



Frivilligresurser under flyktingsituationen

**Frivilliga försvarsorganisationer och trossamfunds
förmåga att möta samhällets behov hösten 2015**

Viktoria Asp

Sammanfattning

Flyktingsituationen hösten 2015 innebar stora påfrestningar för det svenska samhället. Samtidigt fanns ett sällan skådat engagemang och vilja bland allmänheten till att bidra. Det civila samhället gjorde stora insatser för människorna på flykt.

Studiens vägledande fråga har varit hur frivilliga kan fungera som resurs för att möta samhällets behov vid kriser. Utgångspunkten har varit flyktingsituationen men jämförelser görs med skogsbranden i Västmanland 2014, som också involverade stora mängder frivilliga.

Frivilligheten är spretig och uppdelad. Skillnader finns i organisering och synen på organisationens roll i krisberedskapen. Det saknas en arena där frivilliga försvarsorganisationer, trossamfund och andra delar av det civila samhället träffas. Dessutom finns det konkurrens och prestige mellan organisationerna, vilket offentliga aktörer upplevde försvårade deras samverkan med frivilliga. Även frivilligorganisationerna har identifierat prestige som något som försvårade arbetet under hösten 2015. En tydlig skiljelinje i frivilligheten är frågan kring anställning och synen på organisationens oberoende gentemot det offentliga.

Alla intervjuade offentliga aktörer har haft behov av personella förstärkningsresurser. Det är dock bara Migrationsverket och Umeå kommun som i någon mån har använt frivilliga som personella förstärkningsresurser. Migrationsverket bedömer att de hade behov av ungefär dubbelt så många frivilliga. Matchningen uteblev dock eftersom Migrationsverket saknade förberedda processer kring ersättning, anställning och integrering av frivilliga samtidigt som frivilliga försvarsorganisationer och samarbetskommittén FOS saknade rutiner för att snabbt få frivilliga på plats.

Förutsättningarna för fungerande samverkan med frivilligorganisationer var inte optimala. Den egna myndigheten var mitt uppe i en kris vilket ledde till ospecificerade förfrågningar och låga krav på frivilligas kompetens och kvalitetssäkring. Situationen gjorde att både offentliga aktörer och frivilliga blev tvungna att testa nya arbetsätt och frångå de vanliga rutinerna.

Offentliga aktörer förefaller vara som mest nöjda när frivilliga har organiserat sig själva, lyckats lösa alla möjliga problem, och sett behov som de offentliga inte själva har kunnat förutse. Graden av detaljstyrning, som anställning skulle kunna innebära, måste vägas mot graden av frihet för att inte riskera att förlora kärnan i frivilligheten: Drivkraften att göra skillnad.

Rapporten bygger i första hand på intervjuer med representanter för några kommuner, länsstyrelser, centrala myndigheter, frivilliga försvarsorganisationer, trossamfund och andra delar av det civila samhället. Rapporten innehåller många exempel men ger ingen heltäckande bild över vilken roll frivilliga spelade under hösten 2015. Studien har genomförts på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Frivilligresurser under flyktingsituationen

– frivilliga försvarsorganisationers och trossamfunds förmåga att möta samhällets behov
hösten 2015

1. Introduktion.....	4
1.1. Uppdraget	4
1.2. Syfte och mål	4
1.3. Utgångspunkter för studien	4
1.4. Disposition	5
1.5. Förklaring av några begrepp	5
1.6. Frivilliga i krisberedskapen.....	6
2. Metod och datainsamling	9
3. Flyktingsituationen 2015 – hur det började.....	12
4. Matchning mellan behov och resurser	13
4.1. Vilka behov hade offentliga aktörer?	13
4.2. Vad gjorde frivilliga?.....	16
5. Samverkan och samordning	20
5.1. Centrala begrepp med stort tolkningsutrymme.....	20
5.2. Kommuner	21
5.3. Länsstyrelser	25
5.4. Migrationsverket.....	26
5.5. MSB.....	28
5.6. FOS – vägen in i frivilliga försvarsorganisationer?	29
5.7. Samarbeten och kontakter inom frivilligheten	30
5.8. Religiösa aktörer möter misstänksamhet.....	32
6. Kompetens och kvalitetssäkring	32
7. Ska man anställa frivilliga?.....	34
7.1. Fältguide för samverkan mellan myndigheter och frivilliga	35
8. Lärdomar efter flyktingsituationen 2015	36
8.1. Vad fungerade särskilt väl?	36
8.2. Vilka hinder eller utmaningar fanns?.....	37
9. Slutsatser	39
10. Hur ska frivilligheten utvecklas?	42
11. Referenser	48

1. Introduktion

1.1. Uppdraget

Crismart vid Försvarshögskolan fick våren 2016 i uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att genomföra en studie om hur frivilliga försvarsorganisationer (FFO) och trossamfund stöttade samhällets hantering av flyktingsituationen under hösten 2015. Enligt uppdraget ska studien även inkludera ett par frivilligorganisationer som inte tillhör kategorin FFO eller trossamfund.

1.2. Syfte och mål

Syftet med studien är att få mer kunskap om hur frivilligorganisationer kan fungera som en resurs för att möta behoven som samhällets aktörer har vid kriser.

Målet är att besvara dessa frågor om erfarenheterna under flyktingsituationen:

Matchning mellan behov och resurser

1. Hur såg offentliga aktörers behov av personella förstärkningsresurser ut?
2. Hur uttryckte offentliga aktörer dessa behov?
3. I vilken utsträckning kunde frivilligorganisationerna möta offentliga aktörers behov?
4. Upplevde offentliga aktörer och frivilligorganisationer att kraven på och kvalitetssäkringen av de frivilliga som engagerades var tillräckligt tydlig? Handlar exempelvis om hälsa, sekretess, kompetensnivå och stresstålighet.
5. Vilka kunskaper om de juridiska och ekonomiska förutsättningarna hade offentliga aktörer respektive frivilligorganisationer?

Samverkansformer

6. Hur samverkade offentliga aktörer med frivilligorganisationer?
7. Hur initierades samverkan?

Lärdomar och slutsatser

8. Vad fungerade särskilt väl?
9. Vilka hinder eller utmaningar fanns?
10. Vad behöver utvecklas för att frivilligorganisationer ska kunna användas så effektivt som möjligt inom krisberedskapen i framtiden?

1.3. Utgångspunkter för studien

Flyktingsituationen påverkade stora delar av det svenska samhället under hösten 2015. Den här studien ger många exempel men ingen heltäckande bild av vilken roll frivilliga spelade under denna period. Med frivilliga menas i rapporten frivilliga försvarsorganisationer, trossamfund och det civila samhället. Flyktingsituationen beskrivs i rapporten som en kris, eftersom det är så intervjupersonerna har uppfattat händelsen.

På senare tid har två händelser aktualiserat frivilligas roll i krisberedskapssystemet: skogsbranden i Västmanland 2014 och flyktingsituationen hösten 2015. I den här studien kommer vissa jämförelser göras mellan skogsbranden och flyktingsituationen.

Jämförelserna grundar sig på utvärderingen av skogsbranden i Västmanland som Crismart genomförde under 2015.¹

1.4. Disposition

Detta inledningskapitel tar upp studiens syfte och mål, ger en förklaring av några begrepp som förekommer i studien samt beskriver de olika typer av frivilliga som finns inom krisberedskapen. Kapitel 2 beskriver metod och datainsamling, vilka intervjupersonerna är och hur de har valts ut. Kapitel 3 ger en kort tillbakablick över hösten 2015 och hur händelsen började för några av de intervjuade aktörerna. Kapitel 4-8 beskriver resultatet av intervjuerna, uppdelat utifrån områdena matchning mellan behov och resurser, samverkan och samordning, kompetens och kvalitetssäkring, anställning av frivilliga och vilka lärdomar de intervjuade har dragit efter flyktingsituationen 2015. Kapitel 9 besvarar studiens frågeställningar.

Kapitel 10 är en analys av hur frivilligheten kan utvecklas. Kapitlet tar bland annat upp vilka likheter flyktingsituationen har med skogsbranden i Västmanland 2014, hur frivilligas organisering påverkar vilka möjligheter de har att samverka med offentliga aktörer och ger en början till lösning för några av frivillighetens knäckfrågor: uthållighet och effektivt resursutnyttjande. Analysen utgår ifrån intervjumaterialet men baseras också på tidigare forskning och erfarenheter.

1.5. Förklaring av några begrepp

Frivilliga används brett i rapporten och inkluderar frivilliga försvarsorganisationer (FFO), trossamfund, det civila samhället och dess medlemmar.

Spontanfrivilliga är privatpersoner som inte är knutna till någon organisation men vid en kris erbjuder sin hjälp och sina insatser till en frivilligorganisation eller myndighet.

Det civila samhället är ett vidare begrepp än folkrörelser och ideell sektor och inkluderar även samverkansformer som inte är egna juridiska personer såsom nätverk och uppprop. Ett karaktärsdrag för det civila samhället är det ideella syftet, att vilja bidra till samhällets utveckling, till lösningen av ett problem eller svara mot ett behov. Begreppet det civila samhället används sedan 2010 när riksdagen beslutade om politiken för det civila samhället.

Emergenta grupper är privatpersoner som går samman för att lösa saker som uppfattas som problem eller behov i kriser. Ofta är grupperna små och existerar under några timmar till några dagar.

Ensamkommande barn är asylsökande barn och ungdomar som kommer till Sverige utan medföljande förälder eller annan vårdnadshavare.

Transitflyktingar är personer som är på väg till andra länder för att söka asyl.

¹ Rapportförfattaren Viktoria Asp arbetade under oktober 2015-mars 2016 som frivillig för Rädda Barnen på ett boende i Älvsjö för barnfamiljer på transit och på ett evakueringsboende i Värberg utanför Stockholm. Arbetet var ideellt och gjordes på fritiden. Boendena drevs av Stockholms Stadsmission tillsammans med Röda Korset och Rädda Barnen på uppdrag av Stockholms stad och senare Migrationsverket.

1.6. Frivilliga i krisberedskapen

Frivilliga försvarsorganisationer, frivilliga resursgrupper och trossamfund är exempel på frivilligorganisationer som spelar en särskild roll i krisberedskapssystemet. Tillsammans engagerar grupperna en stor del av Sveriges befolkning. Under hösten 2015 gjorde också andra delar av det civila samhället stora insatser och flera nya initiativ startades.

Frivilliga försvarsorganisationer (FFO)

I Sverige finns det 18 frivilliga försvarsorganisationer. De är ideella organisationer men utför som regel insatser genom avlönat arbete.² Organisationerna har tillsammans 700 000 medlemmar. Eftersom en del personer är medlemmar i flera organisationer är det svårt att säga hur många personer som medlemmarna motsvarar.³ En uppskattning som brukar göras är att cirka 400 000 personer är medlem i någon FFO.⁴ Det stora medlemsantalet gör att organisationernas geografiska spridning är stor.

Från politiskt håll ses FFO:erna som viktiga eftersom de bidrar med personal till hemvärnet och till en folkförankring av totalförsvaret.⁵ FFO får ekonomiskt stöd i form av organisationsstöd från MSB och Försvarsmakten. Under 2015 uppgick organisationsstödet från MSB till 23 miljoner kronor och från Försvarsmakten till 45,4 miljoner kronor. Därtill kan organisationerna söka uppdragsersättning via MSB på totalt 66,4 miljoner kronor från anslagen 2:4 (samhällets samlade krisberedskap) och 2:7 (den enskildes säkerhet). MSB finansierar utbildningsuppdrag för att täcka behov hos offentliga aktörer, men uppdragsersättningen kan också handla om rekrytering, försvarsupplysning eller information till allmänheten. Försvarsmaktens uppdragsersättning till FFO var 2015 på 92 miljoner. Uppdragsersättningen ska täcka utbildningsverksamheten och ungdomsverksamheten.⁶ Organisationsstödet ges för att FFO:erna ska vara redo att stötta samhället och totalförsvaret vid kris och krig. FFO skiljer sig därför från andra typer av frivilligorganisationer eftersom deras utbildningar och övningar syftar till att stötta samhället vid svåra tider. Varje FFO är nischad och sammanlagt ryms en mängd olika kompetenser inom FFO:erna.

För att förbereda sig inför en kris kan myndigheter teckna avtal med FFO om förstärkningspersonal. Några som har avtal av detta slag är Jordbruksverket (kriskommunikatörer och stabsassistenter) och Polisen (fordonsförare och logistiker).⁷ När medlemmar i FFO gör insatser på uppdrag av olika myndigheter ingår de ett avtal och den frivilliga får ersättning, i annat fall finns avtalet mellan FFO och myndigheten i fråga. I vissa fall finns avtalet mellan FFO och myndigheten. Avtalet utgår ofta från samma ersättningsnivåer som det så kallade RIB-avtalet som gäller för räddningstjänstpersonal i beredskap (deltidsbrandmän).

Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS) samlar de 18 FFO:erna. Ibland svarar de på remisser gemensamt genom FOS men ofta är samarbetet begränsat till

² MSB. Synpunkter på rapportutkast. E-post 2016-12-18.

³ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

⁴ Körlöf m.fl. 2014, *Var behövs frivilligheten?*, s.34.

⁵ Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s.114.

⁶ Försvarsdepartementet. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försvarsmakten*; MSB. 2016.

Frivilliga inom krisberedskapen – nutid och framtid.

⁷ Bilkåren. *Bilkåren inleder samarbete med polismyndigheten*; Lottakåren. *Jordbruksverket söker stabsassistenter och kriskommunikatörer.*

gemensamt deltagande på olika mässor. FOS är ingen övergripande organisation för FFO. FOS finns även på regional nivå, men då är inte alltid alla FFO medlemmar.⁸

Sveriges 18 frivilliga försvarsorganisationer

- Flygvapenfrivilligas riksförbund (FVRF)
- Frivilliga automobilkårens riksförbund (FAK)
- Frivilliga flygkåren (FFK)
- Frivilliga motorcykelkårens riksförbund (FMCK)
- Frivilliga radioorganisationen (FRO)
- Försvarets personaltjänstförbund (FPF)
- Insatsingenjörernas riksförbund (IIR)
- Riksförbundet Sveriges lottakårer (SLK)
- Sjövärnskårens riksförbund (SVK RF)
- Svenska blå stjärnan (SBS)
- Svenska brukshundklubben (SBK)
- Svenska fallskärmsförbundet (SFF)
- Svenska försvarsutbildningsförbundet (Försvarsutbildarna)
- Svenska pistolskytteförbundet (SPSF)
- Svenska Röda Korset (SRK)
- Svenska skyttesportsförbundet (SvSF)
- Sveriges bilkårens riksförbund (Bilkåren)
- Sveriges civilförsvarsförbund (SCF)

Frivilliga resursgrupper (FRG)

FRG är en frivillig resurs för kommunal krishantering. Syftet är att få ett strukturerat samarbete mellan kommun och frivilliga och på så sätt ge kommunen tillgång till extra personalresurser vid kriser.⁹ Det kan både handla om att utöka personalens antal och att tillföra nya kompetenser. Cirka 130 kommuner har avtal med FRG.¹⁰ Det är kommunen som beslutar om FRG ska sättas in. När FRG sätts in är medlemmarna försäkrade och får ersättning. En del kommuner har liknande avtal för FRG som för deltidsbrandmän. FRG-medlemmar bör vara medlem i någon av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna som finns.

⁸ Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01; Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

⁹ Krisberedskapsmyndigheten. *FRG Frivilliga resursgrupper*.

¹⁰ Johansson, Roine, Karlsson, Robin, Oscarsson, Olof och Danielsson, Erna. 2015. *Att använda, leda och samverka med frivilliga*, s. 11.

Medlemmar i en FRG genomgår en 36-timmars grundutbildning som sker i samverkan mellan Civilförsvarsförbundet och den aktuella kommunen. Civilförsvarsförbundet får uppdragsersättning av MSB för att genomföra utbildningarna. I FRG finns tre nivåer: ansvarig, ledare och medlem. FRG-ansvarig har kontakt med kommunen och planerar personalresurser vid insats. FRG-ledare arbetsleder en grupp av FRG-medlemmar.¹¹

Trossamfund

Myndigheten Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST) ger stöd till 43 trossamfund verksamma i Sverige.¹² Grundkriteriet för att få statsbidrag är att trossamfundet bidrar till att upprätthålla och stärka samhällets grundläggande värderingar.¹³ SST har också i uppdrag att ha en fördjupad dialog med trossamfundet för att stimulera arbetet med demokrati och demokratisk medvetenhet, ge allmänt stöd till trossamfund och vara en expertmyndighet på trossamfundsområdet.¹⁴ Under 2015 delade SST ut 53,8 miljoner i organisationsbidrag och 16,8 miljoner i projektbidrag. I december 2015 delades dessutom 10 miljoner kronor ut i regeringspengar till 22 trossamfund för att stärka deras kapacitet under flyktingsituationen.¹⁵ Målet med statsbidraget är att bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg.¹⁶ Svenska kyrkan tilldelas inte pengar via SST.

2015 hade de statsbidragsberättigade trossamfundet 551 446 medlemmar. Antalet bidragsgrundande personer är dock 795 482 eftersom även registrerade regelbundna besökare i trossamfundets verksamheter tas med i beräkningen.¹⁷ Svenska kyrkan har 6,2 miljoner medlemmar.¹⁸

Trossamfund finns över hela Sverige och har en unik representation eftersom det ofta finns en församling även på mindre orter som saknar annan samhällsverksamhet.¹⁹ Trossamfund är den sektor som under en vecka samlar flest människor i Sverige.²⁰ Vid sidan av den religiösa verksamheten arbetar trossamfund med att stötta utsatta människor. Vid kriser kan trossamfund spela en viktig roll eftersom de är vana att ge medmänskligt stöd och samtala med människor i sorg. Trossamfund har ofta olika språkkunskaper och lokaler som kan användas för samlingar och för att få mat, värme eller övernattning. Eftersom trossamfundet möter många människor kan de också användas för informationsspridning.²¹

¹¹ Länsstyrelsen Västmanlands län, *Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014*.

¹² Wallin, Örjan. Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Intervju 2016-08-18.

¹³ SST. 2015. *Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund*.

¹⁴ SST. 2014. *Att arbeta med trossamfund i vardag och kris*, s.13.

Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 17. *Förslag till statens budget för 2017 – Kultur, medier, trossamfund och fritid*, s.38-39.

¹⁵ SST. 2016. *Årsredovisning 2015*, s.54.

¹⁶ SFS 1999:932. *Lag om stöd till trossamfund*, §2.

¹⁷ SST. 2016-11-15. *Fastställande av antal bidragsgrundande personer*.

¹⁸ Svenska kyrkan. *Svenska kyrkans medlemsutveckling år 1972-2015*.

¹⁹ Wallin, Örjan. Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Intervju 2016-08-18; Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.

²⁰ SST. 2014. *Att arbeta med trossamfund i vardag och kris*, s.9.

²¹ SST. 2014. *Att arbeta med trossamfund i vardag och kris*, s.11; Wallin, Örjan. Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Intervju 2016-08-18.

MSB har en samverkansgrupp för trossamfund. Sju trossamfund och SST ingår i gruppen. Trossamfunden är valda som representanter för de 43 trossamfund som får statsbidrag. Syftet med samverkansgruppen är att utbyta information och erfarenheter i krisberedskapsfrågor.²²

Andra delar av det civila samhället

Förutom de organisationer som vanligtvis brukar nämnas när det handlar om frivilliga i krisberedskapssystemet finns det en mängd organisationer och initiativ i resten av det civila samhället som kan göra insatser och stötta samhället. Några, vars insatser, kommer beskrivas närmare i den här studien är Rädda Barnen, Islamic Relief och Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner²³.

