



Kommunförbundet Skåne

Tillgång eller belastning?

En rapport om etablering och integration i Skånes kommuner.



Kommunförbundet Skåne

Besöksadress: Gasverksgatan 3A, Lund • Postadress: Box 53, 221 00 Lund

Webbadress: kfsk.se • Telefon: 072-885 4700

Tillgång eller belastning?

En rapport om etablering och integration i Skånes kommuner.

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 3 |
| 1. Bakgrund..... | 4 |
| 2. Nyanländas etablering ur ett skånskt perspektiv..... | 6 |
| 3. Kommunförbundet Skånes arbete och regional samverkan | 14 |
| 4. Enkätundersökning om arbetet med nyanlända och integrationsfrågor | 20 |
| 5. Goda exempel och lärdomar..... | 30 |
| 6. Råd och rekommendationer till Skånes kommuner..... | 38 |

Sammanfattning

Denna rapport har tagits fram på uppdrag av Kommunförbundet Skånes beredning för lärande, arbetsliv och integration. Avsikten med rapporten är att sammanställa utmaningar, möjligheter och reflektioner kring etableringen av nyanlända personer inom Skånes kommuner.

Rapporten är indelad i tre huvudområden där den första delen ger en nulägesbeskrivning av arbetet med etableringen av nyanlända personer i regionen ur ett kommunperspektiv. Denna del består av underlag inhämtat från en enkätundersökning som genomfördes med tjänstepersoner i Skånes kommuner om hur de upplever arbetet i sin kommun. Underlag har även hämtats från Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån, Migrationsverket och underlag från Kommunförbundet Skånes verksamheter som, på ett eller annat sätt, arbetar med etablerings- och integrationsfrågor.

Den andra delen av rapporten har samlat goda exempel på hur kommunerna kan arbeta med integrations- och etableringsfrågor. I denna del lyfts specifika kommuner och verksamheter fram som har varit framgångsrika i arbetet med etableringen av nyanlända personer med ett specifikt fokus på hur de arbetat för att nå framgångarna.

Den sista delen av rapporten samlar, med bakgrund av materialet presenterat tidigare i rapporten, ett antal rekommendationer till Skånes kommuner. Rekommendationerna till Skånes kommuner kan ses som vägvisare för de kommuner där arbetet med etablering och integrationsfrågor skulle kunna bli bättre.

Rekommendationerna är:

Kommunens roll

Att kommunledningen tydliggör sin roll, riktning och möjligheter med målsättningen att nå framgång för asylsökande och nyanlända i etableringen på arbetsmarknaden och i samhället, likväl som i förhållande till det bredare arbetet med integrationsfrågor.

Kompetensförsörjning och breddad rekrytering

Att kommuner tar fram handlingsplaner för breddad rekrytering och kombinationer av utbildning och arbete i syfte att stärka den strategiska kompetensförsörjningen och främja nyanländas etablering

Bred samverkan

Att kommunledningen avseende asylsökande, nyanlända och integrationsfrågor fastställer organisationsstrukturer och processer för förvaltningsövergripande samverkan, samverkan med externa aktörer, samt samverkan såväl horisontellt som vertikalt.

1. Bakgrund

1.1 Bakgrund till rapporten

Kommunförbundet Skåne är de 33 skånska kommunernas intresseorganisation och arbetar med att stödja och utveckla den kommunala självstyrelsen i länet, tillvarata de skånska kommunernas intressen, främja samverkan mellan Skånes kommuner samt bistå i utvecklingen av kommunernas verksamhet. Detta arbete bedrivs bland annat inom avdelningarna Hälsa och social välfärd, Lärande, arbetsliv och integration, Samhällsutveckling samt Energikontoret Skåne. Dessa avdelningar har politiska beredningar som beslutar om riktningen för arbetet.

Ett verksamhetsområde där flera av de skånska kommunerna upplever att det finns både svårigheter och möjligheter till förbättringar, är i arbetet med nyanländas etablering och integration¹. För att få ett samlat underlag från de skånska kommunerna beslutade Kommunförbundet Skånes beredning för lärande, arbetsliv och integration att en rapport skulle sammanställas för att belysa utmaningar, möjligheter och reflektioner kring nyanländas etablering i Skånes kommuner. Ett speciellt fokus skulle bestå i att lyfta fram goda exempel på kommuner i länet och i Sverige som av olika anledningar nått framgång i sitt arbete med nyanländas etablering.

En grundläggande utgångspunkt och värdering i denna rapport är att alla som kan ska arbeta och bidra till Skånes välfärd. Vi vill ta tillvara på den potential som finns hos de nyanlända. Den stora brist på arbetskraft som råder och Skånes utmaningar på arbetsmarknadsområdet understryker vikten av att rusta nyanlända för att möta kraven på arbetsmarknaden. Arbetskraftsdeltagandet, framför allt bland kvinnor, behöver öka betydligt framöver. Samtidigt måste arbetsgivares krav och trösklar anpassas så att potentialen kan tas tillvara. I enlighet med den regionala utvecklingsstrategin för Skåne ”Det öppna Skåne 2030”,² ser vi mångfald som en styrka och tillväxtfaktor. En stor del av arbetet med nyanländas etablering och integration är därmed ett ömsesidigt anpassnings- och värderingsarbete; vi som redan fanns här behöver öppna upp och undanröja hinder för nyanländas etablering och integration – och de som kommer hit anpassa sig så att de blir en del av Skånes tillväxt.

Rapportens samlade innehåll har resulterat i tre råd och rekommendationer till Skånes kommuner gällande arbetet med nyanländas etablering och integration.

¹ Nyanländ är en person som är mottagen i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning på grund av flyktinskäl eller andra skyddsskäl. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser, det vill säga två till tre år. De anhöriga ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person de har anknytning till först togs emot i en kommun. För anhöriga som ansökte om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 gäller andra tidsgränser (www.migrationsverket.se 2017-10-27). Alla som nyligen flyttat till en kommun från ett annat land är alltså inte nyanlända enligt den här definitionen.

² Regional utvecklingsstrategi Det öppna Skåne 2030, <http://skane2030.se/det-oppna-skane/>

1.2 Genomförande

Under vintern 2017 och våren 2018 har en omfattande enkätundersökning genomförts med tjänstepersoner från de skånska kommunerna som både strategiskt och operativt arbetar med etablerings- och integrationsfrågor. Enkätundersökningen fokuserade på områden som samverkan mellan kommunala verksamheter, samverkan med externa aktörer, framgångsrika metoder och utmaningar i arbetet med nyanlända och integrationsfrågor, samt ledarskap, organisation och synsätt i kommunerna.

Totalt 59 respondenter deltog i undersökningen och varje skånsk kommun fanns representerad med åtminstone en respondent. Rapporten presenterar även underlag och statistik hämtad från Arbetsförmedlingen, Statistiska centralbyrån, Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting, Kommunförbundet Skånes verksamheter kopplade till integrations-, arbetsmarknads- och utbildningsfrågor, samt från en analys som genomförts av Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning vid Lunds universitet.

Rapporten bereds av Kommunförbundet Skånes beredning för lärande, arbetsliv och integration och av Kommunförbundet Skånes styrelse under våren 2018.

2. Nyanländas etablering ur ett skånskt perspektiv

2.1 Utmaningar i Skåne

Enligt Kompetenssamverkan Skånes *Regional strategi för långsiktigt hållbar kompetensförsörjning i Skåne* står Skåne och den skånska arbetsmarknaden inför dubbla utmaningar.³ Den första utmaningen handlar om stärkt konkurrenskraft, produktivitet och förnyelse, där förändrade förutsättningar på arbetsmarknaden för både företag och individer ställer nya och större krav på kompetens hos företagare och inom utbildningsområdet i länet. Skånska företag och den skånska arbetsmarknaden konkurrerar inte längre bara med geografiskt närliggande områden utan istället med motparter världen över. Den andra utmaningen handlar om att öka sysselsättningsgraden i länet. Skåne län har den lägsta sysselsättningsgraden i landet och skillnaderna är stora mellan inrikes och utrikes födda invånare. Potentialen i länet är dock stor tack vare en positiv befolkningsutveckling och närheten till övriga Europa. Om de nyanlända i Skåne kan etablera sig snabbare och i högre utsträckning på den svenska arbetsmarknaden finns det stora möjligheter för regionen att utvecklas till en mer inkluderande och ekonomiskt välmående plats.

2.2 Om etableringsuppdraget

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare trädde i kraft den 1 januari 2010. Lagen innehåller bestämmelser kring insatser för nyanländas etablering i Sverige. Syftet med lagen var att insatserna ska ge nyanlända förutsättningar att nå egenförsörjning och att stärka deltagandet i övriga samhällslivet. Etableringsinsatserna riktas till gruppen nyanlända som är mellan 20 och 65 år och har uppehållstillstånd enligt specifika beslutsklasser. Lagen anger att Arbetsförmedlingen ansvarar för att erbjuda och samordna etableringsinsatserna till de nyanlända som uppfyller kraven.

Lagen har sedan den 1 januari 2018 ersatts av *Lag (2017:584) om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare* men huvudansvaret för samordningen av etableringsinsatser finns fortfarande hos Arbetsförmedlingen. Den nya etableringslagen förstärker Arbetsförmedlingens strategiskifte i förhållande till nyanländas etablering. Från att ha haft ett huvudfokus på etablering genom arbete, är numera etablering genom studier både möjligt och önskvärt i större utsträckning. Den nya etableringslagen förstärker möjligheten till studier inom etableringsprogrammet och innehåller också en ”utbildningsplikt” för nyanlända som saknar gymnasieutbildning och inte bedöms kunna matchas mot arbete under etableringstiden. Med utbildning avses reguljär vuxenutbildning eller motsvarande inom folkhögskola.

Nyanländas etablering sker dock inte endast vid deltagande i insatser som samordnas av Arbetsförmedlingen. För att en nyanländ ska kunna etablera sig i en kommun behöver hen ha en fungerande boendesituation, eventuella barn en fungerande skolgång och i övrigt få stöd i att tillvarata möjligheter och rättigheter till delaktighet och känsla av sammanhang i den nya hemmiljön.

Kommunerna har ett brett uppdrag i förhållande till kommuninvånarnas levnadsvillkor och spelar en viktig roll när det gäller nyanländas etablering.

³ https://utveckling.skane.se/siteassets/publikationer_dokument/regional-strategi-kompetensforsorjning-koss.pdf

Flera kommunala verksamheter berörs och ett fungerande samarbete dem emellan är en förutsättning för en god etablering och integration. Kommunerna i Sverige har således stora incitament till att arbeta för att nyanlända ska kunna etablera sig framgångsrikt och bli självförsörjande kommuninvånare. Kommunerna har även stora ekonomiska incitament till att arbeta för att etableringen av nyanlända ska vara framgångsrik, då det är kommunerna som ansvarar för försörjningsstöd om de nyanlända inte når självförsörjning. Utbildningsplikten förstärker kommunens roll i nyanländas etablering ytterligare då kommunen är anordnare av vuxenutbildning. Den lokala samverkan mellan Arbetsförmedlingen och kommuner är därför viktigare än någonsin. Vuxenutbildningen behöver lyftas högt på den kommunala agendan och antalet platser både inom kommunal vuxenutbildning och folkhögskolor behöver öka.

2.2 Mottagande och etablering av nyanlända personer i Sverige och Skåne

Under år 2015 var antalet asylsökande i Sverige historiskt högt. Under året ansökte totalt 162 877 personer asyl i landet vilket var omkring dubbelt så många fler som året innan.⁴ De flesta som sökte asyl kom ursprungligen från Syrien, Irak och Afghanistan. Under år 2016 sjönk antalet asylsökande till 28 939 personer och under år 2017 till 25 666 personer. I Skåne upplevde flera kommuner ett högt tryck på sina verksamheter då de blev ankomstkommuner för många av de nyanlända som ingick i gruppen ensamkommande barn. Att vara ankomstkommun till ett asylsökande ensamkommande barn innebär att det är kommunen som skall ansvara för barnets boende i väntan på att barnet, genom andra myndigheters arbete, anvisas till en kommun i Sverige.⁵ Enligt Regeringens utredning om migrationsmottagandet 2015 (SOU 2017:12) gjordes flest asylansökningar i Skåne län under 2015 (54 000 ca.) vilket var en betydligt högre siffra än i Stockholms län (46 000 ca.) och Västra Götalands län (34 000).⁶

Enligt Arbetsförmedlingens årsredovisning 2017 var 140 903 nyanlända inskrivna på Arbetsförmedlingen under året. Av dessa omfattades 71 procent av etableringsuppdraget vilket utgjordes av 99 767 personer.⁷ Även under år 2016 var andelen 71 procent men utgjordes då av 93 530 personer, vilket var en ökning från år 2015 då 67 procent, vilket motsvarade 70 737 personer, omfattades av etableringsuppdraget. Under 2017 fick 31 202 nyanlända personer arbete, vilket var en ökning med 28 procent jämfört med år 2016. Trots den totala ökningen av nyanlända som fått ett arbete har andelen nyanlända kvinnor av de som fått ett jobb minskat. Av de nyanlända som fick ett arbete under år 2017 var 27 procent kvinnor vilket är en minskning från 29 procent år 2015 och 28 procent år 2016.

Även antalet nyanlända personer som påbörjat studier har ökat. Under år 2017 påbörjade 10 870 nyanlända personer en utbildning, vilket var en ökning med 29 procent från föregående år.

4

<https://www.migrationsverket.se/download/18.4a5a58d51602d141cf41003/1515076326490/Asyls%C3%B6kande%20till%20Sverige%202000-2017.pdf>

5 <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Mottagande-av-ensamkommande-barn/Ankomstkommun.html>

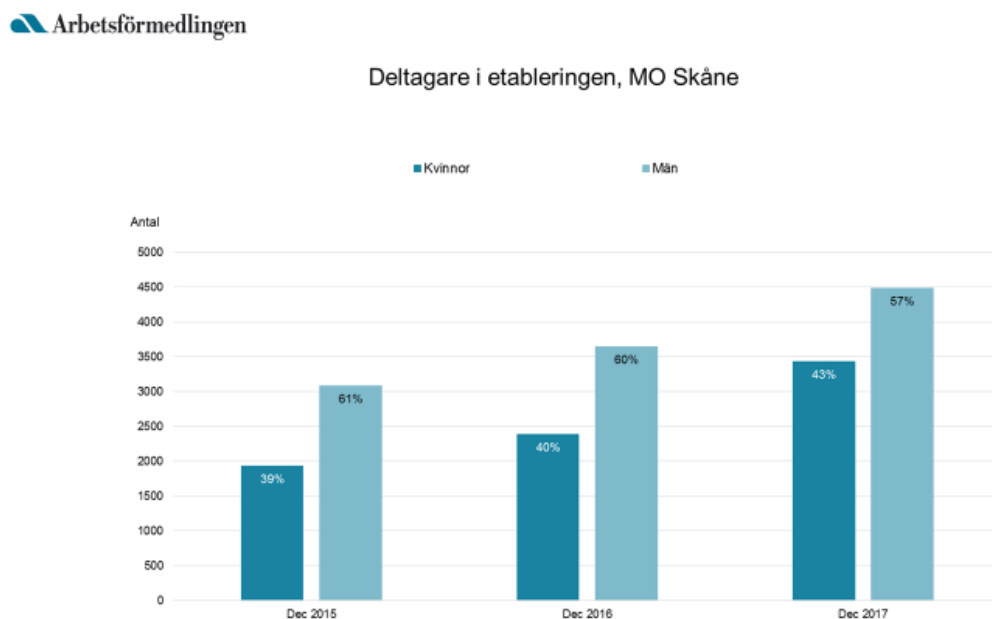
6 <http://www.regeringen.se/493c47/contentassets/e8c195d35dea4c05a1c952f9b0b45f38/hela-sou-2017-12-webb-2.pdf>

7

<https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.14824810161802648bfc0ce2/1519979206423/arsredovisning2017.pdf>

Även i denna grupp har dock andelen nyanlända kvinnor av de som påbörjar studier minskat, från 43 procent år 2016 till 42 procent år 2017. I mars 2018 deltog totalt 67 780 personer i etableringsuppdraget, varav 31 304 deltagare var kvinnor och 36 476 deltagare var män.⁸ Följaktligen är kvinnor underrepresenterade i jämförelse med män inom etableringsuppdraget, och är en minskande andel av gruppen nyanlända som fått ett arbete och påbörjat studier.

