



Länsstyrelserna



Från samverkan till samarbete

Länsstyrelsernas redovisning av hinder och framgångsfaktorer för en effektiv implementering av reformen för nyanländas arbetsmarknadsetablering.

Illustrationer: Respekt Reklambyrå AB

Rapportförfattare: Jonas Örtquist

ISBN 978-91-88044-33-4

© Länsstyrelserna

Rapporten finns på www.lansstyrelsen.se/integration

Sammanfattning

Denna rapport utgör länsstyrelsernas redovisning av uppdrag 78 i regleringsbrevet för 2010. Rapporten innehåller en beskrivning av arbetet och de hinder och framgångsfaktorer som länsstyrelserna ser i förberedelser och genomförande av reformen om nyanländas arbetsmarknadsetablering. Den övergripande slutsatsen är att det fordras mer lärande, kunskapsöverföring och samarbete mellan stat och kommun för att åstadkomma en effektiv implementering av reformen. Förberedelsefasen har påverkats av ett antal faktorer som försvårat ett sammanhållet arbete bland berörda myndigheter. Utifrån det regionala samordningsuppdraget har länsstyrelserna identifierat hinder på olika nivåer – utifrån ett individ-, aktörs-, och systemperspektiv. Hindren påverkar dels förutsättningarna inför reformen på kort sikt, dels samverkansprocesserna och därigenom möjligheterna till utveckling på längre sikt.

Aktuella hinder för implementering

Det statliga huvudmannskapet med flera myndigheter med olika ansvarsområden för nyanländas etablering försvårar en holistisk syn på individens etablering. Samverkan mellan de berörda myndigheterna försvåras också av bristen på geografiskt överensstämmande indelning. De centrala sektorsmyndigheterna har ett nationellt fokus, medan länsstyrelser och kommuner är regionalt och lokalt samverkansorienterade. Myndigheternas mandat och roller på regional nivå är oklara, med följden att det finns stora skillnader i hur samverkan ser ut i olika delar av landet. Den regionala samverkan och de insatser som bedrivs inför reformen är i sin tur tämligen begränsade och sammantaget inte i proportion till reformens omfattning.

Länsstyrelsernas förslag på åtgärder

Länsstyrelsen ser följande åtgärder som nödvändiga för att dels stärka reformarbetet på kort sikt, dels främja samverkansarbetet på längre sikt:

- Säkerställa en regional strategisk närvaro bland samtliga sektorsmyndigheter, som en förutsättning för samarbete och utveckling
- Tydliggöra rollerna i sektorsmyndigheterna regleringsbrev, samt ge länsstyrelserna en initierande och drivande roll regionalt
- Stärka en kontinuerlig uppföljning och utvärdering av hela systemet ur ett regionalt/lokalt och nationellt perspektiv, för att öka lärandet och stärka den långsiktiga utvecklingen



Länsstyrelserna anser utifrån sin multisektoriella kompetens och sitt holistiska samhällsperspektiv att reformen om nyanländas arbetsmarknadsetablering är viktig för att dels möta demografiska utmaningar, dels främja en hållbar utveckling i länen.

Innehåll

Sammanfattning	2
Aktuella hinder för implementering	2
Länsstyrelsernas förslag på åtgärder	2
1. Uppdraget	4
2. Inledning	5
2.1 Bakgrund	5
2.2 Metod	5
2.2.1 Avgränsning.....	5
2.3 Disposition	6
3. Länsstyrelsernas utgångspunkter	8
3.1 Integration – en förutsättning för landets konkurrenskraft och tillväxt	8
3.2 Hållbarhet och ekonomisk tillväxt utgör fundamentet för integrationsuppdraget	8
4. Hinder och framgångsfaktorer för reformens genomförande	10
4.1 Hinder mot en effektiv implementering ur ett individperspektiv	10
4.1.1 Framgångsfaktorer för en effektiv implementering ur ett individperspektiv	11
4.2 Hinder mot en effektiv implementering ur ett aktörsperspektiv	11
4.2.1 Framgångsfaktorer för en effektiv implementering ur ett aktörsperspektiv.....	12
4.3 Hinder mot en effektiv implementering ur ett systemperspektiv	13
4.3.1 Framgångsfaktorer för en effektiv implementering ur ett systemperspektiv	14
5. Nulägesanalys	17
5.1 Individ	17
5.1.1 Nytt system – gamla utmaningar	17
5.2 Aktör	18
5.2.1 Myndigheternas geografiska indelning	18
5.2.2 Svaga regionala strategier	20
5.3 System	21
5.3.1 Ensam är inte stark – partnerskap som samverkansmodell inför reformen.....	21
5.3.2 Länsstyrelsernas kommunikationskanaler	22
5.3.3 Fördjupad statlig samverkan – men inte överallt	22
5.3.4 Hur tillvaratas lärdomar och erfarenheter mellan systemen?.....	23
5.3.5 Kommunernas omställningsförmåga – var befinner de sig?	24
Bilagor	25

1. Uppdraget

Länsstyrelserna har i regleringsbrevet för 2010 fått i uppdrag att redovisa hur förberedelser inför och implementering av reformen nyanländas arbetsmarknadsetablering som träder i kraft den 1 december i enlighet med proposition 2009/10:60 framskrider.

Länsstyrelserna har sedan övertagandet av uppgifter efter Integrationsverkets avveckling i juni 2007 fått ett förstärkt uppdrag inom integrationsområdet. Samordningsuppdraget har sedan dess förstärkts ytterligare i senare regleringsbrev och denna redovisning syftar till att ge en bild av implementeringsprocessen av reformen, samtidigt som det också speglar länsstyrelsernas samverkansfrämjande roll med *sektorsamordning*.

Även Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har i sina respektive regleringsbrev för 2010 en motsvarande redovisning och sammantaget kan de tre perspektiven leda till att brister i implementering kan uppmärksammas och det samlade arbetet stärkas på både kort och lång sikt.

Länsstyrelsen i Kronobergs län har samordnat redovisningen och uppdraget har utförts av Jonas Örtquist vid Länsstyrelsen i Södermanlands län.

2. Inledning

2.1 Bakgrund

Länsstyrelsernas uppdrag inom integrationsområdet har sedan 1 juli 2007 i huvudsak fyra inriktningar. Länsstyrelserna ska verka för ökad beredskap och kapacitet för flyktingmottagande i länen samt främja samverkan mellan olika aktörer verksamma inom introduktionen av nyanlända. Vidare ska länsstyrelserna följa upp introduktionen i länen. Länsstyrelserna har även det operativa ansvaret att förhandla med kommunerna om flyktingmottagande.

Ett regionaliserat mottagande har varit en uttalad ambition hos regeringen och länsstyrelserna har också tolkat och tillämpat mandatet på olika vis i olika delar av landet, givet de olika regionala och strukturella förutsättningarna. En av länsstyrelsernas främsta tillgångar är kunskapen om och förståelsen av de regionala förhållandena som bidrar till att stärka relationer och samverkan med olika aktörer. Länsstyrelsen har ett för statliga myndigheter unikt uppdrag att inom sig koordinera ett stort antal politikområden med ett tvärsektoriellt synsätt. Det regionala perspektivet och den breda multisektoriella kompetensen ger en legitimitet som i detta sammanhang har en odelat positiv effekt. Samtidigt kan länsstyrelsernas regionala anpassningsförmåga innebära en svårighet, genom att uppdrag kan utföras på olika sätt mellan länen. Uppföljningar av länsstyrelsernas integrationsarbete visar på skilda sätt att hantera integrationsuppdragen beträffande vilka insatser och åtgärder länsstyrelserna vidtar. Kunskap om länsstyrelsernas olika angreppssätt, strategier och organisering är sålunda viktig för att förstå förutsättningarna för implementeringen av reformen, vilket finns närmare beskrivet under kapitlet 3 Länsstyrelsens utgångspunkter och 5 Nulägesanalys.

2.2 Metod

Kunskapen om det regionala förberedelse- och samverkansarbetet har inhämtats genom regionträffar med länsstyrelsernas integrationsansvariga, i de fyra regioner som länsstyrelserna inom sakområdet integration samverkar i sedan år 2007.¹ Kärnan i kunskapsinsamlingen har utgjorts av semistrukturerade intervjuer² med länsstyrelserregionerna och då genomförts som workshops vid fyra särskilda under april och maj månad. Frågeställningarna från denna intervjumall har också använts vid skriftliga kommunenkäter³, kommunbesök⁴ och länskonferenser⁵. Därutöver har en skriftlig enkät tillställts länsstyrelsernas länsråd⁶ som komplement till de perspektiv som regionintervjuer och kommunenkäter ger. Slutligen har inläsning och förståelse av försöksverksamheten med etableringssamtal⁷ tjänat som inspiration och jämförelse då materialet bearbetats.

