



Länsstyrelsen
Västmanlands län

ENHETEN FÖR REGIONAL UTVECKLING

Det civila samhället och integration: en översikt

Författare: Sam Bäfvenberg

LÄNSSTYRELSENS RAPPORTSERIE

Rapport 2015:12

Titel: Det civila samhället och integration: en översikt
Författare: Sam Bäfvenberg
Enheten för Regional Utveckling
Integration
Länsstyrelsen i Västmanlands Län
851-3374-15

Förord

Länsstyrelsen har i sitt regleringsbrev för 2014-2015 fått i uppdrag att stärka det civila samhällets roll i flyktingmottagandet. Denna rapport är en del av detta uppdrag och undersöker vilka förutsättningar som finns för samverkan mellan den civila och den offentliga sektorn. Den ger en översikt över hinder för att det civila samhället ska kunna bidra till integration i högre grad, lyfter fram goda exempel och börjar försöka klargöra hur Länsstyrelsen kan ta sig an det nya uppdraget.

Det civila samhället har redan nu en nyckelroll i integrationsarbetet. Att utveckla och stärka denna roll är ett fokusområde i regeringens etableringspaket. Förhoppningsvis kan denna rapport vara ett underlag som bidrar till fortsatt utvecklat samarbete för ett effektivare flyktingmottagande.



Christer Alzén

Chef Enheten för Regional Utveckling

Innehåll

1	Inledning	5
2	Arbetet efter överenskommelsen	6
2.1	Riksrevisionens granskning	6
2.2	Arbetet fortsätter	6
3	Det civila samhällets förutsättningar	8
3.1	Brist på resurser.....	8
3.2	Brister i tillgänglighet.....	8
3.3	Brister i samarbetet med förvaltningen.....	9
4	Olika arbetssätt.....	11
4.1	NAD (Nätverk-aktivitet-delaktighet) – Länsstyrelsen Skåne	11
4.2	Samverkansmatematik: 1+1=3 – Länsstyrelsen Västra Götaland och Västra Götalandsregionen.....	11
4.3	Frivilligorganisationers engagemang för flyktingar och invandrare i Västernorrland – Länsstyrelsen Västernorrland och Härnösands kommun.....	12
4.4	Etablering utan gränser – Laholms kommun.....	12
4.5	Brukare som medskapare: <i>Co-production</i> – SKL	13
4.6	Dialoger och överenskommelser med det civila samhället – SKL.....	14
4.7	Lokal överenskommelse (LÖK) – Västerås Stad.....	14
4.8	Idéburet – Offentligt partnerskap (IOP) – FORUM: idéburna organisationer med social inriktning	15
5	Slutsats: Länsstyrelsens roll	17
5.1	Implementera resultat av projekt	17
5.1	Utveckla nätverk	17
5.2	Sprida kunskap	18
5.3	Regionala och lokala överenskommelser.....	18
5.4	Skapa länkar till ordinarie arbete.....	18
6	Kom ihåg!.....	19

1 Inledning

Den 20 april 2010 slöts en överenskommelse¹ inom integrationsområdet mellan staten, SKL och det civila samhället². Överenskommelsen var en fortsättning på regeringens proposition *En politik för det civila samhället*³ där man ville stärka den civila sektorns roll i välfärdssamhället. Det civila samhället, menade man, är en grundsten för demokrati och välfärd och bör ges bekräftelse och stöd i detta, så att det får goda förutsättningar att fortleva och utvecklas. Inom integrationsområdet såg man att det civila samhället var en viktig aktör i etableringen av nyanlända, inte minst genom att ge den nyanlända värdefullt stöd, nätverk och kontakter.

Överenskommelsen föregicks av en dialogprocess med olika idéburna organisationer. Man fastställde då bland annat sex principer för förhållandet mellan de tre parterna i överenskommelsen: principen om självständighet och oberoende, dialog, kvalitet, långsiktighet, öppenhet och insyn samt mångfald. Man tog även fram åtaganden för parterna om hur man kan bidra till att utveckla samverkan enligt dessa principer. Förhoppningen var sedan att den nationella överenskommelsen skulle leda till liknande processer lokalt och regionalt.

Som en del i politiken för det civila samhället fick Länsstyrelserna i sitt regleringsbrev för 2014-2015 uppdraget att inom mottagandet av vissa nyanlända invandrare ”verka för att stärka den civila sektorns roll, t.ex. genom att fler överenskommelser om integration med civila sektorn kommer till stånd.”⁴ Uppdraget var nytt och därför såg Länsstyrelsen i Västmanlands län ett behov av att undersöka hur några andra offentliga aktörer gått tillväga för att stärka det civila samhället inom integrationsområdet. Denna text är en sammanställning av detta arbete.

