



LUND UNIVERSITY

Kommunal samverkan under press - Hur sex skånska kommuner inkluderar nyanlända

Mukhtar-Landgren, Dalia; Stubbergaard, Ylva

2019

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):
Mukhtar-Landgren, D., & Stubbergaard, Y. (2019). *Kommunal samverkan under press - Hur sex skånska kommuner inkluderar nyanlända*. (KEFU skriftserie; Nr. 2019:3). KEFU.

Total number of authors:
2

General rights

Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: <https://creativecommons.org/licenses/>

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

DALIA MUKHTAR – LANDGREN
YLVA STUBBERGAARD

KOMMUNAL SAMVERKAN UNDER PRESS
- **HUR SEX SKÅNSKA KOMMUNER INKLUDERAR NYANLÄNDA**

SKRIFTSERIE 2019:3



INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING
VID LUNDS UNIVERSITET

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD	II
KAPITEL 1	1
SAMVERKAN UNDER PRESS	1
1.1 SAMVERKA I ETT KOMPLEXT POLITIKOMRÅDE UNDER TIDSPRESS	1
1.2 STUDIENS SYFTE OCH FRÅGOR	2
KAPITEL 2	3
SAMVERKAN	3
2.1 SAMVERKAN SOM BEGREPP OCH POLITIK	3
2.2 SAMVERKAN I OFFENTLIG SEKTOR.....	4
2.3 REGLERING AV SAMVERKAN FÖR SVENSK FÖRVALTNING.....	4
2.4 SAMVERKAN UNDER TIDSPRESS.....	5
2.5 SAMVERKAN OCH AUTONOMI INOM INTEGRATIONSFRÅGOR.....	7
KAPITEL 3	10
3.1 ERFARENHETER AV SAMVERKAN.....	10
3.2 VAL AV KOMMUNER	10
3.3 BOENDE: ERFARENHETER AV SAMVERKAN INOM BOENDE	12
3.4 SOCIAL INKLUDERING: ERFARENHETER AV SAMVERKAN MED FRIVILLIGFÖRENINGAR	15
3.5 ETABLERING: ERFARENHETER AV SAMVERKAN INOM ETABLERING	18
3.6 UTBILDNING: ERFARENHETER AV SAMVERKAN INOM SFI OCH SAMHÄLLSORIENTERING	22
KAPITEL 4	24
PILOTSTUDIENS SLUTSATSER OCH DISKUSSION	24

FÖRORD

Det pratas mycket om samverkan i den kommunala världen. Mer samverkan förefaller ibland kunna vara lösningen på det mesta som kan uppfattas som besvärligt eller behov av utveckling i den kommunala sektorn. Samverkan är emellertid ett mångfacetterat fenomen och kommer i många olika skepnader. Inte minst kan förutsättningarna för samverkan skilja sig åt mycket, något som författarna i denna rapport tar fasta på när de fokuserar hur kommuner hanterar samverkan under press.

Det snabbt ökande antalet flyktingar som kom till Sverige under hösten 2015 och våren 2016 skapade just press på kommunerna, både från statligt håll men också i form av tidsnöd. En av de centrala frågor som författarna söker svar på är hur omfattande kommunernas handlingsutrymme och handlingskapacitet var under dessa förutsättningar. Till sin hjälp för att besvara dessa frågor har författarna studerat sex skånska kommunernas samverkansansträngningar för att realisera integrationspolitiken. I rapporten illustreras både smidig samverkan och problem i samverkan. Just tidspresen konstaterar författarna har skapat andra förutsättningar för, och andra konsekvenser av samverkan. Författarnas arbetar på Statsvetenskapliga institutionen i Lund.

Projektet har finansierats av KEFUs styrelse. Rapportens innehåll och struktur har diskuterats inom ramen för skriftseriens redaktionella stöd innan den formaterats för publicering i KEFUs skriftserie. Som brukligt svarar författarna själva för de värderingar som görs i rapporten.

Lund i november

Ulf Ramberg

KEFU

Kapitel 1

SAMVERKAN UNDER PRESS

1.1 SAMVERKA I ETT KOMPLEXT POLITIKOMRÅDE UNDER TIDSPRESS

Kommunernas roll är central i integrationspolitiken, inte minst mot bakgrund av att lokalt ansvar länge ansågs stimulera integrationen. Även om det är staten som tar fram de integrationspolitiska målsättningarna, så är det i huvudsak på lokal nivå som genomförandet sker (ex. Lidén & Nyhlén 2015: 111ff). 2016, när denna studie genomfördes, ansvarade kommunerna för SFI, SO och boende, och arbetsförmedlingens lokala enheter ansvarade för etableringen. Därutöver hade frivilligorganisationer en viktig del i arbetet med bland annat social inkludering. Det här innebär dels att kommunernas huvudsakliga engagemang vid flyktingmottagande inträder när flyktingar har beviljats uppehållstillstånd och dels att arbetet kännetecknas av samverkan mellan statliga och kommunala myndigheter men också med frivilligorganisationer och näringslivets aktörer. Samverkan sker därmed dels mellan offentliga aktörer på olika politiska- och administrativa nivåer: statlig, regional samt lokal nivå och dels med det omgivande samhället som näringslivet och den idéburna sektorn. I forskning om styrning beskrivs dessa olika typer av samverkan som vertikal och horisontell. Med många aktörer inblandade är flyktingmottagande ett komplext politikområde där skilda organiseringar och regleringar råder för de inblandade aktörerna.

Den här studien ¹ genomfördes mot bakgrund av de förändringar som kommunerna stod inför vid det snabbt ökande antal flyktingar som kom till Sverige under hösten 2015 och våren 2016. Tidspressen – och det större antalet nyanlända – innebar att den uppkomna situationen skiljde sig från kommunernas tidigare erfarenheter av mottagande och samverkan.

¹ Studien är en pilotstudie om kommuners samverkan för att nå inkludering av nyanlända. Vi tackar Kefu Skåne, som finansierade 3 månaders forskning under 2016. Studien presenterades vid ett Kefu-seminarium den 5 april 2017. Vi vill även tacka dem som i de sex kommunerna tog sig tid att dela med sig av sina kunskaper.

Planeringen av studien gjordes årsskiftet 2015/16 då Sverige ännu inte hade börjat stänga flyktingvägarna via Öresundsbron. Det var då vi såg behovet av att diskutera samverkan under press både i betydelse av påtryckning från staten men också i betydelse av tidsbrist. Under året som projektet pågick så förändrades situationen med migration och integration av nyanlända. Det blev framförallt frågan om integration istället för flyktingmottagande som stod på agendan och kommunerna brottades främst med akut brist på permanenta bostäder och inkludering både socialt och på arbetsmarknaden.

1.2 STUDIENS SYFTE OCH FRÅGOR

Studiens syftet är att undersöka hur kommuner tar emot nyanlända i samverkan med andra aktörer i en komplex kontext med oklara och kanske konfliktfyllda direktiv under tidspress. I analyserna har vi främst fokuserat hur samverkan har organiserats och fungerat för kommunerna utifrån ansvarsfördelning och autonomi. Vi har studerat offentliga dokument och intervjuat främst integrationssamordnare eller motsvarande i sex olika kommuner. Två övergripande frågeställningar har styrt undersökningen:

- Hur har kommunerna organiserat och reglerat samverkan?
- Vilka erfarenheter har kommunerna av att samverka med andra aktörer, både i det kontinuerliga mottagandet och i mottagande under tidspress?

Följande aspekter har särskilt fokuserats:

- Ansvarsfördelning mellan aktörerna
- Aktörernas autonomi i samverkansprocesser

I akt att genomföra studiens syfte och besvara dess frågor är rapporten indelad i följande kapitel. I kapitel 2 ges en översikt över samverkan och samverkan inom ramen för integrationspolitiken. I kapitel 3 presenteras de sex kommunernas erfarenheter av samverkan inom ramen för boende, social inkludering, etablering samt utbildning. I avslutande kapitel 4 redogörs för studiens slutsatser.

Kapitel 2

SAMVERKAN

2.1 SAMVERKAN SOM BEGREPP OCH POLITIK

Kraven på samverkan är kännetecknande för den svenska förvaltningsmodellen, men samtidigt har samverkanskraven, av olika skäl, ökat: En orsak är att de så kallade stuprören ofta setts som ett hinder för att klara välfärdsstatens utmaningar. Ett annat, relaterat, skäl är att de krav som ställts på specialisering inom välfärdsstaten, har inneburit en organisatorisk fragmentering och renodling (Haraldson 2016: 15–17). Syftet med samverkan blir i dessa fall att skapa ett helhetsperspektiv – där ”helheten” kan röra såväl en målgrupp, eller ett specifikt problem. I så mån har samverkan setts som en ”lösning” på en mängd välfärdsproblem (Haraldson 2016: 16). I relation till integrationspolitiken kan ”helhetsperspektivet” sägas röra gruppen nyanlända (med uppehållstillstånd), där ambitionen är att de genom boende, etablering, språk/SO-stöd ska integreras i samhället. Till detta kommer också olika typer av stöd för inkludering, ofta i samarbete med civila samhället. Utöver detta kan samverkan också sägas röra lösningen av för kommunen upplevda eller förutsedda problem. Intervjuerna med kommunerna visade t ex att de önskade samverka närmare med arbetsförmedlingen mot bakgrund av oron över att en misslyckad etablering skulle medföra en ekonomisk kostnad för kommunen på sikt.