Förutom insatser från befintliga organisationer startades under hösten 2015 en mängd initiativ kopplade till flyktingsituationen. Refugees welcome har varit det mest välbekanta och den som de flesta intervjupersoner har haft kontakt med. Refugees welcome är inte en organisation utan ett begrepp som flera olika organisationer och nätverk använder sig av, både i Sverige och internationellt. I Sverige är Refugees welcome mest kända för att deras frivilliga stod vid tågstationerna i Malmö, Göteborg, Stockholm och på fler platser för att dela ut mat och förnödenheter till människor på flykt. Varje organisation/nätverk är lokalt och det finns ingen riksorganisation. Människor kom spontant förbi tågstationerna eller anmälde sig via webben och sociala medier för att göra en insats. De frivilliga genomgick ingen gemensam utbildning innan.

2. Metod och datainsamling

Den huvudsakliga datainsamlingen har skett genom semi-strukturerade intervjuer. Urvalet av myndigheter och frivilligorganisationer att intervjua har skett i samråd med MSB. Till studien har totalt 27 personer intervjuats. Vid några av intervjuerna har flera personer varit närvarande. Samtliga personer redovisas i referenslistan. Intervjufrågorna har utgått ifrån studiens mål och syfte.

Förutom intervjuer bygger studien på en deskriptiv dokumentanalys av enkäter som MSB har skickat ut till frivilligorganisationer och länsstyrelser, utvärderingar, beslut och tidningsartiklar. Vetenskaplig kvalitetssäkring av rapporten har skett genom intern seminariebehandling på Crismart.

²² MSB. 2015-09-25. *Samverkan med trossamfund*; Wallin, Örjan. Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Intervju 2016-08-18.

²³ Riksorganisationen Sveriges Stadsmissioner består av 9 lokala, självständiga stadsmissioner som organiserar lokala insatser i Sverige.

Aktör	Intervjupersonens roll
Kommuner	
Malmö	Trygghets- och säkerhetssamordnare
Mellerud	Kommunalråd
Mölnadal	Enhetschef, enheten för ensamkommande barn
Umeå	Utredare, enheten för fritid Säkerhetssamordnare Säkerhetssamordnare Samordnade under hösten 2015 kommunens arbete
Länsstyrelser	
Skåne	Chef, enheten för social hållbarhet Integrationsutvecklare, enheten för social hållbarhet
Västra Götaland	Länsexpert regional samverkan och ledning
Centrala myndigheter	
Migrationsverket	Krisberedskapsexpert Nationell frivilligsamordnare*
Polisen	Kommenderingschef Alma
Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST)	Handläggare krisberedskapsfrågor
Frivilliga försvarsorganisationer	
Civilförsvarsförbundet	Utbildningschef
Frivilliga radioorganisationen	Generalsekreterare/sekreterare FOS
Försvarsutbildarna	Samordnare krisberedskap/representant för FOS
Röda Korset	Nationell samordnare
Svenska Lottakåren	Generalsekreterare Utbildningssamordnare Frivillig Migrationsverket Syd*
Trossamfund	
Equmeniakyrkan	Nationell samordnare
Förenade Islamiska föreningen i Sverige	Generalsekreterare
Svenska kyrkan	Senior rådgivare, chef team migration Redaktör, team migration
Andra delar av det civila samhället	
Islamic Relief	Generalsekreterare
Rädda Barnen	Programchef Sverigeprogrammet

* Personerna är svåra att klassificera eftersom de både är medlemmar i en frivillig försvarsorganisation men under hösten 2015 tillfälligt hade anställning på en myndighet.

13 personer från frivilligsektorn intervjuades. SST har lämnat förslag på trossamfund som skulle vara lämpliga att intervju. Ofta var det bara möjligt att göra en intervju med varje

organisation. Valet föll ofta på generalsekreteraren eller den person inom organisationen som arbetade särskilt med flyktingfrågan. Förhoppningen var att organisationens företrädare på nationell nivå skulle kunna ge en bild av vilka insatser som gjordes i hela landet.

14 personer från myndighetssektorn intervjuades. Urval av kommuner och länsstyrelser var både strategiskt och enligt snöbollsmetoden²⁴. Det strategiska urvalet för offentliga aktörer baserades på deras belastning, geografiska spridning och storlek/antal asylsökande. Länsstyrelserna valdes utifrån en önskan att belysa samverkan mellan kommun och länsstyrelse.

Det strategiska urvalet utgick ifrån hypotesen att kommuner med större belastning hade större behov av frivilligresurser. Enligt MSB:s rapportering till regeringen var belastningen störst i ankomstkommunerna Trelleborg, Malmö, Göteborg och Stockholm.²⁵ Av dessa valdes Malmö som en kommun att intervjua, eftersom flyktingsituationen tog sin början där. Från Göteborgsområdet valdes Mölndals stad. Umeå valdes för att uppfylla kriteriet geografisk spridning. Under hösten 2015 var dessutom Malmö, Mölndal och Umeå ankomstkommuner för ensamkommande barn.

För att få ytterligare mått på hur belastade kommunerna var hösten 2015 gjordes en jämförelse mellan Migrationsverkets data över antalet asylsökande som bodde i varje kommun och SCB:s data över folkmängden i varje kommun. Jämförelsen visade både det totala antalet asylsökande som bor i kommunerna och antalet asylsökande per 1000 invånare. Det var stora skillnader. Bland de 120 kommuner i Sverige som tog emot flest asylsökande, sett till kommunens invånarantal, var det endast två kommuner som hade fler än 50 000 invånare. Ljusnarsberg var den kommun som hade flest asylsökande boende i kommunen, sett till folkmängden.²⁶ Ljusnarsbergs kommun tillfrågades om en intervju men återkom inte. Melleruds kommun ingick inte i det första strategiska urvalet utan tillkom genom snöbollsmetoden efter intervjun med Länsstyrelsen i Västra Götaland. Mellerud beskrevs som en liten kommun med hög belastning vilket stämde väl överens med urvalskriterierna.

Under hösten 2015 besvarade länsstyrelserna varje vecka enkäter om flyktingsituationen som MSB skickade ut. Några frågor handlade om frivilligresurser: om och i så fall på vilket sätt länsstyrelserna samordnade frivilliga verksamheter. En länsstyrelse som hade samordnat frivilliga (Västra Götaland) och en som svarade att de inte hade samordnat frivilliga (Skåne) valdes till studien. Länsstyrelserna valdes också utifrån att jag ville att en av kommunerna som intervjuades skulle tillhöra en av länsstyrelserna. Detta för att kunna belysa om det har funnits samverkan med länsstyrelsen och hur den i så fall har fungerat.

²⁴ Snöbollsmetoden innebär att intervjupersoner rekommenderar andra personer att intervjua.

²⁵ MSB. 2016. *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s.25.

²⁶ Migrationsverket. 2016. *Inskrivna i mottagningssystemet per månadsslut 2015-2016*. Migrationsverkets statistik från exemplet avser 2015-11-30; SCB. 2016. *Folkmängd i riket, län och kommuner*. SCB:s statistik från exemplet avser folkmängden 2015-12-31.

3. Flyktingsituationen 2015 – hur det började

Migrationsverkets prognos var att 80 000-105 000 personer skulle söka asyl i Sverige under 2015. Verket räknade inte med några kraftiga ökningar, under 2014 hade det varit drygt 80 000 asylsökande.²⁷ Det kom många fler. Under 2015 sökte 162 877 personer asyl i Sverige.²⁸ Ingen vet därtill hur många personer som passerade Sveriges gräns på väg till Finland eller Norge eller hur många som har stannat kvar utan att söka asyl. Det var ingen som räknade.²⁹

För Rädda Barnen och Röda Korset var det ingen överraskning att det skulle komma många flyktingar till Sverige 2015. Redan 2014 hade de gjort verksamhetsförändringar till följd av ökningen de visste skulle komma. Men det var ingen som visste att ökningen skulle bli så kraftig som den blev.³⁰ Ökningen märks redan under sommaren för Mölndals kommun som började få fullt på sina boenden för ensamkommande barn.³¹

Den 3 september 2015 publicerar flera svenska medier bilden på Alan Kurdi, treåringen som drunknat under flykten till Europa. Bilden påverkade situationen som var under hösten och ledde till en kraftig tillströmning av frivilliga. Några dagar innan hade Rädda Barnen ställt in en samling för nya frivilliga i Göteborg eftersom det bara var två anmälda. På nästa möte kom det drygt 300 personer.³²

Röda Korset hade inte sedan tsunamikatastrofen 2004 upplevt ett sådant engagemang och vilja att bidra bland allmänheten. 87 miljoner kronor samlades under 2015 in till människor på flykt. Under sommaren hade Röda Korset i en reklamfilm uppmanat människor att engagera sig. 5 500 personer ansökte om att bli frivilliga.³³ Stadsmissionen och andra organisationer berättar också om samma stora intresse från allmänheten för att hjälpa till.³⁴

Den 7 september fick Röda Korset indikationer på att många människor började anlända till Malmö centralstation. Ungefär samtidigt kom e-post från Stena Line som berättade att flyktingar anlände med färjorna till Göteborg. Kontakterna från flera håll gjorde att Röda Korset drog igång sin krisledningsstab.³⁵ Sent på kvällen blev Malin Martelius, trygghets- och säkerhetssamordnare på Malmö stad, uppringd av en kollega som säger ”nu börjar det”. Från Köpenhamn rullade tågen in med mängder av människor på flykt. Även om Malmö stad ännu inte fanns på centralen så var civilsamhället där.³⁶

Nästa morgon samlades de som brukade jobba som TIB (tjänsteman i beredskap) i Malmö. De diskuterade om det här kunde vara början på en extraordinär händelse. Situationen kändes oöverblickbar, det var bråttom och det var stora värden som riskerades om staden inte hanterade situationen bra.³⁷ Samma dag börjar asylsökande anlända med tåg till

²⁷ Migrationsverket. 2015-02-03. *Fortsätt många asylsökande under 2015 – behovet av boendeplatser ökar.*

²⁸ Migrationsverket. *Asylsökande till Sverige under 2000-2016.*

²⁹ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

³⁰ Johnson, Peder. Röda Korset. Intervju 2016-08-29; Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

³¹ Rezaei, Maryam. Mölndals stad. Intervju 2016-08-12.

³² Patrik Schröder. Rädda Barnen på Morgonforum. 2016-06-02. *När nästa kris kommer står vi redo.*

³³ Röda Korset. *Årsredovisning 2015*, s. 2.

³⁴ Anna Johansson, Stadsmissionen på Morgonforum. 2016-06-02. *När nästa kris kommer står vi redo.*

³⁵ Johnson, Peder. Röda Korset. Intervju 2016-08-29.

³⁶ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

³⁷ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

Stockholm. Ryktet i civilsamhället gick att "nåt händer" och många organisationer samlades för att hjälpa människorna på flykt.³⁸ Den 8 september startar också polisens insats Alma (nationell särskild händelse) med fokus på att upprätthålla gränskontroll, bekämpa brottslighet och att möjliggöra för personer med internationellt skyddsbehov att använda sig av sin rättighet att kunna ansöka om asyl.³⁹

Den 10 september kallade generaldirektören Anders Danielsson till möte med Migrationsverkets krisgrupp. Efter mötet kontaktade Danielsson sin motsvarighet på MSB och begärde en samverkanskonferens. Den första nationella samverkanskonferensen med fokus på flyktingsituationen hölls senare samma dag. Under samverkanskonferensen fick Migrationsverkets personal känslan att de flesta inte förstod allvaret. Flyktingsituationen sågs, än så länge, som en fråga bara för Migrationsverket.⁴⁰

Många av de som kom till Sverige i början av hösten var på genomresa med slutdestination Norge eller Finland. Från myndighetsperspektiv blev människorna i transit en knepig fråga. Migrationsverket ansvarar för de som söker asyl när de kommer till Sverige. Begreppet transit är inte juridiskt definierat. Människor som inte söker asyl anses därför befinna sig i Sverige illegalt.⁴¹ Frivilliga gjorde stora insatser för att underlätta för människor på flykt. Även från offentligt håll gjordes insatser, förutom att upplysa kring asyl och ordna ankomstcentrum, förbereddes backuplösningar kring hur situationen skulle hanteras om tåg blev stående på grund av väderlek eller annat.⁴² Transportbolag som SJ och Öresundstågen hade också extra personal ombord på tågen för att kunna hantera oförutsedda händelser och eventuell oro från andra passagerare.⁴³

Den 4 januari 2016 införs gränskontrollerna.⁴⁴ Då är det som att allt stannar av. Antalet asylsökande sjunker drastiskt. Tillfälliga boenden kan så småningom stänga och behovet av frivilliga minskar.

4. Matchning mellan behov och resurser

4.1. Vilka behov hade offentliga aktörer?

Alla offentliga aktörer som har intervjuats hade behov av personella förstärkningsresurser. Det är dock bara Migrationsverket och Umeå kommun som i någon mån har använt frivilliga som personella förstärkningsresurser. Migrationsverket anställde 89 personer från frivilliga försvarsorganisationer som timvikarier.⁴⁵ Andra siffror gör gällande att det var 125 personer som anställdes och arbetade sammanlagt över 8 000 timmar.⁴⁶ De frivilliga arbetade på ansökningsenheten i Malmö, Svenska mässan och på ett boende i

³⁸ Salah, Abdallah. Islamic Relief Sverige. Intervju 2016-08-29.

³⁹ Polisen. 2016-02-19. *Sammanfattning av gränspolisarbetet i "Alma"*.

⁴⁰ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

⁴¹ TT/SvD. 2015-09-29. *Bilder: Från nattklubb till flyktingboende i Nacka*.

⁴² Gideonsson, Dan. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25; Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

⁴³ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

⁴⁴ 22 november 2015 återinfördes inre gränskontroll vid flera hamnar och Öresundsbron. Den 4 januari trädde Förordning (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet i kraft.

⁴⁵ Migrationsverket. 2016. *Frivilligorg. under hösten 2015*.

⁴⁶ Bergh, Carina. Lottakåren. Intervju 2016-08-24.

Ljungbyhed.⁴⁷ De frivilliga koordinerades och schemalades av frivilligresursen Carina Bergh från Svenska Lottakåren. Hon anställdes tillfälligt av Migrationsverket Syd för att samordna frivilliginsatser.⁴⁸ MSB stöttade Migrationsverket med en insatsperson för att samordna verkets behov av frivilliginsatser på nationell nivå.⁴⁹

Två personer ur Umeås FRG arbetade i två veckor med att iordningsställa två evakueringsboenden som kommunen drev. Resterande personal till boendena hittade Umeå genom redan befintliga kommunanställda som under en tid fick andra arbetsuppgifter. Intresset var högt bland kommunanställda och en del personer fick användning för sina språkkunskaper i arabiska och dari. Frivilliga, utan avtal eller ersättning, stod för aktiviteter på boendena.⁵⁰

Höstens flyktingsituation innebar en hård ansträngning för kommunernas socialförvaltning. Bland de asylsökande fanns över 35 000 ensamkommande barn.⁵¹ Ankomstkommunerna, däribland Malmö, Mölndal och Umeå som intervjuats i den här studien, ansvarar för att ordna ett tillfälligt boende i några dagar eller veckor. Barnet blir sedan anvisad till en kommun som ansvarar för att ordna långvarigt boende och skolplats. Flyktingsituationen har främst lett till att kommunerna har varit tvungna att rekrytera personal till socialförvaltningarna och till boenden. Malmö stad rekryterade 1 500 personer under hösten, vilket orsakade brist på utbildade socionomer.⁵² Arbetslösheten sjönk i Malmö och många med goda språkkunskaper fick sina första jobb. Som mest fanns det 2 700 ensamkommande barn på boendena i Malmö. Maxgränsen för måltidsproduktion nåddes. Samtidigt som nya barn tillkom var det få som blev anvisade. Staden upplevde att de var på väg att krackelera.⁵³

Under slutet av sommaren och början av hösten kunde det komma upp till 98 barn per dag till Mölndal.⁵⁴ Kommunen var tvungen att sänka kraven. Ledorden för Maryam Rezaei, enhetschef i Mölndal, blev att ”barnen ska ha tak över huvudet och mat i magen”.⁵⁵ Personalen på socialförvaltningen arbetade dygnet runt för att klara av att ta emot och placera ensamkommande barn. Kommunen öppnade flera tillfälliga boenden, i förskolor och en i gymnastikhall, där barnen kunde vara i väntan på anvisning. Ett tillfälligt boende låg i Fässbergs församlingshem som kommunen tecknade avtal med.⁵⁶ 120 personer timanställdes för att arbeta på kommunens tillfälliga boenden. Det var lätt att hitta personal. Kommunen ordnade välbesökta informationsmöten. Även intresset för att bli jourfamilj eller familjehem upplevde kommunen var stort. För att göra

⁴⁷ Migrationsverket. 2016. *Frivilligorg. under hösten 2015*.

⁴⁸ Bergh, Carina. Lottakåren. Intervju 2016-08-24.

⁴⁹ MSB. 2016. *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s.22.

⁵⁰ Thoms, Fredrik. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25; Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

⁵¹ Migrationsverket. *Asylsökande till Sverige 2000-2016*.

⁵² 4C Strategies. 2016. *Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt*, s.15.

⁵³ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

⁵⁴ Rezaei, Maryam. Mölndals stad. Intervju 2016-08-12.

⁵⁵ Rezaei, Maryam. Mölndals stad. Intervju 2016-08-12.

⁵⁶ P4 Göteborg. 2015-09-15. *Fässbergskyrkan tar emot ensamkommande barn och ungdomar*; Rezaei, Maryam. Mölndals stad. Intervju 2016-08-12.

familjehemsutredningarna kom några pensionerade socialsekreterare tillbaka till förvaltningen.⁵⁷

Migrationsverket hade ytterligare behov som inte fylldes av frivilliga, främst handlade det om bevakning och transporter. Migrationsverket ansvarade för bevakningen av evakueringsboendena som öppnade i flera kommuner. Över 2 000 väktare och bevakningspersonal arbetade på uppdrag av Migrationsverket. Securitas, som Migrationsverket har avtal med, hade tillslut igen mer personal att tillgå. Migrationsverket och Securitas tittade då på om några av arbetsuppgifterna, exempelvis att vara brandvakt, kunde övertas av frivilliga. Det visade sig vara juridiskt knepigt eftersom räddningstjänsterna har olika krav på vilka som kan vara brandvakt. När Securitas fick slut på personal kontaktade Migrationsverket VD:arna på flera andra stora bevakningsbolag och vädjade om att de måste ställa upp. Det blev första gången konkurrerande bevakningsbolag arbetade sida vid sida. Bevakningsbranschen tömdes på personal. Inför att Migrationsverket skulle lägga en stor beställning på 1 000 väktare varnades MSB för att samhället kommer bli väldigt sårbart om något annat skulle inträffa samtidigt.⁵⁸

Asylsökande bussades till olika boenden och transporter var en stor fråga för Migrationsverket. Ibland var det störningar på bussarna och busschaufförerna kände sig utsatta. Ett tag hotade bussbranschen med strejk. Migrationsverket föreslog att frivilliga kunde vara bussvärdar. Uppskattningsvis skulle 150 frivilliga behövas inom en vecka. Migrationsverket nationella frivilligsamordnare, Andreas Weiborn, började skissa på en struktur med transporter och hotell för bussvärdarna. När behov som kunde tänkas fyllas av frivilliga hade identifierats av Migrationsverket kontaktades FOS. I det här fallet sa FOS att de kunde ordna tio personer, men det skulle ta några veckor innan de var på plats vilket gjorde att initiativet rann ut i sanden.⁵⁹ Även Rädda Barnen kontaktades i ett tidigt skede av Migrationsverket med förfrågan om de kunde vara med som guider på bussarna från Malmö. Rädda Barnens bedömning var att om de frivilliga inte kan språket är det meningslöst och att organisationen inte hade frivilliga för den typen av uppgifter.⁶⁰ Migrationsverket lånade också in 52 personer anställda på andra myndigheter, främst för att arbeta på mottagningsenheter och asylprövningsenheter.⁶¹

Migrationsverket hade också planer på att inrätta religiösa funktionärer som skulle kunna stötta verket i mottagningsprocessen och bidra till ökad trygghet- och säkerhet genom informations spridning om det svenska asylsystemet, självvård, religiös guidning och enklare översättningsbehov.⁶² Det blev inga funktionärer men ett liknande initiativ, Medföljare, har startats i mindre skala av Kristna freds rörelsen, Equmeniakyrkan och Sveriges interreligiösa råd.⁶³

Polisen hade inget behov av frivilliga, enligt kommenderingschefen för Alma-insatsen. Deras fokus var att upprätthålla allmän ordning och säkerhet och inom det mandatet var

⁵⁷ Rezaei, Maryam. Mölndals stad. Intervju 2016-08-12.

