

Civilsamhällesorganisering för nyanlända i Malmö: ett samtal med Mikael Johansson (Malmö ideella)

Måns Lundstedt

Måns Lundstedt is a postdoctoral researcher at the University of Gothenburg, in the department of sociology and work science. His research revolves around political contention in connection to migration and refugee reception, with a specific emphasis on the local level.

I. INLEDNING

I slutet av november 2023 arrangerade det internationella forskningsprojektet *Whole-COMM: Migrant integration in small communities*¹ en endagsworkshop i Bryssel. Förutom de deltagande forskarna bjöd man också in politiker, tjänstemän och civilsamhällesorganisationer från projektets deltagarländer. Forskarlaget från Malmö universitet hade bland annat bjudit in Mikael Johansson från Malmö ideella, vad han kallar en "gränsgångarorganisation" som arbetar med att samla och samordna civilsamhällesgrupper och skapa möjligheter för idéburen sektor att samverka med offentlig sektor i Malmö. De deltar också i nätverk på regional, nationell och internationell nivå. Några veckor senare stämde jag träff med Mikael för att prata om hans intryck av workshopen, och om de likheter och skillnader han ser mellan civilsamhällets villkor i Malmö, Sverige, och i övriga Europa.

Det centrala temat i mitt samtal med Mikael blev förhållandet mellan civilsamhällets betydelse för nyanländas integration och förändringarna av relationen mellan civilsamhället och staten. Å ena sidan beskriver Mikael hur det långt utvecklade samarbetet mellan Malmös civilsamhällesorganisationer och offentlig sektor skapat ovanligt goda förutsättningar för de

organisationer som arbetar i staden att delta i arbetet med nyanlända. Å andra sidan ser han hur politiska trender på både lokal, regional och nationell nivå drev på en utveckling mot allt större likriktning. Även om den här utvecklingen inte kommit till Malmö ännu, så ser han risker avteckna sig mot horisonten.

Den första halvan av den här texten är ett återgivande av Mikael's resonemang. Den syftar därmed till att lyfta fram ett av många perspektiv på civilsamhällets arbete med och för nyanlända i Malmö och i Sverige. I de två första avsnitten har jag därför hållit mina egna kommentarer och tolkningar så kortfattade som möjligt. I textens avslutande del tar jag ett steg tillbaka i syfte att sätta in Mikael's resonemang i en större diskussion i den svenska forskningslitteraturen, om relationen mellan stat och civilsamhälle i arbetet med nyanländas integration. Jag fokuserar där särskilt på den tilltagande professionalisering och formalisering som de senaste decennierna förändrat civilsamhällets samarbete med offentlig sektor, och på vad det kan innebära för civilsamhället och för det arbete som utförs för att nyanlända ska få en förankring i sitt nya hemland.

II. MALMÖ IDEELLA I MALMÖ, SKÅNE OCH I VÄRLDEN

Det är tidig förmiddag när jag blir insläppt till Föreningscenter Nobel 21 (döpt efter adressen på Nobelvägen 21). Här på Malmös föreningscenter samsas Malmö ideella med en försvarlig andel av Malmös civilsamhällesorganisationer. Vissa av dem sitter på fasta kontorsplatser eller så kallade "mikrokontor" medan andra använder mötesrummen eller lobbyns kaféplatser för att

hålla möten och andra aktiviteter. Just innanför dörren, med utsikt över ett snöigt Södervärn, förbereder språkkaféet – en av lokalens många verksamheter – sin årliga julfika.

Nobel 21 drivs som ett samarbete mellan Malmö stad och Malmös föreningsliv. De täta banden mellan civilsamhällesorganisationerna, och mellan civilsamhället och offentlig sektor, är också en återkommande del av Mikael's berättelse om Malmö. Det var också något representanterna från de andra länderna reagerade på i samband med workshopen, enligt Mikael:

Det är ju just det här med att ha en samlande verksamhet, som kan bli en brygga mellan kommunen och föreningarna. Det var tydligt i stort sett alla grupper jag satt i på workshopen, att många blev avundsjuka på det. Särskilt de NGO-liknande aktörerna var ju avundsjuka på det täta samarbete vi har med Malmö stad.

