

# CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

NUMBER 3

Mottagningens integration?  
Flyktingintroduktion som ett organisatorisk fält  
From reception to integration?  
Refugee introduction as an organisational field

**Maria Appelqvist**



MALMÖ UNIVERSITY

# CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

NUMBER 3

Mottagningens integration?  
Flyktingintroduktion som ett organisatorisk fält  
From reception to integration?  
Refugee introduction as an organisational field

**Maria Appelqvist**

*Current Themes in IMER Research*

Number 3

EDITORIAL BOARD Björn Fryklund, Maja Povrzanović Frykman,  
Anne Sofie Roald

EDITOR-IN-CHIEF Björn Fryklund

PUBLISHED BY Malmö University, International Migration and  
Ethnic Relations (IMER), 205 06 Malmö, Sweden, [www.imer.mah.se](http://www.imer.mah.se)

© Malmö University & the author 2006

Printed in Sweden

Holmbergs, Malmö 2006

ISSN 1652-4616 / ISBN 91-7104-069-2

Online publication, [www.imer.mah.se/MUEP](http://www.imer.mah.se/MUEP)

# CONTENTS

**MARIA APPELQVIST**

**Mottagningens integration?**

**Flyktingintroduktion som ett organisatorisk fält**

<b>I. INLEDNING</b>	<b>5</b>
<b>Metodologiska förutsättningar</b>	<b>10</b>
Reflekterande forskning	13
<b>II. MOT EN TEORETISK FÖRSTÅELSE AV FLYKTING MOTTAGNINGENS ORGANISERING</b>	<b>14</b>
<b>Institutioner och deras egenskaper</b>	<b>15</b>
<b>Institutionell teori</b>	<b>16</b>
<b>Nyttan av nyinstitutionell teori</b>	<b>18</b>
<b>Flyktingintroduktionen som ett organisatoriskt fält</b>	<b>21</b>
<b>Slutsatser</b>	<b>23</b>
<b>III. FLYKTINGINTRODUKTIONENS REGULATIVA KONTROLLMEKANISMER</b>	<b>27</b>
<b>Från introduktion till integration</b>	<b>28</b>
Mot en ökad effektivitet och samverkan	30
Vardagens realiteter	31
<b>Från organiserad verksamhet till arbete</b>	<b>32</b>
Formell 'valfrihet'	34
Formell arbetsrätt	35
<b>IV. MOT FORMERANDET AV ETT ORGANISATORISKT FÄLT – FLYKTINGINTRODUKTION I PRAKTIK</b>	<b>37</b>
<b>Första utmaningen: att skapa samverkan</b>	<b>38</b>
<b>Andra utmaningen: att skapa samsyn</b>	<b>41</b>
<b>Tredje utmaningen: att få flyt på ketchupen</b>	<b>45</b>

<b>V. FLYKTINGINTRODUKTIONENS INSTITUTIONELLA LOGIK</b>	47
Statligt reglerande migrationspolitik	47
Kommunal vinstlogik	51
Holistiskt perspektiv	55
Arbetsmarknadspolitisk logik	57
Etisk logik	60
<b>VI. MOTTAGNINGENS INTEGRATION?</b>	62
<b>NOTER</b>	66
<b>LITTERATUR</b>	71
<b>SUMMARY</b>	
From reception to integration?	
Refugee introduction as an organisational field	77

# MOTTAGNINGENS INTEGRATION? FLYKTINGINTRODUKTION SOM ETT ORGANISATORISK FÄLT

Maria Appelqvist

Studien baserar sig på ett treårigt fältarbete i relation till de utvecklingspartnerskap som finansierats av medel från Europeiska Socialfondens programinitiativ EQUAL under dess femte tema – asyl. Utvecklings- och förändringsarbete kännetecknas av honnörsoordet samverkan. Detta utgör också i och med en central överenskommelse grunden för de svenska myndigheternas arbete med mottagningen av nyanlända. Den teoretiska inspirationen kommer från nyinstitutionell teori och handlar om hur vi kan förstå den svenska flyktingmottagningen i ett interorganisatoriskt sammanhang. Analysen möjliggörs genom att betrakta intentionen om samverkan kring mottagningen av asylsökande som ett särskilt organisatoriskt fält, som benämns flyktingintroduktion. Detta för att överbygga den diskrepans som idag finns mellan de traditionella formerna av asyl- och flyktingmottagning. Medan den förra har setts som Migrationsverkets ansvar är den senare ett uppdrag för kommunerna. Studien visar att det är först i samspel och samverkan med andra som de egna institutionella förutsättningarna, hindren och begränsningarna blir tydliga för de verksamma aktörerna inom ramen för det organisatoriska fältet flyktingintroduktion.

SÖKORD: samverkan, introduktion, integration, asyl, flyktingmottagande, fält

## I. INLEDNING

Det är ju olika grad, om man säger så, att man ser meningen med det. Nu finns det ju personer som tycker att - herregud - 80-90 procent skall ju återvända. Ärendena skall gå fortare. Handläggningen skall gå fortare. Det är ju ingen som önskar något annat. Jag har jobbat inom verket sedan 1986-87, vi har ju alltid talat om det! Men faktum är att folk finns här. Och om folk får stanna så vill ju alla att de skall vara ute i arbetslivet så fort som möjligt. Men då måste man få göra någonting under tiden som man väntar så att man upprätthåller sina kunskaper, erfarenheter och sin hälsa (Tjänsteman Migrationsverket, april 2004).

Denna studie<sup>1</sup> handlar om den förändrade syn som kan sägas präglade svenskt flyktingmottagande i och med den *Överenskommelse*<sup>2</sup> som upprättades våren 2001 bland berörda parter: Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Svenska Kommunförbundet, Statens skolverk och (sedan 2003 även) Myndigheten för skolutveckling. Syftet med Överenskommelsen är att utveckla introduktionen för samtliga nyanlända invandrare, vilket även inkluderar asylsökande personer. I den meningen fungerar Överenskommelsen som en

“plattform för ett samordnat förändringsarbete som syftar till att stärka samarbetet mellan berörda myndigheter”. Målsättningen är ett ökat effektivitetsarbete så att nyanlända personer på ett bättre sätt “ska kunna ta tillvarata och utveckla sina resurser samtidigt som myndigheterna genom ett samordnat arbete blir effektivare”.<sup>3</sup>

Denna förändrade mottagningspolitik ställer nya krav på de berörda aktörerna, dvs kommunala och regionala tjänstemän verksamma på de myndigheter som svarar för mottagandets implementering.<sup>4</sup> För det första skall de inblandade myndigheterna samverka mot ett gemensamt mål vilket kräver ett annorlunda förhållningssätt från det institutionella ramverket och dess anställda. Detta innebär att den lokalt anställda måste vara lyhörd för nya samverkansformer och se sin myndighets delaktighet och ansvar i ett bredare sammanhang, samtidigt som övriga delar av organisationen skall entusiasmeras för nya former av arbetssätt. För det andra handlar det om att en helt ny målgrupp - asylsökande - skall inkluderas och inkorporeras i det traditionella flyktingmottagandets strategi.<sup>5</sup> Syftet med en nydanande politik är att mottagandet av nyanlända och integration skall ses som en sammanhållen process. Därmed inlemmas en grupp personer som tidigare ännu inte betraktats som inkluderade i svenskt samhälls- och arbetsliv, asylsökande personer som ännu inte uppnått en formell status (permanent uppehållstillstånd) i det svenska samhället.

Detta förändringsarbete bör ses som en process samtidigt som den utgör ett viktigt led i ett samhällsgenomgripande integrationspolitik, med utgångspunkt från 1990-talets reviderade invandrarpolitiska målsättningar. Integrationsverket är den myndighet som sedan 1998 arbetar med att skapa förutsättningar för integration i Sverige. En väg för att uppnå detta handlar om “att mobilisera alla de aktörer som har möjlighet att förändra och bidra till mångfald och integration”.<sup>6</sup> Det är mot denna bakgrund, hur man kan finna nya vägar för det svenska integrationsarbetet som Överenskommelsens ambitioner skall ses.

Den förändrade visionen för introduktionsarbetet har öppnat för nya tankesätt vilket har resulterat i lokala samverkansgrupperingar. Integrationsverket (2005, s 42) uttrycker i en rapport som hanterar nyanländas introduktion att: “Samverkan är numera ett centralt begrepp i introduktionsarbetet”. En utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet presenterad ett år tidigare uttryckte emellertid problematiken på följande sätt: “Det finns fortfarande mycket att göra och mycket att vinna. Inte minst belyser samverkan mellan kommunerna och Migrationsverket detta” (Integrationsverket 2004a, s 89). Den lokala samverkan ansågs fungera bättre “i verksamheter där parterna inser att de har mer gemensamt med varandra än med andra

i sin egen organisation” (Integrationsverket 2004b, s 54). Man kan således säga att under det sista året tycks en hel del ha hänt på det lokala samverkansområdet. Jag vill här betona att även om det finns en hel del uppföljningar från Integrationsverket som berör Överenskommelsens intentioner, finns det inte mycket i dessa som talar om asylsökandes särskilda situation. Introduktionen som riktar sig mot nyanlända, omfattar ofta inte asylsökande personer, trots att Överenskommelsen ger uttryck för att även dessa skall inkluderas i samverkansarbetet.

Poängen med denna studie är att lyfta upp och vidga perspektivet kring vad begreppet nyanlända egentligen innebär. När är en person nyanländ? Vid ankomst till Sverige eller först när man får ett uppehållstillstånd här? Överenskommelsen talar om “nyanlända invandrare”, vilket appellerar till att det finns en formell tidpunkt när man kan ses som nyanländ, nämligen när man fått ett uppehållstillstånd i Sverige. Det är då introduktionen till det svenska samhället anses starta, vilket bekräftas av att kommunen får en statlig ersättning per mottagen flykting för att svara för samhällelig introduktion. Men faktum är ju att för de enskilda personer som vistas här i landet i väntan på ett besked, har ju introduktionen startat för länge sen. Därför kan man säga att introduktionen till det svenska samhället startar redan under den fas när man som asylsökande vistas i en organisatorisk struktur av asylmottagning. Det är därför som det är angeläget att de olika myndigheterna samverkar. Det är också därför som Överenskommelsens ambitioner har kommit att fungera som en utgångspunkt för min analys.

Intentionen med samverkan i enlighet med Överenskommelsen är att denna skall fungera som en brygga mellan de olika myndigheternas kompetensområden. Utifrån olika institutionella förutsättningar agerar dessa myndigheter inom ramen för en period som kan ses som en fas av *flyktingintroduktion*. Med inspiration från nyinstitutionell teoribildning betraktar jag myndigheternas arbete inom ramen för arbetet med asylsökande som ett *organisatoriskt fält*.

När vi betraktar introduktionsarbetet som ett organisatoriskt fält ger det oss en teoretisk modell som gör att vi kan analysera den centrala överenskommelsen från ett nytt förhållningssätt kring förutsättningarna för *interorganisatoriskt* arbete. Detta skall förstås som det samarbete som äger rum i samverkan mellan olika myndigheter. Begreppet skiljer sig från *internorganisatoriskt* arbete som avser det interna arbete som sker inom ramen för en och samma myndighet.

Överenskommelsen fungerar som ett incitament för att de berörda myndigheterna på ett lokalt plan verkligen skall börja samverka i förhållande till mottagningen av nyanlända, dvs börja verka



interorganisatoriskt. Analysen ger också nya perspektiv på att fundera vidare kring hur mottagningspolitiken fungerar i praktiken. Det gäller att hitta nya smidiga övergångar för den enskilda individen mellan asylperioden och ett eventuellt uppehållstillstånd. Detta är inte minst viktigt när en aktuell studie från Integrationsverket (2005) visar att de personer som *inte* omfattas av mottagningspolitiken – i enlighet med den ersättningsförordning (SFS 1990:927) som ger kommunerna rätt till statlig ersättning för mottagna personer (vilket innebär de personer som får tillstånd efter en asylansökan och deras anhöriga som anländer inom en två års period) snabbare lyckas nå en etablering på arbetsmarknaden.

Det skall redan här sägas något om mitt begreppsanvändande av kategorin *flykting*. Enligt Migrationsverket och strikt juridisk definition anses en flykting vara en person som bedömts som detta i enlighet med FNs flyktingkonvention (dvs uppfyller kraven på välgrundad fruktan för förföljelse med anledning av ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politisk eller religiös uppfattning). Följaktligen kallas den introduktionsperiod som riktar sig till de personer som fått ett uppehållstillstånd efter det att de sökt asyl i Sverige sedan många år tillbaka för flyktingmottagning. Svensk statistik talar emellertid för att ett färre antal av de asylsökande får en status erkänd som flykting. Majoriteten får ett uppehållstillstånd i Sverige av s k humanitära skäl eller blir erkända som övriga skyddsbehövande (vilket kan ligga till grund för att regeringen i proposition 1997/98:16 faktiskt byter namn på denna mottagningsperiod från flyktingmottagning till just introduktionsperiod). Statistiken och myndighetslogiken ger följaktligen uttryck för att det är ett fåtal flyktingar som existerar i praktiken. Det handlar om en social konstruktion eftersom flyktingbegreppet tillämpas på olika sätt under skilda tidsperioder och i olika geografiska rum (Appelqvist 1999). Att vara 'flykting' i Sverige appellerar följaktligen till att ha erhållit ett uppehållstillstånd. Under tiden som man väntar på ett besked i sitt asylärende, betraktas man som asylsökande. I denna studie är utgångspunkten äger UNHCRs rekommendationer företräde, flykting är man tills motsatsen är bevisad.

Både inom näringslivet och inom andra samhällssektorer är gränsöverskridande samarbeten eller interorganisatoriska relationer sedan länge en etablerad företeelse. Olika studier visar att nära och utvecklade samarbeten mellan ett företag och dess kunder, leverantörer och andra samarbetspartners skapar förutsättningar för utveckling, förnyelse och konkurrenskraft på marknaden (Mattsson & Hultén 1994; Ebers 1997; Ford 1997; Elg & Johansson 2000). Det är därför naturligt att de myndigheter som ansvarar inom fältet flyktingintroduktion ser

till de samordningsvinster som kan komma som ett resultat av olika former av samverkan. Kommunen vill t ex ha medborgare som helst har kommit en bit på vägen i sin introduktion/integrering när de fått ett uppehållstillstånd i Sverige. Samtidigt skall vi komma ihåg att Överenskommelsen är ett uttryck för en nationell politik som kommer 'uppifrån' och som nu skall realiseras i en lokal interorganisatorisk kontext. Den yttersta frågan utifrån ett introduktionsperspektiv blir, är det möjligt att via samverkan få personer som fått ett uppehållstillstånd att snabbare ta sig in på arbetsmarknaden, in i självförsörjning? Det som höjer komplexiteten i det interorganisatoriska samverkansarbetet är att de berörda organisationerna arbetar utifrån en tudelad problematik som handlar om att både skall förbereda den asylsökande individen för ett liv i Sverige samtidigt som man mentalt sett skall upprätthålla tanken på ett avvisningsbesked (återvändande).

Man kan således betrakta interorganisatoriskt samarbete som en särskild arena eller ett fält där olika institutionella miljöer och deras särarter möts för att samverka kring en specifik fråga där de skilda sektorerna har vissa gemensamma uppgifter. Det är här som Överenskommelsens visioner om att stärka samarbetet myndigheterna emellan passar in. I slutändan synliggör mitt forskningsarbete explicita och implicita hinder i det flyktingintroducerande arbetet. Forskningen har bedrivits under arbetsnamnet *Välfärdens gränser – från asylmottagande till bosättning* och hanterar det dilemma som finns för vart gränsen för välfärdsstatens inkludering av asylsökande egentligen går i det svenska samhället.<sup>7</sup> Hela poängen med att diskutera detta utifrån perspektivet där flyktingintroduktionen ses som ett organisatoriskt fält, är att resonemanget öppnar upp för att närmare studera vilka överlappningar och hinder som egentligen finns för de människor som väntar på ett asylbesked här i landet.

Forskningen har tagit sin utgångspunkt i ett uppdrag från den svenska Europeiska Socialfonden, ESF-rådet som under EQUAL-programmets tema Asyl kom att anslå medel i syfte att öka kunskapen på området asylmottagning.<sup>8</sup> Det visade sig nämligen att asylsökande utifrån EQUALs gemenskapshetsinitiativ kom att omfattas som en särskild målgrupp utifrån de övergripande riktlinjerna om samhällelig integrering. Programmet syftade till att 1) underlätta asylsökandes integration i samhälle och arbetsliv, 2) utveckla insatser för meningsfull verksamhet under väntetiden, samt 3) utveckla insatser för att underlätta ett eventuellt återvändande. Eftersom den svenska utgångspunkten är att asyl- och flyktingmottagandet skall ses som en *sammanhållen process* och att verksamheten mellan Migrationsverket och berörda parter/myndigheter skall utvecklas i en samverkan, har

Överenskommelsens ambitioner blivit särskilt intressanta för studium. Detta prövas följaktligen utifrån ett teoretiskt perspektiv som öppnar upp för en diskussion som i avslutningskapitlet diskuterar huruvida det svenska flyktingmottagandet kan betraktas som ett interorganisatoriskt fält av samverkan.

Under denna inledningsrubrik (I) kommer jag att fortsätta med att presentera de metodologiska förutsättningar som ligger till grund för studien. Efterföljande avsnitt (II) utgör ett teoretiskt kapitel som söker begreppsliggöra asylmottagningen och introduktionen utifrån ett flyktingorganisatoriskt sammanhang med inspiration från nyinstitutionell teoribildning. Här presenterar jag begreppet *flyktingintroduktion* och lyfter fram vad det interorganisatoriska samarbetet handlar om utifrån dess myndighetsspecifika logiker och normer. För den som inte känner sig intresserad av att fördjupa sig i institutionella teorier rekommenderas koncentration på slutsatserna för att sedan fortsätta vidare till nästföljande avsnitt (III) som fokuserar på kontrollmekanismer som ryms inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion. Här visar jag utifrån främst utifrån offentligt källmaterial hur de regulativa mekanismerna ser ut i landskapet mellan asyltiden och bosättning, dvs vad handlar fältet flyktingintroduktion om, sett utifrån en nationell politik och lagstiftning? Efterföljande kapitel tar avstamp i projektverksamheten och fältets formerande (IV) sett från den empiriska verkligheten där jag fortsätter vidare genom att ställa mig frågan utifrån en institutionell logik (V): hur fungerar policy och målsättningar inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion i praktik? Arbetet avslutas med en sammanfattande diskussion och analys (VI) kring de explicita och implicita hinder som ligger till grund för den välfärdsstatliga modellen av flyktingmottagande.

## Metodologiska förutsättningar

“Akta er, nu tar hon fram sitt anteckningsblock igen.” Sagt i en skämtsam ton, i samband med eftersnack på puben under ASPIREskonferensdagar. Jag uppfattar det som att dessa tillfällen ger möjlighet till fördjupning och vidareutveckling av vissa frågor. Jag ser alltid till att tala med de svenska deltagarna, där jag funderar hur de ser på den egna projektverksamheten. Det synes till och om som man ibland inte känner sig som del utav utvecklingspartnerskapens arbete. Det är intressant och visar att lojaliteten ligger hos sin egen organisation och inte gentemot något samverkansprojekt, trots att man vid konferensen skall representera denna verksamhet (Fältdagbok, april 2004).

Som forskare har jag haft förmånen att få delta i olika typer av samarbetsforum. Via EQUAL programmets Tema Asyl har jag

följt det nationella samarbetet mellan de utvecklingspartnerskap som fått finansiering för att göra något innovativt nytt i relation till asylsökandes situation under tiden de väntar på ett besked i Sverige. Redan i och med uppstartsfasen hösten 2001 började jag följa de fyra projekt som kom att finansieras under Equal programmets Tema Asyl. Från våren 2002 fick jag en formell anknytning som forskare kopplad till partnerskapens arbete. Detta har gjort att jag redan på ett tidigt stadium följt den nationella erfarenhetsgrupp som kom att bildas under namnet 4UP, samtidigt som jag gjort djupdykningar i den lokala projektverksamheten.<sup>9</sup>

Jag har gjort observationer, haft ständigt återkommande samtal och diskussioner, samt deltagit vid olika typer av partnerskapsmöten och annan lokal projektverksamhet. Jag har också medverkat vid de regelbundna styrgruppsmöten som skett inom ramen för den nationella temagruppen asyl (NTG-Asyl) som sedan hösten 2002 har verkat under Migrationsverkets ordförandeskap. NTG-Asyl skall analysera och följa upp projekterfarenheterna från Equal och Europeiska flyktingfonden, vilket bland annat redovisas på deras internetsida (URL: <http://www.temaasyl.se>). På ett tidigt stadium blev jag också introducerad till det transnationella utvecklingspartnerskapet ASPIRE! (Asylum seekers participation is the result!), vars arbete jag följt under en period på drygt två år.

Fältarbetet har resulterat i en mängd citat som vid dessa möten har uttalats av en rad olika aktörer verksamma på olika hierarkiska nivåer inom de skilda organisationerna. Mina informanter är allt från lokalt anställda tjänstemän med praktiskt implementeringsansvar till tjänstemän med högre ledarbefattning som verkar på ett nationellt organisatoriskt plan. Fältdagboksanteckningarna uttrycker förutom mina egna reflexioner som visas i citatet ovan, också uttalanden av sagt av alla dessa olika typer av informanter, i olika situationer, informella och formella sammanhang. Jag har också valt att göra ett strategiskt urval av intervjuer med ett antal "nyckelpersoner" aktiva inom fältet flyktingintroduktion. Intervjuerna har skett i avslappnad miljö under "samtalsform" där jag prövat olika teman och konfronterat vissa idéer i syfte att nå ökad kunskap kring det empiriska materialet. Dessa intervjuer har bandats för att sedan transkriberas och analyseras.

Deltagandet innebär att jag ibland förhållit mig som observatör och andra gånger som innovatör, inspiratör och kritisk frågeställare. Detta har inneburit att jag givetvis av och till har "lagt mig i processen". Självklart är det så, rent metodologiskt sett, att all datainsamling sker utifrån forskarens preferenser. I slutändan är det jag som forskare som noterar det jag tycker är intressant, eller ställer de frågor som jag

anser är angelägna. Detta i sig utgör givetvis en selektering. Jag skulle emellertid vilja säga att det faktum att fältarbetet pågått interaktivt under en period på tre år, utgör grund för en mängd material som både har en historik och kontinuitet trots eventuella selekteringsmekanismer. Fältarbetet skiljer sig på så sätt från mycket annan samhällsvetenskapligt inriktad forskning. Här har inte skett enbart en kortvarig fältmässig studium av verkligheten. Tvärtom har jag som forskare haft förmånen att över tid fått följa dessa partnerskap och det interorganisatoriska arbete som startats upp, administrerats och som med tiden utvecklats nya idéer kring hur flyktingintroduktionen kan gå till, både nationellt och transnationellt (i Europa). Jag har varit partnerskapets följeslagare, men också som det verkar, deras ständiga kritiker. Med tiden har jag kommit att accepterats som en naturlig del utav den miljö jag befunnit mig i. Från den första inledande perioden av misstänksamhet, har min närvaro med tiden kommit att uppfattas som allt mer 'naturlig'.

Mina informanter har utgjort mitt analytiska bollplank. Med dem har jag diskuterat, bollat och testat mina idéer. Min strävan har varit att alltid ha mina informanternas synpunkter och kommentarer till de teorier och analytiska begrepp som under tiden vuxit fram. Under hela forskningsperioden har jag kontinuerligt fört fältdagboksanteckningar utifrån de diskussioner och reaktioner som skett i de olika samverkansgrupperingarna. I anslutning till dessa mer formella möten har det alltid förekommit mer informella typer av samtal, t ex i samband med måltider och under resor. Dessa samtal har utgjort en viktig ingång till att förstå de problem som mina informanter hanterar i sin professionella vardag och finns också återspeglade i min fältdagbok. Idag känns det nästan som jag lärt mig lika mycket om mig själv och över den roll och inverkan forskarmedverkan kan ha på ett utvecklingsarbete, som om den svenska flyktingpolitikens professionella vardag i termer av hinder, problem, svårigheter och möjligheter. Jag känner mig ödmjuk inför det förtroende som mina informanter har visat mig.

