inom ramen för organisationernas befintliga struktur och arbetsätt.

Detta innebär dock inte att civilsamhällets aktörer saknar vilja eller ambition att ta tillvara det engagemang och den kompetens som finns hos de nyanlända och asylsökande. Många organisationer anser att det är viktigt att de asylsökandes perspektiv, drivkrafter och engagemang i civilsamhällets verksamheter inte åsidosätts. Att skapa förutsättningar för egenorganisering och möjlighet till inflytande, inte minst genom civilsamhället, för de nyanlända och asylsökande betonas av några organisationer som centrala för en lyckad etablering och integration i samhället.



Civilsamhället kan förenkla och göra [den] processen [integrationsprocessen] effektivare och smidigare om man fått det uppdraget ... så tror jag absolut att det är en väg in och det vittnar väldigt många nyanlända om – att sitta och lära sig svenska bakom en skolbänk det funkar, men det tar mycket längre tid i jämförelse med om man är ute med civilsamhället och gör någonting.”

(Islamic Relief)



Sen måste vi också utvärdera insatserna som görs av civilsamhället. Vad är det som funkar och inte funkar. Så att det inte blir att man bara gör det för att ... Men man måste tänka genom, vill de nyanlända det här, tycker de att det är bra och meningsfullt. Så det här följs inte alltid upp, man utvärderar inte alltid sina insatser.”

(Islamic Relief)

Det empiriska underlaget visar dessutom många goda exempel på arbetsmetoder och initiativ där de nyanländas och asylsökandes engagemang och kunskap i större utsträckning har tagits tillvara. Till exempel erbjuder vissa organisationer praktikplatser till de asylsökande och nyanlända i syfte att engagera dem i organisationens verksamhet, men också för att få dem att känna gemenskap och lära sig språket. Andra organisationer har bildat olika så kallade supportgrupper på anläggningsboenden där flyktingarna själva, med stöd av organisationerna, stödjer de boende. Med stöd från dessa supportgrupper och utifrån sina egna intressen och sin egen kompetens kan de asylsökande själva starta olika aktiviteter.

Att ta tillvara den kompetens och det engagemang som finns hos de människor som själva har erfarenhet av att komma till Sverige är ett ytterligare exempel på ett arbetssätt som vissa av organisationerna har tillämpat. I detta avseende berättar ett par organisationer att de har tagit vara på språkkunskaper och erfarenheter hos människor med ursprung i ett annat land. Med deras hjälp har till exempel bemötandet av och kommunikationen med de asylsökande och nyanlända underlättats.

I sammanhanget kan också nämnas att i vilken utsträckning de asylsökande och nyanlända engageras i aktiviteterna många gånger tycks bero på de resurser som organisationen i fråga förfogar över, till exempel i form av organisationsbidrag, anställda, lokaler eller material. Resursfrågan tycks dock vara ett större hinder för de mindre icke-professionaliserade organisationerna och nätverken, där verksamheten till stor del bedrivs på ideell basis.

Förutsättningar och utmaningar

Denna studie har också eftersträvat att identifiera brister och styrkor i flyktingmottagandet utifrån organisationernas perspektiv. I samband med intervjuerna med representanter från olika organisationer har en rad brister, men också styrkor, i mottagandet av nyanlända och asylsökande lyfts fram, såväl hos det offentliga som hos det civila samhället. Dessa har vi valt att placera in och sammanfatta i de kommande avsnitten under relevanta teman.

Långsiktiga förutsättningar

Principen om långsiktighet är en viktig del av politiken för det civila samhället. Goda och långsiktiga förutsättningar, inte minst ekonomiska, betonas bland annat i utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) som centrala för att det civila samhällets organisationer ska kunna bedriva sin verksamhet och jobba med organisationsutveckling. Långsiktiga förutsättningar bedömdes vidare som viktiga för civilsamhällets roll i demokratin som röstbärare, opinionsbildare och demokratiskola.

En av de synpunkter som lyfts fram i relation till principen om långsiktighet handlar om projekttrötthet. Flera organisationer som vi har varit i kontakt med uppger att en av de viktigaste inkomstkällorna för verksamheten utgörs av de olika typerna av bidrag (till exempel projektbidrag och verksamhetsbidrag) som kan sökas från de statliga och kommunala myndigheterna. Detta är något som också bekräftas i vår rapport, där en stor andel organisationer uppgav att bidrag för verksamheten från kommuner, staten eller regioner/landsting var en av de enskilt viktigaste inkomstkällorna (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b).

Flera organisationer i denna studie lyfter därför ett beroende av kortsiktiga projektbidrag som ett hinder i sitt arbete med flyktingmottagandet och andra typer av socialt inriktade insatser. Anledningen är, enligt företrädarna, att det inte går att jobba långsiktigt med att bygga upp en hållbar organisation baserat på kortsiktiga projektbidrag. Till exempel beskriver organisationerna att ovissheten kring vilka projekt, om några alls, som kommer att beviljas bidrag får negativa effekter på rekrytering och anställning av såväl frivilliga som anställda medarbetare. Lyckas inte organisationen rekrytera och behålla personal med gedigen kunskap och rätt kompetens riskerar verksamheten, både den allmänna och den kring flyktingmottagandet, att stagnera och läggas ned, konstaterar några organisationer.

Vidare beskriver organisationerna att de nya projekten måste vara nyskapande, innovativa och utvecklande för att komma i fråga för bidrag. Detta krav har resulterat i många liknande metodmaterial och inneburit att man ständigt söker nya vinklar på de redan välfungerande verksamheterna och projekten, något som beskrivs enligt följande av en organisationsföreträdare:



Projekt är väldigt bra, men ofta är det ju så att efter ett lyckat projekt så ska man hitta en ny liten knorr på det bara för att kunna söka ytterligare medel. Alla projekt ska alltid vara så otroligt nyskapande. Det görs ju redan väldigt mycket bra som skulle kunna fortsätta.”

(Individuell Människohjälp)

En ytterligare aspekt av långsiktigheten handlar om utbildningsinsatser. Några organisationer beskriver att det krävs långsiktiga utbildningsinsatser om de nyanlända och deras bakgrund bland organisationsmedlemmar och andra som jobbar i flyktningmottagandet. Ökad kunskaper om de nyanlända bedöms bland annat bidra till ett bättre bemötande av nyanlända och asylsökande.



Jag tror på bildning, jag tror att våra medlemmar som gör saker i flyktningfrågan behöver få mer förståelse för varandras olikheter, vad är det för typ av rättssystem man kommer ifrån och till, vad är det för typ av utbildning man har i bagaget?”

(IOGT-NTO)

Kunskaper om civilsamhället

Företrädare för det civila samhällets organisationer har också framfört att det förekommer bristande kunskaper om civilsamhället och dess organisationer hos tjänstemännen på den kommunala och regionala nivån. Enligt organisationerna saknas kunskap om bland annat den idéburna sektorns organisationsformer (till exempel de informella och lösa sammanslutningarna), arbetssätt, verksamhet, den nationella Överenskommelsen samt om hur det civila samhällets behov skiljer sig från de vinstdrivande företagens. Kunskapsbristen leder bland annat till en osäkerhet och rädsla för att inleda samverkan med och ta vara på kompetensen som finns bland det civila samhällets aktörer:



... det är väldigt stor avsaknad av kunskap ... många myndigheter har väldigt knapphändig information om vad ideell sektor gör.”

(Skyddsvärnet)



Alla länder i Europa samtalar ju med idéburna mycket mer tydligt, men i Sverige har man sagt att idéburna är samma sak som vinstdrivande företag och det är samma tröskelvärden och samma regler som gäller för dem”

(Bräcke Diakoni)

Bristen på kunskap om civilsamhällets villkor och förutsättningar hos de offentliga tjänstemännen är något som också har uppmärksammats i våra tidigare uppföljningsrapporter av villkoren för det civila samhället (se Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015, 2016b). I vår senaste uppföljningsrapport, där villkoren för organisationer som har någon form av social inriktning undersöktes (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b), framkommer att organisationerna uppfattar att kunskapsnivån om det civila samhället varierar bland tjänstemännen på olika nivåer. Tjänstemännen på statlig och regional nivå uppfattades ha kunskap i lägre grad jämfört med tjänstemän på kommunal nivå. Drygt en tredjedel av de svarande ansåg att tjänstemännen på kommunal nivå inte alls eller i ganska liten utsträckning hade kunskap om deras organisations villkor och förutsättningar generellt sett och inte specifikt i fråga om flyktingmottagandet. Motsvarande andel för tjänstemännen på regional och statlig nivå var drygt 50 procent.

Sammanfattningsvis indikerar alltså den här rapportens underlag, men också våra tidigare rapporter, brister i offentliga aktörers kunskap om och förståelse för det civila samhället och dess organisationer.

Kunskap om asylsökande

Några organisationer understryker att det saknas kunskap och erfarenhet hos personalen på en del asylboenden om hur man ska bemöta

och stödja de många asylsökanden som bär på traumatiska upplevelser och minnen från hemlandet och från resan genom Europa. Organisationerna bedömer alltså att det finns behov av ytterligare kompetenshöjande insatser för en stor del av personalen på flera anläggningsboenden runt om i landet, inte minst bland de som har tagit emot ensamkommande flyktingbarn i sin verksamhet. Ett par organisationer har därför startat egna utbildningar i traumamedveten omsorg (TMO) för personalen på olika HVB-hem för barn och unga.



Personal som är nära de ensamkommande ungdomarna ska ha verktyg i sitt direkta arbete för att kunna hjälpa människorna som haft det svårt att kunna bearbeta det som de varit med om.”

(Rädda Barnen)

I samband med diskussionen om anläggningsboendena framförde de intervjuade organisationerna att vissa grupper av asylsökanden råkar illa ut på grund av de missförhållanden som råder på vissa flyktingboenden. Situationen beskrevs som särskilt svår för kvinnor och unga som utsätts för olika typer av våld och trakasserier. Vissa organisationer har därför startat riktade insatser för att hjälpa dessa utsatta grupper av asylsökande och nyanlända:



Många av dem [kvinnor och tjejer] är väldigt utsatta. De flyr inte bara från krig, utan också ... från män som de har levt med ...”

(Roks)



... Vi håller på att skapa renodlade aktiviteter för tjejer, så att de först kommer in i renodlade grupper med bara tjejer, så att de blir bekväma i huset ... Det finns tjejer, men de vågar kanske inte ta sig hit.”

(Sensus Örebro)



Ett problem som man kan se inom civilsamhället är att många gör samma sak [inom samma område] mot samma målgrupp, alla är på HVB-hem, alla är på anläggningsboenden. Vi konkurrerar om samma målgrupp med ungefär liknande insatser, vilket inte blir effektivt och det tröttar ut de här människorna som vi ska jobba mot också.”

(Rädda Barnen)

Sammantaget pekar alltså organisationerna på vikten av att öka kunskapen om asylsökande och flyktingar bland personalen på olika asylanläggningar, bland annat i syfte att förbättra bemötandet av dem. Därtill finns också en önskan om att öka de riktade insatserna för att på ett bättre sätt hjälp de mest utsatta grupperna av asylsökande.

Bristande samordning

Flera organisationer som vi har varit i kontakt med lyfte också fram bristen på samordning mellan olika organisationer som ett hinder. Det handlar om att många organisationer och föreningar driver liknande projekt och insatser i samma områden och riktade till samma målgrupper, utan att ha en nära dialog med varandra. Enligt organisationerna förhindrar den bristande samordningen av insatserna bland det civila samhällets aktörer ett effektivt utnyttjande av resurserna, något som illustreras av följande:



Ett problem som man kan se inom civilsamhället är att många gör samma sak [inom samma område] mot samma målgrupp, alla är på HVB-hem, alla är på anläggningsboenden. Vi konkurrerar om samma målgrupp med ungefär liknande insatser, vilket inte blir effektivt och det tröttar ut de här människorna som vi ska jobba mot också.”

(Rädda Barnen)

Dessutom pekar vissa av organisationerna på att det även förekommer bristande samordning mellan kommunförvaltningarna. De menar att ansvaret för flyktingrelaterade frågor kan ligga på flera olika förvaltningar inom samma kommun. Detta har medfört ett hinder för det civila samhällets organisationer, särskilt de nybildade och mindre etablerade, att snabbt finna de rätta ingångarna i kommunen för att erbjuda sina insatser i flyktingmottagandet.

Praktiska hinder

I samband med redogörelserna för sina insatser i flyktingmottagandet lyfter det civila samhällets organisationer, främst de som har verkat lokalt, också fram en rad praktiska svårigheter som de har stött på vid genomförandet av sina insatser. En av dessa svårigheter handlar om att nå och etablera kontakt med de asylsökande som bor i egna boenden eller hos släktingar. I dessa fall har organisationerna haft svårt att nå ut med information till de asylsökande och involvera dem i sina insatser.

Ett annat hinder som några organisationer pekar på handlar om att få tillträde till vissa anläggningsboenden. Detta har upplevts som ett större hinder i kontakten med de anläggningsboenden som har drivits av privata aktörer med vilka föreningarna inte alltid har samarbeten. Allt som allt har alltså det begränsade tillträdet försvårat förutsättningarna för vissa organisationer att bedriva sin verksamhet riktad till asylsökande och ensamkommande barn.