Rapporten är uppdelad i fyra delar. Den första redogör kortfattat för regeringens arbete efter den nationella överenskommelsen. Den andra sammanfattar de hinder för att det civila samhället ska kunna delta i integrationsarbetet i högre grad som lyfts fram i olika studier. I den tredje delen presenteras ett axplock av idéer och arbetssätt som offentliga aktörer använt sig av för att stärka det civila samhällets roll. Till sist görs en reflektion över vad Länsstyrelsens roll i detta arbete skulle kunna vara.

¹ IJ2009/2235/UF

² Med det civila samhället avses en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen. I området ingår allt från nätverk, ideella föreningar till registrerade trossamfund med mera.

³ Prop. 2009/10:55

⁴ Fi2015/1492

2 Arbetet efter överenskommelsen

2.1 Riksrevisionens granskning

2014 utförde Riksrevisionen en granskning av arbetet efter överenskommelsen.⁵ I rapporten konstaterade man att det civila samhällets deltagande i integrationsarbetet fortfarande var ganska begränsat och att man trots höga ambitioner ännu inte lyckats omsätta förhoppningarna med överenskommelsen i praktiken. En utveckling man ville se med civilsamhällespolitiken var att idéburna aktörer i högre grad skulle bli utförare av välfärdstjänster, till exempel genom att delta i upphandlingar. Riksrevisionen konstaterar dock att det civila samhället fortfarande inte deltar i upphandlingar i någon större utsträckning, och att den enda åtgärd som genomfördes inom området var att man introducerade systemet med etableringslotsar. Även där var dock andelen utförare från det civila samhället endast 8 %. Det civila samhällets roll i integrationsarbetet menar man är större som komplement till förvaltningens verksamhet, genom att man bedriver arbete utifrån egenidentifierade behov. Även här finns dock tydliga problem, då det civila samhällets verksamheter till stor del är baserade på projektmedel som inte ger möjlighet till långsiktighet och ofta ställer höga krav på administration och egenfinansiering. I de fall då verksamheten finansieras av offentliga medel, såsom § 37a-medel⁶, utgår arbetet ifrån behov definierade utav staten och alltså inte av föreningarna själva. Resultatet är att det saknas möjligheter till enkel och långsiktig finansiering av föreningarnas verksamheter utan att deras självständighet riskeras.

Till sist menar Riksrevisionen att överenskommelsen egentligen inte medfört förändringar av regeringens styrning av myndigheter, med undantag från Länsstyrelserna. Framför allt Arbetsförmedlingen och Migrationsverket borde enligt dem få tydliga uppdrag och påbörja utveckling av lokal samverkan.

2.2 Arbetet fortsätter

Även efter regeringsskiftet ligger det civila samhället kvar som ett prioriterat politikområde. *Utredningen om ett stärkt och självständigt civilsamhälle*⁷ pågår och förväntas vara klar i februari 2016. Även inom utredningen för *Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster*⁸ ska förutsättningarna för en växande idéburen sektor undersökas.

Genom vårbudgeten för 2015 tilldelas folkbildningen 30 miljoner för att undervisa i svenska, stärka kunskaper om det svenska samhället och för att främja deltagande i samhällslivet för asylsökande och personer som fått uppehållstillstånd men bor kvar i anläggningsboende. Vidare ges idrottsrörelsen

⁵ RIR 2014:3

⁶ §37a-medel är utvecklingsmedel som Länsstyrelserna tilldelar kommuner i samverkan med det civila samhället för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter

⁷ Dir. 2014:40

⁸ Dir. 2015:22

32 miljoner för att bidra till etableringen av nyanlända och slutligen ökar man anslaget för § 37a-utlysningen med 30 miljoner.⁹

⁹ Prop. 2014/15:99

3 Det civila samhällets förutsättningar

I det här avsnittet sammanställs de hinder som ofta lyfts fram, främst ur det civila samhällets perspektiv, för att det civila samhället i högre grad ska kunna delta i integrationsarbetet. Detta är tänkt som en inspiration till områden man skulle kunna arbeta med för att förbättra samverkan.

Sammanställningen grundar sig i uttalanden från en mängd olika studier, rapporter, utvärderingar, intervjuer och möten. Det är en generalisering och innebär att alla hinder självklart inte finns i varje förening i varje kommun. Hindren delas in i tre kategorier: brist på resurser, brister i tillgänglighet och brister i förvaltningen.

3.1 Brist på resurser

De tre behov som återkommer i nästan vartenda dokument är brist på volontärer, lokaler och ekonomi. Detta drabbar särskilt små föreningar och föreningar på små orter. Då mycket av det civila samhällets verksamhet grundar sig i frivilligarbete, är behovet för aktiviteter, exempelvis läxhjälp för nyanlända barn, ofta större än kapaciteten. Det råder ständig brist på volontärer och föreningar blir ofta beroende av eldsjälur.