De täta relationerna mellan Malmös civilsamhälle och olika aktörer i offentlig sektor är dock ingenting Mikael tar för självklart. Även i Malmö och i Skåne, som han generellt tycker har varit bra på att utveckla samarbeten mellan civilsamhälle och offentlig sektor, har det tagit tid att hitta arbetssätt som tar vara på fördelarna för båda parterna:

Vi har haft många problem när Malmö stad... de bestämmer att de ska anställa en person som jobbar mot föreningslivet, i stället för att bara ta en person från föreningslivet. Men nu har vi [samarbetsformer som] Folkhögskolor i Skåne i Samverkan, vi har Nätverket Idéburen sektor Skåne² med Länsstyrelsen, och så vidare. De har haft stor tilltro till civilsamhället. Vi som civilsamhällesorganisation har kunnat ha samordnare inom ramen för dom här verksamheterna som handlat om nyanlända: Nätverk - Aktivitet - Delaktighet, NAD, i samarbete med arbetsförmedlingen, och Tidiga Insatser för Asylsökande, TIA med

Länsstyrelsen.³ Malmö ideella har haft två personer anställda som jobbar med samordnaruppdragen. Det är femton år sen Partnerskap Skåne⁴ skapades, så Länsstyrelsen i Skåne har haft den [samarbetsvilliga] inställningen väldigt länge.

Under den tid som Mikael beskriver har han sett relationen mellan civilsamhället och offentlig sektor fått allt tydligare strukturer. Det civilsamhälle han själv är en del av har kunnat anställa personal för att arbeta med nyanlända, och relationen gentemot offentlig sektor har på så vis blivit bättre. Det är därför inte förvånande att det civilsamhälle som han beskriver till största delen tillhör dess allra starkast professionaliserade delar. I synnerhet folkbildningsväsendet ser han som en förutsättning för att civilsamhället ska kunna samarbeta med offentlig sektor. På det sättet sticker Sverige ut i internationell jämförelse. Folkbildningsväsendet är också en central aktör i många av de projekt som Mikael lyfter fram:

Det här informella utbildningssättet som vi har genom folkbildningen. Det fanns liknande saker i de andra länderna, men inget som fungerar riktigt likadant. [...] Vi samarbetar kring [integrationsfrågor] med Malmö stad, men så har vi också folkbildningens stora arbete genom folkhögskolorna och SFI.⁵ Den strukturen var det många [av de internationella deltagarna] som reagerade på, vilket var intressant. Det var många som blev nyfikna på de här olika verktygen vi använder. Det är en sådan sak som jag tycker är bra att ta med sig.

Att ett alltmer professionaliserat civilsamhälle samarbetar med offentlig sektor innebär också att själva relationerna fått en mer formell prägel. Det mesta av det arbete som Mikael pratar om är kontraktsbaserat och långsiktigt. Även detta är något, som Mikael noterade, såg annorlunda ut i Sverige än i många andra länder:

Det här är något jag inte heller uppfattade förrän jag pratade med de

andra på workshopen. Hos dem fanns det inget strukturerat. Inga avtal. Här är det ju liksom på alla nivåer. På regional nivå har vi Nätverket Idéburen sektor Skåne. Hade Region Skåne eller Länsstyrelsen pratat enskilt med Röda Korset eller Rädda barnen hade det kanske skapat problem, men nu har du en övergripande organisation [som kan företräda alla grupper på en gång]. På malmönivå finns det Malmö ideella som samarbetar med Malmö stad. [Med de här samverkansnätverken] behöver inte kommunen sätta sin egen personal på att arbeta med nyanlända. I stället kan de bidra med finansiering till oss i föreningslivet. Som med Nobel 21.

Det väl fungerande samarbetet mellan civilsamhälle och offentlig sektor är dock inte något att ta för givet. I synnerhet hoten om nedskärningar i folkbildningen är något som Mikael tror kan skada det nuvarande arbetssättet. Även om han tycker att Malmö stad fortfarande lämnar stort utrymme – och resurser – till civilsamhället, och att civilsamhället behandlas som en likvärdig part, så är han orolig över vad som kan hända i framtiden. Han tänker i synnerhet på vad som kan hända om den sittande regeringen genomför de aviserade nedskärningarna i folkbildningsbudgeten, och om folkbildningsförbunden sätts under hårdare statliga kontroll.⁶ I så fall finns det en risk att situationen i Malmö på sikt kan bli mer lik den som blivit i kommuner där Sverigedemokraterna fått ökat inflytande. Under flera år har han hört historier om hur i synnerhet ABF, Ibn-Rushd och NBV – studieförbund med mycket föreningsaktivitet för nyanlända – drabbats svårt av lokala nedskärningar, och på så sätt marginaliserats i det lokala integrationsarbetet.