Ytterligare ett hinder av praktisk karaktär som organisationerna pekar på handlar om den stora genomströmningen av flyktingar, vilket har gjort det svårt för organisationerna att bedriva ett långsiktigt och hållbart arbete. Andra menar att placeringen av anläggningsboenden i avlägsna och mindre orter, där organisationerna inte alltid har lokalföreningar, till viss grad har försvårat för det civila samhällets organisationer att bedriva sin verksamhet. Samtidigt innebär detta att mindre och resurssvaga kommuner åläggs ett omfattande ansvar.

Slutligen påpekar vissa organisationer, särskilt de icke-professionaliserade, att de vid flera tillfällen har hindrats från att vara med och göra en ideell insats. De har blivit tillsagda av de ansvariga myndigheterna på plats att ansluta sig till de mer etablerade organisationerna, vilka har fått i uppdrag att samordna och leda insatserna.

Tidiga och långsiktiga insatser

De intervjuade organisationerna lyfte även fram bristen av språkträning och samhällsorientering för de asylsökande. Företrädare för vissa organisationer betonade att språkinsatser och andra åtgärder som syftar till att stärka de asylsökandes kunskaper om det svenska sam-

hället inte sker i ett tidigt skede. Flera organisationer föreslår därför att de asylsökande redan på flyktinganläggningarna bör börja lära sig svenska och stärka sina kunskaper om det svenska samhället och dess politiska system.

Samtidigt pekar organisationerna på att det saknas en långsiktighet i engagemanget, i arbetssättet och i verksamheten kring mottagandet av nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn. De menar att många av de insatser som det civila samhället har erbjudit och genomfört handlat om att ”släcka bränder”, i bemärkelsen att erbjuda människor tak över huvudet, ge akut sjukvård och få fram förnödenheter. Flera organisationer efterlyser därför att den offentliga sektorn, i samverkan med den ideella, väljer långsiktiga satsningar i syfte att förbättra förutsättningarna för en snabbare etablering i samhället. Enligt en av organisationerna kan det långsiktiga arbetet bedrivas enligt följande:



... utifrån ett lokalt perspektiv bygga lokala hållbara strukturer som gör att de här människorna kan få tillträde till det samhälle som de bor i och då måste vi ju jobba med majoritetssamhället, med kommuner och Migrationsverket, med fastighetsägaren ... och flyktingarna själva.”

(Rädda Barnen)

För övrigt har just goda kunskaper i det nya språket och om det nya samhället, inte minst av riksdagen, lyfts fram som viktiga förutsättningar för att kunna tillvarata den resurs som nyanlända utgör på arbetsmarknaden och underlätta deras inträde till samhällslivet i övrigt (Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1).

Övriga konsekvenser och erfarenheter

Flera av det civila samhällets organisationer som vi har varit i kontakt med har också lyft fram positiva erfarenheter av olika former av dialog och samarbete med kommuner och olika myndigheter kopplat till flyktingsituationen.

Många organisationer upplever sedan flyktingsituationen uppstod



... de anställda såg
ner på volontärerna
– ni är bara volontärer, ni får inte
betalt för att jobba med det här
– vi bestämmer. Det var från
både kommunanställda och
Migrationsverket.”

(Refugees Welcome – Malmö)

en attitydförändring hos det offentliga, såväl på nationell som på lokal nivå, när det gäller det civila samhällets roll och värde i olika kritiska situationer. I relation till detta betonar vissa organisationer att delar av kommunsektorn börjat betrakta samarbetet med det civila samhällets aktörer ur ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv. Organisationerna upplever att det civila samhällets insatser, både de som sker inom ramen för flyktingmottagandet och de allmänna, har börjat uppskattas alltmer av kommunerna och att de allt oftare bjuds in till dialog, samråd och andra former av deltagande. Vidare beskriver organisationerna, främst de nationella och etablerade organisationerna, att de numera betraktas som en mer likvärdig samtalspartner med den offentliga sektorn i olika former av samarbetskonstellationer och att deras synpunkter efterfrågas i större utsträckning. Företrädare för olika organisationer beskriver attitydförändringen hos det offentliga och samhället i stort enligt följande:



Det är ju en ganska stor förändring skulle jag säga sen i höstas, att till exempel kommuner ser på organisationer som en hel partner som gör mycket bra och har mycket med sig och tar in i seriösa samarbeten.”

(Rädda Barnen)



Vi kommit så långt att vi kunnat göra saker tillsammans och ha en bra och öppen dialog.”

(Bräcke Diakoni)



Vi är inne en positiv fas där samhället mer och mer uppmärksammar civilsamhället.”

(Individuell Människohjälp)

Samtidigt beskriver flera organisationer att, givet de särskilda omständigheterna som rådde under hösten 2015, de statliga myndigheterna för flyktingmottagandet har gjort ett bra jobb. Många organisationer förefaller imponerade av myndigheternas flexibilitet och förmåga

att på kort tid ha kontakter och samråd med civilsamhället i olika frågor som rörde flyktingsituationen. Flera organisationer vittnar om att de genom dessa samtal fick möjlighet att framföra hur de kunde bistå det offentliga i flyktingsituationen, berätta om sina utmaningar samt bli informerade om det aktuella läget och behoven.



Jag tillhör dem som är imponerade av mottagningssystemet i Sverige trots allt. För vi pratar om väldigt många människor på väldigt kort tid, väldigt oförutsett och vi var liksom väldigt oförberedda.”

(Islamic Relief)

Flyktingsituationen har dessutom inneburit en rad konsekvenser och lett till vissa väsentliga förändringar inom det civila samhällets organisationer. Bland annat har den bidragit till att förändra organisationernas interna strukturer, såtillvida att nya och särskilda avdelningar har öppnats i syfte att jobba med och stärka förutsättningarna för vissa grupper av människor som sökt skydd i Sverige.

Flera organisationer berättar också om att de, till följd av flyktingsituationen under hösten 2015, har börjat samverka med andra aktörer inom civilsamhället och etablera lokala plattformar för att tillsammans kunna bemästra situationen. Detta bekräftar de resultat som redovisades i vår första uppföljningsrapport (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2016b), där det bland annat framgick att 38 procent av organisationerna hade samarbetat med andra ideella aktörer kring det akuta flyktingmottagandet. Flera vittnar dessutom om att situationen krävde att engagemanget från en större mångfald av människor behövde tas tillvara, något som bedöms ha gjort organisationerna mer inkluderande.

Sammanfattningsvis pekar resultaten i detta kapitel på att det civila samhället genomför en rad olika typer av insatser i flyktingmottagandet. Vissa av dessa insatser riktas till alla grupper av nyanlända och asylsökande, oavsett kön och ålder, medan andra vänder sig till vissa specifika målgrupper som ensamkommande flyktingbarn, unga hbtq-personer samt utsatta kvinnor och tjejer.

När det gäller typen av insatser så kan vi se att det främst är de

etablerade och professionella organisationerna, snarare än de mindre och lösa nätverken, som bedriver insatser på en mer generell nivå i syfte att påverka de politiska besluten och företrädare från det offentliga på olika nivåer. Det empiriska underlaget visar samtidigt att det civila samhällets organisationer står inför en rad såväl strukturella som praktiska hinder när de genomför sina insatser, men att det också finns en rad positiva erfarenheter samt lärdomar att dra från kontakten mellan det offentliga och det civila samhället i relation till flykting- och asylmottagandet (jfr Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b).

Vidare finns det en variation mellan de olika organisationsformerna (det vill säga professionaliserad och icke-professionaliserad) i fråga om hur svåra hindren upplevs. Det finns dock inga tydliga indikationer i det empiriska underlaget som pekar på att förutsättningarna skulle se olika ut på grund av vilken grupp av nyanlända och asylsökande som utgör den primära målgruppen för organisationernas insatser. Generellt sett tycks alltså organisationernas förutsättningar vara desamma oavsett målgruppens ålder och könstillhörighet. Däremot bekräftar denna studie den mediala bilden av att vissa grupper av asylsökande och nyanlända, till exempel kvinnor och hbtq-personer, lever under svårare omständigheter.

KAPITEL 4.

Mångfald och kvalitet

Principen om mångfald

Principen om mångfald som är en viktig del av regeringens politik för det civila samhället (prop. 2009/10:55) understryker bland annat vikten av att det civila samhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av samhället. Där betonas också betydelsen av att ge utrymme och goda förutsättningar för olika organisationsformer att verka inom olika samhällsområden och att det finns aktörer med olika värdemässiga och metodologiska utgångspunkter. Variationsrikedomen och olikheterna inom det civila samhället betraktas som en viktig resurs för demokratin och samhällsutvecklingen.

Principen om mångfald har dock varit svår att fånga och följa upp med de enkätundersökningar som har legat till grund för tidigare uppföljningsrapporter av villkoren för civilsamhället. I de tidigare rapporterna, med undantag av vår första rapport för 2016 ((Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b), har inte heller fokus riktats mot organisationer som i hög grad också är servicegivare. I denna rapport har vi hämtat kunskap om denna princip genom kvalitativa intervjuer med representanter för olika organisationer med social inriktning. Samtidigt vill vi understryka att redogörelserna i detta avsnitt inte ska ses som uttömmande och heltäckande, då begreppet mångfald är brett och mångfacetterat och kan studeras ur olika infallsvinklar (prop. 2009/10:55).

För att principen om mångfald ska kunna fullföljas behöver det civila samhället på nationell, regional och lokal nivå få stöd av den offentliga sektorn och att nya aktörer får bättre förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen. I politiken för det civila samhället lyfts olika

förutsättningar som ska underlätta för civilsamhället att bidra till mångfalden. Där framgår bland annat att:



... regelverk, bidragssystem m.m. bör ... ge utrymme och förutsättningar för en rad organisationsformer inom det civila samhället, liksom för många former av relationer mellan den offentliga och det civila samhället”

(prop. 2009/10:55, s. 60)

I politiken för det civila samhället framgår också att det bör finnas:



... goda möjligheter och alternativa former för det civila samhällets organisationer att genomföra arbete på uppdrag från den offentliga sektorn”

(prop. 2009/10:55, s. 61)

Utifrån det samlade materialet kan vi konstatera att organisationerna upplever en del brister beträffande dessa två målsättningar.

Först och främst upplever organisationerna att det finns oklarheter och hinder i regelverket som gör det svårt för civilsamhället att engagera sig i vissa typer av verksamheter. Flera organisationer nämner till exempel att de, på grund av de befintliga regelverken, har begränsade möjligheter att vinna kontrakt och delta i offentliga upphandlingar. Orsakerna till detta anses vara många. Det handlar i första hand om att regelverken inte är anpassade för civilsamhällets organisationsformer, på det sättet att de inte ger utrymme att lyfta fram och argumentera för det civila samhällets unika särart och mervärden. För det andra konstaterar organisationerna att det finns en osäkerhet, rädsla och kunskapsbrist hos politiker och tjänstemän om hur man ska tolka regelverken kring offentliga upphandlingar. Enligt organisationerna väljer vissa upphandlande myndigheter att tolka EU-direktivet om offentlig upphandling på ett väldigt strikt sätt, vilket anses gynna de kommersiella aktörerna på bekostnad av det civila samhället. Enligt några organisationer vinner de kommersiella aktörerna utifrån sina (låga) priser, samtidigt som det civila samhällets särskilda kvaliteter, särart och mervärde inte värdesätts.



Interiörer från Sundbyberg stads ankomstboende i Stora Ursvik. Här kommer asylsökande att kunna få tak över huvudet samt tillgång till kläder och förnödenheter.

En annan aspekt som lyfts fram av de intervjuade organisationerna i relation till regelverk och bidragssystem handlar om en omfattande administration och byråkrati. Några organisationer, särskilt de mindre etablerade, uppger att deras engagemang och ambitioner ibland kan kvävas av vissa byråkratiska hinder, till exempel kravet på att de nya projekten måste vara nyskapande och innovativa för att komma i fråga för bidrag. En organisation beskriver till exempel att kravet från vissa statliga myndigheter om att de unga som hade valt att organisera sig i en friare form av nätverk för att hjälpa asylsökande skulle ha organisationsnummer och underordna sig de etablerade organisationerna försvårade deras medverkan i flyktingmottagandet. Vidare beskriver ett annat mer löst sammansatt nätverk att personal från Migrationsverket och kommuner som kom till olika centralstationer i början såg ned på de frivilliga som inte tillhörde de mer etablerade organisationerna:



...de anställda såg ner på volontärerna – ni är bara volontärer, ni får inte betalt för att jobba med det här – vi bestämmer. Det var från både kommunanställda och Migrationsverket.”

(Refugees Welcome – Malmö)

Vissa menar därför att det krävs en attitydförändring hos det offentliga när det gäller de insatser i civilsamhället som äger rum inom ramen för en friare organisationsform. Samtidigt indikerar erfarenheterna som har framförts till oss att det offentliga på ett bättre sätt kan ta tillvara och stödja det medborgliga engagemanget som sker via dessa informella sammanslutningar, då de bland annat har ett större förtroende i målgruppen. Detta kan till exempel ske genom att ge särskilda bidrag, erbjuda lokaler och mötesplatser för verksamheten samt genom att bortse från vissa strikta juridiska krav (till exempel kravet på organisationsnummer) vid ansökan om föreningsbidrag. På så sätt kan det offentliga understödja engagemanget i de mer nätverksbaserade och sociala rörelserna (jfr Abrahamsson 2015, Löfvenius 2016).



