

2005–10–14

INT-23-04-1772

Utvärdering av den centrala överenskommelsen

Delrapport

 Arbetsmarknadsstyrelsen


INTEGRATIONSVERKET


Migrationsverket


MYNDIGHETEN FÖR
SKOLUTVECKLING

Skolverket

 Sveriges
Kommuner
och Landsting

1. Inledning

1.1 Uppdraget

Ramböll Management har fått i uppdrag att utvärdera den centrala överenskommelsen (CÖK) av Integrationsverket med tillhörande styrgrupp¹. Utvärderingens huvudfrågeställning är:

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

Utvärderingen fokuserar framförallt på fyra huvudsakliga utvärderingsområden:

1. Den centrala överenskommelsens implementering på lokal/regional nivå; de lokala och regionala överenskommelserna samt dessas utformning.
2. De regionala och lokala överenskommelsernas implementering.
3. Resultat och effekter av myndighetssamverkan kring mottagande och introduktion.
4. Omvärldsanalys.

Föreliggande rapport är en delrapport. Delrapporten utgår från de enkätundersökningar som genomförts samt dokumentgranskning av samtliga lokala och regionala överenskommelser som var tecknade i juni 2005.

Den slutliga utvärderingsrapporten kommer att presenteras i december 2005. I den kommer även fallstudier som ger en mer förklarande bild av de förhållanden som påvisas i denna delrapport att inkluderas. Dessutom ingår en omvärldsanalys.

1.2 Sammanfattning av metod och genomförande

I syfte att få en överblicksbild av samverkan inom ramen för den centrala överenskommelsen, har en webbaserad enkätundersökning företagits. Enkäten behandlar vilken betydelse den centrala överenskommelsen haft för att samverkan ska ha utvecklats på regional och lokal nivå, men berör

¹ Styrgruppen består av representanter för Integrationsverket, Migrationsverket, Sveriges Kommuner och Landsting, AMS, Skolverket samt Myndigheten för Skolutveckling.

också frågor kring hinder för samverkan samt det fortsatta utvecklingsarbetet av överenskommelserna. För att få en bild av respondenterna och möjliggöra mer avancerade resultatanalyser, har ett antal bakgrundsvariabler lagts in i systemet och länkats till enkäten. Dessa berör exempelvis respondenternas geografiska förankring samt aktörsbakgrund.

Inledningsvis omfattade enkäten samtliga parter som skrivit över de regionala och lokala överenskommelserna och var därmed en totalundersökning omfattande totalt 489 respondenter.² Då 63 respondenter föll bort på grund av felaktiga kontaktuppgifter, innefattade det slutgiltiga utskicket 426 respondenter. Svarsfrekvensen för enkäten är 73 procent, vilket får ses som ett mycket gott resultat. I syfte att säkerställa att bortfallet inte är skevt och därmed inverkar negativt på undersökningens representativitet, har en bortfallsanalys företagits. Denna visade att bortfallet inte påverkat enkätundersökningens representativitet nämnvärt, varför resultatens tillförlitlighet därmed kan sägas vara god.

I tabeller och diagram används följande benämningar. Den centrala överenskommelsen förkortas "CÖK", de regionala överenskommelserna förkortas "RÖK" och de lokala överenskommelserna förkortas "LÖK".

² Kontaktadresser till dessa har förmedlats av AMS.

2. Sammanfattning av resultat

2.1 Inledning

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

Föreliggande rapport är en delrapportering av uppdraget. Delrapporten baseras på den enkätundersökning som har genomförts bland personer som undertecknat regionala respektive lokala överenskommelser samt på studier och analys av samtliga regionala och lokala överenskommelser som var tecknade i juni 2005.³ Slutrapport kommer att presenteras i december 2005 och då inkludera data från sju fallstudier samt en omvärldsanalys. I slutrapporten kommer även förslag och rekommendationer att lämnas.

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

2.2 Sammanfattande bedömning

Utvärderarna bedömer att den centrala överenskommelsen har fått genomslag lokalt och regionalt. Den centrala överenskommelsen fungerar som grund för att legitimera och strukturera samverkan. Den centrala överenskommelsen är betydelsefull för att utveckla regional och lokal samverkan.

Likväl finns flera utvecklingsmöjligheter. Antalet lokala överenskommelser bör kunna öka, och genomslaget av vissa principer, som exempelvis lika möjligheter för kvinnor och män liksom individens eget ansvar, borde definitivt kunna bli större. Här spelar enligt utvärderarnas bedömning tydligheten i mål och åtagande en framträdande roll, och vi har kunnat konstatera att aktörerna upplever ett behov av förtydligande i detta avseende.

Förutsättningarna för fortsatt utveckling är god. Inställningen till samverkan som ett sätt att underlätta arbetet snarare än att den är behäftad med kostnader, är utbredd.

2.3 Genomslag på regional och lokal nivå

Antalet län/regioner och kommuner där den centrala överenskommelsen har implementerats har ökat över tid. Vid halvårsskiftet år 2005, vilket är den tidsmässiga avgränsning som används i utvärderingen, fanns 15 regionala överenskommelser i landet, dvs. i 71 procent av länen. Sex län saknar regionala överenskommelser. Skälen till att vissa län saknar en

³ Såväl de regionala som de lokala överenskommelserna har tillhandahållits av AMS.

regional överenskommelse har inte undersökts i delutvärderingen utan kommer att belysas i samband med fallstudier. I sammanhanget kan likväl konstateras att vissa för närvarande arbetar med utformningen av en överenskommelse, medan andra län, exempelvis Stockholms län, har fattat beslut om att inte teckna någon regional överenskommelse utan istället har valet gjorts att använda en annan form för samverkan.

Antalet kommuner där den centrala överenskommelsen implementerats är jämförelsevis begränsat. Vid halvårsskiftet år 2005 fanns totalt 100 lokala överenskommelser omfattande totalt 111 kommuner. Detta innebär att 38 procent av landets samtliga kommuner har tecknat någon form av lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen. Ramböll Management bedömer att implementeringen av den centrala överenskommelsen är begränsad på lokal nivå medan den är tillfredsställande på regional nivå. I sammanhanget ska dock noteras att arbetet med att utforma överenskommelser pågår vilket innebär att nya lokala överenskommelser tillkommer löpande.

Utvärderarna kan konstatera att i de län där regionala överenskommelser tecknas är andelen lokala överenskommelser större än i de län där man inte har regionala överenskommelser. Undantag finns dock. Exempelvis har en jämförelsevis stor del av kommunerna i såväl Västra Götalands som i Stockholms län tecknat lokala överenskommelser (ca 50 procent), trots avsaknaden av regionala överenskommelser. Ramböll Management bedömer dock att förekomsten av regionala överenskommelser har inverkan på förekomsten av lokala överenskommelser.

2.3.1 Återspeglning av den centrala överenskommelsens utgångspunkter och principer

Den centrala överenskommelsen betonar ett antal utgångspunkter och principer; individens ansvar, delaktighet, eget ansvar och lika möjligheter för män och kvinnor. Dessa principer har fått olika stort genomslag i överenskommelserna, regionala likväl som lokala.

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

I den centrala överenskommelsen tas utgångspunkten för en lyckad introduktion dels i individens egen ansvar, dels i myndighetssamverkan. Utvärderingen visar att överenskommelserna fokuserar behovet av myndighetssamverkan medan nödvändigheten av att individen själv ges utrymme för att ta ansvar för sin livssituation inte sällan förbises. Mot bakgrund av denna bedömning menar utvärderarna att det finns en motstridighet i förhållande till den starka betoningen på individualisering och delaktighet, eftersom individualisering och delaktighet tycks förutsätta ett erkännande av individens egenansvar.

En ytterligare indikation på tendensen att betona myndigeters ansvar på bekostnad av individens eget ansvar är att målgruppen i flera fall är otydligt formulerad, begränsad i sin omfattning samt, i några fall, inte alls framgår av överenskommelsen.

Lika möjligheter för män och kvinnor är något som nämns i mycket liten grad både i de regionala som i de lokala överenskommelserna. Detta ses av utvärderarna som en betydande brist då behoven kan se olika ut för män och kvinnor och att det därför i många fall kan vara nödvändigt att anpassa

åtgärderna för att nå målgruppen på ett effektivt och målinriktat sätt. Detta är således något som enligt utvärderarna bör ses över och utvecklas.

Viktigt att betona är att ovanstående bedömning grundas på att de olika principerna nämns i de skriftliga överenskommelserna. Benämningarna är enligt utvärderarna inte konkreta och vi kan, utifrån det material vi har tillgång till i delrapporten, inte bedöma huruvida principerna rent faktiskt återfinns i den dagliga verksamheten. Detta kommer att belysas ytterligare i fallstudierna.

2.3.2 Aktörer i regionala och lokala överenskommelser

Sammansättningen av aktörer inom de olika överenskommelserna skiljer sig i viss mån åt mellan regionala och lokala överenskommelser. Detta tyder på att lokala och regionala anpassningar har gjorts, sannolikt utifrån vilka behov som finns. Utvärderarna bedömer att detta förhållningssätt är positivt, eftersom det innebär att möjligheten att överenskommelserna används i det konkreta arbetet ökar.

I de regionala överenskommelserna finns två aktörer representerade i samtliga överenskommelser; länsarbetsnämnderna respektive Migrationsverket. Länsstyrelserna respektive Kommunförbundet ingår också i hög grad.

I de lokala överenskommelserna ingår i stort sett alltid kommunen respektive arbetsförmedlingen. Även Migrationsverket ingår i en förhållandevis stor andel av överenskommelserna. Aktörer som saknas anges vanligen vara landsting, näringsliv och i viss mån försäkringskassan.

Ramböll Management menar att samverkan i flera fall skulle gynnas av att ytterligare samverkansparter ingår i överenskommelser.

Utgångspunkten för denna slutsats är att de aktörer som en individ möter under sin introduktion bör medverka i överenskommelserna. Det kan konstateras att det i hög grad är mot denna bakgrund som nuvarande aktörer ger uttryck för att vissa aktörer saknas.

Ramböll Management menar att sammansättningen av aktörer på regional nivå inte är förvånande med hänsyn till aktörernas uppdrag.

En indikation på att sammansättningen av aktörer i den centrala överenskommelsen sannolikt haft påverkan på vilka aktörer som samverkar inom ramen för regionala respektive lokala överenskommelser är att aktörerna i stor utsträckning motsvarar aktörerna i den centrala överenskommelsen. Betydande variationer finns dock mellan överenskommelser, oavsett om de är tecknade på regional eller lokal nivå.

2.3.3 Pådrivande aktörer i arbetet med överenskommelsen resp. samverkan

Utvärderingen visar klart att det är vanligt förekommande att någon av de aktörer som ingår i överenskommelserna är mer drivande än andra. I de regionala överenskommelserna uppges *länsstyrelserna* i första hand vara de drivande parterna. I de lokala överenskommelserna uppges den främst drivande aktören vara *kommunen*. Att kommuner är den mest drivande aktören i överenskommelser är föga överraskande med hänsyn till att konsekvenserna av icke-samverkan är tydligast för kommuner.

Utvärderarna kan konstatera att de aktörer som anses vara drivande parter också i hög grad har fått goda omdömen när det gäller hur samverkan fungerar med dem.

2.3.4 Målgrupp för samverkan

Den centrala överenskommelsen fokuserar såväl tiden i väntan på beslut i asylärendet som introduktionen och undervisning i svenska. I regionala likväl som lokala överenskommelser är fokus i första hand på introduktionsperioden och därmed flyktingar som har introduktionsersättning. Totalt 57 lokala överenskommelser har målgruppen flyktingar som har introduktionsersättning och 38 vänder sig till både asylsökande och flyktingar med introduktionsersättning. Fem lokala överenskommelser fokuserar enbart på asylsökandeprocessen. I de regionala överenskommelserna är målgruppen generellt sett bredare, då huvuddelen avser asylsökande, flyktingar och andra invandrare och resterande överenskommelser fokuserar flyktingar och andra invandrare.

Med hänsyn till förekommande målgruppsdefinitioner bedömer Ramböll Management att dessa inte sällan utmärks av antingen otydlighet eller begränsningar i förhållande till den centrala överenskommelsen. En ytterligare viktig aspekt som kan lyftas fram är att motiv för vilken målgrupp man arbetar emot ges i liten utsträckning om alls.

2.4 Överenskommelser som form för samverkan

För de aktörer som medverkar i överenskommelser om utveckling av introduktionen – oavsett om det gäller regionala eller lokala överenskommelser – framstår överenskommelseformen som en ändamålsenlig form för samverkan.

Aktörerna anser inte i någon större omfattning att det skulle behövas mer formella avtal för att reglera samverkan inom området. En indikation på att överenskommelser är en fungerande form för samverkan är att överenskommelserna uppges vara aktiva och inte vara ”hyllvärmare”.

2.4.1 Förändring av samverkan och effekter av dessa förändringar

Enkätundersökningen visar att samverkan mellan aktörer inom introduktionsområdet har utvecklats som en följd av den centrala överenskommelsen.

En relativt stor andel av de svarande i enkäten anger dock att samverkan antagligen hade utvecklats även utan den centrala överenskommelsen. Denna åsikt är vanligare bland aktörer på lokal nivå, vilket antagligen förklaras av att dessa aktörer vanligen arbetar med introduktionen av invandrare mer konkret än aktörerna på regional nivå. I det konkreta arbetet är samverkan många gånger en nödvändighet för att aktörerna över huvudtaget ska kunna utföra sitt arbete. Av detta kan slutsatsen dras att den centrala överenskommelsen har varit mindre viktig i sammanhang där det finns reella incitament för samverkan för att aktörerna ska kunna lösa sina respektive uppdrag.

Ramböll Management bedömer att den centrala överenskommelsen har en stor betydelse för att legitimera samverkan. På samma sätt har regionala och lokala överenskommelser motsvarande legitimerande effekt på sina respektive nivåer.

2.4.2 Kommunöverskridande samverkan

Samverkan mellan kommuner förekommer i viss mån i de lokala överenskommelserna. Åtta överenskommelser omfattar sammanlagt 19 kommuner. Huruvida det är den regionala nivån som påverkat denna samverkan kan vi inte uttala oss om i denna delrapport, men frågeställningen kommer att belysas ytterligare i fallstudierna. Vi kan dock konstatera att de regionala överenskommelserna endast i undantagsfall uppmuntrar eller lyfter fram samverkan mellan kommuner.

I utvärderingen konstateras att det finns ett stort antal till befolkningstalen små kommuner som, trots sannolik möjlighet att samverka med omkringliggande kommuner, valt att organisera samverkan inom kommungränserna. Utvärderarna menar att det finns ett stort utrymme för ytterligare samverkansvinster genom att samverkan mellan kommuner utvecklas.

2.4.3 Definiering av mål och åtaganden

Utvärderingen visar att det finns en stor efterfrågan på tydligare mål och åtaganden i såväl den centrala, de regionala som lokala överenskommelserna. Dock finns vissa skillnader mellan de olika typerna av överenskommelser. Bland aktörerna i de lokala överenskommelserna uppges behoven av tydligare mål och åtaganden vara mindre än vad som är fallet i regionala överenskommelser. Detta är ett uttryck för att ju närmare den konkreta verksamheten inom introduktionsområdet som aktörerna är, desto mindre tycks behoven av tydligare mål och åtaganden vara. Detta beror antagligen på att det finns förhållandevis tydliga mål och åtaganden inom verksamheterna. Om aktörerna upplever att de behöver stöd för att utveckla och förtydliga mål och åtagande är något som kommer att belysas i fallstudierna.

2.5 Faktorer som påverkar samverkan inom överenskommelser

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

2.5.1 Myndigheters regelverk och uppdrag

Faktorer som ses försvåra samarbete är myndigheternas olika regelverk och uppdrag som av relativt stora andelar anses vara ett problem. Problemen förefaller vara större på lokal nivå än vad som är fallet på regional nivå. Detta handlar sannolikt om att aktörerna på lokal nivå samarbetar kring konkreta individer/fall. Konflikter mellan regelverk blir särskilt tydliga i arbetet med att finna individanpassade lösningar.

Utvärderarna vill i sammanhanget påpeka att ovanstående konstaterande inte innebär att olika myndigheternas regelverk och uppdrag de facto innebär hinder för samverkan. Det kan handla om enskilda aktörers bristande kunskap om andra aktörers regelverk och uppdrag.

2.5.2 Företrädares beslutsmandat

Huruvida aktörerna som ingår i samverkan har mandat att fatta beslut inom sina respektive områden är ytterligare en faktor som vanligen påverkar samverkan och resultaten därav. Utifrån enkätundersökningen kan konstateras att majoriteten av aktörerna anser att de själva har mandat att fatta de beslut som krävs för samverkan inom introduktionsområden. När aktörerna får bedöma andra aktörers mandat, framträder dock en annan bild. Aktörerna anser inte alls i lika stor utsträckning att andra aktörer har mandat att fatta de beslut som krävs i samverkan. En tänkbar förklaring till detta är att aktörerna fortfarande har dålig kunskap om varandras mandat liksom om varandras regelverk. Det senare kan innebära en sammanblandning av vad som är resultatet av myndigheternas regelverk och vad som är resultatet av olika mandat. Det kan förstås också vara så att vissa aktörer inte har lika stora mandat att fatta beslut som andra, vilket kan bero på att aktörerna involverar personer på olika nivåer i samverkan samt på respektive organisations uppbyggnad.

2.5.3 Överenskommelsen i förhållande till interna och externa policydokument

Inbördes motstridigheter mellan överenskommelsen och interna respektive externa policydokument är ett förhållandevis litet problem. Detta kan möjligen förklaras av att överenskommelsen liksom andra policydokument är relativt generell hållna och därmed ger ett stort tolkningsutrymme för styrning från olika håll. Utvärderarna vill påpeka att de generella formuleringarna som förekommer samtidigt också kan innebära en risk att samverkan försvåras.

2.5.4 Personalens delaktighet vid utformning och implementering

På det hela taget verkar det som om personalen inom introduktionen och det lokala mottagandet har involverats i arbetet med att utforma och implementera de lokala överenskommelserna. Endast en mycket liten andel uppger att personalen *inte alls* har involverats i utformningen respektive genomförandet av de lokala överenskommelserna. Detta ger goda förutsättningar för att överenskommelserna rent faktiskt ska få genomslag i verksamheterna och på längre sikt också gynna de asylsökande och individer som deltar i introduktionen.

2.5.5 Förankring för aktiv medverkan i samverkan

Förankringen av överenskommelserna förefaller vara god. De är i stor utsträckning integrerade i den ordinarie verksamheten. I den politiska agendan är överenskommelserna dock mindre integrerade enligt dem som besvarat enkäten. Vi kan konstatera att den politiska förankringen är större på det lokala planet, vilket inte är förvånande då politikerna på den lokala nivån i högre grad arbetar nära verksamheten. Att kommunerna ingår som den många gånger drivande aktören på lokal nivå spelar säkerligen också stor roll. De aktörer som är drivande på regional nivå, främst länsstyrelserna, är inte på samma sätt politiskt styrda.

2.5.6 Betydelsen av personliga relationer

Det stora flertalet aktörer som besvarat enkäterna anser att goda personrelationer har betydelse för att samverkan ska fungera bra. Detta är en utbredd uppfattning inom samverkan. Visserligen kommer sannolikt alltid personliga relationer ha stor betydelse för samverkan, det viktiga är dock att personliga strukturer inte är den *enda* sammanhållande faktorn i samverkan. Då riskerar samverkan att falla så snart utbyte av personal sker, vilket ytterst påverkar de individerna som är i behov av samordnade insatser från olika aktörer.

2.6 Resultat och effekter av samverkan inom överenskommelser

2.6.1 Tydligare ansvarsfördelning

Ett resultat som genererats av den centrala överenskommelsen, och i sin tur de regionala och lokala överenskommelserna, är att aktörerna anser att ansvarsfördelningen dem emellan har blivit tydligare. Detta är också en av de grundläggande utgångspunkterna och målen i den centrala överenskommelsen.

Nödvändigheten av en tydlig ansvarsfördelning är generellt en kritisk faktor vid samverkan. Den centrala överenskommelsen tillsammans med de regionala respektive de lokala överenskommelserna angriper detta problemområde på ett strategiskt plan genom att legitimera samverkan bara genom att själva överenskommelsen tecknats gemensamt av de ingående aktörerna.

2.6.2 Utveckling av strukturer och rutiner för samverkan

Rutiner är en del i strukturer för samverkan som är nödvändiga för att samverkan inte ska vara helt personberoende. Utifrån överenskommelserna anges att rutiner har utvecklats. Det säger dock inte något om utgångsläget respektive slutläget. Utvärderarna bedömer att det finns ett utrymme för fortsatt utveckling av rutiner, såväl på regional som på lokal nivå.

Inom de lokala överenskommelserna säger samtliga aktörer att rutinerna har utvecklats gemensamt. Även inom de regionala överenskommelserna säger en övervägande del av aktörerna att rutinerna har utvecklats gemensamt men här förekommer i högre grad att rutiner utvecklats av respektive myndighet eller deltagande organisation. Att rutiner i stor utsträckning har utvecklats gemensamt, bedömer utvärderarna är positivt då rutinerna genom det gemensamma arbetet i rimlig grad bör vara förankrade i de organisationer där de ska användas.

Bland de aktörer som genomfört revideringar av de regionala respektive lokala överenskommelserna uppges att uppföljningar har använts som underlag för relativt många revideringar. Ett utvecklingsutrymme finns dock, eftersom inte ens alla har genomfört utvärderingar och uppföljningar.

2.6.3 Aktörernas bedömning av effekter av samverkan för enskilda målgrupper

Beträffande nytta med överenskommelserna är den vanligaste uppfattningen att invandrare med introduktionsersättning i högst grad haft

störst nytta av samverkan. Detta stämmer väl överens med den bild som givits av inriktningen på överenskommelserna. Aktörerna som har undertecknat de olika överenskommelserna gör dock i hög grad bedömningen att alla inom målgruppen har lika stor nytta av den samverkan som kommer till stånd utifrån de regionala respektive de lokala överenskommelserna.

2.6.4 Påverkan i förhållande till delaktighet och individualisering

I viss utsträckning tycks överenskommelserna ha påverkat de mottagna invandrarnas möjligheter till delaktighet och individualisering. Den motsatta bedömningen görs dock av ett fåtal svarande. Samverkan utifrån överenskommelserna bedöms av respondenterna även ha gett effekter så till vida att flyktingar och andra invandrare i viss mån får ett snabbare inträde på arbetsmarknaden. Detta förklaras sannolikt av att arbetsförmedlingen i jämförelsevis högre grad är delaktiga i tidiga skeden under introduktionen.

2.6.5 Förhållandet mellan ”vinster” och ”kostnader”

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

Vi kan konstatera att majoriteten av de svarande på enkäten anser att vinsterna enligt överenskommelserna är större än kostnaderna. Detta gäller på kort sikt och i än högre grad på lång sikt. Det är inte förvånande att vinsterna upplevs vara större på längre sikt än på kort sikt, då nya initiativ vanligen förknippas med startkostnader. Utvärderarnas bedömning är att aktörerna inom de regionala och lokala överenskommelserna är ovanligt positiva till förhållandet mellan vinster och kostnader. Inte sällan upplevs relationen mellan kostnader och vinster vara mer negativ inom andra samverkansområden. Slutsatsen skulle därför kunna vara att området uppfattas som starkt nödvändigt att samarbeta inom. Sannolikt har aktörerna upplevt sina arbeten som svårare på grund av att stödet för samverkan inte har varit lika tydligt.

3. Den centrala överenskommelsen

I följande avsnitt beskrivs den centrala överenskommelsen med avseende på bakgrunden för tillkomsten och parternas motiv för medverkan. Därutöver ges en översiktlig redovisning av innehållet i den centrala överenskommelsen samt hittills genomförda uppföljningar.

3.1 Bakgrund

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

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

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

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

3.1.1 Den centrala överenskommelsen i ett omvärldsperspektiv

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

Till de nyare initiativen för ökad samverkan inom integrations- och arbetsmarknadsområdet hör Avsiktsförklaringen, som slöts mellan Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, de fackliga organisationerna och regeringen år 2004. Avsiktsförklaringen syftar liksom den centrala överenskommelsen primärt till att öka invandrades integration inom

arbetslivet, men sträcker sig främst till att utforma gemensamma mål- och problemområden, då de åtaganden som specificeras i dokumentet främst är tänkta att genomföras av aktörerna enskilt.

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

Alla samverkansinitiativ inom integrationsområdet är dock inte inriktade mot arbetsmarknaden. Nämnas i detta sammanhang bör det nationella samsynsdokumentet kring hälsa och första tiden i Sverige, som i första hand fokuserar på individer utanför arbetsmarknaden såsom barn, gamla och sjuka. Arbetet med att utforma samsynsdokumentet initierades av Integrationsverket 2003, och omfattar idag tio olika aktörer.

Samsynsdokumentet är tänkt att utgöra ett komplement till den centrala överenskommelsen, och syftar primärt till att förbättra samsynen kring hälsoorienterade insatser kring de nyanländas första tid i Sverige.

Vid sidan om ovan nämnda samverkansinitiativ, förekommer också ett stort antal rapporter och dokument som lyfter fram vikten av ökad integration generellt, i synnerhet på arbetsmarknaden.

3.2 Parternas motiv för medverkan

3.2.1 Tidpunkten för tecknande av den centrala överenskommelsen

Den centrala överenskommelsen tecknades 2001 på initiativ av Integrationsverket, som ett år tidigare kontaktat de medverkande parterna för att diskutera hur en överenskommelse för ökad samverkan inom introduktionsområdet skulle kunna utformas. Förutom Integrationsverket, omfattade överenskommelsen i detta initiala skede fyra andra aktörer: AMS, Skolverket, Migrationsverket och Svenska Kommunförbundet. I samband med att överenskommelsen reviderades, tillkom även Myndigheten för skolutveckling.

3.2.2 Motiv för medverkan

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

Migrationsverket var, som tidigare nämnts, med i den initiala överenskommelse som tecknades 2001. Verket såg det som angeläget att vara med i utvecklingen av överenskommelsen, då myndigheten i egenskap av Sveriges centrala utlänningsmyndighet har till uppdrag att verka för att

samverkan avseende utlänningsärenden kommer till stånd. Motivet för medverkan i den centrala överenskommelsen rörde således inte främst Migrationsverkets egna uppdrag i introduktionsverksamheten, då detta i regel upphör då den tidigare asylsökande har avregistrerats från verkets mottagandesystem.

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

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

3.3 Överenskommelsens innehåll och intentioner

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

3.3.1 Utgångspunkter för samverkan

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

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

eftersom det innebär ett inte enbart nyanlända flyktingar och invandrare ska inkluderas i arbetet. För det tredje anges myndigheters allmänna uppföljningsansvar och Integrationsverkets särskilda ansvar för att följa upp introduktionsresultatet.

3.3.2 I väntan på beslut i asylärendet

Överenskommelsen anger att personer som väntar på beslut i sitt asylärende ska delta i organiserad verksamhet som ska arrangeras av Migrationsverket. Ett viktigt konstaterande rör asylsökandes möjlighet att arbeta under asyltiden. För att detta ska kunna ske i så stor utsträckning som möjligt understryks i överenskommelsen vikten av samverkan mellan Arbetsmarknadsverket och Migrationsverket.

Samverkan mellan Migrationsverket och Arbetsmarknadsverket specificeras med avseende på verksamhet för den enskilde under asyltiden och direkt efter beslut om uppehållstillstånd.

3.3.3 En introduktion med individen i fokus

Överenskommelsen anger att personer som fått uppehållstillstånd ska erbjudas att delta i ett individuellt planerat introduktionsprogram. Det anges vidare att introduktionsprogrammen alltid ska utgå från individens förutsättningar och behov. Ovanstående formuleringar specificerar dock inte att introduktionen ska *genomföras* individuellt, endast att det ska *planeras* individuellt samt att de ska *utgå* från individens behov och förutsättningar vid genomförandet.

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

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

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

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

3.3.4 Svenskundervisning och samhällsinformation under introduktionen

Svenskundervisning och samhällsinformation beskrivs som en del av introduktionen för nyanlända invandrare. Utbildningen, förutom

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

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

För att vuxna invandrare efter avslutad introduktion ska ha sådana kunskaper i svenska att språket fungerar som ett kommunikationsmedel i vardagsliv, yrkesliv och vid utbildning gör Myndigheten för skolutveckling vissa åtaganden bland annat att verka för att svenskundervisningen blir mer flexibel och bättre svarar mot individens förutsättningar och behov.