Den information som jag samlat på mig har följts upp i ett antal temaspecifika intervjuer med särskilda nyckelpersoner. Samtliga har varit tjänstemän anställda på olika hierarkiska positioner i de skilda organisationerna. Sjutton av dessa intervjuer har bandats för transkribering. Vid användande av citat redovisas inte dessa såsom utsaga från en enskild aktör utan som en tjänsteman och därmed representant för en specifik myndighetslogik, exempelvis (Tjänsteman Migrationsverket, augusti 2004). Detta sker kategoriskt med ett undantag. Jag har nämligen valt, efter korrespondens med Migrationsverkets förra generaldirektören att inte låta henne vara

anonym. I egenskap av den position hon haft kan hon sägas representera tongivande uttalanden på myndigheten. I dialoger av intervjuer representerar I intervjupersonen.

Tjänstemännens citerade utsagor behöver givetvis inte betyda att samtliga aktörer inom samma myndighet artikulerar sina åsikter på precis samma sätt. Utsagorna kan dock sägas ge uttryck för en institutionell logik inom vars ramar tjänstemännen verkar och arbetar. Det är denna mer eller mindre dolda eller outtalade logik som utgör huvudfokus i föreliggande analys. Grunderna för denna logik kommer att presenteras närmare i kapitel II som strävar mot att teckna en teoretisk bild hur vi kan förstå den svenska mottagningen som ett *flyktingintroducerande fält*. Inom detta fält rör sig ett antal konkurrerande institutionella diskurser som synliggörs via det empiriska materialet, vilket hanteras i kapitel IV. Jag är således inte ute efter att visa något aktörsspecifikt utan strävar snarare mot att förstå det institutionella karaktäristika och generella. Institutioner bärs upp av meningsskapande individer eller aktörer. Genom att fokusera institutionell logik, kan vi börja förstå vilka implicita hinder som existerar i den praktiska verkligheten inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion.

### *Reflekterande forskning*

Man skulle kunna säga att jag arbetat empirinära utifrån en reflekterande forskningsansats. Reflektionen innebär att jag lika mycket funderat över min egen medverkan och forskarroll utifrån ett reflexivt förhållningssätt (dvs i bemärkelsen att relationen mellan 'kunskap' och 'sättet att göra kunskap på' ständigt har värderats) såväl som en skepticism gentemot det som uppfattats som verkligt för mina informanter (Alvesson & Sköldberg 1994:12). Reflekterande forskning definieras av Alvesson & Sköldberg som "*tolkning av tolkning* och igångsättande av kritisk självprövning av egna tolkningar (inkl konstruerande) av empiriskt material". Utgångspunkten är att likväl som den sociala verkligheten är konstruerad utgör forskningsprocessen en

(re)konstruktion av den sociala verkligheten, där forskaren dels interaktivt samspekar med de beforskade, dels aktivt tolkande hela tiden skapar bilder för sig själv och för andra: bilder vilka selektivt lyfter fram vissa bud på hur förhållanden – upplevelser, situationer, relationer – kan förstås, och (därmed) negligerar alternativa tolkningar (Alvesson & Sköldberg 1994:13).

Detta betyder att det finns ett erkännande hos forskaren att det insamlade empiriska materialet utgör en selektion utifrån den egna förförståelsen och att detta skapats i interaktion med informanterna. Detta material

ligger sedan till grund för tolkningen. Forskning är i högsta grad en tolkande aktivitet. Det som kännetecknar den reflekterande forskningen är att den är medveten om sin tolkande aktivitet allt ifrån datainsamling till rapportsammanställning (Alvesson & Skoldberg 2000:167ff).

Hur skall jag då som forskare och författare av denna studie kunna gardera mig mot att denna sammanställning inte utgör ett uttryck för mina egna konstruktioner, utan att det faktiskt är något väsentligt jag lyckats fånga i det som händer i de enskilda individernas professionella vardag? Min egen metod har varit den interaktiva dialog som jag kontinuerligt har haft med mina informanter. Utkast och artiklar som författats under forskningsperioden har förmedlats till mina informanter. När så småningom ett teoretiskt ramverk började växa fram med inspiration från organisationssociologi och nyinstitutionell teori prövades denna och centrala begrepp vid ett flertal tillfällen och i olika sammanhang, både gentemot mina informanter och andra intressenter som kan ses som organisatoriska aktörer på olika nivåer inom det svenska flyktingmottagandet. Syftet har varit att schematiskt konstruera en teoretisk modell i vilken mina informanter kunde känna igen sig. Den teoretiska modellen har testats ett antal gånger i olika sammanhang för kommentarer, förbättringar och synpunkter, för att slutligen presenteras för NTG-Asyl och dess styrgrupp. I slutändan är det givetvis enbart jag själv som kan ställa till svars för de tolkningar jag här presenterar.

## **II. MOT EN TEORETISK FÖRSTÅELSE AV FLYKTING MOTTAGNINGENS ORGANISERING**

Hur skall vi förstå institutioner och den roll som de europeiskt finansierade partnerskapen har när det gäller att påverka de svenska myndigheterna in i nya former av samverkansmodeller? Som jag ser det kan vi betrakta denna fråga från två olika perspektiv. Ett vore att gå till de teorier som hanterar politikens implementering: hur fungerar politisk praxis egentligen? Denna utgångspunkt har inspirerat tidigare forskning om svenskt flyktingmottagande (Kadhim 2001) och svensk invandrapolitik (Södergran 2000). Dessa studier hämtar inspiration från beslutsmodeller kring politisk implementering och laborerar med top-down och/eller bottom-up som perspektiv för att kunna visa hur den politiska retoriken fungerar i praktiken. Om vi däremot betraktar flyktingmottagandet som ett organisatoriskt fält skulle vi få ett ramverk där vi kan betrakta Överenskommelsen och dess ambition i ett övergripande sammanhang. Tanken bakom Överenskommelsen är att fungera som en motor till utvecklande av lokala samverkansmodeller,

ett incitament för att de berörda myndigheterna skall börja samarbeta i förhållande till mottagningen av nyanlända. För att kunna utveckla denna fråga närmare kommer jag i det följande att ge mig in i olika teoretiska perspektiv som hanterar organisation och institutionalisering. Denna öppnar i sin tur upp för en diskussion hur vi kan förstå begreppet fält i ett flyktingorganisatoriskt sammanhang.

### **Institutioner och deras egenskaper**

Begreppet *institution* härstammar från klassisk sociologisk teori. Parsons (1966, 1971) såg samhället som ett socialt system av mönsterbevarande normer som verkar inom en institutionell miljö utifrån bestämda funktioner som syftar till att upprätthålla den sociala ordningen. Man kan säga att samhället ses som en social konstruktion som skapas och upprätthålls av medlemmarna. Institutionell teori vilar på denna grund och framhåller att institutioner är socialt konstruerade regelsystem som opererar via en etablerad tvingande miljö (Jepperson 1991:149). I denna miljö utvecklas en påtaglig homogenitet och stabilitet. Detta är möjligt eftersom institutionell miljö utgörs av ett antal regelliknande normverk som kännetecknas av att de är tagna just för givet. Meyer and Rowan (1977:341) menar att dessa normer tar sig i uttryck i social tanke och handling hos aktörerna: "rule-like status in social thought and action". Dessa tvingande normer reproducerar och upprätthåller strukturen och gör den självreglerande (Zucker 1991).

Detta är också det karaktäristiska för byråkratins regler och den miljö som våra svenska myndigheter verkar inom. *Byråkratin* kännetecknas av ett slutet system som är uppbyggt efter ett regelverk. Regler som sätter gränsen för det statliga tjänstemannautövandet. Sådan institutionell organisation erkänner inte utrymmet för enskilda individer, istället handlar byråkratins syfte om att möta kunden på ett likartat sätt oavsett vilken institutionell aktör man möter. Synsättet följer Webers tankegångar om den rationella byråkratin, vars organisering är uppbyggd efter bestämda regler, strukturer, koder och normer. Inom ramen för detta finns ett system av belöningar eller sanktioner vilka fördelas i enlighet med ramarna för det accepterade beteendet. Aktörer som verkar i sådana organisationer hålls 'på plats' genom en rad interna kontrollmekanismer såsom hierarkier, sanktioner, regler, procedurer och belöningsstrukturer. Det är organisationen som definierar arbetsspecifikationen och arbetsdelningen.

Weber själv gick aldrig in på frågan hur mänsklig aktivitet tar sig i uttryck inom ramen för byråkratin och organiseringen. För honom var byråkratin ett uttryck för den ökande struktureringen



och rationaliseringen som han såg i samhället. När den väl blivit organisatoriskt etablerad så strävade den efter yttersta effektivitet och maktfullkomlighet. Weber beskrev den ökade rationaliteten i bilden av en järnbur som effektivt fångade in mänskligheten i dess grepp. Rationalitet kan således jämföras med byråkratisering som i sin tur är ett uttryck för institutionalisering. Vilka möjligheter och begränsningar kan man då urskilja inom ramen för institutionaliseringen? (Se exempelvis March & Olsen 1989, Powell & DiMaggio 1991, Granovetter & Swedberg 1992, Steinmo, Thelen & Longstreth 1992.) I vilken mån ger institutionella organisationer utrymme för enskilda individers handlingar och påverkan? Är det möjligt att få till stånd institutionell förändring? Dessa frågeställningar hanteras i det följande.

### **Institutionell teori**

Man skulle kunna hävda att mänskliga handlingar är begränsade eller fastlåsta (*bounded*) inom ramen för den institutionella eller organisatoriska miljön som man verkar inom. March & Olsen (1989) menar att individer beter sig i enlighet med de regelverk och procedurer som definierar korrektheten av deras handlingar. Här blir institutionella strukturer betydelsefulla eftersom de sätter ramarna och de nödvändiga förutsättningarna för mänskligt handlande. Sett från detta perspektiv verkar strukturen tvingande på de enskilda aktörerna som agerar utifrån devisen: vad är korrekt beteende i denna situation utifrån den position och uppdrag som jag har? Individen har sett från detta perspektiv tämligen begränsade möjligheter att agera utanför ramarna på de förväntningar som finns inom den organisatoriska miljön (Koelble 1995:233).

Med utgångspunkt från klassisk *rational choice*, en ekonomisk ansats som fokuserar hur individer maximerar sina intressen kan man betrakta samhällliga institutioner som en reglering av utbyte mellan människor. Individer är rationella och agerar utifrån sina intressen, även om de inte alltid inser det. Därför ställer sig individen också frågan: hur kan jag maximera mitt intresse i denna situation? Sett från ett rationellt perspektiv upprättas inte institutioner hur enkelt som helst. De anses skapade av rationella individer som designat dem för att uppnå särskilda mål och framförallt, för att erbjuda ett ramverk där utbyte av relationer förekommer utifrån särskilda regler, procedurer och tvingande normer (Koelble 1995:240).

Institutionell teori har vanligtvis inga problem att förklara systemets stabilitet, däremot finns det svårigheter att förklara *hur* institutionell förändring är möjlig utifrån de förutsättningar som ges. Problemet att rent empiriskt söka fånga mekanismerna bakom social förändring

handlar om att identifiera de många funktionerna och rollerna som upprätthålls inom en viss institution (Colomy 1998:267). Man skulle kunna säga att det handlar om att belysa differentieringens olika nivåer och dess etablering på institutionell nivå. Institutionaliseringen leder till en allt mer specialiserad struktur som möjliggörs via det sociala systemets adaptiva kapacitet som i Parsons teori har en reell funktion. Högre nivåer av strukturering och ökad grad av differentiering leder också oundvikligen till ökad effektivitet inom det sociala systemet i enlighet med Parsons modell.

Nyinstitutionell teori som representeras av Di Maggio & Powell (1991) hanterar frågan: i vilken mån ger institutionella organisationer utrymme för enskilda individers påverkan? Hur kan man få till stånd institutionell förändring? Författarna hävdar att definitionen av institution måste breddas till att inte enbart omfatta regler, procedurer, organisatoriska standarder och former för styrande strukturer, utan denna måste också inrymma konventioner och vanor. Institutioner definierar vilken handling rationella aktörer skall ta, men individer är inte fria utan verkar inom ramen för en politisk och strukturell kontext. Inom organisationer upprättas ett mönsterbeteende som utarbetas efter historiska rutiner och traditioner.

Polany (1944) skapade begreppet *embeddedness* som kan ses som en slags inbäddad kognitiv uppfattning som tar sig i uttryck av en 'kulturell inbäddning' (*cultural embeddedness*). Detta förklarar varför det är så svårt att bryta gamla mönster med alternativa former av institutionella arrangemang. Människor föredrar att göra som de alltid har gjort eftersom man föredrar att uppfatta det invanda och beprövade som det sanna. Därför kan man också säga att utrymmet för individuell handling inom ett institutionellt ramverk blir begränsat. Institutionell förändring uppstår till följd av institutionell *isomorfism* vilket kan översättas till likriktighet. Sett från ett nyinstitutionellt perspektiv uppfattas förändring som ett direkt resultat av tvingande indirekta eller normativa isomorfer. Organisationer och institutioner anpassar sig till en förvånansvärt homogen form inom ett visst organisatoriskt fält, menar Di Maggio & Powell (1991).

Makroteoretikernas kritiker menar att systemteorin innehåller några anomalier då den missar mänsklig aktivitet och aktörers intressen och förmåga till agens. Grupp mobilisering och konflikter inverkar på utvecklingen mot allt mer differentierade institutioner. Det handlar inte om subsystem som svarar mot den ökade differentieringen, utan detta är en reaktion från de aktörer som verkar inom ramen för dessa system. Colomy (1998) söker förena och lyfta fram de inneboende anomalierna hos nyinstitutionalismen genom att

kombinera detta med ett nyfunktionalistiskt perspektiv. Han funderar om inte den nyinstitutionella teorin faller på sitt eget grepp. Hur kan institutionalisering vara en process samtidigt som den utgör social struktur och praktik? Han menar att teorin negligerar det faktum att det finns processer som verkar i motsatt riktning. Konstruktionen av nya arrangemang sammanfaller empiriskt med att etablerade enheter avlegitimiserar. Med hänvisning till Friedland & Alford (1991) argumenterar Colomy att det nyinstitutionella perspektivet inte stödjer begrepp som relaterar sig till den institutionella formens innehåll, vilket faktiskt var avsikten med analysen. Vidare tar teorins fokus sikten på att den strukturella mångfalden får ge vika för homogenitet och de mekanismer som bidrar till isomorforismens utbredning. Därmed bortser man från att det funnits tidigare institutionella former som kännetecknats av heterogenitet. Colomy menar att den nyinstitutionella teorin negligerar att makt och grupp konflikter faktiskt är ett villkor som i sig utgör grunden för institutionalisering.

### **Nyttan av nyinstitutionell teori**

Anledningen till att institutionell teori ses i termer av 'gammal' och 'ny' är ett uttryck för både forskningsintresse, men också skillnader i synsätt på hur man betraktar individer och deras handlingar. Det gamla synsättet ser social handling som begränsad/fastlåst (bounded) men fortfarande rationellt, medan det nyinstitutionella perspektivet som representeras av DiMaggio & Powell (1991) totalt förkastar rationalitetsbegreppet (Koelble 1995:237).

DiMaggio & Powells (1983) utgångspunkt är att byråkratiseringen och rationaliseringen har förändrats sedan Webers tid. Idag har både staten och korporationer uppnått byråkratisering. Samtidigt som organisationer blir allt mer homogena så är byråkratin fortfarande den mest vanliga organisationsformen:

Idag är strukturell förändring i organisationer allt mindre driven av tävlan och krav på effektivitet. Istället hävdar vi, byråkratiseringen och andra former av organisatorisk förändring förekommer som ett resultat av en process som gör organisationer mer lika utan att nödvändigtvis göra dem mer effektiva. Byråkratisering och andra former av homogenisering uppstår, argumenterar vi, utifrån struktureringen (...) av organisatoriska fält (DiMaggio & Powell 1983:147; författarens översättning<sup>10</sup>).

Den fråga som DiMaggio & Powell ställer sig handlar om varför uppstår organisatorisk homogenisering? Varför blir organisationer inom ett fält allt mer lika varann? Författarna menar att det som kännetecknar ett

organisatoriskt fält är att det kan ses som ett livslångt förlopp. Initialt råder en mångfald av organisatoriska former och procedurer. När ett fält sedan börjar bli väletablerat uppstår istället oundvikligen ett tryck mot homogenisering. Inom fältet börjar man uppträda och agera allt mer likadant:

Med organisatoriskt fält menar vi sådana organisationer som, i sin helhet, konstituerar ett erkänt område av institutionellt liv: nyckel leverantörer, resurs och produkt användare, regulativa agenter och andra organisationer som producerar liknande service eller produkter (...) det riktar vår uppmärksamhet inte enbart till konkurrensinriktade firmor (...) eller till ett nätverk av organisationer som faktiskt interagerar (...) utan till totaliteten av relevanta aktörer (DiMaggio & Powell 1983:148; författarens översättning).<sup>11</sup>

Därför omfattar tanken om ett fält både betydelsen av fastbundenhet (*connectedness*) och strukturell jämlikhet (*structural equivalence*). Det organisatoriska fältets struktur kan inte bestämmas på förhand utan måste definieras utifrån empiriska studier, menar DiMaggio & Powell. Den institutionella processen eller struktureringen består av fyra aspekter. Först och främst skall där finnas en ökad interaktion mellan organisationerna i fältet. Den andra aspekten handlar om framväxten av en dominerande interorganisatorisk struktur som utgör ett koalitionsmonster. För det tredje kännetecknas struktureringen av ett ökat informationsflöde som organisationerna i fältet kämpar om. Den sista aspekten handlar om utvecklandet av en ömsesidig medvetenhet att man är involverade i ett och samma gemensamma projekt.

Det faktum att olika organisationer som ägnar sig åt samma saker struktureras in i ett fält, är ett uttryck för antingen konkurrens, yrkesmässighet eller statlig reglering. När denna strukturering sker börjar kraftfulla styrkor att utvecklas. Vad som händer i enlighet med DiMaggio & Powells teori är att de skilda organisationerna allt mer börjar likna varandra. Denna likriktning eller process av homogenisering kallas för *isomorfism* och består av två former: konkurrensbetonad och institutionell. Organisationer tävlar, inte enbart om resurser och kunder utan också om politisk makt och institutionell legitimitet. Den institutionella isomorfismen utgör därför ett fruktbart verktyg för att förstå den dagliga miljön som är förhärskande i det moderna organisationslivet (DiMaggio & Powell 1983:150).

Det finns tre mekanismer genom vilka den institutionella isomorfistiska förändringen förekommer, var och en har sina egna betingelser. Tvingande isomorfism (*coercive*) kommer från politiska påbud och regleringar. Den utgör ett uttryck för en förändrad

omvärldsbild och tar sig oftast uttryck i formen av en lagstiftning eller annat direktiv. Den imiterande ismorforismen (*mimetic*) utgör ett svar på organisatorisk osäkerhet. Om man inte vet hur man skall göra är det enklast att studera andra och kopiera dem. Den normativa ismorforismen (*normative*) skall relateras till de likriktningskrafter som utvecklas inom en profession, dvs medlemmar av en yrkesgrupp med klart definierade villkor och arbetsmetoder formeras genom utbildningssystemet och professionella nätverk som utgör grund för normativa regelverk.

Huruvida homogenisering inom ett organisatoriskt fält råder är således i slutändan en rent empirisk frågeställning. Det som emellertid är intressant här, är att om vi väljer att betrakta tiden från mottagningen till bosättning som ett organisatoriskt fält, så öppnar vi upp för en diskussion om den nationella politikens betydelse i ett konkret flyktingorganisatoriskt sammanhang. Forskare som prövat DiMaggio & Powells tes, menar emellertid att man inte kan betrakta alla organisationer som existerar inom ett fält som homogena (Kraatz & Zajac 1996). Agneta Erfors (2004) anser också att det är en fara attoreflekterat utgå från att alla organisationer som i en analytisk mening tillhör ett fält, följer samma slags tanke- och handlingsmönster. Frågan för denna studie är emellertid inte att pröva om och i vilken grad homogenisering inom det organisatoriska fältet råder. Istället strävar jag efter att höja blicken till en ny analysnivå hur vi kan förstå den svenska flyktingmottagningen i ett interorganisatoriskt sammanhang. Det är först i samspel och samverkan med andra som de egna institutionella förutsättningarna, hindren och begränsningarna blir tydliga.

Den svenska forskningen som tidigare berört organisationsanalys är del av två disciplinära traditioner. Den ena kan härledas till ekonomer som Barbara Czarniawska (se exempelvis Czarniawska 1990, 1993, Czarniawska & Sevón 2003) som menar att organisationer inte kan förstås utifrån traditionella ekonomiskt rationella teoribildningar. Istället bör detta ses i relation till institutionella villkor. Argumentet öppnar upp till att förstå individer och aktörers handlingar och förutsättningar till agerande i en kulturell organisatorisk kontext. Den andra riktningen finns inom sociologin representerad i Sverige av Roine Johansson (1997, 2002), Rafael Lindqvist (2000) och Ove Grape (2001). Från detta perspektiv är det mer intressant att närmare studera hur olika maktanspråk ser ut i en organisatorisk kontext. Detta väcker frågor om enskilda aktörers handlingsutrymme och förutsättning till agerande i en institutionell miljö, vilket i slutändan handlar om implicita hinder för den nationella verksamhetens mål, riktlinjer och förutsättningar.

## Flyktingintroduktionen som ett organisatoriskt fält

Tanken att tala om tiden från bosättning till mottagning som ett organisatoriskt fält under benämningen *flyktingintroduktion* skall ses som ett analytiskt försök. Det handlar om att kunna tala om och kring det empiriska materialet, dvs den professionella verklighet som råder hos de organisationer som hanterar asyl- och flyktingmottagandet i ett interorganisatoriskt sammanhang. Teorin härrör från det empiriska materialet, så kallad grundad teori som innebär att analys och kodning av materialet kontinuerligt sker tills ett system av mönster växer fram (Glaser och Strauss 1967). Introduktionen har följaktligen kommit att betraktas som ett organisatoriskt fält eftersom flera olika organisationer förväntas samverka i enlighet med den nationella politiken formulerad i Överenskommelsen. Denna reglering kan i enlighet med homogeniseringstanken beskriven i det tidigare avsnittet, ses som uttryck för en tvingande isomorfism.

Fältet sätter ramarna och definierar de organisationer som är 'medlemmar' av ett meningsbärande system som med en samlad beteckning går under namnet flyktingintroduktion. Detta i syfte för att vi skall skilja det *organisatoriska fältet flyktingintroduktion* från det mer vardagliga begreppet 'introduktion'. Introduktionen eller invandrapolitiken omfattar de första två åren efter det att individen har fått ett uppehållstillstånd efter en asylansökan i Sverige. Bosättningskommunen får nämligen i enlighet med integrationspolitiska målsättningar statlig ersättning för varje mottagen flykting enligt Lag (1992:1068) om introduktionsersättning. Detta betyder att kommunerna kan betala ut en särskild ersättning (introduktionsersättning) till flyktingarna istället för försörjningsstöd (socialbidrag) under tiden som dessa genomgår ett kommunalt introduktionsprogram. Denna introduktionsperiod kallades tidigare för flyktingmottagande, vilket ofta fortfarande idag är en benämning som sker ute bland aktörerna på fältet.