... om staten verkligen vill hjälpa medborgarinitiativ så måste man inse att civilsamhället har förändrats ... Om man verkligen menar att man vill ta tillvara folks engagemang måste man hitta sätt att arbeta med decentraliserade rörelser.”

(Flyktingvolontärer Botkyrka)

Samtidigt upplever andra att det förekommer många strikta administrativa krav i samband med ansökan om och redovisning av bidrag, inte minst kommunala bidrag. En del föreningar uppger att de därför väljer att avstå från att skicka in sin bidragsansökan. I anslutning till detta efterlyser de därför en förenkling av den administrativa processen och av de strikta restriktionerna kring hur och till vad medlen ska användas.

Vidare indikerar underlaget för denna rapport att förutsättningarna för samarbete och dialog med det offentliga kan variera efter typ av organisation och kommun, något som kan påverka mångfalden hos civilsamhället. De icke-professionaliserade aktörerna inom civilsamhället, särskilt de som har varit verksamma i kommuner med låg engagemangsnivå i relation till nyanlända, upplever att de inte har bjudits in till samarbeten och dialog i lika stor utsträckning som de stora, etablerade organisationerna. De beskriver en känsla av utanförskap i relation till de mer traditionella och etablerade organisationerna. Detta kan enligt vissa organisationer bland annat bero på att de saknar en formaliserad juridisk form. En av föreningarna som till följd av flyktingsituationen bildades under hösten 2015 beskriver känslan av utanförskap så här:



Jag vill gärna skilja på det officiella[formella] civilsamhället och det inofficiella civilsamhället. Jag tror inte att det som gjordes var någon form av marginalisering av det inofficiella [informella]. Inte som att staten medvetet puttade ut det inofficiella civilsamhället, men man valde att satsa på de här människorna som var officiella och då blev det så att de tog över.”

(Flyktingvolontärer Botkyrka)

Ytterligare en förutsättning som nämns för en ökad mångfald i politiken för det civila samhället handlar om att ha en fördjupad kunskap: ”[...] inom den offentliga sektorn om möjligheterna att anlita det civila samhällets organisationer för olika tjänster” (prop. 2009/10:55, s. 51). I relation till denna målsättning har vi redan påpekat att flera organisationer upplever att det finns en bristande kunskap hos det offentliga om bland annat det civila samhället, dess villkor, offentliga upphandlingar och olika samarbetsformer, inte minst om idéburet offentligt partnerskap (IOP). Vidare upplever organisationerna att det saknas enhetlighet bland kommunerna kring hur IOP ska tillämpas och vad denna samarbetsform ska innefatta (jfr Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016a).

Som vi nämnde inledningsvis understryker principen om mångfald också att det civila samhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av samhället. Beträffande denna dimension av mångfaldsprincipen berättar organisationerna att många människor från olika delar av samhället som tidigare inte varit särskilt aktiva sökte sig till dem, särskilt under hösten 2015 och våren 2016, och ville engagera sig i olika verksamheter. De beskriver dock att i samband med den skärpta lagstiftningen om asylregler och begränsade möjligheter att få upphållstånd samt de utökade id-kontrollerna vid gränsen, avtog också intresset och engagemanget hos vissa individer som började ifrågasätta sina insatser. De signaler som Sveriges regering sände ut för att minska flyktingströmmen anses alltså ha påverkat vissa grupperns engagemang.

Juridiska hinder, en stelbent byråkrati samt bristande kunskap hos det offentliga tycks alltså påverka förutsättningarna för en mångfald av människor och organisationsformer att verka inom såväl flyktingmottagandet som andra samhällsområden. Organisationerna efterlyser därför förändrade attityder emot civilsamhället hos det offentliga för nya former av samhällsengagemang och förändringar i regelverket på detta område, något som vi återkommer till i nästa kapitel.

Principen om kvalitet

Principen om kvalitet är en annan viktig del i politiken för det civila samhället och utgår från att all offentlig verksamhet, oavsett utförare,

ska upprätthålla god kvalitet. Detta innebär alltså att även tjänster som det civila samhällets organisationer utför på uppdrag från det allmänna mot ersättning ska kunna följas upp, utvärderas, synliggöras och utvecklas. Enligt politiken för det civila samhället ska det civila samhällets organisationer själva definiera, i samspel med medlemmarna och brukarna, vad som menas med och hur de ser på kvalitet. Detta innebär alltså att det kan förekomma en stor variation i organisationernas syn på kvalitet.

Flera av de organisationer som vi har varit i kontakt med har utvecklat eller håller på att utveckla olika metoder och utvärderingssystem för att säkerställa att deras verksamheter, såväl de kring flyktingmottagandet som de allmänna, upprätthåller god kvalitet. Modellerna som organisationerna beskriver kan delas in i interna och externa utvärderingssystem. Variablerna som används vid de interna uppföljningarna och utvärderingarna för att säkerställa kvaliteten varierar beroende på verksamhet. De kvalitetsparametrar som återkommande nämns i relation till interna utvärderingar handlar bland annat om antal deltagare i insatserna och deras synpunkter på verksamhetens olika aspekter, antal nya medlemmar, antal aktiviteter och resursutnyttjande. De externa utvärderingarna verkar däremot vara mer systematiska och oftast utförda av forskare eller experter inom organisationernas olika verksamhetsområden. Sådana typer av utvärderingar verkar dock inte vara aktuella för alla typer av organisationer. Externa utvärderingar verkar främst vara en angelägenhet för organisationer med en högre grad av professionalisering.

Det förekommer dock en stor variation mellan hur de organisationer som vi har varit i kontakt med följer upp och utvärderar sin verksamhet och sina insatser, inte minst i flyktingmottagandet. Den största skillnaden verkar finnas mellan de professionella och de icke-professionella organisationerna, där de senare antingen inte fått pengar som de är skyldiga att redovisa eller helt enkelt saknar förutsättningar för att mäta effekterna av och identifiera bristerna i sina insatser.

Utifrån utredningens underlag är vår uppfattning emellertid att det finns en pågående diskussion bland merparten av organisationerna om att hitta metoder för att mäta kvaliteten på sina aktiviteter och insatser, både de som bedrivs i samverkan med andra och de i



Jag tror på bildning, jag tror att våra medlemmar som gör saker i flyktingfrågan behöver få mer förståelse för varandras olikheter, vad är det för typ av rättssystem man kommer ifrån och till, vad är det för typ av utbildning man har i bagaget?”

(IOGT-NTO)

egen regi. Dessutom har vissa organisationer och nätverk inlett ett arbete med att ta fram olika handlingsplaner med en rad förbättringsåtgärder som kan vidtas inför en eventuell ny flyktingvåg. Många organisationer har också visat på en stor medvetenhet och varit självkritiska vid uppföljningen av sina insatser, något som bland annat kommer till uttryck i detta citat:



Sen måste vi också utvärdera insatserna som görs av civilsamhället. Vad är det som funkar och inte funkar. Så att det inte blir att man bara gör det för att ... Men man måste tänka genom, vill de nyanlända det här, tycker de att det är bra och meningsfullt. Så det här följs inte alltid upp, man utvärderar inte alltid sina insatser.”

(Islamic Relief)

Samtidigt är vissa organisationer också kritiska till några av metoderna och parametrarna som används för att mäta kvaliteten på vissa insatser, till exempel antal deltagare i olika studiecirkel och andra verksamheter. De menar att sådana parametrar inte har förmågan att fånga in kvalitetsaspekterna hos deras verksamheter, inte minst de som är riktade till nyanlända och asylsökande. De aspekter som då utelämnas kan handla om hur mycket svenska de asylsökande har lärt sig och hur väl de har lyckats etablera relationer med andra människor. Några av de befintliga metoderna är alltså enligt vissa organisationer otillräckliga och bör därför kompletteras med indikatorer som bättre belyser och mäter kvaliteten på verksamheten. Det finns också indikationer på ett mer allmänt missnöje bland organisationerna med att all verksamhet hela tiden ska mätas och utvärderas:



... inom några veckor så kommer man börja gradera sig och titta på vad är kvalité, vem ska man ge pengar till. Man har fastnat i ett mönster där allt ska mätas.”

(AFB, Örebro)

Också inom forskningen pågår en diskussion om hur utvärderingar av verksamheter som utförs av idéburna organisationer ska gå till. Vissa

forskare påpekar att det finns en risk med att de ideburna organisationernas verksamheter utvärderas med samma typer av indikatorer och mått som andra organisationer. Risken handlar enligt forskarna om att organisationerna alltmer anpassar sina verksamheter efter de mål som ska utvärderas, vilket i sin tur medför att de tappar fokus på de egenskaper som särskiljer dem från andra aktörer (Goode 2006, Kendall & Knapp 2000, Söderholm & Wijkström 2002).⁷

I anknytning till denna diskussion drar därför några forskare slutsatsen att om man vill behålla de ideella organisationernas mervärde i olika verksamheter, så måste metoderna för att utvärdera deras verksamheter skilja sig åt från metoderna som tillämpas vid utvärdering av andra aktörers verksamheter (Söderholm & Wijkström 2002).

Organisationernas syn på mervärde och särart

Principen om kvalitet brukar, utöver dimensionen som handlar om att verksamheter ska upprätthålla kvalitet, också tillskrivas en annan dimension som är kopplad till en bredare diskussion om det civila samhällets särart och mervärde (Gavelin, Kassman & Engel 2010). Det rör sig i grunden om att välfärdstjänster som utförs av aktörer inom den ideella sektorn har ett särskilt värde i sig, något som inte går att finna inom verksamheter som sker i offentlig eller privat regi. Organisationerna i den här studien lyfte fram en rad olika särdrag och mervärden, dessa redovisar vi under olika teman som framgår av tabell 4.1.

Ett av dessa mervärden som hänvisades till handlar om det civila samhällets *förtroendekapital*. Organisationerna understryker att flyktingar och asylsökande, inte minst de som flytt undan förföljelse från myndigheterna i hemlandet, känner sig tryggare hos och har en högre tilltro till det civila samhällets organisationer jämfört med olika statliga myndigheter, till exempel Migrationsverket och Polisen. Inom forskningen som tangerar detta ämne är dock de empiriska resultaten blandade. Vissa studier har funnit ett större förtroende bland delta-

7 För en forskningsöversikt om organisationernas särart och mervärde se Gavelin, Kassman & Engel (2010) *Om ideburna organisationers särart och mervärde, en forskningskartläggning*.



Den 9 september 2015 hölls en stor manifestation till stöd för flyktingar på Götaplatsen i Göteborg.

FLYKTINGAMNET
AT GOMD &
ASYLSÖKANDE
VERÖBES

REFUGEE

♀

F!

F!

F!

F!

garna för de idéburna verksamheterna (jfr Nordfeldt & Söderholm 2002), medan andra inte funnit några större skillnader mellan idéburna organisationer och andra typer av utförare vid genomförandet av motsvarande verksamheter (Wuthnow, Hackett & HSU 2004).

Ett annat mervärde som organisationerna lyfter fram handlar om att de kan erbjuda det *extra engagemanget*, i form av extra insatser för och bättre bemötande av målgruppen, utöver vad aktörer inom den privata och offentliga sektorn kan erbjuda. Detta är något som också har fått empiriskt stöd i några vetenskapliga artiklar där man har funnit att de idéburna organisationerna, jämfört med andra aktörer, erbjuder vissa extra saker utöver den ordinarie verksamheten. Det kan bland annat handla om ett emotionellt stöd eller praktisk hjälp med diverse saker, till exempel tolkar, skjuts eller barnpassning (Gibbons & Thorpes 1989, Sherman 2003).

Ett tredje mervärde som nämns är det civila samhällets *flexibilitet och effektivitet* (se tabell 4.1). Några organisationer understryker att det civila samhällets organisationer snabbt kan ställa om och anpassa sig efter rådande omständigheter samt vara mer kostnadseffektiva, bland annat genom att mobilisera de boende i olika stadsdelar i lokalföreningar och ta vara på deras kompetens och kunskap om sitt närområde. Det empiriska underlaget för denna ger också indikationer på att det finns en viss skillnad mellan de professionaliserade organisationerna och de löst sammansatta nätverken, där de senare verkar ha varit mer flexibla och anpassningsbara i sina insatser i flyktingmottagandet. Just denna skillnad lyfts fram som ett hinder för en fungerande samverkan mellan de mer etablerade organisationerna och de löst sammansatta nätverken:



Det stora samverkansproblemet mellan de lite större organisationerna och de nätverk som bildades var att det ena [nätverken] fungerade väldigt snabbt och kan byta skepnad väldigt snabbt medan [de större organisationerna] ville liksom att alla som de samarbetade med skulle ha organisationsnummer.”

(Flyktingvolontärer Botkyrka)

De vetenskapliga studier som har fokuserat på skillnaderna mellan olika utförarens effektivitet och kvalitet har kommit fram till olika slutsatser. Vissa har funnit betydande skillnader mellan icke-vinstdrivande och vinstdrivande aktörer i olika avseenden, medan andra inte har kunnat bekräfta samma resultat (se Gavelin et al. 2010). Denna studie visar att det också kan finnas skillnader mellan etablerade organisationer och löst sammansatta nätverk i fråga om effektivitet och flexibilitet. Men också att effektivitet och flexibilitet ibland dessutom blir till svårigheter för samverkan mellan aktörer med olika organisationsformer. Resultaten pekar alltså på att aktörernas effektivitet och flexibilitet såväl har försvårat som främjat insatserna kring flykting- och asylmottagandet.