2.2.1 Avgränsning

Det är framförallt det regionala perspektivet som sätts under lupp i redovisningen. Däremot är inte det nationella samverkansarbete som bedrivs inom ramen för den för myndigheterna gemensamma *samverkansdelegationen* och de operativa *arbetsgrupper* som finns inom ett par olika områden föremål för analys.

¹ De fyra länsstyrelserregionerna Nord, Öst, Väst och Syd sammanfaller geografiskt med Arbetsförmedlingens tidigare marknadsområden. Se kapitel 5.2.1 Myndigheternas geografiska indelning

² Bilaga 1

³ Bilaga 2

⁴ Bilaga 3

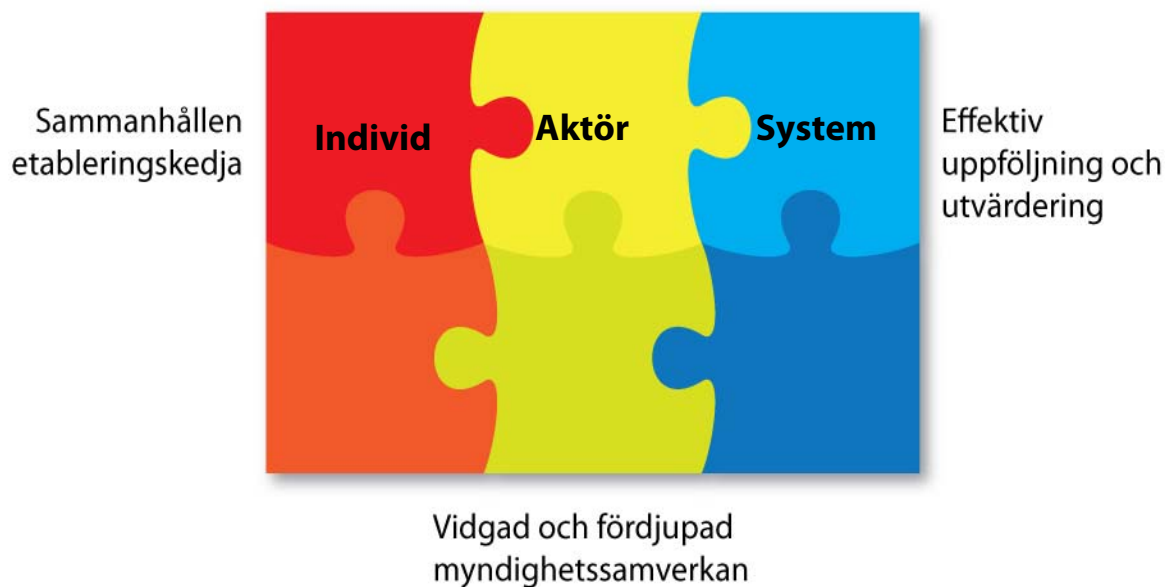
⁵ Bilaga 4

⁶ Bilaga 5

⁷ Bilaga 6

2.3 Disposition

För att möjliggöra en djupare förståelse av förutsättningarna inför reformen har metoden och sedermera strukturen för denna redovisning byggts upp kring tre perspektiv – *Individ, Aktör och System*. Den övergripande ramen för dessa tre perspektiv återfinns i den gemensamma redovisning som Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket lämnade till IJ-departementet i oktober 2009 – *Samverkan ger bättre resultat*.



I denna redovisning fastlades tre övergripande s.k. förbättringslinjer för samverkansarbetet:

- *Sammanhållen etableringskedja (med tillhörande kartläggningsverktyg och informationsöverföring)*
- *Vidgad och fördjupad myndighetssamverkan (särskilt på regional nivå – kopplad till gemensamma behovs- och resursanalyser)*
- *Effektivare uppföljning och utvärdering (vilket skapar förutsättningar för bättre erfarenhetsåterföring)*

De frågeställningar som ligger till grund för intervjuer och enkäter tar avstamp i detta ramverk.

Kapitel 3 redovisar länsstyrelsernas utgångspunkter för det regionala samverkansarbetet i länen med en beskrivning av de perspektiv som genomsyrar integrationsarbetet och dess konsekvenser för genomförande av såväl uppdragen som förberedelse- och reformarbete.

Kapitel 4 utgör kärnan i denna rapport. De hinder och framgångsfaktorer för reformens förberedelse och genomförande som där redovisas utgår också från de tre förbättringslinjerna. Individperspektivet synliggör de hinder och framgångsfaktorer som finns – för en sammanhållen etableringskedja – ur den nyanländes perspektiv. Aktörsperspektivet tar fasta på de begränsningar och möjligheter som de olika myndigheternas organisation, indelning, uppdrag och struktur skapar. Systemperspektivet ger kunskap om den regionala samverkan som lägger grunden för reformen i länen och de hinder och framgångsfaktorer som finns idag. Sammantalet syftar kapitlet både till att synliggöra faktorer som hindrar en effektiv implementering av reformen, och samtidigt visa på de möjligheter som finns inom området.

Kapitel 5 innehåller en nulägesanalys av förutsättningarna inför reformen och beskriver förhållanden som präglar regional samverkan mellan myndigheterna och andra aktörer. Kunskap om det regionala systemet och de bakgrundsfaktorer som påverkar reformarbetet kan också ge en ökad förståelse för de hinder och framgångsfaktorer som redovisas och samtidigt beskriva kontexten till de förslag på åtgärder som länsstyrelserna ger.

3. Länsstyrelsernas utgångspunkter

3.1 Integration – en förutsättning för landets konkurrenskraft och tillväxt

Sverige och stora delar av EU står inför betydande demografiska utmaningar. Befolkningen åldras och arbetskraftsutbudet, dvs. personer i åldrarna 18-64 år minskar relativt sett. I princip samtliga svenska kommuner utanför storstadslänen behöver lösa denna demografiska ekvation. Många kommuner runt om i landet präglas dessutom av en svag eller negativ befolkningsutveckling. Arbetskrafts- och flyktinginvandring utgör ur det perspektivet en resurs då majoriteten av dem som söker sig till landet är unga och har en positiv och förnyande effekt på arbetskraftsutbudet. Sverige är därför beroende av en fungerande invandring för att klara framtida arbetskraftsförsörjning och global konkurrens. En förutsättning är emellertid att nyanländas etablering påskyndas och att nyanländas drivkrafter tillvaratas i samhället och på arbetsmarknaden. Flera större både internationella och svenska studier har de senaste åren uppmärksammat dessa grundförutsättningar⁸. Vid genomförandet av etableringsreformen är det viktigt att beakta de demografiska utmaningar som många kommuner i vårt land står inför.

3.2 Hållbarhet och ekonomisk tillväxt utgör fundamentet för integrationsuppdragen

Sveriges län har olika geografiska, kulturella och strukturella förutsättningar; faktorer som präglar såväl människor som företag och organisationer i regionerna, och även länsstyrelserna. Bland länsstyrelserna finns olika historiska styrkor och svagheter, perspektiv och erfarenheter som i vissa delar skiljer sig mellan länen. Sedan flera år arbetar länsstyrelserna med de horisontella hållbarhetsuppdragen (miljö, jämställdhet och integration), och har sedan de infördes haft olika genomslag beroende på förutsättningar och erfarenheter. Bland de tre de horisontella hållbarhetsuppdragen har integration såväl i samhället som inom länsstyrelserna generellt sett den svagaste positionen.

Det perspektiv som länsstyrelserna anlägger i integrationsuppdragen spelar roll, inte bara för hur egna aktiviteter, åtgärder och insatser genomförs, utan också för hur uppdragen uppfattas av andra aktörer såsom kommuner, sektorsmyndigheter, näringslivsorganisationer o.s.v. Perspektiven på lokal nivå och regional nivå är av betydelse inte bara för hur länsstyrelsen möter kommunerna i dialogen kring flyktingmottagande, utan också för kommuners beredskap, inställning och omställningsförmåga inför reformen.

