



”Det är inte Malmö stads kris, det är Sveriges kris. Det råkade bara vara i Malmö”

- Aktörer från Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationers upplevelse av flyktingkrisen i Malmö 2015

LUNDS UNIVERSITET

Av: Marthina Jonasson och Malin Åström

Rättssociologiska institutionen

Kandidatuppsats (RÄSK02)

Vårtermin 2016



Handledare: Måns Svensson

Examinator: Eva Friis

Abstract

The aim of the study was to investigate how actors from the Swedish Migration Board, the municipality of Malmö and non-governmental organization experienced the arrival of refugees in Malmö in the autumn of 2015. We collected our materials with a qualitative approach and through semi-structured interviews. Our questions will help us to investigate how the actors felt that the refugee crisis affected their freedom of action and commitment and if they experienced each other's commitment to be constructive or counterproductive. We examine how the social and legal space of action helped to shape their experiences of the crisis. To answer these questions, we've used the theory of norms by Hydén along with Habermas's theory of communicative action, lifeworld and system. The results showed that their experiences differed depending on which space of action they had, and what expectations other actors had on them. This created a major impact on the crisis work when the interaction didn't take place on equal terms.

Nyckelord

Krisberedskap, samordning, samverkan, kommun, Migrationsverket, frivilligorganisationer, hantering, civilsamhälle, flyktingmottagande, kommunikation, handlingar, normer, kommunikativt handlande, livsvärld och system

Förord

Denna uppsats är ett kandidatarbete i Rättssociologi vid Lunds universitet 2016.

Vi vill först och främst rikta ett stort tack till våra intervjupersoner för att ni tog er tid att träffa oss i ert redan pressade tidsschema. Vi vill även tacka vår handledare Måns Svensson för ditt tålamod och din flexibilitet i handledningen.

Jag, Malin Åström, vill tacka min man Tobias, dotter Eli och svärföräldrar för att de gett av sin tid för att jag skulle kunna få det utrymme som krävdes för att skriva denna uppsats. Även ett stort tack till mina föräldrar och min bror för stöd.

Jag, Marthina Jonasson, vill tacka min familj och vänner för allt stöd och all kärlek. Nu är jag klar!

Vi vill även tacka varandra för att vi burit när den andra brustit och kan med glädje säga att vi går vidare efter detta som fortsatta vänner.

Innehållsförteckning

Kapitel 1	1
Inledning	1
Problembeskrivning och syfte	1
Frågeställningar	2
Avgränsning	2
Definition av begrepp	2
Presentation av aktörer	3
Kapitel 2	4
Bakgrund	4
Rättsliga ramar	5
Migration	5
Krisberedskap och samordning	6
Åtgärder från regeringen	8
Kapitel 3	9
Tidigare forskning	9
Internationell forskning	9
Svensk forskning	10
Alternativa publikationer	11
Kapitel 4	14
Teori	14
Rättssociologi och normteoretisk ansats	15
Kommunikativt handlande och kommunikativ rationalitet	15
Livsvärld och system	16
Livsvärld	16
System	17
Kapitel 5	19
Metod och material	19
Kvalitativ metod	19
Semistrukturerade intervjuer	19
Telefonintervju	19
Urval och genomförande	19
Intervjupersoner	21
Tillförlitlighet	21

Kodning och Analys	22
Kapitel 6	22
Resultatredovisning	22
Identifiering av krissituation	23
Ansvarsområde och roller	24
Förväntningar, kommunikation och samverkan	25
Myndighetsrollen.....	26
Frivilligorganisationernas kraft	26
Potentiella konsekvenser av aktörernas arbete	29
Mottagandet.....	31
Kapitel 7	32
Analys.....	32
Slutdiskussion.....	37
Förslag på fortsatt forskning	38
Källförteckning.....	40
Bilaga 1	45
Bilaga 2	48

Kapitel 1

Inledning

Sverige tog under 2015 in det högsta antalet flyktingar sedan tidigt 90-tal. Detta innebar en stor press på samhället. Arbetet kring flyktingmottagandet hanterades av statliga myndigheter, kommunala verksamheter och frivilligorganisationer. Krishanteringen och samverkan krävde tydlighet gällande vem som bar vilket ansvar och på vilket sätt samverkan behövdes. Detta för att säkerställa välmående och rättigheter hos människor på flykt (Sarstrand Marekovic, 2011). Flyktingmottagandet består av samverkan mellan civilsamhället och det formella nätverket. Båda dessa delar utgör tillsammans viktiga och nödvändiga insatser för ett humant mottagande. Med hjälp av olika frivilligorganisationer och oorganiserade volontärer bidrog civilsamhället med tolkar, förnödenheter och transport till boenden. Problem och akuta behov identifierades och berörda parter blev tvungna att samverka för att uppnå målet av ett flyktingmottagande där människors direkta behov tillgodosågs genom information och stöd (Haug, 2008:588). Studien är genomförd utifrån nio intervjuer med aktörer från Migrationsverket, Malmö kommun, Röda Korset, Svenska kyrkan och Refugees Welcome Malmö.

Problembeskrivning och syfte

Inspiration till studien var den problematik som synliggjordes genom samhällsdebatten gällande samverkan och hantering i flyktingmottagandet, under hösten 2015. Media rapporterade bland annat om bostadsbrist, överbelastade tjänstemän och frivilliga som engagerade sig (Dagens nyheter, 2015). Vi upplevde att Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationers insatser och arbete diskuterades och belystes från olika perspektiv genomgående i samhällsdebatten. Där vi som boende i Malmö och Skåne i ett tidigt skede blev åskådare till flyktingkrisen. Detta gav oss inspiration till att studera ansvarsområde, hantering och samordning av arbetet kring flyktingmottagandet.

Utifrån ett rättsociologiskt perspektiv ville vi undersöka hur det skedde en växelverkan mellan de rättsliga reglerna och samhället och hur detta tog uttryck i arbetet kring flyktingmottagandet (Mathisens, 2010:117). Vi gjorde detta genom att synliggöra vilket socialt samt rättsligt handlingsutrymme de olika aktörerna så som Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationerna upplevde sig ha. Genom den generella

samhällsdebatten upplevde vi att det inte fanns en tydlig ansvarsfördelning och samordning gällande flyktingmottagandet.

Därmed blir syftet till studien att undersöka enskilda aktörers upplevelse av flyktingmottagandet under hösten 2015 i Malmö. Vi vill studera hur Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationer uppfattat sina ansvarsområden, hur hanteringen sett ut och hur de samverkat i flyktingkrisen.

Frågeställningar

För att uppnå syftet med studien har vi en övergripande rättsociologisk frågeställning och två delfrågeställningar som vi vill besvara.

Övergripande forskningsfråga;

Hur har det sociala och rättsliga handlingsutrymmet bidragit till att forma upplevelser av flyktingmottagandet hos aktörerna från Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationerna?

Delfrågor;

Hur upplever aktörerna att flyktingkrisen har påverkat deras handlingsutrymme och engagemang?

Hur upplever aktörerna varandras engagemang, konstruktivt eller kontraproduktivt?

Avgränsning

Vi studerade upplevelser av flyktingmottagandet i Malmö under hösten 2015. Vi undersökte hur arbetet vid mottagandet yttrat sig, hanterats och upplevts av Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationer. Vi undersökte inte anledningar till varför människor är på flykt eller vilket land de kommer från. Studien omfattar inte heller asylprocessen från registrering till beslut och berör inte insatser för etablering och/eller integration i samhället. Studien belyser inte vilka effekter invandringen har utöver det initiala mottagandet i Malmö. Målet är inte att studera hur flyktingsituationer generellt ser ut i Sverige. Önskvärt hade dock varit att inkludera flyktingars egen uppfattning om det mottagande de fick, men det var inte möjligt att genomföra utifrån given tidsram.

Definition av begrepp

Med begreppet *flykting* följer vi Genèvekonventionens definition från 1951 där ordet beskrivs som:

”den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit” (Humanrights, 2012).

Flyktingkris används av oss som ett förklarande begrepp över den situation som Sverige ställdes inför under hösten 2015.

För definitionen över vem som är ett *ensamkommande barn* använder vi oss av FN:s Barnkonvention. De definierar barn som någon under 18 år. Vidare definierar de ett ensamkommande barn som någon som separerats från sina föräldrar och därmed har rätt till en särskild asylsökningprocess (Barnkonventionen, 2016).

Aktör är det samlade begrepp vi använder för att beskriva de enskilda deltagarna i studien.

Med *Frivilligorganisation* syftar vi på stora och små organisationer samt Svenska kyrkan.

Civilsamhälle används som ett begrepp för både allmänheten och frivilligorganisationer när vi beskriver deras engagemang som en helhet.

Handlingsutrymme använder vi som ett samlat begrepp över den situation som aktörerna befinner sig i. Det vill säga aktörens meningssammanhang som i vårt fall är en socialt eller rättslig skapad sådan.

Presentation av aktörer

Migrationsverket- *”Migrationsverket är den myndighet som prövar ansökningar från personer som vill besöka, bo eller söka skydd i Sverige eller som vill bli svenska medborgare”* (Migrationsverket, 2016).

Malmö kommun benämns flera gånger i redovisningen och analysen av intervjuerna som ”Malmö stad”. Vi använder genomgående Malmö kommun utifrån vårt perspektiv men intervjupersonerna använder sig vanligtvis av Malmö stad i deras svar.

Röda Korset är en internationell hjälporganisation som är uppbyggd av frivilligt engagemang runt om i världen. Deras grundläggande kärna bygger på medmänsklighet. Deras syfte är att kunna bistå vid och förebygga potentiella katastrofer. Tack vare Röda Korsets objektiva

inställning till hjälparbetet kan de bistå vid katastrofer ingen annan har tillträde till. De beskriver:

”Genom vårt världsomspännande nätverk kan vi hjälpa på ett sätt som ingen annan organisation kan. Vi finns på plats i 189 länder och arbetar förebyggande för att katastrofer inte ska inträffa. Vi finns där om den ändå sker och vi är kvar efteråt – långt efter att andra gett sig av och medierna tystnat. Genom tiderna har vi räddat livet på och förbättrat förhållandena för miljontals människor. Vi finns över hela Sverige för att hjälpa människor som drabbats av personliga katastrofer och kriser, är ensamma eller som flytt undan krig och förföljelse” (Redcross, 2016).

Svenska kyrkan är en kristen kyrka som är etablerad över hela världen. De strävar efter att skydda människan, att främja rättvisa och fred i världen. De mänskliga rättigheterna är deras fokus i möten med människor (Svenskakyrkan, 2016).

Refugees Welcome Malmö är en nystartad ideell förening med syfte att bistå med humanitär hjälp som kläder och andra förnödenheter till flyktingar. Föreningen startade som en Facebook-grupp hösten 2015 och hette då *”Vi som hjälper flyktingar på Malmö central”* (Rwtm, 2016). Facebook-gruppen användes även till att sprida information (Rwtm, 2016).

Kapitel 2

Bakgrund

Sveriges mest omfattande flyktingkris sedan 90-talet beror till stor del på det inbördeskrig som drabbade Syrien 2011. Kriget startade med en revolution mot den styrande Assadfamiljen. De regerade över ett land som officiellt identifierades som ett demokratiskt styre men som i själva verket agerade som en våldsam diktatur. Det var en frihetskamp som startade genom “den arabiska våren” under 2010 på flera områden i världen och som utvecklades till ett inbördeskrig i Syrien. Regimen och militären försökte behålla sin makt över folket. Det rapporterades 2015 att 230 000 människor dödats. Under 2014 rapporterades det att 7.5 miljoner syrier var på flykt inom landet och 4 miljoner var på flykt utanför Syrien (Säkerhetspolitik, 2016). Konflikten var inte enbart knuten till Syrien utan påverkade hela mellanöstern.

Sverige stod nu som ankomstland för tusentals människor på flykt och som statistiken visar var det en stor ökning från tidigare år. 2014 hade Sverige totalt 81 301 asylsökande mot de 162 877 asylsökande under 2015. Den största siffran registrerades under oktober månad då 39 196 sökte asyl. Året före registrerades den högsta siffran i september på 9 976 asylsökande (Migrationsverket, 2016). När ett land står inför en krissituation behövs en samverkan mellan samhällets alla instanser på alla nivåer. Myndigheterna arbetade efter en ansvarsprincip som måste finnas på nationell, regional och lokal nivå (Säkerhetspolitik, 2016). Till en början trodde Migrationsverket, enligt nyhetsrapporteringen, att flyktingströmmen skulle hålla sig på hanterbara siffror (Sydsvenskan, 2016). Det rapporterades i Sydsvenskan att det anlände 300 ensamkommande barn under en enda natt, något som kom att bli ett mönster snarare än en engångsföreteelse. Detta blev en krissituation där myndigheter och kommunen fick göra allt vad de kunde för att räcka till (Sydsvenskan, 2016). Vilket medförde att civilsamhället i form av frivilligorganisationer trädde in med sin hjälp.

Rättsliga ramar

Detta kapitel ringar in det juridiska område som berör vår studie. Ett urval presenteras kortfattat för att belysa lagar och förordningar gällande flyktinghantering, krishantering, beredskap och samverkan.

Frivilligorganisationers arbete styrs av interna regler, så kallade stadgar. Där preciseras deras ändamål och verksamhet (Skatteverket, 2016).