Organisationernas *värdegrund* lyfts fram som ett av de viktiga särdragen som särskiljer det civila samhällets organisationer från andra, till exempel de vinstdrivande företagen. Flera organisationer antyder att det är deras grundläggande visioner, som ett medmänskligare samhälle och respekt för alla människor oavsett könstillhörighet, snarare än till exempel vinstintresset som är grunden för hur deras verksamhet ska utföras och utformas. Samtidigt påpekar en av organisationerna att ibland så har organisationernas skiftande värdegrunder upplevts som hinder för att inleda och upprätthålla samverkan mellan olika aktörer inom det civila samhället. Olika värdegrunder har, enligt samma organisation, ibland gett upphov till oenigheter kring hur besluts- och arbetsgången ska se ut vid samverkan kring en specifik insats.

Vetenskapliga studier som har fokuserat på organisationernas värdegrund har bland annat kommit fram till att värdegrunden kan fylla en viktig funktion för sammanhållningen bland organisationsmedlemmar och deras upplevelse av verksamheten (Hultén & Wijkström 2006). Värdegrundens inverkan på verksamheten behöver dock inte nödvändigtvis alltid vara av godo. Till exempel har studier visat att organisationsstyrelsernas konservativa ideologiska värderingar i vissa samhällsfrågor inneburit en ovilja att ta sig an nya problem och jobba mer inkluderande (Epstein 1988). Sammantaget pekar resultaten från den här och de vetenskapliga studierna på att organisationernas värdegrund kan ha såväl positiva som negativa effekter på organisationens verksamhet och deras samverkan sinsemellan eller med aktörer utanför det civila samhället.

Ett särdrag som också pekas ut av organisationer är *påverkan*. Flera organisationer berättar att de på olika sätt försöker att påverka de politiska beslut som tas på olika nivåer i Sverige. Det finns med andra ord en tro hos organisationerna om att via dialog och samråd med det offentliga, men också genom mer informella kanaler, till exempel medierna, kunna utöva inflytande på de demokratiska strukturerna och processerna. Denna möjlighet tycks då främst vara aktuell för de mer etablerade och professionaliserade organisationerna än till exempel de mer löst sammansatta nätverken och sociala rörelserna.

Öppenhet är ett annat exempel på särart som organisationer mer indirekt lyfter fram. Flera organisationer beskriver att deras verksamhet, inte minst den kring flyktingmottagandet, har varit öppen för människor i alla åldrar att engagera sig i. Vissa organisationer, företrädesvis de löst sammansatta nätverken, har till exempel via särskilda Facebook-grupper och andra mediala kanaler bjudit in frivilliga och volontärer till sin verksamhet. I grunden handlar alltså denna öppenhet om att det civila samhällets aktörer, till skillnad från privata organisationer och statliga bolag, har en organisationsform som ger en större mångfald människor möjlighet att bli medlem och engagera sig i det ideella arbetet (jfr Hultén & Wijkström 2006).

Slutligen pekar vissa organisationer, i synnerhet de etablerade och som verkar på ett nationellt plan, på sin roll som *röstbärare* för olika utsatta grupper av människor som ett viktigt särdrag. I sammanhanget betonar vissa organisationer dock att de upplever en viss förskjutning från rollen som röstbärare till rollen som utförare av olika välfärdstjänster, något som inte minst framträder i det offentliga syn på det civila samhället. Organisationerna understryker därför vikten av att det offentliga inte försummar det civila samhällets röstbärrroll när alltmer fokus riktas mot rollen som serviceleverantör av olika tjänster inom välfärden.

Sammantaget kan vi konstatera att förutsättningarna ser lite olika ut för principen om kvalitet. Vissa organisationer har utvecklade metoder för att mäta kvaliteten på sin verksamhet, medan andra saknar ekonomiska resurser för att göra det eller är missnöjda med vissa kvalitetsparametrar. Det finns dock en medvetenhet och en pågående diskussion om vikten av att kvalitetssäkra sina insatser, såväl de som sker inom ramen för flyktingmottagandet som de allmänna.



Personer litar mer på oss för att vi är civilsamhället. Om det hade varit Migrationsverket som anordnade hbtq-träff, ingen hade kommit. Faktumet att vi är en civilsamhällesorganisation så gör det att folk vågar vända sig till oss.”

(RFSL Ungdom)

Tabell 4.1. En översikt över hur det civila samhället uttrycker sitt mervärde och sin särart, 2016

Särart och mervärde	Citat av organisationerna
Förtroendekapital	<p>"Personer litar mer på oss för att vi är civilsamhället. Om det hade varit Migrationsverket som anordnade hbtq-träff, ingen hade kommit. Faktumet att vi är en civilsamhällesorganisation så gör det att folk vågar vända sig till oss." (RFSL Ungdom)</p> <p>"... det finns också ett förtroendekapital att förvalta hos oss i civilsamhället, man känner sig ibland tryggare att prata med oss än med myndigheter." (Islamic Relief)</p>
Extra engagemang	<p>"... normalt skulle jag säga när man upphandlar vår typ av organisation som ett vinstdrivande företag, då gör man en beställning som vi ska leverera mot, men det man inte får med sig är allt frivilligarbete, allt engagemang som finns hos våra organisationer, sådant som inte går att beställa." (Bräcke Diakoni)</p>
Flexibilitet och effektivitet	<p>"Vi kan ju öka och minska vår verksamhet ganska snabbt, vi kan ju anpassa den efter antalet som kommer." (ABF, Örebro)</p> <p>"Jag skulle snarare säga att civilsamhället kan förenkla och göra processen effektivare och smidigare ..." (Islamic Relief)</p> <p>"... vi var där [tågstationen] från början och visste vad som pågått och på vilket sätt vi kunde hjälpa till som bäst." (Refugees Welcome - Malmö)</p>
Värdegrundens betydelse för verksamheten	<p>"Visionen som vi har är ett medmänskligare samhälle - den ... präglar allt vi gör... Det är klart hade vi varit vinstdrivande så hade vi inte haft en så spretig verksamhet som vi har, men vi försöker verka där de utsatta människorna finns." (Bräcke Diakoni)</p> <p>"Men det här är ju alltid en utmaning när det ska börja samverkas lite utifrån att man kan ha olika värdegrunder" (Röda Korset - Sverige)</p> <p>"Men tanken är ju att vi ska hjälpa dem [flyktingar] som bäst behöver. Med grund i vår värdegrund." (Göteborgs Kyrkliga stadsmission)</p>

Påverkan	<p>"Vi har väl strategiska samarbeten med socialstyrelsen och folkhälsomyndigheten för att påverka vården ..." (RFSL Ungdom)</p> <p>"Vi jobbar väldigt mycket opinionsbildande, vi försöker påverka genom media, skriva debattartiklar, men också träffa myndigheter." (Rädda Barnen)</p>
Öppenhet	<p>"Det har varit olika – i början var det en massa unga, speciellt nattetid, men vi har haft variation. Det har varit pensionärer, vuxna som kom efter jobbet ... ungdomar som kommer efter skolan, så det har varit blandad ålder." (Refugees Welcome – Malmö)</p>
Röstbärrroll	<p>"Sen handlar det om från samhällets sida och myndigheter att man inte heller får glömma bort vår roll som röstbärrare, det är en viktig funktion fortfarande, inte bara se civilsamhället som en serviceleverantör." (Individuell Människohjäl)</p> <p>"... vi är tydliga utförarorganisationer, men vi är också röstbärrare, ibland talar vi för utsatta grupper, ibland för våra organisationer." (Bräcke Diakoni)</p>

Sammanfattande iakttagelser – mångfald och kvalitet

En fråga som inställer sig i sammanhanget är: *"På vilket sätt har denna studie ökat vår kunskap om och förståelse för principerna om mångfald och kvalitet?"* Som redan noterats i denna och våra andra uppföljningsstudier (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2015, 2016b, Ungdomsstyrelsen 2013) har dessa principer i politiken för det civila samhället varit svåra att belysa med utgångspunkt i de enkäter som vi hittills har använt oss av. Med hjälp av ett kompletterande tillvägagångssätt och med fokus på organisationer som har karaktär av utförare eller servicegivare har den här studien därför riktat ett särskilt fokus mot just dessa två principer.

Mångfald är svår att nå

Det vi har redovisat och analyserat i detta kapitel bidrar i vissa avseenden till en ökad förståelse för det civila samhällets villkor i relation till

principerna om mångfald och kvalitet. Först och främst visar denna studie att förutsättningarna för att till fullo förverkliga principen om mångfald, i avseendet att inkludera en mångfald av utförare och organisationsformer med olika värdemässiga och metodologiska grunder, undermineras av en rad praktiska och strukturella svårigheter.

Byråkrati kan kväva engagemang

Enligt organisationerna finns det bland annat oklarheter och hinder i regelverken som berör bidragssystem och offentliga upphandlingar. Till exempel lyfter några organisationer att deras engagemang och ambitioner ibland kan kvävas av vissa byråkratiska hinder, till exempel kravet på att de nya projekten måste vara nyskapande och innovativa för att komma i fråga för bidrag.

Känsla av utanförskap i nya organisationer

Vidare visar vi att förutsättningarna för samarbete och dialog med det offentliga kan variera beroende på typ av organisation och kommun. Resultaten visar bland annat att det finns en känsla av utanförskap bland företrädare för de nyare organisationsformerna. De löst sammansatta rörelserna upplever bland annat att de inte har bjudits in till samarbeten och dialog i lika stor utsträckning som de stora etablerade organisationerna och att de många gånger måste underordna sig de etablerade organisationerna för att kunna medverka.

Tidigare inaktiva engageras

Enligt organisationerna sökte sig många människor från olika delar av samhället och som tidigare inte varit särskilt aktiva till dem och ville engagera sig i olika verksamheter, särskilt under hösten 2015 och våren 2016.

Olika förutsättningar att mäta kvalitet

Resultaten visar att det finns en stor variation bland organisationerna när det gäller att utvärdera sin verksamhet. Organisationer med en lägre grad av professionalisering verkar sakna förutsättningar för att mäta effekterna av sina insatser. Dessutom visar denna studie att det finns en stor medvetenhet bland organisationerna om olika särdrag

och mervärden som de anser kan tillföra olika verksamheter ett större förtroendekapital och extra engagemang i form av extra insatser för och bättre bemötande av målgruppen.

Civilsamhällets särart och mervärde tappas bort

Slutligen finns det hos organisationerna också en uttalad kritik riktad mot det offentliga som inte anses ta tillvara och beakta det civila samhällets särart och mervärde i olika sammanhang, till exempel vid offentliga upphandlingar. Organisationerna upplever att de har begränsade möjligheter att delta i offentliga upphandlingar på grund av att regelverken inte är anpassade för civilsamhällets organisationsformer, såtillvida att de inte tar hänsyn till civilsamhällets unika särart och mervärden.

Sammantaget tillför alltså denna studie nya infallsvinklar om hur organisationer inom det civila samhället ser på sina villkor i relation till principerna om mångfald och kvalitet. Ytterligare studier med ett större och bredare urval av organisationer krävs dock för att få ännu bättre förståelse för dessa principer.

KAPITEL 5.

Vad efterfrågar organisationerna?

I den årliga enkätundersökningen som riktas till olika delar av civilsamhällets organisationer i syfte att granska deras förutsättningar och villkor utifrån politiken för det civila samhället, valde vi i år att ställa följande frisvarsfråga: *”Finns det något som Sveriges regering bör göra för att förbättra villkoren för din organisation att arbeta med mottagandet av nyanlända och asylsökande? I så fall vad?”* Organisationerna ombads således lämna förslag på hur det civila samhällets förutsättningar för att delta i flyktningmottagandet skulle kunna förbättras och underlättas.

Flera olika förslag lämnades in som svar på den öppna enkätfrågan. För att få en översiktlig bild av vilka åtgärder det civila samhällets organisationer föreslår att Sveriges regering ska vidta har fritextsvaren sammanställts och delats in i olika kategorier utifrån de teman som de berör. Framför allt handlar svaren om önskemål kring förbättrade ekonomiska villkor och långsiktiga förutsättningar för det civila samhället. Näst största kategorin avser önskemål kring ändringar i olika befintliga lagar och regelsystem. I detta kapitel kommer vi mer i detalj att beskriva innehållet i samtliga kategorier. Analysen bygger, utöver enkätsvaren, även på de förslag och önskemål som lyftes fram i intervjuerna med representanter från olika organisationer.

Ekonomiska villkor och långsiktiga förutsättningar

Det vanligaste svaret på den öppna enkätfrågan berör önskemål om förbättrade ekonomiska villkor och långsiktiga förutsättningar av olika slag. Bättre ekonomiska förutsättningar önskas för en rad



... det känns som att fokus har hamnat väldigt mycket på att släcka bränder, tak över huvudet, mat för dagen, kläder ... Där någonstans börjar man nöja sig och slå ner på tempot. Men då kommer vi om tio år eller om tjugo år ha det än värre. Då kommer det att handla om en massa människor som lever i utanförskap. Då räcker det liksom inte med tak över huvudet för att lösa det problemet.”