Integrationspolitiken har genomgått ett paradigmskifte de senaste åren på såväl nationell, regional som lokal nivå. Proposition 1997/98 ”Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik” innebar att synsättet ändrades från assimilering till ömsesidig integration. De tre mål som då formulerades för integrationspolitiken ersattes sedermera i budgetpropositionen 2009 av ett övergripande mål:

”Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund”

Ett ökat fokus på *arbetslinjen* har präglat integrationspolitiken inte minst i den föreliggande reformen och propositionen 2009/10:60 ”Nyanländas arbetsmarknadsetablering – egenansvar med

⁸ Se t.ex. *Territorial Reviews Sweden*, OECD 2010, *Bortom krisen*, Globaliseringsrådets slutrapport DS: 2009: 21 och *Svenska kommuners behov av invandring*, Fores 2010, *Territorial Reviews Stockholm, Sverige*, OECD 2006

⁹ Se också *Länsstyrelsernas handlingsplan för lika rättigheter och möjligheter 2010-2012*

professionellt stöd”. Arbetslinjediskursen har – som sig bör – också fått genomslag i länsstyrelsernas integrationsarbete. Sedan flera år har länsstyrelserna ett hållbarhets- och tillväxtorienterat perspektiv i integrationsuppdragen som avspeglar sig direkt i verksamheten. En förutsättning för ett effektivt genomförande är emellertid att uppdragen ges de organisatoriska förutsättningarna som krävs. I praktiken har integrationsfrågan därför i hög utsträckning förflyttats från tidigare avdelningar och enheter för social välfärd till samhällsbyggnads-, näringslivs- och tillväxtavdelningar inom länsstyrelserna.

De senaste årens perspektivskiftet har också ägt rum i de flesta kommuner, även om inte alla har genomfört de organisatoriska förändringar som ett tillväxtperspektiv fordrar. I vissa kommuner sorteras integrationsfrågorna fortfarande direkt under socialtjänsten och det sociala omhändertagandeperspektivet präglar verksamheten. Allt fler kommuner har emellertid fört över integrationsfrågorna till arbetsmarknadsenheter och i vissa fall på näringslivsenheter. En konsekvens av den organisatoriska skillnaden på kommunal nivå har blivit att länsstyrelsernas förutsättningar att genomföra politiken varierat mellan olika kommuner.

Med anledning av reformen planerar flera kommuner på nytt organisatoriska förändringar. Många överväger att återföra integrationsfrågan till socialtjänsten, eftersom ansvaret för arbetsmarknads-etablering nu flyttas till Arbetsförmedlingen. En sådan organisation har svårare att införliva arbetsmarknadsperspektivet vilket på längre sikt sannolikt försämrar de nyanländas möjligheter till arbetsmarknadsetablering.

Länsstyrelsens tillväxtperspektiv på integrationsfrågan ökar verksamheten legitimitet regionalt. Detta förstärks ytterligare av att länsstyrelserna aktivt arbetar med regionala tillväxtprogram, näringslivsfrågor och ansvarar helt, eller tillsammans med kommunala samverkansorgan, för framtagande av Regionala utvecklingsplaner (RUP). Det ger länsstyrelserna goda förutsättningar att införliva integrationsuppdragen som en del av länens tillväxt och kompetensförsörjningsarbete. Länsstyrelserna försöker etablera ett gemensamt synsätt och dra nytta av de synergier som kan uppstå i skarven mellan tillväxt, kompetensförsörjning, hållbarhet och integration. De regionala system inom vilka integrationsfrågorna återfinns i länen präglas av detta förhållningssätt och skapar bra förutsättningar för reformens genomförande.

4. Hinder och framgångsfaktorer för reformens genomförande

Reformen om nyanländas arbetsmarknadsetablering är omfattande och innebär stora ansvarsmässiga förändringar för många aktörer. I förberedelsearbetet inför reformen har länsstyrelserna identifierat ett antal hinder som försvårar implementering. I detta kapitel belyses de hinder som länsstyrelserna ser på individ-, aktörs-, och systemnivå. Utifrån ambitionen att vara lösningsorienterad och framåtblickande presenterar länsstyrelserna också ett antal framgångsfaktorer, d.v.s. åtgärder som myndigheten tror kan undanröja hinder på kort eller lång sikt.

4.1 Hinder mot en effektiv implementering ur ett individperspektiv

Svårigheter att hålla samman etableringskedjan

Många aktörer är involverade i individens etablering. Det gör etableringskedjan sårbar, i synnerhet som systemet är komplext.

Bristande holistiskt perspektiv

Med det stora antalet aktörer riskerar genomförandet av individens etableringsplan blir svåröverblickbart. Det innebär även svårigheter att utkräva ansvar.

Barn och ungdomar

En helhetssyn på familjen saknas, vilket påverkar barnen. Vid utformningen av etableringsplanen bör konsekvenserna för tillhörande barn och ungdomar också belysas och beaktas.

Parallella system

Det gamla systemet riskerar i en del kommuner att nedmonteras i allt för snabb takt. Det drabbar nyanlända som kommunplaceras före den 1 december.

Lotsar och ickevalsalternativ

Effektiva valfrihetssystem bygger på att kunden har fullständig information och kunskap om utbudet. Bristande kunskaper om etableringslotssystemet och tillgängliga etableringslotsar kan antas leda till att nyanlända hellre väljer icke-valsalternativet. Det reser i sin tur frågan om icke-valsalternativet kan erbjuda samma tjänster och samma kvalitet och kompetens som lotsar.

Kortare väntan – uteblivna hälsosamtal/undersökningar

Migrationsverkets förkortade handläggningstider får till följd att färre personer hinner med grundläggande hälsosamtal och undersökningar. Det kan innebära att fysisk eller psykisk ohälsa inte uppmärksammas.

Ersättning till individen

Kvardröjande ”gråzoner” – det så kallade glappet, avbruten etableringsplan och prövningen av individens prestationsförmåga, etcetera. – kan få icke planerade konsekvenser, för såväl individer, kommuner som staten.



4.1.1 Framgångsfaktorer för en effektiv implementering ur ett individperspektiv

Fördjupa samverkan och kommunikation

Fördjupad samverkan, kommunikation och informationsöverföring mellan Arbetsförmedlingen, kommunen och andra berörda aktörer fordras för att motverka glapp, bristande helhet och en osammanhängande etableringskedja för individen. En tidig uppföljning och utvärdering av försöksverksamheten med etableringssamtal kan ge lärdomar om bra fungerande arbetssätt.

Stärk hälsoperspektivet

Förläng möjligheten att göra kostnadsfria hälsoundersökningar (statlig finansiering) och tydliggör hälsoperspektivet i samhällsorienteringen i syfte att upptäcka och motverka ohälsa hos individen under etableringstiden.

Diversifiera utbudet av etableringsinsatser

Etableringsplaner bör utformas så de möter olika individers skiftande behov – såväl högutbildade nära arbetsmarknaden som de lågutbildade samt de som är i behov av rehabiliteringsinsatser.

Förtydliga regleringsbrev

En holistisk syn med den nyanlände och dennes sammanhängande etableringskedja i fokus fordrar ibland att myndigheterna också ser utanför det egna uppdraget till förmån för helheten. En viktig faktor för om myndigheterna ska kunna fördjupa samverkan och finna lösningar som stödjer individens etablering är att uppdragen i respektive regleringsbrev är välkoordinerade. De bör utformas så att det gagnar såväl den egna myndighetens mål som den gemensamma målfyllelsen om den nyanländes etablering.

Kvantitativ/kvalitativ uppföljning och utvärdering

Länsstyrelserna eller annan lämplig aktör eller annan lämpliga aktörer bör ges i uppdrag att på regional/nationell nivå följa upp och utvärdera respektive system, såväl det gamla som det nya för att säkerställa god kvalitet för individen. På kort sikt gagnar det systemövergången, och långsiktigt kan det utveckla det nya reformerade systemet. Det är viktigt att i det sammanhanget skilja på den kvantitativa uppföljningen av resultaten, och den kvalitativa uppföljningen såsom processutvärdering av samverkan och berörda aktörers agerande.

4.2 Hinder mot en effektiv implementering ur ett aktörsperspektiv

Olika geografiska indelningar bland myndigheterna

Arbetsförmedlingens, Migrationsverkets, Försäkringskassans och länsstyrelsernas olika geografiska indelningar utgör ett viktigt hinder för en effektiv koordinering och samverkan mellan myndigheterna. Länsindelningar, regionindelningar och avsaknad av regional indelning skapar konkreta samverkansproblem och oklarhet kring ansvar och mandat att driva frågor lokalt och regionalt i landet. I Försäkringskassans fall innebär det att myndigheten i praktiken är frånvarande i det operativa regionala reformarbetet.

Ensidigt fokus på nationell nivå

En övertro på att hinder, brister och problem i implementeringen kan lösas på nationell nivå mellan de centrala myndigheterna ger dåliga förutsättningar att verkligen komma åt de problem som finns och som bättre löses på lokal/regional nivå.