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

3.4 Uppföljning

Styrgruppen har gjort två interna uppföljningar på regional och lokal nivå av överenskommelsen för att följa hur arbetet har utvecklats över tid samt hur regionala respektive lokala förutsättningar har påverkat implementeringen.

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

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

Under 2003 genomfördes en extern uppföljning av överenskommelsen⁴. Uppföljningen grundades på vissa dokumentstudier samt telefonintervjuer med berörda aktörer på central, regional och lokal nivå. Frågeställningarna gällde bland annat den centrala överenskommelsens betydelse för utvecklingen av verksamheten inom de intervjuades respektive organisationer och för samverkan med andra aktörer kring introduktionsinsatserna. Andra frågor gällde hinder för och möjligheter i samverkan enligt den centrala överenskommelsens intentioner samt

⁴ "Utvärdering av vilken effekt och betydelse den centrala överenskommelsen – om utveckling av introduktionen – har för utvecklingen av samverkan som förutsättning för utvecklingen av introduktionsverksamheten." BDO Consulting Group Stockholm AB. 2003.

önskemål om förändringar och vidareutveckling av den centrala överenskommelsen och dess motsvarigheter på regional och lokal nivå.

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

4. Regionala och lokala överenskommelser

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

I det här avsnittet redovisas en översikt över de regionala och lokala överenskommelser som existerade i juni 2005. Redovisningen bygger i huvudsak på en strukturerad granskning av samtliga överenskommelser som fanns tillgängliga, vilket innebär att utgångspunkten tas i de skriftliga överenskommelserna. Granskningen kompletteras med enkätdata i enskilda avseenden.

4.1 Allmänt om regionala och lokala överenskommelser

I juni 2005 fanns 15 regionala överenskommelser om utveckling av introduktion och 100 lokala överenskommelser. Arbete med att utveckla överenskommelser, både lokala och regionala, pågår för närvarande i många delar av landet. Antalet överenskommelser och utformningen av dessa får därför betraktas som en ögonblicksbild från halvårsskiftet 2005.⁵

I bilaga 1 redovisas en sammanställning över regionala överenskommelser och i bilaga 2 redovisas en sammanställning över lokala överenskommelser.

4.1.1 Allmänt om regionala överenskommelser

I samtliga län förutom Stockholms län, Kalmar län, Gotlands län, Hallands län, Västra Götalands län och Värmlands län finns för närvarande en regional överenskommelse om utveckling av introduktionen. Även i de län där en överenskommelse ännu inte tecknats bedrivs arbete som sannolikt på många sätt överensstämmer med intentionerna i den centrala överenskommelsen. I exempelvis Värmlands län används den centrala överenskommelsen som grund för samverkan mellan aktörerna. I andra län, såsom exempelvis Kalmar pågår arbetet för att utforma en regional överenskommelse. Stockholms län är det enda län där man aktivt tagit ställning emot att teckna en regional överenskommelse.⁶

Regionala överenskommelser benämns vanligen ”Regional överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare”. Den vanligaste benämningen på de lokala överenskommelserna lyder, med vissa variationer; ”Lokal överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och

⁵ Uppgifter om överenskommelser har tillhandahållits av Arbetsmarknadsstyrelsen.

⁶ Detta ställningstagande gjordes inom ramen för ”Alliansen”, en sammanslutning av berörda aktörer i Stockholms län vars ursprungliga syfte var att ta fram en regional överenskommelse. Istället gjordes under en handlingsplan för hur integrationsarbetet skulle bedrivas. Alliansens arbete har övergått i en ”Plattform arbete för integration och tillväxt”. Stockholms län är det enda län som utvärderarna har kännedom om som aktivt beslutat att inte teckna en regional överenskommelse.

andra invandrare i x kommun”. Många kommuner har fokuserat på själva samarbetet i benämningen; exempelvis ”Lokal överenskommelse om samarbete rörande introduktionen av flyktingar och andra invandrare”.

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

4.1.2 Allmänt om lokala överenskommelser

Av de lokala överenskommelserna omfattar 92 av dem samverkan inom en kommuns geografiska gränser, emedan åtta överenskommelser är tecknade mellan olika kommuner. Totalt omfattar dessa åtta överenskommelser 19 kommuner:

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

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

Utformningen av såväl de lokala som de regionala överenskommelserna varierar. I de regionala överenskommelserna ges ofta en bakgrundbeskrivning alternativt en beskrivning av utgångspunkter för samverkan. Därefter beskrivs på olika sätt syftet med överenskommelsen, vilka aktörer som samarbetar samt hur samarbetet ska se ut och utvecklas. De lokala överenskommelserna är vanligen disponerade i avsnittet Bakgrund, Syfte, Mål, Målgrupp och Ansvarsfördelning. Sammantaget kan sägas att de lokala överenskommelserna skiljer sig åt i relativt stor utsträckning, vad gäller hur utförligt aktiviteter och ansvar beskrivs.

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

Tabell 1 Tidpunkt för lokal överenskommelses tecknande

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

4.2 Mål och åtaganden

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

4.2.1 Mål och åtaganden i regionala överenskommelser

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

I vissa överenskommelser definieras dessutom specifika åtaganden som respektive aktör förväntas genomföra. Tabellen nedan redovisar överenskommelsernas grad av specifikation när det gäller ansvarsfördelning och åtaganden.

Tabell 2 Ansvar och åtaganden

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

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

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

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

Andra aktörer kan vara Landstinget som ansvarar för hälso- och sjukvård, samt Länsstyrelsen som bland annat har i uppdrag att vidareutveckla samverkan med näringslivet vad gäller frågor kring mångfald i arbetslivet. Detta är några exempel på vilka åtaganden de olika aktörerna kan ha.

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

4.2.2 Mål och åtaganden i lokala överenskommelser

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

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

Vad gäller de olika aktörernas åtaganden så har i stort sett alla lokala överenskommelser specificerat detta. Endast ett fåtal (ca 5 procent) har inte angett aktörernas respektive ansvarsområden. I dessa fall hänvisas det till att aktörerna genom samverkan ska se till att målen för överenskommelsen uppnås. Ansvarsområdena är i annat fall främst uppdelade utefter asylperioden respektive introduktionsperioden, i enlighet med utformningen av den centrala överenskommelsen. Nedan anges några vanliga åtaganden under asyلتiden liksom under introduktionen för huvudaktörerna.

Migrationsverkets vanligaste åtaganden är att kartlägga den asylsökandes yrkesbakgrund och skolgång och att delge kommunen detta. Migrationsverket har också som uppgift att tillhandahålla organiserad verksamhet som sfi-undervisning och samhällsorientering för att förbereda den asylsökande för ett eventuellt uppehälle i Sverige. Vanligt förekommande åtaganden är också att informera asylsökande och arbetsgivare om möjligheten att undantas från arbetstillstånd och att informera asylsökanden om den lokala bostads- och arbetsmarknadssituationen. Dessutom har Migrationsverket i ett stort antal kommuner som uppgift att erbjuda asylsökande praktikplatser. Detta ska vanligtvis ske i samverkan med andra aktörer så som exempelvis arbetsförmedlingen och berörda fackliga organisationer. I cirka hälften av alla överenskommelser går att utläsa att arbetsförmedlingen åtagit sig att medverka redan under asyلتiden och då främst genom att bistå Migrationsverket med praktikplatser samt genom att ge information och rådgivning om arbetsmarknaden.

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

Arbetsförmedlingens åtaganden är vanligtvis att informera om arbetsmarknaden och ge stöd och vägledning i jobbsökarprocessen samt att

registrera den nyanlände hos arbetsförmedlingen. Andra åtaganden som återkommer är att validera och översätta betyg, att tillsammans med kommunen ordna praktikplatser, att aktivt använda arbetsmarknadspolitiska medel och att samverka i största allmänhet med övriga aktörer.

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

4.3 Målgrupper

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

4.3.1 Målgrupper i regionala överenskommelser

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

4.3.2 Målgrupper i lokala överenskommelser

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

Tabell 3 Målgrupper i lokala överenskommelser

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

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

4.4 Medverkande aktörer

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

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

4.4.1 Aktörer i regionala överenskommelser

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

Länsarbetsnämnden och Migrationsverket är representerat i samtliga överenskommelser. Av de aktörer som ingår i den centrala överenskommelsen ingår Integrationsverket i 10 överenskommelser, kommunförbundet i 11 överenskommelser och Myndigheten för skolverket i 8 överenskommelser. Detta framgår av sammanställningen nedan.

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

Länsstyrelserna medverkar i de flesta överenskommelser, men inte i alla. I Södermanland, Jönköping, Kronoberg och Skåne län saknas länsstyrelsen som samverkanspart.

Arbetsmarknadens parter finns som medverkande i två överenskommelser. Endast två organisationer inom den sociala ekonomin

finns företrädda på regional nivå: Hushållningssällskapet och 5i12-rörelsen. Inte sällan uttalas i överenskommelsen en vilja att inkludera flera parter i samverkansarbetet, däribland ofta frivilligorganisationer.

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

Tabell 4 Medverkande aktörer i regionala överenskommelser

Aktör/länskod	C	D	E	F	G	K	M	T	U	W	X	Y	Z	AC	BD	Tot.
Länsarbetsnämnd	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	15
Länsstyrelse	•		•					•	•	•	•	•	•	•	•	10
Integrationsverket	•			•	•		•	•	•	•	•	•	•	•	•	10
Migrationsverket	•	•	•	•	•	•	•	•	• ⁷	•	•	•	•	•	•	15
Kommunförbundet		•		•	•		•	•		•	•	•	•	•	•	11
Myndigheten för skolutveckling					•		•	•		•		•	•	•	•	8
Försäkringskassa		•						•				•		•		4
Landsting	•			•				•	•	•	•	•		•	•	9
Regionförbund			•													1
Universitet/högskola								•		•				•		3
Hushållningssällskap								•								1
Företagarna								•				• ⁸				2
Svenskt näringsliv												• ⁹				1
LRF								•								1
Almi								•								1
Handelskammare								•						•		2
TCO								•				•				2
LO								•				•				2
5i12-rörelsen												•				1
Politiska partier								7								7
Kommuner	6							11								18
Antal aktörer	11	4	4	5	5	2	5	34	4	8	5	13	6	10	7	

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

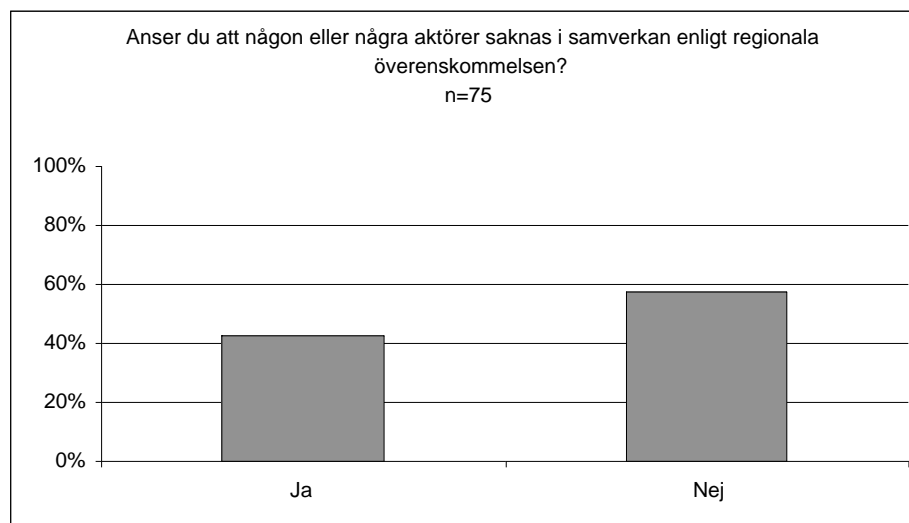
De aktörer som faktiskt ingår i överenskommelserna kan jämföras med de medverkande aktörernas uppfattning om huruvida aktörer saknas i regionala överenskommelser. I diagrammet nedan redovisas data från enkätundersökningen.

⁷ Inkluderar förutom Migrationsverket i regionen även en särskild mottagningsenhet.

⁸ Företagarna har medverkat vid utarbetande av ytterligare en överenskommelse, men valt att inte underteckna överenskommelsen.

⁹ Svensk näringsliv har medverkat vid utarbetande av ytterligare en överenskommelse, men valt att inte underteckna överenskommelsen.

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



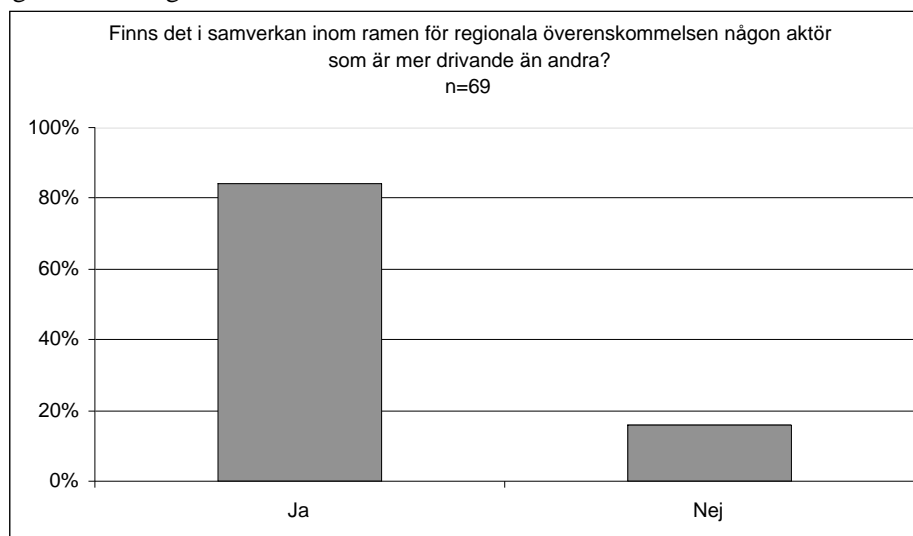
Som framgår av diagrammet är det ett relativt stort antal av respondenterna som anser att aktörer saknas, 43 procent. Av de respondenter som saknar aktörer säger 60 procent att en aktör saknas och 40 procent att flera saknas.

Vilka aktörer som saknas i regionala överenskommelser är svårt att ge en entydig bild av, eftersom aktörerna varierar mellan olika överenskommelser. Här kan ändå nämnas att de som efterfrågas mest frekvent är bland annat företag/näringsliv, Försäkringskassan, regionförbund, kommuner och fackliga organisationer. Två resultat tycks särskilt viktiga att lyfta fram. För det första efterfrågas landstinget, oftast genom primärvården, som medverkande part i överenskommelsen. För det andra är det intressant att notera att några medverkande pekar på att samverkan inom ramen för överenskommelsen kunde utvecklas om invandraranorganisationer inkluderades i arbetet.

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

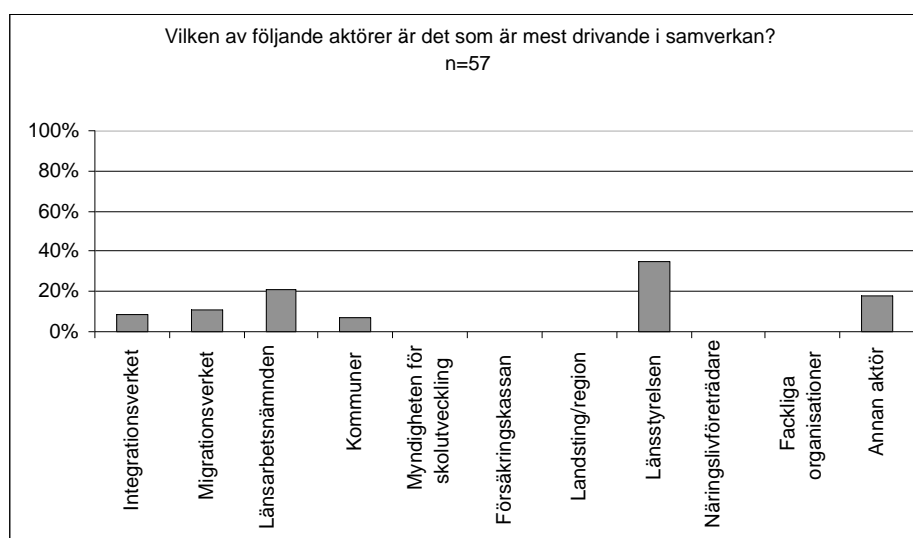
Det är också intressant att notera att vissa aktörer är mer drivande än andra i arbetet enligt överenskommelserna. Med drivande avses här initiativtagande. Enkätundersökningen ger ett tydligt resultat i detta avseende.

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



84 procent (motsvarande 58 respondenter) anger i enkäten att det finns någon aktör inom ramen för den regionala överenskommelsen som är mer drivande än andra aktörer i samverkan. Vilka de mest drivande aktörerna i samverkan är, enligt de medverkande i enkätundersökningen visar diagrammet nedan.

Diagram 3 Vilken aktör är mest drivande i samverkan?



Länsstyrelsen tycks vara den mest drivande aktören i de regionala överenskommelserna, då 35 procent av respondenterna har angett denna aktör. Länsarbetsnämnden är ytterligare en drivande aktör, då 21 procent menar att denna är mest drivande i samverkan.

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

aktörer i alla tre fallen. Även Länsstyrelsen och kommunförbund har uppgetts vara aktörer som tillsammans med andra aktörer är de mest drivande.

4.4.2 Aktörer i lokala överenskommelser

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

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

Tabell 5 Medverkande aktörer i lokala överenskommelser

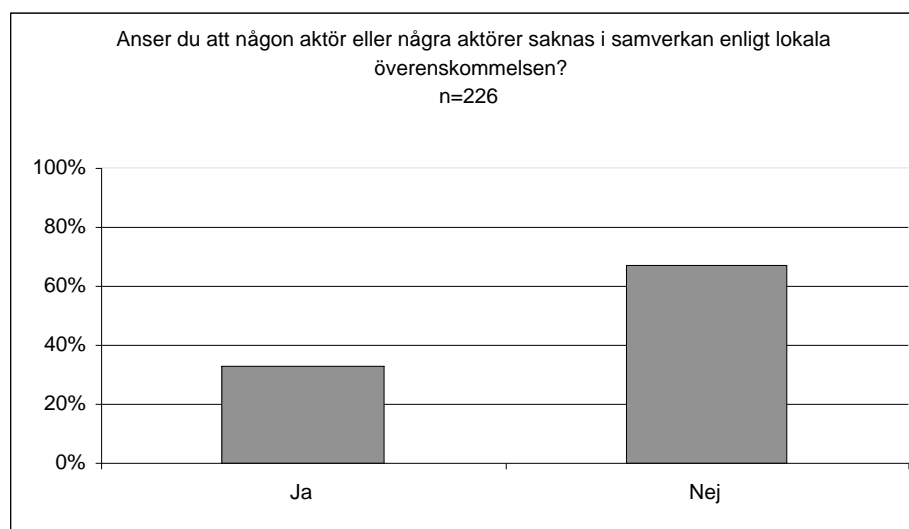
Aktörer som ingår i överenskommelsen	Antal överenskommelser
Kommun, AF, Migrationsverket	44
Kommun, AF	35
Kommun, AF, Migrationsverket, Landsting	6
Kommun, AF, Migrationsverket, Försäkringskassan	3
Kommun, AF, Migrationsverket, Landsting, Näringslivsföreträdare	2
AF, Migrationsverket	2
Kommun, AF, Migrationsverket,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

Som framgår av tabellen är det i särklass vanligast att kommunen, arbetsförmedlingen och Migrationsverket ingår i en överenskommelse (44 procent). Nästan lika vanligt är att endast kommunen och arbetsförmedlingen medverkar i överenskommelsen (35 procent). I bilaga 2 redogörs för vilka aktörer som ingår i respektive lokal överenskommelse.

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

Ungefär två tredjedelar av respondenterna på lokal nivå anser att den enskilda överenskommelsen innehåller de aktörer som är relevanta. Resterande tredjedel anser att en eller flera aktörer saknas.

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



Majoriteten av respondenterna som angett att de saknar någon aktör anser att en aktör saknas och resterande 30 procent anger att flera aktörer saknas. De aktörer som anges saknas varierar visserligen i stor utsträckningen, men som framgår av sammanställningen nedan finns en betoning på aktörer inom hälso- och sjukvårdsområdet, inklusive Försäkringskassan.

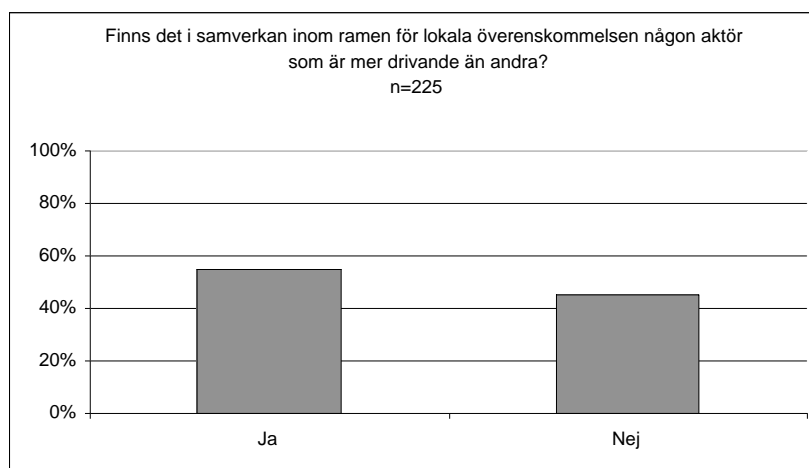
Tabell 6: Vilken eller vilka aktörer anser du saknas i den lokala överenskommelsen? (flera svar kan anges)

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

Förutom landstinget tycks jämförelsevis stor efterfrågan även finnas på företrädare för arbetsmarknaden, främst arbetsgivare inom det privata näringslivet, liksom på Försäkringskassans medverkande. Anledningen till att dessa aktörer anges saknas är att de bedriver verksamhet som är viktig för flyktingar och andra invandrare under den första tiden i Sverige.

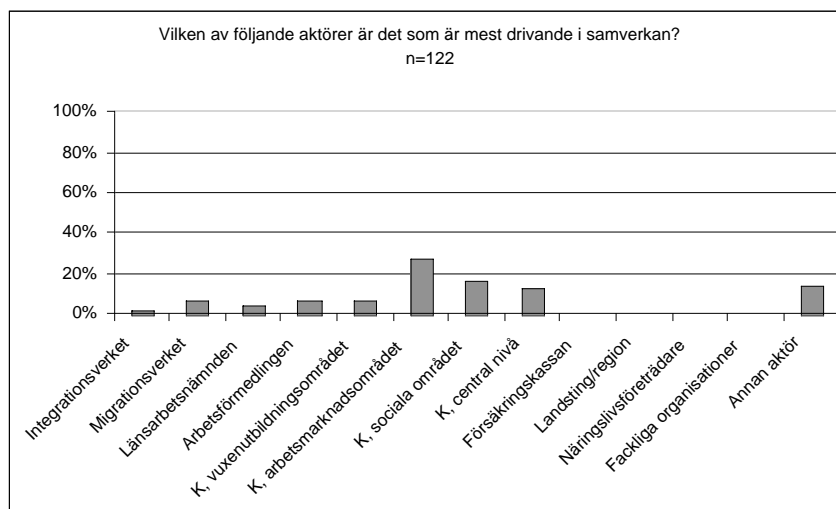
Enkätundersökningen visar att respondenterna menar att det finns aktörer som är mer drivande än andra även inom de lokala överenskommelserna. Drygt hälften av respondenterna, 55 procent, anser att det finns aktörer som är mer drivande än andra, vilket dock är en betydligt mindre andel än vad de respondenter som svarat för de regionala överenskommelserna har angett.

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



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

Diagram 6 Vilken aktör är mest drivande i samverkan?



Sammantaget är kommunerna som helhet de absolut mest drivande aktörerna på lokal nivå då 64 procent av respondenterna har angett något område inom kommunen. Kommunernas arbetsmarknadsavdelningar är enligt 28 procent av respondenterna de mest drivande i samverkan på lokal nivå. Även de sociala verksamheterna i kommunerna samt kommunerna centralt har angetts vara mest drivande i samverkan enligt 16 respektive 13 procent av de medverkande i enkätundersökningen. 7 procent av respondenterna har angett att Migrationsverket är den mest drivande aktören. Detsamma gäller arbetsförmedlingen.

Totalt 14 procent har angett att en annan aktör än de möjliga svarsalternativen är den mest drivande i samverkan. Majoriteten av respondenterna som har valt detta alternativ har skrivit att det är kommunens avdelning för invandrar- och integrationsfrågor, kommunens arbetsmarknadsenhet och komvux, vilket ytterligare förstärker bilden av att kommunens olika verksamheter är de drivande i arbetet inom ramen för de lokala överenskommelserna.

5. Förhållande och samstämmighet mellan överenskommelserna

I detta avsnitt beskrivs samstämmigheten mellan den centrala, de regionala och de lokala överenskommelserna. Inledningsvis ges en sammanfattande bild av den länsvisa förekomsten av regionala respektive lokala överenskommelser.

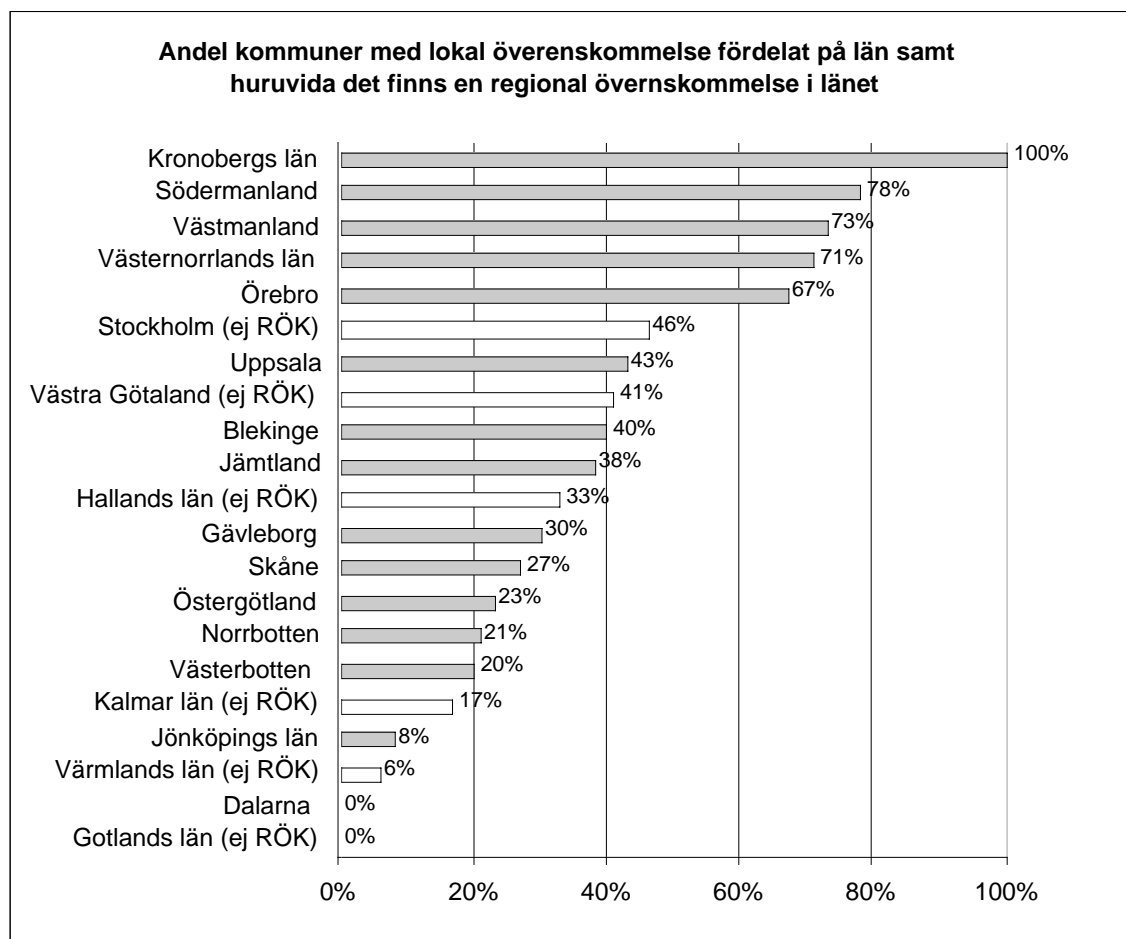
5.1 Förhållandet mellan regionala och lokala överenskommelser

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

5.1.1 Länsvis förekomst av regionala respektive lokala överenskommelser

I diagram 7 ges en bild av den länsvisa förekomsten av regionala respektive lokala överenskommelser. Sex län har inte någon regional överenskommelse, men kommunerna i dessa län har i varierande omfattning lokala överenskommelser.

