

UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER I DET KOMMUNALA ARBETET FÖR EN LÅNGSIKTIG INTEGRATION I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN



Sylwia Jedrzejewska & Andrea Spehar
Göteborgs universitet,
Centrum för Global Migration (CGM)



LÄNSSTYRELSEN
VÄSTRA GÖTALANDS LÄN



GÖTEBORGS
UNIVERSITET

UTMANINGAR OCH MÖJLIGHETER I DET KOMMUNALA ARBETET FÖR EN LÅNGSIKTIG INTEGRATION I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Sylvia Jedrzejewska & Andrea Spehar
Göteborgs universitet, Centrum för Global Migration (CGM)

Göteborgs universitet, 2019
Centrum för Global Migration (CGM)
Box 700, 405 30 Göteborg

© Centrum för Global Migration,
Göteborgs universitet

ISBN: 978-91-639-9837-9

Tryck: GU Intertryckeri, Göteborgs universitet

Publikationen finns även elektroniskt,
se www.cgm.gu.se

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Förord	1
Inledande sammanfattning	3
Integration – en lämplig term?	4
Samverkan för en långsiktig integration	4
Nationell kontra lokal styrning av integrationspolitiken	5
Projektifiering av integrationspolitiska satsningar	5
Brist på bostäder och svårigheten att nå egenförsörjning försvårar integrationen	6
En tydlig vision och politisk vilja är avgörande för långsiktig integration	6
Inledning	9
Bakgrund och tidigare forskning	11
Att definiera integration	11
När är en invandrare integrerad i samhället?	11
Integrationspolitiska utmaningar	13
Från en rättighetsbaserad till en skyldighetsbaserad politik	14
Integrationspolitiska utmaningar för den kommunala verksamheten	14
Samverkan – en förutsättning för en framgångsrik integration?	15
Metod	19
Individuella intervjuer och observationer	19
Urval och genomförandet av intervjuer	19
Observationer	20
Resultat	23
Integration – ett otydligt begrepp	23
Nyanländas roll i integrationsprocessen	26
Bristande ekonomiska resurser och projektifiering	27
Nationell styrning eller kommunalt självbestämmande	28
Samverkan – när det behövs	30

Vad behövs för en långsiktig och hållbar integration.....	32
Slutsatser från Länsstyrelsens dialogdagar.....	33
Sammanfattande diskussion.....	34
Referenslista.....	37

FÖRORD

Integration är ett hett debattämne inom politiken och media. Men vad betyder egentligen ordet integration? Hur ska integration mätas, vem ska integreras i vad och när är en person integrerad?

För att samla kommunernas erfarenheter från arbetet med nyanländas etablering med fokus på perioden 2015 - 2018 genomförde Länsstyrelsen i Västra Götaland i maj 2019 två dialogdagar med kommunrepresentanter i länet. För att få en fördjupad bild av hur personer som arbetar med nyanlända invandrare ser på relationen mellan nyanländas etablering och långsiktig integration gav Länsstyrelsen i Västra Götaland i uppdrag till Centrum för Global Migration (CGM) vid Göteborgs Universitet att djupintervjua ett antal tjänstepersoner från kommuner och myndigheter i Västra Götalands län. Svaren i intervjuerna skiljer sig åt men där utskiljer sig ändå en form av definition:

En nyanländ anses integrerad om den hade en bostad, ett arbete, makt över sitt liv, möjligheter för utveckling samt var delaktig i majoritetssamhället.

Den definitionen ligger nära den dominerande uppfattningen inom forskningen där integration beskrivs som en process som har att göra med invandrade personers och gruppers gradvist ökande deltagande i det mottagande samhällets institutioner och sociala strukturer.

Utmaningar som ofta nämns i arbetet med nyanländas etablering och integration är bristen på bostäder, höga kompetenskrav på arbetsmarknaden, ständiga förändringar i lagar och prioriteringar och ibland oklarheter mellan statlig styrning och det kommunala självstyret. Flera av dessa utmaningar kan sägas vara strukturella för samhället i stort och ej enbart kopplade till arbetet med nyanlända.

Det är glädjande att genom intervjuerna och från dialogdagarna ta del av det positiva förhållningssätt och det enträgna arbete som görs i länet, särskilt mot bakgrund av att de som intervjuats sällan har nycklarna för att lösa de strukturella utmaningar som de möter i sitt arbete. Vi ser också att det kontinuerligt genomförs många goda insatser för att främja en långsiktig etablering och integration av nyanlända i vårt län.

Länsstyrelsens förhoppning är att de erfarenheter och slutsatser som beskrivs i denna rapport kan ses som ytterligare ett bidrag för att stärka det framtida arbetet för beredskap och kapacitet i mottagandet av nyanlända i Västra Götalands län.

Pia Falck

Enhetschef

Enheten för Integrationsfrågor

Länsstyrelsen Västra Götalands län

INLEDANDE SAMMANFATTNING

Syftet med denna rapport är att bidra med ökad kunskap om utmaningar och möjligheter i det kommunala arbetet för en långsiktig och hållbar integration i Västra Götalands län. Flyktinginvandringen av såväl familjer som ensamkommande vuxna och barn ökade under framför allt 2015. Tillsammans med ändrade regler för invandringspolitiken har detta medfört nya utmaningar för kommunernas mottagnings- och integrationsarbete. Under de senaste åren har invandrarnas integration i samhället blivit ett hett politiskt ämne. Ett av de ämnen som debatteras mest är hur integrationen fungerar. En del tycker att den fungerar som den ska, medan andra tycker att den inte fungerar alls. Trots att integrationen diskuteras på alla nivåer i samhället är det märkbart diffust vad som egentligen menas med *integration*. Vad betyder begreppet? När är invandrare integrerade i samhället? Hur mäter man framgång och misslyckande?

Fokus i rapporten är bland annat att undersöka hur begreppet integration uppfattas av tjänstepersoner som arbetar med integration på daglig basis inom kommunal verksamhet. Att undersöka och diskutera innebörden av begreppet integration är i allra högsta grad relevant i en samtid präglad av ideologiska strider om tolkningsföreträde i frågor om invandring, integration, segregering och utanförskap. För att studera tjänstepersoners uppfattningar om utmaningar och möjligheter i det kommunala arbetet för en långsiktig och hållbar integration i Västra Götalands län har totalt 15 intervjuer genomförts. 10 intervjuer genomfördes med representanter från olika kommuner i Västra Götalands län, och 5 intervjuer med representanter för Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Västra Götalandsregion (VGR) och Göteborgsregionen (GR). Intervjuerna kompletterades med två dagars observationer under dialogdagarna för erfarenhetsutbyte: ”Kommuners erfarenheter av etablering och integration i Västra Götalands län mellan åren 2015 – 2018. Vad har fungerat bra och vilka erfarenheter ska vi bygga vidare på?” som anordnades av Länsstyrelsen i syfte att sammanställa goda erfarenheter av mottagandet av nyanlända i Västra Götalands län och identifiera framgångsfaktorer för ett långsiktigt hållbart mottagande. Sammanlagt deltog representanter från 29 av länets 49 kommuner på dialogdagarna.

INTEGRATION – EN LÄMPLIG TERM?

Intervjuerna och observationerna i denna undersökning bekräftar det som tidigare forskning lyft fram, nämligen att det är komplext att definiera innebörden av begreppet *integration*. Enligt flera respondenter finns det andra ord som lämpar sig bättre att använda än integration. Dessa är bland annat ömsesidighet, *etablering*, *inkludering* och *delaktighet*. Trots att politiska målsättningar bakom begreppet *integration* syftar till något positivt, såsom jämlik inkludering i samhällslivet, kan begreppet också uppfattas som något negativt och exkluderande om invandrare utpekas som kulturellt och ekonomiskt problematiska. Flera respondenter menar att det finns en diskursiv problematik med begreppet *integration* som kan resultera i ett ”vi och dem”-tänkande. Den etniskt svenska majoriteten (”vi”) definieras då som redan integrerad och oproblematiserad, medan utrikesfödda (”dem”) definieras som en avvikande grupp som utgör ett problem för samhällsutvecklingen. Respondenterna talade i många fall om arbetet med integration som en form av inkludering av nyanlända i de samhällen som finns i de olika kommunerna. Inkluderingen sker dock inte helt kravlöst, menade flera respondenter. De nyanlända har också ett ansvar för sin egen integration i kommunerna. Detta ansvar innefattar bland annat att lära sig språket och det nya samhällets regler och värderingar. Överlag finns det en dominerande uppfattning om att integration är en process som har att göra med de invandrade personernas och gruppernas gradvist ökade deltagande i det mottagande samhällets institutioner och sociala strukturer.

Respondenterna ombads även att svara på när de anser att en person är integrerad i samhället. Följande uppfattning var vanligt förekommande: en person anses integrerad om den har en bostad, ett arbete, makt över sitt liv, möjligheter för utveckling samt är delaktig i majoritetssamhället. Enligt de flesta respondenterna bör dock ett arbete och självförsörjning betraktas som den allra viktigaste faktorn för att bedöma om en person är integrerad i samhället. Utifrån respondenternas berättelser framgick det också tydligt att det främsta målet för kommunpolitiken är att få in nyanlända i självförsörjning så fort som möjligt.

SAMVERKAN FÖR EN LÅNGSIKTIG INTEGRATION

Respondenterna blev också tillfrågade hur samverkan gällande integration av invandrare fungerar mellan olika organisationer och verksamheter i kommunerna och vad de anser vara framgångsfaktorer i kommunens interna och externa samverkan. Respondenterna svar indikerar att det finns en god samverkan som syftar till att förbättra nyanländas möjligheter att etablera sig i samhället så snabbt som möjligt. Medan samverkan med det civila samhället oftast beskrivs i positiva termer, pekade dock de flesta respondenterna på att kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen skulle kunna fungera bättre. Kommunernas samverkan med Arbetsförmedlingen upplevs ha blivit lidande på grund av omorganisationer och arbetsbelastningen inom Arbetsförmedlingens verksamhet. Några respondenter lyfte också fram att samarbetet med näringslivet måste utvecklas och effektiviseras. Respondenter från små kommuner efterlyser också en mer genomtänkt och institutionaliserad samverkan över kommungränserna, exempelvis kopplad till utbildning i svenska för invandrare (sfi) och

samhällsorientering. En sådan samverkan skulle möjliggöra effektiva etableringssatsningar och långsiktiga satsningar på integration.

Respondenterna lyfter fram ett antal nyckelfaktorer för framgångsrik samverkan inom integration: ett gemensamt synsätt, tydliga mål, god kompetens samt tid och möjlighet för möten. De betonar också vikten av tydlig politisk styrning och beslut om klara rutiner och riktlinjer fattade på en hög beslutsnivå. Samverkan förlorar i effektivitet när det saknas genomtänkta och väl förankrade strategier för arbetet och när samverkan bygger på enskilda medarbetare istället för på väl förankrade rutiner. Några respondenter efterlyste också nya former av samverkan där fler samhällsaktörer, inklusive invandrarna, får höras och delta i både problemformulering och framtagande av strategier och konkreta satsningar.

NATIONELL KONTRA LOKAL STYRNING AV INTEGRATIONSPOLITIKEN

Respondenterna ombads även att beskriva de största utmaningarna i arbetet med frågor om etablering och integration. Några av de utmaningar som uppmärksammades är kopplade till den statliga styrningen av integrationspolitiken. I Sverige ansvarar regeringen för utformningen av den svenska integrationspolitiken. Sedan implementering av Etableringsreformen (SFS 2010:197) år 2010 har huvudansvaret för nyanländas introduktion till samhället centraliserats och ligger idag hos Arbetsförmedlingen. Kommunerna utgör dock viktiga aktörer i arbetet med nyanlända. Kommunen är både utbildningsanordnare och arbetsgivare, och kan använda sina kontakter inom det lokala näringslivet och civilsamhället för att främja nyanländas etablering.