I Figur 1 presenteras statistik från Arbetsförmedlingen över deltagandet i etableringsuppdraget i Skåne län fördelat på kön. Statistiken visar att fler män än kvinnor har deltagit i etableringen under åren 2015, 2016 och 2017.

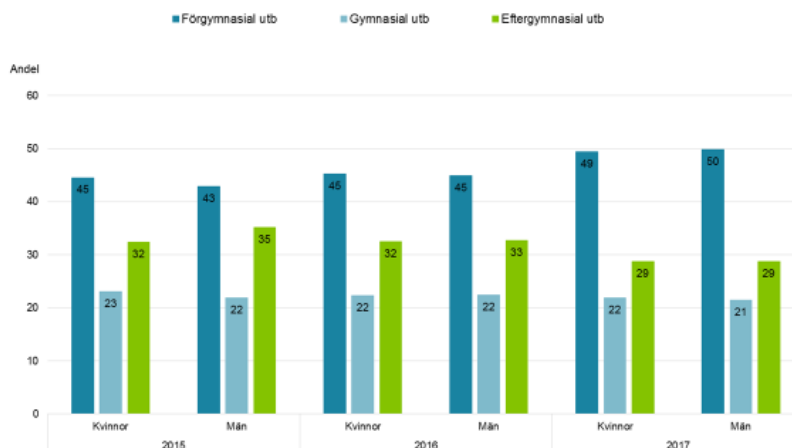


Figur 1. (Statistik över deltagare i etableringen i Skåne län).

I Figur 2 presenteras statistik från Arbetsförmedlingen över utbildningsnivåerna bland deltagarna i etableringen under åren 2015, 2016 och 2017 i Skåne län. Statistiken visar att de män och kvinnor som deltog i etableringen hade en väldigt jämlig utbildningsnivå.

 Arbetsförmedlingen

Utbildningsnivå för sökande i etableringen, MO Skåne

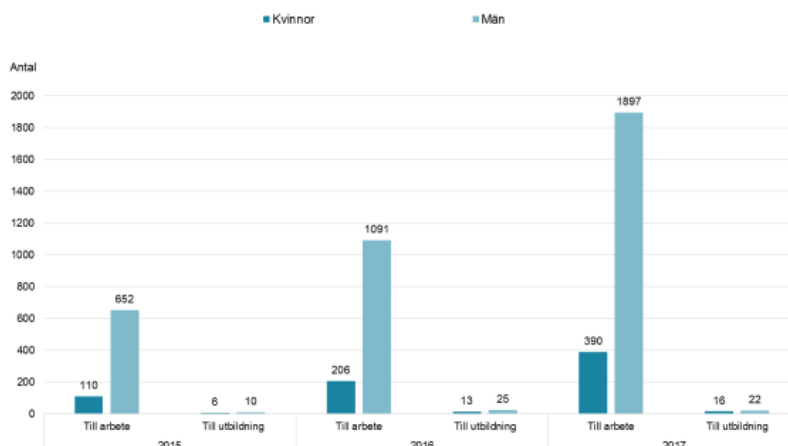


Figur 2 (Statistik över utbildningsnivåerna hos deltagare i etableringen i Skåne län).

I Figur 3 presenteras statistik från Arbetsförmedlingen över de deltagare som har lämnat etableringsuppdraget under samma period i Skåne län. Statistiken anger antalet som lämnat etableringsuppdraget till arbete eller studier. Statistiken visar att betydligt fler män än kvinnor lämnade etableringen till arbete eller studier under åren 2015, 2016 och 2017 trots att utbildningsnivån var väldigt jämlig mellan könen.

 Arbetsförmedlingen

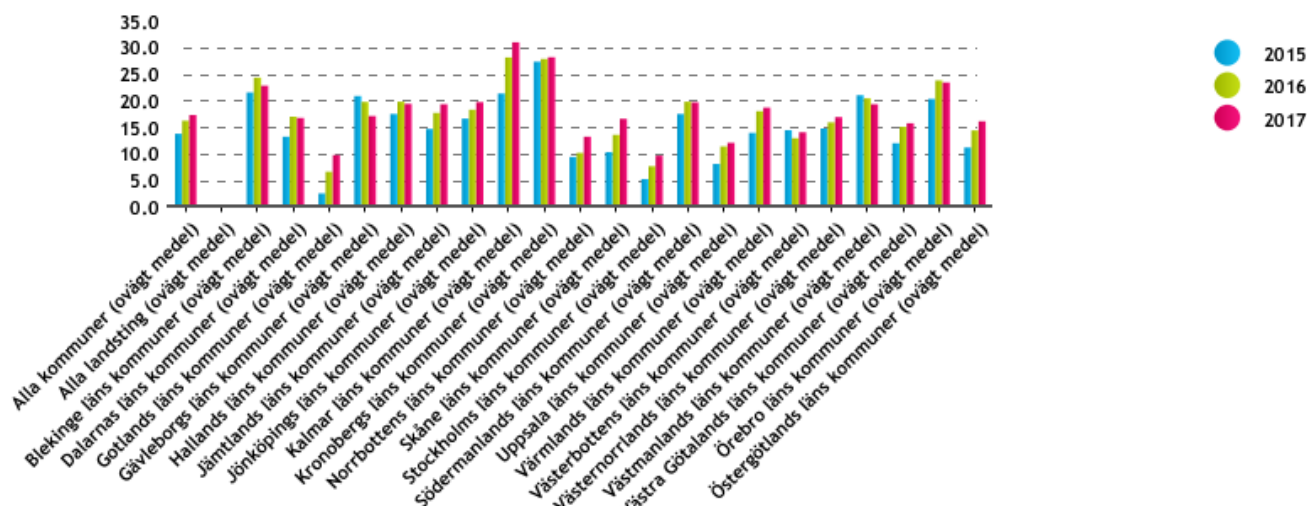
Omsättning till arbete och utbildning i etableringen, MO Skåne



Figur 3 (Statistik över deltagare som lämnat etableringen till arbete eller studier i Skåne län).

Figurerna visar att nyanlända kvinnor som deltar i etableringen i lägre utsträckning än män när arbete eller studier efter etableringsuppdraget. Nyanlända kvinnor har därför en stor potential att påverka arbetsmarknaden i Skåne och i övriga landet. Enligt uppgifter från regeringen⁹ står en fjärdedel av de utrikes födda kvinnorna i åldrarna 20–64 år utanför arbetskraften. Om utrikes födda kvinnor skulle jobba i samma utsträckning som inrikes födda kvinnor skulle bland annat Sveriges BNP-nivå vara 1,5 procent högre, arbetslösheten i riket vara 1 procent lägre och de offentliga finanserna skulle stärkas med cirka 37 miljarder kronor

Statistik hämtad från kommun- och landstingsdatabasen Kolada visar att Skåne län har ett jämförelsevis lågt antal kommunmottagna nyanlända per 1000-tal invånare. Siffrorna inkluderar både de nyanlända som har anvisats till länet och de som bosatt sig i Skåne på egen hand. Under år 2015 var snittet 10,4 mottagna per 1000 invånare. Under år 2016 steg snittet till 13,6 per 1000 invånare och under år 2017 var siffran 16,7 per 1000 invånare. Det län med högst snitt är Kalmar län vars snitt under år 2017 uppgick till 31,1 per 1000 invånare (se figur 4).



Figur 4 (Antal bosatta i kommunen, och som mottagits i flyktningmottagandet senaste 24 mån, avser den 31/12 år T dividerat med antal invånare 31/12 år T-1. Källa: SKL, Migrationsverket och SCB).

2.3 Bosättningslagen och kommunal

Lag (2016:3) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning trädde i kraft den 1 mars 2016 och innehåller bestämmelser om mottagande av nyanlända invandrare hos landets kommuner. Lagen anger bland annat att kommuner är skyldiga, att efter anvisning, ta emot nyanlända för bosättning i kommunen.¹⁰ Det är migrationsverkets prognoser som ligger till grund för länstalen som sedan beslutas av regeringen. Länsstyrelserna i landet beslutar sedan om kommunal som är länstalen fördelade på kommunerna utifrån deras storlek, arbetsmarknadsläge och det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen.¹¹ Migrationsverket ansvarar sedan för anvisandet av nyanlända till kommunerna utifrån kommunaltalen.

⁹ <http://www.regeringen.se/4a65d0/contentassets/79f6d27416794f0bb146c792e02b65fc/utgiftsomrade-13-jamstalldhet-och-nyanlanda-invandrades-etablering.pdf>

¹⁰ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-201638-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda_sfs-2016-38

¹¹ <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Pressrum/Fokusomraden/Bosattning-och-bosattningslagen.html>

För år 2017 var antalet personer som skulle tas emot av kommunerna efter anvisning för bosättning 23 600, men det totala antalet mottagna under år 2017 var 68 760, dvs nästan tre gånger fler än antalet som anvisats att tas emot av kommunerna.¹² Dessa personer har bosatt sig i en kommun på egen hand. Av de mottagna räknades 27 955 (40,66 procent) som anläggningsboende (ABO), vilket innebär att de som asylsökande har bott i Migrationsverkets boende och sedan anvisas till boende i kommuner. De som under tiden som asylsökande ordnade sitt eget boende (EBO) motsvarade 19 136 personer (27,83 procent). 3419 personer (4,97 procent) var kvotflyktingar och anknytningar och övriga (inklusive ensamkommande barn) representerades av 18 250 personer (26,54 procent). Statistiken visar alltså att antalet mottagna i Sveriges kommuner under år 2017 var långt över de anvisade länstalen i samtliga svenska län.

Skåne län anvisades under 2017 av regeringen att ta emot 2793 personer. Antalet totalt mottagna uppgick dock till 10 531 personer vilket är 3,77 gånger fler än de som anvisats. Jämfört med de andra storstadsregionerna Stockholms län och Västra Götalands län tog Skåne län emot fler i förhållande till antalet anvisade personer. Stockholms län tog emot 1,86 gånger fler än antalet anvisade och Västra Götalands län tog emot 2,7 gånger fler än antalet anvisade. I samtliga skånska kommuner blev således antalet totalt mottagna fler än de som anvisats av Migrationsverket. Till exempel var det tilldelade kommuntalet i Malmö 408 personer men mottagningen uppgick till 2445 personer, vilket är nära sex gånger fler personer än de som anvisats. Till Perstorp, den minsta skånska kommunen, sett till befolkning, blev ingen person anvisad, men kommunen mottog 142 personer via självbosättning. Länstalet för år 2018 för Skåne län är 1800 personer, och i januari 2018 hade 670 personer mottagits.

Länsstyrelsen Skåne har under vintern 2017 och våren 2018 genomfört en enkätundersökning med representanter från Skånes kommuner gällande boendelösningar för nyanlända i kommunerna. Sammanställningen av undersökningen visar att den politiska viljan i kommunerna har en stor effekt på beredskapen för mottagandet. Även geografiska förutsättningar och kommunernas attraktivitet påverkar mottagandet bland kommunerna. Undersökningen tyder på att kommunerna Vellinge och Lomma har haft svårt att finna boendelösningar för de nyanlända medan Helsingborg och Malmö lyckats med att finna ett flertal olika boendelösningar för mottagandet av nyanlända. Fler slutsatser är att få boendelösningar görs via modulbostäder i Skåne, samt att de nyanlända inte flyttar in och ut i den omfattning som man har kunnat tro.

2.4 Analys av etableringsersättningens samband till försörjningsstöd efter att tiden för ersättning upphör i Skånes kommuner

Rådet för kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) har, på uppdrag av Kommunförbundet Skånes beredning för kommunalekonomiska frågor, under hösten 2017 och våren 2018 gjort en analys av de ekonomiska konsekvenser som kan uppstå då etableringsersättningen för nyanlända upphör för ett stort antal invånare i Skånes kommuner under åren 2018, 2019 och 2020.¹³ Analysen bygger på statistik från Arbetsförmedlingen över antalet nya inskrivna inom etableringen under år 2016 och till och med september år 2017. Analysen visar vad kostnaderna för försörjningsstöd kan bli för Skånes kommuner och den sammanlagda summan för länet när deltagare lämnar

¹²

<https://www.migrationsverket.se/download/18.4100dc0b159d67dc6143352/1522053483408/Kommuntal%20och%20mottagande.pdf>

¹³ <https://kfsk.se/wp-content/uploads/2018/04/KEFUs-analys-av-de-ekonomiska-konsekvenserna-för-de-skånska-kommunerna-vid-genomgången-etableringsplan-1.pdf>

etableringsuppdraget utan att nå egenförsörjning. Analysen innehåller en rad antaganden och visar endast en begränsad nulägesbild av Skåne. Resultaten tyder dock på att kommunerna i Skåne kan få omfattande ökade kostnader i form av försörjningsstöd om inte fler nyanlända når egenförsörjning i samband med avslutat etableringsuppdrag eller att kommunerna på annat sätt har möjlighet att erhålla statligt stöd för utgifterna. Riskerna för ökade kostnader för kommunerna i form av försörjningsstöd ökar om kommunerna inte aktivt och offensivt arbetar för att främja nyanländas etablering.

2.5 Mottagandeutredningen (2015:02)

I mars 2018 presenterade mottagandeutredningen sitt slutbetänkande.¹⁴ Utredningens uppdrag har varit att föreslå åtgärder för att skapa ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Slutbetänkandets huvudförslag innebär att ge kommunerna ökat ansvar för mottagande och insatser för asylsökande. Förslaget innebär att normalisering, än starkare än idag, ska vara den grundläggande principen för mottagandet och att uppdraget att ta emot asylsökande (och nyanlända) ska vara en del av samhällets ordinarie välfärdsuppdrag. Skånes kommuner har under utredningstiden haft dialog med utredaren och uppmärksammat systemfel som måste åtgärdas. Systemfelen handlar om informationsbrist, samverkanssvårigheter mellan aktörer, ersättningskrångel, det så kallade ”glappet”¹⁵, ebo-problematik med mera. Om utredningens huvudförslag går igenom får en del av systemfelen en lösning.

Mottagandeutredningen slår fast att parallella strukturer för mottagandet av asylsökande och nyanlända inte är effektivt. Utredningen lyfter fram att målkonflikter mellan olika politikområden i dagsläget präglar mottagandet och leder till bristande samordning och effektivitet. Som exempel nämns migrationspolitiken som krockar med etablerings- och arbetsmarknadspolitiken. När staten ger motstridiga signaler och uppdrag förlorar staten kommunsektorns förtroende. Därtill menar utredningen att de statliga aktörernas incitament eller uppdrag att samverka med kommunerna har varit för svagt.

Ansvariga aktörer behöver en gemensam målsättning och en högre grad av systemsyn. Måluppfyllelsen ska mätas mot helheten i stället för som idag – mot de enskilda delarnas uppdrag. Långsiktiga vinster ur ett samhällsperspektiv måste få lättare att hävda sig mot kraven på de enskilda aktörerna om att upprätthålla en god budgetdisciplin för det egna ansvarsområdet.

Resonemangen i utredningens analys av nuvarande system handlar om att mottagandet av nyanlända och asylsökande är ojämnt fördelat. Merparten av de kommuner som tar emot många asylsökande är mindre kommuner med lägre inkomster och svagare sysselsättningstillväxt. Kommuner med ett lågt mottagande av asylsökande är i stället större kommuner med högre inkomster och förhållandevis stark sysselsättningstillväxt. Det är också så att kommunerna med högst mottagande tenderar att vara landsbygdskommuner medan kommunerna med lägst mottagande tenderar att vara kommuner i storstadsregionerna. Bosättningslagen har haft utjämnande effekter men till betydande del kvarstår den ojämna fördelningen eftersom bosättningen av asylsökande styrs av var Migrationsverket placerar sina boenden. Även självbosättningen förstärker den ojämna fördelningen genom att asylsökande och nyanlända numera i större utsträckning väljer att

¹⁴ www.regeringen.se/496383/contentassets/fd9afaf058b144d5b719c56f56cb732f/ett-ordnat-mottagande--gemensamt-ansvar-for-snabb-etablering-eller-atervandande-sou-201822.pdf

¹⁵ Perioden från att en person skrivs ut från Migrationsverkets mottagningsystem till dess att etableringsersättning utbetalas

bosätta sig i kommuner med mindre goda etableringsförutsättningar och svag sysselsättningstillväxt.