⁵⁸ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

⁵⁹ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

⁶⁰ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

⁶¹ Migrationsverket. 2016. *Inlånad personal under hösten 2015*.

⁶² Migrationsverket. 2015. *Operativa chefens uppdrag om samverkan med trossamfund*. U-25/2015.

⁶³ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19; Kristna freds rörelsen. *Medföljare – interreligiös samverkan för ökad trygghet för asylsökande och nyanlända*.

det inte aktuellt med frivilligorganisationer. Det var knappt att andra myndigheter var med i polisens inledande bedömning och genomförande.⁶⁴ I oktober hade polisens ändå aktiverat sina egna volontärer i Stockholm och Skåne.⁶⁵

4.2. Vad gjorde frivilliga?

Frivilliga gjorde en mängd insatser under flyktingsituationen och nedan beskrivs ett flertal exempel från hösten 2015. Därtill har både de beskrivna organisationerna och andra gjort ytterligare insatser på lokal nivå.

FFO

Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS) förmedlade kontakter till Migrationsverket och MSB som behövde personella förstärkningar. I Migrationsverkets uppdrag deltog medlemmar från 13 av de 18 frivilliga försvarsorganisationerna.⁶⁶ När ett uppdrag kom in från Migrationsverket skickade FOS förfrågningar till medlemsorganisationerna om de ville nominera medlemmar.⁶⁷ Uppdragen från MSB Insats som FOS förmedlade innefattade en nationell frivilligsamordnare och en kommunikatör till Migrationsverket.⁶⁸

Förutom uppdragen som förmedlades via FOS har Försvarsutbildarna och Civilförsvarsförbundet haft avtal med andra myndigheter. MSB aktiverade under hösten sitt förberedda avtal med kriskommunikatörer ur Försvarsutbildarnas förbund Criscom.⁶⁹ Civilförsvarsförbundet fick i uppdrag av Länsstyrelsen i Stockholms län att samordna frivilliginsatser i länet.⁷⁰

Lottakåren har sedan tidigare ett samarbete med Fryshuset genom projektet Mpower. Fryshuset öppnade under några dagar ett tillfälligt boende för transitflyktingar. Lottakåren hjälpte Fryshuset med att dela ut mat, bädda sängar och skjutsa folk till och från centralen. Hundratals flyktingar kom till Fryshuset och Lottakåren drog igång sin larmkedja i Stockholmsområdet. Ett tiotal Lottor ringde in till Fryshuset och schemalades av andra frivilliga. Samarbetet med Fryshuset var ideellt, det var inget avtalat uppdrag som medlemmarna fick ersättning för.⁷¹

Fryshuset hade öppet i några dagar, sedan öppnade Refugees welcome ett boende i Nacka. Lottorna, med utbildning inom logistik, personalplanering, stabskompetens och att göra säkerhetsbedömningar såg många förbättringsmöjligheter i det frivilliga arbetet som bedrevs. De beskriver arbetet som ansvarstagande och att transitflyktingarna blev väl omhändertagna men såg ändå allvarligt på att det saknades en hållbar struktur för ett organiserat frivilligarbete, ett sådant som Lottakåren och andra FFO bedriver. Lottakåren

⁶⁴ Wallberg, Thomas. Polisen. Intervju 2016-06-21.

⁶⁵ MSB. Synpunkter på rapportutkast. E-post 2016-12-06.

⁶⁶ Bergh, Carina. Lottakåren. Intervju 2016-08-24.

⁶⁷ Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01.

⁶⁸ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

⁶⁹ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

⁷⁰ Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

⁷¹ Rådemar, Heléne. Lottakåren. Intervju 2016-06-09.

kontaktade finans- och socialborgarråden i Stockholms stad för att berätta om situationen och erbjuda Lottakårens tjänster.⁷²

Civilförsvarsförbundet har sammanställt en lista över antal timmar som FRG har gjort insatser. Till och med den 31 januari 2016 hade 52 stycken FRG arbetat totalt 35 220 timmar. Den grupp som har lagt ner flest timmar är Täby/Österåker FRG med 3 500 timmar under hösten. Sammanställningen skiljer inte mellan betalda och obetalda timmar.⁷³ FRG är en resursgrupp till kommunen och ifall kommunen bedömer att de har behov av FRG ges ersättning för arbetade timmar. Exempel på insatser som FRG har gjort i landet är hjälpa till vid boenden, mattransporter, transport av ensamkommande barn och klädinsamlingar.⁷⁴ Ett exempel på en FRG som aktiverades är i Göteborg där staden lånade ut sin FRG till Migrationsverket.⁷⁵ FRG består av medlemmar från olika FFO.

Röda Korsets insatser som koordinerades på nationell nivå fokuserade på tågstationerna och färjeterminalerna samt de boenden som drevs tillsammans med Stadsmissionen och Rädda Barnen. Röda Korset var först på plats, initialt med tjänstemän, på centralstationen i Malmö och Stockholm. Mellan 1 september och 22 november arbetade frivilliga 18 241 timmar ideellt. Flest personer på flykt mötte Röda Korset i Malmö då de vid 31 650 tillfällen gav stöd till människor på flykt. Insatserna utgick från Röda Korsets grunduppdrag – förhindra och lindra mänskligt lidande. Konkret innebar det psykologiskt första hjälpen, psykosocialt stöd och på en del platser vård.⁷⁶

Under hösten hade Röda Korset i uppdrag av Göteborgs stad att samordna frivilliginsatser på centralstationen. Ersättning gavs till fyra personer. I Umeå har den lokala kretsen koordinerat frivilligorganisationer och utbildat frivilliga, vilket de har fått föreningsbidrag av Umeå kommun för att göra.⁷⁷

Trossamfund

Trossamfunden arbetar alltid med utsatta människor. I många religioner ses det som en plikt att hjälpa människor i nöd. Det mesta av arbetet sker på den lokala nivån och församlingarna är vana att agera snabbt.⁷⁸ Exempelvis tog det två timmar från det att Islamic relief ringde tills det att Stockholms moské var redo att ta emot transitflyktingar. Upp till 400 personer övernattade i moskén och kunde duscha, äta och byta kläder. Arrangemanget möjliggjordes av privata givare till Islamic relief. Ett samarbete utvecklades med närliggande Katarina kyrka som även de tog emot transitflyktingar. Tillsammans engagerade de cirka 1 000 frivilliga.⁷⁹ Inom Equmeniakyrkan var det 20-40 församlingar som öppnade sina lokaler för transitflyktingar. Transitflyktingarna hittade till

⁷² Rådemar, Heléne. Lottakåren. Intervju 2016-06-09; Rådemar, Heléne, Lottakåren. 2015-09-25.

Flyktingmottagandet och volontärer för mottagandet av transitflyktingar.

⁷³ Civilförsvarsförbundet. *FRG-insatser i samband med mottagandet av flyktingar i antal arbetstimmar räknat.*

⁷⁴ Alsander, Jan. 2015. Frivilliga förstärkningsresurser i samband med flyktingmottagande. *Civil.*

⁷⁵ Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

⁷⁶ Johnson, Peder. Röda Korset. Intervju 2016-08-29; Johnson, Peder. Nationell samordnare, Röda Korset. E-post 2016-08-30.

⁷⁷ Johnson, Peder. Röda Korset. Intervju 2016-08-29; Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

⁷⁸ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19; Hummesten, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

⁷⁹ Salah, Abdallah. Islamic Relief Sverige. Intervju 2016-08-29.

lokalerna genom att kyrkan var på plats på tågstationerna och genom kontakter med andra frivilligorganisationer.⁸⁰

Många trossamfund har förutom kyrkan/moskén även församlingshem och lägergårdar som kan inhysa människor. Eftersom Migrationsverket hade stora behov av boendeplatser gjordes olika inventeringar, både inom trossamfunden själva och på uppmaning av MSB, för att se hur många platser som kunde erbjudas. Efter initiala kontakter med Migrationsverket visade det sig ofta att boendena inte gick att använda.⁸¹ För moskén i Malmö ledde det till stor besvikelse när myndigheterna tackade nej till deras lokaler samtidigt som det byggdes tältplatser för flyktingar på MSB:s utbildningsplats Revinge.⁸² Församlingarnas boenden var ofta för omkring 20 personer medan Migrationsverket ville ha plats för 50-100 personer. För den lokala församlingen kunde boendeförfrågningar komma från flera håll: Migrationsverket, länsstyrelsen och MSB.⁸³

Förutom kapaciteten ställdes det till en början höga krav på boendena. Det handlade om bygglov- och brandskyddsfrågor.⁸⁴ Bara under oktober 2015 anlades bränder på tio asylboenden eller lokaler som skulle bli boenden.⁸⁵ Som en följd av bränderna höjde försäkringsbolagen sina premier. I många fall blev det ekonomiskt ohållbart för församlingarna att erbjuda sina lokaler till Migrationsverket.⁸⁶

Insatserna för församlingarna har gjort förefaller vara ganska snarlika, oavsett typ av församling. Församlingarna har funnits på plats där människor anländer, gett information om asylprocessen, samlat in och delat ut kläder och erbjudit boenden för kortare tid. På lite längre sikt erbjuds ofta språkcaféer och samhällsinformation.⁸⁷ Eftersom många församlingar har regelbundna aktiviteter för barn och ungdomar har det varit lätt att utöka den och bjuda in fler att delta.⁸⁸ För de flesta församlingar är arbetet med stöd till asylsökande något som har pågått länge, hösten 2015 gjorde bara att arbetet intensifierades.⁸⁹

Andra delar av det civila samhället

Rädda Barnen tog hem sina SAHRP-team (Swedish Active Humanitarian Response Person), som normalt bara jobbar vid katastrofer utomlands. I teamet finns experter på barnrättsfrågor och logistik som arbetar med att bygga upp flyktingläger som har

⁸⁰ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

⁸¹ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

⁸² Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

⁸³ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

⁸⁴ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

⁸⁵ Ewald, Hugo. 2015-10-29. Här är alla asylbränder som har ägt rum – bara det senaste året. *Metro*.

⁸⁶ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

⁸⁷ Svenska kyrkan. *Det gör Svenska kyrkan*; Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29; Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

⁸⁸ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19; Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.

⁸⁹ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19; Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

förutsättningar för att barn ska skyddas. På plats i Sverige tog teamet fram system för hur Rädda Barnen skulle lägga upp arbetet. De gjorde även bedömningar av Migrationsverkets mottagning på Malmömässan och ett privat boende.⁹⁰ Bedömningen av Malmömässan resulterade i kraftig kritik då Rädda Barnen menade att Sverige inte levde upp till internationella miniminivåer för humanitära insatser. Mässan bedömdes vara ovärdig, ohygienisk och att riskera barns hälsa eftersom det var brist på sjukvård, duschar och barn fick sova på kartonger.⁹¹

Flera av Rädda Barnens insatser har genomförts på organisationens eget initiativ och med anställd personal. Mobila team, bestående av SAHRP och nyrekryterad personal med språkkunskaper, åkte runt till Migrationsverkets inskrivningskontor och boenden för att följa upp barnsituationen. Teamet arbetade också med att aktivera barn och ungdomar på platserna de besökte.⁹²

Rädda Barnen ingick avtal med Trelleborgs kommun om att driva ett aktivitetscenter/fritidsgård för ensamkommande barn. En av de två personerna som anställdes var en socionom som enbart ansvarade följa upp brister som uppdagades via kontakter med ungdomarna på boenden eller centret. Det handlade om ungdomar som misstänktes begå sexuella övergrepp mot andra asylsökande ungdomar, prostitution, människohandel och våld. I samband med flera av Rädda Barnens insatser i Skåne, på tågstationerna och på boendet i Stockholm uppdagades brister som ledde till flera socialtjänstanmälningar.⁹³

Initiativ som delvis har finansierats via de 12 miljoner som Rädda Barnen fick av regeringen är Stödlinjen för ensamkommande som är ett telefonnummer dit man kan ringa och prata på flera olika språk med personal. Dessutom utbildas ett hundratal kommuner och boenden i traumafokuserad omsorg som är en metod för att minska risken för våld eller annan negativ påverkan på barnen.⁹⁴

Refugees welcome startades under hösten på flera platser i Sverige. Det var lösa nätverk, ofta i form av Facebookgrupper, som organiserade privatpersoner, så kallade spontanfrivilliga. I Malmö samlade Refugees welcome över 700 frivilliga som schemalades och gjorde insatser under två intensiva höstmånader. I Malmö startades nätverket för att koordinera de många grupperingar och individer som inledningsvis var på centralstationen.⁹⁵ De ägnade sig bland annat åt att dela ut kläder som donerats och bemanna ett kök på Posthusplatsen utanför centralstationen som servade smörgåsar och dryck till ensamkommande barn. Organisationerna på Posthusplatsen samordnades av Malmö stad.⁹⁶

Refugees welcome Stockholm var på centralstationen och delade ut förnödenheter som mat och kläder. Under två veckor drev de ett boende i Nacka för transitflyktingar. Över

⁹⁰ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

⁹¹ Rädda Barnen. 2015-12-01. *Situationen på Malmömässan*.

⁹² Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14

⁹³ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

⁹⁴ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

⁹⁵ Herkel, Peter. 2016-01-18. 700 frivilliga jobbade ideellt. *Sydsvenskan*.

⁹⁶ Refugees Welcome to Malmö. *Regler för köket per 2015-11-22*; Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

2 000 flyktingar erbjöds boende och nästan 1 700 frivilliga hjälpte till. Insamlade medel från allmänheten gjorde att boendet kunde ha öppet fler nätter än vad som var planerat från början.⁹⁷ Eftersom det handlade om transitflyktingar var det oklart vilket ansvar det offentliga har. Stockholms stad ansåg att de var tvungna att ta ett ansvar för barnfamiljerna och gav i uppdrag åt Stadsmissionen driva ett korttidsboende för barnfamiljer på flykt. Boende, som riktade sig till familjer på transit, drevs tillsammans med Rädda Barnen och Röda Korset.⁹⁸ Boendet flyttade under senhösten och blev ett evakueringsboende på uppdrag av Migrationsverket. Det var första gången Stockholms Stadsmission, Rädda Barnen och Röda Korset gjorde en samordnad insats genom en överenskommelse.⁹⁹

5. Samverkan och samordning

Kapitlet beskriver samverkan inom och mellan myndigheterna med fokus på de områden där frivilliga har engagerats samt mellan myndigheter och frivilligorganisationer. Kapitlet berör också samverkan mellan frivilligorganisationer.

5.1. Centrala begrepp med stort tolkningsutrymme

Samverkan och samordning är centrala begrepp inom samhällsskydd och beredskap, men ofta gör aktörer och individer egna tolkningar av begreppens innebörd.¹⁰⁰ Även regeringens och MSB:s definitioner av begreppen skiljer sig något åt.

I *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar* definierar MSB samverkan som den funktion som, genom att aktörer kommer överens, åstadkommer inriktning och samordning av tillgängliga resurser. Samverkan är inget mål i sig utan ett medel för att få samordning som innebär aktiviteter som ger ett effektivt nyttjande av resurser.¹⁰¹

I en skrivelse från 2010 menade regeringen att samverkan avser den dialog och samarbete som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.¹⁰² Samordning avser aktivitet som innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.¹⁰³

Ett ytterligare sätt att se på samverkan är enligt samverkansformerna (lagstadgad skyldighet, bindande avtal, överenskommelse och ensidigt åtagande) som beskrivs i MSB:s *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*.¹⁰⁴ Fältguiden fanns inte under flyktingsituationen och intervjupersonerna hade

⁹⁷ Dahlberg, Joel. 2015-10-02. Flyktingboendet på Nobelberget stänger. *Svenska Dagbladet*.

⁹⁸ Lodding, Mattias. 2015-11-09. Stockholms stad öppnar nytt boende för transitflyktingar. *Svt Nyheter*.

⁹⁹ Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner. 2016. *Handbok för civilsamhällets samverkan vid kriser*.

¹⁰⁰ MSB. 2015. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 19.

¹⁰¹ MSB. 2015. *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 20.

¹⁰² Regeringens skrivelse (2009/10:124), s 89.

¹⁰³ Regeringens skrivelse (2009/10:124), s 89.

¹⁰⁴ MSB. 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*, s.9.

inte mycket kunskap om innehållet i den (se avsnitt 7.1 i denna rapport). Att beskriva samverkan utifrån de samverkansformerna bedöms därför inte vara tillämpbar här.

De olika definitionerna av samverkan skiljer sig åt. Studiens intervjupersoner förefaller också använda samverkan, samordning och även samarbete som synonymer. Därför har samverkan i den här studien fått en vid innebörd. Samverkan kan i det här fallet vara enklare former som enstaka telefonkontakter, nätverksträffar till former med högre grad av styrning som anställningsavtal och att ge organisationer i uppdrag att ansvara för viss verksamhet. Samordning avser i första hand länsstyrelsernas geografiska samordningsansvar. Intervjupersonernas egen användning av begreppen har varit vägledande.

5.2. Kommuner

Malmö

Malmö har drygt 322 500 invånare och ligger i Skåne län.¹⁰⁵ Den 14 september aktiverades stadens centrala krisledning, eftersom beslutsfattare klassade händelsen som en störning.¹⁰⁶ Den 21 september beslutade den politiska ledningen att staden skulle samordna alla aktörer som befann sig på Malmö centralstation. Högsta prioritet var att centralen skulle fortsätta fungera som knutpunkt i infrastrukturen. Centralen kunde inte fortsätta vara ankomstpunkt. Det ansågs farligt ur utrymmessynpunkt, trängsel, risk för friktion mellan resenärer och flyktingar samt rättsosäkert eftersom staden inte kunde försäkra sig om att alla som kom fick korrekt information.¹⁰⁷

När staden började sitt arbete vimplade det av frivilliga på centralen. ”Många organiserade och oorganiserade frivilliga gjorde ovärderliga insatser omedelbart medan vi tog längre tid på oss. Många lämnade kläder, mat och barnvagnar – men mycket av det som gavs bort kom inte till användning och slängdes på eller i anslutning till centralen. Arbetet utfördes med mycket hjärta och det försökte vi ta hand om och bygga på”, säger Malin Martelius, trygghets- och säkerhetssamordnare och en av personerna som ansvarade för samordningen på centralen.¹⁰⁸

Cirka 250 personer per natt sov inne på centralen. Delar av centralen stänger normalt klockan 23 men fastighetsbolaget Jernhusen lät centralen vara öppen så att flyktingarna skulle få tillgång till toaletter. Ännu fler övernattade på boenden drivna av Muslimska församlingen, kulturhuset Kontrapunkt och kyrkor. Trygghets- och säkerhetssamordnaren bedömer att föreningarna gjorde stora insatser för att stötta Migrationsverkets målgrupper.¹⁰⁹

För att få ordning i mottagandet inrättade staden ett ankomstcentrum på Posthusplatsen i närheten av centralstationen. Ledorden för arbetet på ankomstcentret var att bemötandet skulle vara tryggt, respektfullt och rättssäkert. Organisationerna som tilläts befinna sig på ankomstcentret var Refugees welcome, Frälsningsarmen, Röda Korset, en advokatbyrå och

¹⁰⁵ SCB. 2016. *Folkmängd i riket, län och kommuner*.

¹⁰⁶ 4C Strategies. 2016. Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt, s.9-10.