Lyfter vi blicken kan samverkan ses som en del i en övergripande utveckling mot nätverksstyrning och processer där olika aktörer arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål. Även i den internationella forskningen har frågan om behovet av att komma bortom en så kallad *silo-mentality* lyfts fram (Wanna 2008). Ytterligare ett motiv för att samverka är ett ökat behov av att mobilisera ekonomiska resurser, stöd men också kunskap från såväl privata aktörer som civilsamhällsorganisationer (Fenwick, Johnston Miller, McTavish 2012; Kronsell & Mukhtar-Landgren 2019). Det här har också inneburit en utveckling där kommuner deltar i olika – mer eller mindre tillfälliga – samarbeten som till exempel ett projekt, samtidigt som de agerar inom ramen för de traditionella linjeorganisationerna. Denna utveckling har begreppsliggjorts i termer av att kommuner (parallellt och överlappande) agerar inom ramen för såväl temporära som permanenta organisationer (se till exempel Godenhjelm, Lundin & Sjöblom 2015; Fred 2018). I nätverksforskningen fanns länge en tendens att se det offentliga som bara en av flera aktörer, men en rad studier pekar idag snarare på det offentligas särställning (Pollitt & Bouckaert 2011: 20). Här rör diskussionen

om meta-governance frågar om hur det offentliga kan styra *inom* governance (Bell and Hindmoor 2009; Milward & Provan 2000: 361). Samverkan har i en internationell kontext knutits samman till en så kallad "devolution revolution" (decentraliserings/delegerings-revolution) och en tilltro till att problem löses bäst lokalt och i samverkan mellan olika aktörer, inklusive civila samhället (Connelly m.fl 2008: 18).

2.2 SAMVERKAN I OFFENTLIG SEKTOR

Samverkan har kännetecknat svensk förvaltning under lång tid, samtidigt är det också så att organisering och styrning genom samverkan har ökat under senare år (Chaib 2018: 7). Samverkan inom offentlig sektor sker dels mellan och inom olika organisationer, men också mellan sektorer. Det här innebär att samverkan sker mellan enheter som har olika målsättningar, olika problemformuleringar och olika intresse och engagemang i frågan. Vidare kan samverkan vara såväl frivillig som "påtvungad" av staten, där staten i det sistnämnda fallet förordar vilka organisationer som bör samverka för att lösa problemen (Blomgren-Bingham et al 2008: 8-9).

Men samverkan i offentlig sektor kännetecknas inte enbart av att det är en process där olika organisationer, med olika huvudmannaskap, ska arbeta tillsammans, utan också att det är en process med krav gentemot det offentliga från kommunens medborgare i form av transparens, förankring och deltagande (Blomgren-Bingham et al 2008: 3, 8-9). Samtidigt finns också en vetskap om att olika aktörer har olika villkor, och att relationerna mellan aktörerna kan kännetecknas av en asymmetrisk tillgång till t.ex. resurser och kunskap (Pollitt & Bouckaert 2011). Det här innebär dels att samverkan kan inkludera kommunens medborgare, till exempel (men inte uteslutande) genom civilsamhället, men också att den förda politiken bör vara accepterad och förankrad hos medborgarna. Båda dessa dimensioner aktualiserades också i intervjuerna: integrationsfrågan är en laddad fråga, inte minst mot bakgrund mot den press som kommunerna arbetat under, och de oklara och snabba förändringar som kännetecknar politikområdet som även leder till osäkerhet bland kommunens egna medborgare.

2.3 REGLERING AV SAMVERKAN FÖR SVENSK FÖRVALTNING

Förvaltningslagen 6§ (1986:223) stadgar att "varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. I den senare Förvaltningslagen (2017:900) används begreppet samverkan i paragraf 8:

En myndighet ska inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter” /.../ En myndighet ska i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter.

I Bergling m. fl. framhålls två svårigheter med kravet på samverkan: myndigheten ska själv avgöra om tid och resurser finns för samverkan; legalitetsprincipen gäller samverkan inom myndighetens verksamhetsområde vilket innebär att myndigheter inte får utökade befogenheter för att uppfylla kravet på samverkan (Berling m.fl. 2016:92). Det är generella bestämmelser om samverkan som finns i Förvaltningslagen, sedan finns det regler som ska tillämpas vid specifika situationer av samverkan.

Med hänvisning till lydnapplikten gentemot regeringen menar MSB att myndigheterna har att respektera och medverka till samverkansuppdraget. Frågan som aktualiseras är om krav på samverkan på detta sätt tar över myndigheternas självständighet, särskilt i krissituationer. Med dessa frågor visar Berling m. fl. att det saknas en tydlig legal definition av samverkan, det saknas också regler som anger hur samverkan ska möjliggöras. Även om det refereras till krissituationer med behov av mycket snabba insatser och därmed nödvändig tydlighet om vad som ska göras och med precisering av vem som ansvarar för vad, så poängteras även behov av överenskommelser om vad samverkan ska innebära. Denna aspekt lyfts fram som central av de flesta forskare oberoende av vilken typ av samverkanssituation som diskuteras.

Under ett par år har emellertid lagar och förordningar förändrats med konsekvenser för organisering och praktik inom integration. Regelförändringar med kort framförhållning kan leda till osäkerhet och oklarhet om vad som gäller.

2.4 SAMVERKAN UNDER TIDSPRESS

Otydlighet eller mångtydighet i styrning av verksamheter tillsammans med oklar arbets- och ansvarsfördelning är problem som ofta påtalas i forskning om implementering av beslut. Detta gäller i synnerhet när det handlar om komplexa frågor där det råder politisk oenighet (ex. Herttinger 2003; Lundquist 1987; Rothstein 2010). Ibland kan politiska konflikter förhindra att tydliga mål skapas och då kan konflikterna skjutas fram så att förvaltningen måste lösa dem när åtgärder ska sättas in. Integrationsinsatser för nyanlända visar många sådana situationer – otillräckligt med personal för att ordna Sfi, bostäder, skolplatser etc. samtidigt som kommunerna ska ordna detta med kort varsel. De senaste årens

snabba förändringar i regler och uppgifter kan stärka samverkan men också försvåra samverkan. Tidspress och osäkerhet diskuteras inte ofta i forskning om samverkan, däremot betonas att för att samverkan mellan parter ska fungera bra behövs tid, kontinuitet och uthållighet (Haldorson 2016:35; Bryson & Crossby & Stone, 2006). Inom krisforskningen är tidsaspekten däremot central, här utgår man från att förloppet kan vara snabbt

Aktörerna måste försäkra sig om att man har samma uppfattning om vad som hänt, hur krisen kommer att utvecklas, vilken inriktning man bör ha för sina åtgärder och vilka prioriteringar som bör göras. Aktörerna är beroende av information från varandra. Den informationen om händelsen som skall förmedlas till allmänheten och media måste vara samstämmig. Områdesansvaret på den lokala nivån handlar om att få till stånd denna samordning. (prop. 2005/06:133 citerad i Berling 2016:98)

Tidsfrågan diskuteras i allmän samverkanslitteratur som att det behövs tid för att de inblandade ska kunna få förståelse och kunskap om de olika professionernas områden och villkor. Det antas även ta tid att finna former för samverkan, dessutom så lyfts behov av tillit mellan de medverkande personerna fram, tillit som kräver tid för att utvecklas (Spekkink & Boons, 2015). Kontinuitet främjar förtroende och kunskap om varandra och byte av inblandade personer ses därför som hinder för fungerande samverkan. Tid betraktas därmed som en resurs för att skapa goda relationer, fungerande processer och bredare kunskap i samverkan. Förändring är motsatsen till kontinuitet när det gäller administrering och styrning. Efter att oväntat många flyktingar sökte asyl i Sverige 2015–2016 genomfördes många förändringar, dessutom inom mycket små tidsramar.

I utvärderingar som statliga myndigheter har gjort av förmågan att ta emot asylsökande och integrera nyanlända i anslutning till 2015 så har man emellertid lyft fram tröghet som problem. Institutionalisering och rutiner ses här som hindrande för ett effektivt mottagande (RRV; Justitiedepartementet). Några forskare har dessutom funnit att osäkerhet kan vara en drivkraft för att skapa nätverk och för att samverka (Qvist, 2012) och att mångtydighet och otydlighet i styrning kan skapa ett handlingsutrymme för nya aktörer att mobilisera och förhandla fram nya samverkansformer (Hertting, 2003).

2.5 SAMVERKAN OCH AUTONOMI INOM INTEGRATIONSFRÅGOR

Inom integrationsområdet har staten kontinuerligt uppmuntrat samverkan mellan både lokala och statliga myndigheter, och mellan myndigheter och civilsamhället (Qvist 2012; Hertting 2003). Integrationspolitiken kan därmed ses som exempel på tvärssektoriellt samarbete (Pierre & Sundström 2009). Inledningsvis, när många sökte asyl under 2015–2016, fanns oklarheter och spänningar när det gällde kommunernas autonomi i förhållande till staten. Vem ansvarade för vad? Kunde kommuner neka att ta emot flyktingar? Vilka konsekvenser kunde samverkan få för kommunernas autonomi?

