

# Utvärdering av den centrala överenskommelsen

December 2005

 Arbetsmarknadsstyrelsen

  
INTEGRATIONSVERKET

  
Migrationsverket

  
MYNDIGHETEN FÖR  
SKOLUTVECKLING

*Skolverket*

 Sveriges  
Kommuner  
och Landsting

# Innehållsförteckning

Utvärdering av den centrala överenskommelsen.....	1
Innehållsförteckning .....	2
Sammanfattning och rekommendationer .....	4
Utvärderarnas övergripande bedömning .....	4
Resultatsammanfattning .....	5
Utvecklingsområden .....	11
Inledning.....	14
Metod och genomförande .....	14
Den centrala överenskommelsen.....	17
Bakgrund .....	17
Parternas motiv för medverkan .....	18
Överenskommelsens innehåll och intentioner .....	19
Uppföljning.....	21
Regionala och lokala överenskommelser.....	22
Allmänt om regionala och lokala överenskommelser.....	22
Mål och åtaganden.....	24
Målgrupper .....	27
Medverkande aktörer .....	28
Förhållande och samstämmighet mellan överenskommelserna .....	39
Förhållandet mellan regionala och lokala överenskommelser .....	39
Genomslag av principer och intentioner .....	43
Betydelse och nytta av överenskommelserna.....	51
Utveckling av samverkan mellan aktörerna .....	51
Förändring av ansvarsfördelning .....	52
Samverkan inom specifika områden.....	53
Hur fungerar samverkan - aktörsperspektiv .....	55
Målgruppers nytta av samverkan.....	58
Vinster och kostnader .....	61
Överenskommelse som form för samverkan.....	64
Effektivitet.....	64
Behov av andra former för samverkan .....	65
Förankring och samverkansförutsättningar .....	67
Överenskommelsen och den ordinarie verksamheten.....	67
Förutsättningar för samverkan.....	71
Utveckling av överenskommelserna .....	79
Uppföljning och revidering.....	79
Utveckling av mål och åtaganden .....	85
Omvärldsanalys .....	92
Omvärldsanalysens innehåll och perspektiv.....	92
Sammanfattning av integrationspolitiska tendenser.....	94
Samverkansinitiativ för förbättrad integration och introduktion .....	96
Övriga nationella dokument med integrations- och invandringsperspektiv.....	98
Nationella tendenser på implementeringsnivå.....	101
Direktiv och dokument från EU inom integrationsområdet.....	103
Internationella tendenser på implementeringsnivå.....	105
Bilaga 1: Bortfallsanalys.....	107
Bortfallet av respondenter inom regionala överenskommelser.....	107
Typ av aktör .....	109
Bortfallet av respondenter inom lokala överenskommelser .....	111
Bilaga 2: Sammanställning av aktörer i lokala överenskommelser .....	116
Bilaga 3: Lista över genomförda intervjuer på nationell, regional och lokal nivå .....	122
Bilaga 4: Enkät.....	126

## Bilagor

Bilaga 1: Bortfallsanalys

Bilaga 2: Sammanställning av aktörer i lokala överenskommelser

Bilaga 3: Genomförda intervjuer på nationell, regional och lokal nivå  
Bilaga 4: Enkät

## Sammanfattning och utvecklingsområden

Ramböll Management har på uppdrag av beredningsgruppen för den centrala överenskommelsen genomfört en utvärdering av överenskommelsen. Utvärderingen fokuserar framförallt på fyra huvudsakliga utvärderingsområden:

- den centrala överenskommelsens implementering på lokal/regional nivå; de lokala och regionala överenskommelserna samt dessas utformning
- de regionala och lokala överenskommelsernas implementering
- resultat och effekter av myndighetssamverkan kring mottagande och introduktion
- omvärldsanalys

Utvärderingen har genomförts med hjälp av dokumentstudier av samtliga överenskommelser (lokala och regionala) som fanns den 30 juni 2005<sup>1</sup>, en enkätundersökning bland aktörer som undertecknat lokala och regionala överenskommelser, omvärldsanalys samt fallstudier.

Utvärderingen sammanfattas nedan under rubrikerna; utvärderarnas övergripande bedömning, resultatsammanfattning samt förslag på utvecklingsområden.

### Utvärderarnas övergripande bedömning

Den centrala överenskommelsen fungerar i första hand som instrument för att stimulera och legitimera och därmed främja och utveckla samverkan mellan myndigheter på central, regional och lokal nivå. På samtliga nivåer bidrar överenskommelser till att strukturera myndighetssamverkan.

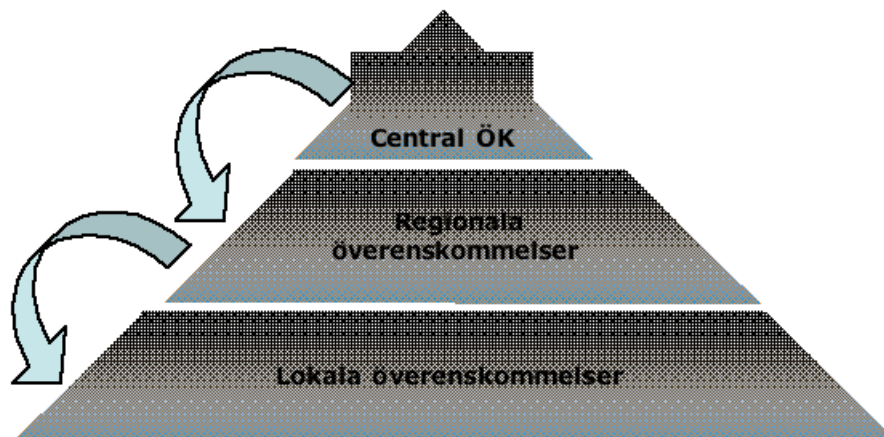
Den centrala överenskommelsens strategiska värde på integrationsområdet består därmed i att dess förmåga att sända signaler om att samverkan ska ske mellan relevanta aktörer. Genom att dessa signaler kommer från de centrala aktörerna och sprids på regional och lokal nivå stärks samverkansperspektivet. Signalerna omfattar i första hand grundläggande aspekter som:

- att man ska samverka, dvs. legitimiteten
- vilka som ska samverka (både genom vilka aktörer som ingår i den centrala överenskommelsen och genom formuleringar i CÖK-dokumentet)
- vilka målgrupper man samverkar kring
- inom vilka områden samverkan ska ske
- vad som utmärker en god introduktion

---

<sup>1</sup> De regionala respektive de lokala överenskommelserna har insänts till utvärderarna via AMS, efter en förfrågan till samtliga länsarbetsdirektörer i landet som administrerades av AMS. I de fall som överenskommelser inte har tillhandahållits AMS, ingår överenskommelserna inte i utvärderingen.

Eftersom den centrala överenskommelsens värde består i att den stimulerar och legitimerar samverkan är resultatet i första hand indirekt, vilket nedanstående figur illustrerar.



För att samverkan ska få effekter på individnivå – i form av ett snabbare inträde på arbetsmarknaden och ökad delaktighet i introduktionen – krävs att intentionerna i överenskommelser på central, regional och lokal nivå ges ett konkretare uttryck i ett verksamhetsperspektiv. Utvärderingen visar att konkretiseringen i viss mån sker på den regionala och lokala nivån, ofta med ursprung och utgångspunkt i en lokal överenskommelse, vilket illustrerar värdet och det sätt varpå överenskommelsen fungerar. Ytterst ska intentionerna omsättas i praktisk handling, ofta av enskilda tjänstemän inom exempelvis ett lokalt arbetsförmedlingskontor eller en utbildningsinstitution.

## Resultatsammanfattning

Följande avsnitt sammanfattar resultaten från utvärderingen bland annat med avseende på den centrala överenskommelsens genomslag på regional och lokal nivå, men behandlar även hinder för samverkan samt resultat och effekter av samverkan.

### Överenskommelser på regional och lokal nivå

Antalet län/regioner och kommuner där den centrala överenskommelsen har implementerats har stadigt ökat. Vid halvårsskiftet år 2005 fanns 15 regionala överenskommelser i landet, dvs. i 71 procent av rikets län. Sex län saknar regionala överenskommelser. Det pågår dock arbete med utveckling av ytterligare regionala överenskommelser runt om i landet.

Skälen till att vissa län saknar en regional överenskommelse varierar. Fallstudier ger vid handen att avsaknaden i viss mån beror på låg efterfrågan, så till vida att varken aktörerna på regional eller på lokal nivå upplever att det finns ett direkt behov av en regional överenskommelse. En annan faktor som kan spela in är samordningssvårigheter, då regionala aktörer menar att det är svårt att få till stånd den grad av enighet och samordning som en regional överenskommelse kräver, i synnerhet i större

län. Utvärderarna vill betona att dessa resonemang i viss mån är motsägelsefulla, då det antagligen är i dessa län som nyttan av en överenskommelse borde vara som störst.

Vid halvårsskiftet år 2005 fanns totalt 102<sup>2</sup> lokala överenskommelser omfattande totalt 113 kommuner, dvs. lokala överenskommelser omfattade 38 procent av landets samtliga kommuner. I sammanhanget ska noteras att ett flertal lokala överenskommelser är under utarbetande, vilket innebär att antalet överenskommelser kommer att öka.

Utvärderarna kan konstatera att i de län där regionala överenskommelser tecknas är andelen lokala överenskommelser större än i län där man inte har regionala överenskommelser. Undantag finns dock, exempelvis Västra Götaland och Stockholms län. Utvärderarna bedömer dock att förekomsten av regionala överenskommelser har positiv inverkan på förekomsten av lokala överenskommelser.

Samverkan mellan kommuner förekommer i viss mån i de lokala överenskommelserna. Åtta överenskommelser omfattar sammanlagt 19 kommuner. Utvärderarna kan konstatera att de regionala överenskommelserna endast i undantagsfall uppmuntrar eller lyfter fram samverkan mellan kommuner. Utvärderingen visar att det finns ett stort antal kommuner med relativt liten befolkning som, trots sannolik möjlighet att samverka med omkringliggande kommuner, valt att organisera samverkan inom kommungränserna.

### **Återspeglning av den centrala överenskommelsens utgångspunkter och principer**

Den centrala överenskommelsen betonar ett antal utgångspunkter och principer; individens ansvar, delaktighet, eget ansvar och lika möjligheter för män och kvinnor. Dessa principer har fått olika stort genomslag i överenskommelserna, regionala likväl som lokala. Utifrån den granskning som gjorts av överenskommelserna gör utvärderarna nedan en bedömning av genomslaget av dessa principer.

Störst genomslag har individualisering och delaktighet fått. Detta gäller både regionala och lokala överenskommelser. Delaktighet nämns i samtliga regionala överenskommelser och i de allra flesta lokala överenskommelser. Detsamma gäller individualisering.

Utvärderingen visar att överenskommelserna fokuserar behovet av myndighetssamverkan medan nödvändigheten av att individen själv ges utrymme för att ta ansvar för sin livssituation inte sällan förbises. Mot bakgrund av denna bedömning menar utvärderarna att det finns en motstridighet i förhållande till den starka betoningen på individualisering och delaktighet, eftersom individualisering och delaktighet rimligen förutsätter ett erkännande av individens egenansvar.

Lika möjligheter för män och kvinnor är något som nämns i mycket liten grad både i de regionala och i de lokala överenskommelserna. Detsamma gäller individualiserade introduktionsprogram för dem som saknar yrkesbakgrund samt barn, äldre och handikappade.

---

<sup>2</sup> De regionala respektive de lokala överenskommelserna har insänts till utvärderarna via AMS, efter en förfrågan till samtliga länsarbetsdirektörer i landet. I de fall som överenskommelser inte har insänts, ingår överenskommelserna inte i utvärderingen. Totalt ingår i studien 100 lokala överenskommelser i enlighet med bilaga.

## Aktörer i regionala och lokala överenskommelser

Sammansättningen av aktörer i den centrala överenskommelsen har påverkat vilka aktörer som samverkar inom ramen för regionala respektive lokala överenskommelser så till vida att aktörerna i stor utsträckning motsvarar aktörerna i den centrala överenskommelsen. Betydande variationer finns dock mellan överenskommelser. Detta tyder på att lokala och regionala anpassningar har gjorts, sannolikt utifrån vilka behov som finns i omgivningen.

I de regionala överenskommelserna finns länsarbetsnämnderna respektive Migrationsverket representerade i samtliga överenskommelser. Länsstyrelserna respektive Kommunförbundet ingår också i hög grad. Ungefär en tredjedel av aktörer på regional nivå ger uttryck för att de medverkande parterna i överenskommelserna borde utökas. Bland annat framhålls vikten av att i större utsträckning inkludera invandrarorganisationer, men också landstinget är en aktör som man önskar inkludera i de regionala och lokala överenskommelserna.

I de lokala överenskommelserna ingår i stort sett alltid kommunen respektive arbetsförmedlingen. Även Migrationsverket ingår i en förhållandevis stor andel av de lokala överenskommelserna. Det finns från närmare hälften av aktörerna som besvarat enkäten önskemål om att ytterligare aktörer inkluderas i överenskommelserna. Dessa aktörer utgörs framförallt av landstinget och försäkringskassan. Även näringslivet nämns ofta som en part som saknas i överenskommelserna.

Utvärderingen visar att det är vanligt att någon av de aktörer som ingår i överenskommelserna är mer drivande än andra. I de regionala överenskommelserna uppges i första hand länsstyrelserna vara de drivande parterna. I de lokala överenskommelserna uppges den drivande aktören främst vara kommunen. Att kommuner är mest drivande är föga överraskande. Fallstudierna visar att konsekvenserna av frånvaron samverkan är tydligast för kommuner, så till vida att individer istället för att arbeta får försörjningsstöd.

## Målgrupp för samverkan

Den centrala överenskommelsen fokuserar såväl tiden i väntan på beslut i asylärendet som introduktionen och undervisning i svenska. Målgruppen är därmed såväl asylsökande, som flyktingar/invandrare med introduktionsersättning samt i vissa fall övriga invandrare. I regionala likväl som i lokala överenskommelser ligger fokus i första hand på introduktionsperioden och därmed på flyktingar som har introduktionsersättning. Totalt 57 lokala överenskommelser har målgruppen flyktingar som har introduktionsersättning och 38 vänder sig till både asylsökande och flyktingar med introduktionsersättning. Fem lokala överenskommelser fokuserar enbart på asylsökandeprocessen. Samverkan kring asylsökanden förefaller dock vara relativt utvecklad också i de kommuner som tydligt anger denna grupp som målgrupp för samverkan i de lokala överenskommelserna, bland annat beroende på att Arbetsförmedlingens uppdrag är begränsat för just denna målgrupp (som inte direkt är arbetssökande).

I de regionala överenskommelserna är målgruppen generellt sett bredare, då huvuddelen avser asylsökande, flyktingar och andra invandrare och resterande överenskommelser fokuserar flyktingar och andra invandrare.

De förekommande målgruppsdefinitionerna utmärks inte sällan enligt utvärderarna av antingen otydlighet eller begränsningar i förhållande till den centrala överenskommelsen. Ytterligare exempel på detta är att den centrala överenskommelsens beaktande av introduktion för personer utan yrkesbakgrund, äldre, barn och handikappade – liksom familjeperspektivet – har ett obetydligt genomslag i de regionala och lokala överenskommelserna.

## **Överenskommelser som form för samverkan**

För de aktörer som medverkar i överenskommelser om utveckling av introduktionen – oavsett om det gäller regionala eller lokala överenskommelser – framstår överenskommelseformen som en ändamålsenlig form för samverkan. Aktörerna anser inte i någon större omfattning att det skulle behövas mer formella avtal för att reglera samverkan inom området. En indikation på att överenskommelser är en fungerande form för samverkan är att överenskommelserna är aktiva och inte uppges vara ”hyllvärmare”.

Samverkan mellan aktörer inom introduktionsområdet har utvecklats som en följd av den centrala överenskommelsen. En relativt stor andel av de svarande i den enkät som sänts ut till undertecknande aktörer anger dock att samverkan antagligen hade utvecklats även utan den centrala överenskommelsen. Denna åsikt är vanligare bland aktörer på lokal nivå, vilket enligt utvärderarna antagligen förklaras av att dessa aktörer arbetar mer konkret med introduktionen av invandrare än aktörerna på regional nivå och då är samverkan nödvändig, oavsett om man har en överenskommelse eller inte.

Utvärderarna bedömer som framgått tidigare att den centrala överenskommelsen har en stor betydelse för att legitimera samverkan. På samma sätt har regionala och lokala överenskommelser motsvarande legitimerande effekt på sina respektive nivåer. Inte minst upplever flertalet aktörer på den lokala nivån att de lokala överenskommelserna ökar hållbarheten i samverkan, så till vida att det blir enklare att föra vidare samverkanstraditionen till nyanställda eller nytillkomna personer när aktörernas åtaganden finns skriftligt återgivna.

## **Mål och åtaganden i regionala och lokala överenskommelser**

Utvärderingen visar att det finns en efterfrågan på tydligare mål och åtaganden i såväl den centrala, de regionala som lokala överenskommelserna. Betonas ska att det i den centrala överenskommelsen egentligen inte finns några mål vare sig för samverkan i sig, för introduktionen eller för individerna. Däremot ger överenskommelsen en bild av vad som bör känneteckna en framgångsrik introduktion och vilka roller som olika aktörer kan ha i denna introduktion. Bland aktörerna i de lokala överenskommelserna uppges behoven av tydligare mål och åtaganden vara mindre än vad som är fallet i regionala överenskommelser. Detta är ett uttryck för att ju närmare den konkreta verksamheten inom introduktionsområdet som aktörerna är, desto mindre tycks behoven av tydligare mål och åtaganden vara. Enligt utvärderarna beror detta antagligen på att det finns förhållandevis tydliga mål och åtaganden inom verksamheterna.



## Faktorer som påverkar samverkan inom överenskommelser

Det finns en rad olika faktorer som kan påverka samverkan positivt eller negativt. Sammantaget kan sägas att det förekommer faktorer som försvårar samverkan mellan aktörerna i de lokala och regionala överenskommelserna. Med undantag av myndigheters regelverk och uppdrag tycks de försvårande faktorerna dock inte vara så betydande att de ses som egentliga hinder för samverkan av aktörerna.

Myndigheternas olika regelverk och uppdrag är en faktor som av relativt många aktörer anser vara ett problem. Problemen upplevs vara större på lokal nivå än vad som är fallet på regional nivå. Detta handlar sannolikt om att aktörerna på lokal nivå samarbetar kring konkreta individer/fall. Aktörerna upplever i första hand att arbetsförmedlingens regelverk och uppdrag försvårar samverkan. Bland annat framhålls att arbetsförmedlingarna ofta har fokus på långtidsinskrivna, vilket står i direkt konflikt med den centrala överenskommelsens inriktning på nyanlända invandrare. Utvärderarna vill i sammanhanget påpeka att ovanstående konstaterande inte innebär att olika myndigheternas regelverk och uppdrag *de facto* innebär hinder för samverkan. Det kan istället handla om enskilda aktörers bristande kunskap om andra aktörers regelverk och uppdrag.

Huruvida aktörerna som ingår i samverkan har mandat att fatta beslut inom sina respektive områden är ytterligare en faktor som vanligen påverkar samverkan och resultaten därav. Majoriteten av aktörerna anser att de själva har mandat att fatta de beslut som krävs för samverkan inom introduktionsområdet. När aktörerna får bedöma andra aktörers mandat, framträder dock en annan bild. Aktörerna anser inte alls i lika stor utsträckning att andra aktörer har mandat att fatta de beslut som krävs i samverkan. Fallstudierna har visat att en tänkbar förklaring till detta är att aktörerna fortfarande har dålig kunskap om varandras mandat liksom om varandras regelverk. I utvärderingen har det framkommit exempel på överenskommelser där man särskilt har arbetat för att utveckla kunskapen, vilket har givit goda resultat.

Motstridigheter mellan överenskommelsen och interna respektive externa policydokument är ett förhållandevis litet problem. Detta kan förklaras av att överenskommelsen liksom andra policydokument är generellt hållna och därmed ger ett stort tolkningsutrymme.

Utvärderingen ger vid handen att aktörer bedömer att goda personrelationer har stor betydelse för att samverkan ska fungera bra. Framförallt upplevs de personliga relationerna ha stor betydelse då motsättningar mellan regelverk och uppdrag uppstår, eftersom denna situation ställer särskilda krav på att de medverkande aktörerna är flexibla och öppna för viss alternativa lösningar. En viktig funktion som överenskommelser på regional och lokal nivå fyller är dock att reducera och begränsa betydelsen av personliga relationer, dvs. relationerna blir mindre viktiga vid en högre grad av formalisering och strukturering av samverkan.

Integreringen av överenskommelserna internt i verksamheterna förefaller vara god. På det hela taget verkar det som om medarbetarna inom introduktionen och det lokala mottagandet har involverats i arbetet med att utforma och implementera de lokala överenskommelserna. I enkätundersökningen uppger endast en mycket liten andel att personalen inte alls har involverats i utformningen respektive genomförandet av de lokala överenskommelserna. Detta ger goda förutsättningar för att

överenskommelserna rent faktiskt ska få genomslag i verksamheterna och på längre sikt också gynna de asylsökande och de individer som deltar i introduktionen.

I den politiska agendan är överenskommelserna förhållandevis väl integrerade, om än mindre integrerad än i verksamheten, enligt dem som besvarat enkäten. Utvärderarna kan konstatera att den politiska förankringen är större på det lokala planet, vilket inte är förvånande då politikerna på den lokala nivån i högre grad arbetar nära verksamheten. Att kommunerna ingår som den många gånger drivande aktören på lokal nivå spelar säkerligen också stor roll. Sammanfattningsvis kan sägas att det inte är bristande intresse som är problemet i samverkan, snarare ligger problemen i kopplingen mellan ord och handling.

## **Resultat och effekter av samverkan inom överenskommelser**

Ett resultat som genererats av den centrala överenskommelsen, och i sin tur de regionala och lokala överenskommelserna, är att aktörerna anser att ansvarsfördelningen har blivit tydligare. Detta är också en av de grundläggande utgångspunkterna i den centrala överenskommelsen. Den centrala överenskommelsen tillsammans med de regionala respektive de lokala överenskommelserna angriper detta problemområde på ett strategiskt plan genom att legitimera samverkan bara genom att själva överenskommelsen tecknats gemensamt av de ingående aktörerna.

Utvärderingen visar även att rutiner har utvecklats som ett resultat av överenskommelsen. Inom de lokala överenskommelserna säger samtliga aktörer att rutiner har utvecklats gemensamt. Även inom de regionala överenskommelserna säger en övervägande del av aktörerna att rutiner har utvecklats gemensamt men här förekommer i viss mån att rutiner utvecklats av respektive myndighet eller deltagande organisation.

Aktörerna som har besvarat enkäten uppger att flyktingar med introduktionsersättning i högst grad har haft nytta av samverkan. Detta är också den målgrupp som överenskommelserna i högst grad har riktat sig mot. Aktörerna som har undertecknat de olika överenskommelserna gör dock i hög grad bedömningen att alla inom målgruppen har lika stor nytta av den samverkan som kommer till stånd utifrån de regionala respektive de lokala överenskommelserna.

I viss utsträckning tycks överenskommelserna ha påverkat de mottagna invandrarnas möjligheter till delaktighet och individualisering. Den motsatta bedömningen görs dock av ett fåtal svarande. Samverkan utifrån överenskommelserna bedöms av respondenterna även ha gett effekter så till vida att flyktingar och andra invandrare i viss mån får ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

## **Förhållandet mellan ”vinster” och ”kostnader”**

En indikation på resultat av samverkan inom ramen för överenskommelser, regionala likväl som lokala är aktörernas uppfattning om förhållandet mellan ”vinster” av samverkan och ”kostnader” för samverkan. Med ”vinster” avses här såväl ekonomiska besparingar som effektivitetsvinster och bättre måluppfyllelse. Med ”kostnader” åsyftas exempelvis ökad resurs- och tidsåtgång.

Vi kan konstatera att majoriteten av de svarande på enkäten anser att vinsterna enligt överenskommelserna är större än kostnaderna. Detta gäller

på kort sikt och i än högre grad på lång sikt. Det är inte förvånande att vinsterna upplevs vara större på längre sikt än på kort sikt, då nya initiativ vanligen förknippas med startkostnader. Utvärderarnas bedömning är att aktörerna inom de regionala och lokala överenskommelserna är ovanligt positiva till förhållandet mellan vinster och kostnader. Inte sällan upplevs relationen mellan kostnader och vinster vara mer negativ inom andra samverkansområden. Fallstudierna har givit förklaringar som visat att området uppfattas som nödvändigt att samarbeta inom, vilket ytterligare har underlättats genom att samverkan har legitimerats genom överenskommelser. Det har också framförts att kostnaderna i vissa fall är låga för att man de facto inte har påbörjat något egentligt samarbete.

## Utvecklingsområden

I följande avsnitt presenteras utvecklingsområden för den centrala överenskommelsen. Utvecklingsområdena bygger på utvärderarnas bedömning av vilka områden som är särskilt relevanta att fokusera på mot bakgrund av de resultat som framkommit under utvärderingen. Det ska dock understrykas att områdena är av övergripande karaktär så till vida att de inte gör anspråk på att täcka in samtliga tänkbara utvecklingslinjer.

Vid överväganden om eventuella förändringar av den centrala överenskommelsen bör enligt utvärderarna hänsyn tas till att en fungerande samverkansstruktur baserad bland annat på den centrala överenskommelsen idag omfattar ett stort antal aktörer i olika delar av landet. I den mån som förändringar genomförs, är det därför väsentligt att göra överväganden av i vilken mån dessa ligger i linje med tidigare överenskommelse samt möjliga konsekvenser av eventuella förändringar.

## Tydliggörande av den centrala överenskommelsens funktion

Den centrala överenskommelsens värde består främst i att den indirekt bidrar till utveckling av introduktionen genom att stimulera och legitimera samverkan på andra nivåer – regionalt och lokalt. Insikten om den centrala överenskommelsens indirekta påverkan är en viktig grund vid överväganden om förändringar, eftersom detta indikerar att överenskommelsen främst ska uppfattas som en viljetrytning och i mindre grad ett konkret styrinstrument. I förhållande till den regionala och lokala nivån innebär detta att den centrala överenskommelsen bör utformas för att stimulera och ge utrymme för regionala respektive lokala anpassningar och lösningar. Vidare bör det enligt utvärderarna finnas ett värde i att den centrala överenskommelsen tydligt beskriver hur de centrala, regionala och lokala överenskommelserna är tänkta att samspela. På så sätt blir funktionen av de olika typerna av överenskommelserna tydlig, och regional och lokal nivå stimuleras till att arbeta fram överenskommelser. En konsekvens av den centrala överenskommelsen som ett dokument som legitimerar och stimulerar samverkan är att den bör hållas på en övergripande nivå. Den fyller exempelvis inte en funktion när det gäller att reglera specifika former av stöd som exempelvis mentorer och faddrar. Sådana operativa perspektiv bör därför enligt utvärderarnas syn ses över och i möjligaste mån undvikas.

## **Renodling av den centrala överenskommelsens fokus**

Utvärderarna anser att den arbetsmarknadsfokus som finns i den centrala överenskommelsen kan renodlas och utvecklas ytterligare, exempelvis genom att överenskommelsen enbart fokuserar på arbetsföra individer och inte äldre respektive barn vilka i den nuvarande centrala överenskommelsen nämns.

Näringslivets roll kan enligt utvärderarna också lyftas fram ytterligare i överenskommelsen. Ett sätt att understryka att samverkan inom den centrala överenskommelsen har en arbetsmarknadsfokus är att i överenskommelsen nämna vilka andra likartade dokument som gäller för andra målgrupper, exempelvis det nationella samsynsdocumentet kring hälsa. På så vis blir det tydligare för aktörerna på regional och lokal nivå att den centrala överenskommelsen inte är den enda överenskommelsen som gäller för flyktingar och invandrare, utan en del hela den flora av överenskommelser och andra styrdokument som är aktuella för målgruppen.

## **Målgruppen för överenskommelserna**

I dagsläget inkluderas såväl asylsökande och flyktingar med introduktionsersättning och andra invandrare. Utvärderingen har visat att den målgrupp som framför allt fokuseras i de regionala och lokala överenskommelserna är flyktingar med introduktionsersättning.

Utvärderarna rekommenderar att en översyn görs av målgruppen där den främsta frågeställning bör vara i vilken mån överenskommelserna faktiskt kan komma att bli aktuella för asylsökande, med de regelverk och den incitamentsstruktur som idag finns inom de ingående myndigheterna.

## **Mål i den centrala överenskommelsen**

Aktörerna som ingår i regionala och lokala överenskommelserna har efterfrågat tydligare mål i den centrala överenskommelsen. I dagsläget finns egentligen inte några uttalade mål i den centrala överenskommelsen, det handlar snarare om åtaganden och intentioner/ambitioner. Utvärderarna anser inte att den centrala överenskommelsen bör innehålla mål av den typ som efterfrågas, då det riskerar att styra det regionala och lokala arbetet på ett oönskat sätt. Fokus bör istället läggas på att tydliggöra vilken målgrupp som överenskommelsen handlar om samt möjligheterna som detta ger till regionala och lokala anpassningar. Utvärderarna menar dock att det är mycket värdefullt att överenskommelserna på regional och lokal nivå utarbetar målsättningar som är uppföljnings- och utvärderingsbara. Den centrala överenskommelsen kan därför med fördel rekommendera aktörerna på lokal/regional nivå att sätta upp målsättningar. Den centrala överenskommelsen bör även stimulera uppföljning och utvärdering av målen på regional och lokal nivå.

## **Utveckling av överenskommelsens rekommendationer avseende aktörssammansättning**

Utvärderarna menar att samverkan i flera fall skulle gynnas av att ytterligare samverkansparter ingår i samarbetet på regional och lokal nivå. Vi ser det dock inte som nödvändigt att i den centrala överenskommelsen inkludera ytterligare aktörer. Däremot kan den centrala överenskommelsen uppmana till samverkan med aktörer som på ett regionalt och lokalt plan

bedöms vara relevanta. Det är i detta sammanhang viktigt att beakta att den centrala överenskommelsen har en tydlig arbetsorienterad fokus, och att samverkan som gäller målgrupper som inte står nära arbetsmarknaden legitimeras av andra samverkansdokument som exempelvis det nationella samsynsdokumentet kring hälsa och första tiden i Sverige.

### **Utveckling av tvärkommunal samverkan**

I utvärderingen har framkommit att samverkan över kommungränser idag är relativt ovanlig. Enligt utvärderarna skulle en utveckling av samverkan mellan kommuner generera stora samverkansvinster, i synnerhet för små kommuner, som ibland kan ha svårt att tillmötesgå de nyanländas behov på egen hand. En vidareutveckling av området skulle enligt utvärderarna därför vara att önskvärd, exempelvis genom att den centrala överenskommelsen tydligare än tidigare lyfter fram denna samverkansform för att på så sätt stimulera denna typ av samverkan.

### **Utveckling av jämställdhetsperspektivet**

Som tidigare konstaterats, beaktas lika möjligheter för män och kvinnor i mycket liten utsträckning i de regionala och lokala överenskommelserna. Detta ses av utvärderarna som en betydande brist då tidigare utvärderingar visat att kvinnor ofta missgynnas under introduktionen så till vida att de bland annat får färre undervisningstimmar och färre erbjudanden om praktik jämfört med män. Detta område är således något som enligt utvärderarna bör ses över och utvecklas.

### **Stimulans för flera överenskommelser**

Idag har en stor del av länen regionala överenskommelser. Sex län har inte det, och bland dessa förekommer i vissa fall arbete med att utveckla regionala överenskommelser, medan andra aktivt har valt att inte utveckla regionala överenskommelser. Enligt utvärderarna bör de centrala aktörerna i möjligaste mån se till att stötta de län som önskar utveckla regionala överenskommelser.

Lokala överenskommelser finns i ungefär en tredjedel av landets 290 kommuner. Möjligheten att utöka antalet överenskommelser på lokal nivå är alltså stort. Då utvärderarna har kunnat konstatera att överenskommelserna fyller en funktion så till vida att de tydliggör ansvarsfördelningen mellan ingående aktörer ser vi att det är värdefullt att utöka antalet överenskommelser.

## Inledning

Ramböll Management genomför på uppdrag av styrgruppen för den centrala överenskommelsen en utvärdering av den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktion för flyktingar och andra invandrare. Utvärderingens huvudfrågeställning är:

*om och hur CÖK, direkt och genom de introduktionsöverenskommelser som träffats på regional och lokal nivå, har bidragit till bättre resultat/måluppfyllelse inom mottagande och introduktion samt ökad effektivitet i de samverkande myndigheternas verksamhet*

Utvärderingen fokuserar framförallt på fyra huvudsakliga utvärderingsområden:

- den centrala överenskommelsens implementering på lokal/regional nivå; de lokala och regionala överenskommelserna samt dessas utformning
- de regionala och lokala överenskommelsernas implementering
- resultat och effekter av myndighetssamverkan kring mottagande och introduktion
- omvärldsanalys

Föreliggande rapport är utgör slutrapporteringen av uppdraget. Rapporten baseras på den enkätundersökning som har genomförts bland personer som undertecknat regionala respektive lokala överenskommelser samt på studier och analys av samtliga regionala och lokala överenskommelser som var tecknade i juni 2005.<sup>3</sup> Vid sidan av dessa studier har också sju fallstudier samt en omvärldsanalys företagits.

Den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktion för flyktingar och andra invandrare undertecknades den 3 april 2001 av Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket, Skolverket, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting. Myndigheten för Skolutveckling anslöt sig till överenskommelsen i samband med revideringen 2003.

## Metod och genomförande

I syfte att få en god och tillförlitlig helhetsbild av överenskommelsens genomslag och effekter, har olika datainsamlingsmetoder använts i utvärderingen. Dessa inkluderar bland annat en enkätundersökning, men omfattar också intervjuer samt dokumentstudier.

## Enkätundersökning

Under augusti månad har en webbaserad enkätundersökning genomförts. Enkäten behandlar vilken betydelse den centrala överenskommelsen haft för att samverkan ska ha utvecklats på regional och lokal nivå, men berör också frågor kring hinder för samverkan samt det fortsatta

---

<sup>3</sup> Såväl de regionala som de lokala överenskommelserna har tillhandahållits av AMS.

utvecklingsarbetet av överenskommelserna. Enkäten i sin helhet återfinns i bilaga fyra.

För att få en bild av respondenterna och möjliggöra mer avancerade resultatanalyser, har ett antal bakgrundsvariabler lagts in i systemet och länkats till enkäten. Dessa berör exempelvis respondenternas geografiska tillhörighet samt aktörsbakgrund.

Inledningsvis omfattade enkäten samtliga parter som skrivit under de regionala och lokala överenskommelserna och var därmed en totalundersökning omfattande totalt 489 respondenter.<sup>4</sup> Då 63 respondenter föll bort på grund av felaktiga kontaktuppgifter, innefattade det slutgiltiga utskicket 426 respondenter. Svarsfrekvensen för enkäten är 73 procent, vilket får ses som en mycket hög andel. I syfte att säkerställa att bortfallet inte är skevt och därmed inverkar negativt på undersökningens representativitet, har en bortfallsanalys företagits. Denna visade att bortfallet inte påverkat enkätundersökningens representativitet nämnvärt, varför resultatens tillförlitlighet kan sägas vara god. För hela bortfallsanalysen, se bilaga ett.

## Dokumentstudie

För att skapa en uppfattning om de regionala och lokala överenskommelserna på en mer övergripande nivå, har en dokumentstudie av samtliga regionala och lokala överenskommelser som var tecknade i juni 2005 genomförts. Antalet överenskommelser uppgick vid denna tidpunkt till 15 regionala och 100 lokala överenskommelser. Dokumentstudien har bland annat berört vilka aktörer som ingår i överenskommelserna, men har även fokuserat på i vilken utsträckning mål och åtaganden är konsistenta med de målsättningar som finns angivna i den centrala överenskommelsen.

Vid sidan av denna genomgång, har även en mer omvärldsorienterad dokumentstudie genomförts med fokus på tendenser inom integrationsområdet i stort. Dokumentstudien har i första hand legat till grund för den omvärldsanalys som företagits, och har bland annat innefattat utredningar och propositioner, men också mer praktiskt förankrade samverkansinitiativ inom integrationsområdet. De studerade dokumenten har främst identifierats genom en inventeringsprocess, vilken bland annat inkluderat intervjuer på policynivå. För en komplett lista över vilka dokument som ingår i omvärldsanalysen, se kapitel tio.

## Fallstudier på regional och lokal nivå

Under oktober och november månad har fallstudier av en regional (Västernorrland) och fem lokala överenskommelser (Söderköping, Örnsköldsvik Haninge, Göteborg och Gullspång/Mariestad/Töreboda) genomförts. Dessutom har Västra Götaland inkluderas, en region som inte har någon regional överenskommelse. Fallstudierna syftar till att ge en djupare förståelse för hur samverkan på lokal och regional nivå utvecklats, och har valts ut i samråd med styrgruppen för att få en jämn spridning med avseende på följande variabler:

- geografisk spridning
- spridning på storstäder, mellanstora städer och övriga kommuner

<sup>4</sup> Kontaktadresser till dessa har förmedlats av AMS.

- förekomst av olika aktörer

Fallstudierna har i första hand omfattat intervjuer med de personer som undertecknat överenskommelserna. I större kommuner har arbetet med att implementera och vidareutveckla samverkan i enstaka fall överlåtits åt en ledningsgrupp, varför företrädarna i denna intervjuats istället. Varje lokal fallstudie har dessutom kompletterats med en gruppintervju med personalen på operativ nivå. Samtliga intervjuer har varit semi-strukturerade, vilket innebär att de genomförts med utgångspunkt i en frågeguide samtidigt som den intervjuade givits utrymme att själv lyfta fram synpunkter som han/hon bedömer är relevanta för utvärderingen.

Utöver ovan nämnda fallstudier, har en fallstudie också genomförts av en region som saknar regional överenskommelse (Västra Götaland). Studien syftar till att ge en uppfattning om alternativa vägar att arbeta med samverkan inom mottagande- och introduktionsområdet, och har i första hand berört personer som normalt arbetar med integrations- och introduktionsfrågor i regionen.

Inför varje fallstudiebesök har en dokumentstudie av den aktuella överenskommelsen samt andra relevanta dokument företagits. Syftet med studien har framförallt varit att skapa en djupare förståelse för samverkan inom ramen för de utvalda överenskommelserna, för att så sätt bättre kunna anpassa frågeguiden till varje enskilt fall. Denna förberedelse skiljer också fallstudierna från de intervjuer som företagits på policynivå.

Viktigt att notera är slutligen att fallstudierna i sig inte gör anspråk på att ge en heltäckande eller representativ bild av genomslagskraften hos den centrala överenskommelsen. Snarare bör de förstås som ett komplement till tidigare genomförda enkätundersökning och dokumentstudie.

Frageställningarna i de intervjuguider som använts under fallstudierna sammanfaller också i stor utsträckning med de frågeområden som avhandlats i enkätundersökningen. Dessa berör till exempel frågor kring hur samverkan fungerar idag, men också vilken betydelse den centrala överenskommelsen har haft för att samverkan ska ha utvecklats i regionen.

### **Intervjuer med nyckelpersoner på policynivå**

Parallellt med de fallstudier som genomförts på regional och lokal nivå, har ett antal intervjuer också företagits med nyckelaktörer på policynivå.

Intervjuerna har i första hand syftat till att skapa en bild av den centrala överenskommelsen i ett omvärldsperspektiv, med andra ord hur dokumentet förhåller sig till andra trender och tendenser inom integrations- och introduktionsområdet i Sverige. Intervjuerna är tänkta att fungera ett komplement till den omvärldsorienterade dokumentstudie som tidigare redogjorts för, och utgör tillsammans med denna studie grunden för den omvärldsanalys som företagits.