¹⁰⁷ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹⁰⁸ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹⁰⁹ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

Migrationsverket. När staden började samordna aktörerna var Refugees welcome inte en förening utan bara ett löst nätverk av spontanfrivilliga. Genom samarbete med staden och visst stöd av andra frivilligorganisationer togs det fram rutiner och annat som gjorde att de frivilliga från Refugees welcome kunde ingå i samarbetet kring ankomstcentret. På centret var det bara advokatbyrå och Migrationsverket som fick informera om asylregler. Staden bedömde att det inte var lämpligt att frivilliga gjorde det. De frivilliga hade i uppdrag att möta folk på perrongerna, guida till ankomstcentret och möta de andra frivilliga.¹¹⁰ Mängden och de olika typerna av frivilligorganisationer gjorde att stadens personal flera gånger fick medla mellan de olika frivilligorganisationerna.¹¹¹

Ankomstcentret bemannades dygnet runt, dock inte av Migrationsverket. För att klara bemanningen fick staden stöd av MSB som skickade sex personer som hade arbetat internationellt med att sätta upp liknande platser. Malmö stad anser att stödet från MSB fungerade väldigt bra.¹¹²

Malmö samordningsansvariga hade samverkansmöten på centralstationen varje tisdag och fredag.¹¹³ Inbjudna till mötena var, förutom organisationerna vid ankomstcentrumet, bland annat flera av stadens förvaltningar, Trafikverket, Jernhusen, SJ, Öresundstågen, polisen, Migrationsverket, räddningstjänsten, Region Skåne och Länsstyrelsen i Skåne län.¹¹⁴

Den 6 oktober hade situationen förvärrats och flyktingsituationen bedömdes vara en allvarlig händelse, vilket är steget innan staden klassar en händelse som extraordinär. Beslutet att aktivera centrala krisledningsgruppen gjorde att fler förvaltningar kunde stötta Sociala resursförvaltningens arbete med ensamkommande barn. När händelsen klassades som allvarlig utökades krisledningen med operativa funktioner för samordning, analys, kriskommunikation och administration.¹¹⁵ Förvaltningarna fick också stöd med språkkompetenser.¹¹⁶

Mellerud

Mellerud är en kommun i Västra Götaland med drygt 9 100 invånare.¹¹⁷ Under hösten fanns det uppemot 1 000 flyktingar boende på flyktingförläggningar och i lägenheter som Migrationsverket hade upphandlat med privata aktörer. Kommunalrådet Tommy Johansson definierade hösten 2015 som krishantering. Integration och flyktingfrågan var en stående punkt på mötena med kommunstyrelsen och arbetsutskottet. Två gånger under hösten och en gång under våren bjöd kommunen in föreningslivet till möten. Det var bland annat trossamfund, idrottsföreningar och Röda Korset. Syftet med mötena var att samordna och på så sätt försöka få uthållighet i det frivilliga arbetet. Mötena gjorde att föreningarna fick kännedom om vad de andra gjorde och på så sätt kunna differentiera

¹¹⁰ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹¹¹ 4C Strategies. 2016. Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt, s.22.

¹¹² Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹¹³ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹¹⁴ Malmö stad, Stadskontoret. 2015. *Kontaktlista samverkan ankomstcentral Posthusplatsen*.

¹¹⁵ 4C Strategies. 2016. Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt, s.9-10.

¹¹⁶ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹¹⁷ SCB. 2016. *Folkmängd i riket, län och kommuner*.

sina verksamheter. Det kanske räckte om fem ordnade språkcaféer istället för tio? Inför 2016 avsatte kommunen en halv miljon kronor i projektpengar till föreningar som arbetade med integration. Ridklubbar, fotbollsklubbar och spelmansförbund hör till de som fick projektpengar på omkring 50 000 kronor.¹¹⁸

De frivilligas insatser bedöms som oerhört värdefulla och något som möjliggjorde att kommunen kunde hantera situationen, trots den stora belastningen. Frivilligheten bedöms också ha lett till mindre oro och ökad acceptans bland kommuninvånarna eftersom varje frivillig kunde sprida sina erfarenheter av flyktingarna bland vänner och familj.¹¹⁹

Mellerud är kritisk till att Migrationsverket inte samverkar med kommunerna eftersom kommunernas lokalkännedom hade kunnat förhindra att boenden eller aktörer som var mindre lämpliga användes.¹²⁰

Mölnadal

Mölnadal stad har drygt 63 300 invånare och hör till Västra Götalands län.¹²¹ Under 2015 var Mölnadal en av de kommuner i landet som tog emot flest flyktingar.¹²² Som en av sex ankomstkommuner i landet för ensamkommande flyktingbarn var hösten en hektisk tid för Mölnadal. Personalen på social- och arbetsmarknadsförvaltningen arbetade dygnet runt med att hämta barn och ordna boenden.¹²³

Mölnadal hade flera möten med Göteborgs stad, Polisen och Migrationsverket då de försökte arbeta fram rutiner för hur hämtning av de ensamkommande barnen skulle gå till. Exempelvis hade det förekommit att fel barn hämtades på Migrationsverkets boende Sagåsen, som ligger i Mölnadal. Frågan löstes genom att barnen fick nummerlappar på sig. En överenskommelse slöts också med Göteborg som innebar att Mölnadal skulle hämta barn mellan kl. 8-16.30. Övrig tid skulle Göteborgs socialjour ansvara för barnen i väntan på att Mölnadal skulle hämta nästkommande dag. Från den 1 januari 2016 är Mölnadal inte längre ankomstkommun för ensamkommande barn. Ansvaret har tagits över av Göteborg.¹²⁴

Efter att bilden på den drunknade pojken Alan Kurdi publicerats hörde flera företag av sig till enhetschefen på social- och arbetsmarknadsförvaltningen och ville skänka saker. Astra Zeneca och flyttföretaget Movare skänkte möbler som användes på de tillfälliga boenden som kommunen öppnade. Lindex skänkte kläder. Kommunen välkomnade donationerna.¹²⁵

Mölnadal har sedan tidigare en volontärverksamhet där privatpersoner skickar in en intresseanmälan som sedan tas om hand av en volontärsamordnare på kommunen. 120 frivilliga är med på listan som bland annat ordnar läxhjälp och sällskap till äldre och flyktingar.¹²⁶ Stadens volontärer användes inte under hösten men i det långsiktiga

¹¹⁸ Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23.

¹¹⁹ Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23.

¹²⁰ Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23.

¹²¹ SCB. 2016. *Folkmängd i riket, län och kommuner*.

¹²² Totala antalet i kommunen som är registrerade i Migrationsverkets mottagningssystem.

¹²³ Rezaei, Maryam. Mölnadal stad. Intervju 2016-08-12.

¹²⁴ Rezaei, Maryam. Mölnadal stad. Intervju 2016-08-12.

¹²⁵ Rezaei, Maryam. Mölnadal stad. Intervju 2016-08-12.

¹²⁶ Mölnadal stad. 2017-01-20. *Volontär i Mölnadal*.

integrationsarbetet. Stadens samverkan med frivilliga var sparsam. Man hade en del kontakter med Svenska kyrkan, en församling fick också i uppdrag att under en period driva ett boende. Enhetschefen på social- och arbetsmarknadsförvaltningen menar att man inte kan förlita sig på att organisationer som exempelvis Röda Korset och Rädda Barnen kan stötta när det är kris överallt. Många frivilligorganisationer hade dessutom fullt upp i Göteborg.¹²⁷

Mölnadal anser att kontakterna med Migrationsverket fungerade bra och att man måste ha förståelse för att det var en krissituation.¹²⁸

Umeå

Umeå kommun har drygt 120 700 invånare och ligger i Västerbottens län.¹²⁹ Tågen med transitflyktingar på väg till Finland stannade i Umeå, men oftast var flyktingarna i staden bara någon timme. Insatserna på tågstationen utfördes främst av Refugees welcome Umeå och Röda Korset.¹³⁰ I september började ideella krafter ställa krav på att kommunen skulle engagera sig för transitflyktingarna och kommunen fick också kritik för att vara för passiv. Kommunen hade under tiden sett till att ha backuplösningar till det som ideella redan förberett. Om ett tåg blev stående skulle det finnas tillgång till varma lokaler och möjlighet att på kort varsel ordna mat.¹³¹

I oktober 2015 började kommunen samverka med Röda Korset och gav sedan föreningsbidrag för att organisationen skulle koordinera och utbilda frivilliga. Koordineringen sker inom nätverket På flykt Umeå, som samlar föreningar, företag och trossamfund. Kommunen bedömer att koordineringen var viktig för att undvika att alla springer på samma bollar. Utbildningen för frivilliga har Röda Korset genomfört tillsammans med ett studieförbund. Utbildningen har innehållit interkulturell kommunikation, medmänskligt stöd, utbildning i första hjälpen och information om asylprocessen.¹³²

FRG användes för att bistå Röda Korset administrativt och för att intervjua personer som var intresserade av att vara frivilliga. FRG gjorde en första gallring av vilka personer som skulle gå utbildningarna. Kommunen har haft en FRG i sex år men under hösten var första gången gruppen aktiverades.¹³³

Under vintern 2015 fick kommunen idén till forumet Umegration där offentliga och frivilliga aktörer träffas två gånger per år. Forumet ger också stöd till föreningar som arbetar med integration.¹³⁴ Forumet kom till efter en kommunrapport som konstaterade att det behövs utökad samverkan mellan offentliga och frivilliga för att klara

¹²⁷ Rezaei, Maryam. Mölnalds stad. Intervju 2016-08-12.

¹²⁸ Rezaei, Maryam. Mölnalds stad. Intervju 2016-08-12.

¹²⁹ SCB. 2016. *Folkmängd i riket, län och kommuner*.

¹³⁰ Röda Korset. *På flykt Umeå*.

¹³¹ Gideonsson, Dan. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

¹³² Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

¹³³ Gideonsson, Dan. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25; Thoms, Fredrik. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

¹³⁴ Umeå kommun. 2017. *Umegration – för att alla nya umebor ska känna sig hemma i Umeå*.

integrationsarbetet men för att samverkan ska fungera behöver ansvar och roller tydliggöras.¹³⁵

Kommunen bedömer att deras myndighetssamverkan fungerade väldigt bra. Det fanns upparbetade kontakter till Polisen, Migrationsverket och exempelvis länsstyrelsen. Umeå bjöd in Röda Korset till samverkansmötena, som kunde bidra med information om läget internationellt vilket blev ett tillskott till myndigheternas lägesbild.¹³⁶

5.3. Länsstyrelser

Under hösten skickade MSB vid sex tillfällen ut enkäter till länsstyrelserna. Ett frågeområde var ifall länsstyrelsen under flyktingsituationen samordnade frivilliga verksamheter. Mellan 7 och 8 länsstyrelser svarade att de under hösten samordnade frivilliga verksamheter. De länsstyrelser som arbetade med samordning har ofta gjort det genom att bjuda in frivilligorganisationer till samverkansmöten eller genom att anställa en frivilligsamordnare. I en del fall har samordningen enbart inneburit att förmedla kontaktuppgifter till kommunerna om frivilligorganisationer.¹³⁷

Länsstyrelserna är geografiskt områdesansvariga och ska under krisens alla faser verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behöver vidtas.¹³⁸ Under kriser ska länsstyrelserna verka för att information till allmänheten samordnas.¹³⁹ De intervjuade länsstyrelserna Skåne och Västra Götaland har båda fått frågan om hur de ser på frivilligsamordning kopplat till det geografiska områdesansvaret.

Länsstyrelsen i Skåne

Skåne är en av de länsstyrelser som uppger till MSB att de inte har samordnat frivilliga. Även om länsstyrelsen inte samordnade frivilliga hade man visst samarbete med frivilliga. Den 11 september tog chefen för samhällsbyggnadsavdelningen kontakt med Open Skåne, som bland annat samlar Svenska kyrkan och muslimska församlingen. Det var ont om boendeplatser och länsstyrelsen fick löfte om att församlingarna kunde ställa upp med många platser. Erbjudandet om sängplatserna vidareförmedlades till Migrationsverket. Länsstyrelsen gjorde även en inventering av sängplatser i kommunerna.¹⁴⁰

Länsstyrelsen i Skåne samordnade viss information genom att samla information om händelsen på sin webbplats och länka till de olika kommunernas webbplatser som beskrev vad frivilliga gjorde och hur man själv kunde göra frivilliga insatser. Landshövdingen i Skåne samlade den 10 september Malmö stad, Migrationsverket, Polisen, Försvarsmakten, Region Skåne och Kommunförbundet Skåne till möte för att få en lägesbild. En av frågorna som kom upp under mötet handlade om frivilligorganisationer. Bedömningen var att i Skåne handlade frivilligheten mycket om det som skedde i Malmö. Malmö stad tog stort ansvar för att samordna frivilliga aktörer som befann sig på centralstationen och

¹³⁵ Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

¹³⁶ Gideonsson, Dan. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

¹³⁷ MSB. *Lägesrapportering från länsstyrelser om frivilligresurser v.44-02*.

¹³⁸ SFS 2007:825. Förordning med länsstyrelseinstruktion.

¹³⁹ SFS 2015:1052. Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

¹⁴⁰ Landqvist, Gunvor. Länsstyrelsen Skåne. Intervju 2016-06-30; Homlin, Gunilla, Länsstyrelsen Skåne. Intervju 2016-06-30.

Länsstyrelsen följde arbetet som staden gjorde. Länsstyrelsen har fått kritik av Malmö stad och polisen i Skåne för att de inte hade mer regional samordning mellan kommunerna och andra myndigheter.¹⁴¹ Stadens kritik handlade om att länsstyrelsen inte hjälpte till att samordna kommunerna i Skåne för att skapa boendeplatser för ensamkommande barn.¹⁴²

Länsstyrelsen i Västra Götaland

Länsstyrelsen i Västra Götaland har i enkäten till MSB svarat att de började samordna frivilliga i november. Innan dess påpekade länsstyrelsen att det fanns ett akut behov av nationell samordning av frivilliga från MSB:s sida.¹⁴³ Under hösten hade länsstyrelsen en särskilt stab som arbetade med samverkan med kommunerna och Migrationsverket. I slutet av november hörde flera kommuner av sig till länsstyrelsen då arbetssituationen var oerhört påfrestande och flera kommuner hade behov av förstärkningsresurser. Kommunerna efterfrågade förstärkningsresurser i form av lärare, socionomer och gode män. Det var inget länsstyrelsen hade erfarenhet av utifrån krisberedskapsfrågor. Kommunernas resursbehov lyftes istället till MSB.¹⁴⁴

Andra typer av förstärkningsresurser kommunerna efterfrågade var praktiska saker som transporter, administrativt stöd, svara i telefon, laga mat och boendevärdar till de hastigt uppkomna boendena. Länsstyrelsen vände sig till några frivilliga försvarsorganisationer och inledde en process för att se vad de kunde ställa upp med. Länsstyrelsen i Västra Götaland såg som sin roll att vara resursmäklare för att undvika att varje kommun behövde kontakta de olika FFO. Från november och under senhösten genomfördes flera möten med Bilkåren, Lottakåren, Försvarsutbildarna och Civildövsförbundet. Organisationerna lämnade i december in en gemensam lista med vilka resurser de kunde ställa upp med.¹⁴⁵

Mellerud är nöjd med kontakterna och samordningen som länsstyrelsen gjorde.¹⁴⁶ Enhetschefen i Mölndal som har intervjuats hade ingen kontakt med länsstyrelsen.¹⁴⁷

5.4. Migrationsverket

I slutet av september bildades Migrationsverkets operativa ledningsstab. De fick stöd av MSB för att sätta upp en stab, som inte blev enligt den metodik som Migrationsverket har övat de regionala krisgrupperna. Några samverkanspersoner från MSB var på plats för att ha kontakt med andra myndigheter. Migrationsverket menar att det fungerade bra eftersom MSB:s personal kunde lyfta blicken och se flyktingsituationens konsekvenser för resten av samhället. Migrationsverket hade under krisen fullt upp med den egna verksamheten.¹⁴⁸

På huvudkontoret fanns en tjänsteman och en nationell frivilligsamordnare, som var utsänd av MSB, för att koordinera frivillig- och trossamfundfrågorna. Frivilligsamordnarens uppdrag var att fånga upp och matcha behov och sköta kontakterna mellan operativa ledningsstaben och FOS samt SST. Under oktober hade

¹⁴¹ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15; Polisen. 2016-03-03. *Utvärderingsdag Alma*.

¹⁴² Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹⁴³ MSB. *Lägesrapportering från länsstyrelser om frivilligresurser v.44-02*.

¹⁴⁴ Isberg, Leif. Länsstyrelsen i Västra Götaland. Intervju 2016-07-01.

¹⁴⁵ Isberg, Leif. Länsstyrelsen i Västra Götaland. Intervju 2016-07-01.

¹⁴⁶ Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23.

¹⁴⁷ Rezaei, Maryam. Mölndals stad. Intervju 2016-08-12.

¹⁴⁸ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

frivilligsamordnaren och sekreteraren i FOS dagliga kontakter.¹⁴⁹ Flera av behoven lades upp på webbplatsen Resurskartan, som MSB tog fram. Genom kartan kunde frivilliga som motsvarade de som söktes kontakta frivilligsamordnaren som förmedlade kontaktuppgifterna vidare inom Migrationsverket. En svårighet med Resurskartan var att enskilda personer, utan någon koppling till någon frivilligorganisation, hörde av sig och såg det som ett sätt att söka jobb.¹⁵⁰

I Migrationsverkets ledningsstab diskuterades att samsyn behövdes mellan regionkontoren kring styrning av frivilliga, arbetssätt och vilka organisationer verket skulle samarbeta med. Sex regionkontor hade krisgrupper i gång och budet från huvudkontoret var att varje region borde ha en frivilligsamordnare.¹⁵¹ På så sätt skulle ett hierarkiskt system för frivilligsamordning bildas med en nationell frivilligsamordnare och regionala frivilligsamordnare. Det fanns också planer på att systematisera arbetet genom regionala förstärkningsgrupper, som initialt skulle bestå av medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer.¹⁵²

De regionala frivilligsamordnare skulle underlätta för frivilligorganisationerna genom att ge en kontaktväg in samtidigt som cheferna skulle avlastas. Samordnare skulle också ha lättare att fånga upp lokala resursbehov i staberna.¹⁵³ Huvudkontoret tog fram riktlinjer för regionala frivilligsamordnare och via FOS nominerade FFO 4-5 personer till varje region. I situationen som var hade regionkontoren inte tid med några intervjuer. Det blev tokigt eftersom det fanns personer i FFO som väntade på att när som helst få samtal från Migrationsverket om anställning. Några av regionerna hade stöd från Försvarsmakten kring samordning och även om verket centralt hellre hade sett att frivilligsamordningen sköttes av några som kan frivillighet, blev det i några regioner ändå Försvarsmaktens uppgift.¹⁵⁴

I början av hösten hade Civilförsvarsförbundet möte med Migrationsverket och meddelade att frivilliga resursgrupper (FRG) kunde användas som resursförstärkning.¹⁵⁵ Migrationsverket enades dock om att verket inte kan använda FRG eftersom de kan behövas i kommunerna, som den kommunala förstärkningsorganisation de är.¹⁵⁶

Migrationsverket tittade mycket på hur MSB samverkade med frivilliga. Det var därför det blev FFO som användes och verket hade bara kontakt med de trossamfund som ingår i MSB:s samverkansgrupp för trossamfund. Det sågs som en kvalitetssäkring att MSB redan hade kontakter med organisationerna.¹⁵⁷

Flera företag hörde av sig till Migrationsverket och ville skänka saker, främst blöjor till boendena. Det diskuterades i ledningsgruppen hur det skulle hanteras och en tanke var att företagen kunde vända sig till Röda Korset som i sin tur delade ut varorna. I slutändan

¹⁴⁹ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

¹⁵⁰ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

¹⁵¹ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

¹⁵² Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

¹⁵³ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

¹⁵⁴ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

¹⁵⁵ Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

¹⁵⁶ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

¹⁵⁷ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20; Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

ansågs det för juridiskt krångligt och därför sa myndigheten nej till gåvor.¹⁵⁸ Ett argument var också att de som myndighet inte får ta emot gåvor, något som enligt donationsförordningen (1998:140) hade varit möjligt.

