

*Samarbete och lokala
överenskommelser
mellan kommunerna och
Arbetsförmedling i
Stockholms län*

Innehållsförteckning

1.	Inledning	6
1.1	Mål och syfte	6
1.2	Bakgrund	6
1.3	Etableringslagen	9
1.4	Lokala överenskommelser	10
1.5	Metod	12
1.6	Definitioner och förkortningar	14
2	Undersökningen	15
2.1	Förekomst av lokala överenskommelser	15
2.2	Samarbetets organisering	15
2.3	Innehåll i samarbetet	18
2.4	Resultat av samarbetet	19
2.5	Andra utvecklingsområden på regional nivå	20
2.6	Behov av en regional överenskommelse	20
3	Goda exempel från kommunerna	22
3.1	Lidingö	22
3.2	Salem	22

3.3	Stockholm	22
3.4	Sundbyberg	22
3.5	Södertälje	22
3.6	Täby	23
3.7	Upplands-Bro	23
4	Slutsatser	24
4.1	Diskussion	24
4.2	Mot en regional överenskommelse	28
5	Inför framtiden. Förslag på fortsatt arbete	31
	Referenser	

Sammanfattning

Denna rapport innehåller en översyn av det befintliga samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen i Stockholms län så som det kommer till uttryck i de lokala överenskommelserna mellan parterna och i ett urval intervjuer med kommunrepresentanter. Beskrivningen är utifrån en kommunal synvinkel. Syftet med undersökningen var dels att stimulera samarbetet på lokal nivå och dels att finna ut huruvida en regional överenskommelse skulle kunna vara till hjälp för samarbetet. Uppdraget att göra översynen beslutades av KSLs styrelse i verksamhetsplanen för 2014. Undersökningen har genomförts huvudsakligen genom dokumentstudier av 21 av 24 befintlig lokala överenskommelser samt genom 10 intervjuer med kommunrepresentanter. KSL och kommunernas önskan var att översynen skulle göras gemensamt med Arbetsförmedlingen vilket inte gick att genomföra.

Undersökningen visar att de lokala överenskommelserna oftast är författade på en övergripande nivå som inte är till stor hjälp i det konkreta arbetet för individen. I intervjuerna sägs samarbetet för flera fungera bra. Frågan är dock på vilket sätt det fungerar bra, vilka förväntningar som finns på samarbetet, vad man ska få för resultat av samarbetet m.m. Den bild som tonar fram är av ett samarbete som skulle kunna utvecklas mer med avseende på resultat för individen som är föremål för samarbetet, på ett mer utvecklat individperspektiv, på ett förhållande mellan parterna kommun och Arbetsförmedling som skulle kunna vara mer jämbördigt samt på en fastare organisation av arbetet.

För att förbättra samarbetet där det brister finns flera goda exempel presenterade i rapporten. De som beskrivs är arbetet på Lidingö med etableringsplanen, i Salem med den kommunala överenskommelsen i Stockholm med trepartssamtal, i Sundbyberg med anordnarbidrag, i Södertälje med konkreta aktiviteter och styrning samt kompetensutveckling, i Täby med individnivån och i Upplands-Bro med organisationen.

Undersökningen har tre förslag inför det framtida arbetet:

1. Större gemensamt fokus på individen som är föremål för samarbetet
2. Fortsatt utvecklingsarbete kring det lokala samarbetet och de lokala överenskommelserna, bl.a. kring individen, organisation, mål och resultat samt form för samarbetet
3. En regional överenskommelse mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen i länet bör träffas. En samordning på regional nivå av Arbetsförmedlingen när behov finns av en sådan, t.ex. för samhällsorienteringen, bör vara en del i samarbetet. I en regional överenskommelse kan följande texter finnas:
 - Information och kommunikation, samplanering kring etableringsplan
 - Samhällsorienteringen
 - Andra aktörer
 - Regionala samrådets viljeförklaringar

- Övergripande texter
- Kontaktvägar på regional nivå
- Gemensam kompetensutveckling
- Kunskapsspridning
- Sakområden som funktionshinder, barn- och familjeperspektiv, bostäder

Denna rapport kommer att presenteras för KSLs arbetsmarknadsberedning i september 2014 och för kommunerna. Via det regionala samrådet kommer den att presenteras för Arbetsförmedlingen.

1 Inledning

Samarbete mellan kommun och Arbetsförmedlingen är ett område av stor betydelse för individen. Detta gäller oavsett målgrupp. För målgruppen som ingår i Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag är det särskilt viktigt eftersom det handlar om individer som är nya i landet och som därför behöver dels information och stöd kring samhällets olika funktioner och dels konkreta, verksamma och meningsfulla insatser från samhällets olika delar. Det verktyg som är tänkt till stöd för denna samordning är den lokala överenskommelsen mellan Arbetsförmedlingen och kommunen.

Arbetsförmedlingen har samordningsansvaret och ansvarar därmed för att överenskommelsen kommer till stånd. Kommunen ansvarar för vuxenutbildningen inklusive svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering samt mottagande i kommunen (var gränsen går mellan kommun och Arbetsförmedling i detta mottagande är till viss del oklart och ser därför olika ut i olika kommuner). Särskilt gäller ansvaret för mottagandet de individer som kommer till kommunen från ett anläggningsboende eller som kvotflykting, eftersom kommunen då tillhandahåller bostad och därmed har kunskap om individen. För individer som bosätter sig på egen hand i kommunen förväntas Arbetsförmedlingen ta ett större ansvar.

Förekomsten av en lokal överenskommelse som fungerar som bas till samarbetet och används på så sätt kan vara att betrakta som ett kraftfullt verktyg för samverkan. Men att en lokal överenskommelse finns är dock ingen garant för detta. Den kan vara en pappersprodukt som författats efter mall som sedan lagts undan utan att användas. Samarbetet kan fungera väl utan en överenskommelse. I länet finns också exempel på lokala överenskommelser som är framtagna i dialog och som fungerar som grund för ett samarbete som utvecklas och växer.

1.1 Mål och syfte

Målet, som resulterat i denna rapport, är att genomföra en genomlysning av de lokala överenskommelserna i länets kommuner. Syftet är att använda genomlysningens resultat dels utvärderande och stimulerande på den lokala nivåns användning av överenskommelser och dels finna frågor i överenskommelserna som kan vara av värde för en regional överenskommelse.

1.2 Bakgrund

Uppdraget att genomföra en genomlysning av de lokala överenskommelserna har beslutats av KSLs styrelse. I KSLs Verksamhetsplan för 2014 finns uppdraget formulerat som

- Tillsammans med kommunerna genomföra en genomlysning av de lokala överenskommelserna (lök) mellan kommun och Arbetsförmedling för att eventuellt ta fram en regional avsiktsförklaring

Arbetet beräknas vara klart till Arbetsmarknadsberedningens sammanträde i september 2014.

Begreppet genomlysning används ej i rapporten då det indikerar att båda parter varit involverad i denna vilket inte var fallet. Rapporten beskriver ett kommunperspektiv. Istället för begreppet genomlysning används genomgående begreppen översyn och undersökning.

Problemet med bristande samarbete och avsaknad av lokala överenskommelser mellan kommun och Arbetsförmedling uppmärksammades inledningsvis av kommunsamarbetena Södertörn och Norrort i beredningsarbetet inför Styrgruppen för nyanlända i länet.

Regionala samrådet

I länet finns sedan 2012 på Arbetsförmedlingens initiativ och ordförandeskap ett regionalt myndighetssamarbete kring nyanlända. Det regionala samrådet består av representanter från Arbetsförmedlingen, länets kommuner genom representanter från Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Etablering Södertörn, Koordination Norrort samt KSL, Migrationsverket, Försäkringskassan, landstinget och Länsstyrelsen.

I detta råd uppmärksammades i början av 2013 att förekomsten och användningen av lokala överenskommelser (lök) mellan Af och kommunen var mycket ojämn i länets kommuner. I en del kommuner fanns de och i andra inte. I en del kommuner fungerade samarbetet bra och i andra inte, oavsett överenskommelse.

I det regionala samrådet har vidare förslag framförts om att eftersom vissa moment i samverkan mellan kommun och Arbetsförmedling är av regional karaktär skulle det motivera en regional överenskommelse mellan länets kommuner och Arbetsförmedlingen. Sådana regionala frågor är t.ex. samarbetet med andra aktörer såsom Migrationsverket och landstinget samt övergripande frågor kring t.ex. samhällsorienteringen och sfi som parterna är överens om.

Den övergripande målsättningen med det regionala samrådet anges inledningsvis i samrådets styrdokument:

Stockholms län ska vara ett föredöme när det gäller mottagande av nyanlända. Det är väsentligt av fler orsaker. De humanitära skälen är de allra viktigaste. Men vår region är idag också hela Sveriges tillväxtmotor. Nästan en fjärdedel av landets totala arbetsmarknad finns här. Vi behöver ta tillvara regionens arbetskraft. Det är viktigt att vi har ett gott mottagande av nyanlända som önskar bo och arbeta i länet.