Enligt mottagandeutredningens analys är det befogat att tala om att mottagandet i dag är en ordning som bygger på två typer av kommuner: mottagarkommuner och icke-mottagarkommuner. Mottagandet tenderar därmed att bli en specialverksamhet i samhället som sköts av vissa kommuner, vilket förhindrar en utveckling mot normalisering.

Utredningen menar vidare att nuvarande ordning alltför ensidigt fokuserat på handläggningstider, kostnader för boende för asylsökande och flexibilitet, på bekostnad av kommunsektorns planeringsförutsättningar och sammantagna mottagandekapacitet samt individens framtida etablering. Många mål och värden ska beaktas i ett nytt mottagandesystem och de är inte alltid förenliga med varandra. Ett nytt system ska ge en rättssäker och snabb prövning, hushålla med ekonomin, vara flexibel, uppnå jämnare fördelning, skapa planeringsförutsättningar, utgå från ett individperspektiv, främja snabb etablering eller effektivt återvändande samt leda till en minskad andel asylsökande i eget boende. Utredningens huvudförslag ger en rättssäker och snabb prövning, sammanhållen process för den enskilde, snabbare etablering i arbets- och samhällslivet och effektivt återvändande högre vikt än vad de menar att dessa mål har haft i nuvarande ordning. Jämnare fördelning mellan landets kommuner, rimliga planeringsförutsättningar för kommunsektorn och minskat antal asylsökande i eget boende är enligt Mottagandeutredningen förutsättningar som behöver vara uppfyllda för att dessa mål ska vara möjliga att nå.

I dagsläget saknas en offentlig aktör med ansvar för att erbjuda individen insatser under asyltiden. Mottagandeutredningens huvudförslag innebär att kommunen, utöver att ge vissa asylsökande boende, också ska erbjuda asylsökande möjlighet att delta i undervisning i svenska, samhällsinformation och insatser som syftar till att ge kunskap om och kontakter med den svenska arbetsmarknaden. Väntetiden ska användas så att den främjar de asylsökandes framtid oavsett om de får stanna i Sverige eller inte. När det gäller asylsökandes möjlighet att ordna boende på egen hand under asyltiden begränsas genom att en modell med social prövning av eget boende införs.

Mottagandeutredningens analys stämmer väl in på Skånes kommuner, där mottagandet har varit och fortfarande är ojämnt fördelat bland kommunerna. Även pågående utvecklingsarbete i flera skånska kommuner överensstämmer med utredningens resonemang – att kommunala insatser för nyanlända går från att vara en parallellverksamhet i den kommunala organisationen till en ökad normalisering och alla verksamheters förmåga att möta kommuninvånarens behov, oavsett om de är nyanlända eller inte. Från enheters isolerade insatser till förvaltningsövergripande samverkan och gemensamt ansvarstagande, gemensamma målsättningar och strategier. Från kommuner i passiv väntan under etableringstiden till aktiva insatser och samverkan med Arbetsförmedlingen från dag ett. Det finns dessutom från och med januari 2018 möjlighet för kommuner att söka statsbidrag till insatser för asylsökande, vilket stärker möjligheten till en aktiv roll redan under asyltiden – vilket är i linje med mottagandeutredningens förslag om ökat ansvar för kommuner. Regeringen har i skrivande stund inte lämnat besked om när mottagandeutredningen ska ut på remissrunda. Kommunförbundet Skåne följer utvecklingen.

3. Kommunförbundet Skånes arbete och regional samverkan

3.1 Strategiskt forum för nyanländas etablering och integration

I december 2016 bjöd Kommunförbundet Skåne in Skånes kommuner till dialogmöten om kommunernas behov av stöd från Kommunförbundet Skåne på området nyanlända och integration. I mötena utkristalliserade sig fyra behovsområden; bostäder, nya arbetssätt i etableringsuppdraget, ensamkommande barn och unga, samt långsiktiga strategier och organisationsfrågor. Kommunerna önskade ett forum för att kunna mötas över kommungränserna kring viktiga teman. Tillsammans med Region Skåne startade Kommunförbundet Skåne därför en mötesplats för kommunala chefer och tjänstepersoner som arbetar strategiskt med uppdrag som berörs av ett ökat antal nyanlända i samhället – vilket kan vara tjänstepersoner inom alla verksamheter i kommunerna.

Kommunförbundet Skåne och Region Skåne bjuder gemensamt in till forumen och syftet är erfarenhets- och kunskapsutbyte, samverkansvinster och att skapa en mötesplats som ger möjlighet till personlig stimulans, inspiration och energi. Temana utgår från de önskemål som kommunerna uttrycker i dialog med Kommunförbundet Skåne, och planering och genomförande sker med hög grad av delaktighet och medskapande från kommunerna. Det finns en vilja att nå chefspersoner och strateger i fler kommunala verksamheter för att skapa en utökad dialog kring strategiskt viktiga teman. Lärdomar från Strategiska forum för nyanländas etablering och integration presenteras i avsnitt 5.5.

3.2 Integrationsrådet

Kommunförbundet Skåne sammankallar till samverkansmöten för Skånes kommuner genom möten med kommunrepresentanter för Skånes geografiska hörn i det så kallade ”Integrationsrådet”. Rådet syftar till att stärka kommunperspektivet i den regionala samverkan kring nyanländas etablering samt till en ökad samordning, samverkan och utbyte mellan Skånes kommuner kring etablerings- och integrationsfrågor. För närvarande pågår en översyn av den kommunala representationen i integrationsrådet, parallellt med en halvtidsutvärdering inom ramen för den regionala samverkan kring nyanländas etablering¹⁶. Syftet med översynen är bland annat att stärka det kommunala perspektivet på regional nivå och säkra informationsflödet mellan lokal och regional nivå. Även barnperspektivet behöver stärkas i den regionala samverkan.

3.3 Integrationsbloggen

Integrationsbloggen finns på Kommunförbundet Skånes hemsida sedan februari 2017 och är en informationskanal som berättar om vad som händer inom integrationsområdet på Kommunförbundet Skåne. Bloggen lyfter också genom gästinslägg fram goda exempel från Skånes kommuner, eller frågeställningar som är intressanta och viktiga att lyfta fram ur kommunperspektiv. Genom större kunskap om varandras arbete ökar möjligheterna att arbeta gemensamt över kommungränserna och bli starkare tillsammans.

¹⁶ <http://www.lansstyrelsen.se/skane/SiteCollectionDocuments/Sv/manniska-och-samhalle/integration/mottagning-och-etablering-av-nyanlanda/ROK/programforklaring-rok-2016-2019.pdf>

3.4 BOSS – Bred Operativ och Strategisk Samverkan

BOSS – Bred Operativ och Strategisk Samverkan är ett tvåårigt projekt (oktober 2016 – september 2018) finansierat av Europeiska Socialfonden med Kommunförbundet Skåne som projektägare och Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne samt 16 skånska kommuner som medfinansierare. Huvudsyftet med projektet är att utveckla och stärka förvaltningsövergripande samverkan för att underlätta nyanlända och ensamkommande barn och ungas integration i samhället. Genom att arbeta med bred kompetensutveckling på både strategisk och operativ nivå ska projektet skapa en gemensam kunskapsbas kring ensamkommande barn och unga inom och mellan kommunerna. Projektet ska stödja formandet av nya samverkansstrukturer och utvecklande av multikompetent operativ samverkan. Fokus för genomförandet ligger på att identifiera utvecklingsområden som kräver reell samverkan.

BOSS har i stora drag varit ett stöd för deltagande kommuner att stärka eller bredda befintlig samverkan kring målgruppen nyanlända och ensamkommande barn och unga. Projektets struktur med strategiska och operativa samverkansgrupper har i viss mån implementerats även utanför områden som rör målgruppen. Samtliga kommuner har tagit fram en lokal handlingsplan för att utveckla arbetet med integration. Målsättningarna har bland annat varit att skapa en helhetsbild kring mottagandet, utforma gemensamma strategier över förvaltningsgränserna, etablera en högre andel av nyanlända ungdomar i studier eller arbete, utarbeta metoder för bättre samverkan med idéburen sektor, samt öka delaktigheten hos målgruppen.

BOSS ursprungliga syfte var att från ett regionalt perspektiv stötta kommunerna efter det stora mottagandet av nyanlända, specifikt ensamkommande barn och unga, under år 2015. När projektet väl startade såg förutsättningarna annorlunda ut, med en markant minskning av antalet ensamkommande barn i verksamheterna. För att möta kommunernas behov har därför projektets indirekta målgrupp utökats till nyanlända barn och unga. Dessutom har projektet lyft vikten av samverkan, och uppbyggda förvaltningsövergripande arenor, för integrationsfrågan i stort, och inte enbart kopplat till den ursprungliga målgruppen. Förhoppningen från projektets sida är att BOSS genom stärkt samverkan kan skapa bättre förutsättningar för kommunernas långsiktiga arbete med etablering och integration för den enskilde individen.

3.5 Dialogmöten mellan Skånes kommuner och de skånska riksdagsledamöterna

Kommunförbundet Skåne genomför dialogmöten mellan skånska kommunpolitiker och skånska riksdagsledamöter två gånger om året för att skapa en länk och erfarenhetsutbyte mellan politiken på kommunal- och riksnivå. Ett genomgående tema under åren 2017 och 2018 har varit och är integrationsfrågor. Kommunförbundet Skånes avdelning med ansvar för lärande, arbetsliv och integration arrangerar också särskilda dialogmöten mellan skånska riksdagsledamöter i socialförsäkrings- och arbetsmarknadsutskotten och kommunrepresentanter en gång per termin. Upprinnelsen till de senare dialogmötena var den sammanställning av systemfel¹⁷ i mottagande och etablering av nyanlända som Skånes kommuner med hjälp av Kommunförbundet Skåne gjorde under våren 2017, en sammanställning som bland annat blev ett inspel i den nyligen avslutade Mottagandeutredningen. Riksdagsledamöterna ser ett stort värde i direktdialog med kommunernas förtroendevalda och tjänstepersoner.

¹⁷ <https://kfsk.se/larandechoarbetsliv/integration/systemfel/>

Kommunrepresentanterna har via dialogmötena möjlighet att lyfta frågor och exempel från den skånska verkligheten direkt till nationell nivå, likväl som att få en större insikt i de resonemang som förs på nationell nivå. Kommunrepresentanterna och Kommunförbundet Skåne utgör således kanalen mellan lokal och nationell nivå. Riksdagsledamöterna ser även stort värde av Kommunförbundet Skåne som enande röst för kommunerna, vilket i sin tur ger styrka till de skånska riksdagsledamöternas arbete, i diskussioner och möten på departementen, med statssekreterare och i dialoger med nationella samverkansparter.

3.6 Arbetsmarknadsrådet och samverkan med Arbetsförmedlingen

Arbetsmarknadsrådet utgör Kommunförbundet Skånes primära dialogforum med Skånes kommuner på arbetsmarknadsområdet. De skånska kommunerna har utifrån de fyra hörnen Nordväst, Nordost, Sydväst och Sydost utsett kommunrepresentanter till arbetsmarknadsrådet. Målet är en ökad samverkan över kommungränserna kring arbetsmarknadsfrågor, kunskaps- och erfarenhetsutbyte, gemensamt lärande och utveckling. Syftet är effektivare insatser och en starkare gemensam röst inom arbetsmarknadsområdet.

Arbetsmarknadsrådet möts fyra gånger om året på Kommunförbundet Skåne. Del av mötestiden medverkar regionala representanter från Arbetsförmedlingen. Kommunförbundet Skåne har fått i uppdrag av sina politiker, tillsammans med politiker från den skånska riksdagsbanken, att arbeta för ett effektivt samarbete och resursutnyttjande med Arbetsförmedlingen. I arbetet har samtal förts om att identifiera metoder och struktur för framtagandet av gemensamma behovsbilder, målsättningar och resursplanering på regional och lokal nivå. Samtal har också förts om att identifiera hinder och systemfel för en fördjupad samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen. I nuläget ligger fokus på att identifiera behov som vi gemensamt kan möta genom informationsinsatser, då informations- och kunskapsbrist har identifierats som en ”bugg” som leder till ineffektivitet och dåligt resursutnyttjande. Fokus är också på att ta fram en regional överenskommelse som hakar i den nationella överenskommelsen mellan Sveriges kommuner och landsting (SKL) och Arbetsförmedlingen och som leder till att regional nivå blir ett bättre stöd till lokal nivå.

3.7 Kompetenssamverkan Skåne

Under 2010 fick de svenska regionerna ett regeringsuppdrag att skapa kompetensplattformar med avsikten att arbeta med kortsiktiga och långsiktiga mål inom kompetensförsörjning och utbildningsområdet. Kompetenssamverkan Skåne (KoSS) bildades 2012 som kompetensplattformen i Skåne i enlighet med det regeringsuppdraget. KoSS är ett samverkande och rådgivande organ som möjliggör samverkan mellan kommunal, regional och nationell nivå. Organisationsstrukturen består av en styrgrupp och en arbetsgrupp med representanter från Arbetsförmedlingen, Region Skåne, Länsstyrelsen Skåne, Lärosäten Syd samt Kommunförbundet Skåne. Genom sitt arbete med utredningar och arbetsmarknadsprognoser har KoSS identifierat prioriterade områden. Det regionala samarbetet har bland annat lett till projekten Yrkes-Sfi och Valle 2.0.

3.8 Yrkes-SFI i Skåne

Yrkes-SFI i Skåne är svenskundervisning med fokus på yrkesspråket. Utbildningen är gratis för eleven och betalas av hemkommunen och/eller Arbetsförmedlingen. Syftet med Yrkes-SFI är att SFI-studerande ges möjlighet att snabbt lära sig det svenska språket och yrkesspråket som hör till branschen, få kunskap om yrkesområdet, få yrkesutbildning samt

yrkesbevis eller certifikat. Yrkes-SFI är ett samarbete mellan alla skånska kommuner, Sölvesborg i Blekinge län, Kompetenssamverkan Skåne, Arbetsförmedlingen, Kommunförbundet Skåne, Länsstyrelsen Skåne, Lärosäten Syd samt Region Skåne.

En digital webbportal för Yrkes-SFI lanserades i februari 2017 där ansökan till kurserna sker. Genom webbportalen kan de aktörer som jobbar kring individen följa processen i handläggningen av kursansökan. Den sökande kan också snabbt få information om vilken process ansökan befinner sig i. Genom detta kortas tiden ner och en bättre service ges för målgruppen nyanlända och invandrare som studerar SFI. I april 2018 fanns 21 utbildningar inom plattformen. Totala antalet inkomna ansökningar var 1631, varav 1010 män och 621 kvinnor.

Det finns utmaningar och svårigheter i arbetet med Yrkes-SFI och de berör områden som bristen på lärare, finansieringen av utbildningar och ekonomin i kommunerna. Möjligheterna med Yrkes-sfi är stora och många då utbudet i hela Skåne blir synligt för sökande och studie- och yrkesvägledare, samarbeten mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen förstärks. Det största möjligheten för både Skånes och deltagarna är dock att eleverna genomför sfi och yrkesutbildning samtidigt och på samma plats vilket skapar bättre förutsättningar för en snabbare etablering på arbetsmarknaden.

3.9 VALLE 2.0

Det ESF-finansierade projektet VALLE 2.0 syftar till att etablera en plattform för validering i Skåne. Plattformen ska öka utbudet av och tillgängligheten till validering och leds av Kommunförbundet Skåne tillsammans med kommunal vuxenutbildning, kommunala arbetsmarknadsenheter, högre utbildning, arbetsförmedling, folkbildning, föreningsliv med flera aktörer i Skåne.

