



HÖGSKOLAN
DALARNA

Regional samordning: Nyckeln till en bättre integrationspolitik?

En utvärderande fallstudie av överenskommelsen Vägen in i Dalarna

Mats Öhlén, Högskolan Dalarna
Angelica Vesterholm, Högskolan Dalarna

Rapport nr 11
Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD)

Redaktörer:
Tomas Axelson & Thomas Sedelius

Högskolan Dalarna 2021



HÖGSKOLAN
DALARNA

Regional samordning: Nyckeln till en bättre integrationspolitik?

En utvärderande fallstudie av överenskommelsen Vägen in i Dalarna

Mats Öhlén, Högskolan Dalarna
Angelica Vesterholm, Högskolan Dalarna

Rapport nr 11
Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD)

Redaktörer:
Tomas Axelson & Thomas Sedelius

Högskolan Dalarna 2021

Högskolan Dalarna
791 88 Falun
Sweden
Tel 023-77 80 00
www.du.se

Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD) rapport nr 11 (2021)

ISBN: 978-91-88679-25-3

© Författarna

Grafisk form: Richard Borg

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

FÖRORD.....	3
SAMMANFATTNING.....	5
1. INLEDNING.....	7
1.1 Studiens forskningsproblem, syfte och frågor.....	9
2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER.....	12
2.1 Governance som statsvetenskapligt begrepp.....	12
2.2 Governance som ett demokratiproblem.....	14
2.3 Governance som flexibel möjliggörare.....	15
3. BAKGRUND.....	19
3.1 Svensk integrationspolitik: En kort bakgrund.....	19
3.2. Den regionala överenskommelsen Vägen in i Dalarna.....	21
3.2.1 Mål och innehåll.....	21
3.2.2 Organisation.....	22
4. METOD OCH MATERIAL.....	24
4.1 Enkätundersökning.....	24
4.2 Intervjuer.....	26
5. RESULTAT.....	28
5.1 Deltagarnas kunskap om och engagemang i överenskommelsen.....	28
5.2 Deltagarnas uppfattning om projektet Vägen in.....	32
5.2.1 Vilka styrkor i projektet lyfts fram?.....	37
5.2.2 Vilka svagheter i projektet lyfts fram?.....	39
6. SLUTSATSER OCH DISKUSSION.....	42
6.1 Deltagarnas engagemang och värdering av projektet.....	42
6.2 Uppfylls förväntade mervärden av samverkan?.....	43
6.3 Överenskommelsen Vägen in ur ett demokratiperspektiv.....	44
6.4 Slutdiskussion.....	46
REFERENSER.....	48
Publicerade källor.....	48
Intervjuer.....	51
BILAGA 1. ENKÄTFRÅGOR	
BILAGA 2. INTERVJUMANUAL INBJUDEN AKTÖR	
BILAGA 3. INTERVJUMANUAL SAMORDNANDE AKTÖR	
BILAGA 4. TABELLER ÖVER GRUPPVISA SKILLNADER INOM NÄTVERKET	

FÖRORD

Föreliggande rapport har genomförts inom ramen för Högskolan Dalarnas del i överenskommelsen "Vägen in", ett regionalt samverkansprojekt med fokus på nyanländas integrering och inkludering i samhället. Syftet är att kartlägga hur deltagarna (myndigheter, kommuner, näringsliv och civilsamhälle) i detta samverkansprojekt upplever genomförandet och diskutera detta utifrån statsvetenskaplig teori om politisk styrning. Regional samverkan utgör nämligen en del i en styrningstrend som dominerat svensk politik och förvaltning sedan 1990-talet. Grundtanken har varit att ett alltmer komplext samhälle kräver nya och mer flexibla modeller för styrning där regioner och kommuner får mer fritt spelrum och där privata aktörer inkluderas alltmer. Denna studie som bygger på en enkät till projektets deltagare och ett antal djupintervjuer har som målsättning att få en inblick i vad som ligger bakom deltagarnas upplevelser av projektet, vilka aspekter som fungerar bra och vilka aspekter som fallerar. I bredare termer vill rapportförfattarna diskutera detta samverkansprojekt i ett större sammanhang. Är detta rätt väg att gå för att förbättra integrationen av nyanlända i det svenska samhället? Vilka styrkor och svagheter finns med denna typ av samverkansprojekt och vilka möjliga förbättringar skulle kunna göras?

En nyligen publicerad rapport av Region Dalarnas utvecklingsförvaltning (Region Dalarna 2019) visar att Dalarnas län har erfarit en kraftigt ökad invandring fram till 2016. Det regionala samverkansprojektet Vägen in som skapades 2015 var därför helt rätt i tiden. Dock är det viktigt att kritiskt undersöka hur detta projekt har genomförts. Att framgångsrikt genomföra ett samverkansprojekt med så många och så olika aktörer är en stor utmaning och det är av yttersta vikt att sortera ut vad som fungerat bra och mindre bra för att kunna dra lärdomar såväl inom detta som andra projekt för nyanländas integration i samhället.

Denna studie hade inte varit möjlig att genomföra utan de deltagare i Vägen in överenskommelsen som deltog i studien. Vi skulle först och främst vilja rikta ett varmt tack till deltagarna som fyllde i vår enkät, som utgör stommen i vår undersökning. För det andra vill vi tacka de deltagare som tog sig tid för våra djupintervjuer. För det tredje vill vi tacka projektsamordnarna för allt stöd. Ni har varit mycket generösa och ställt upp med information och samtal som har varit viktigt i sammanställningen av denna rapport. Slutligen vill vi tacka

Tomas Axelson och Thomas Sedelius, redaktörer för Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarnas rapportserie, för värdefull input i arbetet med denna rapport.

Mats Öhlén
Lektor i statsvetenskap
Högskolan Dalarna
e-post: maoh@du.se

Angelica Vesterholm
Forskningsassistent
Högskolan Dalarna

SAMMANFATTNING

Den regionala överenskommelsen Vägen in i Dalarna initierades 2015 och avslutades 2020. Tanken var att förbättra integrationen av nyanlända i Dalarna genom regional samverkan. Genom att skapa förutsättningar för samordning av insatser ville man kraftsamla för en bättre integrering av nyanlända i samhället.

Syftet med denna fallstudie är att belysa detta samverkansprojekt utifrån ett statsvetenskapligt organisationsperspektiv. Särskilt fokus ligger på styrningsmodellen governance som har fått stort genomslag i synen på politik och offentlig förvaltning och passar väl in på detta samverkansprojekt. Genom att inkludera och samordna ett bredare spektrum av aktörer skall det bli möjligt att hantera komplexa samhällsutmaningar. Samtidigt finns kritik mot denna modell som har att göra med transparens, demokratiskt ansvarsutkrävande och allmänintresset. Avsikten är således att kritiskt diskutera detta samverkansprojekt utifrån de möjligheter och problem som finns inbyggda i governance som styresmodell. Studien bygger på följande tre frågeställningar: (1) Hur ser deltagarna på samverkansprojektet och dess relevans för deras arbete? Vilka grupp-specifika skillnader finns när det gäller engagemang i och syn på samverkansprojektet? (2) I vilken grad uppfyller samverkansprojektet de förväntade mervärden som governance-modellen medför, alltså handlingskraft och flexibilitet? (3) På vilka sätt finns de typiska demokratiutmaningarna med governance-modellen närvarande i detta samverkansprojekt?

Studien tar utgångspunkt i en enkät som har genomförts med deltagare i projektet. Utöver detta har intervjuer genomförts med både deltagare och samordnare inom projektet för att få en mer nyanserad bild av projektets möjligheter och utmaningar. Studiens resultat visar att fördelarna med governance inte har utnyttjats fullt ut. Även om projektet av de flesta får positivt betyg som framförallt en arena där kontakter kunde skapas och kunskaper förmedlas, menar de flesta deltagare att projektet inte har haft något mervärde för deras konkreta arbete. Det finns överlag en känsla av otydlighet när det gäller vad projektet skulle uppnå mer konkret och en frustration över att många deltagare inte var särskilt aktiva och detta gäller särskilt ifrån politiken och näringslivet. Samtidigt finns demokratiproblemen närvarande. Det var oklart var det politiska ansvaret låg, transparensen var

svag och skevheten i deltagandet gjorde att det fanns tydliga risker att enskilda aktörer får stort inflytande över utfallet. Med utgångspunkt i detta samt i det faktum att det i skrivande stund är oklart om projektet ska drivas vidare och i vilken form, menar författarna att det finns tre möjliga vägar framåt: (1) öka ambitionsnivån genom att öka engagemanget och spetsa målsättningarna, (2) minska ambitionsnivån och behåll de positiva delarna som kontaktskapande och kunskapsförmedling och (3) återgå till mer traditionell styrning inom integrationspolitiken.

1. INLEDNING

Invandringen till Sverige och integrationen av invandrare har under de senaste åren seglat upp som en av de viktigaste frågorna på den politiska dagordningen. En relativt generös invandringspolitik har bedrivits sedan 1980-talet och andelen i befolkningen med utländsk bakgrund har nått en i internationell jämförelse hög nivå¹. Detta kulminerade med flyktingkrisen under 2015 då Sverige tog emot 162 877 asylansökningar, en anmärkningsvärt hög siffra.² I takt med den ökade invandringen har medvetenheten gradvis ökat om därtill kopplade samhällsproblem som utanförskap, segregation, diskriminering, främlingsfientlighet och kriminalitet. I Dalarna fanns som i många andra regioner i Sverige en dubbelhet inför denna fråga. Å ena sidan finns ekonomiska och sociala utmaningar med att ta emot ett stort antal flyktingar. Men å andra sidan råder arbetskraftsbrist i Dalarna inom flera olika sektorer och vissa kommuner brottas med negativ befolkningsutveckling (Region Dalarna 2019:20).

I detta läge väcks frågan om hur svensk migrations- och integrationspolitik kan hantera denna utmaning. I Dalarna valde man att 2015 initiera en regional överenskommelse mellan samtliga kommuner, regionala och statliga myndigheter samt näringslivet för att som de själva uttrycker det "skapa förutsättningar för en samverkan och samordning av insatser, som gör det möjligt att kraftsamla för ett gemensamt arbete för nyanländas integrering i samhället" (Region Dalarna u.å.). I ett senare skede bjöds även organisationer ifrån civilsamhället in att delta. Initiativ som "Vägen in" var dock inte något på något sätt unikt. Flera andra regioner har inrättat liknande arrangemang. På ett mer generellt plan har detta sätt att lösa samhällsproblem; att upprätta nätverksliknande partnerskap mellan offentlig sektor, näringsliv och frivilligorganisationer blivit en allt starkare trend i hela västvärlden under de senaste 20-30 åren (Pierre 2014: 243ff). Genom att inkludera och samordna ett bredare spektrum av aktörer skall det bli möjligt att hantera komplexa samhällsutmaningar är tanken. Dessutom finns en idé om mer inkluderande och mindre hierarkiskt sätt att se på demokratisk styrning (Hedlund & Montin

¹ Enligt Statistiska Centralbyrån (SCB) fanns 2,6 miljoner invånare i Sverige med utländsk bakgrund vilket innebär cirka 25 procent av befolkningen. Med utländsk bakgrund menas utrikes födda eller med två föräldrar som är utrikes födda (Statistiska Centralbyrån u.å.)

² Denna siffra var exceptionellt hög och kom senare att sjunka i takt med att Sverige skärpte sin migrationspolitik 2015 (Migrationsverket 2019).

2009: 7; Sundström & Pierre 2009: 9). Det bör dock framhållas att detta på intet sätt är en problemfri form av politisk (icke)styrning. Kritiska punkter har lyfts gällande insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande samt att egenintressen styr snarare än allmänintresset (Pierre 2014: 246). En tidigare undersökning av den svenska integrationspolitiken lyfter även fram att denna "mjuka" samverkansstyrning kan leda till osäkerhet för förvaltningen och att enskilda sektorer försöker finna alternativa källor till legitima lösningar för verksamheten istället för att samverka (Qvist 2013:205).

Denna rapport tar utgångspunkt i ovannämnda argument om styrning genom samverkan och partnerskap och applicerar dem på det regionala partnerskapet i Dalarna för en bättre integration av nyanlända. Genom att kritiskt granska detta partnerskap utifrån en teoretisk förståelse av demokrati, styrning och implementering är förhoppningen att bidra med kunskaper och insikter som kan vara till hjälp för politiker och tjänstemän som arbetar med regionala partnerskap men även berika den teoretiska förståelsen av fenomenet. Leder projektet till den samordning och kraftsamling som önskas? Lyckas man i ambitionen att samla ett brett spektrum av aktörer för att lösa komplexa samhällsproblem? Finns politisk otydlighet i uppdraget? Vilka möjligheter finns att utkräva ansvar vid missnöje? Detta är några frågor som diskuteras i rapporten som bygger på en enkät med partnerskapets inbjudna deltagare samt ett antal intervjuer med både samordnare och deltagare.

Studien behandlar ett ämne med en tydlig samhällsrelevans. Integrationsfrågan har gradvis vuxit fram som en av de viktigaste samhällsutmaningarna i Sverige. En generös flyktingpolitik med starkt idealistisk retorik har utmanats av en kritisk opinion och detta har lett till en polarisering av det politiska samtalet även efter att migrationspolitiken har skärpts. Det politiska landskapet har stöpts om och Sverigedemokraterna har med sin invandringsrestriktiva politik på kort tid vuxit till Sveriges tredje största parti. I författandet av denna rapport har dessutom medierapporteringen om utanförskap och gängkriminalitet dominerat

agendan³ och den politiska mittfåran har gradvis tvingats anpassat sin retorik⁴ efter detta faktum. Det råder inget tvivel om att integrationsfrågan är viktig, inte bara för de som invandrat till Sverige utan även för hela det svenska samhället. En färsk undersökning visar att integrationsfrågan setts som allra viktigast bland svenskar under perioden mellan 2015 och 2019 (Martinsson & Andersson 2019: 40).⁵

Studiens teoretiska relevans är inte lika uppenbar men inte desto mindre viktig. Trenden med nätverksstyrning och partnerskap är en högst relevant fråga att studera. Två styrningsmodeller står till viss del mot varandra i denna teoretiska diskussion: å ena sidan den traditionella hierarkiska styrningsmodellen (government) som bygger på idén om representativ demokrati och å andra sidan en modell av samhällsstyrning (governance) som handlar om att involvera olika aktörer i olika samverkanskonstellationer och där staten är en av många aktörer. Vilken styrningsmodell som används får konsekvenser, inte bara i praktisk politik utan även i vilken legitimitet det politiska styret har hos medborgarna. Det är den senare modellen som skall granskas kritiskt i denna rapport genom fallstudien av det regionala partnerskapet i Dalarna.

1.1 Studiens forskningsproblem, syfte och frågor

Det centrala forskningsproblemet som denna studie tar avstamp i handlar om dilemmat med hur man ska se till att politiska beslut blir verklighet, alltså hur politiken kan implementeras på ett framgångsrikt sätt. I allmänhetens ögon handlar politik oftast om att fatta bindande beslut för samhällets räkning. Detta är dock en vanlig förenkling. Innan politiska beslut har genomförts är de inget mer än ord på papper och det är inte ovanligt att beslut inte genomförs som det var tänkt. Det kan fördröjas och i vissa fall till och med förändras (Hertting 2014: 185). Denna problematik kvarstår även under "gynnsamma förutsättningar" (mycket resurser, tid och lojala tjänstemän) eftersom det

³ Nyhetsrapporteringen om detta tema intensifierades särskilt efter en polischefs uttalande om att den så kallade klankriminaliteten är utbredd i Sverige och att detta nästan uteslutande kan kopplas till invandring (se t.ex. Erlandsson 2020).

⁴ Det är framförallt Socialdemokraterna som gradvis har skärpt sin flyktingpolitik (se Knutson 2018) och på senare tid även skärpt sin retorik angående invandring och kriminalitet (se SVT 2020).

⁵ Detta bygger på intervjuer där respondenterna i ett öppet svarsalternativ får ange högst tre viktiga samhällsutmaningar. "Migrations och integration" sågs som den viktigaste frågan för 2015, 2016, 2017 och 2019. År 2018 kom den på andra plats efter sjukvården.

under genomförandeprocessen uppstår nya små vardagliga behov vilket leder till att den beslutade politiken över tid riskerar att förvridas till något helt annat än den var tänkt (se Pressman & Wildawsky 1973).