Migration

En person som tar sig till Sverige för att söka asyl anses vara asylsökande enligt Utlänningslag (2005:716). I lagen om mottagande av asylsökande (SFS 1994:137) framgår det att Migrationsverket har det övergripande ansvaret i asylprocessen. De erbjuder boende och pengar till mat tills ett beslut tagits. När det gäller ensamkommande barn är det kommunen som ansvarar för stöd, boende och mat. Den kommun som barnen först uppmärksammas i kallas ankomstkommun och det blir denna kommun som ansvarar för det tillfälliga mottagandet tills att Migrationsverket beslutat vilken kommun barnet ska anvisas till. I enlighet med Socialtjänstlag (2001:453) har kommunen ansvar för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp de behöver.

Krisberedskap och samordning

På nationell nivå är det staten som ansvarar för krisberedskapen genom att reglera lagar, förordningar och föreskrifter. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap har det övergripande ansvaret för krisberedskapsarbetet i Sverige före, under och efter en olycka eller kris. Genom förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, framgår det att myndigheten har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Kommuners krisberedskap regleras bland annat av Lag (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap, samt förordning (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Lagen reglerar den lokala krishanteringen i kommuner och landsting. Den syftar på att det ska finnas en plan för hur extraordinära händelser ska hanteras.

”Med extraordinär händelse avses i denna lag en sådan händelse som avviker från det normala, innebär en allvarlig störning eller överhängande risk för en allvarlig störning i viktiga samhällsfunktioner och kräver skyndsamma insatser av en kommun eller ett landsting” (Lag 2006:544).

Kommun och landsting ska minska sårbarheten i verksamheten och ha en god förmåga att hantera kriser vid extraordinära händelser. Detta för att uppnå en grundläggande förmåga till civilt försvar, enligt lag (2006:544). I regeringens proposition (2005/06:133) framgår det att ansvarsfördelningen mellan aktörer inom krishantering i samhället är till för att bilda ett ramverk över det samlade arbetet och för att stärka säkerheten. Strukturen på krisberedskapen bygger på sektorsansvar och geografiskt områdesansvar för att säkerställa samordningen.

”Kommuner skall inom sitt geografiska område i fråga om extraordinära händelser i fredstid verka för att

- 1. olika aktörer i kommunen samverkar och uppnår samordning i planerings och förberedelsearbetet,*
- 2. de krishanteringsåtgärder som vidtas av olika aktörer under en sådan händelse samordnas, och*

3. informationen till allmänheten under sådana förhållanden samordnas” (Lag 2006:544).

Varje aktör agerar utifrån sina uppgifter, sin roll och sina befogenheter. Det svenska krishanteringssystemet bygger på tre huvudsakliga principer för snabb och effektiv ledningsförmåga. *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet i normala situationer också har motsvarande verksamhetsansvar vid en kris. *Närhetsprincipen* menar på att krisen ska hanteras av närmst berörda och ansvariga där den inträffat och *likhetsprincipen* bygger på att förändringar i organisationen inte ska göras större än nödvändigt. Myndigheter har en skyldighet att samverka och stödja varandra för att på bästa sätt kunna hantera en kris (Proposition 2005/06:133, 51). Uppmaning till samverkan går att finna i förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap.

”varje myndighet, vars ansvarsområde berörs av en krissituation, skall vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Myndigheterna skall samverka och stödja varandra vid en sådan krissituation” Förordning (2006:942).

Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap reglerar totalförsvaret i Sverige. För att stärka landets försvarsförmåga kan beredskapen höjas. Med höjd beredskap menas antingen skärpt beredskap eller högsta beredskap.

7 § Vid höjd beredskap skall kommuner och landsting vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra sina uppgifter inom totalförsvaret. Vid höjd beredskap skall de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena skall kunna fullgöra dessa skyldigheter” (Lag 1992:1403).

Som krisberedskap ska en analys om vilka extraordinära händelser som kan inträffa i kommunen respektive landstinget och hur dessa kan påverka den egna verksamheten göras och utifrån detta resultat ska en risk- och sårbarhetsanalys framställas. Kommunen har enligt lag även ansvar för att anställd personal får utbildning och kunskap för att kunna lösa sina uppgifter vid extraordinära händelser (Lag 2006:544).

Åtgärder från regeringen

En del åtgärder gjordes av regeringen under 2015 för att aktörer som deltog i hanteringen av flyktingsituationen skulle kunna arbeta mer effektivt tillsammans. Samordning var ett ämne som belystes under hösten.

Den 1 oktober 2015 fick MSB i uppdrag att på nationell nivå samordna hanteringen av flyktingsituationen mellan statliga myndigheter, kommuner, landsting, frivilligorganisationer, trossamfund och privata aktörer. I uppdraget ingick det att ta fram nationella lägesbilder där behov av åtgärder identifierats av ansvariga aktörer men där åtgärderna som vidtagits inte varit tillräckliga. Även övriga förhållanden som regeringen behövde ha kännedom om skulle identifieras och rapporteras för bedömning av eventuell åtgärd från regeringen (MSB, 2016:7). Ur rapporten framkom det att det fanns ett stort behov av kommunikation och samordning. Det behövs en bättre förståelse för behovet av samverkan. För att på bästa sätt kunna tillgodogöra sig och samordna resurser krävs det att alla aktörer avsätter tid och resurser. Enligt rapporten var de största aktörsgemensamma utmaningarna; boende, hälso- och sjukvård, ensamkommande barn och socialtjänst, frivilligresurser och skola, förskola och SFI (MSB, 2016).

För att möta det behov som fanns från allmänheten i form av frågor, synpunkter och kommentarer samarbetade MSB med plattformen krisinformation.se. Under hösten 2015 samordnades information för att beskriva ansvar och åtgärder från olika myndigheter och svara på allmänhetens frågor (MSB, 2016:9–10).

Boendefrågan var en av de största utmaningarna i flyktingkrisen. Den akuta bristen av boende för de asylsökande i Sverige ledde till att regeringen gav länsstyrelsen i uppdrag att inventera befintliga lokaler och anläggningar inom länet som skulle kunna användas som tillfälliga asylboende. Exempel på lokaler var vandrarhem, campingplatser, gymnastiksals- och industrilokaler och omfattade statliga, kommunala, privata och ideella alternativ. Uppdraget

var ämnat att utföras i nära samarbete med kommunsektorn och skulle samordnas med MSB tidigare givna samordningsansvar (Regeringen, 2015). Den stora mängd personer som sökte sig till Sverige medförde utmaningar för viktiga funktioner i samhället. Den allmänna ordningen och den inre säkerheten bedömdes vara hotad enligt Polismyndigheten.

Med Polismyndigheten och Migrationsverkets analyser samt MSB nationella lägesbild som bakgrund beslutade sig regeringen att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns under tio dagar med början den 12 november 2015 (Regeringen, 2015). Senare togs flera beslut till förlängning då regeringen ansåg att de förhållanden som låg till grund för de tidigare besluten fortfarande gällde (Regeringen, 2016). Efter beslut i Europeiska unionens råd behöver förlängningarna inte längre ske månadsvis och därför beslutades det den 2 juni och förlänga de inre gränskontrollerna till den 11 november 2016 (Regeringen, 2016).

Kapitel 3

Tidigare forskning

Genom en systematisk litteraturgenomgång bearbetade vi litteratur för att kunna identifiera forskning och kunskap inom studiens berörda område (Bryman, 2011:112). Vi inledde den systematiska litteraturgenomgången genom att utföra fem stycken sökningar med sammanlagt 11 stycken, på olika sätt kombinerade nyckelord, i LUBsearch. I den första sorteringen fokuserade vi på att välja ut adekvata artiklar genom deras rubriker och eventuella nyckelord. I den andra sorteringen valde vi ut litteratur genom deras abstract. I den tredje sorteringen studerades litteraturen för att kunna hitta relevant litteratur som handlade om processer, agerande och bemötande. Sökkombinationerna var: (1) beredskap/krishantering (2) flyktingar/mottagnade (3) samordning/krishantering (4) frivilligorganisationer/Sverige (5) crisis management and preparedness and cooperation.

Nedan presenteras tidigare forskning och andra relevanta publikationer.

Internationell forskning

Sawalhas (2014) rapport *"Collaboration in crisis and emergency management: Identifying the gaps in the case of storm 'Alexa'"* över snöstormen under 2013 i Jordan beskriver hur organisationer och samhällen riskerar att bli sårbara i en krissituation och hur det ställer höga krav på beredskap. Han ställer frågan om ansvaret att överleva en kris även inkluderar enskilda individer men ställer även frågan om organisationer och staten ska samverka över

gränser. Enligt Sawalha är motståndskraften hos folket, i samhället och i samhällsstrukturen kärnan i hur ett krisarbete blir framgångsrikt. För att en händelse ska definieras som en kris behöver det ske en serie av konkreta misstag, som kan leda till större konsekvenser i framtiden. Detta kan beskrivas som en snöbollseffekt som skapar stora kriser och som kan generera en katastrof. Enligt Sawalha går det att undvika en katastrof genom samverkan mellan organisationer och ledningar före, under och efter en kris. Han beskriver hur samverkan är ett aktivt och medvetet val. Organisationer och statliga ledningar måste i ett tidigt skede kartlägga vilka resurser som finns, för att de ska kunna dela samma målbild och för att prioritera rätt. Ett krisarbete är beroende av medvetenhet kring vilken roll och vilket ansvarsområde aktörer har. En samverkan på nationell nivå och mellan myndigheter måste skapas för att kontinuerligt kunna byta erfarenheter och kunskap. Ett internationellt samarbete måste föras där kunskap delas mellan länder för att inte riskera att isolera krisen. När det gäller krissituationer sägs kommunikation vara den viktigaste faktorn, allra helst mellan statliga och frivilligorganisationer.

Författarna, Hyvärinen, Vos (2015) beskriver krisarbetet i "*Developing a Conceptual Framework for Investigating Communication Supporting Community Resilience*" där de förklarar att största fokus är hur och vad civilsamhället blir tilldelade för roll. De menar att ett inkluderande av civilsamhället ger en starkare motståndskraft. Fokus ligger på kommunikationen under före-fasen där de får en aktiv roll i förberedelsen, under tiden av och även efter krisen. Det skapar tillit mellan alla parter, inte minst mellan civilsamhället och de myndigheter som ansvarar för krisarbetet. Detta då de ständigt kan förmedla kunskap mellan varandra och öka chansen att hantera krisen.

Det största ansvaret för krisarbetet ligger enligt Gerber, J & Robinson, E (2009) "*Local government performance and the challenges of regional preparedness for disasters*" på staten, ett arbete som även det stöter på motgångar. Krisarbete brukar och borde fortsätta skötas på den lokala delen av samhället genom kommunikation och planering. Författarna menar att samverkan mellan lokala, regionala och nationella nivåer är det viktigaste redskapet under en kris.

Svensk forskning

Sarstrand Marekovic, Anna-Marias avhandling (2011) "*Från invandrarbyrå till flyktmottagning: fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå*"

innehåller en djupgående observation över hur åtta kommuner hanterat flyktingmottagande på organisationsnivå. Detta i ett brett tidsperspektiv från 1960-talet till år 2010. Det lyfts fram att invandring till en början var en fråga för lokalpolitiken och inte för staten, där de kommunala verksamheterna arbetade för integrering av flyktingar i samhället. När en kraftigare invandring till Sverige började övergick ansvaret till det lokala. De kunde erbjuda tolkning, service och viktig allmännyttig information och verkade därmed som ett navigeringsorgan. Det gjorde att antalet verksamheter ökade på inrådan av kommunförbundet. Till en början fanns det inget kunskapskrav hos de som drev verksamheterna. Verksamheterna samarbetade med andra organisationer i samhället. Efter 1980-talet var majoriteten av invandrare flyktingar och inte arbetskraftsinvandrare vilket gjorde att ansvaret inte tillföll kommunerna förrän de bosatte sig inom specifika områden. Utopin låg i att kommunerna själva skulle ansvara för mottagandet av flyktingar. En problematik kring integrering och mottagande inom kommuner finns i brist på kunskap kring vem som borde ansvara för vad. Den nya socialtjänstlagen skapade en förvirring kring hur nyanlända behandlades. Å ena sidan skapade det ett högre utbildningskrav men å andra sidan var de anställda alltfler svenskar som inte pratade samma språk eller delade liknande erfarenheter. Det gjorde att flyktingar sågs på som socialfall.

Marie Bengtsson har skrivit en avhandling från 2002 över hur staten och kommunens maktförhållande yttrar sig och försöker skilja på hur ansvaret är fördelat mellan dem i ett flyktingmottagande. Bengtsson (2002) beskriver svårigheterna i en hierarkisk konstellation. Hon visar hur viktig relationen mellan stat och kommun är, och hur de existerar genom en ömsesidig styrning av finansiella, informationsbaserade samt politiska agendor.

Alternativa publikationer

Regeringen beslutade den 29 juni 2006 att genomföra en översyn av verksamheterna vid statens räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och styrelsen för psykologiskt försvar för att lämna förslag till en preciserad uppgifts-, ansvars-, och resursfördelning. Uppdraget var att undersöka om delar av myndigheterna borde läggas samman till en myndighet för frågor om samhällets beredskap och säkerhet. Utredningen presenterades i ”Betänkandet *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser (SOU 2007:31)*”. Enligt utredningen skulle den nya myndigheten vara lösningen på de problem som uppstått av samhällets struktur. Myndigheten bedömdes ha en större möjlighet att möta utvecklingen av potentiella olyckor, hot och risker.