Projekt istället för ordinarie verksamhet

Ett hinder i länen är att verksamheter av olika slag i hög utsträckning är uppbyggda kring projektverksamhet som inte integreras in i ordinarie verksamhet i de olika organisationerna. Det skapar ett sårbart system med liten förmåga att formulera och uppfylla långsiktiga mål.

Resursbesparingar och organisatoriska förändringar

Många kommuner förändrar sin flyktingmottagning i grunden genom såväl neddragningar som byte mellan förvaltningar. Det innebär en risk att värdefull erfarenhet, kompetens och relationer förloras. Dessutom sker det tidsmässigt under en kritisk fas vilket försvårar implementeringen av reformen. Därutöver placerar allt fler kommuner integrationsfrågan direkt under socialtjänsten vilket försämrar förutsättningarna att upprätthålla arbetslinjen. Också tillgången på anvisningsbara platser kan påverkas. Migrationsverkets anvisningsbara platser återfinns ofta i mindre kommuner.

Organisatoriska olikheter bland länsstyrelserna

Länsstyrelsernas olika organisering och skilda genomförande av integrationsuppdragen kan utgöra ett hinder för en effektiv implementering av reformen. Avsaknaden av minsta gemensam nämnare i uppdragen bidrar till en otydlighet - både i förhållande till den nationella såväl som till den lokala nivån (jämför sida 15).

Olika organisationskulturer bland myndigheterna

Det finns stora skillnader i myndighetskulturer både mellan länsstyrelserna sinsemellan och i förhållande till de nationella myndigheterna, som i sin tur också skiljer sig åt. Olika grad av hierarkier och strukturer inom myndigheterna skapar en del svårigheter i samverkansarbetet.

4.2.1 Framgångsfaktorer för en effektiv implementering ur ett aktörsperspektiv

Säkerställ representation, mandat och roller i organisationen

Myndigheterna behöver säkra och tydliggöra kommunikationen kring den egna organisationens representation på nationell, regional och lokal nivå. En central organisation behöver också en regional närvaro även om den är informell som exempelvis inom Migrationsverket, där myndigheten anpassat sin organisation efter det regionala samverkansarbetet i de fyra länsstyrelseregionerna.

I samverkansarbetet med Arbetsförmedlingen möter länsstyrelserna till viss del en oklarhet i mandat och roller hos marknadsområdeschefer, sakområdesspecialister, arbetsmarknadsområdeschefer och lokala arbetsförmedlingschefer över landet. Samverkan på de olika geografiska och organisatoriska nivåerna behöver präglas av såväl en situationsanpassad frihet som en tydlighet hos berörda aktörer. Av länsstyrelserna fordras samtidigt en ökad flexibilitet och förståelse under övergångsperioden för att möta myndigheterna på olika nivåer.

Bygg in samverkan i organisationerna

I en del myndigheter är mycket av samverkansarbetet uppbyggt kring enstaka ”eldsjälar”, vilket gör organisationen sårbar. Det fordras såväl enskilda individers som organisationers engagemang för bygga relationer och fungerande processer mellan myndigheterna.

Tillsätt strategier med samverkansuppdrag i systemet

För att skapa förutsättningar för systemet att utvecklas behövs strategiska funktioner i de olika organisationerna, särskilt på regional nivå i länen. För att det statliga huvudmannskapet ska utvecklas efter reformen fordras ett strategiskt utvecklingsarbete bland de berörda myndigheterna, kommuner, landsting och andra aktörer.

Tydliggör länsstyrelsernas samordningsroll ytterligare

Det är länsstyrelserna som regionalt har den samlade överblicken över mottagandet, introduktionen och etableringen. Mot bakgrund av att flera kommuner nedmonterar sin flyktingmottagning behöver länsstyrelsernas regionala samordningsroll stärkas ytterligare för att organisatoriskt främja och fördjupa kommunsamarbetet i mottagandet, samt säkra att god beredskap och mottagningskapacitet.

4.3 Hinder mot en effektiv implementering ur ett systemperspektiv

Bristande resultatuppföljning i nuvarande system

Det saknas idag adekvat uppföljning av de resultat som det regionala samverkans- och introduktionsarbetet ger. Länsstyrelserna har ett otydligt uppföljningsuppdrag och saknar mandat och resurser att ta fram en struktur för ett systematiskt uppföljningsarbete i länen.

De olika regionala systemen fokuserar mycket på insatser, projekt, processutveckling och förankringsarbete, mindre på att genom uppföljning öka kunskapsunderlaget för ett ökat lärande.



Bristande information och tydlighet bland myndigheterna

Det har under delar av genomförandefasen funnits klara brister i kommunikationen dels mellan myndigheterna, dels från myndigheterna gentemot kommunerna och andra aktörer. De har saknats en samordning av informationsinsatser av det slag som nu är under uppbyggnad inom ramen för samverkansdelegationens arbete. Samtliga myndigheter kunde ha varit mer proaktiva och varit tydligare med *vad* som kommuniceras *när* och till *vilka*.

De centrala myndigheterna har med viss nödvändighet lagt mycket stort fokus på det interna omställningsarbetet. Samtidigt har man haft problem att nå ut i de egna leden. På motsvarande vis har länsstyrelserna haft problem att nå ut med enhetlig information om reformen i sina kontakter med kommuner och andra aktörer.

Glapp mellan de parallella systemens funktion

Det nya system med statligt huvudmannaskap som ska komplettera kommunernas nuvarande introduktionssystem riskerar att skapa en klyfta både mellan myndigheternas förändrade roller och mellan introduktions- och etableringsinsatser i de respektive systemen.

Splitratt system med delat myndighetsansvar

Ansvar och tydlighet gentemot kommuner och andra aktörer blir oklart och statens samlade arbete försvagas av att länsstyrelserna och Migrationsverket har ett delat ansvar för beredskaps- och förhandlingsarbete inom flyktingmottagande respektive ensamkommande barn. Det påverkar både reformens förutsättningar och implementering på kort sikt, och relationerna mellan stat och kommun på längre sikt.

Avsaknad av rättighetsperspektiv

Utformningen av individens etableringsplan kräver samverkan mellan flera aktörer också utifrån ett rättighetsperspektiv. En grundläggande handlingsplan som säkrar de involverade aktö-

rernas hänsyn till individens rättigheter bör utvecklas. Utan en gemensam rättighetsbaserad plattform finns en risk för målkonflikter.

Oklar roll för lotsar gentemot andra aktörer i systemet

Det finns en betydande osäkerhet kring den roll som etableringslotsarna kommer ha i det kommande systemet. Vilka aktörer blir lotsar? Vilka incitament och mandat har lotsarna att samverka med andra aktörer i de regionala systemen? Hur ser lotsens sociala stöd ut i förhållande till det stöd som kommunerna förväntas ge? Hur påverkas mindre kommuner där utbudet av lotsar riskerar att bli mindre?

Oklara ansvarsområden kring etableringsplanen

Arbetsförmedlingen är ytterst ansvarig för den nyanländes etableringsplan, men lotsen har i uppdrag att förverkliga den och ytterst att få ut individen i arbete. Därutöver ska kommunerna ansvara för en av de viktigaste förutsättningarna för arbetsmarknadsinträde, språkundervisningen. Hos vem ligger ansvaret för en misslyckad etablering?

Force majeure i form av ökat flyktingmottagande

Samtidigt som det nya systemet ska rulla ut ökar flyktingmottagandet i landet. Att mottagningskapaciteten i länen behöver öka för innevarande år, samtidigt som dialogen kring nästa års flyktingmottagande ska fördjupas komplicerar implementeringen väsentligt. Ett system över tiden måste klara såväl en ökning som en minskning av flyktingmottagandet.

Brist på bostäder försvårar bosättning och arbetsmarknadsetablering

Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens bosättning försvåras av att regioner med god arbetsmarknad i regel har dålig tillgång på bostäder. Det byggs generellt för få bostäder och bristen på hyresrätter är påtaglig i många kommuner idag.

Ett ansträngt samverkansklimat på vissa håll i landet

En rad faktorer kring kommunikationen gällande reformen och kommunernas nedtonade roll har försämrat samverkansklimatet på flera håll i landet. Det påverkar länsstyrelsernas och övriga sektorsmyndigheters möjligheter att förverkliga politiken lokalt och regionalt. Flertalet kommuner, kände sig förbisedda i implementeringsfasens inledande skede, vilket återkommande har påpekats av SKL. Kommunernas fulla förtroende och stöd är nödvändig för reformens positiva utfall.