Undersökningen visar att det finns en önskan bland respondenterna att kommunpolitiker och den högsta tjänstemannaledningen arbetar för att tydligare ange riktningen för hur arbetet med nyanlända ska utföras inom respektive kommun. Ett återkommande tema bland svaren är att det behövs tydliga roller, mandat och en stark vilja hos ledningen för att nå framgång i arbetet med nyanländas etablering. Flera respondenter efterfrågar en anpassning av den statliga styrningen utifrån kommunernas olika förutsättningar, eftersom den nationella lagstiftningen skapar problem för kommunerna. Lagstiftningens ottydlighet betraktas som ett hinder i integrationsarbetet som gör det svårare att verkställa nationella politiska beslut på lokal nivå, att ställa om organisationerna och ligga i beredskap. En respondent uttryckte en önskan om att överlåta hela ansvaret för nyanländas integrering till kommunerna. Samtidigt betonar andra vikten av att invandrare behandlas lika i olika kommuner, vilket understryker betydelsen av ett statligt ansvar. Något som dock urskildes tydligt var en önskan om en klar ansvarsfördelning gällande etablering och integration, såväl mellan stat och kommun, som mellan olika statliga myndigheter.

PROJEKTIFIERING AV INTEGRATIONSPOLITISKA SATSNINGAR

En annan utmaning som flera respondenter lyfte fram är den så kallade ”projektifieringen” av integrationspolitiken, vilket enligt många hindrar långsiktighet i integrationsarbetet. Förekomsten av olika lokala projekt och initiativ anses skapa dåliga förutsättningar för en långsiktig och hållbar integration, eftersom projekten oftast är kortsiktiga samt beroende

av externa och tidsbegränsade medel. När projekten utvärderas fokuserar man på mätbara resultat som är avgränsade i tid och rum, och inte på att uppnå mer långsiktiga intentioner. Enligt flera respondenter tar man sällan tillvara på erfarenheter och resultat från genomförda integrationsrelaterade projekt i den permanenta verksamheten. I stället för att implementera resultat och lärdomar i den ordinarie verksamheten ägnas huvuddelen av tiden åt att hitta nya finansierare eller utveckla nya projekt utifrån finansierarnas prioriteringar och önskemål.

BRIST PÅ BOSTÄDER OCH SVÅRIGHETEN ATT NÅ EGENFÖRSÖRJNING FÖRSVÅRAR INTEGRATIONEN

Ett annat område som många respondenter identifierar som en utmaning för integrationen av nyanlända är bostadsfrågan. Det faktum att de flesta kommuner inte har tillräckligt med bostäder till nyanlända försvårar enligt våra respondenter det *övriga* arbetet med nyanlända, och i sin tur förutsättningarna för framgångsrik integration. Bristen på bostäder leder till tillfälliga boendelösningar, vilket i sin tur leder till sämre etablering. Samtidigt ökar kommunernas kostnader för försörjningsstöd. Det handlar dock om ett område, som enligt våra respondenter, är svårt att påverka för kommunala tjänstepersoner som arbetar med integrationsrelaterade frågor.

Ytterligare en utmaning som framkommit i våra intervjuer är att det är svårt för nyanlända att nå egen försörjning. Respondenterna betonar att en betydande del av de nyanlända som etablerar sig saknar den utbildning och de erfarenheter som överensstämmer med tillgängliga yrken på arbetsmarknaden. De flesta respondenterna uttryckte också oro över växande subkulturer, gängkriminalitet, rasism, utanförskap, segregerade skolor och bostadsområden. Samtliga respondenter framförde att ett högt mottagande av såväl anvisade som självbosatta har inneburit utmaningar för den kommunala verksamheten. Utmaningarna handlar om att med kort varsel ordna boenden och platser inom barnomsorgen, starta upp förberedelseklasser och grundskoleklasser, förstärka kommunens socialtjänst med mera. Även ökade kostnader för försörjningsstöd fördes fram som ett problem dels för kommunens finanser, men också för de nyanlända som inte blir självförsörjande efter de statliga etableringsinsatserna.

EN TYDLIG VISION OCH POLITISK VILJA ÄR AVGÖRANDE FÖR LÅNGSIKTIG INTEGRATION

Sammanfattningsvis belyser det insamlade materialet de olika förutsättningar och komplexa utmaningar som kommunerna ständigt stöter på i sitt arbete med integration. Å ena sidan blir kommunerna begränsade i sina handlingar på grund av en otydlighet i lagstiftningen och brist på tydliga riktlinjer. Å andra sidan skapar kommunernas autonomi möjligheter att driva olika integrationsinsatser för nyanlända på lokal nivå. Undersökningen visar att det bland tjänstepersoner i många kommuner finns en önskan om tydligare roller och mandat samt en politisk vilja hos ledningen att nå långsiktig framgång i arbetet med nyanländas etablering i kommunerna. För att mottagandet av nyanlända i en kommun ska få det utrymme och de resurser som krävs behöver frågan prioriteras och ses som en del av kommunens ordinarie

verksamhet. Idag saknas det i många kommuner en tydlig vision och politisk vilja gällande hur en långsiktig integration ska uppnås.

Integration har många sidor; det handlar om arbete, om utbildning, om sociala sammanhang och om språk. Långsiktig integration sker när invandrare kommer i sysselsättning, får förutsättningar att skapa en självständig tillvaro och kan bidra till samhället. För att uppnå en långsiktig, hållbar integration krävs det ett tydligt politiskt uppdrag och en långsiktighet i synen på integrationsfrågan. Det behövs en tydlig ansvarsfördelning i integrationsarbetet samt en väl fungerande samverkan mellan alla aktörer som är inblandade i arbetet. Därutöver krävs också kunskap. Det handlar om omvärldsbevakning och erfarenhetsutbyte med andra samt om att ta tillvara på kompetens och tidigare erfarenheter. Det är också viktigt att främja en positiv bild av invandring och integration.

INLEDNING

Syftet med denna rapport är att bidra med ökad kunskap om utmaningar och möjligheter i det kommunala arbetet för en långsiktig och hållbar integration i Västra Götalands län. Flyktinginvandringen av såväl familjer som vuxna och ensamkommande barn ökade under framför allt 2015. Tillsammans med ändrade regler för invandringspolitiken har detta medfört nya utmaningar för kommunernas mottagnings- och integrationsarbete. Från 2015 till 2018 togs 36 916 nyanlända¹ emot i Västra Götalands län. Av dessa var 4 045 ensamkommande barn som fått uppehållstillstånd (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2019). Kommuner utgör en första kontaktpunkt för nyanlända och migranter, vilket innebär att en väl fungerande integrationspolitik på kommunnivå har stor betydelse. Kommunerna måste arbeta för att säkerställa en långsiktig integration av nya medborgare, som annars riskerar att hamna utanför samhället då de inte får tillgång till arbetsmarknaden, bostäder, hälso- och sjukvård eller utbildning. Detta arbete präglas dock av komplexa utmaningar. I sitt arbete med att skapa förutsättningar för en långsiktig och hållbar integration har kommunerna att förhålla sig till såväl lokala förutsättningar, som till övergripande – ibland globala – omvärldsfaktorer. Kommunernas arbete med mottagande och integration av nyanlända påverkas av flernivåstyrningen där politiska strategier formuleras på lokal, nationell, europeisk och ibland global nivå. Dessutom sker ekonomisk och samhällelig utveckling och omvandling geografiskt ojämnt, vilket gör att olika kommuner ställs inför olika utmaningar. Varierande förhållanden vad gäller exempelvis befolkning, näringsliv och arbetsmarknad, den byggda miljön och befintlig infrastruktur innebär att de lokala förutsättningarna för att arbeta för en hållbar integration av nyanlända ser olika ut.

En annan utmaning handlar om att kommunerna, liksom andra aktörer i samhället, måste förhålla sig till det omdiskuterade begreppet *integration*. I och med den relativt omfattande invandringen till Sverige under de senaste åren har invandrarnas integration i samhället blivit ett hett politiskt ämne. Ett av de ämnen som debatteras mest är hur integrationen fungerar. En del tycker att den fungerar som den ska, andra tycker att den inte fungerar

1 Nyanländ är en person som beviljats uppehållstillstånd som flykting eller av andra skyddsskäl, samt en person som fått uppehållstillstånd baserat på anknytning till sådan person. Någon allmänt vedertagen borte gräns för hur länge en person räknas som nyanländ finns inte, men en vanligt förekommande definition är under tiden som individen omfattas av Arbetsförmedlingens etableringsinsatser, alltså två till tre år. (Inom skolan används en annan definition av nyanlända som inkluderar både asylsökande och barn med uppehållstillstånd.) (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2019.)

alls. Trots att integrationen diskuteras på alla nivåer i samhället är det märkbart diffust vad som egentligen menas när vi talar om *integration*. Vad betyder begreppet? När är invandrare integrerade i samhället? Hur mäter man integrationspolitiska framgångar och misslyckanden? Vilken är den mest lämpliga termen att använda för att beteckna de processer som nyanlända genomgår i det nya landet? Förutom *integration* är *assimilation*, *inkludering*, *etablering*, *mottagande*, *anpassning* och *mångfald* centrala begrepp i den svenska integrationsdebatten.

I denna rapport kommer vi att undersöka hur begreppet *integration* uppfattas av tjänstepersoner som arbetar med integration på daglig basis inom kommunal verksamhet. Genom att undersöka hur tjänstepersoner själva definierar begreppet, vad de ser för hinder för integrationen samt vilka mål de arbetar mot, vill vi även ta reda på när de anser att en person är integrerad. Vi anser att det i allra högsta grad är relevant och viktigt att undersöka och diskutera innebörden av begreppet *integration* på kommunal nivå i en samtid präglad av ideologiska strider om tolkningsföreträde i frågor om invandring, integration, segregering och utanförskap. Vidare kommer vi att undersöka hur tjänstepersoner uppfattar och analyserar utmaningar och möjligheter i det kommunala arbetet för en långsiktig och hållbar integration. Här ligger fokus på styrning och samverkan. Integration är ett komplext tvärsektorielt politiskt område. Få frågor skär genom olika samhällssektorer som integrationspolitiken. Politiken berör alla nivåer, från individen och grannskapet, skolan, kommunen till staten, och alla sektorer – arbetsmarknad, näringsliv, socialtjänst, utbildning, boende, rättsväsende, kultur med mera. Idag drivs olika initiativ som syftar till att underlätta nyanländas mottagning, etablering och integration inom kommuner av både offentliga, privata och ideella organisationer. Politikens utmaning är att få till stånd en effektiv samordning mellan dessa aktörer på olika styrningsnivåer: nationellt, regionalt och lokalt. I denna studie undersöker vi hur kommunerna upplever att deras verksamhet styrs av nationella styrsignaler, vilket utrymme som lämnas åt kommunerna att forma innehållet i verksamheten samt om och hur kommunerna utnyttjar och hanterar sin autonomi i praktiken. Hur upplevs samverkan på olika nivåer?

Rapporten är upplagd på följande sätt: Inledningsvis presenteras tidigare forskning inom integrationsområdet, både nationellt och internationellt, för att ge läsaren ett bredare perspektiv och visa på ämnets komplexitet. Därefter belyses forskning om integrationspolitiska utmaningar för den kommunala verksamheten i Sverige. Sedan följer en beskrivning av den metod som användes i studien, tillvägagångssättet och bearbetningen av materialet. Därefter presenteras analysen och resultaten av det empiriska materialet. Avslutningsvis följer en sammanfattning och diskussion av resultaten.