Överenskommelsen ger uttryck för att introduktionen skall omfatta *nyanlända*. Detta väcker frågan, när är människor nyanlända? Givetvis är man i praktiken nyanländ redan i och med det att man anlant till Sverige och lämnat in sin ansökan om asyl här. Därmed kan det sägas att introduktionen rent implicit startar från det ögonblick den sökande möter svensk myndighet, dvs Migrationsverket. Redan här finns ett ansvar för information och att de sökande skall delta i organiserad verksamhet, vilket rent praktiskt innebär att så länge ett avslag inte finns deltar individerna i svenskundervisning. På detta vis förbereds den sökande för en eventuell vistelse i Sverige. Denna tidsperiod som Migrationsverket ansvarar för benämns 'asylmottagandet'.

Genom att använda begreppet *flyktingintroduktion* söker jag överbrygga den praktiska åtskillnad som idag finns mellan begreppen asyl- och flyktingmottagande. Genom en samlad beteckning 'flyktingintroduktion som ett organisatoriskt fält' söker jag överlappa den distinktion som utgörs mellan Migrationsverkets ansvar för asylmottagande (dvs mottagning av asylsökande personer) och kommunens ansvar för det lokala mottagandet vilket omfattar personer eller deras anhöriga som fått ett uppehållstillstånd efter en asylansökan i Sverige.

Som tidigare nämnts, den målgrupp som det organisatoriska fältet flyktingintroduktion riktar sig till utgör i detta fall asylsökande personer (även om det inte finns något som hindrar att modellen i framtiden utvidgas till att också omfatta personer som nyligen fått uppehållstillstånd). Terminologin kan därför kännas underlig för de som föredrar att hålla på den formella distinktion som i Sverige finns mellan asylsökande personer (dvs personer som lämnat in ansökan om asyl) och flyktingar (personer som fått ett uppehållstillstånd efter asylansökan). Som tidigare nämnts följs principen att betrakta flyktingen som sådan tills motsatsen är bevisad, vilket naturligt leder till benämningen *flyktingintroduktion*. Begreppet skall dock inte förknippas med kommunernas ansvar för det lokala flyktingmottagandet, målgruppen i föreliggande analys utgörs av asylsökande personer.

Det faktum att begreppen är starkt laddade framgår också från det empiriska materialet. Därför är mitt val att tala om 'flyktingintroduktion som ett organisatoriskt fält' inte heller oproblemiskt. Denna diskussion återfinns i det näst sista avsnittet där Migrationsverkets institutionella logik presenteras närmare.

I enlighet med nyinstitutionell teori kan man också fundera om det inom ramen för det gemensamma arbetet med nyanlända verkligen existerar ett organisatoriskt fält i bemärkelsen att det finns en idémässig gemenskap. För att följa Johansson (2002:98) "fälten har ingen 'objektiv' existens, utan grundas på föreställningar om att vissa organisationer av någon anledning – oftast att man sysslar med samma slags verksamhet – hör samman".

Det är en stark överdrift att säga att de organisationer som befinner sig inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion anser att de 'hör samman'. Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen anser t ex knappast att de arbetar med introduktion utan att detta är kommunens eller utbildningsföretagens område. Å andra sidan finns det introducerande mekanismer som börjar redan hos Migrationsverket, likväl som det finns introducerande faktorer som i slutändan (miss)gynnar individens tillträde till den svenska arbetsmarknaden och självförsörjning. Dessa frågeställningar diskuteras vidare i det empiriska avsnittet

(IV). Poängen är att samtliga organisationer arbetar inom fältet flyktingintroduktion, men på många olika sätt. Här råder knappast den imiterande isomorforismen som beskrivits ovan. Det har än så länge inte funnits något behov av att kopiera varandra. Snarare råder det motsatta förhållandet. Det faktum att varje organisation har sin institutionella erfarenhet av att ansvara för sina delar av mottagningen eller introduktionen, anses vara ett uttryck för en kompletterande samverkansform snarare än konkurrerande.

Det bör uppmärksammas att flyktingintroduktion som ett organisatoriskt fältutgörettligen glidande begrepp. Förutsättningarna förändras hela tiden beroende på var betraktaren befinner sig, i en lokal eller regional samverkansgrupp eller på en nationell nivå där den nationella temagruppen asyl (NTG-Asyl) och dess styrgrupp bestående av representanter från bland annat Migrationsverket, Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Europeiska flyktingfonden, Europeiska Socialfonden och representanter för utvecklingspartnerskap inom Temat Asyl diskuterar. Kategorierna kan därför inte betraktas som fasta utan bör ses som en illustrativ och schematisk bild av hur den komplexa verkligheten kan fångas på en lokal nivå.

Även om det är tveksamt om den teoretiska bilden av ett organisatoriskt fält flyktingintroduktion verkligen existerar i praktiken, blir konceptet analytiskt fruktbart eftersom det riktar uppmärksamheten mot sådana regler, normer och värderingar som på en övergripande nivå präglar individuella tanke- och handlingsmönster. Det formar dessutom omgivningens förväntningar och tolkningar. I det följande presenterar jag med inspiration hämtad från Grape (2001) en analytisk modell av de komplexa förutsättningarna som existerar inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion.

## Slutsatser

Som visas i Tabell 1, den främsta avgränsningen som finns mellan de organisationer som samlas under beteckningen flyktingintroduktion är att de är inordnade under specifika lagar och arbetsformer som riktar sig till asylsökande personer. Dessa specifika lagar och arbetsformer för varje organisation hanteras i ett efterföljande kapitel (III). Lagarna är unika och specifika för varje organisation som verkar inom fältet och de reglerar myndighetens ansvar. Detta kallar jag för det *regulativa kontrollsystemet*. Det kan ses som ett formellt system av regler och arbetsformer som inte enbart begränsar organisationerna utan också aktörernas möjligheter till agerande i relation till målgruppen. Systemet knyter formell makt till organisationerna i egenskap av regelverket men det är viktigt att påpeka att här döljer sig också informella former,



Tabell 1: *Regulativa kontrollmekanismer inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion*

<b>Organisation</b>	<b>Regulativa kontrollmekanismer</b>	<b>Fokus</b>	<b>Maktbas</b>
Migrationsverket	Omfattande	Lagen om mottagande av asylsökande: ansvarar för asylsökande under deras vistelse i Sverige	Stark: beslutar om bistånd enligt LMA; äger initiativrätten till samverkan
Kommunen	Inga	Kommunallagen: ta hand om angelägenheter av allmänt intresse Socialtjänstlagen: ansvarar för personer boende i kommunen Skollagen: erbjuda skolgång	Svag: asylsökande personer är under Migrationsverkets huvudmannaskap
Landsting	Inga: ansvarar för sjukvård enligt hälso- och sjukvårdslagen	Avtal mellan stat och Landstingsförbund: ansvarar för "vård som inte kan anstå"	Stark: personal på vårdcentral kan skicka iväg asylsökande utan att undersöka sig om patientens läge
Arbetsförmedlingen	Inga: asylsökande som väntar mer än fyra månader i Sverige (s k långa ärenden) har rätt till undantag från kravet på arbetstillstånd	Tillfredställa behovet på arbetsmarknaden samt reglera antalet arbetslösa	Svag: är beroende av arbetsgivarens välvilja att ta emot asylsökande personer
Näringslivet/företag	Inga	Utbildningsverksamhet	Svag: kan lätt bli utkonkurrerad om billigare och bättre alternativ visar sig på arenan
Kyrkor och NGOs	Inga	Skapa socialt sammanhang och perspektivskifte	Svag: är beroende av ekonomiska medel

eftersom det visar sig att enskilda aktörer av olika anledningar agerar i motsättning till regelverket. Exempelvis kan Migrationsverkets handläggare välja att inte reducera dagbidraget trots att individen uteblivit från den organiserade verksamheten.

I detta sammanhang skall det återigen förtydligas att flyktingintroduktionen som ett organisatoriskt fält hanterar en modell av samverkan. Detta betyder inte att det inte finns andra sektorer som är viktiga i de asylsökande personernas liv och vardag. Givetvis finns detta. Dessa utgör dock inte grund för samverkan, därför betraktar jag de inte som en del utav det flyktingintroducerande fältet, även om dess betydelse inte skall underskattas. Ett exempel på en sådan sektor skulle vara hela den informella arbetsmarknadssektorn som i många situationer utgör en konkurrent till asylsökandes formella deltagande i den av Migrationsverkets påbjudna organiserade verksamhet.

Varje regulativ kontrollmekanism som förtydligas i nästföljande kapitel (III), kan sägas svara gentemot sin egen institutionella logik inom ramen för det organisatoriska fältet. Den institutionella logiken påverkar i sin tur de enskilda aktörernas handlingsutrymme inom varje organisation. Dessa skall ses i relation till juridiska, arbetsmarknadsrelaterade, medicinska och migrationspolitiska kunskapsområden.

Tabell 2 hanterar hur dessa institutionella logiker verkar inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion.

Den vinstrationella logiken handlar om att rent tekniskt överleva på en konkurrensutsatt marknad och kan i detta sammanhang relateras till näringslivet såsom undervisningsinstitut eller företag som exempelvis bolaget Lernias roll i ett utbildningssammanhang. Utbildning i detta sammanhang kan handla om allt från svensk undervisning till andra aktiviteter såsom att stärka data- och engelska kunskaper vilket rymms inom ramen för den organiserade verksamheten.

Flyktingintroduktionen som ett organisatoriskt fält kan som i de flesta andra länder också utgöras av olika frivilligorganisationer samt kyrkor. När deras medverkan sker i Sverige handlar det om viljan att påverka och fungera som alternativ. Ofta sker detta utifrån en *etisk logik*. Ibland men inte nödvändigtvis finns där vinstrationella ändamål för engagemanget. Det skall återigen påminnas om att den analytiska modellen utgör en grov förenkling av den komplexa verkligheten.

Tabell 2 Institutionella logiker inom det organisatoriska fältet  
flyktingintroduktion

<b>Organisation</b>	<b>Nyckelaktörer</b>	<b>Institutionella logiker</b>	<b>Fokus för verksamhet</b>
Migrationsverket	Två typer: handläggare för den organiserade verksamheten samt mottagningshandläggare	Statligt reglerande: Migrationspolitiskt samt institutionell vinstlogik (satsning på kollektiv information ger besparingar i mottagningshandläggarnas arbete så att de kan ägna sig åt återvändandefrågor istället)	Skapa förutsättningar för meningsfull vistelse utan att återvändandeperspektivet går förlorat
Kommunen	Mångfacetterad: Flyktingsamordnare/ Samordnare för Invandrar-service/ Tjänsteman stadsdelsnämnd/ Kom Vux	Kommunalt reglerande samt sektoriell vinstlogik (information skapar medvetenhet hos presumtiva medborgare i god tid, öka möjligheterna till självförsörjning)	Information för att förbereda presumtiva kommuninvånare om vad som gäller i Sverige och i kommunen
Landsting	Två typer: primärvård och sjuksköterskor inom flyktingmottagningen	Institutionell vinstlogik (minska kostnaderna för sjukvård) samt medicinskt holistiskt perspektiv (information på tidigt stadium verkar hälsostärkande för individen)	Ansvarar för "vård som inte kan anstå" samt barnhälsovård. Bedriver hälsosamtal på uppdrag av Migrationsverket
Arbetsförmedlingen	Lokal arbetsförmedlare	Statligt reglerande: Arbetsmarknadspolitiskt	Rådgivning och information om vad som gäller på svensk arbetsmarknad
Näringslivet/företag	Samordnare och lärare	Vinstrationell logik	Undervisning inom ramen för organiserad verksamhet på uppdrag av Migrationsverket
Kyrkor och NGOs	Medmänniskor	Etisk logik	Aktiviteter för de asylsökande som sker frivilligt

Den institutionella vinstlogiken handlar om att visa legitimitet gentemot omvärlden i form av kraftfulla åtgärder, t ex nedskärning av verksamhet, fokus på återvändande eller socialisering för att uppnå egen försörjning. Det handlar om att använda de offentliga medlen på bästa sätt. Detta präglar exempelvis kommunens medverkan som på ett tidigt stadium vill fostra de nya medborgarna. Detta sker genom att kollektiv information ges redan under den första månaden om hur det fungerar i Sverige. På detta sätt blir de asylsökande bättre förberedda på vad det är som gäller och vad som kan förväntas av dem som presumtiva samhälls- och kommunmedborgare. Detsamma gäller det arbete som sker inom ramen för verksamheten i Landstinget, i min empiri representerat av Region Skåne. Minska sjukvårdskostnaderna på sikt är det som utgör drivkraften som motiverar engagemang i detta arbete. Genom det förebyggande hälsoarbete som sker i formen av så kallade hälsokommunikatörer innebär att man på ett tidigt stadium kan fostra ett medicinskt holistiskt perspektiv hos den enskilda individen. Nyanlända förväntas så tidigt som möjligt lära sig 'vad som gäller' i det svenska samhället, t ex när det gäller vikten av egenvård samt annan praktisk information. Ett exempel här kan vara kunskapen att veta när en ambulans skall konsulteras. Diskussionen kring den institutionella logikens komplexitet tar sin fortsättning i kapitel IV.

### III. FLYKTINGINTRODUKTIONENS REGULATIVA KONTROLLMEKANISMER

I vår organisation är det ju så att vi är väldigt *tydliga* att integrationsprocessen börjar inte hos oss, utan den börjar sen. Det har ju varit tydligt under väldigt lång tid. Det blev ju ännu tydligare när Integrationsverket inrättades för då lämnades ju hela den delen. Det uppdrag vi haft är ju att förbereda människor för ett liv i Sverige *eller* någon annanstans och det är ju hur tydligt som helst. Riksrevisionsverket skriver det i någon rapport att vi skulle ha ett uppdrag att integrera asylsökande. Men det uppdraget finns inte och har aldrig funnits och det finns fortfarande inte. Då vore det ju vi myndigheter som själva hittade på det här. (tankepaus) Så får man då plötsligt en ny signal att *nu* skall vi börja samverka med arbetsförmedlingarna och kommunerna långt, långt tidigare och det tar ju tid att ställa om organisationen (Lena Häll Eriksson, f.d. generaldirektör för Migrationsverket, maj 2003).

I mars 2004 reviderades den Överenskommelse som tecknades 2001 mellan de centralt ansvariga myndigheterna: Integrationsverket, Skolverket, Myndigheten för skolutveckling, Svenska kommunförbundet, AMS och Migrationsverket. Sedan sin tillkomst har den initierat till överenskommelser på både regional och lokal nivå. Målsättningen är

att skapa en individuellt anpassad introduktion för 'nyanlända' som "tar sikte på snabbt inträde på arbetsmarknaden".<sup>12</sup> Med 'nyanlända' kan vi här förstå mottagna flyktingar och andra invandrare som nyss fått uppehållstillstånd i landet. Vad som är intressant i detta sammanhang är att Överenskommelsen i sin retorik gör gällande att begreppet 'nyanlända' också omfattar asylsökande personer:

Överenskommelsen utgör en plattform för ett samordnat förändringsarbete och syftar till att stärka samverkan mellan berörda myndigheter. Allt för att asylsökande, flyktingar och andra invandrare skall kunna tillvarata och utveckla sina resurser samtidigt som myndigheterna genom ett samordnat arbete blir effektivare.<sup>13</sup>

Bakom detta ligger tankegångar om att personer som har introducerats till det svenska samhället har utsatts för ett slags 'mänskligt resursslöseri', ett fenomen som sägs vara ett resultat av den väntan som är ett uttryck för den svenska asylpolitiken. Därmed har det blivit uppenbart hur den invandrarpolitiska frågan hänger ihop med *asylpolitiken*, dvs de beslutsprocedurer och mottagningsvillkor som påverkar individer medan de väntar på ett asylbesked i Sverige. Det är den nationella politikens regelverk och mottagningsvillkor som utgör studium i föreliggande avsnitt.

### **Från introduktion till integration**

Introduktionen är en del av den invandrarpolitik som utgör en av komponenterna i den generella integrationspolitiken, vars målsättningar formulerades av regeringen i och med proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik*. Integration handlar "om att alla, såväl infödda som invandrade svenskar, är delaktiga och medansvariga för integrationsprocesserna". Det anses som viktigt att "samhället präglas av öppenhet, respekt och tolerans och att majoritetssamhället utvecklas med utgångspunkt i mångfalden i samhället".<sup>14</sup>

Begreppet *invandrarpolitik* hänför sig, till följd av den nya politiken, enbart till 'nyanlända'. Den omfattar personer som fått uppehållstillstånd efter en asylansökan samt deras anhöriga. Ett annat 'äldre' uttryck som fortfarande används är flyktingmottagande eller det 'nyare' introduktionsperiod. Kommunerna erbjuder, med stöd av den statliga schablonersättningen som erhålls under en tvåårsperiod, en särskild introduktion för dessa 'nyanlända personer'. Under tiden som individen deltar i denna introduktion har man rätt till introduktionsersättning. När tvåårsperioden är slut är tanken att

det inte skall finnas några särskilt riktade insatser för 'invandrare'. *Integrationspolitiken* omfattar däremot hela det svenska samhället och handlar om individens möjligheter till likabehandling, rättigheter och skyldigheter.

Integrationsverket är den myndighet som sedan sin etablering 1998 (när Statens invandrarverk rensades på de frågor som har med integration att göra) arbetar med att initiera, uppmuntra och övervaka så att målsättningarna på politikområdet följs. Utgångspunkten är att individen efter avslutad introduktion är "etablerad i svenskt arbets- och samhällsliv". Som helhetsmål nämner Integrationsverket nödvändigheten av att 'nyanlända' har kunskaper och erfarenheter om svenskt samhälle, arbetsliv och språk. Dessa mål har specificerats i ett antal delmål för introduktionen.<sup>15</sup>

Migrationsverket, som fick sitt namnbyte 2000, handhar den gränskontrollerande politiken. Detta arbete innefattar allt från tillståndshantering och avvísning till ansvar för asylsökande personer (asylmottagande). Enligt Lag om mottagande av asylsökande personer (LMA) har Migrationsverket huvudansvaret för mottagandet av personer som lämnat in en ansökan om asyl i Sverige (SFS 1994:137, 2§). Mottagandet omfattar rätten till bistånd och dagersättning (17§), sysselsättning som skall göra vistelsen meningsfull (4§) samt rätten till logi (13§).

För den som inte kan ordna ett *eget boende* (EBO) erbjuds logi på ett av Migrationsverkets *anläggningsboenden* (ABO). Detta innebär att man tillsammans med andra sökande delar en lägenhet som ligger i en kommun där Migrationsverket har upphandlat lägenhetsboende för asylsökande personer. Flyktingdygnskostnaden ligger på runt 200 kronor per person och dygn i ett anläggningsboende. Ungefär hälften av de inskrivna asylsökande utnyttjar idag möjligheten till EBO (runt 20 000), vanligtvis i en större storstadskommun. Tidigare fanns ett visst bistånd till sökande som valde EBO, men detta är helt nedskuret sedan sommaren 2004.<sup>16</sup>

Samtidigt som EBOs, i egenskap av att vara asylsökande personer och därmed omfattas av LMA, befinner de sig i ett privat boende i en kommun. Enligt Kommunallagen (SFS 1991:900) har både kommuner och landsting ett visst intresse för personer som befinner sig inom deras territorium. De allmänna befogenheterna i andra kapitlet ger uttryck för att "(k)ommuner och landsting själva får ta hand om sådana angelägenheter av allmänt intresse som har anknytning till kommunens eller landstingets område (...) och som inte skall handhas enbart av staten" (2 kap, 1§). Skollagen (SFS 1985:1100) föreskriver att alla barn och ungdomar skall ha lika tillgång till utbildning och att det är

kommunerna som har ansvar för denna fråga. Enligt Socialtjänstlagen (SFS 2002:45) har kommunen “det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver” (2§). Det är därför inte underligt att mottagningsstiden och frågor som i slutändan kan få konsekvenser för enskilda individers hälsotillstånd och förmåga till egen försörjning har börjat uppmärksammas på ett helt annat sätt av framförallt kommunerna.

Från mitt empiriska material visar det sig också vara ett uttryck för en landstingsangelägenhet. Om exempelvis individen hamnar i ett sysslolöst bidragsberoende inverkar detta inte enbart på individens hälsostatus, det får också samhälleliga konsekvenser som på sikt rent konkret drabbar kommun och landsting, exempelvis i formen av ökade utgifter (utbetalning av ekonomiskt bistånd samt högre sjukvårdskostnader). Därför har både kommuner och landsting ett egenintresse av att hälsofrämjande aktiviteter riktar sig till asylsökande personer. Dessutom skall man beakta det faktum att asylsökande många gånger vistas i eget boende hos en familj. Detta betyder att om den asylsökande har dålig hälsostatus kan detta få en negativ effekt på värdfamiljens möjligheter till aktivt samhällsmedborgarskap och andra integrerande faktorer. I det teoretiska avsnittet kallar jag detta för ett medicinskt holistiskt perspektiv. Det avtal som finns mellan staten och Landstingsförbundet innebär emellertid att landstingen mot ersättning enbart svarar för att ge vuxna asylsökande sådan vård som “inte kan anstå”. Asylsökande barn har dock samma rätt till hälso- och sjukvård samt tandvård som övriga barn bosatta i Sverige.<sup>17</sup>

### *Mot en ökad effektivitet och samverkan*

Överenskommelsen indikerar att tiden medan den asylsökande väntar på ett besked i sitt tillståndsärende skall utnyttjas på bästa sätt för att gynna individens självförsörjning. Detta torde vara effektivt sett utifrån både sociala, ekonomiska och individuella/psykologiska faktorer. Betänkandet SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* bekräftar tanke bilden genom att föreslå att verksamheten under asyltiden skall vara “integrationsförberedande för dem som befinner sig i normalprocessen” (s 54). Den organiserade verksamheten för asylsökande föreslås ta denna inriktning:

(D)e kunskaper och erfarenheter de asylsökande får, måste vara möjliga att bygga vidare på för dem som får tillstånd att stanna. Det gäller att ta vara på tiden och undvika att gång på gång “börja om från början” och det innebär också att de asylsökandes aktiviteter kontinuerligt skall dokumenteras. Betyg från SFI och intyg om deltagande i andra aktiviteter, liksom betyg/intyg från

praktikplatser/arbetsgivare bör samlas i en individuell portfölj och utgöra underlag för en eventuell kommande handlingsplan. Det är angeläget att snabbt etablera en inriktning på arbete och egen försörjning och att hela tiden hålla det i sikte och undvika att det uppstår långa tider utan mål och innehåll (SOU 2003:75, s 55).

Citatet belyser ambitionen att den integrationsförberedande mottagningen koordineras i en samverkan utifrån en slags dokumentationsinsikt och planering. Syftet är att nå egen försörjning så snabbt som möjligt utan att tid spills på perioder av meningslöshet. Arbetsmarknadsverket föreslås få ett ökat ansvar i denna samverkan då det tillsammans med Migrationsverket bör utarbeta former för en inledande kartläggning, en kartläggning av sådan kvalitet att arbetsförmedlingen kan bilda sig en uppfattning om vilka kompletterande arbetsmarknadsinsatser som bör erbjudas individen. Samtidigt betonar utredarna vikten av att återvändandeperspektivet upprätthålls under asyltiden:

De väntetider som uppstår i väntan på beslut ska utnyttjas så att de som får stanna har fått en god grund för sin etablering i landet och de som måste återvända kan göra det med värdefulla erfarenheter och kunskaper (SOU 2003:75, s 14).