Samtliga intervjuer har varit semi-strukturerade, vilket innebär att de genomförts med utgångspunkt i en frågeguide samtidigt som den intervjuade givits utrymme att själv lyfta fram synpunkter som han/hon bedömer är relevanta för utvärderingen. En fullständig förteckning över de intervjuade personernas position och organisationsbakgrund återfinns i bilaga tre.



## Den centrala överenskommelsen

I följande avsnitt beskrivs den centrala överenskommelsen med avseende på bakgrunden för tillkomsten och parternas motiv för medverkan.

Därutöver ges en översiktlig redovisning av innehållet i den centrala överenskommelsen samt hittills genomförda uppföljningar.

### Bakgrund

Den 3 april 2001 slöt Arbetsmarknadsverket, Integrationsverket, Skolverket, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet en central överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare (CÖK). Överenskommelsen har reviderats årligen och fr.o.m. 2003 är även Myndigheten för skolutveckling part i överenskommelsen. Överenskommelsen reviderades senast den 1 mars 2004.

Överenskommelsen ska utgöra en plattform för ett samordnat förändringsarbete och syftar till att stärka och effektivisera samarbetet mellan berörda myndigheter och regionala och lokala aktörer som medverkar i introduktionen. Samarbetet syftar till att asylsökande, flyktingar och andra invandrare kunna ta tillvara och utveckla sina resurser så att inträdet i arbetslivet kan ske så tidigt som möjligt.

En gemensam partssammansatt styrgrupp är kopplad till överenskommelsen. Gruppen har till uppgift att årligen följa upp och aktualisera innehållet i överenskommelsen samt att redovisa det arbete som parterna gjort under året för att implementera och utveckla introduktionen. Styrgruppen arbetar på uppdrag av respektive parts ledning.

Den centrala överenskommelsen har gett upphov till regionala och lokala överenskommelser. Dessa överenskommelser konkretiserar i varierande grad de intentioner som framgår av den centrala överenskommelsen och finns för närvarande i ett flertal regioner och kommuner i Sverige.

### Den centrala överenskommelsen i ett omvärldsperspektiv

Den centrala överenskommelsen är inte det enda initiativ för ökad samverkan inom integrationsområdet som tagits under senare år. Vid sidan av överenskommelsen, förekommer ett mindre antal andra plattformar för samverkan med fokus på introduktions- och integrationsområdet. Över lag kan de flesta av dessa plattformar sägas vara präglade av en tydlig arbetsmarknadsfokus, då syftet primärt är att öka invandras integration i arbetslivet. Många av initiativen har dessutom ett starkt tillväxtperspektiv, då ökad integration på arbetsmarknaden till stor del beskrivs som en målsättning med ekonomiska incitament.

Till de nyare initiativen för ökad samverkan inom integrations- och arbetsmarknadsområdet hör Avsiktsförklaringen, som slöts mellan Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, de fackliga organisationerna och regeringen år 2004. Avsiktsförklaringen syftar liksom den centrala överenskommelsen primärt till att öka invandras integration inom arbetslivet, men sträcker sig främst till att utforma gemensamma mål- och problemområden, då de åtaganden som specificeras i dokumentet främst är tänkta att genomföras av aktörerna enskilt.

Under 2004 inrättades också Samrådet för ökad integration i arbetslivet. Samrådsgruppen består av företrädare för centralorganisationerna på arbetsmarknaden, och initierades av Arbetsmarknadsstyrelsen på uppdrag av regeringen. Även samrådsgruppen har en utpräglad arbetsmarknadsorientering, och har under våren bland annat arbetat med att koordinera och informera om de nya arbetsmarknadsinsatserna ”prova-på-platser” samt ”Yrkesbedömning”.

Det finns även samverkansinitiativ som inte är inriktade på arbetsmarknaden. Nämnas i detta sammanhang bör det nationella samsynsdokumentet kring hälsa och första tiden i Sverige, som i första hand fokuserar på individer utanför arbetsmarknaden såsom barn, gamla och sjuka. Arbetet med att utforma samsynsdokumentet initierades av Integrationsverket 2003, och omfattar idag tio olika aktörer. Samsynsdokumentet är tänkt att utgöra ett komplement till den centrala överenskommelsen, och syftar primärt till att förbättra samsynen kring hälsoorienterade insatser kring de nyanländas första tid i Sverige.

## Parternas motiv för medverkan

Integrationsverket initierade den centrala överenskommelsen mot bakgrund av de resultat som framkommit under verkets fleråriga arbete för att skapa en bättre introduktion för nyanlända invandrare. Av särskild betydelse för överenskommelsens tecknande var de resultat som redovisades i rapporten ”Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare” från 1999, vilken bland annat visade på att samarbetet mellan berörda aktörer i introduktionsprocessen fungerade mycket dåligt. Genom överenskommelsen hoppades Integrationsverket uppnå en plattform för ökad samverkan inom detta område, för att på så sätt främja att en bättre introduktion för nyanlända invandrare kom till stånd.

Migrationsverket var, som tidigare nämnts, med i den initiala överenskommelse som tecknades 2001. Verket såg det som angeläget att vara med i utvecklingen av överenskommelsen, då myndigheten i egenskap av Sveriges centrala utlänningsmyndighet har till uppdrag att verka för att samverkan avseende utlänningsärenden kommer till stånd. Motivet för medverkan i den centrala överenskommelsen rörde således inte främst Migrationsverkets uppdrag introduktionsverksamheten, då detta i regel upphör då den tidigare asylsökande har avregistrerats från verkets mottagandesystem.

Myndigheten för skolutveckling undertecknade överenskommelsen efter att utvecklingsuppdraget kring svenskundervisning lämnades över till myndigheten från Skolverket. Myndigheten är sedan dess undertecknade part. Överenskommelsens ledningsgrupp tog dock beslutet att Skolverket skulle kvarstå som part i överenskommelsen även efter detta skiftbyte.

Myndighetens motiv för medverkan i den centrala överenskommelsen tar främst sin utgångspunkt i verkets uppdrag att vidareutveckla svenskundervisningen för invandrare, så att denna bättre motsvarar deltagarnas behov. Genom att samverka med andra aktörer inom introduktionsområdet, ser man en möjlighet att stärka motivationen och effektiviteten i språkinläringen, då svenskundervisningen på detta sätt lättare kan kombineras med andra aktiviteter.

## Överenskommelsens innehåll och intentioner

I det här avsnittet granskas och kommenteras innehållet i den centrala överenskommelsen. Syftet med granskningen är att utkristallisera överenskommelsens intentioner. Resultatet kommer att användas för att undersöka om och i vilken grad den centrala överenskommelsens intentioner återspeglas i regionala och lokala överenskommelser.

### Utgångspunkter för samverkan

Överenskommelsen tar sin utgångspunkt i konstaterandet att individens eget ansvar och motivation tillsammans med god samverkan mellan samhällsaktörer, såsom ansvariga myndigheter, kommuner, landsting m.fl. är avgörande för en lyckad introduktion. Vad som är att betrakta som en god introduktion anges inte explicit, inte heller anges närmare vad som avses med god samverkan. Syftet med samhällets introduktion är tudelat: dels ska individen ges förutsättningar för att försörja sig själv, dels ska individen ges förutsättningar att bli delaktig i det svenska samhället. Ett viktigt konstaterande rör tidpunkten för upphörandet av samhällets ansvar för att tillgodose individens behov: i överenskommelsen anges att efter introduktionen ska individens behov tillgodoses av den generella politiken. När introduktionen är att betrakta som avslutad anges dock inte, vilket sannolikt beror på att introduktionstiden varierar mellan olika kommuner och individer.

Som utgångspunkter för samverkan anges i övrigt för det första den centrala ansvarsfördelningsprincipen om statens övergripande ansvar för mottagandet av asylsökande och flyktingar och kommunens särskilda ansvar för de flyktingar för vilka kommunen får statlig ersättning. För det andra anges, med utgångspunkt i förvaltningslagens föreskrifter om myndigheters samma skyldigheter gentemot personer med utländsk bakgrund som gentemot den övriga befolkningen, att aktuella myndigheter ska inkludera alla invandrare som inte är nyanlända men som behöver stöd för att komma i egen försörjning. Detta uttalande är principiellt viktigt, eftersom det innebär att inte enbart nyanlända flyktingar och invandrare ska inkluderas i arbetet. För det tredje anges myndigheters allmänna uppföljningsansvar och Integrationsverkets särskilda ansvar för att följa upp introduktionsresultatet.

### I väntan på beslut i asylärendet

Överenskommelsen anger att personer som väntar på beslut i sitt asylärende ska delta i organiserad verksamhet som ska arrangeras av Migrationsverket. Ett viktigt konstaterande rör asylsökandes möjlighet att arbeta under asyltiden. För att detta ska kunna ske i så stor utsträckning som möjligt understryks i överenskommelsen vikten av samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och Migrationsverket. Samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket specificeras med avseende på verksamhet för den enskilde under asyltiden och direkt efter beslut om uppehållstillstånd.

### En introduktion med individen i fokus

Överenskommelsen anger att personer som fått uppehållstillstånd ska erbjudas att delta i ett individuellt planerat introduktionsprogram. Det anges vidare att introduktionsprogrammen alltid ska utgå från individens

förutsättningar och behov. Ovanstående formuleringar specificerar dock inte att introduktionen ska genomföras individuellt, endast att det ska planeras individuellt samt att de ska *utgå* från individens behov och förutsättningar vid genomförandet.

Kommunen, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen ska svara för att säkerställa kvaliteten i introduktionsprogrammen samt komplettera med de delar där individen har ett behov av att utvecklas och öka sin kompetens. Arbetsmarknadsverkets ansvar definieras som att svara för de arbetsmarknadspolitiska program och det stöd som behövs, för att individen så snabbt som möjligt ska komma ut i arbetslivet och bli självförsörjande.

Kommunens särskilda ansvar är att initiera samverkan mellan lokala aktörer och se till att introduktionsprogrammet påbörjas utan dröjsmål. I överenskommelsen specificeras också vad som ska känneteckna introduktionen för personer i arbetsför ålder eller med yrkesutbildning från hemlandet.

Vidare tydliggörs jämställdhetsperspektivet: kvinnor och män ska ges lika förutsättningar för att tillgodogöra sig introduktionsinsatser.

Överenskommelsen har en förhållandevis tydlig inriktning på vuxna personer som har förutsättningar att arbeta på den öppna arbetsmarknaden. Detta innebär dock inte att även andra grupper beaktas. Överenskommelsen anger att särskilda individualiserade introduktionsprogram ska erbjudas personer som saknar yrkesbakgrund, barn, äldre och funktionshindrade, för att de ska kunna bli delaktiga i samhällslivet utifrån sina förutsättningar. För barn och ungdomar ska introduktionen ske i förskole- och skolverksamhet. Vikten av att beakta familjeperspektivet vid utformning av individuella insatser betonas också.

## **Svenskundervisning och samhällsinformation under introduktionen**

Svenskundervisning och samhällsinformation beskrivs som en del av introduktionen för nyanlända invandrare. Utbildningen, förutom språkinläring, ska ge kunskap om och förståelse för samhällets organisation och dess grundläggande värderingar. Syftet med det senare är underlätta elevens introduktion och förutsättningar för att delta i och påverka samhällsliv, arbetsliv och kultur i Sverige. Målsättningen med svenskundervisningen definieras indirekt som att språket ska fungera som ett kommunikationsmedel i vardagsliv, yrkesliv och vid utbildning.

I överenskommelsen understryks det nya kursplanesystemet inom sfi-undervisningen som en förutsättning för att deltagarna ska kunna nå målet med introduktionen. Det nya kursplanesystemet ska möjliggöra för individen att kombinera och integrera kurser inom sfi med studier i grundläggande eller gymnasial vuxenutbildning, praktik, förvärvsarbete eller annan sysselsättning.

För att vuxna invandrare efter avslutad introduktion ska ha en språknivå som möjliggör aktivt deltagande i vardagsliv, yrkesliv och vid utbildning, gör Myndigheten för skolutveckling ett antal åtaganden. Dessa inkluderar bland annat att verka för att svenskundervisningen blir mer flexibel och bättre svarar mot individens förutsättningar och behov.

Dåvarande Svenska kommunförbundet gör genom kommunerna liknande åtaganden, bland annat att verka för att svenskundervisningen förenas med praktik för att språkinläringen ska stimuleras. Detta sker i samverkan med arbetsförmedlingen, efter individuella bedömningar.

## Uppföljning

Beredningsgruppen har på uppdrag av respektive myndighets/organsations generaldirektör/direktör genomfört två interna uppföljningar på regional och lokal nivå av överenskommelsen för att följa hur arbetet har utvecklats över tid samt hur regionala respektive lokala förutsättningar har påverkat implementeringen.

Vid uppföljningen år 2001 undersöktes implementeringen av den centrala överenskommelsen i de 30 kommunerna med störst flyktingmottagande tillsammans med implementeringen i några kommuner med ett mer begränsat flyktingmottagande. Även på regional nivå genomfördes uppföljning av överenskommelsen. Den generella bilden som framkom var att överenskommelsen överlag uppmärksammats med positiva förtecken på lokal såväl som på regional nivå.

Nästkommande års uppföljning visade att den centrala överenskommelsen ytterligare vunnit spridning samt att regionala och lokala överenskommelser ökat i antal. De centrala aktörerna hade vid den här tidpunkten intensifierat sina kontakter med regionala aktörer för att på så sätt medverka till en individualiserad introduktion.

Under 2003 genomfördes en extern uppföljning av överenskommelsen.<sup>5</sup> Uppföljningen grundades på vissa dokumentstudier samt telefonintervjuer med berörda aktörer på central, regional och lokal nivå. Frågeställningarna gällde bland annat den centrala överenskommelsens betydelse för utvecklingen av verksamheten inom de intervjuades respektive organisationer och för samverkan med andra aktörer kring introduktionsinsatserna. Andra frågor gällde hinder för och möjligheter i samverkan enligt den centrala överenskommelsens intentioner samt önskemål om förändringar och vidareutveckling av den centrala överenskommelsen och dess motsvarigheter på regional och lokal nivå.

Här bör även nämnas de analyser av parternas samverkan inom ramen för lokala och regionala överenskommelser som under hösten 2004 har genomförts på uppdrag av IV-regionerna Syd och Nord. Rapporterna, vilka har karaktären av internt analysunderlag, redovisades i januari 2005.

---

<sup>5</sup> "Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen – om utveckling av introduktionen – har för utvecklingen av samverkan som förutsättning för utvecklingen av introduktionsverksamheten." BDO Consulting Group Stockholm AB. 2003.

## Regionala och lokala överenskommelser

Överenskommelser om utveckling av introduktionen kan, förutom på central nivå, tecknas dels på regional nivå, dels på lokal nivå. Regionala såväl som lokala överenskommelser har sitt direkta ursprung i den centrala överenskommelse som tecknades under år 2001, vilken uttryckligen uppmuntra samverkan mellan relevanta aktörer på regional och lokal nivå.

I följande avsnitt redovisas en översikt över de regionala och lokala överenskommelser som fanns i juni 2005. Redovisningen bygger i huvudsak på en strukturerad granskning av samtliga överenskommelser som fanns tillgängliga, vilket innebär att utgångspunkten tas i överenskommelserna. Granskningen kompletteras i enskilda avseenden med enkätdata. Mer konkret syftar kapitlet till att besvara följande fyra frågor:

- Vilka mål och åtaganden ingår i de regionala/lokala överenskommelserna?
- Vilka målgrupper anger de regionala/lokala överenskommelserna?
- Vilka aktörer ingår i de regionala/lokala överenskommelserna?
- Vilka aktörer upplevs som mest drivande i regional och lokal samverkan?

### Allmänt om regionala och lokala överenskommelser

I juni 2005 fanns 15 regionala överenskommelser om utveckling av introduktion och 100 lokala överenskommelser. Arbete med att utveckla överenskommelser, både lokala och regionala, pågår för närvarande i många delar av landet. Antalet överenskommelser och utformningen av dessa får därför betraktas som en ögonblicksbild från halvårsskiftet 2005.<sup>6</sup>

### Allmänt om regionala överenskommelser

I samtliga län förutom Stockholms län, Kalmar län, Gotlands län, Hallands län, Västra Götalands län och Värmlands län finns för närvarande en regional överenskommelse om utveckling av introduktionen. Även i de län där en överenskommelse ännu inte tecknats bedrivs arbete som på många sätt överensstämmer med intentionerna i den centrala överenskommelsen. I exempelvis Värmlands län används den centrala överenskommelsen som grund för samverkan mellan aktörerna. I andra län, såsom exempelvis Kalmar, pågår arbete för att utforma en regional överenskommelse.

---

<sup>6</sup> Uppgifter om överenskommelser har tillhandahållits av Arbetsmarknadsstyrelsen som gått ut med en förfrågan till samtliga länsarbetsdirektörer om vilka överenskommelser som fanns i respektive län. Analysen baseras på inkomna överenskommelser, i de fall som överenskommelser inte har insänts, ingår de inte i föreliggande analys.

Stockholms län är det enda län där man aktivt tagit ställning emot att teckna en regional överenskommelse.<sup>7</sup>

Regionala överenskommelser benämns vanligen ”Regional överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare”. Den vanligaste benämningen på de lokala överenskommelserna lyder, med vissa variationer; ”Lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare i x kommun”. Många kommuner har fokuserat på själva samarbetet i benämningen exempelvis ”Lokal överenskommelse om samarbete rörande introduktionen av flyktingar och andra invandrare”.

De flesta regionala överenskommelser är tecknade under år 2003 och år 2004, 6 respektive 7 för vardera året. En regional överenskommelse är tecknad under år 2002. Huvuddelen av överenskommelserna gäller uttryckligen tills vidare, emedan giltigheten i något enstaka fall är tidsbegränsad.

### Allmänt om lokala överenskommelser

Av de lokala överenskommelserna omfattar 92 stycken samverkan inom en kommuns geografiska gränser, medan åtta överenskommelser är tecknade mellan flera kommuner. Totalt omfattar dessa åtta överenskommelser följande 19 kommuner:

- Köping, Arboga och Kungsör.
- Gullspång, Mariestad och Töreboda.
- Hallstahammar och Surahammar.
- Heby och Sala.
- Arlöv och Staffanstorp.
- Karlskoga och Degerfors.
- Lessebo, Tingsryd och Uppvidinge.
- Lindesberg och Nora.

Som nämnts pågår för närvarande arbete med att utforma lokala överenskommelser i ett flertal kommuner. Det kan också nämnas att det förekommer att flera kommuner samarbetar med att utforma innehållet i en överenskommelse, men ändå väljer att underteckna egna överenskommelser inom sitt geografiska område. Detta gäller exempelvis Hällefors kommun vars överenskommelse är identisk med den överenskommelse som finns för Lindesbergs kommun och Nora kommun.

Utformningen av såväl de lokala som de regionala överenskommelserna varierar. I de regionala överenskommelserna ges ofta en bakgrundsbeskrivning alternativt en beskrivning av utgångspunkter för samverkan. Därefter beskrivs på olika sätt syftet med överenskommelsen, vilka aktörer som samarbetar samt hur samarbetet ska se ut och utvecklas. De lokala överenskommelserna är vanligen disponerade i avsnittet *Bakgrund, Syfte, Mål, Målgrupp* och *Ansvarsfördelning*.

---

<sup>7</sup> Detta ställningstagande gjordes inom ramen för ”Alliansen”, en sammanslutning av berörda aktörer i Stockholms län vars ursprungliga syfte var att ta fram en regional överenskommelse. Istället gjordes under en handlingsplan för hur integrationsarbetet skulle bedrivas. Alliansens arbete har övergått i en ”Plattform arbete för integration och tillväxt”. Stockholms län är det enda län som utvärderarna har kännedom om som aktivt beslutat att inte teckna en regional överenskommelse.

Överenskommelserna skiljer i relativt stor utsträckning sig åt vad det gäller hur utförligt aktiviteter och ansvar beskrivs.

Majoriteten av de lokala överenskommelserna som ingår i undersökningen tecknades mellan 2003 och 2005. I sammanställningen nedan framgår att antalet överenskommelser som slutits varje år har ökat successivt fram till och med år 2004. Det totala antalet överenskommelser som sluts under 2005 kan inte fastställas vid tidpunkten för utvärderingen, men fram till juni månad 2005 hade 16 överenskommelser tecknats.

Tabell 1 Tidpunkt för lokal överenskommelses tecknande

År	Antal
2005 Jan-juni	16
2004	39
2003	25
2002	6
2001	1
1996	1
Saknar uppgift	12
Totalt	100

## Mål och åtaganden

De regionala och lokala överenskommelsernas syfte är liksom den centrala överenskommelsen i många stycken att tydliggöra ansvarsfördelning mellan olika aktörer under asylprocessen och under introduktionsperioden. Olika aktörers åtaganden, liksom målen med samverkan, specificeras respektive definieras i olika hög grad i överenskommelserna. Nedan ges en bild av vanliga mål och åtaganden i de regionala respektive de lokala överenskommelserna.

### Mål och åtaganden i regionala överenskommelser

Alla regionala överenskommelser har på olika sätt definierat syftet och målen med samverkan i form av att länets aktörer ska samarbeta för att utnyttja länets resurser. Därmed vill man effektivisera introduktionen vilket i slutändan ska leda till flyktingars och andra invandrares självförsörjning och integration i samhället. Ett flertal överenskommelser anger också som mål att alla kommuner i länet ska utveckla lokala överenskommelser.

I vissa överenskommelser definieras även specifika åtaganden som respektive aktör förväntas genomföra. Tabellen nedan redovisar



överenskommelsernas grad av specifikation när det gäller ansvarsfördelning och åtaganden.

Tabell 2 Ansvar och åtaganden

Överenskommelse	Ansvar	Definierade åtagande
Uppsala	Nej	Ska beslutas av resp. aktör.
Gävleborg	Nej	Ska definieras av samordnaren och styrgruppen samt resp. aktör.
Jönköping	Nej	Ska definieras av samordnaren och styrgruppen samt resp. aktör.
Kronoberg	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden.
Norrboten	Nej	Ska beslutas av resp. aktör.
Skåne	Nej	Ska beslutas av resp. aktör i samverkan med varandra.
Södermanland	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden som definieras i ÖK.
Östergötland	Delvis	Samverkansområden anges och vilka aktörer som ska delta på olika områden.
Blekinge	Ja	Aktörernas roller definieras.
Dalarna	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden som definieras i ÖK.
Jämtland	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden som definieras i ÖK.
Västerbotten	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden som definieras i ÖK.
Västernorrland	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden som definieras i ÖK.
Västmanland	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden som definieras i ÖK.
Örebro	Ja	Varje aktör har vissa ansvarsområden som definieras i ÖK.

I de överenskommelser som definierar åtaganden och ansvar närmare handlar det bland annat om att Migrationsverket har ansvaret för asylsökandeperioden och att denna tid ska vara förberedande inför introduktionen. Här ingår åtaganden som att kartlägga den asylsökandes utbildnings- och yrkesbakgrund, att lämna information till den mottagande kommunen samt att samverka kring praktikplatser och samhällsinformation för de asylsökande.

Kommunernas åtaganden består bland annat av att erbjuda praktik, samverka med arbetsmarknaden, ge information om det svenska samhället och bostadsmarknaden samt att samverka med andra aktörer för att underlätta introduktionen och integrationen av nyanlända invandrare.

Länsarbetsnämndens åtaganden kan bestå av att samordna utvecklingen av introduktionen, att följa upp den arbetsmarknadspolitiska delen i introduktionen, att informera de lokala arbetsförmedlingarna och att vidareutveckla validering som metod, i samarbete med andra aktörer.

Andra aktörer kan vara Landstinget som ansvarar för hälso- och sjukvård, samt Länsstyrelsen som bland annat har i uppdrag att vidareutveckla samverkan med näringslivet vad det gäller frågor kring mångfald i arbetslivet. Inte sällan har Länsstyrelsen också ett sammankallande ansvar.

En relativt stor andel av de regionala överenskommelserna anger dock inga specifika åtaganden, vilket tabellen ovan visade.

## **Mål och åtaganden i lokala överenskommelser**

Liksom i fallet med regionala överenskommelser kan det övergripande syftet med de lokala överenskommelserna sägas vara tydliggörandet av ansvarsfördelningen mellan olika aktörer under asylprocessen och under introduktionsperioden.

Målen för de lokala överenskommelserna anges mer eller mindre specificerat. En femtedel av de lokala överenskommelserna anger inga mål överhuvudtaget. Ett övergripande mål som i de övriga överenskommelserna ofta anges är att samverka mellan de lokala aktörerna ska leda till insatser för nyanlända invandrare som ska möjliggöra självförsörjande, delaktighet och integrering i det svenska samhället och framför allt i kommunen de lever i. Det nämns också i flera fall att ett mål är att kommunen ska kunna ta tillvara på invandrarnas resurser och kompetens så att det gynnar tillväxten och utvecklingen i kommunen i fråga.

Vad det gäller de olika aktörernas åtaganden, har i stort sett alla lokala överenskommelser specificerat dessa. Endast ett fåtal (ca fem procent) har inte angett aktörernas respektive ansvarsområden. I dessa fall hänvisas det till att aktörerna genom samverkan ska se till att målen för överenskommelsen uppnås. Ansvarsområdena är i annat fall främst uppdelade utefter asylperioden respektive introduktionsperioden, i enlighet med utformningen av den centrala överenskommelsen. Nedan anges några vanliga åtaganden under asyltiden liksom under introduktionen för huvudaktörerna.

Migrationsverkets vanligaste åtaganden är att kartlägga den asylsökandes yrkesbakgrund och skolgång och att delge kommunen detta. Migrationsverket har också som uppgift att tillhandahålla organiserad verksamhet som sfi-undervisning och samhällsorientering för att förbereda den asylsökande för ett eventuellt uppehåll i Sverige. Vanligt förekommande åtaganden är också att informera asylsökande och

arbetsgivare om möjligheten att undantas från arbetstillstånd och att informera asylsökanden om den lokala bostads- och arbetsmarknadssituationen. Dessutom har Migrationsverket i ett stort antal kommuner som uppgift att erbjuda asylsökande praktikplatser. Detta ska vanligtvis ske i samverkan med andra aktörer så som exempelvis arbetsförmedlingen och berörda fackliga organisationer. I cirka hälften av alla överenskommelser går det att utläsa att arbetsförmedlingen åtagit sig att medverka redan under asyltiden och då främst genom att bistå Migrationsverket med praktikplatser samt genom att ge information och rådgivning om arbetsmarknaden.

Under introduktionen är kommunerna och arbetsförmedlingen de dominerande aktörerna. Kommunen har i stort sett alltid ett samordningsansvar för introduktionsverksamheten. I kommunens uppgifter ingår bland annat att utforma individuella handlingsplaner samt följa upp dessa, att erbjuda sfi-undervisning och praktik. Ytterligare uppgifter är att ge information om kommunen, om fortsatta studier, om samhällsförhållanden, demokratiska värderingar och vård, skola och barnomsorg.

Arbetsförmedlingens åtaganden är vanligtvis att informera om arbetsmarknaden och ge stöd och vägledning i jobbsökarprocessen samt att registrera den nyanlände hos arbetsförmedlingen. Andra åtaganden som återkommer är att validera och översätta betyg, att tillsammans med kommunen ordna praktikplatser, att aktivt använda arbetsmarknadspolitiska medel och att samverka i största allmänhet med övriga aktörer.

Endast i Helsingborgs överenskommelse och i Malmös överenskommelse har Migrationsverket specificerade åtaganden under asyltiden. Dessa är bland annat att informera om sjukvården, att erbjuda svenskundervisning, att informera om bostads- och arbetssituationen samt att underlätta för flyktingar och andra skyddsbehövande att återvända hem. I Jönköping, Lidköping och Stockholm har Migrationsverket som uppgift att allmänt samarbeta med arbetsförmedlingen och kommunen under asyltiden.

## Målgrupper

Målgrupperna för samverkan enligt regionala respektive lokala överenskommelser är dels de aktörer som ingår i överenskommelsen, dels de målgrupper som ska dra nytta av samverkan. I föreliggande avsnitt tar vi fasta på vilka individer och grupper som aktörerna avser att samverka kring.

### Målgrupper i regionala överenskommelser

I 13 regionala överenskommelser uppges målgruppen för samverkan vara *asylsökande, flyktingar och andra invandrare*. I Skåne läns överenskommelse definieras målgruppen utöver detta också som "lokala aktörer i Skåne som har betydelse för asylsökandes, flyktingars och andra nyanlända invandrades etablering i landet". Resterande två överenskommelser har definierat målgruppen som *flyktingar och andra invandrare*. Det är dock inte helt tydligt om det betyder att asylsökande inte berörs av samverkan, eller om de bara inte nämns explicit.

## Målgrupper i lokala överenskommelser

Målgruppen definieras i näst intill alla lokala överenskommelser som ”nyanlända flyktingar och andra invandrare”. I många fall specificeras målgruppen som dem som omfattas av förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagning mm (SFS 1990:927). Totalt 57 överenskommelser av 100 vänder sig både till asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd. I Askersund, Kristianstad, Olofström, Karlskoga/Degerfors (finns två överenskommelser) och Laxå gäller samarbetet endast asylsökande. I 38 överenskommelser inbegrips asylsökande däremot inte alls i samarbetet.

Tabell 3 Målgrupper i lokala överenskommelser

År	Antal
Asylsökande och nyanlända flyktingar och invandrare med uppehållstillstånd	57
Endast asylsökanden	5
Nyanlända invandrare och flyktingar, exkl. asylsökande	38
Totalt	100

Därutöver förekommer en rad olika sätt att begränsa målgruppen. Exempelvis begränsar Borås, Göteborg, Karlstad, Ulricehamn, Ånge och Sundsvall målgruppen till personer i arbetsför ålder. Ulricehamn begränsar dessutom målgruppen till personer i arbetsför ålder som bedöms ha möjlighet att få arbete genom studier, yrkesutbildning eller andra arbetsmarknadsförberedande insatser. Umeå definierar målgruppen som sfi-studerande utan egen försörjning. I några kommuner, bland annat Stockholm, anges först och främst flyktingar, men i framtiden även andra invandrare.

## Medverkande aktörer

I det här avsnittet redovisas en sammanställning över medverkande aktörer i regionala respektive lokala överenskommelser. Sammanställningen är baserad på granskning av samtliga regionala och lokala överenskommelser.

Utifrån enkätdata redovisas därutöver i vilken grad aktörerna anser att andra aktörer saknas i samverkan, vilka dessa aktörer är samt av vilken anledning de anges vara nödvändiga för utvecklad samverkan. Slutligen redogörs för aktörernas syn på om några aktörer inom samverkan har varit mer drivande än andra samt vilka dessa aktörer är.

## Aktörer i regionala överenskommelser

Antalet medverkande parter i de regionala överenskommelserna varierar mellan 2 och 34. Vanligast är att överenskommelsen omfattar 4-7 aktörer. Överenskommelserna i Örebro län, och i viss mån Uppsala län,

Västernorrlands och Västerbottens län, särskiljer sig genom att inkludera fler aktörer.

Länsarbetsnämnden och Migrationsverket är representerat i samtliga överenskommelser på regional nivå. Av de aktörer som ingår i den centrala överenskommelsen ingår Integrationsverket i 10 överenskommelser och Myndigheten för skolutveckling i åtta överenskommelser. Detta framgår av sammanställningen nedan.

Landstinget är en förhållandevis vanlig medverkande part, jämfört med exempelvis Försäkringskassan. I några av de regioner där universitet eller högskola finns, ingår dessa lärosäten som samverkanspart i överenskommelsen: Örebro, Dalarna och Västerbotten. Det vanligaste är dock att universitet och högskolor inte omfattas av överenskommelsen, även om det förekommer.

Länsstyrelserna medverkar i de flesta överenskommelser, men inte i alla. I Södermanland, Jönköping, Kronoberg och Skåne län saknas länsstyrelsen som samverkanspart. Det ska dock noteras att stora delar av länsstyrelsens integrationsansvar i det sistnämnda länet har lagts över på Region Skåne, och att relevansen av att ha med länsstyrelsen som samverkanspart därför är begränsad.

Arbetsmarknadens parter finns som medverkande i två överenskommelser. Endast två organisationer inom den sociala ekonomin finns företrädda på regional nivå: Hushållningssällskapet och 5i12-rörelsen. Inte sällan uttalas i överenskommelsen en vilja att inkludera flera parter i samverkansarbetet, däribland ofta frivilligorganisationer.

I Örebro har samtliga politiska partier undertecknat överenskommelsen liksom samtliga kommuner. Förekomsten av politiska partier som aktörer i överenskommelsen är unik för Örebro. I Uppsala medverkar liksom i Örebro samtliga kommuner i den regionala överenskommelsen. Kommuner kan således ingå i den regionala överenskommelsen och i dessa fall ingår samtliga kommuner i länet. Blekinge läns överenskommelse särskiljer sig till följd av att antalet aktörer begränsats till Migrationsverket och Länsarbetsnämnden.

Tabell 4 Medverkande aktörer i regionala överenskommelser

Aktör/länskod	C	D	E	F	G	K	M	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	Tot.
Länsarbetsnämnd	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	15
Länsstyrelse	●		●					●	●	●	●	●	●	●	●	10
Integrationsverket	●			●	●		●	●		●		●	●	●	●	10
Migrationsverket	●	●	●	●	●	●	●	●	● <sup>8</sup>	●	●	●	●	●	●	15
Kommunförbundet		●		●	●		●	●		●	●	●	●	●	●	11
Myndigheten för skolutveckling					●		●	●		●		●	●	●	●	8
Försäkringskassa		●						●				●		●		4
Landsting	●			●				●	●	●	●	●		●	●	9
Regionförbund			●													1
Universitet/högskola								●		●				●		3
Hushållningssällskap								●								1
Företagarna								●				● <sup>9</sup>				2
Svenskt näringsliv												● <sup>10</sup>				1
LRF								●								1
Almi								●								1
Handelskammare								●						●		2
TCO								●				●				2
LO								●				●				2

<sup>8</sup> Inkluderar förutom Migrationsverket i regionen även en särskild mottagningsenhet.

<sup>9</sup> Företagarna har medverkat vid utarbetande av ytterligare en överenskommelse, men valt att inte underteckna överenskommelsen.

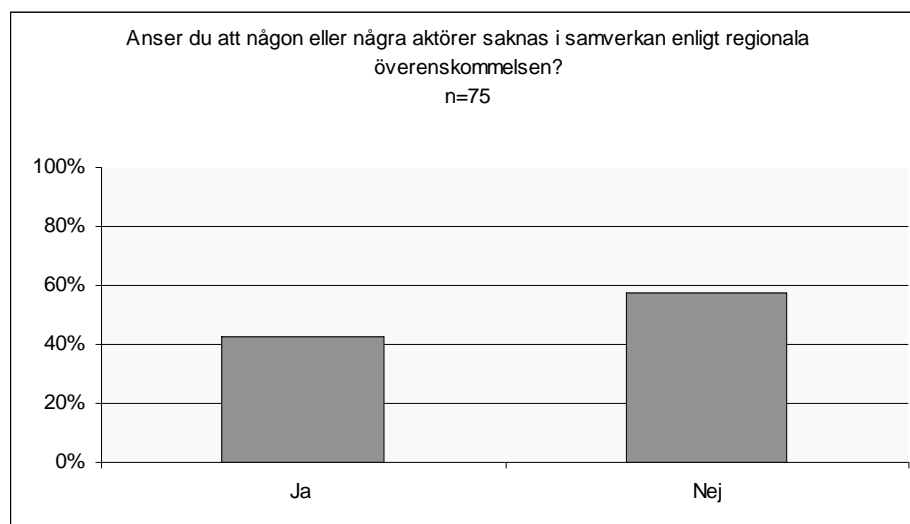
<sup>10</sup> Svensk näringsliv har medverkat vid utarbetande av ytterligare en överenskommelse, men valt att inte underteckna överenskommelsen.

Aktör/länskod	C	D	E	F	G	K	M	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	Tot.
5112-rörelsen												●				1
Politiska partier								7								7
Kommuner	6							11								18
Antal aktörer	11	4	4	5	5	2	5	34	4	8	5	13	6	10	7	

**Förklaring (länskoder):** C= Uppsala, D=Södermanland, E=Östergötland, F=Jönköping, G=Kronoberg, K=Blekinge, M=Skåne, T=Örebro, U=Västmanland, W=Dalarna, X=Gävleborg, Y=Västernorrland, Z=Jämtland, AC=Västerbotten, BD=Norrboten.

De aktörer som faktiskt ingår i överenskommelserna kan jämföras med de medverkande aktörernas uppfattning om huruvida aktörer *saknas* i regionala överenskommelser. I diagrammet redovisas data från enkätundersökningen.

Diagram 1 Anser du att någon eller några aktörer saknas i samverkan enligt regionala överenskommelsen?



Som framgår av diagrammet är det ett relativt stort antal av respondenterna som anser att aktörer saknas, 43 procent. Av de respondenter som saknar aktörer säger 60 procent att en aktör saknas och 40 procent att flera saknas.

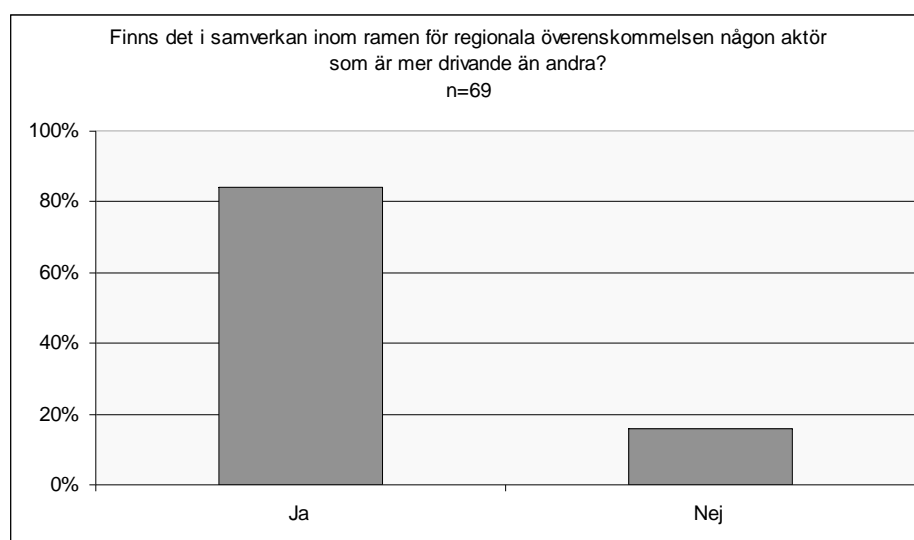
Vilka aktörer som saknas i regionala överenskommelser är svårt att ge en entydig bild av, eftersom aktörerna varierar mellan olika överenskommelser. Här kan ändå nämnas att de som efterfrågas mest frekvent är bland annat företag/näringsliv, Försäkringskassan, regionförbund, kommuner och fackliga organisationer. Två resultat tycks särskilt viktiga att lyfta fram. För det första efterfrågas landstinget, oftast genom primärvården, som medverkande part i överenskommelsen. För det

andra är det intressant att notera att några medverkande pekar på att samverkan inom ramen för överenskommelsen kunde utvecklas om invandraringorganisationer inkluderades i arbetet. Utöver dessa aktörer, nämns i de regionala fallstudier som genomförts även idrottsrörelsen och rättsväsendet.

De medverkande aktörerna som angivit att en eller flera aktörer saknas i samverkan enligt överenskommelsen motiverar detta genom att påpeka att individen kommer i kontakt med den aktuella aktören. Exempelvis efterfrågas i vissa överenskommelser Försäkringskassan som medverkande part till följd av organisationens ansvar för rehabilitering. På samma sätt efterfrågas arbetsgivare och näringslivsföreträdare, eftersom de är viktiga för individens etablering på arbetsmarknaden, och landstinget eftersom målgruppen ofta har medicinska behov.