Detta gap mellan beslutad och implementerad politik kan beskrivas som implementeringens dilemma (se t.ex. Hupe 2007) och innebär även en typ av demokratiskt underskott eftersom "makt och ansvar glider isär och den demokratiska styrningskedjan hålls inte längre samman" (Hertting 2014: 186). Denna styrningskedja är enkelt uttryckt den representativa demokratins funktionssätt: medborgarna väljer representanter (parlament) som i sin tur utser en styrelse (regering). Dock måste även styrelsen delegera till en centralt placerad förvaltning som i sin tur delegerar till lokala förvaltningar. Varje steg i denna delegeringskedja innebär en risk för missförstånd (se Hill 2007) och detta gäller särskilt mellan politik och förvaltning. Förklaringen bakom detta är att de två verkar inom olika paradigmer. Inom förvaltningen efterfrågas tydlighet i mål och medel. Inom politiken däremot, som präglas av förhandlingar och kompromisser kan det vara svårt att leverera tydliga budskap. Otydlighet kan istället framstå som en klok strategi om man överhuvudtaget ska komma överens (Hertting 2014: 191f).

Det finns olika strategier som kan användas för att hantera ovanstående dilemma. Den mest kända är den hierarkiska strategin. Denna handlar om att styrande politiker i så hög grad som möjligt försöker kontrollera även genomförandet av beslut. Detta leder dock till att man går miste av mycket kunskap och kompetens som finns inom existerande myndigheter. En annan strategi är att acceptera komplexiteten i det politiska systemet genom att släppa på kontrollen och välkomna olika aktörer som en del av implementeringsprocessen. Härigenom kan deras kompetens tas tillvara samtidigt som man undviker stuprörstänkande och ett ständigt skapande av nya myndigheter. Denna strategi kan komma till uttryck på olika sätt⁶ men det som är i fokus för denna studie är organiseringen av politikens genomförande i horisontella nätverk. Den teoretiska benämningen för detta är governance och som nämnts ovan handlar detta om att styra genom samverkan och samarbete med olika aktörer i nätverksliknande partnerskap snarare än genom tvingande verktyg. Även governance måste hantera ovanstående

⁶ Förutom horisontella nätverk finns även modellen om så kallade gräsrotsbyråkraterna och deras starka inflytande (Lipsky 1980) samt modellen som fokuserar på samspelet mellan myndigheter och medborgare i realiserandet av politiska beslut (Ostrom 1996).

dilemma med implementering och här finns både möjligheter och utmaningar som kommer att specificeras i kapitel 2.

Det övergripande syftet med studien är således att belysa det regionala samverkansprojektet Vägen in med utgångspunkt i governance som teoretisk modell. I mer konkreta ordalag är syftet få en inblick i hur detta projekt har fungerat i praktiken genom att kartlägga nätverket utifrån arbetsätt, kontinuitet, engagemang samt vilka positiva och negativa aspekter som finns i genomförandet utifrån deltagarnas upplevelser. Utifrån detta är målsättningen att kritiskt diskutera detta samverkansprojekt utifrån de möjligheter och problem som finns inbyggda i governance som styresmodell. Studien bygger på följande frågeställningar:

- Hur ser deltagarna på det regionala samverkansprojektet Vägen in och dess relevans för deras arbete? Vilka grupp-specifika skillnader finns när det gäller engagemang i och syn på samverkansprojektet?
- I vilken grad uppfyller samverkansprojektet de förväntade mervärden som governance-modellen medför, alltså handlingskraft och flexibilitet?
- På vilka sätt finns de typiska demokratiutmaningarna med governance-modellen (transparens, ansvarsutkrävande, allmänintresse) närvarande i detta samverkansprojekt?

2. TEORETISKA UTGÅNGSPUNKTER

Denna rapport handlar om en regional överenskommelse inom integrationspolitiken i Dalarna som fokuserar på att samla ett nätverk av aktörer ifrån olika sektorer. Avsikten är att aktörerna ska "hjälpas åt" och "dra åt samma håll" och samverka för en bättre helhetssyn (Länsstyrelsen 2015) samt kunna kraftsamla för en bättre integration av nyanlända (Region Dalarna u.å.). Denna typ av styre genom nätverk och samordning benämns inom den statsvetenskapliga litteraturen som "governance". Detta kapitel presenterar inledningsvis en kort bakgrund till governance som begrepp. Därefter diskuteras styrkor och svagheter som finns inbyggda i denna modell. Detta är relevant för att i ett senare skede använda denna modell som utgångspunkt för att öka vår förståelse för vilka dynamiker och praktiker som vi har observerat i vårt studerade fall.

2.1 Governance som statsvetenskapligt begrepp

Begreppet governance blev alltmer populärt inom statsvetenskaplig forskning under 1990-talet i takt med att nya idéer växte fram om hur samhället bör styras. Dessa handlar främst om att staten allena inte längre kan ses som det enda viktiga styrsystemet. Istället handlar det om ett samspel mellan flera olika delar av samhället där såväl offentliga aktörer som näringsliv och civilsamhället kan samverka på olika sätt (Hedlund & Montin 2009: 7; Pierre 2014: 241).

Detta är forskningen i stort överens om. Dock är det omtvistat i vilken grad detta begrepp verkligen speglar något nytt. Vissa argumenterar för att det är ett "helt nytt sätt att styra" (Rhodes 1997: 15) medan andra hävdar att varken begreppet eller företeelsen är särskilt nya (Pierre 2009) medan ytterligare andra menar att begreppet är för brett och därmed urvattnat (T.ex. Jessop 2002). Jon Pierre (2014: 243) hävdar att governance som fenomen inte är särskilt nytt (detta har existerat på olika sätt i historien genom t.ex. ståndssamhällets olika maktsfärer och korporativismens olika intressegrupper) utan att det nya handlar om de former som har börjat användas för politisk styrning. Detta handlar framförallt om ett starkare marknadstänkande inom förvaltningen som var påverkade av nyliberala idéer men kanske framförallt skapandet av offentlig-privata partnerskap och deras förmåga att definiera kollektiva mål och arbeta mot dessa mål.

Governance som begrepp växte fram under och delvis som ett resultat av vissa specifika samhällsförändringar. Under 1980- och 1990-talet började regeringar i västvärlden implementera en ny⁷ modell för samhällsstyrning som bygger på starkare involvering av olika aktörer och intressen utanför den strikt offentliga sfären. Tidigare var utgångspunkten att staten och dess institutioner beslutar om politiken och dess genomförande. Men flera parallella och till viss del sammanlänkade samhällsförändringar ledde till att regeringarnas kapacitet att styra samhället har försvagats. Dessa kan sammanfattas med en tilltagande ekonomisk globalisering, EU-medlemskap, en stramare ekonomisk politik, framväxten av nyliberal ideologi samt en mer individualistisk kultur där medborgare kräver mer anpassad och flexibel samhällsservice (Hedlund & Montin 2009: 10; Hellström et al 2001: s 14, Pierre 2014; 243f; Rothstein 2014: 16f). Allt detta sammantaget beredde vägen för idéerna om governance in i politiken i början av 2000-talet. Det är dock viktigt att understryka att just ordet 'governance' inte användes direkt. Istället handlade det om ord som 'nätverk', 'transparens', 'medborgarorientering', 'samordning och partnerskap' (Sundström & Pierre 2009: 9). Utgångspunkten är att samhällsproblem blir alltmer komplexa och då räcker inte den traditionella hierarkiska politiska styrningen till. De politiska institutionernas styrningskapacitet är försvagad eftersom ingen enskild myndighet har tillräcklig information och kunskap. Redan i början av 1990-talet lyfte den holländske statsvetare Jan Kooiman fram detta dilemma.

No single actor, public or private, has all the knowledge and information required to solve complex, dynamic, and diversified problems; no actor has sufficient overview to make the application of needed instruments effective; no single actor has sufficient action potential to dominate unilaterally in a particular governing model. (Kooiman 1993: 4)

Governance som generell styrmodell tar enligt dess förespråkare hänsyn till denna komplexitet. För det första ligger fokus på processer och målstyrning

⁷ Utgångspunkten att detta är en helt ny styrningsfilosofi har kritiserats utifrån det faktum att den statsvetenskapliga litteraturen är starkt angloamerikanskt influerad. Eftersom styrningsmodellen var ny i USA och Storbritannien beskrevs den i litteraturen som ett generellt nytt fenomen trots att den har funnits i olika former i andra delar av världen (Pierre 2009: 40ff).

snarare än institutioner och regelstyrning. Grundtanken är att inte fastna i formalia eller institutionellt revirbevakande utan att anpassa processen av målformulering och implementering för att hantera ett specifikt samhällsproblem. För det andra stipulerar modellen att såväl politik som förvaltning bör bedrivas decentraliserat, i svagt institutionaliserade utan ett konkret maktcentrum. Härigenom anses möjligheten vara störst att uppnå de mål som är uppsatta eftersom de egentliga besluten fattas av personer som arbetar nära de konkreta problemen. Utifrån detta synsätt bör staten söka en samverkan med regionala och lokala myndigheter och aktörer snarare än att styra. För det tredje uppmuntrar denna styrmodell formell samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivet samt med civilsamhället i specifika frågor. Denna samverkan kallas för offentlig-privata partnerskap (Hedlund & Montin 2009; Pierre 2014: 242). För att sammanfatta handlar det alltså om att staten inte längre ses som den alltigenom dominerande aktören som styr inom sitt territorium. Istället handlar det om en mjukare styrning där staten, näringslivet och civilsamhället samt till viss del enskilda medborgare styr samhället tillsammans inom olika konstellationer beroende på vilken fråga som avses. Här spelar värden som tillit och respekt en stor roll (Sundström & Pierre 2009: 9).

2.2 Governance som ett demokratiproblem

Den främsta kritiken mot governance som modern styrningsmodell handlar om demokratisk legitimitet. Samverkan sker mestadels i offentlig-privata partnerskap som visserligen ofta är formaliserade men sker ofta i praktiken i informella nätverksliknande strukturer. Detta hänger samman med svag insyn och svårigheter att utkräva ansvar (Hedlund & Montin 2009: 27; Rhodes 2000: 77). Den politiska makten blir därmed mer anonym och detta kan ge upphov till konspirationsteorier (Jönsson 2014: 53). Den traditionella representativa demokratin med sin hierarkiska uppbyggnad kan hantera denna problematik eftersom politiken formuleras och implementeras av aktörer som kan ställas till demokratiskt ansvar. Politiker kan väljas bort i nästkommande val och förvaltningar kan straffas av styrande politiker på olika sätt (minskad budget, nya regleringsbrev etc.) men när icke-offentliga aktörer fattar beslut i viktiga samhällsfrågor eller använder offentliga resurser blir det mer diffust. Väljarna vet helt enkelt inte vilka de ska ställa till svars vid missnöje. Här kan tilläggas att det politiska uppdraget kan vara medvetet otydligt formulerat för att ge ett

partnerskap största möjliga flexibilitet och detta gör ansvarsutkrävandet ännu mer diffust.

Ett annat problem handlar om huruvida allmänintresset kan upprätthållas i ett system präglat av att olika nätverk av aktörer förhandlar och agerar inom olika frågor. Det är oklart i vilken grad dessa nätverk har kapaciteten eller ens viljan att se bortom sina egna intressen. Det ligger till viss del i ett nätverks natur att dess deltagare delar ett visst intresse och här finns uppenbarligen risken att allmänintresset riskerar att hamna i skuggan av olika expertgruppers egenintressen (Pierre 2014: 246). Denna problematik kan även appliceras på hur nyliberala idéer har påverkat utformningen av offentlig förvaltning där medborgare istället reduceras till kunder med individuella rättigheter men utan kollektiva skyldigheter. Medborgarens ansvar gentemot samhället som utgör ett slags moralisk grund för ett demokratiskt styrelseskick riskerar här att vittra sönder (Lundquist 2014: 116f).

Ett tredje problem handlar om sammanblandningen mellan offentligt och privat. Medborgarnas förtroende för offentliga institutioner bygger på vetskapen om att beslutsfattandet sker enligt lagen och att det finns regler kring rättssäkerhet och transparens. När offentliga institutioner utvecklar fördjupade samarbeten med näringslivet eller med olika organisationer inom civilsamhället vet inte längre medborgarna vad som är offentligt och vad som är privat. Detta kan i längden undergräva de offentliga institutionernas legitimitet (Pierre 2014: 246).

2.3 Governance som flexibel möjliggörare

Om kritikerna av governance som styresform pekar på demokratiproblem tonas detta ned av dess förespråkare. Vissa menar att farhågorna är överdrivna eftersom de aktuella nätverken endast arbetar med beredande uppgifter samt med genomförande av politiska beslut. Därmed har de valda politiska organen kontroll och därmed finns inga demokratiproblem. Andra medger att det finns en problematik men att detta går att korrigera, antingen genom att staten på ett tydligt sätt anger spelregler för nätverken (s.k. metastyrning) eller genom att utveckla mer medborgarinflytande. Det finns också en tredje gruppering som menar att nya former av governance representerar en förnyelse av demokratin. Nätverk som i olika sammanhang bidrar till att forma och genomföra politiken beskrivs i positiva ordalag som något innovativt i jämförelse med gamla stela byråkratier. Nätverken kan

bidra till mer jämlikhet eftersom det inkluderar alla aktörer i ett problemfält. Dessutom kan aktiviteten i nätverken främja konsensus genom att arbeta mer prestigelöst. Härmed kan man undvika hotfulla meningsskiljaktigheter och istället finna en samsyn.

De främsta argumenten för nya former av governance handlar dock inte om demokrati utan om flexibilitet och handlingskraft. I tider av strama budgetkrav finns ett behov hos staten att decentralisera makt och ansvar samt att samverka med andra aktörer. De nya formerna för governance som handlar om nätverk, partnerskap med näringslivet, decentralisering och brukarmedverkan möjliggör för staten att genomdriva projekt som man själv saknar organisatoriska och finansiella resurser att genomföra. I vissa fall kan projekt samfinansieras med det privata näringslivet och andra fall kan man helt enkelt låta regionala eller lokala nätverk själva utforma och genomföra nationella politiska program (Pierre 2014: 245).

Att samverka med näringsliv och civilsamhälle handlar dock inte bara om att hantera resursbrist. Som nämnts ovan finns även ett informationsproblem med hierarkisk politisk styrning. Staten och dess institutioner besitter inte tillräcklig information och kunskap för att effektivt kunna implementera sina politiska program (Kooiman 1993). Om implementering däremot sker genom olika nätverk blir processen självorganiserad och målfokuserad. I varje specifik fråga skapas spontant nätverk med de relevanta aktörer som tillsammans besitter relevant kunskap och information. Hertting (2014: 198) lyfter fram exemplet med hur kommuner arbetar med hemlöshet. Här är den kommunala bostadsenheten beroende av kommunens bostadsbolag för att tillhandahålla lägenheter. Dessutom är man beroende av samarbete med väktarbolag och olika frivilligorganisationer för att få information om de hemlösas antal och deras behov. Även om dessa privata aktörer inte deltar i den formella implementeringsprocessen är det helt nödvändigt att samverka med dem för att kunna genomföra kommunens uppdrag.

De fördelar med nätverk som beskrivs ovan förutsätter dock att nätverken fungerar som det är tänkt. Eftersom denna studie fokuserar på ett regionalt partnerskapsprojekt utgår vi ifrån forskning som har utmejslat kriterier för fungerande regionala partnerskap. Enligt Eriksson (1998: 87f) är en viktig faktor att man lyckas komma överens om gemensamma mål samt att skapa och upprätthålla goda förutsättningar för samarbete mellan de olika aktörerna. Detta kan även beskrivas som "samverkansspiralen" som bygger på

en process med följande steg: samtal – samsyn – samförstånd – samverkan – strukturförändring. Viktiga faktorer för en god samverkansprocess är alltså att det finns ett mervärde för deltagarna, att det finns en känsla av eget ägarskap till partnerskapets uppgifter, beröringspunkter och tillit mellan deltagarna samt att det finns ett kontinuerligt lärande. I en utredning för den norska regeringen summerar Stabaek ett antal nyckelfaktorer för framgångsrika partnerskap utifrån de viktigaste rönen inom utvärderingsforskningen (Stabaek 2000 se Hellström et al. 2000: 22f). (se tabell 1 nedan).