Den nya myndigheten skulle skapa förutsättningar att bedriva ett integrerat arbete mot olyckor och kriser. Detta för att fungera som ett samlat stöd till andra aktörer (SOU 2007:21-22).

Utifrån lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting (SFS 2002:833) ställs det krav på beslutsfattare i kommuner att planera för och inrätta krisledningsnämnder för hanteringen av extraordinära händelser. I delrapporten *"I stormens öga"* skildras upplevelser och reflektioner utifrån kommunala tjänstemäns egna erfarenheter av hantering av kommunala kriser. Genom att planera och organisera förväntas kommuner bygga upp en god beredskap för svåra händelser. Ur rapporten lyfts vikten av att skapa en god mental förberedelse hos aktörer fram då vissa aktörer påstår att man inte förstår innebörden av en krissituation förrän man befunnit sig i en. För att kunna bidra till en ökad mental förberedelse hos andra aktörer är det viktigt att ta tillvara på erfarenheter efter inträffade händelser. Flera aktörer som medverkat i intervjuerna till rapporten menar att folk glömmer snabbt, såväl inom den egna organisationen som bland allmänheten. Därför är det extra viktigt att agera snabbt, följa upp och utvärdera i nära anslutning till händelsen för att uppnå förändring. Kritiska reflektioner av hantering av olika situationer handlar främst om brist på information. Stödet till personalgrupper har ansetts vara otillräckligt och aktörerna har inte varit förberedda på tidsförloppet. Dokumentation, utvärderingar och uppföljning bidrar till att aktörens lär sig av sin egen information, arbete och erfarenhet. Problem och krav upplevs annorlunda beroende på om händelsen är naturrelaterad eller socialt relaterad (Enander, Hede, Lajksjö, 2004:7). Beskrivningarna från aktörerna tyder på att socialt relaterade kriser kan påverka identiteten i ett lokalsamhälle under en lång tid. Överlag uppfattas den socialt relaterade händelsen som svårare påfrestning på samhället (Enander, Hede, Lajksjö, 2004:40).

I *"Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar"* beskrivs det att en händelse, eller en samhällsstörning ofta berör flera olika delar i samhället. Samtidigt som omfattningen, allvarlighetsgraden och varaktigheten varierar. Beroende på vad som hänt kommer olika aktörer att behöva agera för att hantera samhällsstörningen. För att olika aktörer som arbetar mot olika inriktningar ska kunna samordna sig mot en helhet och gemensamt mål behövs en förståelse för vad som händer. Det behövs en klar bild över hur situationen kommer att utvecklas, vad som behövs göras och hur resurserna kan fördelas. Dialog mellan olika aktörer är en förutsättning för att komma överens om en gemensam inriktning och samordna tillgängliga resurser (MSB, 2014).

Författarna bakom skriften ”*Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*” föreslår att en aktörsanalys bör göras för att skapa en överblick över de aktörer som är eller borde vara inblandade i krisarbetet. Genom denna överblick kan aktörer se hur de är relaterade till varandra, se vilken relation aktörerna har till händelsen samt erbjudas en överblick över möjligt samarbete. Analysen kan synliggöra överbelastningar på centrala aktörer och uppmärksamma om en funktion saknas (MSB, 2014:199). I utvärderingen ”*Bara skog som brinner*” poängterar att ett välfungerande system utmärks av en snabb spridning av ett övergripande, samlad lägesbild och bedömning av en händelse. Problemuppfattningen skiljer sig ofta mellan aktörer. Grunden läggs av operativt ansvariga aktörer för att sedan placeras i kontext av aktörer på strategisk nivå (Asp, et al, 2014:115).

Bilden av en kris eller katastrof kan nå berörda, allmänheten och ansvariga organisationer via flera olika kanaler. Forskargruppen KRIHS, Kris och risk i det heterogena samhället menar att det finns mycket forskning kring risk och kriskommunikation från massmedier, myndigheter och organisationer inför, under och efter en kris eller katastrof. Däremot saknas forskning när det gäller allmänheten och enskilda individers uppfattning av risk och kriskommunikationer. Detta kan t.ex. vara Facebook, bloggar och Twitter. Dessa sociala mediers roll vid kris anses understuderade. Kommunikation före, under och efter en katastrof har tidigare dominerats av officiella källor men med den växande uppmärksamheten från frivilliga, organisationer, enskilda och andra grupper vid katastrofer finns det skäl att anta att denna kommunikation kommer att ske på olika digitala media-arenor. Med denna typ av informationsförmedling skapas nya villkor som för allmänheten innebär förmågan att bedöma information från olika källor medan ansvariga organisationer får en minskad kontroll över informationsflödet (Demarin, et al, 2014:21–22).

I Handlingsplanen från MSB lyfts problematiken av privata och offentliga ägare upp. Samhällsviktiga verksamheter bedrivs och ägs nu i större utsträckning av privata aktörer. Energi, IT och fastigheter är exempel på områden som bedrivs i privat regi men även vård, omsorg och renhållning ligger hos privata aktörer. Detta innebär minskade möjligheter för offentliga aktörer att kontrollera delar av den samhällsviktiga verksamheten. Som en lösning för att möta dessa förutsättningar och säkra funktionaliteten behövs det utformas avtal (MSB, 2013:28–29). Frivilliga, organisationer och trossamfund är en stor del av krishanteringen i

Sverige. Det finns en lång tradition av samverkan mellan kommuner och ideella organisationer (Johansson, 2005:14). I Staffan Johanssons studie *”Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer: omfattning, utveckling och former”* drar författaren slutsatser att kommuner tillmäter ideella organisationer en allt större betydelse som aktörer inom det lokala välfärdssystemet. Det finns ett stort intresse från staten och kommuner att samverka med ideella organisationer för att göra välfärdssektorn så välfungerande som möjligt (Johansson, 2005:7-9). Frivilligorganisationer är i regel beroende av offentlig finansiering. De offentliga stöden grundar sig ofta på organisationernas egenskaper inte på deras förväntningar att leverera ett förbestämt resultat. Trots detta framgår det ur studien att det finns en klar tendens mot en ökad vilja från kommunen att vilja styra användningen av bidrag till föreningar. Kommuner skriver samverkansavtal där det krävs att stödet används mot speciella aktiviteter eller målgrupper och kommunen förväntar sig ett givet resultat (Johansson, 2005:15–16). Det beskrivs att organisationer ofta upplever svårigheter i samverkan med myndigheter då den inte alltid sker på lika villkor (Johansson, 2005:36).

I skriften *”Trossamfundens medverkan i krishantering: en skrift från ÖCB”* presenteras trossamfundens roll i svensk beredskap. Efter att relationen mellan kyrka och stat ändrades den 1 januari 2000 innebar en av förändringarna att det inte längre finns några lagar som reglerar trossamfundens verksamhet i det civila försvaret. Ändå ses trossamfundet som en naturlig del av samhällets beredskap då människor söker sig till samfund som erbjuder stöd och svar oavsett trosbekännelse eller livsåskådning. Den hjälp som erbjuds är andlig, medmänsklig och/eller materiell (ÖCB, 2002:7).

Kapitel 4

Teori

Vi använder oss av Håkan Hydéns normteoretiska begrepp tillsammans med Jürgen Habermas teori kring kommunikativt handlande genom livsvärld och system. Vi vill undersöka hur människors handlande styrs av normer och hur myndigheter, kommun och organisationers handlande styrs av rättsregler. Detta gör vi genom att studera hur det kommunikativa handlandet blir länken mellan aktören och strukturen. Vi vill studera hur tilliten mellan individer och systemet visar sig i en krissituation. Aktörer har olika handlingsutrymmen som innehåller olika förväntningar på deras handlingar. I detta kapitel lyfter vi fram teoriernas centrala begrepp.

Rättssociologi och normteoretisk ansats

Genom ett rättssociologiskt perspektiv närmar vi oss rätten och analyserar deras inverkan på samhället. Det ger förklaringar till varför samhället kräver regler och lagar (Hydén, 2002:15–16). Hydén förklarar att regler och lagar är normer som ”förhöjts” till rättsregler, även om det finns en tydlig skillnad mellan normer och rättsregler. Enligt Hydén är normer allt från informella regler som visar hur människor handlar till formella regler och lagar. Ett slags handlingsutrymme som går att tillämpa på samhället. Normer skapas inom dessa utrymmen och ges sitt värde efter vem och vilken grupp som tolkar handlingarna (Hydén, 2002:31).

Med hjälp av normteoretiska verktyg är det möjligt att se varför en människa handlar som hon gör, detta allra helst på en meso-makro nivå (Hydén, 2002:42). Genom att använda normer som grund för analyserandet av ett handlande går det att visa hur en individ handlar och varför hon gör det. Detta då normen gör individens upplevelse och tolkning synlig (Hydén, 2002:45). Genom att kombinera juridik med normteoretiska verktyg kan vi analysera människor och deras handlande i organisationer. Det ger oss en förståelse till varför ett handlande uppstår och hur det sätts i praktiken. Normer förklaras som något som bestämmer hur vi bör agera. Där rätten handlar genom ett, för visso moraliskt uppbyggt, statiskt regelverk och det mänskliga handlandet till stor del är byggt av normativa värderingar. Hydén menar att en normativ handling tar sin ansats i hur vi borde agera och vad situationen förväntar sig för handlande (Hydén, 2002:14–16).

Normer ger oss vidare en möjlighet att analysera handlandet inom och mellan organisationer, som kan ha olika perspektiv på situationer (Hydén, 2002:20). Normer kan vara deskriptiva, det vill säga ta sin form som en beskrivande norm som berättar hur man skulle kunna handla eller som en preskriptiv norm som är föreskrivande och ger klara svar på hur vi ska handla (Hydén, 2002:59–60).

Kommunikativt handlande och kommunikativ rationalitet

Engdahl och Larsson menar att Habermas förklarar den sociala människan som en kommunikativ varelse i grunden. Fokus i hans handlingsmodell ligger i mellanmännisklig kommunikation där språkets funktion är att etablera en ömsesidig förståelse. Enligt Engdahl och Larsson menar Habermas att kommunikativ rationalitet bygger på språkliga uttalanden där kommunikationen orienteras mot den subjektiva, sociala eller objektiva världen (Engdahl, Larsson, 2011:61–62). I kommunikativt handlande är aktörerna främst inriktade på inbördes

förståelse. Uppnås en lyckad förståelse leder det till ett samförstånd mellan aktörerna. Dessa förutsättningar krävs för en rådande överrensstämmelse. Den gemensamma förståelsen är avgörande för samordningen av aktörernas handlingar (Habermas, 1996:100–101).

Samförståndet vilar på fyra korresponderande giltighetsanspråk: förståelighet, sanning, sannfärdighet och riktighet (Habermas, 1996:145). Reese-Schäfer framhåller att Habermas många gånger i sina verk talar om tre giltighetsanspråk istället för fyra. Då räknas förståeligheten inte som ett eget anspråk utan ses som en förutsättning för de övriga. Giltighetsanspråken sanning, riktighet och sannfärdighet benämns rationella då man utgår ifrån att samtalspartnern handlar förnuftigt (Reese-Schäfer, 1995:28–29).

Livsvärld och system

Hydén beskriver hur Habermas använder sig av två begrepp för att förklara förhållandet mellan olika sidor av samhället. Han förklarar att Habermas benämner dessa som system och livsvärld (Hydén, 2002:123).

Livsvärld

Enligt Hydén består livsvärlden av regler som skapar tillhörighet, erbjuder verktyg för att kunna tolka verkligheten och verka individskapande för aktörerna. Där avsaknaden av livsvärld ger upphov till otrygghet och äventyrar den sociala ordningen (Hydén, 2002:63–69). Habermas menar att livsvärlden i sig är ett komplement till kommunikativt handlande, där det kommunikativa handlandet tar sin ansats i hur förståelsen av ett fenomen tolkas av aktörerna genom det objektiva, det subjektiva och den sociala världen. Detta är aktörernas ramverk och situationer tolkas genom dessa (Habermas, 1992:119–120). Habermas framhåller att det alltid finns rum för ytterligare tolkning av en situation då den kan förändras beroende på vem eller inom vilken kontext aktören tolkar informationen. Han menar att handlingssituationen är det primära i en livsvärld, men att det inte är statiskt utan liknas med att ha en horisont som kan skifta, ändra fokus och breddas (Habermas, 1992:122–123). Aktörer handlar och existerar inom sin livsvärld, med en horisont av kunskap som skapar deras identitet (Habermas, 1992:126).

Det är genom socialisering som livsvärlden reproduceras där kommunikativt handlande skapar aktörernas identitet, en slags symbolisk struktur. Detta gör att nya situationer möter den livsvärld som finns och förstås i sin tur av strukturen inom livsvärlden. Habermas menar att socialiseringen, den kulturella reproduceringen och den sociala integrationen är det som

utgör grunden för livsvärlden. För att förstå den symboliska strukturen som är livsvärlden använder han sig av tre olika begrepp som kultur, samhälle och personlighet (Habermas, 1992:137–138).