Statistiken för avslagsprocenten i första instans hos Migrationsverket ligger på 90 procent. För de asylsökande som kom under 1999 fick 55 procent stanna efter ett slutgiltigt besked hos Utlänningsnämnden. Detta kan jämföras med 2002 års kohort av sökande där enbart 20 procent fick ett uppehållstillstånd efter ett beslut som vunnit laga kraft.<sup>18</sup> Det är därför inte underligt att Migrationsverkets *yttrande* (N-122-2003-18621) över det nämnda utredningsförslaget uttrycker en viss skepticism. Verket ställer sig tveksamt till om det är klokt att asylsökande skall följa vanlig kursplan, SFI - Svenska för invandrare, såsom den har föreslagits i betänkandet SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*. Enligt förslaget skall denna SFI undervisning helt klart vara integrationsinriktad. Migrationsverket menar därför att den inte är avpassad för asylsökande personer, då "utbildningen inte tar nödvändig hänsyn till (...) återvändandeperspektivet" (Yttrande, s 2).

### *Vardagens realiteter*

'Återvändande' är en fråga som funnits inom Migrationsverkets uppdrag sedan man 1998 tog över verkställigheten för avvisningar



från polisen. 'Återvändande', dvs en avvisning från Sverige, skiljs på detta sätt retoriskt från begreppet 'återvandring' vilket relateras till en person som är bosatt här (innehar uppehållstillstånd) men som väljer att återmigrera till sitt hemland. Frågor som rör 'återvändande' omfattar idag samtliga mottagningshandläggares verklighet. Överenskommelsen (2004, s 4) uttalar också vikten av att den samordnade verksamheten "utformas så att den kan vara till nytta för den enskilde vid ett eventuellt återvändande".

För att få en uppfattning hur lång väntetid som spenderas i Sverige, gjorde jag en schablonberäkning på de uppgifter som fanns tillgängliga den 31 juli 2004. Vid det tillfället fanns det 40 047 personer inskrivna vid Migrationsverket mottagningssystem. Av dessa hade 907 personer fått uppehållstillstånd och väntade på placering i en kommun. Migrationsverket beräknar att cirka 10 procent av de sökande får ett bifall i första instans. Vid tidpunkt för beräkningen väntade de asylsökande på ett besked i första instans under i genomsnitt 263 dagar.<sup>19</sup> Målsättningen är dock att detta beslut skall förmedlas inom sex månader. För dem som väljer att utnyttja sin rättighet att överklaga var den genomsnittliga väntetiden hos Utlänningsnämnden vid samma tid 178 dagar (januari – april 2004)<sup>20</sup> Detta betyder att den genomsnittliga väntetiden för 90 procent av de asylsökande vid tidpunkten för beräkningen var 441 dagar (178+263).<sup>21</sup>

Även om det går att spekulera i huruvida den totala väntetiden minskat under de senaste åren till följd av minskad andel sökande, förändrad lagstiftning och det regeringsbeslut som inneburit Utlänningsnämnden nedläggande under 2006, så förstår vi att asylsökande totalt sett vistas i ett sammanhang som innebär tusentals år av väntan i Sverige. Frågan är, vad skall denna väntetid, som ju också utgör ett första mottagande eller introduktion till Sverige, ha för kvalité? Detta var också utgångspunkten för de initierade partnerskapens tillkomst inom EQUALs programverksamhet. På vilket sätt kunde projekten tillföra något innovativt som inte redan skedde inom ramen för de asylsökandes normala mottagningsverksamhet?

### **Från organiserad verksamhet till arbete**

Synsättet att en väntetid i passivitet är destruktiv för den enskilde individen är på intet sätt nytt. Under början av 1990-talet analyserades frågan noggrant av särskilda utredare som framförallt tittade på hur man kunde förkorta väntetiderna. Regeringen påpekade emellertid i propositionen 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.* (s 24) att reformarbetet som handlar om att förkorta väntetiderna inte var effektivt i frågan som handlade om att komma tillrätta med de problem

som de långa vistelsetiderna kan förorsaka. Eftersom varje asylärende måste utredas noggrant tar handläggningen tid, dessutom kan enskilda fall ta betydligt längre tid än normalfallen. Det räcker därför inte att enbart satsa på åtgärder som förkortar handläggningstiderna utan regeringen menade att det måste till andra åtgärder som ett komplement. Målsättningen blev därför att förläggningstvisten måste bli så meningsfull som möjligt för den enskilde individen.

I och med propositionen lades grunden för ett nytt asylmottagande. Riktlinjerna om en meningsfull vistelse på förläggning hade dock trätt i kraft redan den 27 maj 1991. Syftet var att motverka passivitet under väntetiden och ge individerna bättre möjlighet att stärka de egna resurserna. Tanken var att de asylsökande skulle ges en aktivare roll och ansvar, både när det gäller den egna livsföringen och den dagliga skötseln av förläggningen. Dåvarande Invandrarverket uttryckte en önskan om att de erbjudna aktiviteterna så långt som möjligt skulle vara till nytta för den enskilde sökanden oavsett utgången i ärendet. De explicita tankegångarna bakom arbetet med meningsfull vistelse på förläggning var, att den asylsökande skulle lära sig det svenska språket och ges möjligheter att använda sina kunskaper i den dagliga förläggningens verksamhet. Detta kunde ske både genom vård av gemensamhetsutrymmen och utemiljö alternativt andra verksamheter såsom barnverksamhet, informationsverksamhet till nyanlända eller deltagandet i olika typer av fritidssysselsättningar.

Bistånd för asylsökande regleras i LMA som trädde i kraft den 1 juli 1994. Lagen gav dåvarande Invandrarverket en rätt att reducera dagbidraget<sup>22</sup> för dem "som utan giltigt skäl vägrar att delta i någon form av organiserad verksamhet" (Prop. 1993/94:94, s 98). Exempel på giltiga skäl enligt lagens förarbeten är: sjukdom, handikapp, nedsatt hälsa och vård av mindre barn (SOU 1992:69, s 163). Därigenom skulle reduceringen enbart drabba "de helt arbetsovilliga och de som avvisar ett erbjudet arbete enbart därför att detta inte upplevs som tillräckligt attraktivt" (ibid.).

Rätten till dagersättning för asylsökande har således kommit att förknippas med vissa skyldigheter; till dessa hör att man bland annat måste delta i den verksamhet som anordnas. Om en asylsökande väljer att inte delta skall dagersättningen reduceras. Ersättningen kan också reduceras i de fall den asylsökande inte vill bistå vid utredningen, håller sig undan eller på annat sätt försvårar utredningen. Migrationsverkets makt som redovisades i det teoretiska avsnittet (Tabell 1) gäller således inte enbart över det organisatoriska fältet flyktingintroduktion, i bemärkelsen nödvändighet till välvillighet för samverkan. Migrationsverkets makt över de

enskilda asylsökande kan också uppfattas som stark i relation till de ekonomiskt givna förutsättningarna.

Ett uttryck för maktlöshet är att den obligatoriska, så kallade meningsfulla verksamheten inte alltid kom att uppfattas som meningsfull av den enskilde individen. Det har påtalats att asylsökandes allmänna hälsotillstånd hänger ihop med utbudet av aktiviteter. Människor som deltar i sysselsättning anses få en bättre självkänsla, samtidigt som man kan märka en "mindre belastning på sjukvården" (SOU 1992:69, s 69). Begreppet 'meningsfull verksamhet' kom därför i vardagstal att övergå till 'organiserad verksamhet' eller 'OV'. På anläggningarna kom särskilda OV-handläggare att ta sig an uppgiften att skapa aktiviteter. Idag utgörs den organiserade verksamheten främst av deltagande i svenskundervisning enligt den kursplan som gäller för SFI-undervisningen, utbildning i data eller engelska. Vanligtvis sköts detta av utbildningsföretag eller studieförbund såsom exempelvis Lernia eller Medborgarskolan. Deras dilemma är att de befinner sig på en konkurrensutsatt marknad, vilket betyder att de lätt kan bli utdefinierade om ett billigare alternativ visar sig på arenan. Detta kan få konsekvenser för långsiktighet och framåtriktande planering.

### *Formell 'valfrihet'*

Medan språkförändringen från 'meningsfull vistelse' till 'organiserad verksamhet' kan ses som ett uttryck för att institutionaliserade aktiviteter inte nödvändigtvis behöver anses som 'meningsfulla', kan reformen som innebär att asylsökande personer skall delta i aktivitet samtidigt ses som ett uttryck för svensk välfärdsstatlig politik som kopplar samman vikten av hälsa och aktivitet. Människor anses må bäst av att arbeta, vilket dock inte är detsamma som att delta i organiserad verksamhet.

Tidigare forskning har visat att 'arbetslinjen' har en stark prägel i den svenska välfärdsstaten, vilket också uttalats av IMER-forskare (Schierup 1990, 1991). Inom det social- och arbetsmarknadspolitiska området har tankegången om 'arbetslinjen' som grundprincip inneburit att organisationer och aktörer i samverkansmodeller strävat mot att "återföra individen från ett bidragssystem till någon form av egen försörjning på en arbetsmarknad", menar Grape (2001:159) som studerat området rehabilitering. 'Arbetslinjen' sträcker sig från området som bekämpar marginalisering och arbetslöshet (Premfors 1989) till att under slutet av 1980-talet även verka utanför arbetsmarknadspolitikens domän: "Arbetslinjen kan betraktas så självklar och dominerande att det på den politiska handlingsarenan ges litet eller inget utrymme för diskussionen om arbetslinjens vara eller icke vara" (Grape 2001:12).

Arbetslinjen som princip är så genomgående i Sverige att den kan uppfattas som en kognitiv sanning, hävdar Grape.

Sett från ett maktperspektiv, kan arbetslinjen betraktas i Foucaults terminologi som en diskurs. Diskursen som hävdar arbetslinjen blir därmed ett uttryck för statlig dominans och makt, utifrån rådande kulturella, vetenskapliga och ekonomiska tolkningsramar. På detta sätt kan vi se att samtidigt som vi fått en utveckling mot ökad välfärd så har vi också fått en ökad disciplinering (Grape 2001:69). Denna riktar sig mot den enskilde individen i allt fler kontrollerande inslag. Poängen med att använda maktperspektiv, är att detta synliggör att rättigheter också hänger ihop med skyldigheter. Även om den svenska staten står för ekonomiskt bistånd (rättigheter) förväntar den sig att individen svarar med vissa motprestationer (skyldigheter). Detta blir tydligt också när vi överför resonemanget på området flyktingintroduktion. LMA - Lagen om mottagandet av asylsökande (SFS 1994:137) ger en rätt till dagersättning om utlännings "saknar egna medel" (17§), samtidigt som det krävs en motprestation från utlännings sida, nämligen att delta i organiserad verksamhet (4§) samt att medverka till utredningen (10§). Som jag kommer att visa i det följande så synes det som om 'arbetslinjen' som princip utgjorde en anledning till varför asylsökande fick rätten till undantaget på kravet från arbetstillstånd, dvs en formell rätt att kunna försörja sig själv medan man väntar på ett asylbesked i Sverige.

### *Formell arbetsrätt*

En förändring i Utlänningsförordningen (1989:547) den 1 juli 1992 gjorde det möjligt för asylsökande att arbeta i de fall det kan förväntas att ett beslut inte kommer att fattats inom fyra månader från ansökan om asyl. Regeringen menade att det borde "vara en skyldighet för varje asylsökande att - i likhet med vad som gäller för alla andra i vårt samhälle - i mån av förmåga svara för sin och sin familjs försörjning". Regeringen menade dessutom att "sysslösa asylsökande kan ge den svenska allmänheten en negativ bild av asylsökande i allmänhet" (Prop. 1993/94:94, s 37).

Varje asylsökande fotograferas vid *registreringen*<sup>23</sup>; detta fotografi ligger sedan till grund för det LMA-kort som utfärdas. Tanken är att LMA-kortet skall underlätta kontakterna mellan den sökande och det svenska samhället. LMA-kortet fungerar således som ett bevis på att personen söker asyl i Sverige. Det kommer till nytta på olika sätt, t ex vid besök på vårdcentral och vid uthämtning av dagbidrag. På kortets baksida framgår också om innehavaren är undantagen från

kravet på att ha ett arbetstillstånd i Sverige, vilket innebär rätten att arbeta medan man väntar på sitt asylbesked, även om det var först från och med den 1 juli 2003 som asylsökande fick tillträde till viss service hos arbetsförmedlingen.

Trenden har emellertid visat att det inte varit enkelt för vare sig 'gamla invandrare' eller 'nyanlända' att etablera sig på den svenska arbetsmarknaden (SOU 1995:65). Hur många asylsökande som arbetar på den öppna arbetsmarknaden vet inte Migrationsverket. Vid en förfrågan får jag veta att det är "omöjligt att ha en statistik kring dessa uppgifter, den statistiken finns helt enkelt inte" (Presstjänsten, Migrationsverket, 16 augusti 2004). Eftersom regleringsbrevet från 2004 stipulerar att det skall lämnas uppgifter om hur många asylsökande som arbetar på den öppna arbetsmarknaden, bör detta ses som ett praktiskt uttryck för hur glappet kan se ut kring formulering av klara direktiv och vad som händer i praktik. Även om det enligt informanter fördes statistik lokalt vid denna tidpunkt, var sådan information uppenbarligen inte koordinerad centralt.

Överenskommelsens (2004, s 4) reviderade direktiv uttalar att det är "av värde att Arbetsmarknadsverket och Migrationsverket på olika sätt samverkar med och kring den asylsökande". Samverkan skall ske kring följande punkter:

- Kartlägg individens utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet vilket skall ske redan under asyltiden.
- Asylsökande som omfattas av AT-UND (undantag från skyldigheten att ha arbetstillstånd) kan ha tillgång till service från arbetsförmedlingen, dels för att förkovra sig inom sitt yrke men också för att vara bättre förberedd inför en eventuell bosättning i Sverige.
- När en asylsökande får uppehållstillstånd skall Migrationsverket ta initiativ till flerpartsamtal med arbetsförmedlingen i syfte att göra en första bedömning av hur snabbt arbetsmarknadsinträde kan ske, samt för att beakta planeringen av bosättningen. Detta skall ske innan individen fått erbjudande om introduktionsplats i en kommun.

Arbetsförmedlingens uppdrag är att tillfredsställa behovet på arbetsmarknaden. Samtidigt är den, som här uttryckt av en respondent, "beroende av arbetsgivarens välvilja att ta emot asylsökande personer" (Tjänsteman, Arbetsförmedlingen, augusti 2004). Länsarbetsnämnden gav arbetsförmedlingen uppdraget att från den 1 juli 2003 också börja arbeta gentemot asylsökande. Fokus ligger på att informera asylsökande om deras framtida arbetsmarknadsmöjligheter i Sverige.

Statens skolverk som kom med i Överenskommelsen (2004, s 5) först från 2004 skall "(s)om stöd för samtal, kartläggning och studieplanering (...) tillsammans med samverkansparterna ta fram ett kartläggnings- och studieplaneringsmaterial". Skolans roll finns inte med i det empiriska materialet då denna instans ännu inte har varit engagerad i det lokala arbetet. Idag finns dock, åtminstone bland parterna som utgjort grunden i mitt eget fältarbete, en ökad medvetenhet om skolans roll. Det behövs öppnas upp för en flexiblere undervisning, exempelvis genom att hemspråklärare utnyttjas som språkresurs i ordinarie undervisning.

För ensamkommande asylsökande barn och ungdomar har det visat sig att det är tillvaron i skolan som utgör tryggheten i deras tillvaro (De Jong 2004). För ett av projekten i mitt empiriska material blev det uppenbart att skolpersonalen inte är uppmärksamma på de statuskillnader som gäller mellan asylsökande och övriga bosatta (Projektanställd, juni 2003). Det tycks inom skolans verksamhet finnas en begränsad förståelse för asylsökandes särskilda situation, dvs asyltidens och temporalitetens villkor, vilket får återverkningar på dessa ungdomars tillhörighet, umgänge, kamratskap samt hopp och tro till de frågor som är särskilt viktiga under uppväxttiden: intimitet, närhet och kärlek (Brekke 2004).

#### **IV. MOT FORMERANDET AV ETT ORGANISATORISKT FÄLT – FLYKTINGINTRODUKTION I PRAKTIK**

Partnerskapen kom på ett tidigt stadium att vara medvetna om vikten av att ha stabila partners som innefattade aktörer som redan verkade inom ramen för de asylsökandes område, såsom Migrationsverket, kommunen, landstinget, frivilligorganisationer, kyrkor m fl. Ett antal organisatoriska företrädare kom att engageras i ett styrgruppsarbete för partnerskapens utveckling på en lokal nivå. Det handlade om att skapa samverkan kring en ny typ av mottagning där målgruppen utgjordes av asylsökande. Intressant var att i två av partnerskapen utgjorde projektägaren en frivilligorganisation som via de externt finansierade medlen fick möjlighet att formulera alternativ introduktionsverksamhet till Migrationsverkets mottagning. Till skillnad mot andra europeiska länder finns i Sverige ingen tradition att blanda in frivilligorganisationer, bland annat kyrkor, i statlig verksamhet. Frivilligorganisationernas inträde på mottagningsarenan kom därför att utmana de rådande svenska strukturerna på olika sätt.

Inom EQUAL-programmets regi kom aktiviteterna att ske på olika nivåer. Partnerskapen prövade nya erfarenheter som trotsade och

synliggjorde lokala strukturer, exempelvis via introducerandet av nya typer av fritidsaktiviteter som skapade ett socialt sammanhang för ensamkommande ungdomar (Modul 16-20) eller genom en alternativ introduktionsverksamhet utifrån en medmänsklighet (Ankomst Göteborg). De kunskaper och lärdomar som skedde inom ramen för vad som kom att kallas 4UP synliggjorde att lokala hinder och svårigheter ofta var ett uttryck för nationell politik (statligt reglerande) och internorganisatoriska egenheter (institutionell logik).

Den nationella Temagruppen Asyl (NTG-Asyl) bildades utifrån målsättningar om en strukturpåverkan både i relation till nationell mottagningspolitik, men kom också via sammansättningen av styrgruppen att utgöra en ingång för vidare spridning av de lokala erfarenheterna. Förutom att redovisa och sprida kunskaperna av 'god praktik', fanns tankegångar om att återkoppla problematiken till ansvarig organisationsinstans.

Förra avsnittet visade de regulativa mekanismer som verkar inom fältet flyktingintroduktion. Som tidigare nämnts svarar dessa gentemot sin egen institutionella logik. Det är det inte enbart struktur utan även intern kultur som sätter ramarna för de enskilda aktörernas organisatoriska handlingsutrymme. Följande avsnitt kommer utifrån det empiriska materialet att gå djupare i denna fråga och visa hur institutionell logik verkar inom det flyktingintroducerande fältet.

### **Första utmaningen: att skapa samverkan**

Trots att Överenskommelsen finns, fungerar den inte. Arbetsförmedlingen kom med inbjudan att erbjuda tjänster till vårt projekt med kulturkompetenta handläggare, men fick nej av Migrationsverket som säger att det inte går att lösa praktiskt med lokaler. Man säger nej till en möjlighet som kanske är viktig för individen, och detta trots Överenskommelsen (Fältdagbok 4UP-möte, oktober 2002).

Överenskommelsen ger uttryck för att det är Migrationsverket som skall ta initiativ till att en samverkan kommer till stånd. Migrationsverket utgjorde också en central aktör i partnerskapens arbete eftersom det var deras medverkan som skulle göra att målgruppen – asylsökande – överhuvudtaget skulle kunna delta i projektverksamheten. Därför kom det att ställas direkta krav på den lokala nivån hos Migrationsverket. Deras engagemang var nödvändigt för arbetet. Precis som nämnts i tidigare avsnitt, har Migrationsverket en stark maktbas i egenskap av att de är huvudman för asylverksamheten.

I det här fallet var det projektägarna och projektkoordinatorerna som inledningsvis kom att dra lasset med att skapa samverkan. Först

hade man fått slita för att få centrala nödvändiga aktörer att förstå värdet av utvecklingspartnerskapen. Sedan skulle man förankra det på lokal nivå i den direkta verksamheten. Ofta kändes det som om man kämpade i motvind. Initialt fanns där problem med lokalt samarbete och då spelade det inte så stor roll om den organisatoriska förankringen tidigare funnits på en beslutande nivå för partnerskapskontraktet. Det kom snabbt att visa sig att utan Migrationsverkets engagemang fick man inte de nödvändiga deltagarna, asylsökande personer som enligt EQUAL-programmets riktlinjer skulle stödjas mot 'empowerment'. Mina fältdagboksanteckningar från de gemensamma möten som skedde under det första halvåret illustrerar problematiken på följande sätt:

Jag är inte riktigt säker att man begriper vad projektet går ut på. Problemet är att man lever i sin egen verklighet. Migrationsverket ser detta som extraresurser.

Migrationsverket utgör samma problem för oss. Carslund lägger ner. Vi har fått en ny byråkrat (Fältdagbok 4UP-möte, augusti 2002).

I Göteborg hade vi ett gemensamt möte med Migrationsverket. Vi påminde om den problematik som vi tog upp förra gången, att det inte har hänt något. Vi har ingen bra rekryteringsgång till projektet.

Rekryteringen av asylsökande har varit svår för oss. Efter att flyktinghälsan Cosmos sagt följande "vi känner flera personer som behöver vara med i RE-KOMP", så säger Migrationsverket "låt Cosmos sköta detta".

Vi hade UP möte igår. På agendan var, hur skall vi jobba samt ekonomibiten. (...) Frivilligorganisationen frågade, varför vi är här? Och, vad vi skall göra? Det är otydligt och oklart, menade de. (...) Det är viktigt att komma ihåg att varje part oavsett sin ekonomiska styrka etc är en likvärdig part. (...) Röda Korset var exempelvis arga. (...) Mötet kollapsade för att det fanns så mycket att tala om och det fick ta den tiden (Fältdagbok, 4 UP-möte, augusti 2002).

Ett av partnerskapens arbete kom att rikta sig till just målgruppen ensamkommande ungdomar. Syftet var att utveckla en metod och skapa en struktur så att ansvariga vuxna såsom lärare, gode män och Migrationsverk samverkade till nytta för den enskilda ungdomen. Partnerskapet som hade initierades av en frivilligorganisation drogs emellertid med alltför många problem och kom därför vid årsskiftet 2003/04 att läggas ned. En viktig anledning till detta var att partnerskapet inte riktigt lyckades få till stånd en reell samverkan. Detta fick till följd att projektet kom att brottas med konkreta implementeringsproblem i den praktiska vardagen:



Något strukturerat samarbete mellan de vuxna som ansvarar för ungdomarna kom inte till stånd. Det fanns inget intresse hos berörda parter. En av de vanligast förekommande förklaringarna till att samverkan inte behövdes var "det gör vi redan". Denna mening yttrades många gånger av representanter för både skolan och Migrationsverket. Den unika kunskap som ungdomsledaren utvecklade om de enskilda ungdomarna genom att följa dem i alla deras aktiviteter sågs inte som en tillgång av övriga aktörer. (...) Partnerskapet underskattade behovet av att direkt stödja ungdomsledaren och koordinatören i arbetet med att forma strukturer för samverkan mellan skola, myndigheter och ungdomar. Detta blev framförallt tydligt i och med de svårigheter som uppstod i projektet i samband med Migrationsverkets omorganisation, flyttning av ungdomarnas boende och deras byte av skola (Slutrapport Modul 16-20).

Även om nedläggningen av verksamheten berodde på många olika faktorer, menar jag att en bidragande orsak var att Migrationsverket misslyckades med sitt interna förankringsarbete som komplicerades till följd av organisatoriska förändringar och personalomsättningar.

X från Migrationsverket har hela tiden obstruerat och förstört i projektet. Han har inte velat förstå. Han har aldrig förstått vad vi gör och han har ingen lust att förstå vad vi gör. Men helt klart har han fått på pälsen av sin högsta chef nu, för Migrationsverket centralt är helt klart intresserade av vad vi gör (Projektanställd, juni 2003).