Detta får även konsekvenser för ekonomin. För att skaffa bra ekonomi krävs ofta mycket administration i form av bidragsansökningar eller anbud till upphandlingar. Detta kan vara mycket svårt när föreningen drivs av ideella krafter och tar mycket tid från att ägna sig åt föreningens kärnverksamhet.

Som tidigare nämnts är föreningarna ofta finansierade med projektbidrag och flera vittnar om en stor projektrötthet. Många upplever det som särskilt svårt att få bidrag till sin ordinarie verksamhet, vilket de menar gör att det inte går att bygga upp en hållbar och långsiktig organisation.

Även tillgång till lokaler är något som påpekas behöver bli bättre. Också här är behovet större än kapaciteten, och många ser ett ”föreningens hus” som en möjlig lösning på problemet. Med föreningens hus menar man en mötesplats med tillgängliga lokaler som kan användas av olika föreningar. Där skulle det även kunna finnas tillgång till personal som ger föreningarna hjälp med till exempel ansökningar eller juridik, samt utrustning att hyra eller låna. Överlag efterfrågas olika former av mötesplatser för människor och föreningar, där man kan hjälpas åt med de hinder man stöter på.

3.2 Brister i tillgänglighet

Trots ett rikt föreningsliv på många orter är det inte alltid som de aktiviteter som finns når ut till nyanlända. Ofta får inte nyanlända information om vad föreningslivet erbjuder, men tvärtom kan de också få alldeles för mycket information som man inte har möjlighet att ta till sig. Många föreningar upplever även själva att de har svårt att nå ut till nyanlända. Åt andra hållet är många

nyanlända ovana vid den föreningskultur som finns i Sverige och kan ha svårt att själva leta reda på information.

Även om man har tillgång till information om föreningslivet, kan andra hinder uppkomma. Nyanlända har inte alltid möjlighet att betala kostnader för medlemskap, utrustning och material eller transporter och kan ha svårt att ta sig till olika aktiviteter.

Utrikesfödda över lag har ett lägre deltagande i föreningslivet och är särskilt underrepresenterade i beslutsfattandet. Föreningskulturen med svårförståelig mötesformalia kan vara ett hinder för inflytande, men flera vittnar även om främlingsfientlighet, motstånd mot mångfald eller diskriminering. Det kan också vara mjukare maktuttryck, såsom outtalade förväntningar på vad det innebär att delta i en förening. Till exempel finns förväntningar på att föräldrar ska vara aktiva i sina barns fritidsaktiviteter – förväntningar som alla inte vet om eller har möjlighet att leva upp till. Vidare kan det även finnas andra språkliga och kulturella barriärer.

Särskilt kvinnor och flickor hamnar ofta utanför föreningslivet. Detta kan ha flera olika anledningar. En orsak är att många aktiviteter ligger på kvällstid eller tillåter inte personer att ta med sina barn, vilket kan utgöra ett problem för de som har större ansvar för familj och hushåll. Det kan även finnas behov av att ha könsuppdelade aktiviteter, eftersom vissa kvinnor och flickor annars inte deltar. Inom idrotten är fördelningen mellan utrikes och inrikes födda tjejer ofta jämn när de är yngre, men ju äldre tjejerna blir, desto färre utrikesfödda stannar kvar.

Till sist upplever flera föreningar att det finns brister i tillgängligheten dem emellan. Föreningarna kommunicerar inte med varandra och går miste om mycket samarbete som skulle kunna förenkla för dem – till exempel att dela lokaler, hjälpas åt med interkulturell kommunikation eller samordna aktiviteter.

3.3 Brister i samarbetet med förvaltningen

Att få till ett samarbete mellan förvaltning och föreningsliv är inte alltid så enkelt – här kan finnas stora skillnader i utgångspunkter och förväntningar. Framför allt kan det vara svårt att hitta samverkansformer som skapar ett ömsesidigt utbyte där ingen part blir beroende av den andra. En viktig egenskap hos det civila samhället är just att kunna vara en självständig part, vilket kan riskeras när de utför styrda uppdrag åt förvaltningen. Förvaltningen behöver kunna säkerställa kvalitet och följa de regler som de styrs av, medan föreningar ofta prioriterar andra värden än mätbara resultat och effektivitet. Resultatet av ett samarbete kan då bli att en förening i princip utför förvaltningens arbete, vilket är problematiskt ur många synpunkter. Dels kan det riskera rättssäkerhet, dels riskerar man förlora det civila samhällets särprägel och slutligen kan förvaltningen bli beroende av (ofta ideella) föreningars arbete. Vissa av det civila samhällets verksamheter uppkommer just på grund av brister i förvaltningens arbete, men vad händer då om föreningen plötsligt försvinner?