4.3.1 Framgångsfaktorer för en effektiv implementering ur ett systemperspektiv

”För integrationsuppdragen och andra samhällsfrågor som kräver samordning och samverkan mellan många aktörer är prioritering, koordinering och kraftsamling avgörande. Landshövdingen har en unik möjlighet att stärka sådana strategiska arbeten”¹⁰

Stärk de befintliga samverkansarenorna

De regionala plattformarna behöver stärkas. Länsledningarna har legitimiteten och förutsättningarna att effektivt leda de regionala samverkansarenorna. En fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommunen (samt övriga aktörer) på det regionala och lokala planet är en grundförutsättning och för en effektiv sammanhållen kedja i etableringsprocessen. Erfarenheter från försöksverksamheten med etableringssamtal understryker också betydelsen av kommunens tidiga medverkan i arbetet.

¹⁰ Citat från ett medverkande länsråd i länsrådsenkäten

Vidareutveckla och intensiviera informationsarbetet inför reformen

Det gemensamma informationsarbetet som pågår i Samverkansdelegationen behöver stärkas ytterligare. På kort sikt kommer den gemensamma kommunikationsstrategin som är under utarbetande, att förbättra myndigheternas informationsverksamhet, främst gentemot kommunerna. På längre sikt behöver de respektive myndigheterna väva in inte bara en gemensam kommunikation utan också gemensamma utvecklingsstrategier i arbetet. Det delade ansvaret för beredskaps- och förhandlingsarbete inom flyktmottagandet mellan länsstyrelser och Migrationsverket är ett exempel på område som förutsätter gemensamma utvecklingsstrategier.

Främja kunskapsöverföring mellan systemen

Länsstyrelserna behöver engagera Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i det regionala utvecklingsarbetet på ett bättre sätt än vad som hittills skett. Arbetsförmedlingen behöver också mer systematiskt fånga upp metoder, erfarenheter och arbetssätt från länen. Den ”brevlåda” för goda exempel från kommunerna som skapats är ett litet steg på vägen men behöver kompletteras av ett mer systematiskt arbete med regionala dialogmöten och gemensamma utvecklingsstrategier.

Utforma tydliga regleringsbrev som främjar samverkan mellan myndigheterna

Regleringsbrev sätter ramarna för myndigheternas verksamheter. För tvärsektorieella politikområden, med flera berörda sektorsmyndigheter, anger skrivelser och formuleringar ytterst förutsättningarna för myndighetssamverkan i de regionala systemen. För att få önskad effekt behövs därför tydligt utformade gemensamma uppdrag där samverkansperspektivet lyfts fram.

Förankra en gemensam grund och ett övergripande perspektiv för länsstyrelsernas integrationsuppdrag med inriktning mot tillväxt och hållbar utveckling

Länsstyrelserna behöver skapa en gemensam värdegrund inom integrationsområdet som tar sin utgångspunkt i hållbar utveckling och tillväxt. Det fordras en gemensam grund för att effektivt utforma åtgärder och aktiviteter på ett likvärdigt sätt över hela landet. Ett underliggande syfte med reformen om nyanländas arbetsmarknadsetablering är att säkerställa ett likvärdigt mottagande i hela landet (till skillnad från kommunernas olika introduktionssystem). På liknande vis behöver länsstyrelserna finna en minsta gemensam nämnare i integrationsuppdragen och samtidigt stärka de olika regionala och strukturella förutsättningarna samt tillvarata de möjligheter som finns i Sveriges olika delar.

Stärk den nationella och regionala uppföljningen och utvärderingen av systemen

För att utveckla de regionala systemen krävs ett systematiskt uppföljningsarbete över hela landet. Sådana uppföljningar behöver ta fasta på såväl reformens resultat och utfall som på de samverkansprocesser som skapar förutsättningar för systemen. För att möjliggöra ett ökat lärande behövs därför både externa utvärderingar och rutiner bland myndigheterna för att synliggöra kunskap, erfarenheter, metoder och goda exempel. Länsstyrelserna ser den förändrade länsstyrelseinstruktionen som en möjlighet till ökad tydlighet och mandat i uppföljningsarbetet.

Utjämna resurstilldelningen mellan de viktiga myndigheterna i reformarbetet

För ett framgångsrikt genomförande av reformen behövs fungerande samverkan på de olika nivåerna i systemet. Länsstyrelsernas förutsättningar att bedriva en adekvat sektorsamordning är direkt avhängig resurstilldelning för såväl tjänster som utvecklingsinsatser. För att kunna leva upp till ställda förväntningar och mål med reformen krävs att länsstyrelsernas sektorsamordnande roll stärks både retoriskt och ekonomiskt.

Öka incitamenten att bygga hyresrätter

Det behövs fler hyresrätter för att möta behovet av bostäder till nyanlända i regioner med god arbetsmarknad. Därför behöver incitamenten att bygga fler och billiga hyresrätter stärkas hos kommuner och aktörer på bostadsmarknaden.

Arbeta även utanför reformens kärna

Reformen om vissa nyanländas arbetsmarknadsetablering handlar i stor utsträckning om myndigheternas organisering och är i grunden teknisk till sin karaktär, med stort fokus på offentliga aktörer. Länsstyrelsernas och sektorsmyndigheternas arbete är viktigt men utan kommunernas och även landstingens aktiva, strategiska medverkan försvagas helhetsperspektivet. Det försämrar resultatet. Därutöver – för att underlätta nyanländas arbetsmarknadsetablering och reformens samlade resultat och utfall – fordras också strukturella förändringar utanför den offentliga sfären. Attityder, värderingar och strukturer behöver förändras också i det omgivande samhället. En del av det beredskaps- och samverkansarbete som byggs upp av länsstyrelser och andra bör därför i lika stor inriktas utsträckning mot näringsliv, civilsamhälle och andra delar av systemet som inte direkt omfattas av reformen. För att påverka rigida strukturer krävs till viss del nya samverkansformer som går utanför de traditionella myndighetsarenorna.

Anslå rörliga medel för utveckling av systemet

För att det kommande systemet ska kunna utvecklas efter reformens genomförande behövs utvecklingsmedel som kan främja såväl samverkan som konkreta insatser. De strukturella medel som idag finns i ersättningsförordning 1990:927 och som återfinns i förslaget för kommande system är viktiga men i dagsläget avsatta för i första hand kommuner. Systemet behöver emellertid medel som kan utveckla också andra delar i kedjan. Det statliga huvudmannaskapet kommer, precis som kommunernas introduktionssystem, att behöva innovativa, samverkansfrämjande insatser både i form av projekt och genom utveckling av reguljära verksamheter med övriga aktörer.

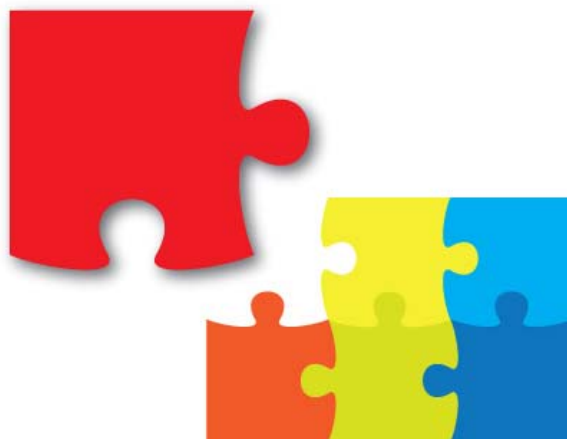
5. Nulägesanalys

5.1 Individ

Det gemensamma målet för alla berörda myndigheter måste vara den nyanlände! Sätt honom/henne i fokus för den sammanhållande etableringskedjan.”¹¹

5.1.1 Nytt system – gamla utmaningar

Reformen om nyanländas arbetsmarknadsetablering skapar mer likvärdiga förutsättningar för etablering i det svenska samhället för alla, oberoende om du är man eller kvinna eller var i landet du bor. Ur individens perspektiv torde det generellt vara en av de främsta förtjänsterna i det kommande systemet. Samtidigt kvarstår många av de tidigare utmaningarna som individen stod inför i kommunernas introduktionssystem. Hur insatserna från stat/kommun möter de nyanländas mycket varierande behov, alternativt hur de tillvaratar de nyanländas väldigt varierande formella och informella kompetenser, är sådana kvarstående utmaningar. Vidare finns i likhet med tidigare ett antal utmaningar för de berörda myndigheterna vad gäller informationsöverföring. Dessa utmaningar liksom redan redovisade hinder för individen hanteras bäst genom ett fördjupat samarbete mellan myndigheter och kommuner.



