

Vägen in

Extern utvärdering av perioden 2015-
2020



Extern utvärdering av Vägen in under perioden 2015-2020

Denna rapport är en extern utvärdering av Vägen in under perioden år 2015 till 2020. Utvärderingen har genomförts av Fasil Sjöblom AB och slutfördes mars 2021. Rapporten sammanfattar resultat och lärdomar av Vägen in.

Upplysningar om innehållet lämnas av

Lisa Sjöblom
lisa.sjoblom@fasil.se

Innehåll

Sammanfattning av slutsatser	4
1 Utvärderingens upplägg och genomförande	6
2 Projektlogiken	Fel! Bokmärket är inte definierat.
3 Styrstruktur och struktur för implementering	9
4 Planerade och genomförda aktiviteter	11
4.1 Planerade aktiviteter 2016 - 2017	11
4.2 Genomförda aktiviteter 2016 – 2017.....	11
4.3 Planerade aktiviteter 2018 - 2020	13
4.4 Genomförda aktiviteter 2018 - 2020	14
5 Kommunikation	20
6 Resultat	20
6.1 Förväntade resultat	20
6.2 Överenskommelsens resultat	22
6.3 Projektets resultat	23
7 Nästa steg	24

Sammanfattning av slutsatser

Denna rapport är en utvärdering av resultat och utmaningar i arbetet med den regionala överenskommelsen "Vägen in – Samverkan för ett bärkraftigt, gränslöst och attraktivt Dalarna" som gällde under perioden 2015 till 2020.

Överenskommelsen syftade till att förbättra mottagandet och integrationen av nyanlända i Dalarna och undertecknades av Länsstyrelsen Dalarna, Region Dalarna, länets kommuner, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, Högskolan Dalarna, Landstinget Dalarna och ALMI företagspartner och organisationen Företagarna. De underskrivande aktörerna ville tillsammans arbeta inom fem områden; vägen till arbete, vägen till språk och utbildning, vägen till en god och jämlik hälsa, vägen till bostad och vägen till social sammanhållning och delaktighet. Detta skulle ske genom ökad samordning, samverkan och samsyn kring olika aktörers ordinarie arbete för att bland annat uppnå synergivinster och undvika dubbelarbete. Ambitionen var också att ta gemensamma utvecklingsinitiativ och driva eller stödja gemensamma insatser. Hela projektlogiken skulle kunna beskrivas med nedanstående bild:



Fem år senare finns det olika uppfattning om hur väl de underskrivande parterna har lyckats med att uppnå de ursprungliga ambitionerna. När det gäller förväntade resultat finns en blandad bild. Tillväxten i länet har ökat, förmodligen delvis på grund av utrikes föddas etablering på arbetsmarknaden. Integrationssystemet och etableringsprocessen verkar också ha förbättrats. Befolkningsstrukturen har dock inte förbättrats; fler nyanlända flyttar ut från Dalarna än de som flyttar in.

De flesta är överens om att områdena i överenskommelsen är bra och täcker in de viktigaste delarna i mottagandet och integrationen av nyanlända. Inom varje område konkretiseras ytterligare inom vilka delområden som samverkan ska ske. Dessa delområden verkar i viss mån ha blivit inaktuella efter den stora migrationsvågen 2015 och har inte utgjort grund för merparten av arbetet inom ramen för Vägen in.

Ett antal aktörer, som representeras framför allt av Region Dalarna, en handfull kommuner och de inbjudna civilsamhällesorganisationerna, är mycket positiva och menar att kansliet för Vägen in har skapat värdefulla mötesplatser för erfarenhetsutbyte, nätverkande och inspiration. Många av dessa aktörer menar att de själva har tagit vara på de plattformar som erbjudits och därför har fått mycket ut av processen. De menar att Vägen in har bidragit till lärande, dialog och samverkan och därigenom förbättrad integration av nyanlända i länet. Andra aktörer är kritiska och menar att processen har innehållit intressanta samtal men alltför lite konkret handling. De önskar att det hade funnits tydligare handlingsplaner och mätbara mål som kunnat användas för att följa upp arbetet.