Validering av kompetenser är en viktig fråga ur både ett individ- och ett kompetensförsörjningsperspektiv. VALLE 2.0 arbetar med att främja utveckling, kvalitet och samverkan kring validering i Skåne. I detta ligger även att möjliggöra validering för fler individer och målgrupper, samt inom andra verksamhetsområden än det formella utbildningssystemet. Projektet bedrivs därför i samverkan med ett brett spektrum av aktörer, såsom: kommunal vuxenutbildning, kommunala arbetsmarknadsenheter, Arbetsförmedlingen, folkhögskolor, studieförbund, ideella föreningar, arbetsintegrerande sociala företag och privata utbildningsanordnare. Nyanlända är en viktig och prioriterad målgrupp för samverkansparterna eftersom samtliga möter nyanlända i sin dagliga verksamhet. Därmed blir även frågan om validering av nyanländas kompetenser central i arbetet.

3.10 Plug-in, Griffin

I projektet Plug In 2.0, som avslutades under våren 2018, arbetade ett flertal skånska kommuner med att utveckla metoder för att arbeta med nyanlända elever på språkintruktionsprogrammet. Framgångsfaktorn var att arbeta holistiskt med eleverna för att nå lyckade studieresultat, det vill säga inte bara med skoltiden utan även med fritiden. I projektet involverades fritidsledare och föreningsaktiva i kommunerna för att erbjuda aktiviteter utanför skoltid och under loven. Detta resulterade i högre motivation kring skolarbetet och bättre mående för eleverna. En annan faktor som var av stor vikt gällande motivation och utmaningen att få elever att välja bristyrken var att arrangera studiebesök och arbetsmarknadskunskap/livskunskap under skoltid.

I projektet Griffin Plug In, som också avslutas under våren 2018, har de medverkande kommunerna fortsatt och fördjupat arbetet som påbörjades i Plug In 2.0. Istället för att arbeta med ungdomarna förebyggande i skolan så bedrevs arbetet i Griffin med de elever som antingen inte börjat studera än eller som avbrutit studierna.

3.11 Regional överenskommelse för att underlätta asylsökandes och nyanländas etablering (RÖK)

Kommunförbundet Skåne ingår i den Regionala överenskommelsen för att underlätta asylsökandes och nyanländas etablering (RÖK)¹⁸. Tillsammans med kommunrepresentanter för Skånes fyra geografiska hörn lyfter Kommunförbundet Skåne fram det kommunala perspektivet och verkar för utveckling av mottagande och etablering i Skåne. I den Regionala överenskommelsen ingår Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Nätverket Idéburen sektor Skåne, Kommunförbundet Skåne, Länsstyrelsen Skåne, Malmö högskola, Migrationsverket, Region Skåne och kommunrepresentanter för de fyra geografiska hörnen i Skåne. Länsstyrelsen innehar ordföranderollen.

De prioriterade områden för RÖK under programperioden 2016–2019 är:

1. Bostäder och bosättning
2. Arbete och kompetensförsörjning
3. Hälsofrämjande insatser
4. Stödja det lokala samarbetet
5. Utveckla samverkan med idéburen sektor

En pågående halvtidsutvärdering av RÖKs programperiod har resulterat i en målsättning att arbeta ännu mer handlingsorienterat i förhållande till de prioriterade områdena genom skarpare mål och prioriteringar. Det pågår redan idag ett antal utvecklingsprocesser inom integrationsområdet på lokal, delregional och regional nivå. Det behöver tydliggöras och synliggöras hur dessa hänger ihop i ett sammanhållet regionalt utvecklingsarbete.

Partnerskap Skåne

Partnerskap Skåne¹⁹ är en regional stödstruktur och utvecklingsplattform med koppling till RÖK, för att utveckla och samordna metoder som skapar förutsättningar för nyanländas delaktighet, hälsa och egenmakt i syfte att så snabbt som möjligt bli en del av Skånes samhällsliv och tillväxt. Ett 50-tal organisationer är involverade i plattformens arbete. Kommunförbundet Skåne deltar i Partnerskap Skånes ledningsgrupp. Partnerskapets verksamhetsområden är samhälls- och hälsokommunikation (SHK), föreningsaktiviteter som en del av nyanländas etableringsinsatser genom metoden NAD (Nätverk Aktivitet och Delaktighet), samt MILSA – ett samarbete mellan forskare och praktiker för gemensam kunskaps- och metodutveckling för en hälsofrämjande och inkluderande etablering. Partnerskapets operativa arbete är organiserat kring fem knutpunkter i Skåne med delregionala samordnare för SHK och NAD anställda av kommuner respektive NÄTVERKET Idéburen sektor Skåne. Ett viktigt utvecklingsområde för Partnerskap Skåne är att stärka kopplingen till Skånes kommuner, för att tillsammans utforska möjligheter att bygga vidare på den regionala stödstruktur som finns i Partnerskap Skåne, bland annat med tanke på uppdraget kring tidiga insatser för asylsökande.

¹⁸ <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/mottagning-och-etablering-av-nyanlanda/rok/Pages/index.aspx>

¹⁹ <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/Pages/partnerskap-skane.aspx>

Samhälls- och hälsokommunikation

I Skåne samarbetar sedan 2008 30 kommuner om samhälls- och hälsokommunikation för nyanlända. Länsstyrelsen Skåne är utförare. Samhällsorienteringen är förstärkt med ett särskilt fokus på hälsokommunikation. Samhälls- och hälsokommunikatörerna förmedlar grundläggande kunskaper om samhälle och hälsa på de nyanländas modersmål.

Programmet möjliggör viktig information och dialog om bland annat demokrati, jämställdhet, föräldraskap, samhälls- och arbetsliv och hälsa i Sverige.

Tidiga insatser för asylsökande

Sedan 2017 har Länsstyrelsen i uppdrag att samordna tidiga insatser för asylsökande. Under 2017 kunde statsbidrag för insatserna sökas företrädesvis av idéburen sektor, men sedan den 1 januari 2018 kan även kommuner söka bidragen. Regeringens avsikt är att stärka kommunernas engagemang i tidiga insatser för asylsökande, vilket är i linje med mottagandeutredningens huvudförslag om hur mottagandet av asylsökande bör utvecklas. I Skåne organiserades TIA under 2017 utifrån Partnerskap Skånes fem knutpunkter med delregionala samordnare anställda av idéburen sektor. Tidiga insatser för asylsökande kan innehålla insatser för att främja språk, hälsa och arbetsmarknadsetablering.

4. Enkätundersökning om arbetet med nyanlända och integrationsfrågor

För att kunna ge en beskrivning av arbetet med nyanlända och integrationsfrågor i Skånes kommuner skickades i februari 2018 en digital enkätundersökning till tjänstepersoner i kommunerna. Enkätundersökningen riktade sig i första hand till den eller dem som arbetar strategiskt och övergripande med nyanlända och integrationsfrågor i kommunerna, om en sådan funktion finns i kommunen. I utskicket till tjänstepersonerna fanns ett önskemål om att de skulle sprida enkäten till ytterligare någon medarbetare inom lämpliga yrkeskategorier nära verksamheten, med förhoppningen att urvalet skulle vara fler än en respondent från varje kommun. Nedan följer det insamlade resultatet från enkätundersökningen. Vid redovisningen av svaren har delar av vissa svar medvetet plockats bort för att säkerställa anonymitet samt rättstavningar gjorts. I vissa fall presenteras exempel svaren där kommunerna finns angivna. I dessa fall bedöms innehållet i svaren bidra till spridningen av goda exempel vilket inte anses vara känsligt för den angivna kommunen.

Enkätsvaren uttrycker respondenternas personliga uppfattningar i förhållande till frågeställningarna. Svaren visar därför en upplevd nulägesbeskrivning från de skånska kommunerna. Svaren säger därmed något, men långt ifrån allt, om läget i Skåne.

I vilken skånsk kommun arbetar du?

I enkätundersökningen finns respondenter från samtliga 33 skånska kommuner. Antalet respondenter per kommun varierar mellan en till tre, och det totala antalet uppgick till 59. Respondenternas fördelning per kommun ser ut enligt nedan.

Kommuner med tre respondenter i undersökningen är: Bjuvs kommun, Hässleholms kommun, Höganäs kommun, Lunds kommun, Osby kommun, Skurups kommun, Staffanstorps kommun och Vellinge kommun.

Kommuner med två respondenter i undersökningen är: Bromölla kommun, Båstads kommun, Eslövs kommun, Helsingborgs stad, Höörs kommun, Malmö stad, Sjöbo kommun, Svedala kommun, Trelleborgs kommun och Ystads kommun.

Kommuner med en respondent i undersökningen är: Burlövs kommun, Hörby kommun, Klippans kommun, Kristianstad kommun, Kävlinge kommun, Landskrona stad, Lomma kommun, Perstorps kommun, Simrishamns kommun, Svalövs kommun, Tomelilla kommun, Åstorps kommun, Ängelholms kommun, Örkelljunga kommun samt Östra Göinge kommun.

Vad är din yrkesbefattning, din förvaltningstillhörighet och dina ansvarsområden i yrket?

Bland de svarande i undersökningen fanns tjänstepersoner med en stor mängd olika yrkesbefattningar. Detta beror på att organisationsstrukturerna ofta ser olika ut i kommunerna, samtidigt som det strategiska ansvaret för frågor kring arbete med nyanländas etablering och integration ligger hos olika yrkesbefattningar. Bland de yrkesbefattningar som deltog i undersökningen fanns bland andra följande:

integrationsamordnare, samordnare för flyktingfrågor, verksamhetschef, rektor, migrationsstrateg, integrationskoordinator, mångfaldsstrateg, områdeschef, etableringscoach och kvalitetsansvarig.

Respondenterna ombads att ange sin förvaltningstillhörighet då organisationsstrukturerna kan ge en inblick i hur kommunerna arbetar med nyanlända personer och integrationsfrågor. Bland svaren angavs exempelvis följande förvaltningar: *Socialförvaltningen, Kommunledningskontoret, Arbetsmarknadsförvaltningen, Avdelningen för hållbar utveckling, Bildning- och arbetsförvaltningen, Kommunstyrelseförvaltningen, Familjeförvaltningen, Skol- och fritidsförvaltningen* samt *Barn- och utbildningsförvaltningen*. Fördelningen bland olika förvaltningar tyder på att kommunerna hanterar och angriper arbetet med nyanländas etablering och integration på olika sätt där en del i huvudsak knyter samman området med utbildnings- eller arbetsmarknadsområdet medan andra med socialtjänsten.

Respondenterna ombads sedan beskriva de ansvarsområden och arbetsuppgifter som ingår i deras uppdrag. Vanligt förekommande svar innehöll beskrivningar av arbete med samordning av arbetsmarknadsfrågor och utbildningsfrågor i kommunerna. Ett exempel på det är: *"Mitt uppdrag handlar om att vara spindeln i nätet för verksamheten, att ha en god kontakt med olika myndigheter som jobbar tillsammans för våra ungdomar"*. Andra svar innehöll beskrivningar av arbete med bostäder och drivandet av integrationsprojekt. Ett exempel på det är: *"Tvärssektoriell samverkan kopplat till arbetsmarknad, utbildning, bostadsförsörjning, kultur, fritid och socialtjänst"*. Fler ansvarsområden som förekom var att ge de nyanlända kunskaper inom det svenska språket och det svenska samhället samt brett arbete i kommunerna med socialtjänstens olika verksamhetsområden.

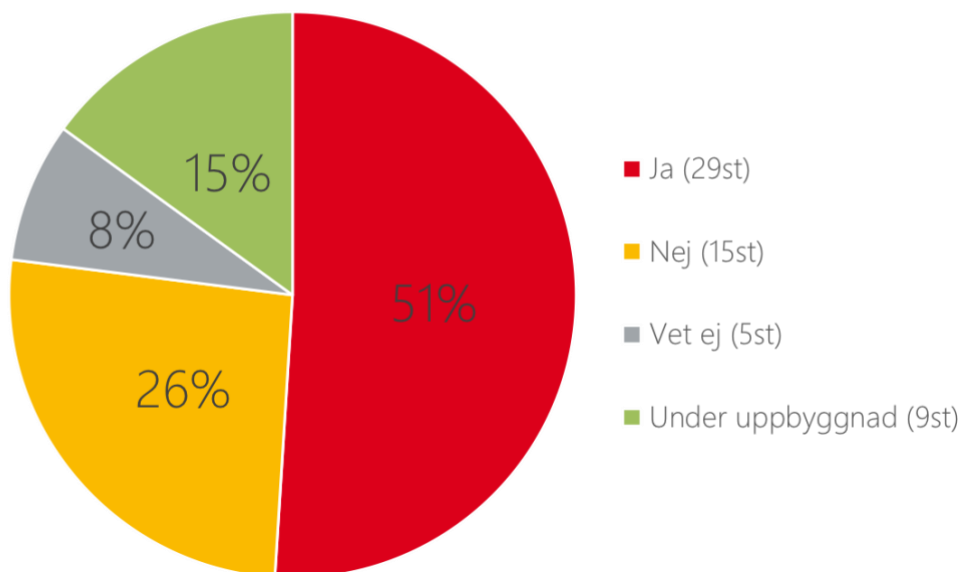
Vilka begrepp kopplas till integration och har din kommun övergripande strategier för arbetet med nyanlända och integration? Hur väl förankrade är strategierna?

I undersökningen gavs deltagarna möjlighet att ange vilket eller vilka begrepp som används i deras kommuner i arbetet med och i diskussioner kring nyanländas etablering och integration. Anledningen till frågan är dels att integration i sig är ett omdiskuterat begrepp, men också att orden vi använder både uttrycker och påverkar våra värderingar och kan ge effekter på hur vi utför vårt dagliga arbete och därmed på verksamhetens resultat.

Bland svaren som har inkommit är följande begrepp vanligt förekommande: *integration, integrationsplikt, etablering, mottagning, internationalisering, ömsesidighet och inkludering*. Exempel på hur begreppet används i kommunerna är: *"Integration i samhället och etablering på arbetsmarknad och bostadsmarknaden"* och *"Inkludering är ett viktigt ord! Utanförskap ska motarbetas. Tillsammans och gemenskap!"* samt *"Vi talar om etablering i vår kommun. Vi utgår från att alla kan och vill ta ansvar för sin etablering"*, *integration, inkludering, integrationsplikt, förståelse, anpassning, etablering, tvåvägsintegration, gemenskap* och *"Ord spelar roll för människor och resultat"*.

Respondenterna ombads att ange om deras kommuner har en övergripande strategi för arbetet med nyanlända och integration. Frågan besvarades genom fritext vilket har gjort att svaren har delats in i fyra kategorier enligt Figur 2 som presenteras nedan.

Andel respondenter som i undersökningen angav om deras kommuner har en övergripande strategi



Figur 5 (Andel respondenter som i undersökningen angav om deras kommuner har en övergripande strategi).

Svaren visar att ungefär hälften av respondenterna anger att de arbetar i kommuner där det finns en övergripande strategi medan en fjärdedel anger att de jobbar i kommuner utan en sådan strategi. 15 procent av respondenterna uppgav att kommunerna på ett eller annat sätt arbetar med att ta fram en sådan strategi medan resterande respondenter saknade vetskap om huruvida en sådan strategi fanns antagen i deras kommuner.

Respondenterna blev sedan tillfrågade om hur förankrad och efterlevd de upplever att strategierna är i sina respektive kommuner. Svaren visar en omfattande spridning där ett antal respondenter upplever att strategin är väl eller mycket väl förankrad inom verksamheten. Exempel på det är: *"Mycket väl förankrad. Integrationsplanen uppdateras årligen och förankras i LÖK, DUA och i verksamhetsövergripande arbetssätt"*²⁰ och *"Mycket bra förankrad i både politik, tjänstemän och föreningsliv"*. Andra respondenter upplever att det strategin är betydligt sämre förankrad och efterlevd i deras kommuner. Ett antal exempel på det är: *"Den används inte i det dagliga arbetet"*, *"Planen är varken särskilt förankrad eller efterlevd. En uppföljning av planen skedde våren 2017 och arbete pågår för att tydligare förankra planen"*, *"Som jag vet inte alls förankrad"* och *"Inte jättemycket då vi inte haft någon plan eller samsyn i arbetet"*.

Vad anser du är framgångsfaktorer och utmaningar för intern och extern samverkan?

Respondenterna blev tillfrågade hur samverkan fungerar mellan interna verksamheter i kommunerna och vad de ansåg var framgångsfaktorer i kommunens interna samverkan. Svaren från de flesta kommunerna tyder på att det upplevs finnas en god intern samverkan inom de flesta kommunerna. Gemensamma mål, god kompetens, möjligheter och tid till att träffas, samt att ha pragmatism i arbetet beskrivs ofta som nyckelfaktorer för att nå framgång i samverkan mellan de interna verksamheterna.