Förvaltningen upplevs inte heller alltid som flexibel. Olika regelverk kan stå i vägen för verksamheter som det civila samhället önskar bedriva. Till exempel behöver man i vissa fall personnummer för att delta i föreningslivet, vilket gör att asylsökande och papperslösa exkluderas från aktiviteter. Om föreningar formellt involveras i förvaltningens verksamheter kan de också plötsligt få krav på sig vad gäller till exempel behörighet eller dokumentation, eller behöva ändra sin verksamhet för att matcha förvaltningens regelverk.

Förvaltningen kan även uppfattas som krånglig och otillgänglig av invånare. Det gör att personer ibland istället söker sig till föreningar för hjälp med information. Dock är det inte alltid som personer i föreningar har tillräcklig kunskap om frågorna för att kunna ge ut rätt information.

I kontakten med förvaltningen upplever flera föreningar en maktojämlikhet. Det kan handla om att föreningsrepresentanter förväntas utföra arbete eller delta i möten ideellt, medan förvaltningens tjänstemän får betalt. Många gånger har föreningsaktiva även en annan sysselsättning och kan därför ofta inte delta på möten som läggs på kontorstider. Det kan också handla om att det civila samhället inte involveras tidigt i processer utan i princip får ta ställning till färdiga förslag. Etniska föreningar upplevs vara särskilt underordnade i förhållande till förvaltningen, men också i förhållande till andra föreningar.

Ofta sker samverkan främst med stora och etablerade föreningar, eftersom det är de som har möjlighet att avsätta resurser för detta. Det resulterar i att små föreningar sällan får komma till tals. Vidare har föreningar ofta en stor rulljangs på styrelseposter, vilket gör att det kan vara svårt att skapa långsiktiga kontakter. Många efterfrågar mer samverkan och tillgängliga samverkansforum – samtidigt har många av de forum som skapats för samverkan dött ut med tiden eftersom de inte upplevts som meningsfulla.

4 Olika arbetssätt

De hinder som beskrivs ovan betyder självfallet inte att arbetet är omöjligt. Tvärtom finns många exempel på hur samverkan inom integrationsområdet har skett mellan offentliga aktörer och det civila samhället. Nedan beskrivs några utav dessa.

4.1 NAD (Nätverk-aktivitet-delaktighet) – Länsstyrelsen Skåne

Projektet NAD påbörjades 2013. De ville adressera problemet med att etableringen av nyanlända blir ineffektiv eftersom de nyanlända sällan har kontakter med svensktalande personer utöver myndighetstjänstemän. Som en lösning utvecklade man NAD-metoden, som innebar att deltagande i föreningslivet infördes som en insats i den nyanländes etableringsplan. Nyanlända som ville delta i projektet matchades med föreningar utifrån sina intressen och fick sedan vara med i olika aktiviteter: till exempel vara assisterande tränare, gå på rundturer med hembygdsföreningen eller delta i språkcafé. Tanken var att detta skulle ge både bättre språkinläring, större sociala nätverk, bättre hälsa och i förlängningen större möjligheter till egenförsörjning.

Arbetet leddes av en regional samordnare. Lokala föreningssamordnare med god kännedom över föreningslivet samarbetade sedan med Arbetsförmedlingen för att hitta bra matchningar mellan förening och nyanländ.

I utvärderingarna framhåller man att projektet var lyckat för alla inblandade parter. Relationen och samverkan mellan det civila samhället och förvaltningen stärktes och det civila samhällets värde uppmärksammades. Enligt deltagarutvärderingen fick många högre förtroende både för Arbetsförmedlingen och för föreningslivet. Många deltagare upplevde föreningarna som en bra plats att lära sig språk på eftersom de var i små grupper med få personer med samma språkbakgrund. De tvingades då prata svenska, men på en plats där atmosfären upplevdes som tillåtande och öppen. Föreningarna var dessutom förberedda på att det skulle kunna uppkomma språk- och kulturkrockar, vilket gjorde dessa situationer lättare att hantera.

4.2 Samverkansmatematik: 1+1=3 – Länsstyrelsen Västra Götaland och Västra Götalandsregionen

I Västra Götaland påbörjade man arbetet genom att genomföra en gedigen kartläggning av hur föreningslivet och kommuner redan samverkar inom integrationsområdet. Man fann att det finns en utbredd kontakt mellan kommuner och det civila samhället, men att mycket samverkan är informell. Både kommuner och föreningar vill samverka mer och är öppna inför nya samarbetsformer. Ett perspektiv som framkom var att förvaltningens roll i samverkan främst är att stötta olika initiativ genom att exempelvis tillhandahålla lokaler, hitta samverkansformer mellan olika aktörer eller finnas tillgängliga för information.

Man betonar närhetsprincipen: att främja lokalt engagemang där man kan skapa gemenskap i ett bostadsområde och undvika transportsvårigheter. Något annat som lyfts fram är vikten av att målgruppen själva inkluderas i arbetet och får vara med och sätta agendan för integrationsarbetet.