BAKGRUND OCH TIDIGARE FORSKNING

ATT DEFINIERA INTEGRATION

Sedan 1990-talet har integrationsfrågan stått högt upp på den politiska dagordningen och behandlats i en stor mängd forskning. Samtidigt som integrationen diskuteras frekvent är *integration* ett omdebatterat begrepp. Det är märkbart diffust vad vi egentligen menar när vi talar om begreppet *integration* och hur ska vi mäta till vilken grad integrationen fungerar (Castels, Korac, Vasta och Vertovec 2001). I politiska diskussioner framställs integration oftast som en envägsprocess, där de nyanlända förväntas integrera sig i ett homogent majoritetssamhälle, och inte minst på arbetsmarknaden. Forskningen erbjuder dock en mer komplex syn, där integrationen uppfattas som en ömsesidig och flerdimensionell process som startar när någon anländer till mottagarlandet och som därefter kräver insatser både från den nyanlände och från befolkningen i mottagarlandet. Flerdimensionella definitioner av integration särskiljer också mellan kulturell och social integration, politisk integration, arbetsmarknadsintegration och boendeintegration (Joppke 2017).

Enligt Ager och Strang (2008) är social samhörighet, ömsesidig kulturell och språklig kompetens samt trygghet och säkerhet avgörande för att integrationen ska bli framgångsrik. De betraktar dessa faktorer som viktiga komponenter som binder samman grundläggande rättigheter med olika markörer för integration, såsom sysselsättning, boende, utbildning och hälsa. Överlag finns det en dominerande uppfattning inom forskningen om att integration är en process som har att göra med invandrade personers och grupper gradvist ökande deltagande i det mottagande samhällets institutioner och sociala strukturer.

NÄR ÄR EN INVANDRARE INTEGRERAD I SAMHÄLLET?

Att undersöka och mäta invandrarnas integration är förknippat med flera analytiska utmaningar. Är integrationen en tidsbegränsad process eller en livslång process? Gäller samma integrationsprocess för olika grupper av invandrade från olika ursprungsland, av olika kön och ålder? Mycket av tidigare integrationsforskning har fokuserat på att undersöka vilken typ av integrationspolicy som leder till en snabb och lyckad integration av invandrade inom olika sfärer av samhällslivet. Hur väl integrationen fungerar undersöks oftast med hjälp av statistik över arbetsmarknad, bo-

stadssituation, demokrati och inkomstskillnader mellan bland annat inrikes- och utrikesfödda.²

Indikatorer för integration av invandrare kan bidra till förståelse av integrationsprocessen genom att exempelvis möjliggöra mätning av trender och utvecklingen på arbetsmarknaden, invandrades känsla av tillhörighet samt attityder om invandring och invandrare bland befolkningen. Indikatorer kan också vara till hjälp för att mäta effekten av integrationspolitiska åtgärder. Det är dock viktigt att påpeka att framtagandet av relevanta indikatorer som täcker alla aspekter av integration inom olika områden är en komplex uppgift. Det gäller särskilt om man bedriver komparativ forskning av olika länder där det finns olika definitioner av invandrare och integration samt olika statistik. Dessutom ger inte statistiken en heltäckande bild av de invandrade personernas individuella integrationsprocesser. För att kunna öka förståelse för olika hinder och möjligheter gällande integration måste man också studera subjektiva aspekter av integrationen genom att undersöka invandrarnas egna förväntningar, individuella strategier för att hantera det nya institutionella landskapet samt interaktion med majoritetssamhället (Bucken-Knapp, Omanovic och Spehar 2019).

Att studera invandrarnas uppfattningar om hur integrationen fungerar och sina egna integrationsprestationer kan vara väl så relevant som att studera de objektiva yttringarna av den faktiska integrationsprocessen, alltså statistik. Subjektiv integration är en dimension av integrationsprocessen som omfattar invandrarnas föreställningar om sin egen integration, deras känslor av identitet och samhörighet med det nya samhället och deras föreställningar om möjligheter och hinder för integrationen. Individuella föreställningar om den egna integrationen är ett sätt att närma sig en bedömning av hur integration fungerar i mottagarsamhället. Med en analys av subjektiv integration får man exempelvis ett mått, ur individernas perspektiv, på hur långt de har kommit i sin strävan att uppnå en tillfredställande grad av delaktighet i det nya samhället.

Tidigare studier har visat att invandrare strävar efter en "normalisering" av det dagliga livet. Detta är kopplat till en förhoppning om att återfå stabilitet och förutsägbarhet i det sociala och ekonomiska livet. Samtidigt önskar de återfå sociala identiteter, till exempel yrkesidentitet, från deras tidigare liv (Povrzanovic Frykman 2012; Bennich-Björkman, Kostic och Likic-Brboric 2016; Bucken-Knapp, Fakih och Spehar 2018; Bucken-Knapp, Omanovic och Spehar 2019). I boken "Institutions and Organizations of Refugee Integration: Bosnian-Herzegovinian and Syrian Refugees in Sweden" undersöker författarna hur flyktingar från Bosnien och Syrien upplevde sina respektive integrationsprocesser i Sverige. Trots skillnaderna avseende integrationspolitisk kontext och strukturella förhållanden mellan början av 90-talet och slutet av 2010-talet fann författarna intressanta övergripande likheter gällande hur flyktingar från Bosnien och Syrien såg på sina möjligheter att skapa en ny, givande tillvaro i Sverige. I båda fallen uppmärksammades diskrepansen mellan individuella strävanden och upplevda institutionella och strukturella hinder som försvarar integrationen. Generellt sett upplevdes de integrationspolitiska systemen som otillräckligt "snabba" och "tillmötesgående" (t.ex. sfi och validering av utbildning/yrkeskunskaper). I en studie från

2 För att främja kommuners, landstings och regioners möjligheter att utveckla integrationsarbetet, har exempelvis Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tagit fram en samling nyckeltal med integration i fokus. Genom nyckeltalen erbjuds en samlad statistik om integration, som kan vara ett stöd i det lokala uppföljnings- och utvecklingsarbetet (SKL 2017 Nyckeltal i fokus användarguide).

2018 undersökte Björkman och Spehar hur nyanlända flyktingar upplevde mottagandet och integrationen i Göteborgs Stad 2015-2017 (Björkman-Franke och Spehar 2018). Studien visar att erfarenheterna av mottagande- och integrationsprocessen skiljer sig åt mellan olika individer med olika bakgrund, främst kopplat till utbildningsnivå, kön och ålder. Följaktligen blir den stora utmaningen att skapa institutioner för mottagande och integration som svarar mot varje individs behov och som i högre grad är anpassade till var och ens förutsättningar.

INTEGRATIONSPOLITISKA UTMANINGAR

De flesta europeiska länder kan beskrivas som mer eller mindre mångkulturella, i den mening att deras medborgarna har flera olika kulturella bakgrunder vad gäller till exempel språk, religion och etnicitet. Dagens mångkulturella europeiska samhällen kännetecknas samtidigt i hög grad av segregering och social marginalisering, vilket är särskilt synligt i de europeiska storstäderna (Marcinčzak, Musterd, van Ham och Tammaru 2016). Om målet med integrationspolitiken är att utjämna skillnader mellan olika individers rättigheter, möjligheter och skyldigheter oavsett etnicitet och kulturell bakgrund kan vi konstatera att de integrationspolitiska insatserna i olika europeiska länder hittills inte har varit tillräckligt effektiva. Detta gäller även för Sverige, ett land som betraktas som världsledande inom arbetet med integration.³

Invandrarernas status i europeiska länder präglas alltmer av ojämlikhet inom olika sfärer av samhällslivet. En lång rad vetenskapliga rapporter och offentliga utredningar har de senaste åren lyft fram att invandrare i Europa överlag har en lägre välfärd; i denna grupp återfinns exempelvis en högre andel människor i relativ fattigdom, arbetslöshet och sämre hälsa (OECD 2015).⁴ Den lägre välfärden hänger delvis samman med att migranternas ställning på den europeiska arbetsmarknaden är sämre än för den inrikes födda befolkningen, men det har också att göra med olika regelverk för inrikes och utrikes födda, samt diskriminering. Det tar exempelvis i genomsnitt sex till tio år innan nyanlända lyckas etablera sig på den svenska arbetsmarknaden (Aldén och Hammarstedt 2014; Joyce 2015).

Några faktorer som forskningen lyfter fram som förklaring till den sämre arbetsmarknads-situation för flykting- och anhöriginvandrare är följande: svagt humankapital (individens utbildning, yrkeserfarenhet, språkkunskaper), avsaknad av formella och informella nätverk, rekryterande arbetsgivares krav för att betrakta en person som anställningsbar, diskriminering samt ineffektiva åtgärder från samhället för att understödja invandranes etablering på arbetsmarknaden (Joyce 2015). Den växande ojämlikheten i samhället kan leda till många negativa konsekvenser för samhällsutvecklingen. Om stora grupper av människor lever med helt andra villkor än majoriteten i ett land är risken stor att det uppstår ett andra klassens medborgarskap. När hopplöshet och känslor av orättvisa breder ut sig ökar dessutom riskerna

³ Se <http://www.mipex.eu/>

⁴ När man diskuterar och jämför integrationspolitiska insatser och utfall i olika länder är det viktigt att man tar hänsyn till några komplexa aspekter. För det första kan integrationspolitiska jämförelser mellan länder vara problematiska eftersom olika länder har olika förutsättningar för migration, arbetsmarknad och välfärdspolitik, med mera. För det andra kan det vara av vikt att betrakta de nyanländas integration som en process och inte som ett tillstånd. Det tar olika lång tid för olika grupper av invandrare att integreras i det nya samhället. Det finns betydande skillnader mellan invandrare med olika utbildningsnivå, härkomst och invandringssstatus, mellan olika åldersgrupper samt mellan män och kvinnor (Aldén & Hammarstedt 2014).

för radikaliserings, inte minst bland ungdomar. Exempel på detta har vi bland annat sett i så kallade förortskravaller i flera europeiska storstäder.

FRÅN EN RÄTTIGHETSBASERAD TILL EN SKYLDIGHETSBASERAD POLITIK

Liksom i Sverige kännetecknas integrationspolitiska debatter i olika Europeiska länder av en uppfattning om att integrationen av nyanlända har misslyckats. För att stödja denna uppfattning hänvisar politiker till segregerade stadsområden, bristande arbetsmarknadsintegration, påstådd kriminalitet, dåliga skolresultat med mera. Det talas också om multikulturalismens misslyckande och strängare krav på anpassning för de nyanlända. När vi tittar på faktiska policyförändringar ser vi en tydlig utveckling i olika europeiska länders invandrings- och integrationspolitik i riktning bort från multikulturalism mot ett mer eller mindre uttalat assimilationsideal. Ett stort antal lagar har ändrats i syfte att ställa högre krav på invandrades anpassning. Det har handlat om försvårade villkor för att erhålla uppehållstillstånd och/eller medborgarskap, strängare regler för familjeåterförening, förbud mot slöjor i skolor och förbud mot heltäckande slöjor i offentliga rum. Denna integrationspolitiska trend har i litteraturen kommit att betecknas som ”civic integration” (Joppke 2017). Trenden återspeglar ett förnyat intresse hos stater att aktivt stärka och försvara den egna nationella identiteten genom åtgärder som riktas mot nyanlända invandrare. Det kan till exempel handla om att kräva att dessa uppnår krav på olika kunskaper, förmågor och attityder som kännetecknar ”goda” samhällsmedborgare.

Utvecklingen innebär ett påfallande skifte från en rättighetsbaserad till en skyldighetsbaserad idé om hur integration bäst främjas genom politisk styrning. Rättigheter sågs tidigare som ett medel för att uppnå integration, men har i hög grad kommit att betraktas som ett slutmål. Integrationen har lyckats när en individ når detta mål (Joppke 2017; Goodman 2014). Policytrenden bygger på ett antagande att rättigheter fungerar som ett incitament för nyanlända att uppnå förväntade integrationsresultat. Trenden ingår också i en större välfärdspolitisk utveckling med betoning på aktivering, motprestationer och individens eget ansvar. Liknande inställning kan också skönjas i den svenska integrationspolitiken som utvecklades i samband med etableringsreformen 2010 (Breidahl 2017). Ytterligare ett kännetecknande drag i denna policytrend är att integration kopplas samman med migrationskontroll. Integrationskraven fungerar också som ett slags kontrollmekanism för att stänga ute potentiella migranter som anses svåra att integrera (Bonjour 2014). Politiska åtgärder för att påskynda integration motiveras följaktligen både som en reglering av migration och som ett sätt att påskynda integration.