(Islamic Relief)

olika verksamheter. Det handlar dels om ökade resurser för konkreta saker eller aktiviteter och dels om mer långsiktiga ekonomiska förutsättningar för att driva kärnverksamhet, men också för att ha en möjlighet att utveckla sin verksamhet i stort. Det finns bland annat önskemål om ersättning för hyra till lokaler, kontors- och utbildningsmaterial, handledning, nyanställningar, språk- och samhällsintrouktion, lokalorganisering och språkcaféer. Andra organisationer efterlyser mer riktade medel till verksamheter som direkt berör asylmottagandet. Vidare vill organisationerna ha bättre ekonomiska resurser för att kunna utöka och utveckla sin verksamhet i stort. I korthet önskas alltså medel både till den verksamhet organisationerna redan bedriver och till att skapa och anordna nya aktiviteter.

Det civila samhällets organisationer efterlyser också långsiktiga ekonomiska förutsättningar på nationell, kommunal och regional nivå för att få möjligheter att bedriva sin kärnverksamhet och jobba med organisationsutveckling. Mer specifikt önskas långsiktig finansiering bland annat för driften och utvecklingen av verksamhet med anknytning till våldsutsatta kvinnor samt traumabehandling och psykoterapi för nyanlända. Bättre ekonomiska villkor och kontinuitet i det offentligas stöd till civilsamhället önskas också för en långsiktig planering av personalstyrkan och verksamheten i stort.

Bättre ekonomiska och långsiktiga förutsättningar är också något som återkommande lyfts fram i intervjuer med olika organisationsföreträdare. Många betonar att det är angeläget att långsiktiga ekonomiska förutsättningar ges till civilsamhällets organisationer så att de kan fullfölja det arbete som de påbörjade i samband med flyktingvågen hösten 2015. Från organisationernas sida finns också en oro för och kritik mot att mycket av resurserna och uppmärksamheten riktas mot de kortsiktiga insatserna i flyktingmottagandet. Vissa menar att det även krävs mer strategiska och långsiktiga satsningar i flyktingmottagandet så att de nya invånarna i Sverige inte hamnar i utanförskap om några år:



... det känns som att fokus har hamnat väldigt mycket på att släcka bränder, tak över huvudet, mat för dagen, kläder. ... där någonstans börjar man nöja sig och slå ner på tempot. Men då kommer vi om tio år eller om tjugo år ha det än värre. Då kommer det att handla om en massa människor som lever i utanförskap. Då räcker det liksom inte med tak över huvudet för att lösa det problemet.”

(Islamic Relief)

Ändringar i regelverket

Det näst vanligaste svaret handlar om förslag och önskemål om ändringar i olika lagar och regler. Vissa organisationer efterfrågar att lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) bör ses över och förändras i syfte att möjliggöra för det civila samhällets organisationer, i synnerhet de mindre etablerade aktörerna, att delta i offentliga upphandlingar. Organisationerna efterlyser också tydligare riktlinjer, kortare handläggningstider och mindre byråkrati i ansökningsförfarandet om offentliga medel. Många uppger att mycket tid och energi går till ”onödigt krångel” och till de olika administrativa momenten.

Vidare uttrycker en del organisationer önskemål om att ideella organisationer även i fortsättningen ska slippa redovisa moms för second hand-försäljning. Det finns också önskemål om ändringar i regelverket kring sfi, såtillvida att sfi kan erbjudas redan vid asylregistrering och att det blir möjligt för studieförbunden att bedriva sfi på samma villkor som folkhögskolorna.

Ändringar i lagar och regelsystem är något som också har lyfts fram i intervjuerna. Där framför några organisationer att de idéburna aktörerna, i jämförelse med företagen, oftast är små och har begränsade resurser och begränsad juridisk kompetens. De efterlyser därför att hänsyn bör tas till det civila samhällets särart och mervärde vid upphandlingar, men också att myndigheterna ställer vissa krav på de kommersiella aktörerna, till exempel att de ska ha täta kontakter med det civila samhället och att de ska ha en handlingsplan för hur de nyanlända ska integreras i samhället. En kritik som framförs i sam-

band med denna diskussion är att staten, trots en uttalad vilja, inte gör så mycket för att underlätta för den civila samhällssektorn att växa inom olika samhällsområden i relation till den offentliga sektorn och till näringslivet. Det föreslås därför av några organisationer att staten ska ha en tydligare ambition att öka andelen utförare från civilsamhället inom den offentligt finansierade välfärden i syfte att säkerställa att civilsamhället inte missgynnas av upphandlingsförfarandet. I syfte att öka det civila samhällets andel bland de upphandlade kontrakten föreslår organisationerna vidare att myndigheterna borde ges tydligare uppdrag och riktlinjer om att knyta avtal med det civila samhällets aktörer.

Det finns vidare en önskan om att formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets organisationer ska utvecklas ytterligare inom ramen för idéburet offentligt partnerskap (IOP). Organisationerna efterlyser också en ökad kunskap om IOP bland tjänstemännen och föreslår att regelverket kring samarbetsformen förtydligas i syfte att skapa enhetlighet bland kommunerna i tillämpningen av den (jfr Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016).

Information till civilsamhället och de asylsökande

En annan kategori av de inlämnade svaren handlar om att höja kunskapen hos de nyanlända om det svenska samhället och att ge civilsamhällets organisationer information om var de nyanlända och asylsökande befinner sig och vilka behov de behöver få tillgodosedda.

Vissa organisationer föreslår att det offentliga bör ge en bättre helhetsbild och introduktion till nyanlända om föreningskulturen och lagstiftningen i Sverige, om hur rättsväsendet fungerar och vilka typer av stöd som finns tillgängliga för människor med olika funktionsvariationer. Ett antal organisationer efterlyser dessutom riktad information till asylsökande och nyanlända om en del saker som berör deras verksamhetsområde som samhällsskydd, våld i nära relationer och andra frågor som är relaterade till mänskliga rättigheter.

Dessutom vill de tillfrågade organisationerna att regeringen ska hjälpa kommunerna att nå ut med information till de ideella föreningarna om vad de behöver hjälp med och vilka resurser som



Vanliga former av volontär-
verksamhet är att engagera
etablerade kommuninvånare
som flykting- eller samhällsguide,
fadder eller mentor.

finns att tillgå. Organisationerna vill också hållas informerade om myndigheternas verksamhet i flyktingmottagandet och att det skapas större utrymmen för dialog och samråd i relevanta frågor. Vidare uppger organisationerna att deras volontärer behöver utbildning i och information om de psykiska trauman och sjukdomar som de asylsökande har för att kunna ge ett bra och respektfullt mottagande.

KAPITEL 6.

Slutsatser

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor fick i regleringsbrevet för 2016 i uppdrag att genomföra en kompletterande analys om mottagandet av nyanlända flickor och pojkar respektive kvinnor och män inom ramen för uppföljningen av villkoren för det civila samhället.

Enligt vår tolkning av uppdraget var det angeläget att beakta ett ålders- och genusperspektiv i undersökningen av det civila samhällets insatser riktade till nyanlända och asylsökande. Dessa perspektiv har i denna studie beaktats på två olika sätt. Först och främst genom urvalet av organisationer, där vi har försökt att inkludera en mångfald av organisationer med insatser riktade till olika målgrupper vad gäller ålder och kön. I detta syfte var vi varit i kontakt med organisationer som riktar sina insatser till specifika målgrupper, till exempel utsatta asylsökande som ensamkommande flyktingbarn och ungdomar, unga hbtq-personer samt nyanlända kvinnor och tjejer. För det andra har vi försökt att beakta de nämnda perspektiven genom att i beskrivningarna av det civila samhällets villkor i arbetet kring flyktingmottagandet lyfta fram eventuella skillnader som kan härröras tillbaka till ålder och kön hos organisationernas primära målgrupper för insatserna.

Med utgångspunkt i uppdraget ovan har denna studie, som är ett ytterligare led i arbetet med att följa upp och redovisa villkoren för det civila samhället, i år främst riktat sig mot organisationer med social inriktning. Det övergripande syftet har varit att redogöra för det civila samhällets insatser och villkor i flykting- och asylmottagandet, med särskilt fokus på principerna om mångfald och kvalitet. Detta kapitel ägnas åt att, utifrån studiens resultat och analyser, lyfta fram några av våra övergripande slutsatser.

Generella iakttagelser

En genomgång av civilsamhällets engagemang i flyktingmottagandet visar att insatser genomförs på många olika sätt och utförs av en mångfald av organisationer. Det civila samhället bedriver verksamhet inom bland annat områdena arbete, sysselsättning, språk, boende, integration, utbildning samt mötesplatser. Vissa av dessa insatser riktas till samtliga grupper av nyanlända och asylsökande, oavsett kön och ålder, medan andra vänder sig till vissa specifika målgrupper som ensamkommande flyktingbarn, hbtq-personer eller utsatta kvinnor och tjejer.

Insatser inom dessa områden utförs av vitt skilda ideella aktörer med utgångspunkt i sin specifika organisationsform, karaktär, kunskap och erfarenhet. Vissa av dessa aktörer är etablerade organisationer med flera anställda och mångårig erfarenhet av flyktingmottagandet, medan andra är lokala icke-professionaliserade föreningar som ingår i större nationella organisationer eller nybildade nätverk med ett stort personligt engagemang och intresse för att hjälpa andra människor.

Ibland genomförs insatserna i samverkan med offentliga aktörer, till exempel kommuner, och ibland i samarbete med andra aktörer i det civila samhället. Vissa av projekten finansieras av offentliga medel genom bland annat projektbidrag och verksamhetsbidrag, medan andra bedrivs på frivillig basis och med hjälp av inkomster från försäljning av varor och tjänster, till exempel loppmarknader och second hand-butiker.

Med utgångspunkt i det redovisade empiriska underlaget kommer vi i de följande avsnitten att redogöra för ett antal specifika slutsatser avseende det civila samhällets förutsättningar och villkor att verka inom flyktingmottagandet.

Stor kompetens och drivkraft bland civilsamhällets organisationer

Vår första slutsats är att det finns en stor kompetens och drivkraft bland det civila samhällets aktörer som är av central betydelse i arbetet med mottagandet, etableringen och integrationen av nyanlända och asylsökande. Med sina specifika särdrag och mervärden kan det civila samhällets aktörer höja kvaliteten på de offentliga insatserna som bedrivs inom det sociala fältet. Det offentliga bör därför på ett bättre



Den 12 september 2015
hölls en stor manifestation
till stöd för flyktingar på
Sergels torg i Stockholm.



sätt ta vara på det stora engagemanget, mångfalden och särdragen som finns bland civilsamhällets organisationer, inte bara vid mottagandet, utan också vid etableringen och integreringen av de nyanlända.

Det krävs ökad kunskap om civilsamhället och förändringar i regelverk

En ytterligare slutsats är att det civila samhällets organisationer generellt sett är nöjda med sina och det offentliga insatser i flyktingmottagandet, men upplever samtidigt en rad svårigheter som utgör begränsningar för deras verksamhet i såväl flyktingmottagandet som i samhällsutvecklingen i stort. Bland annat upplever organisationerna att finns bristande kunskaper om och förståelse för civilsamhällets villkor, särart och organisationsform hos den offentliga sektorn samt att det finns ett behov av mer långsiktiga förutsättningar för civilsamhället att utveckla sin verksamhet och organisation.

Vidare upplever organisationerna en omfattande administration och byråkrati från kommunernas och myndigheternas sida i samband med ansökan om och redovisning av bidrag samt hinder i befintligt upphandlingsregelverk. Som noterats tidigare upplever flera organisationer, i synnerhet de små lokalföreningarna och nätverken, att vissa av dessa byråkratiska hinder, till exempel kravet på att de nya projekten måste vara nyskapande och innovativa för att komma i fråga för bidrag, kväver deras engagemang och ambitioner. Vid sidan av dessa mer strukturella hinder beskriver organisationerna också en rad praktiska svårigheter, till exempel svårigheter att få tillträde till olika anläggningsboenden samt bristen på samordning mellan organisationerna och inom kommunsektorn. Dessa praktiska svårigheter i kombination med de strukturella hindren underminerar, enligt vår uppfattning, förutsättningarna för att kunna förverkliga principen om mångfald, då de missgynnar det civila samhällets organisationer att verka inom det sociala fältet.

Att undanröja dessa hinder kan därför underlätta för en större mångfald av aktörer inom civilsamhället att bidra till samhällsutvecklingen och spela en mer aktiv roll i såväl mottagande och etablering som integration av nyanlända. Vår slutsats är därför att det finns ett fortsatt behov av att utreda möjligheterna för att förenkla regelverk, minska administrativa krav, erbjuda mer långsiktiga förutsättningar,

öka kunskapen om civilsamhället samt hitta alternativa vägar för att främja och uppmuntra det spontana engagemanget som sker utanför de etablerade organisationerna.

Samverkan och samordning – viktiga framgångsfaktorer

Utifrån studiens resultat och analyser är vår uppfattning att samverkan och samordningen mellan olika aktörer aktiva i flykting- och asylmottagandet verkar, i de fall det har fungerat, ha varit viktiga framgångsfaktorer.