Diagram 7 Andel kommuner med lokal överenskommelse fördelat på län. Ifylld stapel betyder att det finns en regional överenskommelse i länet, icke ifylld stapel betyder att det inte finns en regional överenskommelse.



Av diagrammet framgår att alla län där mer än 50 procent av kommunerna har lokala överenskommelser också har regionala överenskommelser. Av de 4 län där mellan 40-50 procent av kommunerna har lokala överenskommelser har två regionala överenskommelser och två län har det inte. De två län som inte har regionala överenskommelser är Stockholm och Västra Götaland. Dessa två län kan därmed ses som undantag ifrån resten av länen, då de både har en stor procentuell andel, såväl som ett stort faktiskt antal kommuner med överenskommelser, trots att de inte har regionala överenskommelser. Hallands län, som inte heller har en regional överenskommelse, har för visso en relativt hög procentuell andel kommuner med lokala överenskommelser, men det faktiska antalet kommuner med lokal överenskommelse är endast 2 stycken. Resterande tre län utan regional överenskommelse har både relativt låga procentuella andelar kommuner med överenskommelse såsom ett lågt faktiskt antal kommuner med lokala överenskommelser. I Dalarna och Gotland saknas lokala överenskommelser. För Dalarnas län finns dock en regional överenskommelse.

5.1.2 Referenser till lokala överenskommelser i regionala överenskommelser

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

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

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

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

Tabell 7 Referenser till lokala överenskommelser i regionala överenskommelser

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

Bland de regioner som särskiljer sig genom att i den regionala överenskommelsen i stor utsträckning specificera förutsättningarna för arbetet med lokala överenskommelser är Västmanland tydligast. I överenskommelsen ges rekommendationer om vilka aktörer som ska ingå, sammankallande för utformningen av lokala överenskommelser, samverkansstrategier, åtaganden samt aktiviteter.

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

Tabell 8 Regionala överenskommelser med mål om lokal överenskommelse

Målsättning om LÖK	Tid	Samman kallande part för arbetet	Över kommungränser
Västmanland	-	Beroende på länsdel	Ja

Jönköping	-	-	Ja
Norrbottn	2004-10-31	Arbetsmarknadsnämnd	Nej
Skåne	2004-07-01	Mottagningsenheter	Nej
Södermanland	-	Kommun	Nej
Östergötland	2005-12-31	Kommun	Nej
Dalarna	2005-12-31	Arbetsmarknadsnämnd	Nej
Jämtland	-	Kommun	Nej
Kronoberg	-	-	Ja

Av tabellen framgår även att fyra regionala överenskommelser anger den tidpunkt innan vilken lokala överenskommelser ska finnas inom samtliga kommuner.

I några av de regionala överenskommelserna specificeras även vilken aktör som ska vara sammankallande i arbetet med att upprätta lokala överenskommelser. Som framgår av tabell 8 så anges kommunen i tre fall som den aktör som ska ansvara för att ta initiativ till lokal överenskommelse. I Skånes överenskommelse specificeras att det är Migrationsverkets mottagningsenhet som har detta ansvar. I Norrbotten och Dalarna är det Arbetsmarknadsnämnden som utpekats som sammankallande. I Kronoberg och Jönköpings överenskommelser anges inte vilken aktör som ska ta initiativet. I Västmanlands överenskommelse anges olika sammankallande beroende på länsdel (arbetsförmedlingen, flyktingenhet och kommunen är de tre aktörerna som är aktuella).

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

5.2 Genomslag av principer och intentioner

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

Även om överenskommelserna uppvisar likheter på många punkter finns också skillnader i utformning. Detta innebär att återspeglingsgraden av intentionerna i den centrala överenskommelsen i hög grad är beroende av

överenskommelsens utformning. Exempelvis är vissa överenskommelser utförliga i beskrivningen medan andra är mer kortfattade och syftar främst till att skapa en gemensam utgångspunkt för ett pågående eller planerat förändringsarbete. De överenskommelser som i någon mån särskiljer sig är:

- Blekinge: överenskommelsen omfattar Länsarbetsnämnden och Migrationsverket, vilket innebär att flera av de intentioner som finns avseende kommunernas arbete inte är relevanta.
- Gävleborg: överenskommelsen syftar till att påbörja arbetet med att samordna utvecklingen av introduktionen av flyktingar och behandlar främst hur arbetet med att skapa en överenskommelse ska bedrivas.
- Uppsala: överenskommelsen är en yttring över hur ett partnerskap ska arbeta och vilka värden arbetet ska grundas på.

5.2.1 Utgångspunkt och syfte

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

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

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

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

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

Syftet med introduktion, som i den centrala överenskommelsen definieras som dels egenförsörjning, dels delaktighet i samhället, framgår i samtliga överenskommelser. De flesta överenskommelser innehåller därutöver beskrivningar av syftet med integration. Här är intressant att notera att ett tillväxtperspektiv inte sällan anläggs, särskilt i de överenskommelser som

finns i de norra delarna av Sverige. Flyktingar och invandrare beskrivs ofta som en förutsättning för hållbar tillväxt. I Västernorrland finns till exempel en kvantifierad målsättning om att höja andelen personer med utländsk bakgrund och därigenom öka den totala arbetsföra befolkningen.

5.2.2 I väntan på beslut i asylärendet

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

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

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

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

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

Migrationsverkets ansvar för att tidigt under processen initiera kartläggning av individen beaktas uttryckligen i huvuddelen av överenskommelserna (60 procent). Värdet av tidiga samtal mellan Migrationsverket och arbetsförmedlingen när en person erhållit uppehållstillstånd anges uttryckligen i drygt hälften av överenskommelserna (53 procent). I knappt hälften av överenskommelserna anges uttryckligen att bedömning av en individs svensk- och yrkeskunskap ska ske innan introduktionsplats i en viss kommun bestäms. Att resterande överenskommelser inte uttryckligen anger dessa perspektiv är sannolikt i första hand avhängigt överenskommelsernas allmänna och övergripande utformning.

Sammanfattningsvis, med beaktande av vissa överenskommelsers utformning, kan överensstämmelsen mellan den centrala överenskommelsens intentioner och de regionala överenskommelserna bedömas som god när det gäller intentionerna under asyltiden.

5.2.3 Under introduktion

Introduktionsprogrammet kan vara centralt för en individs inträde på den svenska arbetsmarknaden och i samhällslivet i övrigt. Den centrala överenskommelsen behandlar introduktionsprogrammet och insatser ur flera aspekter.

I tabellen nedan ges en översikt över i vilken omfattning den centrala överenskommelsens intentioner om samverkan under introduktionsperioden återspeglas i de regionala överenskommelserna. Som har redovisats ovan är det viktigt att understryka att avsaknaden av ett visst perspektiv inte per definition innebär att det anses oviktigt.

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

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

För det första anges i den centrala överenskommelsen att individen ska erbjudas att delta i ett individuellt planerat introduktionsprogram och att programmet ska utgå från individens förutsättningar och behov. Dessa perspektiv återges uttryckligt i 12 överenskommelser men får anses vara mer eller mindre självklara inslag i all samverkan som sker inom ramen för regionala överenskommelser.

För det andra anger den centrala överenskommelsen ansvaret för introduktionsprogrammet, nämligen att kommunen, utbildningsanordnare och arbetsförmedlingen har ett gemensamt ansvar samt att dessa instanser ska kompletteras med delar där individen har ett behov. Det gemensamma ansvaret för introduktionsprogrammet är en viktig aspekt, eftersom en relativt ofta förekommande föreställning är att kommunen ensam har att ansvara för introduktionen. Granskningen av regionala överenskommelser ger vid handen att sex regionala överenskommelser återspeglar den centrala överenskommelsens betoning på det gemensamma ansvaret. I de överenskommelser där det gemensamma ansvaret inte uttryckligt framgår, förklaras främst av att ansvaret för introduktion inte nämns överhuvudtaget eller är irrelevant (8 överenskommelser). Nödvändigheten av att kommunen, utbildningsanordnaren och arbetsförmedlingen samarbetar under planering och genomförande av introduktionsinsatser framgår av 8 överenskommelser.

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

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

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

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

Den centrala överenskommelsen anger att kommunen och arbetsförmedlingen bör erbjuda komplement till den reguljära svenskundervisningen för personer som behöver särskilt stöd. I de regionala överenskommelserna återfinns detta perspektiv i begränsad utsträckning. Endast i fyra överenskommelser nämns behovet av

kompletteringar uttryckligen. Ett liknande perspektiv är behovet av att individualiserade introduktionsprogram för vissa målgrupper – personer som saknar yrkesbakgrund, barn, äldre och funktionshindrade. Dessa grupper omnämns inte i någon regional överenskommelse. En förklaring kan möjligen vara att dessa gruppers särskilda behov säkerställs vid planeringen av det individuella introduktionsprogrammet.

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

5.2.4 Svenskundervisning och samhällsinformation

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

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

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

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

Den centrala överenskommelsen ger vidare uttryck för att kommunerna har ett ansvar för att svenskundervisning vid behov genomförs i samverkan mellan flera kommuner och mellan kommuner och andra aktörer. Detta perspektiv återspeglas i fyra överenskommelser, vilket får anses vara förhållandevis få.

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

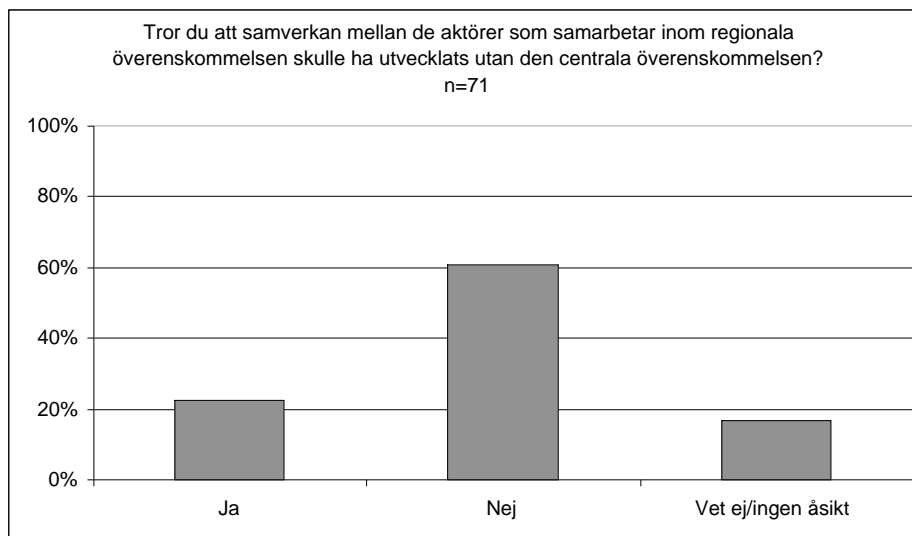
6. Betydelse och nytta av överenskommelserna

I följande avsnitt kommer frågor kring hur man har arbetat med samverkan kring utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare för att det ska se ut som det gör idag att diskuteras. För det första belyses den centrala överenskommelsens betydelse för samverkan på regional och lokal nivå, hur samverkan har utvecklats, hur ansvarsfördelningen påverkats samt vilka målgrupper som har störst nytta av samverkan. Avslutningsvis ges en redovisning av aktörernas syn på kostnader och vinster av samverkan.

6.1 Utveckling av samverkan mellan aktörerna

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

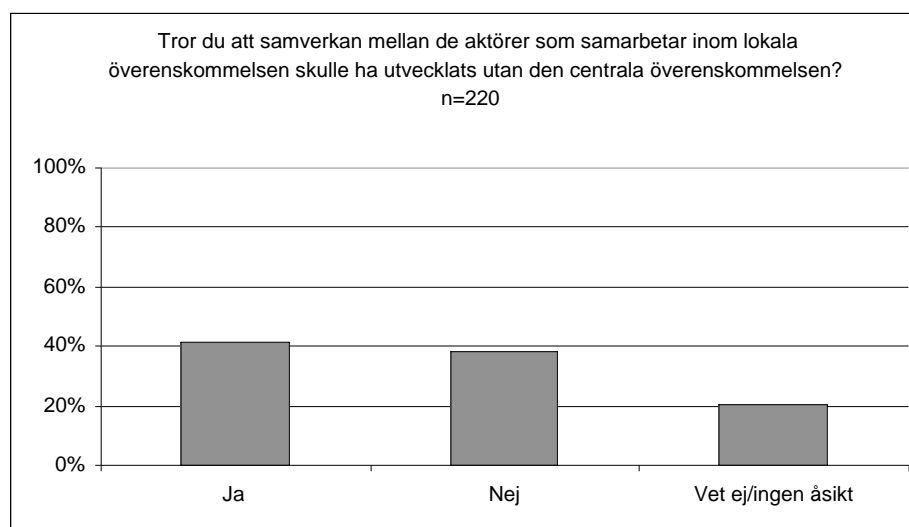
Diagram 8 Samverkan mellan regionala aktörer om inte CÖK hade funnits.



Som framgår av diagrammet har 61 procent av respondenterna uppgivit att de inte tror att samverkan mellan aktörer som samarbetar inom regionala överenskommelsen skulle ha utvecklats utan den centrala överenskommelsen. Endast 23 procent tror att samverkan skulle ha utvecklats utan en central överenskommelse. Detta tyder på att den centrala överenskommelsen har spelat en viktig roll i utvecklandet av samverkan på regional nivå. Det kan bero på att den centrala överenskommelsen utgör en bra grund med tydliga riktlinjer som underlättar utvecklandet av ett samarbete mellan olika aktörer på regional nivå. Det kan också bero på att det tidigare inte har ansetts vara nödvändigt med ett utökat samarbete mellan de olika aktörerna, och att utvecklingen av den regionala samverkan har skett på grund av att den centrala överenskommelsen förespråkar det.

Diagrammet nedan åskådliggör svaren från medverkanden på lokal nivå.

Diagram 9 Samverkan mellan lokala aktörer om inte CÖK hade funnits.



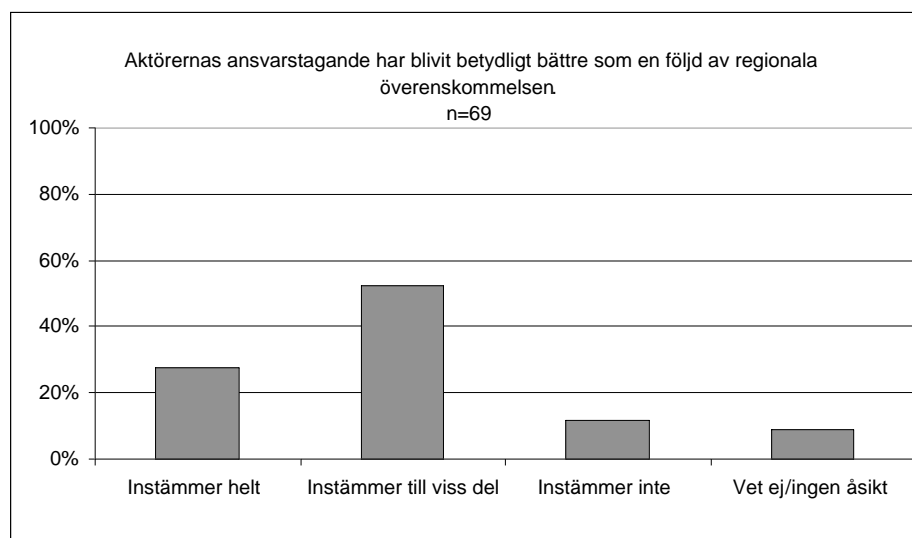
Andelen respondenter som anser att den centrala överenskommelsen har haft betydelse för utvecklingen av samverkan är betydligt större bland aktörer inom de regionala överenskommelserna än inom de lokala överenskommelserna. På lokal nivå är det relativt jämnt fördelat mellan de som har svarat att de tror att samverkan mellan lokala aktörer skulle ha utvecklats utan den centrala överenskommelsen (41 procent) och de som inte tror det (38 procent).

Anledningen till att en relativt stor andel av respondenterna tror att samverkan mellan aktörer på lokal nivå hade utvecklats även utan den centrala överenskommelsen kan ha sin förklaring i att de lokala aktörerna arbetar närmare själva målgruppen för samverkan än vad aktörerna på regional nivå gör. Det innebär att det kan ha varit nödvändigt för aktörerna som arbetar med asylsökanden, flyktingar och andra invandrare att ha ett nära samarbete sinsemellan redan innan den centrala överenskommelsen upprättades, och att ett utvecklande av samarbetet därmed inte heller är beroende av en central överenskommelse i samma utsträckning som för en regional samverkan.

6.2 Förändring av ansvarsfördelning

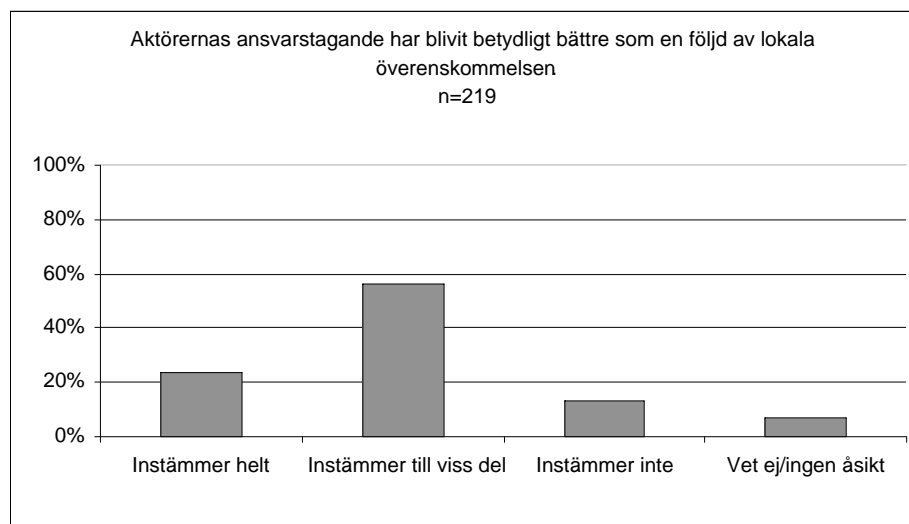
Huvudsyftet med den centrala överenskommelsen är utgöra en plattform för samverkan inom introduktionsverksamhet för invandrare för att på så vis stärka samverkan mellan berörda myndigheter. Ett sätt att mäta hur väl överenskommelsen lyckats i denna strävan är att studera om aktörernas ansvarstagande förbättras som ett resultat av överenskommelserna. Som visas i nedanstående diagram, förefaller den centrala överenskommelsen varit förhållandevis framgångsrik på denna punkt, då 28 procent av respondenterna på regional nivå instämmer helt i påståendet att aktörernas ansvarstagande blivit betydligt bättre som en följd av de regionala överenskommelserna. 52 procent av respondenterna instämmer till viss del i detta påstående.

Diagram 10 Utveckling av aktörernas ansvarstagande som en följd av de regionala överenskommelserna



Även på lokal nivå förefaller aktörernas ansvarstagande överlag ha förbättrats, även om utfallet här är något sämre jämfört med på regional nivå. 24 procent av respondenterna instämmer helt i påståendet att aktörernas ansvarstagande blivit betydligt bättre som en följd av de lokala överenskommelserna, medan 56 procent instämmer till viss del.

Diagram 11 Utveckling av aktörernas ansvarstagande som en följd av de lokala överenskommelserna



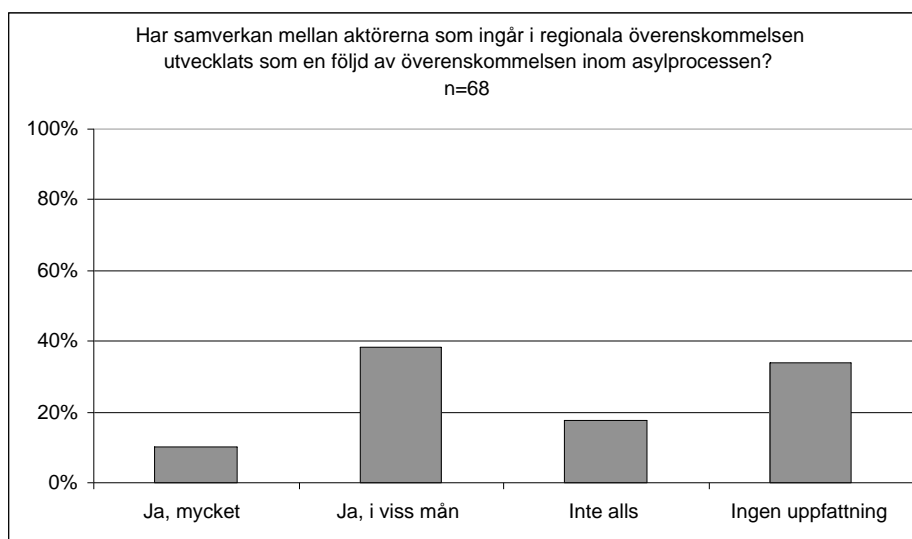
Viktigt att hålla i åtanke är slutligen att resultaten inte säger något om hur utgångsläget för ansvarstagandet var. Ett nekande svar behöver inte nödvändigtvis innebära att aktörernas ansvarstagande är dåligt, utan kan lika gärna betyda att aktörerna i stor utsträckning tog ansvar redan innan överenskommelsen, och att det därför inte fanns mycket att förbättra.

6.3 Samverkan inom specifika områden

Samverkan mellan aktörerna på regional respektive lokal nivå har skett inom olika områden. I den centrala överenskommelsen framgår att samverkan ska ske dels inom asylsökandeprocessen och dels inom introduktionsperioden. På en del orter har det redan funnits olika typer av samverkan mellan olika aktörer inom dessa områden, medan andra har utvecklat samverkan i och med den centrala överenskommelsen.

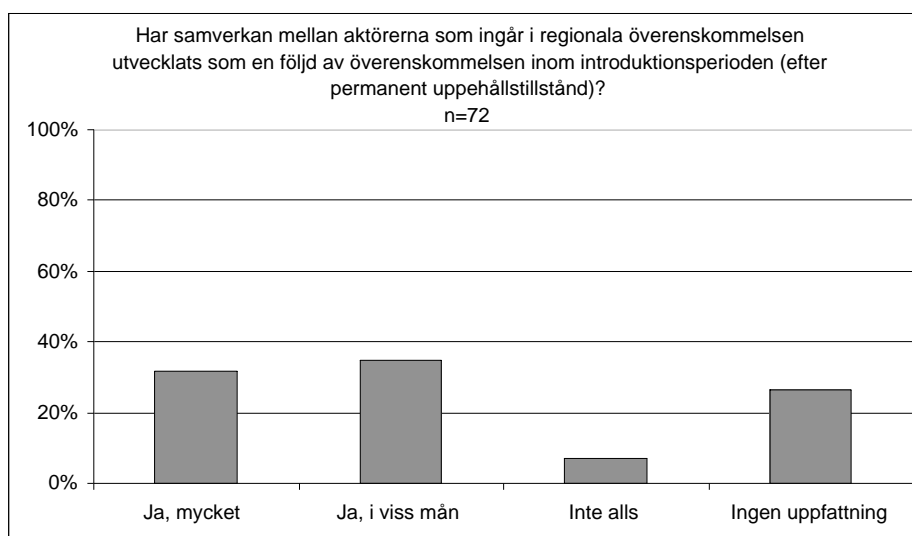
I diagrammet nedan åskådliggörs i vilken mån aktörerna på den regionala nivån menar att samverkan har utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylsökandeprocessen, det vill säga under perioden fram till att flyktingar och andra invandrare har fått uppehållstillstånd.

Diagram 12 Har samverkan mellan aktörerna som ingår i regionala överenskommelsen utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylsökandeprocessen?



38 procent av respondenterna anser att samverkan mellan aktörerna har utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylprocessen. Det är sammanlagt 48 procent som menar att samverkan i någon grad har utvecklats som en följd överenskommelsen inom detta område. En relativt stor andel av respondenterna (34 procent) har ingen uppfattning i denna fråga och 18 procent anser att samverkan inom asylprocessen inte alls har utvecklats som följd av det. I dessa fall kan det antas att det redan fanns samverkan mellan olika aktörer innan den centrala överenskommelsen kom till stånd, och det är således inte den centrala överenskommelsen som ligger till grund för det gemensamma arbetet på regional nivå i fråga om asylprocessen. Överenskommelsen tycks ha haft större betydelse för samverkan inom introduktionsperioden än inom asylsökandeprocessen.

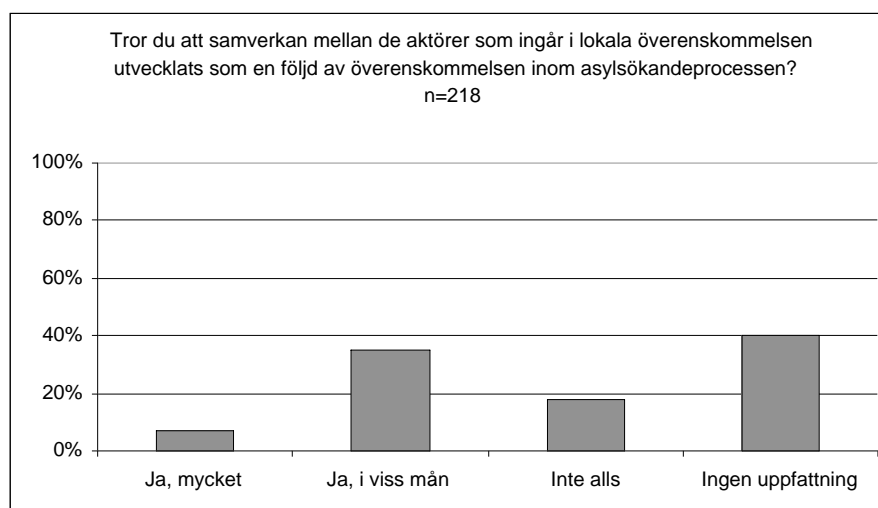
Diagram 13 Har samverkan mellan aktörerna som ingår i regionala överenskommelsen utvecklats som en följd av överenskommelsen inom introduktionsperioden?



Diagrammet visar att 67 procent anser att samverkan inom introduktionsperioden har utvecklats. Av dessa anser nästan hälften att den regionala samverkan inom introduktionsperioden i mycket hög grad har utvecklats, vilket är en betydligt större andel än de som ansåg att så var fallet när det gäller samverkan inom asylprocessen. Det är intressant att notera att 7 procent av de regionala respondenterna menar att överenskommelsen inom introduktionsperioden inte har haft någon inverkan på samverkan mellan de regionala aktörerna, medan 18 procent ansåg det samma gällande asylprocessen.

Även på den lokala nivån tycks överenskommelsen ha spelat större roll för samverkan inom introduktionsperioden än inom asylsökandeprocessen.