Migrationsverket kontaktade också Polisen för att höra om de kunde låna 50-100 av polisens volontärer för bevakningsuppgifter i Svenska mässan.¹⁵⁹ Volontärernas uppdrag brukar handla om att bistå polisen vid olika arrangemang, sprida information och nattvandra. Volontärerna är inte anställda av polisen.¹⁶⁰ Enligt Migrationsverket ville polisen inte att deras volontärer skulle jobba med den typen av bevakningsuppgifter.¹⁶¹

5.5. MSB

MSB:s roll under hösten 2015 var till stor del att fungera som resursmäklare genom att förmedla kontakter mellan frivilliga och offentliga aktörer samt besvara frågor kring hur frivilliga kan användas som personella förstärkningsresurser. MSB sekonderade en nationell frivilligsamordnare till Migrationsverket, uppdaterade kontaktlistor till offentliga aktörer och frivilligorganisationer, förmedlade kontaktuppgifter mellan länsstyrelserna och Akademikerförbundet SSR kring stöd av socialsekreterare och informerade kring hur frivilligresurser kan användas bland annat som tolkar och vid olika transportlösningar.¹⁶²

Arbetet med frivilligfrågorna skedde inom en del av samordningsfunktionen som i sin tur var en del av MSB:s särskilda organisation för hanterandet av flyktingsituationen. Fokus låg på de frivilligorganisationer som MSB samverkar med till vardags: FFO och trossamfund.¹⁶³ Under den första tiden deltog även representanter från FOS i arbetsgruppen. MSB ville initialt att FOS skulle ta kontakterna med alla frivilliga: FFO, trossamfund och spontanfrivilliga. Representanter för FOS menar att man inte kan representera varandra i den utsträckningen och särskilt inte i den stressade situation som var. Man behövde ha koll på organisationerna man representerade, vilka kompetenser de har, var de fanns och kontaktuppgifter till personer på regional nivå.¹⁶⁴

För att lättare kunna matcha behov med frivilligresurser tog MSB fram Resurskartan, som var en webbplats där Migrationsverket och länsstyrelserna kunna lägga in behov av personella förstärkningsresurser. Frivilligorganisationerna kunde se vad som efterfrågades och direkt kontakta den tilltänkte uppdragsgivaren. Migrationsverket och tre länsstyrelser använde kartan, vilket var färre än väntat och anses bero på att flera saknade rutiner för att lägga in och följa upp behov.¹⁶⁵

MSB bjöd in frivilligorganisationer att delta på de nationella samverkanskonferenserna med fokus på lägesbild som var varje vecka med anledning av flyktingsituationen. Samtliga intervjuade var glada över att bli inbjudna. De fick kännedom om saker som var på gång vilket gjorde att de fick lättare att planera sin verksamhet.¹⁶⁶ Även om det var högt tempo

¹⁵⁸ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

¹⁵⁹ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

¹⁶⁰ Polisen. 2016-09-28. *Polisens volontärer*.

¹⁶¹ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

¹⁶² MSB. Synpunkter på rapportutkast. E-post 2016-12-06.

¹⁶³ MSB. Synpunkter på rapportutkast. E-post 2016-12-06.

¹⁶⁴ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

¹⁶⁵ MSB. 2016. *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*.

¹⁶⁶ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14; Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01. m.fl.

och många saker som skulle avhandlas vid telefonkonferenserna kunde frivilligorganisationerna vid enstaka tillfällen lyfta frågor. MSB ordnade även två samverkanskonferenser i oktober med enbart FFO, trossamfund och Migrationsverket som fokuserade på resurser.¹⁶⁷

MSB har sedan tidigare en samverkansgrupp för trossamfund. Samverkansgruppen hade ett möte i oktober. Därtill sammankallade MSB och SST grupprepresentanterna till ett möte i november där flyktingsituationen diskuterades och till en workshop tillsammans med Migrationsverket i december med fokus på dialog och resurssamverkan.¹⁶⁸ Flera i samverkansgruppen menar att arbetet länge har gått på sparlåga och att det därför är oklart vad MSB vill åstadkomma med samverkan med trossamfund.¹⁶⁹ Församlingarna önskar ofta mer kunskap kring krisberedskapsfrågor, men samtidigt var det få som hade haft tid att träffats under hösten. Församlingarna hade fullt upp med att hantera en kris.¹⁷⁰

5.6. FOS – vägen in i frivilliga försvarsorganisationer?

Från myndighetshåll efterfrågas det ofta en kontaktväg in i frivilligheten. Frivilliga försvarsorganisationer är vana att höra, särskilt från kommuner och länsstyrelser, att det är omöjligt att ha 18 motparter i ett samarbete.¹⁷¹ Hösten 2015 fungerade Frivilliga försvarsorganisationernas samarbetskommitté (FOS) som vägen in i FFO på nationell nivå. Det var första gången FOS arbetade operativt. Samarbetskommittén har inget mandat att kunna ta beslut på de frivilliga försvarsorganisationernas vägnar, vilket gjorde att rollen blev att förmedla kontakter mellan offentliga aktörer och FFO.¹⁷²

FOS har ingen egen personal utan för Anna Torndahl, Försvarsutbildarna, och Kent Ahlqvist, Frivilliga radioorganisationen, blev det istället på de egna organisationernas välvilja som de representerade FOS på möten på MSB för att samordna frivilligheten och hade kontakter med Migrationsverket. Förutom att FOS inte har någon egen personal fanns det heller inga pengar avsatta vilket snabbt blev ett problem när en person som var utsänd behövde en mobiltelefon.¹⁷³

FOS-representanterna förmedlade de behov som framkom i mötena till de frivilliga försvarsorganisationerna. Lottorna, Försvarsutbildarna och FRO var de organisationer som var flitigast med att besvara förfrågningarna. Varje organisation kunde nominera medlemmar som ansågs lämpliga för de olika uppdragen. FOS hade sedan kontakt med de nominerade som var aktuella för uppdrag.¹⁷⁴

Det var ofta bråttom med förfrågningarna. En torsdag hörde Migrationsverket av sig och ville ha 1-2 kommunikatörer som skulle börja arbeta i Skåne på måndag och stanna i fyra veckor. Under de premisserna var det ingen som kunde hjälpa till såsom både FFO och

¹⁶⁷ MSB. Synpunkter på rapportutkast. E-post 2016-12-06.

¹⁶⁸ MSB. 2015. *Minnesanteckningar från workshop med trossamfundet och Migrationsverket 9/12-15*; MSB. 2015. *MSB samrådsgrupp med trossamfundet*. Kallelse till möte 17/11-2015.

¹⁶⁹ Örjan Wallin, Nämnden för statligt stöd till trossamfund. Intervju 2016-08-18; Hummastein, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

¹⁷⁰ Hummastein, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

¹⁷¹ Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01.

¹⁷² Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

¹⁷³ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

¹⁷⁴ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

offentliga aktörer är organiserade i dagsläget.¹⁷⁵ Det är ingen heltidssysselsättning att vara frivillig och det tar därför tid, om det ens är möjligt, att kontakta arbetsgivare och göra praktiska arrangemang så att eventuell familj klarar sig under tiden man är på uppdrag.

Även om FOS på nationell nivå kunde fungera som kontaktväg till flertalet FFO fanns det missuppfattningar bland offentliga aktörer om att FOS hierarkiskt skulle vara överordnat och kunna styra över de frivilliga försvarsorganisationerna.¹⁷⁶ Varken FOS eller någon enskild FFO har en sådan överordnad roll idag. Flera offentliga aktörer berättar om den prestige och konkurrens som finns bland de frivilliga försvarsorganisationerna. En menar att det är synd att FFO inte inser att de behöver samarbeta mer, eftersom det både skulle underlätta kontakterna och öka effektiviteten.¹⁷⁷ Ett exempel på konkurrens är kritiken från Civilförsvarsförbundet när MSB valde att samarbeta med FOS. Civilförsvarsförbundet menar att deras egna verksamhetsledare borde ha använts istället eftersom de har mer vana att arbeta med olika frivilliga än vad FOS har.¹⁷⁸

5.7. Samarbeten och kontakter inom frivilligheten

Under hösten hade FOS på nationell nivå inget samarbete med andra grupper i civilsamhället. Det var ett medvetet val eftersom FOS inte ville urholka konceptet att personer från frivilliga försvarsorganisationer kommer förberedda och utbildade.¹⁷⁹ Även om många frivilliga från FFO:er hade utbildning som visade sig vara värdefull under höstens flyktingsituation, exempelvis kriskommunikation och stabskompetens, var utbildningen ofta inget som var en förutsättning för det som offentliga aktörer efterfrågade. Det offentliga behövde ofta stöd med enkla arbetsuppgifter som att bädda sängar, bjuda folk på kaffe och skruva ihop möbler.¹⁸⁰

Även bland andra organisationer finns det exempel på där samarbeten har undvikits. Rädda Barnen hade löpande kontakt med transitboendena i Stockholm. De ansåg dock att de inte kunde hjälpa till att driva verksamheten ihop med Refugees welcome eftersom det skiljde i utbildning och kvalitetssäkring mellan organisationernas frivilliga. Rädda Barnen stöttade istället Refugees welcome med 250 000 kronor så att transitboendet i Nacka kunde ha öppet en helg till.¹⁸¹

Rädda Barnen menar att Refugees welcome Stockholm gjorde fantastiska insatser utifrån rådande situation på centralstationen. De kom ändå fram till att de inte själva kunde arbeta på centralen eftersom det fanns informella maktstrukturer bland organisationerna på plats. Strukturerna bedömdes som omöjliga att påverka och bland frivilliga i de lösa nätverken fanns personer som identifierades som tungt kriminellt belastade. Med i bedömningen fanns också att en person från Rädda Barnen blev fysiskt angripen av en frivillig från Refugees welcome efter påpekande att personen gav felaktiga råd till ensamkommande barn.¹⁸² Rädda Barnens roll blev istället att ha dialog med polisen,

¹⁷⁵ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

¹⁷⁶ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

¹⁷⁷ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20; Isberg, Leif. Länsstyrelsen i Västra Götaland. Intervju 2016-07-01.

¹⁷⁸ Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

¹⁷⁹ Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01.

¹⁸⁰ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

¹⁸¹ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

¹⁸² Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

socialtjänsten, Länsstyrelsen i Stockholms län och Migrationsverket om barnperspektivet. Rädda Barnen uppfattar också att situationen på centralen snabbt förbättrades, bland annat genom att socialtjänsten skiljde ut ensamkommande barn.¹⁸³

Flyktingsituationen ledde också till nya typer av samarbeten. Ett exempel är boendet för transitfamiljer som drevs av Stadsmissionen, Röda Korset och Rädda Barnen på uppdrag av Stockholms stad.

Skillnader mellan FFO och andra aktörer inom det civila samhället

FFO och det civila samhället med trossamfunden träffas sällan i samma kontexter. Under hösten 2015 hade Röda Korset, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Stadsmissionen och Riksidrottsförbundet täta kontakter. Kontakterna underlättades av att de ofta träffades när offentliga aktörer bjöd in till möten.¹⁸⁴ Förutom på organisationsnivå syns skillnader politiskt och på tjänstemannanivå. Politiskt är det försvarsdepartementet och justitiedepartementet som har hand om politiken för FFO medan kulturdepartementet ansvarar för det civila samhället och trossamfunden. På kommunal nivå är det ofta de personer som arbetar med krisberedskapsfrågor som har kunskap om FFO. Tjänstemän med fokus på integration har ofta kontakt med andra delar av civilsamhället.

Under senhösten hade Per Olsson Fridh, statssekreterare hos kultur- och demokratiministern, regelbundna dialogmöten med delar av det civila samhället. Flera av de organisationer som intervjuats för den här studien deltog på mötena: Röda Korset, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Islamic Relief och Islamiska samarbetsrådet.¹⁸⁵ Under hösten förändrades Sveriges politik kring flykting- och asylfrågan kraftigt till att bli mer restriktiv. För organisationerna blev mötena ett sätt att utbyta information och föra fram kritiken mot den nya politiken.¹⁸⁶

Flera av de intervjuade har fått frågan om den politiska omsvängningen mot en mer restriktiv flyktingpolitik gjorde det svårare för organisationernas att samarbeta med offentliga aktörer, exempelvis ingå avtal. De frivilliga försvarsorganisationerna har sällan reflekterat över frågan medan trossamfunden har diskuterat frågan. Intervjupersonerna skiljer dock mellan påverkansarbetet som görs gentemot politiska partier, där kritiken framförs, och det praktiska arbetet som görs på lokal nivå. Inga Johansson, nationell samordnare på Equmeniakyrkan: ”Trots kritiken mot politiken fortsätter vi vårt arbete. Vi vill se människan och ställa upp oavsett vem det är. Vi kan inte vända ansiktet bort mot en människa i nöd.”¹⁸⁷ Svenska kyrkan tog upp att det skulle bli svårt för dem att låta diakoner och annan församlingspersonal ta uppdrag av offentliga aktörer som innebar en anställning. Det finns risk för intressekonflikter om man arbetar på ett boende och det ska ske avhysningar. Hur hanterar man sin egen övertygelse gentemot uppdraget från myndigheten?¹⁸⁸

¹⁸³ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

¹⁸⁴ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14; Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.

¹⁸⁵ Regeringskansliet. 2015-11-30. *Dialog med civilsamhället kring flyktingsituationen*.

¹⁸⁶ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.

¹⁸⁷ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

¹⁸⁸ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.g

5.8. Religiösa aktörer möter misstänksamhet

Bland trossamfunden ser det olika ut hur mycket kontakt man har med kommunerna. Alla de intervjuade trossamfunden har haft kontakt med Migrationsverket och MSB. Många, särskilt muslimska trossamfund, är vana att möta misstro från offentliga aktörer. Ofta handlar det om en oro för att trossamfundet ska sprida religiösa budskap ifall offentliga aktörer samverkar med dem vid kriser. De intervjuade trossamfunden var noga med att poängtera skillnaden mellan det sociala/diakonala arbetet som de gör för att stötta människor i kris och det religiösa arbetet med gudstjänster och liknande. Det religiösa budskapet sprids vid det religiösa arbetet, det sociala arbetet grundar sig på medmänsklighet.¹⁸⁹

Muslimska församlingen i Malmö och Islamiska förbundet upplever att de inte har blivit inbjudna av myndigheter i samma utsträckning som andra organisationer utan istället särbehandlats genom olika typer av kontroller.¹⁹⁰ Exempelvis ville Muslimska församlingen i samband med högtiden Eid Al-Adha lämna presenter till barnen på anläggningen Jägersro. Malmö stad förmedlade förfrågan till stabschefen på boendet som sa att det inte var möjligt. Senare framkom det att Svenska kyrkan tilläts besöka anläggningen regelbundet vilket ytterligare bidrog till att Muslimska församlingen inte kände sig likställda andra trossamfund.¹⁹¹ De muslimska församlingarna i Malmö upplever dock att kontakterna med Malmö stad har fungerat väldigt bra.¹⁹² Muslimska trossamfund uppfattar ofta att de bli bättre bemötta när de samverkar med välkända organisationer som Svenska kyrkan eller Röda Korset.¹⁹³

6. Kompetens och kvalitetssäkring

De intervjuade offentliga aktörerna har haft olika former av samverkan med frivilliga, vilket påverkar synen på kompetens och kvalitetssäkring. Malmö stad samordnade frivilliga på Posthusplatsen utanför centralstationen. Staden bestämde vilka aktörer som fick vara på området och arbetade även med att försöka stötta frivilligorganisationerna. Personer som ville engagera sig fick vända sig till Röda Korset eller Refugees welcome. Hos många var det ideella engagemanget så starkt att man inte ville gå hem. Staden förde diskussioner med organisationerna om att de frivilliga måste gå på schema för att undvika att folk blir så trötta att de sluddrar. Det fanns också en oro för vilka minnen och känslor engagemanget kunde väcka. Flera av de frivilliga hade själva kommit som flyktingar till Malmö något decennium tidigare. Malmös ansvariga för frivilligsamordningen önskar att de hade kunnat erbjuda mer avlastning efter arbetspassen men samtidigt upplevdes det svårt att ställa krav på frivilligorganisationerna eftersom staden inte hade något arbetsgivarförhållande gentemot dem. Staden satte ändå en del krav som att frivilliga

¹⁸⁹ Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29; Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

¹⁹⁰ Länsstyrelsen i Skåne län. 2016. *Möte 2016-01-14 för informationsutbyte om flyktingsituationen - hösten 2015 och framåt.*

¹⁹¹ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹⁹² Länsstyrelsen i Skåne län. 2016. *Möte 2016-01-14 för informationsutbyte om flyktingsituationen - hösten 2015 och framåt.*

¹⁹³ Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

måste vila emellanåt. Schemaläggning fanns redan hos en del organisationer som Röda Korset men staden tror det var uppskattat bland Refugees welcome att det kom en utomstående part som ställde kraven.¹⁹⁴

Många frivilliga behövde kunna exempelvis arabiska eller dari för att kunna göra nytta, menar Malmö stad. Osäkerheten på om språkkompetensen fanns hos frivilliga försvarsorganisationer, och att organisationerna inte fanns närvarande inne i Malmö, var anledningarna till att få FFO ingick i samverkan.¹⁹⁵

Från offentligt håll har få krav ställts på kompetens och kvalitetssäkring. Umeå hade som krav att de frivilliga som besökte kommunens boenden skulle ha registerutdrag från polisen.¹⁹⁶ Kommunens FRG bistod Röda Korset med att sätta upp en struktur för hur man gör urval av spontanfrivilliga och matchar efter behoven som fanns.¹⁹⁷

Migrationsverket hade som krav att alla frivilliga skulle skriva på ett sekretessavtal. Lite senare bestämdes också att alla frivilliga som verket använde sig av skulle vara medlemmar i en FFO.¹⁹⁸ De bedömdes ha förståelse för arbetet som skulle utföras och klara av den stressiga situationen som var.¹⁹⁹ Förutom sekretessavtalet och medlemskapet i en FFO lämnade Migrationsverket över stort ansvar för kvalitetssäkringen till de frivilliga försvarsorganisationerna och FOS. FOS nominerade personer till uppdrag som Migrationsverket hade och enskilda medlemmar i FFO kontaktade den frivilliga som samordnare frivilliginsatserna på Migrationsverket Syd. Frivilligsamordnaren Carina Bergh menar att Migrationsverket Syd inte hade några krav kring kvalitetssäkring i slutet av oktober då hon började uppdraget. Sekretessavtal kom till efter att hon föreslog det.²⁰⁰

Tanken från offentliga aktörer och FFO var att medlemskapet i sig skulle fungera som kvalitetssäkring. Det fanns också en slags kollegial granskning i och med att man nominerade personer som någon man kände hade rekommenderat. Återkommande kritik från de frivilliga försvarsorganisationerna är att offentliga aktörer ofta är dåliga beställare. Uppdragen är ospecificerade, både kring vilka uppgifter som ska utföras och under hur lång tid, vilket gör det oklart vilken kompetens de frivilliga behöver ha.²⁰¹

Det var mycket som hade kunnat gå fel på grund av bristande kvalitetssäkring och rutiner. Att ställa krav kring kvalitetssäkring är lätt men man måste samtidigt vara medveten om hur situationen var. Frivilligorganisationer och offentliga aktörer har beskrivit de första veckorna som en kris eller som att det rädde kaos.²⁰² Alla blev tvungna att testa nya sätt att jobba för att få det att gå ihop. Flera organisationer har riktlinjer kring vilken utbildning deras frivilliga måste ha för att få representera organisationen, exempelvis för att bära en

¹⁹⁴ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹⁹⁵ Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

¹⁹⁶ Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

¹⁹⁷ Thoms, Fredrik. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

¹⁹⁸ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

¹⁹⁹ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

²⁰⁰ Bergh, Carina. Lottakåren. Intervju 2016-08-24.