III. ATT INORDNA SIG

Samtidigt som Mikael uppskattar de samverkansformer som finns i Malmö, Skåne och i Sverige som helhet, så pekar han ut riskerna med att arbetet i civilsamhället blir allt för formaliserat. Det här temat tog sin utgångspunkt i en diskussion om resultaten från en av Whole-COMMs delstudier.

Den berörda studien utgjordes av en enkätundersökning där lokalbefolkningen i några av projektets deltagarländer fick berätta hur de själva såg på nyanländas integration. I svaren på enkätundersökningen upptäckte vi att lokalbefolkningen var som mest benägna att betrakta nyanlända som integrerade om de deltog i gemensamma idrotts- och kulturaktiviteter.⁷ Hos Malmö ideella tog man våra resultat som ett bevis för civilsamhällets betydelse när det kommer till att skapa goda relationer mellan olika delar av befolkningen. Vår diskussion om forskningsresultaten fick dock Mikael att reflektera kring huruvida det är en särskild typ av deltagande som är det viktiga, snarare än deltagandets effekter:

Mikael placerar in diskussionen av delstudien i ett bredare resonemang om vilket föreningsliv som behövs för att gynna nyanländas integration. Vid sidan om det mycket starkt professionaliserade civilsamhälle som han menar är väl representerat i Malmö lyfter han fram det mer allmänna behovet av sammanhang där människor kan träffas och göra meningsfulla saker tillsammans. Han är därför orolig att invandrares eget föreningsliv inte tas på allvar. Han drar här en parallell till hur det manliga civilsamhället förr i tiden såg på kvinnors deltagande, som "symöten" snarare än betydelsefulla verksamheter för samhället i stort.

Okej, det står "sports and cultural activities". Jag menar, de [invandrade] människor som jag träffar är ofta aktiva i föreningar. Det är bara det att de är aktiva i föreningar som kanske har mer koppling till länder och kulturer de själva kommer ifrån. Självklart finns det ju andra "svenskar" i de föreningarna också, men till största delen är det ju personer som invandrat till Sverige. Det är ju intressant utifrån den här aspekten, att se att de är aktiva där, de gör bra saker där, men ses det på samma sätt [som sport och kulturaktiviteter]? Anser vi att de här personerna är integrerade då, eller att de inte är det? Jag är rädd att det är vi som sätter agendan. Under pandemin

var det ju jättemånga som hjälpte utan att det var Röda Korset eller någon annan. Men är det samma liksom? Det känns som att ["svenskar"] bara ser integrationen på platser där vi har satt agendan. Att vi har vårt föreningsliv som fungerar så här och så här, och då räknas inte det där andra.

Resonemanget om civilsamhällets betydelse leder honom tillbaka till de senaste årens politiska utveckling. Om synen på vilka typer av integrationsåtgärder som är nödvändiga och effektiva smalnas av, så innebär det också att färre typer av aktiviteter kan bli föremål för statligt stöd. I takt med att förutsättningarna för folkbildningen förändras ser han därför en risk att civilsamhället blir alltmer likriktat, och att kraven blir allt högre på att de föreningar som finns ska "inordna sig":

Ja om vi ser det senaste året på våra utmaningar. Med att inordna sig. Att göra saker på annat sätt blir över lag en större svårighet. Tidöregeringen försöker med de här olika vandelskriterierna och allting sådant där. Att man ska bete sig på ett visst sätt. Om man är engagerad i en etnisk förening, i en områdesförening där man kommer ifrån så ska man inte få samma stöd som man har fått tidigare. Ska man inte kunna ha kvar saker som de är, utan måste man inordna sig i andra sammanhang för att kunna räknas som integrerad? Det kommer bli hur aktuellt som helst.⁸

IV. NÅGRA REFLEKTIONER OM CIVILSAMHÄLLET INORDNANDE

Mikaels berättelse speglar vad som tycks vara en mer allmän övergång i relationen mellan svenskt civilsamhälle och offentlig sektor. Å ena sidan speglar hans berättelse den syn på civilsamhället som växte fram under den "korporativistiska" efterkrigstiden: en tid när täta samarbeten mellan offentlig sektor och (delar av) civilsamhälle kan och bör utgöra en strukturerande princip i både planeringen och utförandet av kommunala, regionala och statliga funktioner, samtidigt som

civilsamhällets mångfald säkrades genom generösa statsbidrag.⁹ Å andra sidan verkar han i en period när tyngdpunkten mellan politiskt inflytande och tjänsteutförande förskjutits. Det här har också fått effekter för det som finns kvar av det korporativa systemet, där staten i allt större utsträckning kommit att söka sig till sådana civilsamhällesorganisationer som är starkt professionaliserade och inriktade på utförandet av offentliga uppdrag.¹⁰ De grupper som har mera bångstyriga eller politiska profiler har å andra sidan blivit mer marginaliserade.¹¹