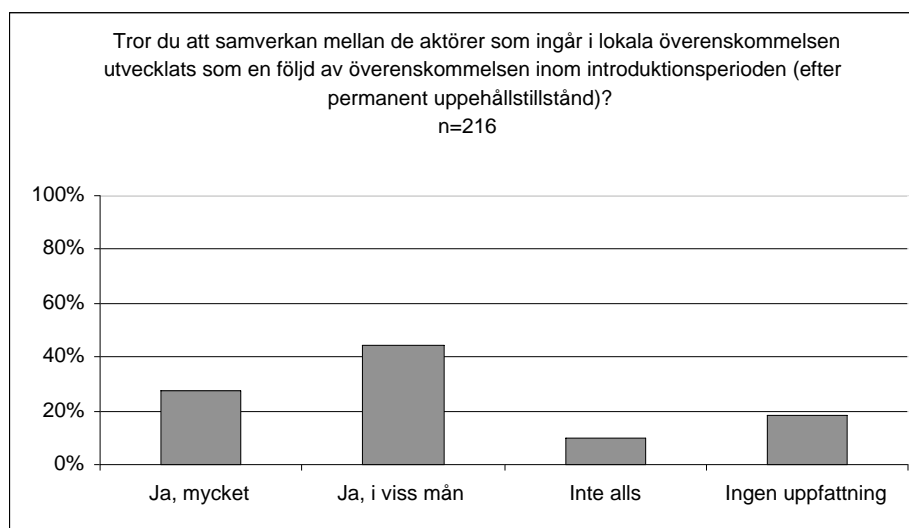
Diagram 14 Har samverkan mellan aktörerna som ingår i lokala överenskommelsen utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylsökandeprocessen?



Diagrammet ovan visar att 40 procent av de lokala aktörerna anger att de inte har någon uppfattning om i vad mån samverkan har utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylsökandeprocessen. Detta måste sägas vara en mycket hög siffra. En tänkbar förklaring till detta kan vara att de respondenter som ingått i undersökningen inte har arbetat med asylprocessen i någon större omfattning. 42 procent har svarat att samverkan i någon mån har utvecklats som en följd av överenskommelsen inom asylsökandeprocessen, men endast en liten andel (7 procent) anser att så har skett i mycket stor utsträckning. 18 procent av de lokala aktörerna anser slutligen inte alls att samverkan har utvecklats som en följd av överenskommelsen inom detta område, vilket är en lika stor andel som bland de regionala aktörerna.

Det är således en minoritet av respondenterna som har varit aktiva på den lokala nivån som anser att överenskommelsen inom asylsökandeprocessen har lett till samverkan mellan aktörerna. Däremot är det en majoritet av respondenterna som anser att överenskommelsen inom introduktionsperioden har lett till samverkan på lokal nivå.

Diagram 15 Har samverkan mellan aktörerna som ingår i lokala överenskommelsen utvecklats som en följd av överenskommelsen inom introduktionsperioden?

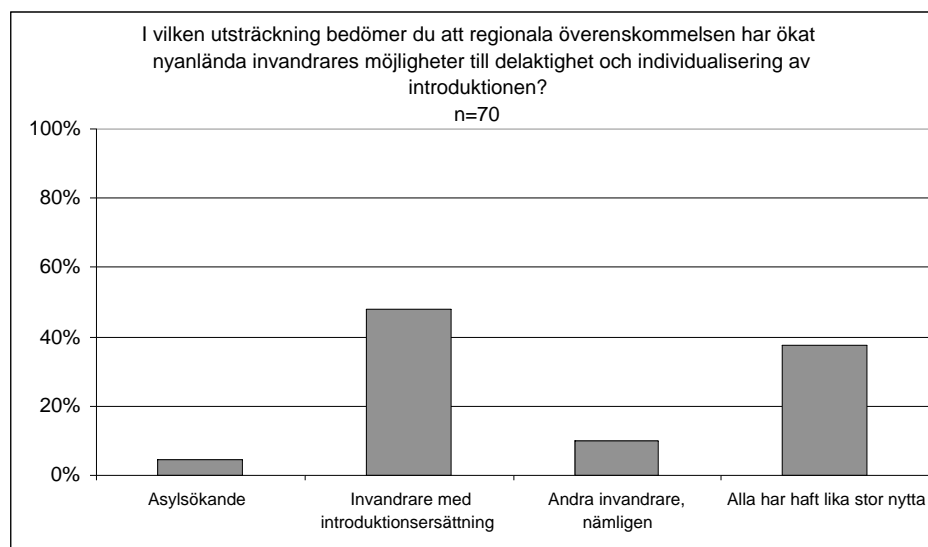


Ungefär 70 procent av respondenterna som varit aktiva på lokal nivå har angett att samverkan mellan aktörerna har utvecklats som en följd av överenskommelsen inom introduktionsperioden. 18 procent anser sig inte ha någon uppfattning om detta och 10 procent menar att överenskommelsen inom detta område inte alls har påverkat samverkan mellan de lokala aktörerna.

6.4 Målgruppers nytta av samverkan

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

Diagram 16 Vilken målgrupp har störst nytta av samverkan inom ramen för RÖK?

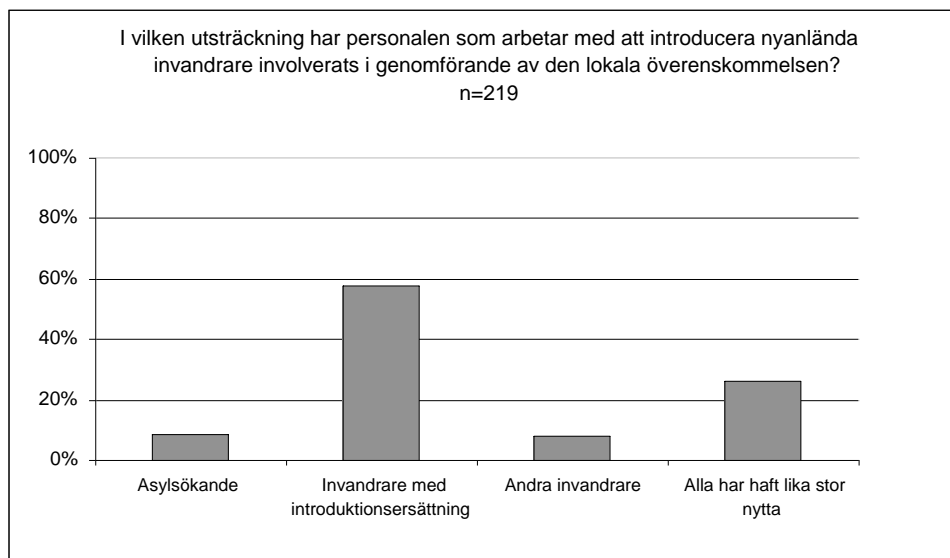


De som medverkat i samverkan på regional nivå anser att invandrare med introduktionsersättning har haft störst nytta av den regionala samverkan. 48 procent har angett denna grupp, medan endast 4 procent anser att asylsökande har haft störst nytta av samverkan. En ganska stor andel av respondenterna (38 procent) är dock av den åsikten att alla grupper har haft lika stor nytta av samverkan. Bland de 10 procent som anser att andra invandrare än de specificerade grupperna har haft störst nytta av samverkan har olika svar angetts. En respondent anser exempelvis att det är invandrare med akademisk bakgrund och en annan menar att det är de som invandrat på grund av att de har anhöriga i Sverige.

Sammantaget ser det ut som att åsikten bland aktörerna på regional nivå är att invandrare med introduktionsersättning och de som på ett eller annat sätt redan är etablerade i Sverige har störst nytta av samverkan, medan de helt nyanlända och asylsökande inte i samma utsträckning tycks ha nytta av den regionala samverkan.

Vilka målgrupper som tycks ha störst nytta av samverkan inom ramen för de lokala överenskommelserna presenteras i diagrammet nedan.

Diagram 17 Vilken målgrupp har störst nytta av samverkan inom ramen för LÖK?



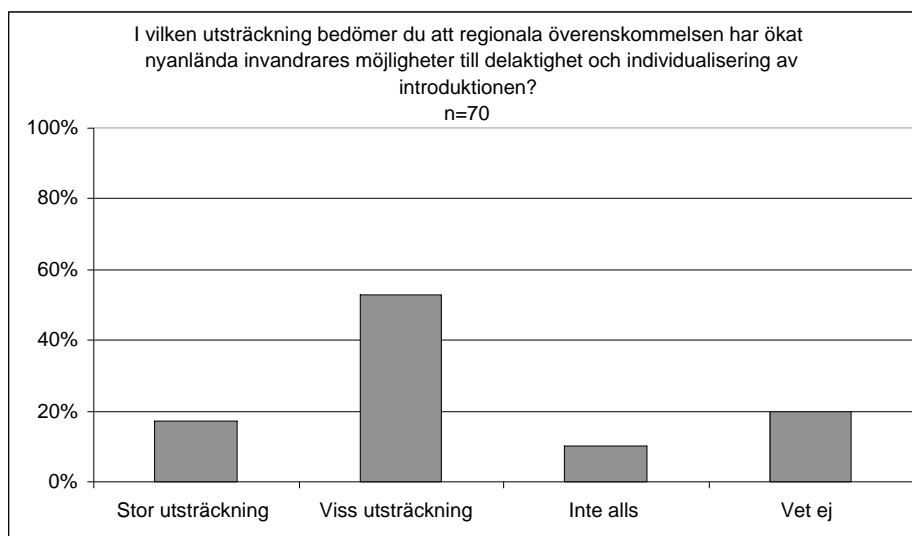
Sammanlagt 58 procent av de medverkande på lokal nivå anser att invandrare med introduktionsersättning har störst nytta av samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen. Att alla invandrare skulle ha lika stor nytta av samverkan anser 26 procent, vilket är en mindre andel än bland aktörerna på regional nivå. Även på lokal nivå är det få (9 procent) som har angett att de anser att asylsökande är den grupp av invandrare som har störst nytta av samverkan. Nästan lika stor andel (8 procent) anser att andra invandrare har störst nytta av samverkan. Bland dessa har respondenterna angett exempelvis flyktingar och de med arbetsuppehållstillstånd.

Sammanfattningsvis tycks de lokala överenskommelserna vara av störst nytta för invandrare med introduktionsersättning, precis som de regionala överenskommelserna. Det är dock ett ännu entydigare svar bland de lokala respondenterna än bland de regionala respondenterna, då det bland de lokala aktörerna också var en mindre andel som svarade att alla grupper har lika stor nytta av samverkan.

6.4.1 Förbättringar för individen

I den centrala överenskommelsen poängteras att personer med uppehållstillstånd ska erbjudas individuellt planerat introduktionsprogram. Detta innebär att introduktionen ska utgå från individens förutsättningar och behov. För att detta ska vara möjligt krävs det att individen är delaktig i planeringen av introduktionen. Det är därmed relevant att se hur de regionala aktörerna besvarar frågan om i vilken mån den regionala överenskommelsen har bidragit till att öka individens delaktighet samt om introduktionen därav har blivit mer individualiserad. Diagrammet nedan redovisar vad medverkande aktörer på regional nivå har för uppfattning om detta.

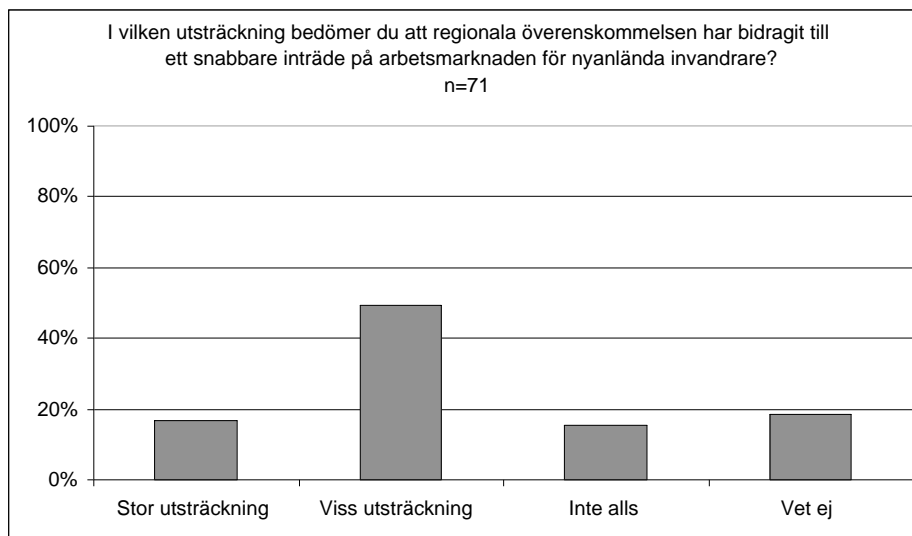
Diagram 18 Nyanlända invandrares ökade möjlighet till delaktighet och individualisering av introduktionen pga. RÖK.



Sammanlagt bedömer 70 procent av respondenterna i enkätundersökningen att den regionala överenskommelsen har ökat nyanlända invandrares möjligheter till delaktighet och individualisering av introduktionen i stor eller viss utsträckning. Detta måste anses vara ett relativt högt resultat, även om den största gruppen (53 procent) bedömer att delaktighet och individualiseringen har ökat endast i viss utsträckning. Endast 10 procent bedömer att den regionala överenskommelsen inte har bidragit alls på detta plan, medan 20 procent inte kan svara på om delaktigheten och individualiseringen har ökat i och med den regionala överenskommelsen. Den relativt stora andelen respondenter som anger att de inte vet om överenskommelsen har ökat invandrares delaktighet eller introduktionens individualisering kan antagligen förklaras med att de svarande inte själva arbetar så nära målgruppen så att de kan säga sig ha en uppfattning om detta.

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

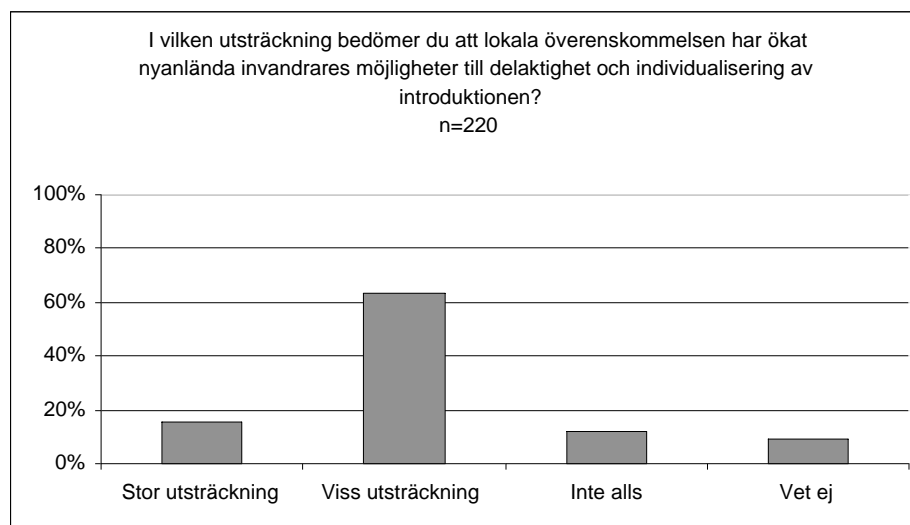
Diagram 19 RÖKs bidrag till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.



Resultatet skiljer sig inte avsevärt från resultatet ovan angående delaktighet och individualisering som presenterats. Sammanlagt 66 procent av respondenterna bedömer att den regionala överenskommelsen i någon utsträckning har bidragit till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända. 16 procent anser att överenskommelsen inte alls har bidragit till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden, vilket är större andel än det var respondenter som inte tyckte att en ökad individualisering och delaktighet hade skett som följd av överenskommelsen. Detta kan bland annat bero på att även om samverkan mellan olika aktörer lyckas bidra till att introduktionen blir mer individualiserad och att de nyanlända blir mer delaktiga i sin introduktion, så behöver det inte automatiskt leda till att de också snabbare kommer in på arbetsmarknaden.

Nedan diskuteras de lokala aktörernas uppfattning om i vad mån lokala överenskommelser har ökat nyanlända invandrares möjligheter till delaktighet och individualisering av introduktionen, samt om de har bidragit till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Diagram 20 Nyanlända invandrades ökade möjlighet till delaktighet och individualisering av introduktionen pga. LÖK.



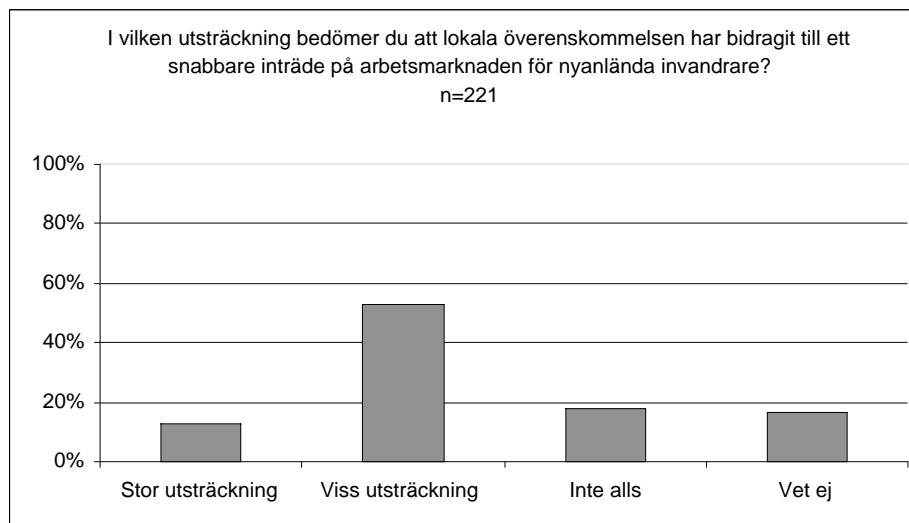
Majoriteten (63 procent) av de lokala aktörerna bedömer att de lokala överenskommelserna i viss utsträckning har ökat nyanlända invandrades möjligheter till delaktighet i introduktionen samt till att introduktionen har individualiserats. Tillsammans med dem som menar att överenskommelsen har bidragit i stor utsträckning är det 79 procent som på något sätt anser att de lokala överenskommelserna har varit till nytta för individerna på denna punkt, medan endast 12 procent anser att överenskommelserna inte har bidragit till att öka individualiseringen och delaktigheten över huvudtaget.

I nästan samtliga lokala överenskommelser poängteras också, såsom i den centrala överenskommelsen, att en viktig målsättning för samverkan på lokal nivå just är att introduktionen för nyanlända invandrare ska kunna bli mer individualiserad samt att individerna har ett stort eget ansvar i utformandet av introduktionsplanen. Det faktum att en så stor andel av de medverkande aktörerna anser att överenskommelserna har bidragit till ökad individualisering av introduktionen tyder på att samverkan har lyckats någorlunda bra på detta område, även om det inte är en så stor andel som anser att det har förändrats i stor utsträckning.

Endast ett fåtal (10 procent) anser sig inte veta om de lokala överenskommelserna har bidragit till ökad individualisering av introduktionen, vilket kan bero på det ovan nämnda, att de lokala aktörerna har närmare kontakt med målgruppen än vad de regionala aktörerna har och att de därför har större möjligheter att se vad som faktiskt förändras i och med överenskommelsen.

Nedan presenteras svaren från enkätundersökningen gällande hur de lokala överenskommelserna har påverkat nyanlända invandrades möjligheter till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden.

Diagram 21 LÖKs bidrag till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden för nyanlända invandrare.



Det kan konstateras att respondenterna anser att de lokala överenskommelserna har lyckats något sämre vad gäller att bidra till att nyanlända invandrare snabbare kommer ut på arbetsmarknaden. 66 procent av respondenterna bedömer att överenskommelsen i någon utsträckning har bidragit på detta område, varav 13 procent anser att den lokala överenskommelsen har bidragit till detta i stor utsträckning.

Det är också något fler (18 procent) som inte alls tror att överenskommelsen har bidragit till ett snabbare inträde på arbetsmarknaden än de som bedömde att överenskommelsen inte hade bidragit till en ökad individualisering av introduktionen. Dessutom är det en större andel än vid föregående fråga som inte vet vad överenskommelsen har bidragit till på detta område.

En parallell kan här dras till det som diskuterades under resultaten från de regionala aktörernas enkätsvar. Det kan vara enklare att i samverkan fokusera på introduktionstiden än på hur det faktiskt sedan går för de nyanlända att komma ut på arbetsmarknaden. Dessutom kan det vara enklare att ha en överblick över hur samverkan har fungerat vad gäller introduktionen, eftersom de flesta aktörerna är involverade i just denna. När det kommer till inträdet på arbetsmarknaden är det dock flera faktorer som inte kan kontrolleras och styras inom ramen för samverkan som påverkar resultatet.

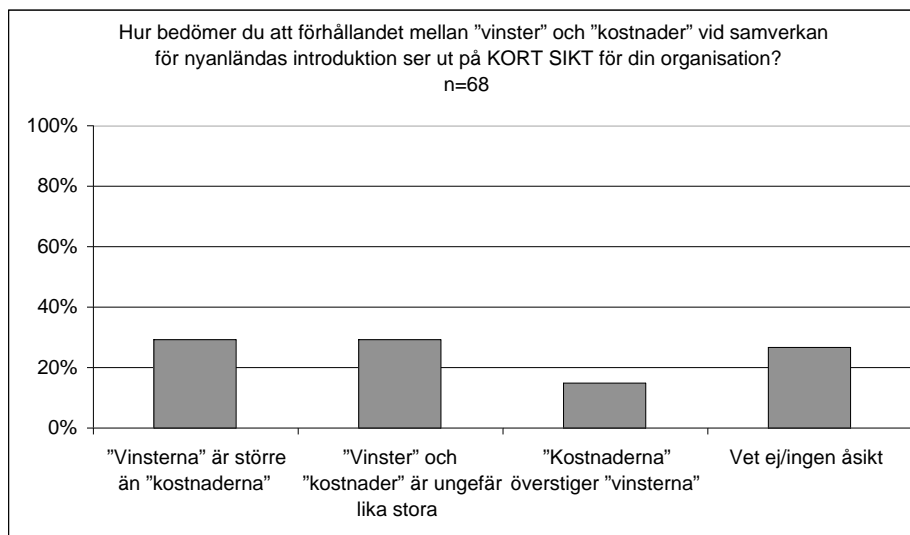
6.5 Vinster och kostnader

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

Som diagrammet nedan visar, anser en majoritet av respondenterna på regional nivå att vinsterna antingen överstiger eller är lika stora som

kostnaderna på kort sikt. 15 procent anser att kostnaderna är större än vinsterna, medan knappt 30 procent av respondenterna saknar åsikt.

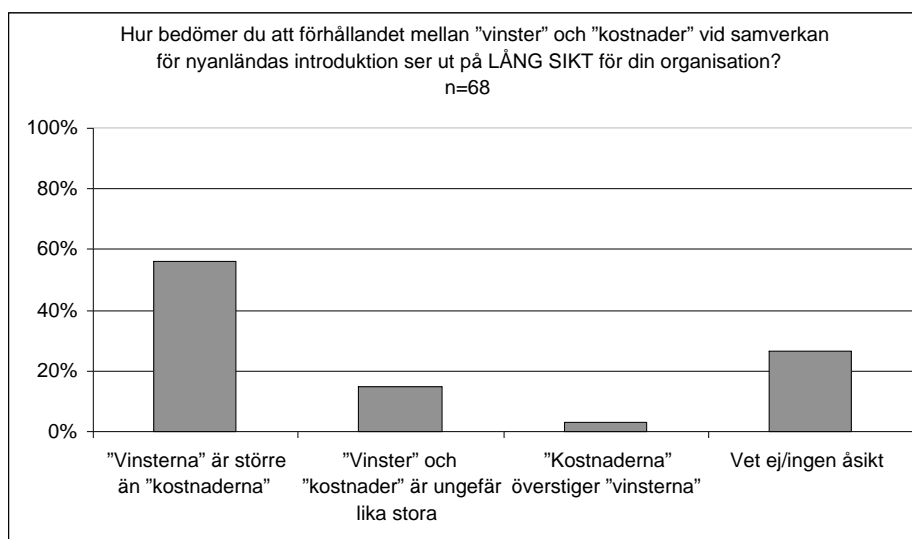
Diagram 22. Respondenternas syn på förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan inom de regionala överenskommelserna på kort sikt



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

Respondenternas uppfattning om förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan på regional nivå ser dock något annorlunda ut på lång sikt. Som visas i nedanstående diagram, är företrädarna för aktörerna ännu något mer positiva till de regionala överenskommelserna i ett längre tidsperspektiv. Hela 56 procent av respondenterna menar att vinsterna överstiger kostnaderna på lång sikt, vilket kan jämföras med de tre procent av respondenterna som anser att förhållandet är det motsatta.

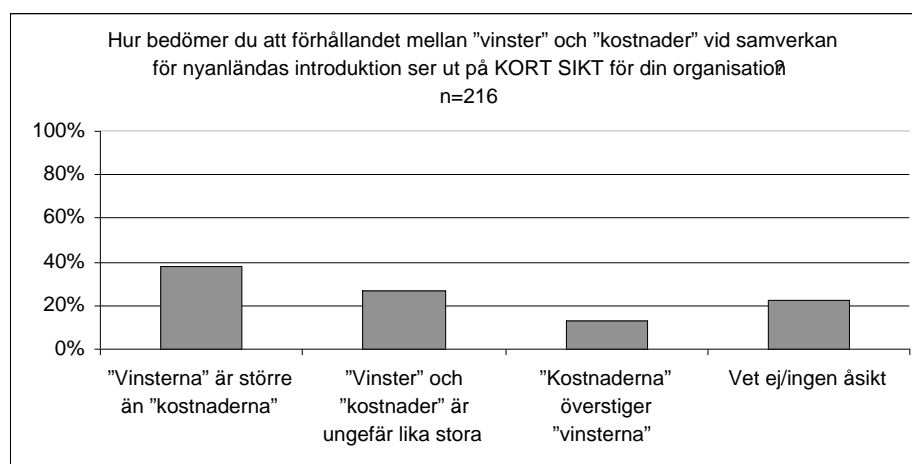
Diagram 23. Respondenternas syn på förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan inom de regionala överenskommelserna på lång sikt



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

Även på lokal nivå förfaller respondenterna överlag inta en relativt positiv inställning till förhållandet mellan kostnader och vinster på kort sikt. Knappt 40 procent menar att vinster helt överstiger kostnaderna, medan 26 procent anser att dessa är ungefär lika stora. 13 procent menar slutligen att kostnaderna överstiger vinsterna.

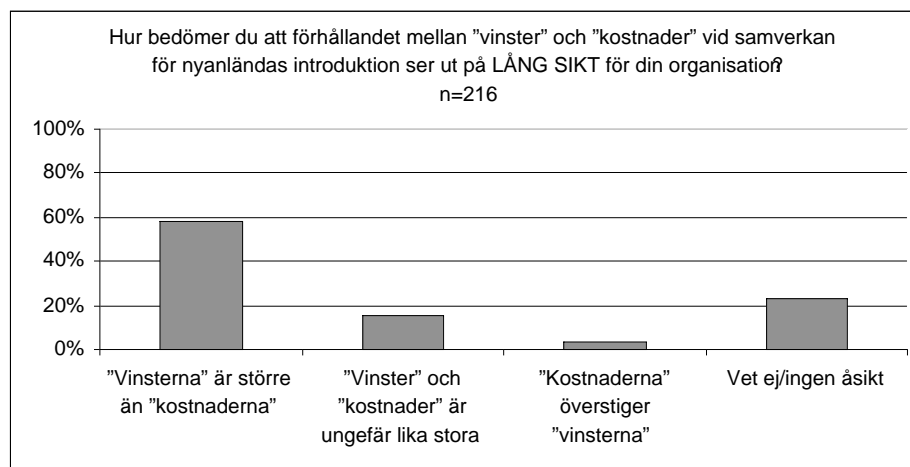
Diagram 24. Respondenternas syn på förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan inom de lokala överenskommelserna på kort sikt



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

Liksom på regional nivå, är respondenterna på lokal nivå ännu något mer positiva till överenskommelserna i ett längre perspektiv. Som visas nedan, menar knappt 60 procent av dessa respondenter att vinsterna är större än kostnaderna på lång sikt. Endast tre procent menar att förhållandet är det motsatta, medan 15 av respondenterna menar att vinster och kostnader är ungefär lika stora.

Diagram 25. Respondenternas syn på förhållandet mellan vinster och kostnader vid samverkan inom de lokala överenskommelserna på lång sikt



Liksom tidigare, lyfts i första hand möjligheten till snabbare inträde på arbetsmarknaden som en vinst bland de respondenter som intagit ett positivt förhållningssätt till överenskommelsen. Även effektivitetsvinster i form av ökad samordning poängteras. Bland de respondenter som anser att kostnaderna överstiger vinsterna, lyfts bland annat synpunkten att resurserna redan sedan tidigare är knappa fram, och att de vinster som kan komma ur överenskommelsen är för små för att på allvar göra någon skillnad.