Det är också intressant att notera att vissa aktörer är mer drivande än andra i arbetet enligt överenskommelserna. Detta är inte särskilt förvånande, då det ofta är nödvändigt med en drivande part för att samverkan faktiskt ska komma till stånd.

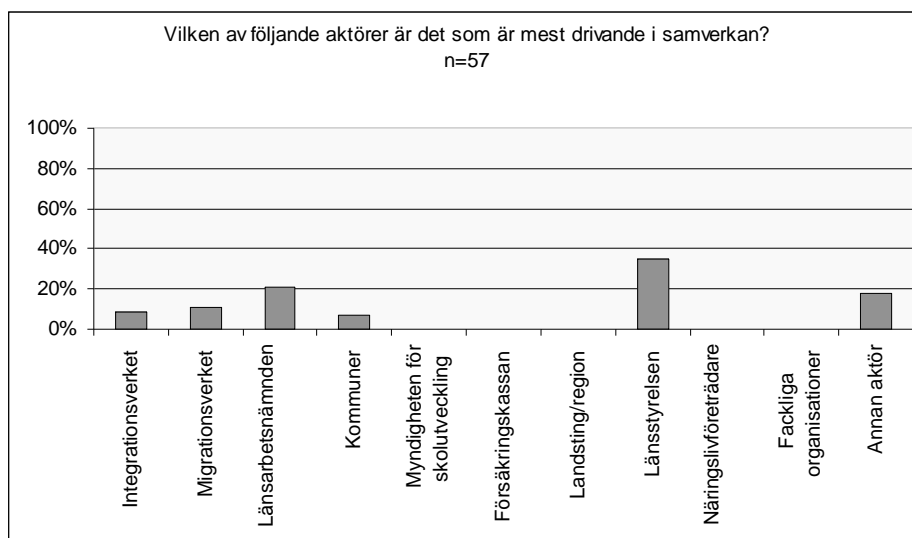
Diagram 2 Är någon aktör mer drivande än andra inom RÖK?



Totalt 84 procent (motsvarande 58 respondenter) anger i enkäten att det finns någon aktör inom ramen för den regionala överenskommelsen som är mer drivande än andra aktörer i samverkan. Uppfattningen om vilka de mest drivande aktörerna i samverkan är varierar dock mellan respondenterna.



Diagram 3 Vilken aktör är mest drivande i samverkan?



Länsstyrelsen tycks vara den mest drivande aktören i de regionala överenskommelserna, då 35 procent av respondenterna har angett denna aktör. Länsarbetsnämnden är ytterligare en drivande aktör, då 21 procent menar att denna är mest drivande i samverkan. Detta resultat bekräftas till viss del av de fallstudier som genomförts på regional nivå. Även Integrationsverket upplevs dock av ett antal intervjuade aktörer som drivande i de regionala fallstudierna.

Den aktör som under *annan aktör* har uppgetts av flest respondenter (5) i enkätundersökningen är kommuner i form av kommunförbund, regionförbund och kommuner i samverkan med arbetsförmedlingen. Bland de 18 procent (10 respondenter) som har angett en annan aktör som den mest drivande i samverkan har tre av dessa uppgett att flera aktörer är som mest drivande tillsammans. Länsarbetsnämnden anges som en av dessa aktörer i alla tre fallen. Även Länsstyrelsen och kommunförbund har uppgetts vara aktörer som tillsammans med andra aktörer är de mest drivande.

Intressant i detta sammanhang är också vilken aktör som varit/är minst drivande. Fallstudier på regional nivå ger vid handen att näringslivet, i den mån det finns representerat, av flertalet aktörer upplevs som minst drivande i samverkan. Även Skolverket framställs av enstaka aktörer som mindre drivande. Detta är dock inte särskilt förvånande, då ansvaret för utveckling av svenskundervisningen ligger på Myndigheten för skolutveckling snarare än Skolverket, som i första hand är en tillsynsmyndighet.

### Aktörer i lokala överenskommelser

I de hundra lokala överenskommelserna som studerats är kommunerna den centrala parten. Respektive kommun ingår i samtliga lokala överenskommelser förutom i Askersund och Kristianstad, där endast arbetsförmedlingen och Migrationsverket ingår som samarbetsparter. Arbetsförmedlingen är part i 99 överenskommelser, dvs. i samtliga förutom i Olofströms kommun. Migrationsverket är part i 62 överenskommelser. I tio lokala överenskommelser är landstinget part. Försäkringskassan är part i fyra överenskommelser. Fackförbund finns representerade i tre överenskommelser, detsamma gäller näringslivsrepresentanter.

Tabellen nedan visar vilka aktörer som enligt överenskommelserna har ett uttalat ansvar i överenskommelserna. Utöver de som har undertecknat, nämns i flera överenskommelser andra aktörer som kan/bör vara delaktiga i introduktionsarbetet, exempelvis studieförbund, frivilliga organisationer/föreningar, fackförbund, privata företag inom kommunen, universitet och högskolor samt Integrationsverket. Dessa har dock inte undertecknat överenskommelsen.

Tabell 5 Medverkande aktörer i lokala överenskommelser

Aktörer som ingår i överenskommelsen	Antal överenskommelser
Kommun, AF, Migrationsverket	44
Kommun, AF	35
Kommun, AF, Migrationsverket, Landsting	6
Kommun, AF, Migrationsverket, Försäkringskassan	3
Kommun, AF, Migrationsverket, Landsting, Näringslivsföreträdare	2
AF, Migrationsverket	2
Kommun, AF, Migrationsverket, Försäkringskassan, Utbildningsanordnare	1
Kommun, AF, Migrationsverket, Integrationsverket	1
Kommun, AF, Migrationsverket, Fack	1
Kommun, AF, Migrationsverket, Landsting, Fack, Föreningsråd	1
Kommun, AF, Landsting	1
Kommun, AF, Fack, Näringslivsföreträdare	1
Kommun, AF, Försäkringskassan	1
Kommunen, Migrationsverket	1
Totalt antal överenskommelser	100

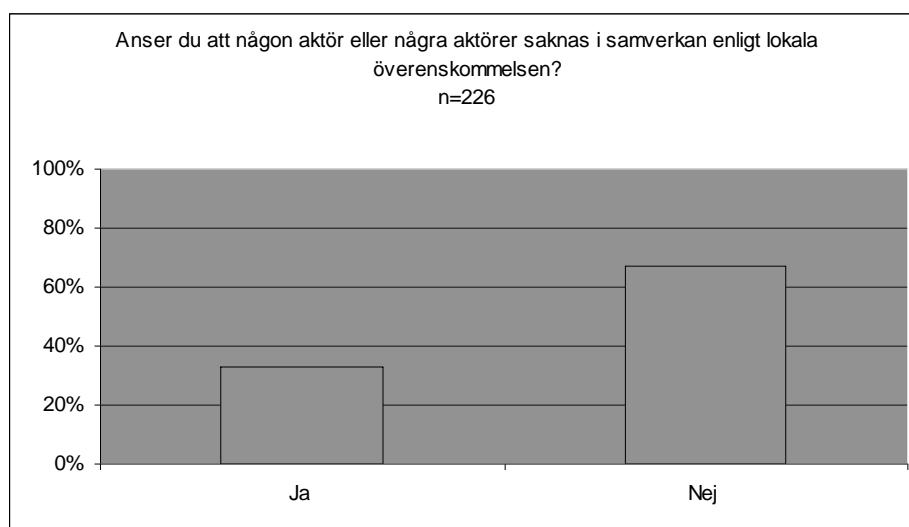
Som framgår av tabellen är det i särklass vanligast att kommunen, arbetsförmedlingen och Migrationsverket ingår i en överenskommelse (44 procent). Nästan lika vanligt är att endast kommunen och arbetsförmedlingen medverkar i överenskommelsen (35 procent). I bilaga

två redogörs för vilka aktörer som ingår i respektive lokal överenskommelse.

Liksom för de regionala överenskommelserna inkluderades i enkätundersökningen en fråga om de lokala aktörerna ansåg att aktörer saknas i de lokala överenskommelserna, och i så fall vilka aktörer som borde ingå i överenskommelsen.

Ungefär två tredjedelar av respondenterna på lokal nivå anser att den enskilda överenskommelsen innehåller de aktörer som är relevanta. Resterande tredjedel anser att en eller flera aktörer saknas. Det stora flertalet aktörer på lokal nivå förefaller således nöjda med samverkans aktörssammansättning.

Diagram 4 Anser du att någon eller några aktörer saknas i samverkan enligt lokala överenskommelsen?



Majoriteten av respondenterna som angett att de saknar någon aktör anser att *en* aktör saknas och resterande 30 procent anger att flera aktörer saknas. De aktörer som anges saknas varierar visserligen i stor utsträckningen, men som framgår av sammanställningen nedan finns en betoning på aktörer inom hälso- och sjukvårdsområdet, inklusive Försäkringskassan, samt näringsliv/arbetsgivare. Anledningen till att dessa aktörer anges saknas är att de bedriver verksamhet som är viktig för flyktingar och andra invandrare under den första tiden i Sverige.

Tabell 6 Vilken eller vilka aktörer anser du saknas i den lokala överenskommelsen? (flera svar kan anges)

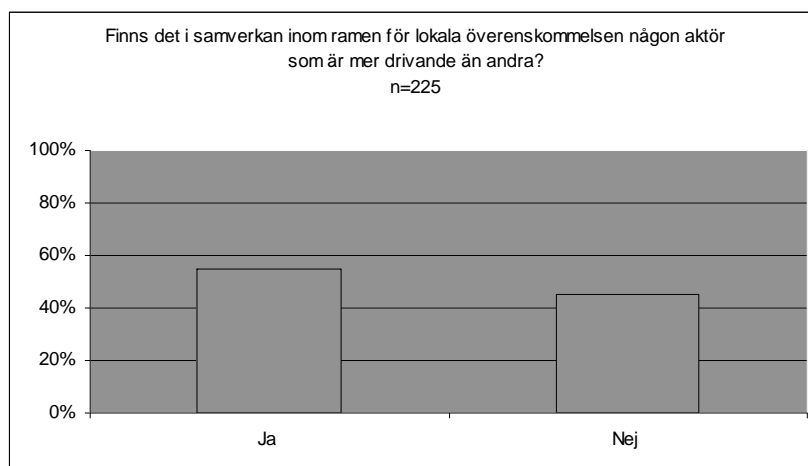
Aktörer	Antal
Landstinget (primärvård, psykiatri, hälso- och sjukvård)	30
Näringsliv/arbetsgivare	23
Försäkringskassa	20
Facklig organisation	7
Migrationsverket	3
Kommunal socialförvaltning	1
Kommunal vuxenutbildning	1
Kommunal praktiksamordnare	1
Regionförbund	1
Förskola	1
Högskola	1
Kommun	1
Ideella organisationer	1
Totalt	91

Ovanstående resultat bekräftas av de fallstudier som genomförts på lokal nivå. Här har framförallt vårdsektorn lyfts fram som en central aktör, då ett flertal invandrare är i behov av stödinsatser under den första tiden i Sverige. Betydelsen av nära samverkan med vårdinstanser framhålls av flera aktörer som avgörande även då de lokala överenskommelserna har en tydlig arbetsmarknadsfokus, eftersom snabb integration på arbetsmarknaden förutsätter att individen inte hindras av hälsorelaterade orsaker. Även näringslivet lyfts till viss del fram, även om ett antal lokala aktörer menar att det räcker med de näringslivskontakter som arbetsförmedlingen och praktiksamordnarna förmedlar. Det ska dock noteras att ett flertal aktörer i de lokala fallstudierna framhöll att de var nöjda med antalet aktörer i den existerande överenskommelsen, och att de således inte såg något behov av att utöka antalet.

Enkätundersökningen visar vidare att respondenterna upplever att det finns aktörer som är mer drivande än andra även inom de lokala överenskommelserna. Drygt hälften av respondenterna, 55 procent, anser

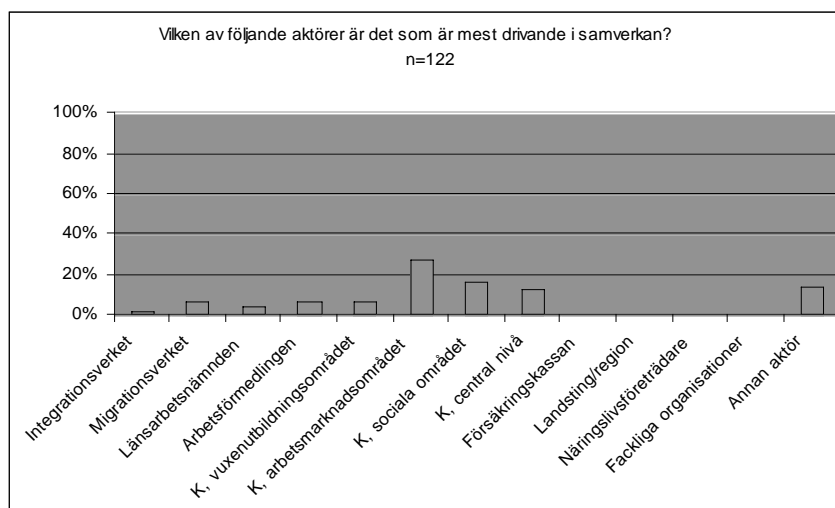
att det finns aktörer som är mer drivande än andra, vilket dock är en betydligt mindre andel än vad de respondenter som svarat för de regionala överenskommelserna har angett.

Diagram 5 Är någon aktör mer drivande än andra inom LÖK?



I diagrammet nedan redogörs för vilka aktörer som anses vara mest drivande i samverkan inom ramen för de lokala överenskommelserna. "K" står för kommunen, då olika områden inom kommunens verksamhet är specificerade.

Diagram 6 Vilken aktör är mest drivande i samverkan?



Sammantaget är kommunerna som helhet de absolut mest drivande aktörerna på lokal nivå då, 64 procent av respondenterna har angett något område inom kommunen. Kommunernas arbetsmarknadsavdelningar är enligt 28 procent av respondenterna de mest drivande i samverkan på lokal nivå. Även de sociala verksamheterna i kommunerna samt kommunerna centralt har angetts vara mest drivande i samverkan enligt 16 respektive 13 procent av de medverkande i enkätundersökningen.

Totalt 14 procent har angett att en annan aktör än de möjliga svarsalternativen är den mest drivande i samverkan. Majoriteten av respondenterna som har valt detta alternativ har skrivit att det är

kommunens avdelning för invandrar- och integrationsfrågor, kommunens arbetsmarknadsenhet och komvux, vilket ytterligare förstärker bilden av att kommunens olika verksamheter är de drivande i arbetet inom ramen för de lokala överenskommelserna. Detta resultat återspeglas även i de lokala fallstudierna, där samverkan i de allra flesta fall uppges ha initierats och drivits av kommunen. Flertalet aktörer förklarar detta faktum med att kommunen enligt lag bär det yttersta ansvaret för introduktionsverksamheten, och de därför har störst egenintresse av att samverka inom detta område, inte minst ur en finansiell synvinkel.

## Förhållande och samstämmighet mellan överenskommelserna

I detta avsnitt beskrivs samstämmigheten mellan den centrala, de regionala och de lokala överenskommelserna. Inledningsvis ges en sammanfattande bild av den länsvisa förekomsten av överenskommelser. Därefter följer en presentation av förhållandet mellan överenskommelserna på central, regional och lokal nivå baserad på följande frågor:

- I vilken utsträckning förekommer referenser till lokala överenskommelser i regionala överenskommelser?
- I vilken utsträckning har den centrala överenskommelsens principer och intentioner slagit igenom på regional och lokal nivå?
  - med avseende på tiden före uppehållstillstånd
  - med avseende på introduktionsperioden
  - med avseende på svenskundervisning och samhällsinformation

Analysen baseras på de lokala och regionala överenskommelser som efter förfrågan till samtliga länsarbetsdirektör tillsändes AMS i juni 2005.

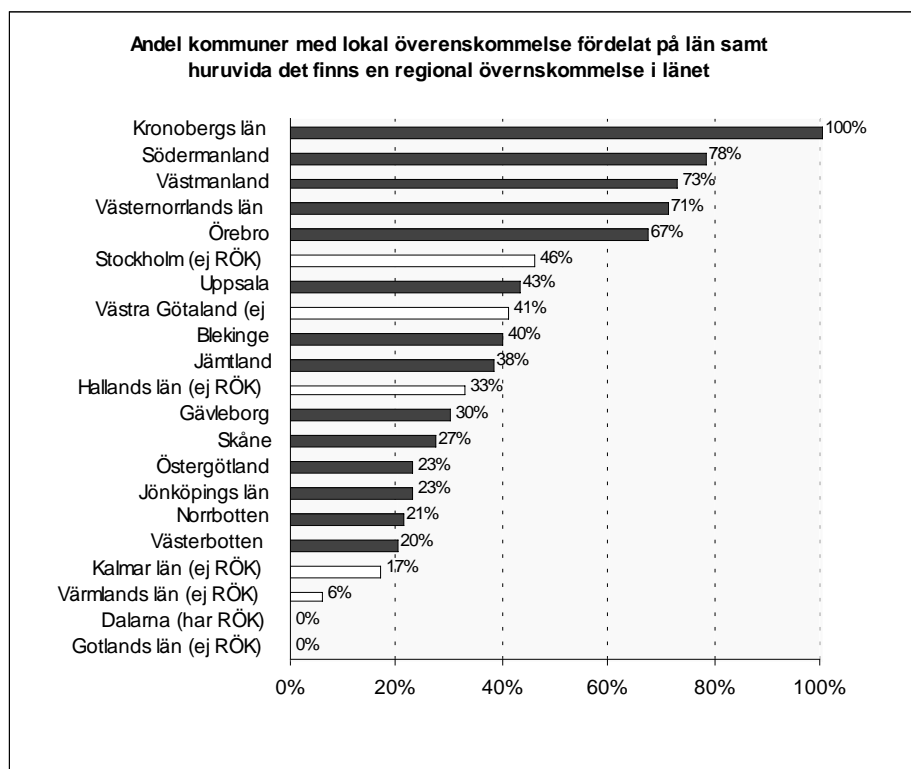
### Förhållandet mellan regionala och lokala överenskommelser

I det här avsnittet belyses ett antal aspekter av förhållandet mellan regionala och lokala överenskommelser. För det första undersöks förekomsten av regionala respektive lokala överenskommelser per län. För det andra redovisas i vilken omfattning och på vilket sätt referenser till lokala överenskommelser görs i regionala överenskommelser.

### Länsvis förekomst av regionala respektive lokala överenskommelser

I diagram sju ges en bild av den länsvisa förekomsten av regionala respektive lokala överenskommelser. Sex län har inte någon regional överenskommelse, men kommunerna i dessa län har i varierande omfattning lokala överenskommelser.

Diagram 7 Andel kommuner med lokal överenskommelse fördelat på län. Färgad stapel betyder att det finns en regional överenskommelse i länet, vit stapel betyder att det inte finns en regional överenskommelse.<sup>11</sup>



Av diagrammet framgår att alla län där mer än 50 procent av kommunerna har lokala överenskommelser också har regionala överenskommelser. Av de fyra län där mellan 40-50 procent av kommunerna har lokala överenskommelser har två län regionala överenskommelser. De två län som trots en relativt hög andel lokala överenskommelser således saknar regional överenskommelse är Stockholm och Västra Götaland. Dessa två län kan därmed ses som undantag ifrån resten av länen, då de både har en stor procentuell andel, såväl som ett stort faktiskt antal kommuner med överenskommelser, trots att de inte har regionala överenskommelser. Hallands län, som inte heller har en regional överenskommelse, har för visso en relativt hög procentuell andel kommuner med lokala överenskommelser, men det faktiska antalet kommuner med lokal överenskommelse är endast två stycken. Resterande tre län utan regional överenskommelse har både relativt låga procentuella andelar kommuner med överenskommelse såsom ett lågt faktiskt antal kommuner med lokala överenskommelser. I Dalarna och Gotland saknas lokala

<sup>11</sup> Samtliga överenskommelser har förmedlats genom AMS, som gått ut med en förfrågan till länsarbetsdirektörerna om att vidarebefordra det totala antalet lokala överenskommelser i länet. Vid tidpunkten för skrivandet av rapporten, hade Jönköpings län inkommit med överenskommelser motsvarande åtta procent av kommunerna. I efterhand har dock ytterligare lokala överenskommelser inkommit. Dessa är inkluderade i ovanstående diagram, men ligger inte till grund för analysen i övrigt.



överenskommelser. För Dalarnas län finns dock en regional överenskommelse.

### Referenser till lokala överenskommelser i regionala överenskommelser

Allmänna referenser till den centrala överenskommelsen förekommer i samtliga regionala överenskommelser. Referenser till lokala överenskommelser förekommer i de flesta regionala överenskommelser.

De regionala överenskommelserna kan delas in i tre kategorier, enligt följande:

- de som inte alls refererar till lokala överenskommelser
- de som i generella termer beskriver den regionala överenskommelsen som en plattform för lokala överenskommelser
- de som innehåller uttryckliga rekommendationer om utformning av lokala överenskommelser och/eller specificerar innehåll och ansvar för lokala överenskommelser

I tabellen nedan beskrivs överenskommelsernas olikheter med avseende på hur de förhåller sig till lokala överenskommelser.

Tabell 7 Referenser till lokala överenskommelser i regionala överenskommelser

RÖK plattform för LÖK	RÖK specificerar LÖK	Ej referens till lokal överenskommelse
Gävleborg	Västmanland	Blekinge
Kronoberg	Jönköping	Uppsala
Södermanland	Skåne	Västerbotten
Östergötland		Västernorrland
Dalarna		
Jämtland		
Norrbottn		
Örebro (kommuner ingår)		
Totalt 8	Totalt 3	Totalt 4

Bland de regioner som särskiljer sig genom att den regionala överenskommelsen i stor utsträckning specificerar förutsättningarna för

arbetet med lokala överenskommelser, är Västmanland tydligast. I överenskommelsen ges rekommendationer om vilka aktörer som ska ingå, sammankallande för utformningen av lokala överenskommelser, samverkansstrategier, åtaganden samt aktiviteter.

Sammanfattningsvis förefaller det övergripande syftet med de flesta regionala överenskommelser främst vara att stimulera utvecklandet av överenskommelser på lokal nivå. En mindre andel av de regionala överenskommelserna har också ett samordnande syfte, så till vida att de även specificerar mål och åtaganden för de lokala överenskommelserna i regionen.

Vanligt är att den regionala överenskommelsen uttryckligen anger att lokala överenskommelser ska upprättas. I tabellen nedan redovisas de nio regionala överenskommelser som uttryckligen anger att lokala överenskommelser ska tecknas.

Tabell 8 Regionala överenskommelser med mål om lokal överenskommelse

Målsättning om LÖK	Tid	Sammanställande part för arbetet	Över kommungränser
Västmanland	-	Beroende på länsdel	Ja
Jönköping	-	-	Ja
Norrbottnen	2004-10-31	Arbetsmarknadsnämnd	Nej
Skåne	2004-07-01	Mottagningsenheter	Nej
Södermanland	-	Kommun	Nej
Östergötland	2005-12-31	Kommun	Nej
Dalarna	2005-12-31	Arbetsmarknadsnämnd	Nej
Jämtland	-	Kommun	Nej
Kronoberg	-	-	Ja

Av tabellen framgår även att fyra regionala överenskommelser anger den tidpunkt innan vilken lokala överenskommelser ska finnas inom samtliga kommuner. Värt att lyfta fram i detta sammanhang är dock att även om flertalet aktörer på regional nivå initialt ger uttryck för en syn på den regionala överenskommelsen som ett verktyg för att stimulera samverkan på lokal nivå, förefaller kunskapen om hur det lokala samverkansarbetet faktiskt fortskrider efter undertecknandet vara relativt bristfällig. Fallstudier ger vid handen att påfallande många aktörer på regional nivå har en relativt vag uppfattning om antalet lokala överenskommelser, vilket indikerar att den regionala uppföljningen av lokal samverkansutveckling är relativt svag.

I några av de regionala överenskommelserna specificeras även vilken aktör som ska vara sammankallande i arbetet med att upprätta lokala överenskommelser. Som framgår av tabell åtta, anges kommunen i tre fall som den aktör som ska ansvara för att ta initiativ till lokal överenskommelse. I Skånes överenskommelse specificeras att det är Migrationsverkets mottagningsenhet som har detta ansvar. I Norrbotten och Dalarna är det Arbetsmarknadsnämnden som utpekas som sammankallande. I Kronoberg och Jönköpings överenskommelser anges inte vilken aktör som ska ta initiativet. I Västmanlands överenskommelse anges olika sammankallande beroende på länsdel (arbetsförmedlingen, flyktingenhet och kommunen är de tre aktörerna som är aktuella).

I tre regionala överenskommelser – Västmanland, Jönköping och Kronoberg – anges att lokala överenskommelser bör upprättas på ett sådant sätt att samverkan över kommungränserna kan komma till stånd. I övriga regionala överenskommelser finns inte något sådan rekommendation uttalad. I Västmanland har denna rekommendation – att lokala överenskommelser ska upprättas för de fem länsdelarna – fått genomslag, genom att det finns tre överenskommelser som totalt omfattar sju kommuner. Endast Västerås stad har upprättat en egen lokal överenskommelse. Avsaknad av uttrycklig rekommendation om att upprätta lokala överenskommelser över kommungränserna behöver självfallet inte utesluta att sådan samverkan kan komma till stånd.

## Genomslag av principer och intentioner

En central frågeställning för granskningen av överenskommelser är i vilken mån den centrala överenskommelsens intentioner återspeglas i de regionala överenskommelserna samt hur den centrala överenskommelsens och de regionala överenskommelsernas intentioner återspeglas i lokala överenskommelser. För att undersöka detta har samtliga regionala överenskommelser granskats med avseende på om och på vilket sätt den centrala överenskommelsens intentioner anges i den regionala överenskommelsen. Eftersom olika begrepp och uttryckssätt används i överenskommelserna bör det påtalas att nedanstående redovisning är utvärderarnas bedömning av de lokala och regionala överenskommelserna.

Även om överenskommelserna uppvisar likheter på många punkter finns också skillnader i utformning. Detta innebär att återspeglingsgraden av intentionerna i den centrala överenskommelsen i hög grad är beroende av överenskommelsens utformning. Exempelvis är vissa överenskommelser utförliga i beskrivningen medan andra är mer kortfattade och syftar främst till att skapa en gemensam utgångspunkt för ett pågående eller planerat förändringsarbete. De överenskommelser som i någon mån särskiljer sig är:

*Blekinge:* överenskommelsen omfattar Länsarbetsnämnden och Migrationsverket, vilket innebär att flera av de intentioner som finns i den centrala överenskommelsen avseende kommunernas arbete inte är relevanta.

*Gävleborg:* överenskommelsen syftar till att påbörja arbetet med att samordna utvecklingen av introduktionen av flyktingar och behandlar främst hur arbetet med att skapa en överenskommelse ska bedrivas.

*Uppsala:* överenskommelsen är en yttring över hur ett partnerskap ska arbeta med frågorna samt vilka värden arbetet ska grundas på.

## Utgångspunkt och syfte

I den centrala överenskommelsen beskrivs utgångspunkten för en lyckad introduktion i individens eget ansvar och i samverkan mellan olika samhällsaktörer. Som framgår av tabellen är samverkan mellan aktörer en utgångspunkt för en lyckad introduktion i samtliga regionala överenskommelser. Intressant att notera är betydelsen av individens eget ansvar omnämns i en tredjedel av överenskommelserna, vilket är förhållandevis lite. Visserligen är målgruppen för överenskommelserna i första hand de samverkande aktörer som ingår i överenskommelsen, men eftersom betydelsen av individens eget intresse och ansvar knappast kan överskattas torde detta ändå vara en viktig aspekt.

Tabell 9 Överensstämmelse mellan central överenskommelse och regionala överenskommelser (utgångspunkt)

Utgångspunkt	RÖK	
	Antal	Andel
Tas utgångspunkten för lyckad introduktion i...		
a. individens eget ansvar?	5	33%
b. samverkan mellan aktörer?	15	100%

Tabell 10 Överensstämmelse mellan central överenskommelse och regionala överenskommelser (syfte)

Syfte	RÖK	
	Antal	Andel
Syfte med introduktion anges som...		
a. egen försörjning?	15	100%
b. delaktighet i samhället?	15	100%

Syftet med introduktion, som i den centrala överenskommelsen definieras som dels egenförsörjning, dels delaktighet i samhället, framgår i samtliga överenskommelser. De flesta överenskommelser innehåller därutöver beskrivningar av syftet med integration. Här är intressant att notera att ett tillväxtperspektiv inte sällan anläggs, särskilt i de överenskommelser som finns i de norra delarna av Sverige. Flyktingar och invandrare beskrivs ofta som en förutsättning för hållbar tillväxt. I Västernorrland finns till exempel en kvantifierad målsättning om att höja andelen personer med utländsk bakgrund och därigenom öka den totala arbetsföra befolkningen.

## I väntan på beslut i asylärendet

Den centrala överenskommelsen ger uttryck för ett flertal perspektiv när det gäller den tid som föregår beslut i asylärendet. Förutom att Migrationsverket ska ansvara för att organisera verksamhet som dels kan ge förutsättningar för introduktion på arbetsmarknaden, dels kan vara av nytta för individen vid eventuellt avslag i asylärendet, anges behovet av samverkan mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen.

I tabellen nedan ges en översikt över i vilken omfattning den centrala överenskommelsens intentioner om samverkan under asylperioden återspeglas i de regionala överenskommelserna.

Tabell 11 Överensstämmelse mellan central resp. regionala överenskommelser (i väntan på beslut i asylärendet)

I väntan på beslut i asylärendet	RÖK	
	Antal	Andel
Samverkan mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen för att underlätta arbete under asyltiden	5	33 %
Tidig kartläggning av utbildnings- och arbetslivserfarenhet (Migrationsverkets ansvar)	9	60 %
Tillgång till Arbetsförmedlingens service för asylsökanden som beviljats undantag från arbetstillstånd	0	0 %
Tidiga samtal mellan Migrationsverket och AF när en asylsökande fått uppehållstillstånd	8	53 %
Bedömning av svensk- och yrkeskunskap innan introduktionsplats i kommun	7	47 %

Det generella behovet av samverkan mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen under asyltiden återfinns genomgående i de regionala överenskommelserna. Samverkan som syftar till att *underlätta arbete* under asyltiden är dock i mindre utsträckning uttalat. Detta perspektiv tas upp i en tredje del av överenskommelserna. Ett medel för att stödja och förbereda integration är tillgången till arbetsförmedlingarnas service för asylsökandes som beviljats undantag från skyldigheten att inneha arbetstillstånd. Ingen regional överenskommelse beaktar detta uttryckligen. Att dessa perspektiv beaktas i så liten utsträckning kan sannolikt förklaras av att dessa åtaganden inte ingår som en del av aktörernas uppdrag i stort.

Migrationsverkets ansvar för att tidigt under processen initiera kartläggning av individen beaktas uttryckligen i huvuddelen av överenskommelserna (60 procent). Värdet av tidiga samtal mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen när en person erhållit uppehållstillstånd anges uttryckligen i drygt hälften av överenskommelserna (53 procent). I knappt hälften av överenskommelserna anges uttryckligen att bedömning av en individs svensk- och yrkeskunskap ska ske innan introduktionsplats i en viss

kommun bestäms. Att resterande överenskommelser inte uttryckligen anger dessa perspektiv är sannolikt i första hand avhängigt överenskommelsernas allmänna och övergripande utformning.

Sammanfattningsvis, med beaktande av vissa överenskommelsers utformning, kan överensstämmelsen mellan den centrala överenskommelsen och de regionala överenskommelserna bedömas som god när det gäller intentionerna under asyltiden. Detta innebär dock inte att målsättningarnas konsistens inte kan förbättras.

### **Under introduktion**

Introduktionsprogrammet är i många avseenden centralt för en individs integration på den svenska arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Den centrala överenskommelsen behandlar introduktionsprogrammet och insatser ur flera aspekter.

I tabellen nedan ges en översikt över i vilken omfattning den centrala överenskommelsens intentioner om samverkan under introduktionsperioden återspeglas i de regionala överenskommelserna. Som har redovisats ovan är det viktigt att understryka att avsaknaden av ett visst perspektiv inte per definition innebär att det anses oviktigt. Det ger dock en indikation på att frågeställningen inte ses som prioriterad hos de medverkande aktörerna.

Tabell 12 Överensstämmelse mellan central överenskommelse och regionala överenskommelser (introduktion)

Introduktion med individen i fokus	RÖK	
	Antal	Andel
Individen ska erbjudas att delta i ett individuellt planerat introduktionsprogram som utgår från individens förutsättningar och behov.	12	80%
Kommunen, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen tillsammans ansvarar för kvaliteten i introduktionen.	6	40%
Kommunen, tillsammans med utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen ska komplettera med de delar där individen har ett behov.	3	20%
Kommunen har ansvar för att introduktionsprogrammet påbörjas utan dröjsmål.	3	20%
Introduktionsprogrammet har ett innehåll som aktivt stödjer inträde på arbetsmarknaden.	12	80%
Planering och genomförande av introduktionsinsatser ska ske i samarbete mellan kommunen, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen.	8	53%
Arbetsförmedlingen har ett ansvar för att erbjuda insatser för att inriktningen på programmet ska bli arbetslivsorienterat.	3	20%
Arbetsförmedlingen ska erbjuda och bekosta program och stöd som kan underlätta inträde på arbetsmarknaden.	3	20%
Kommunen ska erbjuda arbetsplatsförlagd introduktion.	11	73%
Kommunen och arbetsförmedlingen ska samverka och erbjuda komplement till den reguljära svenskundervisningen för personer som behöver särskilt stöd.	4	27%
Introduktion som ger lika förutsättningar för kvinnor och män.	5	33%
Individualiserade introduktionsprogram för personer som saknar yrkesbakgrund, barn, äldre och funktionshindrade.	0	0%
Beaktande av familjeperspektivet.	0	0%

För det första anges i den centrala överenskommelsen att individen ska erbjudas att delta i ett individuellt planerat introduktionsprogram och att programmet ska utgå från individens förutsättningar och behov. Dessa perspektiv återges uttryckligt i tolv överenskommelser men får anses vara

mer eller mindre självklara inslag i all samverkan som sker inom ramen för regionala överenskommelser.

För det andra anger den centrala överenskommelsen ansvaret för introduktionsprogrammet, nämligen att kommunen, utbildningsanordnare och arbetsförmedlingen har ett gemensamt ansvar samt att dessa instanser ska kompletteras med delar där individen har ett behov. Det gemensamma ansvaret för introduktionsprogrammet är en viktig aspekt, eftersom en relativt ofta förekommande föreställning är att kommunen ensam har att ansvara för introduktionen. Granskningen av regionala överenskommelser ger vid handen att sex regionala överenskommelser återspeglar den centrala överenskommelsens betoning på det gemensamma ansvaret. I de överenskommelser där det gemensamma ansvaret inte uttryckligt framgår, förklaras främst av att ansvaret för introduktion inte nämns överhuvudtaget eller är irrelevant (åtta överenskommelser). Nödvändigheten av att kommunen, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen samarbetar under planering och genomförande av introduktionsinsatser framgår av åtta överenskommelser.

Kommunen har ett samordningsansvar för introduktionsprogrammet och har också ett särskilt ansvar för att det påbörjas utan dröjsmål, i enlighet med den centrala överenskommelsen. Kommunens roll i detta avseende anges uttryckligt i fyra överenskommelser.

Den centrala överenskommelsen anger vidare att kommunen, tillsammans med utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen ska komplettera introduktionsprogrammet med de delar där individen har ett behov. Detta anges i tre överenskommelser.

Att introduktionsprogrammet har ett innehåll som aktivt stödjer inträdet på arbetsmarknaden får i någon mening ses som självklart med beaktande av syftet med introduktion. De flesta överenskommelser innehåller också ett explicit uttalande om att introduktionsprogram ska utformas med denna inriktning. Arbetsförmedlingarnas särskilda ansvar i detta avseende – att svara för insatser som gör att introduktionen blir arbetslivsorienterad – nämns i mindre utsträckning. Endast fyra överenskommelser förtydligar arbetsförmedlingens ansvar i det här avseendet. Detsamma gäller arbetsförmedlingens särskilda ansvar för att erbjuda och bekosta program och stöd som kan underlätta inträde på arbetsmarknaden. Den förhållandevis låga överensstämelsen i det här avseendet beror dels på överenskommelsernas utformning men också sannolikt på att det inte upplevs som relevant för samverkan mellan aktörer på regional nivå.

Kommunens ansvar för att erbjuda arbetsplatsförlagd introduktion i form av praktik återfinns i elva av de femton regionala överenskommelserna. I de fall detta inte omnämns specifikt (Blekinge, Gävleborg, Skåne och Uppsala) kan detta förklaras av överenskommelsernas syfte och utformning, snarare än att arbetsplatsförlagd introduktion inte ses som en viktig del under introduktionsprocessen.

Den centrala överenskommelsen anger att kommunen och arbetsförmedlingen bör erbjuda komplement till den reguljära svenskundervisningen för personer som behöver särskilt stöd. I de regionala överenskommelserna återfinns detta perspektiv i begränsad utsträckning. Endast i fyra överenskommelser nämns behovet av kompletteringar uttryckligen. Ett liknande perspektiv är behovet av att individualiserade introduktionsprogram för vissa målgrupper – personer som saknar yrkesbakgrund, barn, äldre och funktionshindrade. Detta omnämns inte i någon överenskommelse. En förklaring kan möjligen vara



att dessa gruppers särskilda behov säkerställs vid planeringen av det individuella introduktionsprogrammet.

I den centrala överenskommelsen beaktas jämställdhetsperspektivet, genom att det anges att introduktionen ska ge kvinnor och män lika förutsättningar. Jämställdheten mellan kvinnor och män uttrycks dock i liten utsträckning i de regionala överenskommelserna, endast i fem överenskommelser uttrycks detta. Detsamma kan sägas om familjeperspektivet, vilket inte beaktas i någon regional överenskommelse.

Slutligen kan det vara intressant att notera att det förefaller som om målsättningar av mer generell karaktär också är de målsättningar som återfinns i flest överenskommelser. Detta ger en indikation på att aktörerna värnar förhållandevis starkt om sitt oberoende, så till vida att de inte är beredda att stödja åtaganden och målsättningar som riskerar att måla in dem i ett hörn.

### Svenskundervisning och samhällsinformation

Den centrala överenskommelsen anger flera viktiga intentioner i fråga om samverkan vid svenskundervisning och samhällsinformation. Förutom Myndigheten för skolutvecklings särskilda ansvar för att utveckla svenskundervisningen, handlar det om kommunens roll, för att tillse att svenskundervisningen utformas på ett sånt sätt att det bidrar till individens självförsörjning.

Tabell 13 Överensstämmelse mellan central överenskommelse och regionala överenskommelser (svenskundervisning och samhällsinformation)

Svenskundervisning och samhällsinformation	RÖK (totalt antal 15 st.)	
	Antal	Andel
Kommunerna i samverkan med arbetsförmedlingen ska verka för att förena svenskundervisning med praktik	12	80%
Kommunernas ansvar för att svenskundervisning vid behov genomförs i samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra aktörer	4	27%
Kommunens ansvar för att verka för att faddrar eller kontaktpersoner ska medverka i svenskundervisningen	1	-
Kommunens ansvar för att verka för att mentorer finns som stöd åt individen under introduktionen	1	-

Att kommunerna och arbetsförmedlingarna tillsammans ska verka för att svenskundervisning kan förenas med praktik anges i samtliga överenskommelser där det är relevant med hänsyn till dess utformning – 12 överenskommelser. Denna intention får därmed anses ha ett stort genomslag.

Den centrala överenskommelsen ger vidare uttryck för att kommunerna har ett ansvar för att svenskundervisning vid behov genomförs i samverkan

mellan flera kommuner och mellan kommuner och andra aktörer. Detta perspektiv återspeglas i fyra överenskommelser, vilket får anses vara förhållandevis få.