Tabell 1: Kriterier för framgångsrika partnerskap

Utvecklande faktorer	Hindrande faktorer
Gemensamma mål	Brist på förpliktelse och engagemang
Klara och definierade roller i partnerskapet	Brist på flexibilitet (sammansättning och uppgifter)
Uppgiftsanpassad organisation	För många prioriteringar
Välförankrad politisk förpliktelse	Kulturella skillnader
Stabila relationer	Dolda agendor
Strategisk processledarkunskap	Ingen synlig plattform
Hänsyn och ömsesidig respekt	Defensiv hållning
Öppet informationsbyte	Undanhållande av information

Mot denna bakgrund av tidigare studier lyfter vi fram fyra punkter som centrala för att avgöra hur väl ett samverkansprojekt fungerar.

1. *Deltagarna upplever att samverkansprojektet ger ett mervärde.* Detta är centralt för samverkansprojekt. Om detta saknas finns i längden inget existensberättigande för projektet.
2. *Det finns en förpliktelse och förankring hos alla parter.* Här handlar det om i vilken grad parterna har ett ägandeskap och en plikt till att bidra till projektet. Om det saknas engagemang blir det i längden svårt att driva projektet framgångsrikt.
3. *Det finns en gemensam uppfattning av målen och de deltagande parterna har klara och definierade roller.* Partnerskapets mål bör stämma överens med enskilda sektors mål. Det är även viktigt att det finns klara och definierade roller i samt att deltagarna har ett tydligt mandat ifrån sina respektive uppdragsgivare. Kunskap om

varandras uppgifter och en ömsesidig respekt för varandras kompetens och ansvar är av yttersta vikt.

4. *Samverkansprojektet har en administration och processledning.* Detta är viktigt för stabiliteten i projektet och det bör helst vara en fast administration med egen budget som har legitimitet och kompetens att processleda.

Dessa punkter kommer senare att appliceras i analysen av vår fallstudie Överenskommelsen Vägen in i Dalarna. Detta blir viktigt för att diskutera i vilken grad detta samverkansprojekt lyckas dra nytta av de potentiella fördelar som finns med governance-modellen.

3. BAKGRUND

3.1 Svensk integrationspolitik: En kort bakgrund

För att förstå Sveriges integrationspolitik idag är det rimligt med en kortare historisk tillbakablick. Här är det viktigt att nämna att termen integration inte användes till en början. Den tidiga medvetna politiken för att hantera en mer omfattande invandring till Sverige växte fram under 1970-talet och här talades det om "invandrarpolitik". Grundidén var att invandrare skulle ha likvärdiga levnadsvillkor i jämförelse med svenskar, en möjlighet för invandrare att bevara sin kultur och slutligen en strävan mot tolerans och solidaritet mellan invandrare och svenskar (Invandrarutredningen 3 1974: 94ff). Politiken riktade sig främst till invandrare och deras barn genom särskilda "säråtgärder" för gruppen. En grundtanke var också att de som migrerat till Sverige förväntades återvända till sina respektive hemländer efter en tid eftersom det generellt handlade om arbetskraftsinvandring. Uppmuntran till att behålla språk och traditioner sågs som en lättnad för dem när de väl skulle återvända till hemlandet (1974: 96).

Ordet integrationspolitik fick genomslag i slutet av 1990-talet, framförallt genom propositionen "Sverige, framtiden och mångfalden" ifrån 1997. Här slogs fast att Sveriges befolkningssammansättning hade förändrats radikalt genom ökad invandring under de senaste 40 åren (Inrikesdepartementet 1997: 9). En viktig förändring var också att invandringen till Sverige sedan 1970-talet successivt hade förändrats ifrån arbetskraftsinvandring till flyktinginvandring. Flyktingarna ansågs ha fler och andra behov av stöd (Qvist 2012: 9). De nya förutsättningarna krävde också en ny politik. Det var inte längre invandrarna som behövde ändra på sig utan den generella politiken i denna fråga. Invandrare sågs nu som en naturlig del av samhället och inte en temporär företeelse. En annan viktig punkt i denna proposition var att invandrare inte längre skulle betraktas som en homogen grupp. Här ville man framförallt undvika ett grupp tänkande som kunde leda till ett "vi- och dem tänkande" utifrån etnisk tillhörighet. Istället skulle fokus ligga på en generell politik för alla i ett mångkulturellt samhälle baserat på lika rättigheter och möjligheter (1997: 19ff). Integration syftar i detta sammanhang på "möjligheterna att ingå i en större helhet utan att behöva göra våld på sin kulturella och etniska identitet" (1997: 23). För att ytterligare förstärka den nya inriktningen skapades Integrationsverket 1998. Syftet med den nya

integrationspolitiken var alltså till stor del att upphäva den säråtgärds politik som tidigare hade bedrivits eftersom den hade en segregande effekt. Dock ansågs säråtgärder vara rimliga för nyanlända som behövde hjälp att etablera sig. Därmed blev det viktigt att skilja på åtgärder för nyanlända och det långsiktiga arbetet med integrationspolitiken (Riksrevisionen 2005: 21f).

Den nya integrationspolitiken fick dock snart kritik. Efter några år stod det tämligen klart att resultaten var blygsamma. Framförallt pekades på en brist på tydlighet med alldeles för långsiktiga mål. Den säråtgärds politik man hade velat undvika hade i realiteten fortsatt på kommunal nivå. Vidare uttalades kritik mot bristande samordning och styrning av de olika myndigheter som arbetade med integrationsfrågor (Riksrevisionen 2005: 8-10). Detta mynnade ut i en ny reform av integrationspolitiken. Integrationsverket lades ned 2007 och samtidigt infördes en ny ansvarsfördelning där Länsstyrelserna fick en framträdande roll i flyktingmottagande och nyanländas introduktion. Integrationsverkets övriga uppgifter fördelades ut på andra myndigheter som Migrationsverket, Ungdomsstyrelsen, Statistiska Centralbyrån och ESF-rådet⁸ (Regeringskansliet 2007). Två år senare – 2009 – inleddes en dialog mellan regeringen, Sveriges Kommuner och Landsting samt ideella organisationer inom integrationsområdet. Denna resulterade i "Överenskommelsen inom integrationsområdet" som fokuserar bland annat på att förtydliga relationen mellan stat-kommun-ideella sektorn och att skapa bättre förutsättningar för ideella organisationer inom integrationsområdet (Scaramuzzino 2014: 10).

Integrationspolitiken i Sverige kan därmed sägas ha genomgått en decentraliseringsprocess såväl geografiskt som sektoriellt. Uppgiften att verka för ett gott flyktingmottagande och introduktion till samhället lades ut på regional nivå medan övriga uppgifter placerades ut på olika myndigheter. Denna trend speglade komplexiteten i denna fråga som i grunden är tvärsektoriell. Den berör flera parallella områden och detta har i sin tur genererat en "mjuk" strategi som handlar om frivillighet att delta i introduktionsprogram samt en myndighetspraxis som bygger på förhandling, dialog, kunskapsspridning och samverkan (Qvist 2013:23). I ett europeiskt perspektiv skiljer Sveriges mjuka linje ut sig. Flera länder i Europa anammat en hårdare och mer centralstyrd linje i integrationspolitiken och infört juridiska krav på invandrare som till exempel integrationskontrakt. Denna politik som framförallt representeras av Nederländerna, Danmark och

⁸ ESF står för Europeiska socialfonden.

Tyskland bygger på idén om att invandraren ska assimileras. I Sverige har man hållit fast vid en multikulturell utgångspunkt och att hålla fast vid frivillighet för invandrare att delta i olika program (Wiesbrock 2013: 8). En annan viktig skillnad är att Sverige håller fast vid sin strategi vid partnerskap och samverkan snarare än att använda sig av mer hierarkisk styrning. Denna praxis har till viss del sin förklaring i EU:s strukturfonder som föreskriver partnerskap som arbetssätt men det förklarar inte skillnaderna mellan Sverige och andra EU-länder. Det visar snarare att betoningen på samverkan, dialog och förhandling synes vara en starkt etablerad form av styrning inom svensk integrationspolitik (Qvist 2013: 24).

3.2. Den regionala överenskommelsen Vägen in i Dalarna

Överenskommelsen Vägen in skapades 2015 på initiativ av Länsstyrelsen i Dalarna och avslutades 2020 efter en period på fem år. Den var på intet sätt något unikt i Sverige. Den var snarare en del av vad man skulle kunna kalla en trend inom integrationspolitiken. Flera andra regioner har skapat liknande regionala överenskommelser eller avtal för att förbättra integrationsarbetet. Några exempel är Kalmar, Norrbotten, Västmanland och Östergötland. I princip alla har en tidsbegränsning på 3-5 år, vilket alltså även gäller för överenskommelsen Vägen in i Dalarna.

3.2.1 Mål och innehåll

”Vägen in” har varit ett regionalt samverkansprojekt i Dalarna med fokus på integration av nyanlända. Målet var att skapa ett framgångsrikt Dalarna där alla ska ha lika förutsättningar och möjligheter - att förbättra integrationen och inkluderingen av nyanlända i Dalarna med hjälp av samverkan mellan olika aktörer. Det framkommer även att projektet var viktigt för att trygga kompetensförsörjningen i länet, samt att mottagandet av nyanlända skulle ske utifrån de demokratiska värdena samt med respekt för de mänskliga rättigheterna, detta i linje med Dalastrategin (Region Dalarna, 2015). Överenskommelsen bestod av ett relativt omfattande nätverk av aktörer. De undertecknande parterna var följande:

- Samtliga 15 kommuner i Dalarna
- Region Dalarna
- Landstinget Dalarna
- Länsstyrelsen i Dalarna
- Högskolan Dalarna
- Migrationsverket
- Arbetsförmedlingen
- Försäkringskassan
- Företagarna
- Almi företagspartner

Förutom de ovanstående 24 undertecknande parterna tillkom flera aktörer från civilsamhället, bland annat Röda korset, Rädda barnen, Svenska kyrkan och Dalaidrotten (Region Dalarna, 2020).

Överenskommelsen var inriktad på fem övergripande områden: (1) vägen till arbete, (2) vägen till en god och jämlik hälsa, (3) vägen till språk och utbildning, (4) vägen till bostad och slutligen (5) vägen till social sammanhållning och delaktighet. Under dessa fem områden beskrivs en övergripande målbild samt vilka samverkande parter som ska delta under respektive område. Det uttryck också ett behov av att skapa en större rörlighet mellan kommunerna, samt ett flexibelt och stabilt system för att tillvarata enskilda individers resurser och kompetenser. För att klara utmaningarna med integrationen som flera aktörer kämpar med, samt för att kunna trygga kompetensförsörjningen i länet krävdes enligt överenskommelsen en större helhetsbild och att involverade aktörer kan samarbeta och dra åt samma håll. Att samverka tillsammans sågs därför som en nödvändighet. Samverkan skulle ske mellan både statliga, kommunala, lokala och privata aktörer. Men det handlade även om insatser från det civila samhället och frivilligorganisationer (Region Dalarna 2015).

3.2.2 Organisation

Projektet drevs av Region Dalarna i samarbete med Länsstyrelsen. Utgångspunkten var att för att skapa en bra samverkan behövs mötesplatser där initiativ kan tas för samarbete. Projektet skulle även verka för att behålla befintliga mötesplatser och strukturer (Länsstyrelsen Dalarna, 2020).

Vägen in hade ett kansli vars roll var att utgöra ett stöd för verksamhetens genomförande. Kansliet bestod av tre personer anställda av Region Dalarna och en person ifrån Länsstyrelsen. Region Dalarna hade en projektledare med ansvar för arbete och hälsa, en person som var fokuserad på kommunal utveckling samt en person (på halvtid) som var inriktad på social sammanhållning och delaktighet. Länsstyrelsen ansvarade för två områden: bostad samt språk och utbildning (intervju, respondent 1).

Genomförandet handlade främst om att stödja och främja samverkan, samordning och att skapa en samsyn mellan olika organisationer och myndigheters ordinarie arbete. Tanken med detta var att uppnå synergivinster och minska dubbelarbete. Kansliet har arbetat med såväl interna som utåtriktade insatser. Internt har de arbetat med att ta fram behovsanalyser, ordna finansiering av projektmedel och skapa en kommunikationsplattform. Det utåtriktade arbetet har handlat om att samordna temagrupper, anordna lärandeseminarier och utbildningsinsatser, ordna träffar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte samt anordna konferenser för olika målgrupper. Region Dalarna anordnade t.ex. under 2018 och 2019 fem processträffar vilka inkluderade alla undertecknade partner inklusive organisationer ifrån civilsamhället. Syftet var att förbättra och utveckla samverkan genom att bygga relationer, skapa delaktighet och få kunskap om varandras verksamheter (Region Dalarna, 2020).

4. METOD OCH MATERIAL

Datansamlingen för denna studie har skett i två steg. För det första genomfördes en enkätundersökning och därefter utfördes semistrukturerade samtalsintervjuer.

4.1 Enkätundersökning

Enkäten skickades till samtliga aktörer som varit inbjudna att delta i projektet Vägen in.⁹ Detta skedde i form av en Webbenkät som skickades ut den 7 februari 2020. Två påminnelser skickades ut innan insamlingen avslutades den 25 februari 2020. Målgruppen för enkäten är samtliga aktörer som har varit inbjudna att delta i projektet. Detta innebär att även aktörer som inte formellt undertecknat överenskommelsen men bjudits in till nätverksträffarna ingår i studien. Samtidigt bör det noteras att enkäten inte omfattar de personer som har haft en samordnande funktion i projektet. Deltagarna kan således delas in i följande grupper:

- Tjänstemän inom statliga myndigheter med anknytning till projektet
- Tjänstemän inom Region Dalarna med anknytning till projektet
- Kommunala tjänstemän i Dalarnas län med anknytning till projektet
- Politiker på lokal och regional nivå i Dalarnas län med anknytning till projektet
- Representanter för näringslivet i Dalarnas län
- Representanter för den ideella sektorn i Dalarnas län

Enkäten har skickats ut till samtliga aktörer som har bjudits in till projektets nätverksträffar under 2019. Därmed handlar detta om en totalundersökning då inget urval gjorts. Dock bör det nämnas att ett antal personer inte gick att nå med enkäten av olika skäl (vissa hade t.ex. slutat på sitt arbete). Detta innebär att enkäten i realiteten nådde ut till 89 personer: 15 ifrån myndigheter, 13 ifrån Region Dalarna, 49 ifrån kommuner, 8 ifrån den ideella sektorn, 3 ifrån näringslivet och slutligen en inhyrd konsult.¹⁰ Sammantaget 56 personer besvarade enkäten vilket innebär att svarsfrekvensen var 63

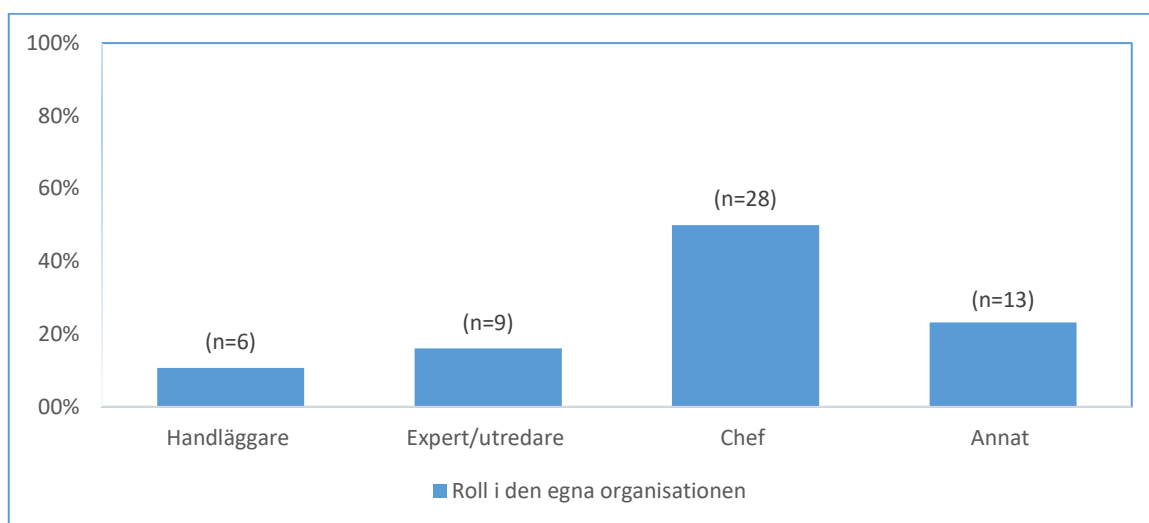
⁹ Tillvägagångssättet var att utgå ifrån den lista på e-postadresser som användes för utskick och inbjudningar till nätverkets evenemang under 2019.