Trots att han är kritisk mot de tendenser han ser i den politiska utvecklingen så talar Mikael onekligen från en relativt gynnsam ställning. Det är knappast alla civilsamhällesaktörer i Malmö, Skåne eller Sverige som sitter på en lika central position i förhållande till offentlig sektor på olika nivåer. I den meningen utgör Mikael och Malmö ideella en del av det krympande antal civilsamhällesgrupper som hade möjlighet att delta i det alltmer resurskrävande, men också smalare, arbete gentemot nyanlända som kom att utvecklas i efterdyningarna av den så kallade flyktingmottagningskrisen 2015.¹² Jag skulle sannolikt fått en högst annorlunda bild om jag hade pratat med de gräsrotsgrupper som varje dag arbetar med papperslösa, asylsökande och andra långt mer marginaliserade grupper, och som i större utsträckning saknar stöd eller rentav motarbetas av myndigheterna.¹³

Att Mikaels historia ser ut som den gör pekar samtidigt mot hur påtagligt dessa förändringar drabbat även de mer professionella och "trygga" delarna av det svenska civilsamhället. Det här är också något som syns i den framväxande forskningen om förhållandet mellan civilsamhälle och offentlig sektor. Liksom Mikael ser dessa författare hur växande fokus på tjänsteutförande och allt snävare kriterier för statligt stöd inneburit en förskjutning i riktning mot professionalisering. Den här utvecklingen syns både i vad organisationerna gör och i deras sammansättning, där avlönad personal fått allt större inflytande.¹⁴ I och med detta har också motiv och kriterier för att delta i frivilligorganisationer blivit alltmer de som gäller personal i privat sektor, där ideologisk

övertygelse fått allt mindre betydelse.¹⁵ En sådan utveckling omfattar hela civilsamhällessektorn, även om de stora förlorarna fortsatt är dem som drivs av politiska och ideologiska motiv, och som saknar de resurser som krävs för att kunna konkurrera med större civilsamhällesorganisationer och privata aktörer.¹⁶

Trots att Mikael talar från en särskild position så signalerar hans resonemang egentligen inte på någon motsättning mellan det professionella och det "oordnade" civilsamhället. Som han påtalar i fallet med folkbildningen bygger det svenska föreningslivet på en komplex ekologi där också de grupper som sällan eller aldrig haft direkt samröre med offentlig sektor trots detta kunnat dra fördelar av de resurser som kanaliserats till de professionella organisationerna. Samtidigt har sådana grupper, sammantaget, kunnat täcka in en mycket bredare uppsättning funktioner än vad som varit möjligt i de stora organisationerna. Det innebär också att de inskränkningar som sker högre upp i hierarkin får följdverkningar i hela kedjan. Om Mikael's farhågor besannas – och om hans bild av civilsamhället är riktig – innebär det alltså att det som påverkar föreningarna inne på Nobel 21 får effekter långt utanför verksamhetens väggar.

Från statens sida har den här trenden delvis motiverats av behovet av uppföljning och ändamålsenligt användande av offentliga resurser. När regeringen vill ta bort statsbidragen till etniska föreningar eller öka kontrollen av studieförbunden är det uttalade syftet att skapa ett mer effektivt arbete med nyanländas integration. Bakom en sådan argumentation finns dock en outtalad omvärdering av vad både civilsamhället och en "lyckad integration" är för något. När Mikael talar om behovet av ett ordnat civilsamhälle menar han inte på något vis att arbetet med integration inte kan eller bör inbegripa ändamålsenligt arbete med språkinläring, arbetsmarknadsetablering och så vidare. Det han ifrågasätter är huruvida en sådan smal syn på både civilsamhällets betydelse och integrationsbegreppets innehåll gör något av dem rättvisa. Genom att gå bort från en snäv syn på civilsamhället som tjänsteutförare kan man se hur själva deltagandet i föreningar och andra kollektiva

sammanhang skapar mening, bygger relationer och på så vis skapar bredare förutsättningar för människor som vill skapa sig ett nytt sammanhang i sitt nya hemland. I den forskning jag själv utfört i svenska lokalsamhällen är det just dessa informella sammanhang, med svårsmätbara utfall, som både nyanlända och andra lyfter fram som de främsta källorna till positiva sociala relationer, mental hälsa, och känslor av trygghet och mening.¹⁷