²⁰¹ Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01; Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09; Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

²⁰² Hummastein, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29; Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15; Rezaei, Maryam. Möldals stad. Intervju 2016-08-12; Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23; Isberg, Leif. Länsstyrelsen i Västra Götaland. Intervju 2016-07-01; Bergh, Carina. Lottakåren. Intervju 2016-08-24.

väst med loggan. Under hösten gjordes avkall från sådana principer. Mängder av frivilliga behövdes och det fanns inte tid eller resurser att utbilda alla nytillkomna. Inom FRG ska alla medlemmar ha en grundutbildning. Men under hösten använde en del FRG även spontanfrivilliga som efter kort intervju fick ingå i uppdraget som kommunens FRG hade, exempelvis att driva ett boende.²⁰³ Det är oklart om de spontanfrivilliga fick ersättning på samma villkor som FRG-medlemmar.²⁰⁴ Rädda Barnen hade som krav att man skulle ha gjort ett registerutdrag från polisen för att få arbeta med barn. Registerutdrag tar ett tag att få efter att det beställs av den enskilde. De första veckorna använde man istället andra rutiner som att man inte fick vara själv med barn och att nya frivilliga skulle arbeta tillsammans med erfarna som hade genomgått utbildningar.²⁰⁵ Islamic relief hade inte ens namn på de frivilliga som var på plats i moskén i Stockholm.²⁰⁶

Om det inte fanns tid att utbilda frivilliga hösten 2015 har flera organisationer, exempelvis Svenska kyrkan och Röda Korset, startat desto fler utbildningar under 2016. Utbildningarna har ofta tagit upp vad det innebär att vara frivillig, medmänskligt stöd och första hjälpen. Många har också haft en inriktning just på flyktingsituationen och innehållit moment om migration och asylprocessen.²⁰⁷ Förutom att utbildningarna blir ett sätt att jobba med kompetens och kvalitet kan det också ses som ett sätt att hålla liv i engagemanget och därmed skapa långsiktighet. Utbildningar kan också fungera som ett sätt för organisationerna och de offentliga aktörerna att ge tillbaka något till dem som har jobbat ideellt, i form av kompetensutveckling för den enskilde individen.²⁰⁸

7. Ska man anställa frivilliga?

Flyktingsituation 2015 uppvisar många exempel då lokal, regional och nationell nivå hade olika former av kontakter och samarbeten med frivilliga. Det vanliga var att frivilliga fungerade som en ideell kraft och självständigt genomförde olika aktiviteter som matutdelning, klädinsamlingar, språkcafé och medmänskligt stöd. Det offentliga bjöd in till samverkansmöten och upplät lokaler åt frivilligverksamhet. Anställningsavtal är inget krav för att offentliga aktörer ska kunna samverka med frivilliga. Men beroende på vilken typ av stöd offentliga aktörer vill ha utav frivilliga kan anställningsavtal underlätta, och ibland vara helt nödvändigt. Om frivilliga ska utföra någon typ av myndighetsutövning måste personen vara anställd av myndigheten.²⁰⁹

När Migrationsverket anlidade frivilliga var en vanlig missuppfattning bland den ordinarie personalen att frivilliga jobbade gratis.²¹⁰ De som Migrationsverket engagerade var medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer. För dem är grundtanken att det finns ett avtal när man utför arbetsuppgifter på uppdrag av en offentlig aktör. Tanken med att

²⁰³ Alsander, Jan. 2015. Frivilliga förstärkningsresurser i samband med flyktingmottagande. *Civil*. Nr. 4/2015; Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

²⁰⁴ Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

²⁰⁵ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

²⁰⁶ Salah, Abdallah. Islamic Relief Sverige. Intervju 2016-08-29.

²⁰⁷ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

²⁰⁸ Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

²⁰⁹ MSB. 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*, s.9.

²¹⁰ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

teckna anställningsavtal med frivilliga är att det blir en trygghet både för den offentliga aktören och för den frivilliga. Genom ett anställningsavtal tydliggörs ersättning, arbetstider, arbetsuppgifter, sekretess och försäkring. På Migrationsverket såg man det som nödvändigt att de frivilliga var anställda direkt via myndigheten. Det gjorde att personerna kunde styras på samma sätt som andra anställda och sekretessfrågorna reglerades. Men kunskapen kring de ekonomiska och juridiska förutsättningarna som styr samverkan med frivilliga var låg på Migrationsverket. Det tog flera veckor innan de hade löst frågan om hur avtalen skulle se ut. Hade frågan lösts tidigare tror Migrationsverket att de hade kunnat använda ytterligare några hundra frivilliga.²¹¹

Det finns begränsningar i vad offentliga aktörer kan låta en frivillig eller enskild person göra. Myndighetsutövning²¹² får som huvudregel endast ske av personer som är anställda av myndigheten. Under flera veckor arbetade frivilliga nattetid på Migrationsverkets mottagningskontor i Malmö. De registrerade asylsökande, bland annat genom att ta fingeravtryck.²¹³ Eftersom anställningsavtalen inte var klara än hade Migrationsverket delegerat myndighetsutövning åt enskilda som inte representerade myndigheten. Arbetsuppgifterna ändrades efter att det uppmärksammades att de innefattade myndighetsutövning.²¹⁴

Umeå kommun aktiverade några personer ur sin FRG. Medlemmar i FRG har, precis som medlemmar i FFO, avtal och ersättning när de är aktiverade. Eftersom kommunen hade en FRG innan flyktingsituationen var avtal och ersättningsnivåer redan klara.

Även om det är mycket som löser sig för frivilliga och offentliga aktörer genom anställningsavtal är det inte applicerbart i alla situationer. För många frivilliga är en del av drivkraften att arbetet man utför är ideellt och därmed obetalt. Man är en medmänniska som ger av sin tid. En tydlig skiljelinje mellan FFO, FRG och resten av det civila samhället är anställningstanken och därmed synen på ideellt arbete. I många ideella organisationer är det både ovanligt och kontroversiellt med ersättningar.²¹⁵ Synen på att det frivilliga arbetet ska vara obetalt hänger också samman med en tanke om oberoende.²¹⁶ Civilsamhället vill vara fritt att kritisera staten och offentliga aktörer. Att bli anställd och representera en offentlig aktör kan därför leda till intressekonflikter för en del frivilliga.²¹⁷

7.1. Fältguide för samverkan mellan myndigheter och frivilliga

I slutet av december 2015 släppte MSB rapporten *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*. Guiden fokuserar på ekonomiska och juridiska förutsättningar för samverkan. En uppdaterad version kom i juni 2016. MSB:s rekommendation är att myndigheter ska ingå anställningsavtal med den frivillige eller upphandla uppdrag genom företag eller organisation, när det finns kravställda arbetsuppgifter som behöver genomföras. Enligt det förvaltningsrättsliga systemet ska

²¹¹ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

²¹² Med myndighetsutövning avses utövning av befogenhet att för enskild bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinpåföljd, avskedande eller annat jämförbart förhållande, ur MSB. 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*, s.12.

²¹³ Bergh, Carina. Lottakåren. Intervju 2016-08-24.

²¹⁴ Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01.

²¹⁵ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

²¹⁶ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

²¹⁷ Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.

man vara anställd för att utföra arbete åt staten. Systemet är inte uppbyggt kring frivillighet. Att anställa någon tydliggör också ansvar och befogenheter, ersättning, försäkring och sekretess.²¹⁸ När myndigheter samverkar med frivilliga försvarsorganisationer är det vanligt att RIB-avtalet (räddningstjänstpersonal i beredskap) används, men MSB menar att det kollektivavtalet inte är tillämpligt för frivilliga. Däremot är det möjligt att utgå fram samma ersättningsnivåer som i RIB-avtalet.²¹⁹

Ungefär en tredjedel av de intervjuade hade hört talas om Fältguiden. Guiden sågs som ett bra initiativ men några efterfrågade en ännu tydligare handbok. Fältguiden kunde göra att myndigheten tänkte i rätt riktning men ansågs inte tillräckligt detaljerad för att ge önskat stöd.²²⁰ För myndigheter var avtalen ofta den svåra biten. Som stöd innehåller Fältguiden en mall för sekretessinfran och anställningsbevis. Migrationsverket önskar att MSB hade haft avtal med frivilliga som andra myndigheter sedan kan nyttja vid behov samt och att MSB då fakturerar myndigheten kostnaden för den frivillige.²²¹ En liknande lösning, enligt FRO, skulle vara att myndigheten tecknar avtal med en frivillig försvarsorganisation istället för med enskilda medlemmar. Organisationen tar då på sig ansvar för att det finns personer tillgängliga när myndigheten efterfrågar.²²²

Bland de frivilliga försvarsorganisationerna var det många som kände till Fältguiden och uppskattade den eftersom den tydliggör praktiska frågor och ger skydd för den frivilliga.²²³ Fältguiden uppfattas dock som något som riktar sig till myndigheter, för frivilliga som ska samverka med myndigheter behövs en annan typ av guide.²²⁴ En del tyckte det var synd att den inte var klar tidigare så att Migrationsverket, den främsta uppdragsgivaren inte hade behövt bygga en struktur under den hektiska perioden i höstas.²²⁵

8. Lärdomar efter flyktingsituationen 2015

En övergripande lärdom från både offentliga och frivilliga aktörer är att flyktingsituationen gjort att man nu känner varandra, något som anses underlätta vid framtida kriser. Många menar också att i den akuta situationen fanns det väldigt få begränsningar kring vad som kunde åstadkommas.

8.1. Vad fungerade särskilt väl?

Viljan att möta målgruppen, människorna på flykt, och deras behov var väldigt stark.²²⁶ Det var stor tillströmning av människor som ville engagera sig. Mångfalden det innebar blev en stor tillgång, bland annat eftersom det fanns frivilliga som kunde många olika

²¹⁸ MSB. 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*, s.10.

²¹⁹ Rådemar, Heléne. Lottakåren. Intervju 2016-06-09; Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09; MSB. 2016. *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*, s. 20.

²²⁰ Thoms, Fredrik. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

²²¹ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

²²² Ahlqvist, Kent. FRO/FOS. Intervju 2016-06-01.

²²³ Alsander, Jan. Civilförsvarförbundet. Intervju 2016-06-27.

²²⁴ Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

²²⁵ Rådemar, Heléne. Lottakåren. Intervju 2016-06-09.

²²⁶ Johnson, Peder. Röda Korset. Intervju 2016-08-29., Röda Korset.

språk.²²⁷ Många företag skänkte kläder, möbler och annat material till boenden som drevs av kommunerna eller av frivilliga, vilket till största delen verkar ha varit välkomna bidrag.²²⁸ Trossamfunden var imponerade över den lokala nivåns förmåga att snabbt skala upp verksamheten och ordna boenden.²²⁹

Kontakterna mellan offentliga aktörer och frivilliga har i vissa fall fungerat väldigt bra. Frivilligorganisationerna bedömer att det beror på enstaka eldsjälar på myndigheterna eller på sedan tidigare upparbetade kontakter. Lottakåren menar att MSB var lyhörda och snabbt försökte lösa uppkomna problem.²³⁰ Rädda Barnen hade en väg in i Migrationsverkets ledning vilket gjorde att påpekade brister i myndighetens agerande snabbt åtgärdades.²³¹

8.2. Vilka hinder eller utmaningar fanns?

Det var svårt att ha systematiserat arbete med frivilliga samtidigt som den egna myndigheten var mitt uppe i en kris. Många andra saker skulle genomföras och frivilligsamverkan var sällan det som stod högst på agendan. Samverkan var svårt även för frivilligorganisationerna.²³² ”Vi hade knappt tid och möjlighet att hålla rätt på oss själva. Att då blanda in andra aktörer för att göra någonting tillsammans ställer stora krav på förståelse av vad det är man ska göra och hur”, säger Patrik Schröder, nationell insatsledare, Barn på flykt, Rädda Barnen.²³³

Även när myndigheterna identifierade uppgifter som frivilliga skulle kunna ansvara för så tog det tid att få stöd från frivilliga försvarsorganisationer.²³⁴ Ospecificerade förfrågningar och orimliga krav på snabb tillgänglighet menar flera FFO visar på offentliga aktörers låga förståelse för vad det innebär att vara frivillig. Det starka engagemanget gjorde också att det fanns risk för att frivilliga skulle bränna ut sig.²³⁵ Otydligheter kring uppdrag, arbetstider, försäkring och ersättningsfrågor kan öka stressen för frivilliga och innebära att man känner otillräcklighet.²³⁶ Flera organisationer är självkritiska till att de inte förmådde erbjuda avlastningssamtal till sina egna medlemmar i den utsträckning man hade velat.²³⁷

Offentliga aktörer upplevde att det förekom konkurrens och prestige mellan frivilligorganisationerna vilket försvårade deras samverkan med frivilliga.²³⁸ Även inom

²²⁷ Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29; Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15; Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

²²⁸ Rezaei, Maryam. Mölndals stad. Intervju 2016-08-12; Salah, Abdallah. Islamic Relief Sverige. Intervju 2016-08-29.

²²⁹ Johansson, Inga. Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19; Södling, Maria. Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12; Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29; Salah, Abdallah. Islamic Relief Sverige. Intervju 2016-08-29.

²³⁰ Britta Christott, Lottakåren. Intervju 2016-06-09; Rådemar, Heléne. Lottakåren. Intervju 2016-06-09.

²³¹ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

²³² Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

²³³ Morgonforum. 2016-06-02. *När nästa kris kommer står vi redo.*

²³⁴ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20., Migrationsverket.

²³⁵ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29., Migrationsverket.

²³⁶ Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27., Civilförsvarsförbundet.

²³⁷ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14., Rädda Barnen; Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

²³⁸ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20; Isberg, Leif. Länsstyrelsen i Västra Götaland. Intervju 2016-07-01., Länsstyrelsen Västra Götaland.

frivilligorganisationerna har prestige identifierats som något som försvårade arbetet under hösten 2015. ”Civilsamhällets organisationer är bröder och systrar, men vi är också konkurrenter om finansieringen på ett sätt som offentliga aktörer inte är. Trots att de inte krigar om samma pengapåse har kommuner och landsting ändå svårt med samverkan. Det här ställer särskilda krav på civilsamhället. Vi måste kunna dela med oss, vara prestigelösa och samtidigt nischa oss och framhäva vad vi är bra på”, säger Anna Johansson, Stockholms stadsmission.²³⁹

Hösten 2015 blev ett test av organisationernas rutiner. Nästan alla offentliga aktörer arbetade över förvaltningsgränserna och i olika former av krisledningsgrupper. Krisens nya arbetsstrukturer, i kombination med stress och tidspress, var en utmaning. Utmaningen verkar ha klarats av väl eftersom kollegor från andra förvaltningar ställde upp för varandra.²⁴⁰ Frivilligorganisationerna fick anledning att testa sina larmkedjor och vilket stöd de kan ge till medlemmar som deltar i insats.²⁴¹ Internt har lärdomar dragits kring krisledning, intern samverkan, beslutsvägar och organisationsstruktur.²⁴² Flera har börjat titta på hur den egna verksamheten kan förbättras för att klara liknande utmaningar.

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner, Röda Korset och Rädda Barnen har efter samarbetet kring boendena sammanfattat sina lärdomar i *Handbok för civilsamhällets samverkan vid kriser*. Handboken avslutas med rekommendationer till organisationer inom civilsamhället som vill bistå vid en större humanitär insats. Rekommendationerna och lärdomarna delas av flera av studiens intervjupersoner.

1. Skapa så fort som möjligt en gemensam bild av händelseutvecklingen och hur organisationerna avser att reagera på situationen. Reaktionen ska baseras på en värdegrund som alla organisationer inom ramen för samarbetet står bakom. Utnyttja det faktum att organisationerna har olika kompetenser. Var ödmjuka inför att behoven måste stå i centrum, inte prestige i insatsen eller i organisationerna.
2. Identifiera en nyckelfunktion i form av en insatsledning som har strategiskt och operativt helhetsansvar. För att verksamheten ska flyta på så effektivt och ändamålsenligt som möjligt måste nyckelfunktionen ha insyn både i den operativa verksamheten och samtidigt arbeta strategiskt och proaktivt. Personerna i ledningen måste ha förtroende i alla organisationer och mandat att besluta om nödvändiga åtgärder.
3. Ta vara på engagemanget både hos de frivilliga som vill bidra samt hos målgruppen. Uppmuntra egna initiativ som bidrar till mångfald och konstruktiva lösningar. Var positiv till olika typer av samverkan, både traditionella samverkansformer och via sociala medier. Försök hitta strukturer och format för att kanalisera den goda viljan.²⁴³

²³⁹ Morgonforum. 2016-06-02. *När nästa kris kommer står vi redo*.

²⁴⁰ Sandén, Cecilia. Umeå kommun. Intervju 2016-08-25; Martelius, Malin. Malmö stad. Intervju 2016-06-15; Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23.

²⁴¹ Rådemar, Heléne. Lottakåren. Intervju 2016-06-09.

²⁴² Johnson, Peder. Röda Korset. Intervju 2016-08-29.

²⁴³ Rekommendationerna är något förkortade, ur Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner. 2016. *Handbok för civilsamhällets samverkan vid kriser*.

Handboken innehåller också en modell för samverkan inom civilsamhället, som är en vidareutveckling av rekommendationerna.

9. Slutsatser

Nedan besvaras studiens frågeställningar. Frågeställningarna fokuserar på när samverkan har skett med frivilliga genom anställningsavtal eller annan form med hög grad av styrning. Frågan om hur frivilligheten bör utvecklas behandlas i nästa kapitel.

Matchning mellan behov och resurser

1. Hur såg offentliga aktörers behov av personella förstärkningsresurser ut?

Alla offentliga aktörer har haft behov av personella förstärkningsresurser. Det är dock bara Migrationsverket och Umeå kommun som i någon mån har använt frivilliga som personella förstärkningsresurser. Behoven handlade ofta personella förstärkningsresurser med specialistkompetens, främst socialsekreterare. För kommunerna var det ofta svårt att rekrytera socialsekreterare eftersom många kommuner i landet hade samma behov. En del kommuner har drivit olika former av flyktingboenden på uppdrag av Migrationsverket. Oftast har behoven lösts genom att pensionerad personal har kommit in och arbetat extra eller att nyanställningar har gjorts. I flera kommuner har också personal från andra förvaltningar fått rycka in och stötta.

Migrationsverket är den enda aktör som i någon större utsträckning har använt frivilliga som personella förstärkningsresurser. Omkring 100 medlemmar från frivilliga försvarsorganisationer anställdes på Migrationsverket för att arbeta på ansökningsenheten i Malmö och olika på boenden. Migrationsverket bedömer att de hade behov av ungefär dubbelt så många frivilliga. Matchningen uteblev dock eftersom Migrationsverket saknade förberedda processer kring ersättning, anställning och integrering av frivilliga samtidigt som frivilliga försvarsorganisationer/FOS saknade rutiner för att snabbt få frivilliga på plats.

2. Hur uttryckte offentliga aktörer dessa behov?

Kommunerna har uttryckt behoven till länsstyrelserna och internt inom de egna förvaltningarna. Migrationsverket och länsstyrelser har hört av sig till MSB.

3. I vilken utsträckning kunde frivilligorganisationerna möta offentliga aktörers behov?

Frivilliga försvarsorganisationer upplever att de i hög utsträckning kunde möta behoven, trots att de ofta var otydligt formulerade. Ofta tog det längre tid att lösa behoven, rekrytera frivilliga till uppdragen, än vad Migrationsverket önskade. De offentliga aktörer som har använt frivilliga som förstärkningsresurs menar att de frivilliga har löst uppgifterna. Medlemmarna i de frivilliga försvarsorganisationerna och FRG har utifrån generella uppdragsbeskrivningar lyckats organisera sig själva och arbetet. Migrationsverket tror att de hade kunnat använda frivilliga i ännu större utsträckning om de hade löst anställningsfrågan snabbare och om det hade gått snabbare att få frivilliga till uppdragen.

Frivilliga försvarsorganisationer kan därför öka effektiviteten genom att se över sina rutiner och strukturer för att snabbare matcha fler frivilliga utifrån de offentliga aktörernas behov.

4. Upplevde offentliga aktörer och frivilligorganisationer att kraven på och kvalitetssäkringen av de frivilliga som engagerades var tillräckligt tydlig? Handlar exempelvis om hälsa, sekretess, kompetensnivå och stresstålighet.