Projektet brottades med att få till stånd samverkan på fältet flyktningintroduktion, vilket fungerade bättre och sämre. Samtidigt synliggjordes det klart och tydligt, att det var en myndighet som haft *monopol* på detta område. Som frivilligorganisation har man en helt annan maktposition i jämförelse med om projektägaren utgör en kommun eller som i fallet partnerskapet RE-KOMP, som verkade under sin slogan "två kommuner i samverkan". Även om parterna i det interorganisatoriska arbetet skall anses jämlika så visar verkligheten att man inte är det i praktiken. Inom ramen för sin organisatoriska struktur och verksamhet har man olika ekonomiska förutsättningar som i slutändan styr de resurser som man kan lägga ned på interorganisatoriskt samarbete. Givetvis handlar det också om att vilja. Något som kom att visa sig vara framgångsrikt inom ramen för RE-KOMP var, att Uppsala kommun insåg frivilligorganisationens ekonomiska position. Man började därför anslå kommunala medel mer långsiktigt, istället för som tidigare i ettårsperioder.

Även om det från ovan redovisning synes som det enbart varit Migrationsverket som utgjort hinder för samverkan, så utgör inte detta en absolut sanning. Verkligheten är givetvis mer komplex än så. Vad jag

här vill betona är dock att Migrationsverket, tack vare sitt huvudansvar för asylsökande, kan sägas ha haft en viss maktposition i relation till övriga parter. Det var en nödvändig förutsättning att Migrationsverket 'var med på tåget' om man skulle bedriva ett samverkansprojekt som riktade sig till asylsökande personer. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att motivationsarbetet för att bilda ett reellt partnerskap i interorganisatorisk samverkan är en långsiktig process som kräver strategi, framförhållning, optimism, klokhet, kunskap och framförallt förmåga att leda partnerskapet. Ibland krävde man kanske lite väl mycket av de olika parterna:

Man förväntar sig mer än vad jag skulle kunna ställa upp med (Kommunalt anställd tjänsteman, oktober 2003).

Den andra utmaningen handlade om att skapa en samsyn i projekten. Det visade sig vara något av en 'ketchupeffekt'.

### **Andra utmaningen: att skapa samsyn**

Vad partnerskapen i praktiken hade problem med, även om de kanske inte riktigt förstod detta under det första året av uppstartande aktiviteter, var att det ännu inte hade skapats en samsyn för verksamheten. Ett uttryck för detta var att man faktiskt fortfarande inte var klar över hur projektverksamheten riktigt skulle se ut. Inom partnerskapen fanns det fortfarande många frågor som man inte hade svar på:

Alla är medvetna om att det är en vinst att *inte* dra en gräns mellan Migrationsverket och kommunens ansvar. På mottagningsnivå är det lättare att komma överens, där måste man jobba parallellt. På kommunnivå vet man inte ens att det pågår ett tvärligt projekt i samverkansgrupp – plattformgrupp.

Vi är 7 projekt. Vi behöver veta mer om varandra inom organisationen, så att vi arbetar mot samma mål. Lära oss mer om varandra så att vi arbetar mot samma mål, viktigt att individerna får vara med (Fältdagbok, 4UP-möte, maj 2002).

Lyhörighet är ett första krav. Vi måste lämna något av våra föreställningar och idéer för att ta in något nytt. Det finns andra sätt och tänka och andra sätt att handla (Fältdagbok, 4 UP-möte, augusti 2002).

Begreppet nyanländ som vi använder i vår ansökan, där vi *inte* vill göra skillnad mellan de som har uppehållstillstånd eller ej. Men frågan är, kan man behandla människor lika när man inte vet hur utgången av deras nästa dag skall bli? (Fältdagbok, 4UP-möte, oktober 2002).

De kom och sa att det skulle vara vårt ansvar och det här med att vi var tvungna att se till att bota och vårda så att de blir friska. Jag har då försökt säga att hälsa, det har vi ju alla ansvar för. Vi har ju ansvar för och det är ju viktigt för kommunen också, för det kostar ju pengar om de inte är friska. Det handlar ju om Arbetsförmedlingen, det handlar om Migrationsverket, det handlar om allihopa. Att man har ett hälsotänkande (Regionalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Jag förordade då att vi skulle ha ett seminarium. Dels att vi skulle lära och förstå varandra, de olika myndigheterna. Vad jobbar ni med? Vad jobbar vi med? För det fanns så mycket missförstånd. Och just det där med organisationskänedom och vad som händer i den asylsökandes liv under väntetiden. (...) Alltså alla myndigheter måste vara medvetna om att det händer någonting i den asylsökandes huvud, alltså det är inte så enkelt (Tjänsteman, Migrationsverket, april 2004).

Två av projekten kom att ägna sig åt kompetensutvecklingsdagar. Ankomst Göteborg, arrangerade föreläsningar och seminariumverksamhet som utgjorde ett angeläget komplement eftersom dessa samlade organisationerna i ett erfarenhetsutbyte om dagsaktuella frågor, såsom exempelvis gömda flyktingars situation (6 februari 2004). Här samlades både frivilligorganisationer och kyrkor tillsammans med Migrationsverket. Det visade sig att det fanns mycket som man kunde lära sig av varandras verksamheter. Jag uppfattade att det fanns en stor okunskap kring de asylsökandes situation hos de frivilliga aktörerna. En effekt av seminariet torde ha varit att Migrationsverket fick ett bättre anseende hos deltagande aktörer, i bemärkelsen att det faktiskt är möjligt att kommunicera och hitta en lösning på en gömd persons situation.

RE-KOMP höll en första tvådagars konferens i Malmö hösten 2003 som samlade bortemot 100 deltagare, ifrån Arbetsförmedlingen, Malmö Stad, Migrationsverket och Region Skåne till Röda Korset. Arbetet drevs utifrån syftet att lära känna varandras organisationer och utifrån detta lägga grunden för en ökad förståelse för varandras uppdrag och ansvar, samt möjligheter till samverkan.

Efter första dagen så tror jag att det var många som kände sig lite skeptiska, eller undrade så här - att det här var lite flummigt (...) Vi hade ju hyrt in en konsult, som skulle jobba med oss den dagen. Och då jobbade vi ju mycket i olika tvärgrupper. Då diskuterade vi mycket det här med, vad är det som är viktigt? Vad är det som är viktigt för oss som arbetar med den här målgruppen? Vad är det för saker som vi skulle vilja föra fram och ha kompetensutveckling i? Jag tror att idén var god, samtidigt som många kände att det var lite flummigt. Det var mycket det här att man själv skulle tycka och tänka och nästan inga gränser för vad man kunde. För många är det ju väldigt

jobbigt. För man vill ha fasta ramar, man vill ha ett färdigt koncept. Att man går och lyssnar på en föreläsning eller man ja, man får någonting som man kan ta till sig eller liksom säga nej till. Men inte det här att man själv skulle få vara med (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Det är uppenbart att det kan uppfattas som utmanande att sättas in i ett sammanhang där man som tjänsteman avkrävs aktivt deltagande för att diskussionen skulle föras framåt i en konstruktiv riktning mot nya mål. Kanske det handlar om ett paradigmskifte? Både i bemärkelsen att tjänstemän nu skulle jobba med en ny målgrupp, men också utifrån perspektivet att detta skulle ske i en interorganisatorisk samverkan. Samtidigt uppmanade partnerskapet RE-KOMP till en processuell förändring. Allt utvecklingsarbete kan ytterst betraktas som en process. De samlade tjänstemännen torde inte ha varit förberedda på att de faktiskt uppfattades som självständiga och aktiva aktörer i detta förändringsarbete.

Migrationsverkets personal undrar: "Varför skall jag ägna mig åt det?"  
Dom ser det som att de ägnar sig åt praktisk information och kan inte se det framåtsyftande (Fältdagbok, 4 UP-möte, oktober 2004).

Kompetensutvecklingsdagarna synliggjorde att det existerar en formell ojämlikhet på fältet. Alla kan inte vara borta från jobbet för att ägna sig åt vad som i vissa organisationer uppfattas som 'marginella' frågor.

Folk från Arbetsförmedlingen hade det värst, för de är ju väldigt hårt styrda och vara borta från jobbet en dag där kan ju betyda väldigt mycket för deras resultat. Jag tror att för dem så var det extra viktigt att det här faktiskt var något som skulle leda någonstans (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Dagarna visade att det fanns existerande ojämlika förutsättningarna inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion. Medan vissa tjänstemän jobbar hela dagarna gentemot målgruppen, så utgör detta ett moment bland andra arbetsuppgifter hos den tjänsteman som verkar inom ramen för en helt annan organisation.

En viktig fråga för det organisatoriska fältet flyktingintroduktion är därför; hur man kan nå interorganisatorisk samverkan då alla jobbar under så olika förutsättningar?

Kompetensutvecklingsdagarna utmynnade i första steget att skapa samsyn och att se hur varandras verksamheter, men också den egna, faktiskt har en roll och en funktion i relation till målgruppen. Det bestämdes att fortsatta kompetensutvecklingsprogram var viktiga och nödvändiga för det framtida arbetet. Dessa kom att handla om

kartläggningsmetodik för att skapa samsyn och bygga vidare på varandra i en kontinuitet; organisationskunskap genom askultation för att lära känna varandras verksamhet; hälsoperspektivet och traumatiserade flyktingar. Men precis som min intervjuperson säger, för att detta skall vara möjligt "måste människor faktiskt vara beredda att lägga ned den tiden". Ett argument som hördes var:

Jag kan inte skicka någon till er kompetensutveckling för det kostar arbetstid (Fältdagbok, hösten 2003).

En annan del i samsynen var att lära sig varandras begrepp. Speciellt om man jobbat länge i en verksamhet kan det upplevas som förvirrande, sett från Migrationsverkets perspektiv kan det rent av uppfattas som felaktigt. Ett exempel, trots att jag i denna studie kontinuerligt talar om flyktingintroduktion som ett organisatoriskt fält (av vilken anledning har jag redogjort för tidigare), är det från Migrationsverkets perspektiv en stor skillnad att tala om flyktingar istället för asylsökande. En 'flykting' betraktas som en person som efter ett myndighetsbeslut blivit erkänd som sådan. Dessutom, i enlighet med Migrationsverkets vardagsverklighet som arbetar under förutsättningarna att runt 90 procent av de sökande får ett avslagsbesked på sitt tillståndsärende, betyder detta att myndigheten faktiskt inte jobbar med flyktingar. Istället visar sig att majoriteten av dem som i slutändan får stanna i Sverige får göra detta av 'humanitära skäl', vilket förstärker bilden att dessa personer inte kan betraktas som 'flyktingar'.

M: Det här med att andra organisationer använder andra typer av begrepp. Hur Migrationsverket har en speciell terminologi när man pratar om asylsökande och andra typer av migranter.

I: Ja, jag vet man blandar ihop saker, det gör man ju. Det såg man ju när de (RE-KOMP) skrev eller pratade. Man pratade om flyktingar. Man pratar om att vi har våra begrepp TUT och PUT och allt vad det heter. Vi förstår ju inte heller Arbetsförmedlingens koder för de kunde inte göra si och så, för de hade de och de ... Innan man kommer in i allt det här, är det svårt.

M: Det tar tid?

I: Ja, det gör det och det måste man lära sig. Och också veta vad det är, alltså jag blir ganska förvånad för jag tycker att man debatterar och det skrivs mycket om Migrationsverket och asylsökande, men folk vet väldigt lite egentligen. Även myndigheterna, vet väldigt lite. Alltså jag blir lika förvånad varje gång. Jag tycker vi har så mycket information och vi är ute och informerar och ändå så stöter man på det (Tjänsteman, Migrationsverket, april 2004).

Det handlade förstås inte enbart om att lära sig begrepp. Ytterst handlar begreppsdiskussionen om respekt, respekt för varandras olikheter. En viktig faktor var den ökade *förståelse* som man började få för varandras verksamheter.

Det var ju mycket, man har ju sina fördelar. Jahaja på Migrationsverket så gör de så och Arbetsförmedlingen de gör så. Det var ju det som var viktigt, att faktiskt träffas och se, men vad gör de egentligen? Och inte bara sitta och skylla på någonting som inte är sant (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Partnerskapens arbete samlade på många sätt eldsjälar med mer eller mindre erfarenhet utifrån området asyl- eller flyktingmottagning. I detta perspektiv gällde det att enas om en nivå där alla blir likvärdiga, eller så kanske man känner att med tanke på den okunskap som råder, är det lika bra att vara tyst. Projektverksamhet måste få skapa sin egen erfarenhet och ha rätt till att 'förfäras' av situationen. Människor måste uppenbarligen få skapa sina egna erfarenheter, vilket påminner mig om explosionen av en espressomaskin. Det är först när man torkat bort kaffe från kökstaket som man lär sig hantera maskinen på rätt sätt.<sup>24</sup> Denna *erfarenhetsdimension* är också tydlig bland de olika typerna av informanter, här uttryckt av en tjänsteman som jobbat länge med frågor som rör kommunal flyktingmottagning:

Jag är inte så överraskad av de asylsökandes situation. Jag har ju jobbat så många år med detta. (...) Det sa vi ju i början på 1970-talet. Det går runt. Det är ju väldigt vanligt. (...) Vi hade inget bra sätt att uttrycka den erfarenheten på (Kommunalt anställd tjänsteman, oktober 2003).

Sett från detta perspektiv av lång erfarenhet undrar man förstås: vad projekten håller på med och varför hjulet måste uppfinnas återigen?

### **Tredje utmaningen: att få flyt på ketchupen**

Det var en lång inkörningssträcka innan organisationerna hade börjat lära känna varandra, definierat och accepterat sitt ansvar för interorganisatorisk samverkan. Vad som kom att kallas för 'ketchupeffekten'. Först hände ingenting, så ingenting, och ingenting. Men plötsligt flödade ketchupen. Nu gällde det att hålla fart på flytet.

När alla väl hade insett att de var med på tåget och att det verkligen rullade fram, då fanns det inga gränser längre för den egna självreflexionen. Man utgjorde del utav ett framgångsrikt partnerskap som faktiskt gjorde någonting nytt. Nu strävade man efter att förstå och respektera varandras olikheter:

I: När jag då träffar på folk från Migrationsverket som faktiskt har väldigt svårt att se att det här är faktiskt någonting som är bra, det är väl inte alla som tycker det, men det finns vissa.

M: Hur bemöter man det?

I: Ja då säger man, ja alltså det är ju egentligen väldigt goda argument. (...) Dels så vinner man ju tid om man får stanna och får man inte stanna så har man vunnit hälsan på vägen. Jag tror att pratar man i de termerna så... Visst kostar det pengar men, det finns ju kostnader av att inte göra det också (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Från alla olika projekt och samarbeten kom någonting nytt och annorlunda att utvecklas. Kanske var det en ny syn på den egna verksamheten? En förbättrat goodwill för den egna myndigheten? Eller kanske att andra organisationer faktiskt kunde komplettera den egna verksamheten? Samtidigt uppstod en ny erfarenhet som handlade om att "det tar tid att skapa relationer" (Fältdagbok, 4P-möte, oktober 2004). I Malmö ansågs samverkansarbetet ha resulterat i ett fortsatt projekt som finansierades av den Europeiska flyktingfonden. Projektet som verkade under perioden hösten 2004 till årsskiftet 2005/06 med Migrationsverket som huvudman, samlade deltagande organisationer i en faktisk verksamhet från syftet att vara till nytta för målgruppen på en mängd olika områden.

I: Alltså förr, *innan* det här projektet med samarbetet mellan olika myndigheter så, så kände man att Migrationsverket - usch det var ju som någonting som katten hade släpat in. I och med det här samarbetet så har ju Migrationsverket blivit en myndighet bland alla andra. Vi är lika mycket värda och lika mycket respekterade och det betyder ju oerhört mycket för oss som jobbar med det. För vi har så mycket annat tråkigt, så att säga, så att jag tycker det är, alltså det är en av vinsterna faktiskt.

M: Det visar ju på att det finns ett intresse för frågan.

I: Oh ja, och det har ju utvecklats utifrån de här olika projekten och samarbeten som, jag måste säga att det verkligen har lett fram till någonting nu som jag tycker är, alltså det går inte, jag vet inte vad som skulle hända om vi plötsligt skulle säga 'nej, nu slutar vi med det här!' Jag vet faktiskt inte? Det skulle vara om det kom ett direktiv uppifrån som sa att nu får ni inte jobba så här. Ni får inte pengar till det, eller nåt sånt direktiv. (...) För att det känns som att det går inte att stoppa, det bara dundrar på nu, det går inte att stoppa och sen backa och gå tillbaka. Det går inte (Tjänsteman Migrationsverket, april 2004).

Det var framförallt 'eldsjälar' som kom att ta till sig EQUAL-programmets idé om 'empowerment' för individens bästa. Eldsjälarna kom att jobba gränsöverskridande och nydanande inom den egna organisationen. Detta arbete gör de oftast utifrån en passion att åstadkomma en förändring i organisationen eller så har de en idé som de vill förverkliga. Det som skiljer eldsjälar från annan personal är att de inte sitter fast i sin institutionella logik. Därför vågar de utmana rådande organisatoriska strukturer. Den största frågan för de enskilda individerna kom dock att handla om hur man skulle kunna fylla projektvisionernas innehåll och skapa rutiner för detta i vardagen, i sin egen organisation. I det nästföljande hanteras de institutionella förutsättningar som råder inom dessa skilda verksamhetsområden.

## V. FLYKTINGINTRODUKTIONENS INSTITUTIONELLA LOGIK

Varje organisation har sin egen institutionella logik. Den sätter ramarna för de enskilda aktörernas handlingsutrymme och verkar i relation till politiska, juridiska, arbetsmarknadsrelaterade och medicinska kunskapsområden. I det följande börjar jag med det statligt reglerande migrationspolitiken som inom Migrationsverket formerar en institutionell vinstlogik som handlar om att vinna legitimitet i det svenska samhället.

### **Statligt reglerande migrationspolitik: "Vi håller inte på med integration här, vi håller på med att sända hem!"**

Komplexiteten finns ju i vårt, det där med att förbereda för både att stanna och att återvända. Med viss rätta kan man ju fråga sig: hur skall man klura ut det? Jag brukar säga att en bra förberedelse för återvändande är att personen är aktiv under tiden som den vistas i Sverige och att den lär sig nya saker som den har nytta av antingen han får stanna i Sverige eller måste återvända hem (Lena Häll Eriksson, f.d. generaldirektör för Migrationsverket, maj 2003).

Det är uppenbart att partnerskapens samverkansarbete bland delar av personalen på Migrationsverket har upplevts som en paradox. För verkets personal ligger komplexiteten i uppdraget, man förbereder inte asylsökande personer för ett liv i Sverige. Speciellt inte med en verklighet som innebär att 90 procent får avslag i första instans.<sup>25</sup> Uppdraget att förbereda individen för en vistelse i Sverige, samtidigt som den sökande skall uppmuntras till s k meningsfull aktivitet som den har nytta av vid ett återvändande till hemlandet, är komplicerat. På detta sätt blir det ingen lätt uppgift för Migrationsverkets anställda. Hur kan man mentalt sett förbereda individer på att både integrera sig och samtidigt åka hem? En respondent uttrycker dilemmat på följande sätt:



Det är mycket inriktat på integration i vår verksamhet just nu. Och det kan ju kännas lite fel i tiden när 80-85 procent inte får stanna. Så det blir lite konstigt i huvudet ibland (Tjänsteman Migrationsverket, april 2004).

Som tjänsteman anställd på Migrationsverket kanske det inte heller har varit helt oproblematiskt att ingå i en samverkansgrupp som synes arbeta integrationsförberedande. Det finns indikationer som visar att det som i första hand kunde ses som en ambition hos Migrationsverket – att samverka kring nya arbetsformer – i en del fall inte har haft det lokala stödet och förankringen i organisationen: “Jag förstår inte, det är bara vid de här mötena som jag måste delta i diskussioner om integration” (Fältdagbok, styrgruppsmöte mars 2004, tjänsteman Migrationsverket). I andra fall har personal vid Migrationsverket uppfattat det naturliga i att betrakta asyltiden som en destruktiv period som uppenbarligen bryter ned den enskilda individen och som därför måste åtgärdas:

Trots att 80 procent ändå skall lämna landet, så handlar det om 10 månader i systemet. Om man överklagar blir det ytterligare 1 år, alltså totalt 2 år i Sverige. Det handlar om man skall tryckas in och hålla tyst, eller om man skall ta del av så mycket som möjligt. Försöka förstå det svenska samhället, ta del i det samhället erbjuder, ta del av vardagen (Tjänsteman Migrationsverket, april 2004).

En annan komplexitet även för de som arbetade inom ramen för det som uppfattades som framgångsrika EQUAL-projekt, var de svårigheter som projektanställda hade att förankra aktiviteterna i den egna organisationen. För implementerande tjänstemän kom det att bli psykologiskt jobbigt att ensam få dra ett stort lass:

I: Det har ju fungerat bra, men det har ju varit (suck) alltså det har varit onödigt jobbigt, onödigt besvärligt.

M: Hur tar det sig uttryck?

I: Svårt att förankra hos den övriga personalen, svårt att få människor i organisationen att *förstå* vad det överhuvudtaget går ut på och *varför*. Vad är det för *nytta*? Varför skall vi överhuvudtaget hålla på med integration? Förstår du? Det har jag säkert stött på ett otal gånger. Det blir ju till slut så att man står och slåss mot väderkvarnar. Har man då en chef som varit med om detta från början eller som åtminstone varit väldigt intresserad, så har man stöd när man skall förankra det. Men när man dessutom måste förankra det även hos henne, så blir det onödigt tungjobbat (Tjänsteman, Migrationsverket, maj 2004).

Det visade sig snabbt att det är enklare att bryta mot rådande institutionella strukturer om man inte själv har hunnit socialiseras in i dessa. Institutionell logik drabbar ju i slutändan de individer som är fokus för verksamheten, dvs de asylsökande. Nyanställd Migrationsverkspersonal kunde därför få dra ett onödigt stort lass när de skulle försöka få projektarbetet att fungera på hemmaplan. Man fick inte med sina kollegor. Som nyanställd kanske den institutionella logiken inte heller var synlig. Däremot var det svårare att förstå varför man kände sig motarbetad av sina kollegor.

I: Det fanns ju anställda som sa så, ”jag är så trött på de asylsökande så jag vill aldrig se de mer”, och ”de där djävla asylsökande” osv osv. En attityd som är jättetråkig och som jag inte tycker hör hemma på ett sånt arbete.

M: Hur bemöter man det?

I: Det gör man inte, för det finns ju ingenting att svara. Det finns ju ingenting att säga. Vad skulle du svara på ett sådant påstående? Vad skulle du säga? (Tjänsteman Migrationsverket, maj 2004)

Det som är det karaktäristiska för Migrationsverkets personal är att man hela tiden får jobba efter nya förutsättningar utifrån statliga mål och riktlinjer. Helt plötsligt kunde det bli anställningsstopp och köpstopp, vilket drabbar projektet. ”Man är hela tiden beroende av beslut, vi lever efter våra anslag” (Fältdagbok, 4UP-möte, december 2004).