Våra resultat visar dock att det finns ett antal utmaningar vad gäller samordning och samverkan. Till exempel lyfter organisationerna fram att det delade ansvaret för de flyktingrelaterade frågorna mellan kommunförvaltningarna gjorde det svårt för det civila samhällets organisationer och lokala medborgarinitiativ att snabbt finna rätt ingångar i kommunen för att skapa mötesplatser och bedriva verksamhet för de nyanlända. Dessutom pekar organisationerna på bristande samordning av insatserna från det civila samhällets aktörer. Många organisationer bedrev liknande projekt i samma område och riktade till samma målgrupper utan samverkan eller samråd med varandra, något som upplevs ha förhindrat ett effektivt utnyttjande av resurserna.

Vidare visar vår studie att knappt hälften av kommunerna (46 procent) tycks samverka med det civila samhällets organisationer i relation till nyanlända och att en majoritet av kommunerna (69 procent) inte verkar ha någon information alls som vänder sig direkt till civilsamhället i relation till nyanlända. Bristande samordning, samverkan och information verka alltså ha utgjort ett hinder för civilsamhället att genomföra sina insatser i flyktingmottagandet, inte minst på lokal nivå.

Vår slutsats är därför att det borde ligga såväl i det offentliga som i det civila samhällets intresse att bredda och fördjupa samverkan och samordningen sinsemellan, men också bland aktörerna inom respektive sektor. En fördjupad samverkan och samordning som bygger på förtroende och ömsesidig respekt för varandras särskilda kompetens, särart och självständighet är central för en god samhällsutveckling och välfärd.

Vi ser också att det finns ett behov av att etablera lokala platt-

formar för att effektivisera resursutnyttjandet av det civila samhällets insatser kring flyktingmottagandet samt underlätta för nyetablerade aktörer att snabbt finna rätt ingångar i kommunen. Detta kan bland annat göras med hjälp av att inrätta en kommunal föreningslots med ansvar för civilsamhällesfrågor (jfr Nilsson & Listerborn 2015).

Föreningslotsen, som redan finns inrättad i några kommuner, bör ha till uppgift att hålla igång den kontinuerliga dialogen med civilsamhället, utveckla samarbeten med föreningar och sociala rörelser samt hjälpa föreningslivet att hitta rätt ingångar i den kommunala förvaltningsapparaten. En annan central uppgift bör vara att vid svåra samhällsskeenden samordna och kanalisera insatserna från det civila samhället så att det civilsamhälleliga engagemanget, både det spontana och det mer organiserade, tas tillvara på bästa sätt.

Således, givet att mycket av civilsamhällets verksamhet till sin karaktär är lokal och att många organisationer är beroende av information och stöd från kommunen borde det ligga i kommunernas intresse att inrätta en föreningslots eller en annan gemensam plattform i syfte att stärka samverkan med det lokala civila samhället.

Behov av riktade insatser

En ytterligare slutsats som vi kan dra i relation till det civila samhällets villkor att jobba med flyktingmottagandet är att organisationernas förutsättningar i det stora hela tycks vara desamma oavsett organisationens målgrupp vad gäller ålder och könstillhörighet. Däremot finns det indikationer på att vissa grupper av asylsökande och nyanlända, till exempel kvinnor, tjejer och unga hbtq-personer, lever under svårare omständigheter, bland annat på grund av trakasserier och hot. Vissa organisationer har därför startat eller håller på att inleda riktade projekt och insatser för dessa grupper. Detta resultat antyder således att det finns ett fortsatt behov av riktade insatser för de mer utsatta grupperna av nyanlända och asylsökande.

Här kan det civila samhället med sin kompetens, men också mervärden i form av bland annat ett större förtroende hos målgruppen och extra insatser, bistå det offentliga med att skapa goda levnadsvillkor för dessa utsatta grupper.

Varierande förutsättningar på grund av organisationsform och kommundtyp

Avslutningsvis kan vi, utifrån det empiriska underlaget, dra slutsatsen att villkoren och förutsättningarna för olika aktörer inom det civila samhället kan variera beroende på organisationsform och vilken kommundtyp som organisationen i fråga är verksam i. Som redan noterats upplever vissa av de nyetablerade nätverken, men också de äldre icke-professionaliserade föreningarna att deras ideella engagemang inte alltid tas tillvara eller uppmuntras. Skälen till detta är enligt organisationerna dels begränsningar i regelverken, dels kunskapsbristen hos företrädare för det offentliga om nyare organisations- och verksamhetsformer.

Kritiken som riktas mot det offentliga bör tas på allvar, inte minst givet det faktum att medborgarna i de moderna demokratierna inte längre engagerar sig politiskt på samma sätt som tidigare. De politiska partierna, föreningarna och organisationerna har ständigt tappat medlemmar och sympatisörer. Inom forskningen kring de ungas samhällsengagemang och demokratiska delaktighet betonas (Bäck, E., Bäck, H. & Gustavson 2015, Micheletti & Stolle 2009) att dagens unga inte alls är mindre samhällsengagerade eller intresserade jämfört med vuxna och tidigare generationer. Medborgarna, i synnerhet de unga, har i stället funnit nya vägar och kanaler för att engagera sig politiskt och uttrycka sina åsikter, vilka sträcker sig långt bortom de traditionella kanalerna för engagemang. Dessa nyare former för att engagera sig kan ta sig många olika uttryck, exempelvis i form av konsumentbojkotter, konsumtionsval och protester, nätverk och nya sociala rörelser (Zukin, Keeter, Andolina, Jenkins, & Carpini 2006).

Det hävdas dessutom att många samhällsmedborgare, som för stunden är politiskt passiva befinner sig i ett ”standby-läge”, är beredda att ingripa om så skulle bli nödvändigt, exempelvis när demokratin i deras ögon inte fungerar väl eller när det politiska systemet inte förmår att leverera längre (Amnå & Ekman 2014). Förmågan att befinna sig i detta tillstånd av påpasslighet sägs vara en väsentlig och viktig egenskap hos den samtida medborgaren. Det pågår alltså en omfattande förändring i det civila samhället och i formerna för samhälls- och politiskt engagemang i stort (jfr Abdelzadeh 2015, Dalton 2002, Harding 2012).

Det bör därför ligga i det offentliga intresse att utveckla och hitta nya sätt för att ta vara på de nya sociala rörelsernas engagemang och kompetens. Här är det dock viktigt att insatserna för att stimulera mångfalden och underlätta för nyare organisationsformer att träda fram inte sker på bekostnad av kvalitet i de verksamheter som bedrivs på uppdrag av det offentliga. Det är viktigt att de välfärdstjänster som sker på uppdrag av det offentliga håller god kvalitet oavsett utförare.

Resultaten av webbkartläggningen visar att det förekommer vissa skillnader mellan kommuntyperna i olika avseenden. Till exempel hade de större kommunerna i högre grad samverkan med det civila samhället och frivilliga resursgrupper jämfört med de mindre kommunerna.⁸ Ur ett demokratiskt och inkluderande perspektiv är det angeläget att medborgarna, oavsett var i landet de bor, har lika förutsättningar att delta i samhällsutvecklingen och engagera sig i samhället i stort, såväl via traditionella institutioner som via nyare organisationsformer. Det är därför viktigt att de offentliga aktörerna, såväl statliga myndigheter som kommuner och landsting, understödjer engagemang och delaktighet bland alla samhällsgrupper, så att det civila samhället avspeglar och omfattar människor från olika delar av befolkningen.

Sammanfattningsvis finns det alltså indikationer som pekar mot att det civila samhällets aktörer i mindre kommuner och aktörer med nyare organisationsformer verkar under andra förutsättningar än de som är verksamma i större kommuner eller har en mer formell organisationsform.

8 Det är dock möjligt att det i de mindre kommunerna kan förekomma andra former av samverkan och samarbete med det civila samhället som inte har fångats upp eller synliggjorts av våra analyser.

KAPITEL 7.

Förslag

Med utgångspunkt i studiens redovisade underlag redogör vi i detta kapitel för ett antal förslag på åtgärder som bör vidtas för att förbättra och stärka civilsamhällets förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden i Sverige.

Innan vi går vidare är det dock viktigt att understryka ett par saker. För det första är förslagen generella, i betydelsen att de syftar till att förbättra villkoren för det civila samhället att verka inom alla samhällsområden, inte enbart inom flyktingmottagandet. För det andra gör inte rapporten anspråk på att vara heltäckande och hitta lösningar på alla utmaningar som lyfts fram av civilsamhället. Ambitionen är snarare att föreslå konkreta åtgärder som ligger inom ramen för politiken för det civila samhället och inom MUCF:s uppdrag att som stödmyndighet till regeringen förverkliga politikområdets övergripande mål. Förslagen kommer därför främst att handla om att stärka samverkan mellan det civila samhället och det offentliga samt om att öka kunskapen om civilsamhället.

Stärka samverkan mellan det offentliga och civilsamhället

- **Genomför ett utbildningspaket**
- Vi föreslår att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, i
- samverkan med andra lämpliga aktörer, får i uppdrag att genomföra
- en återkommande utbildning i olika former för att stärka samver-
- kan mellan civilsamhället och det offentliga på olika nivåer.

Flyktingsituationen under hösten 2015 och våren 2016 visade att framtidens utmaningar kräver ett närmare samarbete mellan det civila samhället och den offentliga sektorn på olika nivåer. Det insamlade underlaget för denna och vår första uppföljningsrapport för 2016 (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2016b) indikerar att samverkan inom det civila samhällets organisationer och dess samarbete med det offentliga behöver stärkas. Till exempel visar resultaten att i knappt hälften (46 procent) av kommunerna tycks kommunen samverka med det civila samhället i relation till flyktingmottagandet. Dessutom visar resultaten från vår första uppföljningsrapport, att 38 procent av organisationerna uppgav att de hade samarbetat med andra ideella aktörer i relation till nyanlända och att det var betydligt mindre vanligt att samarbeta med offentliga aktörer, 29 procent. Behovet av att stärka och utveckla samverkan med den ideella sektorn, gärna över kommunala och andra gränser, är något som också har lyfts fram i andra rapporter (jfr Sveriges Kommuner och Landsting 2008).

Genom en återkommande utbildningsinsats kan förutsättningarna för samverkan mellan civilsamhället och det offentliga på olika nivåer stärkas. Syftet med utbildningsinsatsen bör vara att under några år regelbundet erbjuda kunskap, verktyg och arbetsmetoder för att utveckla en mer långsiktig samverkan och stärka förtroendet mellan det civila samhället och det offentliga på olika nivåer. Utbildningen ska dessutom rikta ett särskilt fokus mot olika typer av offentliga upphandlingar och samarbetsformer, inte minst de som äger rum inom ramen för idéburet offentligt partnerskap (IOP) (jfr Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2016a). Detta utbildningspaket *bör utvecklas i nära samverkan med forskare inom området och omfatta målgruppen tjänstemän och politiker i offentlig sektor på lokal, regional och nationell nivå med ansvar för ungdoms- och civilsamhällsfrågor samt företrädare för olika delar av civilsamhället.*

En utbildningsinsats som lägger särskilt fokus på att stärka samverkan har en rad positiva effekter. Först och främst kommer den att erbjuda företrädare för det offentliga och för civilsamhället specifika verktyg och handfasta metoder för samverkan och samarbete. Vidare kommer de återkommande utbildningsdagarna att utgöra en viktig



Det stora samverkansproblemet mellan de lite större organisationerna och de nätverk som bildades var att det ena [nätverken] fungerade väldigt snabbt och kan byta skepnad väldigt snabbt medan [de större organisationerna] ville liksom att alla som de samarbetade med skulle ha organisationsnummer.”

(Flyktingvolontärer Botkyrka)

plattform för dialog och samtal mellan olika parter. Här får olika aktörer möjlighet att utbyta erfarenheter, knyta kontakter och bilda nätverk. Detta förslag innebär också en möjlighet för tjänstemän och politiker på olika nivåer i den offentliga sektorn att öka sina kunskaper om det civila samhället.

Som framgår av resultaten i denna rapport, men också i vår första uppföljningsrapport för 2016 (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2016b), upplever många organisationer att det finns en bristande kunskap om det civila samhället hos företrädare för det offentliga. Slutligen, när företrädare från olika sektorer träffas inom ramen för samma utbildningsinsats kan det ömsesidiga förtroendet och tilliten, som utgör grunden i en lyckad samverkan, stärkas och byggas upp. Utbildningsinsatsningen bedöms således bidra till att förbättra de långsiktiga förutsättningarna för samverkan och samarbete mellan det civila och det offentliga på olika nivåer.

- **En kartläggning av olika avtals- och samarbetsformer**
- Vi föreslår att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, eller annan lämplig aktör, får i uppdrag att kartlägga olika offentliga upphandlingar samt samarbetsformer, inte minst de som slutits inom ramen för samarbetsformen idéburet offentligt partnerskap (IOP), mellan det offentliga och civilsamhället. Det övergripandet syftet med kartläggningen bör vara att identifiera eventuella brister som företrädare för det offentliga och civilsamhället upplever med olika avtals- och samarbetsformer och att utifrån kartläggningen föreslå nödvändiga förbättringsåtgärder.