INTEGRATIONSPOLITISKA UTMANINGAR FÖR DEN KOMMUNALA VERKSAMHETEN

Kommunen är ofta den första kontaktpunkten för nyanlända och migranter, vilket innebär att en väl fungerande integrationspolitik på kommunnivå har stor betydelse. Kommunerna måste arbeta för att säkerställa en välfungerande, långsiktig integration av nya medborg-

are. Dessa riskerar annars att hamna utanför samhället eftersom de inte får tillgång till arbetsmarknaden, bostäder, hälso- och sjukvård eller utbildning (OECD 2018b). Flera verksamheter på kommunal nivå berörs av kommunens arbete med flyktingmottagning och integration. I många fall kan det ses som en del av verksamhetens basuppdrag som riktar sig till alla medborgare. Samtidigt har den kommunala nivån särskilda åtaganden gentemot staten beträffande mottagande av nyanlända. I Sverige ansvarar kommunerna bland annat för flyktingmottagande, vilket omfattar boende, utbildning i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering, individ- och familjeärenden samt mottagande av ensamkommande barn. Integration på den lokala nivån handlar också om att garantera lika tillträde till tjänster i en mångkulturell kontext. Befolkningens växande mångfald leder i många fall till en framväxt av tätbefolkade stadsområden där den socioekonomiska sammansättningen ställer särskilda krav på de offentliga tjänsterna. Till exempel ser behovet av hälsovårdstjänster annorlunda ut i en tät befolkad mångkulturell stadsdel, än i en mer etniskt homogen stadsdel (Niessen och Schibel 2007).

I Sverige ansvarar regeringen för utformningen av integrationspolitiken. Sedan Etableringsreformen (SFS 2010:197) implementerades 2010 har huvudansvaret för nyanländas introduktion centraliserats och ligger idag hos Arbetsförmedlingen. Det innebär att nyanlända som beviljats tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller anhörig har möjlighet att delta i Arbetsförmedlingens etableringsprogram under högst två år. Under tiden i etableringsprogrammet utformas en individuell planering som syftar till att öka den nyanländes chanser att gå vidare till studier eller arbete. Flera undersökningar visar att många kommuner önskar en bättre dialog och mer samverkan med Arbetsförmedlingen på lokal nivå (Riksrevisionen 2014; SKL 2019). Det etableringsuppdrag som Arbetsförmedlingen fick 2010 har genomgått flera förändringar efter den omfattande flyktinginvandringen 2015. Under 2017 pågick ett stort förberedelsearbete inför den nya förordningen om etableringsinsatser för vissa nyanlända. Denna förordning trädde i kraft den första januari 2018. Inom ramen för etableringsprogrammet har bland annat utbildningsplikt införts för de deltagare som saknar gymnasieutbildning. Införandet av utbildningsplikten har satt ytterligare fokus på samverkan mellan kommuner och folkhögskolor samt matchning mot utbildning.

SAMVERKAN – EN FÖRUTSÄTTNING FÖR EN FRAMGÅNGSRIK INTEGRATION?

Samverkan mellan olika professioner och organisationer inom den offentliga sektorn är en arbetsform som blivit allt vanligare under de senaste årtiondena (Axelsson och Axelsson 2013). Samverkan har även blivit något av en trend inom styrningen av integrationspolitiken. Olika utredningar och rapporter lyfter fram ”samverkan” som en avgörande faktor i arbetet med att effektivisera integrationen av nyanlända (Alfredsson 2017; OECD 2018; SKL 2019). Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) är ”en bra samverkan mellan olika aktörer med uppdrag och engagemang i mottagande och etablering av asylsökande och nyanlända ... viktig för en framgångsrik integration” (SKL 2019). Detta fokus på samverkan är inte överraskande med tanke på att integration är ett tvärssektoriellt politiskt område. Få frågor skär genom olika samhällssektorer som integrationspolitiken. Politiken berör alla nivåer,

från individen, skolan, kommunen till staten, och alla sektorer – arbetsmarknad, näringsliv, socialtjänst, utbildning, boende, rättsväsende, kultur med mera.

Integrationspolitiken är centralstyrd både vad avser organisation och reglering. Men, som vi tidigare påpekat, är den centrala styrningens räckvidd likväl begränsad. För en framgångsrik styrning krävs uppslutning av både offentliga och privata aktörer på alla nivåer i samhället. Politikens utmaning är att få till stånd en sådan uppslutning. Olika initiativ som syftar till att underlätta nyanländas mottagning, etablering och integration drivs idag av både offentliga, privata och ideella organisationer. Ett flertal rapporter och utredningar har granskat hur styrning och samverkan av integrationspolitiken fungerar i praktiken. Riksrevisionen har i flera av sina granskningar pekat på att såväl integrationspolitikens innebörd som regeringens styrning av myndigheterna upplevs som otydlig.⁵

På uppdrag av Västra Götalandsregionens (VGR) Lärandecentrum migration och hälsa har SWECO utvärderat regionens hantering och samordning av insatser kopplade till flykting- och invandringen 2015/2016 inom områdena: hälso- och sjukvårdens verksamheter, fastigheter, kollektivtrafik, det civila samhällets roll samt samverkan mellan VGR, civilsamhället och andra aktörer. I utvärderingen lyfts det fram att samverkan under perioden inte fungerade helt tillfredställande. Bland annat påpekades det att strategin för samverkan med det civila samhället inte var tillräckligt tydlig, vilket ibland fick allvarliga konsekvenser. Många ideella organisationer tog ansvar för saker som myndigheterna bör ansvara för. Detta resulterade i att volontärer i vissa situationer inte hade den kunskap som krävs för att möta och stötta människor i kris. Detta påverkade troligtvis både flyktingar och volontärer på olika sätt. Även om det fanns volontärer med stor kunskap om målgruppen, så fanns det också volontärer som inte klarade av uppgiften (Cederberg, Charbaf och Rönnqvist 2019). Enligt utvärderingen var den regionala samverkan i många fall god, men med Migrationsverket har samverkan i flera fall uppfattats som problematisk. Avseende Migrationsverket handlade det främst om informationsbehovet kopplat till prognoser och planerade boendetableringar.

SAMVERKAN MED DET CIVILA SAMHÄLLET

Integrationspolitikens genomförande förutsätter enligt regeringen insatser inom många politiska områden och av ett stort antal aktörer, däribland det civila samhället. Etablering och integration kan underlättas av att den nyanlände deltar i det civila samhällets verksamhet. Därigenom kan den nyanlände finna stöd, nätverk och kontakter. Riksrevisionen har granskat om staten har lyckats undanröja hinder och skapa förutsättningar för det civila samhällets medverkan i statliga insatser beträffande mottagande, etablering och integration av nyanlända på arbetsmarknaden och i samhället i stort.⁶

Riksrevisionens övergripande bedömning är att ambitionen att på olika sätt involvera det civila samhället i statens integrationsarbete inte har resulterat i någon motsvarande utveckling i berörda myndigheters faktiska verksamhet. Organisationer inom civilsamhället utför inte arbete mot ersättning inom den statliga integrationspolitiken i någon större omfattning.

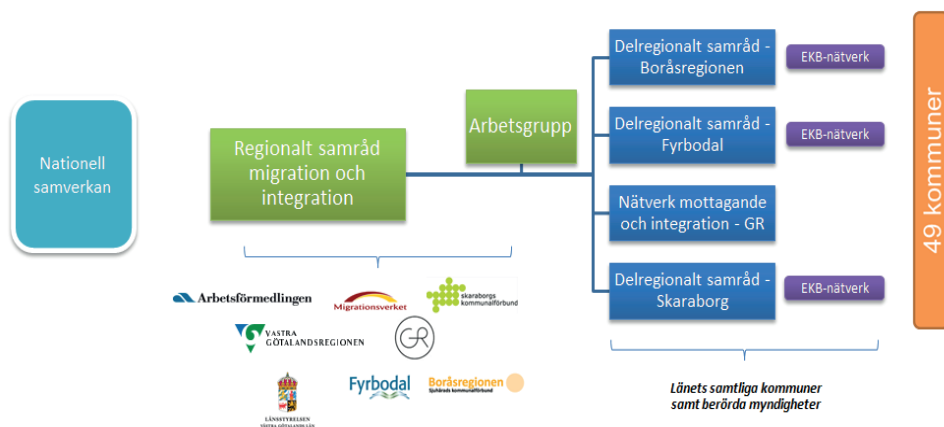
5 Från invandrarpolitik till invandrarpolitik (RiR 2005:5); Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande (RiR 2012:23); Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering (RiR 2017:4).

6 Staten och det civila samhället i integrationsarbetet (RiR 2014:3).

Sektorn har i viss mån en annan, mer kompletterande roll. Civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet innebär att den mångfald av verksamheter, som enligt riksdag och regering kan bidra till en effektivare etablerings- och integrationsprocess, inte har uppnåtts till fullo. Även om vissa åtgärder vidtagits som skapar bättre förutsättningar för civilsamhället att utföra uppdrag, visar Riksrevisionens granskning att det finns behov av ytterligare åtgärder för att skapa den önskvärda mångfalden av verksamheter inom integrationsområdet. Sammanfattningsvis visar olika undersökningar att det är svårt att samarbeta inom och mellan organisationer inom området integration.

SAMVERKAN INOM MIGRATION OCH INTEGRATION I VÄSTRA GÖTALANDS LÄN

Regional samverkan migration och integration



FIGUR 1: Regional samverkan migration och integration⁷

Länsstyrelsen i Västra Götalands län ansvarar för en regional samverkan inom migration och integration i länet. Länsstyrelsens uppdrag att främja regional samverkan mellan berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer för etableringsinsatser, framgår av förordning (2016:1 363). Det övergripande målet med samverkan är robusta och effektiva strukturer för att underlätta mottagande och etableringen av nyanlända i länet.

Samverkansstrukturen inom området migration och integration i Västra Götalands län är uppdelad på tre nivåer: lokal, delregional och länsövergripande. Det lokala arbetet samordnas av Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen samordnar arbetet på regional och delregional nivå (förutom inom Göteborgsregionen, där arbetet samordnas av kommunalförbundet GR). Den regionala samrådsgruppen leds av Länsstyrelsen. Medverkande aktörer är ansvariga chefer på Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Västra Götalandsregionen samt länets

⁷ <https://www.lansstyrelsen.se/download/18.6a8f491016b944a8cbe20f31/1565773624853/integration-samverkan-vg-lan.pdf>

fyra kommunalförbund företrädna av förbundsdirektörerna. Arbetet i det regionala samrådet bygger på kunskaps- och erfarenhetsbyte samt omvärldsbevakning. Samrådet arbetar också med att identifiera och hantera strukturella problem. Samrådet kan ta initiativ till utvecklingsarbete eller till att uppmärksamma gemensamma nationella intressen. Samrådets fokus är strategiska frågor (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2019).

I anslutning till den övergripande samrådsgruppen finns en arbetsgrupp bestående av sakkunniga från respektive organisation. Arbetsgruppen ansvarar bland annat för att ta fram underlag till, och bereda, de ärenden som tas upp på samråden. Gruppens arbete kan också innefatta efterarbete efter samråden samt att utifrån olika kompetensområden delta i fördjupande arbeten (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2019).

Eftersom Länsstyrelsen har i uppdrag att främja samverkan inom mottagandet av nyanlända i länet har myndigheten ett särskilt ansvar att förbereda samråden, ta fram medskick och organisera uppdrag som behöver utföras efter samråden. Tillsammans med Migrationsverket och kommunerna har Länsstyrelserna också ett gemensamt ansvar för bosättningen av nyanlända.⁸ Utöver ovan nämnda aktörer finns det även privata och ideella organisationer vilkas ansvar inte regleras i lagen, men som också verkar inom integrationsarbete. Diedrich och Hellgren (2018) har visat att det, bara i Göteborg, finns 180 initiativ som syftar till att hjälpa nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Av dessa drivs en tredjedel av civilsamhället.