Sammanfattningsvis förefaller majoriteten av respondenterna mena att vinsterna helt eller delvis överstiger kostnaderna för samverkan inom ramen för de regionala och lokala överenskommelserna på kort sikt. Än tydligare framträder detta mönster på lång sikt, då endast tre procent av respondenterna på regional respektive lokal nivå anser att förhållandet här är det motsatta.

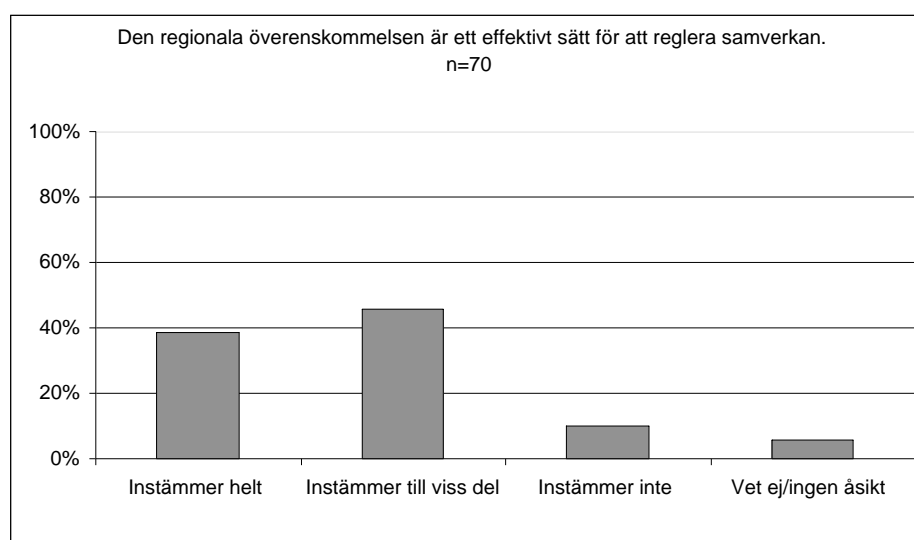
7. Överenskommelse som form för samverkan

I detta avsnitt kommer överenskommelsen som form för samverkan att diskuteras, det vill säga i vad mån en formell överenskommelse är avgörande för att samverkan mellan olika aktörer på regional och lokal nivå ska komma till stånd. Det gäller dels hur effektiva överenskommelserna är i att reglera samverkan, dels om det behövs juridiskt bindande avtal för att samverkan ska ge resultat och dels i vilken utsträckning de regionala respektive lokala överenskommelserna endast betraktas som ineffektiva "hyllvärmare".

7.1 Effektivitet

När det gäller överenskommelsernas effektivitet för samverkan ger enkätundersökningens svar en positiv bild av detta. Bland de regionala aktörerna är det 85 procent som instämmer helt eller delvis i påståendet om att den regionala överenskommelsen är ett effektivt sätt för att reglera samverkan. Endast 10 procent av respondenterna anser att överenskommelsen inte är ett effektivt sätt att reglera samverkan.

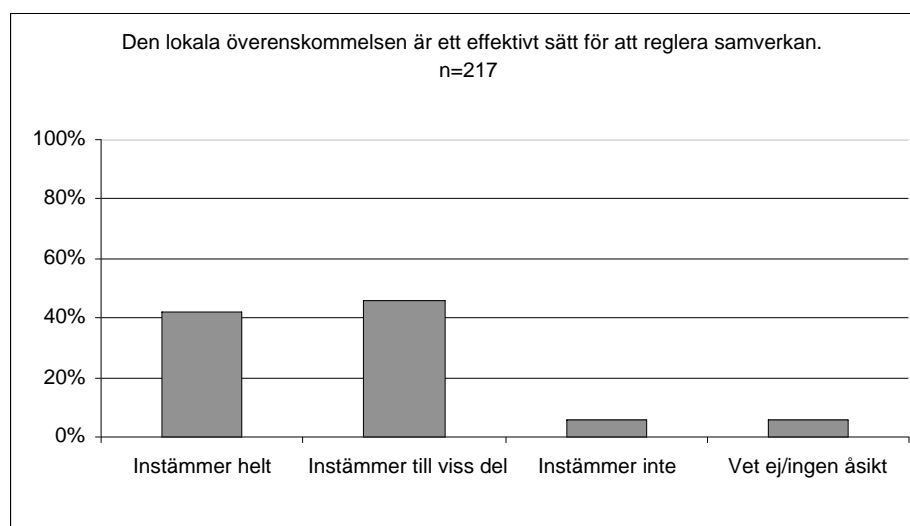
Diagram 26 RÖKs effektivitet vad gäller att reglera samverkan.



Resultatet kan bland annat ha sin förklaring i att utarbetandet av överenskommelserna har varit frivilligt, även om det har varit en rekommendation enligt den centrala överenskommelsen. Därmed kan överenskommelsen utgöra ett effektivt sätt att organisera den samverkan som aktörerna eftersträvar och önskar ha. Att 10 procent inte anser att den regionala överenskommelsen är ett effektivt sätt att reglera samverkan kan ha olika orsaker. Dels kan det bero på åsikten att en överenskommelse i sig inte anses effektivisera samverkan, dels på att den specifika överenskommelsen som respondenten syftar på, inte anses utgöra ett effektivt verktyg för samverkan på regional nivå.

De lokala aktörernas svar i enkätundersökningen stämmer väl överens med de regionala aktörernas svar. Även här det en mycket stor andel (88 procent) som instämmer helt eller delvis i påståendet att den lokala överenskommelsen är ett effektivt sätt att reglera samverkan. I diagrammet nedan åskådliggörs detta.

Diagram 27 Lokala överenskommelsers effektivitet vad gäller att reglera samverkan.



Endast 6 procent av de lokala aktörerna har angett att de inte instämmer i påståendet att den lokala överenskommelsen är ett effektivt sätt för samverkan, vilket är en något, mindre andel än bland de regionala aktörerna.

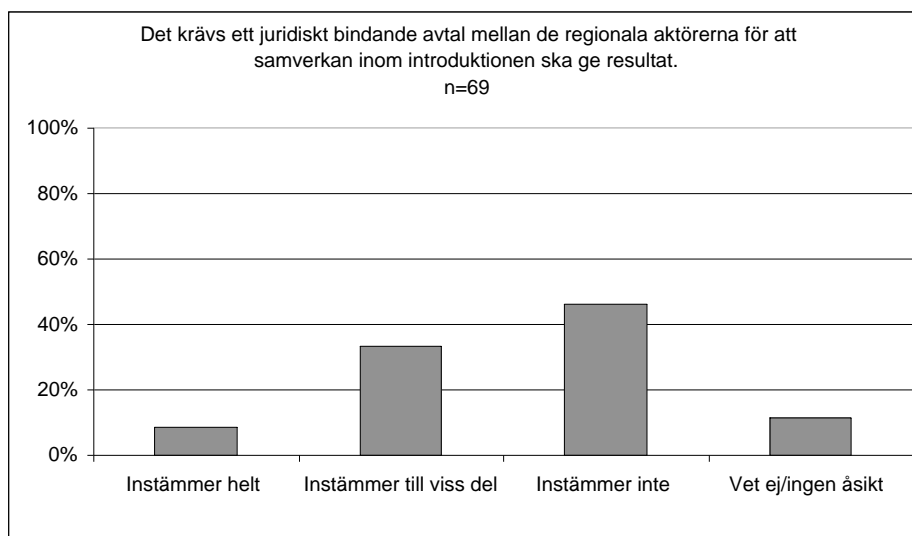
Enkätsvaren ovan ger tydliga indikatorer på att överenskommelserna har stor betydelse för samverkan både på regional och på lokal nivå. Det är dock en annan fråga hur bindande dessa överenskommelser tycks måsta vara för att samverkan ska bli effektiv, det vill säga om det har någon betydelse om överenskommelsen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

7.2 Behov av andra former för samverkan

Det är relevant att undersöka om aktörerna på regional respektive lokal nivå anser detta vara tillräckligt eller om de anser att det krävs juridiskt bindande avtal för att samverkan ska ge resultat.

Av diagrammet nedan framgår att en relativt stor andel (46 procent) av de regionala aktörerna inte anser det vara nödvändigt med juridiskt bindande avtal för att regional samverkan ska ge resultat. Det är dock 33 procent som till viss del instämmer i påståendet att det krävs ett juridiskt bindande avtal mellan de regionala aktörerna för att samverkan ska ge resultat. Endast 9 procent instämmer emellertid helt i detta påstående.

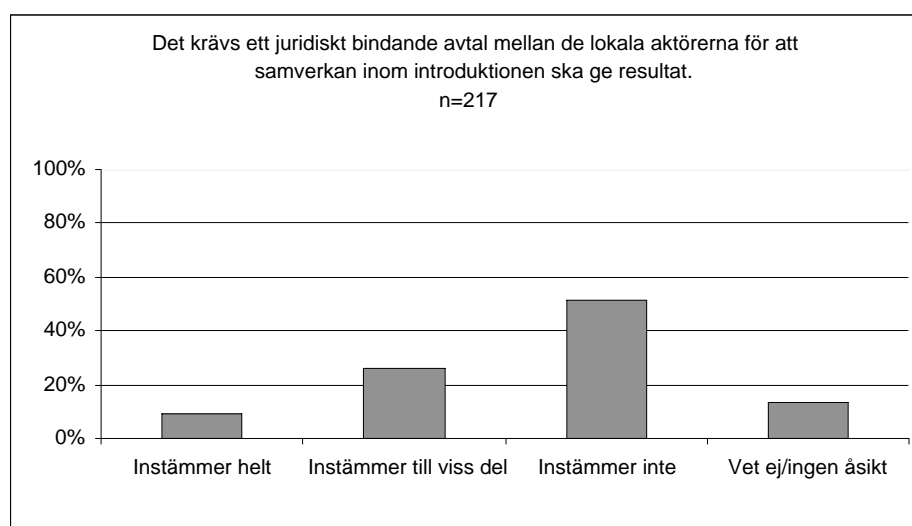
Diagram 28 Behovet av juridiskt bindande avtal för att regionala samverkan ska ge resultat.



Svaren från enkätundersökningen visar att de flesta inte anser det vara nödvändigt med juridiskt bindande avtal, men att ett relativt stort antal respondenter på den regionala nivån ändå till viss del menar att det skulle vara av nytta för samverkan.

Även i denna fråga är svaren från de lokala aktörerna närmast identiska med svaren från de regionala aktörerna. En något större andel av respondenterna instämmer dock inte i påståendet att det krävs juridiskt bindande avtal för att samverkan inom introduktionen för flyktingar och andra invandrare ska ge resultat.

Diagram 29 Behovet av juridiskt bindande avtal för att lokala samverkan ska ge resultat.



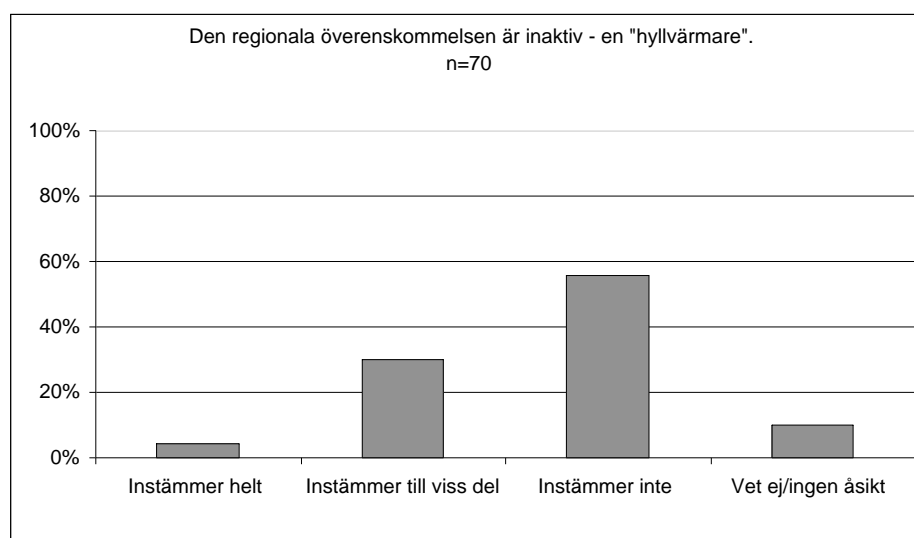
52 procent av de lokala aktörerna instämmer inte i ovanstående påstående, medan 26 procent instämmer till viss del och 9 procent instämmer helt. 13 procent anser sig inte veta eller ha någon åsikt i denna fråga. Att det är en något större andel bland de lokala aktörerna än bland de regionala

aktörerna som anser att det inte behövs juridiskt bindande avtal för resultat i samverkan kan ha olika orsaker. Exempelvis kan det tyda på att kontakten mellan aktörerna på lokal nivå är närmare och mer utvecklad i och med att man arbetar med konkreta ”fall”.

Av enkätsvaren kan sammanfattningsvis utläsas att det viktiga tycks vara att det finns något slags dokument som reglerar samverkan, men att detta inte nödvändigtvis måste vara juridiskt bindande. En förklaring till detta kan vara att en överenskommelse som har utarbetats av de inblandade aktörerna kan tänkas ge struktur och vägledning i hur samarbetet ska ske och vem som har ansvar för vilket eller vilka områden. Denna struktur och överenskommelsen i sig kan således bidra till att effektiviteten i arbetet med flyktingar och andra invandrare ökar. Ett juridiskt bindande avtal kan möjligen av vissa aktörer uppfattas som stabilare och kan därmed upplevas ge en säkrare grund för att samverkan verkligen ska komma till stånd och fungera.

Risken med överenskommelser som inte uppfattas bidra till att utveckla och stärka samverkan mellan aktörerna kan vara att de istället blir inaktiva, en överenskommelse på papperet, men inte i det reella arbetet. Aktörerna fick i enkätundersökningen svara på påståendet att överenskommelsen är inaktiv, en så kallad ”hyllvärmare”. I diagrammet nedan åskådliggörs de regionala aktörernas svar på denna fråga.

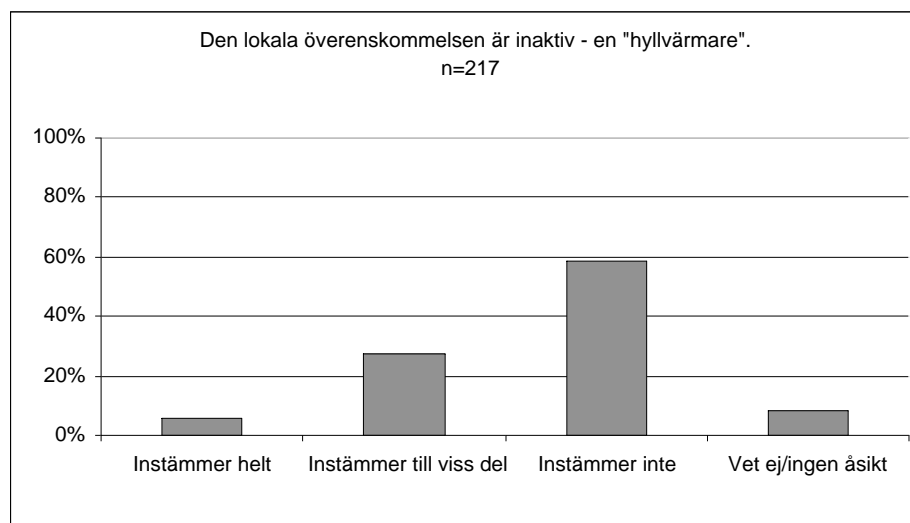
Diagram 30 RÖK som ”hyllvärmare”



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

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

Diagram 31 LÖK som "hyllvärmare"



Varken de lokala eller de regionala överenskommelserna verkar således av aktörerna på respektive nivå uppfattas som inaktiva i någon större utsträckning. Det är dock runt en tredjedel av respondenterna både vad gäller lokalt och regionalt som *till viss del* instämmer i att överenskommelsen är en "hyllvärmare", vilket indikerar att det trots allt finns en relativt utbredd åsikt om att överenskommelsen inte fullt ut bidrar till att utveckla samverkan kring mottagandet av flyktingar och andra invandrare som den skulle kunna göra.

8. Förankring och samverkansförutsättningar

För att kunna vidareutveckla och bearbeta den centrala överenskommelsen, är det värdefullt att studera vilket genomslag överenskommelserna har i de verksamheter där introduktion sker. Avsnittet inleds med en diskussion om förankring, vilken följs av en redogörelse för vilka förutsättningar för samverkan som kan studeras inom ramen för de regionala och lokala överenskommelserna.

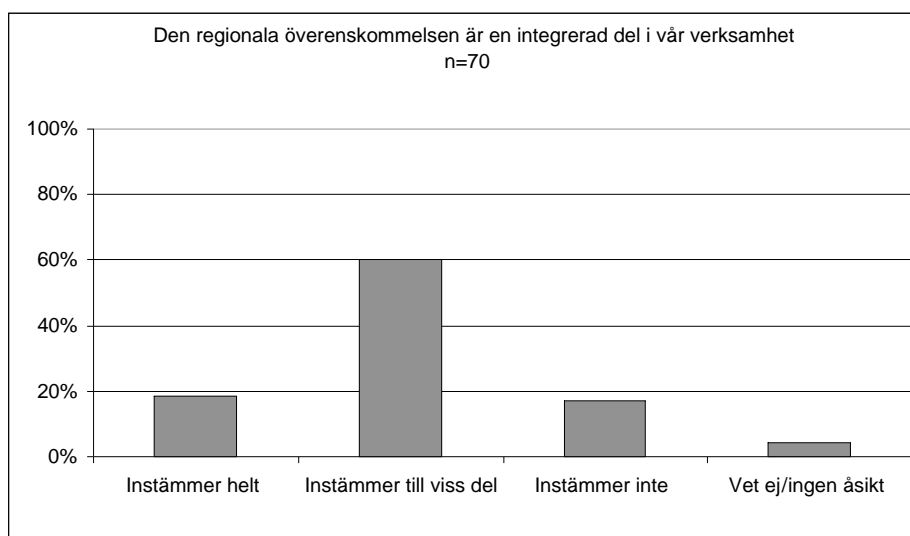
8.1 Överenskommelsen och den ordinarie verksamheten

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

8.1.1 Integrering i verksamheten

En indikator på vilket genomslag de regionala och lokala överenskommelserna har haft i sin strävan att främja samverkan inom introduktion för flyktingar och andra invandrare, är i vilken utsträckning överenskommelserna anses vara integrerade med den övriga verksamheten. Som framgår av diagrammet nedan, förefaller integreringen överlag som förhållandevis hög på regional nivå, då 19 respektive 60 procent av dessa respondenter instämmer helt eller delvis i påståendet att den regionala överenskommelsen är en integrerad del i den resterande verksamheten. Knappt 20 procent av respondenterna instämmer inte alls, medan 3 procent saknar åsikt i frågan.

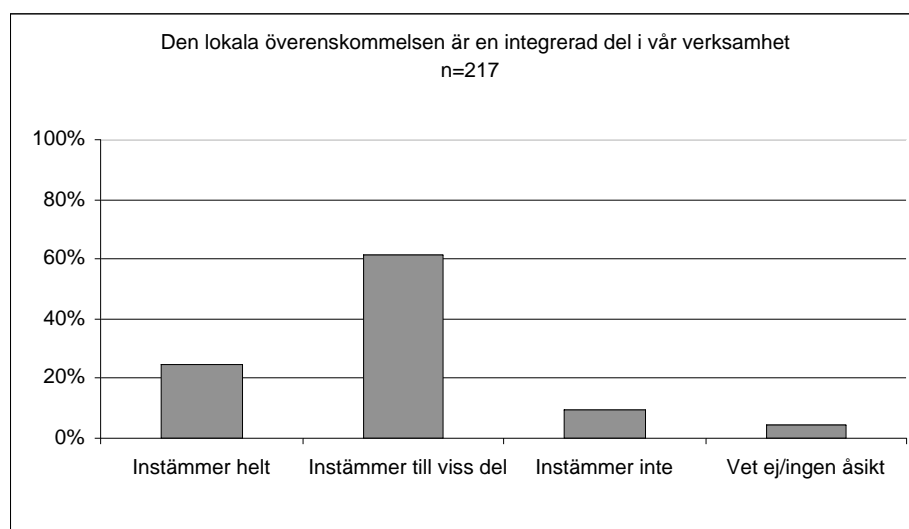
Diagram 32 De regionala överenskommelsernas grad av integrering i övrig verksamhet



Att de regionala överenskommelserna framstår som relativt väl integrerade med den övriga verksamheten kan ha flera orsaker. En tänkbar orsak är att det varit frivilligt att teckna en regional överenskommelse, varför de regioner som utarbetat en sådan sannolikt gjort så för att de själva velat använda den.

Överenskommelsernas integrering i den ordinarie verksamheten förefaller även vara god på lokal nivå, då 25 respektive 61 procent av respondenterna svarat att de helt instämmer i påståendet att den lokala överenskommelsen är en integrerad del i den övriga verksamheten.

Diagram 33 De lokala överenskommelsernas grad av integrering i övrig verksamhet



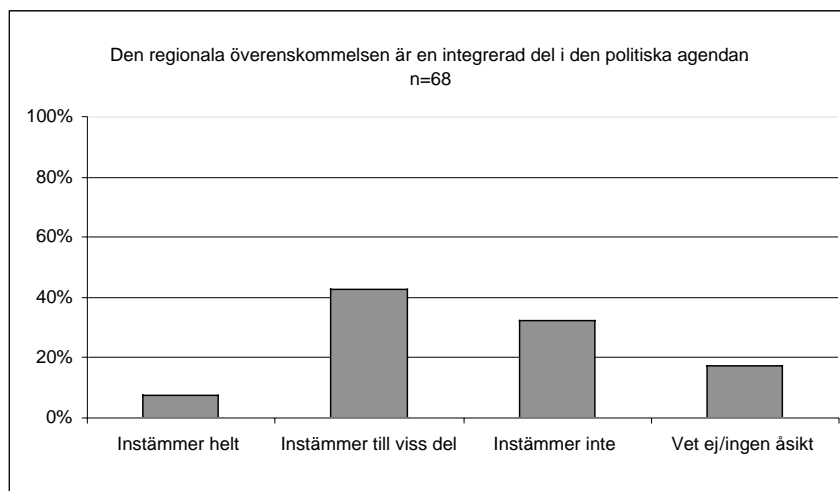
Att de lokala överenskommelserna överlag verkar vara väl integrerade med annan verksamhet, beror sannolikt, liksom för de regionala överenskommelserna, att tecknandet av överenskommelse har varit frivilliga och således till största delen tecknats av aktörer som haft intresse av att medverka i dem. De lokala överenskommelsernas integration med annan verksamhet upplevs vara något större än vad som är fallet på regional nivå. Detta kan bland annat bero på att behovet av samverkan inom introduktion för flyktingar och andra invandrare kan tänkas vara något större på lokal nivå, och att planer på samverkan inom detta område i större utsträckning därför funnits redan innan överenskommelsen tecknades.¹⁰

8.1.2 Integrering i politisk verksamhet

Aktörerna fick i enkätundersökningen ange i vilken grad de instämde i påståendet att överenskommelsen var en integrerad del i den politiska agendan. De regionala överenskommelsernas integration förefaller på denna punkt vara något sämre än deras integration i den övriga verksamheten.

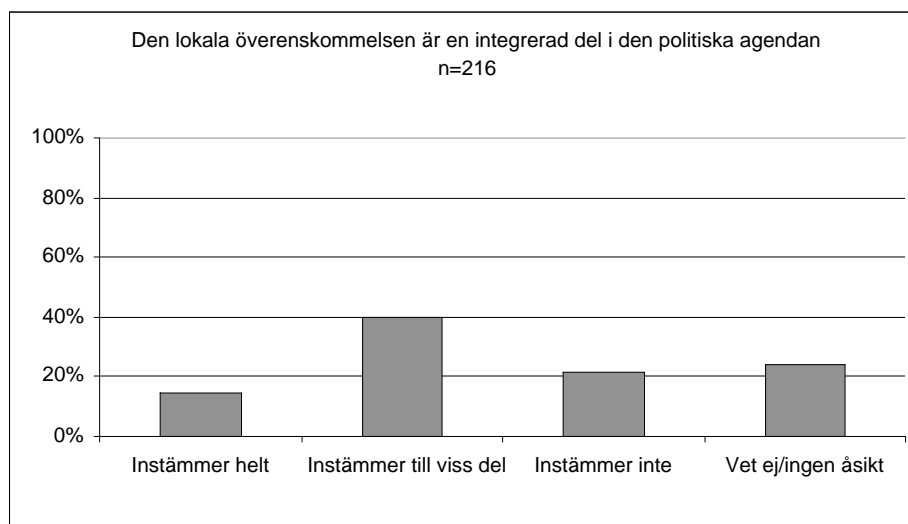
¹⁰ Se till exempel diagram 8 Samverkan mellan regionala aktörer om inte CÖK funnits samt och diagram 9 Samverkan mellan lokala aktörer om inte CÖK funnits, som bekräftar denna tes.

Diagram 34 De regionala överenskommelsernas grad av integrering i den politiska agendan



Med utgångspunkt i nedanstående diagram, förefaller överenskommelserna vara förhållandevis dåligt integrerade i den politiska agendan också på lokal nivå. Noteras bör dock att de lokala överenskommelserna bedöms som något mer integrerade i den politiska agendan än de regionala överenskommelserna.

Diagram 35 De lokala överenskommelsernas grad av integrering i den politiska agendan



Att de lokala överenskommelserna förefaller vara mer integrerade med den politiska agendan jämfört med de regionala kan bero på att steget mellan de politiska beslutsfattarna och överenskommelsens aktörer generellt sett är kortare på lokal nivå. I majoriteten av de lokala överenskommelserna har kommunen varit den mest drivande aktören¹¹, vilket sannolikt fört med sig att de förtroendevalda i högre grad än på regional nivå varit involverade i

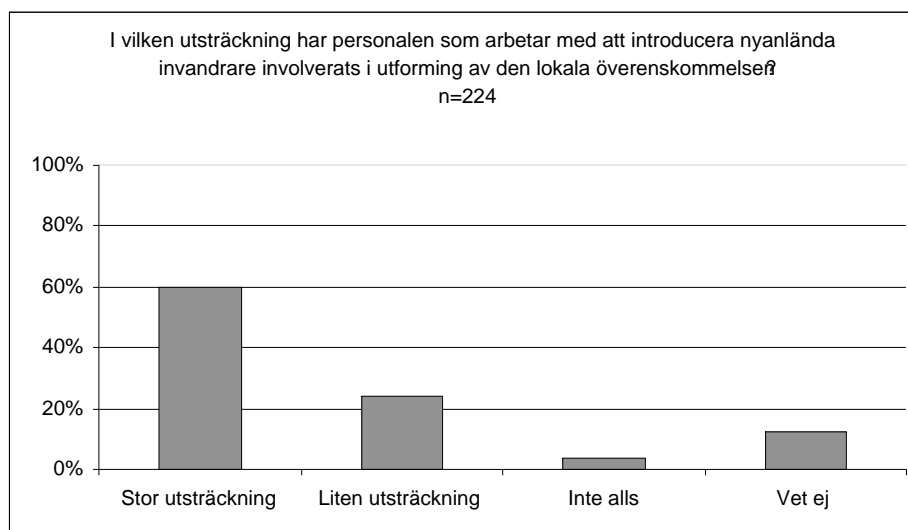
¹¹ Se diagram 3.

överenskommelsen, om inte i själva utarbetandet så åtminstone i fråga om synen på behovet av samverkan inom detta område.