²⁰ LÖK står för lokala överenskommelser kring etablering. DUA står för Delegationen för unga och nyanlända till arbete.

Nedan följer två exempel där framgångsfaktorer beskrivs: *"Vi träffas regelbundet i olika typer av samverkansgrupper för att ta fram hållbara processer och strategier som skapar förutsättningar för nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället så snabbt som möjligt"* och *"Eftersom kommunen tagit emot ett stort antal nyanlända i förhållande till sin storlek är alla enheter medvetna om att integration är allas ansvar, var i organisationen man än befinner sig."* Ytterligare en återkommande framgångsfaktor är att kommunledningen arbetar för att möjliggöra för intern samverkan mellan kommunernas verksamheter: *"Viktigt att samverkan börjar 'uppifrån' kommunledningen för att frågan ska få mandat. Viktigt att diskutera hur vi ser på begreppet och vad som behövs göras för att vi ska få ett gemensamt synsätt"*.

En del respondenter har även valt att lyfta fram utmaningar inom intern samverkan i deras kommuner. Svårigheter uppstår när det saknas övergripande strategier för arbetet och då samverkan bygger på enskilda medarbetare istället för välfungerande processer. Tre exempel på det är: *"Hyfsat bra men bygger mycket på specifika personer, inte lyckade organisatoriska faktorer"*, *"Förbättringsområden är tydliga rutiner och riktlinjer som är beslutade från politiken"* och *"Jag hade önskat en större närhet mellan integrationsenheten och ledningen, politiken. Då integrationssamordnaren sitter långt ned i organisationen och därmed långt från beslutsfattarna är vägen till förändring lång. I dagsläget drivs arbetet framåt med hjälp av eldsjälar, vilket på flera sätt är motiverande men det medför även att arbetet är beroende av specifika personer på nyckelpositioner. När en person byts ut finns risk för att en hel enhet slutar arbeta med integrationsfrågor"*.

Respondenterna blev sedan tillfrågade hur de upplever att samverkan kring nyanlända och etablering fungerar med externa aktörer som exempelvis Länsstyrelsen Skåne, Region Skåne, Migrationsverket, Kommunförbundet Skåne, idéburen sektor, näringslivet och Arbetsförmedlingen. De flesta respondenter uppger att samverkansformerna med andra aktörer generellt fungerar bra eller mycket bra. Exempel på lyckad samverkan med externa parter är: *"Samverkan med andra aktörer upplever jag generellt fungerar väl. Genom LÖK och Duanyanlända har samarbetet med arbetsförmedlingen blivit mer naturligt"* och *"I övrigt ingår Åstorps kommun i ett väldigt välfungerande nätverk i Familjen Helsingborg där elva kommuner regelbundet träffar Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Länsstyrelsen"*. Det finns exempel där respondenter anger att samverkan med näringslivet leder till framgång. Dessa är dock få till antalet.

Däremot finns det svar i undersökningen som pekar på att kommunernas samverkan med framförallt Region Skåne och Arbetsförmedlingen hade kunnat fungerat bättre. Flera exempel på det är:

"Samarbetet med civilsamhället, Migrationsverket, Länsstyrelsen och kommunförbundet fungerar bra. Arbetsförmedlingen trög och långsam. Region Skåne inte alls", *"Samverkan har försvarats då lokalkontoren försvunnit"*, samt *"Arbetsförmedlingen är hårt pressad. Svårt att få hållbara samarbeten eftersom de omorganiseras"*.

Vad anser du är det viktigaste innehållet i ert arbete med nyanlända och etablering och vad anser du är de största utmaningarna i arbetet?

Undersökningen visar att det som i många fall anses vara de viktigaste delarna i kommunernas arbete med nyanländas etablering är att ha en fungerande organisationsstruktur med tydliga roller för medarbetarna. I rollerna ska det finnas tydliga ansvarsområden och möjligheter till övergripande samverkan med andra delar av kommunens verksamheter. Exempel på det är: *"Tydlig organisation i frågorna, tydliga roller och ansvar"*, *"Tydlig viljeinriktning från politiken"* och *"BOSS (Bred operativ strategisk samverkan) och att vi fick chans att bilda en kommunövergripande styr- och arbetsgrupp där beslutsfattande nyckelpersoner och chefer inom varje avdelning är med"*.

Vidare beskrivs arbetet med att ha ett arbetsmarknadsperspektiv som en viktig del av arbetet. Ett sådant perspektiv är ”Trelleborgs-modellen” där de nyanlända snarast möjligt ska nå arbete och självförsörjning. Flera kommuner lyfter även fram vikten att ha en fungerande SFI-undervisning där ett exempel är från Malmö stad som valt att kombinera språk- och yrkesundervisning:

”I Malmö stad har vi sedan länge arbetat med kombinationsutbildningar där vi, utifrån arbetsgivarnas önskemål och krav, genomför utbildningar, Talangprogram, som består av sfi, yrkesutbildning, arbetsmarknadskunskap och praktik i ett och samma program”. Respondenter från Skurups kommun valde att lyfta fram MöTis, vilket är en mötesplats för kommuninvånare och medarbetare från kommunens olika verksamheter med målet att genomföra meningsfulla aktiviteter och skapa delaktighet inom kommunen.²¹

Respondenterna ombads även att beskriva de största utmaningarna i arbetet med etablering och integrationsfrågor. Området som var vanligast förekommande bland de angivna utmaningarna var **bostadsfrågan** för de nyanlända. Bristen på bostäder leder till tillfälliga boendelösningar vilket leder till både en sämre etablering samtidigt som kostnaderna för kommunerna ökar dramatiskt i form av försörjningsstöd. Bostadsbristen kräver nya arbetssätt och samarbeten med bostadsbolag samt andra lösningar som underlättar för byggandet av nya bostäder. Flera exempel på hur bostadsbristen i kommunerna beskrivs är:

”I nuläget har kommunen inte haft tillräckligt med boenden till nyanlända. Detta försvårar övrigt arbete med nyanlända och i sin tur förutsättningarna för en god integration”, ”Svårt att möta behovet av bostäder”

”Tveklöst bostäder, - hur ska de ensamkommande lösa sin boendesituation när de inte kan bo på stödboende längre? Inflyttning av anhöriga som inte har ordnat bostad innan de reste till Sverige, trångboddhet, köpta kontrakt ger osäkra bostadssituationer för barnen”

”Bostäder för resurssvaga hushåll måste byggas. Då alla kommuner står med samma svårigheter gällande bostadsfrågan så kommer de nyanlända som vår kommun tagit emot inte att kunna flytta till en annan kommun för att lösa sin bostadsfråga på längre sikt. Det innebär att de är kvar i vår kommun, det kommer att innebära fortsatt kortsiktiga bostadslösningar, dyra bostadslösningar, ökat försörjningsstöd för gruppen, sämre möjligheter till integration”.

”Förändrade ägardirektiv - godta fler grupper vid hyreskontrakt. Nationella krav bör finnas på detta”.

”Bostadssituationen gör att vår tid och energi fokuseras att hitta åtgärder och lösa problem som kommer med akuta boende lösningar. Det finns behov av personal som jobbar bara med boendefrågor samt som en långsiktig plan för boendelösningar”.

”Vi måste underlätta för byggplaner och detaljplansändringar! Tar alldeles för lång tid!”.

Fler utmaningar som belyses i undersökningen är arbetet med att **få de nyanlända personerna i egenförsörjning**. Det kan bero på att de som genomgår etableringen saknar rätt typ av utbildning eller erfarenheter som matchar tillgängliga yrken på arbetsmarknaden, men också på andra faktorer som exempelvis arbetsmarknadens krav och förväntningar. Flera exempel är:

”Glappet mellan etableringsplan och annan verksamhet. Inte många är redo för eller har arbete efter de två åren. Det skapar stort tryck på kommunernas organisation och ekonomi att etablera dem i samhället”.

²¹ <https://www.skurup.se/25285>

”Nyanlända unga vuxna med begränsad skolbakgrund. Målgruppen behöver tillgång till alternativa vägar för skola och arbete”.

”Största utmaningen är att få ut nyanlända i arbete snabbare och då särskilt kvinnorna. Vi har liksom i hela riket ett stort gap mellan män och kvinnor som är i arbete eller utbildning 90 dagar efter avslutad etablering. Vi har också en utmaning i att många inte kan lära sig svenska på de två år som är etableringsfasen”.

”Bostadsbristen är en stor fråga hur vi ska hantera i framtiden. En annan stor fråga är hur vi ska hantera vägen till arbete och att man blir självförsörjande. Finns många bristyrken så detta diskuterar vi ofta med arbetsförmedlingen”.

”Det förebyggande arbetet kring etablering och självförsörjning bör få ännu mer fokus. Det är av tradition ingen ’tung’ fråga i vår kommun med tanke på våra invånares goda förutsättningar. Uppdraget ligger på Arbetsförmedlingen får vi ofta höra. Målgruppen nyanlända flyktingar ökar dock markant i kommunen vilket måste ändra vårt förebyggande arbete. Vi behöver mer kunskap om hur andra kommuner arbetar med stöd i arbetsmarknadsfrågor för nyanlända”.

”Tillgång till förskoleplatser verkar också försvåra för etableringen, då föräldrar får fortsätta vara föräldralediga på grund av att det saknas förskoleplatser”.

Vad hade du gett för råd till de högst ansvariga i kommunen?

Respondenterna ombads att beskriva vad de hade gett för råd till den högsta ledningen i sina kommuner för att nå bra resultat med etablering och integration. Bland råden var följande nyckelmeningar vanligt förekommande:

1. *Långsiktighet i arbetet*
2. *Tydlighet i uppdraget*
3. *Visa förtroende för och lyssna till dem som arbetar med de nyanlända*
4. *Bygg fler bostäder i kommunerna*
5. *Prioritera arbetet med nyanländas etablering*
6. *Se de nyanlända som en tillgång för kommunen*

Fler exempel som på råd som hade getts till de högst ansvariga i kommunerna är:

”Håll ut och håll i. Behåll samordnartjänsterna och se till att de arbetsmetoder som utvecklas får bärighet även för andra målgrupper. Tryck på att nyanlända är en resurs och en nödvändighet för vår kompetensförsörjning i kommunerna!”

”Behåll känslan av "urgency" som fanns 2015. Det är en extrem belastning på systemet som kräver vårt fulla engagemang några år till” och

”Att nå ut med och sprida budskapet att integration är allas ansvar. Alla arbetsgivare, alla föreningar. Oavsett vad man tycker om integrationspolitiken, så måste alla arbeta för att göra vårt lokalsamhälle bättre och skapa gemenskap i vår kommun. För att förhindra segregation och utanförskap och allt dåligt som kan komma med det”.

Vad är dina exempel på best practice och vilken roll har din kommun i etableringen av nyanlända?

För att samla goda exempel eller ”best practice” hade respondenterna möjlighet att beskriva exempel och arbetssätt som de uppfattar som framgångsrika i arbetet med nyanländas etablering. Bland de exempel som lyftes fram var ”Trelleborgs-modellen” där det finns ett tydligt arbetsmarknadsfokus och en stark tro på att den enskilde både kan och vill nå självförsörjning. Fler exempel som lyftes fram var arbetet i Helsingborgs stad där nyanlända har anställts inom kommunens verksamheter och kommunala bolag genom ett välfungerande samarbete mellan de olika verksamhetsområdena. Ytterligare ett exempel som lyftes fram var Malmö stads delaktighet i arbetet med Yalla Trappan där ett stort antal utrikes födda kvinnor som stått långt från arbetsmarknaden har kunnat nå arbete inom olika yrkesområden. I Simrishamn har kommunen kunnat matcha extratjänster till nyanlända personer i kommunen på ett välfungerande sätt tack vare att en kompetenskartläggning gjorts på asylboenden i kommunen. På så sätt har befintlig kompetens kunnat utnyttjats inom kommunen.

Som en konsekvens av etableringsreformen 2010, när staten tog över det samordnande ansvaret för nyanländas etablering, uppfattar kommuner sin roll och agerar olika när det kommer till insatser för att främja nyanländas etablering. De deltagande respondenterna tillfrågades därför hur de anser att deras kommun agerar i frågan. Bland svaren fanns det stora skillnader, där en del kommuner upplevs vara mer passiva medan Arbetsförmedlingen främst hanterar frågan. Exempel på det är: *”Vi väntar två år!”*, *”Mycket passiv som jag skrivit tidigare. Här måste vi bli bättre och behöver goda exempel och resultat för att få gehör för ett ändrat arbetssätt i vår kommun”* och *”Vi avvaktar den tvååriga etableringstiden”*.

Andra kommuner beskrivs som mer aktiva i sitt arbete med etableringen av nyanlända personer. En del är aktiva i samband med att personer som deltar i etableringen är i behov av försörjningsstöd från kommunen. Andra uppger dock att de är aktiva i samband redan då de nyanlända anländer till kommunerna. Vellinges arbete beskrivs som: *”Vi är aktiva från dag ett”*. Skurups kommuns arbete beskrivs enligt följande: *”Vi är med från början och angelägna om att det är en nödvändighet att ta fram processer och strategier gemensamt för att individer ska etablera sig så fort som möjligt och på ett så bra sätt som möjligt. Ur ett kommunekonomiskt perspektiv är det avgörande att vara med från början eftersom vi med gemensamma krafter kan stötta individer att komma ut i arbete och studier så fort som möjligt”*. Ytterligare ett exempel är: *”Från dag ett är kommunen involverade i nyanländas etablering i och med att etableringscoacher finns som stöttning den första månaden (ca). Detta är utöver socialsekreterarna som också träffar de nyanlända vid behov”*.

Som en del i arbetet med nyanländas etablering har flera kommuner valt att skapa arbetstillfällen genom extratjänster där bland andra deltagare i etableringsprogrammet erbjudits arbete inom någon av de kommunala verksamheterna tillsammans med språkpraktiker. Ett exempel från Malmö stad är: *”Malmö stad kommer under 2017–2018 att anställa ca 800 extratjänster vilka främst går till personer i etableringen. Som en del i denna process så bedriver vi olika projekt där extratjänst kombineras med språkundervisning och yrkesutbildning. Ett exempel på detta är programmet Förskoletalanger. Syftet med denna typ av program är att bl.a. att synliggöra hur extratjänster kan bidra till den långsiktiga kompetensförsörjningen och därmed minska bristyrkena”*.

Vad uppfattar du är synen på nyanlända i din kommun?

Respondenterna ombads beskriva vad de upplever att det finns för uppfattningar och förhållningssätt till nyanlända och integration inom de kommunala organisationerna. Om

de nyanlända ses som främst en tillgång och möjlighet eller istället främst som en belastning och ekonomisk kostnad. Bland svaren går det att tyda att nyanlända kan ses som både en tillgång och belastning i de flesta kommunerna beroende på sammanhang och verksamhet. Det finns dock svar som tydligt anger uppfattningen att nyanlända i vissa kommuner endast ses som en belastning inom den kommunala organisationen. Exempel på detta är: *"Belastning och kostnad", "Upplevelsen är tyvärr att många ser dem som en belastning", "Min uppfattning är att kommunen på många sätt uppfattar nyanlända som en belastning och kostnad" och "Jag upplever att målgruppen har setts som en belastning, speciellt utifrån styrande politiken"*. Bland svaren från andra respondenter framkommer det att en betydligt mer positiv bild av de nyanlända finns i de kommunala organisationerna. Exempel på sådana svar är: *"Våra nyanlända är resurser och en tillgång som ger många samhällsvinster", "Kommunens inställning är: Tillgång och möjlighet?" och "I min kommun upplever jag att det ses som en tillgång, framförallt inom näringslivet. Uppfattningen är att i mina möten med kollegor runtom i landet diskuteras ofta hinder, problem och fokus är ofta den lilla grupp där viss problematik finns. Man glömmer majoriteten och missar därmed insatser till majoriteten som hade lett till etablering snabbare, och därefter blivit integrerade i samhället. Vi har inte heller någon möjlighet att fylla kompetensgapet utan vår nyanlända kompetens"*.