8 Bosättningslagen (SFS:2016:38), som trädde i kraft i mars 2016, innebär att kommuner är skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd (Hemmested 2019). Bosättningslagen omfattar nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller en annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) samt anhöriga till dessa personer om de har ett beviljat uppehållstillstånd och ingår i samma hushåll. För närvarande gäller det nyanlända som vistas i Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO) och kvotflyktingar.

METOD

INDIVIDUELLA INTERVJUER OCH OBSERVATIONER

För att besvara studiens frågeställningar användes intervjuer och observationer. Syftet med att kombinera dessa två metoder var att kunna dra fler slutsatser som kompletterar varandra (Denscombe 2016:213f). Individuella intervjuer gav oss möjlighet att undersöka tjänstepersonernas *uppfattning* om integrationspolitiska utmaningar för den kommunala verksamheten (Denscombe 2016:267). Med intervjuerna kunde vi fokusera på den enskilde individens perspektiv (Denscombe 2016:267). Att observera interaktion mellan kommunala tjänstepersoner var ett sätt att öppna upp för ett bredare spektrum av åsikter och uppfattningar än vad som vanligtvis är möjligt i individuella intervjuer. Detta bidrog till att vi kunde generera ett ännu rikare material kring området integration.

URVAL OCH GENOMFÖRANDET AV INTERVJUER

Intervjudeltagare till studien rekryterades med hjälp av Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Vi valde att intervjua personer som arbetar med integrationsrelaterade frågor i sin dagliga verksamhet. Vi delade in respondenterna i två grupper. Den första gruppen bestod av totalt fem respondenter, med en representant var från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Länsstyrelsen Västra Götalands län, Västra Götalandsregion (VGR) och Göteborgsregionen (GR). Den andra gruppen bestod av tio tjänstepersoner som arbetar med integrationsfrågor i olika kommuner. Utgångspunkten för valet av respondenterna i båda grupperna var att intervjua personer som arbetat en längre tid med integrationsfrågor och som har en bra överblick över kommunala styrprocesser och utmaningar relaterade till integration av nyanlända. Sammanlagt intervjuade vi sex personer från små kommuner och fyra personer från stora kommuner. I denna undersökning definieras en liten kommun som en kommun med färre än 10 000 invånare och en stor kommun som en kommun med fler än 10 000 invånare (SOU 2007:11, s. 141).

Intervjuerna genomfördes under maj 2019 med sammanlagt 15 respondenter. De flesta intervjuerna genomfördes i form av ett personligt möte, men några få gjordes via telefon, så kallade datorstödda intervjuer (Kvale, Brinkmann 2014:190). Tid och plats för intervjun

bestämdes via e-post och anpassades till respondenternas önskemål. De flesta intervjuerna ägde rum på tjänstepersonernas arbetsplatser i Göteborg och i Länsstyrelsens lokaler. Intervjuerna inleddes med att respondenterna informerades om studien, studiens upplägg och syfte samt etiska aspekter, såsom konfidentialitet, frivillighet och anonymitet. De fick även information om att ingen specifik kommun identifieras i den skriftliga rapporten. Intervjupersonernas samtycke att delta i undersökningen spelades in med mobiltelefon. Varje intervju följde en tidigare upprättad intervjuguide som byggde på tidigare forskning. Respondenterna ombads bland annat att definiera begrepp, såsom *integration* och *långsiktig integration*. De blev också tillfrågade om sin uppfattning om när en invandrad person är integrerad i samhället. Studiedeltagarna fick även reflektera över kommunala utmaningar med integration av invandrare i det svenska samhället och den statliga styrningens påverkan på integrationsarbetet. De blev även tillfrågade om hur samverkan fungerar mellan olika organisationer och verksamheter i kommunerna och vad de ansåg var framgångsfaktorer i kommunens interna och externa samverkan gällande integration av invandrare.

Varje intervju spelades in och transkriberades efteråt ordagrant för att underlätta analysen. Respondenterna har anonymiserats genom tilldelning av nummer. Allt som hade kunnat avslöja en respondents identitet har plockats bort från de citat som används i rapporten. Det transkriberade materialet analyserades och kategoriserades sedan i syfte att identifiera likheter, skillnader och övergripande teman. Det första steget i analysprocessen var att få en förståelse och en helhetsbild av det insamlade materialet. I nästa steg läste författarna noggrant varje intervju för att identifiera nya mönster och teman och sortera samt kategorisera data. Sedan läste författarna igenom alla citat inom varje innehållsområde, exempelvis synen på *integration*, *lyckad/misslyckad integration*, *långsiktig integration* och *samverkan*. Utifrån intervjuguidens frågeområden identifierades återkommande svar. Dessa analyserades i nästa steg utifrån tidigare forskning.

OBSERVATIONER

Intervjuerna kompletterades med observation under två dialogdagar som anordnades av Länsstyrelsen i Västra Götalands län. Samtliga deltagare blev informerade om rapportförfattarnas närvaro och om studiens syfte redan i inbjudan till dialogdagarna men även i början av mötet (Lalander 2015:99). Syftet med dialogdagarna var att sammanställa goda erfarenheter av mottagandet av nyanlända i Västra Götalands län samt att identifiera framgångsfaktorer för ett långsiktigt hållbart mottagande, trots förändringar av antalet mottagna. Dialogdagarna byggde på två frågeställningar: Hur kan kommunerna upprätthålla sin beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända när förutsättningarna för att bedriva verksamheten förändras? Och: Hur säkerställer vi att kommuners och andra aktörers kunskap och erfarenheter av att ta emot nyanlända tas tillvara i det framtida arbetet?

Dialogdagarna ”Kommuners erfarenheter av etablering och integration i Västra Götalands län mellan åren 2015 – 2018. Vad har fungerat bra och vilka erfarenheter ska vi bygga vidare på?” genomfördes den 8 maj 2019 i Göteborg i Länsstyrelsens lokaler respektive den 10 maj 2019

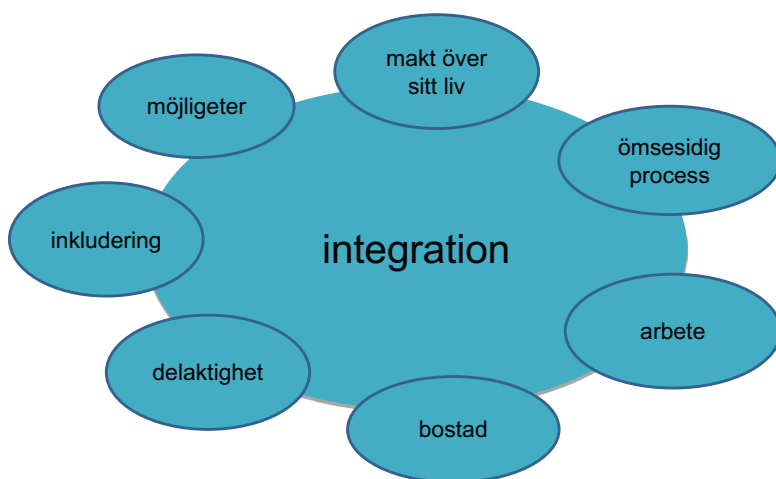
i Vara. Sammanlagt deltog representanter från 29 av länets 49 kommuner på dialogdagarn.⁹

9 Deltagare från 29 av länets 49 kommuner deltog i dialogdagarna. Deltagarna kom från Alingsås, Bengtsfors, Bollebygd, Borås, Essunga, Grästorp, Gullspång, Göteborg, Herrljunga, Hjo, Kungälv, Lerum, Lidköping, Mariestad, Skara, Skövde, Sotenäs, Strömstad, Svenljunga, Tibro, Tidaholm, Tjörn, Tranemo, Töreboda, Uddevalla, Vara, Vårgårda, Vänersborg och Åmåls kommuner

RESULTAT

INTEGRATION – ETT OTYDLIGT BEGREPP

Tidigare forskning belyser att *integration* är ett begrepp som kan tolkas och användas på olika sätt. I syfte att få en bild av tjänstepersoners uppfattningar kring begreppet fick respondenterna reflektera över ett antal olika begrepp, såsom *integration*, *hållbar/långsiktig integration* samt *lyckad och mindre lyckad integration*. Vidare fick respondenterna även reflektera över när en invandrad person bör betraktas som integrerad i samhället. Figuren nedan sammanfattar intervjuernas mest återkommande uppfattningar beträffande integration.



FIGUR 2: Ord som definierar och förknippas med integration

Tidigare forskning betonar att det är märkbart diffust vad som menas med integration och hur integration ska mätas (Castels, Korac, Vasta och Vertovec 2001). Några respondenter i denna undersökning påpekade att *integration* enligt dem kanske inte är den mest lämpliga

termen att använda när man talar om invandrare. Ordet *inkludering* ansågs vara bättre än *integration*:

Jag tycker egentligen inte om ordet integration, jag tycker bättre om inkludering, för att jag tänker att det är det, det handlar om. Det är människor som kommer hit och vi måste ha en större acceptans, för att vi pratar om likheter. Integration, det kan lika gärna vara en fysisk datafil som ska integreras med någonting annat. Jag förstår, att man pratar om integration, men jag tycker att värdemässig inkludering är ett bättre ord att använda. (Respondent 7)

Det finns ett ord som lämpar sig bättre att använda än integration. Men det är poängslöst att fastna för mycket i ord, men säkert så skulle inkludering vara ett bättre ord. Och det som är viktigt, är en process som går åt båda håll eller åt alla håll, där det är fokus på partnerskap och att man är på samma nivå med målgruppen. (Respondent 14)

Integration som begrepp kan också uppfattas som exkluderande, påpekade en av respondenterna:

För mig är det [integration], att man förstår sig på det nya samhället, hur det fungerar, hur man kan agera och fortsätta jobba efter det systemet som finns där. Men att man kan bevara den personen man är, kultur och sedvanor så länge det inte krockar med svenska lagar. När du säger till någon att du inte är integrerad, så säger du samtidigt, att du inte passar den mallen vi har i det här landet. Så just frågan om integration är också egentligen lite problematisk när vi använder det, för att vi i första tanken exkluderar en annan människa, vi inkluderar inte. (Respondent 15)

Utöver inkludering och förståelse för det nya samhället poängterade några att integration också innebär att vara delaktig och att ha makt över sitt eget liv:

För mig handlar integration om delaktighet, att få en känsla av ett sammanhang, att man är med, att man känner sig delaktig i samhället, att man bidrar till, att man utvecklar samhället. (Respondent 12)

Integration är om människor har makt över sitt eget liv, genom att de får en bra skola, en bra väg till självförsörjning. Så att man ska få en egen inkomst och på det viset de är en del i samhället (...). (Respondent 10)

Överlag finns det en dominerande uppfattning inom forskningen om att integration är en process som har att göra med invandrade personers och grupper gradvist ökande deltagande i det mottagande samhällets institutioner och sociala strukturer. I den flerdimensionella uppfattningen handlar integration om en ömsesidig process. Det här resonemanget förekom också bland våra respondenter:

Jag skulle definiera integration som någon form av ömsesidig process mellan två parter i syfte och hitta en form av gemensam grund, som blir hanterlig (...).
(Respondent 8)

Hållbara och långsiktiga lösningar diskuteras idag inom en rad politiska områden. Enligt respondenterna handlar hållbarhet och långsiktighet inom integration om en tro på individen och att snabbt ta tillvara på de erfarenheter som nyanlända har med sig:

Det handlar om, att man tänker, att de här personerna som kommer hit, de är människor som har tvingats lämna sitt land, de har massa erfarenheter med sig, som vi är urdåliga för att ta tillvara på. Hur kartlägger vi snabbt, vad är det som behövs, vad har vi för kompetensbehov, hur knyter vi ihop det (...).
(Respondent 7)