Autonomi används som analytiskt begrepp i studien och behandlas som sammansatt av två dimensioner: handlingsförmåga och handlingsutrymme (Lundquist, 1987). Handlingsutrymmet regleras formellt av lagar, förordningar och andra beslut men även informellt genom traditioner och framvuxna normer. Genom dessa begränsningar avgränsas och skapas det utrymme som aktörerna upplever sig ha att agera inom och som de menar att de har självbestämmande inom. Handlingsförmåga innebär att resurser av olika slag kan kopplas till handlingsutrymmet. För att kunna utnyttja handlingsutrymmet behövs olika typer av resurser som exempelvis: personal, tid, kunskap, mandat, tilltro, ekonomi, lokaler för möten etc. Kommunernas autonomi i samverkansprocesser analyseras genom att se hur resurser är relaterade till samverkan och hur öppna institutioner och regelverk är för samverkan samt vilka erfarenheter man har av tidigare samverkan inom andra politikområden.

Omfattande lagändringar har gjorts efter att asylansökningarna ökade under 2015, de presenteras under enskilda politikområden nedan. De lagar som fick störst konsekvenser för denna studie var nya bosättningslagen (2016:36) där möjligheter att anvisa boenden stärktes på bekostnad av eget valt boende (Ebo) och med bestämmelser att alla kommuner blev skyldiga att ta emot personer som fått uppehållstillstånd. Syftet med denna lagstiftning angavs vara att fördela andelen nyanlända mellan kommunerna. Bosättningslagen, också kallad anvisningslagen, började gälla den första mars 2016. Egenbosatta (Ebo) har i de flesta kommuner varit fler än kommunanvisade. Nyanlända måste vara skrivna i en kommun för att komma med i etableringsinsatserna och få ekonomisk ersättning.

För de nyanlända kan man utgå från att Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige fick en mycket stor betydelse. De tillfälliga uppehållstillstånden skulle gälla i 13 månader. Vad denna lag kommer att innebära framöver är oklart och kommunerna var osäkra på hur lagen skulle tillämpas. Ytterligare en lag som fick direkt inverkan för enskilda

nyanlända var den tillfälliga begränsningen, giltig till 2019, av möjligheter till familjeåterförening för alternativt skyddsbehövande. Däremot hade flyktingar möjlighet till återförening. Vid återförening skulle krav ställas på egenförsörjning ”man måste kunna försörja både sig själv och de anhöriga. Lagändringen gäller inte om anknytningspersonen är barn eller söker om uppehållstillstånd inom tre månader efter att skyddsbehövande fått uppehållstillstånd”. En ändring av etableringsarbetet som arbetsförmedlingen har huvudansvar för föreslogs gälla fr om 1 januari 2018 (DS 2016:35). I förslaget som presenterades av etablerings- och arbetsmarknadsminister Ylva Johansson lyftes behov av kortare etableringstider fram som en motivering till förändring. Etableringsplanen blir etableringsprogram där ”rättighet till plan och insatser ersätts med anvisning till ändamålsenliga insatser”. Ersättning ska kunna dras in om man inte följer programmet, en ökad flexibilitet i programmen förväntades även leda till högre effektivitet.

När regeringen presenterade sina insatser 2017, med syfte att underlätta kommuners mottagande var det främst ekonomiska resurser som nämndes: ersättningen för mottagande av nyanlända höjdes från 83100 kr/person till 125 000 per person; Förenklat nytt ersättningssystem för mottagande av ensamkommande barn och unga; Skolsatsningar på över 10 miljarder till generella och riktade satsningar för nyanlända; Särskilda medel till Länsstyrelsen och till kommunerna som stöd för att hyra ut till nyanlända av privata hyresvärdar. Men regeringen stramade även åt resurser genom att rätten till bistånd skulle upphöra tidigare för vuxna nyanlända som inte bor tillsammans med ett barn under 18 år (Lag om ändring i lagen 1994:137 om mottagande av asylsökande m.fl. gäller från 1: a juni 2016). Även inom bostadsbyggande diskuterades tidsbegränsade regler. Bl. a föreslogs tidsbegränsade bygglov för flyttbara bostäder tillsammans med andra förenklingar i regler som var tänkta att stimulera bostadsbyggande. Dessa förändringar presenteras nedan under avsnittet om boende.

Förändringar i ersättningsnivåer för generella bidrag som etableringsbidrag och bidrag för ensamkommande kan få stora konsekvenser för kommunernas integrationsarbete. Särskilt när nedskärningar skapar ökat behov av andra bidrag som kommunerna ansvarar för. Staten har infört flera olika riktade statsbidrag som länsstyrelsen administrerar. Riktade bidrag kräver ansökningar och är kortsiktiga. Ansökningsprocesser binder arbete och skapar osäkerhet om den framtida verksamheten genom att kommunerna inte i god tid kan planera för vilka projekt som kan skapas. En typ av bidrag är extramedel för att kompensera för utökade kostnader t ex för skola.

Föränderlig och otydlig styrning skulle kunna öka handlingsutrymmet genom att kommunerna utnyttjar att hanteringen av ärenden inte har hunnit

institutionaliseras, det kan m a o finnas ett tolkningsutrymme innan rutiner hunnit skapas. För att utrymmet ska kunna användas på ett konstruktivt sätt krävs dock att det finns en alternativ strategi som de anställda agerar utifrån. Om de istället försöker anpassa sig till nya otydliga regler skapas osäkerhet och ärenden riskerar att inte handläggas alls i väntan på tydligare instruktioner. Det är lätt att föreställa sig att handlingsförlamning kan bli en konsekvens i den här typen av situationer, i synnerhet om det finns risk för att de anställda ökar kommunens kostnader om instruktioner feltolkas.

Sammantaget har riksdagen beslutat om ett stort antal lagändringar som påverkar kommunernas integrationsarbete. En ekonomisk konsekvens är att långvarigt försörjningsansvar förskjuts till kommunerna med den nya etableringspolicyn och förändringar i biståndsrätten. Tillfälliga anslag förstärker kommunernas förutsättningar att genomföra krav inom framför allt skola. Regeländringar inom bostadsbyggande tillsammans med visst riktat ekonomiskt stöd är också avsett att underlätta för kommunernas skyldighet att ordna bostäder. Samtidigt som den formen av riktat stöd försvårar planering.

Kapitel 3

3.1 ERFARENHETER AV SAMVERKAN

I denna del av rapporten analyseras information som har insamlats genom intervjuer med personer som ansvarar för eller på annat sätt har betydelse för kommunernas genomförande av integrationspolitiken. Studien fokuserar fyra olika områden, vilka visas i fig. 1.

Organisering/ verksamhet	Resurser (handlings- kapacitet)	Reglering (handlings- utrymme)	Utförande	Ansvar
Boende				
Social inkludering				
Etablering				
Utbildning: SFI- SO/skola				

Figur 1, (utvecklad från Lundqvist 2014)

Hur samverkan mellan olika aktörer fungerar i praktiken utreds med hjälp av organiseringsdimensionerna i figur 1 som fokuserar autonomi och ansvar för kommunerna. De fyra olika verksamheterna: boende, utbildning, etablering samt social inkludering kommer dels att få betydelse för de nyanländas och de ensamkommande barnens framtid dels för hur kommunerna utvecklas framöver, såväl ekonomiskt som socialt. Kommunerna har en central roll i samtliga verksamheter här men ansvaret fördelas mellan olika aktörer.²

3.2 VAL AV KOMMUNER

Studien begränsades till att omfatta intervjuer med integrationssamordnare eller motsvarande i sex kommuner. Vid val av kommuner sökte vi en variation av

² Information om uppgiftsfördelning för de olika verksamheterna har hämtats från dokument på migrationsverket.se och lansstyrelsen.se samt från intervjuer.

erfarenheter av samverkan. Urvalet baserades på antal nyanlända och hur länge kommunen har tagit emot nyanlända. Antal nyanlända inkluderade både eget valt boende (EBO) och kommunplacerade.³ Intervjuer genomfördes utifrån tematiska frågor som arbetats fram utifrån forskning om samverkan och integration. I en kommun hade vi en gruppintervju där anställda som ansvarade för olika delar av integrationen deltog.

Följande kommuner valdes ut för intervjuer:

Helsingborg, ny kommun för anvisade platser men stor EBO inflyttning. En större kommun och med i projekt om myndighetssamverkan ”Mötesplatser och information” där samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket och SKL stärks i syfte att underlätta de nyanländas etablering.⁴

Hässleholm – ”mellankommun” när det gäller antal nyanlända och med politiska spänningar om mottagande.

Kristianstad – relativt många nyanlända och med en lång erfarenhet av integrationsfrågor, sedan januari-17 med i projektet ”mötesplatser och information” (se ovan, Helsingborg).

Lomma – få nyanlända och är ny kommun med anvisade platser.

Trelleborg – gränskommun och många asylsökandes första ankomst i Sverige.

Östra Göinge – är bland de 10 svenska kommuner dit flest nyanlända flyttar, främst genom eget val av boende (EBO).

³ Information om antal nyanlända hämtades från Länsstyrelsen Skåne (20160719), tabell ”överblick 2016 Skåne.

⁴ Se vidare under erfarenheter av samverkan inom etablering.