¹⁰ Enkäten skickades ursprungligen ut till 106 personer.

procent. Om vi räknar in de personer vi inte kunde nå i bortfallet blir svarsfrekvensen 53 procent. Eventuella slutsatser utifrån denna enkät bör alltså dras med viss försiktighet.

Deltagarna som besvarat enkäten har en jämn könsfördelning (52% kvinnor och 48% män) medan åldersfördelningen är främst koncentrerad till åldrarna 40-59 år. Andelen högskoleutbildade är överrepresenterade med hela 85%. När det gäller deltagarnas roll i sina egna organisationer illustreras detta i figur 1 nedan. Hälften av deltagarna som besvarat enkäten är chefer, medan 16% är experter/utredare och 11% handläggare. En dryg femtedel har angett svarsalternativet "Annat" och angett sin titel i fritext. Dessa har bland annat angett "koordinator", "politiker", "rådgivare" eller att de är verksamma inom civilsamhället. Det bör understrykas att detta endast speglar vilka som varit en del av nätverket och alltså inte hur aktiva de varit. Detta kommer att redovisas i resultat-delen.

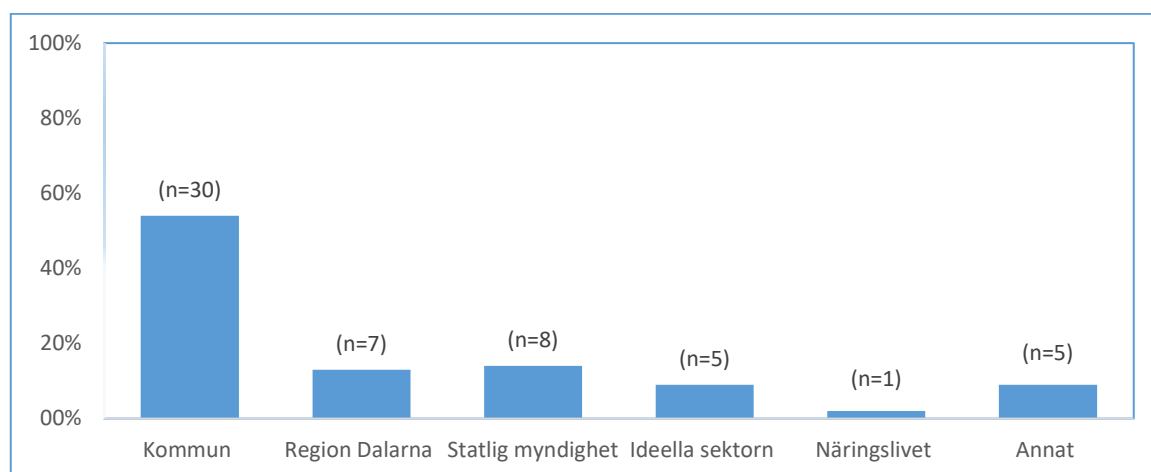
Figur 1. Nätverkets deltagare i enkäten utifrån deras roll i sin respektive organisation (procent)



Deltagarna fick även besvara frågan inom vilken sektor de verkar vilket illustreras i figur 2 nedan. De flesta av deltagarna är anställda i en kommun (54%) och är utspridda i samtliga av Dalarnas 15 kommuner. Utöver den kommunala sektorn är Region Dalarna, statliga myndigheter, näringsliv och ideell sektor representerat. Kategorin "Annat" rymmer främst politiskt förtroendevalda. Det som är anmärkningsvärt här är näringslivets svaga

representation i relation till andra sektorer. Att en så pass viktig sektor för inkludering av nyanlända i samhället inte har fler deltagare i detta nätverk tyder på en skevhet som vi ska återvända till och diskutera längre fram.

Figur 2: Nätverkets deltagare i enkäten utifrån sektor (procent)



När deltagarna fått ange hur stort inflytande de har i sin egen organisation anser majoriteten av deltagarna att de har stort (39%) eller ganska stort (52%) inflytande. Endast 9% anser att de har ganska litet inflytande och ingen upplever att de helt saknar inflytande i sin egen organisation.

För att summera har projektdeltagarna som fyllt i denna enkät en jämn könsfördelning, de flesta är mellan 40 och 60 år och en överlag hög utbildning. De har oftast en chefsbefattning eller en expertroll i sina respektive organisationer. De allra flesta anser sig ha inflytande inom sin egen organisation. Projektet domineras i första hand av kommunala tjänstemän (54%) och till viss del tjänstemän inom statliga myndigheter (14%) och inom Region Dalarna (13%). Andra deltagare som t.ex. förtroendevalda politiker, den ideella sektorn och näringslivet har en mer modest andel. Särskilt näringslivet har en till synes mycket blygsam del.

4.2 Intervjuer

Utöver enkäten bygger denna studie på 12 semistrukturerade intervjuer. Dessa genomfördes för att få möjlighet att med kvalitativa metoder gå in djupare på de teman som är svåra att komma åt med enkätinstrumentet. Till skillnad ifrån enkäten har vi tänkt bredare i urvalet av respondenter och även

inkluderat aktörer med en samordnande funktion i projektet. Intervjuerna varade mellan 60 och 90 minuter och har genomförts genom fysiska träffar utom i ett fall där den genomfördes via telefon. Studien har utgått ifrån Vetenskapsrådets etiska riktlinjer för samhällsvetenskaplig forskning. Respondenterna har informerats om studiens syfte och att deras medverkan är frivillig. Studien har även så långt det är möjligt sökt skydda deltagarnas anonymitet.

Respondenterna består av deltagare ifrån kommunnivån, den ideella sektorn samt ifrån myndigheter med en samordnande funktion. Sex av de elva respondenterna – alltså majoriteten - representerar kommunnivån. Denna nivå är viktig i frågor som rör integration av nyanlända eftersom det är kommunerna som har huvudansvaret för dessa individer när det gäller t.ex. bostad och utbildning. Därför prioriterades just kommunnivån i urvalet av respondenter. För att resultatet inte ska bli alltför snedvridet har vi valt ut tre kommuner i Dalarna för att få representativitet utifrån folkmängd: en liten kommun, en mellanstor kommun och en stor kommun.¹¹ Här har vi också medvetet valt ut respondenter med olika positioner för att få olika perspektiv på våra frågeställningar. Dessa roller är politiker, kommunchef och utredare/expert. Tre av studiens respondenter kommer ifrån den ideella sektorn. Dessa organisationer är inte formella deltagare i överenskommelsen men har bjudits in till nätverksträffar då de kan spela en viktig roll i nyanländas inkluderingsprocess i det svenska samhället, framförallt när det gäller aspekten social delaktighet i överenskommelsen. Intervjuer har skett med deltagare ifrån tre deltagande organisationer: Svenska kyrkan, Rädda Barnen och Röda Korset. Slutligen har tre personer med en samordnande funktion i projektet intervjuats. Då enkäten endast riktade sig till deltagarna var det viktigt att även ge röst åt de personer som planerar och organiserar projektet då dessa kan ha ett annat perspektiv på dess möjligheter och utmaningar. Därmed har tre personer med en samordningsroll intervjuats; två ifrån Region Dalarna och en ifrån Länsstyrelsen.

¹¹ När vi har rangordnat kommuner efter befolkningsstorlek har vi delat in Dalarnas 15 kommuner i tre grupper med lika stort antal. Med liten kommun menar vi därmed en befolkning under 10 500 invånare, med "mellanstor kommun" menar vi en kommun som har mellan 10 500 och 20 000 invånare och med "stor kommun" menar vi en kommun som har mer än 20 000 invånare.

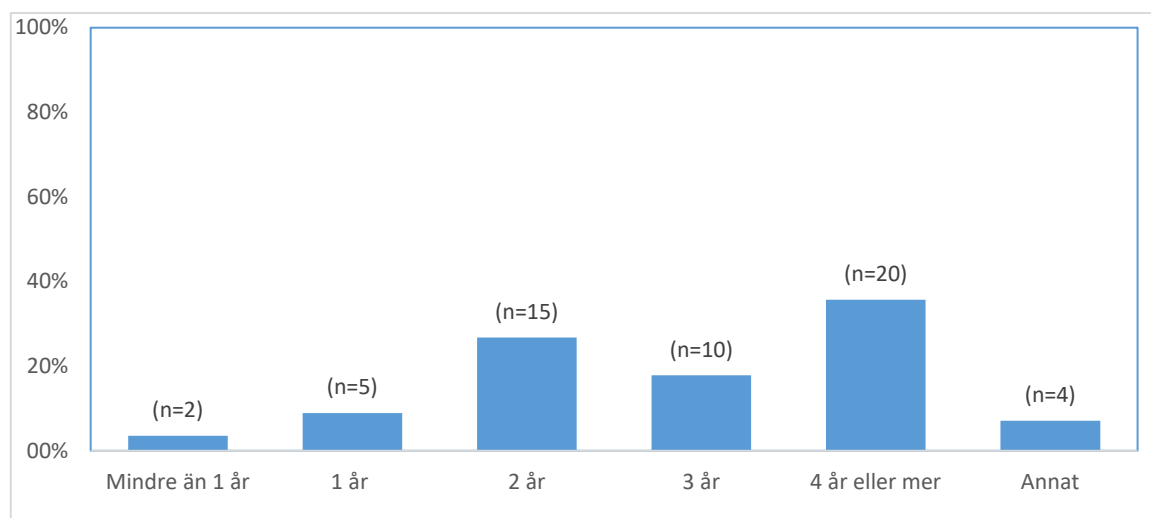
5. RESULTAT

5.1 Deltagarnas kunskap om och engagemang i överenskommelsen

Deltagarna anser sig ha övervägande god kännedom om projektets mål och innehåll. Drygt 85 procent angav "bra" eller ganska bra" i denna fråga medan endast en dryg tiondel anser sig ha ganska dålig kunskap om målsättningarna och 11% anses ha ganska dålig kunskap om innehållet. Det är ingen som ansett sig sakna kunskap helt. Detta får anses vara ett gott betyg åt överenskommelsen när det gäller hur den har kommunicerats.

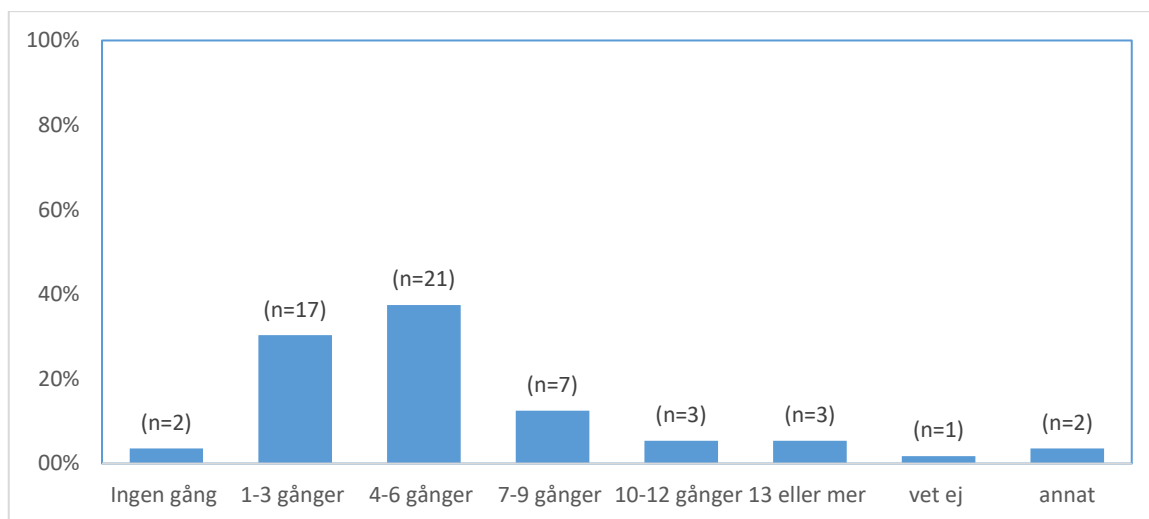
När det gäller deltagarnas engagemang har detta mätts utifrån två faktorer: under hur lång tid man har deltagit och hur aktiv man har varit. Den första faktorn kan här vara en indikation på kontinuiteten och stabiliteten i nätverket. Grundtanken är att ju större andel deltagare som varit engagerad i projektet under lång tid, desto större kontinuitet i projektet utifrån att deltagarna bygger upp kännedom om projektet och knyter nätverk med andra deltagare. Den största delen av de svarande (36%) har varit involverade i Vägen in i fyra år eller mer. Om gruppen som har varit delaktiga i tre år inkluderas kan slutsatsen dras att cirka 60% av deltagarna har deltagit i tre år eller mer. Samtidigt har en fjärdedel av deltagarna endast deltagit under två år och 10% endast under ett år. Detta visar att det finns en kärna av deltagare som varit med ifrån början och att det samtidigt har skett en viss rotation med nya som löpande inkluderats. Med tanke på att projektet endast har funnits under fem års tid (det initierades under 2015) är det anmärkningsvärt att endast en dryg tredjedel av deltagarna har varit med ifrån början. Rotation av deltagare har enligt en av projektets samordnare en tydligt negativ effekt på dess kontinuitet (Intervju, respondent 2).

Figur 3. Antal år som deltagarna har medverkat i projektet Vägen in (procent)



Den andra faktorn av deltagarnas engagemang handlar om hur ofta de har deltagit vid träffar som Vägen in anordnat. Även här framkommer den tendens till spricka mellan en aktiv och en passiv grupp. Som illustreras i figur 4 är 4-6 tillfällen det mest frekventa svaret (38%), medan 1-3 gånger kommer därefter med 30%. Detta innebär att en stor del av deltagarna endast deltar på sin höjd en gång per år medan en mindre grupp (10%) har deltagit 10 gånger eller fler. Engagemanget kan därmed beskrivas som något skevt med en relativt stor passiv grupp och en ganska liten aktiv kärna. Om de två faktorerna slås samman påvisas detta samband extra tydligt. Den grupp som har deltagit allra mest består endast av personer som har deltagit under "4 år eller mer".

Figur 4: Deltagande i projektets sammankomster (procent)



Deltagarnas aktivitet har jämförts mellan olika grupper inom nätverkets deltagare. Även om resultaten bör tolkas med viss försiktighet (ett urval på 56 individer ger inga säkra statistiska underlag) går det ändå att se vissa tendenser (se bilaga 4, tabell 3). Det är framförallt två faktorer som är framträdande: deltagarnas sektoriella tillhörighet och deras yrkesroll. När det gäller deltagarnas sektoriella tillhörighet är det tydligaste resultatet att näringslivet (som redan har en mycket svag representation i nätverket) är den minst aktiva gruppen. Detta bekräftas även i en av våra intervjuer (Intervju, respondent 6) samt i ett fritextsvar i enkäten som menar att "Näringslivet lyser med sin frånvaro under nästan alla träffar".¹² De procentuellt mest aktiva sektorerna är istället statliga myndigheter och Region Dalarna. Här är det dock värt att nämna att Region Dalarnas deltagare är uppsplittrade i en mycket aktiv och en mycket passiv grupp. Deltagarna som representerar den ideella sektorn uppvisar en något mindre aktivitet med tyngdpunkten på antalet 4-6 träffar. Det samma gäller för kommunerna som dessutom uppvisar ett mycket splittrat deltagande med personer som finns inom alla kategorier. I kraft av sitt stora antal finns därmed representanter med ifrån kommunerna bland de mest aktiva personerna.

När det gäller yrkesroll är det tydligt att cheferna är den kategori som uppvisar svagast deltagande (se bilaga 4, tabell 4). Detta skulle kunna förklaras

¹² Här finns visserligen en metodisk osäkerhet då endast en representant ifrån näringslivet besvarat enkäten. Men då såväl intervjuer som enkätsvar har uttryckt en frustration över deras låga aktivitet bör det ändå lyftas fram.

med att det är en grupp med stor arbetsbörda och ofta en fullbokad kalender. Det är istället gruppen "expert/utredare" och den något diffusa gruppen "Annat" som kan visa på det flitigaste deltagandet. Gruppen "Annat" är framförallt representerad av samordnare, rådgivare, politiker och representanter ifrån det civila samhället. Det finns alltså även personer i denna grupp som kan betraktas som tjänstemän med samma roll som "Expert/utredare". Därmed kan slutsatsen dras att det inte bara finns en skevhet i aktivitet i gruppen utan denna skevhet gäller också mellan olika yrkesgrupper (kategorier) där framförallt experterna och en mindre grupp av olika politiker och ideella organisationer utgör kärnan i nätverket.