8.1.3 Involvering av personalen

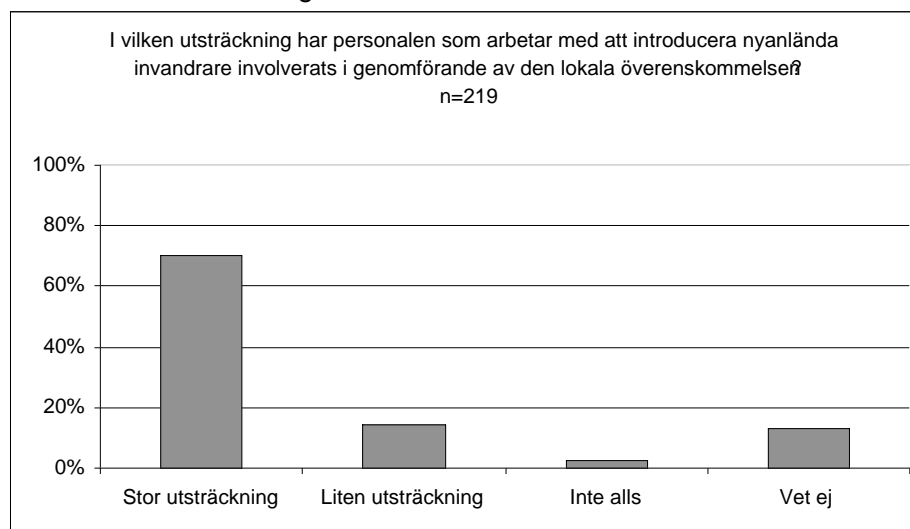
För att få en bild av i vilken utsträckning överenskommelserna förankrats hos den personal som arbetar med introduktion av flyktingar och andra invandrare, ombads aktörerna på lokal nivå besvara i vilken utsträckning utformningen av överenskommelserna involverat personalen. Som visas i nedanstående diagram, svarar en majoritet (60 procent) av respondenterna att personalen i hög grad involverats. 24 procent av respondenterna menar att personalen involverats i liten grad, medan endast 4 procent av respondenterna anser att personalen inte alls involverats i de lokala överenskommelsernas utformning.

Diagram 36 Personalens medverkan i de lokala överenskommelsernas utformning



Personalens medverkan är, utifrån svaren i enkätundersökningen, något större rörande de lokala överenskommelsernas genomförande. 70 procent av respondenterna menar att personalen involverats i hög grad i överenskommelsernas genomförande. 14 procent av respondenterna anser att personalen involverats i liten grad medan endast 2 procent (motsvarande fyra personer) anser att personalen inte involverats alls.

Diagram 37 Personalens medverkan i de lokala överenskommelsernas genomförande



Sammanfattningsvis kan personalens medverkan i de lokala överenskommelsernas utformning och genomförande sägas vara god. Personalen verkar dock i något högre grad ha involverats i överenskommelsernas genomförande än i utformningen av överenskommelserna.

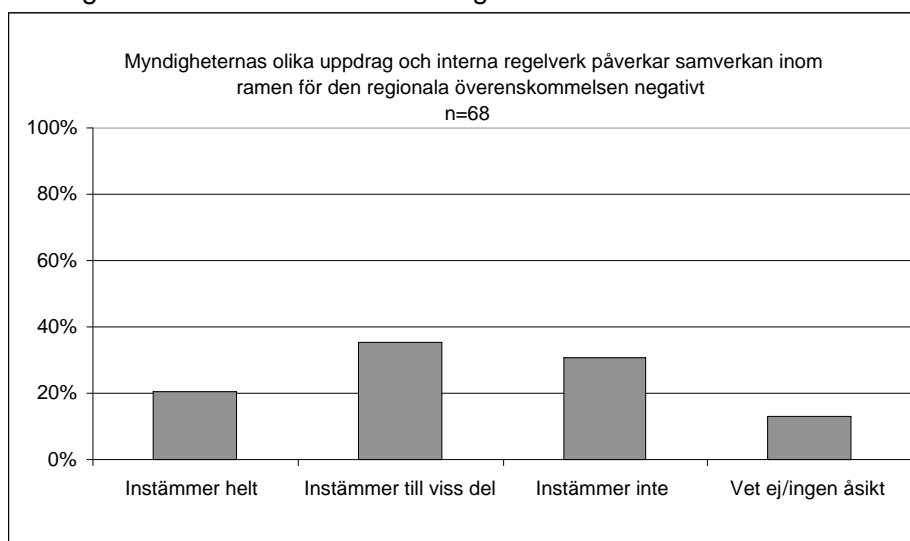
8.2 Förutsättningar för samverkan

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

8.2.1 Myndigheternas uppdrag och regelverk

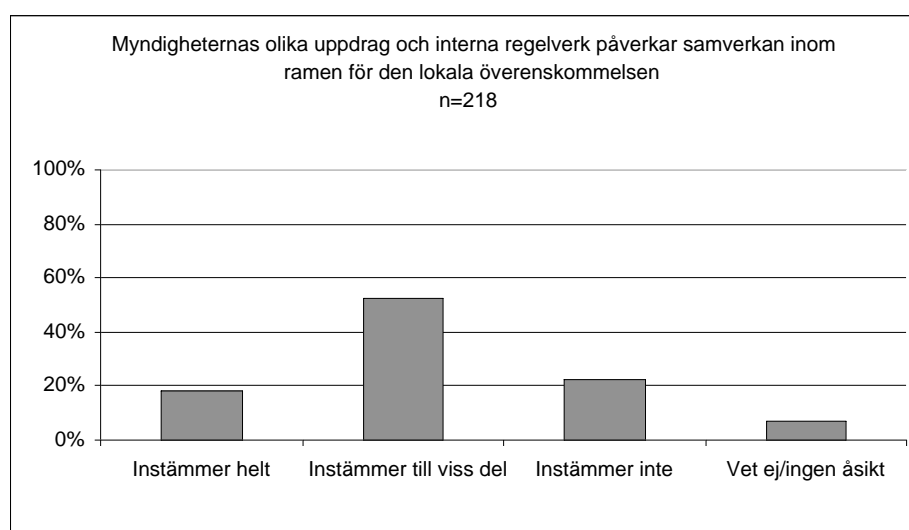
Av intresse i diskussionen om aktörernas förutsättningar till samverkan är myndigheternas olika uppdrag och regelverk. Som framgår av nedanstående diagram, är respondenternas uppfattning kring huruvida dessa påverkar samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen relativt spridd. På påståendet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

Diagram 38 Respondenternas uppfattning om huruvida myndigheternas uppdrag och regelverk påverkar samverkan inom den regionala överenskommelsen negativt



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

Diagram 39 Respondenternas uppfattning om huruvida myndigheternas uppdrag och regelverk påverkar samverkan inom den lokala överenskommelsen negativt

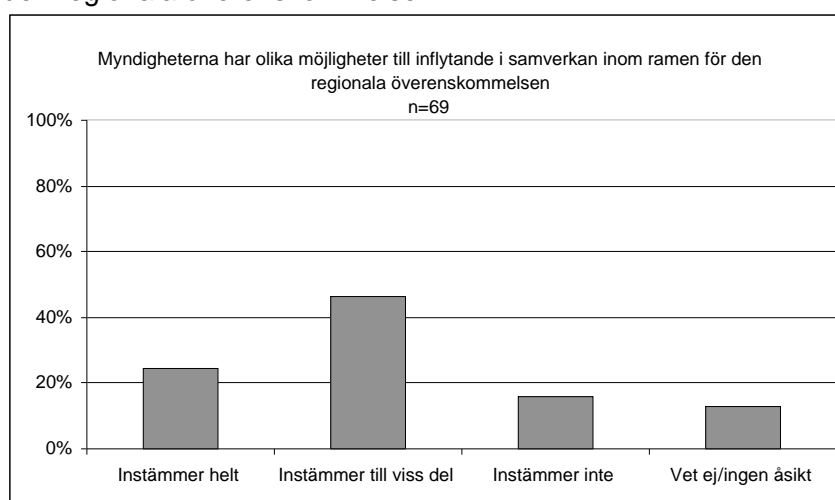


Att respondenterna som visats ovan är något mer negativt inställda till de skilda uppdragens och regelverkens inflytande på lokal nivå, kan förklaras

av att dessa aktörer står närmare den konkreta introduktionsverksamheten, och därför tydligare kan se vilka avtryck regelverken ger i samverkan kring den dagliga verksamheten.

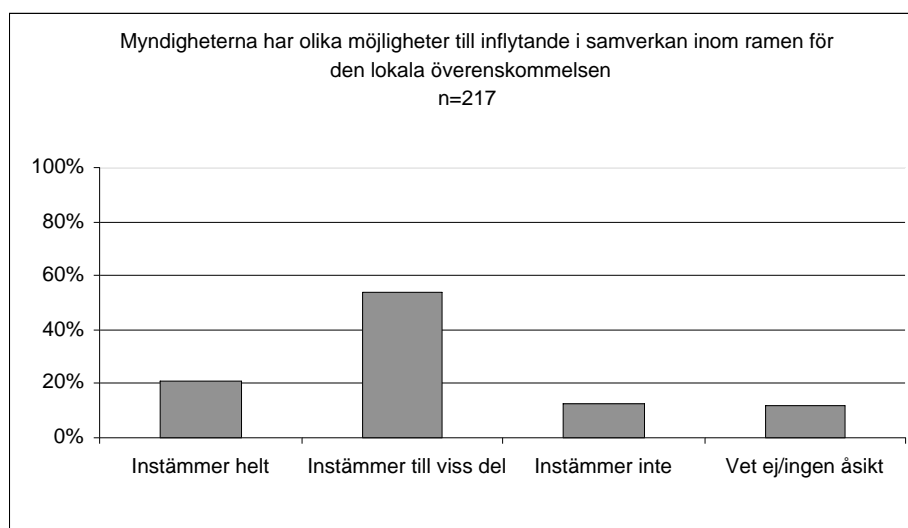
Aktörerna ombads också besvara i vilken utsträckning de instämde i påståendet att myndigheterna har olika möjligheter till inflytande i samverkan inom ramen för överenskommelserna. Som framgår av nedanstående tabell, svarade den största delen (46 procent) respondenter på regional nivå att de instämmer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

Diagram 40 Respondenternas uppfattning om huruvida myndigheterna har olika möjligheter till samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen



Även på lokal nivå dominerar svarsalternativet ”instämmer till viss del” bland respondenterna, då 54 procent av respondenterna valt detta alternativ. 21 procent av respondenterna på lokal nivå instämmer helt i påståendet att myndigheterna har olika möjligheter till inflytande i samverkan inom de lokala överenskommelserna, medan 13 procent inte instämmer alls. Vid en jämförelse med resultaten på regional nivå, är gruppen respondenter på lokal nivå således något mer homogen i sina åsikter. Värt att notera är dock att gruppen av respondenter som saknar åsikt/inte vet är något större jämfört med den regionala nivån.

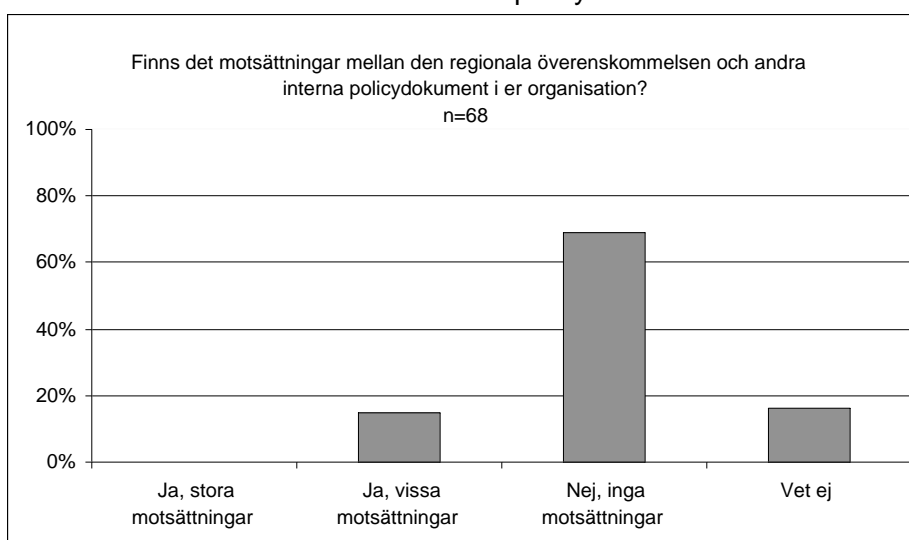
Diagram 41 Respondenternas uppfattning om huruvida myndigheterna har olika möjligheter till samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen



8.2.2 Motsättningar mellan överenskommelser och policydokument

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

Diagram 42 Motsättningar mellan de regionala överenskommelserna och andra interna policydokument

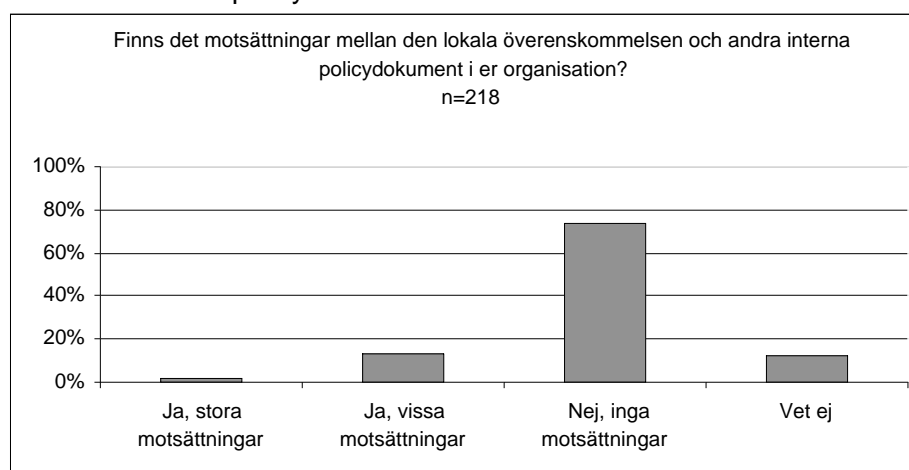


Respondenterna ombads utveckla vilka dessa motsättningar var. Med utgångspunkt i svaren, förefaller det som om de motsättningar som faktiskt

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

Även på lokal nivå förefaller majoriteten (73 procent) av respondenterna anse att det saknas motsättningar mellan den lokala överenskommelsen och andra interna policydokument. I de fall sådana existerar, är motsättningarna liksom på regional nivå, övervägande av det mindre slaget.

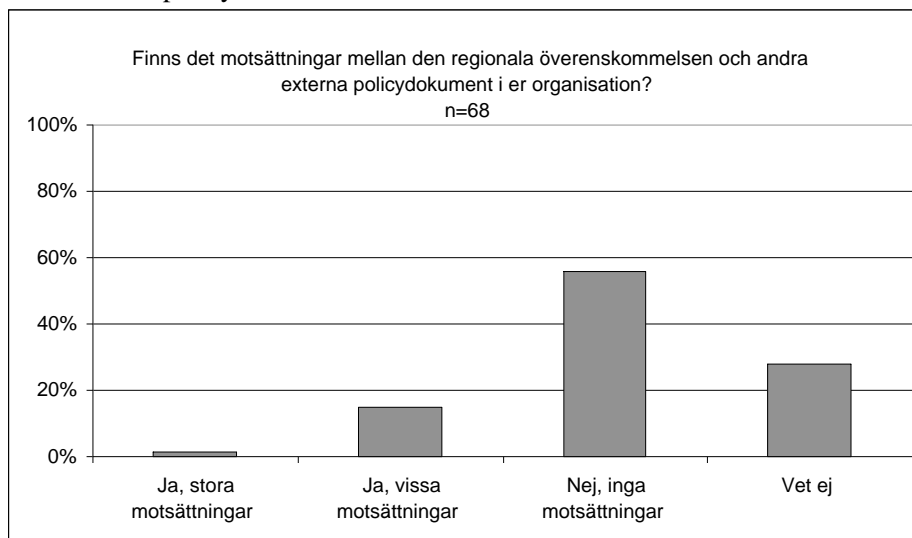
Diagram 43 Motsättningar mellan de lokala överenskommelserna och andra interna policydokument



Liksom på regional nivå, ombads även respondenterna på lokal nivå utveckla vilka motsättningar de ansåg existerade. Motsättningarna förefaller främst röra de medverkande aktörernas skilda regelverk och ekonomiska resurser. Till viss del lyfts även oklara uppdrag och brist på styrning fram som en motsättning i enkäten. Ett fåtal respondenter menade vidare att samverkan kring tiden innan uppehållstillstånd försvåras av att merparten av de asylsökande får avslag, vilket gör att förberedelse för introduktion i Sverige ger ”falska förespeglningar om en framtid i Sverige”, som en respondent uttryckte det.

Förhållandevis konfliktfritt förefaller det också vara mellan de regionala överenskommelserna och andra externa policydokument inom organisationen. Dock tycks det finnas något fler motsättningar på denna nivå, då en något mindre majoritet än tidigare (56 procent) anger att det inte saknas motsättningar mellan dessa. 2 procent av respondenterna uppger vidare att det finns stora motsättningar mellan de regionala överenskommelserna och andra externa policydokument. Intressant att uppmärksamma är att så mycket som 28 procent av respondenterna inte har någon åsikt om dylika motsättningar.

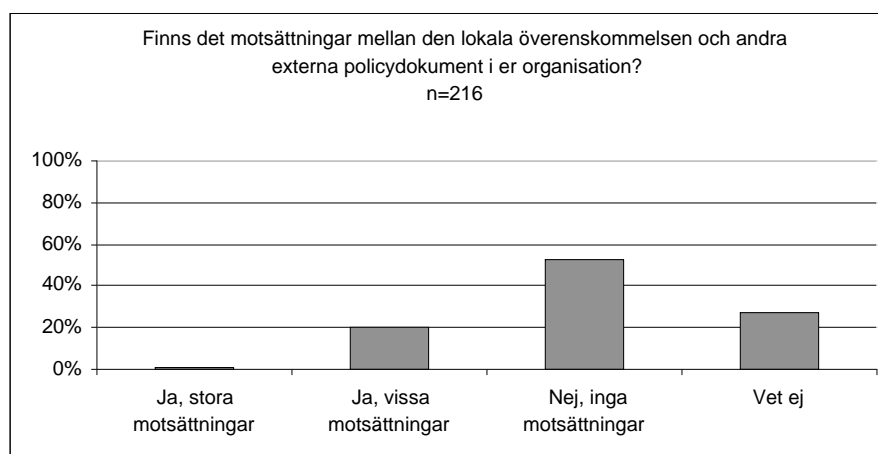
Diagram 44 Motsättningar mellan de regionala överenskommelserna och andra externa policydokument



Merparten av respondenterna på regional nivå menar att motsättningarna mellan den regionala överenskommelsen och andra externa policydokument främst rör otydliga regeringsuppdrag rörande i första hand AMS medverkan i introduktionen. Somliga respondenter tar också upp försörjningsfrågan som ett problem, i synnerhet avseende ambitionen att individualisera introduktionsverksamheten: "Det finns problem med att få en gemensam penningpåse från alla myndigheter för att skapa effektiv introduktion. AF måste t.ex. själv köpa utbildning och då utifrån upphandling och ramavtal vilket kraftigt försvårar individualiseringen i introduktionen, vilket vi ändå tycker är den största framgångsfaktorn".

Motsättningarna tycks vara något större mellan de lokala överenskommelserna och andra externa policydokument. Överlag anser flertalet av respondenterna även här att motsättningar helt saknas. Liksom på regional nivå, saknar en stor del av respondenterna kunskap om detta.

Diagram 45 Motsättningar mellan de lokala överenskommelserna och andra externa policydokument



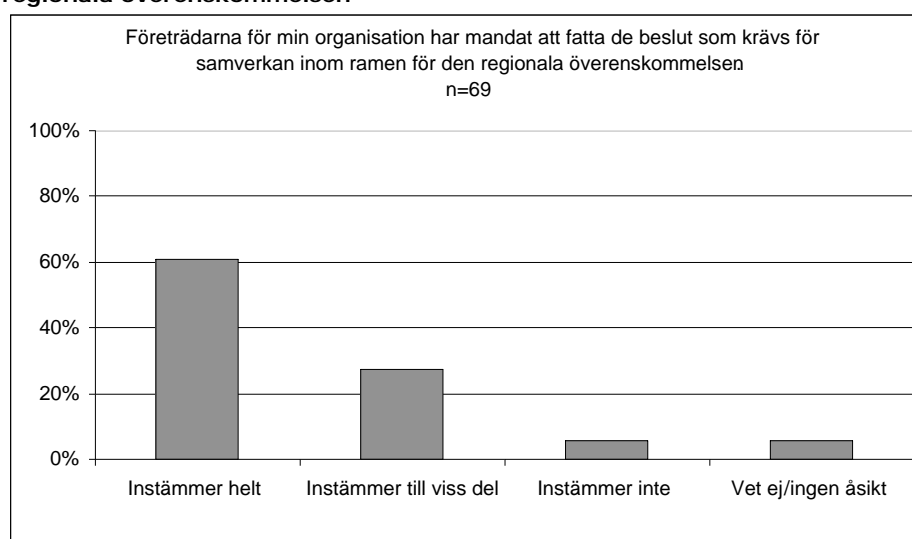
I enkätens öppna svarsalternativ framgår att merparten respondenter på lokal nivå upplever att motsättningarna främst rör skilda regelverk,

framförallt i fråga om den egna aktören och arbetsförmedlingarna. Även tystnadsplikten framhålls av somliga respondenter som ett problem. En respondent menar att bristen på gemensamma definitioner kan medföra svårigheter: ”Definitionen av arbetslös utgör ett problem. Antalet arbetslösa personer varierar mycket beroende på vilken myndighet som tillfrågas.”

8.2.3 Beslutsmandat

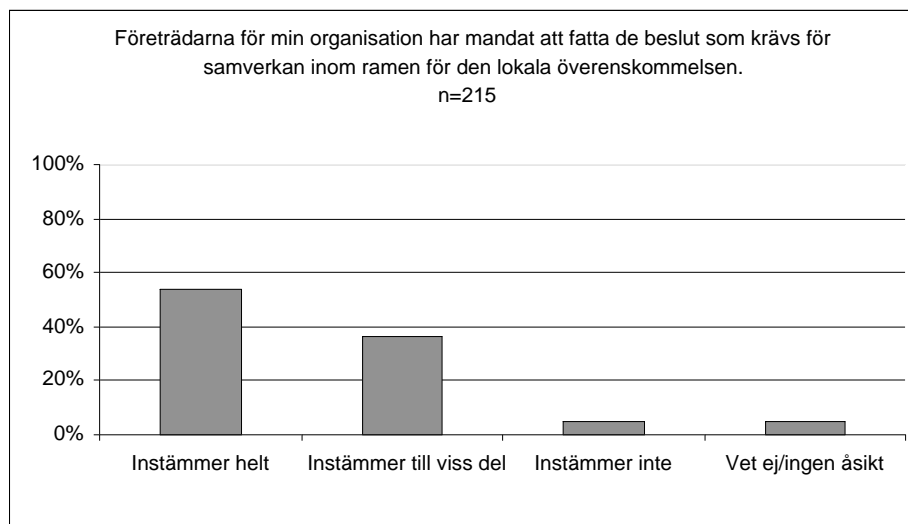
Av betydelse för hur väl samverkan inom ett område faller ut, är också i vilken utsträckning aktörernas agerande är förankrade i den egna organisationen. Som visas i nedanstående diagram, menar en klar majoritet av respondenterna på regional nivå att den egna organisationens företrädare har mandat att fatta de beslut som krävs inom ramen för den regionala överenskommelsen. 28 procent av respondenterna anser att organisationens företrädare till viss del har detta mandat, medan 6 procent av respondenterna menar att detta mandat helt saknas.

Diagram 46 Respondenternas åsikt om huruvida den egna organisationens företrädare har mandat att fatta beslut inom den regionala överenskommelsen



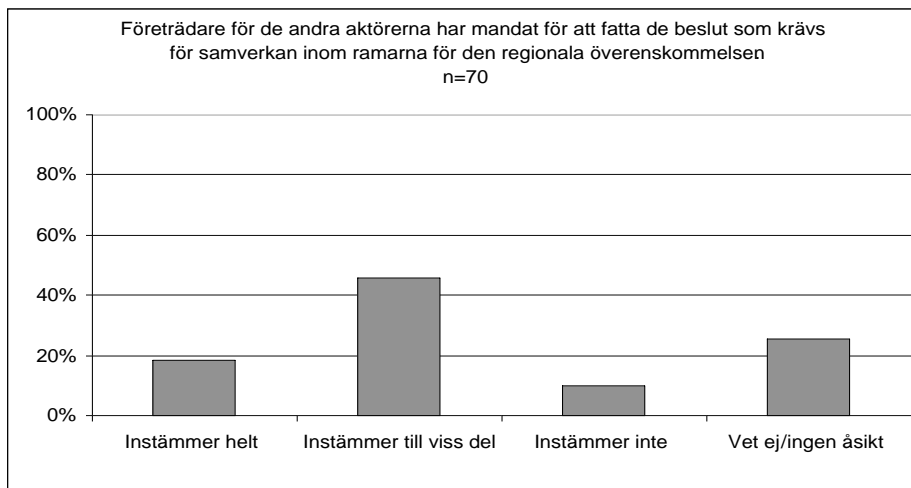
Andelen respondenter som anser att den egna organisationens företrädare har mandat att fatta beslut är, om än fortfarande relativt hög överlag, dock något lägre på lokal nivå. 54 procent av respondenterna instämmer helt i påståendet att organisationens företrädare har mandat att fatta de beslut som krävs inom ramen för den lokala överenskommelsen, medan 36 procent av respondenterna instämmer till viss del.

Diagram 47 Respondenternas åsikt om huruvida den egna organisationens företrädare har mandat att fatta beslut inom den lokala överenskommelsen



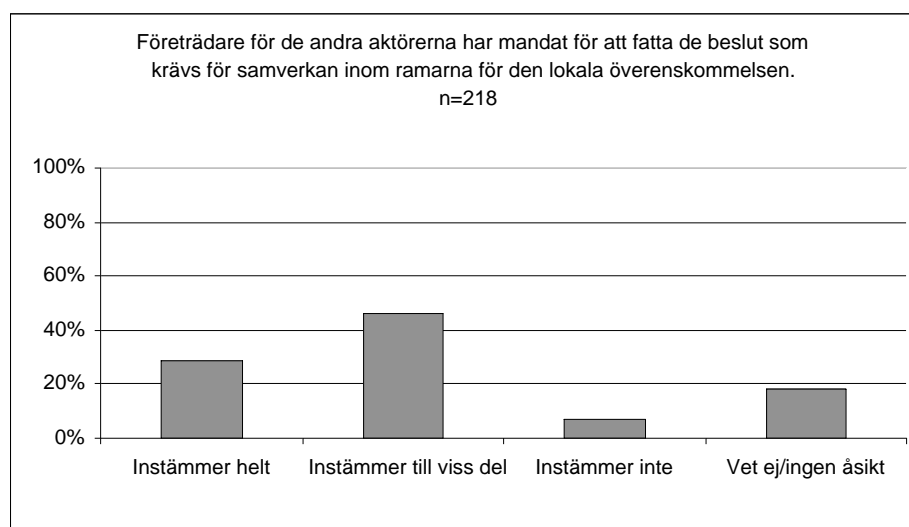
Aktörerna ombads i enkätundersökningen även besvara i vilken utsträckning de ansåg att de andra aktörernas företrädare har beslutsmandat. Intressant att notera är här att respondenterna överlag bedömt att de andra företrädarna har mindre mandat att fatta beslut än vad de ansett att de egna företrädarna har. Endast en knapp femtedel av respondenterna på regional nivå instämmer helt i påståendet att företrädare för de andra aktörerna har mandat att fatta de beslut som krävs inom ramen för den regionala överenskommelsen. 46 procent av respondenterna instämmer till viss del i påståendet, medan 10 procent av respondenterna inte instämmer alls. En markant skillnad kan även observeras i gruppen av respondenter som inte vet, vilken här uppgår till 26 procent. Detta är dock inte särskilt förvånande, då respondenterna av förklarliga skäl vet mer om den egna organisationen än de andra aktörerna.