För de flesta respondenterna innebar långsiktig och hållbar integration också att nyanlända ska få ett arbete, praktik, möjlighet att vara delaktiga i samhället och att bidra till samhällsutvecklingen:

Om det ska vara långsiktig, så människor som kommer till Sverige behöver vara en del i samhället, att ha ett arbete, att man känner, att samhället är tillgängligt för mig som nyanländ utifrån mina behov. Och att samhället gör sig tillgängligt genom att se till att även nyanlända kan tillgodogöra sig av både möjligheter, rättigheter och skyldigheter i det landet de kommer till. (Respondent 10)

Ytterligare en aspekt som framkom i intervjuerna är att hållbar integration också innebär acceptans för olikheter. Vi behöver skapa ett samhälle där alla kan leva med varandras olikheter i harmoni:

Det är ett samhälle där olika grupper med olika bakgrund och kulturer lever tillsammans. Ett samhälle som kan hantera en mångfald då. (Respondent 4)

En respondent poängterade att det i dagens Sverige saknas en definition av, och en plan för, hållbar integration:

Hållbart är, att det ska finnas ett system där vi jobbar med integration och alla vet hur man gör. För att det är hållbart om du har ett system som du alltid kan falla tillbaka till. Idag känns det inte riktigt att vi har ett tydligt system, som säger så här ska vi jobba med integration i Sverige. Så just integrationsfrågan om det är hållbart just nu, det är inte hållbart, för att det inte finns någon grund, det finns ingen bas som säger att, så gör vi i Sverige. (Respondent 15)

Respondenterna fick även definiera hur de uppfattar lyckad respektive mindre lyckad integration. Intervjudeltagarna beskrev lyckad integration på ungefär samma sätt som de beskrev integration. En lyckad integration innebär för många att den individ som ska integreras har ett arbete och en bostad, känner sig delaktig och inkluderad i samhället och har samma möjligheter som alla andra i samhället:

En lyckad integration av en individ, om man pratar ur individperspektiv, det är ju när den personen känner sig som en del av samhället och rent praktiskt, i termer av att personen har ett arbete, har en bostad, har någon form av socialt sammanhang, som känns meningsfullt. (Respondent 8)

De flesta respondenter förknippar en mindre lyckad integration med kriminalitet, förorter och utanförskapsområden:

En mindre lyckad integration handlar om att du hamnar i utanförskap, att du hamnar i en miljö, som inte stämmer överens med de övriga delarna i samhället och litegrann skapar sina egna regler (...). (Respondent 3)

NYANLÄNDAS ROLL I INTEGRATIONSPROCESSEN

En fråga som får mycket utrymme i forskningen är hur man ska mäta integration. Hur väl integrationen fungerar undersöks oftast med hjälp av statistik över ett antal ”indikatorer”, till exempel gällande arbetsmarknaden, bostadssituationen, utbildning, politiskt deltagande och inkomstskillnader. Dessa indikatorer förekommer också i respondenternas svar. De flesta tycker att en individ är integrerad när hen har ett arbete och när hen är delaktig i samhället:

Det är väl viktigt att man själv känner, att man är en del av samhället och det är det ju ofta, att man är med i ett sammanhang, att ha ett arbete att gå till, att man har en sysselsättning, att man är med i olika grupperingar (...). (Respondent 14)

I tidigare forskning ställs också frågan om integration är en tidsbegränsad eller en livslång process. I den här studien blev respondenterna tillfrågade om när de anser att en person är integrerad i samhället. Då började några reflektera över hur många år det kan eller bör ta för en individ att integrera sig i samhället:

Jag skulle säga, att ungefär på 3 år. Och då tänker jag inte att när man har fått ett arbete, så är man integrerad, utan att man förstår det svenska samhället. (Respondent 11)

Jag tänker väl det, innan man känner, att man har makt, att faktiskt kunna påverka sitt eget liv och att man också har möjlighet, att delta i utvecklingen av samhället på samma villkor. Det varierar och det tar tid. Om vi tänker oss att språk t.ex. är en viktig del av integration, så tar det lite längre tid än de här två åren. Idag ser det ut som det tar 7–9 år. Men vi har ju förhoppningen om, att vi ska kunna snabba upp den här processen (...). (Respondent 2)

En av respondenterna tycker att det inte går att definiera när en individ är integrerad i samhället:

Det går inte att definiera när en invandrad person är integrerad i samhället. För att vad innebär det att vara integrerad? Är det att jag börjar dricka kaffe varje morgon som alla andra? Att jag måste ha lunch varje dag? För att i vissa kulturer så jobbar du och du har ingen lunch, du arbetar under din lunchtid.

Måste jag ha lunchen, måste jag ha 30 min fika på morgonen med alla andra? Är det som är integrerad? Det finns ingen definition på när du är svensk, för att det finns svenskar som inte agerar efter svenska normer heller. (Respondent 15)

Respondenterna fick vidare fundera över hur mycket kommuner bör stödja en individ i hans integration. De flesta var överens om att det är väldigt individuellt. Hänsyn bör tas till individens bakgrund, livserfarenheter och utbildningsnivå och man bör ge individen det stöd som hen behöver för att, utifrån sina unika styrkor och förmågor, lyckas komma in i samhället. Det ska finnas balans i hur mycket stöd man erbjuder:

Tillräckligt mycket, inte för mycket. Jag tänker, det måste vara ett fokus, att den nyanlände kan ta vara på sina egna resurser, sina egna möjligheter och man får aldrig glömma bort skyldigheter. Och det är det här med att man förväntas bidra och komma i arbete och bli en del av det här samhället. Det måste ju vara tillräckligt med hjälp, att man klarar av att ta det här steget (...). (Respondent 10)

Vissa respondenter tyckte att kommuner bör stödja nyanlända i deras integration så mycket som möjligt. Enligt dem ökar chanserna för en lyckad integration ju mer stöd som varje individ får:

Jag anser, att kommuner bör stödja och stötta nya invånare eller de som kommer, otroligt mycket. Vissa behöver man kanske stötta mindre, men vissa måste man stötta betydligt mer. Ju mer man stöttar och man är delaktigt från kommunens sida, desto högre chanser att man lyckas att integrera. Sen också bidra till att de kanske blir skattebetalare i framtiden. (Respondent 12)

Respondenterna reflekterade också över vad individen själv kan göra för att integrera sig i samhället:

Ja, individen måste, eller behöver göra otroligt mycket. För det första så måste det finnas ett intresse och vilja. Har man inte det, så har man sämre förutsättningar att lyckas (...) Sen är det så klart, att man behöver lära sig språk. Språket är ju otroligt viktigt. Men, vi har ju flera exempel, där man pratar väldigt, väldigt dåligt svenska, men man har otroliga kunskaper i ett visst yrke, man har en otrolig vilja att visa det och det har gått bra för de individerna. Så att, vi vet att språket är det viktigaste, men har man inte viljan då att komma ut i arbetslivet eller lära sig en ny sak, så blir det svårt. (Respondent 12)

BRISTANDE EKONOMISKA RESURSER OCH PROJEKTIFIERING

Respondenterna ombads även att beskriva de största utmaningarna i arbetet med etablering och integration av nyanlända. En utmaning som respondenterna reflekterade över var kommunernas ekonomi. Besparingskrav och neddragningar inom olika verksamheter skapar oro och osäkerhet kring det framtida arbetet med integrationsfrågor:

Många kommuner i dagsläget står inför stora besparingskrav och många kommuner ställer sig på sin spets om man säger så. Ekonomiska läget i dagsläget påverkar ju vilka insatser man kan bedriva. Arbetsförmedlingen som är vår största samarbetspartner drar ju ner väldigt mycket på sin verksamhet. Det påverkar oss i det dagliga arbetet med att upprätthålla de insatser som vi har valt att jobba med (...) Jag upplever, att resurser har minskat och jag är orolig över detta på grund av att jag anser att integrationsarbetet ska bedrivas som mest just nu. (Respondent 12)

Ytterligare en utmaning som flera respondenter lyfte fram är den så kallade ”projektfieringen” av integrationspolitiken, vilket enligt många hindrar långsiktighet i integrationsarbetet. Förekomsten av olika lokala projekt och initiativ anses skapa dåliga förutsättningar för en långsiktig och hållbar integration, eftersom projekten oftast är kortsiktiga och beroende av extern och tidsbegränsad finansiering:

Jag tycker ett problem är att det är ganska många små, lokala initiativ eller projekt om integration. Projektfinansiering är kanske 2–3 år, sen finns det ingen finansiering längre. Det kanske var lyckosamt, men då finansieringen försvinner, försvinner också nyckelpersoner. Man kanske tappar de kunskaperna. Någon annanstans så kanske startar man det igen, på nytt och det känns inte riktigt, att det är hållbart, att jobba på det här sättet. Utan man behöver jobba mer långsiktigt, ha större satsningar och inkludera i ordinarie verksamhet. (Respondent 15)

NATIONELL STYRNING ELLER KOMMUNALT SJÄLVBESTÄMMANDE

Respondenterna fick reflektera över balansgången mellan statlig styrning och det kommunala självstyret. Vissa respondenter önskar mer statlig styrning i integrationsfrågor, medan andra önskar mer handlingsutrymme för kommunerna. De senare anser att det kommunala självstyret behövs för att lyckas med integration på lokal nivå. Genom större frihet att bestämma över vissa frågor skulle kommunerna kunna påverka nyanländas integrationsprocess i större utsträckning.

Det är lite både och. Ibland kan man känna att man vill skrika mer efter statlig styrning, ibland är det nästan tvärtom. Ibland önskar man, att man hade, jag säger inte att det var bättre förr, men tidigare hade kommuner lite mer spelutrymme gällande integration, innan etableringsreformen. Man hade möjlighet, att fixa lösningar för det som passar just individen och jag tror, att det skulle vara väldigt bra också, att man kan identifiera snabba och kanske hitta lösningar på hemmaplan snabbt, för att man ska liksom komma fram till integrationsprocessen, så att inte folk blir pacificerade heller. (Respondent 6)

En annan respondent poängterade att det är svårt för staten att styra på ett sätt som tar hänsyn till kommunernas olika förutsättningar:

Jag tycker att den statliga styrningen är bekymmersam eftersom kommuner har väldigt olika förutsättningar. Vi har små kommuner med små resurser, men kanske också lättare till näringslivet. Sen finns det stora kommuner, som har stora resurser, men där finns det ett gap mellan olika enheter. I de små kommunerna, finns det väldigt lite pengar och väldigt små möjligheter till att göra flexibla lösningar. Och det ser jag som ett bekymmer för att då blir det en väldigt ojämn integration. (Respondent 1)

Respondenterna blev tillfrågade om deras uppfattningar gällande bosättningslagen och lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända. Respondenterna har väldigt olika uppfattningar om hur dessa lagar påverkar integrationsarbetet på kommunal nivå. Vissa respondenter uttrycker en positiv inställning till bosättningslagen:

Bosättningslagen tycker jag är bra. För att när man har möjlighet, att statlig styra vart nyanlända ska placeras, vart de ska bo, så är det ju viktigt och kunna fördela rätt i hela landet, för att kunna ha en bättre integrationsprocess. Vi vet idag, att det är lättare, att lära sig språket om du har en svensk granne, som vill prata med dig (...). (Respondent 15)

Flera respondenter riktade dock kritiken mot den så kallade EBO-lagen, som innebär att en asylsökande kan välja att ordna sitt boende på egen hand. Problemet är att man vill placera de asylsökande med en viss spridning, men eftersom de kan välja boende själva, så gör många det, vilket medför att många asylsökande samlas på samma ställe. På det här sättet blir det svårt att motverka segregation, poängterar respondenterna. Därutöver betonade respondenterna att processen vid bosättning inte lämnar det tidsutrymme som krävs för att kommunen ska kunna förbereda mottagandet av anvisade personer på ett bra sätt:

Jag förstår tanken med bosättningslagen, för att vissa kommuner smet undan och nu vill man ha än jämnare fördelning, men så länge man har EBO-lagstiftning, som tillåter att folk kan flytta hur som helst är detta problematiskt. De som bor i EBO integreras i den grupp som är segregerad. Jag skulle inte vilja säga att det är en väg till fattigdom, men det förstärker segregationen. (Respondent 7)

Vi kan ju ta processen kring bosättningslagen, om vi ska prata om vad kommunen har för planeringsförutsättningar. Regeringen beslutar om ett landstäl i augusti kanske, så landar det hos Länsstyrelsen, det kanske beslutas lite tidigare, så ska de jobba med ett stort län och ge förutsättningar för ett länstäl och det kommuntalet beslutas kanske i oktober. Då har vi två månader på oss för att förbereda för nästa år och då vet vi inte om det blir X [antalet] eller X [antalet]. Det är för kort tid, vi hade gärna sett att vi hade kunnat få ett kommuntal i maj, för att kunna förbereda, hur vi ska tänka för nästa år, vilka boenden behöver ha vi kvar, vilka kan vi avveckla. (Respondent 7)

En annan lag som respondenterna fick uttala sig om var lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända. Flera respondenter reflekterade över Arbetsförmedlingens roll:

Etableringslagen tycker jag är bra, men jag tycker inte, att Arbetsförmedlingen lever upp till det som lagen är. Det är inte liksom tillräckligt individanpassat, de ger inte tillräckligt med resurser för att ge personen bästa förutsättningar. (Respondent 11)

Jag tycker, att Arbetsförmedlingen ska göra vad den ska och jag tycker inte att de gör vad de ska göra, utan de jobbar med vissa saker. De jobbar inte riktigt seriöst alltid och det handlar om att hitta ett bra samarbete (...). (Respondent 7)

SAMVERKAN – NÄR DET BEHÖVS

Respondenterna blev också tillfrågade hur samverkan fungerar mellan olika organisationer och verksamheter i kommunerna, och vad de ansåg var framgångsfaktorer i kommunens interna och externa samverkan beträffande integration. Svaren från de flesta respondenterna tyder på att det finns utmaningar, men också en god samverkan som syftar till att utveckla strategier och skapa förutsättningar för nyanländas möjligheter att etablera sig i samhället så snabbt som möjligt:

Jag tycker att vi har ganska bra samverkan inom kommunen, i det stora hela faktiskt, vi har jobbat rätt mycket för att förbättra den. När det gäller myndigheter, statliga myndigheter, så tycker jag att vi har också en bra samverkan med Arbetsförmedlingen. Den har vi ändå fått bygga upp i flera år och den har blivit bättre (...). (Respondent 6)

Jag skulle bedöma det som otroligt bra. Mycket bättre än på regeringsnivå om jag ska vara ärlig. Samverkan mellan statliga myndigheter, bland annat Arbetsförmedlingen, även Försäkringskassan och Migrationsverket är betydligt bättre på kommunal nivå, lokal nivå än jag upplever att den är på statlignivå. Om jag skulle blanda in ideella organisationer som är otroligt viktiga för integration upplever jag att samverkan är väldigt bra. (Respondent 12)

Det framgår tydligt från intervjuerna att samverkan med andra aktörer, särskilt med andra grannkommuner, är nödvändig för att små kommuner ska kunna driva vissa projekt eller erbjuda insatser till alla på lika villkor. Respondenterna efterfrågar en ökad samverkan över kommungränserna kring arbetsmarknadsfrågor, kunskaps- och erfarenhetsutbyte, gemensamt lärande och utveckling:

(...) Men överlag så känns det som, att vi har förstått att vi är alldeles för små för att inte samverka. Jag tycker att vi har fått till en väldigt bra samverkan och att vi har väldigt drivna näringslivsutvecklare som är väldigt bra på att samverka med kommunens övriga verksamheter. Just nu så är det väldigt god anda kring samverkan och vi tror, att vi inte kommer kunna lösa varken integrationsfrågorna eller kompetensförsörjning för företagen om vi inte samverkar. Så vi är på väldigt god väg och vi måste jobba åt samma mål (...). (Respondent 2)

Jag tycker att samverkan mellan grannkommuner skulle kunna bli bättre, speciellt grannkommuner som befinner sig i glesbygd eller landsbygd. Där oftast saknas resurser och möjligheter för att bedriva vissa insatser på egen hand. Risken finns att när man drar ner på vissa verksamheter från statlig eller på kommunal nivå, att samverkan lider. Samverkan behöver hela tiden upprätthållas och värnas om. Allting kan bli bättre. (Respondent 12)

Respondenterna fick också uttala sig om vad bra samverkan innebär och vad som krävs för att uppnå detta inom integrationsområdet. De flesta är överens om att bra samverkan handlar om erfarenhets- och kunskapsutbyte. Det innefattar också en god förmåga att arbeta i ett arbetslag över myndigheternas och kommunernas gränser samt att utveckla gemensamma mål och strategier:

Man behöver ha ett gemensamt mål som man vill göra tillsammans. Sen kan man ju ha ett nätverk som handlar om erfarenhetsutbyten och kunskap. Ur detta kan man hitta saker som man behöver göra gemensamt. (Respondent 4)

Det handlar om att hjälpa varandra. Om någon har uppfunnit någonting, så kan man dela det med andra. Det handlar om att kanske bara byta erfarenheter, det handlar om att kunna göra nästan som överenskommelser om hur jobbar vi. (Respondent 7)

Informationsutbyte och en typ av idébank, vad är det som har funkat och inte funkat. Jag tycker också att det är viktigt att samverkan har stöd och initieras i kommunledningen för att frågan ska få mandat. Det är viktigt att diskutera vad vi menar med samverkan och vad som behövs göras för att vi ska få ett gemensamt synsätt. (Respondent 11)

Respondenterna påpekade emellertid att det är viktigt att ha ett kritiskt förhållningsätt och att inte betrakta samverkan som lösningen på alla utmaningar. Av den anledningen är det viktigt att man i en given situation alltid ställer sig frågan om samverkan är nödvändigt:

Det är nödvändigt att man samverkar, men ibland kan jag tänka att, om alla har ett tydligt uppdrag och utför uppdraget, då tänker jag att samverkan inte behöver vara viktigast. Vi jobbar ju rätt mycket och pratar om att samverka, men det jag kan se är att vi tror att vi ska lösa saker bara för att vi ska samverka. Om jag ska vara lite elak så använder vi ibland samverkan för att slippa göra någonting som vi kanske själva skulle göra. (Respondent 6)

Man skulle ju behöva bli mer pricksäker när det gäller samverkan. Att samverka för samverkans skull måste vi komma bort ifrån. Vi måste vara mer tydliga varför vi ska samverka kring de här frågorna och vi måste också börja samverka med mer individanpassat fokus. Och inte som att alla som kommer till Sverige borde sättas i en och samma båt eller skål. Vi måste se på samverkan mer individuellt framöver. (Respondent 1)

VAD BEHÖVS FÖR EN LÅNGSIKTIG OCH HÅLLBAR INTEGRATION

Respondenterna blev tillfrågade vad som behöver göras för att Sverige och landets kommuner ska lyckas med integrationen. En av respondenterna menade att det behövs enighet i integrationsfrågan bland politiker på alla nivåer:

Jag tycker att våra politiker på riksnivå och kommunal nivå måste enas om en långsiktig politik inom området (...) Man måste ha långsiktig politik, som man är överens om och att man ska jobba åt det här hållet och inte prata dåligt om människor från andra länder som bor i Sverige (...). (Respondent 10)

För att uppnå framgång i integrationsarbetet behöver den rådande bostadsbristen, segregationen samt polariseringen i samhället bekämpas. Polariseringen tar sin form i ett motstånd mot olika insatser som erbjuds för nyanlända. Några respondenter påpekade att det är otroligt viktigt att ändra den syn på invandring som finns i dagens samhälle. Positiva aspekter som talar för invandringen och som på olika sätt visar hur nyanlända berikar Sverige måste få mer plats i det offentliga samtalet:

(...) en stor utmaning för integrationen, tror jag, är den polarisering som finns i samhället. Att det inte finns ett motstånd mot integration, men det finns ett stort motstånd mot olika insatser som behövs för integrationen. T.ex. finns det ett motstånd till att fördela olika resurser till denna grupp (...) om vi liksom har 20 procent som är säkra på att alla samhällsproblem kommer p.g.a. att vi har tagit emot flyktingar, så är detta ett gigantiskt problem, oavsett om det är sant eller inte, jag lägger ingen värdering i det. (Respondent 8)

Respondenterna argumenterade för att integrationsfrågans komplexitet kräver mer än bara kommunala insatser. För att lyckas med integration är det viktigt att olika politiska områden samspelar med varandra och att aktörer, såsom kommuner, myndigheter, näringslivet, civilsamhället och andra organisationer som är inblandade i integrationsarbetet, samarbetar och tar ett gemensamt ansvar.

(...) jag tror inte, att det räcker med bra lokala insatser, det krävs mer. Integrationsproblematiken, om man ska uttrycka det så, har blivit väldigt stor och den spänner väldigt många politikområden, så det räcker inte liksom och ha en bra sfiutbildning och någon engagerad kommun, utan man måste se det utifrån bostadspolitik, kriminalpolitiken och utifrån folkhälsoområdet (...). (Respondent 5)

Vi måste sprida budskapet att integration är allas ansvar. Alla arbetsgivare, alla föreningar. Oavsett vad man tycker om invandrare och integrationspolitiken, så måste alla arbeta för att lyckas med integrationen och skapa gemenskap i svenska kommuner (...) För att förhindra segregation och utanförskap och allt dåligt som kan komma med det. (Respondent 2)

SLUTSATSER FRÅN LÄNSSTYRELSENS DIALOGDAGAR

Under dialogdagarna som Länsstyrelsen i Västra Götalands län anordnade bytte representanter från ett flertal kommuner erfarenheter av mottagandet av nyanlända i Västra Götalands län. Ett syfte med mötena var att identifiera framgångsfaktorer för ett långsiktigt hållbart mottagande. Länsstyrelsen har i en rapport sammanställt de framgångsfaktorer som dialogdagarnas deltagare anser behövs för att uppnå en lyckad, hållbar integration. De faktorer som lyftes fram på dialogdagarna överensstämmer med de framgångsfaktorer som lyfts fram i intervjuerna. För att kommuner ska lyckas med långsiktig integration bör det först och främst finnas tydliga politiska riktlinjer och strategier över hur detta ska åstadkommas. En framgångsfaktor, enligt dialogdagarnas deltagare, är också att se integrationsfrågan som en naturlig del av en kommuns arbete i en globaliserad värld, inte bara som ett tillfälligt problem. Vidare efterfrågar kommunerna en tydlig ansvarsfördelning i integrationsarbetet, bland annat för att kunna börja arbeta med lämpliga insatser i god tid. Inomkommunal och mellankommunal samverkan samt samarbete med näringslivet, civilsamhället, myndigheter och andra aktörer är också viktiga faktorer för att lyckas med integration.

Vidare krävs det kunskap inom organisationerna. För detta behövs insatser för bevarande av den kompetens kommunerna samlat sedan 2015, omvärldsbevakning och utbyte med andra aktörer. Det betonades också att integrationsinsatser bör utformas så att de möter enskilda individers särskilda behov. En framgångsfaktor är att tidigt identifiera vilka behov som finns hos den enskilde individen och hur behoven kan mötas. Det efterfrågades exempelvis alternativa lösningar för personer med kort utbildning samt särskilda insatser för invandrarkvinnor som befinner sig långt ifrån arbetsmarknaden. Slutligen är det viktigt att se nyanlända som en resurs och att främja en positiv bild av invandring och integration, en bild som skapar förståelse för att alla behöver lära sig att leva tillsammans med olikheter i ett multikulturellt samhälle (Länsstyrelsen Västra Götalands län 2019).