Syftet med samrådet är att ta tillvara och utveckla allas kunskaper, erfarenheter och resurser och därmed påskynda nyanländas etablering. Målet är att regionens aktörer, genom konkreta åtgärder som följs upp, tillsammans ser till och verkar för att nyanlända individer erhåller effektiva och individuella insatser som leder till snabb etablering, samt i övrigt verkar för att gemensamt undanröja hinder för denna etablering. Samrådet överlägger, beslutar och ger uppdrag till arbetsgrupper om olika arbetsområden samt ansvarar för uppföljning av dessa. Arbetsgrupperna är tillfälliga och sammansatta av representanter från myndigheterna utifrån sakfråga. I två av de arbetsgrupper som presenterat resultat för samrådet, Hälsa

och Utbildning- och insatskedjan, har förslag på regionala viljeinriktningar tagits fram.

I en av dessa viljeinriktningar har en förteckning över förslag på förbättringar i samarbetet utifrån kommunernas perspektiv, tagits fram. Bland annat innehåller denna lista följande:

1. Överföring av etableringsplaneringen (yrkes- och studiebakgrund, validering samt planerade insatser) till, alternativt samplanering med kommunens vuxenutbildning inklusive sfi. Att Arbetsförmedlingen regelmässigt frågar efter individens medgivande för att detta skall bli möjligt.
2. Överföring av information om individers tidigare arbetslivserfarenhet och utbildning (för att kunna skapa relevanta sfx och andra kombinationer) på aggregerad nivå.
3. Att kommunala insatser som sfx, BAS, hälsokommunikatörerna (liksom vuxenutbildningen) samt eventuella andra insatser finns i Arbetsförmedlingens verktygslåda som möjliga insatser för individen.
4. Att gemensamma utbildningar utarbetas och genomförs, vilket kan ske på två sätt. Dels en samordning av de olika insatserna som respektive aktör redan genomför till en helhet och dels skapande av gemensamma utbildningar, t.ex. nya sfx, yrkesvarianter med sfi och yrkesutbildningar.

Uppföljning av etableringsreformen

Under 2013 genomfördes en omfattande uppföljning av etableringsreformen utifrån ett kommunperspektiv. Samtliga kommuner med representanter från olika delar i kommunen intervjuades. Kommunperspektivet har i uppföljningen framför allt fokuserat på hur man på operativ nivå i kommunerna ser på insatser och villkor för individerna samt på kostnader, ersättningar och villkor för kommunerna. I rapporten sätts detta i perspektiv till det förutvarande kommunala samordningsansvaret, där år 2009 valts ut som representativt eftersom det var det sista året då kommunerna fullt ut hade ansvar för flyktingmottagandet.

Den generella bilden av samverkan mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen är att före etableringsreformen var den i allmänhet god, man hade gott samarbete men alltför få flyktingar fick då del av Arbetsförmedlingens insatser. Efter reformen är den allmänna uppfattningen bland kommunerna att man får för lite återkoppling om individerna, hur det går för dem, och vad insatserna innehåller och leder till. Samverkan pågår lokalt både inom strukturen för lokala överenskommelser (lök) och i enskilda ärenden som är aktuella hos kommunen.

De flesta kommuner ser generellt positivt på att Arbetsförmedlingen tagit över ansvaret eftersom arbetslinjen blir än tydligare, men det finns stora frågetecken kring vad arbetsmarknadsinsatserna innehåller och leder till. Den starkaste kritiken från kommunerna när det gäller etableringsreformen handlar om etableringsplanernas kvalitet och innehåll, den lokala samverkan och återkopplingen, oklarheter kring det sociala stödet, glappersättningen, oro för att barnperspektivet glömts bort, frågetecken kring lotsarnas kompetens och

tillgänglighet, bosättningsarbetet, och hanteringen av och förekomsten av personer med nedsatt prestationsförmåga.

Sfi-kartläggningen

Under 2013 genomfördes på KSL också en kartläggning av sfi-insatsen utifrån ett behov av att utveckla insatsen, eventuellt regionalt. Ansvarig rektor eller motsvarande i samtliga 26 kommuner intervjuades i denna undersökning utifrån en i förväg utsänd frågemall och samarbetet med Arbetsförmedlingen var en av frågorna. Kartläggningen visade på vissa svårigheter i samarbetet mellan kommunens sfi och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens roll i etableringen ifrågasattes inte av kommunerna men andra svårigheter lyftes. Svårigheterna handlade om att planeringen som Arbetsförmedlingen gör inte är tillgänglig för kommunen, man samplanerar inte heller i någon större utsträckning. Planeringen såg inte ut att göras för individens bästa utan mer för att "fylla" etableringsplanen. Samordningen mellan kommun och Arbetsförmedling såg högst olika ut i länet. I en kommun har man möten för att diskutera individärenden och i en annan är det inte möjligt p.g.a. att Arbetsförmedlingen hänvisar till sin sekretess. I mycket sällsynta fall fanns individen med vid dessa samtal. Ett annat problem som uppmärksammades var kvaliteten och meningsfullheten i de insatser som Arbetsförmedlingen bestämmer åt individen.

1.3 Etableringslagen

Den lag som styr samarbetet mellan arbetsförmedlingen och kommunen är lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. I denna lags § 1 stadgas att

Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

I § 3 anges att Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser enligt lagen och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter. Lagen stadgar vidare att varje kommun är skyldig att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering (5 §) och att Arbetsförmedlingen ska upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan).

I lagens 7 § stadgas att etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlända och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Planen ska omfatta utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, och aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet. Av planen ska det framgå under vilken tid den gäller, vilka aktiviteter som ingår i insatserna och de olika aktiviteternas omfattning och längd.

1.4 Lokala överenskommelser

Under denna rubrik presenteras det nationellt framtagna Metodstödet samt en uppsats från Stockholms universitet som beskriver samarbetet i en kommun i länet.

Metodstödet

På nationell nivå har Arbetsförmedlingen i samarbete med Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting tagit fram en skrift kallad *Metodstöd. Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering*.

I Metodstödet beskrivs de olika aktörernas ansvar. Där sägs att Arbetsförmedlingen ska vara stödjande och pådrivande i förhållande till andra berörda parter i arbetet med nyanländas etablering. Det innebär att Arbetsförmedlingen ska vara sammanställande och ta initiativ till att en lokal överenskommelse upprättas. Arbetsförmedlingen ansvarar också för uppföljning och revidering av överenskommelsen tillsammans med övriga parter som ingår i den.

Om kommunen sägs att den bör säkerställa att relevanta verksamheter/förvaltningar ingår i arbetet med att ta fram en överenskommelse. Det gäller till exempel flyktingmottagningen, socialtjänsten inklusive ekonomiskt bistånd, sfi, vuxenutbildningen, samhällsorienteringen, skolan och barnomsorgen.

Andra viktiga aktörer i arbetet med lokala överenskommelser är landstingen, Försäkringskassan, Migrationsverket, den idéburna sektorn med flera.

Uppsatsen

Vid Stockholms universitet har i en c-uppsats, *Samordning efter etableringsreformen*

Framgångsfaktorer i samordningen för nyanländas etablering i Haninge, en analys genomförts av det lokala samarbetet mellan Haninge kommun och Arbetsförmedlingen (författad hösten 2013). Uppsatsens analysverktyg har delvis använts i föreliggande undersökning, dels vid konstruktion av frågor till intervjupersonerna och dels i slutdiskussionen.

Kommunen uppger i uppsatsen att man inte har en fungerande lokal överenskommelse men att samarbetet fungerar gott på handläggarnivå. Den lokala överenskommelsen befinner sig fortfarande under revidering. Samordningen i Haninge bedrivs genom månatliga träffar med etableringshandläggare från arbetsförmedlingen och arbetsmarknadssektionen, försörjningsstöd samt sfi-samordnare från kommunen. På mötena diskuteras vad som händer inom de olika enheterna. Utöver samordningsmötena träffas etableringshandläggarna och sfi en gång i månaden för att diskutera enskilda fall.

I uppsatsens analys har framgångsfaktorerna mål, ledarskap, kunskap, tillit och resultat använts. Gemensamma *mål* är utomordentligt viktiga för att få till ett bra samarbete och för att kunna följa resultaten, särskilt viktigt är detta i komplexa interorganisatoriska samarbeten. Det finns tre nivåer av mål; samordningens (övergripande), kommunens och arbetsförmedlingens (organisationens) och samordningsdeltagarnas (individuella mål). Om målen skiljer sig åt på de olika nivåerna eller om ömsesidighet saknas skapas förvirring och samordningen blir mindre effektiv. Det övergripande målet är gemensamt i Haninge, en effektiv etableringsprocess, men därefter skiljer sig delmålen åt, både mellan organisationen och inom organisationerna. Slutsatsen i uppsatsen är att formella åtaganden skulle kunna förtydliga både mål och delmål.