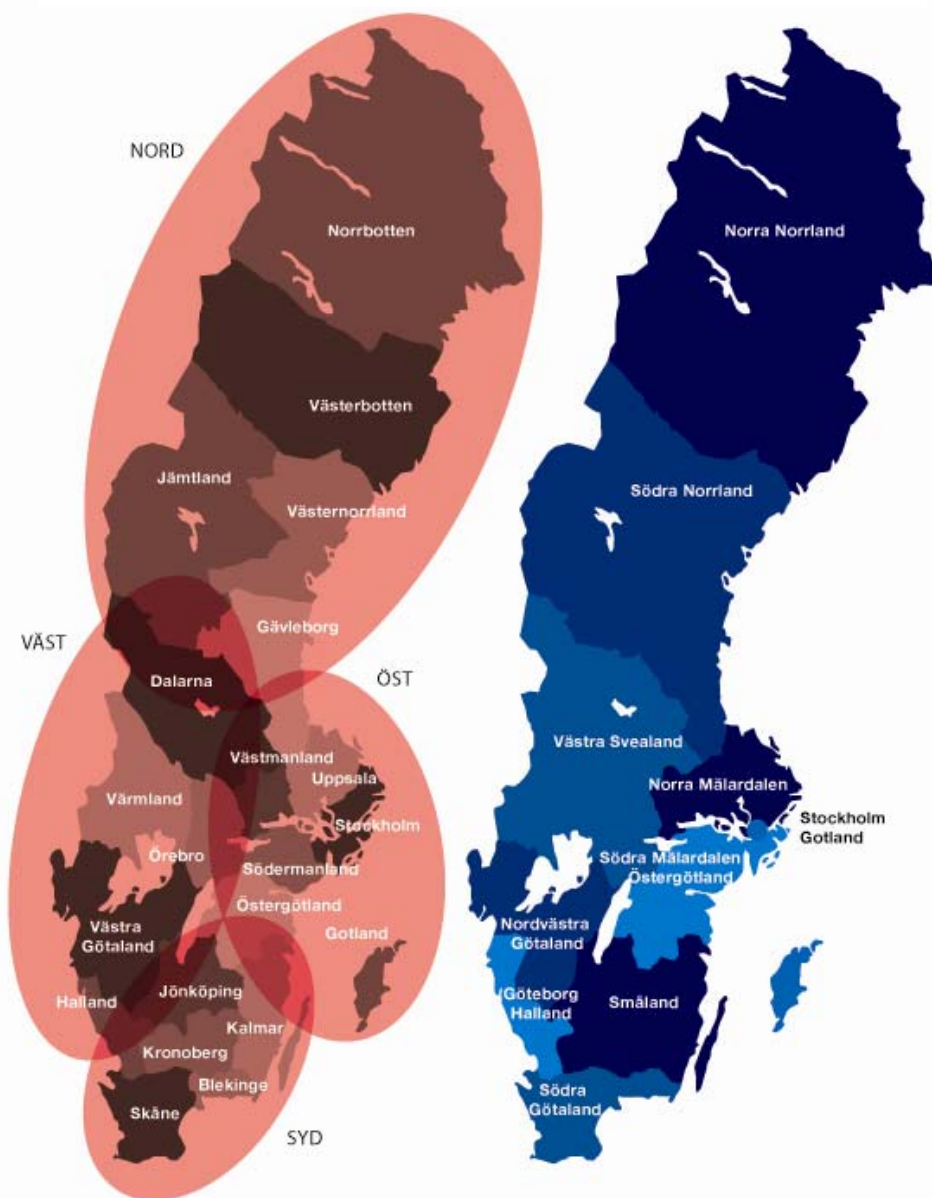
¹¹ Citat från en medverkande länsstyrelse i regiondialogen i LIN Väst 20100510

5.2 Aktör

”Staten måste klara av att lösa så många problem som möjligt på regional nivå och samordna sina prioriteringar och förhandlingar gentemot kommunerna. Det finns utvecklingspotential på dessa områden.”¹²

5.2.1 Myndigheternas geografiska indelning

Jämförelse av myndigheters geografiska indelning 2010



Länstyrelsen

Arbetsförmedlingen

¹² Citat från en medverkande länsstyrelse i regiondialogen i LIN Öst 20100428



Försäkringskassan

Migrationsverket

Den geografiska indelningen eller bristen på densamma är ett konkret hinder för samverkan. Myndigheterna har olika geografisk indelning och förutsättningar till samverkan beroende på centralt eller regionalt perspektiv.

Länsstyrelserna är indelade i 21 län och samverkar inom sakområdet integration i de fyra regioner: Nord, Öst, Väst och Syd.

Arbetsförmedlingen har de senaste åren genomgått omfattande organisatoriska förändringar. Efter att tidigare varit en myndighet med 21 länsarbetsnämnder är Arbetsförmedlingen idag central myndighet med tio regionala marknadsområden och 68 arbetsmarknadsområden, som sammantaget utgör ramen för organisationens indelning och för geografiska förutsättningar för myndighetssamverkan.

Försäkringskassan genomgick med början år 2007 en centralisering och har idag en nationell indelning med lokala försäkringscenter, även om allt fler frågor handläggs nationellt.

Migrationsverket är också en nationell myndighet med mottagningsenheter i de flesta län. Det är främst chefer från mottagningsenheterna i landet som medverkar i det regionala samverkansarbetet. Den enhet på Migrationsverket som centralt är operativ i samverkansarbetet inför reformen har samtidigt en informell geografisk indelning i enlighet med länsstyrelsernas samverkansregioner.

Reformens förutsättningar är direkt beroende av en, vid sidan av den nationella, fungerande regional (och lokal) samverkan. Ett viktigt skäl till att också de centrala myndigheterna behöver regionala funktioner på länsnivå är att kommunerna i allt väsentligt tillhör län vad gäller länstal, mottagningsberedskap och förhandlingar om överenskommelser. Därutöver är regionala samarbeten mellan kommuner i huvudsak uppbyggda mellan kommuner inom länen.



5.2.2 Svaga regionala strategier

Den bristande geografiska och organisatoriska överensstämmelsen mellan myndigheterna medför att representationen på olika nivåer, främst från de centrala sektorsmyndigheterna, ser väldigt olika ut över landet. Det ger i sin tur bräckliga förutsättningar att bedriva ett gemensamt strategiskt arbete då oklarheter med mandat och befogenheter komplicerar samarbetet.

Den generella bilden är att sektorsmyndigheterna medverkar i det regionala samverkansarbetet är *representativ* istället för *strategisk*. Det statliga huvudmannskapet i det nya systemet fordrar nya samverkansformer och ett nytt strategiskt arbetssätt hos samtliga berörda myndigheter. Länsstyrelserna har ofta en processledarfunktion i det regionala samverkansarbetet och fungerar som

motorer för utvecklingsarbetet. En strategisk organisation och strategiska arbetssätt är en grundförutsättning för det uppdraget.

Flertalet av de kommuner som lyckades väl i arbetet med att introducera nyanlända kännetecknades av mycket gott strategiskt arbete. För staten finns här lärdomar att dra. Statens kommande huvudansvar för nyanländas etablering skärper kravet på att skapa strategiska funktioner på fler nivåer för att vara framgångsrik i den nya rollen. Det är viktigt att den strategiska nivån inte endast återfinns som idag – på nationell nivå – utan att den också understöds av regionala strategier, även om en gemensam formell regional myndighetsindelning inte är möjlig att etablera.

5.3 System

”Det var olyckligt att kommunernas fortsatt viktiga roller inte lyftes fram mer i de underlag och utredningar som ligger till grund för propositionen. Det hade gett förberedelsearbetet och implementeringen av reformen helt andra förutsättningar”¹³

Definition:

Med system avses den miljö eller sfär där länsstyrelsernas integrationsinsatser förverkligas i samspel med andra aktörer såsom plattformar, partnerskap, arenor, forum och nätverk.

5.3.1 Ensam är inte stark – partnerskap som samverkansmodell inför reformen

”De regionala och lokala plattformarna blir ännu viktigare efter reformen än tidigare, då det är här som det ska bli ”verkstad””¹⁴

Länsstyrelsernas arbete inför reformen sker i princip inom ramen för de befintliga strukturer som etablerats i länen. Den regionala samverkansmodell som initierades under Integrationsverkets tid med överenskommelser på nationell, regional och lokal nivå har vidareutvecklats av länsstyrelserna inom de flesta län. I vissa fall har styrdokumentet ersatts av mer operativa arenor ofta kallade *partnerskap*. I flera län har länsstyrelserna också bildat strategiska råd eller styrgrupper, varav flera arbetar under direkt ledning av landshövdingen.