Ett annat syfte med Länsstyrelsens dialogdagar var att reflektera över följande frågeställningar: Hur kan kommunerna upprätthålla sin beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända när förutsättningarna för att bedriva verksamheten förändras? Och: Hur säkerställer vi att kommuners och andra aktörers kunskap och erfarenheter av att ta emot nyanlända tas tillvara i det framtida arbetet? Utifrån samtalen på dialogdagarna kan vi konstatera att det rådde en viss oro bland deltagarna över nedskärningar kopplat till det minskade antalet nyanlända, Arbetsförmedlingens omorganisation samt besparingar och snabba lagändringar. Väldigt många deltagare funderade över vad som kommer att hända när resurserna för arbetet med nyanlända minskar. Om man inte investerar i de nyanländas fortsatta resa in i samhället efter den första etableringsperioden, finns det en risk att de inte lyckas komma i egenförsörjning. Ytterligare en utmaning ligger i det faktum att det bland nyanlända som kom till Sverige under de senaste åren finns en betydande grupp av lågutbildade som behöver extra stöd. Arbetsförmedlingens omställning gör det samtidigt svårt för kommunerna att planera och driva sina verksamheter. Ett återkommande inslag i diskussionerna var funderingar kring strategier för hur man kan förhindra hög personalomsättning och bevara kompetensen och hur man kan ligga i beredskap inför nästa eventuella "flyktkris". I dialogen framhölls betydelsen av

att en person i kommunen är ansvarig för omvärldsbevakning inom området migration och integration. Den personen kan också ansvara för interna nyhetsbrev samt medborgardialog. I förändringstider är det särskilt viktigt att bevara kompetens och det institutionella minnet.

SAMMANFATTANDE DISKUSSION

Syftet med denna rapport är att bidra med ökad kunskap om utmaningar och möjligheter i det kommunala arbetet för en långsiktig och hållbar integration i Västra Götalands län. För att göra detta studerades tjänstepersoners uppfattningar och erfarenheter kring integrationsarbete. Under framför allt 2015 ökade flyktinginvandringen av såväl vuxna flyktingar och familjer som ensamkommande barn. Samtidigt ändrades reglerna för invandrings- och integrationspolitiken. Det har medfört nya utmaningar för kommunernas arbete med mottagning och integration. Några år efter den så kallade flyktingkrisen är det särskilt relevant att samla erfarenheter och kunskaper. Detta på grund av det minskande antalet beviljade uppehållstillstånd till asylsökande, pågående nedskärningar av verksamheter samt omorganisationen av arbetsmarknadspolitiken, med bland annat Arbetsförmedlingens förändrade roll.

Intervjuerna och observationerna i denna undersökning bekräftar det som tidigare forskning lyft fram, nämligen att det är en komplex uppgift att definiera begreppet *integration*. Enligt flera respondenter finns det andra ord som lämpar sig bättre att använda än *integration*, och dessa är bland annat ömsesidighet, *etablering*, *inkludering* och *delaktighet*. Trots att politiska målsättningar bakom integration syftar till något positivt, såsom jämlik inkludering i samhällslivet, kan begreppet också uppfattas som något negativt och exkluderande. Det kan till exempel peka ut invandrare som kulturellt och ekonomisk problematiska. Integration har många sidor: det handlar om arbete, om utbildning, om sociala sammanhang och om språk. Långsiktig integration sker när människor kommer i sysselsättning, får förutsättningar att skapa en självständig tillvaro och kan bidra till samhället. För att uppnå en långsiktig, hållbar integration krävs det ett tydligt politiskt uppdrag och en långsiktighet i synen på integrationsfrågan. Det behövs en tydlig ansvarsfördelning i integrationsarbetet samt en väl fungerande samverkan mellan alla aktörer som är inblandade i det här arbetet. Utöver det krävs också kunskap. För detta krävs bevarande av kompetens, omvärldsbevakning och erfarenhetsutbyte med andra. Det är också viktigt att främja en positiv bild av invandring och integration.

Sammanfattningsvis belyser det insamlade materialet de olika förutsättningar och komplexa utmaningar som kommunerna ständigt stöter på i sitt arbete med integration. Å ena sidan blir kommunen begränsad i sina handlingar genom den statliga styrningen, särskilt bristen på tydliga riktlinjer. Flera av våra respondenter pekade exempelvis på att Socialstyrelsens och Migrationsverkets regler skiljer sig åt i ärenden som rör rättigheter för ensamkommande barn. Därför blir det ibland oklart för kommunerna hur de ska agera i enskilda fall. Å andra sidan skapar kommunernas självstyre möjligheter att driva olika integrationsinsatser för nyanlända på lokal nivå. Undersökningen visar att det inom många kommuner finns en önskan om tydligare roller och mandat, samt en tydligare prioritering av arbetet med att etablera de nya invånarna i kommunerna. För att mottagandet av nyanlända i en kommun ska få det utrymme och de resurser som krävs behöver frågan prioriteras och ses som en del

av kommunens ordinarie verksamhet. Mot bakgrund av löpande förändringar vad gäller fördelning av ansvar och roller i arbetet med nyanländas etablering behöver kommunerna tydliggöra hur man ser på sin roll, riktning och möjligheter i frågor som rör asylsökande, nyanlända och integration. Reflektionerna från de tjänstepersoner som deltog i denna studie tyder på att det i många kommuner idag saknas en politisk vilja och en tydlig vision för hur en långsiktig integration ska uppnås.

REFERENSLISTA

- Ager, A. & Strang, A. (2008). "Understanding Integration: A Conceptual Framework". *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.
- Aldén, L. & Hammarstedt, M. (2014). *Utrikes födda på den svenska arbetsmarknaden – en översikt och en internationell jämförelse*. Linnaeus University Centre for Labour Market and Discrimination Studies vid Linnéuniversitetet i Växjö.
- Alfredsson, K. (2017). *Vägar till effektivare integration goda integrationsexempel från svenska kommuner. Goda integrationsexempel från svenska kommuner*. Stockholm: Global utmaning.
- Ansvarskommittén (2007). *Staten och kommunerna - uppgifter, struktur och relation* (SOU 2007:11). Stockholm: Finansdepartementet.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013). "Samverkan som samhällsfenomen – några centrala frågeställningar". I R. Axelsson & S. Bihari Axelsson (red.), *Om samverkan– för utveckling av hälsa och valfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Bennich-Björkman, L., Kostić, R., & Likić-Brborić, B. eds. (2016). *Citizens a Heart? Perspectives in integration of refugees in the EU after the Yugoslav wars of succession*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Björkman-Franke K. & Spehar, A. (2018). *Ny i staden: Hur upplever nyanlända flyktingar mottagande och integration i Göteborgs Stad, 2015–2017*. Göteborgs universitet, Centrum för Global Migration (CGM).
- Bonjour, S. (2014). "The transfer of pre-departure integration requirements for family migrants among member states of the European Union". *Comparative Migration Studies*, 2(2), 203–226.
- Breidahl, K. N. (2017). "Scandinavian exceptionalism? Civic integration and labour market activation for newly arrived immigrants". *Comparative Migration Studies* (2017) 5:2.
- Bucken-Knapp, G., Fakih, Z. & Spehar, A. (2018). "Talking about Integration: The Voices of Syrian Refugees Taking Part in Introduction Programmes for Integration into Swedish Society". *International Migration*.
- Bucken-Knapp, G., Omanovic V. & Spehar A. (2019). *Institutions and Organizations of Refugee Integration: Bosnian-Herzegovinian and Syrian Refugees in Sweden*. Palgrave Macmillan.

- Castles S., Korac M., Vasta E. & Vertovec S. (2001). *Integration: Mapping the Field, Report of a project carried out by the Centre for Migration and Policy Research and Refugee Studies Centre*. Oxford: Refugee studies centre.
- Cederberg, E., Charbaf, S. & Rönqvist, S. (2019). *Utvärdering av Västra Götalandregionens samordning och hantering vid 2015 års flyktingströmmar*. Sweco.
- Dedrich A. & Hellgren H. (2018). *Organizing Labour Market Integration of Foreign-born Persons in the Gothenburg Metropolitan Area*. Gothenburg Research Institute, GRI-rapport 2018:3 Organizing Integration.
- Denscombe, M. (2016). *Forskningshandboken. Från småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Wallace Goodman, S. (2014). "Immigration and membership politics in Western Europe." New York: Cambridge University Press.
- Hemmestad M. (2019). *Ansvarsfördelning nyanlända*. <https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylchflyktingmottagandeintegration/ansvarsfordelningregelverk/nyanlanda.7168.html> [2019-11-04].
- Joppke, C. (2017). "Civic integration in Western Europe: three debate". *West European Politics*, 40:6, 1153–1176, DOI: 10.1080/01402382.2017.1303252.
- Joyce, P. (2015). "Integrationspolitik och arbetsmarknad en översikt av integrationsåtgärder i Sverige 1998-2014". Delmi kunskapsöversikt nr: 2015:3.
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.
- Lalander, P. (2015). "Observationer och etnografi". I Göran, A. & Svensson, P. (red.) *Handbok i kvalitativa metoder*. Stockholm, Liber, s. 93–113.
- Länsstyrelsen Västra Götalands län (2019). *Rätt insats av rätt aktör i rätt tid – Framgångsfaktorer för nyanländas etablering i Västra Götalands län*. Rapport nr: 2019:38.
- Länsstyrelsen Västra Götalands län (2019). *Mottagande och etablering av nyanlända*. <https://www.lansstyrelsen.se/vastra-gotaland/forening/sociala-fragor/mottagande-och-etablering-av-nyanlanda.html> (avläst 2019-08-06).
- Marcińczak, S., Musterd, S., van Ham, M. & Tammaru, T. (2016). "Inequality and rising levels of socio-economic segregation: Lessons from a pan-European comparative study". I T. Tammaru, S. Marcińczak, M. van Ham and S. Musterd, editors, *Socio-Economic Segregation in European Capital Cities. East meets West*, London: Routledge, 358–382.
- Niessen, J. & Schibel Y. (2007). *Handbook on Integration for policy makers and Practitioners*, DG Justice, Freedom and Security, European Communities, Second edition, May 2007.
- OECD (2015). *Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264234024-en>.
- OECD (2018a). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Gothenburg*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264299603-en>.
- OECD (2018b). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264085350-en>.

- Povrzunović Frykman, M. (2012). "Struggle for recognition: Bosnian refugees' employment experiences in Sweden". *Refugee Survey Quarterly*, 31:1, 54–79.
- Riksrevision (2005). *Från invandrarpolitik till invandrarpolitik* (RiR 2005:5).
- Riksrevision (2012). *Början på något nytt – etableringsförberedande insatser för asylsökande* (RiR 2012:23).
- Riksrevision (2014). *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet* (RiR 2014:3).
- Riksrevision (2017). *Lärdomar av flyktingsituationen hösten 2015 – beredskap och hantering* (RiR 2017:4).
- SFS 2010:197. *Lag om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*
- SFS 2017:584. *Lag om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.*
- SFS 2016:38. *Lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.*
- Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2017). *Nyckeltal med integration i fokus. Användarguide.*
- SKL (2019). *Samverkan integration*. <https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktning-mottagandeintegration/samverkan.3427.html> (avläst 2019-07-05).
- SKL (2019). *Ansvarsfördelning nyanlända*. <https://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktningmottagandeintegration/ansvarsfordelningregelverk/nyanlanda.7168.html>. (avläst 2019-11-04).
- Wallace Goodman, S. (2014). *Immigration and membership politics in Western Europe*. New York: Cambridge University Press.







Centrum för Global Migration (CGM) är ett tvärvetenskapligt forskningscentrum med deltagande från samtliga fakulteter vid Göteborgs universitet. CGM syftar till att vara en plattform för migrationsforskning och en kontaktyta mellan forskare och aktörer i privat och offentlig sektor, liksom det civila samhället.

www.cgm.gu.se