För att det civila samhällets aktörer ska kunna vara en viktig del i demokratin och bidra till samhällsutvecklingen, så måste de ha goda förutsättningar för att samverka och samarbeta med det offentliga. Resultaten från denna studie visar att det civila samhällets organisationer upplever en osäkerhet, ibland en ängslighet, hos företrädare för det offentliga kring offentliga upphandlingar och olika samarbetsformer, inte minst kring idéburet offentligt partnerskap (IOP). Som en följd av detta väljer, enligt organisationerna, vissa upphandlande myndigheter att tolka olika regelverk kring offentlig upphand-

ling på ett väldigt strikt sätt, något som i längden anses gynna de kommersiella aktörerna på bekostnad av det civila samhället.

Vidare pekar organisationerna på att det civila samhället har begränsade möjligheter att delta i offentliga upphandlingar på grund av att regelverken inte är anpassade för civilsamhällets förutsättningar och organisationsformer, såtillvida att de inte tar hänsyn till civilsamhällets unika särart och mervärden. Samtidigt upplever organisationerna, i synnerhet de mindre, att upphandlingsprocesserna är resurskrävande och besvärliga bland annat på grund av en omfattande administration och byråkrati. Sammantaget upplever således företrädare för det civila samhället att olika lagar och regelverk utgör ett stort hinder för tillväxten av deras verksamhet inom offentlig regi.

Mot den bakgrunden bedömer vi att det finns ett behov av att öka kunskapen om hur kommunsektorn och civilsamhället upplever olika avtals- och samarbetsformer. Behovet av en ökad kunskap om IOP är särskilt angeläget givet det faktum att det saknas praxis samt att samarbetsmodellen upplevs som riskabel och ”oprövad”, något som bland annat har uppmärksammats i utredningen för ett stärkt civilsamhälle (jfr SOU 2016:13).

En kartläggning bör genomföras i syfte att få en samlad bild av olika modeller för samverkan samt för att identifiera eventuella hinder och brister som kommunsektorn och civilsamhället upplever med dem. Ett ytterligare syfte med kartläggningen bör vara att utreda möjligheterna att hitta former och utveckla modeller för samverkan på nationell nivå mellan det civila samhällets aktörer och statliga myndigheter.

Ett annat viktigt led i detta uppdrag bör handla om att bidra till spridningen av kunskapen om och erfarenheterna av olika avtals- och samarbetsformer. Kunskapsförmedlingen och erfarenhetsspridningen bör ske nationellt, regionalt och lokalt genom bland annat konferenser, seminarier, föreläsningar och mötesplatser.

Ett arbete med att se över olika modeller för samverkan mellan det civila samhället och det offentliga skulle kunna få en rad positiva effekter. En ökad kunskap om vilka brister kommunsektorn och det civila samhället upplever med olika avtals- och samarbetsformer kan vara ett viktigt underlag för förslag och åtgärder som förbättrar

förutsättningarna för samverkan. Vår bedömning är också att kartläggningen kommer att vara en guide som fyller en viktig funktion för organisationer från det civila samhället som överväger att delta i upphandling eller inleda andra former av samarbete med det offentliga. Kartläggningen kommer även att vara ett minst lika viktigt verktyg för kommunerna och andra offentliga aktörer i deras arbete att stärka samverkan med det civila samhällets aktörer.

Vår bedömning är att kartläggningen av olika avtals- och samsarbetsformer skulle vara en viktig del i arbetet med att stärka samverkan och dialogen mellan civilsamhället och det offentliga.

Öka kunskapen om det civila samhället

- **Öka kunskapen om mångfalden inom det civila samhället**
- Vi föreslår att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
- får i uppdrag att genomföra en kartläggning av de nyare och mer
- informella formerna av samhällsengagemang och organisering som
- har blivit viktiga för den unga generationens demokratiska del-
- aktighet. Syftet bör vara att öka kunskapen om dessa nyare former
- av sociala rörelser, liksom att undersöka deras villkor och förutsätt-
- ningar att bidra till samhällsutvecklingen.

Kunskap om, och förståelse för, det civila samhällets villkor och roll i demokratin hos offentliga aktörer kan få stor betydelse för förutsättningarna för civilsamhällets organisationer att bidra till samhällsutvecklingen som röstbärare och opinionsbildare samt genom en mångfald av insatser. Att värdesätta och främja kunskap om det civila samhället borde därför vara ett centralt mål för beslutsfattare på alla nivåer.

Av det empiriska underlaget för denna studie framgår att många organisationer upplever att det finns en kunskapsbrist hos företrädare för det offentliga vad gäller civilsamhället. Bristande kunskap om och förståelse för det civila samhället hos det offentliga är något som också har noterats och lyfts fram i utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) och i våra tidigare rapporter (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015, 2016b, Ungdomsstyrelsen 2013).

Kunskapsbristen hos det offentliga finns beträffande olika aspekter av det civila samhället. Till exempel vittnar flera organisationer om en kunskapsbrist hos det offentliga avseende den idéburna sektorns organisationsreformer (till exempel de informella och lösa sammanslutningarna), arbetssätt, verksamhet samt om hur det civila samhällets behov skiljer sig från de vinstdrivande företagens. Dessutom upplever de mer löst sammansatta rörelserna att de inte har bjudits in till samarbeten och dialog i lika stor utsträckning som de stora, etablerade organisationerna. En av anledningarna till detta tycks vara bristande kunskap hos de offentliga aktörerna om nyare former av samhällsengagemang och organisering.

Mot bakgrund av vad som framkommit i det empiriska underlaget är det angeläget att det offentliga har en utökad kunskap om och är mottaglig för de nya och innovativa sätten som framför allt unga har funnit för att uttrycka sina åsikter och engagera sig i samhället. En ökad kunskap om olika delar av civilsamhället hos företrädare för den offentliga sektorn på alla nivåer är av vikt för att ge en mångfald av aktörer inom det civila samhället möjlighet att få inflytande över samhällsutvecklingen.

För att tillgodose den bristande kunskapen hos den offentliga sektorn om det civila samhället bör ett led i arbetet vara att undersöka vilka nya former av engagemang som finns och hur de mer löst sammansatta sociala rörelserna ser på sina villkor att bidra till samhällsutvecklingen. Dessutom bör en sådan undersökning även redogöra för och utreda vilka möjligheter som finns för att stödja och stimulera de nya och friare formerna av organisering inom civilsamhället. I korthet bör alltså syftet med kartläggningen vara att öka kunskapen om de nyare formerna av engagemang samt hitta vägar för att stärka och främja mångfalden inom civilsamhället.

Dessutom, för att öka kunskapen om dessa nyare former av samhällsengagemang och organisering hos tjänstemän och politiker på olika nivåer bör en central del i detta uppdrag handla om att bidra till spridningen av resultaten. Kunskapsförmedlingen och erfarenhetsspridningen bör ske nationellt, regionalt och lokalt genom olika kanaler.

- **Öka kunskapen om underrepresenterade samhällsgrupper i civilsamhället**
- Vi föreslår vidare att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag att undersöka svårigheterna och hindren för underrepresenterade samhällsgrupper att delta i föreningslivet och i det civila samhällets organisationer.

För att det civila samhället som helhet ska kunna inkludera en mångfald av organisationer finns det enligt vår uppfattning också ett behov av att stärka möjligheterna för underrepresenterade grupper i samhället att delta och engagera sig i det civila samhällets organisationer.

Inom såväl den svenska som den internationella akademiska debatten uttrycker forskare en oro för förändringar i det medborgerliga engagemanget och för avtagande identifikation med och medlemskap i politiska partier, föreningar och organisationer. I linje med denna oro visar studier att vissa samhällsgrupper, till exempel yngre personer, utrikes födda och kvinnor, är mindre benägna att vara aktiva och mer sällan är medlemmar i organisationer än andra grupper (jfr von Essen & Wallman Lundåsen 2015, Johansson 2007, Vogel, Amnå, Munck & Häll 2003).

Vidare påvisar studier att nationella organisationer som bland annat är verksamma inom den nationella politiken oftast saknar en lokal folklig förankring och alltför ofta leds av professionella lobbyister (Schlozman, Verba & Brady 2012, Skocpol 2003). Med utgångspunkt i dessa förändringar i medborgarnas engagemang och med uppfattningen att föreningslivet utgör en viktig demokratisk infrastruktur, menar forskarna att möjligheterna till delaktighet i demokratin och att påverka politiken minskar för dem som inte engagerar sig ideellt (jfr Selle 2013).

Mot bakgrund av dessa iakttagelser inom forskningen finns skäl att studera och analysera vilka hinder som de underrepresenterade grupperna i samhället möter när de vill engagera sig i civilsamhället. Vi föreslår därför, i likhet med utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13), att ge Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i uppdrag att utreda vad som hindrar underrepresenterade grupper från att delta i det civila samhällets organisationer, såväl i de traditionella organisationerna som i de nyare sociala rörelserna.

Genom en ökad kunskap om vilka faktorer som hindrar underrepresenterade grupper delaktighet i civilsamhället kan nödvändiga åtgärder föreslås i syfte att hitta fler kanaler genom vilka de kan påverka samhällsutvecklingen och politiken. En ökad intern mångfald inom civilsamhället kan också på sikt leda till att minska diskrimineringen av, och utanförskapet bland, olika samhällsgrupper.

● **Skapa en digital guide**

- Vi föreslår att Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, eller en annan lämplig aktör, får i uppdrag att utveckla och under-
- hålla en enklare digital guide. Guiden bör utvecklas i syfte att
- synliggöra det civila samhällets särart och mervärde inom relevanta
- samhällsområden samt erbjuda det civila samhällets organisationer
- stöd och information i olika frågor.

Av resultaten från denna studie framgår att det finns höga ambitioner och drivkrafter inom det civila samhällets organisationer för att på olika sätt bidra till och påverka samhällsutvecklingen och politiken. Det finns dock specifika hinder som det civila samhällets organisationer möter i sin verksamhet. Ett av dessa hinder som organisationerna själva lyfter fram handlar om att det hos företrädare för det offentliga inte alltid finns tillräcklig kännedom om och förståelse för det civila samhällets särarter och mervärden. Detta är något som bland annat upplevs vid offentliga upphandlingar där de upphandlande myndigheterna inte verkar ta hänsyn till att det civila samhällets organisationer drivs utifrån andra förutsättningar och drivkrafter än de kommersiella aktörerna.

Utifrån dessa resultat är vår bedömning att det finns ett fortsatt behov av att ytterligare synliggöra och förmedla kunskap om det civila samhällets förutsättningar och drivkrafter inom olika relevanta områden. Detta kan göras med hjälp av en enklare digital guide som erbjuder information om olika verksamhetsområden, till exempel flyktmottagandet, där civilsamhällets organisationer har kompetens och kapacitet att spela en central roll. Mer specifikt ska guiden dels synliggöra det civila samhällets särskilda förutsättningar och mervärde, dels tydliggöra vad civilsamhället kan bidra med i genomföran-

det av olika välfärdstjänster inom olika samhällsområden. Guiden bör därför utvecklas med utgångspunkt i civilsamhällets egna förutsättningar och främst rikta sig till olika aktörer inom offentlig sektor.

En annan del av denna digitala guide kan, i enlighet med förslaget i utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13), vända sig till civilsamhället. Denna rapportens empiriska underlag indikerar att det även finns ett behov av att tillgängliggöra och synliggöra information och stöd som civilsamhällets organisationer behöver i olika skeden, till exempel när de ska söka organisationsbidrag och andra former av finansiering. Med tydligare information och stöd kan det civila samhällets organisationer ges bättre förutsättningar att följa upp och utvärdera sina tjänster som utförs på uppdrag av det allmänna och därmed säkerställa en god kvalitet på sin verksamhet.

Samtidigt kan guiden komma till nytta för kommunerna i deras arbete att ytterligare tillgängliggöra sina webbplatser för allmänheten. Som framgick av kartläggningen av kommunernas webbplatser finns det ett behov av att utveckla kommunernas information till civilsamhället och allmänheten i viktiga frågor, inte minst sådana som rör mottagandet av asylsökande och nyanlända. En mer tillgänglig och bättre strukturerad webbplats kan underlätta för såväl de enskilda kommuninvånarna som för den mindre etablerade delen av civilsamhället att snabbt få tillgång till information och resurser för att kunna engagera sig och bidra till samhällsutvecklingen.

Sammantaget kan alltså denna digitala guide öka kunskapen om det civila samhällets särskilda förutsättningar samt tillgängliggöra viktig information för civilsamhället om olika typer av stöd för att därigenom förbättra deras förutsättningar att ha god kvalitet i sin verksamhet.

Referenser

- Abdelzadeh, A. (2015). Den missnöjda demokraten. I *SOU 2015:96, Låt fler forma framtiden! Forskarantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Abrahamsson, H. (2015). *Vår tids stora samhällsömdaning – Politiskt ledarskap, social hållbarhet och medskapande medborgardialog*. Mistra Urban Futures samt Sveriges Kommuner och Landsting.
- Amná, E. (1995). Det mångtydiga mellanrummet. I E. Amná (Red.), *Medmänsklighet att hyra?: åtta forskare om ideell verksamhet*. Örebro: Libris.
- Amná, E. & Ekman, J. (2014). Standby Citizens: Diverse Faces of Political Passivity. *European Political Science Review*, 6 (02), 261–281.
- Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet*.
- Barmark, M. & Djurfeldt, G. (2015). Statistisk verktygslåda 0: att förstå och förändra världen med siffror. (1. uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Bäck, E., Bäck, H. & Gustafson, N. (2014). Ungas politiska deltagande. Nya former och aktivitet genom sociala medier? I *SOU 2015:96, Låt fler forma framtiden! Forskarantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Dalton, R. J. (2002). *Citizen Politics: Public Opinion and Political Parties in Advanced Industrial Democracies*. New York, Chatham House Publishers/Seven Bridges Press.
- Elinder, M. & Jordahl, H. (2013). Kommunpolitikens beslut och brukarnas. I H. Jordahl (Red.), *Välfärdstjänster i privat regi – framväxt och drivkraft*. Stockholm: SNS.
- Epstein, W. (1988). "Our town": a case study of ideology and the private social welfare sector. *Journal of sociology and social welfare*, 15 (3): 101–123.