Den sammantagna bilden i denna utvärdering är att Vägen in har lett till viss samverkan och samsyn. Det har också tagits vissa gemensamma utvecklingsinitiativ. Men det verkar ha varit

svårt att få till ett helhetsgrepp och en långsiktigt hållbar struktur för att stötta samverkansarbetet. Kansliets stödjande arbete har under dessa fem år bedrivits på många olika sätt med olika sorters arbetsgrupper, konferenser, processdagar, nätverksträffar och sektorsmöten. Men det finns inte ett år under dessa fem år som har varit det andra likt. Det har därför inte skapats en struktur som har kunnat överleva över tid. När det projekt som finansierat kansliets arbete slutförts (31 december 2020) finns det ingen etablerad struktur för fortsatt samverkan mellan de parter som undertecknat överenskommelsen.

Förändringarna som har gjorts under tiden verkar delvis vara motiverade av en föränderlig verklighet. Den struktur som de underskrivande parterna beslutade om och som skulle utgå ifrån arbetsgrupper inom de tematiska områdena verkar inte ha fungerat i praktiken. Ingen av arbetsgrupperna lyckades med att få till konkret samverkan. I slutet av 2017 upplevde kansliet att en förändring var nödvändig och valde därför att organisera om sitt arbete och frångå arbetsgrupperna för att anpassa arbetssätt och strukturer så att de bättre avspeglade de underskrivande parternas önskemål och behov.

Enligt intervjupersonerna har projektet präglats av viss brist på politiskt ägarskap, otydlig styrning och bemanningsproblem. Efter att politiker och chefer från kommuner, myndigheter, Region Dalarna, landstinget i Dalarna och Länsstyrelsen i Dalarna hade skrivit under överenskommelsen har mycket lite uppföljning skett av det faktiska arbetet. Det finns inga tecken på politisk uppföljning varken på regional eller kommunal nivå. Inte heller har underskrivande myndigheter på högre nivå följt upp sin egen medverkan i överenskommelsen. En förklaring till detta kan vara att beslutet att skriva under i de flesta fall togs av enskilda individer; kommunordföranden eller chefer inom de underskrivande myndigheterna. Det fanns därför inte formella åtaganden hos de underskrivande parterna att implementera överenskommelsen.

Styrgruppen som bestod av chefer från Länsstyrelsen Dalarna och Region Dalarna har inte förmått ge enhetlig styrning, stöd och uppföljning till kansliets personal. Kansliet har i sin tur präglats av personalomsättning och/eller att personal gått upp och ner i arbetstid. Det är endast under korta perioder som personal funnits på plats både från Länsstyrelsen Dalarna och Region Dalarna. Arbetet inom ramen för Vägen in har därför planerats och genomförts utifrån kortare tidshorisonter. Eftersom samverkan är komplext och kräver långsiktighet har bristen på kontinuitet och långsiktighet sannolikt påverkat resultaten negativt.

Eftersom projektet har kantats av utmaningar är det svårt att veta varför resultaten inte har blivit mer påtagliga. Det har funnits problem i implementeringen av projektet. Intervjupersonerna upplever att det har saknats politiskt ägarskap på kommunal nivå, exempelvis . Gruppen som deltagit i möten och processer har varit spretig och vissa deltagare har saknat beslutsmandat. Men det verkar också ha varit svårt att hitta problemställningar att samverka kring. Överenskommelsen är formulerad på en övergripande nivå och de personer som har deltagit i möten och processer verkar ha upplevt att det har varit svårt att hitta öppningar och problemställningar där det skulle ha varit meningsfullt och värdeskapande med samverkan. Även om intervjupersonerna inte själva nämner det kan det vara så att behovet av samverkan inte var så stort som de underskrivande parterna trodde när överenskommelsen togs fram. De största utmaningarna i etableringsprocessen och integrationssystemet kan vara helt andra än bristande samverkan.

Sammanfattningsvis har Vägen in rymt möten och processer som varit värdefulla för de aktörer som har förmått ta tillvara på de möjligheter som erbjudits. För vissa aktörer har Vägen in bidragit till erfarenhetsutbyte, nätverkande och kunskapsutveckling och därigenom förbättrad integration. Kansliet har drivit en prestigelös och lärandefokuserad dialog som har varit uppskattad av många. Men den koordinerade, långsiktiga, strategiska samverkan som ursprungligen var målsättningen har inte realiserats.

1 Utvärderingens upplägg och genomförande

Denna rapport utgör slututvärderingen av överenskommelsen och projektet Vägen in från år 2015 till 2020. Projektet och överenskommelsen löpte ut 31 december 2020. Utvärderingen påbörjades i mitten av december och avslutades den 30 mars 2021. Denna rapport har skrivits med utgångspunkt i Tillväxtverkets mall för projektutvärdering slutrapport.