Ledarskap är en framgångsfaktor som handlar både om det strategiska ledarskapet i samordningen och stödet för samordningen i organisationen bakom parterna. Av vikt är att parterna ges mandat och handlingsfrihet samt att det finns en samarbetsvilja, en professionalitet och att parterna förstår samordningens betydelse. Nya former av ledarskap behöver skapas för nya frågor vilket annars kan försvåra samordningen. I Haninge har ett roterande ledarskap praktiserats vilket förhindrat maktobalans i samarbetet. Ledarskapet i interorganisatoriska sammanhang måste ses med utgångspunkt i samordningsbehovets kärna, som är ett ömsesidigt beroendeförhållande i komplexa strukturer av verksamhet och implementering. Ledarskapet bör därför inte i dessa sammanhang utövas på ett typiskt hierarkiskt vis, eftersom det kan leda till maktobalans. Att kunna hantera maktrelationer är centralt för att nå framgång, varför ledarskapet, ansvaret, och ansvarsutkrävandet bör delas jämt för att få mångfalden av perspektiv, kompetens och resurser tillgängliga. I denna typ av samarbete med ömsesidigt beroendeförhållande krävs det att Arbetsförmedlingen bemästrar samordningsansvaret i enlighet med detta, enligt uppsatsen.

Faktorn *kunskap* innebär verkligt och faktiskt lärande av och med varandra. Kunskap kan delas upp i dels ny kunskap som samordningen resulterar i och dels det kunskapsutbyte som möjliggörs vid möten. Framgångsfaktorn rymmer också aspekten att erkänna varandras kunskaper och att ha förståelse för varandras kompetens, organisation och regelverk. Uppsatsens exempel visar på ett informationsutbyte och på att ny kunskap produceras i samarbetet.

Tillit är en framgångsfaktor i interorganisatoriska samarbeten. Med tillit menas att både organisationerna och individerna i samordningen har förtroende för varandra. Genom att från början vara tydliga med vilka förväntningar deltagarna har på samordningen kan tillit byggas. Tilliten är dels svag för risker ifall man inte lyckas hantera dem och dels svag för förändringar, till exempel om individerna ersätts. Det behöver finnas en kontinuitet i arbetet, att parterna träffas på utsatt, bestämd tid och att mötena är formaliserade. Precis som maktobalans påverkar ledarskapsfaktorn negativt så kan även maktobalans påverka tilliten negativt, det kan till exempel leda till att inte alla får samma utrymme och gehör för sin verksamhet.

Framgångsfaktorn *resultat* innebär att samordningen når de mål som satts upp. En framgångsrik resultatorienterad samordning inriktar sig på att nå mål och inte på bevis på verksamheten. För detta behövs tydliga procedurer för beslutsfattande och uppföljning av resultat vilket kräver mätbara mål. Uppsatsen visar att det finns en tröghet i förändringar av förutsättningarna för samordningen, eftersom den lokala överenskommelsen inte används. Det finns vidare en tröghet i en effektivare etableringsprocess, p.g.a. svårigheten med att se konkreta resultat i samarbetet.

Slutsatserna i uppsatsen kan sammanfattas som att samordningsdeltagarna i Haninge uppfattar att man har ett fungerande samarbete framför allt för att de har bra kontakter med varandra, trots att de inte har gemensamma, tydliga och avgränsade mål eller kan mäta resultat. En högre grad av formalisering skulle skapa en än effektivare samordning.

1.5 Metod

De förutsättningar som inledningsvis fanns för denna undersökning var att Arbetsförmedlingen själva skulle genomföra en översyn av de lokala överenskommelserna i länet utifrån det nationella Metodstödet som tagits fram i nationell samverkan. Kommunernas arbete med undersökningen av samarbetet borde ha kunnat synkroniseras med Arbetsförmedlingens översyn. Från kommunerna och KSL var det ett önskemål att översynen skulle göras gemensamt. Arbetsförmedlingen har dock inte deltagit i uppföljningen av överenskommelserna. Denna rapport ger därför ett svar på hur arbetet med de lokala överenskommelserna ser ut från kommunsidan.

De dokument som använts för studien har varit bl.a. Riksrevisionens rapport, det nationella Metodstödet och rapporter framtagna vid KSL samt det regionala samrådets producerade texter. Vid Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen har en undersökning genomförts av Haninges lokala samarbete och uppsatsen som beskriver detta har använts dels vid konstruktionen av frågorna och dels i slutdiskussionen.

Genomförande

Undersökningen utfördes tillsammans av strategerna på Södertörn och i Norrort samt KSL i tre steg. I steg 1, under våren 2013, kartlades förekomsten av lokala överenskommelser, om de hade reviderats, var nya eller omarbetade. Denna första överblick genomfördes av Etablering Södertörn och Koordination Norrort.

I steg 2 undersöktes innehåll och arbetet med överenskommelsen utifrån texten i dokumenten, enligt frågorna nedan. I detta skede av undersökningen hade fler av de kommuner som tidigare saknat överenskommelse nu fått möjlighet att träffa en sådan med Arbetsförmedlingen, vilket ledde till att 21 av länets överenskommelser har kunnat studeras. I steg 3 genomfördes ett antal intervjuer utifrån ett urval byggt på dokumentstudierna. Intervjuerna följde frågorna nedan. De intervjuade kommunerna var Botkyrka, Lidingö, Nacka, Stockholm, Sundbyberg, Södertälje, Tyresö, Täby, Upplands-Bro och Värmdö. De intervjuade var oftast en flyktingsamordnare enhetschef eller motsvarande på arbetsmarknad/socialtjänstförvaltningen samt rektor eller motsvarande på sfi/vux.

Genomgång av dokumenten:

Frågor för genomgång av den lokala överenskommelse (lök) i avtalat format:

1. Finns en lök. Sedan när? Datum
2. System för revidering av lök? Hur ofta? Av vem?
3. Vilka funktioner inom Af och inom kommunen har träffat överenskommelsen?
Vilka arbetar med den idag?
4. Hur är arbetet organiserat? Styrgrupp, arbetsgrupp, olika funktioner.
5. Vilken struktur finns? Lök, handlingsplan, mål, aktiviteter eller?
6. Innehåll i lök. Vilka områden behandlas? Hur är områdena information och kommunikation behandlade?
7. Vad/vilka frågor kan behandlas i en regional överenskommelse?
8. Övrigt av intresse

Intervjuernas frågor:

Intervjuernas frågor hade som utgångspunkt analysverktyget i den ovan redovisade uppsatsen vid Stockholms universitet. Frågorna i intervjuerna koncentrerades inom områdena ledning, samordning och resultat till gagn för individen:

Inom området ledning (svaren sammanställda under avsnitt 2.2)

- a) Finns det någon som leder samarbetet? Hur hanteras oenigheter?
- b) Har ni förtroende för varandra i styrgruppen? Har ni lika mycket inflytande?
- c) Har representanter i styrgruppen bytts ut och hur har ni hanterat detta?
- d) Samarbetets förhållande till den lokala överenskommelsen? Vilken betydelse har överenskommelsen för samarbetets vara?

Inom området samordningsfunktion på individnivå, d.v.s. för individens bästa (svaren sammanställda under avsnitt 2.3)

- a) Syfte med samordning? Vad är samordning?
- b) Finns det vilja att få samordningen att fungera?
- c) Vilken funktion tycker du att samordningen har?

Inom området resultat (se avsnitt 2.4)

- a) Kan du ge exempel på resultat som ni har åstadkommit i samarbetet?
- b) Vad/vilka områden kan/behöver behandlas länsvis i en regional överenskommelse (RÖK)? (se avsnitt 2.6)

Kommunikation och förankring

Arbetet har kommunicerats och förankrats i enlighet med styrgruppen nyanländas kommunikationsplan. I första hand genom styrgruppen och de delregionala strategerna. Undersökningen har också diskuterats i det regionala samrådets beredningsgrupp med Arbetsförmedlingen, landstinget och Länsstyrelsen.

1.6 Definitioner och förkortningar

De förkortningar som finns i texten är:

LÖK - En lokal överenskommelse träffad mellan kommun och Arbetsförmedling.

RÖK - En regional överenskommelse träffad mellan kommuner och Arbetsförmedlingar på regional nivå. Det finns flera exempel på regionala överenskommelser från övriga landet, bl.a. från Kalmar län.

Af - Arbetsförmedlingen

Sfi - Svenska för invandrare, sfi är en av kommunens utpekade skyldigheter i samverkan med Arbetsförmedlingen. Att erbjudas sfi är också en rättighet för individen.

So – Samhällsorientering, också en skyldighet för kommunen att erbjuda nyanlända individer och en rättighet för individen.

CSO - Det länsgemensamma centret för so. Alla kommuner, utom Nacka ingår i centret.

Vux - Den kommunala vuxenutbildningen vilken innefattar sfi, grundläggande och gymnasial vuxenutbildning.

I intervjuerna och i andra sammanhang och texter används de olika begreppen kring att arbeta tillsammans oftast synonymt. Följande uppställning, hämtad från socialstyrelsens websida, ger en definition av begreppen:

Samråd - överläggningar i syfte att enas om det gemensamma handlandet för arbetet, kan tänkas föregå samverkan och samarbete.

Samverkan - gemensamt handlande på en övergripande, organisatorisk nivå.