I rapporten funderar man även kring Länsstyrelsens roll i arbetet och föreslår att den kan bestå av kunskapsspridning, dialog, nätverk och samverkan. Kunskapsspridningen kan innefatta träffar, nätverk, konferenser, workshops eller liknande. Ämnen som flera efterfrågar är interkulturell dialog och inkluderande pedagogik, aktuella frågor i länet eller relevant forskning. Detta då flera upplever att mycket av arbetet baseras på magkänsla. Länsstyrelsen, menar man, skulle även på andra sätt kunna bistå med att underlätta dialogprocesser, exempelvis genom att stärka lokal kommunikation, ha en överblick över olika parter och hjälpa dem att hitta varandra, bidra med handledning och metodstöd samt tillhandahålla samverkansforum.

4.3 Frivilligorganisationers engagemang för flyktingar och invandrare i Västernorrland – Länsstyrelsen Västernorrland och Härnösands kommun

Även Länsstyrelsen Västernorrland och Härnösands kommun genomförde en kartläggning för att se hur och i vilken omfattning ideella organisationer i Västernorrland arbetar med frågor kring introduktion och integration. Kartläggningen genomfördes år 2008. Ett 100-tal föreningar svarade på en enkät, och de allra flesta tyckte att det behövdes bättre samverkan mellan olika aktörer. De efterfrågade ett etablerat samverkansforum för kommuner och föreningar.

Några av de förslag som lades fram i rapporten var att inventera lämpliga platser för arbete och praktik bland föreningar och att utveckla en försöksverksamhet där frivilligorganisationer får ansvar för en del av introduktionen (detta liknar NAD i Skåne).

Ett annat förslag som lades fram inkluderar arbetsgivare. De menar att man skulle kunna verka för att några av länets större arbetsgivare på prov låter sina anställda volontärarbeta på arbetstid någon eller några timmar i månaden. Detta menar man skulle kunna leda till ökade volontärresurser i föreningarna. Konceptet är vanligare i Storbritannien och USA men finns redan hos några arbetsgivare i Sverige.¹⁰

4.4 Etablering utan gränser – Laholms kommun

Även förstudien *Etablering utan gränser* har undersökt kopplingen mellan nyanlända, det civila samhället och arbetsgivare. Det problem man lägger fokus på här är att kompetensen bland utrikesfödda inte når arbetsgivare. Arbetsgivare får ofta stora mängder förfrågningar om praktik och anställningar som de inte har möjlighet att hantera, samtidigt som de känner att de har en kunskapsbrist om

¹⁰ Dagens Nyheter, 2008-07-14. <http://www.dn.se/ekonomi/fler-far-jobb-ideellt-pa-jobbet/>

vilken kompetens som finns i länet. Förstudien kommer fram till två insatser som skulle kunna förenkla arbetet.

Den första insatsen handlar om att i samverkan med föreningslivet utveckla metoder för att stärka målgruppen gentemot arbetslivet. Här vill man ta hjälp av föreningen Laholm Utan Gränser, som är en interkulturell förening som redan arbetar med att bryta isolering och utanförskap. Tillsammans med föreningen utvecklade man en metod för kompetenskartläggning som föreningen skulle kunna utföra, för att sedan föra vidare den informationen till arbetsgivare. Man genomförde en provomgång som man tyckte var lyckad, även om kartläggningarna var ganska tidskrävande. Det kan vara ett problem om de ska utföras av ideell arbetskraft.

Den andra insatsen fokuserar på arbetsgivarna och utbildar dem i CSR (*corporate social responsibility*), alltså socialt ansvarstagande. Man vill påvisa hur viktigt det i framtiden kommer bli för arbetsgivare att ta socialt ansvar, då detta efterfrågas allt mer från beställare. Ett sätt som man som arbetsgivare kan ta socialt ansvar är genom att erbjuda nyanlända praktik eller arbetstillfällen. Detta leder även till att företagen kan få en bredare kompetens. Genom att utbilda företagen i CSR vill man alltså lyfta fram de vinster som företag kan göra genom att engagera sig i flyktingmottagande.

4.5 Brukare som medskapare: *Co-production* – SKL

SKL har tagit fram en kortversion av en masteruppsats som beskriver hur man gått till väga för att arbeta med metoden *co-production* i två kommuner: Borlänge och Växjö. *Co-production* går kortfattat ut på att man involverar brukare i utformandet och/eller genomförandet av tjänster, vilket inte är ovanligt inom sjukvården och socialtjänsten. Tanken är att man på så sätt ska kunna ta tillvara på brukarnas specifika kunskaper som de fått genom sin erfarenhet av att använda tjänsten. I studien undersöker man hur *co-production* har tillämpats inom integrationsområdet, bland annat i svenska för invandrare (SFI) och samhällsorientering (SO).