Avslutningsvis uppmärksammas i den centrala överenskommelsen dels att faddrar eller kontaktpersoner kan förbättra individens inläring av språk och samhällsorientering och dels att mentorer kan vara ett stöd åt individen under hela introduktionsfasen. Endast i Västerbottens överenskommelse nämns dessa perspektiv.

## Betydelse och nytta av överenskommelserna

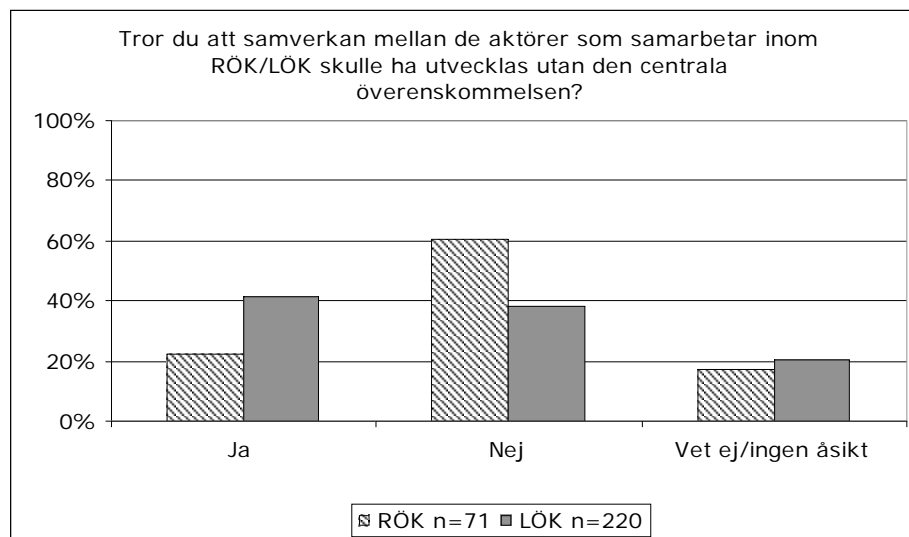
I följande avsnitt kommer frågor kring hur man har arbetat med samverkan kring utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare diskuteras. Mer specifikt avser kapitlet att besvara dessa sex frågor:

- Vilken betydelse har den centrala överenskommelsen haft för utveckling av samverkan på regional och lokal nivå?
- I vilken mån har aktörernas ansvarsfördelning blivit tydligare?
- Inom vilka områden har samverkan utvecklats regionalt och lokalt?
- Hur fungerar samverkan mellan olika aktörer?
- Vilken nytta har de olika målgrupperna haft av samverkan?
- Hur bedömer aktörerna att förhållandet mellan vinster och kostnader ser ut för samverkan?

### Utveckling av samverkan mellan aktörerna

De regionala och lokala överenskommelserna tar sin utgångspunkt i den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. I enkätundersökningen har medverkande aktörer fått svara på frågan om samverkan enligt dem hade kommit till stånd mellan regionala och lokala aktörer även utan den centrala överenskommelsen.

Diagram 8 Samverkan mellan regionala och lokala aktörer om inte CÖK hade funnits



Som framgår av diagrammet tror endast drygt 20 procent av respondenterna på regional nivå att samverkan skulle ha utvecklats utan den centrala överenskommelsen. Denna siffra är betydligt lägre än motsvarande siffra på den lokala nivån, där drygt 40 procent av respondenterna angivit att samverkan troligtvis skulle ha utvecklats utan den centrala överenskommelsen.

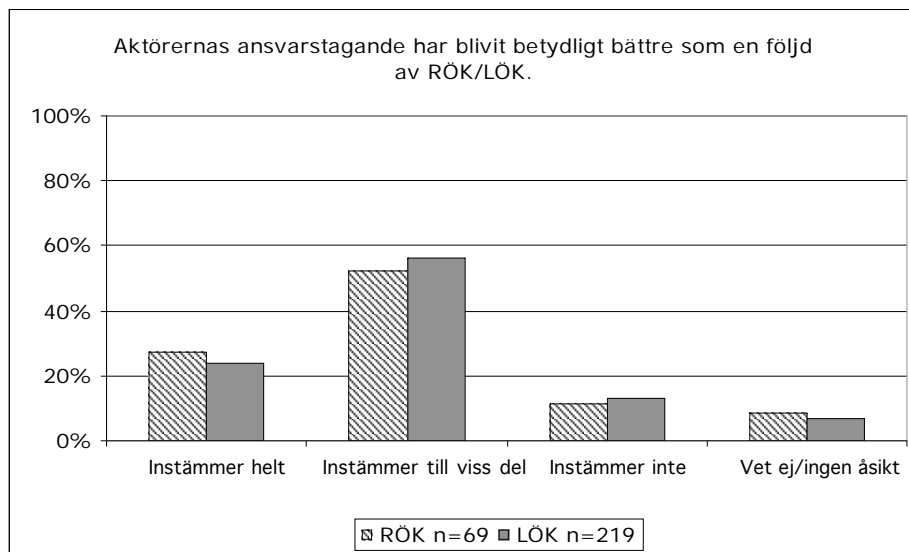
Att synen på den centrala överenskommelsen skiljer sig på regional och lokal nivå beror sannolikt på att de lokala aktörerna arbetar närmare själva målgruppen för samverkan än vad aktörerna på regional nivå gör. Det innebär att det kan ha varit nödvändigt för aktörerna som arbetar med asylsökanden, flyktingar och andra invandrare att ha ett nära samarbete sinsemellan redan innan den centrala överenskommelsen upprättades, och att en utveckling av samarbetet därmed inte heller är beroende av en central överenskommelse i samma utsträckning som utveckling av regional samverkan är.

Denna hypotes bekräftas av de fallstudier som genomförts av överenskommelser på lokal nivå. Här framgår att samverkan inom introduktionsområdet i de allra flesta fall redan existerade innan den lokala överenskommelsen slöts. Detta faktum medför dock inte att de lokala överenskommelserna ses som verkningslösa eller onödiga. Flertalet aktörer på i synnerhet lokal nivå lyfter särskilt fram de legitimerande och formaliserande effekter som undertecknandet av överenskommelsen fört med sig. I synnerhet anses överenskommelserna öka hållbarheten i samverkan, då aktörernas åtaganden erhåller en högre status i samband med att de nedtecknas skriftligt. Det anses också lättare att introducera nyanställda eller nytillkomna personer i samverkan om ansvarsfördelningen finns återgiven i ett skriftligt dokument.

## **Förändring av ansvarsfördelning**

Huvudsyftet med den centrala överenskommelsen är utgöra en plattform för samverkan inom introduktionsverksamhet för invandrare för att på så vis stärka samverkan mellan berörda myndigheter. Ett sätt att mäta hur väl överenskommelsen lyckats i denna strävan är att studera om aktörernas ansvarstagande förbättras som ett resultat av överenskommelserna. Som visas i nedanstående diagram, förefaller den centrala överenskommelsen ha varit förhållandevis framgångsrik på denna punkt, då 28 respektive 24 procent av respondenterna på regional och lokal nivå instämmer helt i påståendet att aktörernas ansvarstagande blivit betydligt bättre, medan 56 respektive 52 procent av respondenterna instämmer till viss del. Resultat från lokala fallstudier ger vid handen att det i första hand förefaller vara arbetsförmedlingens ansvarstagande som förbättrats, då samverkan med denna aktör inom introduktionsområdet var betydligt mindre utvecklad före de lokala överenskommelserna. Ansvarsfördelningen anses dock även ha förtydligats generellt sett i fallstudierna i och med framtagandet av överenskommelsen.

Diagram 9 Utveckling av aktörernas ansvarstagande som en följd av RÖK/LÖK

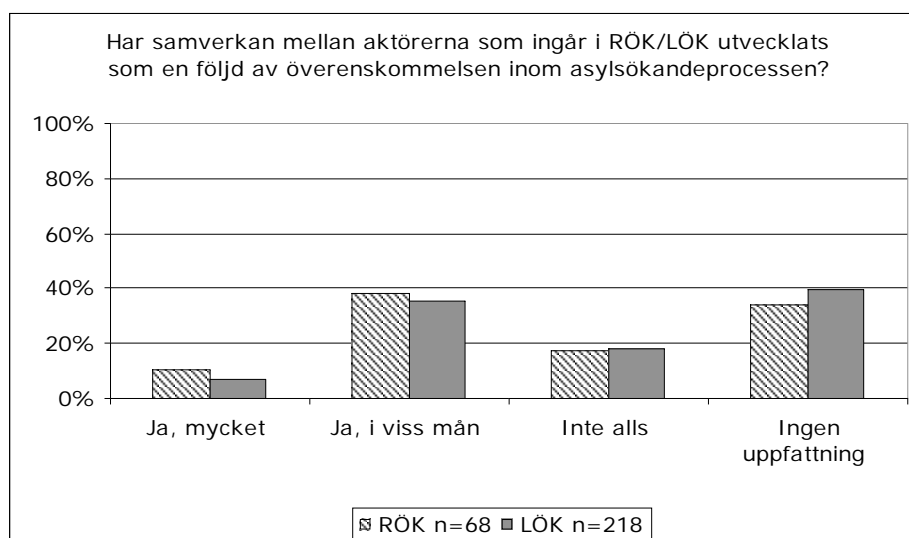


## Samverkan inom specifika områden

Samverkan mellan aktörerna på regional respektive lokal nivå har skett inom olika områden. I den centrala överenskommelsen framgår att samverkan dels ska ske inom asylsökandeprocessen och dels inom introduktionsperioden. På en del orter har samverkan inom dessa områden förekommit redan innan tecknandet av överenskommelsen, medan andra har utvecklat samverkan som en följd av den centrala överenskommelsen.

I diagrammet nedan åskådliggörs i vilken mån de medverkande aktörerna menar att samverkan har utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylsökandeprocessen, det vill säga under perioden fram till att flyktingar och andra invandrare har fått uppehållstillstånd.

Diagram 10 Utveckling av samverkan inom asylsökandeprocessen

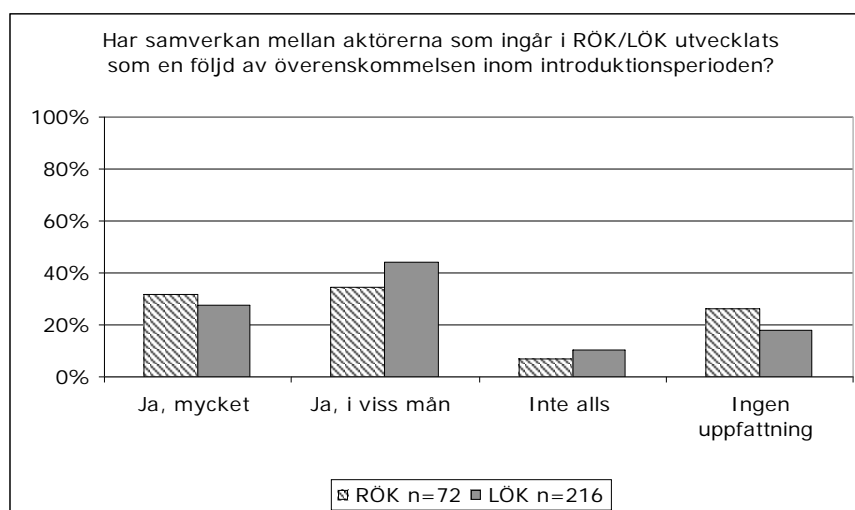


Som framgår av diagrammet, förefaller en relativt stor andel (34 respektive 40 procent) av respondenterna på den regionala och lokala nivån sakna uppfattning om huruvida samverkan utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylsökandeprocessen. Detta måste i sammanhanget anses som en relativt hög siffra. Av fallstudierna framgår att förklaringen till detta sannolikt har att göra med att flertalet aktörer inte är involverade i asylprocessen, då samverkan inom de lokala liksom regionala överenskommelserna framförallt avser introduktionsområdet.

Totalt 48 respektive 42 procent av de regionala och lokala respondenterna anser att samverkan inom asylsökandeprocessen har utvecklats i stor eller viss mån som en följd av överenskommelsen. Knappt 20 procent av respondenterna anser slutligen att samverkan inom asylsökandeprocessen inte alls har utvecklats. I dessa fall kan det antas att det redan fanns samverkan mellan olika aktörer innan den centrala överenskommelsen kom till stånd, och det är således inte den centrala överenskommelsen som ligger till grund för det gemensamma arbetet på regional och lokal nivå i fråga om asylprocessen.

Den centrala överenskommelsen förefaller ha haft större inverkan på utvecklingen av samverkan inom introduktionsperioden. Som framgår av diagrammet nedan, menar 67 respektive 71 procent av respondenterna inom de regionala respektive lokala överenskommelserna att samverkan efter permanent uppehållstillstånd i mycket hög eller viss grad utvecklats som en följd av överenskommelsen. Att samverkan i högre grad har utvecklats kring introduktionsperioden jämfört med asyltiden beror sannolikt på överenskommelsernas tydliga arbetsmarknadsfokus. Att samverka kring individer i syfte att öka integrationen på arbetsmarknaden framstår ju som mindre relevant om det inte är säkert att dessa får stanna i Sverige.

Diagram 11 Utveckling av samverkan inom introduktionsperioden



## Hur fungerar samverkan - aktörsperspektiv

För att få en god bild av hur samverkan inom ramen för de regionala och lokala överenskommelserna utvecklats, är det av intresse att belysa hur samverkan mellan de olika aktörerna fungerar.

Det förefaller som om de flesta aktörer på regional nivå upplever att samverkan fungerar bäst med länsarbetsnämnden och länsstyrelsen, då 36 procent respektive 35 procent av respondenterna uppgivit att samverkan med dessa aktörer fungerar mycket bra. Fackliga organisationer och försäkringskassan är två av de aktörer som minst ofta medverkar i samverkan inom ramen för de regionala överenskommelserna, då en dryg femtedel av respondenterna angivit att dessa aktörer saknas. Det är också med dessa organisationer som samverkan förefaller fungera sämst, då totalt 31 procent respektive 32 procent av respondenterna angett att samverkan med dessa aktörer fungerar dåligt eller mindre bra. Mönstren kvarstår även om man exkluderar de som angivit att aktören inte medverkar i överenskommelsen, eller att respondenten själv företräder aktören.

Tabell 14 Respondenternas uppfattning om hur samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen har fungerat mellan den egna organisationen och andra aktörer

	Mycket bra	Ganska bra	Mindre bra	Dåligt	Ingen åsikt	Tillhör själv aktören	Medverkar inte	Antal	Totalt
Integrationsverket	28%	47%	4%	4%	12%	0%	4%	68	100%
Migrationsverket	21%	43%	10%	3%	7%	10%	6%	68	100%
Lan	36%	25%	5%	3%	6%	22%	3%	67	100%
Kommuner	27%	43%	13%	3%	6%	7%	2%	68	100%
Myndigheten för skolutveckling	13%	28%	10%	3%	28%	3%	15%	68	100%
Försäkringskassan	7%	22%	25%	7%	16%	3%	19%	68	100%
Landstinget	13%	35%	25%	4%	9%	3%	10%	68	100%
Länsstyrelsen	35%	32%	8%	5%	11%	2%	9%	66	100%
Näringsliv	7%	32%	15%	9%	13%	4%	19%	68	100%
Fackiga org	4%	28%	21%	10%	13%	2%	22%	68	100%
Annan aktör	13%	13%	7%	7%	27%	0%	33%	15	100%

Även på lokal nivå förefaller samverkan fungera bra med aktörer inom arbetsmarknadsområdet. I toppen ligger kommunens

arbetsmarknadsavdelning och arbetsförmedling, som 38 procent respektive 31 procent av respondenterna anser att samverkan fungerar mycket bra med. Också kommunen har överlag fått ett högt betyg, undantaget den centrala nivån. Sämst tycks samverkan fungera med näringslivet och landstinget. Dessa aktörer förekommer, liksom på den regionala nivån, mer sällan i de lokala överenskommelserna.

Studerades endast de aktörer som mer frekvent medverkar i samverkan inom de lokala överenskommelserna, det vill säga i första hand kommunen, arbetsförmedlingen och Migrationsverket, framkommer att samverkan av de flesta aktörer upplevs fungera sämst med Migrationsverket. Med stöd av de fallstudier som genomförts, gör utvärderarna bedömningen att detta sannolikt dels kan bero på att samverkan mindre sällan utvecklas inom tiden före uppehållstillstånd, men också på att Migrationsverkets resurser och därmed möjligheter att genomföra djupgående kartläggningar av de asylsökandena är relativt små. De bristande resurserna upplevs som problematiskt av flertalet aktörer, däribland kommunen, då avsaknaden av kunskap om denna grupp försvårar planerandet och genomförandet av introduktionsprogrammen för de individer som sedan erhåller uppehållstillstånd.

Samverkan tycks överlag fungera bättre på lokal nivå, då aktörerna generellt fått högre betyg av respondenter som företräder de lokala överenskommelserna än de regionala.



Tabell 15 Respondenternas uppfattning om hur samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen fungerat mellan den egna organisationen och andra aktörer

	Mycket bra	Ganska bra	Mindre bra	Dåligt	Ingen åsikt	Tillhör själv aktören	Medverkar inte	Antal	Totalt
Integrationsverket	19%	33%	7%	1%	21%	1%	18%	217	100%
Migrationsverket	15%	37%	13%	2%	11%	13%	9%	216	100%
Lan	22%	28%	8%	3%	20%	8%	12%	214	100%
AF	31%	30%	7%	4%	4%	23%	1%	215	100%
Kommunen, vuxenutbildning	33%	41%	6%	1%	7%	7%	5%	218	100%
Kommunen arbetsmarknad	38%	32%	7%	3%	10%	7%	5%	217	100%
Kommunen sociala området	32%	36%	10%	1%	8%	10%	4%	216	100%
Kommunen, central nivå	22%	37%	9%	2%	19%	2%	8%	214	100%
FK	10%	29%	10%	5%	17%	1%	29%	211	100%
Landstinget	7%	20%	17%	3%	23%	2%	29%	215	100%
Näringsliv	6%	29%	13%	7%	15%	1%	29%	215	100%
Fackliga organisationer	8%	26%	8%	5%	19%	1%	33%	210	100%
Annan aktör	16%	8%	0%	0%	33%	0%	43%	51	100%

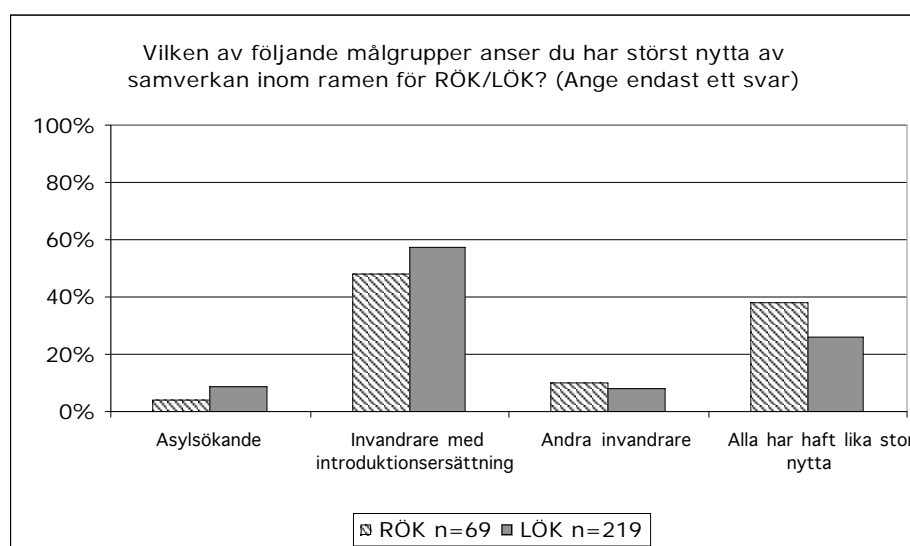
Sammanfattningsvis förefaller samverkan på såväl regional som lokal nivå fungera bäst med aktörer från arbetsmarknadsområdet, såsom arbetsförmedlingen och kommunens arbetsmarknadsavdelning. Vad detta beror kan ha flera anledningar. Utvärderarna menar att en orsak kan vara att samverkan inom ramen för den centrala överenskommelsen har en tydligt arbetsmarknadsfokus och därför ligger i särskild linje med dessa aktörers uppdrag. Att kommunen upplevs som en så pass bra samverkanspart på lokal nivå kan ha att göra med att kommunen bär det yttersta ansvaret för introduktionsverksamheten, och därför sannolikt är mer intresserade av att få samverka att fungera inom detta område. Denna tes stöds av det faktum att kommunen, som tidigare redovisats, också

upplevs som den överlag mest drivande aktören inom överenskommelserna på lokal nivå. Nämnas bör också att samverkan överlag förefaller ha fungerat bättre på lokal nivå jämfört med regional. Utvärderarna håller här för troligt att detta beror på att de lokala överenskommelserna har en tydligare koppling till den faktiska introduktionsverksamheten, och att aktörerna på denna nivå därför har särskilda incitament att få samverkan att fungera. Behovet av att samverka inom detta område tycks också vara större på lokal nivå.

## Målgruppers nytta av samverkan

I detta avsnitt diskuteras vilka målgrupper som enligt de medverkande aktörerna har haft störst nytta av samverkan, samt vilka förbättringar som samverkan enligt överenskommelserna på lokal respektive regional nivå har lett till för nyanlända invandrare.

Diagram 12 Målgruppens nytta av samverkan inom ramen för RÖK/LÖK



Såväl på den regionala som lokala nivån förefaller invandrare med introduktionsersättning vara den målgrupp som enligt aktörerna tjänat mest på samverkan, då 48 respektive 58 procent av respondenterna angivit detta alternativ. Minst nytta tycks asylsökanden haft, då detta alternativ endast uppvisar en svarsandel på fyra respektive nio procent.

Även gruppen andra invandrare framstår i diagrammet som en förhållandevis missgynnad grupp. Med stöd av de fallstudier som genomförts, beror detta sannolikt på att kommunen inte automatiskt har kontakt med dessa individer, vilket gör att de ofta faller mellan stolarna. Detta framhålls i flertalet kommuner som ett problem, inte minst eftersom invandrare utan introduktionsersättning utgör en relativt stor andel av det totala antalet nyanlända i Sverige. Överenskommelsernas tydliga fokus på invandrare med introduktionsersättning framställs också delvis som ett problem mot bakgrund av att samverkan ofta har ett arbetsmarknadsperspektiv, då de flesta invandrare i denna grupp har fått uppehållstillstånd av humanitära skäl och därför är i behov av särskilt stöd

och vård innan de kan börja arbeta. I flertalet orter som besökts förekommer därför pågående diskussioner om hur samverkan kring gruppen andra invandrare ska kunna förbättras och utökas.

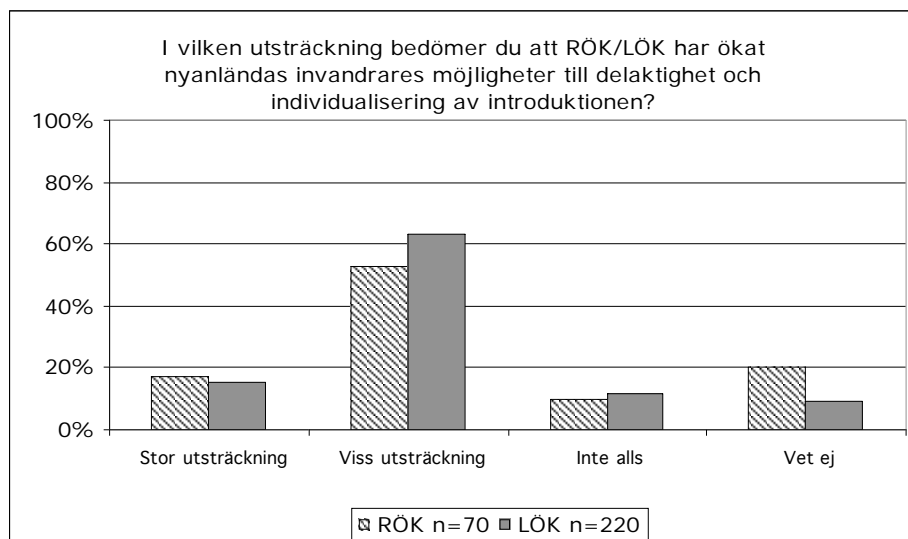
En relativt stor andel av respondenterna på den regionala nivån (38 procent) är av åsikten att alla grupper har haft lika stor nytta av samverkan. Motsvarande siffra för den lokala nivån är 26 procent. Bland de knappt 10 procent som anser att andra invandrare än de specificerade grupperna har haft störst nytta av samverkan har olika svar angetts. En respondent på den regionala nivån anser exempelvis att det är invandrare med akademisk bakgrund och en annan menar att det är de som invandrat på grund av att de har anhöriga i Sverige. Respondenterna på den lokala nivån har angivit flyktingar och invandrare med arbetsuppehållstillstånd.

Sammantaget ser det ut som om huvuddelen av aktörerna på såväl regional som lokal nivå anser att invandrare med introduktionsersättning har haft störst nytta av samverkan. Asylsökanden och i viss mån andra invandrare tycks vara den grupp som tjänat minst på samverkan.

### Förbättringar för individen

I den centrala överenskommelsen poängteras att personer med uppehållstillstånd ska erbjudas individuellt planerade introduktionsprogram. Detta innebär att introduktionen ska utgå från individens förutsättningar och behov. För att detta ska vara möjligt krävs att individen är delaktig i planeringen av introduktionen. Det är därmed relevant att se hur aktörerna besvarar frågan om i vilken mån de regionala/lokala överenskommelserna har bidragit till att öka individens delaktighet samt om introduktionen därav har blivit mer individualiserad.

Diagram 13 Nyanlända invandrades ökade möjlighet till delaktighet och individualisering av introduktionen som en följd av RÖK/LÖK



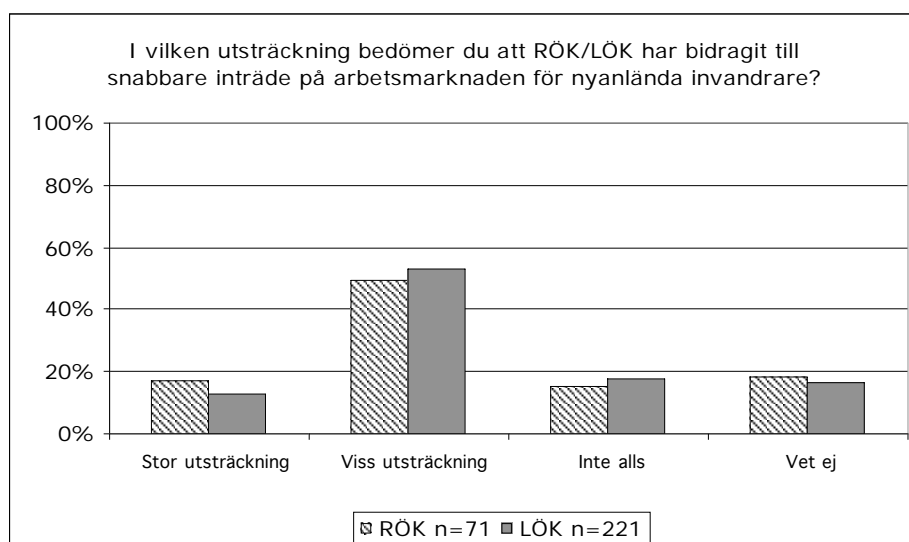
Majoriteten (70 respektive 79 procent) av de regionala och lokala aktörerna bedömer att de regionala/lokala överenskommelserna har ökat nyanlända invandrades möjligheter till delaktighet och individualisering av introduktionen i viss eller stor utsträckning. Detta måste anses vara ett mycket positivt resultat, i synnerhet då ökad delaktighet och

individualisering särskilt framhålls som en viktig målsättning i många av de lokala överenskommelserna.

Endast 10 respektive 12 procent av respondenterna på den regionala och lokala nivån bedömer att den regionala/lokala överenskommelsen inte alls har bidragit till ökad delaktighet och individualisering, medan 20 respektive 10 procent av respondenterna saknar uppfattning. Att andelen respondenter utan åsikt är betydligt större på den regionala nivån kan antagligen förklaras med att dessa inte arbetar lika nära målgruppen, och därför har mindre möjligheter att skapa sig en uppfattning om hur samverkan påverkar den faktiska verksamheten.

Av den centrala överenskommelsen framgår också att arbetet med att underlätta för flyktingar och invandrare att snabbare komma ut på arbetsmarknaden ska vara en central del och en målsättning för samverkan på regional och lokal nivå.

Diagram 14 RÖK/LÖKs bidrag till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare



Resultatet skiljer sig inte avsevärt från resultatet angående delaktighet och individualisering som ovan presenterats. Sammanlagt 66 procent av respondenterna på den regionala respektive lokala nivån bedömer att den regionala/lokala överenskommelsen i någon utsträckning har bidragit till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända.

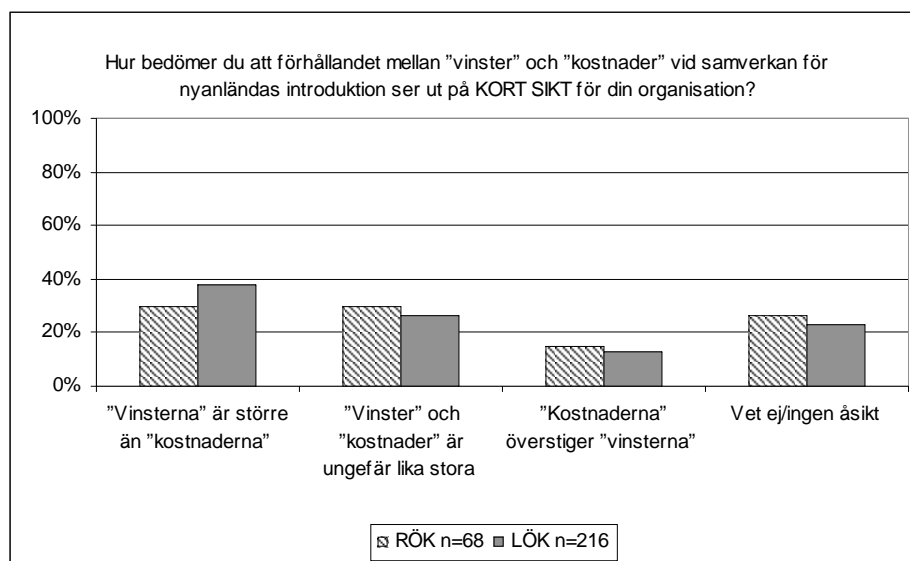
Totalt 16 respektive 18 procent anser att överenskommelsen inte alls har bidragit till detta resultat. Intressant att notera är dock att denna andel är något högre jämfört med andelen respondenter som ansåg att överenskommelserna inte alls bidragit till ökad individualisering och delaktighet. Denna skillnad kan bero på att det kan vara enklare att ha en överblick över hur samverkan har fungerat vad gäller introduktionen, eftersom de flesta aktörerna är involverade i just denna. När det kommer till inträdet på arbetsmarknaden är det dock flera faktorer som inte kan kontrolleras och styras inom ramen för samverkan som påverkar resultatet.

## Vinster och kostnader

I syfte att få en bild av de medverkande aktörernas helhetsintryck av samverkan inom ramen för den centrala överenskommelsen, ställdes i enkäten en avslutande fråga om hur förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan ser ut. Med ”vinster” menas här såväl ekonomiska besparingar som effektivitetsvinster och bättre måluppfyllelse. Med ”kostnader” åsyftas exempelvis ökad resurs- och tidsåtgång.

Som diagrammet nedan visar, anser en majoritet av respondenterna på regional nivå att vinsterna antingen överstiger eller är lika stora som kostnaderna på *kort sikt*. Totalt 15 procent anser att kostnaderna är större än vinsterna, medan knappt 30 procent av respondenterna saknar åsikt. Även på lokal nivå förfaller respondenterna överlag inta en relativt positiv inställning till förhållandet mellan kostnader och vinster på kort sikt. Knappt 40 procent menar att vinster helt överstiger kostnaderna, medan 26 procent anser att dessa är ungefär lika stora. Slutligen menar 13 procent att kostnaderna överstiger vinsterna.

Diagram 15. Respondenternas syn på förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan inom de regionala/lokala överenskommelserna på *kort sikt*



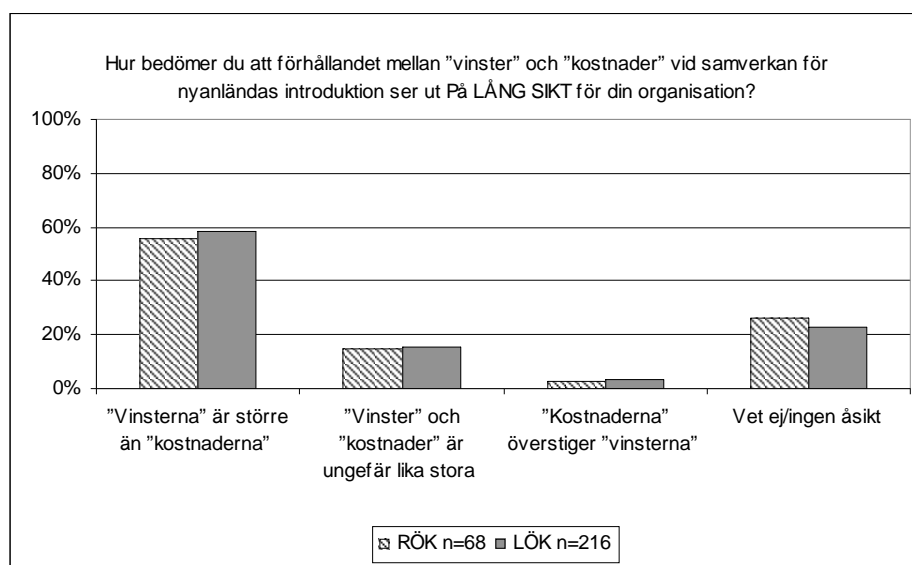
Respondenterna ombads även besvara varför de ansåg att vinsterna överstiger alternativt understiger kostnaderna på kort sikt. Som framgår i dessa öppna enkätsvar, menade flertalet av de respondenter som var positivt inställda till överenskommelsen på regional nivå att denna framförallt ledde till ökade effektivitets- och resursvinster. Ett fåtal av dessa respondenter framhöll även ökade möjligheter till individualisering av introduktionen som en vinst. Bland de respondenter som ansåg att kostnaderna överstiger vinsterna, pekade en majoritet på ökad tidsåtgång i samverkans initiala skede.

Vad det gäller de respondenter som är positiva till förhållandet mellan kostnader och vinster för samverkan på lokal nivå, framhöll en majoritet av dessa ökade förutsättningar för snabbare inträde på arbetsmarknaden som en vinst på kort sikt. Flertalet respondenter pekar också på att risken för

dubbelarbete minimeras på detta sätt. En respondent menar att den lokala överenskommelsen medfört en vinst i form av att sfi:n utvecklats som en följd av samverkan inom ramen för denna. Respondenter med åsikten att kostnaderna överstiger vinsterna vid samverkan, menar främst att detta beror på ökad åtgång av personalresurser. Somliga respondenter upplever vidare att överenskommelsen medfört en ”övervältring av kostnader”, där samverkan av vissa aktörer används som en metod för att skära ned de egna utgifterna genom att föra över dessa till andra aktörers ansvarsområden.

Respondenternas uppfattning om förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan ser något annorlunda ut på lång sikt. Som visas i nedanstående diagram, är företrädarna för aktörerna ännu mer positiva till de regionala och lokala överenskommelserna i ett längre tidsperspektiv. Knappt 60 procent av respondenterna på lokal och regional nivå menar att vinsterna överstiger kostnaderna på lång sikt, vilket kan jämföras med de drygt tre procent av respondenterna som anser att förhållandet är det motsatta.

Diagram 16. Respondenternas syn på förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan inom de regionala/lokala överenskommelserna på *lång sikt*



Bland de respondenter som intar ett positivt förhållningssätt till de regionala överenskommelserna dominerar uppfattningen att samverkan inom ramen för dessa främst leder till kortare introduktionstid och ökad sysselsättning. Ofta lyfts även resursvinster fram som en avgörande faktor. En respondent menar att samverkan ur detta perspektiv är särskilt betydelsefullt för de mindre kommunerna då ”dessas kostnader minskar för enskilda individer med särskilda och omfattande behov ifråga om insatser som skulle bli mycket mer kostnadskrävande att utveckla/genomföra en enskild mindre flyktingmottagande kommun”.

Liksom tidigare, lyfts i första hand möjligheten till snabbare inträde på arbetsmarknaden som en vinst bland de respondenter som intagit ett positivt förhållningssätt till de lokala överenskommelserna. Även effektivitetsvinster i form av ökad samordning poängteras. Bland de respondenter som anser att kostnaderna överstiger vinsterna, lyfts bland

annat synpunkten att resurserna redan sedan tidigare är knappa fram, och att de vinster som kan komma ur överenskommelsen är för små för att på allvar göra någon skillnad.

Sammanfattningsvis förefaller majoriteten av respondenterna mena att vinsterna helt eller delvis överstiger kostnaderna för samverkan inom ramen för de regionala och lokala överenskommelserna på kort sikt. Än tydligare framträder detta mönster på lång sikt, då endast tre procent av respondenterna på regional respektive lokal nivå anser att förhållandet här är det motsatta. Detta resultat bekräftas av fallstudierna. Särskilt intressant att notera är här att intervjuade aktörer har haft förhållandevis svårt att peka på några konkreta kostnader med samverkan överhuvudtaget. Detta resultat är naturligtvis positivt, men ger även en indikation på att samverkan framförallt bedrivs på en relativt övergripande nivå, i bemärkelsen informationsutbyte och kunskapsöverföring snarare än verksamhetsintegrering. Att samverka på en övergripande nivå är inte i sig ett problem, men innehåller den potentiella risken för att samverkan stannar vid just möten. För att effekterna av samverkan ska bli tydliga på utfallsnivå, det vill säga vid bemötandet av den enskilda individen, vill utvärderarna framhålla vikten av att samverkan tas ett steg längre, så till vida att resurser även läggs på att utveckla gemensamma rutiner och strukturer för samverkan i mottagande- och introduktionsverksamheten.

## Överenskommelse som form för samverkan

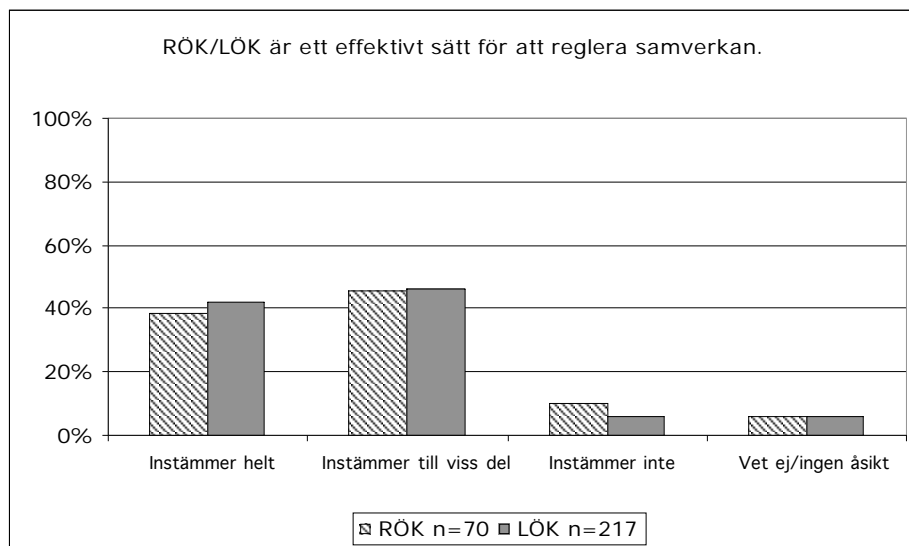
I detta avsnitt kommer överenskommelsen som form för samverkan att diskuteras, det vill säga i vad mån en formell överenskommelse är avgörande för att samverkan mellan olika aktörer på regional och lokal nivå ska komma till stånd. Avsnittet är uppbyggt kring följande frågor:

- Hur effektiva är de regionala och lokala överenskommelserna i fråga om att reglera samverkan?
- Finns det behov av ett juridisk bindande avtal för att samverkan ska ge resultat?
- I vilken grad fungerar överenskommelserna som hyllvärmare?