Ett annat uttryck för institutionell logik är att juridiken och den rådande migrationspolitiken sätter ramarna för Migrationsverkets förhållningssätt och agerande. Ett mindre fältarbete på en transitenhet visar att många asylsökande egentligen inte skulle vara i systemet överhuvudtaget:

När man frågar varför de söker asyl uppper de inga skäl. Ibland undrar man, är det verkligen asyl du skall söka? Är det asyl du behöver? (Fältdagbok, juli 2004)

Problemet anses vara att Sveriges enda ’dörr’ för migration utgörs av asyl- och anhöriginvandringen. Ett annat faktum är att de humanitära skälen som grund för uppehållstillstånd i enlighet med lagstiftningen, leder till att asylansökan registreras även om inte personen uppper reella asylskäl.<sup>26</sup> Men att arbeta på Migrationsverket handlar också om att vara utsatt för internkonkurrens inom en hierarkisk organisation där implicit makt råder på många plan. Detta visar sig

exempelvis i den hierarki som finns mellan transit och mottagningen, mottagningshandläggare och OV-handläggare eller beslutsfattare och utredare. Den implicita makten kan sägas upplevas i relation till beslutets art; ju viktigare beslut, desto mer makt. En OV-handläggare med ansvar för 'barnets bästa' utmanade exempelvis makthierarkin, när han ringde en beslutsfattare för att ställa frågan: "På vilket sätt är detta beslut ett uttryck för barnets bästa?" (Fältdagbok, september 2004). Ett annat exempel är att beslut som tagits av OV-handläggare kan komma att ifrågasättas av mottagningshandläggare. Även det faktum att det enbart är vissa verksamheter som får direktiv för hur de skall arbeta, kan detta ses som ett uttryck för ledningens prioritet över vilka frågor som är viktiga:

Man pratar om att vi skall jobba med dessa frågor, men det finns inga direktiv *hur*. Det som det handlar om, är satsning på återvändande. Där kommer direktiven (Tjänsteman Migrationsverket, december 2004).

På Migrationsverket finns en påtaglig kollegial kultur. Frågan är om den existerar som ett skydd gentemot omvärlden? Som migrationsverksanställd tjänsteman är man van att bli ifrågasatt, inte enbart från allmänheten utan också från övriga myndigheter. (Fältdagbok, juli 2004) Ett uttryck för detta är att migrationsverksanställda ständigt måste försvara ett regelsystem, en nationell politik som av omgivningen inte alltid uppfattas som logisk.

M: Ska vi prata om TUTarna?

I: Jag blir vansinnig på de här tutarna. Somalierna som vi fick in, visst är det de du menar? Hur kan man ens, man ger folk tillfälligt uppehållstillstånd så att de får folkbokföra sig. Någon hade skaffat lägenhet av de här människorna och sedan skall de ut. (...) Jag kan inte förstå vitsen med det hela att du skall folkbokföras och bosätta dig för att sedan, något år senare, åka ut. Jag kan förstå att det behövs tillfälliga uppehållstillstånd men då skall man inte folkbokföras. De skall inte in i systemet, antingen är du inne eller ute så är du ute ur systemet. Men det här mittemellan (Kommunalt anställd tjänsteman, augusti 2004).

Som Eva Norström (2004) visar i sin avhandling formas en stark organisationskultur inom Migrationsverket. Som anställd tjänsteman krävs det en lojalitet gentemot verket som kan gå emot egna normativa värderingar. Den rådande policyn är skapad uppifrån och förväntas integreras av tjänstemännen. De signaler som kommer uppifrån handlar om att leva efter uppdragets krav; tjänstemannen har förbundit sig att vara lojal mot verket. För vissa enskilda tjänstemän kan de förväntade

integrationskraven t o m leda till en personlig konflikt, vilket kan resultera i sjukskrivningar och/eller att man slutar sin anställning.

### **Kommunal vinstlogik: "Migrationspolitiken förändras hela tiden och chefer tolkar detta på olika sätt."**

På introduktionen träffar vi på personer som vi frågar: hur har du tänkt försörja dig? Ja, jag har tänkt ha socialbidrag. Jamen skall du inte jobba i det här landet? Nej det behövs ju inte, man får ju socialbidrag (Kommunalt anställd tjänsteman, april 2004).

I kommunen gäller formella regler, men här finns också tankar kring huruvida kommunens skall engagera sig för asylsökande. Vid projekttidens startpunkt var det klart att migrationspolitikens målsättningar var integration. När detta senare svängde (omkring tredje kvartalet 2004) i en tydligare återvändande politik med en ökning av avslagsbesked på asylansökningar till över 90 procent i första instans, blev det tydligt att vissa chefer inte längre kunde se nyttan av att arbeta med asylsökande personer. Samtidigt skall man komma ihåg att asylsökande personer bor och lever i kommunen. Om deras hälsa är dålig så påverkar det deras omgivning, kommunmedborgarna.

Nyanlända skall ta del av kommunens introduktionsprogram. På Migrationsverket får man veta att vid ett eventuellt uppehållstillstånd i Sverige har man rätt till introduktionsersättning. Förutsättningarna för denna introduktionsperiod kom att bli utsatt för diskussion i Malmö stad under våren 2005 och utmynnade i en konflikt mellan lokal stadsdelsnämnd och politiskt beslutsfattande: "Dom har inte följt kommunstyrelsens beslut. Kommunen är faktiskt en politiskt styrd organisation" (Kommunalt anställd tjänsteman, 2005). Från mitt fältarbete visar det sig dock att den kritiserade stadsdelsnämnden agerat i denna riktning redan under tidigare år, vilket visar hur det organisatoriska systemet inom ramen för en och samma kommun kan resultera i konkurrens och hierarkier mellan olika stadsdelsnämnder:

Nu t ex som inför sommaren så säger vi ju till alla våra sökande som fått uppehållstillstånd att du måste söka sommarjobb. Det är ju arbetslinjen som gäller och det gäller ju oavsett om man varit här i Sverige i två månader eller två år, att man skall söka sommarjobb. Det är den informationen man får. Men då tycker många stadsdelar att det inte är realistiskt. Du kan inte säga till den korttidsutbildade kvinnan i femtioårsåldern att hon skall söka sommarjobb, man tycker att det är orealistiska krav. Medan vi menar, jamen det här är en attitydfråga. Det här handlar om att det är den här informationen som skall ges. Sen om hon inte får något sommarjobb det är klart då kanske man inte

drar in hennes introduktionsersättning. Men det är den här informationen som hon skall få. För det är en attityd, att har man ingen skola och har man inget arbete, ja då skall man söka ett arbete (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Vi brottas ju med systemfel. Den här veckan har vi pratat mycket om, att har man varit i introduktionen under de här tre åren som det hittills har varit, så har man sen överflyttats till att söka socialbidrag. Och då får man ett brev hem att, nu är din introduktionstid slut. Nu överflyttas du till socialbidrag. Och då tänker vi, men herregud, det är ju alldeles tokigt att man bara byter bidragssystem. Att man börjar med att komma in och så säger vi: Hej, nu har du tre år på dig, nu erbjuder vi introduktion här, och vi kräver det här och det här av dig, och efter de här tre åren skall du vara självförsörjande. Och sen så överflyttas man till socialbidrag. Som om det var, alla invandrare som skall gå på socialbidrag? (...) Och då tänker jag oj, titta här! Detta är ju alldeles tokigt, hur kan vi gå ut med den informationen? Vi måste ju prata på ett annat sätt. Och det är ju hela tiden det här att brottas med det här gamla sättet att se på saker, traditioner av hur man hanterar frågor. Just nu pratar vi mycket om det varför använder vi egentligen begreppet 'överflyttning till socialbidrag' (Kommunalt anställd tjänsteman, april 2004).

Vad informanterna verksamma i stadsdelsnämnden ger uttryck för är ju egentligen ett sundhetstecken. Utgångspunkten är att människor skall försörja sig själva. Varför vill andra stadsdelsnämnder agera på ett annorlunda sätt? Denna fråga återkommer under avsnittet nedan i relation till Arbetsförmedlingen som ville få ett antal asylsökande att jobba med när detta nya direktiv kom sommaren 2004. Uppenbarligen finns det här en kommunal konflikt som handlar om att föra in ett nytt perspektiv *normalisering* till skillnad mot det tidigare dominerande synsättet som byggde på *omhändertagande*. Medvetenheten om nödvändigheten att förändra det kommunala perspektivet i riktning mot normalisering, kom att utgöra en hörnsten för arbetet inom projektet RE-KOMP.

'Normaliseringstanken' är också ett perspektiv som ligger bakom tanken att asylsökande personer skall ha möjlighet att vistas i eget boende i en kommun. Tanken var att asylsökande inte skulle isoleras, vilket de tidigare gjorde i förläggingsmiljö. Därför har kommuner och landsting en viktig roll, menar migrationsminister Barbro Holmberg på RE-KOMPs konferens den 2 februari 2005 i Sigtuna. Att jobba i en kommun innebär därför att man får dras med de praktiska realiteterna av migrationspolitiska beslut, vilket ibland tar sig i uttryck i klara och tydliga protester. Detta har exempelvis bidragit till att ett av Malmö stads kommunalråd har kommit att betraktas som fientlig gentemot asylsökande.

Men som citaten ovan också visar, är det i kommunen som de nya samhällsmedborgarna skall fostras, i enlighet med de invandrapolitiska målen. För kommunen blir det uppenbart att om individen under lång tid har vistats i en asylmottagning, i en väntan under påverkan, där kanske överklagande av ett negativt besked så småningom har lett till ett humanitärt beslut, då innebär uppehållstillståndet att man kanske rentav får börja med en sjukskrivning. När den stress som den sökande varit utsatt för under väntetidens psykiska påfrestningar börjar släppa, då blir individen 'riktigt sjuk' och klarar inte av att hänga med i SFI-undervisningen. Det kan därför tyckas både logiskt och självklart att tjänstemän verksamma i en storstadskommun som Malmö med ett stort antal asylsökande i eget boende (runt 1900 vid projekttidens start) aktivt har sökt finna nya lösningar för individen:

Det var i maj 2002 som vi började jobba med asylsökande i introduktionsprogrammet. Vi började med 30 stycken. Bakgrunden var en lokal grupp som formats till följd av den centrala överenskommelsen. Där de då började diskutera, hur kan vi börja jobba mer med de asylsökande? Det bestämdes, vi tillsätter en liten operativ grupp där de kan börja titta på vad det finns för hinder och möjligheter. Vad är det för någonting som vi stöter på hela tiden som man kan förändra och förbättra. Vad är det för resultat, vad är det för vinster som vi kan se? (Kommunalt anställd tjänsteman, november 2004).

Genom att låta ett visst antal asylsökande delta i kommunens introduktionsprogram hade man förbättrat individens möjligheter till egenförsörjning. Det handlade om att ta tillvara kompetens och utnyttja asyltiden på ett bättre sätt. Vinsterna skulle vara bättre hälsa, ökat självförtroende och snabbare väg till arbete och egenförsörjning, vilket för deltagarna visade sig ge ett påtagligt resultat. För kommunen innebär detta en kostnadsbesparing och för individen betyder det en tidsvinst. Vid ett avvisningsbesked har det visat sig att man är bättre rustad för att återvända hem. Rekryteringen skedde i samarbete med Migrationsverket och det var behoven och önskemålen som fanns i mottagningssamtalen som avgjorde vilka individer som skulle komma i fråga för att få vara med i kommunens introduktionsprogram som upphandlats av utbildningsföretaget Lernia (RE-KOMP: *Ta tillvara kompetensen*).

Det är uppenbart att kommunen förutom regelverket måste hantera en institutionell vinstlogik i syfte att bana väg till självförsörjning. Detta sker genom att individen ges förutsättningar till en effektiv introduktion som kombinerar språkinläring med sunt förnuft om hur det fungerar i Sverige. RE-KOMP projektet 'Knäcka koden' kan sägas utgöra ett

experiment. Här kom tex hemspråkslärare att ansvara för frukostmöten. Sjukgymnaster jobbade mot de nyanlända i ett hälsoförebyggande arbete och informerade om nödvändigheten av daglig motion eller gymnastik. De trettioalet platser som fanns till förfogande för asylsökande att delta i ett lokalt introduktionsprogram under namnet "Asylsökande i introduktion", sågs som ett "framgångsrikt projekt" medan andra (framförallt personal anställd på Migrationsverket) uppfattade detta som ett "elitprojekt". Det finns ingen entydighet kring hur aktörerna i de olika verksamheterna tänker. Samtidigt som det handlar om att underlätta vägen in i det svenska samhället, finns det indikationer som talar i termer av fostran och disciplinering: "Någonstans bör det finnas en gräns om vad man kan kräva av det svenska samhället" (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Om kommunen är uppbyggd på stadsdelsnämnder kan det finnas olika konkurrerande perspektiv att betrakta frågorna. En kommunal tjänsteman menar att det faktum att integrationsfrågorna hamnat hos stadsdelsnämnder är förödande eftersom frågorna lätt blir en marginell verksamhet. Problemet uppfattas vara kommunens 'dubbla språk'. Det finns ett "besvärande stort glapp mellan retorik och praktik (...) Man talar om människor som resurser, men i praktiken vet jag inte om människor är så villiga att ta emot flyktingar" (Kommunalt anställd tjänsteman, oktober 2003). En annan tjänsteman beskriver vikten av att projektverksamheten har en reell organisatoriskt förankring:

Jättarna styrs av sin linjeorganisation. På tre år kan jättemycket hända. Därför är det viktigt att gå till beslutsfattare och ha dem med sig. Man måste ha toppen med (Kommunalt anställd tjänsteman, oktober 2004).

Partnerskapet RE-KOMP – ett samverkansprojekt mellan Uppsala kommun och Malmö Stad, ägnade sig åt en långsiktig utvecklingsstrategi och kom fram till att det hela handlar om att *byta syn från omhändertagande till tillvaratagande*. Kommunens syn på den enskilda individen måste förändras till ett 'empowerment' perspektiv. Synen på individen måste bytas från "makt- och ansvarslös" till "motmakt och ansvarstagande". Myndigheternas synsätt måste förändras från att ses som kontrollinstans till ett perspektiv där myndigheten inger förtroende och tillit utifrån en intressegemenskap. RE-KOMPs styrningsgrupp fastställde under våren 2003 att man måste få bort tidigare synsätt som sett individen som ett passivt, hjälplöst objekt som är offer för omständigheterna. Istället hävdar RE-KOMP att individen skall ses som ett aktivt handlande subjekt som är kapabel till växande, det är faktiskt en person som själv skapar sina omständigheter.

## Holistiskt perspektiv:

### “Läroprocessen är beroende av individens hälsa.”

Asylsökande är personer som inte har någon status i landet. Det faktum att man är innehavare av ett LMA-kort tycks verka diskriminerande, åtminstone om man börjar få inblick i Migrationsverkets vardagsverklighet av att möta andra myndigheter, framförallt sjukvården som anses “vara värst” (Fältdagbok, juli 2004). Även om vårdcentraler primärt skall ansvara för att asylsökande personer får tillträde till akut sjukvård, händer det ofta att asylsökande blir dåligt bemötta och t o m nekats tillträde: “De kan ha ringt flera gånger och får ingen tid, så ringer jag och får tid” (Tjänsteman Migrationsverket, december 2004). Detta kan bero på att den internorganisatoriska informationen inte fungerar tillfredsställande från läkare till mottagande läkarsekreterare. På detta vis kan enskild vårdpersonal komma att utgöra en stark maktbas då enskilda sökande nekats tillträde och vård. Av och till krävs det att Migrationsverkets personal får ringa upp och informera om den asylsökandes rättigheter.

När det gäller hälsa och rätten till vård har Migrationsverkets personal många historier att berätta. Landstingen skall efter avtal med staten ansvara för ’vård som inte kan anstå’, samt hälsosamtal. Detta betyder att man erbjuds ett hälsosamtal och inte en fullständig undersökning, vilket gör många sökande besvikna. Problemen är många och utifrån mina fältdagböcker, kan dessa samlas kring följande punkter (uttalanden är från Migrationsverksanställda tjänstemän):

#### *Bristande kunskaper om asylsökandes rättigheter:*

Vi har en ständig kamp med sjukvården angående definitioner och asylsökandes rättigheter. Vårdcentralen säger att man inte tar emot. Det handlar om definition av akutsjukvård och asylsökandes rätt till vård, trots att de har ett LMA-kort (Transitenheten). Ibland skickar vårdcentralen tillbaka den sökande med en lapp där det står “var vänlig skicka tillbaka personen med en tolk” (Transit boendet). Vårdcentralen ringer oss och säger “vi har en som tillhör er, vi är klara med honom nu, när kan ni komma och hämta?” (Mottagningsenheten).

#### *Undertryckta toner av rasism:*

Sjukvården ringer till oss och säger “vi har en stor svart man som luktar illa hos oss”. Då frågar jag, “kanske det är så att han har feber? Har ni kollat det?” Då visar det sig att mannen hade vattkoppor (Transitenheten).

#### *Hälsoundersökning blev ett obligatorium:*

Vissa skolor vägrar ta emot barnen om de inte gjort en hälsoundersökning. Givetvis går detta emot skollagens intentioner om att minderåriga barn skall erbjudas skolgång (Mottagningsenheten).



### *Anspelning på stereotyper för den asylsökandes bästa:*

Vi hade en man som låg hos oss och var så sjuk att vi behövde någon som kom och gjorde en bedömning. Han hade stora blemmor på kroppen och var febrig och vit i ansiktet. När jag ringde jourhavande, vägrade man att skicka ut någon. Jag sa att "mannen är så sjuk att han inte för egen maskin tar sig till ett sjukhus". Men det hade ingen verkan. Då bestämde jag mig för att spela ut mitt triumfkort, "så då menar ni att vi skall ha en afrikansk man som ligger här och kan sprida smitta?" Du skulle bara veta hur fort de kom ut och tittade på honom (Transitenheten).

Det är uppenbart att det inom landstingets verksamhet finns institutionella problem att implementera att asylsökande faktiskt är en målgrupp och att dessa har rätt till 'vård som inte kan anstå'. I många kommuner samlas detta ansvar under organisationer på temat 'flyktinghälsan', som samlar nyanlända asylsökande till hälsosamtal. Syftet med samtalen är att uppmärksamma behov av omedelbar vård och smittsamma sjukdomar. Asylsökande har också rätt till mödravård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort samt vård och åtgärder enligt smittskyddslagen. Minderåriga asylsökande har rätt till samma hälso- och sjukvård som andra barn i länet, samtidigt visar verkligheten att det tycks finnas stor skillnad mellan retorik och praktik och att det finns mycket kvar att göra innan alla människor i organisationen har förstått att dessa människor faktiskt diskrimineras i relation till sina rättigheter:

Flyktingbarnen får inte den uppföljning på BVC som de skall ha. Och varför får de inte det? Ja, det kan man ju undra då (Regionalt anställd tjänsteman, våren 2004).

Vikten att hälsan bevaras under väntetiden, var en drivande faktor för ett stort antal projekt som kom att fokusera på att upprätta verksamheter som skulle förbättra asylsökandes hälsostatus. Det handlar om att förmåga till inlärning och självförsörjning blir hämmat om individen inte mår bra. Vikten av god hälsa har därför ansetts som integrationsfrämjande. I andra länder där asylsökande inte fått arbeta har yrkesmässig utbildning visat sig vara ett utmärkt medel för att förbättra hälsostatus, samtidigt som asylsökande lärt sig språket. Förvåningen i det transnationella nätverket har därför varit stor vid kunskapen om de svårigheter som finns för asylsökande att i Sverige få ett arbete. Detta trots att det finns en formell rätt att arbeta på den svenska arbetsmarknaden, i situationer när väntetiden förväntas bli mer än fyra månader lång.

## **Arbetsmarknadspolitisk logik: "Man kan ju inte göra så mycket med asylsökande. Jag kan ju bara matcha. De har ju inte rätt till våra åtgärder eller någonting sådant."**

Vi har ju fått uppdraget att jobba tidigare med dem som har fått uppehållstillstånd. Det är helt klart det är kontorets huvudmål. Vi skall tidigare lägga in ingången till arbetsförmedlingen (Tjänsteman Arbetsförmedlingen, augusti 2004).

Frågan är på vilket sätt den lokala arbetsförmedlingen kan bistå asylsökande personer? Sedan den 1 juli 2003 har asylsökande haft rätten att skriva in sig på Arbetsförmedlingen, vilket man inte fick göra tidigare trots att man haft rätt till att arbeta (AT-UND stämplat på sitt LMA-kort vilket betyder, Arbetstillstånd Undantag), dvs i de fall ärendet kommer att ta längre tid än fyra månader. Som jag visat i tidigare avsnitt stipulerar Överenskommelsen att asylsökande "kan ha tillgång till service från arbetsförmedlingen, dels för att förkovra sig inom sitt yrke men också för att vara bättre förberedd inför en eventuell bosättning i Sverige". En självklar utgångspunkt är att asylsökande personer, liksom människor i övrigt, vill ha ett arbete och försörja sig själva så snabbt som möjligt. Migrationsverkets vardagsverklighet visar emellertid att det finns asylsökande personer som skulle välja Sverige just med anledning av 'rätten till bidrag'. En tjänsteman berättar kring dessa 'kulturellt konkurrerande perspektiv' att likväl som det finns sökande som ganska fort frågar efter 'asylpengen', så finns det sökande som förvånas över det faktum hur finansieringen går till i Sverige. I själva verket har man inget intresse alls av att 'leva på Sverige':

De asylsökande själv kan ju tro att det (dagbidraget) kommer från FN, Röda Korset eller så... alltså vadå, liksom det är ju inte era pengar eller så. När de då får höra att det är statens pengar – Oj, hur har ni råd med det? (Tjänsteman Migrationsverket, april 2004).

Vid möten inom ramen för NTG-Asyl har det diskuterats att det finns stora nationella variationer i hur Arbetsförmedlingen sköter sitt arbete med asylsökande: "Det händer fortfarande att de (Arbetsförmedlingen) säger 'kom tillbaka när du gått SFI'. Det tar tid innan man är med på tåget." (Fältdagbok, våren 2004). Å andra sidan finns det Arbetsförmedlingar som söker vara offensiva men har svårt att få med deltagare:

Arbetsförmedlingen sökte få ihop 1 000 sökande som de skulle arbeta med nu när Arbetsförmedlingen jobbar med asylsökande. Då tyckte vi (...) att det är ju alla våra som skall skrivas in på Arbetsförmedlingen, självklart, utom de som kanske är sjukskrivna eller har några andra hinder, medan man i andra

stadsdelar tyckte att vi har inga som vi kan skriva in. För att de var hemlösa eller de hade inget fast boende eller... (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

I och med att Arbetsförmedlingarna fick mandat att skriva in asylsökande på ett lokalt kontor väcktes frågan om behovet av samordningsnummer. Diskussionerna i NTG-Asyls styrgrupp visade också på att det fanns en fråga *huruvida* asylsökande verkligen skulle skrivas in på Arbetsförmedlingen:

Det är på Migrationsverkets initiativ som detta måste ske och förmedlarna får lokalt jobba under de förutsättningar som man bemöts. (...) Den mentala biten hos Migrationsverket varierar på olika platser, vilket lägger förutsättningarna för hur de lokala arbetsförmedlarna kan jobba (Fältdagbok, NTG-Asyl, våren 2004).

Att samverkan initieras är formellt Migrationsverkets ansvar och inte Arbetsförmedlingens eller de enskilda arbetsförmedlarnas. Även om Överenskommelsen lägger grunden för samverkan, är det fortfarande utifrån de förutsättningar som råder på Migrationsverkets lokala kontor som formerar huruvida samverkan kan komma till stånd.

Den reglerade arbetsmarknadslogiken står för att staten som central aktör via aktiv lagstiftning strävar efter att eliminera dysfunktioner som skapas av de rena marknadskrafterna. I en migrationskontrollerande välfärdsstat med begränsad möjlighet för arbetskraftsinvandring, kan detta få en latent funktion att hålla asylsökande borta från arbete. Paradoxen är, att eftersom arbete traditionellt setts som väg till det svenska språket och integration, blir arbete också liktydigt med integration i det svenska samhället. Avsaknad av arbete ger rätt till dagbidrag. I utbyte mot detta deltar asylsökande i organiserad verksamhet.