Dessa tre begrepp utgör helheten av livsvärlden. *Samhället* består av ett givet förhållningssätt som gör att aktörerna är enade i sin syn på samhället och den sociala ordningen. Habermas beskriver att samarbete mellan människor är en viktig del av samhällets trygghetsskapande. Genom begreppet *Kultur* visar han hur kommunikation är en kunskap genom vilken aktörerna filtrerar sin tolkning. Kultur används som en förklaring över hur människor kan organisera sig för att nå gemensamma mål. Det innehåller en gemensam värdegrund för människor där deras tankar, inlärd vanor och färdigheter skapar individen och gruppen. Kultur får människor att använda de färdigheter de har och sätta dem i praktik genom sitt handlande. Habermas använder begreppet *Personlighet* som lyfts fram som en viktig del av individskapandet, som ständigt reproduceras genom kommunikation (Habermas, 1988:194).

Livsvärld beskrivs som en kontextformande funktion som ger svar på hur situationer ska tolkas och vad det kräver för handlande. Det beskrivs som en bakgrundsförståelse av situationer, som breddas beroende på vad situationen kräver (Habermas, 1988:191).

System

Habermas menar enligt Walter Reese – Schäfer att en privatisering/byråkratisering av samhället med de regler och förhållningssätt som medföljer, inte direkt betyder att aktörerna kommer handla i enlighet med dessa. Det innebär att skillnaden mellan livsvärld och system måste tydliggöras. Systemet kan utgöras utifrån pengar och makt medan livsvärlden utgörs av offentlighet och rörlighet (Reese – Schäfer, 1995:38–39). Inom systemet ges handlingsvar på situationer och det kräver ett specifikt förhållningssätt. Detta skapas från kunskap över hur systemet ska agera mot specifika mål. De aktörer som finns inom systemet förväntas agera genom den roll de har vilket även är identitetsskapande (Hydén, 2002:70–71). Enligt Hydén menar Habermas att olika handlingssystem är bundna till olika sociala grupper. Där systemet med den tillhörande systemintegrationen har ett mer statiskt handlingssystem mot vad den sociala integrationen har (Hydén, 2002:74).

Bertilsson förklarar att systemet är det som genom resurser som pengar och makt har möjligheten att överta aktörer inom livsvärlden. Aktörernas kunskap är en viktig faktor för att systemet ska överleva, och kan överge sin tidigare identitet till förmån för systemets ändamål

och behov. Systemet kan därmed ta över aktörens kommunikativa sfär. Vad som skulle kunna innebära en svaghet för systemet är när aktörer i samhället erbjuder sina tjänster till systemet, följer de regler som systemet påbjuder men utan att göra avkall på sin personliga livsvärld. Det kan skapa en ifrågasättning av systemets handlingsätt vilket äventyrar systemets stabilitet (Bertilsson, 1983:53–55).

Systemintegration enligt Engdahl och Larsson syftar till en sammanflätande funktion mellan delsystem som går att finna i samhället. Det sker genom att aktörerna i samhället reproducerar de förväntningar som systemet skapar vilket även skapar den stabilitet som systemet kräver. Engdahl och Larsson menar att exempelvis det politiska systemet till skillnad från samhällets funktioner integreras kring beslut och regler. De menar att de system som är uppbyggda av makt och pengar alltid i slutändan vinner över de handlingar som utmynnas av solidaritet och moral (Engdahl, Larsson, 2011:281–282).

Inom systemet är handlingarna knutna till det mål systemet har med sin funktion. Varje system har sitt egna styrningsmedel som verkar på samma sätt som kommunikativt handlande gör inom livsvärlden. Som tidigare skrivet kan detta vara exempelvis pengar och makt som styr och skapar de förväntningar som ryms inom systemet. Styrningsmedlet skiljer sig mellan varje system. Livsvärlden definieras utifrån tre olika begrepp så som kultur, samhälle och personlighet. System definieras genom "*systemlogik, profession och roll*". Hydén menar att ett system går att förklara som ett spel, där regler förklarar vad som är korrekta handlingar och vad som inte är det (Hydén, 2002:69). Spelet har en tanke, på samma sätt som systemet, över vad som är det rätta handlingsmönstret och vad som verkar i systemets bästa intresse. Inom systemet är aktörerna tilldelade roller som de handlar och agerar genom, utan hänsyn till sin egna personliga livsvärld. Aktörens roll inom systemet och aktörens identitet i livsvärlden kan stå i direkt konflikt med varandra (Hydén, 2002:71). Hydén framhåller hur Manuel Castell och Clifford Geertz problematiserar över hur sociala rörelser inte uppstår ur ett samhälle som upplever normalitet utan skapas ur en situation som de anser kräver förändring. De skapar en motståndsidetitet. Sociala rörelser utmanar inte ett system i ordning utan tillkommer när systemets ordning är äventyrad (Hydén, 2002:76–77).

Kapitel 5

Metod och material

Under detta kapitel presenterar vi studiens metodval och genomförande.

Kvalitativ metod

I den kvalitativa metodologiska ansatsen finns målsättningen att intervjupersonerna själva ska tolka sin omgivning, främst genom olika former av samtal och observationer. En kvalitativ utgångspunkt i form av semistrukturerade intervjuer och en telefonintervju gav oss en djupare inblick i vårt valda forskningsområde (Ryen, 2004:14–15).

Semistrukturerade intervjuer

Genom semistrukturerade intervjuer fick intervjupersonerna möjlighet att dela med sig av sina egna tolkningar via öppna frågor (Bryman, 2011:206). Med hjälp av en intervjuguide (se bilaga 1) presenterade vi de frågeställningar som skulle beröras under våra intervjuer. Frågorna var inte specifikt formulerade, detta för att ge intervjupersonen en chans att använda sig av egna tolkningar och idéer i sina svar (Bryman, 2011:419). För att inte äventyra en efterkonstruktion med anteckningar ur minnet och för att låta intervjupersonen berätta fritt beslutade vi oss för att använda bandspelare. Anteckningar användes som ett komplement under samtalet (Ryen, 2004:56).

Telefonintervju

Användandet av telefonintervju som metod har både fördelar och nackdelar. Det finns en risk att det blir opersonligt men kan även vara det enklaste tillvägagångssättet för enskilda intervjusituationer. Att vi valde att göra en telefonintervju innebar att vi inte kunde urskilja deltagarens kroppspråk. Vilket gjorde att vi var tydliga med att fråga om upplevelser och känslor i intervjun. Valet av metod gjordes för att det gav oss möjlighet att intervjua någon som annars inte hade kunnat delta på grund av tidsbrist (Bryman, 2011:209–210).

Urval och genomförande

För att hitta intervjupersoner till vår studie har vi sökt kontaktinformation på hemsidor, frågat bekanta och intervjupersoner om tips till potentiella deltagare. Vi ville hitta deltagare som främst varit aktiva inom vårt forskningsområde samt varit verksamma under den aktuella

tidpunkten. Vi använde oss av ett målinriktat urval för att komma i kontakt med personer som var relevanta för vår forskningsfråga (Bryman, 2011:434).

Efter att vi samlat ihop kontaktinformation till våra intervjupersoner kontaktades de via mail med ett informationsbrev med förfrågan om att delta (se bilaga 2). Detta tillvägagångssätt visade sig vara mindre effektivt då det endast var ett fåtal personer som svarade på vår förfrågan. Vi skickade ut cirka 15 stycken mail men vi vet inte med säkerhet hur många personer som nåddes då det även vidarebefordrades av mottagare till kollegor och bekanta. Tre personer accepterade vår förfrågan medan två personer avböjde via mail. Med anledning av detta kontaktade vi andra via telefon där sex intervjupersoner accepterade vår förfrågan direkt. De fick i efterhand informationsbrevet skickat på mail. Brevet innehöll en presentation av oss, syftet med vår uppsats och en beskrivning av intervjuens upplägg. I brevet informerade vi om att deras deltagande är frivilligt och att de har rätt att inte delta. Vi har endast intervjuat myndiga personer i samtycke och deras personuppgifter förvaras på ett sådant sätt att obehöriga inte har tillgång till dem. Allt material som samlats in genom våra intervjuer har enbart använts i det syfte som vi har beskrivit (Bryman, 2011:131–132).

Tid och plats för intervjuerna bestämdes tillsammans med varje enskild intervjuperson. Intervjuerna var beräknade att ta 30 minuter men varierade från 12 minuter till 41 minuter. Alla intervjuer gjordes hos varje intervjuperson i ett avskilt rum utan störande moment. Något vi ansåg var en viktig aspekt i arbetet då vi ville att intervjupersonerna skulle vara så bekväma som möjligt. Intervjuerna började med att vi försäkrade oss om att personen hade fått vårt informationsbrev där vi förklarat olika etiska principer. Vi berättade hur intervjun skulle gå till och meddelade ytterligare en gång att intervjun skulle spelas in. Efter varje intervju sammanställde vi information om intervjuplats, känslor och yttre faktorer vi måste ta hänsyn till. Varje intervju transkriberades noggrant till textform och efter detta påbörjades analysen av materialet. Som analysstrategi använde vi oss av Framework, ett tillvägagångssätt som utvecklats vid National Centre for Social Research för att analysera kvalitativ data. Genom en matris skrevs centrala begrepp upp och därefter sorterades material och citat in för att identifiera teman (Bryman, 2011:528). De begrepp vi använde oss var: Identifiering, hantering, samverkan, utmaning samt reflektion.

Intervjupersoner

Vi har utfört intervjuer med sammanlagt 9 personer från Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationer. Det är kring dessa intervjupersoner vi skrivit vår uppsats. Deras varierande former av anställningar och ansvarsområden har gett oss en bred och nyanserad tolkning av arbetet med flyktingmottagandet under hösten 2015. Vi träffades på deras arbetsplatser då intervjuerna skedde under dagtid och under deras arbetstid. Det var antingen i konferensrum eller på deras kontor.

Tillförlitlighet

Viktigt att tänka på gällande vår studie är om någon hade fått samma resultat genom att använda sig av det material vi hämtat. Alltså ställer vi oss frågan om vår studie är generaliserbar eller inte. Det kan vara svårt i den kvalitativa forskningen då vi själva gör en tolkning av de samtal och de observationer vi haft. Termen reliabilitet är ett begrepp som används för att undersöka pålitligheten i en undersökning. Validiteten bedömer om slutsatserna från undersökningen hänger ihop eller inte (Bryman, 2011:49–50). För en kvantitativ studie är dessa kriterier viktiga att undersöka för att mäta kvaliteten i en undersökning. Då vår studie är kvalitativ är vårt främsta syfte inte att få ett mätbart resultat som i en kvantitativ studie (Bryman, 2011:351).

Därför väljer vi att redovisa för tillförlitligheten. Denna kan förklaras genom trovärdighet, överförbarhet, pålitlighet samt möjligheten att styrka och konfirmera. En social verksamhet kan beskrivas på många olika sätt och för att skapa trovärdighet i en studie krävs det att den utförts i enlighet med de regler som finns samt att låta deltagare i studien ta del och bekräfta den sociala verklighet som uppfattats. Trots detta har vi valt att inte låta våra intervjupersoner bekräfta att vi uppfattat deras beskrivningar av den sociala verklighet vår uppsats berör, på ett korrekt sätt. Vi bedömer ändå att vårt resultat är tillförlitligt. Våra intervjupersoner var väldigt öppna och ärliga i sina svar och beskrivningar. Vi anser att en anledning till det är att det inte finns någon direkt plattform eller arena där aktörerna kan framföra sina åsikter eller framförallt missnöje. Vi anser även att resultatet av vår studie är överförbart och att relationen mellan Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationer skulle kunna appliceras på andra liknande händelser där samverkan och krishantering studeras. För att säkerställa pålitligheten har vi redogjort för alla faser i vår studie. Den sista delen för att styrka tillförlitligheten innebär en möjlighet att styrka och konfirmera. Detta innebär att vi inte

medvetet påverkat slutsatserna genom att lägga egna värderingar i vår tolkning (Bryman, 2011:353–355).

Kodning och Analys

I studiens resultatredovisning och analys har de olika intervjupersonerna tilldelats en bokstav och en siffra. Bokstaven består av: (M) Migrationsverket, (K) Malmö kommun, (F) Frivilligorganisation. Då studien innefattar tre intervjupersoner ur varje grupp, numreras bokstaven från ett till tre. Till exempel; M2= Migrationsverkets andra intervjuperson. F3= Frivilligorganisation tredje intervjuperson osv. Nedan följer en kort presentation av intervjupersonerna och den kodning vi använt oss av under analysen.

Migrationsverket

Intervjuperson 1 Migrationsverket (M1) - Manlig handläggare på Migrationsverket som arbetar med att registrera nyansökningar.

Intervjuperson 2 Migrationsverket (M2) - Kvinnlig enhetschef på en liten enhet på Migrationsverket.

Intervjuperson 3 Migrationsverket (M3) - Kvinnlig asylhandläggare som arbetar på enhet som tidigare hette Barnprövningsenheten.

Malmö kommun

Intervjuperson 4 Malmö kommun (K1) - Manlig enhetschef som arbetar på enhet som tillhör stadskontoret.

Intervjuperson 5 Malmö kommun (K2) - Manlig utvecklingssamordnare på sociala resursförvaltningen.