Nej, de frivilliga försvarsorganisationerna menar att de offentligas krav var nästintill obefintliga. Offentliga aktörer har haft krav på att den frivillige ska vara medlem i någon frivilligorganisation och skriva på sekretessavtal eller lämna utdrag ur belastningsregistret. När det gäller Migrationsverkets uppdrag har kravet varit medlemskap i en frivillig försvarsorganisation. Tanken fanns alltså att medlemskapet i sig skulle fungera som kvalitetssäkring eftersom den frivillige då ansågs ha viss utbildning och blivit internt granskat.

Flera organisationer har riktlinjer kring vilken utbildning deras frivilliga måste ha för att få representera organisationen, exempelvis för att bära en väst med loggan. Under hösten behövdes mängder av frivilliga och det fanns inte tid eller resurser att utbilda alla nytillkomna. Spontanfrivilliga fick därför efter en kort intervju eller introduktion göra uppdrag i organisationens namn som att exempelvis dela ut mat på centralstationen, skjutsa flyktingar till boenden eller stötta FRG:n som hade kommunens uppdrag att driva ett boende. Flera frivilligorganisationer hade interna krav på att frivilliga ska lämna registerutdrag men utdrag från polisens register tar ett tag att få. Den första tiden frångicks därför även den principen.

5. Vilka kunskaper om de juridiska och ekonomiska förutsättningarna hade offentliga aktörer respektive frivilligorganisationer?

Offentliga aktörer hade låga kunskaper om frivilligas förutsättningar. Det tog lång tid för Migrationsverket att ordna anställningsavtal. Det fanns missuppfattningar om att de frivilliga arbetade ideellt. Frivilliga försvarsorganisationer har goda kunskaper kring den grundläggande biten om att det behövs avtal vid insatser så att medlemmen är trygg om någonting händer. Trossamfund och andra delar av det civila samhället vill sällan ingå anställningsavtal med offentliga aktörer och har därför inte reflekterat kring vad ett avtal bör innehålla. Få bland offentliga aktörer och frivilliga försvarsorganisationer verkar känna till den juridiska begränsningen i frivilligsamverkan: om den frivilliga ska utföra någon form av myndighetsutövning måste personen vara anställd av myndigheten.

Samverkansformer

6. Hur samverkade offentliga aktörer med frivilligorganisationer?

Samverkan mellan offentliga aktörer och frivilligorganisationer innehöll både hög grad av styrning, som när Migrationsverket anställde frivilliga, till låg grad av styrning, som när offentliga aktörer bjöd in frivilliga till samverkansmöten. Det vanligaste under hösten 2015 var att frivilliga fungerade som en ideell kraft och självständigt genomförde olika aktiviteter som matutdelning, klädinsamlingar, språkcafé och medmänskligt stöd. Om det

förekom samverkan var det oftast i enklare form som telefonkontakter eller att det offentliga bjöd in till nätverksträffar så olika frivilligorganisationer fick träffas.

7. Hur initierades samverkan?

Samverkan mellan frivilliga och offentliga initierades oftast av offentliga aktörer på lokal (kommun), regional (länsstyrelse) eller central nivå (Migrationsverket och MSB).

Lärdomar

8. Vad fungerade särskilt väl?

En övergripande lärdom från både offentliga och frivilliga aktörer är att flyktingsituationen gjort att man känner varandra, något som tros underlätta vid framtida kriser. Många menar också att i den akuta situationen fanns det väldigt få begränsningar på vad som kunde åstadkommas – allt var möjligt. Den stora mängden frivilliga gjorde att det fanns en mångfald med personer som kunde många olika språk. I flera fall har kontakterna mellan offentliga aktörer och frivilliga fungerat väldigt bra, vilket kan härröras till enskilda tjänstemän som sedan tidigare har ett brett kontaktnät i frivilligsektorn.

9. Vilka hinder eller utmaningar fanns?

Det var svårt att ha systematiserat arbete med frivilliga samtidigt som den egna myndigheten var mitt uppe i en kris. Även när behov identifierades dröjde det innan frivilliga var på plats och kunde börja arbeta. Både offentliga aktörer och frivilliga blev tvungna att testa nya arbets sätt och frångå de vanliga rutinerna.

Mellan frivilligorganisationerna fanns det konkurrens och prestige. Detta upplevde offentliga aktörer försvårade deras samverkan med frivilliga. Även inom frivilligorganisationer har prestige identifierats som något som försvårade arbetet under hösten 2015.

Övriga slutsatser

- De offentliga aktörer som samverkade med frivilliga är överens om att frivilliga gjorde värdefulla insatser under flyktingsituationen.
- Under flyktingsituationen var boendefrågan central. Mycket av frivilligorganisationernas, kommunernas och länsstyrelsernas arbete kretsade kring att hitta, utveckla, bemanna och ordna aktiviteter på olika former av flyktingboenden.
- Det är en stor brist att det inte finns någon arena för samverkan som inkluderar samtliga stora grupper av frivilliga: frivilliga försvarsorganisationer, trossamfund och andra delar av det civila samhället.
- Varken FOS eller någon enskild frivillig försvarsorganisation har mandat att samordna de frivilliga försvarsorganisationerna. Samordning, åtminstone vid

kriser, är nödvändigt för att offentliga aktörer ska kunna använda frivilliga som en effektiv personalförstärkningsresurs.

- Myndigheternas strävan efter att förenkla kontaktvägarna in i frivilligheten går ibland för långt. En aktör inom en sektor av frivilligheten kan inte representera samtliga.
- Det finns stora skillnader i frivilligheten kring hur den är organiserad och hur de ser på sin roll i krisberedskapen. Frågan kring anställning och synen på organisationens oberoende gentemot det offentliga är en skiljelinje.
- Frivilliga/allmänheten är inte bara något som offentliga aktörer ska hantera vid en kris. De är grupper som kan underlätta det offentligas arbete. Stora kriser kan det offentliga inte hantera på egen hand. Frivilligsamverkan bör därför ske redan innan, för att under en kris kunna utvecklas till att omfatta även nya emergenta grupper.

10. Hur ska frivilligheten utvecklas?

Analysen i det här kapitlet utgår ifrån intervjumaterialet men baseras också på tidigare forskning och erfarenheter.

Flera likheter med skogsbranden i Västmanland 2014

Sverige upplever sällan kriser av den magnituden att samhället i någon större utsträckning behöver stöd av frivilligresurser. De senaste åren har det dock varit två händelser som aktualiserat frivilligas roll i krisberedskapssystemet: skogsbranden i Västmanland 2014 och flyktingsituationen hösten 2015.

Flyktingsituationen har precis som skogsbranden i Västmanland beskrivits som en injektionsspruta i frivilligheten.²⁴⁴ Hösten 2015 såg många organisationer en sällan skådad tillströmning av frivilliga.²⁴⁵ Personer som länge varit engagerade fick förnyad motivation och kände en stark känsla av att göra nytta.²⁴⁶ Flyktingsituationen lockade många fler frivilliga än vid andra kriser, och kanske hade de frivilliga en delvis annan drivkraft. ”Det medmänskliga patoset var mycket större än under skogsbranden... Alla ville göra en insats för människorna på flykt”, säger Andreas Weiborn, som arbetade med frivilligfrågor under båda händelserna.²⁴⁷

I mångt och mycket hade de frivilliga liknande uppgifter under båda händelserna. De fungerade som *händer och fötter*²⁴⁸, utförde någon form av bevakning, hanterade gåvor, samlade in mat, delade ut mat, registrerade/koordinerade spontanfrivilliga, skötte boenden, fungerade som administrativt stöd och som medmänskligt stöd. Arbetsuppgifternas omfattning och händelsernas inramning var annorlunda. Flyktingsituationen kom nära inpå många människor. Det var en humanitär insats som

²⁴⁴ Alsander, Jan. Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27., Civilförsvarsförbundet.

²⁴⁵ Mattsson, Ola. Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14., Rädda Barnen.

²⁴⁶ Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23., Mellerud.

²⁴⁷ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29., Migrationsverket.

²⁴⁸ När frivilliga är händer och fötter handlar det om att hjälpa till med enklare praktiska saker.

utspelade sig på centralstationerna, i lokalsamhällena, i pressen och via sociala medier. Vid skogsbranden var engagemanget i sociala medier och medierapporteringen nationellt under några dagar kraftig men branden inträffade på en geografisk begränsad yta främst i skogsmark och i några orter i Västmanland.

Samhällets behov av frivilliga var annorlunda under de två händelserna. De frivilliga under skogsbranden var till största del FRG från olika delar av landet. De var inte på något sätt avgörande för att kommunerna skulle klara av skogsbranden. Snarare fanns det flera frågetecken kring var de frivilliga kom ifrån och vem som hade aktiverat FRG-grupperna. Länsstyrelsen i Västmanlands län övertog efter några dagar ansvaret för kommunernas räddningstjänst och därmed även räddningsinsatsen. Insatsstaben i skogsområdet utanför Ramnäs samlade många. Vid insatsområdet gjorde frivilliga stora insatser och skötte mycket av det praktiska som varit nödvändigt för att insatsen skulle kunna flyta på. Räddningsledaren menade att FRG:s insatser i Ramnäs var avgörande för att insatsen skulle fungera. Människor som ville göra en insats kunde kontakta FRG som hade fått Sala kommuns uppdrag att samla spontanfrivilliga. Över 700 personer hörde av sig. Via en Facebookgrupp, som drevs av några privatpersoner, kom ytterligare några hundra namn på personer som ville hjälpa till. Det är oklart hur många av de hundratals människor som ville hjälpa till som behövdes i insatsen. Antagligen var det ytterst få. Fem spontanfrivilliga fick efteråt ersättning för arbetet under insatsen.²⁴⁹

Ersättningsfrågan skiljer sig mellan de två händelserna. Alla enskilda medborgare som medverkat i räddningstjänst enligt tjänsteplikten i LSO eller frivilligt med räddningsledarens samtycke har rätt till ersättning.²⁵⁰ Efter skogsbranden skulle därför alla som, efter godkännande av räddningsledaren, stöttade räddningsinsatsen ersättas. Det tog lång tid innan ersättningar betalades ut. Det beror främst på oklarheter kring flera av de 25 FRG som var på plats gällande aktivering, utbildning och avtal. Drygt hälften av grupperna hade fått godkännande från sin kommun för att åka till skogsbrandsområdet. I dessa fall skulle ersättning betalas ut av deras hemkommun.

Flyktingsituationen var inte en räddningsinsats. De som var berättigade till ersättning var därför främst de medlemmar i frivilliga försvarsorganisationer som fick anställningsavtal med Migrationsverket, samt de FRG som några kommuner aktiverade. Det har inte gått att finna någon sammanställning över hur många FRG-medlemmar som fick ersättning under hösten 2015.²⁵¹ Efter skogsbranden fick 325 personer ersättning. Det var nästan uteslutande FRG-medlemmar.²⁵² Trots att flyktingsituationen pågick över stora delar av landet är det troligtvis färre som fick ersättning än efter skogsbranden. Cirka 100 frivilliga anställdes hos Migrationsverket. Under flyktingsituationen verkar det inte ha varit oklarheter kring vilka personer som skulle ha ersättning. Att utbetalningarna även denna gång dröjde berodde istället på diskussioner kring hur anställningsavtalen skulle se ut.

²⁴⁹ Asp et al. 2015, *Bara skog som brinner?*, s. 42.

²⁵⁰ SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor.

²⁵¹ Civilförsvarsförbundets sammanställning visar antalet arbetade timmar per FRG men anger inte om timmarna har varit betalda eller inte.

²⁵² Asp et al. 2015, *Bara skog som brinner?*, s. 77-78.

Frivilligas organisering påverkar samverkan med offentliga aktörer

Forskningslitteraturen visar att det i samband med katastrofer kommer en mängd olika människor som vill hjälpa till i insatsen. Det är både personer med gedigen kompetens och erfarenhet till personer som inte har utbildning eller erfarenhet av liknande händelser.²⁵³ Det här leder till att offentliga aktörer ofta har en tveeggad syn på frivilliga vid kriser. De kan göra stora insatser men de kan också uppfattas som något som innebär merarbete, försvårar en insats eller som utsätter sig själva eller personalen för risker.²⁵⁴

Frivilligas organisering kan delas in i fyra olika kategorier. Organisationerna är antingen etablerade, expanderande, utvidgade eller emergenta. Det som är mest välundersökt är hur etablerade frivilligorganisationer har fungerat vid kriser och katastrofer. Något som har blivit allt vanligare de senaste decennierna är att så kallade emergenta grupper²⁵⁵ gör insatser. Det är privatpersoner som samlas för att lösa saker som uppfattas som problem eller behov i kriser.²⁵⁶ Grupperna karaktäriseras av att de är nya och därmed har oetablerade organisationsformer. Organisationen är platt med få formella ledare. Trots det sker en uppdelning av arbetsuppgifter. Att lösa problemen/behoven är i fokus och emergenta grupper ägnar därför lite tid åt administration. Eftersom det är en nybildad grupp finns inga riktlinjer, ekonomiska beslut eller anställd personal att förhålla sig till. Något som brukar ses som en fördel med emergenta grupper blir därför att de snabbt kan förändra arbetssätt utifrån vilka behov som finns. Ofta är grupperna små med ett dussintal personer och medlemmarna består av en blandning sett till kön, ålder, social bakgrund och kompetens. Variationen av medlemmar beror på i vilket sammanhang gruppen har bildats, exempelvis om gruppen utgörs av boende i ett område eller om det är en Facebookgrupp, samt vilken typ av kris det är.²⁵⁷

Emergenta grupper fanns vid både skogsbranden i Västmanland och vid flyktingsituationen. Vid skogsbranden delade Facebookgrupper information och ordnade olika typer av insamlingar. Exempel på emergenta grupper vid flyktingsituationen var Refugees welcome, som fanns på flera platser i Sverige och bland annat delade ut mat och drev boenden. Under båda händelserna förekom också att befintliga frivilligorganisationer expanderade genom att rekrytera spontanfrivilliga. Under båda händelserna rekryterade FRG spontanfrivilliga. Under flyktingsituationen gjorde åtminstone Röda Korset, Rädda Barnen och Stockholms Stadsmission det. Forskningen beskriver expanderande organisationer som välkända med utbildad och övad personal som är vana att vara med vid insatser. Vid större kriser och katastrofer räcker dock inte kärnan av frivilliga utan ytterligare personer behövs.²⁵⁸

²⁵³ Barsky et al. 2007. "Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response".

²⁵⁴ Alvinus, Danielsson och Larsson. 2010. "Structure versus freedom of action: Leadership during the rescue operation following the 2004 tsunami" i Johansson et al. 2015. *Att använda, leda och samverka med frivilliga*, s.14.

²⁵⁵ Från engelskans emergent groups. Emergent översätts med plötslig eller uppdykande.

²⁵⁶ Strandh och Eklund (kommande). "Emergent groups in disaster research: varieties of scientific observation over time and across studies of 9 natural disasters".

²⁵⁷ Stallings och Quarantelli. 1985. "Emergent Citizen Groups and Emergency Management".

²⁵⁸ Strandh och Eklund (kommande). "Emergent groups in disaster research: varieties of scientific observation over time and across studies of 9 natural disasters".

Beroende på organiseringsgrad har frivilliga lättare eller svårare att samverka med offentliga aktörer. Emergenta gruppers avsaknad av tydliga ledare försvårar samverkan med offentliga aktörer och andra frivilligorganisationer eftersom det blir osäkerhet kring vilka kontaktvägar som ska användas. En del menar att grupperna uppkommer som kritik till hur det offentliga har hanterat en händelse, att det offentliga har missat att tillgodose vissa gruppers behov. Det gör att grupperna kan uppfattas som kontroversiella. Det är inte så enkelt. Att människor vill gå samman och hjälpa till är ett naturligt beteende vid kriser och katastrofer. Emergenta grupper påbörjar också ofta arbetet innan några offentliga aktörer finns på plats. De uppstår snabbt och existerar vanligtvis en kort period – några timmar till några dagar.²⁵⁹

Vissa frivilligorganisationer har nästan per automatik tät samverkan med offentliga i kriser eftersom de blir utlarmade. Det handlar om FRG eller om myndigheten har avtal med en frivillig försvarsorganisation. Organiseringen och den förberedda samverkan ger organisationerna en legitimitet i insatsen. Emergenta grupper är okända och saknar initialt legitimitet. I vilken utsträckning de bjuds in till samverkansmöten eller att på andra sätt delta i insatsen handlar därför om tajming och ifall grupperna *godkänns* – inkluderas eller exkluderas av andra frivilligorganisationer.²⁶⁰ Om offentliga aktörer vill underlätta för samverkan krävs därför förståelse för gruppernas olika förutsättningar. Att helt överlåta till andra frivilliga att inkludera emergenta grupper gör att offentliga aktörer kan gå miste om värdefulla kompetenser.

En kontaktväg in i frivilligheten är en omöjlighet

Som tidigare beskrivits är de frivilliga inte en homogen grupp. Ofta önskar offentliga aktörer en kontaktväg in i frivilligheten. Det är en omöjlighet. Dels eftersom det vid kriser uppstår många nya initiativ som kan bli viktiga spelare och dels eftersom det till vardags är få kontaktvägar mellan frivilligorganisationerna. Det finns samarbetsorgan för frivilliga försvarsorganisationer respektive trossamfund och bland vissa andra aktörer inom civilsamhället. Men det finns ingen arena eller samverkansform som inkluderar samtliga grupper. Alla organisationer har en speciell inriktning och olika resurser.²⁶¹ Mellan organisationerna, även bland frivilliga försvarsorganisationer, finns också konkurrens och prestige som försvårar ett effektivt resursutnyttjande. Det finns frivilliga som önskar en kontaktväg in till myndighetsverige. Det är också en omöjlighet eftersom myndigheterna har olika ansvar kopplade till deras geografiska område eller verksamhetsområde.

Frivilliga försvarsorganisationer och FRG för ofta fram att de skulle kunna fungera som myndigheternas kontaktväg in i frivilligheten och arbetsleda spontanfrivilliga. Det vi vet om frivilligheten vid kriser är att det är en brokig skara som samlas. Om det offentliga ger ledartröjan till en frivilligorganisation behöver det vara en som har breda kontaktvägar, det räcker inte med att känna de andra frivilliga försvarsorganisationerna. Det behövs samverkan med hela civilsamhället. Likaså behöver aktören som arbetsleder eller samordnar frivilliga ha förtroende bland andra frivilligorganisationer och uppfattas som en neutral part.

²⁵⁹ Stallings och Quarantelli. 1985. "Emergent Citizen Groups and Emergency Management".

²⁶⁰ Johansson, Roine. 2016-10-28. *Frivillighet – hur ser den ut och vilken betydelse har den?*.

²⁶¹ Hummaste, Helena. Förenade Islamiska Föreningen i Sverige/Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

I dagsläget, när kontaktvägarna mellan de frivilliga försvarsorganisationerna och resten av civilsamhället och trossamfunden förefaller vara relativt få, är det tveksamt om någon av de frivilliga försvarsorganisationerna eller FRG skulle kunna uppjobba det förtroende som behövs. Självklart gäller också det omvända. Möjligen skulle Röda Korset kunna fungera som en organisation som andra frivilliga har tillit till. Röda Korset ingår bland de frivilliga försvarsorganisationerna men har sin starkaste närvaro i andra delar av civilsamhället. Under flyktingsituationen arbetade kommunerna Malmö och Umeå nära Röda Korset. Röda Korset valdes för att de sågs som en etablerad organisation som både hade förtroende bland målgruppen flyktingar och bland resten av det civila samhället.