Samordning - koordination av resurser och arbetsinsatser.

Samarbete - bedriva ett gemensamt arbete avseende väl avgränsade uppgifter.

Statskontoret skiljer i sin utvärdering av etableringsreformen mellan samordning och samverkan. Samordning definieras där som handlingar som syftar till att koordinera olika verksamheter medan samverkan innebär att aktörerna verkar i samma riktning.

I denna rapport har framförallt begreppet samarbete använts som en samlingsrubrik och den ska förstås som att parterna i enlighet med ett gemensamt mål sammanför resurser och insatser samt bedriver ett gemensamt arbete för individens bästa. I begreppet samarbete innefattas alltså övriga former.

2 Undersökningen

Till undersökningen har material hämtats från befintliga lokala överenskommelserna, från intervjuerna med utvalda kommuner samt från övrigt material. 24 av länets kommuner har uppgivit att man har en överenskommelse. Rapporten har haft tillgång till 21 överenskommelser för dokumentstudien. Intervjuer har genomförts med 10 kommuner. Övrigt material kompletterar undersökningen.

2.1 Förekomst av lokala överenskommelser

De flesta kommuner uppger sig ha en lokal överenskommelse träffad mellan kommunen och det lokala Arbetsförmedlingskontoret. De två kommuner i länet, Lidingö och Nykvarn, som saknar en överenskommelse har ordnat samarbetet på annat sätt, genom hängavtal med Stockholm respektive Södertälje. Några kommuner har lång erfarenhet av samarbete via överenskommelser medan de flesta har träffat sin överenskommelse under 2013. I flera lokala överenskommelser är det tydligt att mallar med förtryckta rubriker och texter har använts. Två sådana mallar kan urskiljas i länet.

Flera av överenskommelserna är konstruerade med ett huvuddokument med tillhörande bilagor, huvuddokumentets text är på en övergripande nivå – lagstiftningstext och motsvarande - medan bilagan är på en mer detaljerad nivå i det flesta fall. Någon kommun har ytterligare en övre nivå i bilagan. Av det tillgängliga materialet består någon överenskommelse av en matris med detaljerade aktiviteter och en ansvarsfördelning mellan aktörerna. Matris tillsammans med en överenskommelse har ytterligare några kommuner. Ansvarsfördelningen är i två av dessa fördelad på individen (eget ansvar), Arbetsförmedling, Arbetsförmedlingens lots och kommun och i några är individen utbytt mot Migrationsverket. En överenskommelse är kompletterad med en inomkommunal överenskommelse.

Överenskommelsen är oftast undertecknad av en person från kommunen och en från Arbetsförmedlingen, ibland är dessa personer namngivna i överenskommelsen, men inte alltid. I några av överenskommelserna har fler än en förvaltning undertecknat denna, t.ex. utbildningschef och socialchef. Ett par överenskommelser har också andra aktörer som undertecknare, såsom Försäkringskassan i Sollentunas dokument och Skattekontoret i Södertälje.

I något mindre än hälften av de tillgängliga överenskommelserna finns tydliga detaljerade kontaktvägar angivna hos både kommun och Arbetsförmedling, i några fall hänvisas till kommunens växel och i övriga saknas sådana uppgifter.

2.2 Samarbetets organisering

Under denna rubrik sorteras samarbetets ledning och organisation, uppföljning och revidering, mål och syfte samt samarbetets funktion och utvecklingsmöjligheter som det framkommit av de lokala överenskommelserna och intervjuerna. Under rubriken funktion och utveckling har förutom

utvecklingsmöjlighet också samlats de svårigheter i vidare mening som kommunerna uppgivit.

Ledningsstruktur

Samarbetet är organiserat på olika sätt. I cirka hälften av överenskommelserna är organisationen beskriven. Det kan vara en styrgrupp med arbetsgrupp eller motsvarande, ibland bara arbetsgrupp och i några fall beskrivs endast en mötesordning (enligt en av mallarnas text). Från kommunen deltar socialtjänst/arbetsmarknad och vuxenutbildningen/sfi oftast i styrningen. I någon kommun finns också andra aktörer med i styrgruppen såsom Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket och landstinget. Någon kommun har också med den ideella sektorn (Svenska kyrkan) i styrgruppen. I några styrgrupper ingår fler än en kommun, i Stockholms ingår Lidingö och Täby, Danderyd och Vallentuna har en gemensam "lök-grupp". Ibland är samarbetet ordnat så att arbetsgrupper tillsätts efter de behov styrgruppen uppmärksammar.

Arbetsförmedlingen är oftast sammankallande, i någon kommun samlas och leds mötena gemensamt av kommun och Arbetsförmedling. I ett par kommuner finns också samarbete ut till anordnarledet med sfi anordnare och kompletterande aktörer.

Flera kommuner talar om instabilitet i deltagande i styrgruppen, framförallt från Arbetsförmedlingens sida men också från kommunens i några fall. Någon är osäker på om en strukturerad organisation finns för samverkan på chefsnivå. I flera kommuner styrs samarbetet endast utifrån om och när behov uppstår, ett ad hoc samarbete där mötesstruktur m.m. saknas.

Om oenighet uppstår löses det direkt i samverkan menar några kommuner, men samarbetet fungerar oftast utan gnissel. En del kommuner menar att det inledningsvis fanns en del samarbetssvårigheter men att de numera är avklarade. Andra omtalar en överkommen struktur om man inte kan enas i sakfrågorna, frågan lyfts till närmast övergripande nivå som får försöka lösa svårigheten.

Synpunkten att överenskommelsen i sig inte har haft något inflytande på samarbetet lyfts av några medan flera andra menar att överenskommelsen är viktig som grund för samverkan, för att hålla samman samarbetet och vid eventuell konflikt, vid förändringar och för utvecklingsarbete.

Revidering och uppföljning av överenskommelsen

De flesta överenskommelse är nya och ingångna mellan parterna under 2013. En rubrik om uppföljning finns oftast med där texten anger en övergripande rutin. Några kommuner har haft en överenskommelse under längre tid vilken reviderats, bl.a. Botkyrka, Stockholm och Täby. I en kommun har man reviderat den nya överenskommelsen från 2013 redan,

den första kom från Arbetsförmedlingen till kommunen för undertecknande, men denna arbetade vi inte med, kände knappt till den

och hade inte någon nytta av den. Men så kom Metodstödet och Arbetsförmedlingen tog upp att löken behövde arbetas om vilket ledde till revideringen.

Mål och syfte med samarbetet

Målsättning och syfte beskrivs i nästan alla överenskommelser, i de cirka tio med likartade överenskommelser beskrivs syftet som att

- utveckla och gemensamt ta ansvar för insatser som ska främja och stödja den nyanländes etablering på arbetsmarknaden och introduktion till samhällslivet*
- bidra till en gemensam behovsbild och gemensam målsättning gällande insatser för att nå uppsatta mål*
- definiera aktörernas specifika roller och ansvar samt synliggöra behovet av utvecklings- och kvalitetsarbete*

Det är angeläget att kommunens erfarenheter av flyktningmottagande tas tillvara. Det är också viktigt att det skapas rutiner för samarbete där det ska ske, och att Arbetsförmedlingen, som samordnare av etableringsprocessen initierar informationsutbyte där det råder oklarheter. Det är viktigt att kontinuerligt noga följa reformens praktiska tillämpning för att upptäcka förbättringsområden.

Formuleringarna kring mål och syfte kan i några andra överenskommelser vara mer individinriktade som:

att förenkla vägen till egen försörjning via arbete, studier eller företagande för medborgare i kommun.....att förenkla för arbetssökande att få insatser som näringslivet efterfrågar, samt att arbetsgivare får den arbetskraft de behöver... att dubbelarbete undviks och till kortare ledtider.

De flesta överenskommelser har ett perspektiv utifrån/ovanifrån på individen med standardtexter. En kommun beskriver hur den lokala överenskommelsen har brutits ned till lokala förhållanden och med lokala handlingsvägar för olika delar där kommunen är involverad.

I intervjuerna framkommer konkreta och mer individinriktade målsättningar såsom att individen inte ska skickas mellan myndigheterna. Ett annat muntligt uttryckt mål är att åstadkomma en snabb och smidig etablering för individen.

Samarbetets funktion och utvecklingsmöjligheter

Skilda svar gavs från kommunerna på frågan om vilken/vilka funktioner samarbetet har. De flesta svar beskrev ett individperspektiv, bl.a. att för individens bästa påskynda vägen in i samhället, att få individen att komma rätt, att individen får rätt hjälp och att tidiga insatser, som t.ex. sfi-basutbildningen kan ges. Samarbetet har inte alltid blivit bättre för några av de som haft ett någorlunda bra samarbete innan etableringsreformen, snarare sämre i vissa fall.