### Effektivitet

När det gäller överenskommelsernas effektivitet för samverkan ger enkätundersökningens svar en positiv bild av detta. Bland de regionala och lokala aktörerna är det hela 85 respektive 88 procent som instämmer helt eller delvis i påståendet om att den regionala/lokala överenskommelsen är ett effektivt sätt för att reglera samverkan.

Diagram 17 RÖKs/LÖKs effektivitet vad gäller att reglera samverkan.



Det positiva resultatet kan bland annat ha sin förklaring i att utarbetandet av överenskommelserna har varit frivilligt, även om det har varit en rekommendation enligt den centrala överenskommelsen. Därmed kan överenskommelsen utgöra ett effektivt sätt att organisera den samverkan som aktörerna eftersträvar och önskar ha. Fallstudier visar också på att de regionala överenskommelserna i relativt hög grad kunnat anpassas till sin



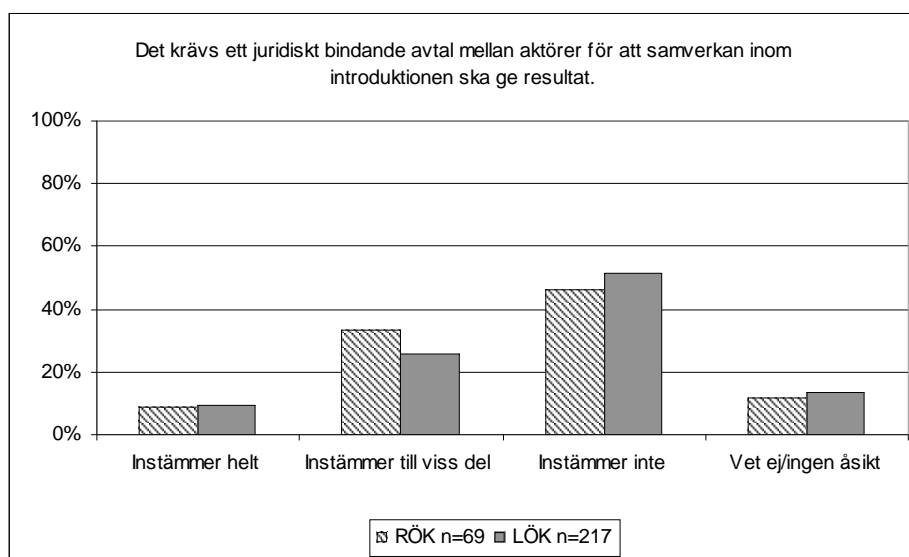
regionala kontext, så till vida att medverkande aktörer skiljer sig relativt mycket från region till region.

Sammanfattningsvis ger enkätsvaren ovan tydliga indikatorer på att överenskommelserna har stor betydelse för samverkan både på regional och lokal nivå. Det är dock en annan fråga hur bindande dessa överenskommelser måste vara för att samverkan ska bli effektiv, det vill säga om det har någon betydelse om överenskommelsen är juridiskt bindande eller ej. De regionala och lokala överenskommelserna är i dag inte juridiskt bindande utan utgör snarare en plattform för samverkan där, som ovan beskrivits, de olika aktörernas roller och ansvarsfördelningen i olika hög grad tydliggörs och definieras.

## Behov av andra former för samverkan

Av diagrammet nedan framgår att en relativt stor andel (46 procent) av de regionala aktörerna inte anser det vara nödvändigt med juridiskt bindande avtal för att samverkan ska ge resultat. Motsvarande andel på den lokala nivån är ytterligare något högre och uppgår till hela 52 procent. Att det är en något större andel bland de lokala aktörerna än bland de regionala aktörerna som anser att det inte behövs juridiskt bindande avtal för resultat i samverkan kan ha olika orsaker. Exempelvis kan det tyda på att kontakten mellan aktörerna på lokal nivå är närmare och mer utvecklad i och med att man arbetar med konkreta ”fall”.

Diagram 18 Behovet av juridiskt bindande avtal för att regional och lokal samverkan ska ge resultat.

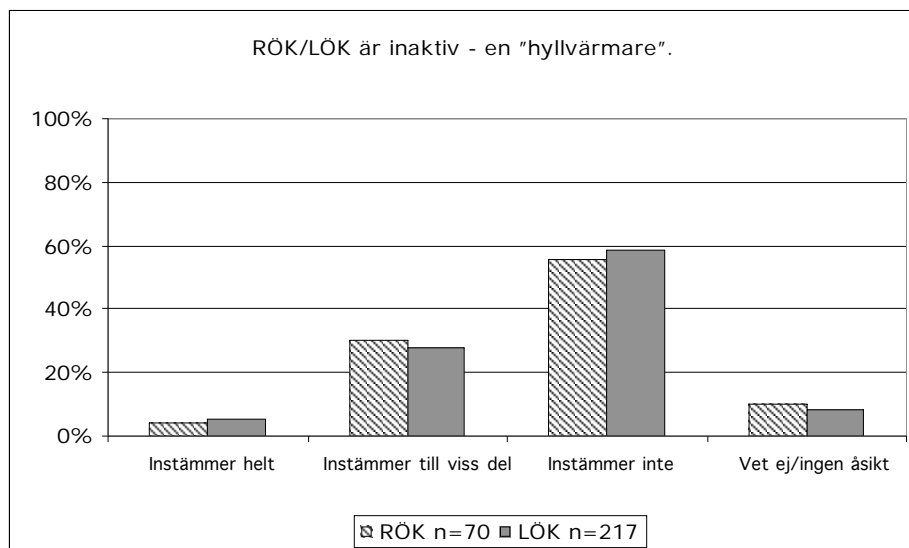


Av enkätsvaren kan sammanfattningsvis utläsas att det viktiga tycks vara att det finns något slags dokument som reglerar samverkan, men att detta inte nödvändigtvis måste vara juridiskt bindande. Att så är fallet bekräftas till viss del av resultaten från de genomförda lokala fallstudierna. Här framhålls av flertalet aktörer att samverkan fungerar mycket bra även utan ett bindande avtal. Av avgörande betydelse för samverkans effektivitet upplevs snarare överenskommelsens förankring och stöd på central nivå vara, inte minst ur ett legitimitetsperspektiv. Med stöd av fallstudier,

förefaller istället flertalet aktörer anse att det räcker med en avsiktsförklaring, där samverkans grova riktlinjer kan skisseras.

Aktörerna fick i enkätundersökningen även svara på påståendet att överenskommelsen är inaktiv, en så kallad "hyllvärmare". I diagrammet nedan åskådliggörs aktörernas svar på denna fråga.

Diagram 19 RÖK/LÖK som "hyllvärmare"



Totalt 56 procent av de regionala aktörerna instämmer inte i påståendet att överenskommelserna skulle vara inaktiva och 30 procent instämmer till viss del. Endast 4 procent (vilket utgör 3 respondenter) instämmer helt i detta påstående. Att 10 procent inte anser sig kunna ha en åsikt i denna fråga kan tolkas som att de inte vet hur samarbetet utifrån överenskommelsen faktiskt fungerar.

Inte heller de lokala aktörerna tycks i någon större utsträckning anse att överenskommelserna är inaktiva. 59 procent av respondenterna har svarat att de inte instämmer i påståendet medan 28 procent har angett att de instämmer till viss del.

Varken de lokala eller de regionala överenskommelserna verkar således av aktörerna på respektive nivå uppfattas som inaktiva i någon större utsträckning. Det är dock runt en tredjedel av respondenterna både vad gäller lokalt och regionalt som *till viss del* instämmer i att överenskommelsen är en "hyllvärmare", vilket indikerar att det trots allt finns en relativt utbredd åsikt om att överenskommelsen inte fullt ut bidrar till att utveckla samverkan kring mottagandet av flyktingar och andra invandrare som den skulle kunna göra. Att så är fallet framkommer till viss del av de intervjuer som genomförts på regional nivå. Ett flertal intervjuade aktörer menar att även om den regionala överenskommelsen över lag fyller en funktion, förefaller överenskommelsen för enstaka aktörer, i synnerhet näringslivet, inneha en mer begränsad betydelse, och att dessa snarare spelar rollen som passagerare än som drivande parter i samverkansarbetet.

## Förankring och samverkansförutsättningar

För att kunna vidareutveckla och bearbeta den centrala överenskommelsen, är det värdefullt att studera vilket genomslag överenskommelserna har i de verksamheter där introduktion sker. Avsnittet syftar mer konkret till att besvara:

- I vilken grad är de regionala/lokala överenskommelserna integrerade med den ordinarie verksamheten och politiska agendan?
- I vilken utsträckning har personalen involverats i utformning och genomförande av överenskommelserna?
- Hur ser förutsättningarna för samverkan regionalt/lokalt ut med avseende på:
  - aktörernas regelverk
  - motsättningar mellan andra interna/externa policydokument
  - aktörernas beslutsmandat
  - personliga relationer och betydelsen av engagemang

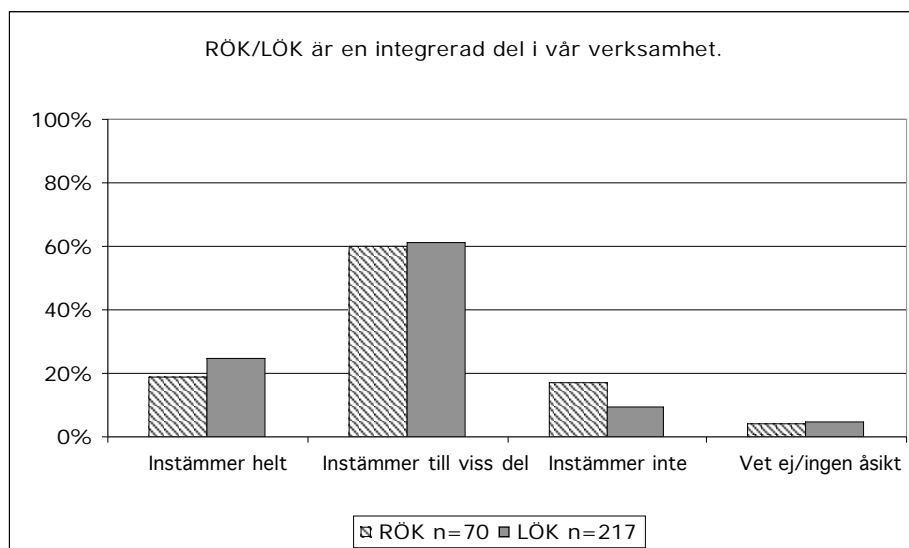
## Överenskommelsen och den ordinarie verksamheten

I följande avsnitt ges en bild av hur de regionala respektive lokala överenskommelserna har integrerats i de ingående aktörernas ordinarie verksamhet. Det handlar om integrering i själva verksamheten, i den politiska agendan samt i vilken utsträckning som personalen har deltagit i utformningen av överenskommelserna.

### Integrering i verksamheten

En indikator på vilket genomslag de regionala och lokala överenskommelserna har haft i sin strävan att främja samverkan inom introduktion för flyktingar och andra invandrare, är i vilken utsträckning överenskommelserna anses vara integrerade i den övriga verksamheten. Med integrering menas att samverkan inom överenskommelsen ingår som en del av den reguljära verksamheten, bland annat genom att berörd personal har kännedom om och tillämpar de målsättningar och arbetsformer som här finns specificerade, men också att rutiner och strukturer kring samverkan utvecklats inom verksamheten. Som framgår av diagrammet nedan, förefaller integreringen överlag vara förhållandevis hög på såväl regional som nivå, då 79 respektive 86 procent dessa respondenter instämmer helt eller delvis i påståendet att den regionala överenskommelsen är en integrerad del i den resterande verksamheten.

Diagram 20 Grad av integrering av RÖK/LÖK i övrig verksamhet

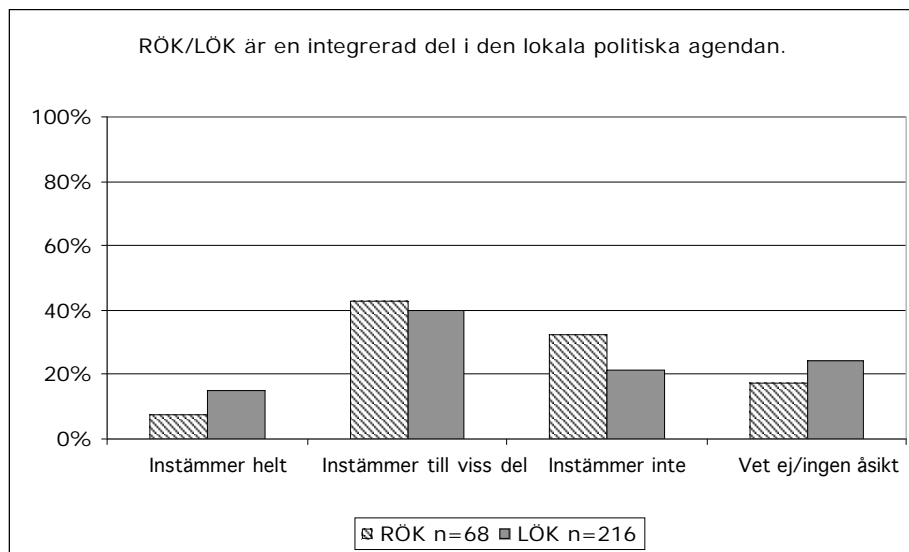


Att de regionala och lokala överenskommelserna överlag verkar vara väl integrerade med annan verksamhet, beror sannolikt på att tecknandet av överenskommelse har varit frivilliga och således till största delen tecknats av aktörer som haft intresse av att medverka i dem. Som framgår ovan upplevs dock de lokala överenskommelsernas integration med annan verksamhet vara något större än vad som är fallet på regional nivå. Detta kan bland annat bero på att behovet av samverkan inom introduktion för flyktingar och andra invandrare kan tänkas vara något större på lokal nivå, och att planer på samverkan inom detta område i större utsträckning därför funnits redan innan överenskommelsen tecknades.

### Integrering i politisk verksamhet

Aktörerna fick i enkätundersökningen även ange i vilken grad de instämde i påståendet att överenskommelsen var en integrerad del i den politiska agendan. Såväl de regionala som lokala överenskommelsernas integration förefaller på denna punkt vara något sämre än deras integration i den övriga verksamheten. Noteras bör dock att de lokala överenskommelserna bedöms som något mer integrerade i den politiska agendan än de regionala överenskommelserna. Detta kan bero på att steget mellan de politiska beslutsfattarna och överenskommelsens aktörer generellt sett är kortare på lokal nivå. I majoriteten av de lokala överenskommelserna har kommunen varit den mest drivande aktören, vilket sannolikt fört med sig att de förtroendevalda i högre grad än på regional nivå varit involverade i överenskommelsen, om inte i själva utarbetandet så åtminstone i fråga om synen på behovet av samverkan inom detta område.

Diagram 21 Grad av integrering av RÖK/LÖK i den politiska agendan

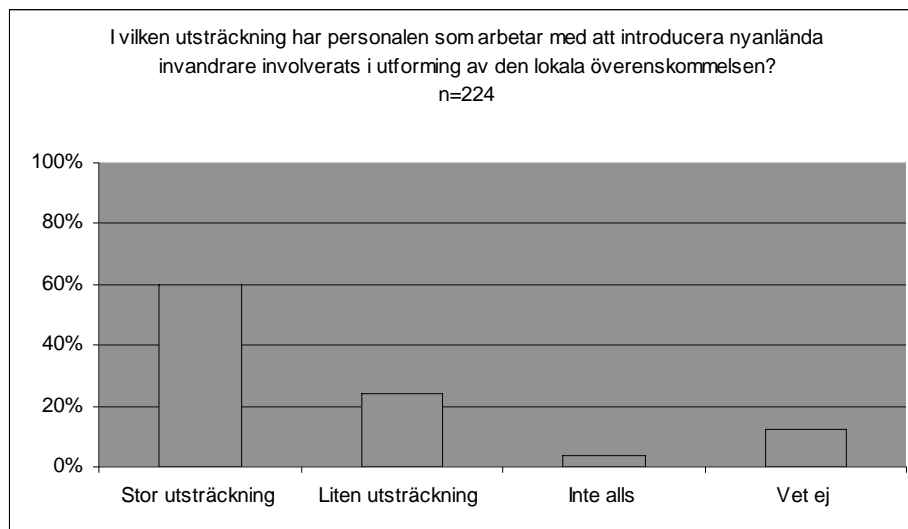


Avslutningsvis kan nämnas att resultat från fallstudier ger vid handen att bristande politisk integrering inte i första hand handlar om politiskt ointresse för samverkan inom introduktionsområdet. Tvärtom framhåller i stort sett samtliga aktörer att synen på samverkan generellt ofta är odelat positiv även på politisk nivå. Den svaga politiska integreringen upplevs istället främst till komma uttryck i en bristande koppling mellan ord och handling, så till vida att samtliga politiska aktörer kan vara överens om behovet av samverkan på ett idémässigt plan utan att denna viljeyttring får konsekvenser för den konkreta verksamheten. Att få till stånd en djupgående integrering med den politiska agendan, ses av flertalet medverkande aktörer som en långsiktig process, i vilken tecknandet av de regionala och lokala överenskommelserna endast utgör första steget.

### Involvering av personalen

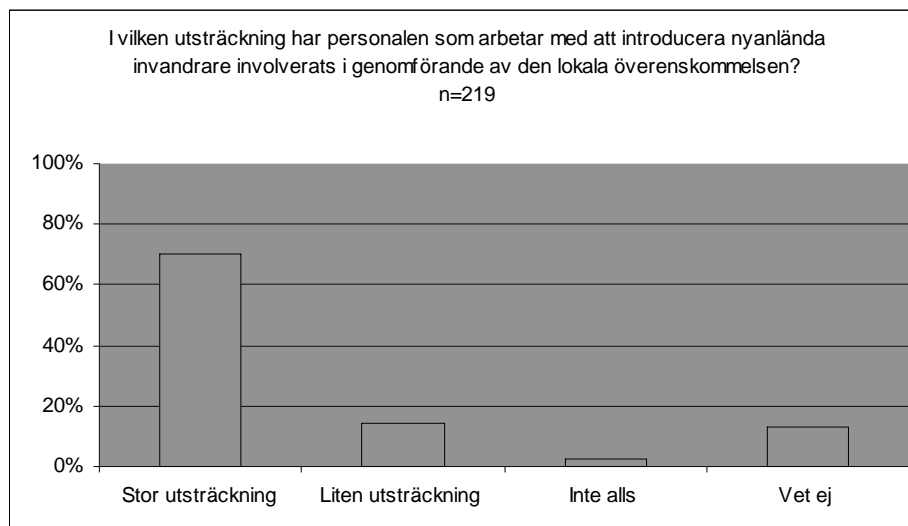
För att få en bild av i vilken utsträckning överenskommelserna förankrats hos den personal som arbetar med introduktion av flyktingar och andra invandrare, ombads aktörerna på lokal nivå besvara i vilken utsträckning utformningen av överenskommelserna involverat personalen. Som visas i nedanstående diagram, svarar en majoritet (60 procent) av respondenterna att personalen i hög grad involverats. Knappt 25 procent av respondenterna menar att personalen involverats i liten grad, medan endast 4 procent av respondenterna anser att personalen inte alls involverats i de lokala överenskommelsernas utformning.

Diagram 22 Personalens medverkan i de lokala överenskommelsernas utformning



Personalens medverkan är, utifrån svaren i enkätundersökningen, något större rörande de lokala överenskommelsernas genomförande. Totalt 70 procent av respondenterna menar att personalen involverats i hög grad i överenskommelsernas genomförande. Vidare anser 14 procent av respondenterna att personalen involverats i liten grad medan två procent (motsvarande fyra personer) anser att personalen inte involverats alls.

Diagram 23 Personalens medverkan i de lokala överenskommelsernas genomförande



Sammanfattningsvis kan personalens medverkan i de lokala överenskommelsernas utformning och genomförande sägas vara god. Personalen verkar dock i något högre grad ha involverats i överenskommelsernas genomförande än i utformningen av överenskommelserna, vilket också bekräftas av de lokala fallstudier som genomförts.

## Förutsättningar för samverkan

Av betydelse för hur väl samverkan inom ett område faller ut, är inte bara de formella avtal om samverkan som träffats aktörerna emellan. Resultaten av samverkan är också beroende av en rad mindre synliga faktorer, såsom skillnader i till exempel inflytande och regelverk respektive personliga relationer. För att få en bild av vilka förutsättningar för samverkan som finns inom ramen för de regionala och lokala överenskommelserna, har ett antal frågor som behandlar detta ställts i enkäten.

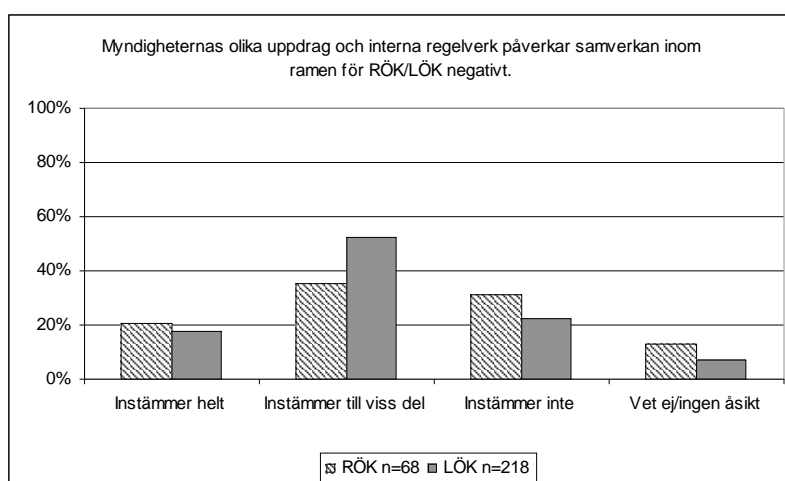
## Myndigheternas uppdrag och regelverk

Av intresse i diskussionen om aktörernas förutsättningar till samverkan är myndigheternas olika uppdrag och regelverk. Som framgår av nedanstående diagram, är respondenternas uppfattning kring huruvida dessa påverkar samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen relativt spridd. På påståendet att myndigheternas olika uppdrag och interna regelverk inverkar negativt på samverkan, svarade 20 procent av respondenterna på regional nivå att de instämmer helt, medan 35 respektive 31 procent av respondenterna svarade att de instämmer till viss del alternativt inte alls.

Respondenternas uppfattning om huruvida myndigheternas interna regelverk och uppdrag påverkar överenskommelsen negativt är relativt spridd också på lokal nivå. Vid en jämförelse med respondenterna på regional nivå, framstår dock respondenterna inom de lokala överenskommelserna som något mer negativa. Andelen respondenter som inte alls instämmer i påståendet att samverkan påverkas negativt av de skilda uppdragen och regelverken är på denna nivå 23 procent. Istället är alternativet ”instämmer till viss del” använt av en större andel av respondenterna.

Att respondenterna är något mer negativt inställda till de skilda uppdragens och regelverkens inflytande på lokal nivå, förklaras av att dessa aktörer står närmare den konkreta introduktionsverksamheten, och därför tydligare kan se vilka avtryck regelverken ger i samverkan i den dagliga verksamheten.

Diagram 24 Respondenternas uppfattning om huruvida myndigheternas uppdrag och regelverk påverkar samverkan inom RÖK/LÖK negativt

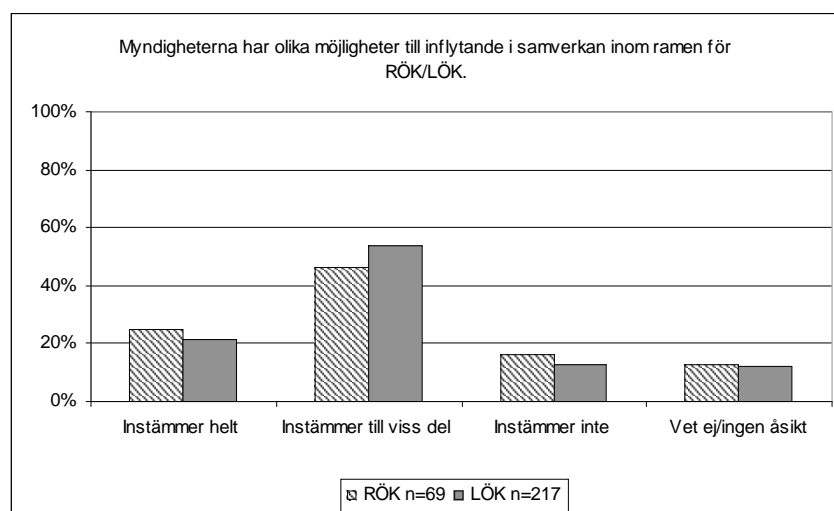


Under de fallstudier som genomförts, framkommer att det i första hand förefaller vara arbetsförmedlingens regelverk som ställer till problem i samverkan. Bland annat framhålls den ström av nya direktiv som arbetsförmedlingen kontinuerligt mottar som ett betydande samverkanshinder, eftersom detta försvårar möjligheterna till kontinuerlighet och långsiktig planering i samverkan. Ett antal aktörer lyfter också fram arbetsförmedlingens statliga styrning som ett problem, så till vida att organisationen har förhållandevis små möjligheter till lokal anpassning och flexibilitet. Mer konkret framhåller flertalet intervjuade aktörer arbetsförmedlingens fokus på långtidsinskrivna individer som ett samverkanshinder, då detta uppdrag står i direkt konflikt med de lokala överenskommelsernas inriktning på nyanlända invandrare. I ett fåtal kommuner har aktörerna försökt förebygga detta problem genom att skriva in de nyanlända på arbetsförmedlingen samma dag de anländer till kommunen, även om individen i detta initiala skede har små möjligheter att få arbete på grund av låg språklig nivå eller bristande hälsostatus.

Ett fåtal aktörer pekar också ut sekretesslagstiftningen som ett problem, då tystnadsplikten till viss del sägs hindra socialtjänsten från att dela ut sig av information som övriga aktörer är i behov av. Det ska dock noteras att det egentligen inte föreligger något lagligt hinder för att samverkande aktörer delar information så länge detta sker med individens godkännande. Sekretesslagstiftningen utgör därmed i sig inget hinder för samverkan. Hindret förefaller istället utgöras av bristande kunskap och information om lagstiftningen på i synnerhet lokal nivå.

Aktörerna ombads också besvara i vilken utsträckning de instämde i påståendet att myndigheterna har olika möjligheter till inflytande i samverkan inom ramen för överenskommelserna. Som framgår av nedanstående tabell, svarade den största delen (46 procent respektive 54 procent) respondenter på såväl regional som nivå att de instämmer i detta påstående till viss del. Totalt 25 procent respektive 21 procent av respondenterna instämmer helt, medan 16 procent respektive 13 procent inte instämmer alls.

Diagram 25 Respondenternas uppfattning om huruvida myndigheterna har olika möjligheter till samverkan inom ramen för RÖK/LÖK



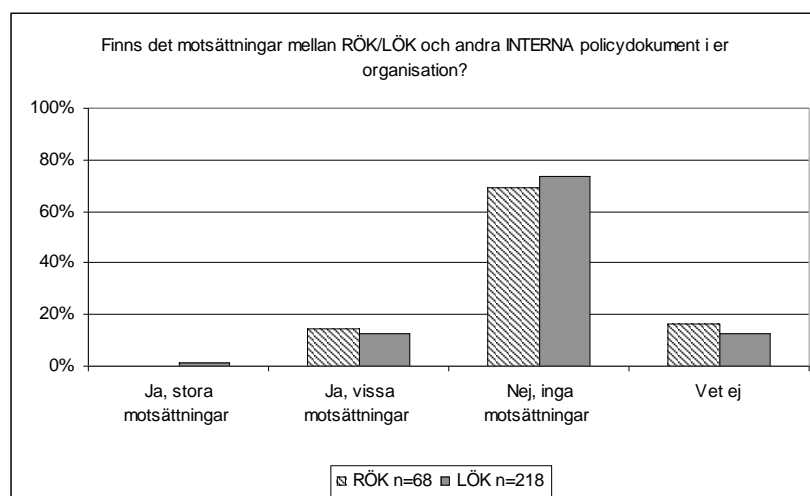


Resultat från fallstudier ger vid handen att det råder relativt delade meningar om vilken aktör som har störst inflytande på regional nivå. Bland de aktörer som oftast nämndes i detta sammanhang återfinns dock i kommunförbund och länsarbetsnämnden, den sistnämnda aktören för att de sitter på betydande resurser i form av finansiella medel och ingångar till arbetsmarknaden. På den lokala nivån dominerar uppfattningen att kommunen har störst inflytande, dels då kommunen utgör huvudintressent i introduktionsverksamheten, dels då aktören kommer in på ett relativt tidigt stadium i samverkansprocessen.

## Motsättningar mellan överenskommelser och policydokument

Av betydelse för de regionala och lokala överenskommelsernas genomslagskraft är också i vilken utsträckning överenskommelserna strider mot andra interna policydokument inom organisationerna. Som framgår av diagrammet nedan, förefaller dock detta problem inte existera i någon större utsträckning. En klar majoritet (69 procent respektive 73 procent) av de lokala och regionala aktörerna anser att några sådana motsättningar inte existerar. I de fall där motsättningar av detta slag existerar, är de i samtliga fall av ett mindre slag.

Diagram 26 Motsättningar mellan RÖK/LÖK och andra interna policydokument



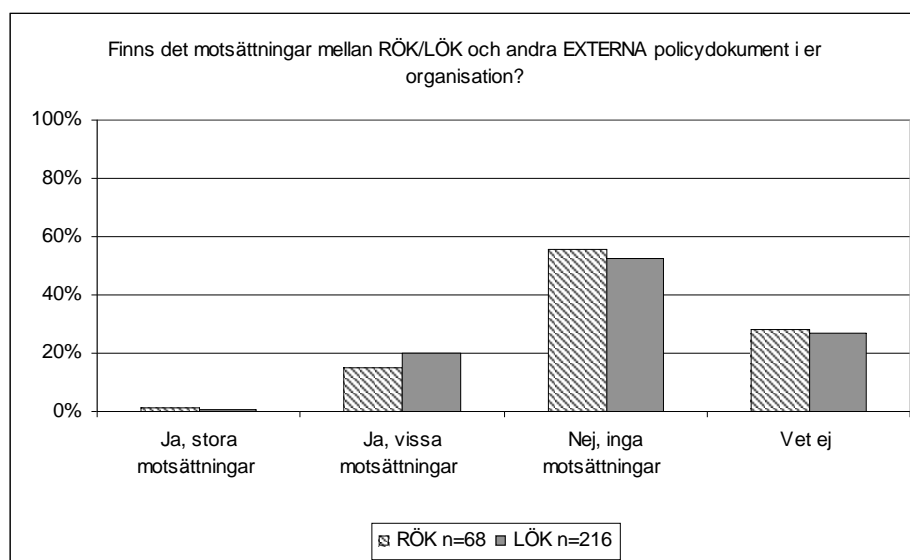
Respondenterna ombads även utveckla vilka dessa motsättningar var. Med utgångspunkt i svaren, förefaller det som om de motsättningar som faktiskt upplevs existera på regional nivå främst rör Migrationsverkets uppdrag. Detta då verkets uppdrag framförallt är inriktat mot att bereda asylsökande möjligheter till återvändande, samtidigt som de regionala överenskommelserna i huvudsak är fokuserade på integration/integrering i det svenska samhället, vilket enligt en respondent utgör ”en svår, nästan omöjlig balansgång”. Några respondenter menade vidare att samverkan inom mottagande och introduktion för Migrationsverkets del blir av alltmer underordnad betydelse, då ytterst få asylsökande beviljas uppehållstillstånd.

Motsättningarna på lokal nivå förefaller främst röra de medverkande aktörernas skilda regelverk och ekonomiska resurser. Till viss del lyfts

även oklara uppdrag och brist på styrning fram som en motsättning i enkäten. Ett fåtal respondenter menade vidare att samverkan kring tiden innan uppehållstillstånd försvåras av att merparten av de asylsökande får avslag, vilket gör att förberedelse för introduktion i Sverige ger ”falska förespeglningar om en framtid i Sverige”, som en respondent uttryckte det.

Förhållandevis konfliktfritt förefaller det också vara mellan de regionala och lokala överenskommelserna och andra *externa* policydokument inom organisationen. Dock tycks det finnas något fler motsättningar på denna nivå, då en något mindre majoritet än tidigare (56 respektive 52 procent) anger att det inte saknas motsättningar mellan dessa. Intressant att uppmärksamma är att så mycket som 28 respektive 27 procent av respondenterna inte har någon åsikt om dylika motsättningar.

Diagram 27 Motsättningar mellan RÖK/LÖK och andra externa policydokument



Merparten av respondenterna på regional nivå menar att motsättningarna mellan den regionala överenskommelsen och andra externa policydokument främst rör otydliga regeringsuppdrag rörande i första hand Arbetsmarknadsstyrelsens medverkan i introduktionen. Somliga respondenter tar också upp försörjningsfrågan som ett problem, i synnerhet avseende ambitionen att individualisera introduktionsverksamheten:

*Det finns problem med att få en gemensam penningpåse från alla myndigheter för att skapa effektiv introduktion. Arbetsförmedlingen måste t.ex. själv köpa utbildning och då utifrån upphandling och ramavtal vilket kraftigt försvårar individualiseringen i introduktionen, vilket vi ändå tycker är den största framgångsfaktorn.*

På den lokala nivån, upplever huvuddelen av respondenterna att motsättningarna främst rör skilda regelverk, framförallt i fråga om den egna aktören och arbetsförmedlingarna. Även tystnadsplikten framhålls av somliga respondenter som ett problem. En respondent menar att bristen på gemensamma definitioner kan medföra svårigheter: ”Definitionen av

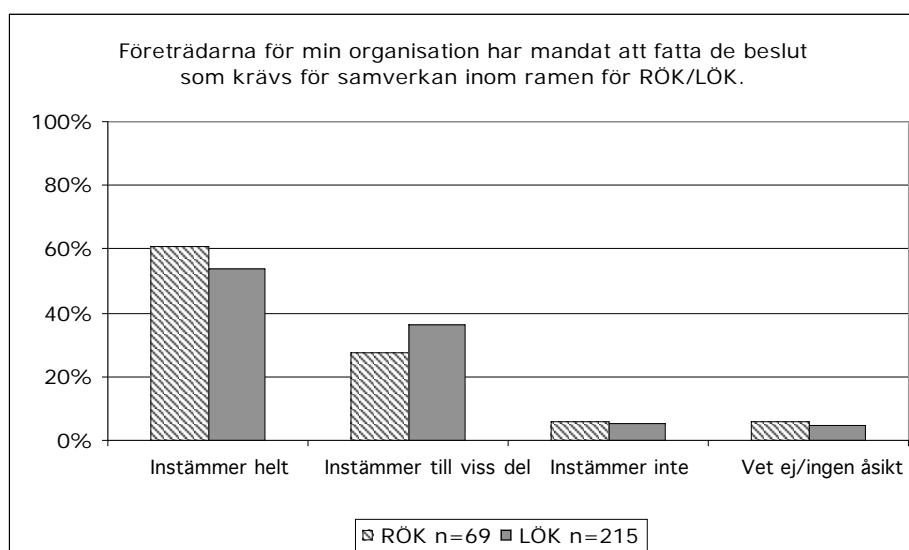
arbetslös utgör ett problem. Antalet arbetslösa personer varierar mycket beroende på vilken myndighet som tillfrågas.”

Sammanfattningsvis förefaller det vara relativt konfliktfritt mellan de regionala/lokala överenskommelserna och andra interna/externa policydokument. I den mån motsättningar förekommer, förefaller de främst röra aktörernas regelverk och uppdrag, snarare än övergripande måldokument liknande den centrala överenskommelsen. Detta beror sannolikt att den centrala överenskommelsen, liksom i många fall de regionala och lokala, är förhållandevis översiktlig till sin karaktär, varför eventuella motsättningar framstår som mindre framträdande.

## Beslutsmandat

Av betydelse för hur väl samverkan inom ett område faller ut, är också i vilken utsträckning aktörernas agerande är förankrade i den egna organisationen. Som visas i nedanstående diagram, menar en klar majoritet av respondenterna på såväl regional som lokal nivå att den egna organisationens företrädare har mandat att fatta de beslut som krävs inom ramen för den regionala överenskommelsen. Noteras bör dock att det är något färre respondenter som instämmer helt i detta påstående på lokal nivå jämfört med den regionala nivån.

Diagram 28 Respondenternas åsikt om huruvida den egna organisationens företrädare har mandat att fatta beslut inom RÖK/LÖK

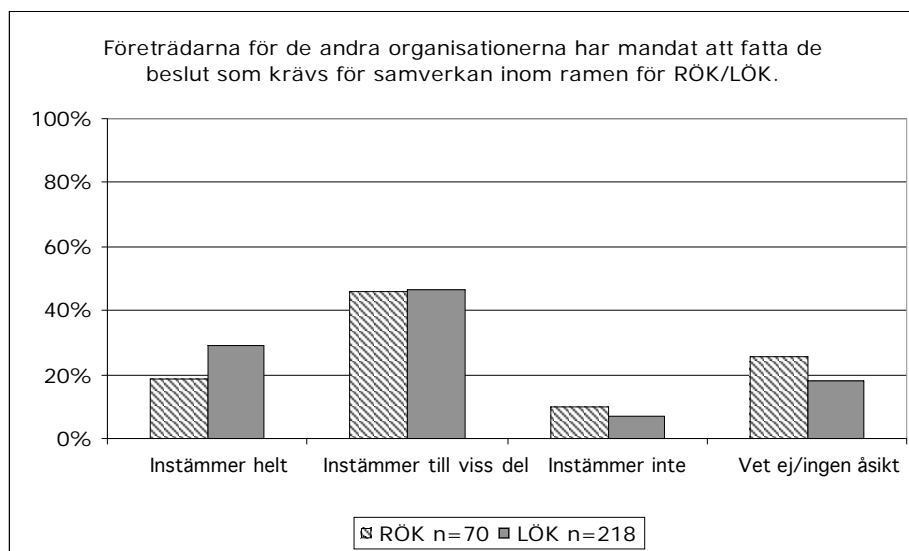


Aktörerna ombads i enkätundersökningen även besvara i vilken utsträckning de ansåg att de andra aktörernas företrädare har beslutsmandat. Intressant att notera är här att respondenterna överlag bedömt att de andra företrädarna har mindre mandat att fatta beslut än vad de ansett att de egna företrädarna har. Endast en knapp femtedel av respondenterna på regional nivå instämmer helt i påståendet att företrädare för de andra aktörerna har mandat att fatta de beslut som krävs inom ramen för den regionala överenskommelsen. Totalt 46 procent av respondenterna instämmer till viss del i påståendet, medan 10 procent av respondenterna inte instämmer alls. En markant skillnad kan även observeras i gruppen av

respondenter som inte vet, vilken här uppgår till 26 procent. Detta är dock inte särskilt förvånande, då respondenterna av förklarliga skäl vet mer om den egna organisationen än de andra aktörerna.

Samma tendens återfinns på lokal nivå, då respondenterna även här är mer försiktigt inställda till att bedöma mandat för de övriga företrädarnas beslutsmandat jämfört med den egna organisationens företrädare. Överlag har dock respondenterna på lokal nivå en något mer positiv inställning till de andra företrädarnas beslutsmandat än respondenterna på regional nivå uppvisat, då 29 procent av respondenterna instämmer helt i påståendet att de andra aktörernas företrädare har mandat att fatta de beslut som krävs för samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen. Totalt 46 procent av respondenterna instämmer till viss del.