Samverkan behöver inte vara krånglig

En organiserad samverkan med frivilliga kräver framförhållning från offentliga aktörer. Det är på inget sätt en heltidssysselsättning att vara frivillig i FFO, FRG eller en ideell förening. Till vardags har de flesta ett heltidsjobb och en familj att ta hand om.²⁶² Något som kännetecknar en kris är att det är bråttom. Trots det behöver offentliga aktörer ha förståelse för under vilka förutsättningar frivilliga är en del av krisberedskapen. Ett sätt att korta inställelsetiden är genom att lösa några av de praktiska frågorna innan, exempelvis ha förberedda anställningsavtal eller redan underskrivna avtal med medlemmar i FFO. Ett annat sätt som underlättar är om man som myndighet kan vara en tydlig beställare: Vilka uppgifter är det frivilliga ska utföra? Hur länge ska uppdraget pågå? Vilken kompetens anser myndigheten krävs?

Vid sidan av möjligheten att anställa frivilliga finns det samverkan under kriser som varken behöver vara krånglig eller ta allt för mycket tid i anspråk. Det handlar om att bjuda in frivilliga till möten. Initialt i en krissituation går det inte att förutse vilka frivilligorganisationer som kommer bli viktiga aktörer. Inbjudan bör därför gå ut brett och inkludera trossamfund, vissa delar av föreningslivet och emergenta grupper. Mötena blir ett sätt för offentliga aktörer att berätta vad de gör, vilket kan motverka missförstånd och samtidigt ge frivilligorganisationerna en chans att mötas. Under flyktingsituationen bjöd flera kommuner och länsstyrelser in till möten. MSB och några länsstyrelser bjöd också regelbundet in frivilligorganisationer till samverkanskonferenserna.

Samverkan med frivilliga i vardagen behöver bygga på etablerade organisationer, eftersom de emergenta grupperna då ännu inte har bildats. I första hand handlar det om att ha kännedom om hur föreningslivet ser ut på den egna orten. Vilka frivilliga försvarsorganisationer, trossamfund, idrottsföreningar och andra delar av den ideella sektorn finns? Hur skulle de kunna stötta samhället? Om kommunen vill ha en FRG behöver de fundera över rekrytering och hur FRG:n blir en del av kommunens krisberedskap. En FRG som sällan aktiveras och som har få kontakter med kommunen har svårt att fungera som en resurs. Flera frivilligorganisationer önskar mer samverkan med offentliga aktörer, exempelvis gemensamma övningar eller utbildningar.

Knäckfrågorna uthållighet och effektivt resursutnyttjande

Som forskningen, och exemplen från skogsbranden i Västmanland och flyktingsituationen, visar går vi troligen mot att allt fler frivilliga vill göra kortare insatser vid kriser. Människors engagemang varar inte för evigt utan måste snabbt fångas. Under

²⁶² Torndahl, Anna. Försvarsutbildarna/FOS. Intervju 2016-06-09.

flyktingsituationen kunde organisationerna se minskat intresse redan efter några veckor.²⁶³ Den stora knäckfrågan för frivilligheten handlar därför om uthållighet: hur får man människor att stå upp – oavsett om det är ett ideellt engagemang eller att genom anställning stötta en myndighet? Hur får man människor att orka – både i en stressig krissituation med oklara arbetsuppgifter och i föreningslivet till vardags med kurser och årsmöten? Även om organisationerna i en kris lyckas attrahera många spontanfrivilliga krävs det en bas med frivilliga/anställda som driver organisationsutveckling, erbjuder utbildningar och har nätverk med andra frivilligorganisationer och offentliga aktörer.

Den framtida knäckfrågan för offentliga aktörer är hur de effektivt nyttjar resurserna som finns i frivilligsektorn. Det offentliga kan inte hantera en stor kris på egen hand. Hela samhället med frivilliga i form av organisationer, privatpersoner och företag kommer att behövas. Ett första steg för varje offentlig aktör är att identifiera vad de vill uppnå med frivilligsamverkan. Några av motiven för offentliga aktörer under flyktingsituationen var personalförstärkning eller att skapa lugn och trygghet på orten, eftersom medborgarna via sitt frivilligengagemang fick träffa flyktingar.²⁶⁴

Offentliga aktörer förefaller vara som mest nöjda när de frivilliga har organiserat sig själva och lyckats lösa alla möjliga uppkomna problem, och sett behov som de offentliga själva inte har kunnat förutse. Det blir troligtvis bäst när frivilliga inte detaljstyrts utan ges viss handlingsfrihet. Människor som engagerar sig drivs av att göra skillnad. Risken med detaljstyrning är att frivilliga tappar motivationen och engagemanget. Även i krisberedskapen behöver frivilligheten innehålla ett visst mått av frihet.

²⁶³ Weiborn, Andreas. Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.

²⁶⁴ Strömberg, Rickard. Migrationsverket. Intervju 2016-09-20; Johansson, Tommy. Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23.

11. Referenser

4C Strategies. 2016. Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt. Utvärdering genomförd på uppdrag av Malmö stad.

Ahlqvist, Kent. Generalsekreterare, FRO/sekreterare FOS. Intervju 2016-06-01.

Alsander Jan. Utbildningschef, Civilförsvarsförbundet. Intervju 2016-06-27.

Alsander, Jan. 2015. "Frivilliga förstärkningsresurser i samband med flyktingmottagande". Civil nr. 4/2015. Tillgänglig: <http://www.civil.se/wp-content/blogs.dir/1/files/2011/12/Tidningen-Civil-4-20151.pdf> (Hämtad 2017-01-25)

Asp, Viktoria, Bynander, Fredrik, Daléus, Pär, Deschamps-Berger, Jenny, Sandberg, Daniel och Schyberg Erik. 2015. Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014. FHS/Crismart. ISBN: 978-91-86137-49-6.

Barsky, Lauren E., Trainor, Joseph E., Torres, Manuel R. och Aguirre, Benigno E. 2007. "Managing volunteers: FEMA's Urban Search and Rescue programme and interactions with unaffiliated responders in disaster response". Disasters 31. Nr.4 (2007):495-507.

Bergh, Carina. Samordnade frivilligresurser åt Migrationsverket i Skåne, Lottakåren. Intervju 2016-08-24.

Bilkåren. Bilkåren inleder samarbete med polismyndigheten. <http://bilkaren.se/nyheter/bilkaren-inleder-samarbeta-med-polismyndigheten/> (Hämtad 2016-12-08)

Christott, Britta. Utbildningssamordnare, Svenska Lottakåren, Intervju 2016-06-09.

Civilförsvarsförbundet. FRG-insatser i samband med mottagandet av flyktingar i antal arbetstimmar räknat. Sammanställning.

Dahlberg, Joel. 2015-10-02. "Flyktingboendet på Nobelberget stänger". Svenska Dagbladet. Tillgänglig: <http://www.svd.se/flyktingboendet-pa-nobelberget-stanger> (Hämtad 2017-01-26)

Ewald, Hugo. 2015-10-29. "Här är alla asylbränder som har ägt rum – bara det senaste året". Metro. Tillgänglig: <http://www.metro.se/artikel/h%C3%A4r-%C3%A4r-alla-asylbr%C3%A4nder-som-har-%C3%A4gt-rum-bara-senaste-%C3%A5ret-xr> (Hämtad 2017-01-26)

Förvarsdepartementet. Regleringsbrev för 2015 avseende Förvarsmakten. Regeringsbeslut 201-12-19, Fö2012/537/MFU (delvis), Fö2012/2150/MFU (delvis), Fö2014/68/ESL m.fl.

Gideonsson, Dan. Samordnade under hösten 2015 kommunens arbete, Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

Herkel, Peter. 2016-01-18. "700 frivilliga jobbade ideellt". Sydsvenskan. Tillgänglig: <http://www.sydsvenskan.se/2016-01-18/700-frivilliga-arbetade-ideellt> (Hämtad 2017-01-26)

Holmlin, Gunilla. Integrationsutvecklare, enheten för social hållbarhet, Länsstyrelsen Skåne. Intervju 2016-06-30.

Hummasten, Helena. Generalsekreterare, Förenade Islamiska Föreningen i Sverige och talesperson för krisberedskap för Islamiska samarbetsrådet. Intervju 2016-08-29.

Isberg, Leif. Länsexpert regional samverkan och ledning, Länsstyrelsen Västra Götaland. Intervju 2016-07-01.

Johansson, Inga. Nationell samordnare, Equmeniakyrkan. Intervju 2016-08-19.

Johansson, Roine, Karlsson, Robin, Oscarsson, Olof och Danielsson, Erna. 2015. Att använda, leda och samverka med frivilliga. MSB publikationsnummer MSB380.

Johansson, Roine. 2016-10-28. Frivillighet – hur ser den ut och vilken betydelse har den?. Föreläsning på Forskardag på MSB Revinge.

Johansson, Tommy. Kommunalråd, Melleruds kommun. Intervju 2016-08-23.

Johnson, Peder. Nationell samordnare, Röda Korset. E-post 2016-08-30.

Johnson, Peder. Nationell samordnare, Röda Korset. Intervju 2016-08-29.

Krisberedskapsmyndigheten. FRG Frivilliga resursgrupper. Faktablad mars 2006. https://www.msb.se/Upload/Produkter_tjanster/Publikationer/KBM/Frivilliga%20resursgrupper.pdf (Hämtad 2017-01-13)

Kristna fredsrörelsen. Medföljare – interreligiös samverkan för ökad trygghet för asylsökande och nyanlända. Tillgänglig: <http://krf.se/wp-content/uploads/2016/04/Medf%C3%B6ljare-slutlig-version-160401.pdf> (Hämtad 2017-01-25)

Körlof, Björn, Lagerblad, Peter, Lundgren, Bo Richard och Wahlberg, Ingemar. 2014. Var behövs frivilligheten?. Kungl krigsvetenskapsakademien. Tillgänglig: http://kkrva.se/hot/2014:1/Avd_V_Var_behovs_frivilligheten.pdf (Hämtad 2016-01-13)

Landqvist, Gunvor. Chef, enheten för social hållbarhet, Länsstyrelsen Skåne. Intervju 2016-06-30.

Lodding, Mattias. 2015-11-09. ”Stockholms stad öppnar nytt boende för transitflyktingar”. Svt Nyheter. Tillgänglig: <http://www.svt.se/nyheter/lokalt/stockholm/staden-oppnar-boende-for-familjer-pa-flykt> (Hämtad 2017-01-26)

Lottakåren. 2014-10-14. Jordbruksverket söker stabsassistenter och kriskommunikatörer. <https://svenskalottakaren.se/start/om-oss/press/artiklar/jordbruksverket-soker-stabsassistenter-och-kriskommunikatorer> (Hämtad 2017-01-13)

Länsstyrelsen i Skåne län. 2016. Möte 2016-01-14 för informationsutbyte om flyktingsituationen - hösten 2015 och framåt. Dnr 851-7584-2016.

Länsstyrelsen Västmanlands län. Frivilliga på insats – en rapport om FRG-insatserna under skogsbranden i Västmanland 2014. Opublicerat material.

Malmö stad, Stadskontoret. 2015. Kontaktlista samverkan ankomstcentral Posthusplatsen. Sammanställning över personer och organisationer som bjöds in till samverkansmötena.

Martelius, Malin. Trygghets- och säkerhetssamordnare, Malmö stad. Intervju 2016-06-15.

Mattsson, Ola. Programchef Sverigeprogrammet, Rädda Barnen. Intervju 2016-09-14.

Migrationsverket. 2015. Operativa chefens uppdrag om samverkan med trossamfund. U-25/2015.

Migrationsverket. 2015-02-03. Fortsätt många asylsökande under 2015 – behovet av boendeplatser ökar. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Om->

[Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-02-03-Fortsatt-manga-asylosokande-under-2015---behovet-av-boendeplatser-okar.html](http://migrationsverket.se/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-02-03-Fortsatt-manga-asylosokande-under-2015---behovet-av-boendeplatser-okar.html) (Hämtad 2016-09-19)

Migrationsverket. 2016. Frivilligorg. under hösten 2015. Lista över personer anställda från FFO:er.

Migrationsverket. 2016. Inlånad personal under hösten 2015. Lista över inlånad personal.

Migrationsverket. 2016. Inskrivna i mottagningssystemet per månadsslut 2015-2016.

Migrationsverket. Asylsökande till Sverige 2000-2016. Tillgänglig:
<http://www.migrationsverket.se/download/18.585fa5be158ee6bf362fd3/1484924989911/Asyls%C3%B6kande+till+Sverige+2000-2016.xlsx> (Hämtad 2017-01-25)

Morgonforum. 2016-06-02. När nästa kris kommer står vi redo. Arrangerat av Forum Idéburna organisationer med social inriktning. Tillgänglig:
<https://www.youtube.com/watch?v=EjrolyWIOEM> (Hämtad 2017-01-25)

MSB. 2015. Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar. Publ.nr.: MSB777.

MSB. 2015. Minnesanteckningar från workshop med trossamfunden och Migrationsverket 9/12-15.

MSB. 2015. MSB samrådsgrupp med trossamfunden. Kallelse till möte 17/11-2015.

MSB. 2015-09-25. Samverkan med trossamfund. Tillgänglig:
<https://www.msb.se/sv/Forebyggande/Frivilligorganisationer--trossamfund/Samverkan-med-trossamfunden/> (Hämtad 2017-01-25)

MSB. 2016. Frivilliga inom krisberedskapen – nutid och framtid. Presentation av MSB:s frivilligarbete för SOSUV 2016-06-21.

MSB. 2016. Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris. Publikationsnummer MSB956 – juni 2016.

MSB. 2016. Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen. Diarienumr.: 2016-2240.

MSB. Lägesrapportering från länsstyrelser om frivilligresurser v.44-02.

MSB. Synpunkter på rapportutkast. E-post 2016-12-06.

MSB. Synpunkter på rapportutkast. E-post 2016-12-18.

Mölnadal stad. 2017-01-20. Volontär i Mölnadal. Tillgänglig:
<https://www.molndal.se/medborgare/omsorgochhjalp/volontar.4.47315bb7131d8f123cf800013733.html> (Hämtad 2017-01-20)

P4 Göteborg. 2015-09-15. "Fässbergskyrkan tar emot ensamkommande barn och ungdomar". P4 Göteborg. Tillgänglig:
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=104&artikel=6256022> (Hämtad 2017-01-25)

Polisen. 2016-02-19. Sammanfattning av gränspolisarbetet i "Alma". Tillgänglig:
<https://polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Jan-Mars/Feb/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/> (Hämtad 2017-01-25)

Polisen. 2016-03-03. Utvärderingsdag Alma. Polhemsgatan 30, Stockholm. Internt möte.

Polisen. 2016-09-28. Polisens volontärer. Tillgänglig: <https://polisen.se/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Brottsforebyggande-arbete/Polisens-volontarer/> Hämtad 2017-02-01

Prop. 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.

Prop. 2016/17:1 utgiftsområde 17. Förslag till statens budget för 2017 – Kultur, medier, trossamfund och fritid.

Refugees Welcome to Malmö. Regler för köket per 2015-11-22. Tillgänglig: <http://www.rwtm.se/wp-content/uploads/2015/12/Instruktioner-f%C3%B6r-k%C3%B6ket-2015-11-22.pdf> (Hämtad 2017-01-26)

Regeringskansliet. 2015-11-30. Dialog med civilsamhället kring flyktingsituationen. Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/dialog-med-civilsamhallet-kring-flyktingssituationen/> (Hämtad 2017-02-01)

Rezaei, Maryam. Enhetschef, enheten för ensamkommande barn, social- och arbetsmarknadsförvaltningen, Mölndals stad. Intervju 2016-08-12.

Riksföreningen Sveriges Stadsmissioner. 2016. Handbok för civilsamhällets samverkan vid kriser.

Rådemar, Heléne. Generalsekreterare, Svenska Lottakåren. Intervju 2016-06-09.

Rådemar, Heléne. Lottakåren. 2015-09-25. Flyktingmottagandet och volontärer för mottagandet av transitflyktingar. Kopia av e-post till finans- och socialborgarråden i Stockholms stad.

Rädda Barnen. 2015-12-01. Situationen på Malmömassan. Tillgänglig: <https://www.raddabarnen.se/press/vi-kommenterar/situationen-pa-malmomassan/> (Hämtad 2017-01-26)

Röda Korset. På flykt Umeå. Tillgänglig: <http://www.umeakretsarna.se/natverket-pa-flykt-umea/> (Hämtad 2016-11-03)

Röda Korset. Årsredovisning 2015. Tillgänglig: <http://www.redcross.se/globalassets/arsredovisningar/roda-korset-arsredovisning-2015.pdf> (Hämtad 2017-01-25)

Salah, Abdallah. Generalsekreterare, Islamic Relief Sverige. Intervju 2016-08-29.

Sandén, Cecilia. Samverkansfrågor kopplat till civilsamhället, mångfaldsfrågor, integration, Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

SCB. 2016. Folkmängd i riket, län och kommuner. Tillgänglig: <http://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/andra-halvaret-2015/> (Hämtad 2017-01-25)

SFS 1999:932. Lag om stöd till trossamfund, §2.

SFS 2003:778. Lag om skydd mot olyckor.

SFS 2007:825. Förordning med länsstyrelseinstruktion.

SFS 2015:1052. Förordning om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

SST. 2014. Att arbeta med trossamfund i vardag och kris –Handledning för kommuner, landsting och länsstyrelser om att arbeta med trossamfund. ISBN: 978-97-980611-5-4.

SST. 2015. *Tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund*. Tillgänglig: <http://www.sst.a.se/bidrag/tillampningsforeskrifterfrmjuli2015.4.6360556114d1ca6b2ff1807c.html> (Hämtad 2017-01-25)

SST. 2016. Årsredovisning 2015. Dnr. 1.4/002(16).

SST. 2016-11-15. Fastställande av antal bidragsgrundande personer.

Stallings, Robert A. och Quarantelli, E. L. 1985. "Emergent Citizen Groups and Emergency Management". *Public Administration Review* 45. Special Issue: Emergency Management: A Challenge for Public Administration (1985):93-100.

Strandh och Eklund (kommande). "Emergent groups in disaster research: varieties of scientific observation over time and across studies of 9 natural disasters".

Strömberg, Rickard. Krisberedskapsexpert, säkerhetsenheten, Migrationsverket. Intervju 2016-09-20.

Svenska kyrkan. *Det gör svenska kyrkan*. Tillgänglig: <http://internwww.svenskakyrkan.se/supportmigration/det-gor-svenska-kyrkan-for-manniskor-pa-flykt> (Hämtad 2016-09-12)

Svenska kyrkan. *Svenska kyrkans medlemsutveckling år 1972-2015*. Tillgänglig: <https://www.svenskakyrkan.se/default.aspx?id=1470789> (Hämtad 2017-01-26)

Södling, Maria. Senior rådgivare och chef team migration, Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.

Sörner, Sofia. Redaktör, team migration, Svenska kyrkan. Intervju 2016-09-12.

Thoms, Fredrik, kommunövergripande säkerhetsfrågor, Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

Tjäder, Zacharias. Säkerhetssamordnare, Umeå kommun. Intervju 2016-08-25.

Torndahl, Anna. Samordnare krisberedskap, Försvarsutbildarna/representant för FOS. Intervju 2016-06-09.

TT/SvD. 2015-09-29. "Bilder: Från nattklubb till flyktingboende i Nacka". *TT/SvD*. Tillgänglig: <http://www.svd.se/bilder-fran-nattklubb-till-flyktingboende-i-stockholm> (Hämtad 2017-01-25)

Umeå kommun. 2017. *Umegration – för att alla nya umebor ska känna sig hemma i Umeå*. Tillgänglig: <http://www.umea.se/umeakommun/kulturochfritid/foreningarforeningsliv/serviceochtipstillforeningar/umegrationumeasforumforintegration.4.7caabf5615275f18c501e379.html> (Hämtad 2017-02-01)

Wallberg, Thomas. Kommenderingschef Alma, Polisen. Intervju 2016-06-21.

Wallin, Örjan. Handläggare krisberedskapsfrågor, Nämnden för statligt stöd till trossamfund (SST). Intervju 2016-08-18.

Weiborn, Andreas. Nationell frivilligsamordnare, Migrationsverket. Intervju 2016-06-29.