3.3 BOENDE: ERFARENHETER AV SAMVERKAN INOM BOENDE

I en enkät från Boverket 2016 uppgav 240 (av Sveriges 290) kommuner att det råder underskott av bostäder i deras kommun.⁵ För många kommuner blev den här situationen mer akut mot bakgrund av introduceringen av Bosättningslagen 2016. Bosättningslagens (2016:38) bestämmelser om mottagande av nyanlända innebar inte förändringar avseende vilka aktörer som är involverade i styrningen av bosättning. Det fortsatte vara arbetsförmedlingen, migrationsverket och länsstyrelserna tillsammans med kommunerna som ansvarade för olika delar av bosättningen av nyanlända.⁶ Sedan den 1 mars 2016 är samtliga kommuner skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning. Migrationsverket matchar och anvisar nyanlända (och anhöriga) enligt en beräkning som inkluderar en rad primära och sekundära matchningskriterier, t.ex. kommunens storlek, arbetsmarknadsläge och antal som redan vistas (migrationsverket.se). Därutöver tas också hänsyn till *särskilda behov* (t.ex. av specialistvård, institutionsboende) och *särskilda skäl* (t.ex. arbete, studier, släktband). Efter anvisningen har kommunen två månader på sig att ordna ett boende (anvisningar för ensamkommande sker inom ramen för ett annat lagrum).⁷

Bostadsförsörjning med avseende på nyanlända är ett område som numera kännetecknas av styrning *genom* samverkan. Det här är en process där centrala eller regionala aktörer ges ansvar att samordna kommuners arbete genom allt från ekonomiska styrmedel till styrning genom dialoger och goda exempel. Länsstyrelsen har en samordnande funktion på länsnivå, där de har fått i uppgift att “föra dialog med kommunerna i syfte att kommunen ska planera för mottagandet samt anmäla tillgängliga bostäder.”⁸ Det här innebär att länsstyrelserna ska stödja kommunerna samt följa upp hur de organiserar och implementerar sina insatser. Därutöver ska de “främja regional samverkan mellan kommuner, myndigheter, företag och organisationer.”⁹ Utöver länsstyrelsen har

⁵ Boverket:

[http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadse
nkat-en-i-korthet/](http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadse
nkat-en-i-korthet/) (2016)

⁶ Länsstyrelsen: <http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bosattning/Pages/default.aspx> (2017-03-09)

⁷ Länsstyrelsen: [http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/svenska-for-invandrare/lagar-och-forordningar-som-
styr-sfi/Pages/default.aspx](http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/svenska-for-invandrare/lagar-och-forordningar-som-
styr-sfi/Pages/default.aspx) (2017-04-23)

⁸ Länsstyrelsen: [http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bosattning/Pages/svar-pa-vanliga-fragor-
om-bosattningslagen.aspx](http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bosattning/Pages/svar-pa-vanliga-fragor-
om-bosattningslagen.aspx) (2017-03-09)

⁹ Migrationsverket: [https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-
uppehallstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html](https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-
uppehallstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html) (2017-03-09)

även SKL en styrande funktion genom sin roll i att föra “kommunernas talan” i dessa samverkansprocesser,¹⁰ samtidigt som de – likt Boverket – styr genom framtagandet av kunskap (goda exempel).

Organiseringen av samverkan inom boendeområdet varierade betydligt mellan de undersökta kommunerna. En dimension som var avgörande var tidigare erfarenheter av området. Vissa kommuner hade en längre erfarenhet av att anvisa boenden, både för nyanlända och för ensamkommande, och andra kommuner hade mindre erfarenhet och därmed inte tidigare inarbetade processer och samarbetsrelationer. I vissa (inte alla) kommuner fanns ett allmännyttigt bostadsbolag, med vilket kommunen kunde upprätta ett samarbetsavtal, och vissa kommuner ägde bostadsrätter. En annan dimension var tidigare samverkansrelationer med stiftelser och privata fastighetsägare, samt tillgången till sådant som modulbostäder, paviljonger m.m.

Hur organiserade då kommuner det interna samverkansarbetet med boendefrågan? De kommunala aktörer som blev givna aktörer i detta arbete var å ena sidan socialförvaltning, etableringsenheter och andra förvaltningar som arbetade med nyanlända och å andra sidan aktörer såsom fastighetskontor och stadsbyggnadskontor (som arbetade med riktlinjer för bostadsförsörjning och markanvisning liksom mark- och exploateringsavtal vid nybyggnation). Därutöver kunde det kommunala bostadsbolaget vara centralt, men även räddningstjänsten eller andra aktörer med normerande regelverk inom området. Kommuner organiserade samverkan mellan dessa aktörer på olika sätt. En av kommunerna utsåg en person som ansvarig för att samordna mellan dessa aktörer (Lomma), och en annan kommun valde istället att lägga bostadsfrågan under redan existerande enheter som t.ex. etableringsenheten eller socialtjänsten. I Trelleborgs kommun var integrationsarbetet sedan tidigare organiserat kring etablering, och när bosättning introducerades i det kommunala ansvaret under 2016 placerades den under samma nämnd och införlivades i den befintliga organisationens etableringsfokus, med en särskild ansvarig för boendedriftsprocessen (intervju Trelleborg). Lomma kommun valde att organisera genom en aktör som samordnade de olika parallella integrationsprocesserna. Här träffades kontinuerligt aktörer som socialtjänst, fastighetschef, kultur- och fritid och integrationssamordning för skola och kontrollerade såväl kapacitet, behov som processer för mottagande (intervju Lomma). En tredje variant var att skapa flera subgrupper inom integrationsarbetet

¹⁰ <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html> (2017-03-09)

där olika förvaltningar ansvarade för samverkan inom olika områden. Dessa kunde vara mer eller mindre fastställda och organiserade, där vissa var mer tillfälliga och ”vaga” i sin samverkanskaraktär, och andra hade tydligare konturer och mandat. Kristianstad skapade en samverkansgrupp med representanter från flera förvaltningar för att arbeta med boendefrågan (intervju Kristianstad). Ett annat exempel på det sistnämnda är Helsingborg. Här hade fastighetsförvaltningen ”det bostadssociala programmet” (intervju Helsingborg) och de samordnade flera aktörer inklusive en representant från allmännyttan och räddningstjänsten. I intervjun påtalades också vikten av ett tydligt mandat och ansvar: ”Här pekar man med hela handen att det är fastighetsförvaltningen som ska äga den frågan och hålla samman, så de utsåg en chef som ska vara sammankallande, de kvarstår fortfarande” (intervju Helsingborg).

En självklar samverkansaktör var det kommunala bostadsbolaget (i de kommuner som hade ett sådant). Allmännyttans bostadsbolag är numera bolag som ska drivas enligt affärsmässiga principer, vilket dels ger dem en särställning, men som också skapar ett organisatoriskt avstånd mellan bostadsbolaget och kommunen. Det här innebar administrativa hinder i samverkan mellan kommunen och bostadsbolaget, något som också förstärktes av att vissa bolag ville hyra ut till kommunen istället för att hyra ut direkt till hyresgästen (intervju Trelleborgs kommun). Det här problemet förekom även med privata hyresvärdar, och var en problematik som i förlängningen innebar en administrativ börda för kommunen.

Bostadsbristen gav upphov till nya former av ägande och boende. Dels fanns förslag till tillfälliga bostäder men det talades också om att uppmana till nya ägandeformer. T ex så försökte man i Kristianstad stimulera socialt företagande genom fastighetsbolag. Om föreningar äger bostäder som hyrs ut till nyanlända så kan hyresintäkterna gå till föreningarna samtidigt som integration och gemenskap befrämjas (intervju Kristianstad).

Samverkan inom bostadsområdet kännetecknades av en påtaglig press, och kommunerna beskrev området som en utmaning. Utmaningen låg inte så mycket i samverkanssvårigheter som i praktiska och ekonomiska utmaningar på grund av resurs- och/eller bostadsbrist. Flera av de intervjuade kommunerna beskrev hur de i brist på bostäder riskerade att gå mot ett underskott under året, då bristen på boendemöjligheter innebar att man behövde sätta nyanlända på hotell (intervju Trelleborg).

En spänning som lyftes fram i intervjuerna var också den mellan kortsiktiga - och långsiktiga lösningar: det fanns en upplevd oklarhet i den långsiktiga planeringen, vad händer t.ex. på sikt med storleken på kommunanvisningar? Och vad händer med gruppen som har tillfälliga uppehållstillstånd? Flera kommuner beskrev hur viktigt det är med långsiktiga lösningar som inte leder till att man bygger in en

marginalisering genom tillfälliga bostäder och problem med trångboddhet (t.ex. Lomma, Östra Göinge), eller planerar på ett sätt som ökar segregationen; ”vi kanske inte ska flytta ut nyanlända till bostadsområden som redan har det rätt så tufft” (intervju Helsingborg).

3.4 SOCIAL INKLUDERING: ERFARENHETER AV SAMVERKAN MED FRIVILLIGFÖRENINGAR

Civilsamhället har i ökad utsträckning blivit aktiva inom områden som tidigare var helt offentliga t ex inom social service och omvårdnad (Lundström & Wijkström 2002). Forskning har bl. a. lyft fram problem med styrning, kontroll och ansvar i relationen mellan det offentliga och civilsamhället. Inom området social inkludering i studien varierade det angående vem som var ansvarig för finansiering, utförande samt reglering. Formerna för samverkan mellan civilsamhället och kommunerna förekom på olika sätt. Samverkan reglerades ibland i ekonomiska avtal, ibland i form av ett gemensamt projekt och andra gånger enbart genom att civilsamhället tog hand om t ex mötesplatser för nyanlända i kommunerna. Det handlade då om en verksamhet där kommunerna inte alls var inblandade utöver att de upplät möteslokaler (som oftast ses som ett ekonomiskt bidrag). Finansiering av projekt kunde t ex ske genom Europeiska socialfonden¹¹, länsstyrelsens §37 anslag eller från kommunernas stöd till frivilligorganisationer. De flesta av denna studies kommuner hade sökt §37 anslag. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (Mucf) hade också program och olika typer av projektstöd som kommuner och civilsamhället kunde söka¹².