Ett exempel visar på hur det kan skilja sig åt inom kommunens olika verksamheter är: *"Det är högst delade meningar som jag uppfattar det. På vår enhet är man positiv och ser möjligheter. På andra verksamheter är man osäker om hur vi ska lösa bostadsfrågan och arbete och ser att kostnaderna ökar på försörjningsstödet och förfasar sig över skadegörelse och bråk på torget på kvällarna och att vår kommun är otrygg"*.

Pekar förtroendevalda och tjänstepersonsledningen ut riktningen för arbetet med nyanlända och integration i din kommun?

Respondenterna blev tillfrågade om de upplever att de förtroendevalda och tjänstepersonsledningen tydligt pekar ut riktningen för arbetet med de nyanlända och integration i kommunerna. Återigen finns det en stor variation bland svaren från de olika kommunerna. I en del kommuner upplevs politiken inte alls peka ut en tydlig riktning för arbetet och då är det istället ofta tjänstepersonsledningen som avgör riktningen för arbetet. I andra fall tar de förtroendevalda ett större ansvar för arbetet som sker i kommunerna kring integration. Exempel på det är: *"Vi har en tydlig politisk riktning att arbete och studier är viktiga parametrar för en lyckad etablering" och "Ett tydligt politiskt ledarskap då kommunstyrelsen har bildat ett utskott för just verksamhetens frågor inom området arbete och integration. Politiskt beslut har tagits att sammanslå ekonomiskt bistånd, boställning och arbetsmarknadsfrågor till enheten där vi arbetar för alla som behöver komma in på arbetsmarknaden"*.

Exempel på svar som anger att det saknas en tydlig riktning från de förtroendevalda är: *"I liten utsträckning. Kommunfullmäktige har förvisso uppmanat att alla ska arbeta för att utöka integrationsarbetet för att få fler nyanlända i utbildning och egenförsörjning. Detta är dock inget inriktningsbeslut utan endast en uppmaning. Vi behöver en tydligare uttalad policy. Att våra politiker är väl insatta i denna fråga och är välvilligt inställda till att våra nyanlända kommer till vår kommun är mycket viktigt. Har vi ledare i vår organisation som inte vill främja integrationen så jobbar vi i ett stort motstånd istället för att se att dessa personer kan bli en tillgång" och "Det görs tappra försök men av samma anledning som uppgetts tidigare avseende polariserad politik har jag förståelse för att det inte görs mer även om detta i sin tur ger upphov till enorm frustration för som jag ser det skjuter vi problemen framåt med ytterst kortsiktiga beslut"*.

Sammanfattning

Enkätundersökningen har genomförts med deltagare från Skånes samtliga 33 kommuner. Svaren visar en stor variation kring hur kommunerna organiserar sig och arbetar med frågor kring nyanländas etablering och integration. Det är dock viktigt att poängtera att resultaten i stor utsträckning visar enskilda medarbetares upplevelser av arbetet med nyanlända och integrationsfrågor i Skånes kommuner.

Svaren tyder på att Skånes kommuner har organiserat sig olika i arbetet med integrationsfrågor. Hos en del av kommunerna ligger exempelvis det samordnande ansvaret hos en integrationssamordnare medan hos andra hos en mångfaldsstrateg. Hos en del av kommunerna ligger ansvaret för integrationsfrågor under socialförvaltningen medan hos andra under kommunledningskontoret. Oftast handlar ansvaret för arbetet om att samordna och möjliggöra för att de nyanlända i kommunerna får tillgång till någon form av bostad, till undervisning i det svenska språket och till arbetsmarknadsinsatser. Ansvaret innebär även att ansvara för att samordna kommunernas olika verksamheter.

Resultaten tyder vidare på att kommunerna i många fall talar om arbetet med integration som en form av inkludering av de nyanlända personerna i det samhälle som finns i våra skånska kommuner. Inkluderingen sker dock inte helt kravlöst utan de nyanlända har också ett ansvar för sin etablering i kommunerna.

Ungefär hälften av respondenterna uppgav att de hade kännedom om att deras kommuner har en övergripande strategi för arbetet med nyanlända personer. 15 respondenter uppgav att så inte var fallet. 5 respondenter saknade vetskap om huruvida deras kommuner hade en strategi eller inte. Bland svaren upplevdes det att en del kommuner hade lyckats förankra sina strategier väl medan hos andra upplevdes den inte användas i det dagliga arbetet eller att det saknades en samsyn kring innehållet.

Enligt svaren fungerar samverkan inom kommunerna och med externa aktörer som Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Länsstyrelsen väl när det finns tydliga samverkansformer och samverkansprojekt. I dessa samverkansformer behöver finnas kompetent personal med tydliga roller och mål samtidigt som arbetet behöver få ta den tid som krävs. Det behöver även finnas ett tydligt mandat där ledningarna för de samverkande parterna behöver stå bakom arbetet för att möjliggöra för hållbara förändringar. Samverkansformer som lokala överenskommelser om nyanländas etablering (LÖK) och Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) har lyfts fram som framgångsrika exempel på samverkan. Utmaningar kring samverkan uppstår ofta då samverkansformer och relationer är alltför personbundna vilket innebär att samverkan slutar fungera då någon medarbetare byter jobb. Kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen upplevs har blivit lidande då lokalkontor har stängts i vissa kommuner medan det i andra sker omorganisationer.

Få respondenter lyfte fram att samarbete med näringslivet var ett viktigt innehåll eller en framgångsfaktor i kommunens arbete med nyanlända och integrationsfrågor. Däremot var det vanligt förekommande att respondenterna beskrev en fungerande samverkan med civilsamhället där ett flertal olika aktiviteter används för att bidra till en god etablering.

När respondenterna fick ange det viktigaste innehållet i sina kommuners integrationsarbete angavs vikten av att arbeta genom övergripande samverkan mellan kommunernas verksamhetsområden samtidigt som det behövs en tydlighet i rollerna. Exempel på arbetsmarknadsperspektivet i Trelleborgs kommun och arbetet med kombinerad yrkes- och

språkundervisning i Malmö stad lyftes fram som extra viktigt. Bland utmaningarna i arbetet som lyftes i undersökningen stod arbetet med bostadsförsörjningen och de nyanländas ekonomiska självförsörjning ut. I nästan samtliga kommuner upplevs arbetet med bostäder som ett problem då det ofta saknas tillräckligt med hyresbostäder till de nyanlända. Även nyanländas arbetsmarknadsetablering upplevs som en stor utmaning i de flesta kommunerna.

Exempel på best-practice i arbetet med nyanlända har lyfts fram i undersökningen, där Trelleborgs-modellen med ett tydligt arbetsmarknadsfokus, Helsingborgs stads arbete med att anställa nyanlända personer, Malmö stads arbete med Yalla trappan och kartläggningen av arbetsmarknadskunskaper bland nyanlända i Simrishamns kommun alla lyftes fram som arbetssätt som nått goda resultat.

Respondenterna uppfattar att kommunerna tar olika roller under tiden då nyanlända personer deltar i etableringsuppdraget. Flera kommuner upplevs invänta etableringsuppdragets slut innan de agerar aktivt i förhållande till nyanländas arbetsmarknadsetablering, medan andra kommuner väljer att agera redan från den första dagen under etableringen eller asyltiden. Samtidigt beskriver resultaten hur bilden av de nyanlända varierar mellan kommunerna och i vissa fall mellan samma kommuns olika verksamheter. I många fall ses de nyanlända personerna som en ekonomisk belastning för kommunen. I andra kommuner ses de istället som en tillgång och som invånare som kan bidra, bland annat inom bristyrken där kommunerna behöver arbetskraft.

Undersökningen visar att det finns en önskan inom många kommuner att de förtroendevalda och den högsta tjänstemannaledningen arbetar för att tydligare ange riktningen för hur arbete med de nyanlända ska göras. Ett återkommande tema bland svaren är att det behövs tydliga roller, mandat och en stark vilja hos ledningen för att nå framgång med att etablera de nya invånarna i kommunerna. Det gäller i arbetet med bostadsförsörjning, utbildningsfrågor, arbetsmarknadsinsatser från kommunerna och vid samverkan mellan kommunala verksamheter och externa aktörer. För att sammanfatta resultatet av undersökningen kan följande citat användas:

”Att se möjligheter! Att följa visionen om att kommunen ska växa och att då FÖRSTÅ att det enda sättet den kan växa och kommunantalet öka är att välkomna våra nyanlända och ge dem en chans att få stanna kvar med hjälp av bra skolor, bra sfö-undervisning, yrkesutbildningar på Folkhögskolan och i närliggande kommuner. Se till att ALLA verksamheter inom vår kommun ska ta emot extratjänster och praktikanter för att ge varandra en chans att förstå varandra. Det kommer aldrig att funka om man inte själv vill medverka i integrationsarbetet! Det är inte EN integrationssamordnare som kan fixa jobbet i en kommun! ALLA måste vara delaktiga - så även politiken”.

5. Goda exempel och lärdomar

5.1 Trelleborgsmodellen

Trelleborgs kommun har vid flera tillfällen i enkätundersökningen lyfts fram som en förebild för sitt arbete med integration och etablering av nyanlända personer. Vid Kommunförbundet Skånes intervju med kommunens etableringskoordinator framkommer att i kommunen har den politiska ledningen gjort ett ställningstagande för att ett arbetsmarknadsperspektiv ska ligga till grund för arbetet med de som, av olika anledningar, saknar självförsörjning. Arbetsmarknadsperspektivet omfattar både de som är arbetssökande och de nyanlända i kommunen och huvudansvaret för arbetsmarknadsfrågorna ligger hos kommunens arbetsmarknadsförvaltning. Inom ramen för arbetsmarknadsperspektivet finns fyra grundprinciper, vilka visar riktningen i tjänstepersonernas vardag.

85/15 principen

Arbetsmarknadsförvaltningen i Trelleborgs kommun är organiserad utifrån att 85 procent av de som saknar egenförsörjning främst är i behov av insatser för att etableras på arbetsmarknaden. Förvaltningen är organiserad utifrån att alla kan och vill ta ansvar. Detta utgör ett friskhetsperspektiv som man ser leder till höga resultat. De medborgare som är i behov av försörjningsstöd gör därför sin ansökan hos arbetsmarknadsförvaltningen istället för hos en förvaltning som ansvarar för socialtjänstfrågor. I samband med att medborgare söker försörjningsstöd ska individuella arbetsmarknadsplaneringar upprättas med arbetsmarknadssekreterare där kommunen tar en aktiv roll i arbetet med att den arbetssökande ska nå arbete. Eftersom verksamheten är organiserad utifrån detta förhållningssätt skapas också resurser för de resterande 15 procent som samtidigt kan få stöd i form av andra insatser. Ett exempel är digitaliseringen av försörjningsstödet som frigör och allokera resurser för det mänskliga mötet med medborgaren.

Arbetsplats först

Arbetssökande personer gynnas av att befinna sig hos arbetsgivare och på arbetsplatser. Alla har behovet av ett utökat kontaktnät i näringslivet. Genomförda praktiker leder ofta till anställningar och goda arbetslivserfarenheter som gynnar både den arbetssökande och arbetsgivaren. Det som gör skillnad för den arbetssökande sker framförallt ute på arbetsplatsen. Trelleborgs kommun har ett nära och välfungerande samarbete med näringslivet i både kommunen och i geografiskt närliggande kommuner vilket skapar möjligheter för de arbetssökande som är i kontakt med arbetsmarknadsförvaltningen.

Flexibel kompetenspåfyllnad

Kontakten med näringslivet möjliggör en påfyllnad och matchning av kompetenser hos både arbetsgivare och för den enskilde individen. Många gånger handlar detta om korta och flexibla insatser för att också möta näringslivets kompetensförsörjningsbehov. Detta kan med fördel ske parallellt med SFI-utbildningen. Exempelvis genomförs rekryteringsutbildningar tillsammans med arbetsgivare där kommunen står för delar av kostnaden för att deltagarna ska kunna erhålla nödvändiga kompetenser som arbetsgivarna söker.

Systematisk uppföljning

Arbetsmarknadsförvaltningen i Trelleborg arbetar med en systematisk uppföljning av arbetet och arbetsmarknadsinsatserna. Resultaten mäts för att få kunskap om huruvida arbetet går framåt eller bakåt och i och med den systematiska uppföljningen ökar

transparensen av organisationens verksamhet. Den systematiska uppföljningen fungerar dagligen som ett signalsystem för hur tjänstepersonerna ska agera. Förvaltningens verksamhetscontroller är dessutom delaktig i den systematiska uppföljningen för att säkerställa bästa möjliga resultat.

Utöver de fyra grundprinciperna arbetar förvaltningen efter idén om att ord och språkbruk har en stor betydelse för både medborgarna, samhället i stort samt kommunens verksamheter och deras resultat. Retoriken är avsedd att förstora och inte förminska medborgarnas kapacitet, kompetens och erfarenheter. I samtalen lyfts medborgarnas möjligheter och ansvar fram istället för att kommunen ska ha ett omhändertagandeperspektiv. Fokus ligger istället på hög service och tillgänglighet. Inom etableringskoordinators uppdrag ingår att regelbundet leverera omvärldsbevakning och analys samt ge uppdateringar till kommunledning om arbetet med etableringen av de nyanlända i kommunen. Detta håller också den politiska ledningen informerad om kommunens verksamheter inom området.

Samordnad etablering

I Trelleborgs kommun finns ett samverkansprojekt vid namn Samordnad etablering, som genomförs inom ramen för det lokala Samordningsförbundet Trelleborg. I projektet samverkar Arbetsförmedlingen, arbetsmarknadsförvaltningen och bildningsförvaltningen för att insatser riktade mot nyanlända personer i kommunen ska koordineras, synkas och genomföras med största möjliga effektivitet.²² Målet med projektet är att genom samverkan möjliggöra en kortare etableringstid för de nyanlända där 60 procent av de som lämnar etableringen ska göra så till arbete eller reguljära studier. Bland annat fokuserar man på att korta ner ledtiderna mellan olika insatser. I projektet ansvarar Arbetsförmedlingen för de nyanländas etableringsplaner. Arbetsmarknadsförvaltningen bidrar med insatser i form av praktik och rekryteringsutbildningar parallellt med bildningsförvaltningen som ansvarar för utförandet av SFI, yrkes-SFI och övriga vuxenutbildningar. Framgångsfaktorn blir svenskundervisningen kombinerat med insatser som förbereder personerna på arbetsmarknaden. Fokus i projektet är att arbeta gemensamt för att den nyanlände ska nå snabbast möjliga väg till självförsörjning.

5.2 Åre kommuns arbete med etablering och integration

Under kvalitetsmässan 2017 vann Åre kommun GötaPriset för deras arbete med integrationen av nyanlända personer i kommunen. Juryns motivering innehöll bland annat följande:

*”Med synsättet att nyanlända är en resurs för kommunen har man lyckats skapa både tillväxt och mångfald i glesbygden. Och resultatet är strålande. Sedan ett par år tillbaka kommer 85 procent av Åre kommuns nyanlända ut i egenförsörjning. De flesta väljer också att stanna kvar i kommunen”.*²³

Vid Kommunförbundet Skånes intervju med Åre kommuns tillväxtchef framkommer att integrationen och etableringen av nyanlända ses som en överlevnadsfråga för den jämtländska kommunen. Förutsättningarna i kommunen är att det finns en åldrande befolkning och nyanlända behövs för att inte invånarantalet inte ska sjunka. Behovet av nya medborgare i kommunen har bidragit till att verksamheten som arbetar med de nyanlända har fått ett starkt mandat från den politiska ledningen att fatta beslut och driva igenom nödvändiga förändringar. Ett tydlig politiskt ställningstagande och starkt mandat för

²² <http://www.samordningstrelleborg.se/etablering-nyanlanda/samordnad-etablering/>

²³ <https://skl.se/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/arefickgotapriset2017forlyckadintegration.13781.html>

verksamheten att agera anser tillväxtchefen vara en framgångsfaktor för Åre. Vid intervjun framkommer tre huvudteman som kan beskriva arbetet i Åre kommun.