Intervjuperson 6 Malmö kommun (K3) - Kvinnlig sektionschef.

Frivilligorganisationer

Intervjuperson 7 Svenska kyrkan (F1) - Manlig präst inom Svenska kyrkan i Malmö.

Intervjuperson 8 Röda Korset (F2) - Manlig samordnare inom Röda Korset.

Intervjuperson 9 Refugees Welcome Malmö (F3) - Kvinnlig initiativtagare till nystartad frivilligorganisation.

Kapitel 6

Resultatredovisning

I detta kapitel redovisas vårt empiriska material. Olika intresseområden i form av teman presenteras för att hjälpa oss att svara på våra frågeställningar. Dessa är: (1) Identifiering av

krissituation, (2) ansvarsområde och roller, (3) förväntningar, kommunikation och samverkan, (4) myndighetsrollen, (5) frivilligorganisationernas kraft, (6) potentiella konsekvenser av aktörernas arbete och (7) mottagandet. Dessa teman framkom utifrån de begrepp som användes i vår analysstrategi.

Genomgående i resultatredovisningen presenterar vi enskilda aktörers upplevelser av flyktingkrisen. I detta avsnitt kan aktörernas upplevelser komma att beskrivas och förklaras utifrån gruppstillhörighet. Med grupp avser vi antingen Migrationsverket, Malmö kommun eller frivilligorganisation.

Identifiering av krissituation

I detta avsnitt redogör vi för aktörernas upplevelse när det gäller identifiering av krissituationen och deras syn på ansvarsområde. Det framkom i intervjun med M2 att Migrationsverket visste vad deras ansvarsområde var. Migrationsverket ansvarar för det arbete som involverar asylsökningar, boende och mat till nyanlända. Trots att de ansåg sig vara förberedda på vad som skulle komma var omfattningen av flyktingkrisen så stor att de hade svårigheter att föreställa sig vilka konsekvenser det skulle innebära.

”Vi var ju inte helt överraskade, vi såg ju signalerna i Europa och fick klart för oss via vår ledning att det började kraftigt öka då. De som kommer, färjorna från Tyskland till Trelleborg framförallt. Vi förstod väl att det skulle komma att bli väldigt höga inströmningar. Men vi ser det ändå som att den beredskap som vi hade, den räckte ju inte till på långa vägar ändå. Det var inte riktigt dimensionerat för det. Ta emot 10 000 i veckan, man klarar inte det”- (M2).

När flyktingkrisen var ett faktum förstod kommunen att de var tvungna att agera.

”På grund av andra myndigheters passivitet så blev ju trycket så hårt att nån var tvungen att göra något för att hantera situationen på Malmö Central” – (K1).

Kommunen blev tvungen att agera utanför deras normala ansvarsområde och skapade mottagningsplatsen Posthusplatsen. Det var ett beslut som togs av stadsdirektören i samråd med den politiska ledningen, för att med hjälp av andra aktörer skapa en värdig, rättssäker och trygg mottagning. Till en början fanns inte Migrationsverket på Posthusplatsen. De ansåg inte

att det var deras ansvar att ta emot flyktingar där utan ville att de skulle söka sig till deras anläggning. Detta var något som ifrågasattes av K1 då flyktingarna var utländska medborgare som inte visste vilka regler som gällde för asylansökan eller vilka krav som gällde för vistelse i Sverige. Migrationsverket är den myndighet som har dessa kunskaper. Däremot menade M2 att deras närvaro på plats egentligen inte fyllde någon funktion.

”Nej, egentligen inte tycker jag. Jag tror inte man kan säga det. Det är ju.. .det vi gjorde där nere var ju att tala om för asylsökande att där går det en buss som tar en till Migrationsverket. Det hade ju faktiskt Malmö stad kunna göra, och dem gjorde ju det så vi hade inte behövt bemanna dygnet runt” – (M2).

K1 menar att de nästan fick tvinga Migrationsverket till Posthusplatsen då de själva förstod att de inte hade den kunskapen som krävdes. M2 säger att det var ett beslut som gick helt emot deras principer gällande Migrationsverkets verksamhet.

Deras perspektiv på nytta skiljde sig från kommunens. Kommunen såg det som en krissituation och agerade efter det behov som fanns. De såg en nytta i Migrationsverkets närvaro, baserat på de beslut som tagits om att skapa ett värdigt, rättssäkert och tryggt flyktingmottagande. Migrationsverket delade inte denna normativa syn på värdet av deras närvaro. De ansåg att de endast gjorde nytta i sin profession inom sitt specifika område.

Ansvarsområde och roller

K3 upplevde att det inte fanns några tydliga direktiv, många fortsatte arbeta utan att veta om det var deras område eller inte. Hon beskriver situationen som ett vattenfall nedåt, där inte all information förmedlades i sin helhet.

”Något bestämdes, sen hände något på vägen och efter det fick vi någon information”– (K3).

Hon menar att det var för många inblandade för att det skulle vara en bra ansvarsindelning. Osäkerhet kring ansvaret gällande mottagandet och vilken gränsdragning som fanns var det som framfördes mest under intervjuerna. K1 menar att det var svårt att ringa in ansvaret i ett tidigt skede. Han ansåg att Migrationsverket hanterade sina egna bekymmer utan att ta hänsyn till vilka effekter deras beslut skulle få för kommunen. K1 lyfter fram att kommunen inte har

ett flyktingpolitiskt ansvar eller något övergripande ansvar för flyktinghanteringen. De hade olika tolkningar över vad deras ansvarsområde var.

”Man kan ju diskutera omfattningen och så men det är ju så att det som händer i Malmö stad, det är ju Malmö stads ansvar i de delar som det berör när det gäller relevant lagstiftning enligt socialtjänstlagen mm” – (M2).

Genom att misslyckas ringa in ansvaret från början visar det att aktörerna inte hade en gemensam bild över deras roll i flyktingmottagandet. Förståelsen för en situation och dess helhet bygger på att inblandade aktörer har insikt i sitt eget och varandras arbete. Det framgår att det funnits stora brister i kommunikationen mellan samverkande parter och brist på vetskap om varandras förmågor och kunskapsområden. Denna bild av svårigheterna gällande att tidigt ringa in ansvarsområden delas av F1 som menar att det var en kamp mellan staten och staden. Samtidigt framhåller han att Migrationsverket som en statlig myndighet inte klarade av sin uppgift. F2 berättar att alla blev hårt påfrestade av händelsen och det konstaterades av kommunen och alla aktörer att de skulle behöva samarbeta för att hitta en lösning.

Förväntningar, kommunikation och samverkan

Samverkan bygger på en kontinuerlig kommunikation som skapar en förståelse för varandras kraft, som är en nödvändighet för att kunna nyttja resurser mot ett gemensamt mål. K2 menar:

”Från början var allt huller om buller, det var kaotiskt. Det fanns ingen ledare om man ska säga som så som höll i samverkan med alla aktörer från Migrationsverket till Malmö stad, till civilsamhället, röda korset osv.” ”Jag upplevde det som att det inte fanns någon samverkan” – (K2).

F3 menar i sin tur att det var civilsamhället som hanterade situationen minst en månad innan Migrationsverket och kommunen var på plats.

”Det var vi och folket som gav dem mat, det var vi folket som fixade sovplats åt dom, det var vi folket som hjälpte dom med ombyteskläder liksom” – (F3).

F3 säger att de inte hade några regler eller lagar att förhålla sig till och att de istället följde hjärtat och bidrog med vad de kunde. Fördelen var att de kunde agera direkt, till skillnad från myndigheter som hade lagar att följa. K3 beskriver det som att kommunikationen gick om varandra och att det fanns olika direktiv.

”Det största behovet man har var ju... det visade sig vara information. Vi kände inte alltid att vi kunde få fram saklig information som var relevant”- (F2).

Från frivilligorganisationerna var den generella uppfattningen att behovet av insatser var olika från dag till dag. Det som gällde i början av veckan gällde inte i slutet säger F1. Deras handlande kommer från deras personliga tolkning över situationen och det bestämde hur de skulle agera. Ett handlingsutrymme som inte överensstämde med vad myndigheterna hade för tanke. Refugees Welcome Malmö handlade utifrån deras normativa värderingar och vad de ansåg borde göras i en krissituation. Myndigheterna delade inte dessa värderingar och deras samverkan försvårades för att de inte delade samma tolkning av problemet.

Myndighetsrollen

”Det är ju också jättesvårt för frivilliga att förstå myndighetsrollen, man kan tycka väldigt mycket, och det gör man ju. Samhället, människor i samhället har ju naturligtvis synpunkter på vår myndighet och det Migrationsverket gör och det är ju en del av demokratin, man får ju tycka saker. Men det var ganska jobbigt för oss att förklara att nej, vi får inte göra såhär”- (M2).

Skillnaden mellan myndigheter och frivilligorganisationer visar sig i hur de har olika handlingsutrymmen och olika normstrukturer. Inom myndigheter finns det normsystem som förutsätter att de inom professionerna handlar efter dessa. När deras handlingsutrymme inte gör sig tillgänglig för samhällets kunskap äventyras trygghetskänslan (Hydén, 2002).

Frivilligorganisationernas kraft

F3 berättar att en stor anledning till varför Malmö handlade som de gjorde var för att krisen inträffade där. Det är en stad som till stor del består av utlandsfödda medborgare och gör att de delar liknande livsvärld som flyktingarna.

”Jag är glad att det hände i Malmö för jag tror faktiskt inte att någon annan stad hade det. För just det här med Malmö, att vi har mångkulturellt, att den här gemenskapen som Malmö har är speciell” – (F3).

Migrationsverket och kommunen handlade däremot genom den roll de är tilldelade. K1 menar att det var en utmaning när de frivilliga ville göra en insats och själva bestämde vad de skulle göra. Deras insatser hotade det arbete som alla ville göra på grund av att det blev spretigt och otydligt. Detta ledde till frustration från marken.

”Ja, från de frivilliga. Bland annat mot andra ideella organisationer eller mot polisen eller migrationsverket eller Malmö stad... på grund av att man som oorganiserad har väldigt låg kunskapsnivå på vilka ansvarsområden, arbets sätt och arbetsmetoder som man använder när man jobbar utifrån flyktingsituationer.. generellt. Jag kan väl säga det att här i Malmö stad har vi ju massor av folk som arbetat med flyktingfrågor under lång tid.. och att då bli omyndighetsförklarad av ideella individer som känner att de har ett brinnande engagemang, det är den enda kunskapen de har.. när de då kritiserar personal vid Malmö stad eller någon annan myndighet eller ideell organisation.. för att de inte gör tillräckligt, det tycker jag är rätt så stötande” – (K1).

K1 säger att man inte har en klar bild över hur situationen egentligen var och att det hotade en fortsatt samverkan. F3 lyfter fram att de frivilliga fanns där behovet fanns. Det håller M3 med om när hon säger att frivilliga organisationer gjorde en bra insats bara genom att finnas på plats då de kunde tillhandahålla asylsökande med mat exempelvis i ankomsthallen. Även K2 menar att civilsamhället och frivilligorganisationer var en bra tillgång men han anser inte att frivilligorganisationer utförde kommunens arbete. De var enligt honom ett utmärkt komplement, samtidigt ansåg han att de inte hade kunnat utföra deras arbete utan deras hjälp. K1 framförde vikten av en tydlighet i samarbetet med de frivilliga där de behövde uppfylla vissa kriterier. Han menar att man måste försöka hantera deras förmåga och engagemang till var det passar bäst in.

Frivilligorganisationerna består av individer som delar en gemensam tolkning av vilka insatser som behövs vid en flyktingkris. Migrationsverket och kommunen i sin tur har olika förväntningar på varandra men även sig själva. Det bidrar till att samverkan försvåras då de

ser ett annorlunda värde i frivilligorganisationernas handlingsutrymme. Det blir tydligt att Migrationsverket och kommunen försöker styra de frivilligas kraft mot deras mål. Här gör K1 en viktig skillnad mellan Röda Korset, Svenska kyrkan och Refugees Welcome Malmö då han förtydligar att de två förstnämnda har en lång erfarenhet och en god historia av samverkan med myndigheter och kommuner.

”Oerfarna frivilliga rör till det mer än vad de ställer till rätta och hjälper till, så illa är det” – (K1).

K2 framför vid intervjun att Röda Korset är en opolitiskt och osjälvisk organisation, vilket betyder att de inte får ha avtal med myndigheter där de bestämmer vad Röda Korset ska göra. F1 ser inte kyrkans engagemang som ett komplement eller ersättning till kommunen eller Migrationsverket. Han säger att de är en kyrka och att deras handlingar utgår från deras uppdrag som kyrka. Han menar att Svenska kyrkan är enorm resurs både ekonomiskt och med personal. De är enligt honom välbekanta med flyktingarbete då Svenska kyrkan har arbetat med dessa frågor väldigt länge. Och säger: *”Jesus var ju själv en flykting”*. F2 menar att frivilligorganisationer hade en alternativ syn på vad flyktingarna skulle kunna tänkas behöva, exempel på detta var sim-kort och laddare för att kunna kommunicera med sina anhöriga och se till att ge dem information. Röda Korset fokuserade på att skapa trygghet för att personer skulle kunna agera själva och fatta egna beslut. F2 beskriver deras roll som:

”Det har varit väldigt tydliga mandat och tydliga regler eftersom.. myndigheter, fördelen med myndighet är ju att det är reglerat ner i minsta skruv och mutter. Hur det ska fungera. Och när det då inte fungerar.. så är det då också reglerat.. Vad som händer då, så det är ganska lätt. Och sen så är det vi som får forma oss liksom en amöba och försöka hålla ihop det som då blir ett gap mellan dem här.. det är vår roll att göra det” – (F2).