I Växjö involverade man SFI-elever för att förbättra undervisningen. Man upprättade ett elevråd för utvärdering och engagerade gamla elever för att hjälpa de nya eleverna med SFI och SO. I Borlänge vände man sig istället till somaliska föreningar för hjälp med att hålla SFI och SO för elever som inte klarade målen. De bidrog med modersmålsstöd och utbildade lärare och rektorer i kulturell förståelse.

Vad man såg överlag var att den huvudsakliga vinsten med att involvera brukare i integrationsarbetet kanske inte var att de hade erfarenheter av tjänsten (även om detta också var viktigt), utan att de hade språklig och kulturell kompetens. Detta gjorde att de kunde bidra med alternativ pedagogik och jämförande perspektiv som bidrog till att utveckla verksamheten. Man rekommenderar därför att man engagerar personer eller föreningar med samma ursprungsland som målgrupperna för att ta tillvara på nyttan med *co-production*.

I rapporten ser man en fördel med att samarbeta med organisationer snarare än individer, då nya elever ofta behövde fokusera på att vänja sig vid sin nya livssituation. Därav fungerade även samarbetet med gamla elever bättre än det med nya.

En av utmaningarna man såg med metoden var att säkerställa kvalitet, i och med att föreningarna inte omfattades av samma regelverk som andra SFI-lärare. Till exempel fanns inte samma krav på behörighet eller ordentlig uppföljning. Det sågs också som viktigt att klargöra ansvar, så att man inte lägger över myndighetsutövning på dem man involverar. Man såg även att de fasta läroplanerna för SFI kunde stå i vägen för nya sätt att tänka kring undervisningen, och lägger därför vikt vid att dessa och andra tjänster inte detaljstyrs.

4.6 Dialoger och överenskommelser med det civila samhället – SKL

Ett område som lyfts fram särskilt i Länsstyrelsernas uppdrag är överenskommelser med den civila sektorn.¹¹ SKL har tagit fram en rapport med åtta exempel från arbetet med dialoger och överenskommelser runt om i landet. Enligt SKL pågick år 2013 dialogprocesser i 112 kommuner, 78 kommuner hade lokala överenskommelser och fyra regionala överenskommelser hade antagits med fler på gång. Detta är en kraftig ökning jämfört med 2011.

Trots viss skepsis i början i flera av de intervjuade kommunerna, upplever de att arbetet lett till en god dialog med det civila samhället och bättre förutsättningar för samverkan. Politikerna som intervjuats ger rådet att man får vara beredd på visst motstånd och okunskap i början av processen. Kritiken man fått har bland annat bestått i att man upplever att kommunen försöker lägga över ansvar på ideella krafter eller att man inte fått vara tillräckligt involverad i processen. I mindre kommuner har det ofta funnits ett gott samarbete redan innan, vilket gjort att föreningslivet inte alltid sett poängen med en överenskommelse.

I flera av kommunerna har överenskommelsen gett ringar på vattnet. I Göteborg har det bland annat bildats ett nätverk, *Integrationsdialogen*, där staden och föreningarna för dialog kring integrationsfrågor. Två ämnen som samtalats kring är hur man kan skapa ett bra mottagande för anhöriginvandrare och hur man kan ge bra samhällsinformation. I andra kommuner har man börjat se över föreningsbidrag och föreningsregister, haft årliga dialogmöten och börjat ta fram en lokal föreningsplattform.

4.7 Lokal överenskommelse (LÖK) – Västerås Stad

Västerås är en kommun som jobbat intensivt med att få till stånd en lokal överenskommelse. De har haft en anställd projektledare som med kreativa

¹¹ På overenskommelsen.se finns inspiration och metodstöd för dialogprocesser och överenskommelser (dock utgår de ifrån överenskommelser inom det sociala området).

metoder försökt engagera föreningslivet för att skapa en levande och transparent LÖK-process. För att nå ut till många föreningar har de använt sig av olika informationskanaler: en blogg, en Facebook-sida och ett nyhetsbrev. De har haft ett antal stormöten där representanter från nära 200 organisationer deltagit. På ett stormöte fick deltagarna välja mellan olika diskussionsmetoder: ”vanliga” gruppdiskussioner, ordförandeled diskussion med mentometerknappar, måleriworkshop, friare diskussioner och lajv.

Ungdomar är ofta en grupp som inte får tillräcklig representation i överenskommelser, så även i Västerås. Därför bestämde man sig för att försöka söka upp föreningsaktiva ungdomar och kalla till ett särskilt möte för dem. Samtidigt startades ett projekt på initiativ av föreningslivet för att öka ungas delaktighet i LÖK-processen – *Överens om ungas delaktighet*. Samma projektledare arbetade även med ett annat projekt – *Mer rötter åt LÖK:en* – som även det drivs i ett samarbete mellan några föreningar och syftar till att förankra LÖK:en i föreningslivet.