Flera av respondenterna av enkäten menar att det finns ett svagt intresse ifrån politiken för detta projekt. Under rubriken "Vad anser du främst borde förbättras i projektet Vägen in" skriver en respondent: "Få ökad förståelse från ledande politiker och kommundirektörer samt ansvariga att de har ansvar och mandat vilket också skriver engagemang!!". En av våra intervjuer har skett med en politiker och även där framkom samma poäng:

Jo, sen saknade jag också att det var väldigt få politiker med. Det var andra aktörer och tjänstepersoner men väldigt få politiker. Jag har till och med varit ensam på några av träffarna. Det kanske man skulle ha tänkt på också när man skickade ut inbjudningar, vilka som man riktar sig till. Just den här modellen de har nu upplever jag är mer anpassad till de som jobbar ute i verksamheten med det här. (Intervju, respondent 9)

Under en av våra intervjuer med en tjänsteman som deltar i projektet ställde vi frågan på sin spets och undrade om projektet i praktiken har blivit en tjänstemannafråga. Svaret blev "Ja, så har det blivit" (Intervju, respondent 7).

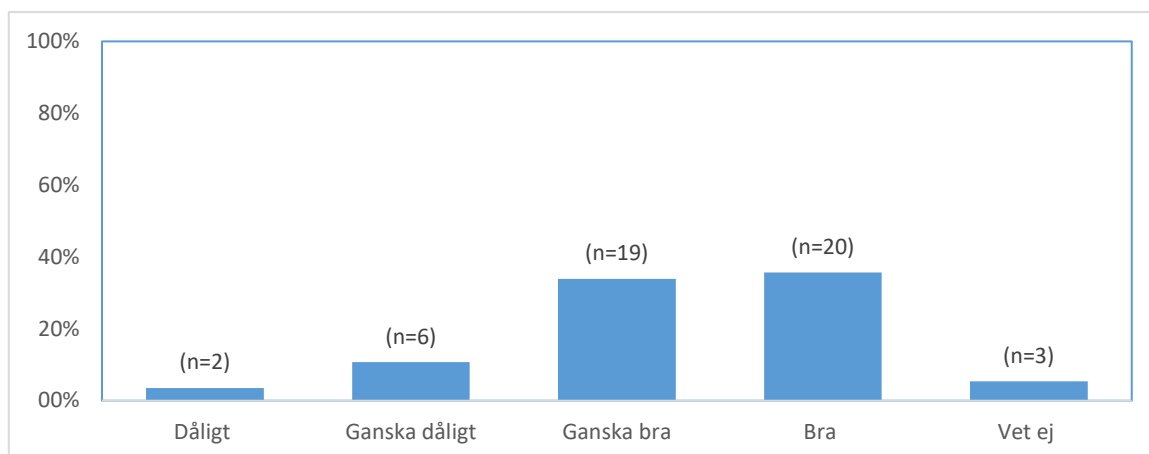
Sammanfattningsvis går det att konstatera att även om deltagarna anser sig ha goda kunskaper om projektet ser det mer spretigt ut när det gäller kontinuitet och engagemang. Det finns en kärna av deltagare som har varit med sedan nätverket skapades samtidigt som det har skett en viss rotation med nya deltagare som löpande har inkluderats. Dessutom kan deltagarnas engagemang beskrivas som något skevt med en liten aktiv kärna och en relativt stor passiv grupp. Slutligen bör det nämnas att det finns en skevhet mellan olika sektorer i engagemang där näringslivet och politiken samt till viss del kommunerna intar en passiv roll i jämförelse med statliga och regionala myndigheter. Andra samband som finns anses vara naturliga, som att de

deltagarna som har mer kunskap om innehållet i Vägen in är de som deltagit vid flest sammankomster.

5.2 Deltagarnas uppfattning om projektet Vägen in

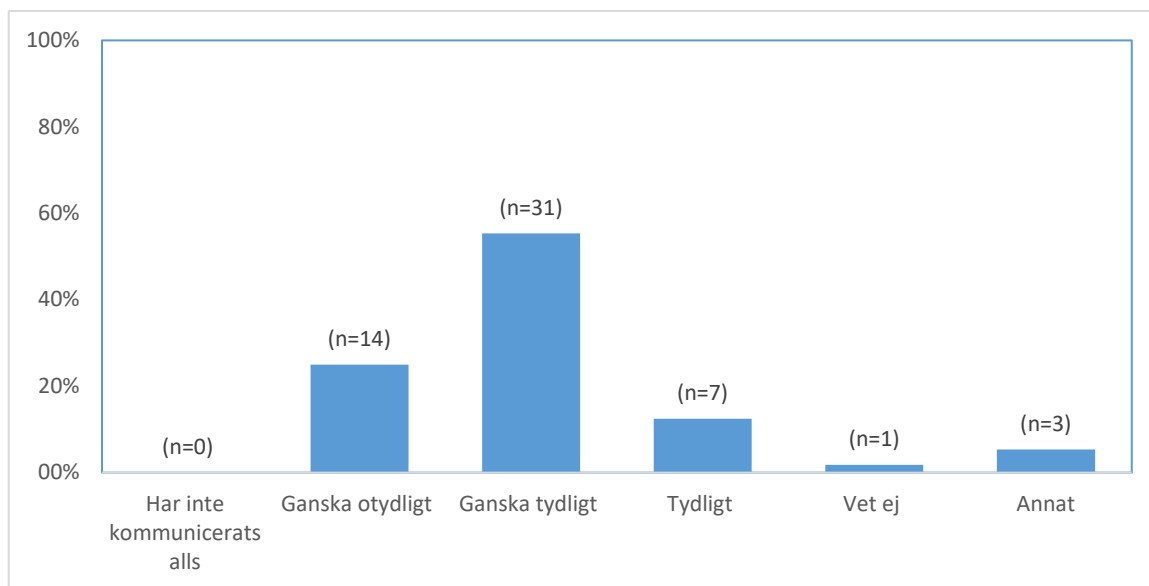
Deltagarna har överlag en positiv uppfattning om projektet. Det populäraste alternativet (bra) var det mest positiva (36%) och om alternativen "ganska bra" och "bra" summeras representerar de 70 procent av de svarande. Det bör dock noteras att en påtaglig andel (14 %) har ett "dåligt" eller "ganska dåligt" intryck av projektet.

Figur 5. Deltagarnas generella intryck av överenskommelsen Vägen in (procent)



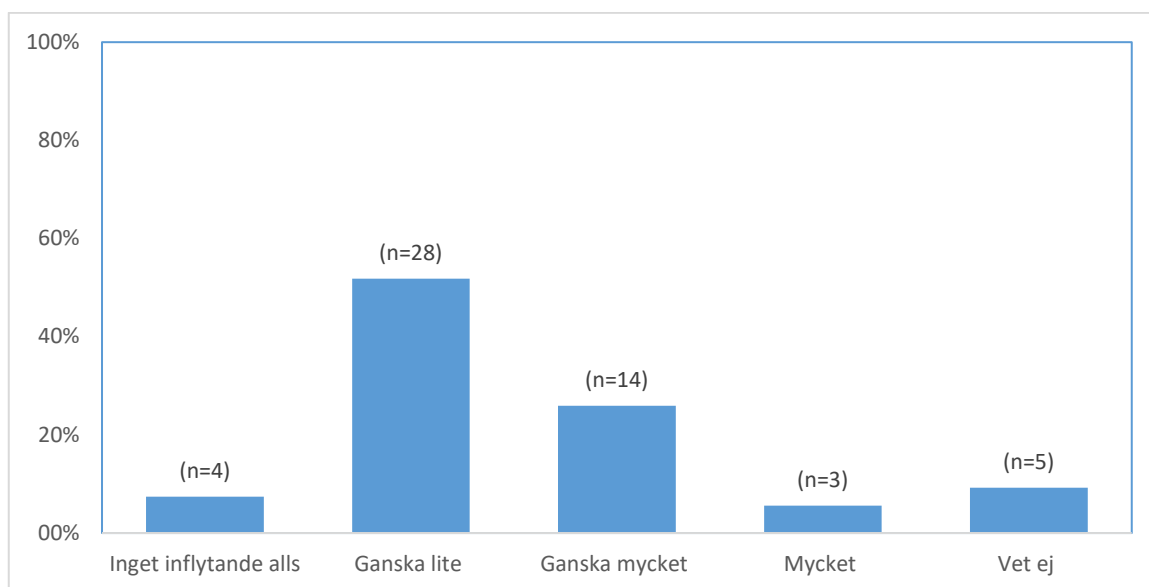
När det gäller hur väl projektets syfte har formulerats finns även där en överlag positiv inställning ifrån deltagarna. En klar majoritet av deltagarna menar att projektets syfte har kommunicerats "ganska tydligt" eller "tydligt". Samtidigt anser endast 12,5% att syftet har kommunicerats tydligt och en fjärdedel menar att detta har kommunicerats "ganska otydligt". Här bör det även nämnas att bland de som angett "annat" har en person angett "Mycket otydligt". Som antydde i kommentarerna till deltagarnas generella syn på projektet finns en inte obetydlig andel av deltagarna som menar att projektet tenderar att vara något diffust.

Figur 6. Deltagarnas syn på hur väl projektets syfte har kommunicerats (procent)



Enkäten ställde även frågan om hur stort inflytande deltagarna upplever att de har inom projektet. Resultatet var att mer än hälften (59 %) känner att de haft litet eller inget inflytande (se figur 7). Detta bekräftar till viss del det som noterats tidigare, att det finns en aktiv kärna av deltagare som tar stor plats medan en relativt stor andel av deltagarna är passiva. Att en tydlig majoritet ändå är nöjda med projektet visar att många deltagare är nöjda (eller åtminstone inte missnöjda) med att ha en passiv roll.

Figur 7. Deltagarnas upplevda inflytande i projektet (procent)

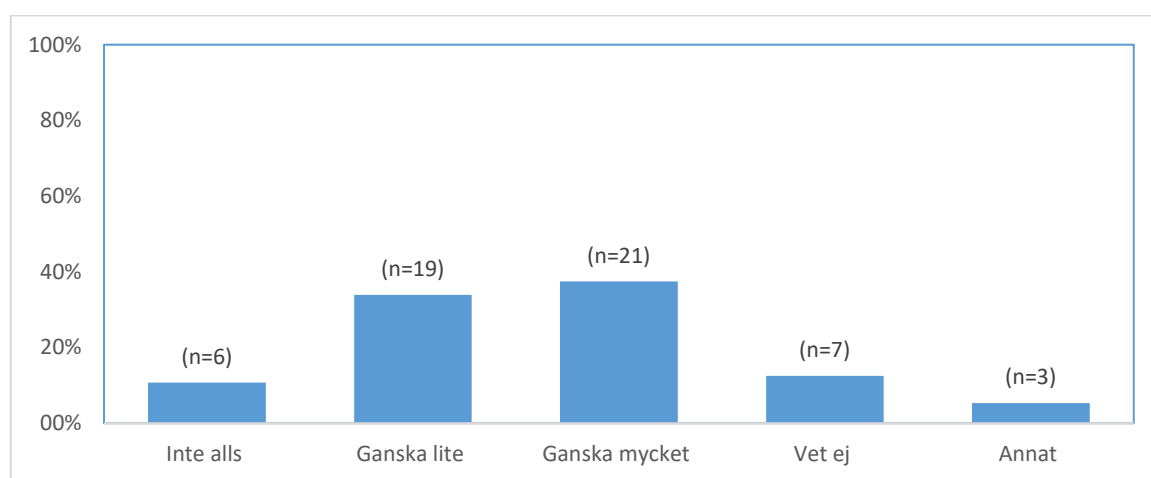


Det goda allmänna omdömet om Vägen in som påvisas ovan (trots att en majoritet anser sig ha svagt inflytande) motsägs dock av deltagarnas upplevelse av projektets konkreta nytta. Detta är viktigt att framhålla då känslan av mervärde är en av de centrala punkterna för ett framgångsrikt nätverk (se avsnitt 3.3). Även våra intervjuer visar att detta är viktigt. En av respondenterna menar att "...det ska vara värt att samarbeta och inte samverka för samverkans skull. Det ska vara något större värde i det och leda till någonting" (Intervju, respondent 5). På frågan om i vilken grad projektet har bidragit till deras dagliga arbete för en god integration anser fler att det har gett ett begränsat eller inget bidrag än de som anser att det har bidragit (se figur 8). I denna fråga återkommer dessutom tendensen till en spricka mellan deltagarna i två läger. Här finns två relativt jämnstora grupper med helt olika erfarenhet; en grupp som anser att projektet har bidragit konkret till deras integrationsarbete och en grupp som ser liten eller ingen konkret nytta med projektet. Även om det populäraste svarsalternativet var "ganska mycket" indikerar svaren att projektets praktiska inverkan varit relativt svag. De som anser att projektet inte har bidragit alls utgör en dryg tiondel vilket får anses vara betydande.

Om deltagarnas uppfattning om projektets nytta analyseras utifrån skillnader inom gruppen finns det flera olika variabler att ta hänsyn till. Den faktor som har störst relevans är tidsfaktorn. Ju längre deltagarna har deltagit

i projektet, desto större andel av dem anser att projektet har gett ett konkret mervärde för deras integrationsarbete. Detta kan tyckas självklart men det är viktigt att påminna om att denna typ av projekt behöver tid och idogt engagemang för att få genomslag. Deltagarnas aktivitet spelar inte samma starka roll. Det får genomslag i den mest aktiva gruppen (13 gånger eller mer) som upplever starkast mervärde medan kopplingen är svag i övriga grupper (se bilaga 4, tabell 6-7).

Figur 8. Deltagarnas syn på i vilken grad projektet har bidragit till deras arbete för en god integration av nyanlända (procent)



Det finns även skillnader inom gruppen beroende på vilken sektor man tillhör (se bilaga 4, tabell 3). Denna faktor är viktig utifrån principen att alla aktörer som deltar i ett partnerskap bör känna ett mervärde. Resultatet för detta projekt visar att det är näringslivet som upplever minst nytta av projektet.¹³ Den sektor som upplever mest nytta av projektet är framförallt deltagarna ifrån civilsamhället. Detta är intressant med tanke på att denna sektor inte är en formell del av överenskommelsen utan har kommit in i nätverket i ett senare skede. Övriga sektorer lägger sig däremellan och av dessa är det kommunerna som verkar uppleva minst mervärde med projektet. Samma trend finns när det gäller deltagarnas upplevelse av inflytande i överenskommelsen. Kommunsektorn upplever sig ha lägst inflytande medan deltagarna ifrån statliga myndigheter upplever att de har högst inflytande (se

¹³ Detta bör dock tolkas med viss försiktighet eftersom endast en representant ifrån näringslivet besvarade enkäten. Det är ändå viktigt att lyfta fram detta då näringslivet har lyfts fram som anmärkningsvärt passivt i våra intervjuer (se Intervju, respondent 6).

bilaga 4, tabell 8). Detta är anmärkningsvärt då det är kommunerna som sköter det praktiska arbetet med nyanlända. En förklaring kan vara hur hela projektet skapades. Enligt en av samordnarna för Vägen in skapades projektet "top-down" då det var kommuncheferna som undertecknade överenskommelsen även om det var handläggare och strateger som arbetar med frågorna konkret. Förankringen fick istället göras "i efterhand" (Intervju, respondent 2)

Den mindre positiva upplevelsen av den praktiska nyttan av projektet speglas även i fritextsvaren och i våra djupintervjuer. Fritextkommentarerna är överlag kritiska och handlar om att projektets grundtanke är god men att det finns en brist på tydlighet om vad det ska leda till och att det finns olika förväntningar på olika aktörer i projektet. Denna kritik behöver visserligen inte vara representativ men kan likväl vara intressant att framhålla då den återkommer i flera frågor. De samtalsintervjuer som har genomförts pekar i samma riktning som resonemangen ovan. Respondenter lyfter fram vagheten i projektet som deras främsta intryck.