Människoperspektivet

I Åre kommun har Samhällsbyggnadskontoret ansvaret för frågor kopplade till integration. Placeringen av ansvaret är en del i att Åre kommun ser de nyanlända som tillgångar som ska bidra till en växande, välmående kommun – och inte som personer i behov insatser från socialtjänsten. Ledorden i arbetet är ”*Alla frön kan gro*” och kommunen arbetar aktivt med att de nyanlända ska ha arbete efter genomfört etableringsuppdrag. Perspektivet i arbetet består därför av en hög kravställning, både mot de nyanlända och mot de egna verksamheterna, för att samtliga nyanlända ska nå egenförsörjning.

Kommunen tar en aktiv roll i arbetet med nyanlända

Åre kommun tar en aktiv roll under tiden de nyanlända genomför etableringen med Arbetsförmedlingen. I kommunen finns ett etableringsteam som löpande arbetar med att följa upp de nyanländas utveckling och agerar när förändring är nödvändig. Inställningen till arbetet bygger på att individerna ska lyckas och därför individanpassas ofta program och insatser efter både den enskildes behov och arbetsmarknadens möjligheter i kommunen. Om teamet runt de nyanlända märker att den pågående planen mot självförsörjning inte fungerar, har de i uppgift att göra ändringar i programmet för att på så sätt inte förlänga deltagarnas väg till arbete. Verksamheterna jobbar även medvetet med en stor öppenhet mot civilsamhälle och företag i och runt Åre kommun. Denna öppenhet är sätt att försöka förankra de nyanlända i Åre kommun i hopp om att få dem att stanna i kommunen på längre sikt. Inom kommunen finns det även anställd personal som jobbar mot företagen i länet för att skapa samverkansformer och vägar in till yrken med behov av personal.

Fler nyanlända behövs i Åre kommun

Åre kommun har en god och fungerande samverkan med närliggande kommuner i Jämtland. Länsstyrelsen i Jämtland bidrar till samverkan mellan kommunerna i länet och ett samverkansområde där Länsstyrelsen i Jämtland för kommunernas talan är kring önskemål om att ta emot fler nyanlända personer. Åre kommun behöver fler medborgare för att kommunen ska kunna växa, samtidigt som det behövs mer arbetskraft till flera bristyrken. Enligt tillväxtchefen i kommunen är det viktigt att alla kommuner i landet bidrar i mottagandet av nyanlända och asylsökande. Däremot hade en mer flexibel lagstiftning kring anvisningar av nyanlända kunnat bidra till att kommuner som Åre kan få ökningen av människor som de önskar medan kommuner som exempelvis Malmö och Södertälje kan få ett mindre tryck på sina verksamheter.

5.3 Näringslivsuppropet i Vellinge

I Vellinge kommun startades våren 2017 ett återkommande näringslivsupprop för integration där olika aktörer får möjlighet att mötas för att diskutera integration på ett konstruktivt sätt. Enligt Monica Hallworth, rekryterare på enheten för arbete och etablering i Vellinge kommun, är integration något som vi alla berörs av och som därför inte bör överlåtas enbart till kommun eller myndighet. I stället menar hon att ett bredare grepp måste tas i integrationsarbetet där inkludering av fler aktörer är en del av lösningen. Vellinge kommun har sedan länge haft en bra kontakt med såväl föreningar som företag och hade därför ett bra tillfälle att samordna de olika aktörerna för att diskutera frågor rörande integration. Med inspiration från liknande upplägg i kommunerna Malmö och Helsingborg startade följaktligen Vellinge kommun i början av 2017 sin version av näringslivsuppropet för integration, med syftet att få fler nyanlända närmre arbetsmarknaden.

Näringslivsuppropet har sedan dess blivit en mötesplats i kommunen där nyanlända, företag, föreningar, politiker och myndigheter möts för att diskutera arbetet med integration och etablering. Under mötena sprids kunskap och information om integration, nya kontakter knyts och arbetssökande får möjlighet att matchas mot arbetsgivare. Näringslivet har en viktig roll i integrationsarbetet eftersom de genom att kunna erbjuda både praktik och jobb, är en väsentlig del av etableringen. Vellinge kommun ser därför kontakt med näringslivet som ett bra komplement till arbetsförmedlingen och har därför valt att inkludera företag tidigt i integrationsprocessen. I många fall är aktörer i näringslivet också mycket intresserade av att bidra och ser näringslivsuppropet som en möjlighet att kunna rekrytera nya medarbetare. För kommunen har det vidare varit viktigt att målgruppen nyanlända också deltar i näringslivsuppropet. Detta för att det inte ska bli ett samtal om dem, utan med dem, om vad de har för behov och vad de kan erbjuda.

Mötena har varit placerade på olika platser i kommunen för att sprida engagemanget. Lokalen har ofta varit mindre och med små bord för att skapa närhet mellan deltagarna och det har varit max 40 deltagande personer. Deltagarna får under mötena presentera sig själva och det företag, den förening eller myndighet som de representerar, samt berätta vad de efterfrågar, och vad de kan bidra med i integrationsarbetet. De nyanlända personer som deltar i mötet har möjlighet att presentera sig själva och vad de kan bidra med samt vad de önskar att få hjälp med. När mötet avslutas finns det sedan möjlighet för deltagarna att stanna kvar för att fortsätta samtalen och att knyta nya kontakter.

Näringslivsuppropet för integration i Vellinge har sedan dess start, våren 2017, hållit totalt tio möten. Kommunen har sett konkreta resultat med arbetet kring näringslivsuppropet då det genererat ett flertal tjänster för nyanlända inom olika företag, och det finns därför en önskan att kunna fortsätta arbetet framöver.

5.4 Lärdomar från projektet BOSS

Flera av kommunerna i projektet Bred Operativ och Strategisk Samverkan (BOSS) har talat om vinsterna av att skapa breda samverkansstrukturer kring integrationsfrågan. I BOSS har representanter från skola/utbildning, socialtjänst, arbetsmarknad och kultur/fritid träffats regelbundet på strategisk och operativ nivå. Resultatet av träffarna har lett till ökad kunskap om varandras uppdrag, förbättrade relationer mellan olika verksamheter och inte minst en "helhetsbild" över kommunens arbete med integration och alla de insatser som görs för nyanlända från olika håll. Tack vare de övergripande bilderna kan insatserna i kommunerna koordineras och optimeras mellan förvaltningar för att nå ett gott resultat i etableringsarbetet. Detta har bland annat uppnåtts genom interna processkartläggningar som gjorts med stöd av BOSS-projektet.

Med bred samverkan ökar också incitamenten och möjligheterna för nya aktörer i att ta ett större ansvar för integrationsfrågan. I BOSS ser man det tydligt genom den stärkta roll kring integrationsarbetet som kultur- och fritidsförvaltningarna har fått i flera av kommunerna. Detta innebär att verksamheter som bibliotek, fritidsgårdar och kulturskolan lyfts fram som viktiga mötesplatser och arenor som bidrar till att introducera nyanlända till lokalsamhället. Kopplingen till idéburen sektor och folkbildning är ytterligare vinster som skapas för kommunen och ger den ett mervärde i integrationsarbetet.

BOSS-projektet har framförallt varit lyckat i kommuner som har haft en stark förankring för projektet från början och/eller där den strategiska nivån alternativt en kontaktperson med mandat, sett en potential i projektet och tydligt uttalat att detta arbete är viktigt och något kommunen har nytta av. Ett exempel är kommuner som gick in i BOSS med ett nyligen fattat politiskt beslut om en övergripande integrationsplan. Där hakade projektet väl in i pågående utvecklingsstrategi, och kunde på så vis prioriteras och ges mandat. På liknande sätt har BOSS kunnat utöka befintliga samverkansgrupper i vissa kommuner och blivit ett organisatoriskt komplement snarare än bara ”ytterligare ett projekt” som kräver tid och resurser. Ytterligare framgångsfaktorer som kunnat urskiljas så här långt, är kontaktpersonernas roll, mandat och hur väl projektet fallit in i kontaktpersonens ordinarie roll och uppdrag. I vissa fall har det kunnat vara en annan person än kontaktpersonen som fått uppdraget att driva den lokala processen, men den avgörande faktorn har varit om det funnits ett tydligt uppdrag och ansvar för att driva processen lokalt. Likaså ett visat intresse från den strategiska nivån att följa arbetet verkar ha påverkat.

5.5 Lärdomar från strategiska forum

Detta avsnitt innehåller de huvudsakliga resonemang som har förts fram av föreläsare samt övriga medverkande och deltagare på de strategiska forum för nyanländas etablering och integration som har anordnats i Skåne under 2017 och 2018. Under 2017 genomfördes sju strategiska forum i Skåne. Forumen hölls dels med i förväg fastställda teman och dels som öppna forum dit deltagare har fått komma med samtalsämnen direkt till forumet. De i förväg fastställda temana har varit ”Etablering på nya sätt – om kommunens roll i nyanländas etablering”, ”Långsiktiga strategier och organisation”, ”Kommunikation” samt ”Organisatoriska mellanrum och ledarskap i ett strategiskt integrationsarbete”. Under våren 2018 har fokus varit på värderingar och integration och under hösten 2018 uppmärksammas utrikes födda kvinnor på arbetsmarknaden.

Kommunens roll i nyanländas etablering

Kommunens roll i etableringen är viktig att belysa, både utifrån den aktuella situationen med ett stort antal nyanlända, men också utifrån att etableringsreformen som genomfördes 2010 fortfarande skapar rollförvirring. När staten tog över samordningen av nyanländas etableringsinsatser, gjorde många kommuner erfarenheten att de inte längre var viktiga eller önskade i etableringsarbetet. Det talas ibland fortfarande i kommunerna om att ”etableringen är Arbetsförmedlingens ansvar”, men i själva verket har kommunen en allt viktigare roll i etableringen – och är utan tvekan en av huvudrollsinnehavarna. Lokal samverkan i Dua nyanlända samt etablering genom studier och utbildningsplikt skärper kommunernas roll. Kommunens roll som arbetsgivare innebär möjligheter att stärka den strategiska kompetensförsörjningen och främja nyanländas arbetsmarknadsetablering genom breddad rekrytering och kombinationer av arbete och utbildningsinsatser. Studiesterstöd, extratjänster och introduktionsjobb ger möjligheter att utöver två års etableringsersättning säkra individernas försörjning under den längre tid som etablering på arbetsmarknaden i många fall tar. Tidiga insatser för asylsökande och mottagandeutredningens förslag om ett ökat kommunalt ansvar från tidigt i asylprocessen kan läggas därtill. Det lutar åt en allt större roll för kommunerna i asylsökandes och nyanländas etablering.

Kommuners välfärds-, samhällsbyggnads- och demokratiuppdrag innebär att kommunerna har många roller och ett brett ansvar för samhällsutvecklingen. När det kommer till frågor som rör nyanlända och integration, tenderar man i alltför stor utsträckning att tala om

specifika insatser för nyanlända. Men förändringar i befolkningssammansättningen och invånares behov medför behov av anpassningar av alla kommunala verksamheter. Alla verksamheter behöver förhålla sig till att kunna möta alla individer i samhället, oavsett om de är nyanlända eller inte. Flyktningmottagning och nyanländas etablering är inte en fråga enbart för socialtjänsten eller en kommunal tjänsteperson eller enhet. Ökad globalisering och migration innebär att vårt samhälle nu och i framtiden består av människor med olika kulturella bakgrunder och språkkunskaper. Kommuner behöver rusta sig med en bred kompetens som inte enbart är förlagd på specialiserade enheter i den kommunala organisationen, utan en generell kompetens hos alla medarbetare att möta enskilda individer med individuella behov, oavsett bakgrund. Normaliseringsprincipen innebär en utveckling mot ett bredare ansvarstagande i kommunens verksamheter – parallellt med en förståelse för att säråtgärder ibland kan behövas för att utjämna skillnader i förutsättningar och möjliggöra deltagande i samhället på lika villkor.

Långsiktig strategi och organisation

2015 och 2016 präglades av akuta insatser för att hantera det stora antal asylsökande som anlände till kommunerna. Kommunerna uttryckte inför 2017 ett stort behov av att samtala om långsiktiga strategier och organisationsfrågor. Strategiers förhållande till organisationsstruktur blir särskilt tydligt när integrationsfrågor ska hanteras i arbetsvardagen – alla verksamheter är berörda men organisationsstrukturer hindrar eller motverkar ofta gemensamt handlande utifrån en helhetssyn på behoven. Vad händer när våra kommunala stuprörspräglade organisationer möter en komplex och föränderlig verklighet som ställer krav på ett kommunalt sammanhållet och verksamhetsövergripande agerande? Var i organisationerna finns ansvaret för mottagning av nyanlända och varför? Hur blir integrationsperspektivet ett gemensamt ansvar? Hur sker styrning och uppföljning som främjar en socialt hållbar samhällsutveckling?

Mats Tyrstrups²⁴ föreläsning handlade om Organisatoriska mellanrum och ledarskap i ett strategiskt integrationsarbete. Management – det sätt att leda och styra organisationer och verksamheter som dominerar inom offentlig sektor – utvecklades under industrialiseringen som lösningen på hur man kunde leda och styra storskalig industri. Men offentlig verksamhet är oftast småskaligt hantverk, även om organisationen kan vara stor. Bruket av management överallt i offentliga småskaliga verksamheter leder till stora problem. När samhället övergick från hantverkssamhälle till industrisamhälle var management en del av lösningen. Idag är den en del av problemet eftersom management utgår från hierarkiskt uppbyggda organisationer som delar upp verksamheten och arbetet i enheter och bevakar gränser. Det leder till att vi har svårt att samverka horisontellt, eftersom vi har en vertikal organisation som effektivt hindrar detta. Då uppstår organisatoriska mellanrum; ”Det är inte mitt uppdrag”, och vi förlorar helhetssynen. Att bygga integrationslogiker och överbrygga mellanrummen gör vi genom att foga samman, bygga relationer och se sammanhang. En viktig del av detta är att känna till vad andra aktörer och instanser arbetar med. I mellanrummen finns innovations- och förnyelsepotential och verksamheter behöver därför ledas och styras så att medarbetare kan lära känna varandra, agera i mellanrummen och ta tillvara innovationspotentialen.

Det finns flera perspektiv på strategibegreppet. Vi tänker oss kanske ofta att strategi handlar om att ta fram en långsiktig plan – och att vi sedan genomför planen.

²⁴ Mats Tyrstrup, docent i företagsekonomi vid Handelshögskolan, föreläsare på Strategiskt forum för nyanländas etablering och integration i Malmö den 16 november 2017

I en föränderlig och komplex verklighet är strategi lika ofta att anta en position i olika skeenden – eller att utveckla strategin parallellt med skeendet – det vill säga en process. Strategi i praktiken, på mikronivå, är ett allt viktigare strategifokus, som också har en avgörande betydelse – små handlingar och beslut i vardagen, vilket även inkluderar hur vi pratar om och ser på varandra och våra samverkanspartners. I det sammanhanget behöver en övergripande vision och ett tydligt ledarskap vara vägledande.

Kommunikation och medborgardialog

En sammanhållen kommunikation kan vara ett centralt ledningsverktyg i arbetet med nyanländas etablering och integration. Även här krävs ett gränsöverskridande arbete i den kommunala organisationen – att alla medarbetare har/tar både ett integrationsansvar och ett kommunikationsansvar. Kommunens högsta ledning – politiker såväl som tjänstepersoner – har en avgörande roll som vägvisare med tydliga visioner och inriktningar. Samtidigt krävs förståelse för den pågående samhällsutvecklingen ur ett demokratiperspektiv.