Två av kommunerna (Trelleborg, Kristianstad) hade upprättat en lokal överenskommelse om samverkan mellan kommunen, föreningar och andra organisationer. Trelleborg skrev avtalet redan i oktober 2013 medan Kristianstad formaliserade avtalet 2016. Principiellt anges att avtalen ska skapa förutsättningar och strukturer för dialog och samverkan mellan parterna samtidigt som man vill öka frivilligorganisationernas roll som opinionsbildare och välfärdsutvecklare. Samma kommuner hade ett antal bidrag som kunde sökas av föreningar för deras verksamheter. Av dokumentet ”Överenskommelse om samverkan mellan Region Skåne och idéburen sektor i Skåne” (reviderad från 2010 års överenskommelse)

¹¹ <http://www.esf.se/sv/> (2017-02-08)

¹² <https://www.mucf.se/> (2017-02-08)

kan man förstå att det förväntas att tydlighet och enhetlighet skapas i samverkan mellan parterna ”Genom lokala överenskommelser definieras och regleras samverkan, vilka värden, innebörder, åtaganden etc” (Överenskommelse 2014).

I måldokumentet för överenskommelsen understryks att resurser är kopplade till samordningsarbetet inom överenskommelsen. Med denna studies analysdimensioner förväntades m a o avtalet leda till *handlingsförmåga*. I måldokumentet anslås principer för samverkan och bland dessa finns ”Självständighet och oberoende” som anger en viljeriktning att samverkan inte ska betyda att frivilligorganisationer får minskat handlingsutrymme genom avtalet. Särskilt betonas att föreningarna ska kunna ha en självständigt kritiskt granskande roll. Men i denna studie har inga föreningar intervjuats och det går därför inte att säga något om hur de upplever sitt handlingsutrymme i samverkan med kommunerna (se Håkansson & Kassman & Scaramuzzino, 2011). Vårt perspektiv var utifrån kommunerna och generellt kan man dra slutsatsen att kommunerna har stärkt sin kapacitet att integrera och inkludera samhället med hjälp av samverkan med frivilligföreningar. I en av våra kommuner (intervju Hässleholm) behövde man vid några tillfällen informera om kommunens ansvar för verksamheter när frivilligföreningar önskade ta på sig uppgifter som kommunen ansvarade för. Kommunen arrangerade även föredrag för personer som arbetade frivilligt med människor som sökte asyl, för att de skulle kunna besvara frågor, men också för att de ideella aktörerna skulle kunna hantera svåra situationer.

De kommuner som inte ingick lokala överenskommelser med den tydlighet som denna typ av avtal gav, ingick andra former av skriftliga avtal, särskilt i de fall där de hade ekonomisk samverkan i projekt. De flesta kommuner försökte också möjliggöra för frivilligföreningarna på andra sätt. Ett sätt var att utlysa bidrag för olika verksamheter, som föreningarna kunde söka.

Det varierar i vilken utsträckning som kommunerna tyckte att de borde ha en aktiv roll för att samverka med civilsamhället. Några kommuner var mycket aktiva i att skapa samverkansmöjligheter genom att ordna informerande och organiserande möten (Kristianstad, Hässleholm), en annan sökte få samverkan att fungera mellan föreningarna genom att inta en möjliggörande roll (Helsingborg).

En av de mindre kommunerna (Östra Göinge) hade ett mycket nära samarbete med civilsamhället. Det ansågs självklart att föreningar kunde ställa krav på kommunen om stöd och att man gemensamt skulle hantera frågor:

Det finns en anda att man vill lösa saker och ting här i Ö Göinge. Fotbollsklubbarna kan ju tycka att det är svårt med nya medlemmar som inte kan språket, men här säger man och uppvaktar kommunen - vi

vill starta en utbildning för ungdomar som har bott här ett tag, så att de kan fungera som tränare. Vi söker då projektpengar. Det gör de tillsammans med kommunen /.../ (intervju Ö Göinge)

Samma kommun var särskilt intressant i termer av samverkan för integration då många människor valde att bosätta sig här. Här presenterades en positiv syn på samverkan för ett gemensamt socialt inkluderande samhälle. Samverkan med föreningar talades om som ett sätt att bygga det fortsatta samhället. Där nyanlända bidrar till befolkningstillväxt och till förväntad ekonomisk tillväxt samt till en framtidstro i kommunen. Kommunen gav aktivt stöd till samverkan med föreningar för olika ändamål. Här fanns en sammanflätning av olika roller, men vid ekonomiska utbyten formaliserades relationerna. Ett projekt som hade pågått i flera år under olika faser syftade till att skapa ett gemensamt Östra Göinge där integration gavs betydelsen av ömsesidig integrering mellan nyanlända och tidigare invånare (intervju Ö Göinge).

Lomma kommun hade inte tidigare haft behov av att samverka med frivilligföreningar för mottagande av nyanlända då de dels inte har haft några kommunanvisade och heller inte haft många inflyttade enligt EBO. I och med bosättningslagen förberedde Lomma stöd till föreningslivets verksamheter för social inkludering av de nyanlända:

Jag tänker väl att social inkludering hänger på att vårt samhälle vill integrera och välkomna nya invånare. Vi kan ha hur mycket åtgärder som helst men om inte invånarna i vårt samhälle hänger på...det blir en utmaning för oss att hitta de där vägarna till dialog där invånarna känner att de har inflytande och delaktighet i de här processerna. Vi har ingen färdig modell för det...jag tänker delaktigheten här... jag har en fråga här hur jobbar vi med civilsamhället? den frågan är gigantisk, och vi har ju en del motstånd i denna kommunen, och hur arbetar vi för att möta det? Vi kallar till informationsmöte och då kommer det 6 personer, medan jag vet att det finns slutna grupper på Facebook med 100 människor som är jättearga ...” (intervju Lomma).

Ett annat citat från intervjuerna får illustrera kontrasterna i relationer mellan kommuner och föreningslivet. Erfarenheterna från Lomma skiljer sig helt från erfarenheter av liknande ansträngningar i Kristianstad:

jag kallade /.../ till ett möte med alla som var intresserade av att engagera sig kring ett värdigt mottagande. /.../ Det var studieförbund, det var föreningar. Idrottsföreningar, Kristianstad för alla – som vissa föreningar ingår i, de föreningarna har alltså redan en paraplyorganisation, med gemensamma tankar mot rasism och för integration. Där var också representanter från Röda Korset, Rädda

Barnen, FN föreningen/.../. Det var i tidningen och på webb-sidan om att mötet skulle äga rum.

Vi hade 75 platser och det var fler som anmälde sig. Så jag sa till de sista som anmälde sig dagen innan att tyvärr kunde de inte få plats (intervju Kristianstad)

I Kristianstad placerades integrationsfrågor organisatoriskt i arbete- och välfärdsnämnden. Arbete- och välfärdsförvaltningen var stor och hade en omfattande verksamhet med barn och ungdom, ensamkommande, frågor om utbildning, utveckling och arbete. Även integrationsrådet fanns under arbete- och välfärdsnämnden. Rådet koordinerade information mellan kommunen och föreningar som arbetade med integrationsfrågor. Fyra gånger om året ordnade Integrationsrådet möten med frivilligsektorn för att utbyta information (intervju Kristianstad). Liknande regelbundna möten organiserades av Hässleholms kommun som också hade ett stort och aktivt föreningsliv som mobiliserades i samband med att många asylsökanden kom till kommunen (intervju Hässleholm).

Det kan konstateras att kommunerna tog väldigt olika roller i relation till föreningslivet. Några var mycket aktiva och såg behovet av frivilliga föreningar i arbetet medan andra kommuner inte betraktade detta som en kommunal fråga. Trots att t ex Trelleborgs kommun hade ingått en lokal överenskommelse – ”Tillsammans” – med föreningslivet så försökte de hålla sig utanför samordning och mobilisering av föreningar och uppmanade istället människor som ville hjälpa asylsökande och nyanlända att vända sig till kyrkan 2015 (intervju Trelleborg).

3.5 ETABLERING: ERFARENHETER AV SAMVERKAN INOM ETABLERING

Etablering av nyanlända på arbetsmarknaden är en statlig angelägenhet. Det har emellertid länge funnits ett upplevt behov från statens sida att skapa förutsättningar för lokal samverkan med avseende på etablering, ett exempel härvidlag är de AUC (arbets- och utvecklingscentra) som togs fram inom ramen för storstadssatsningen 2000 (se t.ex. Bevelander 2004; Hedblom 2004). Under lång tid genomfördes också lokala etableringssatsningar genom projekt och riktade satsningar (t.ex. inom ramen för ”storstadssatsningen” 1998–2004), och trots att det sedan mitten av 2000-talet har rått en uttalad projektrötthet i en integrationspolitisk kontext, har dessa styrformer delvis kvarstått – även om statlig finansiering har trappats av, och delvis ersatts med EU-medel. Den statliga styrningen har därigenom kännetecknats av de lokala utvecklingsavtalens (LUA) utformning och styrning. Idag arbetar kommunerna fortsatt med EU-finansiering för att hantera dessa frågor, och det finns exempel från vår studie av Skåne där kommuner hade eller höll på att söka EU-medel just för möjligheten att upprätta

eller utveckla lokala etableringskontor eller på andra sätt organisera etableringsarbetet lokalt.