**Diagram 29 Respondenternas åsikt om huruvida andra aktörernas företrädare har mandat att fatta beslut inom RÖK/LÖK**

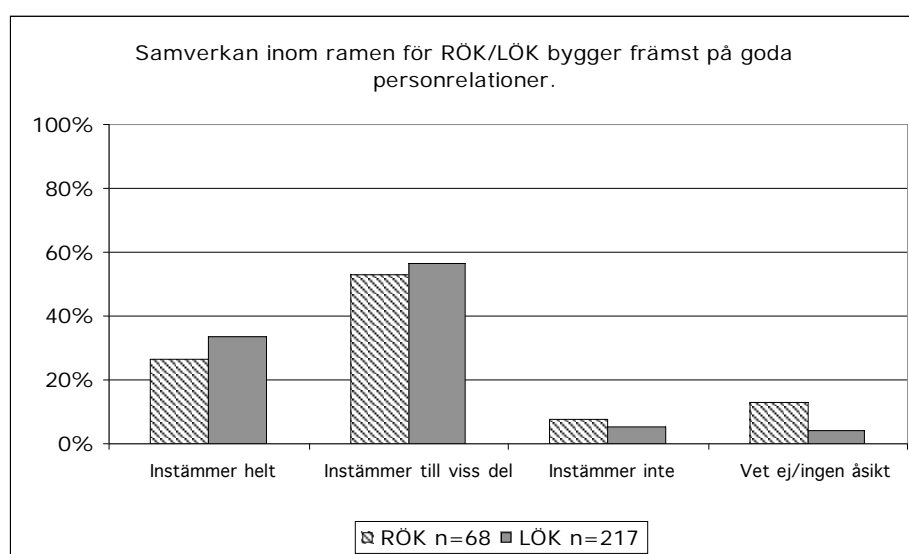


Att respondenterna på såväl regional som lokal nivå överlag gör bedömningen att de andra aktörernas företrädare har ett mindre beslutsmandat jämfört med den egna organisationens företrädare kan ha flera orsaker. En tänkbar orsak är att respondenterna egentligen inte alls upplever att de andra aktörernas företrädare har mycket mindre beslutsmandat än vad de själv har, men att de, eftersom de inte vet säkert, ändå väljer det mittersta alternativet ”instämmer till viss del” för säkerhets skull. Det kan också vara så att diagrammet speglar respondenternas faktiska åsikter, så till vida att de faktiskt upplever att de andra företrädarna har mindre beslutsmandat än vad de egna företrädarna har. En förklaring till denna uppfattning skulle kunna vara att aktörerna i viss mån saknar kunskap om varandras regelverk och befogenheter. En aktör som ställer sig utanför ett initiativ inom ramen för samverkan i överenskommelsen kan av de andra aktörerna uppfattas som ett uttryck för brist på mandat, när det i själva verket kanske handlar om att organisationens regelverk inte tillåter den typen av initiativ.

## Personliga relationer

En av de faktorer som oftast påtalas som en betydelsefull förutsättning för samverkan, är de inbördes relationerna mellan aktörerna i fråga. Som framgår av diagrammet nedan, menar en majoritet (80 procent) av respondenterna på regional nivå att samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen helt eller till viss del är beroende av goda personrelationer. Vid en jämförelse med resultaten på lokal nivå, framgår att denna åsikt är ännu mer utbredd här, då 91 procent av respondenterna anser att samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen helt eller i viss mån främst bygger på goda personrelationer.

Diagram 30 Respondenternas åsikt om huruvida samverkan inom ramen för RÖK/LÖK främst bygger på goda personrelationer



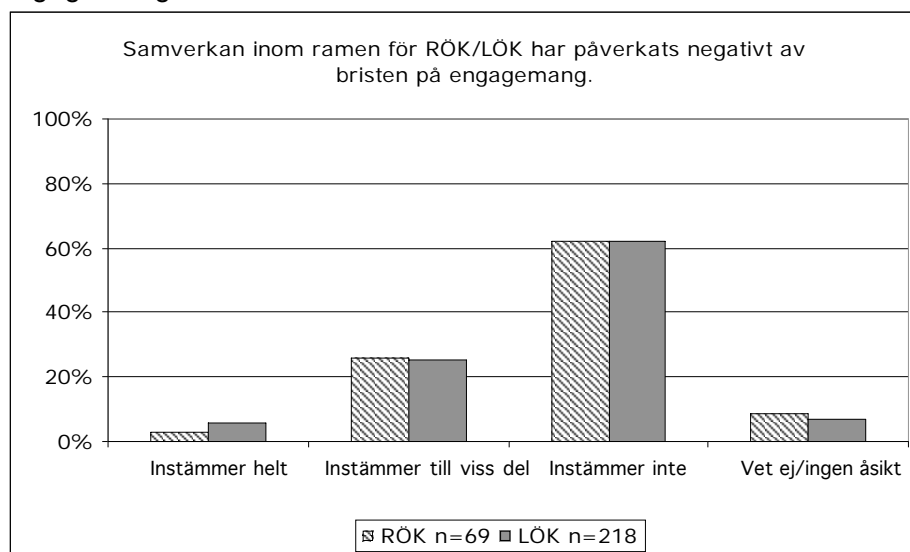
Med tanke på att den centrala överenskommelsen bland annat syftar till att stärka och formalisera samverkan, kan andelen respondenter som anser att samverkan inom ramen för överenskommelserna främst bygger på goda personrelationer förefalla hög. Detta då de regionala och lokala överenskommelserna inte tycks ha varit särskilt framgångsrika i sin strävan att formalisera samverkan. Det ska dock uppmärksammas att flertalet aktörer under intervjuer betonat att de lokala och regionala överenskommelserna bidragit till att göra personliga relationer *mindre* viktiga för att samverkan ska fungera effektivt. Inte minst framhålls betydelsen av de lokala överenskommelserna då nya personer tillkommer i samverkan, då dessa underlättar och tydliggör aktörernas åtaganden på ett mer formellt plan.

Av fallstudierna framkommer vidare att de personliga relationerna framförallt bedöms som avgörande då motsättningar uppstår mellan de medverkande aktörernas regelverk och uppdrag. Vid dylika tillfällen framhåller flertalet aktörer vikten av att arbeta med flexibla och tillmötesgående personer, eftersom ett visst mått av regelböjning ofta är nödvändig för att samverkan ska fungera effektivt. De personliga relationerna skulle sannolikt framstå som mindre betydande om exempelvis regelverk och uppdrag var mer samordnade än vad de är idag.

## Betydelsen av engagemang

Aktörerna på regional och lokal nivå har också fått svara på i vilken utsträckning de anser att överenskommelserna påverkats negativt på grund av bristande engagemang. Huvuddelen av respondenterna på både regional och lokal nivå menar att så inte alls är fallet. Detta innebär alltså att engagemanget är stort. Detta resultat bekräftas också av de fallstudier som genomförts på regional och lokal nivå. Här framgår att överenskommelserna i många fall drivits fram av eldsjälarna inom de medverkande aktörerna, och att dessa eldsjälarna också har spelat en stor roll för det fortsatta arbetet och implementeringen av överenskommelserna.

Diagram 31 Respondenternas uppfattning om huruvida samverkan inom ramen för RÖK/LÖK har påverkats negativt av bristande engagemang



## Utveckling av överenskommelserna

Nedan ges en bild av utvecklingen av de regionala och lokala överenskommelserna. Följande frågor diskuteras mer konkret:

- I vilken utsträckning har de regionala och lokala överenskommelserna genomgått revidering och uppföljning?
- I vilken utsträckning har erfarenheter av andra överenskommelser tillvaratagits?
- Finns behov av vidareutveckling av mål och åtaganden i den centrala, de regionala och de lokala överenskommelserna?

### Uppföljning och revidering

I detta avsnitt beskrivs i vilken utsträckning som överenskommelserna ska respektive har följts upp respektive reviderats.

### Uppföljning, utvärdering och revidering i överenskommelserna

Uppföljning nämns i 14 av de 15 regionala överenskommelserna. Undantagen är överenskommelsen i Uppsala län. I två överenskommelser, Skåne och Västernorrland, saknas referenser till uppföljning av den regionala överenskommelsen, dock anges i dessa att lokala överenskommelser ska följas upp. Förklaringen till att Uppsala läns överenskommelse saknar referens till uppföljning står till viss del att finna i överenskommelsens utformning, som är översiktlig till sin karaktär och främst är en bekräftelse på aktörernas gemensamma ambition att utveckla och fördjupa samarbetet i länet. De mål som formuleras i Västernorrlands överenskommelse kan till viss del sägas vara ett uttryck för uppföljning. I Jämtlands överenskommelse beskrivs att uppföljning ska ske i form av utvärdering.

Vanligast är att uppföljning av överenskommelsen och det arbete som bedrivs inom ramen för denna beskrivs med två aspekter i fokus: att det ska ske och när det ska ske. Detta gäller samtliga överenskommelser. I relativt många fall anges även vem som är ansvarig för att initiera uppföljning.

I tabellen nedan anges de överenskommelser där den organisation som ska genomföra uppföljningen anges.

Tabell 16 Ansvar för uppföljning

Överenskommelse	Ansvarig för uppföljning/initiera uppföljning
Blekinge	Migrationsverket
Gävleborg	Länsarbetsnämnden
Kronoberg	Länsarbetsnämnden
Norrbottn	Kommunförbundet
Skåne	Migrationsverket
Södermanland	Länsarbetsnämnden, Länsstyrelsen
Östergötland	Regionen Östsam
Dalarna	Länsarbetsnämnden
Västerbotten	Länsstyrelsen
Västmanland	Respektive deltagande aktör
Örebro	Utvecklingsrådet

Som framgår har ansvaret för att initiera uppföljning och/eller genomföra uppföljning i de flesta fall tillförts länsarbetsnämnden. Som framgår av tabellen kan ansvaret för att initiera uppföljning innehas av olika aktörer. I Södermanlands överenskommelse specificeras att ansvaret för den första uppföljningen är länsarbetsnämndens för att därefter övertas av länsstyrelsen. I samband med att överenskommelsen i Södermanland reviderades under oktober 2004 gjordes ett förtydligande genom att ansvaret för initiering av uppföljning gavs till länsstyrelsen i samverkan med länsarbetsnämnden. I Kronoberg specificeras att uppföljning ska ske på ledningsnivå. I Jönköpings överenskommelse sägs att indikatorer för uppföljning ska tas fram under ett inledande skede.

Som redan nämnts framgår i de flesta överenskommelserna när uppföljning och eventuell revidering ska ske. En gång per år är ett vanligt intervall för uppföljning, även om det tätare intervallet två gånger per år också förekommer. I några överenskommelser specificeras exakta tidpunkter för uppföljning. Den formulering om varje myndighets generella ansvar för att följa upp resultat av sin egen verksamhet samt Integrationsverkets särskilda ansvar för att följa upp introduktionsresultatet för nyanlända invandrare, som återfinns i den centrala överenskommelsen, används i flera av de regionala överenskommelserna.



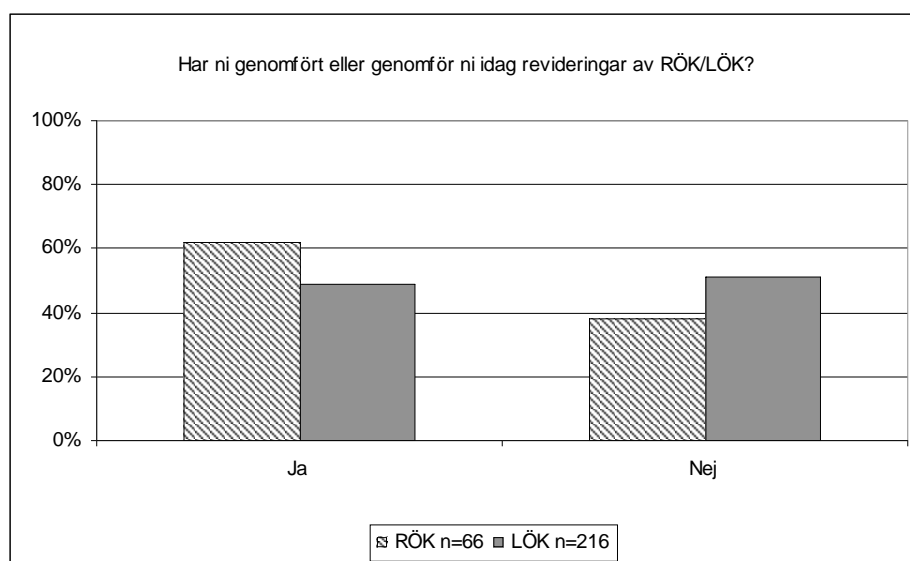
Till skillnad från kontinuerlig uppföljning nämns utvärdering av överenskommelsen och arbetet inom ramen för denna i betydligt lägre utsträckning. Endast två överenskommelser nämner utvärdering: Jönköping och Jämtland. I Jönköpings överenskommelse sägs att utvärderingen bör följa hela processarbetet med överenskommelsen och en regional FoU-enhet ges ansvaret för att utforma modeller både för uppföljning och för utvärdering. I Jämtland sägs att arbetet inom ramen för överenskommelsen ska utvärderas i samband med revidering av densamma. För att underlätta utvärderingen ska mål för arbetet sättas upp. Liksom i fråga om uppföljning tycks det som om samverkan inom ramen för regional överenskommelse hittills skett utan att utvärdering av arbetet och formerna för detta genomförts. Västmanland har upprättat en särskild uppföljningsrapport för arbetet med integration inom ramen för överenskommelsen.

I två överenskommelser framgår att uppföljning och/eller revidering skett av överenskommelsen skett sedan dess tillblivelse. Jönköpings överenskommelse reviderades under april 2005 och Västmanlands överenskommelse reviderades under oktober 2004. I Jönköpings län har överenskommelsen följts upp utan efterföljande revideringar, dvs. innehållet är detsamma. I Södermanland innebar en revidering dels att uppföljningsansvaret gavs till länsstyrelsen samt en fördjupad beskrivning av närliggande arbete som pågår på regional nivå. Även om det inte kan uteslutas är vår bedömning att övriga överenskommelser ännu inte reviderats, alternativt att revidering pågår.

### Genomförda revideringar

En klar majoritet (62 procent) av de regionala överenskommelserna har genomgått en revidering. Vid en jämförelse med lokal nivå, framgår att andelen reviderade lokala överenskommelser var något mindre, då 49 procent av dessa överenskommelser hade genomgått en revidering.

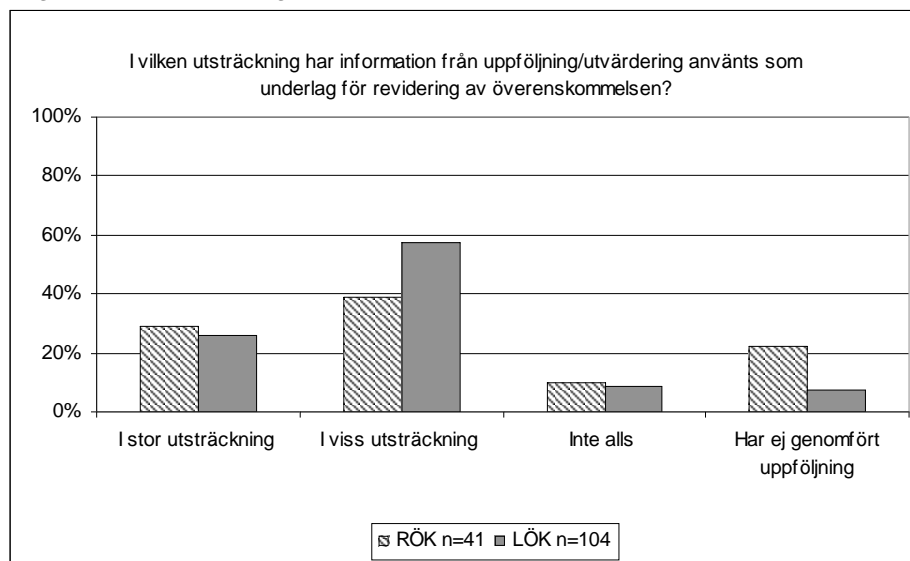
Diagram 32 Genomförda revideringar av RÖK/LÖK



De respondenter som svarat jakande på frågan om revidering av överenskommelsen, ombads även ange i vilken utsträckning resultat från uppföljning av överenskommelsen hade legat till grund för revideringen. Som visas i diagrammet nedan, har en majoritet av respondenterna på regional nivå svarat att uppföljning används som underlag för revidering i stor utsträckning (29 procent) eller viss utsträckning (39 procent). Totalt tio procent av respondenterna på regional nivå har angett information från uppföljning inte alls legat till grund för revideringen. Intressant att notera är att 22 procent av respondenterna som reviderat sin överenskommelse inte genomfört en uppföljning.

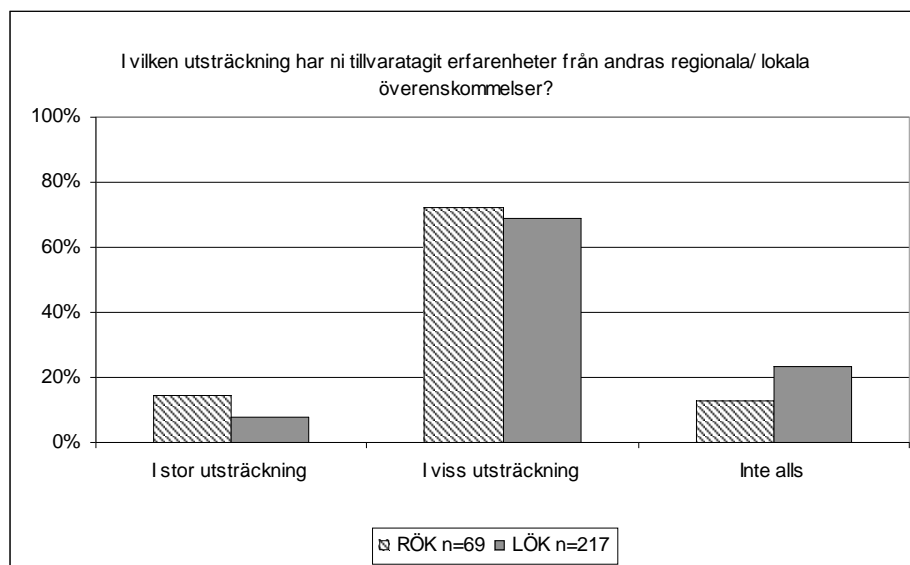
Även på lokal nivå hade information från uppföljning i förhållandevis hög grad legat till grund för de genomförda revideringarna, då 26 respektive 58 procent av respondenterna angivit att uppföljningar använts som revideringsunderlag i stor eller viss utsträckning. Vidare uppger nio procent av respondenterna på lokal nivå att resultat från uppföljningar inte alls använts vid revideringen. Vid en jämförelse med resultaten från regional nivå, har således resultat från uppföljning använts för revidering i något högre grad på lokal nivå. Värt att nämna är även att andelen respondenter som reviderat överenskommelser utan att genomföra uppföljning är något mindre än på regional nivå, då andelen här uppgår till 8 procent.

Diagram 33 I vilken utsträckning resultat från uppföljning hade legat till grund för revideringar av RÖK/LÖK



Respondenterna fick även frågan i vilken utsträckning man tillvaratagit erfarenheter från andra överenskommelser. Huvudparten (57 respektive 69 procent) av respondenterna på regional och lokal nivå svarade att sådana erfarenheter hade tillvaratagits i viss utsträckning. Som framgår vid en jämförelse, har respondenterna på lokal nivå dock i något mindre utsträckning tillvaratagit erfarenheter från andra lokala överenskommelser, då hela 24 procent av respondenterna anger att detta inte alls skett, vilket kan jämföras med 13 procent på den regionala nivån.

Diagram 34 Tillvaratagande av erfarenheter från andra regionala/lokala överenskommelser

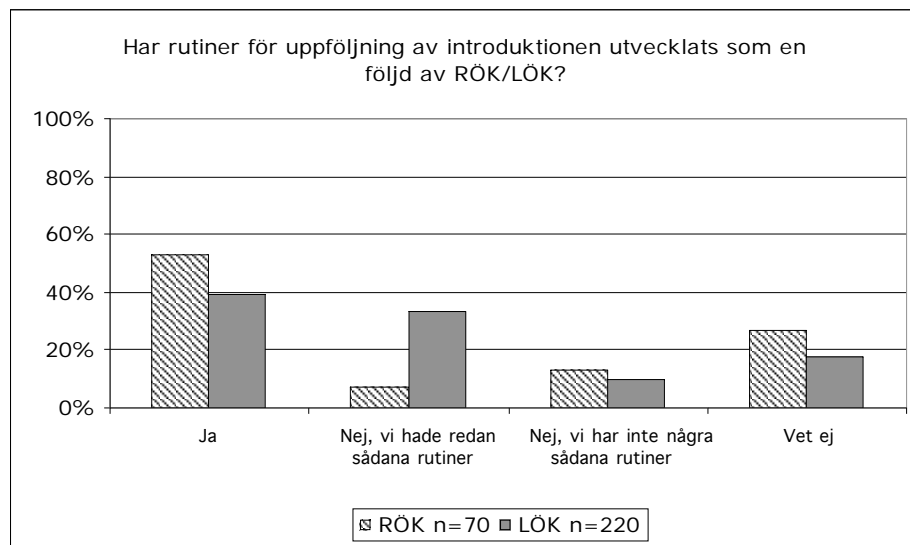


## Uppföljning

Ett av den centrala överenskommelsens delmål, vilket ofta också anges i de regionala och lokala överenskommelserna, är att formalisera formerna för samverkan mellan de olika aktörerna. En indikator på hur framgångsrik man varit i denna strävan kan vara i vilken utsträckning rutiner för uppföljning av introduktionsverksamheten utvecklats som en följd av överenskommelserna.

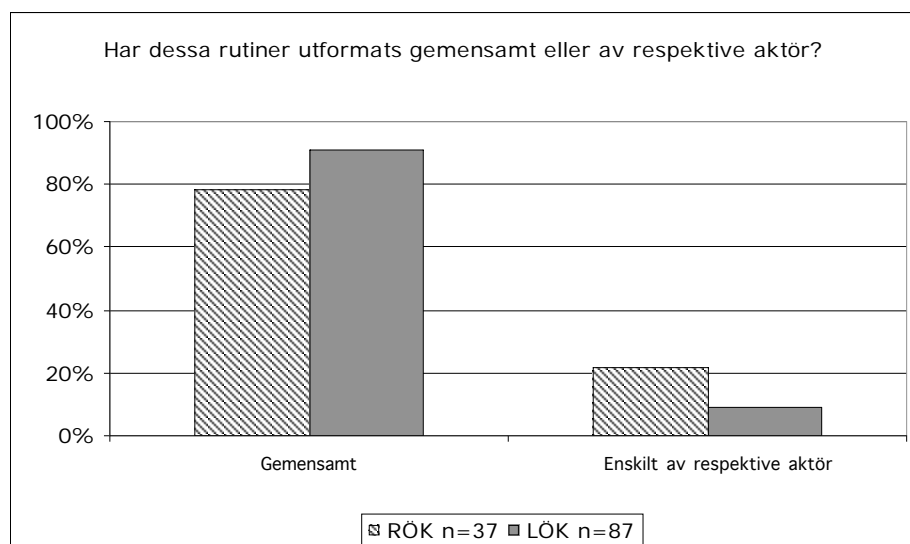
Som framgår av tabellen nedan, förefaller utfallet i denna fråga vara förhållandevis god på såväl regional som lokal nivå. Totalt 53 respektive 40 procent av dessa respondenter uppger att rutiner har utvecklats som en följd av den regionala respektive lokala överenskommelsen, medan sju respektive 33 procent anger att sådana rutiner redan existerade. Att betydligt fler aktörer på den lokala nivån menar att rutiner för uppföljning redan fanns jämfört med den regionala nivån är inte särskilt förvånande, då behovet av formaliserad uppföljning sannolikt är större ju närmare den faktiska verksamheten aktörerna verkar.

Diagram 35 Utveckling av rutiner för uppföljning av introduktionen som en följd av RÖK/LÖK



De respondenter som besvarade frågan jakande om huruvida rutiner utvecklats som en följd av överenskommelserna, fick även följdfrågan om dessa rutiner utvecklats gemensamt eller av respektive aktör. En majoritet (78 procent) av respondenter på regional nivå har angivit att rutinerna utvecklats gemensamt, vilket får ses som positivt ur ett samverkansperspektiv. Ännu vanligare är att aktörerna utvecklat rutinerna gemensamt på lokal nivå, då 91 procent av respondenterna uppgivit att så är fallet.

Diagram 36 Utveckling av rutiner för introduktion som en följd av RÖK/LÖK



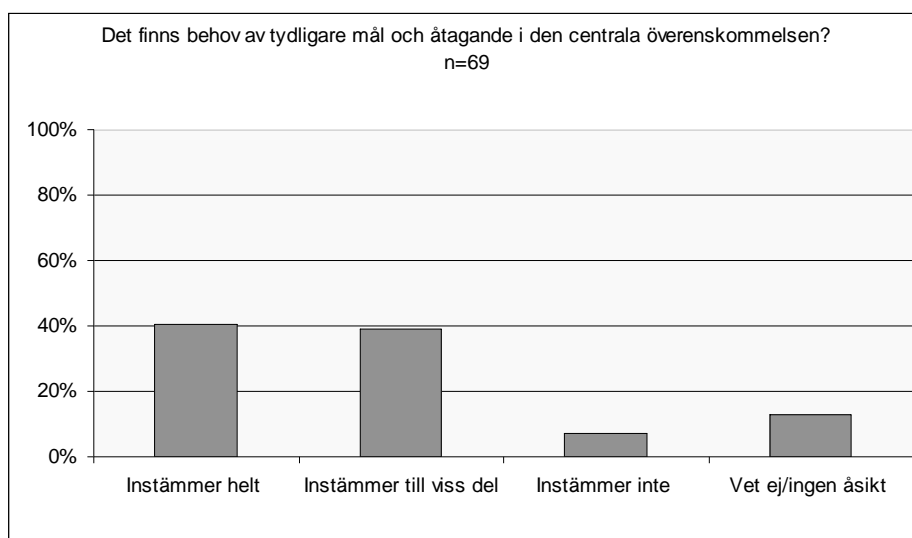
## Utveckling av mål och åtaganden

I följande stycke kommer behoven av utveckling av målen och åtaganden i den centrala överenskommelsen samt i de regionala respektive lokala överenskommelserna att diskuteras. En mer ingående beskrivning av vilka mål som ingår återfinns i kapitel tre.

### Utveckling av mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen

Sammanlagt 80 procent av respondenterna instämmer helt eller delvis i påståendet att det finns behov av tydligare mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen. Endast sju procent instämmer inte alls i detta påstående. Betonas ska dock att den centrala överenskommelsen i en egentlige mening inte innehåller några mål. Att en så stor andel av dem som arbetar med de regionala överenskommelserna anser att det skulle behövas tydligare mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen kan indikera att den centrala överenskommelsens mål och åtaganden är viktiga för att samverkan på regional nivå ska fungera på ett önskvärt sätt.

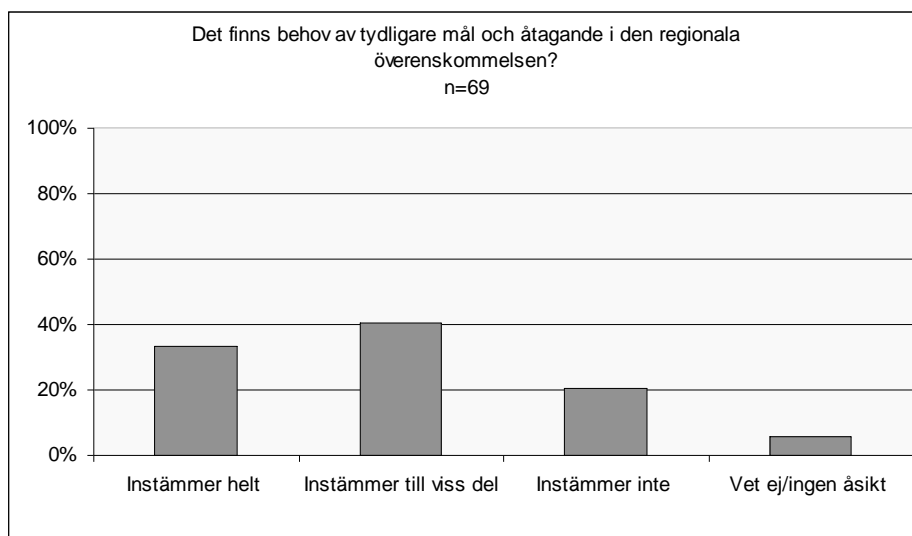
Diagram 37 Behov av tydligare mål och åtaganden i CÖK



### Utveckling av mål och åtaganden i regionala överenskommelser

I diagrammet nedan presenteras enkätundersökningens resultat angående om aktörerna anser att det finns behov av tydligare mål och åtaganden i de regionala överenskommelserna d.v.s. de överenskommelser som de själva har undertecknat.

Diagram 38 Behov av tydligare mål och åtaganden i RÖK

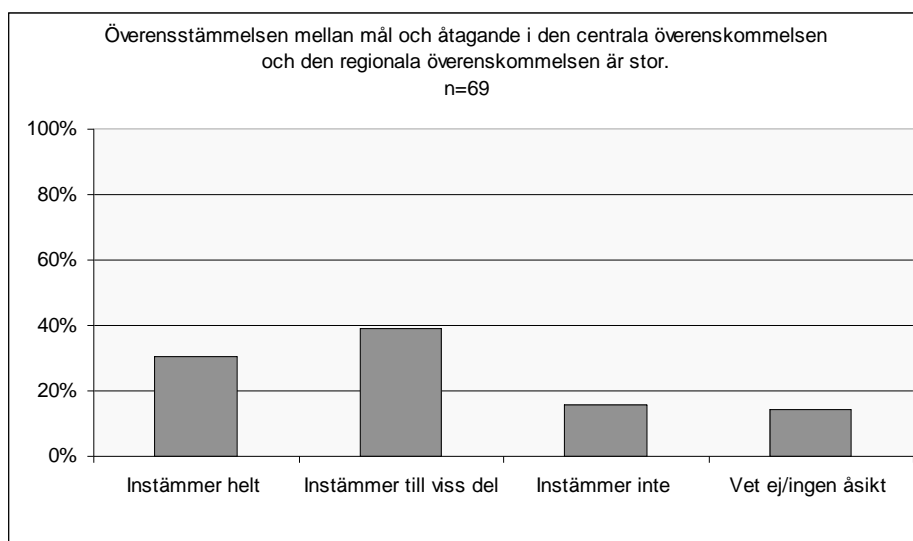


Det finns enligt respondenterna ett behov av tydligare mål och åtaganden även på regional nivå. Totalt 74 procent instämmer helt eller till viss del i påståendet. Det är dock en något större andel av de medverkande (20 procent) som inte instämmer i detta påstående än i motsvarande påstående gällande den centrala överenskommelsen. Detta tycks tyda på att de regionala överenskommelserna är något mer tydliga än den centrala överenskommelsen, även om överenskommelserna skulle kunna vara ännu mer tydliga enligt de regionala aktörerna.

Av intresse i sammanhanget kan även vara om aktören anser att målsättningarna bör utvecklas på ett substantiellt plan, det vill säga om nya målsättningar bör tillkomma eller gamla utvecklas/tas bort. Genomförda fallstudier visar här på att ett flertal aktörer på regional nivå i synnerhet efterlyser ett utökat diskrimineringsperspektiv, inte minst som ett led i att förbättra invandrades integration på arbetsmarknaden på lång sikt.

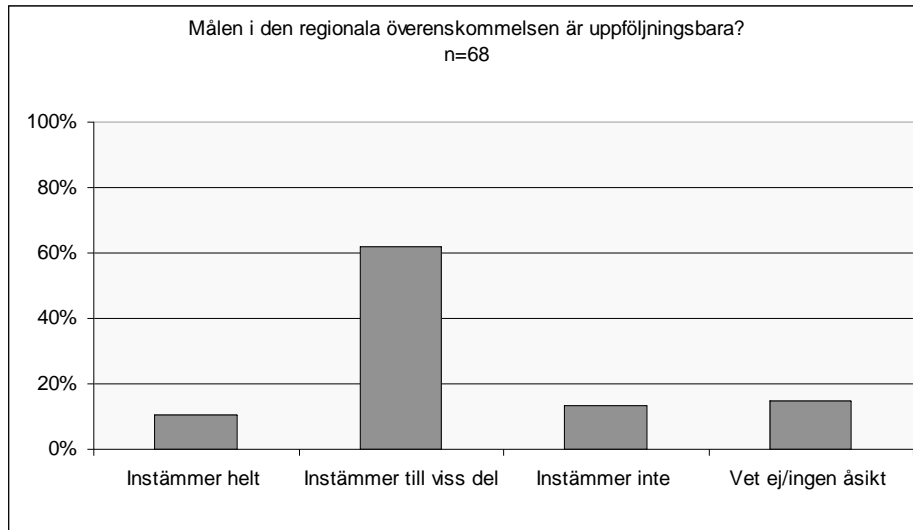
Enkätundersökningen visar vidare att sammanlagt 69 procent instämmer helt eller till viss del i påståendet om att överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i den centrala och de regionala överenskommelserna är stor. Målen och åtaganden är med andra ord relativt lika varandra i den centrala överenskommelsen och de regionala överenskommelserna.

Diagram 39 Överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i CÖK och RÖK



Det är utifrån detta intressant att undersöka om de medverkande på regional nivå anser att målen i de regionala överenskommelserna är uppföljningsbara eller inte.

Diagram 40 Uppföljningsbara mål i den regionala överenskommelsen

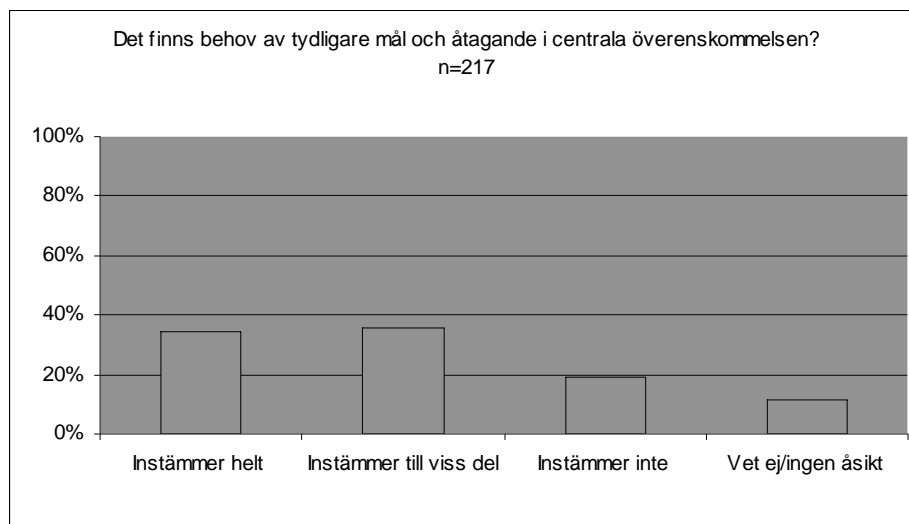


Trots att en stor andel av respondenterna ansåg att det finns behov av tydligare mål i de regionala överenskommelserna är det ändå 62 procent som till viss del instämmer i att de mål som finns är uppföljningsbara. Totalt 10 procent instämmer helt i detta påstående, medan 13 procent inte instämmer alls. Med tanke på att 72 procent av respondenterna anser att målen helt eller till viss del är uppföljningsbara kan det tolkas som att även om målen skulle kunna vara tydligare så fungerar de ändå i stor utsträckning som de är. Det är dock viktigt att komma ihåg att det trots allt är en relativt liten andel som instämmer helt i detta påstående, vilket indikerar att målen skulle kunna göras mer uppföljningsbara.

## Utveckling av mål och åtaganden i lokala överenskommelser

Mål och åtaganden beskrivs i majoriteten av de lokala överenskommelserna relativt ingående. Tidigare presenterades svaren från de regionala aktörernas syn på om det krävs tydligare mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen, vilket flertalet respondenter ansåg att det gjorde. Nedan presenteras de lokala aktörernas syn på detta.

Diagram 41 Behov av tydligare mål och åtaganden i CÖK

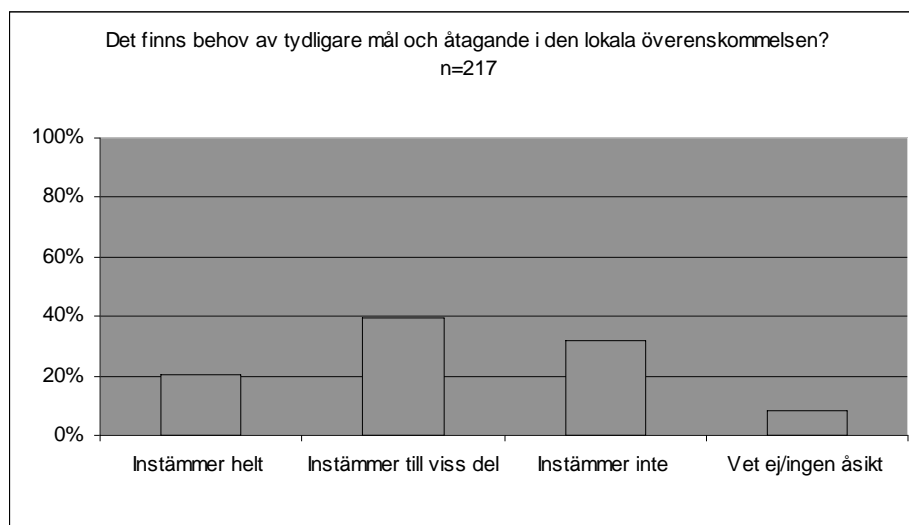


Sammanlagt 70 procent av aktörerna på lokal nivå instämmer helt eller till viss del i påståendet att det finns behov av tydligare mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen och 19 procent instämmer inte i detta påstående. Det är en något mindre andel som anser att det behövs tydligare mål och åtaganden än det var bland de regionala aktörerna, men det är fortfarande en majoritet som anser att behov finns.

Något mer positiva är respondenterna vid frågan om det behövs tydligare mål och åtaganden i de lokala överenskommelserna, vilket framgår av diagrammet.



Diagram 42 Behov av tydligare mål och åtaganden i LÖK

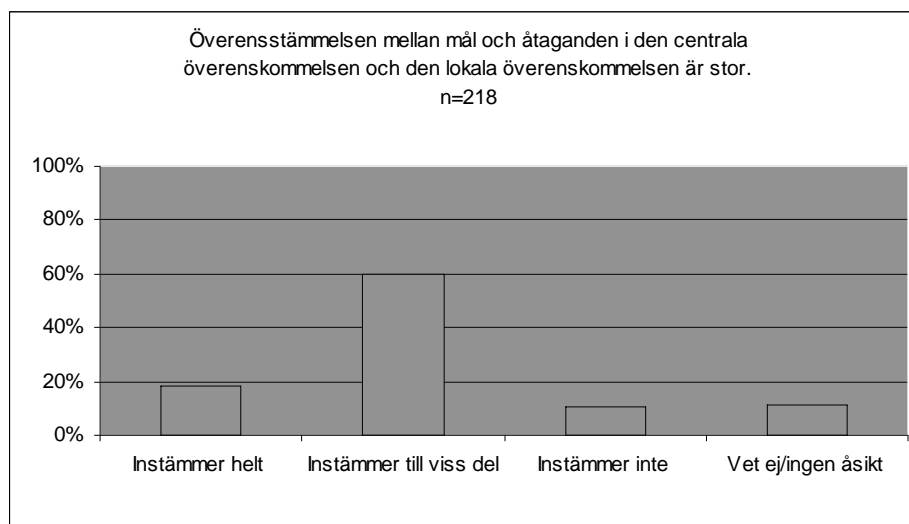


I påståendet om att det finns behov av tydligare mål och åtaganden i den lokala överenskommelsen instämmer 60 procent helt eller till viss del, varav 39 procent menar att det stämmer till viss del. Totalt 32 procent instämmer dock inte alls i detta påstående. Det är med andra ord fler som inte instämmer alls än de som instämmer helt. Enligt enkätundersökningen är således mål och åtaganden tydligare i de lokala överenskommelserna. Detta kan bero på att de lokala aktörerna som har utformat överenskommelsen arbetar närmast målgruppen och på så vis också har en större möjlighet att formulera konkreta mål och åtaganden eftersom de har erfarenhet av vad som behövs och hur samverkan kan effektivisera och utveckla mottagandet av nyanlända flyktingar och andra invandrare.