Vi upplever nog att det inte har gett så mycket det här projektet. Mycket konferenser och möten men sen då? Så...ganska mycket feelgood men inga konkreta resultat. Men den här känslan kan ju också bero på att jag varit med ganska litet. Men överlag ett bra projekt. Intressant och bra upplagt. Träffarna som jag har varit med på har varit bra. Men vad händer sen? (Intervju, respondent 8)

Jag kan väl säga att de här nya process-seminarierna tyckte jag inte gav lika mycket, jag hade önskat något mer konkret, hur jobbar vi? Önskat mer att vi skulle ha diskuterat hur vi konkret mer ska jobba på de här seminarierna. (Intervju, respondent 9)

Från början kändes väldigt abstrakt och ingen koll vad det var organisationsmässigt, nu senare mer tydligt att de finns vissa personer som arbetar med det. Men upplever att det är svårt att organisera. Finns otydlighet så sipprar den ner i verksamheten. För att få verkstad i de här behövs någon som drar. Även otydligt med prioriteringar och om de ska finnas kvar. (Intervju, respondent 11)

Samtidigt framkom positiva intryck under intervjuerna. Det är framförallt tjänstemän som arbetar med fokus på integrationsfrågor - integrationssamordnare - som uppvisar den mest positiva uppfattningen om

projektet. Dessa lyfter fram just det faktum att olika typer av aktörer med olika erfarenheter möts och lär av varandra. Nedan är två exempel detta:

Överlag bra. Särskilt processträffarna som ger mycket energi och var bra anordnade. Det för samman många olika aktörer ifrån olika sektorer. (Intervju, respondent 6)

Det har ju ändå varit bra (...) Det är absolut inte bortkastat. Det känns ändå meningsfullt. Det har lett till ett bättre samtal och vi har lärt av varandra och haft erfarenhetsutbyten. (Intervju, respondent 7)

Vi kan alltså konstatera utifrån såväl enkäten som intervjuerna att det finns en tendens till en spricka mellan å ena sidan en aktiv kärna av deltagare (främst tjänstemän med expertis i den aktuella frågan) som ser en tydlig potential i projektet och å andra sidan övriga deltagare bestående av aktörer ifrån civilsamhället, politiker men även chefer som främst lyfter fram bristen på tydlighet i vad projektet ska leda till. Det finns givetvis exempel på motsatsen men tendensen pekar i denna riktning.

5.2.1 Vilka styrkor i projektet lyfts fram?

Vilka konkreta fördelar ser deltagarna med den regionala överenskommelsen Vägen in? I enkäten fanns fyra förifyllda alternativ utifrån hur projektet har bidragit till deras arbete för en god integration av nyanlända: (1) "Gett positiv energi", (2) "En bra arena för kunskapsspridning", (3) "Gett nya idéer" och (4) "Skapat kontakter och nätverk". Dessa olika typer av positiva aspekter har grund i forskningen om nätverksstyrningens målsättning att fungera som en sammanhållande mekanism mellan olika nivåer och aktörer (se Hedlund & Montin 2009: 27-28). Resultatet i tabell 2 nedan visar att samtliga faktorer ses som viktiga men att framförallt två faktorer ses som särskilt värdefulla: "En bra arena för kunskapsspridning" och "Skapat bra kontakter och nätverk". Särskilt faktorn kunskapsspridning får hög poäng då ingen av de svarande anser denna vara försumbar.

Detta indikerar att nätverket i första hand fyller funktionen att skapa ett nätverk av personer som arbetar med integrationsfrågor samt att utgöra en arena för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning inom området. Det handlar alltså mer om att man träffas och utbyter erfarenheter snarare än att

bredda perspektiven. Detta kan relateras till vår tidigare slutsats att nätverket domineras av experter och tjänstemän.

Tabell 2. Fördelar med projektet Vägen in enligt deltagarna

		Inte alls viktigt	I viss mån viktigt	Viktigt	Mycket viktigt	Inte aktuellt	Totalt
Gett positiv energi	Antal	3	11	18	14	8	54
	%	5,6%	20,4%	33,3%	25,9%	14,8%	100%
Bra arena för kunskapsspridning	Antal	0	13	18	17	7	55
	%	0,0%	23,6%	32,7%	30,9%	12,7%	100,0%
Gett nya idéer	Antal	1	14	17	15	8	55
	%	1,8%	23,4%	30,9%	27,3%	14,6%	100,0%
Skapat kontakter och nätverk	Antal	1	12	16	17	9	55
	%	1,8%	21,8%	29,1%	30,9%	16,4%	100,0%

Fritextsvaren i enkäten ger en bredare bild av viktiga fördelar. Här lyfter flera deltagare fram projektledningen eller "kansliet" i positiva ordalag. De har bidragit till att öka kunskapen om vad som behöver göras inom integrationsarbetet och till att skapa personliga kontakter. Detta är också något som nämns i våra intervjuer. Våra intervjuer bekräftar även att kunskapsspridning ses som en viktig faktor i deras syn på Vägen in. Intervjuerna illustrerar också hur de olika faktorerna hänger samman. En av våra respondenter pekar på att Vägen in spelade en stor roll eftersom hen var ny i sin tjänst som integrationssamordnare i sin kommun. Projektet erbjöd en viktig plattform för att knyta viktiga personliga kontakter vid andra myndigheter och detta var ett viktigt led i att bygga upp kunskaper i det nya arbetet (Intervju, respondent 6). På samma sätt kan kunskapsspridning och positiv energi kopplas ihop. Detta hänger framförallt ihop med att man träffas och lär sig av varandra och känner en samhörighet. En kommunal integrationssamordnare menar angående projektets mervärde:

Ja absolut finns ett mervärde. Det är ju ett forum där man har fått ta del av andras erfarenheter och berättat om sina. Man känner sig också ensam när man jobbar med denna fråga i en liten kommun och det är trevligt att få träffa andra med samma jobb. Känna att det man gör är viktigt. (Intervju, respondent 7)

Intervjuerna visar också på en viss kreativitet hos deltagarna när det gäller att använda projektet. En av deltagarna ifrån civilsamhället beskriver hur hans organisation har använt Vägen in som en plattform eller ett avstamp för nya samarbeten och nätverk eller som grund för ansökningar om medel till nya projekt. (Intervju, respondent 12)

5.2.2 Vilka svagheter i projektet lyfts fram?

Det fanns en möjlighet för deltagarna att i fritext ange vad de anser borde förbättras i projektet. Här framkom ett brett spektrum av kommentarer men vissa mönster kan utläsas. Vi kan utläsa sex förbättringsområden som rangordnas nedan utefter hur många kommentarer de fått.

1. Mål och resultatfokus: Det är tydligt att den stora förbättringspotentialen i deltagarnas ögon handlar om att göra projektet mer resultatinkriktat. Några exempel på fritextkommentarer i enkäten är "Arbeta med att det verkligen blir verkstad", "Bli mer konkreta i åtgärder som leder Vägen in framåt" och "Mer konkret kunskap". Flera av dessa kommentarer lyfter fram behovet av tydligare mål som går att mäta och utvärdera. Detta behov av ett starkare fokus på resultat syns även i våra intervjuer, i synnerhet med respondenterna ifrån kommunnivån (se t.ex. respondent 7 och 8).

2. Ansvarsfördelning och engagemang: Det finns ett missnöje med det svaga intresset för projektet ifrån politiskt håll men också att näringslivet varit osynligt på de flesta möten. Förväntningar på de deltagande aktörerna behöver tydliggöras och det bör krävas mer engagemang. Här lyfts även fram vikten av att civilsamhället inkluderas mer i arbetet. Vidare finns en oklarhet när det gäller ansvar och roller. Detta skulle behöva klargöras.

3. Projektets organisationsform och arbetssätt: Flera kommentarer fokuserar på sättet som överenskommelsen organiseras. Här lyfts fram att Vägen in borde vara en del av den ordinarie verksamheten istället för att (som nu) bedrivs i projektform. Andra kommentarer handlar om att i högre grad involvera nationella myndigheter eller att inrätta ett specifikt erfarenhetsutbyte mellan kommuner. Några kommentarer efterfrågar ett mer

praktiskt förhållningssätt med studiebesök, praktiska övningar, case-workshops samt bättre uppföljning efter och mellan träffarna.

Intervjuerna bekräftar till stor del ovanstående upplevelser. Flera respondenter ser en potential i projektet men att det saknas ett tydligt resultatfokus och en känsla av förpliktelse hos samtliga deltagande aktörer. En av respondenternas kommentar illustrerar denna problematik.

Saker och ting är vad du gör dem till. Det går inte att vänta på någon samverkan. Man lär se till målgruppsbehoven och kan där se Vägen in som ett bra överenskommelse-dokument. Tror att det finns en övertro på att samverkan gör sig själv, en övertro på skrivna avtal. Vi behöver prioritera insatser regionalt. (Intervju, respondent 12)

I våra intervjuer framkom även frågor som ej berörs direkt i enkäten. En fråga handlar om prestige som ett problem. En integrationssamordnare ifrån en mindre kommun lyfter fram svårigheten att föra över överenskommelsens målsättningar i det praktiska arbetet. Den främsta orsaken handlar enligt respondenten om "revirpinkande" där näringslivsenheten arbetar med integrationsfrågor med sina egna rutiner och har sina egna nätverk och lyssnar inte gärna på de som arbetar inom denna överenskommelse: "Alla gör sitt och vill inte lära av varandra. (...) Vi hittar inte till varandra" (Intervju, respondent 6). Prestige kan också gälla mellan kommuner. Ett framgångsrikt projekt som har drivits i en kommun (och fått sitt namn efter kommunen) skulle kunna spridas som ringar på vattnet till andra kommuner men där kan prestige förhindra detta (Intervju, respondent 7).

För det andra framkommer en problematik i våra intervjuer som har med demokrati och ansvarsutkrävande att göra. En grundbult i en demokrati handlar om att offentliga makthavare ska kunna hållas ansvariga och avsättas vid missnöje. En av projektets samordnare menar att den nationella styrningen är diffus. Länsstyrelsen får visserligen tydliga direktiv men regionen får endast "erbjudande" som anger att de erbjuds arbeta med integration och inkluderingsfrågor men inte hur. Samma respondent pekar även på politikernas ointresse som en stor utmaning. När politiker bjöds in på bred front att delta i träffarna var uppslutningen minst sagt svag (en politiker deltog). Detta innebär att projektet till stor del blir en tjänstemannafråga. De flesta förklarade sin frånvaro med att de inte har tid eller att det inte är "deras"

fråga. (Intervju, respondent 2). En annan förklaring kan vara projektets vaga natur som av en kommunstyrelseordförande beskrevs som "flummig" och "för lite verkstad" (Intervju, respondent 8). Det kan även vara svårt att peka ut ansvariga av de som verkligen är aktiva i projektet. En kommunal integrationssamordnare menar att det är "mycket oklart" var ansvaret egentligen ligger och beskriver projektet som att ingen riktigt vill ta på sig ansvaret och ledarrollen.

Kommunalråden har skrivit under men det är inte så att de äger projektet. Det är svårt när vi har stuprör i våra organisationer. Vi har i och för sig haft rådslag hos landshövdingen men oklart vad de leder till. Vem ska ilska riktas mot vid missnöje? Regionen kanske? (...) Vad skulle de ha servat oss med? Men här kanske också vi borde ha varit tydligare. Någon måste ta på sig ledarhatten. Vi kan inte samla 15 kommuner i ett rum och säga "lös det här". Vi hade behövt en tydligare processledarroll. Men regionen har hela tiden velat att vi ska ta på oss ansvaret. (Intervju, respondent 7)

För det tredje visar intervjuerna att det finns en viss grad av personberoende inbyggt i projektet. Att arbeta i ett nätverk bygger mycket på att bygga upp personliga relationer men detta kan också leda till en skörhet i organisationen. Om personer sjukskriver sig eller slutar uppstår ett tomrum som kan ta lång tid att fylla (Intervju, respondent 2).

6. SLUTSATSER OCH DISKUSSION

Denna rapport diskuterar och utvärderar Överenskommelsen Vägen in utifrån ett organisationsperspektiv. Det är viktigt att påminna om studien inte handlar om att utvärdera överenskommelsen utifrån vad den har åstadkommit i termer av "bättre integration" av nyanlända i Dalarna. Det handlar snarare om att fokusera på deltagarnas sammansättning, engagemang och deras syn på projektet. Med utgångspunkt i en enkät och samtalsintervjuer med deltagare i projektet har studien identifierat ett antal punkter som förtjänar en fördjupad diskussion. De frågor vi ställde upp i rapportens början kan nu summeras.

6.1 Deltagarnas engagemang och värdering av projektet

Den första frågeställningen i denna studie var följande: "Hur ser deltagarna på det regionala samverkansprojektet Vägen in och dess relevans för deras arbete? Vilka grupp-specifika skillnader finns när det gäller engagemang i och syn på samverkansprojektet?" Här kan vi inledningsvis beskriva deltagarnas engagemang i överenskommelsen som både spretigt och skevt. Det är spretigt i den meningen att det finns en liten aktiv kärna och en stor passiv grupp. Denna spretighet förstärks av att det har skett en ständig rotation av deltagare vilket ytterligare förstärker bilden av en liten aktiv kärna av deltagare som funnits med en längre tid. Det är skevt i den bemärkelsen att det finns en tydlig skillnad mellan olika grupper inom nätverket när det gäller engagemang. Experter och tjänstemän deltog överlag mest medan chefer, politiker och näringsliv hade ett lågt deltagande. Sektoriellt finns en tendens att statliga och regionala aktörer tog stor plats medan kommunerna intog en mer passiv roll. Även om ansatsen i överenskommelsen är inkluderande och bred ser det i praktiken ut som att det har utvecklats till en tjänstemannafråga.

När det gäller deltagarnas värdering av projektet påvisar enkäten att en klar majoritet av deltagarna är nöjda med projektet och hur det har kommunicerats. Detta blir dock inte lika självklart när det gäller upplevelsen av nytta av projektet. Här visar resultaten att mer än hälften av deltagarna upplever ingen eller ganska liten nytta av projektet i deras arbete. Här spelar engagemang och kontinuitet en viktig roll. Ju längre tid man deltagit, desto mer upplever man ett mervärde. Förutom tidsfaktorn spelar sektoriell tillhörighet en viss roll. Representanterna ifrån kommunerna upplever något mindre mervärde av projektet än övriga deltagare.

De viktigaste styrkorna med projektet enligt deltagarna är att det har fyllt en viktig funktion med att skapa personliga nätverk av personer som arbetar med integrationsfrågor samt att det har utgjort en arena för erfarenhetsutbyte och kunskapsspridning inom området. Det kunde dessutom i somliga fall utgöra en grund eller ett avstamp för nya projekt. De viktigaste svagheter som lyfts av deltagarna är bristen på resultatfokus, det svaga engagemanget ifrån näringslivet och ifrån politiken. I våra intervjuer lyftes även andra utmaningar som prestige, oklart ansvarsutkrävande samt personberoende som skapar en skörhet i organisationen.

6.2 Uppfyllda förväntade mervärden av samverkan?

Studiens andra frågeställning handlar om de mervärden som governance-modellen medför och i vilken grad detta samverkansprojekt har uppfyllt dessa. Governance som styrningsmodell förknippas med fördelar som flexibilitet och handlingskraft. För att kunna uppnå detta visar tidigare forskning att framförallt fyra faktorer är centrala. Nedan följer en kort diskussion utifrån varje punkt.

1. Deltagarna upplever att samverkansprojektet ger ett mervärde. Även om en klar majoritet har en positiv syn på projektet är det ett faktum att en minoritet anser att det har bidragit konkret till deras arbete för en god integration. Detta är problematiskt då upplevelsen av mervärde är helt central för ett framgångsrikt samverkansprojekt. Att det är deltagarna ifrån kommunnivån som upplever mindre av mervärde gör detta ännu mer problematiskt då det är kommunnivån som arbetar konkret med integrationsfrågor. Förutom projektets oklara roll vad gäller styrning och resultat har även prestige uppgetts som hindrande såväl inom som mellan kommuner.

2. Det finns en förpliktelse och förankring hos alla parter. Det är tydligt att det har funnits ett starkt engagemang hos flera av deltagarna. Dock är detta engagemang inte jämnt fördelat. Tvärtom kan vi se att det fanns en liten aktiv kärna och en stor ganska passiv majoritet. Med tanke på att en av grundpoängerna med governance handlar om deltagande och engagemang blir detta mycket problematiskt. Tjänstemän och experter hade en tung roll i nätverket medan vissa grupper som politiker och näringsliv intog en mer passiv roll. Dessutom har förankringen skett på ett sätt att kommunerna (som

utgör kärnan med sitt blotta antal och viktiga roll i integrationsfrågor) inte kände ett ägarskap i projektet.