K1 berättar att kommunen bad om hjälp vid Posthusplatsen, de skulle själva ansvara för ramarna och strukturen, men det behövdes ett stöd av ideella organisationer och krafter då kommunen inte hade resurser för att klara det. I samråd med aktörerna beslutades det om vilka krav som skulle komma att ställas på platsen. M2 anser att Posthusplatsen bidrog till en struktur i mottagandet även om det var en utmaning att få aktörerna att samverka. Det gick

enligt henne bättre och bättre för varje dag, då de hade samverkansmöte mellan aktörerna två gånger i veckan. Migrationsverket och kommunen nyttjade MSB's kunskande och kompetens för att göra deras krisarbete bättre. Trots detta anser K1 att de misslyckades i sin samverkan mellan andra myndigheter.

"Hade myndigheterna, främst då Migrationsverket varit mer beredd på att hantera sitt uppdrag kring en krissituation så hade det här blivit mycket enklare att hantera" – (K1).

Potentiella konsekvenser av aktörernas arbete

Oerfarna nyanställda upplevs vara en ytterligare problematik. K1 berättar att på grund av det extraordinära läget var det många av den nyrekryterade personalen som inte visste vad de skulle göra. Trycket var så stort att de anställde nära 2000 personer under en period av 3-4 månader bara för att kunna hantera volymen av främst ensamkommande barn. Det upplevdes svårt att utbilda personal och hinna informera om förändringar och processer. K1 uttrycker arbetet som *"good is enough"* och *"learning by doing"*, när de var tvungna att lösa situationer så fort som möjligt. Denna bild delar K2 när han informerar om att utbildningen skedde ute på fältet. Han ser dock detta som en fördel då flyktingmottagande är en helt annan sak i teorin än i praktiken. Även K3 ger bilden av att personalen inte hade tillräcklig kunskap då dem fick ta in folk som inte hade utbildning. Kommunen har enligt lag (2006:544) en skyldighet att all personal har kompetens att klara av sina arbetsuppgifter i en extraordinär händelse. Även Migrationsverket anställde ny personal. M2 benämner det som massrekryteringar där den nya personalen hade svårt att förstå sin roll. M3 reflekterar över att det måste ha varit svårt för den nya personalen att komma in mitt i krisen och inte få en rimlig introduktion, något som riskerade att gå ut över de asylsökande.

M3 berättar att de i början av sommaren höll registreringssamtal på 45 minuter med de asylsökande. De kunde grundligt gå igenom mående, familjebakgrund, varför de kommit och informera om den kommande processen. När det under hösten blev ett högre tryck fick de korta ner samtalen till 15 minuter. Hon säger att samtalen är viktiga för att upptäcka om det sker någon form av trafficking, om den sökande mår dåligt eller om någon säger sig vara ett barn men är vuxen. M1 uttrycker även oro för att viktiga saker kan ha missats och misstänker

att konsekvenserna av de förenklade processerna kommer att visa sig senare. M3 tror att de missat att skriva upp många som faktiskt var vuxna.

”Väldigt olyckligt att det blivit så för vuxna ska ju absolut inte bo med barn” – (M3).

Hon beskriver hur hon och hennes kollegor mådde väldigt dåligt över situationen och att de kände sig otillräckliga.

”Oavsett hur mycket vi jobbade, vi jobbade övertid i princip varje dag, vi jobbade väldigt många helger också. Flera av oss jobbade varannan helg och det fanns de som var här till 21.00 för att hinna med så mycket som möjligt och ändå så hade man bara tid för jättekorta samtal” – (M3).

På grund av den stora arbetsbelastningen som Migrationsverket upplevde föll vissa ansvarsområden till Malmö kommun, en av dessa var att ge doss-nummer (Doss-nummer är en förkortning av dosseringsnummer även kallat LMA-nummer och är unikt nummer för varje asylsökande) till ensamkommande barn. K3 beskriver hur de har frångått sina normala rutiner. De hann inte föra journaler utan fick dokumentera för hand. De fick själva hitta på ett system med löpnummer som skickades till Migrationsverket för att få ett doss-nummer som sedan tilldelades barnen. I efterarbetet framkommer det att många barn har blivit dubbel-dossade. En konsekvens är att man inte med säkerhet vet hur många barn som kom. K1 säger att Migrationsverket inte klarade av sin uppgift som en statlig myndighet och menar att regelverket inte höll. Något som K3 även menar gällde för kommunen då de inte kunde utföra sitt arbete under lagliga ramar. Hon säger:

”Vi har ju inte fört in det i Procapita. Vi har ju inte gjort vårdplaner på våra barn. Vi har ju inte följt upp som man ska göra enligt socialtjänstlagen. Det har vi ju inte gjort, vi har inte hunnit göra det. Vi har gjort så gott vi kunnat men mycket kan ha missats. Varje barn som placeras ska ju få ett återbesök av en socialsekreterare och det finns inte.” ”Vissa saker skrev jag bara på. Jag slutade skriva på sen. För jag visste inte vad jag skrev på” – (K3).

Mottagandet

Brister har uppmärksammats i många skeden i samband med flyktingmottagandet. Det framkom genom intervjuerna att uppfattningen av vad ett bra flyktingmottagande är, skiljer sig åt bland aktörerna. M1 och M2 delar uppfattningen om att den främsta utmaningen var att hitta bostäder och att registrera de asylsökande. Under tiden fick allt annat ligga nere. M1 framhåller att den största problematiken var den kedja av problem som uppkom. När det inte fanns några platser på de mer långvariga boendena blev det färre som kunde transporteras vidare och det ledde till brist på platser i ankomstboenden. Till slut fanns det inga platser alls att tillgå. F2 menar i sin tur att det kunde uppfattas som en brist i mottagandet att asylsökande fått sova på golvet, men poängterar att det fortfarande är bättre än de nätterna som de fått sova ute under sin flykt.

”Under rådande omständigheter så... så blev det så bra som det kunde gå. Men visst var där brister... det är klart att där var. Men med mig veterligen så dog där ingen... och där blir det nästan som man måste sätta ribban i en sån här pressad situation faktiskt” – (F2).

Allmänheten visade ett stort engagemang, genom viljan att bistå med resurser. M2 berättar att folk ville hjälpa till men att det inte alltid fyllde det direkta behovet hos flyktingarna. Hon menade att Migrationsverket inte hade möjlighet att ta emot sakerna.

”Det finns begränsningar i vad som kan göras. Vi bryter ju inte i lagen om offentlig upphandling till exempel. Det gör vi ju inte även om det var en kris. Någonstans kan man ju diskutera var den gränsen går och situationerna. Det beror på vad som händer. Nöd bryter lag men i det här läget så gör vi inte det och då kan vi riskera skadestånd om vi tar emot material istället för att köpa in och upphandla tält, madrasser, sängar och sånt”- (M2)

Det blir tydligt hur myndigheter och civilsamhället fokuserar på olika saker gällande flyktingmottagandet. Myndigheterna ser framgång med att ordna tak över huvudet för flyktingar medan civilsamhället känner ett misslyckande över att samhället inte kan erbjuda mer. F3 berättar att de anklagades för människosmuggling av polisen när de transporterade flyktingar till olika boenden. K1 avslutar sin intervju med att poängtera svårigheterna med att

dra slutsatser kring krisberedskapen då det är en unik händelse. Han menar att det skulle vara mer rimligt att lägga sig på en minsta acceptabla nivå istället för att ha höga krav på vad man skulle kunna leverera som myndighet eller kommun. Han anser att de lyckades med en acceptabel mottagningsverksamhet tillsammans med andra aktörer. Samtidigt lyfter han fram att de lyckades otrolig väl med att ge skydd och säkerhet för de ensamkommande barnen. Det var detta som i första hand var deras juridiska ansvar. K3 säger att det pappersarbete som inte gjordes, inte var det viktigaste. F2 upplevde att alla tånjde på sina gränser för att lösa utmaningarna. Han uttryckte att det minsta trycket kom från de asylsökande och att den riktiga pressen kom från samhället, media och politiker. På frågan om de har lärt sig av sina misstag och om de kommer vara bättre förberedda om en liknande kris skulle uppstå igen svarar M2 att det är svårt att säga då en ny kris förmodligen inte kommer se likadan ut. F3 hoppas att alla är bättre förbedda och hoppas att man aldrig glömma vad som hände. K2 anser att de är bättre rustade att hantera en liknande situation om den skulle uppstå igen och säger avslutningsvis:

”Det är inte Malmö stads kris, det är Sveriges kris. Det råkade bara vara i Malmö” –
(K2).

Kapitel 7

Analys

I vår studie vill vi ha svar på hur aktörernas sociala och rättsliga handlingsutrymme bidragit till skilda upplevelser av flyktingmottagandet. Detta är den övergripande frågeställning som vi arbetat efter. Vi drar slutsatsen att aktörernas upplevelser skilde sig markant åt. Vi undersökte detta genom kommunikativt handlande samt system och livsvärld efter Habermas teoretiska ansats och Håkan Hydéns normativa handlingssystem, för att urskilja hur detta påverkade deras arbetssätt under flyktingkrisen. Våra delfrågor undersöker hur flyktingkrisen påverkat organisationers handlingsutrymme och engagemang, samt om de har upplevt varandras arbete som konstruktivt eller kontraproduktiv. Vi kommer i slutdiskussionen svara på dessa frågeställningar.

Under en krissituation måste aktörernas ansvarsområde bli kartlagt under ett tidigt skede. Det handlar om en identifiering av vilka resurser som finns att tillgå och hur dessa ska kunna samverka för att tillsammans finna en lösning (Sawalha, 2014). Det framgick tydligt från våra

intervjuer att Migrationsverket visste vad deras ansvarsområde var utifrån de rättsliga regleringar som finns. Deras bild stämde väl överrens med de regleringar som återfinns i lagen om mottagande av asylsökande (SFS 1994:137). Vi anser att Migrationsverket till en början begränsade sitt ansvar i flyktingkrisen till att hantera flyktingarna, inte krisen. Denna del ansåg de vara kommunens ansvar då de har ett övergripande ansvar för det som sker i Malmö. Kommunen i sin tur menade att krisen berodde på det stora antalet flyktingar som kom och menade därför att Migrationsverket uteslutande hade den kunskap som behövdes för att hantera situationen.

Genom vår studie framkom det att frivilligorganisationerna enbart riktade kritik mot Migrationsverket då de ansåg att de inte fanns på plats för att samverka och hantera den rådande situationen. Trots att Migrationsverket uttryckte att de till viss del hade fått indikationer om att det skulle anlända ett stort antal flyktingar och hade beredskap för detta så var de inte beredda på den mängd som kom och det tryck detta medförde på deras resurser. Även kommunen arbetar kontinuerligt med förberedelser för krissituationer och måste enligt lag ha en plan på hur extraordinära händelser ska hanteras (Lag 2006:544). Genom intervjuerna tolkar vi att deras utgångspunkt var att följa de lagar som bestämmer hur de ska agera i en krissituation, det vill säga det som reglerar deras rättsliga handlingsutrymme. Men i praktiken, när krisen skedde, var de tvungna att drastiskt förändra deras arbetssätt. Med det menar vi att de inte hann applicera sitt arbetssätt på det sätt krissituationen krävde. Vi märker av ovanstående stycke att det fanns en bristande gemensam målbild bland aktörerna. I utvärderingen *"Bara skog som brinner"* poängteras det att ett välfungerande system utmärks av en snabb spridning av en övergripande lägesbild av en krissituation (Asp, et al, 2014:115). Migrationsverket och kommunen har ett ansvar i rättsliga regleringar när det gäller krisberedskap men det var frivilliga krafter som befann sig på centralen för att ta emot flyktingar först.

Vi kan se att en avgörande faktor till att de frivilliga var på plats i ett sådant tidigt skede hänger samman med deras förutbestämda sociala handlingsutrymme och de normer som ryms där (Hydén, 2002:31). De tolkade situationerna utifrån dessa och detta möjliggjorde för dem att ansluta sig till Malmö central och Posthusplatsen direkt. Till skillnad från Migrationsverket som tolkade situationen utifrån deras rättsliga ramverk som hade andra påbjudande normativa handlingsutrymmen (Hydén, 2002:14–16,20). Genom detta anser vi att de båda handlade

”rätt” utifrån deras förutsättningar men i och med den bristande kommunikationen upplevde frivilligorganisationerna att Migrationsverket inte gjorde någonting.

Habermas teoretiska ansats gällande kommunikation är ett viktigt verktyg i skapandet av aktörers handlingsutrymme (Engdahl och Larsson, 2011:61–62). När Habermas använder sig av begrepp som social integration och socialisering beskriver han den tillhörighet som aktörer känner som individer eller som grupp när de genom sin gemensamma moral tolkar en situation på samma sätt. Det är genom detta som skapar individernas livsvärld (Habermas, 1992:137–138). Aktörerna inom det system som Migrationsverket befinner sig i, handlar genom en systemintegration som gör att de tolkar en situation annorlunda mot hur aktörer inom livsvärlden tolkar samma situation (Hydén, 2002:74). Vår mening är att det inte var en överraskning att civilsamhället och frivilligorganisationerna var de som var mest drivande på plats under en början. Migrationsverket skulle dock ha varit tvungna, som vi tidigare visade, påbörja en linje av kommunikation mellan dem, kommunen och frivilligorganisationerna.