Från kommunens sida har man genomfört en omorganisering så att det nu finns en kontaktperson för alla föreningar (och en särskild för idrottsföreningar). Många föreningar har påpekat att det tidigare varit krångligt att kontakta kommunen, vilket man nu försöker förenkla genom att skapa en väg in.

LÖK-processen har alltså lett till flera initiativ både från kommunen och från det civila samhället. Ett förslag till LÖK och handlingsplan är nu ute på remiss. Sammantaget har det tagit ett år från första stormöte till ett färdigt förslag.

4.8 Idéburet – Offentligt partnerskap (IOP) – FORUM: idéburna organisationer med social inriktning

Det sista exemplet är framtaget av en aktör i det civila samhället, FORUM. Idéburet offentligt partnerskap är en ny samverkansform som FORUM har lanserat som ett alternativt finansieringssätt för föreningars verksamheter. Modellen ses som ett mellanting mellan föreningsbidrag och upphandling, och beskrivs som ett sätt för det civila samhället att utföra välfärdstjänster utan att förlora sitt självbestämmande.

Tanken är att en offentlig och en idéburen (eller flera) aktör/er tillsammans skapar en problemformulering och idé. Ofta bidrar båda parter sedan med finansiering, och verksamheten genomförs av den idéburna organisationen utan detaljstyrning från förvaltningen. Intentionen är även att verksamheten ska drivas under lång tid. Till skillnad från föreningsbidrag ges alltså inte finansiering bara för att säkerställa föreningens överlevnad, och till skillnad från upphandling utför inte föreningen en av förvaltningen förbestämd tjänst. Ett sådant partnerskap kan ingås för att ge bidrag till en verksamhet som stämmer överens med myndighetens politiska inriktning och där det inte finns en marknad eller konkurrenssituation att vårda. Det ger alltså möjlighet till samverkan på ett sätt som är långsiktigt och tillför resurser till föreningens verksamhet utan att rucka på dess självbestämmande.

Det finns idag utrymme i lagen för denna typ av samverkan. Exakt hur detta utrymme ser ut har undersökts av Göteborgs Stad.¹² Vidare utredning av lagstiftning kring IOP pågår även inom regeringens utredningar U 2014:04 och Dir. 2015:22.

Ett flertal kommuner och regioner/landsting har provat konceptet. Däribland Region Skåne, som utifrån sin regionala överenskommelse med det civila samhället ingått ett antal IOP-avtal. Bland annat har man ett partnerskap med Röda Korset läns landsting för att fortsätta driva ett centrum för tortyrdrabbade. Röda Korset har partnerskap för samma verksamhet även med Västra Götalandregionen och Uppsala.

¹² Se <https://socialutveckling.goteborg.se/uploads/IOP.pdf>

5 Slutsats: Länsstyrelsens roll

Vi kan konstatera att det finns en hel del hinder att överbrygga innan man kan uppfylla de principer som den nationella överenskommelsen fastställde. Samtidigt pågår mycket samverkan med det civila samhället över hela landet: där finns mycket erfarenheter och kunskap att hämta!

Ett stort hinder för att Länsstyrelsen ska kunna genomföra sitt uppdrag på ett bra sätt är dock brist på resurser och styrning av övriga myndigheter. Länsstyrelsens uppdrag har inte tilldelats några extra medel för uppdraget, vilket starkt begränsar antalet valmöjligheter. Vidare är Länsstyrelsen en *samordnande* aktör, utan nära kontakt med målgruppen. För att Länsstyrelsens uppdrag ska kunna få god verkan, krävs därför att andra statliga och kommunala aktörer med mer operativ verksamhet är drivande i samverkan med det civila samhället. Precis som Riksrevisionen tidigare påpekat, är ett konkret uppdrag till Migrationsverket och Arbetsförmedlingen därför önskvärt.

För Länsstyrelsen finns dock en mängd mer eller mindre resurskrävande roller att inta som kan ge idéer till hur man kan genomföra sitt uppdrag.

5.1 Implementera resultat av projekt

Flera projekt som genomförts har varit lyckade och skulle kunna användas i andra kommuner och län. Vissa kanske kan implementeras inom ordinarie budget, andra kanske behöver extra medel för att få igång ett förändringsarbete. Här kan Länsstyrelsen själva ta initiativ till att prova nya metoder, sprida kunskap eller stötta andra intresserade aktörer.

5.1 Utveckla nätverk

Flera föreningar och kommuner ovan vill ha fungerande samverkansforum. Här skulle Länsstyrelsen kunna vara drivande, bidra med ett regionalt perspektiv och se till att lyfta integrationsfrågor. Samtidigt är trycket på föreningar att vara med i olika nätverk högt, så snarare än att skapa nya forum kan man inventera och utveckla de som redan finns. Många kommuner har redan någon slags samråd med det civila samhället, och från myndigheternas sida finns ofta lokala och regionala samverkansgrupper kring integrationsfrågor. Dessa skulle kunna samordnas så att de utnyttjas på bästa sätt. Ett viktigt arbete kan också vara att hitta former för att stärka det civila samhället på mindre orter och i mindre föreningar. Kanske kan nätverk och samverkan bidra till detta.