Martin Sande²⁵ lyfte i sin föreläsning fram att kommunernas roll som demokratiaktör behöver tas på stort allvar när det gäller komplexa samhällsfrågor, såsom nyanländas etablering och integration/inkludering. Om integration är vår största demokratiska fråga så behöver vi förstå hur vi som offentlig aktör ska hantera spänningsfält i samhället. Ett sätt är genom att lyfta och synliggöra nejrösterna – och våga skapa konfrontationer mellan ja- och nejroster – och faktiskt stå ut med att vara i dessa konflikter. Vi kan inte kommunicera bort motstånd. Vi måste börja lyssna och föra dialog. Det viktiga arbetet med medborgardialog, i den mån det sker idag, genomförs alltför ofta av tjänstepersoner – men bör ske på demokratisidan, det vill säga av de politiskt förtroendevalda. Ledarskapet är avgörande – både ledande politiker och tjänstepersoner behöver engagera sig, förstå sin roll och vara tydliga vägvisare

Integration och värderingar

Värderingar påverkar nästintill allt vi gör och kan beskrivas som drivkraften i våra val och handlingar – och har således en avgörande betydelse för framgångsrikt arbete med integration. Bi Puranen²⁶ föreläste om värderingar och menade att självinsikten kring värderingar, både hos dem som kommer till Sverige och hos oss som redan är här behöver öka. Det som vi i den svenska kontexten uppfattar som ”normalt” och självklart, är i själva verket väldigt extremt i jämförelse med de flesta andra i världen. Att förstå oss själva, den egna kulturen och kontexten, likväl som att förstå andra, är av vikt för att kunna agera och planera verksamhet som leder till önskat resultat. En viktig aspekt är att många av de människor som kommer till Sverige inte har några, eller dåliga, erfarenheter av en stat. Att förstå hur klanbaserade samhällen fungerar är en nödvändighet för effektiva integrationsinsatser.

Per Brinkemo²⁷ beskrev i sin föreläsning Sverige som ett lagbundet samhälle med en stark stat och starka institutioner. Samhället präglas av en hög tillit mellan människorna och tillit till staten. Våra sinnen är ”förstatligade” och vi planerar och bedriver verksamheter som om dem vi möter har samma erfarenhet. Men asylsökande kommer från relationella samhällen med låg tillit till staten och till människor utanför sin klan.

²⁵ Martin Sande, Sveriges kommuner och landsting, föreläste på Strategiskt forum för nyanländas etablering och integration i Höör den 26 september 2017

²⁶ Bi Puranen, generalsekreterare World Values Survey, föreläste på Strategiskt forum för nyanländas etablering och integration i Hörby den 23 mars 2018

²⁷ Per Brinkemo, författare, journalist och religionsvetare, föreläste på Strategiskt forum för nyanländas etablering och integration i Hörby den 23 mars 2018

Vi behöver bli skickligare på att förmedla till den som är nyanländ hur vårt system fungerar, för att förmå nyanlända att förstå abstraktionen stat och utsträcka sin tillit och lojalitet till detta opersonliga system. Det offentliga behöver i sina insatser använda brobyggare, arbeta mer relationellt och göra målgrupper till medskapare både i problemformulering och framtagande av insatser och på så sätt bygga tillit. Ett sätt är att använda ännu mer av civilsamhälle och föreningsliv som en del av nyanländas etableringsplaner.

Parallellt med det relationella tillitsbyggandet behöver Sverige ta emot nyanlända med en tydlighet om de krav och förväntningar som finns från det svenska samhällets sida. Särskilt när det gäller demokratisyn, relationella friheter, jämställdhet och barns rättigheter. Värderingskonflikter behöver lyftas fram i ljuset och hanteras. Värderingar som strider mot målbilderna i de globala målen behöver förändras och därför måste vi arbeta med värderingar. Som offentlig aktör behöver vi vara tydligare än vi är idag, både i förhållande till dem som kommer hit och till dem som redan bor här, annars hindrar vi integration. För kommuner handlar det om att arbeta med frågan om hur vi ska leva (fredligt) tillsammans i ett interkulturellt samhälle – vilket innebär mycket mer än enbart insatser som riktar sig mot nyanlända.

Synsätt, värderingar och ledarskap avgör

Samtliga teman och samtal har haft återkommande gemensamma nämnare; hur synsätt och värderingar är grundläggande i arbetet med nyanländas etablering och integration – och vikten av ledarskap som tydligt visar vägen. Värderingar och synsätt styr hur vi organiserar, agerar och kommunicerar – vilket i sin tur leder till verksamhetens resultat. Arbeta med integrationsfrågor och nyanländas etablering handlar i mångt och mycket om organisation, värderingar och ledarskap. Det spelar stor roll hur kommunerna agerar, och därför är kommunpolitiken och det lokala ledarskapet av avgörande vikt i strategiskt integrationsarbete – kommunen har en huvudroll i etableringsuppdraget och behöver agera därefter.

Det behövs fler arenor där aktörer från olika sektorer samlas och arbetar tillsammans för att hantera Skånes samhällsutmaningar på integrationsområdet. En genomgående önskan på de strategiska forumen har varit en större delaktighet av målgrupper och invånare i samtal och utformning av insatser. Innovation lyfts allt oftare fram som en lösning för att möta komplexa samhällsutmaningar utifrån ett helhetsperspektiv, att arbeta med strukturförändring och att öka förmågan att agera ur ett användar- och invånarperspektiv. Fler strategiska samtal behöver handla om att öppna upp för en bredare delaktighet kring frågor som berör segregation, integration och nyanländas etablering.

6. Råd och rekommendationer till Skånes kommuner

Denna rapport visar att de skånska kommunerna står inför både utmaningar och möjligheter i arbetet med nyanländas etablering och integration. Kommunförbundet Skånes beredning för lärande, arbetsliv och integration ger därför följande råd och rekommendationer till Skånes kommuner:

6.1 Kommunens roll

Rekommendation: *Att kommunledningen tydliggör sin roll, riktning och möjligheter med målsättningen att nå framgång för asylsökande och nyanlända i etableringen på arbetsmarknaden och i samhället, likväl som i förhållande till det bredare arbetet med integrationsfrågor.*

Mot bakgrund av etableringsreformen och i förhållande till löpande förändringar av ansvar och roller i asylsökandes och nyanländas etablering behöver kommunerna tydliggöra hur man ser på sin roll, riktning och möjligheter i frågor om asylsökande, nyanlända och integration. Denna rapportens underlag tyder på att tydliga ställningstaganden från kommunledningarna skapar bättre förutsättningar för en mer framgångsrik integration och etablering av nyanlända. Detta då ställningstagandena ofta upplevs bidra till tydligare mål, mandat och samverkansformer för de kommunala verksamheterna som arbetar med frågorna kring etablering och integration.

Kommunerna är centrala aktörer gentemot mot nyanlända samtidigt som det kommunala handlingsutrymmet är stort. Kommunen är både utbildningsanordnare och arbetsgivare, och kan använda sina kontakter och nätverk med det lokala näringslivet och civilsamhället för att främja nyanländas etablering. Därtill finns statliga medel för kommunala insatser för asylsökande, insatser för att främja utrikes födda kvinnors arbetsmarknadsetablering med mera. Mottagandeutredningens slutbetänkande pekar mot större ansvarstagande för kommuner tidigt i asylprocessen och en utveckling mot en högre grad av normalisering, det vill säga att mottagande och insatser för asylsökande och nyanlända i så stor utsträckning som möjligt ska vara en del i det ordinarie välfärdsuppdraget.

KEFU:s analys av etableringsersättnings samband till försörjningsstöd pekar på starka ekonomiska incitament för kommuner att bejaka ett möjlighetsperspektiv och agera proaktivt från dag ett i nyanländas etablering. Konsekvenserna av ett passivt agerande från kommunens sida är ökade kostnader för försörjningsstöd efter etableringstidens slut.

Genom att välja att se möjligheter i arbetet med nyanlända och integration minskar risken att använda språk och begrepp som riskerar att stigmatisera. Det är skillnad på att bli betraktad och bemött som en belastning eller som en tillgång. Ord och begrepp påverkar, vilket framgår ur exemplen från både Åre och Trelleborgs kommuner. Oavsett olika åsikter om Sveriges flyktningmottagning, finns de nyanlända i våra kommuner och behöver inkluderas i ett lokalsamhälle som välkomnar med tilltro, tillit och tydlighet och ger förutsättningar för människor att växa och delta.

6.2 Kompetensförsörjning och breddad rekrytering

Rekommendation: *Att kommuner tar fram handlingsplaner för breddad rekrytering och kombinationer av utbildning och arbete i syfte att stärka den strategiska kompetensförsörjningen och främja nyanländas etablering.*

Sveriges flyktingmottagning finns i första hand inte till för att tillgodose arbetskrafts- eller kompetensförsörjningen. Ett möjlighetsperspektiv på flyktingmottagandet tar dock tillvara potentialen hos nyanlända som en del i kompetens- och arbetskraftsförsörjningen. Möjligheten att öka arbetskraftsdeltagandet i Sverige består framför allt av utrikesfödda och i synnerhet av utrikesfödda kvinnor. En förutsättning för att möta de kompetensförsörjningsbehov som finns är därför att bättre ta tillvara på och utveckla nyanländas kompetens. För att detta ska ske behövs samverkan kring rekrytering, validering, yrkes- och vuxenutbildning samt arbetsplatsförlagda insatser för nyanlända. Här är kommunens roll som utbildningsanordnare och arbetsgivare central, likväl som övriga offentliga arbetsgivare och det privata näringslivet. Kommunernas näringslivsenheter kan spela en viktig roll tillsammans med kommunal vuxenutbildning, arbetsmarknadsenheter och Arbetsförmedlingen.

Breddad rekrytering handlar om att skapa möjligheter och förutsättningar för att ta tillvara kompetens hos bland andra nyanlända genom att exempelvis förändra och utveckla kommunernas arbetssätt, organisation och bemanning för att kunna inkludera fler i arbetskraften. Det kan handla om att utveckla rekryteringsprocesser, ifrågasätta formella kvalifikationskrav och på olika sätt arbeta med värderingar och bemötande för att sänka trösklarna för nyanlända att bli medarbetare inom kommunala verksamheter. Mottagandet av nyanlända innebär en möjlighet för kommunerna att arbeta med långsiktiga investeringar i kompetensförsörjningen genom kombinationer av utbildning och anställning, utveckla och anpassa vuxenutbildningen genom exempelvis undervisning på nyanländas modersmål, yrkesutbildningar i kombination med svenskundervisning och att strategiskt använda befintliga anställningsstöd som extratjänster och introduktionsjobb, samt även studiestartsstöd.

När det gäller att ta tillvara på utrikes föddas kompetenser finns en stor outnyttjad potential hos de utomeuropeiskt födda kvinnorna. Statistik från Arbetsförmedlingen visar att de i betydligt lägre utsträckning än män når arbete eller studier efter avslutat etableringsuppdrag. Eftersom deltagande i etableringsinsatser är frivilligt, står ett antal kvinnor helt vid sidan av samhällets utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser. En del av svårigheterna i dessa fall handlar om att traditionella familje- och könsnormer hindrar kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Det finns därför med stor sannolikhet ett värderingsarbete som behöver göras i kommunerna för att stärka kvinnors möjligheter att delta i arbetslivet och bli en del av kompetensförsörjning och tillväxt. Värderingsarbetet handlar delvis om att kommunala verksamheter behöver utveckla en värdegrund och arbetssätt som främjar mångfald och nyanlända (kvinnors) inträde på arbetsmarknaden. Medarbetare behöver ökad interkulturell kompetens och förmåga att arbeta inkluderande och språkutvecklande. Värderingsarbetet handlar också om tydlighet och förmåga att förmedla krav och förväntningar på nyanlända för att de ska kunna bidra och utvecklas på arbetsplatser och i det svenska samhället.

6.3 Bred samverkan

Rekommendation: *Att kommunledningen avseende asylsökande, nyanlända och integrationsfrågor fastställer organisationsstrukturer och processer för förvaltningsövergripande samverkan, samverkan med externa aktörer, samt samverkan såväl horisontellt som vertikalt.*

Den interna förvaltningsövergripande samverkan i kommunen handlar om att medarbetare och enheter verkar utifrån en förståelse för helheten och därmed kan optimera insatserna för att främja ett gemensamt mål. Systemförståelsen gör det lättare att se var den egna rollen eller enheten kan komma in och innebär därmed också ökade möjligheter att jobba effektivt, men också förebyggande. En förutsättning och framgångsfaktor för att arbeta utifrån en helhetssyn är att den kommunala organisationen besitter såväl kunskap som relationell kompetens vilket betyder att verksamheter och medarbetare känner varandra och varandras uppdrag. Verksamheter behöver få tid och mandat att skapa och genomföra förändringar som leder till ett bättre och mer effektivt arbete med nyanländas etablering och integration.

Erfarenheter från projektet BOSS visar tydligt på värdet av att lära känna andra kommunala verksamheter och medarbetare då samarbete på så sätt underlättas. Ledarskapet spelar återigen en stor roll för arbetet. Delegationen mot segregation lyfter i sin rapport²⁸ inför bildandet av myndigheten mot segregation fram att de kommuner vars politiska ledningar är engagerade i integrationsfrågan och där frågan lyfts till kommunstyrelsen, når större framgångar och tar ett större grepp än andra kommuner.

Kommunen är dock långt ifrån den enda rollinnehavaren när det gäller nyanländas etablering och integrationsfrågor. Hela samhällets samlande agerande påverkar samhällsutvecklingen. Kommuner kan ta en möjliggörande och stödjande roll i förhållande till andra samhällsaktörers engagemang. Privat och idéburen sektor är viktiga samverkansparter och samverkan öppnar upp för insatser och samhällsutveckling som bygger på de samlade gemensamma resurserna och möjligheterna. Privat och idéburen sektor kan arbeta relationsorienterat och öppna upp nätverk och arenor där etablering och integration kan bli verklighet. Det finns redan en aktiv samverkan med idéburen sektor i Skåne. Lokalt kan den stärkas ytterligare genom exempelvis lokala överenskommelser som hakar i Överenskommelsen Skåne²⁹. Kopplingen till näringslivet behöver stärkas på både lokal och regional nivå. Det finns även stora möjligheter inom samarbetet med folkbildningen och folkhögskolor. Eftersom de nyanlända ofta saknar sociala nätverk med koppling till svensk arbetsmarknad, bör kommuner aktivt arbeta med att skapa ytor där nyanlända bygga nätverk och kontakter som kan leda till arbete.

Samverkan med Arbetsförmedlingen bör vara en högt prioriterad del av kommuners arbete med nyanländas etablering. Att gemensamt utifrån samlade resurser identifiera handlingsutrymme och hitta vägar och kreativa lösningar lokalt, men också delregionalt och regionalt. Samordningsförbunden är en möjlig samverkansarena för nyanländas etablering. Även samarbeten med andra myndigheter och samverkan över kommungränser delregionalt och regionalt stärker kommuners handlingsförmåga. Genom att agera samlat och arbeta tillsammans kan Skånes kommuner agera utifrån en stark gemensam röst och påverka strukturer och system som behöver förändras från att motverka till att främja nyanländas etablering.

²⁸ Segregation: En bild av läget i landets kommuner inför inrättandet av Delegationen mot segregation (Komm2017/00909-5)

²⁹ <http://overenskommelsenskane.se/>

Horisontell och vertikal samverkan innebär samverkansformer där fler samhällsaktörer, på flera nivåer, får höras och delta i både problemformulering och framtagande av lösningar och insatser, så kallad flernivåstyrning. På så sätt ökar förutsättningar för att gemensamma resurser kommer till användning och invånarnas behov och åsikter bidrar till verksamheternas styrning. Kommunens och kommunledningens roll i detta sammanhang är att på olika sätt stödja och göra det möjligt för olika aktörer att samarbeta och bilda nätverksorienterade styrformer och därmed underlätta att lösa problem som i sig kräver resurser och detaljkunskaper som ofta saknas på den strategiska nivån. Sådan styrning baseras på tillit.³⁰ Det handlar också om att bli bättre på att i samarbete med andra ta tillvara och stimulera den innovationspotential och kraft som förmår hitta nya lösningar på komplexa samhällsutmaningar³¹. I mötet med nyanlända som kommer med erfarenhet av relationsorienterade kulturer och samhällen behöver kommuner med tillit skapa utrymme för individer och organisationer med andra erfarenheter av samhällsutveckling att bidra – kanske på nya och främmande sätt som ibland utmanar kommuners föreställningar om hur offentlig verksamhet bör bedrivas. För detta krävs arenor och miljöer som tillåter försök, misslyckanden, lärande och förbättring, för att gemensamt hitta vägar framåt.

³⁰ Läs mer om tillitsbaserad styrning på Tillitsdelegationens webbplats, <http://tillitsdelegationen.se/direktiv/>

³¹ Läs mer om labbet för sektorsövergripande samhällsutveckling – Förnyelselabbet, <http://www.fornyelselabbet.se/>