- von Essen, J. & Wallman Lundåsen, S. (2015). Medborgerligt engagemang – klassresa eller klassklyfta? I *SOU 2015:96, Låt fler forma framtiden! Forskarantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Johansson, S. (2007). *Dom under trettio, vem bryr sig och varför? Ungdomarnas värderingar och politiska deltagande*. Göteborgs universitet: CEFOS och Förvaltningshögskolan.
- Gavelin, K., Kassman, A. & Engel, C. (2010). *Om idéburna organisationers särart & mervärde. En forskningskartläggning*. Stockholm: Överenskommelsen.
- Gibbons, J. & Thorpe, S. (1989). Can voluntary support projects help vulnerable families? *British journal of social work*, 19, 189–202.
- Goode, J. (2006). Faith-Based Organizations in Philadelphia: Neoliberal Ideology and the Decline of Political Activism. *Urban Anthropology*, 35 (2–3), 204–236.
- Harding, T. (2012). *Framtidens civilsamhälle: underlagsrapport 3 till Framtidskommissionen*. Stockholm: Statsrådsberedningen, Regeringskansliet.
- Hultén, P. & Wijkström, F. (2006). Särart och mervärde i den ideella sektorn: en studie av ledares syn på de idéburna organisationernas betydelse. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Kendall, J. & Knapp, M. (2000). Measuring the Performance of Voluntary Organizations. *Public Management: an international journal of research and theory*, 2 (1), 105–132.
- Kommittédirektiv (2016:47). *Utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige år 2015*.
- Lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU.
- Larsson, R. (2006). *Politiska ideologier i vår tid*. (7, [utök. och rev.] uppl.) Lund: Studentlitteratur.
- Lewin, L., Lewin, B., Bäck, H. & Westin, L. (2008). A kinder, gentler democracy? The consensus model and Swedish disability politics. *Scandinavian Political Studies*, 31 (3):291–310.
- Löfvenius, J. (2016). *Stad i samverkan – Stockholms stad och civilsamhället*. Delrapport från Kommissionen för ett socialt hållbart Stockholm.
- Micheletti, M. & Stolle, D. (2009). Consumers as political actors. In L. E. Phoenix & L. Walter (Eds.), *Critical Food Issues: Problems and State-of-the-Art Solutions Worldwide*. Westport, CT: Greenwood Publishing Group.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *Villkor för ideella föreningar och trossamfund: civila samhällets villkor 2014*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2016a). *Samla kraft! En vägledning för kommuner och civilsamhället om samverkan kring insatser för nyanlända*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (2016b). *Villkor för organisationer med social inriktning – Civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktningmottagande*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.
- Nilsson, A. & Listerborn, C. (2015). Lokala föreningar och demokrati i socialt utsatta bostadsområden. I *SOU 2015:96, Låt fler forma framtiden! Forskarsantologi: Bilaga till betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Nordfeldt, M. & Söderholm, J. (2002). *Frivilligorganisationer som uppdragsgivare. Vad betyder det för brukarna?* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Phillips, A. (2000) *Närvarons politik – den politiska representationen av kön, etnicitet och ras*. Lund: Studentlitteratur.
- Putnam, R. D. (1993). *Making democracy work: civic tradition in modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Regeringens proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*.
- Regeringsbeslut (2015). *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2015-12-18, U2014/07165/UF, U2015/00842/UF, U2015/01238/UF m.fl.*
- Riksrevisionen 2014:3 *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*.
- Schlozman, K. L., Verba, S. & Brady, H. E. (2012). *The unheavenly chorus: Unequal political voice and the broken promise of American democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Selle, P. (2013). Reflektioner kring medlemsmodellens betydelse. I L. Trägårdh et al. (Red.), *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital. Välfärd, mångfald, framtid*. Stockholm: SNS Förlag.
- SFS 2015:49 *Förordning (2015:49) med instruktion för Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor*.
- Sherman, A. L. (2003). Faith in communities: a solid investment. *Society*, 2003, January/February, 19–26.
- Skocpol, T. (2003). *Diminished democracy. From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- SOU 2016:13 *Palett för ett stärkt civilsamhälle. Betänkande av Utredningen för ett stärkt civilsamhälle*. Stockholm: Wolters Kluwer.

- Sveriges Kommuner och Landsting (2008). *Alla kan inte göra allt – men alla kan göra något – Om regionalt samarbete kring nyanländas invandrarers etablering*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting.
- Söderholm, J. & Wijkström, F. (2002). *Offentlig sektor, näringsliv eller ideell regi – hur påverkar valet av institutionell form vården av missbrukare?* Stockholm: Socialstyrelsen.
- Tahvilzadeh, N. (2011). *Representativ byråkrati: en studie om ledande kommunala minoritetsadministratörers företräderskap*. Diss. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ungdomsstyrelsen (2013). *Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar – en uppföljning med ideella föreningar i fokus. Civila samhällets villkor 2012*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Vogel, J., Amnå, E., Munck, I. & Häll, L. (2003). *Föreningslivet i Sverige: välfärd, socialt kapital, demokratiskola*. Rapport nr. 98. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Wuthnow, R., Hackett, C. & HSU, B. Y. (2004). The Effectiveness and Trustworthiness of Faith-based and other Service Organizations: a Study of Recipients' Perceptions. *Journal for the Scientific Study of Religion* 2004, 43 (1), 1–17.
- Young, I. M. (2002). *Inclusion and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Zukin, C., Keeter, S., Andolina, M., Jenkins, K. & Carpini, M. X. D. (2006). *A New Engagement? Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen: Political Participation, Civic Life, and the Changing American Citizen*. Oxford: Oxford University Press.

BILAGA 1.

Urval av kommuner

Nr	Kommun	Engagemangsnivå
		<i>Hög (9 eller 8 på indexet)</i>
1	Motala	9.00
2	Askersund	9.00
3	Ekerö	9.00
4	Malmö	9.00
5	Göteborg	9.00
6	Sala	8.00
7	Ronneby	8.00
8	Laholm	8.00
9	Vansbro	8.00
10	Ljusdal	8.00
11	Sandviken	8.00
12	Mönsterås	8.00
13	Emmaboda	8.00
14	Båstad	8.00
15	Östra Göinge	8.00
16	Essunga	8.00
17	Uddevalla	8.00
18	Norrköping	8.00
19	Karlskrona	8.00
20	Eskilstuna	8.00
21	Nacka	8.00
21	Botkyrka	8.00

		Låg (0 eller 1 på indexet)
22	Skara	.00
23	Mellerud	.00
24	Övertorneå	.00
25	Årjäng	.00
26	Vilhelmina	.00
27	Töreboda	.00
28	Tranås	.00
29	Oskarshamn	.00
30	Malå	.00
31	Lysekil	.00
32	Arjeplog	.00
33	Högsby	.00
34	Timrå	.00
35	Åmål	1.00
36	Uppvidinge	1.00
37	Hofors	1.00
38	Herrljunga	1.00
39	Gällivare	1.00
40	Gullspång	1.00
41	Gnosjö	1.00
42	Malung-Sälen	1.00
43	Jokkmokk	1.00
44	Dorotea	1.00
45	Ödeshög	1.00
46	Åtvidaberg	1.00
47	Heby	1.00
48	Bromölla	1.00
49	Grästorp	1.00
50	Eslöv	1.00
51	Örebro	1.00
52	Burlöv	1.00

BILAGA 2.

Urval av organisationer och föreningar

	Namn	Geografisk hemvist
Från kommuner med hög engagemangsnivå	<i>Professionaliserade</i>	
	(1) Bräcke Diakoni	Göteborg
	(2) Göteborgs kyrkliga stadsmission	Göteborg
	(3) Rädda Barnen	Göteborg
	(4) Studieförbundet	Eskilstuna
	<i>Icke-professionaliserade</i>	
	(5) Flyktingsolidaritet Stockholm	Botkyrka
	(6) Refugees Welcome to Malmö	Malmö
Från kommuner med låg engagemangsnivå	<i>Professionaliserade</i>	
	(9) ABF	Örebro
	(10) SENSUS	Örebro
	<i>Icke-professionaliserade</i>	
	(11) Röda Korset - lokalförening	Oskarhamn
	(12) Hyresgästföreningen	Heby
	(13) One People International	Heby
	(14) Företags Mix	Eslöv
Nationella organisationer	<i>Professionaliserade</i>	
	(15) Islamic Relief	Stockholm
	(16) IOGT-NTO	Stockholm
	(17) Svenskar och invandrare mot narkotika (SIMON)	Stockholm
	(18) Röda Korset	Stockholm
	(19) Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks)	Stockholm
	(20) RFSL Ungdom	Stockholm
	(22) Skyddsvärnet	Stockholm
	(21) Individuell Människohjälp	Region väst*

Kommentar: * Göteborg, Borås, Falkenberg, Halmstad, Laholm och Varberg.

BILAGA 3.

Intervjuguide

Olika typer av arbetssätt och inriktningar på arbetet

- Vilka typer av insatser erbjuder organisationerna?
- Hur försöker organisationerna få asylsökande eller nyanlända att bli mer delaktiga i sin verksamhet?
- Vad anser organisationerna fungerar respektive inte fungerar för att få nyanlända att bli mer delaktiga?
- Jobbar de för eller med de nyanlända?
- Vilka roller (röstbärare eller servicegivare) anser organisationerna att de har?
- Upplever organisationerna att det har skett en förskjutning från rollen som röstbärare till rollen som servicegivare?
- Om ja, vilka är nackdelarna för organisationerna med en sådan förskjutning?
- Anser organisationerna att deras beroende av offentliga medel har påverkat deras självständighet och oberoende? Om ja, på vilket/ vilka sätt anser organisationerna att deras självständighet och frihet att uttrycka sina åsikter och framföra kritik har begränsats?

Brister och styrkor i flyktingmottagandet

- Vilka utmaningar ser organisationerna i arbetet med flyktingmottagandet?

- Vad efterfrågas av organisationerna när det gäller stöd från, och dialog med, offentliga aktörer på statlig, regional och kommunal nivå för att möta utmaningarna?
- Vad fungerar bra i arbetet med flyktingmottagandet?
- Hur ser organisationerna på sin roll att hjälpa till och underlätta flyktingmottagandet?

Mångfald

- Upplever organisationerna att den offentliga sektorn erbjuder goda möjligheter att jobba med de nyanlända?
- Upplever organisationerna att den offentliga sektorn erbjuder alternativa former för det civila samhällets organisationer att genomföra sina insatser?
- Vilka är det som engagerar sig i organisationernas verksamheter?
- Vilka grupper i befolkningen har organisationerna svårt att engagera?
- Vilka metoder använder organisationerna sig av för att engagera de som står utanför?
- På vilket/vilka sätt har det offentliga stimulerat organisationerna att främja delaktighet, jämställdhet och icke-diskriminering i den egna verksamheten?
- Hur lättillgänglig och lättfattlig anser organisationerna att informationen om rättsregler och bidragssystem är?

Kvalitet

- Vad innebär kvalitetsbegreppet för organisationerna?
- Hur mäter aktörerna kvaliteten på sin egen verksamhet?
- Vilka för- och nackdelar finns det med de befintliga metoderna för att mäta kvaliteten?

- Vad kan förbättras?
- Vilka resurser och stöd efterfrågar organisationerna för att förbättra sina metoder att mäta och fördjupa kvaliteten?
- Vilka alternativa sätt/metoder finns det för att mäta kvalitet?
- I vilken utsträckning anser organisationerna att statliga myndigheter för dialog och utbyter erfarenheter med det civila samhällets organisationer om metoder som kan användas vid utförandet av välfärdstjänster?

Villkoren i förhållande till kommersiella aktörer

- Hur upplever organisationerna att deras villkor förhåller sig till villkoren för kommersiella aktörer?
- Har de bättre/sämlre villkor jämfört med de kommersiella aktörerna?
- Vilka villkor handlar det om?

Samarbeten med andra aktörer

- Vilka är organisationernas erfarenheter kring samarbeten med andra aktörer från det civila samhället i mottagandet av nyanlända?
- Vilka typer av samarbeten har man haft med andra aktörer?
- Vilka har varit nack- och fördelarna?
- Vad kan den offentliga sektorn bistå med för att underlätta och utveckla samarbeten mellan olika aktörer från det civila samhället i arbetet med flyktingmottagandet?

Distribution MUCF
Box 17801, 118 94 Stockholm
Tfn: 08-566 219 00
e-post: info@mucf.se
webbplats: www.mucf.se