Detta i samband med att kommunen och frivilligorganisationerna uttryckte ett behov av Migrationsverkets kompetens och kunskap inom området. Kommunen framförde tydligt att de hade svårt att ringa in sitt ansvarsområde men upplevde därför att de hade ett större handlingsutrymme för att hantera krissituationen och anpassa sina åtgärder och insatser efter bästa förmåga (Gerber, J, Robinson, E, 2009).

De roller som finns inom Migrationsverket och kommunens systemintegration är ett nätverk av handlingar som kan liknas med en rationaliserad kraft. Samhället måste känna en tillit till systemet och för att skapa en tillit måste en samverkan ske. Det framgår att alla kan bidra utifrån sina egna förutsättningar. Civilsamhället och frivilligorganisationerna kan bidra med sina resurser men det måste dock ske i en samverkan då de även behöver systemets struktur (Johansson, 2005:15–16).

Denna problematik hade kunnat kringgås om civilsamhället, som i denna studie representeras av frivilligorganisationerna, hade blivit inkluderade i arbetet från början (Hyvärinen, Vos, 2015). De ville bidra med sin kunskap, sina normer och deras gemensamma livsvärld. Här anser vi att det är viktigt att systemet förmedlar den kunskap de har för att frivilligorganisationerna inte ska bli exkluderade (Sawalhas, 2014). Refugees Welcome Malmö berättade att de gjorde myndigheternas arbete, men det är en svår tolkning att göra.

Migrationsverket och kommunen är förpliktigade att handla efter vad lagar och regler säger medan civilsamhället upplever sig ha större handlingsutrymme (Hydén, 2002:71).

I vår studie visade det sig att Migrationsverket och kommunen ville begränsa frivilligorganisationernas arbete då det riskerade säkerheten i krishantering. Även om de flesta intervjupersoner från Migrationsverket och kommunen var positivt inställda till de frivilligas arbete under flyktingkrisen såg de stora problem med att de arbetade oövervakat och därmed i vissa fall kunde göra mer skada än nytta. De vill framhålla att även om byråkratin kan verka långsam kan det bottna i en vilja att inte göra stora misstag som kan få ödesdigra konsekvenser.

Flyktingkrisen påverkade organisationer och myndigheter på många sätt. De var tvungna att samverka med oorganiserade krafter och frångick från deras regler för att kunna uppfylla andras förväntningar. Om Migrationsverket hade varit på plats från en början och släppt in frivilligorganisationerna i deras verksamhet hade de kunnat dra nytta av varandra. Det hade inte behövt bli en kamp om vem som ersatte vems arbete utan de hade kunnat göra ett utbyte och säkrat ett fortsatt samarbete. När vi studerade Migrationsverkets handlingsutrymme blev det tydligt att de handlade efter rättsliga regleringar med lite utrymme för individualistiskt tolkande. De rättsliga regleringarna tillhandahåller ett givet handlingsutrymme utifrån deras roll som myndighet (Hydén, 2002:69,71). Även om aktörerna framförde att de mår dåligt över ändrade arbetssätt så fanns det inte utrymme för att förändra situationen. Med detta isolerade perspektiv kan vi dra slutsatsen att Migrationsverket var medvetna men inte delaktiga i andra aktörers roller, de upplevde deras arbetsinsats i flyktingkrisen som ett mått av måluppfyllelse.

Migrationsverket, kommunen och frivilligorganisationerna hade inte en gemensam bild över hur krisarbetet skulle hanteras. När de inte hade en tydlig rolluppdelning är det svårt att veta vad de andra gör eller borde göra. Som MSB framhåller i sin rapport så behövs det en klar bild och en förståelse över en situation för att kunna samordna tillgängliga resurser (MSB, 2014). Denna gemensamma bild av en helhet anser vi saknades.

Vi anser att när civilsamhället och systemet inte står enade i sina handlingar så förlorar samhället sin tillit till systemet. Aktörerna säger i intervjuerna att de hoppas att om en liknande kris inträffar ska de minnas det som hänt och arbeta på ett annat sätt. Detta anser vi bottna i den reaktion som kom från civilsamhället. De reagerade över att systemet inte tog

ansvar och det skapade stora konsekvenser för vilken plats civilsamhället hade i krisarbetet. Genom de resultat vi visade i resultatredovisningen där frivilligorganisationer gick emot det regelverk som fanns genom att erbjuda transport av flyktingar till boende men i och med detta riskerade att bli dömda för människosmuggling exemplifierar det vad som sker när sociala rörelser gör uppror mot systemet. Något som inte hade skett om det inte finns ett behov av kritik mot systemet från första början, men problemet är att systemet har en sådan självklar makt som kan marginalisera den fria viljan. Frivilligorganisationerna och oorganiserade krafterna är beroende av den makt som systemet har. Samhället måste ha en tillit till att staten har en lösning på en kris (Hydén, 2002:76–77).

Vi anser att den stora bristande delen i arbetet kring flyktingkrisen är avsaknaden av ett givet kommunikativt handlande mellan Migrationsverket, kommunen och frivilligorganisationerna. Habermas menar att människan styrs av en vilja att tillhöra ett sammanhang som delar moralisk värdegrund. Ett sammanhang som har lika normer där handlingsutrymmet ger dem svar över hur de borde agera. De frivilliga krafter som agerade under flyktingkrisen fick en motståndsidetitet då deras kunskap och förmågor inte blev tagna på allvar. Migrationsverket och kommunen har, enligt oss, en skyldighet som styrande system att inkludera och ge aktörer en tillhörighet (Habermas, 1996:100–101). Vi anser att om Migrationsverket och kommunen tidigt hade frångått sina principer och sett vad frivilligorganisationerna kunde bidra med hade de kunnat uppnå den samverkan alla aktörer vittnar om var viktig. Deras roll som system handlar även om att ge civilsamhället en plats där de får bidra till det mål som Migrationsverket och kommunen har (Hydén, 2002:71). Om Migrationsverket och kommunen hade sett på de tidiga indikationerna på att det skulle bli en krissituation i Sverige och i Malmö och skapat en etablerad kommunikation i en före-fas av krisen skulle alla aktörer känna sig inkluderade i krisarbetet, roller skulle tilldelas och ansvarsområden skulle utdelas (Hyvärinen, Vos, 2015).

Vi anser även att i likhet med vad Sawalha (2014) skriver kan en serie av misstag få stora konsekvenser i ett senare skede, det stämmer väl överrens med Migrationsverket och kommunens berättelser över hur krisen påverkade deras rutiner. Saker som att inte veta vilka dokument som skrivs under, att vuxna registreras som barn samt de barn som blev dubbel-dossade är exempel på detta. Flyktingkrisen är därmed inte enbart knuten till att många flyktingar anlände, krisen är även knuten till den påverkan den hade på systemets arbetssätt.

Vi kan därmed se att Migrationsverket som system inte hade en krisberedskap eller kunskap om hur de skulle hantera konsekvenserna.

Vi menar även att den massrekrytering som Migrationsverket och kommunen var tvungna att genomföra kan visa sig ha stora konsekvenser för den rättsäkra, värdiga och trygga mottagande de strävat efter. Att rekrytera nära 2000 ny personal inom 3-4 månader skapar en otrygghet i systemet. Som Sarstrand Marekovic (2011) skriver kunde inte myndigheterna försäkra sig om att all nyrekryterad personal hade den kunskap som egentligen krävs för ett sådant arbete.

Vi frågar oss därmed om myndigheterna kunnat säkerhetsställa tryggheten för flyktingarna som de hävdar att de kunnat göra. Vidare drar vi jämförelsen till hur kommunen framförde att oerfarna frivilligas arbete i flyktingkrisen var osäkert. Vi menar att den viktiga tilldelningen av ansvarsområden och roller är den primära faktorn i en inledande fas av krisarbete.

Slutdiskussion

Från analysen av vårt material kom vi fram till att aktörernas upplevelse av krissituationen skilde sig åt. De saknade en gemensam bild över hur insatser och resurser behövde fördelas för att hantera krissituationen. Samtliga aktörer upplever att flyktingkrisen påverkat deras handlingsutrymme och engagemang. Migrationsverket och Malmö kommuns handlingsutrymme upplevdes vara baserat på rättsliga aspekter. Trots detta frångick de deras vanliga arbetssätt då de var tvungna att hitta lösningar på situationer och för att klara av den enorma arbetsbelastning som tillkom. Deras arbete och engagemang påverkades till stor del av andra aktörers förväntningar. Därmed blev deras handlingsutrymme utökat och mer komplext för att möta dessa. Frivilligorganisationerna anser att deras insatser ingår i deras uppdrag och att de utgår från sina egna förutsättningar. De upplevde till stor grad att myndigheterna försökte begränsa och styra deras insatser och resurser för egna ändamål och syfte.

Det fanns delade uppfattningar om huruvida aktörernas olika engagemang varit konstruktivt eller kontraproduktivt. Några av intervjupersonerna från Migrationsverket och kommunen delade upplevelsen att frivilligorganisationen Refugees Welcome Malmö's arbete i högre grad varit kontraproduktivt på grund av deras brist på insikt i myndigheternas handlingsutrymme. Samtidigt menade vissa av intervjupersonerna från samma grupp att det snarare varit konstruktivt och fyllt ett tomrum i krisarbetet. Röda korset och Svenska kyrkan upplevdes

vara mer etablerade organisationer och därmed upplevdes även deras engagemang som värdefullt och kompletterande av Migrationsverket och kommunen. Frivilligorganisationerna riktade stor kritik till Migrationsverket och menade att de hade ett större ansvar än vad de själva ansåg. Denna upplevelse delade även Malmö kommun. Migrationsverket ansåg i sin tur att huvudansvaret låg på Malmö kommun men det framförs ingen direkt kritik mot deras engagemang. När aktörerna inte har en gemensam bild över ansvarsområde och inte har en samverkan genom kunskapsutbyte eller har en stark kommunikation mellan dem skapar det en otrygghet för systemet. Aktörerna känner ingen tillit till varandras handlingar.

För att svara på vår övergripande frågeställning ser vi att det sociala och det rättsliga handlingsutrymme som varje aktör hade med sig in i krisarbetet formade deras upplevelse markant. De aktörer vars handlingsutrymme styrdes av lagar kände sig begränsade i deras arbete och samverkan. Det fanns litet utrymme för individuella tolkningar av en situation. Migrationsverkets arbete baserades främst på effektivitet och kvantitet. Malmö kommuns aktörer utgick från sitt rättsliga handlingsutrymme men deras arbete innehöll ändå individuella tolkningar av krissituationen. Beslut togs beroende på omkringliggande faktorer trots kännedom om att lagar, regler och riktlinjer frångicks.

Aktörer vars handlingsutrymme är socialt styrda upplevde att det fanns ett större utrymme att tolka situationer och behov från deras egna perspektiv. De saknade till viss del insikt i andra aktörers arbete och utgick från vad de själva hade för kunskaper och resurser. Då de frivilliga saknar en helhetsbild och insikt i det rättsliga handlingsutrymmet kritiserades flyktingmottagandet i större grad av de frivilliga.

Vi anser att de förväntningar som de olika aktörerna har på sin egen roll och andras är den viktiga faktorn i hur krisarbetet utformades och upplevdes. Genom våra frågeställningar svarar vi på studiens syfte som var att undersöka aktörernas upplevelse av flyktingmottagandet i Malmö under hösten 2015 och hur hanteringen av ansvarsområde och samverkan yttrat sig.

Förslag på fortsatt forskning

Med utgångspunkt i vår studie anser vi att det vore intressant att undersöka vilka konsekvenser som framkommer från de beslut som tagits av myndigheter och kommun under flyktingkrisen. Exempel på detta är dubbel-dosningar, att chefer skrivit på dokument utan att veta vad de innehållit, att vuxna blivit registrerade som barn och att registreringsamtal

förkortats. Vi anser även att en studie över flyktingarnas upplevelse av krisen hade varit intressant. En studie över hur allmänheten uppfattade arbetet av Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationerna, från ett utifrånperspektiv hade varit ett bra komplement till denna studie.

Källförteckning

Tryckta källor

Asp, Bynander, Daléns, Deschamps – Berger, Sandberg, Schyberg (2014) *”Bara skog som brinner?”* Utgivare: Försvarshögskolan

Bengtsson, Marie (2002), *”Stat och kommun i makt(o)balans. En studie av flyktingmottagandet”*, Diss. Lunds universitet: Statsvetenskapliga institutionen, 2002

Bryman, A (2011), *”Samhällsvetenskapliga metoder”* Upplaga:2, Förlag: Liber

Bertilsson, M och Eyerman, R (red) (1983) *”Den rationella övertygelsen – En antologi om legitimitet, kris och politik”* Förlag: Akademilitteratur

Demarin, Danielsson, Eliasson, Johansson, Olofsson, Sparf, Öhman (2010), *”Samhällsvetenskapliga perspektiv på risk och kris: Uppfattning, kommunikation och organisation”*

Enander, Hede, Lajksjö, (2004) *”Att stå ”i stormens öga”:* Delrapport tre från projektet *Beredskap och krishantering i svenska kommuner”*.