Ibland kan det civila samhället och förvaltningen behöva hjälp att hitta varandra. Flera föreningar uppger i intervjuer att de vill ägna sig åt integrationsarbete men inte vet vart de ska vända sig för att inleda samverkan och få kontakt med målgruppen. Länsstyrelsen skulle kunna genomföra kartläggningar för att se vilka organisationer som utför eller har intresse av att utföra integrationsarbete och förmedla kontakt till relevanta samverkansparter i den offentliga, privata eller

civila sektorn. Var finns de resurser som behövs? Vilka kan man engagera för att lösa bristen på lokaler, ekonomi och volontärer? Ibland kanske det enda som behövs är rätt kontakter!

5.2 Sprida kunskap

Utifrån de kunskapsbehov som finns i länet kan Länsstyrelsen anordna konferenser, workshops, nätverksdagar eller liknande. Det finns mycket användbar kunskap att sprida: goda exempel på arbetssätt och samverkansformer; vad som är på gång i länet; regler och förordningar som påverkar samverkan; vem som gör vad inom integration; metod- och processtöd; relevant forskning; kunskap om normer, diskriminering och interkulturell kommunikation. Ta reda på vad som efterfrågas i ert län!

5.3 Regionala och lokala överenskommelser

Länsstyrelsen kan vara ett stöd i skapandet av lokala och regionala överenskommelser. I vissa fall kanske samma personer eller aktörer finns med i LÖK-processer i olika kommuner – hur kan man samordna detta för att använda resurser effektivt? Hur kan man lära av varandra? För vissa län kanske en regional överenskommelse är rätt väg att gå. Länsstyrelsen kan även här bidra med metodstöd, ett regionalt perspektiv samt uppmärksamma integrationsfrågor.

5.4 Skapa länkar till ordinarie arbete

Det civila samhället är på olika sätt engagerade i integrationsfrågor idag. Det civila samhället är ingen myndighet, vilket gör att de bland annat kan ha en annan, mindre auktoritär, position gentemot nyanlända där maktrelationen ser annorlunda ut. De har specifika kunskaper, erfarenheter och möjligheter som förvaltningen borde uppmuntra och ta tillvara på. Samtidigt har det civila samhället behov av resurser som förvaltningen i vissa fall kan erbjuda. Det finns därför mycket att tjäna på samverkan! Länsstyrelsen kan verka för att det civila samhällets perspektiv kommer in i förvaltningens integrationsarbete. Det civila samhället skulle exempelvis kunna involveras i strategiskt arbete – kanske har de andra perspektiv på vilka områden som bör prioriteras eller hur man kan lösa problem? Kanske finns planer eller önskemål om verksamhet som stämmer överens med förvaltningens strategiska inriktning? Eller finns det tvärtom åtgärder inom förvaltningen som det civila samhället absolut inte ställer sig bakom? Ifall välfungerande nätverk eller samverkansforum finns skulle man i fler beslutsprocesser kunna efterfråga det civila samhällets synpunkter och diskutera ifall beslutet gynnar eller motverkar dem. Här kan både förvaltningens arbete bli mer effektivt med hjälp av utomstående perspektiv, och det civila samhället kan stärkas genom att ha möjlighet till inflytande.

6 Kom ihåg!

För att ett samarbete ska fungera krävs en god dialog. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att det civila samhällets resurser är begränsade och att samarbetet inte i onödan ska ta tid från deras verksamhet. Det civila samhället verkar inte heller på samma villkor som förvaltningen. Detta kommer att kräva flexibilitet, lyhördhet och tydlighet med vilka förväntningar man har på varandra. Förvaltningen har genom sina resurser från början ett maktövertag, och kan därför behöva kompensera genom att vara tillmötesgående inför det civila samhällets behov i samverkan.

Samverkan behöver överlag präglas av en medvetenhet inför varandras roller och förutsättningar. Att dessa olikheter finns är dock också det som är styrkan! Om vi kan hitta vägar förbi dem och omfamna vår mångfald, kan vi utveckla varandra och tillsammans skapa ett bättre integrationsarbete.

Ingår i Länsstyrelsens rapportserie
ISSN 0284 - 8813

Har du frågor, önskar fler exemplar m m, kontakta
Länsstyrelsen i Västmanlands län, 721 86 Västerås

Tfn 021-19 50 00 | Fax 021-19 51 35 | E-post: vastmanland@lansstyrelsen.se
www.lansstyrelsen.se/vastmanland