Migrationsverket som statlig myndighet får inte heller bedriva vinstgivande verksamhet, därför kan man inte använda sig av de asylsökande som en arbetskraft för ett produktivt arbete. I sådant fall dumpar man nämligen varans pris på marknaden, något som inte är förenligt med de svenska fackföreningarnas krav på lönearbete:

Ett lokalt Migrationskontor använde snickarkunniga asylsökande till att tillverka blomlådor. Det visade sig att dessa blev så attraktiva i samhället att det lokala kontoret fick många förfrågningar från ortsbor som ville ha liknande blomsterlådor. Eftersom det var asylsökande som utförde arbetet, skulle Migrationsverket som inte är en 'vinstdrivande' verksamhet kunna ta mer betalt än tillverkningsmaterial. Det visade sig att det skulle bli för billigt och konkurrera ut annan försäljning av blomsterlådor på orten. Alltså fick de asylsökande inte utföra arbetet.

Detta menar jag, är ett bra exempel på hur den svenska politiken verkar emot sina intentioner om att ge asylsökande möjlighet till aktivitet som utgjort en 'meningsfullhet'. Varför kan man inte få utföra ett 'riktigt' arbete? (Fältdagbok, 4UP-möte december 2004)

Vid ett flertal tillfällen under denna treåriga fältarbetsperiod har informanter i olika sammanhang tagit upp problemet med det motstånd som man finner hos de lokala fackföreningarna. Detta fackliga motstånd lägger hinder i vägen för asylsökande men också för att de invandrare som är bosatta här skall kunna få möjlighet att göra praktik på en arbetsplats. Det torde vara ett enormt motiveringsarbete som måste komma till stånd för att uppfylla målsättningen att asylsökande personer skall kunna upprätthålla sin yrkesskicklighet eller se denna från ett svenskt perspektiv under tiden som man väntar på ett asylbesked i Sverige.

Från arbetsgivarens synvinkel innebär den kortvariga och osäkra arbetskraften som asylsökande erbjuder - en risk - att man helt plötsligt står utan arbetare. Det finns också dem som har haft erfarenhet av ett plötsligt avvisningsbeslut, under tvångsmässiga former i åsyn av arbetskamrater och kollegor på arbetsplatsen, då vill man inte gärna utsätta dem eller produktionen för detta igen. Av den anledningen menar arbetsförmedlare, är asylsökande personer inte populära på den svenska arbetsmarknaden.

I de fall asylsökande har ett arbete torde det vara få som till sin mottagningshandläggare lämnar uppgiften att de försörjer sig själva med inkomst från eget arbete. Ibland finns klara misstankar att den sökande arbetar, men ändå uppbär dagersättning. Uppenbarligen skall det mycket till innan Migrationsverket känner att de kan använda sig av disciplineringsåtgärden, dvs dra in ett dagbidrag, speciellt om det är en barnfamilj (Tjänsteman Migrationsverket, augusti 2004).

Det här är ett exempel på den svaghet som finns i det svenska mottagningssystemet som rent konkret kan resultera i att människor både innehar arbetsinkomst och uppbär dagersättning. Å andra sidan finns det olika former av arbete. Det faktum att man som individ hamnar i ett nätverk av 'informell arbetsmarknadssektor', med allt vad det kan innebära framförallt för ensamkommande kvinnor och barn, behandlas inte vidare här, då det är en fråga som varken är särskild studerad och dessutom utgör ett annat forskningsområde som inryms under begreppet 'trafficking'.<sup>27</sup> Vad som är min poäng här är att lyfta fram, det faktum att om den sökande har ett formellt jobb på arbetsmarknaden är denne skattskyldig i Sverige.

Kopola & Lapidus (2003) har gjort en första studie av huruvida 'invandrare' har tillgång till det svenska socialförsäkringssystemet.

Bristande integration för gruppen invandrare har lett till att de har "svaga kopplingar till arbetsmarknaden", menar författarna. Därmed blir det en risk att stora grupper av samhällsmedborgare bibehåller "en statisk och successivt försvagad ekonomisk nivå".

Även om jag tror att viljan (att arbeta) kanske fanns oftast hos dem när de kom till Sverige, så har den över tiden mattats av. Man har inte tagit tillvara den viljan från början. Jag vet inte, det finns ju på något sätt en passivisering av människor, kan jag tänka. Genom att man inte får de här möjligheterna som man kanske skulle vilja ha. Det kan ju bero på konjunkturläge och allt möjligt. Men visst, man finner sig ju till slut i en tillvaro som är ganska bekväm, där man får sitt bidrag och så (...) Vi kan inte passivisera längre, vi måste försöka säga till alla att du kan och det går (Kommunalt anställd tjänsteman, maj 2004).

Den svenska socialförsäkringen är inte uppbyggd efter medborgarskapsprincipen utan efter principerna om *bosättning* eller *arbete*. Detta betyder att förmåner i den svenska välfärdsstaten tillkommer individen antingen i formen av bidrag (bostadsbidrag, barnbidrag, föräldrapenning, ersättning för sjukvård etc) eller som en försäkringsdel som baserar sig på arbetsinkomst. Författarna menar att asylsökande har tillgång till dessa försäkringar "tidigast vid beviljandet av ett uppehållstillstånd".

Den koppling som det svenska socialförsäkringssystemet har till arbetsmarknaden, synliggör dock, att när det gäller gruppen asylsökande personer är dessa undantagna rätten till vissa förmåner. För att följa Kopola & Lapidus exempel; en arbetande asylsökande har inte rätt till sjukpenning trots att de betalar skatt. Man kan därför fråga sig om det finns någon relevans att asylsökande personer faktiskt deltar på den formella arbetsmarknaden (betalar skatt) då de inte får tillträde till de samhällsgemensamma förmånerna ens medan de väntar på ett beslut i sitt ärende?

### **Etisk logik: "Vi sitter här för vi vill förändra."**

Den organiserade verksamheten skall utformas så att den kan vara till nytta för den enskilde vid ett eventuellt återvändande. Detta betyder att den organiserade verksamheten står inför en brytningstid där den är på väg mot två olika spår. Ett 'in-spår' för dem som fortfarande inte fått besked i sitt ärende och som deltar i SFI-undervisning och ett annat för dem som fått avvisningsbesked meddelat från Migrationsverket. Detta 'utspår' engagerar de enskilda mottagningshandläggarna i 'återvändandesamtal'. Individens deltagande i fortsatt organiserad

verksamhet omdisponeras till andra aktiviteter än SFI-undervisning, såsom exempelvis engelska eller dataundervisning. Aktiviteterna förverkligas genom upphandling med utbildningsföretag eller andra organisationer verksamma i näringslivet. Även om företagsverksamheten verkar i en vinstrationell kontext som handlar om att få ett avtal på en konkurrensutsatt marknad, så finns här praktiskt inriktade nyckelaktörer vars arbetsuppgifter är fokus för verksamheten. Dessa verksamma lärare möter individerna - eleverna – varje dag. I denna miljö betraktas man inte som asylsökande. Tillvaron är normaliserad, man är en egen individ – en människa med bekymmer, tankar och funderingar kring en i längden allt mer ohållbar situation. Att inte veta hur nästa dag ter sig, att inte vara kontroll över vare sig sin tid eller sitt liv (Brekke 2004).

Frivilligorganisationer intar ofta rollen att bevaka skeenden. Ofta agerar de i egenskap av lobbyister och remissinstanser som påverkare av flyktingpolitiken. Inom frivilligorganisationer är det vanligt med eldsjälur som engagerar sig mot förverkligande och upprätthållande av en idé som i slutändan handlar om att se människan som handlande subjekt och inte ett passivt objekt. I projektverksamheten var det klart att frivilligorganisationernas aktörer stod för perspektivskifte och en *etisk logik* som motpol till myndighetens institutionella logik.

M: vad tycker du är det viktigaste du har lärt dig under den här samverkansperioden?

I: Ja vad skall jag säga. Det är så himla mycket som man har lärt sig. (...) Det här var intressant och det här skulle man kunna göra. (...) Sen en annan sak som jag känner så oerhört varmt för och vad jag tyckte var väldigt töntigt i början, det är ju de i Uppsala, Nyby Vision – Oh jag tyckte de var så tontiga i början. Och jag känner så varmt för dem nu. Jag tycker att de är fantastiska.

M: Har de förändrat sin roll?

I: Nej det är nog jag som har förändrat mig. Jag tyckte liksom i början att vad gör de här? Vad sitter de här för? Och det var så, du vet ibland - det kan bli så naivt. Men jag känner varmt för dem nu. Jag tycker de gör en jätteinsats (Tjänsteman, Migrationsverket, april 2004).

I andra länder har frivilligorganisationerna en tydlig roll och funktion i mottagningspolitiken. Caritas i Tyskland är t ex finansierad via skattemedel. Detta leder till en europeisk ojämlikhet mellan frivilligorganisationer verksamma i olika länder. Det visar sig att vi i Sverige är dåliga på att tillvarata de kunskaper och engagemang som

finns hos frivilligorganisationerna. Arbetet bygger på en begränsning av finansiella resurser. Svenska myndigheter tycks räkna med att frivilligverksamheten generöst skall dela med sig av sin tid och sitt engagemang utan krav på ersättning. I längden måste det vara så att om man vill ta tillvara den kompetens som här finns, så måste staten vara beredd att betala för detta.

Ekonomiska konsekvenser blev det för frivilligorganisationen Nyby Vision som var engagerade i RE-KOMP:s verksamhet. Under projekttiden kom det att visa att det inte fungerade med ekonomisk kortsiktighet för organisationen. Därför såg Uppsala kommun till att det skrevs ett treårskontrakt med kommunen för att säkra verksamheten under hela projekttiden. Ett års planering visar sig ge kortsiktighet också för den verksamhet som har avtal med Migrationsverket inom ramen för organiserad verksamhet. När t ex planerad verksamhet inte startar upp i tid som tanken var, kan det leda till nedskärning av personal, osäkerhet och turbulens inom ett utbildningsföretag.

## VI. MOTTAGNINGENS INTEGRATION?

Vad är det som sker inom det organisatoriska fältet flyktingintroduktion? Finns det här någon reell integration mellan myndigheternas arbete? Vad finns det för hinder i deras arbete? På vilket sätt uppfyller de Överenskommelsens intentioner kring samverkan? Hur påverkar detta den asylsökandes vardag från mottagning till bosättning?

Här skulle jag vilja säga att hinder kan ses i två olika former: *formella hinder* i typen av regelverk och dess begränsningar, samt *informella hinder* i formen av institutionell kulturell miljö.

Den konkreta projektverksamheten har strävat mot likriktighet, det som jag i det teoretiska avsnittet benämner ismoforism. I första rummet har det handlat om att *skapa en samsyn* på frågans behov, dvs att göra något kvalitativt bra för den asylsökande individen oavsett om denna får ett uppehållstillstånd i Sverige eller måste återvända hem. Det har varit viktigt att skapa en *gemensam tolkningsram* kring målgruppen asylsökande. Detta har exempelvis i fallet RE-KOMP resulterat att man förstått vikten av det erfarenhetsutbyte som kan ske inom ramen för ett kompetensutvecklingsprogram. Syftet har varit att nå samsyn på hur samtliga organisationer som verkar inom fältet flyktingintroduktion kan jobba gemensamt gentemot gruppen asylsökande personer. I ett andra steg har samordningen resulterat i en *identifiering av konkreta problem*; exempelvis har det uppmärksammas att en person måste ha varit bosatt i Sverige under minst två år för att få nyttja studiemedel från CSN, vilket missgynnar särskilt motiverade och studiebenägna

individer. Inom projektverksamheten visade det sig nämligen att asylsökande som snabbt tog sig igenom introduktionsprogrammet hamnade i en limbosituation. Den introduktionsersättning som utbetalas av kommunen är ämnad för perioden introduktion och SFI-undervisning och inte för fortsatt vidareutbildning på t ex högskola. Sådana strukturfel har av projekten vidareberapporterats och via kommunala politiker resulterat i motioner för att uppmärksamma regeringen på problemen.

Ett exempel på den konkurrens kring frågans hantering som även råder inom ett och samma verksamhetsområde kom till uttryck i Malmö stad under mitten av sommaren 2005. Detta har resulterat i att stadsdelsanställda tjänstemän har utsatts för internorganisatorisk kritik. Frågan gäller "varför skall SFI-studerande ha rätt till semester när inte andra studenter får detta? Semester är något som är uttryck för att du har ett jobb och är självförsörjande". Detta kan ställas gentemot det faktum att "introduktionstiden utgör en särskilt reglerad period, därför är det självklart att SFI-studerande skall ha sommarledighet". Frågan synliggör hur ideologiska målsättningar kan komma i konflikt med regelverket. Samtidigt synliggör polariteterna en internorganisatorisk konkurrens som handlar om *hur* man på bästa sätt kan ta emot nyanlända inom en och samma kommun. Det visar sig nämligen att när en och samma fråga ägs av flera stadsdelsnämnder så skapar detta utrymme för lokala tolkningar och variationer. Men frågan aktualiserar också; på vilket sätt skall välfärdsstaten egentligen ta emot nyanlända? Ytterst menar jag, handlar detta om vilket typ av samhälle vi vill ha inför framtiden.

Internkonkurrens kan ses som ett uttryck för institutionella likriktningsproblem, vilket även finns hos andra organisationer inom fältet. Ett uttryck för strävan mot nationell internorganisatorisk likriktning utgör Migrationsverkets organisationsförändring från och med årsskiftet 2004/05. Sedan dess är Migrationsverket uppdelat i fem olika verksamhetsområden, varav verksamheten asyl utgör ett eget område. En nationell likriktning med en verksamhetsledare torde gynna verksamhetsområdet, även om det finns stort geografiskt avstånd mellan norr och söder. Mottagningsverksamheten kan ses fungera väldigt olika utifrån skilda lokala miljöer, vilket speglar sig i allt ifrån norr till söder likväl som från glesbygd till tätort (Andersson 1994).

Om vi talar i termer av att det existerar ett organisatoriskt fält på flyktingintroduktionens område, så råder här fortfarande konkurrens även om denna inte är uttalad i alla sammanhang. Det handlar om att tjänstemän i respektive organisation fortfarande ser till egennytta, eller snarare, kanske det handlar om att organisationerna i slutändan



är politiskt styrda organisationer. Byråkrater förväntas inte agera själv, utan från ett tydligt mandat utifrån ett politiskt uppdrag. Därför är deltagarna i olika typer av samverkansgrupperingar fastlåsta i sin egen regulativa miljö och dessutom en härskande institutionell kultur. Detta gör det oerhört svårt att uppfylla de fyra nödvändiga elementen som i tidigare avsnitt beskrivits som elementära delar i struktureringsprocessen. Denna handlar om att det skall finnas:

- en ökad interaktion mellan organisationerna i fältet (kan sägas existera),
- en framväxt av ett dominerande interorganisatorisk struktur (är tveksamt),
- ett ökat informationsflöde och kamp om begrepp (existerar i högsta grad),
- ett utvecklande av en ömsesidig medvetenhet att man är involverade i samma gemensamma projekt och arbetar mot samma mål (börjar göra sig gällande).

Jag skulle vilja säga att det är långt kvar innan det råder en interorganisatorisk samsyn på fältet flyktingintroduktion. Enligt delarna av struktureringsprocessen som beskrivs ovan finns det svaga delar av reell samverkan. I de fall det synes som det existerar är detta ett resultat av att arbetet hålls ihop av eldsjälare eller temporära externa resurser. Ett av partnerskapen RE-KOMP insåg betydelsen av att skapa interorganisatorisk samsyn genom gemensam kompetensutveckling. Detta behöver dock inte betyda att RE-KOMP utgjorde en motor i samsynsarbetet, eftersom lokala samverkansgrupper fanns etablerade redan före RE-KOMP:s tillkomst. Det är dock viktigt att komma ihåg att kompetensutvecklingsprogrammet och andra aktiviteter som uppmuntrat lokal interorganisatorisk samsyn, har möjliggjorts tack vare externfinansierade resurser från ESF-rådet via finansieringen av ett utvecklingspartnerskapsarbete. Detta har resulterat i att mentala och psykologiska processer har satts igång, vilket blir en naturlig reaktion när man hanterar gemensamma frågor i en och samma styrgrupp (interorganisatoriskt arbete).

Att få till stånd en samverkan mellan olika myndigheter är inte en lätt uppgift. Ju större organisation, desto svårare är uppgiften. Det måste till eldsjälare om man skall lyckas med att implementera de interorganisatoriska erfarenheterna in i den egna organisationen. En väsentlig förutsättning är därför att dessa nyckelaktörer har både mandat och auktoritet att jobba med frågorna inom den egna organisationen. Huruvida interorganisatorisk samverkan fungerar, det vet man först när personerna i samverkansgruppen visar sig vara utbytbara. Det är här den reella utmaningen finns.

Det är långt kvar innan det råder en likriktning i enlighet med den modell som presenterades i det teoretiska avsnittet. Frågan är också om det är eftersträvansvärt? På ett sätt kan man säga att Överenskommelsen utgör en tvingande likriktning (normativ isomorfism) mot en samverkansmodell av ett organisatoriskt fält på introduktionens område. Fältet tar i praktiken inte slut i och med att man får ett uppehållstillstånd utan samverkan gynnar även tiden efter ett uppehållstillstånd, den så kallade introduktionstiden. I slutändan är det en politisk angelägenhet om Sverige vill förändra utseendet på sin mottagningsverksamhet och lägga allt mer av ansvaret för denna uppgift utanför Migrationsverket.

Slutsatserna är att flyktingintroduktionen i bästa fall befinner sig i initialskedet av ett organisatoriskt fält. En faktor som skulle kunna styrka den tesen är det Europeiska flyktingfondfinansierade projekt som ägt rum i Malmö Stad under namnet Center för asylsökande (CFA - URL: <http://www.cfa-malmo.se/>). Projektet sökte utveckla samverkan under asyltiden mellan de berörda parterna Migrationsverket, Region Skåne, Arbetsförmedlingen och Malmö Stad. Projektets resultat efter redan ett års arbete visade på hopp för interorganisatorisk samverkan och att det finns lokala förutsättningar för att etablera flyktingintroduktion som ett eget organisatoriskt fält. Med en fortsättning hade projektet kunnat utgöra ett reellt forum för utvecklandet av metoder som kunde ha resulterat i en utökad samverkan med frivilligorganisationer och det omgivande samhället. Projektets nedläggning årsskiftet 2005/06 kan ses som ett uttryck för den komplexa problematik som det innebär att driva alternativa former av verksamhet kring den känsliga angelägenheten asylsökande personer (Appelqvist 2006).

Överenskommelsens retorik kring samverkan, lägger en grund som kommer att behöva följas upp mer konkret i framtiden. Som sådan kan den teoretiskt presenterade modellen utgöra en analytisk grund för uppföljning av lokala verksamheter. Även om en viss förfining och tydligare indikering måste ske, kan modellen utgöra ett första steg. Om tanken är att det skall finnas tydligare effektivitetsvinster för mottagningsverksamheten som gynnar individen oavsett om denna får ett uppehållstillstånd eller ett avvisningsbesked, måste samtliga myndigheter komma mycket längre i struktureringsprocessen. Detta kan enbart uppnås genom att lokala samverkansgrupper börjar definiera gemensamma mål och visioner för sin samverkan samt konkretisera hur detta skall realiseras. Därför utgör den teoretiska modellen också en första grund för sådan tankeprocess. I slutändan handlar det givetvis om att ge de asylsökande personerna en reellt meningsfull verksamhet, oavsett ett återvändande eller bosättning i Sverige.

## NOTER

- <sup>1</sup> Det är många personer som möjliggjort min studie om svenskt asylmottagande. Christian Råbergh vid Europeiska Socialfonden, svenska ESF-rådet såg värdet att med hjälp av EQUAL medel finansiera så att även forskning kom att utgöra en naturlig del av partnerskapens arbete. Projektkoordinatorerna Katarina Löthberg och Katarina Nilsson gav mig tillträde till det Europeiska (transnationella) fältet och fortsatt medverkan inom ramen för deras transnationella partnerskap under namnet ASPIRE! – Asylum Seekers Participation is the Result! Ett stort tack till alla som generöst har delat med sig av er kunskap och erfarenheter.
- <sup>2</sup> Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare träffades våren 2001 mellan Arbetsmarknadsstyrelsen (Dnr 01-2151-21), Integrationsverket (Dnr INT 19-01-538), Migrationsverket (Dnr MV-11-2001-3005), Skolverket (Dnr 07-2001:734) samt Svenska Kommunförbundet (Dnr 2001/0527). Detta centrala dokument har med åren uppdaterats samt kompletterats med överenskommelser på såväl regionalt som lokalt plan, se URL: [http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal\\_\\_\\_3886.aspx](http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal___3886.aspx) [juli 2005].
- <sup>3</sup> Citaten är från den tredje reviderade versionen med datum den 1 mars 2004 [Online] <http://www.integrationsverket.se/upload/introduktion/overenskommelse/Överenskommelse%20040301.pdf> [juli 2005].
- <sup>4</sup> De aktörer som samverkar varierar på olika sätt runt om i landet. Aktörer som kan finnas på ett lokalt plan kan vara arbetsförmedlingen, kommunens flyktingmottagning/invandrarservice, kommunal vuxenutbildning och/eller annat utbildningsinstitut ansvarigt för SFI-undervisningen (svenska för invandrare), Migrationsverket m fl.
- <sup>5</sup> Det skall redan här noteras att det finns en skillnad mellan statens målsättningar för flyktingmottagandet och det asylmottagande som Migrationsverket (tidigare Statens invandrarverk) traditionellt har ansvarat för sedan dess upprättande 1969. Flyktingmottagandet omfattar alla de personer som efter en asylprövning fått ett permanent uppehållstillstånd eller de personer som anländer som kvotflyktingar (dvs har ett

uppehållstillstånd före inresa) till Sverige. Denna angelägenhet har därför av naturliga skäl kommit att bli en fråga för de mottagande kommunerna. I och med regeringens proposition 1996/97:25 Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, byter detta mottagande namn och kallas därefter för introduktions-period. Asylmottagandet inryms under Migrationsverkets uppdrag och omfattar asylsökande personer som vistas i Sverige medan dom väntar på ett besked i sitt asylärende.

- <sup>6</sup> Integrationsverket URL: <http://www.integrationsverket.se> [januari 2005].
- <sup>7</sup> Se Appelqvist 2004, 2005 och 2005a för delstudier till följd av forskningsarbetet.
- <sup>8</sup> Sommaren 2001 utlystes programverksamheten EQUAL under den Europeiska socialfonden, (ESF-rådet). EQUAL är ett programinitiativ som syftar till att motverka diskriminering och utestängning i arbetslivet. I december samma år samlades för första gången de tre projektägare som aspirerade på medel ur programmets femte tema – asyl: RE-KOMP, Ankomst Göteborg och Modul 16-20. Under perioden november 2001 till april 2002 gick dessa in i en uppstartfas av något som kom att bli ett treårigt långt utvecklingspartnerskap, med eventuell möjlighet till förlängning. De tre utvecklingspartnerskapen fokuserade asylsökande som en särskild målgrupp och kom i den nationella temagruppen att sedermera utökas med ytterligare ett projekt som hanterade traumatiserade kvotflyktingar och deras mottagande i två glesbygdskommuner.

ESF rådet insåg i ett tidigt skede behovet av utökad kunskap och forskning på asylområdet. Detta ledde till att jag inviterades att som forskare följa utvecklingspartnerskapens arbete inom ramen för asylområdet. ESF rådets programdokument deklarerade nyttan av att utvecklingspartnerskapen tog fasta på de riktlinjer som formulerats i Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Denna lägger grunden för att de svenska myndigheterna skall bli bättre på att samverka kring frågor som rör mottagningen av nyanlända. Partnerskapen kom därför av naturliga skäl att formera sig utifrån givna organisatoriska förutsättningar i en lokal kontext av asylmottagande.