Engdahl, Larsson (2011) *”Sociologiska perspektiv- Grundläggande begrepp och teorier”* Upplaga:2:1, Förlag: Studentlitteratur AB

Gerber, Brian.J, Robinson Everett, Scott (2009), *”Local government performance and the challenges of regional preparedness for disasters”*

Habermas, Jürgen (1996), *”Kommunikativt handlande – Texter om språk, rationalitet och samhälle”* Upplaga: 2:1, Förlag: Daidalos

Habermas, Jürgen (1992), *”The theory of Communicative Action- the Critique of Functionalist Reason”* Upplaga: 2:1, Förlag : Blackwell Publishers

Habermas, Jürgen (1988) *”Kommunikativt handlande- Texter om språk, rationalitet och samhälle”*, Upplaga: 1:1, Förlag: Daidalos

Haug, Sonja (2008), *’Migration Networks and Migration Decision-Making’*, Journal of Ethnic and Migration Studies, 34:4, 585 — 605

Hydén, H. (2002), *“Normvetenskap”* (Lund Studies in Sociology of Law). Sociology of Law, Lund University.

Hyvärinen, Vos (2015), *“Developing a Conceptual Framework for Investigating Communication Supporting Community Resilience”*

Johansson, Staffan (2005) *”Kommunalt stöd till sociala ideella organisationer: omfattning, utveckling och former”*

Mathiesen, Thomas (2010) *”Rätten i samhället – en introduktion till rättsociologin”*
Upplaga:1:3, Förlag: Studentlitteratur AB

Reese-Schäfer, Walter (1995) *”Habermas – En introduktion”*, Förlag: Daidalos

Ryen, A. (2004), *”Kvalitativ intervju- från vetenskapsteori till fältstudier”* Upplaga:1, Förlag: Liber

Sarstrand Marekovic, Anna-Maria (2011), *”Från invandrarbyrå till flyktingmottagning: fyrtio års arbete med invandrare och flyktingar på kommunal nivå”*, Diss. Växjö:
Linnéuniversitetet, 2011

Sawalha IH. (2014), *“Collaboration in crisis and emergency management: Identifying the gaps in the case of storm 'Alexa'”*

Betänkande och publikationer

Alltid redo!: en ny myndighet mot olyckor och kriser : betänkande / av Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap, Utredningen om en myndighet för säkerhet och beredskap. Stockholm: Fritze, 2007

Stockholm: Överstyrelsen för civil beredskap, 2002, - Trossamfundens medverkan i krishantering: en skrift från ÖCB

Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2014 - Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2013 *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*

Regional samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser: utvärdering av ett koncept och en utvecklingsprocess Karlstad: Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), 2013 Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet

Elektroniska utgåvor

Barnkonventionen, 2016 <http://barnkonventionen.se/fns-konvention-for-barns-rattigheter/> (Senast Hämtad 160710)

Dagens Nyheter, 2015 <http://www.dn.se/nyheter/sverige/pa-oresundsbron-blir-flyktingkrisen-synlig/> (Senast hämtad 2016-09-04)

Migrationsverket, 2016

<http://www.migrationsverket.se/OmMigrationsverket/Statistik.html> (Senast hämtad 160710)

<http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner.html> (Senast hämtad 160513)

MSB (2012). *"Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen"* [http://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/2016-05-15%20Rapportering%20MSBs%20regeringsuppdrag%20avseende%20flyktingsituationen%20\(3\).pdf](http://www.msb.se/Upload/Nyheter_press/2016-05-15%20Rapportering%20MSBs%20regeringsuppdrag%20avseende%20flyktingsituationen%20(3).pdf) (Hämtad senast 160822)

<http://www.msb.se/sv/OmMSB/Nyheterochpress/Nyheter/NyheterfranMSB/MSBserfarenheterfranflyktingsituationen/> (Senast hämtad 160729)

Humanrights,(2012)

<http://www.humanrights.se/wpcontent/uploads/2012/01/Konventionangaendeflyktingarsrattsli-gastallning.pdf> (Senast hämtad 160804)

Red Cross, 2016

<http://www.redcross.se/om-oss2/> (Senast hämtad 160307)

Refugees Welcome Malmö (2016)

www.rwtm.se/index.php/omoss/ (Senast hämtad 160720)

<http://www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/foreningar/ideellaforeningar/starta/stadar.4.70ac421612e2a997f85800028440.html> (Senast hämtad 160801)

Svenska kyrkan (2016) <https://www.svenskakyrkan.se/vartuppdrag> (Senast hämtad 160821)

Sydsvenskan,2016

<http://www.sydsvenskan.se/20160610/polisenprioriterarnerutlanningskontroller>Senast hämtad 160718)

<http://www.sydsvenskan.se/20151116/malmsostadsomradenbloderpengar> (Senast hämtad 160718)

Säkerhetspolitik(2016)

<http://www.sakerhetspolitik.se/Konflikter/Syrien/FordjupningSyrien/> (Senast hämtad 16071)

<http://www.sakerhetspolitik.se/Krisberedskap/Ansvarvidkris/Statligamyndigheter/>(Senast hämtad 160710)

Regeringen,2015

<http://www.regeringen.se/contentassets/66e1deb8c14443f3931e77860b80787a/uppdragtilllass>
tyrelsernaattinventeraforekomstenavbefintligaplatserfortillfalligaasylboenden

<http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-gransk kontroll-vid-inre-grans/> (Senast hämtad 160731)

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-flyktingsituationen/atgarder-med-anledning-av-flyktingsituationen/>(Senast hämtad 160821)

<http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/06/granskottrollerforlangstillnovember/>(Senast hämtad 160731)

Lagar, propotioner och förordningar

SFS 1998:204. *Personuppgiftslag*. Stockholm: Justitiedepartementet

SFS 2002:833. *Lagen om extraordinära händelser i fredstid hos kommuner och landsting*
Finansdepartementet KL

SFS 2005:716. *Utlänningslag* Justitiedepartementet L7

SFS 1994:137 *Lagen om mottagande av asylsökande* Justitiedepartementet L7

2001:453 *Socialtjänstlag* Socialdepartementet

2006:544 *Lag om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap*

1992:1403 *Lag om totalförsvar och höjd beredskap*

Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Förordningen (2006:637) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap

Proposition 2005/06:133 – Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle

Bilaga 1

Information till intervjuperson om formen för intervju: En semistrukturerad intervju.

Flexibel intervjuform där vi pratar fritt men har en del specifika teman som kommer att beröras. Se till att personen är informerad. T.ex syfte med uppsatsen osv.

Kommunen/Migrationsverket

- Generell information

Namn

Ålder

Kön

- Arbetsmässig information

Titel

arbetsområde

Hur länge har du arbetat vid denna tjänst?

- Vilket är kommunens/migrationsverkets rättsliga ansvar vid arbetet gällande flyktingkrisen?

Tydliga gränsdragningar?

Ansvarsområden?

- Vilken bild har du/ni av de rättsliga förutsättningarna för samverkan mellan er och frivilligorganisationer?

- Hur har Malmö stad/ migrationsverket jobbat med insatser i flyktingkrisen? Hur har detta gått?

- Framgångar?

- Vad har varit er största utmaning gällande flyktingkrisen?

Varför? Hur skulle ni kunnat göra annorlunda?

Vilken hjälp skulle ni behövt?

- Vad anser ni att ni misslyckats med? Vilka brister har ni identifierat i ert arbete?

- Har ni tillräckliga resurser? Tillräckliga resurser i form pengar och arbetskraft?

Tillräcklig kunskap?

- Har personal fått kompetensutbildning på området eller motsvarande?

- Har ni koll på arbetet frivilligorganisationer utför?

Samarbetar ni på något sätt?

Tillhandahåller kommunen resurser till frivilligorganisationer?

- I vilken utsträckning upplever du/ni att frivilliga utför arbete inom ramen för vad som är ert ansvar?

- Vilka arbetsuppgifter/insatser anser ni att frivilligorganisationer är lämpade för? varför?
- Vilka brister har ni identifierat i arbetet som frivilliga utför?
- Ser ert arbetssätt/beredskap annorlunda ut idag än sommaren och hösten 2015?

Frivilliga/religiösa trossamfund

- Generell information

Namn

Ålder

Kön

- Arbetsmässig information

Titel

arbetsområde

Hur länge har du varit engagerad inom denna organisation?

- Ansvarsområden
- Vilken bild har du/ni av de rättsliga förutsättningarna för samverkan mellan Migrationsverket, Malmö kommun och frivilligorganisationer?
- Vilka är frivillig organisationen (Nämn vid namn) ansvarsområden vid hantering av flyktingar enligt er?
- I vilka situationer anser ni att ni som organisation fått ta det största och viktigaste ansvaret?
- Anser ni att det funnits en tydlig ansvarsfördelning i i arbetet? (tydliga direktiv DITT/MITT)
- Anser ni att ni som organisation har varit väl lämpade för det arbete ni blivit tilldelade/åtagit er?
- I vilken utsträckning upplever du/ni att frivilliga utför arbete inom ramen för vad som är kommunens ansvar?
- Har migrationsverket eller Malmö Stad erbjudit er någon slags kontaktperson eller någon slags vägledning i ert arbete? Nationell samordnare?
- Har ni fått något ekonomiskt stöd? Från vem? Till vad? Hur har resurser används?
- Har personal fått någon kompetensutbildning i flyktingmottagnade eller motsvarande?

- Om ni sett brister i mottagandet av flyktingar under tiden ni har varit engagerade, vad och hur har det yttrat sig?
- Vad finns det för risker samt fördelar enligt er med att Migrationsverket och/eller Malmö kommun överlåter arbete till frivilliga organisationer?
- Vad har varit er största utmaning i ert arbete?
- Vad har varit er största framgång under ert arbete med flyktingmottagandet?
- Har ni tagit egna initiativ/drivit frågor vid krissituationer? (vad?)

Backup

- > Vad hände
- > Vad menar du?
- > Vilka fördelar/nackdelar?
- > Vilka möjligheter/begränsningar?
- > Ge exempel

Bilaga 2

Intervjubrev Kommunen

Till Dig som jobbar med flyktingfrågor i Malmö Kommun.

– förfrågan om att delta i en intervju till kandidatuppsats.

Min kurskamrat och jag studerar rättssociologi på Lunds universitet och skriver just nu vår kandidatuppsats. Syfte med denna är att undersöka till vilken grad kommunala och civila resurser och strukturer samverkar i arbetet kring flyktingfrågor. *Vi vänder oss nu till dig i hopp om att få intervju dig om ditt arbete med flyktingmottagande i Malmö kommun.* Vi planerar att intervju sammanlagt nio personer till vår uppsats. De personer som blir tillfrågade är personer som antas ha erfarenhet av flyktingmottagandet i Malmö kommun. Ert deltagande är frivilligt och ni kan när som helst välja att avsluta er medverkan. Intervjun beräknas pågå i 30 minuters tid och kommer att spelas in. De uppgifter som vi samlar in kommer endast att användas i vårt givna forskningssyfte. Era personuppgifter behandlas med konfidentialitet och är inte tillgängliga för obehöriga.

Om ni inte har möjlighet att delta/anser er vara rätt person för vår förfrågan, skulle vi bli glada om ni kan hjälpa oss att komma i kontakt med passande tjänsteman.

Vi berättar gärna mer om vår uppsats och svarar på eventuella frågor!

Du är även välkommen att kontakta oss vid intresse att ta del av vårt färdiga examensarbete.

TACK!

Med vänlig hälsning,

Malin Åström 070***** & Marthina Jonasson 073*****

Intervjubrev Frivilligorganisationer

Till Dig som jobbar med flyktingfrågor i **.***

– förfrågan om att delta i en intervju till kandidatuppsats.

Min kurskamrat och jag studerar rättssociologi på Lunds universitet och skriver just nu vår kandidatuppsats. Syfte med denna är att undersöka till vilken grad kommunala och civila resurser och strukturer samverkar i arbetet kring flyktingfrågor.

Vi vänder oss nu till dig i hopp om att få intervju dig om ditt arbete/delaktighet i flyktingmottagandet i Malmö.

Vi planerar att intervju sammanlagt 9 personer till vår uppsats. De personer som blir tillfrågade är personer som antas ha erfarenhet av flyktingmottagandet i Malmö kommun. Ert

deltagande är frivilligt och ni kan när som helst välja att avsluta er medverkan. Intervjun beräknas pågå i 30 minuters tid och kommer att spelas in. De uppgifter som vi samlar in kommer endast att användas i vårt givna

forskningssyfte. Era personuppgifter behandlas med konfidentialitet och är inte tillgängliga för obehöriga.

Om ni inte har möjlighet att delta/anser er vara rätt person för vår förfrågan, skulle vi bli glada om ni kan hjälpa oss att komma i kontakt med passande person.

Vi berättar gärna mer om vår uppsats och svarar på eventuella frågor!

Du är även välkommen att kontakta oss vid intresse att ta del av vårt färdiga examensarbete.

TACK!

Med vänlig hälsning,

Malin Åström 070*****

&

Marthina Jonasson 073*****