Med stöd av de fallstudier som genomförts, förefaller målsättningarna också vara ett område som de medverkande aktörerna på framförallt lokal nivå arbetar mycket för att ytterligare utveckla och förtydliga. Betydelsen av tydliga målsättningar ses inte bara som avgörande för att uppföljning och utvärdering ska kunna genomföras, utan betraktas också som centralt för att undvika tolknings- och definitionsproblem som försvårar genomförandet av åtagandena i de lokala överenskommelserna.

Nedan redovisas svaren från enkätundersökningen angående om mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen överensstämmer med målen och åtaganden i de lokala överenskommelserna.

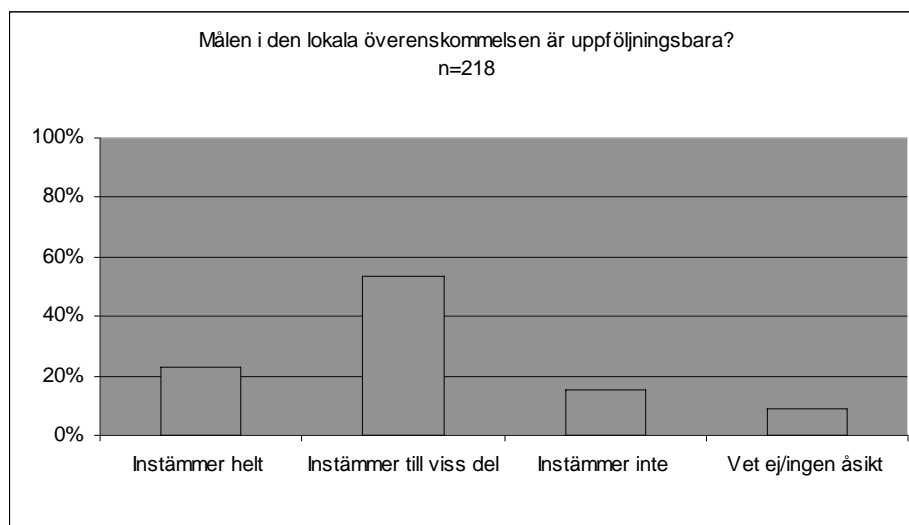
Diagram 43 Överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i CÖK och LÖK



Sammanlagt 78 procent av respondenterna instämmer helt eller till viss del i påståendet om att överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen och den lokala överenskommelsen är stor, medan elva procent inte instämmer alls i detta påstående. Det tyder på att en majoritet av de lokala aktörerna ändå menar att de lokala överenskommelserna i hög grad har angett samma mål och åtaganden som de som definieras i den centrala överenskommelsen. Med tanke på de ovan presenterade svaren angående tydligheten i målen, där det framkom att mål och åtaganden tycks vara tydligare i de lokala överenskommelserna än i den centrala, kan glappet i överensstämmelsen bland annat bero på att mål och åtaganden har definierats tydligare i de lokala överenskommelserna än vad som är fallet i den centrala. Det vill säga att det som var oklart i den centrala överenskommelsen till viss del har konkretiserats i de lokala överenskommelserna.

Därmed är det också intressant att slutligen se till uppfattningarna om i vad mån målen i de lokala överenskommelserna är uppföljningsbara. Svaren angående detta presenteras i diagrammet nedan.

Diagram 44 Uppföljningsbara mål i den lokala överenskommelsen



Totalt 53 procent av respondenterna instämmer till viss del i påståendet att målen i de lokala överenskommelserna är uppföljningsbara och 23 procent instämmer helt. I jämförelse med målen i de regionala överenskommelserna tycks målen i de lokala överenskommelserna således vara uppföljningsbara i något högre grad än i de regionala överenskommelserna. Det är dock 15 procent av de lokala aktörerna som inte instämmer alls i påståendet att målen i de lokala överenskommelserna är uppföljningsbara, vilket är en något större andel än vad respondenterna på regional nivå har angett. Trots att det över lag tycks vara möjligt att följa upp de mål som är satta i de regionala och lokala överenskommelserna, framgår av enkätundersökningen att möjligheterna till uppföljning och utvärdering skulle kunna utvecklas ytterligare på regional och lokal nivå.

## Omvärldsanalys

Av betydelse för hur den centrala överenskommelsen bör utformas vid en eventuell framtida revidering är inte endast på vilket sätt samverkan inom ramen för de regionala och lokala överenskommelserna utvecklats. Relevant i sammanhanget är också hur den centrala överenskommelsen förhåller sig till andra insatser och tendenser inom integrationsområdet. Som en sista del i denna utvärdering, kommer därför en omvärldsanalys av samtida, omgivande integrationstendenser presenteras.

### Omvärldsanalysens innehåll och perspektiv

Omvärldsanalysen har i första hand koncentrerats till andra samverkans- och policydokument inom integrationsområdet och målgruppen men tendenser rörande exempelvis flyktingströmmar, demografiska trender samt förekomsten av kompletterande introduktionsverksamhet har också till viss del undersökts. Vidare inbegriper analysen tendenser och insatser på både nationell som internationell nivå.

Analysen bygger främst på dokumentstudier och resultat från tidigare utvärderingar. I syfte att få en djupare förståelse för hur den centrala överenskommelsen förhåller sig till sin omvärld, har kompletterade datainsamling i form av intervjuer med nyckelaktörer på policynivå också genomförts.

Nedan presenteras en figur över de trender och tendenser som analysen innefattar, fördelade på de fyra dimensioner som ovan redogjorts för:<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> I utvärderingen ingick även att titta på den utredning om asylsökandes boende och bosättning som just nu genomförs av Utrikesdepartementet. Detta är dock inte genomförbart, eftersom utredningen och de resultat som där presenteras inte är officiella än och därför inte varit möjliga att få tillgång till.

Figur 1 Områdesöversikt

<b>Policynivå</b>	Samverkansinitiativ för förbättrad integration och introduktion	Utredningar och propositioner med integrations- och invandringsperspektiv	Direktiv och dokument från EU inom integrationsområdet
	<p>Det nationella samsynsdokumentet om hälsa och första tiden i Sverige</p> <p>Samrådet för ökad integration på arbetsmarknaden</p> <p>Avsiktsförklaringen</p> <p>Rådet för Integration i arbetslivet</p>	<p>Det blågula glashuset (SOU 2005:06)</p> <p>Bortom Vi och Dom (SOU 2005:41)</p> <p>Budgetpropositionen 2006, utgiftsområde 3</p> <p>Kommittédirektiv</p> <p>för översyn av ...</p>	EU-kommissionens meddelande om invandring & integration
<b>Implementeringsnivå</b>	Trender och utvecklingstendenser i den faktiska mottagande- och introduktionsverksamheten		Trender och utvecklingstendenser avseende integration och migration inom EU
	<p>Asylsökanden och beviljandeandel</p> <p>Ny instans- och processordning</p> <p>Återvandringsperspektivet</p> <p>Kompletterande introduktionsverksamhet</p>		<p>De nya medlemsländerna</p> <p>Demografiska tendenser</p>

Omvärldsanalysen inleds med en sammanfattning av de integrationspolitiska tendenser som kunnat studeras inom omvärldsanalysens ram. Därefter följer en mer detaljerad presentation av de dokument som omvärldsanalysen bygger på. Presentationen följer samma struktur som ovanstående områdesöversikt och kommer således att inledas med en redogörelse för nationella samverkansinitiativ inom integrationsområdet. Sedan följer en presentation av trender och utvecklingstendenser i den faktiska mottagande- och introduktionsverksamheten samt en redogörelse för integrationsorienterade direktiv från EU. Omvärldsanalysen avslutas med en diskussion kring trender avseende integration och migration på europainivå.

## Sammanfattning av integrationspolitiska tendenser

I avsnittet presenteras en sammanfattning av de tendenser inom integrationsområdet som har identifierats inom omvärldsanalysens ram och som har betydelse för den fortsatta utvecklingen av samverkan inom integrationsområdet i allmänhet och den centrala överenskommelsen i synnerhet.

### Den centrala överenskommelsen och andra integrationspolitiska initiativ i Sverige

Den centrala överenskommelsen förefaller i hög grad förefaller ligga i linje med mer generella tankeströmningar inom integrationsområdet i Sverige. Ökad myndighetssamverkan lyfts allt oftare fram som nyckeln till lyckad integration.

En mängd samverkansinitiativ på det integrationspolitiska området har initierats under senare år. Liksom den centrala överenskommelsen, har flertalet av dessa samverkansinitiativ en tydlig arbetsmarknadsfokus, där målgruppen primärt utgörs av flyktingar och invandrare med arbetsförmåga. Som exempel kan här särskilt nämnas avsiktsförklaringen, som tecknades mellan Sverige kommuner och landsting, de fackliga centralorganisationerna och regeringen, samt samrådet för ökad integration i arbetslivet, båda initierade år 2004. Även det nationella samsynsdokumentet kring hälsa och första tiden i Sverige, som i första hand fokuserar på individer utanför arbetsmarknaden såsom barn, gamla och sjuka är ett betydelsefullt dokument i sammanhanget. Dokumentet omfattar idag tio olika aktörer och är tänkt att utgöra ett komplement till den centrala överenskommelsen. Dokumentet syftar primärt till att förbättra samsynen kring hälsoorienterade insatser kring de nyanländas första tid i Sverige.

Tankegångarna i den centrala överenskommelsen återfinns även i 2006 års budgetproposition, där samverkan inom introduktionsområdet på såväl regional som lokal nivå lyfts fram som centralt för främjandet av effektiv introduktions- och mottagandeverksamhet.

Att flera samverkansinitiativ med likartade fokus och målsättningar existerar parallellt med varandra aktualiserar frågan om huruvida detta skapar motsättningar och splittring hos de medverkande aktörerna. Med stöd av de policyintervjuer som genomförts, förefaller det dock som om risken för detta är liten. Snarare tycks de olika samverkansinitiativen fungera som komplement till varandra. Detta faktum underminerar dock inte betydelsen av tydlig kommunikation och samordning inom myndigheterna, eftersom det framhålls som centralt för att samverkansinsatserna ska kunna bedrivas så effektivt som möjligt.

### Avtagande flyktingströmmar och beviljandeandel

Under de senaste åren har flyktingströmmarna stadigt minskat till Sverige, samtidigt som allt färre asylsökande får stanna i landet. Denna utvecklingstrend förefaller hålla i sig men kan samtidigt snabbt förändras. På detta stadium är svårt att dra några slutsatser om hur de avtagande flyktingströmmarna kan komma att påverka organiseringen av introduktions- och mottagandeverksamheten på lång sikt, och därmed samverkan inom ramen för överenskommelser. Tänkbart är dock att de

avtagande flyktingströmmarna leder till ett perspektivskifte, så till vida att de integrationspolitiska insatsernas fokus i högre grad kommer att ligga på invandrare som varit i Sverige en tid, snarare än på nyanlända.

Utvärderingar som Ramböll Management genomfört i Danmark visar på just en sådan utveckling. Det ska dock poängteras att dessa påpekanden är spekulativa i så mått att de utgör möjliga scenarion för utvecklingen inom området.

Minskningen i andelen asylsökande och beviljade tillstånd kan också medföra förändringar med avseende på de medverkande aktörernas incitament att samverka inom ramen för överenskommelsen. Detta gäller inte minst Arbetsmarknadsstyrelsens incitament för samverkan under tiden *innan* uppehållstillstånd. Att avsätta tid och resurser för att förbereda de asylsökanden för ett inträde på den svenska arbetsmarknaden framstår som mindre motiverat om en mycket liten andel av dessa personer faktiskt får möjlighet att stanna i Sverige. Till viss del återfinns denna problematik även med nuvarande ordning.

### **Integration med stärkt arbetsmarknadsperspektiv**

Ett tilltagande arbetsmarknadsperspektiv på integration i allmänhet och introduktion i synnerhet är sannolikt framöver. Denna utveckling har att göra med att Sverige, liksom många andra europeiska länder, står inför betydande demografiska utmaningar de kommande åren, såsom avtagande arbetskraft i samband med en stigande äldre befolkning. Dessa förändringar riskerar att undergräva förutsättningarna för ekonomisk tillväxt. Att öka sysselsättningsgraden bland invandrare blir mot denna bakgrund inte bara en fråga om integration, utan får än tydligare ekonomiska förtecken.

Den tilltagande arbetsmarknadsfokusen kommer bland annat till uttryck i den rad av samverkansinitiativ med sysselsättningsfokus som ovan redogjorts för, men framkommer också i offentligt tryck. Särskilt intressant i sammanhanget är att regeringen har för avsikt att förtydliga Arbetsmarknadsstyrelsens ansvar för introduktionen. Arbetsförmedlingarna ska bland annat i högre grad medverka till tidig kartläggning och bedömning av de nyanländas yrkesbakgrund samt samordna berörda aktörers insatser. I den centrala överenskommelsen framgår Arbetsmarknadsstyrelsens ansvar i dessa avseenden redan i dagsläget.

Som ett resultat av den utveckling som ovan skisserats, gör utvärderarna bedömningen att förutsättningarna för samverkan med Arbetsmarknadsstyrelsen torde kunna utvecklas ytterligare, liksom förutsättningarna för samverkan med näringslivsföreträdare generellt. Med stöd av den enkätundersökning och de fallstudier som Ramböll Management genomfört inom ramen för utvärderingen, är denna utveckling att se som mycket positiv, då det förefaller finnas stor efterfrågan på ökad medverkan från arbetsmarknadens parter i introduktionsverksamheten.

### **Ökad fokus på strukturell diskriminering**

Omvärldsanalysen visar vidare på en ökad fokus på strukturell diskriminering, i synnerhet med avseende på centrala aktörers roll i bekämpningen av denna. Fokusen kommer bland annat till uttryck i de två statliga utredningar om strukturell diskriminering som publicerades under 2005: "Det blågula glashuset" och "Bortom Vi och Dom". Utredningarnas

kontenta kan sägas vara att invandares integration i det svenska samhället inte långsiktigt kan förbättras så länge åtgärder som speglar diskriminering som ett strukturellt problem saknas.

Det stärkta diskrimineringsperspektivet framkommer också i den parlamentariska diskrimineringskommitté (N2002:06) som tillsatts för att utreda möjligheterna för en gemensam diskrimineringslagstiftning som omfattar alla eller flertalet diskrimineringsgrunder. Kommittén, som också har i uppdrag att se över diskrimineringsombudsmännens arbete, ska avsluta sitt arbete senast den 31 januari 2006.

Vilken relevans ovan beskrivna utvecklingstrend har på samverkan inom den centrala överenskommelsen är svårt att uttala sig om i detta skede. Den tilltagande fokusen på diskrimineringens strukturella aspekter är dock en indikation på att större vikt sannolikt kan komma att fästas vid centrala och lokala aktörers roll i diskrimineringsfrågan.

## **Samverkansinitiativ för förbättrad integration och introduktion**

Vid sidan av den centrala överenskommelsen, har ett flertal andra överenskommelser och samverkansinitiativ tagits inom integrations- och introduktionsområdet de senaste åren. Exempel på sådana initiativ är det Nationella samsynsdokumentet, Avsiktsförklaringen, Samrådet för ökad integration på arbetsmarknaden och Rådet för integration i arbetslivet. Dessa kommer nedan att beskrivas mer ingående.

### **Nationell samsyn kring hälsa och den första tiden i Sverige**

Det nationella samsynsdokumentet kring hälsa och den första tiden i Sverige syftar primärt till att förbättra samsynen kring hälsoorienterade insatser under de nyanländas första tid. Dokumentet är tänkt att utgöra ett komplement till den centrala överenskommelsen, då samsynsdokumentet till skillnad från CÖK i första hand fokuserar på personer utanför arbetsmarknaden, såsom barn, äldre och sjuka. För att likrikta arbetet med att förbättra hälsoinriktade insatser under introduktionstiden, innehåller överenskommelsen sju gemensamma förändringsområden som framtida insatser särskilt bör fokusera på. Dessa inbegriper förutom förbättrad samverkan, också förbättrad mottagning av barn och personer med funktionshinder samt förbättrade möjligheter till kompetensutveckling och förbättrad informationsspridning. På detta sätt är det nationella samsynsdokumentet något bredare i sin utformning än den centrala överenskommelsen, som primärt fokuserar på samverkansaspekten i introduktionsverksamheten.

Arbetet med att utforma det nationella samsynsdokumentet initierades av Integrationsverket 2003, och innefattar i dagsläget nio aktörer: Karolinska Institutet, Riksförsäkringsverket, Statens folkhälsoinstitut, Socialstyrelsen, Institutet för Psykosocial Medicin, Myndigheten för Skolutveckling, Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting och Integrationsverket, av vilka de fem sista även ingår i den centrala överenskommelsen.

Med stöd av de policyintervjuer som genomförts, förefaller det inte förekomma några omedelbara motsättningar mellan det nationella



samsynsdokumentet och den centrala överenskommelsen. Snarare framhålls under intervjuerna ofta att det finns en fördel med att hålla samsynsdokumentet och CÖK fortsatt åtskilda, då samverkan på detta sätt i högre grad kan anpassas efter den särskilda målgruppens behov.

### **Samråd för ökad integration i arbetslivet**

År 2004 inrättade Arbetsmarknadsverket (AMV) på uppdrag av regeringen en samrådsgrupp med företrädare för centralorganisationerna på arbetsmarknaden. Samrådsgruppen syftar primärt till att främja invandrades integration på arbetsmarknaden och består i dagsläget av sju organisationer: AMV, Svenskt Näringsliv, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (idag Sveriges Kommuner och Landsting), LO, TCO, SACO. Valideringsdelegationen ingår som adjungerande part. Samrådsgruppens arbete har under våren 2005 främst koncentrerats på att koordinera och utforma information om de nya arbetsmarknadsinsatserna ”Prova-på-platser” och ”Arbetsplatsförlagd bedömning av yrkeskompetens” (även kallad ”Yrkesbedömning”), vilka startade vid 2004 års början. Till viss del har också andra insatser och förslag diskuterats, däribland introduktionsinsatser för samtliga nyanlända invandare med permanent uppehållstillstånd.

### **Avsiktsförklaringen**

Avsiktsförklaringen slöts mellan Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, de fackliga centralorganisationerna och regeringen 2004 och har i likhet med den centrala överenskommelsen en tydlig arbetsmarknadsfokus. Dess primära syfte är att förbättra (de nyanländas) integration på arbetsmarknaden. Bakgrunden till avsiktsförklaringen är dock något mer tillväxtorienterad än CÖK, då ökad integration på arbetsmarknaden i första hand beskrivs som ett sätt att säkra hållbar tillväxt och välfärd i framtiden, i synnerhet mot bakgrund av de kommande årens stora pensionsavgångar.

Avsiktsförklaringen består av 13 åtaganden, vilka övergripande beskriver de olika aktörernas ansvar inom fyra åtgärdsområden. Dessa områden inbegriper, förutom att verka för att de ovan nämnda insatserna ”prova-på-plats” och yrkesbedömning genomförs, också insatser för att skapa en mer arbetslivsorienterad introduktion för nyanlända invandare, med tydligare fokus på arbete och egen försörjning. Detta kan exempelvis betyda introduktion utifrån utbildnings- och yrkesbakgrund. I syfte att uppnå dessa målsättningar, åtar sig regeringen i avsiktsförklaringen att ta ett stadigare grepp om arbetsmarknadsverkets medverkan i introduktionsverksamheten. De fackliga centralorganisationerna åtar sig vidare att genom sina medlemmar verka för att personer med begränsad erfarenhet av svensk arbetsmarknad genom introduktionen ges möjlighet till kontakt med en ”mentor” eller kontaktperson i form av en förtroendevald eller yrkesaktiv person med motsvarande professionella inriktning.

Noteras bör att aktörernas åtaganden i avsiktsförklaringen saknar ett tydligt samverkansperspektiv, då de i först hand anger vad de olika aktörerna ska verka för var och en för sig. Samverkan inom ramen för avsiktsförklaringen utsträcker sig således främst till att identifiera och formulera gemensamma problem- och åtgärdsområden, då genomförandet av insatserna som följer på dessa främst företas av aktörerna enskilt. På så

vis fyller den centrala överenskommelsen i kompletterande funktion genom sin fokus på samverkan mellan aktörerna.

### **Rådet för Integration i Arbetslivet**

Rådet för Integration i Arbetslivet bildades 1998 av organisationerna på arbetsmarknaden och syftar till att stödja, följa upp och vidareutveckla arbetet för att öka invandares integration på arbetsmarknaden. I dess uppgifter ingår bland annat att främja informations- och erfarenhetsutbyte mellan organisationerna samt att bevaka utvecklingen i andra länder. Rådet kan även ta initiativ till gemensamma åtgärder i form av seminarier, informations- och utbildningsmaterial etc. Som exempel kan nämnas informationsskriften ”Integration i Arbetslivet – Vägledning för företag, myndigheter och organisationer”, som Rådet gav ut 2003. Aktiviteterna bedrivs över lag i projektform, där finansiering söks via befintliga fonder. Ansvaret för aktiviteter inom den egna organisationens verksamhetsfält ligger dock på respektive organisation.

I dagsläget består Rådet för Integration i Arbetslivet av sju aktörer: Svenskt Näringsliv, Arbetsgivarverket, Försäkringskassan, Sveriges kommuner och landsting, LO, TCO och SACO. Från och med 2003 sammanträder Rådet två gånger per år. Ordförandeskapet i Rådet cirkulerar mellan medlemmarna, där en ordförandeperiod omfattar sex månader. Utvärdering av Rådets verksamhet ska ske sedan samtliga organisationer innehaft ordförandeskapet.

### **Övriga nationella dokument med integrations- och invandringsperspektiv**

Integration och invandring har inte endast stått i fokus för samverkansinitiativ inom området. Under året som passerat har två utredningar om etnisk och religiös diskriminering även publicerats: ”Det blågula glashuset” samt ”Bortom Vi och Dom”. Vid sidan av dessa utredningar har det integrationspolitiska området även behandlats i budgetpropositionen för 2006, vilket beaktas i analysen. Avsnittet innehåller avslutningsvis en redogörelse för kommittédirektivet om översyn av integrationspolitiken som regeringen fattade beslut om den 1 september i år.

#### **Det blågula glashuset**

Den statliga utredningen ”Det blågula huset - strukturell diskriminering i Sverige”<sup>13</sup> publicerades 2005 och handlar, som namnet antyder, om strukturell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet i Sverige. Utredningen har primärt haft tre syften: att redovisa den kunskap som finns samlad om strukturell diskriminering; att redogöra för vilka insatser som görs för att motverka strukturell diskriminering i andra länder; samt på grundval av denna kunskap föreslå åtgärder för att motverka diskriminering i Sverige.

Utredningen konkluderade att strukturell diskriminering av invandrare förekommer inom en rad samhällsområden i Sverige, däribland arbetslivet, utbildnings- och rättsväsendet och det politiska livet. Förekomsten av

---

<sup>13</sup> SOU 2005:56

diskriminerande attityder och handlingar utgör enligt utredningen en av orsakerna bakom invandrades svårigheter att bli integrerade med det övriga samhället, i synnerhet på arbetsmarknaden. Detta inte minst eftersom det strukturella perspektivet enligt utredningen ofta saknas i de diskussioner som förs rörande diskriminering. Förekomsten av diskriminering, om den ens erkänns, ses ofta som enstaka engångsföreteelser på individnivå, där det alltid är ”någon annan” som är ansvarig för diskrimineringen ifråga. För att långsiktigt kunna förbättra invandares integration i det svenska samhället, menar utredaren att diskriminering i högre grad måste erkännas som ett strukturellt problem, där nya åtgärder mot diskriminering som speglar detta synsätt måste vidtas.

Utredningen förslår att dessa åtgärder bland annat bör omfatta införandet av antidiskrimineringsklausuler i statens offentliga upphandlingar samt i de bidrag som förmedlas till föreningslivet, instiftandet av ett forskningsinstitut med inriktning mot strukturell diskriminering samt stärkta politiska rättigheter. Fokus läggs också på kommunernas och landstingens roll för det fortsatta anti-diskrimineringsarbetet. Utredningen rekommenderar bland annat att kommunerna utvecklar sitt antidiskrimineringsarbete i sin roll som arbetsgivare, lokal regelskapare och tjänsteproducent, i synnerhet när det gäller kommunalt ägda bostadsbolag.

## **Bortom Vi och Dom**

År 2005 publicerades också rapporten ”Bortom Vi och Dom – Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering”<sup>14</sup>. Rapporten har liksom ”Det blågula glashuset” ett strukturellt perspektiv och syftar till att identifiera och kartlägga mekanismer bakom strukturell/institutionell diskriminering på grund av etnisk eller religiös tillhörighet. I publikationen medverkar forskare från en rad skilda discipliner och forskningsmiljöer, såsom sociologi, idéhistoria och ekonomisk historia.

Bidragens utgångspunkt är att etnisk diskriminering inte kan ses som summan av en rad enskilda, isolerade händelser, utan som ett uttryck för en maktordning på strukturell nivå. Maktordningen kännetecknas av en utpräglad grupphierarki, där skulden för diskriminering och bristande integration läggs på invandraren själv. För att kunna lösa integrationsfrågan, menar författarna att ett perspektivskifte är nödvändigt, där fokus skiftas från invandrarna till de strukturer och institutionella sammanhang som diskrimineringen verkar i.

”Det Blågula glashuset” och ”Bortom Vi och Dom” riktar alltså båda en ökad fokus mot de strukturella förklaringsmodellerna bakom etnisk diskriminering och bristande integration. Även om det fortfarande är för tidigt att uttala sig om utredningarnas reella effekter, ger utredningarna en indikation på att större vikt sannolikt tenderar att fästas vid de centrala myndigheterna och organisationernas roll i integrationsfrågan.

---

<sup>14</sup> SOU 2005:41

## **Budgetpropositionen 2006, Utgiftsområde 3 Integrationspolitik**

Budgetpropositionens tredje utgiftsområde är i huvudsak uppbyggt kring fyra integrationspolitiska riktlinjer: snabbare etablering av nyanlända; ökad integration på arbetsmarknaden; kraftfullare insatser mot diskriminering samt förbättrade möjligheter till utvärdering och uppföljning av de integrationspolitiska målen.

Riktlinjen avseende nyanländas etablering innehåller bland annat rekommendationer om hur introduktionen ska kunna utvecklas för att i högre grad möta så kallade svaga gruppers behov, i synnerhet kvinnor och barn. Budgetpropositionen innehåller även förslag på hur Arbetsmarknadsverkets ansvar för introduktionen ska tydliggöras. Bland annat föreslås arbetsförmedlingarnas samordningsansvar och medverkan i kartläggningsfasen av nyanlända invandrare öka. Möjligheterna att kombinera utbildningen i svenska med andra etableringsaktiviteter ska också bli bättre.

Slutligen framhålls vikten av lokal och regional samverkan. Detta gäller inte minst mindre kommuner, som kan ha svårt att tillmötesgå de nyanländas behov på egen hand. Regeringen föreslår därför att 20 miljoner kronor ska avsättas under 2006 och 2007 för att utvecklingsarbete i ett antal utvalda regioner. Samtliga länsstyrelser ska vidare redovisa hur pågående samverkan i regionerna kan utvecklas och effektiviseras.

Riktlinjen rörande ökad integration på arbetsmarknaden avser i första hand hur insatserna för att öka arbetslösa invandras erfarenheter av den svenska arbetsmarknaden, exempelvis genom så kallade ”prova-på-platser”, ska förbättras. Även statens roll som arbetsgivare och dess ansvar för att öka den etniska mångfalden ska ses över.

Riktlinjen avseende kraftfullare insatser mot diskriminering rör i första hand en förstärkning av ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO). De lokala anti-diskrimineringsbyråerna föreslås också tillföras ökat finansiellt stöd på 3 miljoner kronor per år. Regeringen avser även att i ökad grad se över åtgärder för att bekämpa strukturell diskriminering. Bland annat ses möjligheten att använda anonymiserade ansökningshandlingar till statliga tjänster över, liksom möjligheterna att dra tillbaka serveringstillstånd för restauranger som diskriminerar. Mer detaljerade förslag på hur den etniska diskrimineringen ska bekämpas är planerade att offentliggöras i samband med vårpropositionen 2006.

Till sist innehåller budgetpropositionen förslag på hur uppföljning och resultatredovisning av det integrationspolitiska området ska bli bättre. Ett samlat system för resultatutvärdering och analys ska införas från och med 2006. Samtidigt ser en parlamentarisk kommitté över integrationspolitiken. Denna kommitté presenteras närmare nedan.

## **Parlamentarisk kommitté för översyn av integrationspolitiken**

Den 1 september 2005 tillsattes en parlamentarisk kommitté vars uppdrag i korthet går ut på att genomföra en översyn av integrationspolitikens mål, inriktning, organisation och effektivitet. Kommittén inrättades mot bakgrund av att det snart är sju år sedan riksdagen senast beslutade om mål och inriktning av integrationspolitiken. Vid genomförandet av uppdraget ska kommittén bland annat överväga hur de statliga myndigheternas ansvar för integrationspolitikens genomförande på nationell och regional nivå kan

bli tydligare samt analysera Integrationsverkets roll och uppgift. I uppdraget ingår även att testa vilken roll länsstyrelserna kan ha i genomförandet av integrationspolitiken på regional nivå. Särskild hänsyn ska kommittén ta till sysselsättningens och diskrimineringens betydelse för framgångsrik integration, något som också ska återspeglas i kommitténs förslag till mål och organisation av integrationspolitiken.

Kommittén ska genomföra sitt uppdrag i samråd med Ansvarskommittén. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 juni 2007.

## **Nationella tendenser på implementeringsnivå**

För att samverka inom ramen för den centrala, regionala och lokala överenskommelserna ska fungera effektivt, måste hänsyn också tas till tendenser och trender med direkt betydelse för själva introduktionsverksamheten på implementeringsnivå. På nationell nivå omfattar dessa kanske främst förändringar i beviljande- och återvändningsandel, införandet av ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden samt förekomsten av kompletterande introduktionsverksamhet.

### **Antal asylsökanden och beviljandeandel**

Andelen asylsökande har under senare år minskat betydligt i Sverige. Mellan januari och juni 2005, hade 7 988 individer ansökt om uppehållstillstånd hos Migrationsverket, vilket kan jämföras med 11 445 respektive 14 141 personer under samma period 2004 och 2003. Andelen beviljade uppehållstillstånd har också minskat markant under senare år. Under 1999 beviljades 55 procent av de asylsökande uppehållstillstånd. Denna siffra kan jämföras med statistik från 2003 och 2004, då endast 15 respektive 10 procent av ansökningarna om uppehållstillstånd beviljades.

Att antalet asylsökande liksom andelen beviljade uppehållstillstånd förfaller sjunka kan inte minst ha betydelse för förutsättningarna för samverkan kring tiden innan uppehållstillstånd. I enlighet med den centrala överenskommelsen, bör samverkan inom detta område utvecklas mellan Migrationsverket och AMV, för att på så sätt underlätta individens inträde på den svenska arbetsmarknaden då uppehållstillstånd väl har beviljats. Eftersom en del av målgruppen för samverkan, de asylsökanden, som ovan konstaterats tycks avta i omfattning, och då andelen asylsökande som faktiskt får stanna kvar i Sverige också förefaller minska, kan detta komma att påverka i synnerhet AMV:s incitament att samverka i framtiden.

### **Ny instans- och processordning för utlännings- och medborgarskapsärenden**

Den 26 mars 2005 lämnande regeringen över en proposition om en ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden till riksdagen.<sup>15</sup> I propositionen förslås att Utlänningsnämnden ska upphöra och överprövningen av Migrationsverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden ska istället ske i Läns- och Kammarrätten. Förslaget, som föreslås träda i kraft den 31 mars år 2006, kommer bland annat att leda till att handläggningstiden innan beslut i ett asylärende fattas

<sup>15</sup> Prop. 2004/05:170

över lag kortas, då möjligheten att överklaga ett asylbeslut ett större antal gånger kommer att försvinna i och med att Kammarrätten blir sista instans.

Då den nya instansordningen ännu inte har implementerats, är det inte möjligt att dra några långtgående slutsatser rörande dennas betydelse för samverkan inom den centrala överenskommelsen. En tänkbar effekt av den förändrade instansordningen är dock att andelen nyanlända invandrare med psykisk ohälsa minskar något, då handläggningstiden innan beslut om uppehållstillstånd planeras avta. Enligt utvärderarna skulle detta i sin tur kunna leda till att förutsättningarna för framgångsrik samverkan inom den centrala överenskommelsen förbättras, då minskad psykisk ohälsa bland nyanlända sannolikt ökar deras möjligheter till snabb integration på arbetsmarknaden.

### **Återvändandeperspektivet**

I Migrationsverkets uppdrag ingår att underlätta för flyktingar och andra skyddsbehövande med permanenta uppehållstillstånd som frivilligt vill återvända till sina hemländer. Under första halvåret 2005 har dock 20 procent färre flyktingar än vad som beräknats återvänt. I syfte att öka andelen återvandringen, identifierar Migrationsverket i myndighetens verksamhets- och utgiftsprognosen från augusti 2005 ett antal åtgärder som ska effektivisera verkets arbete i detta avseende. Dessa rör främst förbättrade insatser gällande framtagande av identifieringshandlingar, men också initiering av ett antal projekt vars syfte är att utveckla metoderna för återvandring.

Återvändandeperspektivet intar således en förhållandevis viktig position i Migrationsverkets uppdrag. Detta faktum väcker naturligt frågan om Migrationsverkets arbete inom ramen för den centrala överenskommelsen riskerar att splittra verkets uppdrag, då arbetet inom CÖK har en tydlig integrationsfokus. Intervjuresultat ger dock vid handen att denna risk förefaller vara relativt liten. Detta då invandrare som endast stannar i Sverige några år sannolikt också har nytta av de insatser som genomförs under introduktionstiden, i synnerhet med avseende på svenskundervisning etc.

### **Kompletterande introduktionsverksamhet**

Vid sidan av den mottagande- och introduktionsverksamhet som kommunen tillhandahåller, förekommer i viss utsträckning också ”kompletterande” introduktionsverksamhet, vilken bedrivs utanför ramen för kommunens ordinarie åtaganden. Stöd för denna verksamhet kan sökas från olika fonder och EU-program, av vilka Växtkraft Mål 3 och Europeiska Flyktingfonden nedan särskilt ska diskuteras.

Växtkraft Mål 3 ingår som en del av den Europeiska Socialfondens arbetsmarknadsprogram, och syftar primärt till att stärka individens ställning på arbetsmarknaden för att därigenom bidra till tillväxt och ökad sysselsättning. Programmets primära målgrupp omfattar anställda, ensamföretagare och arbetslösa, med särskilt fokus på arbetsmarknadens svaga grupper, däribland invandrare.

Med utgångspunkt i de resultat som framkommit under den slututvärdering av Växtkraft Mål 3 som Ramböll Management just nu genomför, är det dock tydligt att merparten av de projekt som riktar sig till invandrare inom Växtkraft Mål 3 främst vänder sig till individer som redan varit i Sverige en längre tid. Mycket få projekt som söks stöd inom ramen

för programmet är således inriktade mot mottagande och introduktion av nyanlända.

Stöd för introduktionsorienterade projekt kan också sökas ur den Europeiska Flyktingfonden (ERF). Fonden, vars första programperiod gick ut 2004, syftar till att utveckla mottagningssystemet för asylsökande, för integrationsinsatser och för att hjälpa personer att återvända eller återvandra till sitt hemland. Enligt den halvtidsutvärdering som Ramböll Management genomförde 2003, har över hälften av fondens medel (51 procent) delats ut till insatser riktade mot asylsökanden. 28 procent av medlen har gått till integrationsåtgärder och 21 procent till insatser med återvandringsperspektiv. Sverige tillhör dock ett av de länder som prioriterat insatser för asylsökanden relativt lågt. Istället har insatserna främst riktat sig till invandrare som varit i Sverige en längre tid, och primärt syftat till att öka integrationen på arbetsmarknaden eller stävja psykisk och fysisk ohälsa.

Fonden har framförallt haft genomslag i länder med begränsad flyktingtillströmning, såsom Portugal, medan genomslagskraften i länder med större migration varit betydligt lägre. Noteras bör att ERF haft en relativt begränsad konvergerande effekt, så till vida att skillnaderna mellan medlemsländerna i fråga om mottagande- och introduktionsverksamhet fortfarande är relativt stora.

Halvtidsutvärderingen visade även att måluppfyllelse liksom effektivitet hos de projekt som erhållit stöd av ERF över lag är god. Kopplingen mellan dessa projekt och den reguljära integrations- och introduktionsverksamheten i landet är dock svag generellt sett. Mer konkret kommer detta bland annat till uttryck genom att hållbarheten hos projekten är låg, och att de erfarenheter som erhållits i projekten i begränsad utsträckning tas tillvara i andra projekt/initiativ inom integrationsområdet.

Sammanfattningsvis gör Ramböll Management bedömningen att den kompletterande introduktions- och mottagandeverksamhet som bedrivs inom ramen för ERF i relativt liten utsträckning torde påverka förutsättningarna för samverkan inom CÖK. Dels utgör projekt riktade mot asylsökanden och nyanlända invandrare en relativt liten andel av den totala ERF-finansierade projektverksamheten i Sverige. Dels förefaller projekten vara av relativt tillfällig karaktär, med svag förankring och koppling till de reguljära introduktionsprogrammen.

## **Direktiv och dokument från EU inom integrationsområdet**

Av betydelse för samverkan inom ramen för den centrala överenskommelsen är även internationella initiativ och direktiv inom integrationsområdet, och då i synnerhet på europeisk nivå. I nedanstående avsnitt kommer EU-kommissionens meddelande om Invandring, integration och sysselsättning närmare behandlas.

### **EU-kommissionens meddelande om Invandring, integration och sysselsättning**

År 2003 lämnade EU-kommissionen över ett meddelande om Invandring, integration och sysselsättning till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska Ekonomiska och Sociala Kommittén och Regionkommittén. Meddelandet

syftade till att närmare kartlägga medlemsstaternas insatser för integration av tredjelandsmedborgare, för att på detta sätt kunna ge detaljerade förslag på vilka ytterligare insatser som behövs inom området. Meddelandet behandlade dock även invandrings- och integrationspolitikens betydelse för de så kallade Lissabonmålen, vilka lanserades i mars 2000 och i korthet går ut på att skapa långsiktig ekonomisk tillväxt och konkurrenskraft inom unionen samt ökad social sammanhållning mellan unionens medborgare.

EU-kommissionen slår i meddelandet fast att unionen står inför stora demografiska utmaningar under de kommande åren, då medlemsstaternas arbetsföra befolkning förväntas minska med en betydande andel. För att bibehålla den arbetsföra befolkningen på samma nivå som den nuvarande, menar kommissionen att ett kontinuerligt tillskott av invandrare är nödvändig. Att skapa bättre förutsättningar för integration, i synnerhet på arbetsmarknaden, blir mot denna bakgrund därför inte bara en social och human fråga, utan också en ekonomisk angelägenhet med bäring för unionens framtida tillväxt.