Även om etablering är ett statligt ansvar så kan brister på framgång utmynna i en kommunal angelägenhet då en person som inte får ett jobb med tiden kan komma att bli beroende av försörjningsstöd. Här föreligger en annan typ av press än inom boendområdet, det var inte en omedelbar tidspress, utan det är en press på sikt då kommunerna var beroende av att arbetsförmedlingen klarade sitt etableringsuppdrag. Det här medförde att kommuner – i varierande grad och beroende på erfarenheter – såg ett behov av att samordna sitt eget integrationsansvar med arbetsförmedlingen. Behovet av att samverka med staten genom arbetsförmedlingen är därför inte enbart ett resultat av top-down styrning från staten, utan kommunerna drev själva den frågan, om än i varierande grad. Detta gjorde de av olika skäl, dels för att skapa en helhet i integrationsarbetet genom att inkludera arbetsförmedlingen i olika kommunala integrationsprocesser, men det fanns även ett upplevt behov av att stötta arbetsförmedlingen i deras etableringsuppdrag. I det här sammanhanget beskrev flera kommuner vikten av att förbättra etableringens resultat och få fler nyanlända i arbete (t.ex. Trelleborg, Helsingborg, Kristianstad). Även om flera kommuner betonade att de inte ville eller kunde ta över arbetsförmedlingens uppdrag, så utvecklade kommunerna resurser för att stötta etableringen, t.ex. yrkes-SFI, tillhandahållandet av praktikplatser, rekryteringsplatser eller mentorer inom kommunen för att skapa arbetstillfällen för nyanlända (såväl som andra grupper). Insatserna kunde vara tillfälliga, t.ex. i Östra Göinge kommun som höll en kommunal jobbmässa för att visa upp olika kommunala verksamheter och arbeten i den offentliga sektorn, men de kunde också vara mer institutionaliserade, som t.ex. i Lomma kommun där man arbetade med ”etableringscoaching” för att ordna praktikplatser för de kommuninvånare som stod ganska nära arbetsmarknaden.

Etableringsfrågan hade olika status i de olika kommunerna, och då det inte är en formell kommunal angelägenhet men i allra högsta grad centralt för kommunerna, valde de också att organisera den på olika sätt inom ramen för integrationsarbetet. Arbetet med etablering varierade således avsevärt mellan kommunerna – från att kommunen vill stödja arbetsförmedlingen till att kommunen själva valde att sätta etableringsfrågan i fokus. Ett exempel på det sistnämnda är Trelleborgs kommun. Här sattes etableringsfrågan helt i fokus för integrationsarbetets organisering, något som också var ett politiskt uppdrag inom ramen för kommunens arbetsmarknadsnämnd. Det innebar att det kommunala arbetet var förlagt till kommunens arbetsmarknadsförvaltning. Här fanns också ett nära samarbete med arbetsförmedlingen med dels kommunala stödinsatser genom etableringssatsningar som praktikplatser, men även inslag av samlokalisering där AF och kommunen delade lokal en dag i veckan. Just samlokalisering fanns även

i Helsingborg och här var syftet tvåfaldigt och detsamma, att förkorta handläggningstiden för den enskilde ("de går från bås till bås"), och samtidigt öka samverkan mellan myndigheterna, detta försiggick inom projektet "Mötesplatser och information". Det påpekades dock i intervjun att det första målet var enklare än det andra:

Men det är viktigt när vi talar om samverkan att, det är ingen konst att ha personer under ett tak och säga att vi ska samlokaliseras. Det betyder inte att man samverkar. Vi har samlokaliseras men det betyder inte att vi samverkar. Det är det vi bygger nu (intervju Helsingborg).

Helsingborg var sedan 2015 en av fem kommuner i landet som deltog i projektet om mötesplatser och information för nyanlända.¹³ Projektet som var ett samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Pensionsmyndigheten och Skatteverket tillsammans med Sveriges kommuner och landsting utökades från och med januari 2017 med 22 nya kommunala mötesplatser. Kristianstad som också ingick i vår studie var en av de senare tillkomna kommunerna i projektet. Idén med projektet var att korta den initiala fasen i etableringen genom att de nyanlända kunde träffa representanter från de viktigaste myndigheterna för att bli inskrivna, gå igenom bakgrund och olika behov och få dem dokumenterade, t ex tidigare utbildningar och behov av barntillsyn, få personnummer etc. Projektet bedömdes i utvärderingar vara framgångsrikt utifrån effektivitets - och ekonomiska mått och regeringen gav myndigheterna i uppdrag att arbeta vidare med projektet till och med 2018.

Ett problem som Helsingborgs kommun lyfte fram och som utgjorde ett direkt hinder mot att samlokalisering skulle kunna utvecklas till samverkan var kraven på upphandling. Med kravet på att de olika myndigheterna själva skulle genomföra upphandlingar så kunde tolkarna inte automatiskt följa med individerna mellan de olika myndighetshandläggarna (Helsingborg intervju).

Exemplet med samlokalisering ovan indikerar att samverkan kan formaliseras på olika sätt, i vissa kommuner, t.ex. Östra Göinge, var samverkan med arbetsförmedlingen organiserad genom möten fyra gånger/år, och i andra kommuner var den reglerad genom muntliga avtal. En tredje variant var organisering genom en specifik "modell". Ett exempel härvidlag var

¹³ Se slutrapport för regeringsuppdraget mötesplatser och information: <https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/samverkan/motesplatserochinformation.9395.html>

Hässleholmsmodellen. Modellen beskrevs som en samarbetsgrupp mellan arbetsförmedlingen, migrationsverket och olika kommunala företrädare som arbetade kring implementeringen av etableringsprocessen: ”Det är ett sätt att prata om vilka knutar som finns, vilka insatser som görs, det handlar inte om individnivå utan om strategisk nivå” (intervju Hässleholm).

Kommunerna hade varierande upplevelser av samarbete med arbetsförmedlingen, något som delvis berodde på tidigare erfarenheter och hur länge kommunen hade arbetat med gruppen nyanlända. I en kommun som Lomma som präglats av hög sysselsättning och historiskt sett få nyanlända fanns inget sedan tidigare etablerat samarbete med AF, och inte heller ett lokalt AF-kontor (det fanns i Lund). Här pågick ett arbete för att utveckla samarbetet:

./.../ uppdraget är nytt för alla i den här omfattningen och lagstiftningen var ny sen första mars i år så det är nog, ja kanske inkörningsproblem? Gränssnittsproblem? Vad är det? Samverkan är väl... ambitionerna är goda, vi har bra kontakter och möts i det här uppdraget” (intervju Lomma).

Den nämnda inledande samverkanssvårigheten är välkänd från samverkanslitteraturen. I vår studie kan det förstås på olika sätt: vissa kommuner beskrev en inledande avoghet från Arbetsförmedlingens sida att släppa in kommunen. I andra fall organiserade och formaliserade kommunerna ett eget arbete med praktikplatser. När arbetsförmedlingen hade upphandlat arbetet med praktiktjänster så uppstod samverkansproblem vid sökandet av kommunala praktikplatser. Det här var en samverkanssvårighet som bottnade i frågan om vem som ska finansiera och genomföra arbetet med att ta fram praktikplatser och i det här fallet även i att två olika administrativa processer hade vuxit fram (intervju Kristianstad).

I andra kommuner, som Trelleborg, fanns etablerade relationer och tidigare samarbete med arbetsförmedlingen, och där hade också samverkan kommit längre, men här kunde istället andra typer av problem uppstå. Samtidigt som en nära samordning med staten och arbetsförmedlingen sågs som en framgångsfaktor i integrationen av nyanlända, inte minst i en kommun som Trelleborg som arbetade för att skapa en nära samverkan, så öppnade de upp för potentiella oklarheter i ansvaret mellan olika enheter.

./.../ vi brukar prata mycket om det här med ansvarsfördelning också, att det finns mycket i den här frågan som är otydligt: staten ska ha ansvar för vissa frågor, och det är inte så att vi tycker att allting skulle ligga på kommunerna istället, men eftersom det är vi som möter individerna så är det ofta vi som får bära kostnaderna, och det blir ofta

ett rörligt system. Det är svårt när staten ska göra vissa saker och kommunen ska göra vissa saker /.../ (intervju Trelleborg).

Ett exempel som nämndes i det här sammanhanget var yrkes-Sfi i just Trelleborg: Då arbetsförmedlingen hade huvudansvaret för etableringsplanen och kommunen hade ansvar för Sfi, blev en sådan innovation som yrkes-Sfi otydlig i praktiken ”vem vägleder individerna dit...” (intervju Trelleborg).

3.6 UTBILDNING: ERFARENHETER AV SAMVERKAN INOM SFI OCH SAMHÄLLSORIENTERING

Ansvarsfrågan för utbildning handlar i första hand om den statligt reglerade Sfi- och samhällsorienteringen för nyanlända och obligatorisk skolgång för ensamkommande barn. Kommunerna är skyldiga att ordna skolgång och Sfi undervisning men kan anlita privata företag för genomförandet. Det finns dessutom ofta föreningar som engagerar sig i svenskundervisning men på frivillig basis, ibland organiseras projekt där offentliga - och föreningslivets aktörer gemensamt medverkar för att bidra till svenskundervisning.