Utvecklingsmöjligheter

I intervjuerna framkom synpunkter och önskemål kring utveckling av samarbetet/överenskommelserna i olika riktningar, svårigheter påtalades också. Dessa synpunkter listas nedan:

- a) Mer utvecklingsfrågor skulle behöva adresseras i samarbetet istället för endast de rena rutiner som det nu handlar om.
- b) Att kommunen inte har tillgång till etableringsplanen för samsyn kring individen.
- c) Att sekretessen från Arbetsförmedlingen hindrar samarbete.
- d) Att insatserna i etableringsplanen är för likartade, att de ges oavsett vad personer har för bakgrund och erfarenheter, en större individualisering skulle behövas.
- e) Att kvaliteten på en del insatser är tveksamma.
- f) Att gränsdragningen mellan kommun och Arbetsförmedlingen är oklar vilket får till följd att kommunen tvingas starta insatser i avvaktan på Arbetsförmedlingens planering.
- g) Att pressen på individen ibland blir övermäktig p.g.a. en alltför ambitiös planering. Belastningen på individen för att hinna med alla insatser är stor.
- h) Att trepartssamtal borde ske regelbundet mellan individen, kommunen och Arbetsförmedlingen.
- i) Att samarbetet utvecklas kring insatser, t.ex. kring praktikplatser.
- j) Att samarbetet utvecklas kring de personer som bedöms behöva mer stöd eller andra insatser än vad Arbetsförmedlingen kan erbjuda.
- k) Att samarbetet utvecklas med t.ex. en tätare dialog med Arbetsförmedlingen kring de personer som är på väg ut ur etableringen och som bedöms ha behov av kommunens socialtjänst.
- l) Att samla de goda erfarenheterna som görs i kommunerna via t.ex. en "checklista" på vad man bör tänka på när man skriver den lokala överenskommelsen.

2.3 Innehåll i samarbetet

Det innehåll i samarbetet som kan utläsas ur de lokala överenskommelserna spänner över ett brett område, det är allt från skola och barnomsorg, till bostäder, hemutrustningslån och hälsa. I denna sammanställning och i intervjuerna har fokus hållits på individnivån i samarbetet.

Hur går samarbetet på individnivå till?

Samarbete på individnivå sker vanligast vid behov. Ett par kommuner har organiserat individsamarbete i trepartssamtal vid vissa frågor, t.ex. bostäder, hög frånvaro. En kommun deltar i etableringssamtalet då etableringsplanen upprättas. Önskemål uttrycks från några kommuner om att kommunen skulle vara med vid första samtalet, för att ha en uppfattning om individens situation, behov, barn o.s.v. Det samarbete som av flera kommuner sägs vara välfungerande är det som finns på handläggarnivå utifrån de behov som uppstår i vardagen, i en kommun uttrycks detta som att handläggarna är bärare av den lokala överenskommelsen.

Vilka områden samarbetar man kring?

I cirka hälften av överenskommelserna finns rubriken *Helhetsperspektiv*, där det stadgas att:

Etableringsplanen är det styrande dokumentet för individens planering till arbete och egen försörjning. Etableringsplanen beskriver de planerade aktiviteterna samt vilka aktörer och anordnare som levererar aktiviteterna.

En grundläggande förutsättning är att individens aktiviteter ska kunna bedrivas parallellt, eller kombineras, för att den samlade tiden för introduktionen ska förkortas. Det är därför angeläget att parterna kan leverera planerade aktiviteter och andra insatser i rätt tid och i rätt sammanhang.

Därefter räknas områdena upp som är arbete, utbildning, samhällsinformation, boende, barnomsorg, hälsa, språk och försörjning. Det som därefter beskrivs under varje rubrik är allmänna skrivningar kring vad som gäller enligt lag och andra styrdokument. I några överenskommelser är dessa texter kompletterade med kontaktuppgifter eller liknande.

En annan mall som används har, förutom ovanstående fasta rubriker också hemutrustningslån och prestationsförmågan men också här oftast beskrivna med övergripande texter om vad som gäller.

De områden där vissa överenskommelserna blir något mer konkreta är sfi, ersättning till nyanlända, bostäder och barnomsorg/skola. De områden som huvudsakligen tas upp i intervjuerna är sfi och bostäder. Övriga områden som räknas upp i överenskommelserna berördes i princip inte.

Insatsen sfi beskrivs av en del kommuner ha konkreta rutiner med information mellan myndigheterna, direkta återkopplingar om svårigheter uppmärksammas och avstämningar på individnivå. Individen är dock ej närvarande vid dessa möten.

Bostäder är ett svårt och stort problemområde. I någon kommun tillämpas trepartssamtal mellan individ, Arbetsförmedlingen och kommun regelmässigt för att alla ska ha samma bild av hur situationen ser ut. I en annan kommun arbetar man aktivt med boende (då man inte tycker att vidarebosättning från Arbetsförmedlingen fungerar särskilt bra) genom informationsmöten, tryckt information och möte med individen.

2.4 Resultat av samarbetet

Frågan om vilket resultat som kan märkas av samarbetet ställdes i intervjuerna men den var svår att svara på för kommunerna. Om statistiska uppgifter efterfrågas så för inte kommunerna den formen av statistik och den statistik man har sorterar inte efter etableringsuppdraget utan på andra parametrar, exempelvis vuxenutbildningens resultat. Frågan om vad som är måttet på att resultat åstadkoms ställdes också i intervjuerna.

Svaren varierade därefter. Ett par kommuner anger att individerna är mer oberoende av socialtjänsten. Hos någon kommun fanns dock farhågan att detta skall ändra sig och att alltfler individer kommer att komma till kommunens socialtjänst vartefter etableringsuppdragets tid för individen runnit ut.

En annan kommun svarade att om arbete är måttet går de flesta till nästa steg inom Arbetsförmedlingen och till försörjningsstöd, d.v.s. inte till arbete.

Det vanligaste svaret handlade om ett gott samarbets vinster i form av att man når varandra, kan lösa saker och har förståelse för varandra, att samarbetet underlättar och gör det smidigare för individen att komma igång och att individen får rätt insats.

Ett par kommuner gav exempel på detta som att Arbetsförmedlingshandläggare och sfi-lärare kunde mötas och undanröja missförstånd och okunskap. Ett annat exempel var att Arbetsförmedlingen har fått kunskap om nivåerna inom sfi och har med den kunskapen då de planerar insatser för individen. Individen behöver inte bollas runt mellan aktörerna.

Någon kommun tog upp att samarbetet synliggör individerna så att de får rätt insatser i etableringen. Det är också en bättre uppföljning, där man inte bara släpper en individ om till exempel språkprogressionen uteblir. Istället har man en gemensam dialog kring vad som kan vara nästa steg.

2.5 Andra utvecklingsområden på regional nivå

I ett par av intervjuerna kom förslag på andra utvecklingsområden för samarbetet mellan Arbetsförmedling och kommunerna på regional nivå. Ett av förslagen handlade om att skapa en digital individuell plan som individen äger, med individuella koder för den nyanlända där olika myndigheters planer kring individen kan finnas för att underlätta samordningen kring och med individen. Både t.ex. etableringsplanen och studieplanen kan finnas där liksom andra eventuella planer som då synkroniseras på enkelt sätt (förslaget finns också i Regionala samrådets arbete kring utbildning- och insatskedjan).

Önskemål framfördes också i någon intervju om att det vore bra om landstinget kunde ha en gemensam mottagning eller informationsbyrå dit nyanlända kunde vända sig för att få hänvisning var inom vården de skall vända sig.

2.6 Behov av en regional överenskommelse

Om kommunerna ser ett behov av regional överenskommelse kan inte utläsas ur dokumenten. Uppgifterna i denna del är hämtade dels ur intervjuerna och dels ur dokumentationen från det regionala samrådet.

Samtliga intervjuade kommuner uttrycker ett behov av och menar att man ser positivt på en regional överenskommelse. Den kan fungera som ett övergripande

paraply med gemensamma grundregler som en ram där roller och uppgifter för var och en beskrivs. Ett argument som framförs av flera är att om man skapar en regional överenskommelse så kan den lokala överenskommelsen anpassas än mer och göras mer detaljerad på den lokala nivån. I dag är mycket text i överenskommelsen av övergripande karaktär, som mycket väl skulle kunna föras in i en regional överenskommelse istället.

Standardtexter och de allmänt hållna delarna som är gemensamma för alla bör finnas i en regional överenskommelse, menar man. Den lokala överenskommelsen kan koncentreras mer på genomförandet.

Texterna kring den länsgemensamma samhällsorienteringen kan med fördel finnas i en regional överenskommelse menade flera. Några ville också se en text om ett gemensamt ansvar och gemensam finansiering kring hälsokommunikatörerna.

Samarbete med andra aktörer, såsom landstinget och Migrationsverket är det många som efterlyser, särskilt samarbetet med landstinget.

En stor fråga som återkommer är frågan om hur information skall överföras mellan kommun och Arbetsförmedling och att detta borde regleras i ett länsgemensamt avtal. Etableringsplanen borde kunna göras tillgänglig i samarbetet och inte hindras av Arbetsförmedlingens sekretess. Information och kommunikation behöver överhuvudtaget regleras. Det kan exempelvis vara svårt att få fatt i hållbara kontakter på Arbetsförmedlingen. Vikten av dialog och samarbete mellan etableringshandläggarna behöver också poängteras.