3. Det finns en gemensam uppfattning av målen och de deltagande parterna har klara och definierade roller. Resultaten visar att deltagarna anser sig ha goda kunskaper om målsättningarna i överenskommelsen. Problemet är istället att målen var för vagt formulerade. De var inte mätbara och kunde svårligen utvärderas. När det gäller huruvida parterna har klara och definierade roller pekar resultaten snarare på det motsatta. Deltagarna upplever överlag att ansvarsfördelningen var oklar och att det var oklart vem som förväntades hålla i taktpinnen. Detta kombinerat med ett svalt intresse ifrån politiker och tjänstemän på chefsnivå skapade överlag en känsla av otydlighet angående parternas konkreta roller i överenskommelsen.

4. Samverkansprojektet har en administration och processledning. Det har funnits en samordnande enhet för överenskommelsen. Även om dess verksamhet blev försenad på grund av personalbyten får den flera positiva kommentarer av deltagarna i enkäten och beskrivs som engagerad.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att överenskommelsen endast uppnår en av de fyra faktorerna för en framgångsrik samverkan. En majoritet upplever att projektet inte har bidragit konkret till deras arbete för en god integration, det har saknats en tydlig förpliktelse hos vissa sektorer att delta (särskilt politiken och näringslivet) och målsättningarna upplevs slutligen som alldeles för vaga och saknar ett resultatfokus. Detta innebär att framgångsfaktorerna för governance svårligen kan appliceras på detta projekt. Det har utgjort en viktig arena för kunskapsspridning och kontaktskapande men saknade resultatfokus och brett engagemang som är viktiga för framgångsrika samverkansprojekt. Det har saknats en struktur för vem som förväntas bidra med vad konkret förutom den expertkunskap varje aktör har ifrån sin sektor.

6.3 Överenskommelsen Vägen in ur ett demokratiperspektiv

En återkommande kritik mot governance-modellen berör demokratiperspektivet. Kritikerna lyfter främst utmaningar kring ansvarsutkrävande, transparens och allmänintresse. Studiens tredje frågeställning handlar därför

om på vilka sätt demokratiutmaningar har funnits i detta samverkansprojekt. Våra slutsatser sammanfattas nedan.

- Ansvarsutkrävande: Överenskommelsen har ställt upp målsättningar för integration av nyanlända i Dalarna. Deltagarna upplever dock att dessa målsättningar är för vagt formulerade och det faktum att de inte är mätbara gör att det är mycket svårt att utvärdera projektet. Dessutom saknades en tydlig styrning såväl ifrån nationell nivå som inom nätverket. Nätverket inkluderade många aktörer och det upplevs som oklart var ansvaret låg. Detta är problematiskt ur ett demokratiperspektiv eftersom offentliga makthavare måste kunna granskas och vid missnöje avsättas av väljarna.

- Transparens: Överenskommelsen har varit offentlig och transparent i den bemärkelsen att information finns tillgänglig. Samtidigt har i praktiken all verksamhet skett på ett sätt att endast deltagarna i nätverket får tillgång till informationen och kan delta i träffarna. Det har saknats en tydlig mediabevakning och medborgare har ej kunnat delta. Detta kan ha mycket att göra med att integrationsfrågan har reducerats till en tjänstemannafråga som handlar mer om att bygga nätverk och sprida kunskap snarare än att forma politik inom integrationsområdet.

- Allmänintresse: Forskningen om governance varnar för att egenintressen kan styra på allmänintressets bekostnad när nätverk får en central roll i politikens utformning och genomförande. Målsättningarna för den studerade överenskommelsen var beslutade på politisk nivå men eftersom dessa är så pass generellt formulerade blev det i praktiken nätverkets deltagare och verksamhet som skapade integrationspolitiken. Som resultaten i denna studie visat fanns en skevhet i deltagandet och i inflytandet inom detta nätverk. En liten gruppering var mycket aktiv medan majoriteten var ganska passiv och en majoritet upplever att de hade svagt inflytande. Tjänstemännen dominerade medan politiken och näringslivet var passiva. Deltagarna ifrån statliga myndigheter upplever i högre grad att de hade ett inflytande än övriga grupper, framförallt kommunsektorn som ligger lägst i upplevt inflytande. Den ideella sektorn deltog aktivt men lyfter flera gånger att de borde ha fått en starkare röst i nätverket. Sammanfattningsvis finns det en tydlig risk att

allmänintresset inte får genomslag. Det kan snarare handla om att engagemang och social kompetens är styrande för inflytande.

6.4 Slutdiskussion

Denna studie fokuserar på governance och regional samverkan som styrningsmodell och i vilken grad denna är lämplig för integrationspolitiken. Inledningsvis ställdes frågan om detta verkligen är rätt väg att gå. Det finns fördelar med governance som flexibilitet och handlingskraft i en kontext med snäva budgetramar men det finns samtidigt nackdelar som har att göra med otydlighet angående politiskt ansvar, brist på öppenhet samt risk för att egenintressen styr. Resultaten i denna fallstudie av överenskommelsen Vägen in visar att fördelarna med governance inte har utnyttjats fullt ut. För att samverkan ska fungera krävs engagemang ifrån alla parter och en känsla av att det ger ett mervärde. De flesta deltagare i detta projekt har till synes en positiv bild av projektet men samtidigt känner en majoritet att detta inte har bidragit särskilt mycket i deras konkreta arbete. Det finns överlag en känsla av otydlighet när det gäller vad projektet skulle uppnå mer konkret och en frustration över att många deltagare inte var särskilt aktiva och detta gäller särskilt ifrån politiken och näringslivet. Samtidigt finns demokratiproblemen närvarande. Det var oklart var det politiska ansvaret låg, transparensen var svag och skevheten i deltagandet gjorde att det fanns tydliga risker att enskilda aktörer får stort inflytande över utfallet.

Kan vi då med bestämdhet hävda att studien visar att governance är fel väg att gå när det gäller integrationsfrågor? Både ja och nej. Våra resultat visar på tydliga problem med hur integrationspolitiken är organiserad men samtidigt är det viktigt att nämna att (1) en majoritet av deltagarna har ett gott intryck av projektet och (2) att detta endast är en fallstudie med drygt 50 % svarsfrekvens. Vår slutsats bör alltså tolkas med viss försiktighet. Det är i skrivande stund inte klart om överenskommelsen ska återupptas och i så fall i vilka former. Här ser vi framför oss tre alternativa vägar framåt för denna överenskommelse:

- 1) Satsa mer offensivt: Höj ambitionen och intensifiera ansträngningarna att inkludera ett bredare spektrum av aktörer, det vill säga ett nätverk där även politiker och näringsliv är engagerade. Då blir det ett

samverkansprojekt som kan göra skillnad. Målsättningarna bör också kompletteras med kortsiktiga mätbara mål inom varje område.

- 2) Sänk ambitionen: En andra väg kan vara att sänka ambitionsnivån. Behåll de positiva delarna i projektet som handlar om att framförallt tjänstemän ifrån olika kommuner och myndigheter möts och utbyter erfarenheter tillsammans med deltagare ifrån civilsamhället. Målsättningarna ska anpassas efter den lägre ambitionsnivån men bör ändå kompletteras med kortsiktigt mätbara mål.
- 3) Återgå till traditionell styrning: En tredje väg är att avsluta detta projekt helt och hållet och återgå till mer traditionell politisk styrning. Detta skulle givetvis inte förhindra frivilliga initiativ för att behålla kontakterna inom detta nätverk.

Vi förordar inget av dessa alternativ mer än något annat. Det viktiga är att såväl politiker som tjänstemän är medvetna om att hur man organiserar ett politikområde inte är en teknikalitet. Det får konsekvenser för såväl effektivitet, flexibilitet som för ansvarsutkrävande och transparens.

REFERENSER

Publicerade källor

Eriksson, A. (1998). Partnerskap för tillväxt. I *Greppet – att vända en regions utveckling* (SOU 1998:89), ss 54-124.

Erlandsson, Å. (2020). Äntligen börjar polisen prata klaner. *Svenska Dagbladet*, 5 september. <https://www.svd.se/antligen-borjar-polisen-prata-klaner> [2020-10-29]

Hedlund, G. & Montin, S. (2009). *Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?* I Hedlund, G. & Montin, S. (red.) *Governance på svenska*. Stockholm: Santerus, ss 7-36.

Hellström, E., Johansson, B., Lesjø, T., Olsen, H., Schöldbberg, P., Snekkestad, J. & Tangen, O. (2001). Fungerande Partnerskap för regional utveckling: erfarenheter från tre regioner i Sverige och Norge. *Nordregio Working Paper 2001:9, ISSN 1403-2511*. Stockholm: Nordregio.

Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer. I Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation: Förvaltningens grundproblem, 5 upplagan*. Lund: Studentlitteratur, ss. 185-211.

Hill, M. J. (2007). *Policyprocessen*. Malmö: Liber.

Hirst, P. (1994). *Associative Democracy*. Cambridge: Polity Press.

Hirst, P. (2000). Democracy and Governance. I Pierre, J. (red.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, ss 13-35.

Hupe, P. L. (2007). The Thesis of Incongruent Implementation: Revisiting Pressman and Wildawsky. *Public Policy and Administration*, 26(1), ss. 63-80.

Inrikesdepartementet (1997). *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*. Regeringens proposition 1997/98:16. Stockholm: Regeringskansliet.

Invandrarutredningen 3 (1974). *Invandrarna och minoriteterna: huvudbetänkande* (SOU 1974:69). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

- Jönsson, C. (2014). Organisering och förvaltning i globaliseringens tid. I Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation: Förvaltningens grundproblem*, 5 upplagan. Lund: Studentlitteratur, ss. 35-86.
- Kooiman, J. (1993). Social-Political Governance: Introduction. I Kooiman, J. (red.) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, ss 1-8.
- Knutson, M. (2018). Analys: S vill skärpa flyktingpolitiken – upplagt för politisk strid i valrörelsen. *SVT*, 4 maj.
<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/analys-s-vill-skarpa-flyktingpolitiken-upplagt-for-politisk-strid-i-valrorelsen> [2020-10-29]
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individuals in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Lundquist, L. (2014). Etik i offentlig förvaltning. I Rothstein (red.) *Politik som organisation: Förvaltningens grundproblem*, 5 upplagan. Lund: Studentlitteratur, ss 111-134.
- Länsstyrelsen Dalarnas län (2015). *Vägen in: Samverkan för ett bärkraftigt, gränslöst och attraktivt Dalarna. Regional överenskommelse av nyanlända 2015-2020* [Informationsfolder].
<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.613850ae170c00827a88713/1584455462088/Vagen%20in.pdf> [2020-10-08]
- Länsstyrelsen Dalarnas län (u.å.). *Integration*.
<https://www.lansstyrelsen.se/dalarna/samhalle/social-hallbarhet/integration.html#0> [2020-10-08]
- Martinsson, J., Andersson, U. (red.) (2019). Svenska trender 1986-2019. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.
- Migrationsverket (2016). *Inkomna ansökningar om asyl*, 2015. [pdf-dokument hämtad ifrån Migrationsverkets hemsida]
<https://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1aab/1485556214938/Inkomna%20ans%C3%B6kningar%20om%20asyl%202015%20-%20Applications%20for%20asylum%20received%202015.pdf> [2020-11-08]
- Ostrom, E. (1996). Crossing the Great Divide: Coproduction, synergy and development. *World Development*, 24(6), ss 1073-1087.

- Pierre, J. (2014) Regeringen styr riket? Governance-problematikens huvuddrag. I Rothstein (red.) *Politik som organisation: Förvaltningens grundproblem*, 5 upplagan. Lund: Studentlitteratur, ss 241-259.
- Qvist, Martin (2012). *Styrning av lokala integrationsprogram: institutioner, nätverk och professionella normer inom det svenska flyktingmottagandet*. Linköping: Linköpings universitet. Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier.
- Regeringskansliet (2007). Länsstyrelserna blir regional motor i flyktingmottagandet. [Pressmeddelande].
<https://web.archive.org/web/20070929120405/http://www.regeringen.se/sb/d/8862/a/78368> [2020-11-23]
- Region Dalarna (u.å.). *Så här jobbar Vägen in*.
<https://www.regiondalarna.se/verksamhet/regional-utveckling/sarskilda-satsningar/integration-och-mangfald/sa-har-jobbar-vagen-in/> [2020-10-08]
- Rhodes, R. A. W. (2000). Governance and Public Administration. I Pierre, J. (red.) *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*. Oxford: Oxford University Press, ss 54-90.
- Rothstein, B. (2014). Välfärdsstat, förvaltning och legitimitet. I Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation: Förvaltningens grundproblem*, 5 upplagan. Lund: Studentlitteratur, ss. 15-34.
- Scaramuzzino, R. (2014). *Överenskommelsen inom integrationsområdet och somalisk familjeåterförening - Mottagande, etablering och integration i fyra svenska kommuner*. Stockholm: Överenskommelsen inom integrationsområdet.
- Statistiska Centralbyrån (u.å). Antal personer efter utländsk/svensk bakgrund och år.
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101Q/UtlSvBakGrov/table/tableViewLayout1/. [2020-12-02]
- Sundström, G. & Pierre, J. (2009). Samhällsstyrning i förändring. I Sundström, G. & Pierre, J. (red.) *Samhällsstyrning i förändring*. Stockholm: Liber, ss 7-31.

SVT (2020). Löfvens vändning: Kopplar stor migration med brottsutvecklingen, 9 september.

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/lofven-ser-sociala-spanningar> [2020-10-29]

Wiesbrock, A. (2013). *Den svenska integrationspolitiken: En förebild för EU?* Stockholm: Timbro förlag.

Intervjuer

Regional nivå

- Respondent 1: Projektsamordnare (2020-02-26)
- Respondent 2: Projektsamordnare (2019-05-21)
- Respondent 3: Projektsamordnare (2019-05-20)

Kommunal nivå (för indelning av kommuner utifrån storlek, se kap.5)

- Respondent 4: Integrationschef, stor kommun (2019-05-10)
- Respondent 5: Integrationssamordnare, stor kommun (2019-05-10)
- Respondent 6: Integrationssamordnare, liten kommun (2020-02-14)
- Respondent 7: Integrationssamordnare, mellanstor kommun (2020-02-18)
- Respondent 8: Kommunchef, liten kommun (2020-02-14)
- Respondent 9: Politiker, mellanstor kommun via (2020-02-14)

Deltagare ifrån civilsamhället/ideell sektor

- Respondent 10 (2020-02-18)
- Respondent 11 (2020-02-17)
- Respondent 12 (2020-02-19)

BILAGA 1. ENKÄTFRÅGOR

1. Kön

- a. Man
- b. Kvinna
- c. Vill ej svara

2. Ålder

- a. 18-29
- b. 30-39
- c. 40-49
- d. 50-59
- e. 60-69
- f. 70-79
- g. 80-

3. Vilken är din högst uppnådda utbildning?

- a. Grundskola
- b. Gymnasium
- c. Högskola
- d. Yrkesutbildning
- e. Annat (specificera)

4. Vilken roll har du inom den organisation där du arbetar?

- a. Handläggare
- b. Expert/utredare
- c. Chef
- d. Annat (specificera)

5. Hur stort inflytande upplever du att du har inom den organisation som du arbetar i?

- a. Inget alls
- b. Ganska lite inflytande
- c. Ganska stort inflytande
- d. Stort inflytande

6. I vilken egenskap har du medverkat i Vägen in?

- a. Anställd i Region Dalarna
- b. Anställd i en statlig myndighet.