Diagram 48 Respondenternas åsikt om huruvida andra aktörernas företrädare har mandat att fatta beslut inom den regionala överenskommelsen



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

Diagram 49 Respondenternas åsikt om huruvida andra aktörernas företrädare har mandat att fatta beslut inom den lokala överenskommelsen



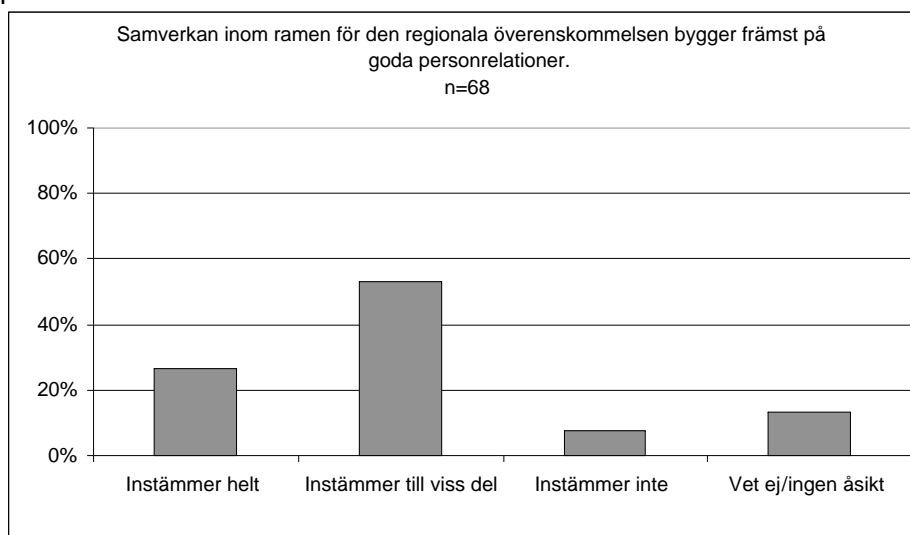
Att respondenterna på såväl regional som lokal nivå överlag gör bedömningen att de andra aktörernas företrädare har ett mindre beslutsmandat jämfört med den egna organisationens företrädare kan ha flera orsaker. En tänkbar orsak är att respondenterna egentligen inte alls upplever att de andra aktörernas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

8.2.4 Personliga relationer

En av de faktorer som oftast påtalas som en betydelsefull förutsättning för samverkan, är de inbördes relationerna mellan aktörerna i fråga. Som framgår av diagrammet nedan, menar en majoritet av respondenterna på regional nivå att samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen helt eller till viss del är beroende av goda

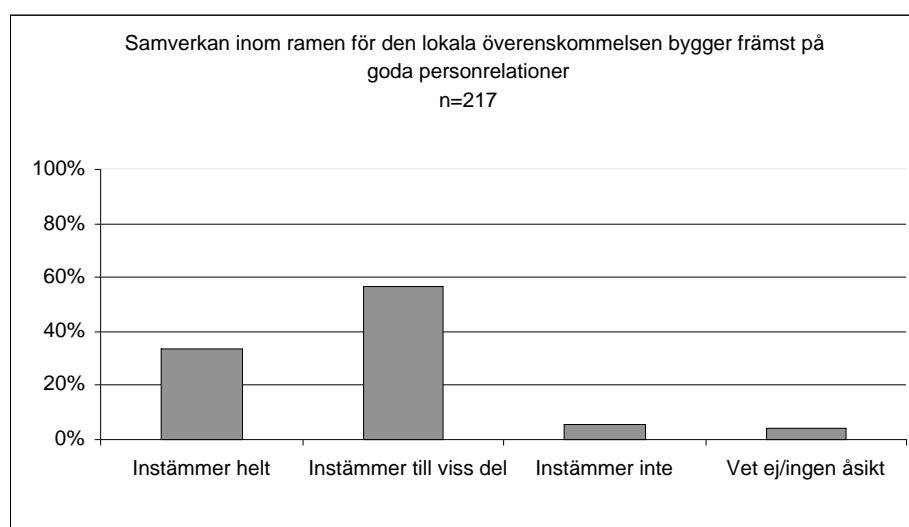
personrelationer. Endast 7 procent av respondenterna anser att så inte alls är fallet.

Diagram 50 Respondenternas åsikt om huruvida samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen främst bygger på goda personrelationer



Vid en jämförelse med resultaten på lokal nivå, framgår att denna åsikt är ännu mer utbredd här, då 34 respektive 57 procent av respondenterna anser att samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen helt eller i viss mån främst bygger på goda personrelationer. 6 procent av respondenterna instämmer inte alls i detta påstående, medan 4 procent av respondenterna, slutligen, saknar åsikt.

Diagram 51 Respondenternas åsikt om huruvida samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen främst bygger på goda personrelationer



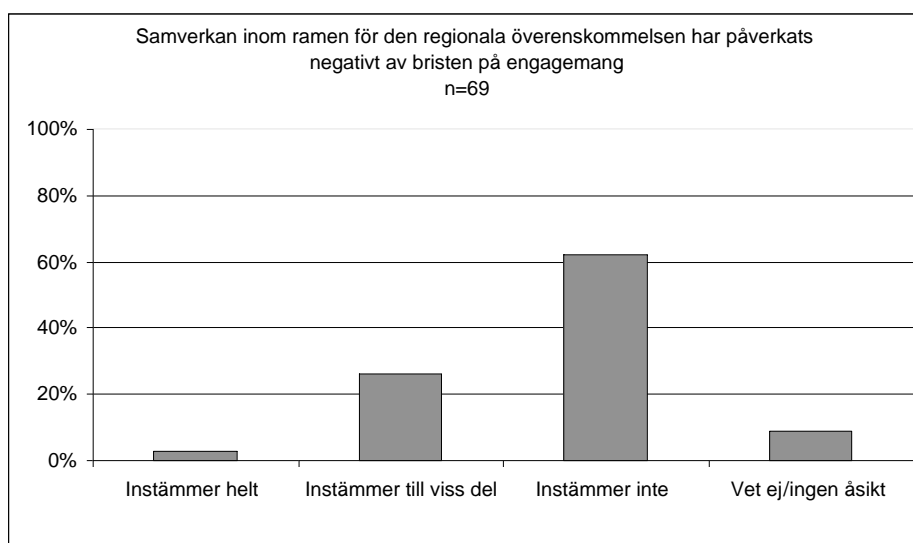
Med tanke på att den centrala överenskommelsen till viss del syftar till att stärka och formalisera samverkan, kan andelen respondenter som anser att

samverkan inom ramen för överenskommelserna främst bygger på goda personrelationer tyckas hög.

8.2.5 Betydelsen av engagemang

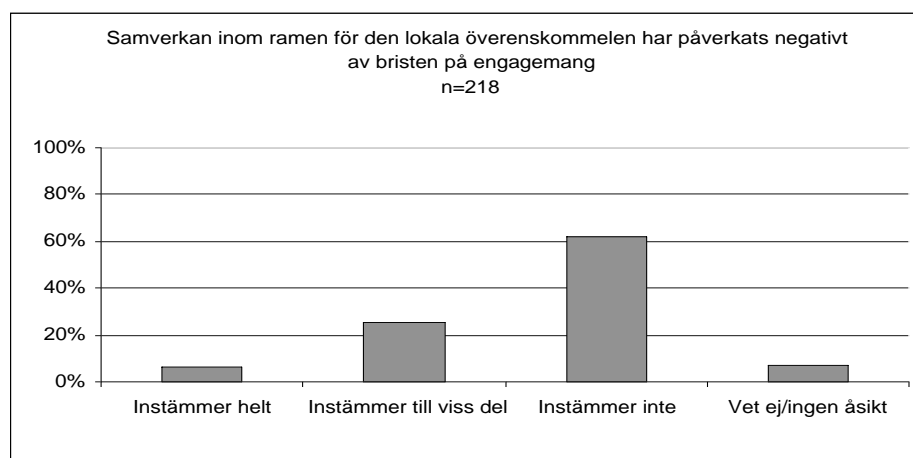
Aktörerna på regional och lokal nivå har också fått svara på i vilken utsträckning de anser att överenskommelserna påverkats negativt på grund av bristande engagemang. Huvuddelen av respondenterna på regional nivå menar att så inte alls är fallet.

Diagram 52 Respondenternas uppfattning om huruvida samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen har påverkats negativt av bristande engagemang



Även på lokal nivå instämmer majoriteten av respondenterna inte alls i påståendet att samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen skulle ha påverkats negativt på grund av bristande engagemang.

Diagram 53 Respondenternas uppfattning om huruvida samverkan inom ramen för den lokala överenskommelsen har påverkats negativt av bristande engagemang



Sammanfattningsvis uppger en klar majoritet av respondenterna på såväl regional som lokal nivå att överenskommelsen inte påverkats negativt på grund av bristande engagemang. Detta skulle kunna tolkas som att engagemanget är stort.

9. Samverkan mellan aktörer

I detta kapitel beskrivs hur samverkan fungerar rent praktiskt mellan de olika aktörerna. Avsnittet avslutas med ett resonemang kring uppföljning och revidering av de regionala och lokala överenskommelserna, där tidigare uppföljningar och tillvaratagandet av erfarenheter från andra överenskommelser bland annat diskuteras.

9.1 Hur fungerar samverkan - aktörsperspektiv

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

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

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

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

Även på lokal nivå förefaller samverkan fungera bra med aktörer inom arbetsmarknadsområdet. I toppen ligger kommunens arbetsmarknadsavdelning och arbetsförmedling, som 38 procent respektive 31 procent av respondenterna anser att samverkan fungerar mycket bra med. Också kommunen har överlag fått ett högt betyg, undantaget den centrala nivån. Sämst tycks samverkan fungera med näringslivet och

landstinget. Dessa aktörer förekommer, liksom på den regionala nivån, mer sällan i de lokala överenskommelserna.

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

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

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

Sammanfattningsvis förefaller samverkan på såväl regional som lokal nivå fungera bäst med aktörer från arbetsmarknadsområdet, såsom arbetsförmedlingen och kommunens arbetsmarknadsavdelning. Vad detta beror kan ha flera anledningar. En orsak kan vara att samverkan inom ramen för den centrala överenskommelsen har ett tydligt arbetsmarknadsfokus och därför ligger i särskild linje med dessa aktörers uppdrag. Att kommunen upplevs som en så pass bra samverkanspart på lokal nivå kan ha att göra med att kommunen bär det yttersta ansvaret för introduktionsverksamheten, och därför sannolikt är mer intresserade av att få samverkan att fungera inom detta område. Denna tes stöds av det faktum att kommunen, som tidigare redovisats, också upplevs som den överlag mest drivande aktören inom överenskommelserna på lokal nivå.¹² Nämnas bör också att samverkan överlag förefaller ha fungerat bättre på lokal nivå jämfört med regional. Detta kan bero på att de lokala överenskommelserna har en tydligare koppling till den faktiska introduktionsverksamheten, och att aktörerna på denna nivå därför har särskilda incitament att få samverkan att fungera. Behovet av att samverka inom detta område tycks också vara större på lokal nivå.¹³

¹² Se diagram 3 Vilken aktör är mest drivande i samverkan?

¹³ Se exempelvis diagram 9 Samverkan mellan lokala aktörer om inte CÖK funnits

9.2 Uppföljning och revidering

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

9.2.1 Uppföljning, utvärdering och revidering i överenskommelserna

Uppföljning nämns i 14 av de 15 överenskommelserna. Undantagen är överenskommelsen i Uppsala län, som helt saknar referens till uppföljning. I två andra överenskommelser saknas referenser till uppföljning av den regionala överenskommelsen, dock anges i dessa att lokala överenskommelser ska följas upp (Skåne och Västernorrland).

Förklaringen till att Uppsala läns överenskommelse saknar referens till uppföljning står till viss del att finna i överenskommelsens utformning, som är översiktlig till sin karaktär och främst är en bekräftelse på aktörernas gemensamma ambition att utveckla och fördjupa samarbetet i länet. De mål som formuleras i Västernorrlands överenskommelse kan till viss del sägas vara ett uttryck för uppföljning. I Jämtlands överenskommelse beskrivs att uppföljning ska ske i form av utvärdering.

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

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

Tabell 16: Ansvar för uppföljning

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

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

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

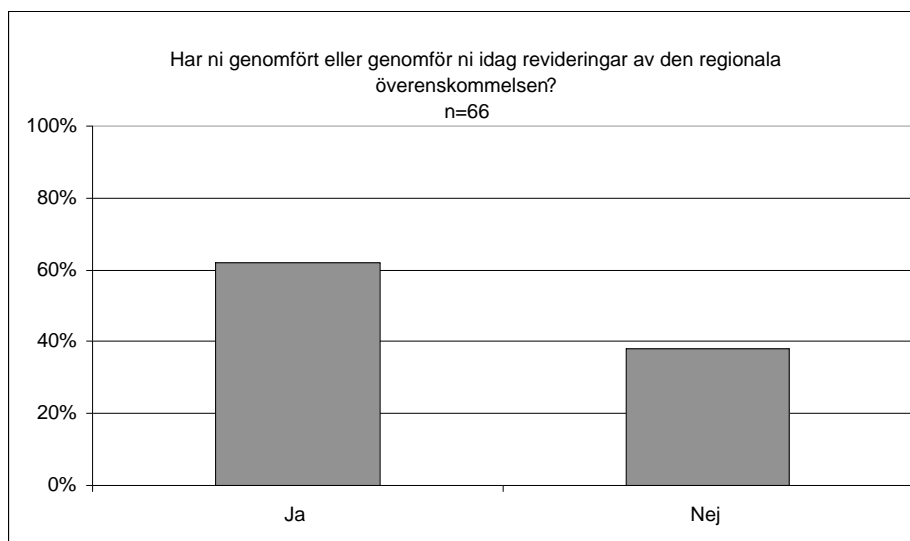
Till skillnad från kontinuerlig uppföljning nämns utvärdering av överenskommelsen och arbetet inom ramen för denna i betydligt lägre utsträckning. Endast två överenskommelser nämner utvärdering: Jönköping och Jämtland. I Jönköpings överenskommelse sägs att utvärderingen bör följa hela processarbetet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

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

9.2.2 Genomförda revideringar

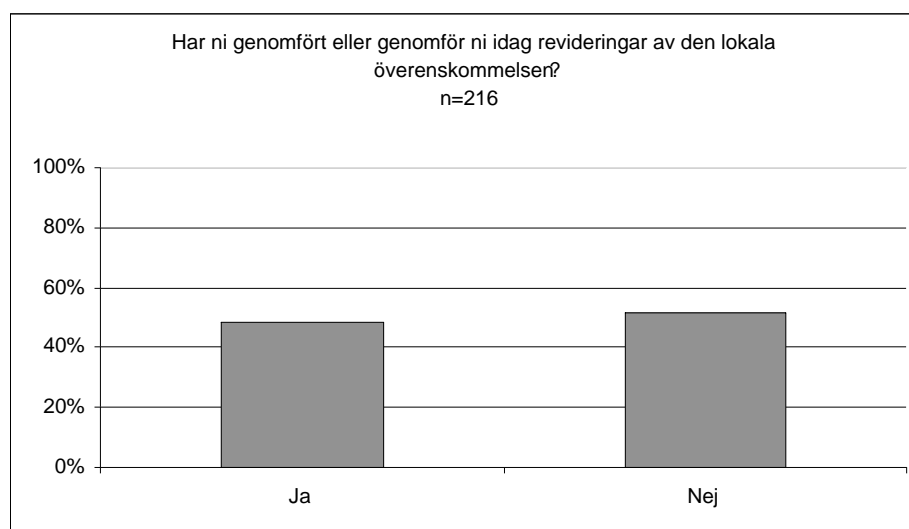
En klar majoritet (62 procent) av de regionala överenskommelserna hade, som diagrammet nedan visar, genomgått en revidering.

Diagram 54 Genomförda revideringar av de regionala överenskommelserna



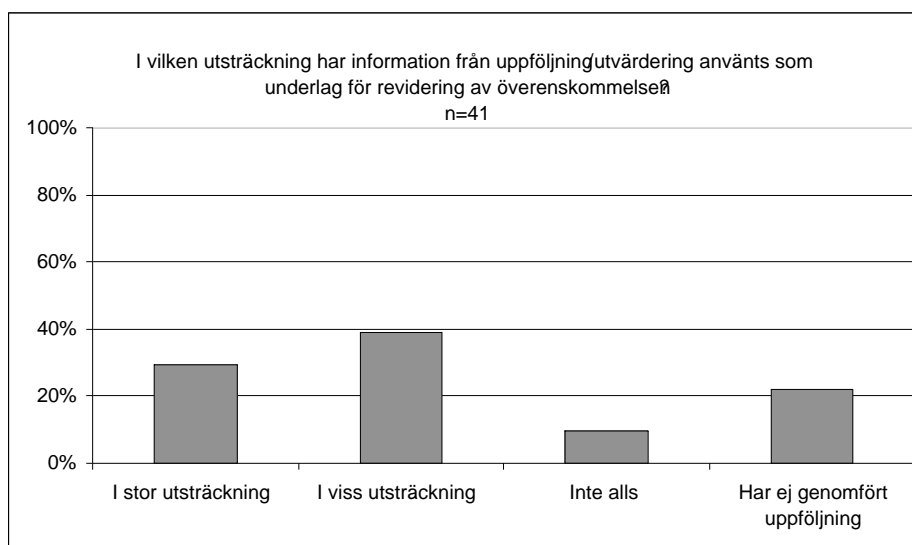
Vid en jämförelse med lokal nivå, framgår att andelen reviderade lokala överenskommelser var något mindre, då 49 procent av dessa överenskommelser hade genomgått en revidering.

Diagram 55 Genomförda revideringar av de lokala överenskommelserna



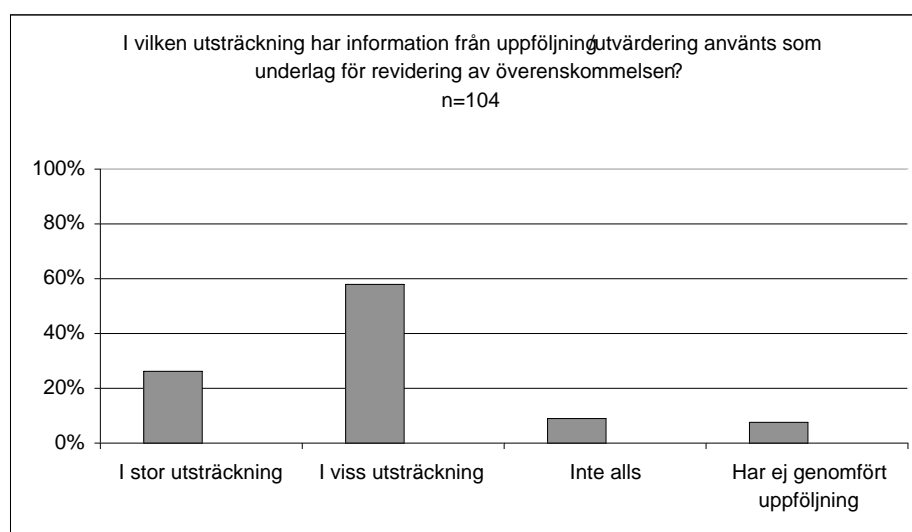
De respondenter som svarat jakande på frågan om revidering av överenskommelsen, ombads även ange i vilken utsträckning resultat från uppföljning av överenskommelsen hade legat till grund för revideringen. Som visas i diagrammet nedan, har en majoritet av respondenterna på regional nivå svarat att uppföljning används som underlag för revidering i stor utsträckning (29 procent) eller viss utsträckning (39 procent). 10 procent av respondenterna på regional nivå har angett information från uppföljning inte alls legat till grund för revideringen. Intressant att notera är att 22 procent av respondenterna som reviderat sin överenskommelse inte genomfört en uppföljning.

Diagram 56 I vilken utsträckning resultat från uppföljning hade legat till grund för revideringar av de regionala överenskommelserna



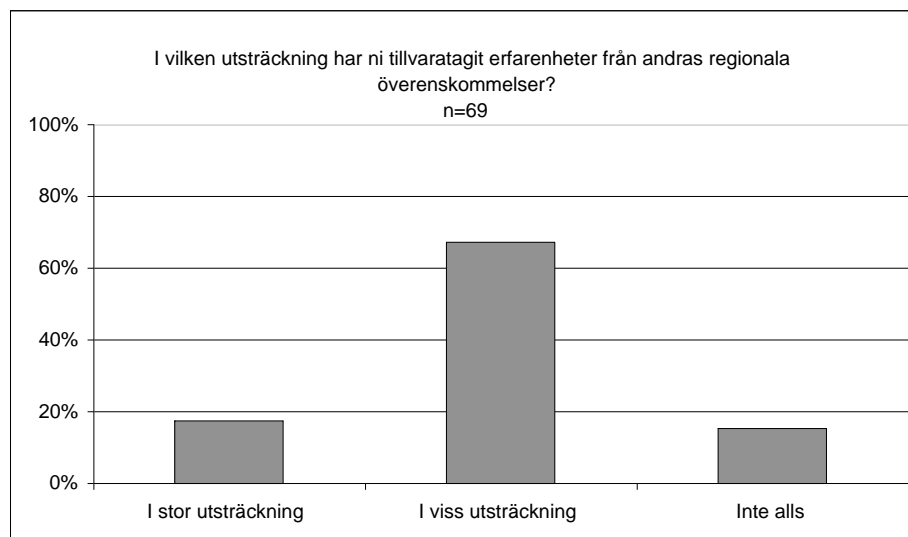
Även på lokal nivå hade information från uppföljning i förhållandevis hög grad legat till grund för de genomförda revideringarna, då 26 respektive 58 procent av respondenterna angivit att uppföljningar använts som revideringsunderlag i stor eller viss utsträckning. 9 procent av respondenterna på lokal nivå har uppgett att resultat från uppföljningar inte alls använts vid revideringen. Vid en jämförelse med resultaten från regional nivå, har således resultat från uppföljning använts för revidering i något högre grad på lokal nivå. Värt att nämna är även att andelen respondenter som reviderat överenskommelser utan att genomföra uppföljning är något mindre än på regional nivå, då andelen här uppgår till 8 procent.

Diagram 57 I vilken utsträckning resultat från uppföljning hade legat till grund för revideringar av de lokala överenskommelserna



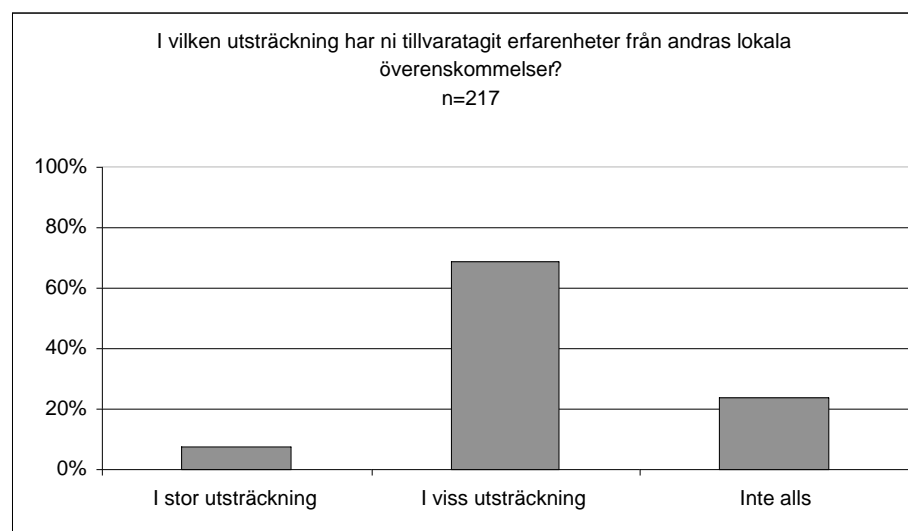
Respondenterna fick även frågan i vilken uträkning man tillvaratagit erfarenheter från andra överenskommelser. Huvudparten (57 procent) av respondenterna på regional nivå svarade att sådana erfarenheter hade tillvaratagits i viss utsträckning. 15 respektive 13 procent av respondenterna svarade att de i stor utsträckning respektive inte alls tillvaratagit erfarenheter från andra regionala överenskommelser.

Diagram 58 Tillvaratagande av erfarenheter från andra regionala överenskommelser



Även på lokal nivå är alternativet ”i viss utsträckning” det vanligaste, med 69 procent av respondenterna. Som framgår vid en jämförelse av diagrammen, har respondenterna på lokal nivå dock i något mindre utsträckning tillvaratagit erfarenheter från andra lokala överenskommelser, då endast 8 procent av respondenterna anger att detta skett i stor utsträckning, medan 24 procent uppger att så inte alls varit fallet.

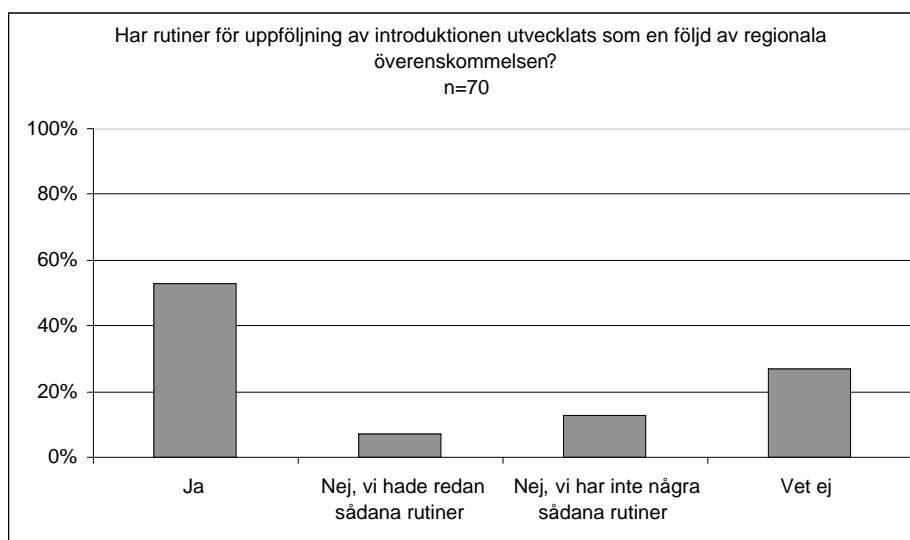
Diagram 59 Tillvaratagande av erfarenheter från andra lokala överenskommelser



9.2.3 Uppföljning

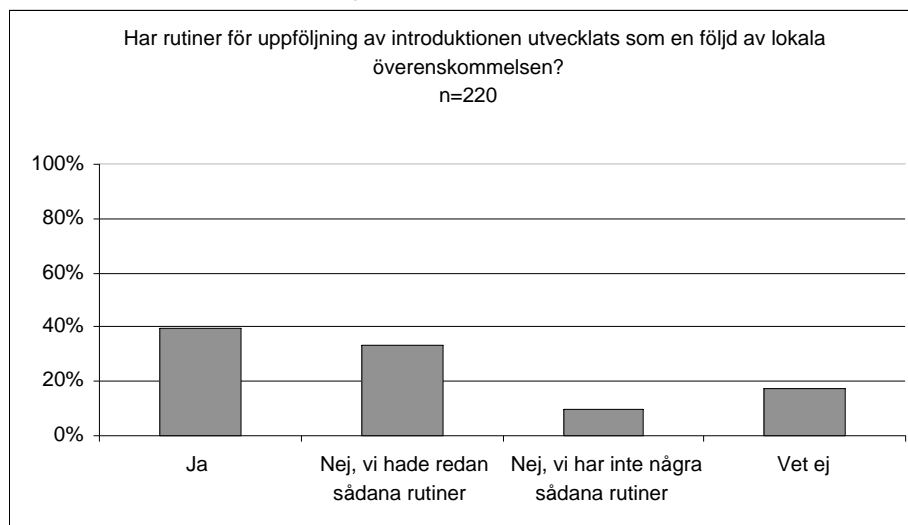
Ett av den centrala överenskommelsens delmål, vilket ofta också anges i de regionala och lokala överenskommelserna, är att formalisera formerna för samverkan mellan de olika aktörerna. En indikator på hur framgångsrik man varit i denna strävan kan vara i vilken utsträckning rutiner för uppföljning av introduktionsverksamheten utvecklats som en följd av överenskommelserna. Som framgår av tabellen nedan, förefaller utfallet i denna fråga vara förhållandevis god på regional nivå. 53 procent av respondenterna uppger att rutiner har utvecklats som en följd av den regionala överenskommelsen. 7 procent av respondenterna anger att de redan har sådana rutiner, medan 27 procent av respondenterna inte vet. 13 procent har slutligen svarat att de inte utvecklat rutiner som ett resultat av överenskommelsen.