¹³ Citat från en medverkande länsstyrelse i regiondialogen i LIN Nord 20100504

¹⁴ Citat från en medverkande länsstyrelse i regiondialogen i LIN Öst 20100428

Inom flertalet län samverkar länsstyrelserna med kommuner, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen samt andra aktörer i partnerskap. Partnerskapen är mer eller mindre strategiska/operativa beroende på län och sammansättning av ingående parter.. Strategiska ledningsgrupper leds ofta av landshövdingen, i samarbete med kommunchefer i länets kommuner, chefer från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket samt i vissa fall Regionförbund eller samverkansorgan.

I de flesta län driver länsstyrelserna ett operativt partnerskap eller nätverk; ibland bestående av förvaltningschefer/enhetschefer i kommunerna, sektorsmyndigheter och många gånger från näringslivsorganisationer, intresseorganisationer, fackförbund och organisationer från civilsamhället. Partnerskapen är i regel sammansatta av ett stort antal offentliga aktörer, näringslivsorganisationer, akademi och högskola samt civilsamhälle. Inför reformen har allt mer arbete inriktats mot de förändringar som ska genomföras.

Länsstyrelserna är ofta sammankallande part i regionala flyktinghandläggare/samordnarnätverk där information och erfarenhetsutbyte mellan kommuner utgör ett viktigt inslag. I vissa län har dessa flyktingsamordnarnätverk utökats med Arbetsförmedlingen och även sfi-rektorer i syfte att främja övergången. Sådana nätverksträffar utgör ofta den viktigaste kanalen för kommunernas handläggare att få information kring aktuella utredningar och arbeten som rör reformen och systemförändringar. På motsvarande vis är nätverksträffarna många gånger länsstyrelsernas främsta ingång på gräsrotsnivå i kommunerna, något som kan öka förståelsen och kunskapen om det lokala introduktionsarbetet och förestående omställningsarbete.

Sammantaget är den struktur som länsstyrelserna använder med strategiska ledningsgrupper, partnerskap och nätverk viktiga delar i det system som skapar förutsättningarna för reformen.

5.3.2 Länsstyrelsernas kommunikationskanaler

På nationell nivå samordnas informationsarbetet inför reformen i en arbetsgrupp bestående av de berörda sektorsmyndigheterna samt länsstyrelserna. En gemensam kommunikationsplan är under framtagande. Länsstyrelserna har också en egen nationell informationsgrupp som samordnar den länsstyrelsegemensamma informationsverksamheten, en gemensamma webbplats, gemensam dokumentation o.s.v. På regional nivå arbetar Länsstyrelserna på olika sätt med kommunikation kring de regionala/lokala förberedelserna inför reformen. Den statliga politiken förs ut genom de samverkanskanaler som finns uppbyggda – strategiska råd, partnerskap och flyktingssamordnarnätverk. Länsstyrelserna har även ett gemensamt nyhetsbrev som når ut till såväl landets kommuner som berörda myndigheter och andra aktörer. Flera länsstyrelser ger också ut egna regionala, ofta tematiska nyhetsbrev med information kring olika delar i reformen.

En annan informationsinsats utgörs av regionala seminarier och länskonferenser arrangerade i samverkan mellan länsstyrelser och sektorsmyndigheterna, riktade till främst politiker och tjänstemän i kommunerna. I länsstyrelseregionerna har större regionala (samt nationella) konferenser anordnats av länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. I vissa län finns också aktiva Regionförbund som kompletterar länsstyrelsens informationsinsatser med seminarieverksamhet inom integrationsområdet.

5.3.3 Fördjupad statlig samverkan – men inte överallt

De regionala systemen och den samverkan som hittills beskrivits mellan myndigheterna har varit av generell karaktär. Nivån på samverkan ser emellertid olika ut över landet och ett antal mönster kan skönjas. Generellt sett finns bäst förutsättningar för samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommunen (samt i vissa fall Länsstyrelsen) i län med orter som ingår i försöksverksamheten med etableringssamtal samt i län som också ingått i den inledande pilotverksamheten.

Det finns en historisk polarisering mellan stat och kommun som i en del län är mer eller mindre framträdande. I vissa kommuner finns en misstro gentemot Arbetsförmedlingen främst bottnande i en besvikelse över myndighetens tidigare bristande engagemang för nyanlända. Som följd av det föreligger på sina håll en risk för kvardröjande svårigheter för kommuner och Arbetsförmedling att nå varandra. Runt om i landet finns samtidigt också många goda exempel, där samarbetet fungerar bra. De flesta län har arbetsmarknadsområden med både en väl utvecklad lokal samverkan och arbetsmarknadsområden eller enskilda kommuner med mindre väl fungerande lokal samverkan. På orter som tidigare hade bemannade arbetsförmedlingar men numera saknar reguljära arbetsförmedlingskontor upplevs Arbetsförmedlingens frånvaro särskilt påtaglig.

I län där Migrationsverket har en mottagningsenhet fungerar samverkan mellan Länsstyrelsen och Migrationsverket bäst. I län som tidigare har haft mottagningsenheter är saknaden efter Migrationsverkets medverkan i det regionala utvecklingsarbetet mest påtaglig, eftersom de tidigare fanns representerade i länsarbetet.

Samarbetet mellan länsstyrelser och Arbetsförmedlingen verkar fungera allra bäst i län där Länsarbetsnämnden historiskt har varit drivande och väl fungerande. I dessa län, vilka utgör en klar majoritet, finns en tradition och ett upparbetat samarbete. Förutsättningarna för samarbete mellan Länsstyrelsen och Arbetsförmedlingen inför reformen syns ofta fungera bäst i län med få arbetsmarknadsområden.

Också samarbetet med Försäkringskassan ser olika ut i olika delar av landet, lyser efter omorganisationen generellt sett ofta med sin frånvaro i de regionala systemen. Den finns i regel med som undertecknande part i regionala (och lokala) överenskommelser men deltar sällan aktivt i det regionala samverkansarbetet. I enstaka fall har Försäkringskassan varit aktivt i samverkansarbetet inför reformen, med gott resultat.

På liknande vis finns i en del län exempel på fördjupat statligt samarbete inför reformen där Länsstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket genomfört gemensamma överläggningar med kommuner, också det med gott resultat. Detta förfarande har i andra län främst tillämpats rörande förhandlingar om ensamkommande barn där flera länsstyrelser agerat proaktivt och medverkat tillsammans med Migrationsverket vid kommunöverläggningar.

5.3.4 Hur tillvaratas lärdomar och erfarenheter mellan systemen?

”Reformen skulle kännas mer befogad om en utvärdering av Arbetsförmedlingens arbete under tiden före 1985 - tillsammans med kommunernas erfarenheter – ingått som underlag till propositionen”¹⁵

En central fråga är hur befintliga kompetenser tillvaratas i de nya systemen av huvudmän och aktörer. Integration är ett komplext fenomen då flera politikområden möts, ibland med motstridiga mål och ofta med olika myndigheters ansvar. Kommunerna besitter idag en stor praktisk kunskap med exempel och metoder från både projekt och befintlig verksamhet efter dryga två decenniers arbete med introduktions- och integrationsverksamhet. Det finns samtidigt en teoretisk kunskap i form av forskning och uppföljande studier, inte minst från Integrationsverkets tid, som kan ge fördjupad insikt om hinder, fallgropar, möjligheter och framgångsfaktorer för en lyckad integration med alla dess olika komponenter från hälsa, boende, sfi, arbetsmarknadsetablering och delaktighet i samhället.

Också länsstyrelserna besitter idag stor kunskap kring introduktionsverksamheten, samtidigt som sektorsamordning möjliggör en holistisk överblick över olika områden. Det saknas emellertid ett

¹⁵ Citat från kommun i Uppsala län vid länsträff introduktionsnätverk i Gimo 20100517

systematiskt arbete på nationell nivå där kompetens och erfarenheter tas tillvara in i nästa system. Länsstyrelserna tillämpar olika metoder för att främja lärande även om bilden är splittrad. Särskilda utvecklingsprojekt, tematiska arbetsgrupper, utvecklingsplattformar, fokus- och dialogdagar samt workshops inom sfi, samhällsorientering, bosättning, hälsa och fungerande arbetsmarknadsinsatser är exempel på aktiviteter som genomförs i länen inför reformen. Det finns samtidigt en utbredd oro bland länsstyrelserna av att viktig kunskap riskerar försvinna om inte staten systematiskt arbetar för att främja kunskapsöverföringen mellan systemen. I det arbetet behöver också sektorsmyndigheterna medverka i större utsträckning än vad som generellt är fallet i dag. På samma gång fordras att länsstyrelserna själva blir mer strategiska, analytiska och systematiska i det regionala uppföljningsarbetet i länen.