- c. Anställd i en kommun.
- d. Representerar näringslivet.
- e. Representerar den ideella sektorn (Svenska kyrkan, idrottsrörelsen etc.)
- f. Annat

7. Inom vilken kommun är du verksam?

- a. Avesta
- b. Borlänge
- c. Falun
- d. Gagnef
- e. Hedemora
- f. Leksand
- g. Ludvika
- h. Malung-Sälen
- i. Mora
- j. Orsa
- k. Rättvik
- l. Smedjebacken
- m. Säter
- n. Vansbro
- o. Älvdalen
- p. Annat

8. Hur kom du i kontakt med Vägen in?

- a. Blev direkt tillfrågad av samordnaren eller annan representant för projektet
- b. Blev tillfrågad av någon inom min egen organisation
- c. Tog själv kontakt med samordnaren eller annan representant för projektet
- d. Vet ej, tog över uppgiften av en annan kollega
- e. Annat (fritext)

9. Hur bra kunskap bedömer du att du har om målsättningarna med Vägen in?

- a. Ingen kunskap alls
- b. Ganska dålig
- c. Ganska bra
- d. Bra
- e. Annat (fritext)

10. Hur bra kunskap bedömer du att du har om innehållet i Vägen in?

- a. Ingen kunskap alls
- b. Ganska dålig

- c. Ganska bra
- d. Bra
- e. Annat (fritext)

11. Enligt dig, hur tydligt har syftet med Vägen in kommunicerats?

- a. Det har inte kommunicerats alls
- b. Ganska otydligt
- c. Ganska tydligt
- d. Tydligt
- e. Vet ej
- f. Annat (specificera)

12. Under hur lång tid har du som person varit knuten till projektet Vägen in?

- a. Mindre än ett år
- b. 1 år
- c. 2 år
- d. 3 år
- e. 4 år eller mer

13. Hur många gånger har du deltagit de sammankomster som anordnas av Vägen in?

- a. Ingen gång
- b. 1-3 gånger
- c. 4-6 gånger
- d. 7-9 gånger
- e. 10-12 gånger
- f. 13 gånger eller mer
- g. Vet ej
- h. Annat (specificera)

14. Hur stort inflytande anser du att du har haft inom Vägen in projektet?

- a. Inget inflytande alls
- b. Ganska lite
- c. Ganska mycket
- d. Mycket
- e. Vet ej

15. Vägen in består av fem olika områden. Hur mycket utrymme anser du att respektive område fått?

- a. Arbete

- i. Inget utrymme alls
 - ii. Ganska litet utrymme
 - iii. Mycket utrymme
 - iv. Vet ej
- b. Språk och utbildning
 - i. Inget utrymme alls
 - ii. Ganska litet utrymme
 - iii. Ganska mycket utrymme
 - iv. Mycket utrymme
- c. Hälsa
 - i. Inget utrymme alls
 - ii. Ganska litet utrymme
 - iii. Ganska mycket utrymme
 - iv. Mycket utrymme
- d. Bostad
 - i. Inget utrymme alls
 - ii. Ganska litet utrymme
 - iii. Ganska mycket utrymme
 - iv. Mycket utrymme
- e. Social sammanhållning och delaktighet
 - i. Inget utrymme alls
 - ii. Ganska litet utrymme
 - iii. Ganska mycket utrymme
 - iv. Mycket utrymme

16. Vad är ditt generella intryck av projektet Vägen in?

- a. Dåligt
- b. Ganska dåligt
- c. Ganska bra
- d. Bra
- e. Vet ej

Fritextsvar möjligt

17. I vilken grad har projektet Vägen in hjälpt dig i ditt arbete för en god integration av nyanlända in i det svenska samhället?

- a. Inte alls
- b. Ganska lite
- c. Ganska mycket
- d. Vet ej

e. Annat (fritext)

18. På vilket sätt har Vägen in hjälpt dig i ditt arbete för en god integration av nyanlända in i det svenska samhället? (om du svarat "inte alls" i föregående fråga, välj "inte aktuellt").

- a. Gett positiv energi
 - i. Inte alls viktigt
 - ii. I viss mån viktigt
 - iii. Viktigt
 - iv. Mycket viktigt
 - v. Inte aktuellt
- b. En bra arena för kunskapsspridning
 - i. Inte alls viktigt
 - ii. I viss mån viktigt
 - iii. Viktigt
 - iv. Mycket viktigt
 - v. Inte aktuellt
- c. Gett nya idéer
 - i. Inte alls viktigt
 - ii. I viss mån viktigt
 - iii. Viktigt
 - iv. Mycket viktigt
- d. Skapat bra kontakter och nätverk
 - i. Inte alls viktigt
 - ii. I viss mån viktigt
 - iii. Viktigt
 - iv. Mycket viktigt
- e. Annat (fritext)

19. Vad anser du främst borde förbättras angående projektet Vägen in? Var vänlig fyll i textrutan nedan.

20. Slutligen, är det något du skulle vilja lägga till innan enkäten avslutas? Var vänlig fyll i textrutan nedan.

TACK FÖR DIN MEDVERKAN!

BILAGA 2. INTERVJUMANUAL INBJUDEN AKTÖR

- Kan du börja med att kort berätta om dig själv och på vilket sätt du arbetar med integrationsfrågor?
- På vilket sätt blev du involverad i Vägen in? När?
- Hur stort engagemang har du haft i projektet? Hur ofta deltagit? Engagemang under sammankomster? Varit drivande?
- Vägen in består ju av fem områden: Arbete, Språk/utbildning, Hälsa, Bostad, samt social sammanhållning.
 - o Är det något/några av dessa områden som du har känt extra engagemang för?
 - o Har något/några av dessa områden fått mer utrymme i Vägen in?
- Vad är ditt generella intryck av projektet Vägen in? Organisation? Upplägg? Innehåll?
- Känner du att Vägen in projektet har gett något mervärde för din verksamhet? På vilket sätt i så fall? Har det gett några konkreta/mätbara resultat?
- Har "nyttan" av Vägen in projektet främst gällt dig som individ eller har det också bidragit konkret till kommunens arbete med integrationsfrågor?
- Upplever du att alla inblandade aktörer har möjlighet till lika mycket inflytande? Spelar det någon roll att ni är en stor/mellanstor/liten kommun i hur ni ser på er roll i Vägen in?
- Är det tydligt för dig vilka målsättningar som finns med projektet? Upplever du att det finns en politisk tydlighet eller skapas mål under samverkan?
- Vilka är enligt dig det de viktigaste fördelarna med Vägen in?
- Vad inom projektet kan utvecklas och bli bättre?

BILAGA 3. INTERVJUMANUAL SAMORDNANDE AKTÖR

Allmänt

- Hur kom du i kontakt med Vägen in projektet?
- Vilken roll inom projektet har du?
- Hur/ på vilket sätt fungerar själva samverkan?
- Hur väljs samverkande aktörer ut?
- Frivilligt deltagande?
- Hur ser det ut med riktlinjer från staten?
- Hur hanteras brist på nationell styrning? OM det är brist, annars hur omvandlas det till regionala mål?
- Upplever du att det skulle fungera bättre med tydliga mål och medel från staten?
- Om det inte finns några riktlinjer från staten hur kommer ni fram till målsättning och genomförande/handlingsplaner?
- Vilka möjligheter finns det att lokalt anpassa till hur det ser ut lokalt/regionalt?

Legitimitet

- Vilka har möjlighet till inflytande? På vilket sätt? Vilka aktörer?
- Ses detta som positivt eller negativt?
- Demokratiskt?

Möjligheter

- Vilka fördelar ser du med samverkan?

Utmaningar

- Vad skulle kunna fungera bättre inom projektet? Utanför projektet? Statligt?

Uppföljning

- Hur kontrolleras vad som genomförs och hur projektet fungerar samt vilka resultat som uppnås?
- Finns någon kontroll här från staten?

BILAGA 4. TABELLER ÖVER GRUPPVISA SKILLNADER INOM NÄTVERKET

Tabell 2: Aktivitetsgrad i projektet och sektoriell tillhörighet

		Ingen gång	1-3 gånger	4-6 gånger	7-9 gånger	10-12 gånger	13 gånger eller mer	Vet ej	Annat	Totalt
Region	Antal	1	3	0	0	1	1	1	0	7
Dalarna	%	14,3%	42,9%	0,0%	0,0%	14,3%	14,3%	14,3%	0,0%	100,0%
Statlig myndighet	Antal	0	0	4	2	1	1	1	0	8
	%	0,0%	0,0%	50,0%	25,0%	12,5%	12,5%	12,5%	0,0%	100,0%
Kommun	Antal	1	8	14	3	1	1	0	2	30
	%	3,3%	26,7%	46,7%	10,0%	3,3%	3,3%	0,0%	6,7%	100,0%
Näringslivet	Antal	0	1	0	0	0	0	0	0	1
	%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ideell sektor	Antal	0	1	3	1	0	0	0	0	5
	%	0,0%	20%	60%	20%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Annat	Antal	0	4	0	1	0	0	0	0	5
	%	0,0%	80%	0,0%	20%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Totalt	Antal	2	17	21	7	3	3	1	2	56
	%	3,6%	30,4%	37,5%	12,5%	5,4%	5,4%	1,8%	3,6%	100,0%

Tabell 3: Aktivitetsgrad i projektet och yrkesroll

		Ingen gång	1-3 gånger	4-6 gånger	7-9 gånger	10-12 gånger	13 gånger eller mer	Vet ej	Annat	Totalt
Handläggare	Antal	0	2	1	3	0	0	0	0	6
	%	0,0%	33,3%	16,7%	50,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Expert/utredare	Antal	0	3	1	1	2	1	0	1	9
	%	0,0%	33,3%	11,1%	11,1%	22,2%	11,1%	0,0%	0,0%	100,0%
Chef	Antal	2	7	15	3	0	0	1	0	28
	%	7,1%	25,0%	53,6%	10,7%	0,0%	0,0%	3,6%	0,0%	100,0%
Annat	Antal	0	5	4	0	1	2	0	1	13
	%	0,0%	38,5%	30,8%	0,0%	7,7%	15,4%	0,0%	7,7%	100,0%
Totalt	Antal	2	17	21	7	3	3	1	2	56
	%	3,6%	30,4%	37,5%	12,5%	5,4%	5,4%	1,8%	3,6%	100,0%

Tabell 4. Upplevelse av nytta av projektet och sektoriell tillhörighet

		Inte alls	Ganska lite	Ganska mycket	Vet ej	Annat	Totalt
Region Dalarna	Antal	0	2	3	1	1	7
	%	0,0%	28,6%	42,9%	14,3%	14,3%	100,0%
Statlig myndighet	Antal	1	3	3	1	0	8
	%	12,5%	37,5%	37,5	12,5%	0,0%	100,0%
Kommun	Antal	4	12	9	4	1	30
	%	13,3%	40,0%	30%	13,3%	3,3%	100,0%
Näringslivet	Antal	0	1	0	0	0	1
	%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ideella sektorn	Antal	0	1	3	1	0	5
	%	0,0%	20,0%	60,0	20,0%	0,0%	100,0%
Annat	Antal	1	0	3	0	1	5
	%	20,0%	0,0%	60,0%	0,0%	20,0%	100,0%
Totalt	Antal	6	19	21	7	3	56
	%	10,7%	33,9%	37,5%	12,5%	5,4%	100,0%

Tabell 5. Upplevelse av nytta av projektet och antal år som man har medverkat

		Inte alls	Ganska lite	Ganska mycket	Vet ej	Annat	Totalt
Mindre än ett år	Antal	0	1	0	1	0	2
	%	0,0%	50,0%	0,0%	50,0%	0,0%	100,0%
1 år	Antal	2	3	0	0	0	5
	%	40,0%	60,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
2 år	Antal	2	5	4	5	0	15
	%	6,7%	33,3%	26,7%	33,3%	0,0%	100,0%
3 år	Antal	0	4	3	0	1	10
	%	20,0%	40,0%	30,0%	0,0%	10,0%	100,0%
4 år eller mer	Antal	1	5	13	0	1	20
	%	5,0%	25,0%	65,0%	0,0%	5,0%	100,0%
Annat	Antal	0	1	1	1	1	4
	%	0,0%	25%	25,0%	25,0%	25,0%	100,0%
Totalt	Antal	6	19	21	7	3	56
	%	10,7%	33,9%	37,5%	12,5%	5,4%	100,0%

Tabell 6. Aktivitet i projektet och upplevelse av nytta för eget arbete

		Inte alls	Ganska lite	Ganska mycket	Vet ej	Annat	Totalt
Ingen gång	Antal	1	0	0	1	0	2
	%	50,0%	0,0%	0,0%	50,0%	0,0%	100,0%
1-3 gånger	Antal	2	6	5	2	2	17
	%	11,8%	35,3%	29,4%	11,8%	11,8%	100,0%
4-6 gånger	Antal	2	7	9	3	0	21
	%	9,5%	33,3%	42,9%	14,3%	0,0%	100,0%
7-9 gånger	Antal	0	5	2	0	0	7
	%	0,0%	71,4%	28,6%	0,0%	0,0%	100,0%
10-12 gånger	Antal	1	1	1	0	0	3
	%	33,3%	33,3%	33,3%	0,0%	0,0%	100,0%
13 gånger eller fler	Antal	0	0	3	0	0	3
	%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Annat	Antal	0	0	0	1	1	1
	%	0,0%	0,0%	0,0%	50,0%	50,0%	100,0%
Totalt	Antal	6	19	21	7	3	56
	%	10,7%	33,9%	37,5%	12,5%	5,4%	100,0%

Tabell 7. Upplevelse av inflytande i projektet och sektoriell tillhörighet

		Inget inflytande alls	Ganska lite	Ganska mycket	Mycket	Vet ej	Totalt
Region Dalarna	Antal	0	4	1	2	0	7
	%	0,0%	57,1%	14,3%	28,6%	0,0%	100,0%
Statlig myndighet	Antal	0	3	5	0	0	8
	%	0,0%	37,5%	62,5%	0,0%	0,0%	100,0%
Kommun	Antal	3	15	5	1	4	28
	%	10,7%	53,6%	17,9%	3,6%	14,3%	100,0%
Näringslivet	Antal	0	1	0	0	0	1
	%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Ideella sektorn	Antal	0	2	2	0	1	5
	%	0,0%	40,0%	40,0%	0,0%	20,0%	100,0%
Annat	Antal	1	3	1	0	0	5
	%	20,0%	60,0%	20,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Totalt	Antal	4	28	14	3	5	54
	%	7,4%	51,9%	25,9%	5,6%	9,3%	100,0%

Rapportserie Interkulturellt utvecklingscentrum Dalarna (IKUD)

Högskolan Dalarna

Redaktörer:

Tomas Axelson & Thomas Sedelius

1. Thörnlund Persson, Maria. *Erfarenheter, relationer och visioner: Sommarskolan 2016 och anställdas röster om dess bidrag till ett socialt hållbart Borlänge*. Falun: Högskolan Dalarna, 2016.
2. Olsson, Helén, Axelson, Tomas & Stier, Jonas. *Arbetsformer kring sociala risker – med fokus på rasism och extremism*. Falun: Högskolan Dalarna, 2017.
3. Frisk, Liselotte, Axelson, Tomas, Hylén, Torsten & Stier, Jonas. *Att lägga rälsen medan man kör: En utvärdering av kunskapshusens arbete i fyra pilotkommuner - Örebro, Göteborg, Borlänge och Stockholm*. Falun: Högskolan Dalarna, 2017.
4. Stier, Jonas & Sandström, Margareta. *En interkulturell förskola? Förhållningssätt och kunskapsformer hos förskolepersonal i Rinkeby-Kista*. Falun: Högskolan Dalarna, 2017.
5. Blomberg, Helena, Båtefalk, Lars & Stier, Jonas. *Extremistisk ideologi i den retoriska kampen om sanningen – fallet Nordiska motståndsrörelsen på sociala medier och i lokalpress*. Falun: Högskolan Dalarna, 2018.
6. Frisk, Liselotte, Axelson, Tomas, Korsell, Lars, Lundberg, Erik & Stier, Jonas. *Förtroendevaldas trygghet i Ludvika kommun*. Falun: Högskolan Dalarna, 2018.
7. Axelson, Tomas, Hansson, Ulf & Sedelius, Thomas. *Från privatsak till politisk kraft? Borlänges interreligiösa råd och förväntningar på religion som resurs i lokalsamhället*. Falun: Högskolan Dalarna, 2018.
8. Lundberg, Erik. *Till demokratins försvar? Det lokala civilsamhället om Nordiska motståndsrörelsens närvaro i Ludvika*. Falun: Högskolan Dalarna, 2019.
9. Fredriksson, Daniel, Florén, Thomas & Karlsson, Fredrik. *"Det första steget": Studieförbund som kontaktyta för integration*. Falun: Högskolan Dalarna, 2020.
10. Öhlén, Mats & Vesterholm, Angelica. *Vägen till arbete för invandrade akademiker? En utvärdering av kursen Korta vägen i Dalarna 2019*. Falun: Högskolan Dalarna, 2020.

11. Öhlén, Mats & Vesterholm, Angelica. *Regional samordning: Nyckeln till en bättre integrationspolitik? En utvärderande fallstudie av överenskommelsen Vägen in i Dalarna*. Falun: Högskolan Dalarna, 2021.