Diagram 60 Utveckling av rutiner för uppföljning av introduktionen som en följd av den regionala överenskommelsen



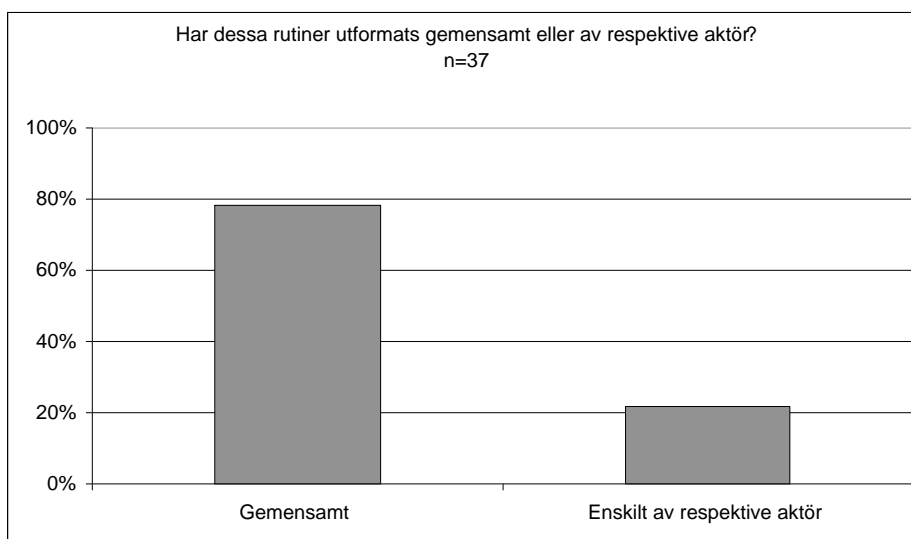
Även på lokal nivå får utfallet ses som förhållandevis gott, då en klar majoritet av respondenterna antingen angett att de utvecklat rutiner för introduktion som en följd av den lokala överenskommelsen (40 procent) alternativt att de redan hade sådana rutiner (33 procent). 18 procent av respondenterna vet inte, medan 10 procent av respondenterna på lokal nivå varken har eller har utvecklat rutiner för uppföljning av introduktionsverksamheten.

Diagram 61 Utveckling av rutiner för uppföljning av introduktionen som en följd av den lokala överenskommelsen



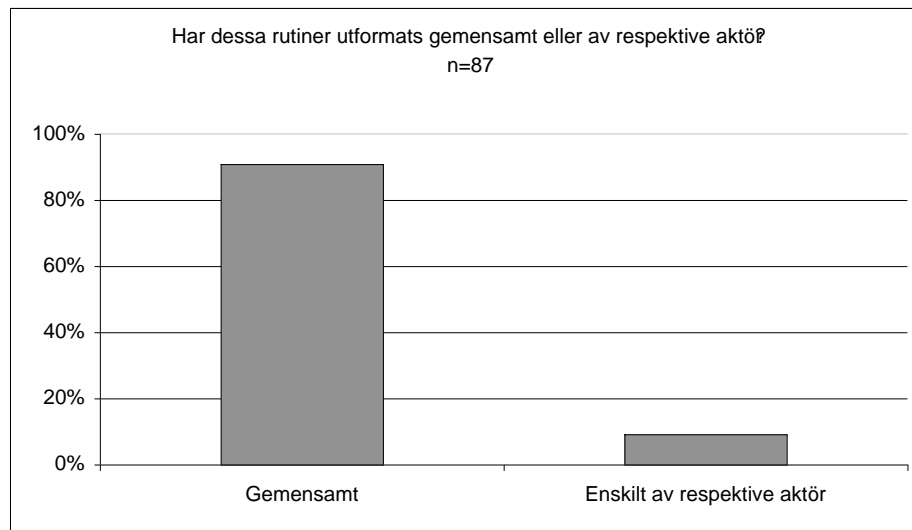
De respondenter som besvarade frågan jakande om huruvida rutiner utvecklats som en följd av överenskommelserna, fick även följdfrågan om dessa rutiner utvecklats gemensamt eller av respektive aktör. En majoritet (78 procent) av respondenter på regional nivå har angivit att rutinerna utvecklats gemensamt, vilket får ses som positivt ur ett samverkansperspektiv.

Diagram 62 Hur rutiner för introduktion som en följd av den regionala överenskommelsen utvecklats



Ändå vanligare är att aktörerna utvecklat rutinerna gemensamt på lokal nivå, då 91 procent av respondenterna, som framgår av diagrammet nedan, uppgivit att så är fallet.

Diagram 63 Hur rutiner för introduktion som en följd av den lokala överenskommelsen utvecklats



10. Utveckling av överenskommelserna

Nedan ges en bild av hur den centrala, de regionala och de lokala överenskommelserna kan utvecklas i framtiden.

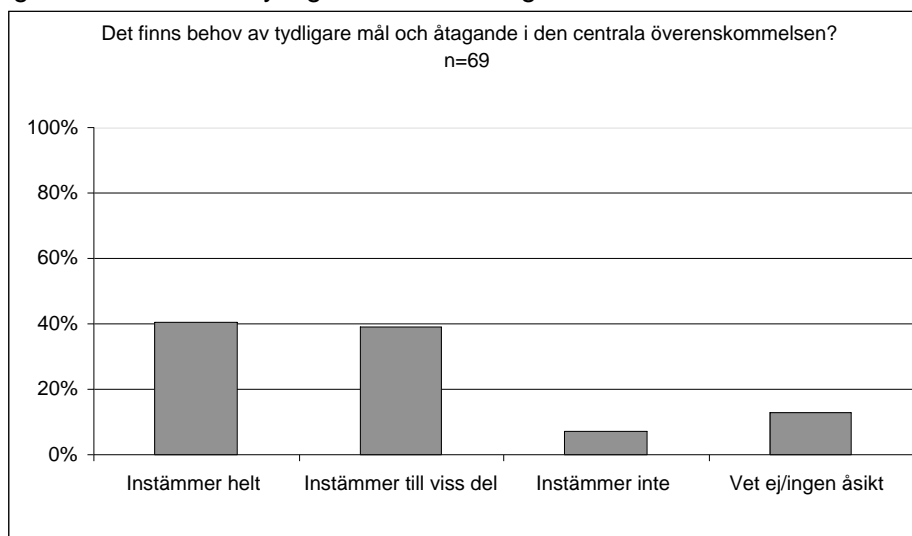
10.1 Utveckling av mål och åtaganden

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

10.1.1 Utveckling av mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen

Sammanlagt 80 procent av respondenterna instämmer helt eller delvis i påståendet att det finns behov av tydligare mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen. Endast 7 procent instämmer inte alls i detta påstående. Att en så stor andel av dem som arbetar med de regionala överenskommelserna anser att det skulle behövas tydligare mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen kan indikera att den centrala överenskommelsens mål och åtaganden är viktiga för att samverka på regional nivå ska fungera på ett önskvärt sätt.

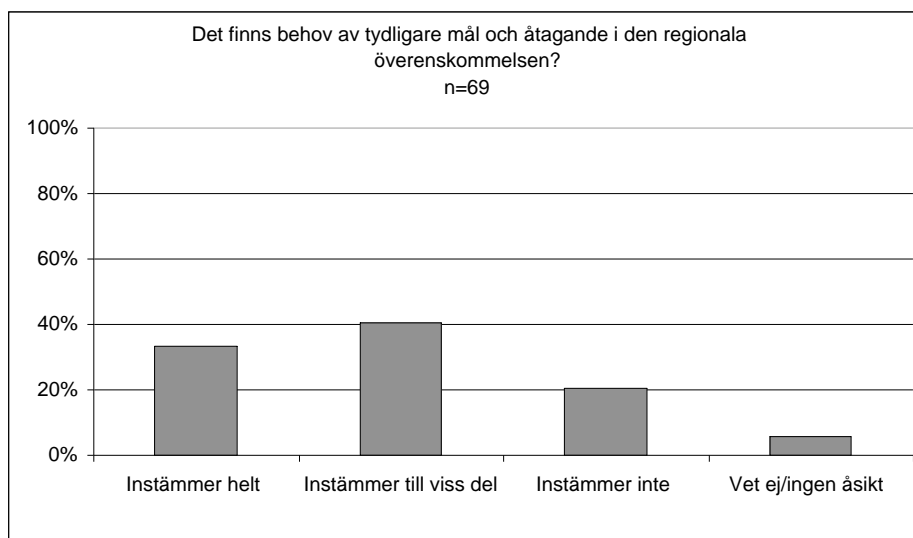
Diagram 64 Behov av tydligare mål och åtaganden i CÖK.



10.1.2 Utveckling av mål och åtaganden i regionala överenskommelser

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

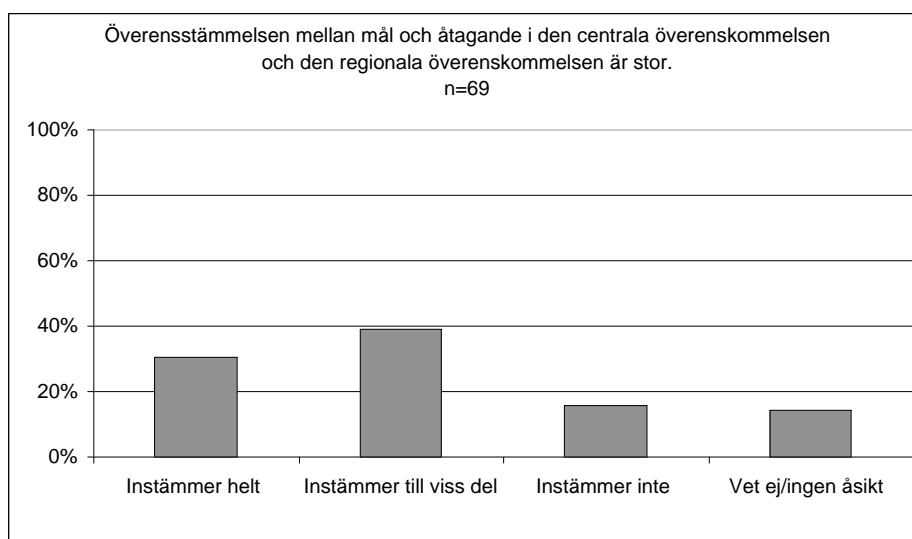
Diagram 65 Behov av tydligare mål och åtaganden i RÖK.



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

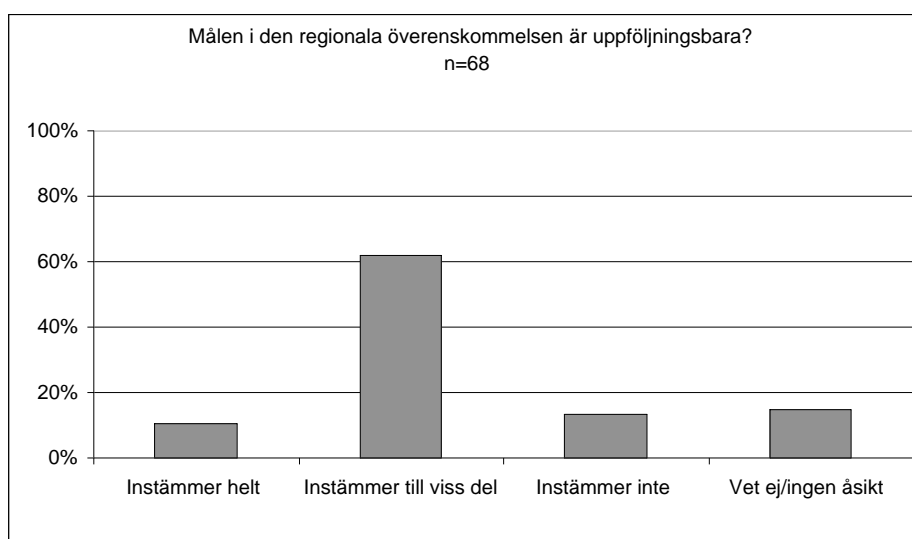
Enkätundersökningen visar vidare att sammanlagt 69 procent instämmer helt eller till viss del i påståendet om att överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i den centrala och de regionala överenskommelserna är stor. Målen och åtaganden är med andra ord relativt lika varandra i den centrala överenskommelsen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

Diagram 66 Överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i CÖK och RÖK.



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

Diagram 67 Uppföljningsbara mål i den regionala överenskommelsen.

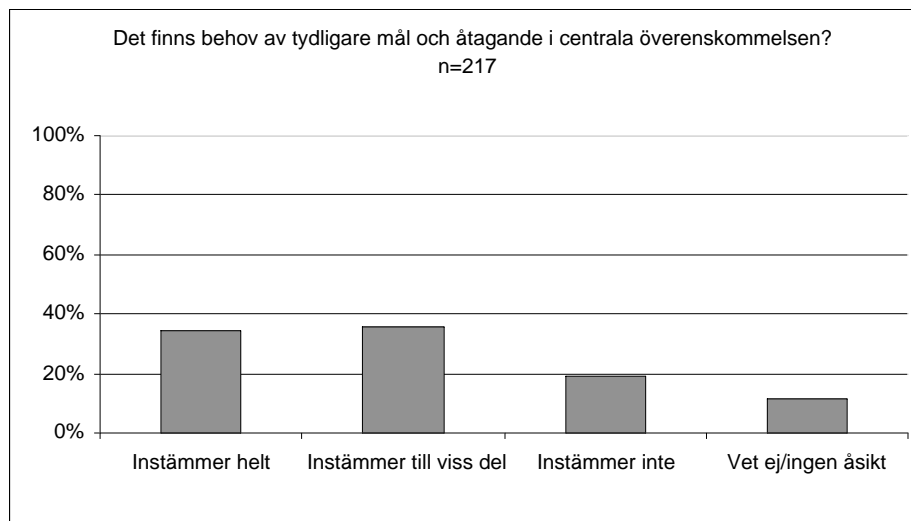


Trots att en stor andel av respondenterna ansåg att det finns behov av tydligare mål i de regionala överenskommelserna är det ändå 62 procent som till viss del instämmer i att de mål som finns är uppföljningsbara. 10 procent instämmer helt i detta påstående, medan 13 procent inte instämmer alls. Med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

10.1.3 Utveckling av mål och åtaganden i lokala överenskommelser

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

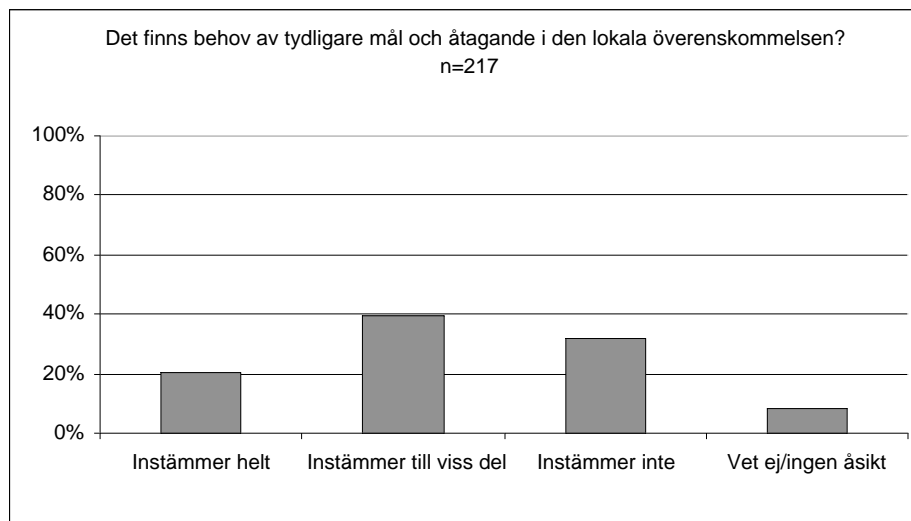
Diagram 68 Behov av tydligare mål och åtaganden i CÖK.



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

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

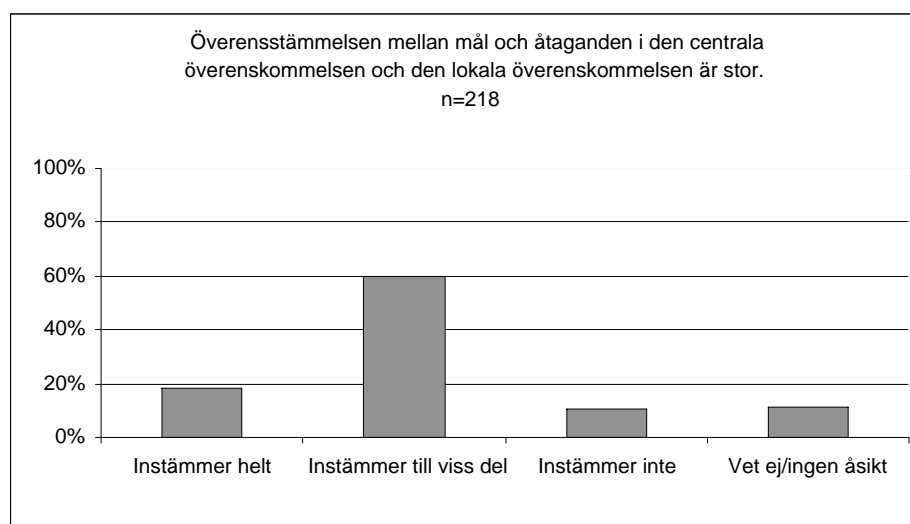
Diagram 69 Behov av tydligare mål och åtaganden i LÖK.



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

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

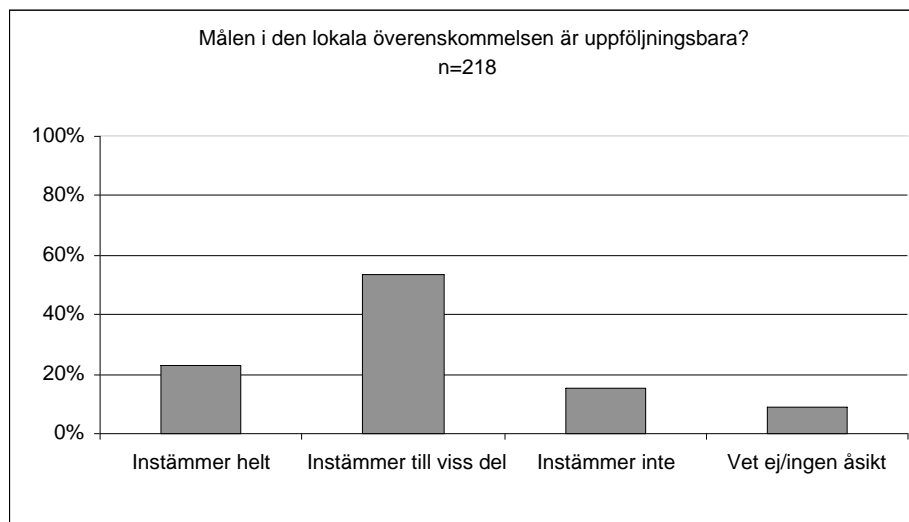
Diagram 70 Överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i CÖK och LÖK.



Sammanlagt 78 procent av respondenterna instämmer helt eller till viss del i påståendet om att överensstämmelsen mellan mål och åtaganden i den centrala överenskommelsen och den lokala överenskommelsen är stor, medan 11 procent inte instämmer alls i detta påstående. Det tyder på att en majoritet av de lokala aktörerna ändå menar att de lokala överenskommelserna i hög grad har angett samma mål och åtaganden som de som definieras i den centrala överenskommelsen. Med tanke på de ovan presenterade svaren angående tydligheten i målen, där det framkom att mål och åtaganden tycks vara tydligare i de lokala överenskommelserna än i den centrala, kan glappet i överensstämmelsen bland annat bero på att mål och åtaganden har definierats tydligare i de lokala överenskommelserna än vad som är fallet i den centrala. Det vill säga att det som var oklart i den centrala överenskommelsen till viss del har konkretiserats i de lokala överenskommelserna.

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

Diagram 71 Uppföljningsbara mål i den lokala överenskommelsen.



Totalt 53 procent av respondenterna instämmer till viss del i påståendet att målen i de lokala överenskommelserna är uppföljningsbara och 23 procent instämmer helt. I jämförelse med målen i de regionala överenskommelserna tycks målen i de lokala överenskommelserna således vara uppföljningsbara i något högre grad än i de regionala överenskommelserna. Det är dock 15 procent av de lokala aktörerna som inte instämmer alls i påståendet att målen i de lokala överenskommelserna är uppföljningsbara, vilket är en något större andel än vad respondenterna på regional nivå har angett. Av enkätsvaren att döma kan trots allt slutsatsen dras att det i stor utsträckning tycks vara möjligt att följa upp de mål som är satta i de lokala överenskommelserna.

Bilaga 1: Sammanställning av aktörer i lokala överenskommelser

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

	Kommunen				AF	IV	MV	FK	L L	Fack	Näri ngsli v	Föreni ng	Övrig	Antal aktörer
	K	I	V	S										
Alingsås	x		x		x		x							4 (3)
Alvesta	x				x		x							3
Arlöv/Staffanstorps			x	x	x									3 (2)
Askersund					x		x							2
Bollnäs		x	x		x									3 (2)
Borås	x	x	x		x		x							5 (3)
Botkyrka		x	x	x	x		x							5 (3)
Boxholm	x				x		x							3
Dorotea	x	x	x		x									4 (2)
Enköping			x	x	x									3 (2)
Eskilstuna		x			x		x							3
Falkenberg	x				x									2
Falköping		x		x	x		x							4 (3)
Finnspång	x				x		x							3
Flen		x			x		x	x						4
Gullspång/ Mariestad /Töreboda	x				x		x			x ¹⁴				6
Gällivare	x ¹⁵				x		x		x ¹⁶					6 (5)
Gävle			x	x	x		x							4 (3)
Göteborg	x				x		x							3
Halmstad		x			x									2
Hallstahammar/Surahammar		x	x		x									3 (2)
Haninge			x	x	x		x							4 (3)
Helsingborg	x				x		x							3
Huddinge	x				x		x							3
Hudiksvall	x				x									2
Hällefors	x				x		x							3
Härjedalen			x	x	x									3 (2)
Härnösand	x				x									2
Härryda		x	x		x		x							4 (3)
Hässleholm		x	x	x	x		x	x						6 (4)
Högsby		x			x									2
Jönköping	x				x									2
Kalix	x				x					x ¹⁷	x ¹⁸			5
Kalmar	x		x		x									3 (2)
Karlskoga/Degerfors	x				x		x							3
Karlstad	x				x		x		x					4

¹⁴ LO

¹⁵ Här ingår Barn- och utbildningsnämnden och Service- och teknikenämnden.

¹⁶ Vårdcentralen Malmberget och Vårdcentralen Forsen

¹⁷ LO, TCO

¹⁸ Företagarna

Katrineholm	x				x			x															3
Kristianstad					x		x																2
Kungälv	x				x		x																3
Köping/-Arboga/Kungsör	x		x ¹⁹		x		x																6 (3)
Laxå					x		x																2
Lerum			x	x	x		x																4 (3)
Lessebo/-Tingsryd/ Uppvidinge	x				x		x																5
Lidköping	x		x		x		x																4 (3)
Lindesberg/Nora	x				x		x																5
Linköping	x				x		x																3
Ljungby	x				x		x							x									4
Luleå		x	x		x									x									4 (3)
Lund		x			x		x																3
Lycksele		x	x	x	x																		4 (2)
Malmö		x			x		x							x									4
Markaryd			x	x	x		x																4 (3)
Mjölby		x	x		x																		3 (2)
Mölnadal		x	x		x		x																4 (3)
Nacka		x	x		x		x																4 (3)
Norrköping	x				x		x																3
Norrhälje			x	x	x																		3 (2)
Nyköping				x	x																		2
Nässjö	x				x		x																3
Olofström	x													x									2
Osby ²⁰	x				x		x																3
Oxelösund	x				x ²¹																		2
Partille		x	x		x																		3 (2)
Ronneby		x		x	x		x																4 (3)
Sala/Heby	x				x																		3
Salem		x			x																		2
Sigtuna	x				x																		2
Skara	x				x		x																3
Skövde			x	x	x		x																4 (3)
Sollefteå	x				x																		2
Solna	x				x		x	x															4
Stockholm	x				x ²²		x							x									4
Strängnäs		x	x		x		x																4 (3)
Strömsund	x				x																		2
Sundsvall	x				x		x																3
Svalöv		x			x																		2
Svenljunga	x				x		x																3
Söderhamn	x				x																		2
Söderköping	x ²³			x	x																		4 (2)
Södertälje		x	x	x	x		x																5 (3)
Timrå	x				x																		2
Tomelilla	x		x		x																		3 (2)
Tranemo	x		x		x		x																4 (3)
Trollhättan	x				x		x							x								x ²⁴	5
Täby	x				x		x																3
Uddevalla	x				x		x							x								x ²⁵	6
Ulricehamn	x	x	x	x	x		x																6 (3)
Umeå		x	x	x	x																		4 (2)
Upplands Väsby	x		x		x																		3 (2)
Uppsala	x				x		x							x ²⁶								x ²⁷	8

¹⁹ KomVux i vardera kommun

²⁰ Denna ÖK har vi inte tillgång till, men vi har fått uppgifter om vilka parter som ingår samt att det undertecknades i juni 2004.

²¹ Underskrivet av Länsarbetsnämnden

²² Länsarbetsnämnden

²³ Både Kommunstyrelsen och Barn- och ungdomsnämnden

²⁴ Företagens Hus/Innovatum

²⁵ Företagarna och Näringslivets intressegrupp

Vingåker				x	x		x	x					x ²⁸	5
Vårgårda	x		x		x		x							4 (3)
Västerås	x ²⁹			x	x		x							5 (3)
Växjö	x				x		x							3
Ånge	x				x									2
Ålmhult	x				x		x							3
Älvkarleby	x				x									2
Örebro	x				x		x		x					4
Örnsköldsvik	x ³⁰				x									2
Östersund		x			x									2
Totalt	61	28	34	21	99	1	62	4	10	3	3	1	1	

²⁶ LO, TCO, SACO

²⁷ Uppsala föreningsråd

²⁸ Viadidakt, Katrineholm

²⁹ Skultuna kommunalstjänst och proAros

³⁰ Humanistiska förvaltningen

Bilaga 2: Enkät

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

Enkät

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

Instruktion

Regional överenskommelse

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

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

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

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

Tack på förhand!

Cecilia Bäckström, projektledare

Inledande frågor

Utifrån vilket perspektiv besvarar du enkäten?

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

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

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

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

- (1) Ja

(2) Nej

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

Av vilken anledning anser du att dessa aktörer saknas?

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

(1) Ja

(2) Nej

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

Av vilken anledning anser du att dessa aktörer saknas?

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

(1) Ja

(2) Nej

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

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

Resultat av samverkan enligt regionala överenskommelsen

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

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

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

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

Resultat för olika områden respektive målgrupper

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

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

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

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

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

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

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

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

Har dessa rutiner utformats gemensamt eller av respektive aktör?

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

Din uppfattning om överenskommelserna

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

	Instämmer helt	Instämmer till viss del	Instämmer inte	Vet ej/ingen åsikt
Samverkan inom ramen för den regionala överenskommelsen bygger främst på goda personrelationer.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Det finns behov av tydligare mål och åtagande i den centrala överenskommelsen.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Den regionala överenskommelsen är ett effektivt sätt för att reglera samverkan.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Den regionala överenskommelsen är inaktiv - en "hyllvärmare".	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Den regionala överenskommelsen är en integrerad del i vår verksamhet.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>
Företrädarna för min organisation har mandat att fatta de beslut som krävs för	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>

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

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

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

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

Myndigheterna har olika
möjligheter till inflytande i
samverkan inom ramen för
den regionala
överenskommelsen.

(1) (2) (3) (4)

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

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

Vilka är dessa motsättningar? Ge en kort beskrivning här.

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

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

Vilka är dessa motsättningar? Ge en kort beskrivning här.

Hållbarhet och uppföljning

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

- (1) Ja
- (2) Nej

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

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

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

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

Arbetet med överenskommelsen idag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Avslutningsvis

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

Tack för hjälpen!

Skicka Dina svar till nedanstående adress senast den 7 juni:

**Ramböll Management
Att: Lisa Ståhl
Box 4205
102 65 Stockholm**