5.3.5 Kommunernas omställningsförmåga – var befinner de sig?

”Kommunerna kommer inte att göra ett skvatt förrän de vet hur mycket pengar de får”¹⁶

Den initiala kommunikationen kring den förestående reformen bidrog i viss utsträckning till störningar i dialogen med många kommuner. Det faktum att kommunernas introduktionsverksamhet genomgående utsattes för i bästa fall kritik och i sämsta fall liknades vid ett misslyckande, har försämrat förutsättningarna för en fruktbar dialog mellan stat och kommun – en grundförutsättning för implementeringsprocessen. Ända sedan propositionen presenterades i november 2009 har kommunerna pendlat mellan att å ena sidan vilja medverka i ett fortsatt utvecklingsarbete, å den andra att förbereda för en nedmontering av verksamheter. Den framtidsorienterade diskussionen kring kommunens demografiska utveckling, kommunernas kommande viktiga roll för barn och unga, för vuxnas bosättning, för språkundervisning och samhällsorientering har därigenom allvarligt försvårats. Dröjsmålen med beslut om kommunersättningarnas storlek har ytterligare ökat svårigheterna. Citatet ovan speglar sedan en tid tillbaka många kommuners inställning och samarbetsvilja inför reformen. Sammantaget har det bidragit till att kommunernas omställningsförmåga försvårats och genomförandet av reformen fördröjts.

Givet omfattningen av den reform som står för dörren pågår det förhållandevis lite förberedande kommunala insatser. En överväldigande majoritet av landets kommuner avvaktar till dess att spelregler och förutsättningar i det kommande systemet är helt klargjorda. Eftersom kommunernas ekonomiska förutsättningar offentliggjordes först på försommaren – och då enbart preliminärt – kan reformarbetet på allvar tidigast ta fart först efter sommaren. Dessutom återstår fortfarande viktiga detaljbesked rörande kommunersättningarna. Generellt är det främst i större kommuner (med högt flyktingmottagande) som omställningsarbetet påbörjats i någon form, medan mindre kommuner inte vidtagit några särskilda åtgärder ännu.

Trots vetskapen om att två system kommer verka parallellt under två år har ett antal kommuner redan inlett en nedmontering av befintlig flyktingmottagning med reducering av personalstyrkan, och i vissa fall förberedelse för köp av tjänster hos bemanningsföretag. En del kommuner har till vissa delar påbörjat omorganisering av förvaltningar även om arbetet går långsamt.

I flera län är kommunerna samtidigt starkt delaktiga i reformarbetet och medverkar till att skapa bra strukturer inför kommande uppdrag. I storstadslänen pågår sedan en tid flera stora kommun-samarbeten inför reformen. Arbetet har utmynnat i bl.a. regionala modeller för samhällsorientering och sfi och engagemanget från en del kommuner är mycket stort. Sammantaget står emellertid omfattningen av det omställningsarbete som trots allt pågår inte i proportion till storleken på reformen. I det arbetet krävs inte bara samverkan mellan aktörer utan också ett aktivt samarbete – både mellan myndigheter och mellan stat och kommun.

¹⁶ Citat från en medverkande länsstyrelse i regiondialogen i LIN Syd 20100511

Bilagor

Bilaga 1 - Enkätfrågor semistrukturerade intervjuer LIN-regionerna

1. System

1. Beskriv den regionala samverkan som finns mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och Länsstyrelsen.
2. Beskriv den kommunsamverkan som byggts upp mellan kommuner (och andra aktörer där så är fallet) avseende reformen (inklusive insatser finansierade av § 26.medel)
3. Hur tillvaratas kommunernas kompetens gällande olika insatser för nyanlända i samverkan med bl.a. Arbetsförmedlingen? (vilka uppföljningsinstrument finns att tillgå för lärande och utveckling av insatser?)
4. Beskriv risker (brister) kopplade till regional/lokal samverkan (på kort respektive lång sikt)
5. Beskriv framgångsfaktorer kopplade till regional/lokal samverkan – hur kan staten (Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan och länsstyrelserna) förbättra implementering/samverkan (på kort respektive lång sikt)

2. Aktör

6. Hur formerar sig Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Försäkringskassan lokalt och regionalt i sina respektive uppdrag?
7. Hur formerar sig länsstyrelserna i länen (strategiska välfärds-/tillväxtråd, intern resurstilldelning o.s.v.)? Hur engageras länsledningarna/landshövdingarna? (självkritiskt – hur strategiska är vi, vad har vi gjort, vad kunde ha gjorts annorlunda)
8. Hur organiserar sig kommunerna inför reformen (ex - Hur långt har kommunerna kommit i förberedelserna med samhällsorientering och SFI? Hur hanterar man de ”dubbla uppdragen” i ett nytt och ett gammalt system?)
9. Beskriv risker (brister) till myndigheternas och kommunernas organisering (på kort respektive lång sikt)
10. Beskriv framgångsfaktorer för myndigheternas och kommunernas organisering (på kort respektive lång sikt)

3. Individ

11. Vilka fallgropar finns för individen (den nyanlände) kopplat till reformen? (en sammanhållen etableringskedja)
12. Hur kan berörda myndigheter och kommuner säkerställa att inte individer faller mellan stolarna? (på kort respektive lång sikt)

Bilaga 2

Frågeställningarna har använts i en skriftlig enkät till kommunerna i Västra Götalands län och Värmlands län.

Bilaga 3

Frågeställningarna har diskuterats vid kommunrunda under juni 2010 i Örebro län.

Bilaga 4

Frågeställningarna har diskuterats vid länskonferens 20100517 med kommunerna i Uppsala län.

Bilaga 5

Enkätfrågor länsstyrelsernas länsråd

1. Vilken är din/landshövdingens roll i det regionala integrationsarbetet?
2. Hur uppfattar du att integrationsfrågan hanteras bland kommuner och aktörer i ditt län? (till exempel socialt perspektiv, hållbarhetsperspektiv eller tillväxtperspektiv)
1. Hur skulle din länsledning kunna medverka till att stärka det strategiska integrationsarbetet i länet?
2. Hur tas integrationsperspektivet in i din länsstyrelses övriga verksamheter?

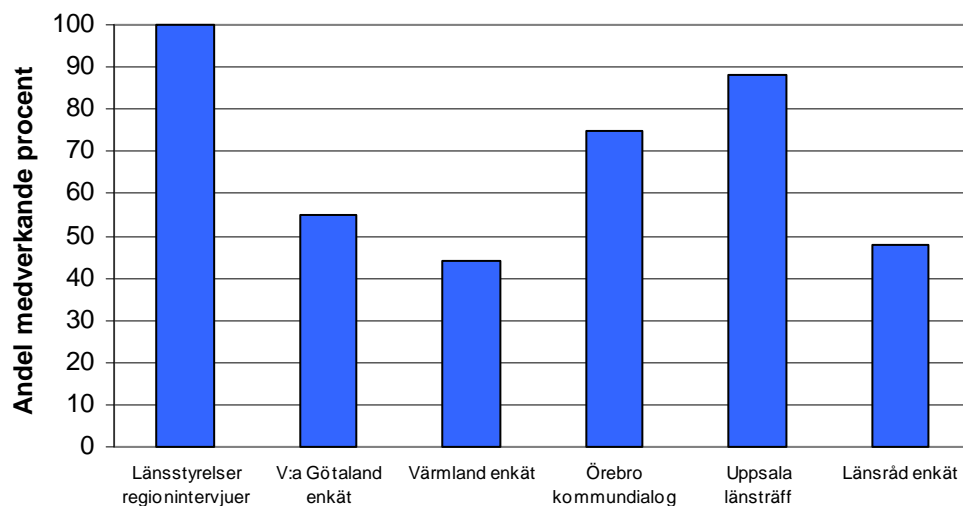
Bilaga 6

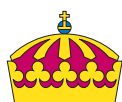
”Försöksverksamhet med etableringssamtal” dnr AF 2010/075951

Dokumentation 20091127 ”Central verksamhetsdialog - Försöksverksamhet med etableringssamtal”

Dialog styrgruppsmedlem Försöksverksamhet med etableringssamtal Göteborg

Bilaga 7 – Andel medverkande länsstyrelser, kommuner och länsråd i intervjuer, dialoger och enkäter





Länsstyrelserna

Rapporten finns på vår webbplats:
www.lansstyrelsen.se/integration

ISBN 978-91-88044-33-4