Kommunerna hade brist på platser inom Sfi och svårt att rekrytera lärare. De temporära uppehållstillstånden (13 månader) skapade också osäkerhet för planering av Sfi. Hässleholm valde att ha Sfi i egen regi, och ett sätt att rekrytera lärare var att de fick läsa in svenska A på arbetstid, andra tog in pensionerade lärare. Helsingborgs kommun gav tillstånd till olika anordnare som gav Sfi och blandade genomförandet av undervisning i kommunal – och privat regi. En sådan hybrid organisering gjorde att kommunen inte hade någon generell kö till Sfi, däremot kunde kö finnas till en specifik utbildare (intervju Helsingborg). Östra Göinge valde att anlita en folkhögskola som komplement till kommunen för att klara av att ge Sfi utbildning inom den tid som staten beslutat (intervju Östra Göinge). Ett fjärde sätt att lösa tillgång på Sfi platser var att avtala med en annan kommun som tillhandahöll Sfi och samhällsinformation.

Kommunerna hade skyldighet att ordna Sfi till samtliga nyanlända som var skrivna i kommunen. En aspekt som betonades var behovet av att ge Sfi till smala grupper t ex hörselskadade, eller för små språkgrupper, detta krävde samarbete mellan kommunerna. Om sedan kommunerna krävde olika ersättningsnivåer för att ge specialiserade kurser då blev ekonomi ett hinder för flexibilitet och behovsanpassning. Med många nyanlända som samtidigt bosatte sig i kommunerna uppstod köer till Sfi i de flesta kommuner.

Flera kommuner hade utöver den ordinarie Sfi utbildningen sökt nya pedagogiska metoder riktade till specifika målgrupper. Ett sådant exempel

är Hässleholms Sfi kurs som inriktades på lågutbildade med trauman, andra exempel är samverkan för att anpassa Sfi utbildningen till olika yrkesgrupper, här samverkade man med yrkes-Sfi (intervju Kristianstad). Samverkan mellan arbetsförmedlingen och kommunen genom yrkes-Sfi sågs som viktig för framtida arbetsmöjligheter för de nyanlända. Denna samverkan beskrevs dock som kantad av osäkerhet om vem som skulle göra vad. Dessutom hade arbetsförmedlingen brist på resurser för att hjälpa personer i etableringen med rätt yrkes-Sfi. I Trelleborg försökte man fördjupa samverkan med arbetsförmedlingen för att det skulle fungera smidigare genom att direkt ta över vissa av arbetsuppgifterna som arbetsförmedlingen ansvarade för inom yrkes-Sfi (intervju Trelleborg).

Hässleholms pedagogik för traumatiserade personer var ett projekt med externa anslag som genomfördes av kommunen. Genom inköp av licenser till ett app-system för mobiler, breddade Helsingborg undervisningen till nya målgrupper och utnyttjade andra metoder för samhällsorientering tillsammans med Länsstyrelsen (intervju Helsingborg). Med app-system reducerades samverkan till avtal om licenser.

Samhällsinformation ingick i etableringen under 6–8 veckor och i flera kommuner var det informatörer från Länsstyrelsen i Malmö som genomförde denna (t ex Hässleholm). Länsstyrelsen hade i uppgift att stödja kommunerna i arbetet med samhällsorientering och de följde också upp arbetet. Ingen av kommunerna uppgav att de haft problem i samverkan med Länsstyrelsen för genomförandet av samhällsinformation.

En kommun lyfte frågan om framtida Sfi i etableringsprogrammet, Sfi är en skolform som från 1 juni-17 ska vara en del av vuxenutbildningen med krav på att specifika mål ska uppnås. För Arbetsförmedlingen är det centrala att få individerna i arbete och de kan vara mer intresserad av detta än att uppmana individerna att fullfölja sin skolgång (intervju Kristianstad). Här finns alltså risk för konflikter i samverkan som bottnar i olika målsättningar hos aktörerna.

Kapitel 4

PILOTSTUDIENS SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Denna rapport är resultatet av en pilotstudie om kommuners samverkan för integration av nyanlända. Samverkan med statliga myndigheter, med andra kommuner, inom kommuner samt med det omgivande samhället - särskilt i form av frivilligföreningar.

Pilotstudien kan inte ge generella svar om hur kommunal samverkan sker och vilka problem som uppstår för kommuner. Däremot ger studien exempel på smidig samverkan och problem i samverkan. I denna avslutande kommentar presenteras slutsatser som varit möjliga att dra.

De sex kommuner som deltagit i studien har alla haft konkreta önskemål om förbättringar i mottagandet av nyanlända genom att samverka. De samverkade med olika parter inom olika typer av verksamheter, vilket också gav olika former av samverkan. Fokus i denna studie har varit på kommunernas erfarenheter av samverkan och särskilt hur deras ansvar och autonomi har påverkats. Autonomi bestämdes utifrån två dimensioner: handlingsutrymme och handlingsförmåga/kapacitet.

I relation till tidigare forskning om samverkan är det i denna studie främst frågan om tidspress som har skapat andra förutsättningar för, och andra konsekvenser av samverkan. Den specifika kontexten utgjordes av att många flyktingar från krigets Syrien sökte asyl i Sverige och svenska myndigheter var oförberedda på ett så omfattande mottagande. Mottagandet behövde organiseras under kort tid.

Kommunernas verksamheter aktualiserades när uppehållstillstånd hade beviljats (oftast temporärt för flyktingar från Syrien) och när de nyanlända skulle bosätta sig i en kommun. Där började sökandet efter bostad, etablering med andra ord arbete och försörjning, undervisning i svenska samt social inkludering.

Paradoxer anses känneteckna samverkansprocesser inom offentlig sektor, där organisationer förväntas vara både "flexibla och stabila" och skapa "kontinuitet samtidigt som de anpassar sig till en föränderlig omgivning" (Connelly m.fl. 2008: 20). Med autonomibegreppet betonade vi att det handlar om samverkan mellan aktörer som innehar viss autonomi och vi kunde därför lägga till ytterligare en paradox: självbestämmande – avhängighet.

I studien såg vi inslag av olika förhållningssätt till relationen mellan *kontinuitet och förändring*: invanda rutiner som underlättar samverkan; akuta behov som mobiliserar och organiserar stöd i form av samverkan; otydlighet i styrning som resulterade i nya former av samverkan. I en kommun lyftes etablerade nätverk fram som stöd när nya brådskande situationer skulle hanteras. En grund för samverkan fanns därmed att använda i en situation som krävde snabba beslut och agerande. Framför allt att man kände till varandras kompetenser och visste vem man kunde vända sig till, beskrevs som en bra grund för samverkan. Men samma kommun började också utveckla nätverken när behov hade uppstått och visade därmed att akuta behov mobiliserar och kan leda till nya organisatoriska lösningar. I ett par kommuner beskrevs hur asylsökande och nyanlända som flyttat till kommunen skapade ett stort engagemang hos invånarna. Det stora behovet av stöd och hjälp mobiliserade föreningslivet och enskilda till att försöka bidra. För att organisera denna mobilisering skapades nya samverkansformer, detta utgör ett annat exempel på att en akut situation kan mobilisera samverkan. Ytterligare ett antagande inom forskningen, om att *otydlighet och mångtydighet* kan leda till att nya aktörer använder otydligheten som ett nytt handlingsutrymme (möjlighetsfönster), där de har möjlighet att omtolka sin roll, såg vi tecken på när kommunerna utvecklade nya former av samverkan i anslutning till etableringsinsatser när de var kritiska till resultaten av arbetsförmedlingens åtgärder.

Sammantaget så visar tidigare forskning och kommunernas erfarenheter att osäkerhet skapar utmaningar mot samverkan. Tidspress riskerar att öka otydlighet och oklar ansvarsfördelning då rutiner frångås, vilket i sin tur ökar osäkerhet i samverkansprocesser. Kraven på kontinuitet för smidig samverkan utmanas av ett behov av flexibilitet vid snabbt förändrade förhållanden. Utmaningarna i sig kan då istället leda till att organisationer och enskilda mobiliseras och finner nya former för att hantera svårigheter.

Generellt sett har de två dimensionerna handlingsutrymme och handlingsförmåga varit användbara för att problematisera samverkan inom integrationspolitik. Det är tydligt att alla förändrade regler skapade oklarhet om vilket handlingsutrymme kommunerna hade. Regleringar har förändrat ansvar mellan stat och kommun och inverkade direkt på kommunernas autonomi. Tydligast blev detta med bosättningslagen (2016:36) då kommunernas handlingsutrymme förändrades konkret. En lagförändring som genomfördes för att alla kommuner skulle ta emot nyanlända.

Det som dominerade i våra kommuner var dock att det fanns en avvaktande hållning till statens regleringar men också en tilltro till den egna kompetensen som kunde utnyttjas vid otydlighet. Resurser som diskuterades var främst personal

med rätt kunskap och pengar. Inom Sfi var detta den dominerande frågan – hur skulle man få tillräckligt med lärare med svenska2 - kompetens för alla som stod i kö för att läsa Sfi? För bostadsfrågan som var en svårloöst fråga för kommunerna, hjälper autonomibegreppets dimensioner oss att förstå hur kommunerna använde argument om kommunal självstyrelse för att kunna skapa ett större handlingsutrymme genom att kräva förändringar av regelverk men också om handlingsförmåga genom att söka ekonomiska resurser för att lösa bostadsbristen.