Hur arbetet följs upp och utvärderas, ett förslag är att använda sig av fokusgrupper med nyanlända, bör finnas med i en regional text.

Sakområden som bör hanteras regionalt är bostäder och vidarebosättning samt funktionshinderområdet som tenderar att tappas bort, liksom barn- och familjeperspektivet, såsom kontakt med skolan.

Andra förslag till den regionala överenskommelsen är att införa bestämmelser om att insatserna ska individualiseras (på samma sätt som inom vuxenutbildningen), att införa anordnarbidrag för avtal med kommunen om insatser, att reglera frågor om organisation av samarbetet samt om kompetensutveckling.

Slutligen framfördes från en kommun att man i den regionala överenskommelsen kanske skulle kunna börja skapa stukturer för hur man får en regional marknad för jobb och utbildningsinsatser.

3 Goda exempel från kommunerna

De goda exempel som valts ut handlar om lokala överenskommelser där parterna lokalt har funnit egna lösningar på utveckling av samarbetet för att allt bättre möta individens olika behov.

3.1 Lidingö - etableringsplanen

En socialsekreterare i kommunen är med på första etableringssamtalet när etableringsplanen tas fram och har på så sätt en kännedom om individen om och när kommunen behöver kliva in, kommunen har tagit tillbaka initiativet, och har på så sätt också kännedom om barn- och familjeförhållanden. Ibland har man också uppföljningsmöten på dessa samtal.

3.2 Salem – kommunal överenskommelse

Salems kommun har en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen som kompletterats med en överenskommelse om internt samarbete mellan kommunens olika förvaltningar gällande de som berörs av etableringsreformen. I överenskommelsen med Arbetsförmedlingen stadgas bl.a. om trepartssamtal, lokal samhällsorientering om kommunen och särskild språkpraktik. I den interna överenskommelsen beskrivs de olika förvaltningarnas roller och uppgifter. I denna finns också en fördelning av statsbidragen mellan förvaltningarna.

3.3 Stockholm – trepartssamtal

Till den lokala överenskommelsen finns en bilaga som beskriver etableringsinsatser och rutiner i syfte att underlätta det lokala samarbetet. Där rekommenderas bl.a. att tidigt genomföra trepartssamtal under deltagares frånvaroperiod och kring frågor som rör bostad. Trepartssamtalens främsta syfte är att undvika att individen skickas mellan myndigheter och att så tidigt som möjligt tydliggöra för individen vilka möjligheter som finns, gränsdragningar i beslut mellan myndigheter, grund för beslut etc.

Arbetsförmedlingen och stadsdelsförvaltningar har återkommande möten där ett av syftena är att se över rutiner och utarbeta förbättringar.

3.4 Sundbyberg – anordnarbidrag

Förutom den lokala överenskommelsen har kommunen också en överenskommelse angående praktiskt basår inom etableringen med Arbetsförmedlingen. Detta avtal handlar om språkpraktik på arbetsplats som kommunen anordnar och där Af lämnar anordnarbidrag för insatsen.

3.5 Södertälje – aktiviteter, styrning och kompetensutveckling

Södertäljes lokala överenskommelse är träffad mellan kommunen, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Skattekontoret. Överenskommelsen innehåller konkreta bestämmelser bl.a. om hur samarbetet är organiserat och ansvar inom denna organisation, om informationsutbyte och kommunikation, utvärdering och uppföljning. Målen involverar tydligt individen.

Överenskommelsen avslutas med ett antal (13 stycken) aktiviteter där varje

aktivitet beskrivs under frågorna Vad? Varför? Vem/Vilka? Hur? När och Uppföljning?

I Södertälje tillämpar man ett arbetssätt med gemensam kompetensutveckling i vilken Arbetsförmedlingshandläggare, sfi-lärare, socialsekreterare och handläggare på Skattekontoret får samma kunskapsbas till stöd för samarbetet.

3.6 Täby – individnivå

Den lokala överenskommelsen var väl genomarbetad, genom olika kartläggningar av processer m.m., inför etableringsreformen i och med projektet Samverkan Nordost. Oenigheter reds ut i samråd i gruppen och samarbetet fungerar bra. Till överenskommelsen finns en matris som strukturerar upp arbetsuppgifterna i punktform och till vilken en ansvarsfördelning är knuten.

3.7 Upplands-Bro - organisation

Arbetet är organiserat i en central styrgrupp som leds av kommunen, sammankallande är kommunens utredare, medlemmar är socialchef och avdelningschef, utbildningschef, Arbetsförmedlingschef och VD i det kommunala bostadsbolaget (adjungerad). Överförmyndaren är också inbjuden. På socialtjänsten finns ett integrationsteam. Under styrgruppen finns två arbetsgrupper, en för ensamkommande barn med kommunala representanter (gymnasiet, barn och unga socialtjänst, boende och överförmyndare) och en för nyanlända där medlemmarna är utredaren, enhetschef vid socialtjänsten, Arbetsförmedlingschef och rektor för vux. Under denna senare grupp finns en operativ grupp där kommunen är sammankallande med samma medlemmar som i arbetsgruppen nyanlända samt handläggare och lärare.

4 Slutsatser

Den avslutande delen av denna rapport ägnas åt en diskussion kring resultatet som leder fram till förslag på utvecklingsinsatser för att förbättra samarbetet mellan kommun och andra aktörer i etableringen.

4.1 Diskussion

Nivåerna i de lokala överenskommelserna

Det lokala samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen är troligen av fundamental betydelse för att individens etablering i det svenska samhället skall lyckas inom en någorlunda rimlig tid. Det är sannolikt att anta att en osammanhängande, ryckig och oordnad insatskedja för individen förlänger tiden innan individen är etablerad i samhället. Detta är inte någon ny företeelse, svårigheten att få till stånd en samordning mellan kommunens insatser och Arbetsförmedlingens har funnits också innan etableringsreformen. Olyckligtvis ser den ut att i vissa delar ha förvärrats i och med etableringsreformen.

Det finns flera urskiljbara nivåer inom de lokala överenskommelserna och den nivå som kanske efterfrågas mest är den sällsyntaste, individnivån (nivå 1). De texter som förekommer mest frekvent i överenskommelserna är de på en övergripande nivå (nivå 3). Här återges lagstiftarens texter och texter ur Metodstödet m.m. i själva överenskommelsen. En ytterligare nivå som är ganska vanligt förekommande kan urskiljas mellan dessa två. På denna nivå finns bestämmelser om samverkan på den övergripande nivån där överenskommelsen säger att en samverkan bör ske kring exempelvis sfi men den ger inte vägledning kring hur detta ska gå till (nivå 2).

De lokala överenskommelserna innehåller till den allt övervägande delen nivå 3 beskrivningar, trots att målsättningen i samarbetet i flera fall utsågs vara att underlätta för individen och att göra myndighetskontakterna osynliga. Individen är den som i målsättningar m.m. tas fram och för vars skull arbetet bedrivs men detta är mindre synligt i överenskommelserna. Egenmaktsperspektiv, med ett tydligt fokus på individens möjligheter att förberedas på att kunna göra medvetna val under etableringsprocessen, saknas till stor del. I intervjumaterialet finns beskrivet hur man i en kommun har brutits ned den lokala överenskommelsen till lokala förhållanden och med lokala handlingsvägar för olika delar där kommunen är involverad, d.v.s. ytterligare en nivå som kan visa att den lokala överenskommelsen inte är tillräckligt lokal. Överenskommelsen är därför till mindre stöd för den enskilde handläggaren i praktiken.

Nivå 3 och delar av nivå 2 kan med fördel formuleras i en regional överenskommelse, om det är nödvändigt att återupprepa lagtexter m.m.

Var är individen?

För att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att individen ska lyckas med sin etablering är egenmakt viktig. Att själv kunna känna att man får och kan göra adekvata val utifrån en kunskapsbas man skapat ger delaktighet, en rådgivning över

sitt liv och en högre grad av motivation. Detta ökar i sin tur förutsättningarna för individen att ta sig in i samhället.

Där individen blir synlig och/eller omtalas i de lokala överenskommelserna sker detta oftast från ett ovanifrån-/utifrånperspektiv. Individen beskrivs knappt i standardtexterna annat än som någon som insatser, behovsbilder o.s.v. riktar sig till. Även mål- och syftestexterna är i stor utsträckning författade på detta sätt. Fokus är de olika insatserna, inte individen med sina behov, kompetenser, önsksningar och kunskaper. Man talar om och inte till individen. För kommunen blir detta tydligt då individen är i fokus för kommunen på ett annat sätt, i sfi t.ex. I länet finns några undantag där överenskommelsen har ett tydligt individfokus och i intervjuerna blir individen mer synlig. Men även i det konkreta samarbetet med individens insatser så är denne oftast inte närvarande där heller. Treparsamtal är sällsynta.