Partnerskapens koordinatörer under temat asyl kom i enlighet med EQUAL programmets riktlinjer för strukturpåverkan i ett tidigt skede att samlas i en grupp för att utbyta tankar och erfarenheter. Efter hand växte en nationell temagrupp på området. asyl som har ett eget sekretariat och hemsida (NTG Asyl, URL: <http://www.temaasyl.se>). Dess styrgrupp består av de myndigheter

och intressenter som omfattas av riktlinjerna i enlighet med Överenskommelsen. Till sig har man under våren 2005 också kopplat en referensgrupp.

Samtliga partnerskap har även arbetat med andra europeiska partners för att utbyta erfarenheter i ett så kallat transnationellt partnerskap. Via RE-KOMPs och Ankomst Göteborgs medlemskap i ASPIRE! (Asylum seekers participation is the result!) blev min närvaro legitimerad: jag fick förmånen att följa framväxten av ett partnerskap som av den europeiska temagruppen asyl (ETG Asyl) har kommit att karaktäriseras som ett "mycket framgångsrikt" transnationellt projekt. Den transnationella medverkan har utgjort ett viktigt bidrag till att förstå de specifika komponenterna i svensk välfärdsstatlig politik och mottagande, vilket lyfts fram i denna studie.

Sedan starten har ett av partnerskapen avslutats, vilket utgjort ett viktigt incitament till det resultat som här presenteras.

- <sup>9</sup> Jag hanterar här inte utvecklingspartnerskapens särskilda arbete. För mer information kring utvecklingspartnerskap, EQUAL programmets direktiv och riktlinjer under Tema Asyl, se tillgänglig dokumentation och information hos ESF-rådet (<http://www.esf.se>) eller NTG-Asyl (<http://www.temaasyl.se>).
- <sup>10</sup> "Today, however, structural change in organizations seems less and less driven by competition or by the need for efficiency. Instead, we will contend, bureaucratization and other forms of organizational change occur as the result of processes that make organizations more similar without necessarily making them more efficient. Bureaucratization and other forms of homogenization emerge, we argue, out of the structuration (...) of organizational fields" (DiMaggio & Powell 1983:147).
- <sup>11</sup> "By organizational field, we mean those organizations that, in the aggregate, constitute a recognized area of institutional life: key suppliers, resource and product consumers, regulatory agencies, and other organizations that produce similar services or products. The virtue of this unit of analysis is that it directs our attention not simply to competing firms (...) or to networks of organizations that actually interact (...) but to the totality of relevant actors" (DiMaggio & Powell 1983:148).
- <sup>12</sup> URL: [http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal\\_6751.aspx](http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal_6751.aspx) [maj 2005].

- <sup>13</sup> De berörda myndigheterna som undertecknat den centrala överenskommelsen är: Arbetsmarknadsstyrelsen (Dnr Sam 04-596-09), Integrationsverket (Dnr INT 19-04-280), Migrationsverket (DNr MV-11-2001-3005), Myndigheten för skolutveckling (Dnr 2004:00042), Skolverket (Dnr 07-2004:161), Svenska kommunförbundet (Dnr 2004/0499) [Online] URL: <http://www.integrationsverket.se/upload/introduktion/overenskommelse/Överenskommelse%20040301.pdf> [maj 2005].
- <sup>14</sup> URL: [http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal\\_2401.aspx](http://www.integrationsverket.se/templates/ivNormal_2401.aspx) [maj 2005].
- <sup>15</sup> URL: <http://www.integrationsverket.se> [januari 2005].
- <sup>16</sup> Tankegångar om individens valfrihet i kombination med perspektivet att det skulle vara hälsofrämjande att bo hos vänner och släktingar, osynliggjorde det faktum att reformen om eget boende faktiskt också innebar minskade kostnaderna för asylmottagningen.
- <sup>17</sup> Socialstyrelsen: Om sjukvård för utlänningar [Online] URL: [http://www.socialstyrelsen.se/Amnesord/halso\\_sjuk\\_verk/Fragor\\_svar/](http://www.socialstyrelsen.se/Amnesord/halso_sjuk_verk/Fragor_svar/) [juli 2005]
- <sup>18</sup> För 2003 och 2004 års sökande uppger Migrationsverkets årsredovisning 2004 (s 9) att det ännu är för tidigt att uttala någonting då deras väntetid beräknas vara längre än tre år.
- <sup>19</sup> Nyhetsnotiser hos Migrationsverket [Online] URL [http:// www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se) [2004-08-16].
- <sup>20</sup> Utlänningsnämndens utgiftsprognos Nr 3/2004, tillgänglig [Online] URL <http://www.un.se> [2004-08-16]. Som jämförelsepunkt kan sägas att genomsnittlig handläggningstid för hela 2004 var 291 dagar hos Migrationsverket och 170 dagar hos Utlänningsnämnden enligt Migrationsverket (2004).
- <sup>21</sup> För hela 2004 var genomsnittlig vistelsetid 521 dagar i mottagningssystemet. För varannan irakier var det 767 dagar, dvs mer än två år. (ibid.)
- <sup>22</sup> Ersättningen under 2005 innebar att om man inte hade egna ekonomiska medel fick man rätt till ett dagbidrag om 71 kronor per vuxen asylsökande och 61 kronor per person för sammanboende. För barn upp till 17 år var beloppet 37-50 kronor per dag, med

halvering från det tredje barnet. Aktuella belopps-uppgifter finns på Migrationsverket [Online] URL: <http://www.migrationsverket.se>.

- <sup>23</sup> Registrering hos Migrationsverket sker så fort en person kommer och söker asyl i Sverige. Registreringen innebär att aktas och fotograferas samt att uppgifterna förs in i en särskild akt som utgör grunden för asylansökan. Den sökande uppger för handläggaren sina grunder för asyl och undertecknar sin asylansökan samt erhåller ett så kallat dossiernummer. En kopia på detta dokument gäller som bevis på att den sökande sökt asyl tills han eller hon fått sitt LMA-kort. Med ny utlänningslag från den sista mars 2006 (SFS 2005:76) har denna procedur delvis förändrats. Den sökande har en viss period själv att tillsammans med sitt ombud lämna in en grund för asylansökan.
- <sup>24</sup> Jag har i olika sammanhang dragit denna parallell som handlar om en enklare version av espressomaskin som får det kvarblivande kaffet att explodera om man inte först tömmer ut överbliven ånga innan man laddar maskinen igen. När en god vän inspirerad av min maskin skaffade en likadan berättade jag för henne om min erfarenhet. När jag var på besök en dag och kaffe skulle göras för två personer, blev hon tvungen att lära sig av sin egen erfarenhet, nämligen att torka upp kaffe som exploderat över hela köket.
- <sup>25</sup> Det visade sig att under projekttiden ökade avslagsprocenten från drygt 80 till bortom 90 procent i första instans, dvs beslut från Migrationsverket.
- <sup>26</sup> Asyl enligt Utlänningslagen (SFS 1989:529) utgör ett skydd/uppehållstillstånd för en person som uppger att den har en välgrundad fruktan för förföljelse i sitt hemland, pga av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till samhällsgrupp eller politisk åsikt.
- <sup>27</sup> Var gränslinjerna går mellan situationen för asylsökande och personer som utsätts för vad som har kommit att kallas trafficking är inte helt klart. Den svenska regeringen har uttalat att skillnaderna mellan förekomsten av den så kallade människosmugglingen och trafficking är att den förra är något självvalt av individen och utgör ett brott mot staten, medan det sistnämnda innebär ett utnyttjande av individen och därför ett brott mot denne. Idag talar man inom EU snarare om 'mixed flows' i bemärkelsen att det är svårare att urskilja hur och vart samt av vilken anledning migrationsmönstren går. Till följd av detta söker EU i en harmoniserande anda snarare hantera vad som uppfattas som migrationsströmmar (management of migration).

## LITTERATUR

- Alvesson, Mats & Kaj Sköldbberg (1994) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Alvesson, Mats & Kaj Sköldbberg (2000) *Reflexive Methodology. New Vistas for Qualitative Research*. London: SAGE.
- Andersson, Maria (1994) *Flyktingförläggning i omvandling: intryck från kommunal och statlig verksamhet*. Umeå: Sociologiska institutionen, Umeå Universitet, MERGE Rapport 2.
- Appelqvist, Maria (1999) *Responsibility in Transition. A Study of Refugee Law and Policy in Sweden*. Umeå: Doctoral theses at the Department of Sociology.
- Appelqvist, Maria (2004) "EU synar våra kort", *Invandrare & Minoriteter* 4: 5-9.
- Appelqvist, Maria (2005) "Challenges of a Harmonised EU Asylum Policy", *The 4<sup>th</sup> International Immigration Conference*. Warsaw: Independent University of Business and Government.
- Appelqvist, Maria (2005a) "Att se vem som ljuger", *Invandrare & Minoriteter* 2: 8-11.
- Appelqvist, Maria (2006) *CFA – Center för asylsökande. Utvärdering av ett samverkansprojekt mellan Migrationsverket, Malmö Stad, Arbetsförmedlingen och Region Skåne* (manuskript).
- Brekke, Jan-Paul (2004) *While we are waiting*. Oslo: Institute for Social Research, Report 2004: 10.
- Colomy, Paul (1998) "Neofunctionalism and Neoinstitutionalism: Human Agency and Interest in Institutional Change", *Sociological Forum* 13 (2): 265-300.
- Czarniawska, Barbara (1990) "Merchants of meaning: Management consulting in the Swedish public sector", B. A. Turner (red.) *Organizational symbolism*, 139-150. New York: de Gruyter.
- Czarniawska, Barbara (1993) *The three-dimensional organization*. Lund: Studentlitteratur.



- Czarniawska, Barbara & Guje Sevón (red.) (2003) *The Northern Light – Organization theory in Scandinavia*. Malmö: Liber AB.
- De Jong, Marjanna (2004) *Vardagen för asylsökande ungdomar som kommit ensamma till Sverige*. Malmö: Malmö högskola, Lärarutbildningen, Rapport 4.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983) “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, *American Sociological Review* 48: 147-160.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell (red.) (1991) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ebers, Mark (red.) (1997) *The formation of inter-organizational networks*. Oxford: University Press.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1964) “Social change, differentiation, and evolution”, *American Sociological Review* 29: 235-247.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1965) *Essays on Comparative Institutions*. New York: John Wiley.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1971) *Social Differentiation and Stratification*. Glenview, IL: Scott Foresman.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1973) *Tradition, Change, and Modernity*. New York: John Wiley.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1978) *Revolution and the Transformation of Societies*. New York: The Free Press.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1980) “Cultural orientations, institutional entrepreneurs, and social change: Comparative analyses of traditional civilizations”, *American Journal of Sociology* 85: 840-869.
- Eisenstadt, Shmuel N. (1990) “Modes of structural differentiation, elite structure, and cultural visions”, Jeffrey C. Alexander and Paul Colomy (red.) *Differentiation Theory and Social Change: Comparative and Historical Perspectives*, 19-51. New York: Columbia University Press.

- Elg, Ulf & Ulf Johansson (2000) *Dynamiskt relationsbyggnad i Europa: Om hur olika slags relationer samspelar – illustration av svenska dagligvaruföretag*. Lund: Lund University, Institute of Economic Research.
- Erfors, Agneta (2004) *Det är dans i parken ikväll. Om samverkan mellan näringsliv och akademien med forskningsparken som mäklande miljö och aktör*. Lund: Institutet för ekonomisk forskning, Lund Business Press.
- Ford, David (1997) *Understanding business markets*. London: Dryden Press.
- Friedland, Roger & Robert R. Alford (1991) "Bringing Society Back In: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions", Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 232-263. Chicago: University of Chicago Press.
- Glaser, Barney & Anselm Strauss (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine de Greyter.
- Granovetter, Mark & Richard Swedberg (red.) (1992) *The Sociology of Economic Life*. Boulder, Co: Westview Press.
- Grape, Ove (2001) *Mellan Morot & Piska. En fallstudie av 1992 års Rehabiliteringsreform*. Umeå: Akademiska avhandlingar vid Sociologiska institutionen Umeå Universitet, No 23.
- Integrationsverket (2004) *Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare* [Online] <http://www.integrationsverket.se/upload/introduktion/overenskommelse/Overenskommelse%20040301.pdf> [juli 2005].
- Integrationsverket (2004a) *Integration – var god dröj. Utvärdering av kommunernas introduktionsverksamhet*. Rapport 2004:01.
- Integrationsverket (2004b) *Introduktion – men inte för alla - Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2003*. Rapport 2004:02.
- Integrationsverket (2005) *Introduktion för nyanlända invandrare – enkätundersökning 2004*. Rapport 2005:01.

- Johansson, Roine (1997) *Organisationer emellan: Om förhandling, makt och handlingsutrymme*. Lund: Studentlitteratur.
- Johansson, Roine (2002) *Nyinstitutionalismen inom organisationsanalysen*. Lund: Studentlitteratur.
- Kadhim, Abdul (2001) *Svenskt kommunalt flyktingmottagande: politik och implementering*. Umeå: Akademiska avhandlingar vid Sociologiska institutionen Umeå Universitet, No 20.
- Koelble, Thomas A. (1995) "The New Institutionalism in Political Science and Sociology", *Comparative Politics* 27(2): 231-243
- Kopola, Nelli & Robin Lapidus (2003) "Vilka socialförsäkringsvillkor har invandrare?", *Socialmedicinsk tidskrift* 1: 31-36
- Kraatz, Matthew S. & Edvard J. Zajac (1996) "Exploring the Limits of the New Institutionalism: The Causes and Consequences of Illegitimate Organizational Change", *American Sociological Review* 61(5): 812-836.
- Lindqvist, Rafael (2000) *Att sätta gränser. Organisation och reformer i arbetsrehabilitering*, Umeå: Boréa.
- Mattsson, Lars-Gunnar, & Staffan Hultén (1994) *Företag och marknader i förändring. Dynamik i nätverk*. Stockholm: Netenius & Santérus.
- March, James G. & Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press.
- Meyer, John W. & Brian Rowan (1977) "Institutional organization in the western cultural account", George M. Thomas, John W. Meyer, Francisco O. Ramirez & John Boli (red.) *Institutional Structure*, 12-37. Newbury Park, CA: Sage.
- Migrationsverket (2003) Yttrande över SOU 2003:75 Etablering Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle (N-122-2003-18621).
- Migrationsverket (2004) *Årsredovisning* [Online] URL: [http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om\\_verket/ek\\_redovisningar/arr2004.pdf](http://www.migrationsverket.se/infomaterial/om_verket/ek_redovisningar/arr2004.pdf) [31 juli 2005].

- Parsons, Talcott (1966) *Societies: Evolutionary and Comparative Perspectives*. New York: Free Press.
- Parsons, Talcott (1971) *The System of Modern Societies*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Polany, Karl (1944) *The Great Transformation*. Boston: Beacon Press.
- Premfors, Rune (1989) *Policyanalys – kunskap, praktik och etik i offentlig verksamhet*. Lund: Studentlitteratur.
- RE-KOMP: (2005) *Ta tillvara kompetensen*, Informationsmaterial: Trosa Tryckeri AB.
- Sartre, Jean-Paul (1928) *Search for a Method*. New York: Knopf.
- Schierup, Carl-Ulrik (1990) “Svensk flyktingpolitik i retoriken och praktiken”, *Häftet för Kritiska Studier 2*.
- Schierup, Carl-Ulrik (1991) “The duty to work – The theory and practice of Swedish refugee policy”, Aleksandra Ålund & Carl-Ulrik Schierup, *Paradoxes of Multiculturalism*, 27-46. Aldershot: Gower.
- Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (red.) (1992) *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Södergran, Lena (2000) *Svensk Invandrar- och Integrationspolitik. En fråga om jämlikhet, demokrati och mänskliga rättigheter*. Umeå: Akademiska avhandlingar vid Sociologiska institutionen, No 50.
- Turner, Barry A. (red.) (1990) *Organizational symbolism*. New York: de Gruyter.
- Zucker, Lynne G. (1991) “The role of institutionalization in cultural persistence”, Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell (red.) *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, 83-107. Chicago: University of Chicago Press.
- Ålund, Aleksandra & Carl-Ulrik Schierup (1991) *Paradoxes of Multiculturalism*. Aldershot: Gower.

## OFFENTLIGT TRYCK

### Propositioner

- Prop. 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*  
Prop. 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv*  
Prop. 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden - från invandrarpolitik till integrationspolitik*

### Statens Offentliga Utredningar

- SOU 1992:69 *Mottagandet av asylsökande och flyktingar*  
SOU 1992:113 *Meningsfull vistelse på asylförläggning*  
SOU 1995:65 *Sverige, framtiden och mångfalden*  
SOU 2003:77 *Vidare vägar och vägen vidare – svenska som andraspråk för samhälls- och arbetsliv*  
SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle*

### Lagar & förordningar

- SFS 1985:1100 Skollagen  
SFS 1989:547 Utlänningsförordningen  
SFS 1989:549 Utlänningslag (ersatt 31 mars 2006 med SFS 2005:716)  
SFS 1990:927 Förordning om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.  
SFS 1991:900 Kommunallagen  
SFS 1992:1068 Lag om introduktionsersättning  
SFS 1994:137 Lag om mottagande av asylsökande personer  
SFS 2000:415 Förordning om statlig ersättning till kommuner och landsting för kostnader för vissa utlänningar med tidsbegränsade uppehållstillstånd  
SFS 2002:45 Socialtjänstlagen  
SFS 2003:623 Förordning om arbetsplatsintroduktion  
SFS 2005:716 Utlänningslag

# FROM RECEPTION TO INTEGRATION? REFUGEE INTRODUCTION AS AN ORGANISATIONAL FIELD

## Summary

This is a study about the changed perspectives on Swedish reception- and integration policies originating from *the National Agreement* established in the spring of 2001 by the main responsible authorities: the Swedish Employment Service (Arbetsmarknadsstyrelsen), the Swedish Integration Board (Integrationsverket), the Swedish Migration Board (Migrationsverket), the Swedish Association of Local Authorities and Regions (Svenska Kommunförbundet, Statens skolverk) and (since 2003) the Swedish National Agency for School Improvement (Myndigheten för skolutveckling). The Agreement establishes a base for coordinated organizational work that extends the integration perspective by also taking the situation of asylum applicants into consideration. Its purpose is to strengthen the co-operation among the responsible authorities in order to make them more efficient in the area of integration.

The study was conducted in relation to work resulting from three innovative projects targeting asylum applicants and experiences of their stay in Sweden. The development partnerships of (DP) RE-KOMP, Arrival Gothenburg and Modul 16-20 were founded by the National European Social Fund and its EQUAL programme, a European Commission initiative that aims to combat social discrimination and exclusion from the labour market. Another perspective of the DP work is to understand it from an inter-organisational perspective as co-ordinated work among one or more authorities that have a common assignment under the Agreement. The main task is to improve organisational efficiency and create a waiting period that is meaningful and which gives easier access to the labour market. It is also expected that arranged activities should benefit the claimant, irrespective of whether they are finally granted asylum or not.

The study was based on fieldwork undertaken over a three year period. The above mentioned DP's were followed at local (in the actual project work), national (in the National Thematic Group Asylum with a steering committee representing the main national authorities) and transnational (at a European co-operative level in activities by the

European Thematic Group Asylum and the transnational partnership of Asylum Seekers Participation is the Result! or ASPIRE! for short) levels. The wide range of research participation, and the illustrative detail that one of the DP's had to finish their work before the estimated time period, forms the basis of the presented theoretical arguments.

The theory takes new institutional theory as its starting point, together with the assumption that the reception period can be seen as an organisational field, here named *refugee introduction*. The purpose of using this concept is not to collect evidence, but rather to open up an analytical discussion that facilitates an understanding of organisational rules and values in the framework of Swedish migration policy. It is significant that structural norms have an impact on individual patterns of thinking and behaviour. Moreover, internal rules and norms affect how the external environment perceives the authority, particularly in terms of the services it provides and the mind-set of its employees. Concepts vary and change depending on the context of study and whether it is at a local, regional or national level. Depending on their role and position in the organisation, actors within the same authority also have various possibilities to make change happen.

The refugee introduction field covers the period from when the asylum seeker first arrives at the border and claims refugee status until a decision is finally made. The Migration Board is identified as being the major authority responsible for claimants waiting for asylum in Sweden. They organise both accommodation and what is called organised activities, which usually consist of basic Swedish language training. They run detention centres and handle financial matters (e.g. daily allowances) in situations where the individual lacks resources. From the local community's perspective, asylum applicants might be seen as a group they do not need to care for. The official assignment is to serve both residents and citizens, i.e. people with recognised residential status. However, since asylum claimants are obliged to wait in local communities while decisions about their cases are being made, both local authorities and health care services have an interest in their physical and psychological well-being. Moreover, if the individual is finally granted a residence permit and can stay in Sweden on a permanent basis, the state of his or her health will have an impact on their possibilities to learn Swedish, enter the labour market and become self-supportive.

The study illustrates that a changed policy that establishes an inter-organisational field of refugee introduction will expose the actors responsible for policy implementation to new demands and requirements. Two kinds of obstacles can be discerned: *formal obstacles* in terms of deficiencies in the rules and legislations, and *informal obstacles* as a

result of institutional cultural norms. It is evident from the fieldwork that the DP work has been struggling towards *uniformity*, in the sense of creating a common, inter-organisational understanding that asylum applicants' needs should be seen as well as heard in the local community. For that reason it has been important to create a *common framework of understanding* that will guide the work with the target group of asylum applicants. One DP worked towards organisational transformations that resulted in the establishment of a training- and development programme for local actors in the field of refugee introduction. This created a basis for a common understanding that also incorporated the needs of asylum applicants within the local field of refugee introduction. As a second step, these co-ordinated activities led to the *identifying of concrete problems* and highlighting boundaries for accessing a continuation of financial support for education in situations where asylum applicants have used their waiting time efficiently.

The results illustrate that, as a policy document, the Agreement could be seen as an important mechanism for co-ordinating different perspectives and improving co-operation in the establishment of an organisational field (normative isomorphism). The major advantage of consciously establishing an organisational field of refugee introduction is that it also takes the surrounding community and non-governmental organisations into consideration. Previously their role in the field has been rather nebulous. Moreover, contrary to practices in many other European countries, in Sweden it is the state that traditionally has been responsible for the introduction of new arrivals.

The advantage of establishing an organisational field of refugee introduction is that its co-operation and co-ordination will have positive consequences for the individual even after a residence permit has been granted. At the end of the day, however, it is political will that determines whether Sweden wishes to change the conditions of its reception policies and engage and involve actors other than the Migration Board. The presented theory, illustrated in Tables I and II, could – with certain clarifications – function as a guideline for follow-up activities in relation to the local policy impact of the Agreement. If the idea to improve the efficiency of national reception is to be developed, all the relevant authorities need to improve their level of co-operation. This can only be achieved when local organisational fields start to define common goals and visions for co-operation. The presented theoretical model can therefore be seen as a first step that determines how such a process might be defined. In the end, though, the common goal would be to provide asylum applicants with a meaningful stay, irrespective of whether they are obliged to return to their home countries or are granted a residence permit and can stay in Sweden.





MARIA APPELQVIST är doktor i sociologi verksam som lektor vid IMER, Malmö högskola. Hennes forskning och undervisning rör kvalitativa aspekter på området migration, flyktingmottagande och integrationspolitik. (IMER, Malmö högskola, 205 06 Malmö, maria.appelqvist@imer.mah.se)



### **CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH**

is a publication series that presents current research in the multidisciplinary field of International Migration and Ethnic Relations. Articles are published in Swedish and English. They are available in print and online ([www.bit.mah.se/MUEP](http://www.bit.mah.se/MUEP)).

**MALMÖ UNIVERITY**

SE-205 06 Malmö

Sweden

tel: +46 46 665 70 00

[www.mah.se](http://www.mah.se)