För samverkan inom social inkludering handlade autonomi främst om frivilligföreningarnas situation i relation till kommunerna. Kommunerna avgjorde hur de ville inkludera föreningarna. Samverkan mellan kommuner och frivilligföreningar visade att det kan uppstå behov av gränsdragningar gällande vem som bär ansvar för vad. Flera kommuner bistod föreningarna med resurser (lokaler och bidrag), avtal skrevs när ekonomiska transaktioner var aktuella. I flera kommuner resulterade samverkan i ett tydligt stärkande av såväl kommunernas och föreningarnas arbete. Kompetens och andra resurser stärktes men också möjligheter till insatser som skapades av den specifika kombinationen. Här kan tilläggas att Europeiska socialfonden i sig skapar förutsättningar för vissa typer av projekt genom deras kriterier för ansökningar.

Flera kommuner menade att de sammantaget fick bra ekonomiskt stöd av staten och att förmågan att genomföra åtaganden på sikt fanns. Problemen som lyftes var av två slag: försenade utbetalningar och kortsiktiga, temporära bidrag. Dessa problem skapade svårigheter i planering av verksamheter och ökade därför kommunernas avhängighet av staten. En kommun betonade hur nyanlända som resurs stärkte dess autonomi. Med befolkningstillväxt kan mindre kommuner öka kapaciteten att bedriva verksamheter, t ex skolor. Ekonomisk tillväxt kan skapas med befolkningstillväxt. Samma kommun stärkte generellt den sociala inkluderingen genom nya uppgifter och engagemang för samtliga invånare.

Interkommunalt samarbete ökade när situationer präglades av tidsbrist. Samverkan mellan kommuner i Skåne Nordost stärktes gällande rådgivning, information och gemensamma EU-ansökningar.¹⁴ Främst var det handlingsförmåga som stärktes genom samverkan om resurser som kompetens och tillgång på personal. Tillgång på Sfi platser med specialiserad inriktning kunde t ex organiseras genom interkommunalt samarbete. Kommunerna skrev gemensamma EU ansökningar för att öka de ekonomiska resurserna, därutöver

¹⁴ Studien har inte behandlat samordningsförbund eller Finsam.

stärkte denna typ av samverkan informationsutbyte om gällande regler och fungerade som diskussionsforum.

Trots interkommunal samverkan så betonade kommunerna sin särart i de olika organiseringarna av mottagande. Exempel på lokala modeller är Trelleborgsmodellen, Helsingborgsfamiljen, samt Östra-Göingemodellen. Här framstår symbolisk autonomi som betydelsefull.

Modeller för samverkan som har utarbetats på nationell nivå som t ex ”mötesplatser och information” som gällde samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner och ”överenskommelser” som handlade om samverkansavtal mellan frivilligföreningar och kommunerna/ regioner, kommer förmodligen leda till en ökad konvergens mellan kommunerna. Kommuner i landet anslöt sig i ökad utsträckning till de två formaliserade samverkansformerna. Tillfälliga statsbidrag för verksamheter inom kommunernas ansvarsområden, som de kunde och förväntades ansöka om, kan också ses som ett sätt att styra mot konvergens inom mottagande av nyanlända.

REFERENSER

- Bell, S. & Hindmoor, A. (2009). The governance of public affairs. *Journal of Public Affairs*, 9(2),149-159.
- Bergling, P & Engberg, J & Naarttijärvi, M m. fl., 2016. *Krisen, myndigheterna och lagen*. Malmö: Gleerups
- Bevelander, P. (2004) "Immigration patterns, economic integration and residential segregation - Sweden in the late 20th century" *Current Themes in IMER Research*
- Blomgren-Bingham, Lisa; O'Leary, Rosemary; Carlsson, Christine (2008) "Frameshifting: Lateral thinking for collaborative public management s. 3-16 i Blomgren-Bingham & Lisa; O'Leary, Rosemary (red.) *Big Ideas in Collaborative Public Management* New York: Routledge
- Bryson, J. M. & Crosby, B.C & Stone, M. M. (2006). "The design and implementation of cross- sector collaborations: propositions from the literature" in *Public Administration review* 66: 44-55
- Chaib, Josef (2018) *Evidence, Expertise and 'Other' Knowledge: Governing Welfare Collaboration* Malmö och Lunds universitet
- Connelly, David R; Zhang, Jing & Faerman, Sue (2008) "The paradoxical nature of collaboration" s. 17-35 I Blomgren-Bingham & Lisa; O'Leary, Rosemary (red.) *Big Ideas in Collaborative Public Management* New York: Routledge
- Fenwick, J., Johnston Miller, K., & McTavish, D. (2012). Co-governance or meta-bureaucracy? Perspectives of local governance 'partnership' in England and Scotland. *Policy and Politics*, 40(3), 405-422.
- Fred, M. (2018). *Projectification. The Trojan horse of local government*. Malmö och Lund universitet.
- Godenhjelm, S., Lundin, R. & Sjöblom, S. (2015). Projectification in the public sector – The case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business*, 8(2), 324-348.
- Haraldson AL (2016) "Organisering för samverkan. En introduktion". FoU Välfärd Värmland 2016:1. Karlstad University.
- Hedblom, A. (2004). *Aktiveringspolitikens Janusansikte - en studie av differentiering, inklusion och marginalisering*. School of Social Work, Lund University.

- Hertting, Nils, (2003). Samverkan på spel: rationalitet och frustration i nätverksstyrning och svensk stadsdelsförnyelse. Dissertation. Uppsala universitet.
- Johansson, H. & Kassman, A. & Scaramuzzino, R (2011). Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse. Publ. Av Överenskommelsen www.overenskommelsen.se
- Kronsell, A. & Mukhtar-Landgren, D. (2018). Experimental Governance: The Role of Municipalities in Urban Living Labs European planning studies. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1435631>
- Lidén, G & Nyhlén, J & Nyhlén, S (2015). "Forced Cooperation from above: The Case of Sweden's establishment reform" I Policy Studies vol. 36 Issue 5, p 468–486
- Lundquist, L. (1987). Implementation Steering. Lund: Studentlitteratur
- Lundqvist, L. J. (2014). "Privatisering" s 213-240, i Rothstein, B. (red.) Politik som organisation. Lund: Studentlitteratur.
- Lundström, T & Wijkström, F (2002). Den ideella sektorn: organisationerna i det civila samhället. Stockholm: Sober
- Milward, B. & Provan, K. (2000). Governing the Hollow State. Journal of Public Administration Research and Theory, 10 (2), 359-380.
- Sundström, G. & Pierre, J, (2009). Samhällsstyrning i förändring Malmö: Liber.
- O'Leary, R. & Bingham Blomgren, L (red.), 2009. The Collaborative Public Manager. Washington DC: Georgetown University Press.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State Oxford: Oxford University Press, Third Edition
- Qvist, M. (2012) Styrning av lokala integrationsprogram: Institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet Linköping Studies in Arts and Science No. 562
- Rothstein, B, (2010). Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Sthlm: SNS förlag.
- Spekkink, A. H Wouter, & Boons, A. A Frank (2015) "The Emergence of Collaborations" in Journal of Public Administration Research And Theory, p 613–630

Wanna, J. (2008) Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes. In O'Flynn, J & Wanna, J (Eds.), Collaborative Governance A new era of public policy in Australia? (pp. 3-12) The Australian National University Press

OFFENTLIGA DOKUMENT:

Arbetsmarknadsdepartementet, 2016. DS 2016:35 Ett nytt regelverk för nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.

Riksrevisionen, rapport, (2017): Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering. RiR 2017:4
(<http://www.riksrevisionen.se/sv/rapporter/Rapporter/EFF/2017/Lardomar-av-flyktingsituationen-hosten-2015--beredskap-och-hantering/>)

Justitiedepartementet, Statens offentliga utredningar, (2017) Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015 *SOU 2017:12*

Länsstyrelsen, 2017-03-09:

<http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bosattning/Pages/default.aspx>

Länsstyrelsen , 2017-04-23: <http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/svenska-for-invandrare/lagar-och-forordningar-som-styr-sfi/Pages/default.aspx> 2017-04-23

Länsstyrelsen, 2017-03-09:

<http://extra.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bosattning/Pages/svar-pa-vanliga-fragor-om-bosattning-lagen.aspx>

Migrationsverket, <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html> (2017-03-09)

Boverket, 2016. Boverkets Bostadsmarknadsenkät

<http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/bostadsmarknaden/bostadsmarknadsenkaten-i-korthet/> (2016)

Region Skåne och Nätverket Idéburen sektor (2014). Överenskommelse om samverkan mellan region Skåne och Idéburen sektor i Skåne.

Sveriges kommuner och landsting, SKL, Slutrapport för regeringsuppdraget mötesplatser och information:

<https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/samverkan/motesplatserochinformation.9395.html> (2019-10-01)

LAGAR OCH FÖRORDNINGAR

SFS 2016:38, Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Utfärdad den 4:e februari 2016, Arbetsmarknadsdepartementet.

SFS 2016:752, Lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Utfärdad den 22 juni 2016, Justitiedepartementet.

SFS 2017:900, Förvaltningslag. Utfärdad den 28 september 2017, Justitiedepartementet.

SFS 1994:137, Lag om mottagande av asylsökande m.fl. Utfärdad den 30 mars 1994, Justitiedepartementet.

KEFU SKRIFTSERIE 64
ISSN 1102-8483
ISRN KEFU-SKR-64-SE

KEFU
BOX 7080
220 01 LUND
Tel: 046-22 78 20
Fax: 046-222 42 16