Det talas mycket om att det tidigare i flyktingmottagandet från kommunens sida var ett osunt omhändertagande, vilket förnekas av Stockholms läns kommuner. Men frågan är om inte ett mer omhändertagandeperspektiv ändå är bättre än denna instrumentalisering och osynliggörande av individen som pågår idag. Individen och dess behov är sällsynt närvarande i etableringsplaneringen, som det framstår från kommunsidan, i myndighetsdialog knappt alls.

Att individen är stressad och pressad känns igen från andra undersökningar (Uppföljning av etableringsreformen och Sfi-kartläggningen bl.a.). Denna stress kommer sig av att etableringsplanen skall vara fulltecknad med insatser, vars kvalitet och meningsfullhet ifrågasätts. Kanske vore det en idé att försöka få sammanhållande insatser i samverkan mellan kommunens vuxenutbildning och Arbetsförmedling så att individen kunde koncentrera sig på det lärande som är nödvändigt? Att ha en sammanhängande insats på heldagsbasis ger betydligt bättre resultat än ett splittrat program där individen skall ta sig till olika insatser under en och samma dag, vilket projektet sfi-bas för kortutbildade och analfabeter visat. Den sammanhängande insatsen ger större motivation, högre närvaro och bättre och snabbare resultat vilket i sin tur leder snabbare till självförsörjning.

Organisation och ledning

Kommunerna säger sig ha god kontakt med Arbetsförmedlingen men det ser i de flesta fall ut som om detta sker utifrån Arbetsförmedlingens organisation, det ser inte ut att vara ett samarbete på lika villkor. En större jämbördighet mellan parterna, med ett tydligare gemensamt ansvar skulle förmodligen skapa bättre förutsättningar för samarbetet. Och en framgångsfaktor för samverkan och samarbete är just jämbördighet mellan parterna. En annan framgångsfaktor är att samarbetet är formaliserat med fast mötesstruktur vilket också synes saknas i flera kommuner. Samarbetet ser ut att styras mycket ad hoc, när Arbetsförmedlingen bjuder in eller när problem uppstår. En mötesstruktur där möten på de olika tjänstemannanivåerna låg fast, med mötesdokumentation och med bestämda tidpunkter för uppföljning och revidering skulle ge samarbetet en mer tydlig och användbar ram. Detta skulle i sin tur kunna leda till att utvecklingsfrågor lättare skulle kunna adresseras, vilket idag efterlyses av kommunerna, då förändring i

arbetssätt och organisation enklare genomförs då interorganisationen vet vilket utgångsläge man har.

Sammanhängande med frågor kring organisation är frågan om den personbundna strukturen som skymtar fram i flera kommuner, man har lärt känna varandra och tycker att det är trivsamt att träffas. Personbundet samarbete är mycket sårbart och särskilt om det dessutom saknas formaliserade strukturer för samarbetet i övrigt. Samtidigt är förtroendet och tilliten mellan samarbetsdeltagarna oerhört viktigt. Kommunerna beskriver i de flesta fall att ett sådant förtroende finns. Med formaliserade strukturer för samarbetet kan dock riskerna med personbundet samarbete minimeras.

Information och kommunikation från Arbetsförmedlingen efterfrågas av de flesta kommuner, särskilt gäller detta etableringsplanens innehåll. Lidingö kommun deltar i etableringssamtalet när planen upprättas som det enda exempel undersökningen funnit. Om kommunen kunde delta i samtalen skulle kommunen kunna ha en bättre beredskap runt individen och den kommunala servicen. Dessutom skulle en planering innefattande vidare utbildningsmöjligheter parallellt eller efter sfi kunna åstadkommas, där vuxenutbildningens olika utbildningar skulle kunna användas mer frekvent än vad som är fallet idag. På detta sätt skulle insatserna bli mer sammanhängande till en helhet, mot arbete och självförsörjning.

Samarbete

Inom etableringen av nyanlända har myndigheterna, kommunen och Arbetsförmedlingen olika uppdrag och resurser. Aktörerna har olika pusselbitar för att lösa etableringsprocessen för varje enskild individ och bara genom samarbete kan de uppnå något som inte varje part kan åstadkomma på egen hand. De är därför ömsesidigt beroende av varandra, vilket resulterar i att behovet av samordning uppstår. En effektiv etableringsprocess är även beroende av att samordningen är anpassad till individuella behov, arbetsmarknadens krav och lokala förutsättningar. Det som försvårar detta är att det kan finnas en diskrepans mellan centrala ambitioner och lokala förutsättningar. Exempel på detta är att lagstiftningen kring etableringsuppdraget klart utsäger att Arbetsförmedlingen skall utforma etableringsplanen tillsammans med den nyanlände och i samverkan med berörda kommuner (7§ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). I undersökningen är det en kommun som deltar i denna planering.

I flera av de lokala överenskommelserna stadgas att kommunens erfarenheter ska tas tillvara och att man ska ta fram rutiner för att detta skall kunna genomföras. Huruvida detta har skett vid etableringsreformens införande är en öppen fråga i denna undersökning. Andra undersökningar visar dock att så inte skett. Att ta vara på erfarenheten och kunskapen från en part i ett interorganisatoriskt samarbete är ett viktigt inslag i samverkan och ger förutom kunskaper till den andra parten också betydelsefulla synergier.

En diskrepans att fundera över är att man i flera intervjuer tycker att samarbetet fungerar bra men från andra håll, bl.a. i Uppföljningen av etableringsreformen och

Sfi-kartläggningen tycker man att det inte gör det. Man träffas och pratar om hur respektive enhet fungerar. De resultat som framskymtar är bl.a. en god samtalskontakt men endast några kommuner beskriver att de arbetar med individen direkt och ännu färre med en planering med individen och Arbetsförmedlingen. Flera frågor inställer sig i detta sammanhang: Vad samarbetar man kring? Vilken effekt har den goda kontakten för individen? Vad menas med god samverkan? Vad ska det leda till? Vad är syftet?

Samarbete handlar också om bättre resursutnyttjande vilket bör resultera i att insatserna blir mer effektiva ifall parterna arbetar tillsammans mot ett gemensamt mål. Detta kan i sin tur leda till synergieffekter såsom att den gemensamma samordningen höjer värdet av de enskilda bidragen och att komplexa samhällsproblem kan lösas mer effektivt. Kommunerna har svårt att ange vilket resultat samarbetet får, vilket förmodligen hänger samman med att mål för samarbetet i de flesta fall inte har formulerats på lokal nivå.

I intervjuerna talar man, som sagt, i de flesta fall om ett gott samarbete vid mötena som hålls. Att man uppfattar samarbetet som gott, att man har en bra kontakt och att man lätt kan nå varandra är viktigt. Det finns också exempel på överenskommelser som är genomarbetade med delaktighet från kommun och Arbetsförmedling och det finns exempel på överenskommelser som har konkreta individanpassade mål och aktiviteter. Det finns också exempel på samarbeten som är mer formaliserade och också i något fall jämbördigt. Några av de goda exemplen har presenterats ovan.

I de flesta överenskommelserna räknas en mängd olika sakområden upp som föremål för samverkan. Samarbete kring dessa sakområden märks inte i intervjuerna. Samarbetet ser ut att huvudsakligen ske kring sfi, och då mest när problem dyker upp, inte i samband med en långsiktig planering för individens bästa. Samarbetet ser inte ut att ske med övriga vuxenutbildningen. I några av de intervjuade kommunerna sker samarbete kring några andra områden, bl.a. kring bostad.

Avslutningsvis en sammanfattande kommentar för framtida gott samarbete. För detta behövs öppenhet ur olika aspekter, en öppenhet mellan samsarbetsdeltagarna, en öppenhet med information och kommunikation, med en samsarbetsande inställning som menar att ömsesidigheten är viktig. Tillsammans kan samsarbetet nå långt i tillit. Fokus på individen med mål och syfte för dennes bästa, varken omhändertagande eller osynliggörande utan individen som en aktiv part. Jämbördighet mellan de agerande myndigheterna och struktur kring möten, uppföljningar och revideringar, men också kännedom om varandras regelverk, mål och roll. Det krävs vidare att myndigheterna driver åt samma håll och inte motarbetar varandra eller kommer med motstridiga budskap gentemot individen. Slutligen behövs ett aktivt arbetande med den nya kunskap som skapas i utvecklande riktning.

4.2 Mot en regional överenskommelse

Utifrån genomgången av de befintliga lokala överenskommelserna, de intervjuer som genomförts och övrigt tillgängligt material kan följande områden för en regional överenskommelse urskiljas:

- Information och kommunikation

En kommunikationsplan på övergripande nivå skulle kunna tas fram. Texter ur de befintliga överenskommelserna kan användas.

- Överföring av uppgifter i /samplanering kring etableringsplan

En del i informationen handlar om uppgifter i etableringsplanen som till stor del verkar okänd för kommunen. En samplanering av insatser från Arbetsförmedlingen och kommunens vuxenutbildning är troligen av stor vikt. Arbetsförmedlingen kan regelmässigt fråga individen efter samtycke för att förhindra sekretess.

- Samhällsorienteringen

I en regional överenskommelse skulle en beskrivning av samhällsorienteringen, centret samt anmälningsförfarandet och övriga rutiner finnas med liksom en text om skyldigheten att anmäla individen till insatsen från Arbetsförmedlingens sida.