REFERENCES

- [1] Projektet finansierades av EU:s Horizon 2020-ramverk (Projekt-id 101004714). I projektet ingick representanter från åtta EU-länder samt Kanada och Turkiet.
- [2] Nätverket Skåne är en paraplyorganisation som samlar civilsamhällesorganisationer och representanter från skånsk offentlig sektor.
- [3] NAD syftar till att få fler nyanlända att komma i kontakt med föreningslivet, för att på så sätt stärka deltagarnas språkinläring, psykiska hälsa och sociala nätverk. TIA ska ge asylsökande en meningsfull sysselsättning under tiden de väntar på uppehållstillstånd.
- [4] Partnerskap Skåne är ett samarbetsorgan mellan offentlig sektor och ett stort antal civilsamhällesorganisationer, som bland annat samordnar arbetet med NAD och TIA. Nätverket Skåne är processledande i Partnerskap Skåne.
- [5] Kommunen kan upphandla SFI- och vissa vuxenutbildningstjänster av folkbildningsorganisationerna (förf. anm.)
- [6] se Nylander, C., Capelle, P., Götherström, M. & Saluveer, K. 2024. *Bildning, utbildning och delaktighet: Folkbildningspolitik i en ny tid. Betänkande av Folkbildningsutredningen.* Utbildningsdepartementet.
- [7] Irastorza, N. & Yavcan, B. 2024. Comparative paper: Public Opinions and Policy Impact on Integration and Social Cohesion. *Whole COMM Working Papers* 6.
- [8] Strax innan vi genomförde intervjun föreslog regeringen att avskaffa statsbidraget till "etniska organisationer." Syftet sades vara att omfördela medel till verksamheter med "tydligare integrationssyfte". Se Arbetsmarknadsdepartementet. 2023. *Statsbidraget till etniska organisationer avskaffas.*
- [9] Rothstein, B. 1992. Explaining Swedish Corporatism: The Formative Moment. *Scandinavian Political Studies*, 15: 173–191.
- [10] Lundberg, E. 2012. En försumbar arena? Organisationerna och remissväsendet 1964–2009. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 114 (1): 29–55.
- [11] Peterson, A., Thörn, H. & Wahlström, M. 2018. Sweden 1950–2015: Contentious Politics and Social Movements between Confrontation and Conditioned Cooperation, Ss. 377–433 i Mikkelsen, F., Kjellstadli, K. & Nyzell, S. (red.). *Popular Struggle and Democracy in Scandinavia*. Palgrave.
- [12] Emilsson, H. Lundstedt, M., Adebjörk, L., Anvin, M., Jerve Ramsøy, I. & Åkesson, M. 2022. *Immigrant integration in small and medium-sized towns and rural areas: local policies and policymaking relations in Sweden*. Migration Policy Institute.
- [13] Se t.ex. Hansen, C. 2020. Alliances, friendships, and alternative structures: Solidarity among radical left activists and precarious

migrants in Malmö. *Journal of Race, Ethnicity and the City*, 1 (1–2): 67–86.

- [14] Se Mellqvist, J. & Sörbom, A. 2022. Policy professionals in civil society organizations: Organizational hypocrisy and the myth of member centrality. *Sociologisk forskning*, 59 (4): 363–386.
- [15] Lee, J. & Scaramuzzino, R. 2022. Professionalization in welfare-oriented civil society organizations: Comparison of board chairs and executive directors concerning motives for engagement and leadership ideals. *Nordic Social Work Research*. Published online.
- [16] Jämte, J. & Pitti, I. 2019. Strategic Interplay in Times of Crisis. Opportunities and challenges for state-civil society interaction during the Swedish "Refugee Crisis" of 2015–2016. *Partecipazione & Conflitto*, 12 (2).
- [17] Lundstedt, M. 2023. *Country Report on Social Relations, Individual Attitudes and Migrant Experiences – Sweden*. Migration Policy Institute; Lundstedt, M. 2024. Likgiltiga platser och platser för gemenskap: nyanlända flyktingars relationsskapande i små- och medelstora städer. *Delmi policy brief 2024:10*.

© 2024 Author. This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License (CC-BY 4.0), which permits the user to copy, distribute, and transmit the work provided that the original author(s) and source are credited.