### *Kärnfrågor*

I syfte att förbättra tredjelandsmedborgares integration i medlemsländerna, identifieras i meddelandet ett antal kärnfrågor som särskilt måste prioriteras i arbetet för att skapa en framgångsrik, gemensam integrationsstrategi.

Den första kärnfrågan rör ökade insatser för att förbättra tredjelandsmedborgarnas integration på arbetsmarknaden, då arbetslösheten i denna grupp är betydligt högre jämfört med den inhemska befolkningen i näst intill samtliga EU-länder. De insatser som kommissionen här formulerat rör bland annat utbyggd valideringsverksamhet av utländsk formell och informell kompetens, men också undanröjning av juridiska restriktioner som kan försvåra anställning av en tredjelandsmedborgare. Insatserna avser också diskriminerings- och fördomsbekämpning, samt ökat införande av så kallad diversity management på arbetsplatser, vilket i korthet går ut på att öppna upp och justera organisationen så att den bättre kan dra nytta av mångfald bland de anställda. I meddelandet anges att målet för insatserna bör vara att halvera arbetslöshetsskillnaden mellan tredjelandsmedborgare och EU-medborgare fram till år 2010.

Vid sidan om insatser för att öka tredjelandsmedborgares arbetsmarknadsintegration, framhåller också EU-kommissionen vikten av språk- och utbildningsfrämjande åtgärder. Ett väl fungerande utbildningssystem bör i detta avseende inte endast ses som en förutsättning för att tredjelandsmedborgare ska kunna förvärva nödvändiga kunskaper, utan också som en metod för att inhämta formell eller informell information om normer och värderingar i samhället. Kommissionen betonar även betydelsen av att mångfalden ger avtryck i läroplanerna på grundskolenivå, exempelvis genom återkommande diskussioner kring synen på skilda kulturer och bakgrunder inom ramen för ett annat ämne.

EU-kommissionen lyfter i meddelandet också fram vikten av insatser mot bostadssegregering samt tillgång till sjukvård och social service. Slutligen framhålls betydelsen av åtgärder för att främja tredjelandsmedborgares engagemang i den civila sektorn, samt medborgarskapets inverkan på integrationsprocessen. Kommissionen



hänvisar här till ett meddelande<sup>16</sup> från 2000, där tredjelandsmedborgare som ännu inte naturaliserats förslås erhålla ett så kallat samhällsmedborgarskap. Detta ska garantera ett visst antal grundläggande rättigheter, såsom till exempel rätten att röra sig fritt inom medlemslandets territorium, rätten att arbeta, rätten att få tillgång till handlingar samt rätten att rösta och ställa upp i val.

### *Riktlinjer för framtidens invandringspolitik*

EU-kommissionen konstaterar att ett medlemslands invandringspolitik oundvikligen påverkar de andra medlemsländerna. I syfte att undvika motsättningar och maximera förutsättningarna för en lyckad invandring- och integrationspolitik, formulerar kommissionen i meddelandet ett antal politiska riktlinjer, vilka bör utmärka samtliga medlemsländers invandringspolitik i framtiden. Av särskilt intresse i detta sammanhang, är riktlinjen för starkare politisk samordning kring introduktionsprogram för nyanlända invandrare. Kommissionen föreslår här att ökat informationsutbyte medlemsländerna emellan bör ske i syfte att hitta den bästa metoden för att introducera nyanlända invandrare. Detta informationsutbyte bör särskilt fokusera på landsomfattande program kontra lokala eller regionala program; civilsamhällets deltagande i programmen samt finansiering, inklusive delfinansiering av invandrarna själva. Av särskilt intresse är även införande av obligatoriska moment och därmed sammanhängande sanktioner; introduktionsprogrammets innehåll; samt skraddarsydda program för särskilda målgrupper.

## **Internationella tendenser på implementeringsnivå**

Liksom på nationell nivå, finns även utvecklingstendenser och trender inom integrationsområdet på internationell nivå som kan vara av intresse att uppmärksamma i detta sammanhang, däribland utvidgningen av EU 2004 samt de demografiska och integrationspolitiska utmaningar som medlemsländerna står inför de kommande åren.

### **De nya medlemsländerna**

Den första maj 2004 utvidgades EU med tio nya medlemsländer. Inför utvidgningen debatterades flitigt huruvida de nya medlemsländerna skulle medföra en kraftig ökad invandring till Sverige, då dessa länder över lag har en lägre levnadsnivå än de gamla medlemsländerna. En dylik ökning av invandring skulle sannolikt inte endast få konsekvenser för integrations- och arbetsmarknadspolitiken i stort, utan även för samverkan inom ramen för den centrala överenskommelsen, då villkoren och omfattningen på introduktionsverksamheten av nyanlända förmodligen skulle komma att påverkas.

Färsk statistik från bland annat SCB och Migrationsverket visar dock att även om antalet personer som söker uppehållstillstånd i Sverige från dessa länder ökat sedan utvidgningen, ligger denna ökning i linje med utvecklingen av migrationen från de gamla medlemsländerna efter Sveriges inträde i EU. Det handlar dessutom om en mycket blygsam ökning, då migrationen från de tio nya medlemsländerna ökat med cirka 4 000 personer eller 66 procent sedan utvidgningen. Ramböll Management gör

---

<sup>16</sup> KOM (2000) 757

således bedömningen att de nya medlemsländerna åtminstone kortsiktigt inte torde påverka vare sig introduktionen eller förutsättningarna för samverkan inom ramen för CÖK i någon större utsträckning.

### **Demografiska och integrationspolitiska utmaningar**

De utvecklingstendenser i fråga om avtagande flyktingströmmar som ovan redogjorts för i det svenska fallet, återspeglas också på andra håll i Europa. Till denna utveckling kommer i de allra flesta europeiska länder stigande demografiska problem, så till vida Europas befolkning blir allt äldre samtidigt som den arbetsföra delen stadigt minskar. Liksom Sverige, brottas ett flertal medlemsländer dessutom med stora integrationsproblem, vilka bland annat inkluderar omfattande segregation, hög arbetslöshet och begränsad politiskt representation bland invandrare.

Som ett resultat av denna utveckling, har intresset för landsöverskridande undersökningar och "best practice" ökat väsentligt under senare år. Detta intresse framkommer inte minst i de integrationspolitiska uppdrag Ramböll Management genomfört i Danmark och Norge, där efterfrågan på tvärnationella kartläggningar har varit tydlig. Intresset för lärande över gränserna kommer också till uttryck i de initiativ som tagits på EU-nivå. I november 2004 publicerade EU-kommissionen en handbok för politiker och personal inom integrationsområdet, där ett av kapitlen berör just introduktions- och mottagandeverksamhet. Kapitlet innehåller bland annat förslag på hur introduktionsprogrammen ska kunna individanpassas, men ger också rekommendationer kring ideella och privata aktörers roll i introduktionsprocessen. Handboken erbjuder också råd kring hur introduktionens effektivitet och måluppfyllelse ska kunna utvärderas, bland annat genom uppföljning av ett antal indikatorer. Slutligen innehåller handboken förslag på hur policys och övergripande målsättningar ska operationaliseras och implementeras i praktiken, bland annat genom att beskriva stegen i den process där introduktionsprogrammets konkreta organisation utformas.

## Bilaga 1: Bortfallsanalys

För att kontrollera att bortfallet för den genomförda enkätundersökningen inte inverkar negativt på undersökningsresultatens representativitet, har en bortfallsanalys genomförts för enkäten. Bortfallsanalysen syftar till att undersöka om de enkättagare som inte besvarat enkäten uppvisar några särskilda karaktäristiska, och baseras på ett antal bakgrundvariabler utifrån vilka bortfallet jämförs med den grupp respondenter som besvarat enkäten. I syfte att ge en så god bild av enkätbortfallet som möjligt, kommer bortfallsanalysen liksom rapporten i övrigt presenteras uppdelad regional respektive lokal nivå.

### Bortfallet av respondenter inom regionala överenskommelser

Det totala urvalet omfattade ursprungligen 143 respondenter inom de regionala överenskommelserna. Eftersom enkätundersökningen vände sig till samtliga företrädare som undertecknat de regionala överenskommelserna, utgjorde detta urval således också totalpopulationen.<sup>17</sup> Av dessa besvarades enkäten av 81 respondenter, vilket motsvarar 57 procent.

Bortfallsanalysen av respondenterna inom de regionala överenskommelserna omfattar följande bakgrundsviabler:

- län
- typ av aktör

### Län

Som framgår av tabellen nedan, förefaller den grupp respondenter som besvarat enkäten på regional nivå relativt väl spegla det totala urvalet respondenter med avseende på geografisk tillhörighet. Störst skillnad kan observeras för Uppsala Län, som är underrepresenterad med tre procentenheter i den grupp respondenter som besvarat enkäten. Över lag rör det sig således om mycket små skillnader, vilka inte kan sägas inverka på undersökningens representativitet i någon väsentlig utsträckning.

---

<sup>17</sup> Samtliga kontaktuppgifter har förmedlats av AMS

Tabell 17 Bortfallet för respondenter inom RÖK fördelat på län

Län	Det totala urvalet		Respondenter som besvarat enkäten	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Stockholms Län	12	8%	7	9%
Uppsala Län	12	8%	4	5%
Södermanlands Län	5	4%	2	3%
Östergötlands Län	4	3%	2	3%
Jönköpings Län	6	4%	2	3%
Kronobergs Län	5	4%	4	5%
Kalmar Län	0	0%	0	0%
Blekinge Län	2	1%	2	3%
Skåne Län	5	4%	4	5%
Hallands Län	0	0%	0	0%
Västra Götalands Län	0	0%	0	0%
Värmlands Län	0	0%	0	0%
Örebro Län	35	25%	20	25%
Västmanlands Län	6	4%	4	5%
Dalarnas Län	8	6%	4	5%
Gävleborgs Län	5	4%	4	5%
Västernorrlands Län	13	9%	6	7%
Jämtlands Län	6	4%	3	4%
Västerbottens Län	12	8%	9	11%
Norrbottens Län	7	5%	4	5%
<b>Totalt</b>	<b>143</b>	<b>100%</b>	<b>81</b>	<b>100%</b>

## Typ av aktör

Skillnaderna mellan det totala urvalet och den grupp respondenter som besvarat enkäten förefaller något större med avseende på typ av aktör. Störst skillnad återfinns i fråga om länsarbetsnämnderna, vilka är överrepresenterade med åtta procentenheter bland den grupp respondenter som besvarat enkäten. Mest problematisk kanske dock fackförbundens underrepresentation är, då dessa helt saknas bland de respondenter som besvarat enkäten. Eftersom antalet fackförbunds företrädare utgör en marginell andel av det totala antalet företrädare även i totalpopulationen, torde dock inte enkätresultaten påverkats nämnvärt av detta bortfall. I syfte att ändå få en bild av de fackliga företrädarnas erfarenheter av regional och lokal samverkan, har ett antal av dessa intervjuats inom ramen för de fallstudier som genomförts under oktober och november månad.

Tabell 18 Bortfallet för respondenter inom RÖK fördelat på typ av aktör

Typ av aktör				
	Det totala urvalet		Respondenter som besvarat enkäten	
	Antal	Andel	Antal	Andel
<b>Integrationsverket</b>	8	6%	8	10%
<b>Migrationsverket</b>	17	12%	10	12%
<b>LAN</b>	15	11%	15	19%
<b>AF</b>	0	0%	0	0%
<b>Kommun</b>	36	25%	20	25%
<b>FK</b>	4	3%	2	3%
<b>Landsting</b>	15	11%	5	6%
<b>Länsstyrelsen</b>	12	9%	4	5%
<b>Kommunförbund</b>	9	6%	6	7%
<b>Myndigheten för skolutveckling</b>	7	5%	2	3%
<b>Näringslivsföreträdare</b>	9	6%	6	7%
<b>Fackförbund</b>	5	4%	0	0%
<b>Förening</b>	2	1%	2	3%
<b>Univ/Högskola</b>	2	1%	1	1%
<b>Övrigt</b>	1	1%	0	0%
<b>Totalt</b>	142	100%	81	100%

## **Bortfallet av respondenter inom lokala överenskommelser**

Liksom på regional nivå, omfattar enkätundersökningen samtliga företrädare som undertecknat lokala överenskommelser och utgör således en totalundersökning. Av 346 respondenter som enkäten ursprungligen distribuerades till, besvarades enkäten av 230 respondenter eller 66 procent.

Bortfallsanalysen av respondenter inom lokala överenskommelser innefattar följande bakgrundsvariabler:

- län
- typ av aktör
- typ av kommun

### **Län**

Som framgår i tabellen nedan, skiljer sig det totala urvalet och den grupp respondenter som besvarat enkäten på lokal nivå inte nämnvärt från varandra ifråga om regional förankring. De skillnader som förekommer, uppgår som mest till tre procentenheter, vilket i sammanhanget får ses som obetydligt. Undersökningens representativitet kan med andra ord sägas vara god med avseende på geografisk tillhörighet på lokal nivå.

Tabell 19 Bortfallet för respondenter inom LÖK fördelat på län

Län	Det totala urvalet		Respondenter som besvarat enkäten	
	Antal	Andel	Antal	Andel
<b>Stockholms Län</b>	<b>48</b>	<b>14%</b>	<b>25</b>	<b>11%</b>
<b>Uppsala Län</b>	<b>13</b>	<b>4%</b>	<b>7</b>	<b>3%</b>
<b>Södermanlands Län</b>	<b>23</b>	<b>7%</b>	<b>16</b>	<b>7%</b>
<b>Östergötlands Län</b>	<b>19</b>	<b>6%</b>	<b>14</b>	<b>6%</b>
<b>Jönköpings Län</b>	<b>6</b>	<b>2%</b>	<b>4</b>	<b>2%</b>
<b>Kronobergs Län</b>	<b>26</b>	<b>8%</b>	<b>20</b>	<b>9%</b>
<b>Kalmar Län</b>	<b>4</b>	<b>1%</b>	<b>4</b>	<b>2%</b>
<b>Blekinge Län</b>	<b>3</b>	<b>1%</b>	<b>3</b>	<b>1%</b>
<b>Skåne Län</b>	<b>24</b>	<b>7%</b>	<b>20</b>	<b>9%</b>
<b>Hallands Län</b>	<b>2</b>	<b>1%</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>
<b>Västra Götalands Län</b>	<b>79</b>	<b>23%</b>	<b>51</b>	<b>22%</b>
<b>Värmlands Län</b>	<b>4</b>	<b>1%</b>	<b>1</b>	<b>0%</b>
<b>Örebro Län</b>	<b>20</b>	<b>6%</b>	<b>14</b>	<b>6%</b>
<b>Västmanlands Län</b>	<b>15</b>	<b>4%</b>	<b>9</b>	<b>4%</b>
<b>Dalarnas Län</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>Gävleborgs Län</b>	<b>11</b>	<b>3%</b>	<b>11</b>	<b>5%</b>
<b>Västernorrlands Län</b>	<b>14</b>	<b>4%</b>	<b>8</b>	<b>4%</b>
<b>Jämtlands Län</b>	<b>7</b>	<b>2%</b>	<b>6</b>	<b>3%</b>
<b>Västerbottens Län</b>	<b>12</b>	<b>4%</b>	<b>6</b>	<b>3%</b>
<b>Norrbottens Län</b>	<b>16</b>	<b>5%</b>	<b>10</b>	<b>4%</b>
<b>Totalt</b>	<b>346</b>	<b>100%</b>	<b>230</b>	<b>100%</b>



### **Typ av aktör**

Skillnaderna förefaller även små mellan det totala urvalet och den grupp respondenter som besvarat enkäten ifråga om typ av aktör på lokal nivå. Störst skillnad kan observeras för arbetsförmedlingarna, vilka är överrepresenterade med tre procentenheter bland de respondenter som besvarat enkäten. Undersökningens representativitet kan med andra ord sägas vara god i detta avseende, då bortfallet inte uppvisar någon särskild karaktäristiska.

Tabell 20 Bortfallet för respondenter inom LÖK fördelat på typ av aktör

Typ av aktör	Det totala urvalet		Respondenter som besvarat enkäten	
	Antal	Andel	Antal	Andel
<b>Integrationsverket</b>	1	0%	1	0%
<b>Migrationsverket</b>	60	17%	40	17%
<b>LAN</b>	3	1%	2	1%
<b>AF</b>	92	27%	69	30%
<b>Kommun</b>	166	48%	109	47%
<b>FK</b>	4	1%	1	0%
<b>Landsting</b>	9	3%	6	3%
<b>Länsstyrelsen</b>	0	0%	0	0%
<b>Kommunförbund</b>	0	0%	0	0%
<b>Myndigheten för skolutveckling</b>	0	0%	0	0%
<b>Näringslivsföreträdare</b>	4	1%	0	0%
<b>Fackförbund</b>	6	2%	2	1%
<b>Förening</b>	1	0%	0	0%
<b>Univ/Högskola</b>	0	0%	0	0%
<b>Övrigt</b>	0	0%	0	0%
<b>Totalt</b>	346	100%	230	100%

### Typ av kommun

Den grupp respondenter som besvarat enkäten på lokal nivå förefaller mycket väl spegla det totala urvalet också ifråga om kommuntyp. Som tabellen nedan visar, uppgår skillnaderna mellan de båda grupperna som mest till två procentenheter, vilket är en obetydlig skillnad.

Undersökningens representativitet kan således sägas vara god i detta avseende.

Tabell 21 Bortfallet för respondenter inom LÖK fördelat på typ av kommun

Kommuntyp	Det totala urvalet		Respondenter som besvarat enkäten	
	Antal	Andel	Antal	Andel
<b>Storstäder</b>	11	3%	10	4%
<b>Förortskommuner</b>	55	16%	31	14%
<b>Större städer</b>	82	24%	57	25%
<b>Pendlingskommuner</b>	15	4%	9	4%
<b>Glesbygdskommuner</b>	22	6%	14	6%
<b>Varuproducerande kommuner</b>	49	14%	36	16%
<b>Övriga kommuner, mer än 25 000 inv.</b>	60	17%	38	17%
<b>Övriga kommuner, 12 500-25 000 inv.</b>	32	9%	19	8%
<b>Övriga kommuner, mindre än 12 500 inv.</b>	20	6%	16	7%
<b>Totalt</b>	346	100%	230	100%

### Sammanfattande kommentarer

Som bortfallsanalysen ovan visat, förefaller de respondenter som besvarat enkäten spegla det totala antalet regionala och lokala företrädare relativt väl med avseende på de studerade bakgrundsvariablerna.

Undersökningens resultatens representativitet kan med andra ord sägas vara hög.

## **Bilaga 2: Sammanställning av aktörer i lokala överenskommelser**

Tabellen nedan visar på vilka parter som enligt avtalen har ett uttalat ansvar i överenskommelsen. Inom parentes står antalet medverkande parter om alla parter inom kommunen räknas som en. Utöver de som har undertecknat nämns i flera överenskommelser andra aktörer som kan/bör vara delaktiga i introduktionsarbetet, exempelvis ABF, frivilliga organisationer/föreningar, fackförbund, privata företag inom kommunen, universitet och högskolor samt Integrationsverket.

Motsvarande uppgifter om aktörer på regional nivå återfinns i tabell fyra.

	Kommunen				AF	IV	MV	FK	LL	Fack	Näring	Förening	Övrig	Antal aktörer
	K	I	V	S										
Alingsås	x		x		x		x							4 (3)
Alvesta	x				x		x							3
Arlöv/Staffanstorps			x	x	x									3 (2)
Askersund					x		x							2
Bollnäs		x	x		x									3 (2)
Borås	x	x	x		x		x							5 (3)
Botkyrka		x	x	x	x		x							5 (3)
Boxholm	x				x		x							3
Dorotea	x	x	x		x									4 (2)
Enköping			x	x	x									3 (2)
Eskilstuna		x			x		x							3
Falkenberg	x				x									2
Falköping		x		x	x		x							4 (3)
Finnspång	x				x		x							3
Flen		x			x		x	x						4
Gullspång/ Mariestad /Töreboda	x				x		x			x <sup>18</sup>				6
Gällivare	x <sup>19</sup>				x		x		x <sup>20</sup>					6 (5)
Gävle			x	x	x		x							4 (3)
Göteborg	x				x		x							3

<sup>18</sup> LO<sup>19</sup> Här ingår Barn- och utbildningsnämnden och Service- och teknikenämnden.<sup>20</sup> Vårdcentralen Malmberget och Vårdcentralen Forsen

Halmstad		x			x										2
Hallstahammar/Surah ammar		x	x		x										3 (2)
Haninge			x	x	x		x								4 (3)
Helsingborg	x				x		x								3
Huddinge	x				x		x								3
Hudiksvall	x				x										2
Hällefors	x				x		x								3
Härjedalen			x	x	x										3 (2)
Härnösand	x				x										2
Härryda		x	x		x		x								4 (3)
Hässleholm		x	x	x	x		x	x							6 (4)
Högsby		x			x										2
Jönköping	x				x										2
Kalix	x				x					x <sup>21</sup>	x <sup>22</sup>				5
Kalmar	x		x		x										3 (2)
Karlskoga/Degerfors	x				x		x								3
Karlstad	x				x		x		x						4
Katrineholm	x				x			x							3
Kristianstad					x		x								2
Kungälv	x				x		x								3
Köping/ Arboga/Kungsör	x		x <sup>23</sup>		x		x								6 (3)

---

<sup>21</sup> LO, TCO

<sup>22</sup> Företagarna

<sup>23</sup> KomVux i vardera kommun

Laxå					x		x							2
Lerum			x	x	x		x							4 (3)
Lessebo/-Tingsryd/ Uppvidinge	x				x		x							5
Lidköping	x		x		x		x							4 (3)
Lindesberg/Nora	x				x		x							5
Linköping	x				x		x							3
Ljungby	x				x		x		x					4
Luleå		x	x		x				x					4 (3)
Lund		x			x		x							3
Lycksele		x	x	x	x									4 (2)
Malmö		x			x		x		x					4
Markaryd			x	x	x		x							4 (3)
Mjölby		x	x		x									3 (2)
Mölnadal		x	x		x		x							4 (3)
Nacka		x	x		x		x							4 (3)
Norrköping	x				x		x							3
Norrälje			x	x	x									3 (2)
Nyköping				x	x									2
Nässjö	x				x		x							3
Olofström	x						x							2
Osby <sup>24</sup>	x				x		x							3

<sup>24</sup> Denna ÖK har vi inte tillgång till, men vi har fått uppgifter om vilka parter som ingår samt att det undertecknades i juni 2004.

Oxelösund	x				x <sup>25</sup>															2	
Partille		x	x		x																3 (2)
Ronneby		x		x	x			x													4 (3)
Sala/Heby	x				x																3
Salem		x			x																2
Sigtuna	x				x																2
Skara	x				x			x													3
Skövde			x	x	x			x													4 (3)
Sollefteå	x				x																2
Solna	x				x		x	x													4
Stockholm	x				x <sup>26</sup>			x		x											4
Strängnäs		x	x		x			x													4 (3)
Strömsund	x				x																2
Sundsvall	x				x			x													3
Svalöv		x			x																2
Svenljunga	x				x			x													3
Söderhamn	x				x																2
Söderköping	x <sub>27</sub>			x	x																4 (2)
Södertälje		x	x	x	x			x													5 (3)
Timrå	x				x																2
Tomelilla	x		x		x																3 (2)

<sup>25</sup> Underskrivet av Länsarbetsnämnden

<sup>26</sup> Länsarbetsnämnden

<sup>27</sup> Både Kommunstyrelsen och Barn- och ungdomsnämnden



Tranemo	x		x		x		x							4 (3)
Trollhättan	x				x		x		x		x <sup>28</sup>			5
Täby	x				x		x							3
Uddevalla	x				x		x		x		x <sup>29</sup>			6
Ulricehamn	x	x	x	x	x		x							6 (3)
Umeå		x	x	x	x									4 (2)
Upplands Väsby	x		x		x									3 (2)
Uppsala	x				x		x		x	x <sup>30</sup>		x <sup>31</sup>		8
Vingåker				x	x		x	x					x <sup>32</sup>	5
Vårgårda	x		x		x		x							4 (3)
Västerås	x <sub>33</sub>			x	x		x							5 (3)
Växjö	x				x		x							3
Ånge	x				x									2
Älmhult	x				x		x							3
Älvkarleby	x				x									2
Örebro	x				x		x		x					4
Örnsköldsvik	x <sub>34</sub>				x									2
Östersund		x			x									2
Totalt	61	28	34	21	99	1	62	4	10	3	3	1	1	

<sup>28</sup> Företagens Hus/Innovatum

<sup>29</sup> Företagarna och Näringslivets intressegrupp

<sup>30</sup> LO, TCO, SACO

<sup>31</sup> Uppsala föreningsråd

<sup>32</sup> Viadidakt, Katrineholm

<sup>33</sup> Skultuna kommunalstjänst och proAros

<sup>34</sup> Humanistiska förvaltningen

## **Bilaga 3: Lista över genomförda intervjuer på nationell, regional och lokal nivå**

Under oktober och november månad genomfördes sammanlagt sex fallstudier av överenskommelser på regional och lokal nivå, samt en fallstudie av en region som saknar regional överenskommelse. Dessutom genomfördes ett antal intervjuer med nyckelpersoner på policynivå.

Tabell 22 Genomförda intervjuer på regional nivå

Regional nivå	Organisation	Position	Typ av intervju
Västra Götaland (saknar RÖK)	LAN	Samordnare integrationsfrågor	Enskild
	Göteborgs Regionens Kommunalförbund	Kompetensenheten	Enskild
	Länsstyrelsen	Integrations handläggare	Enskild
	Västra Götalands Regionen	Näringslivsenheten	Enskild
Västernorrland	LS Västernorrland	Landshövding	Enskild
	Kommunförbundet Västernorrland	Ordförande	Enskild
	LAN Västernorrland	Länsarbetsdirektör	Enskild
	Landstinget Västernorrland	Landstingsråd	Enskild
	FK Västernorrland	Direktör	Enskild
	5i12	Projektledare	Enskild
	Svenskt Näringsliv	Regionchef	Enskild
	Företagarna	Regionchef	Enskild
	LO Mellersta Norrland	Ordförande	Enskild
	Migrationsverket	Enhetschef	Enskild
	Integrationsverket	Utvecklare	Enskild

Tabell 23 Genomförda intervjuer på lokal nivå

Lokal nivå	Organisation	Position	Typ av intervju
Örnsköldsvik	Ö-vik kommun, Humanistiska förvaltningen	Förvaltningschef	Enskild
	AF Ö-vik	Chef	Enskild
	Personal		Grupp
Söderköping	Söderköpings kommun, socialnämnden	2:dre vice ordförande	Enskild
	Söderköpings kommun, barn- och utbildningsnämnden	Ordförande	Enskild
	AF Söderköping	Handläggare	Enskild
	Söderköpings kommun	Kommunstyrelseordförande	Enskild
	Personal		Grupp
Haninge	Haninge Kommun, Socialförvaltningen	Förvaltningschef	Enskild
	Haninge Kommun, Barn- och utbildningsförvaltningen	Förvaltningschef	Enskild
	Af Haninge	Chef	Enskild
	Personal		Grupp
Gullspång/ Mariestad/ Töreboda	Gullspångs kommun	Kommunalråd	Enskild
	Mariestads kommun	Kommunalråd	Enskild
	Töreboda kommun	Kommunalråd	Enskild
	AF	Chef	Enskild

	Migrationsverket i Skövde	Enhetschef	Enskild
	LO-facken	Ordförande	Enskild
	Personal		Enskild/grupp
Göteborg	SDF Tynnered	Stadsdelschef	Enskild
	SDF Biskopsgården	Stadsdelschef	Enskild
	Vuxenutbildningsförvaltningen	Chef	Enskild
	Af Göteborg	Chef för enheten ENIG	Grupp
	Af Göteborg	Chef	Grupp
	Migrationsverket	Chef	Enskild
	Göteborgs stad	Planeringsledare	Enskild
	Projektledare		Enskild
	Personal		Grupp

Tabell 24 Genomförda policyintervjuer

<b>Policyintervjuer</b>	<b>Organisation</b>	<b>Position</b>	<b>Typ av intervju</b>
	Näringsdepartementet	Kansliråd	Grupp
	Näringsdepartementet	Handläggare för AMS	Grupp
	Utrikesdepartementet	Handläggare migrationsfrågor	Enskild
	Justitiedepartementet, Integration och mångfald	Handläggare för Integrationsverket	Enskild
	Justitiedepartementet, Integration och mångfald	Handläggare integrationsfrågor	Enskild

## Bilaga 4: Enkät

Den enkät som bifogas avser regionala överenskommelser. Motsvarande enkät användes för de lokala överenskommelserna.

### Enkät

Utvärdering av den centrala överenskommelsen om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare

#### Instruktion

##### Regional överenskommelse

Den här enkäten handlar om regionala överenskommelser om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare. Enkätundersökningen ingår i en utvärdering av den centrala överenskommelsen som Integrationsverket just nu genomför.

Du får enkäten eftersom den organisation som du företräder omfattas av en regional överenskommelse. Om du bedömer att någon annan i organisationen är bättre lämpad att besvara enkätens frågor om överenskommelsen, så ber vi dig vidarebefordra enkäten.

Det tar ungefär 15 minuter att besvara enkäten. Vi ber dig besvara den senast tisdagen den 7 juni 2005.

Om du har frågor, eller om det uppstår något problem när du besvarar enkäten, kontakta Anna von Bothmer på Ramböll Management, e-post [anna.von.bothmer@r-m.com](mailto:anna.von.bothmer@r-m.com), telefon 08-562 494 55 eller Lisa Ståhl, e-post [lisa.stahl@r-m.com](mailto:lisa.stahl@r-m.com), telefon 08-562 494 53.

Tack på förhand!

Cecilia Bäckström, projektledare

#### Inledande frågor

##### Utifrån vilket perspektiv besvarar du enkäten?

- (1)  Företräder aktörer i den lokala överenskommelsen
- (2)  Företräder aktörer i den regionala överenskommelsen

##### Vid utarbetandet av regionala överenskommelsen, var du då...

- (1)  Politiker

- (2)  Tjänsteman/direktör
- (3)  Annat, nämligen
- (4)  Var inte aktiv vid utarbetandet av överenskommelsen

**Anser du att någon aktör eller några aktörer saknas i samverkan enligt centrala överenskommelsen?**

- (1)  Ja
- (2)  Nej

**Vilken eller vilka aktörer anser du saknas i den centrala överenskommelsen?**

---

**Av vilken anledning anser du att dessa aktörer saknas?**

---

---

---

---

---

**Anser du att någon aktör eller några aktörer saknas i samverkan enligt regionala överenskommelsen?**

- (1)  Ja
- (2)  Nej

**Vilken eller vilka aktörer anser du saknas i den regionala överenskommelsen?**

---

**Av vilken anledning anser du att dessa aktörer saknas?**

---

---

---

---

Finns det i samverkan inom ramen för regionala överenskommelsen någon aktör som är mer drivande än övriga?

- (1)  Ja  
(2)  Nej

**Vilken av följande aktörer är det som är mest drivande i samverkan?**

- (1)  Integrationsverket  
(2)  Migrationsverket  
(3)  Länsarbetsnämnden  
(4)  Kommuner  
(5)  Myndigheten för skolutveckling  
(6)  Försäkringskassan  
(7)  Landsting/region  
(8)  Länsstyrelsen  
(9)  Näringslivföreträdare  
(10)  Fackliga organisationer  
(11)  Annan aktör, nämligen

Resultat av samverkan enligt regionala överenskommelsen

**I samverkan inom introduktionen av nyanlända ingår en rad olika aktörer med delvis olika ansvar för introduktion av nyanlända invandrare. Anser du att ansvarsfördelningens tydlighet har påverkats som en följd av regionala överenskommelsen?**

- (1)  Ja, ansvarsfördelningen har blivit tydligare  
(2)  Ja, ansvarsfördelningen har blivit mindre tydlig  
(3)  Nej, ansvarsfördelningen har inte påverkats  
(4)  Vet ej/Ej relevant

Tror du att samverkan mellan de aktörer som samarbetar inom regionala överenskommelsen skulle ha utvecklats utan den centrala överenskommelsen?



- (1)  Ja  
 (2)  Nej  
 (3)  Vet ej/ingen åsikt

Resultat för olika områden respektive målgrupper

**Har samverkan mellan aktörerna som ingår i regionala överenskommelsen utvecklats som en följd av överenskommelsen inom följande områden?**

	Ja, mycket	Ja, i viss mån	Inte alls	Ingen uppfattning
Asylsökandeprocessen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Introduktionsperioden (efter permanent uppehållstillstånd)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

**Vilken av följande målgrupper anser du har störst nytta av samverkan inom ramen för regionala överenskommelsen? (Ange endast ett svar)**

- (1)  Asylsökande  
 (2)  Invandrare med introduktionsersättning  
 (3)  Andra invandrare, nämligen  
 (4)  Alla har haft lika stor nytta

**I vilken utsträckning bedömer du att regionala överenskommelsen har...**

	Stor utsträckning	Viss utsträckning	Inte alls	Vet ej
... ökat nyanlända invandrades möjligheter till delaktighet och individualisering av introduktionen?	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
... har bidragit till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

**Stor**                      **Viss**                      **Inte alls**                      **Vet ej**  
**utsträckning**                      **utsträckning**

nyanlända invandrare?

**Har rutiner för uppföljning av introduktionen utvecklats som en följd av regionala överenskommelsen?**

- (1)  Ja  
 (2)  Nej, vi hade redan sådana rutiner  
 (3)  Nej, vi har inte några sådana rutiner  
 (4)  Vet ej

**Har dessa rutiner utformats gemensamt eller av respektive aktör?**

- (1)  Gemensamt  
 (2)  Enskilt av respektive aktör

Din uppfattning om överenskommelserna

**Nedan presenteras ett antal påståenden som vi ber dig ta ställning till.**

	Instämmer helt	Instämmer till viss del	Instämmer inte	Vet ej/ingen åsikt
Samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen bygger främst på goda personrelationer.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Det finns behov av tydligare mål och åtagande i den centrala överenskommelsen.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Den regionala överenskommelsen är ett effektivt sätt för att reglera samverkan.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Den regionala	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

	Instämmer helt	Instämmer till viss del	Instämmer inte	Vet ej/ingen åsikt
överenskommelsen är inaktiv - en "hyllvärmare".				
Den regionala överenskommelsen är en integrerad del i vår verksamhet.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Företrädarna för min organisation har mandat att fatta de beslut som krävs för samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Företrädare för de andra aktörerna har mandat för att fatta de beslut som krävs för samverkan inom ramarna för den regionala överenskommelsen.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Den regionala överenskommelsen är en integrerad del i den lokala politiska agendan.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

**Nedan presenteras ett antal påståenden som vi ber dig ta ställning till.**

	Instämmer helt	Instämmer till viss del	Instämmer inte	Vet ej/ingen åsikt
Samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen har påverkats negativt av bristen på engagemang.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Det finns behov av tydligare mål och åtagande i den	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

	Instämmer helt	Instämmer till viss del	Instämmer inte	Vet ej/ingen åsikt
regionala överenskommelsen.				
Aktörernas ansvarstagande har blivit betydligt bättre som en följd av regionala överenskommelsen.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Målen i den regionala överenskommelsen är uppföljningsbara.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Myndigheternas olika uppdrag och interna regelverk påverkar samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen negativt.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Det krävs ett juridiskt bindande avtal mellan aktörer för att samverkan inom introduktionen ska ge resultat.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Överensstämmelsen mellan mål och åtagande i den centrala överenskommelsen och den regionala överenskommelsen är stor.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

Myndigheterna har olika (1)  (2)  (3)  (4)   
möjligheter till inflytande i  
samverkan inom ramen för  
den regionala  
överenskommelsen.

**Finns det motsättningar mellan den regionala  
överenskommelsen och andrainterna policydokument i er  
organisation?**

- (1)  Ja, stora motsättningar  
(2)  Ja, vissa motsättningar  
(3)  Nej, inga motsättningar  
(4)  Vet ej

**Vilka är dessa motsättningar? Ge en kort beskrivning här.**

---

---

---

---

---

**Finns det motsättningar mellan den regionala  
överenskommelsen och andraexterna policydokument i er  
organisation som exempelvis riktlinjer från andra myndigheter,  
lagar etc?**

- (1)  Ja, stora motsättningar  
(2)  Ja, vissa motsättningar  
(3)  Nej, inga motsättningar  
(4)  Vet ej

**Vilka är dessa motsättningar? Ge en kort beskrivning här.**

---

---

---

---

Hållbarhet och uppföljning

**Har ni genomfört eller genomför ni idag revideringar av den regionala överenskommelsen?**

- (1)  Ja  
(2)  Nej

**I vilken utsträckning har information från uppföljning/utvärdering använts som underlag för revidering av överenskommelsen?**

- (1)  I stor utsträckning  
(2)  I viss utsträckning  
(3)  Inte alls  
(4)  Har inte genomfört någon uppföljning/utvärdering

**I vilken utsträckning har ni tillvaratagit erfarenheter från andras regionala överenskommelser?**

- (1)  I stor utsträckning  
(2)  I viss utsträckning  
(3)  Inte alls  
(4)  Vet ej

Arbetet med överenskommelsen idag

**I vilken utsträckning har mål och åtagande i den centrala överenskommelsen kunnat fullföljas regionalt/centralt?**

	I stor utsträckning	I viss utsträckning	Inte alls	Vet ej
Regionala överenskommelsen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Centrala överenskommelsen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

**Hur fungerar samverkan mellan den organisation som du tillhör och följande aktörer?**

	Mycket bra	Ganska bra	Mindre bra	Dåligt	Ingen åsikt	Tillhör själv aktören	Medverkar inte i samverkan
Integrationsverket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Migrationsverket	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Länsarbetsnämnden	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Kommuner	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Myndigheten för skolutveckling	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Försäkringskassan	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Landsting	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Länsstyrelsen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Näringslivsföreträdare	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Fackliga organisationer	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>
Annan aktör, nämligen	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>	(6) <input type="checkbox"/>	(7) <input type="checkbox"/>

Samverkan kan medföra ”vinster”, till exempel effektivare arbete och bättre resultat för målgruppen, men samverkan kan också medföra ”kostnader” i form av ökad tidsåtgång och ökat behov av personal.

**Hur bedömer du att förhållandet mellan ”vinster” och ”kostnader” vid samverkan för nyanländas introduktion ser ut på kort sikt för din organisation?**

- (1)  ”Vinsterna” är större än ”kostnaderna”  
 (2)  ”Vinster” och ”kostnader” är ungefär lika stora

- (3)  "Kostnaderna" överstiger "vinsterna"  
(4)  Vet ej/ingen åsikt

**Varför anser du att "vinsterna" är större än "kostnaderna" på kort sikt för din organisation?**

---

---

---

---

---

**Varför anser du att "kostnaderna" överstiger "vinsterna" på kort sikt för din organisation?**

---

---

---

---

---

**Hur bedömer du att förhållandet mellan "vinster" och "kostnader" vid samverkan för nyanländas introduktion ser ut på lång sikt för din organisation?**

- (1)  "Vinsterna" är större än "kostnaderna"  
(2)  "Vinster" och "kostnader" är ungefär lika stora  
(3)  "Kostnaderna" överstiger "vinsterna"  
(4)  Vet ej/ingen åsikt

**Varför anser du att "vinsterna" är större än "kostnaderna" på lång sikt för din organisation?**

---


---

---

---

---





**Varför anser du att "kostnaderna" överstiger "vinsterna" på lång sikt för din organisation?**

---

---

---

---

---

Avslutningsvis

**Har du några övriga synpunkter/kommentarer får du gärna skriva dem nedan.**

---

---

---

---

---

Tack för hjälpen!

Skicka Dina svar till nedanstående adress senast den 7 juni:

Ramböll Management  
Att: Lisa Ståhl  
Box 4205  
102 65 Stockholm