- Andra aktörer.

De flesta lokala överenskommelser är träffade mellan kommunen och Arbetsförmedlingen. I några fall finns andra statliga myndigheter med såsom Migrationsverket och Försäkringskassan. Det betraktas inte som genomförbart att dessa är med i varje lokal överenskommelse. I en regional överenskommelse skulle dessa aktörer kunna vara parter. Särskilt viktig aktör, förutom ovan nämnda är landstinget som flera tagit upp i intervjuerna.

- Regionala samrådets viljeförklaringar

De viljeförklaringar inom områdena utbildning och insatser samt hälsa som tagits fram i det regionala samrådet bör inkorporeras i den regionala överenskommelsen. När viljeförklaringarna togs fram föreslogs att de skulle göras regionala.

- Övergripande texter

De övergripande texter ur lagstiftningen och andra styrdokument m.m. som är desamma för alla kommuner och Arbetsförmedlingar bör flyttas in i den regionala överenskommelsen, om de betraktas som nödvändigt att ha med dem.

- Kontaktvägar på regional nivå

Beskrivning av den struktur och de samarbeten som finns kring arbetet runt etableringsfrågorna på regional nivå, samt kontaktvägar till dessa.

- Gemensam kompetensutveckling

Gemensam kompetensutveckling för tjänstemän i kommun, Arbetsförmedling och andra aktörer kring olika kunskapsområden skulle förutom utökade kunskaper också ge synergieffekter för samarbetet i form av kännedom om regler, roller, organisation, målsättningar m.m. samt personkontakter. Kompetensutvecklingen kan anordnas lokalt, delregionalt och regionalt beroende på fråga och antal berörda.

- Kunskapsspridning

En beskrivning över hur kunskap och information regelbundet kan spridas om den regionala överenskommelsen, goda exempel på lokala överenskommelser och samarbeten inom kommunkollektivet och till Arbetsförmedlingskontoren, bör finnas med.

- Funktionshinderområdet

Flera påtalar att funktionshinderområdet lätt tappas bort. Betydligt färre personer i etableringen har något identifierat (och kodat) hinder än övriga inskrivna på Arbetsförmedlingen. Hur identifieras hindren på Arbetsförmedlingen? Det är fler aktörer som har ansvar för området och som behöver samlas kring individen. Många kan fortfarande vara kvar i etableringen om bara rätt stöd ges. Det kan vara så enkla hinder som syn- och/eller hörselnedsättningar som inte uppdagas. I hälsoundersökningen som Migrationsverket erbjuder verkar man ha andra fokus än att titta på detta.

- Barn- och familjeperspektiv i etableringen

Arbetsförmedlingen har i och med etableringen fått ett nytt fokus i och med att man nu möter hela familjen till en individ. Det är dock en fråga som lätt tappas bort. Kunskapsförmedling runt och kontakt med skola, förskola m.m. i det nya landet behöver förmedlas till individen. Sker detta på Arbetsförmedlingen? Kommunerna har ansvaret, erfarenheten och kunskapen i dessa frågor, men inte en samlad bild över vilka som finns i kommunen. Rutiner för hur detta perspektiv hanteras kan finnas i en regional överenskommelse.

- Bostäder och vidarebosättning

Flertalet nyanlända i länet bor i eget boende under mer eller mindre undermåliga förhållanden. Eftersom den statliga strukturen, d.v.s. Arbetsförmedlingen och Migrationsverkets insatser för vidarebosättning inte fungerar för de i eget boende behöver länet finna handlingsvägar för att komma till rätta med denna fråga.

- Ideella sektorn

I en regional överenskommelse kan vikten av att även ha ett samarbete med den ideella sektorn påtalas. På lokala överenskommelser har med denna sektor trots att det finns en nationell överenskommelse om att sektorn kan fylla en funktion i etableringen.

5 Inför framtiden. Förslag på fortsatt arbete

Fortsatt utvecklingsarbete bör ske inom följande områden:

*Individperspektivet behöver komma mer i fokus för det lokala samarbetet, individperspektivet kan stödjas i en regional överenskommelse. Egenmaktsperspektivet liksom att samarbetet handlar om individer som är i lärandesituationer måste lyftas upp.

*Arbetet med att utveckla och förbättra de lokala överenskommelserna bör fortsätta. Sammanställningen och analysen av de befintliga lokala överenskommelserna och samarbetet mellan kommunerna och Arbetsförmedlingen i länet leder fram till detta. Risken är att de mallar för de lokala överenskommelserna inte anpassas i tillräckligt hög grad efter de lokala förutsättningarna. Standardmallen skrivs ibland under utan dialog och förankring. I några kommuner har detta uppmärksammats och överenskommelsen har därefter reviderats.

Följande rekommendationer till förbättringar kan lämnas utifrån denna undersökning:

- Individperspektiv, tydligare om hur och kring vad samarbetet ska ske.
- En tydlig, hållbar och fast struktur för samarbetet bör skapas. Denna bör innehålla organisation, d.v.s. styrgrupp m.m., mötesordning och –rutin.
- En större jämbördighet mellan parterna bör eftersträvas.
- Lokala mål bör formuleras så att resultat av samarbetet kan mätas.
- Struktur och kanaler för kommunikation och informationsutbyte.
- En beskrivning av hanteringen av frågor man är oense om.
- Revidering och uppföljning av överenskommelsen vid fast tidpunkt.

*En regional överenskommelse behövs. Parter i denna bör i vart fall vara länets kommuner, Arbetsförmedlingen med alla kontor i länet, landstinget, Migrationsverket, Försäkringskassan samt eventuellt också andra aktörer. I det regionala samrådet, som redan är en fungerande instans med alla parter inkluderade, kan arbetet på en sådan överenskommelse inledas. Huvudansvarig för arbetet bör Arbetsförmedlingen vara eftersom de har ansvaret för de lokala överenskommelserna, men det är av stor vikt att övriga parter kan vara och känna sig delaktiga i såväl framtagande som upprätthållande av en regional överenskommelse. En samordning på regional nivå av de statliga parterna när behov finns av en sådan, t.ex. för samhällsorienteringen, bör vara en del i samarbetet.

Denna rapport kommer att presenteras för KSLs arbetsmarknadsberedning och för kommunerna. Via det regionala samrådet kommer den att presenteras för Arbetsförmedlingen samt övriga parter i samrådet.

Referenser

Intervjuer

Botkyrka kommun, verksamhetschef Martin Persson, administrativ flyktingsamordnare Susanne Hedlund och tf rektor Leif Sejnered, 2014-05-08.

Lidingö kommun, enhetschef Bengt Agö, 2014-06-18.

Nacka kommun, enhetschef Carina Filipovic och rektor Staffan Ström, 2014-05-16.

Stockholms stad, enhetschef Agnetha Berner och enhetschef Lena Isaksson, 2014-04-22.

Sundbybergs kommun, enhetschef Anne Gerdin, flyktingsamordnare Marie Cham, arbetsmarknadskonsulent Abdul Badume och rektor Fredrik Ekdahl, 2014-06-03.

Södertälje kommun, rektor sfi Jussi Koreila och enhetschef Christina Hägglöf, 2014-06-13.

Tyresö kommun, avdelningschef Ewa Eriksson, flyktingsamordnare Dragan Boban, socialsekreterare Erika Branell och samordnare sfi Monica Wigström, 2014-06-09.

Täby kommun, avdelningschef individ- och familjeomsorg Kotte Wennberg, gruppleddare individ- och familjeomsorg Elisabet Hedlund, Rektor-REchef Svante Ingler, och studie-och yrkesvägledare Christine Haver, 2014-05-15.

Upplands-Bro kommun, utredare Lena Bergström, 2014-06-16 samt rektor Tomas Stens via mejl.

Värmdö kommun, flyktingstrateg Nedhal Pirababi, 2014-06-16.

Texter

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
Riksrevisionens rapport

Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering Metodstöd. Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Etableringen av nyanlända: En uppföljning av myndigheternas genomförande av etableringsreformen. Statskontoret. Rapport 2012:22.

Samordning efter etableringsreformen. Framgångsfaktorer i samordningen för nyanländas etablering i Hanninge 2013. Isabella Stattin. Statsvetenskapliga institutionen, Stockholms universitet.

Hur kan flyktningmottagandet utvecklas? En uppföljning av etableringsreformen i Stockholms län i ett kommunperspektiv Rapport 2013, Kommunförbundet Stockholms län och Södertörn

Stockholms län utvecklar sfi – en kartläggning av sfi-verksamheterna. Rapport 2013, Kommunförbundet Stockholms län

Regionala samrådets *Styrdokument* (december 2012, reviderad mars 2014) och resultaten (viljeförklaringar) från samrådets direktiv Utbildning- och insatskedjan samt Hälsa

Kommunförbundet Stockholms Län
Box 38145, 100 64 Stockholm • Södermalmsallén 36
Tel: 08-615 94 00 • Fax: 08-615 94 94
E-post: info@ksl.se • www.ksl.se