Informationsinhämtningen har bestått av

- Dokumentstudier av exempelvis projektplaner och uppdragsbeskrivningar, lägesrapporter, dokumentation och presentationer från workshoppar, sammanställning av kommundialoger m.m.
- 16 semistrukturerade intervjuer med nyckelpersoner från styrgruppen, medarbetare på kansliet från Region Dalarna och Länsstyrelsen, andra chefer och medarbetare från Region Dalarna och Länsstyrelsen, en ytterligare myndighet, Högskolan Dalarna, civilsamhället och fyra av länets kommuner. Urvalet har gjorts för att spegla sammansättningen av underskrivande parter och de som involverats i projektet. Intervjufrågorna återfinns i bilaga 1.
- Kompletterande mail och samtal med medarbetare på kansliet
- Enkät till samtliga kommuner i Dalarna för att kartlägga:
 - Hur och av vem beslut fattades om att skriva under den regionala överenskommelsen Vägen in
 - Vilka kommuner som fattat beslut om kommunal integrationsstrategi/plan/policy baserat på den regionala överenskommelsen

Under våren 2020 genomförde Högskolan Dalarna en studie för att kartlägga resultat och utmaningar i arbetet med Vägen in; Öhlén och Vesterholm (2021) "Regional samordning: Nyckeln till en bättre integrationspolitik?". Intervjuer och enkäter för deras studie genomfördes under slutet av 2019 och början av 2020 och rapporten slutfördes i början av februari 2021. Ambitionen är att denna slututvärdering ska komplettera slutsatserna i den rapporten.

2 Bakgrund

Länsstyrelsen Dalarna hade sedan 2003 tagit fram regionala integrationsstrategier som så småningom utvecklades till att bli regionala överenskommelser som undertecknades av centrala aktörer. Den första regionala överenskommelsen trädde i kraft 2011 och kallades "Vägen in - Samverkan för ett bärkraftigt gränslöst och attraktivt Dalarna. Regionalt program för introduktion och etablering av nyanlända 2011 - 2014". Denna överenskommelse undertecknades av Länsstyrelsen Dalarna, Region Dalarna, Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, Högskolan Dalarna, Landstinget Dalarna och ALMI företagspartner.

När överenskommelsen för 2011 till 2014 löpte ut såg dessa aktörer ett behov av att bredda ägarskapet till fler aktörer. Därför bjöds länets kommuner in i processen att ta fram den nya överenskommelsen som skulle gälla under 2015 till 2020. Länsstyrelsen Dalarna och Region Dalarna beslutade också att de ville arbeta mer strategiskt tillsammans och gemensamt leda arbetet med implementeringen av den nya överenskommelsen. Den nya överenskommelsen fick namnet "Vägen in – Samverkan för ett bärkraftigt, gränslöst och attraktivt Dalarna. Regional överenskommelse för etablering av nyanlända 2015 - 2020." Den nya överenskommelsen undertecknades av samtliga aktörer som varit med under 2011 - 2014, länets kommuner och organisationen Företagarna.

3 Projektlogiken

I avsiktsförklaringen för överenskommelsen Vägen in åtar de underskrivande parterna sig att ta ett gemensamt ansvar för mottagandet av nyanlända utifrån följande utgångspunkter:

- Dalarnas mottagande ska ske med respekt för de mänskliga rättigheternas och utifrån de demokratiska värdena. Det ska ske med beaktande av jämställdhet och med ett barnperspektiv.
- Inflyttningen är en möjlighet och en förutsättning för att trygga kompetensförsörjningen och välfärden i Dalarna
- Mottagandet av flyktingar innebär utmaningar där flera aktörer (statliga, kommunala, lokala och privata) behöver hjälpas åt.
- Bra mottagande och introduktion kräver helhetssyn och fungerande samordning av samhällets insatser
- Det behövs en större rörlighet mellan kommungränserna vilket förutsätter en god infrastruktur, fungerande kommunikationslösningar och ett väl utbyggt bredbandsnät
- Det behövs ett stabilt och flexibelt system som tillvarata och utgår ifrån individens resurser och kompetenser.
- Det krävs ett utökat kvalitetsarbete i mottagandet av nyanlända

Överenskommelsen lyfte fram fem viktiga områden där de underskrivande parterna ville samverka:

- Vägen till arbete
- Vägen till språk och utbildning
- Vägen till en god och jämlik hälsa
- Vägen till bostad
- Vägen till social sammanhållning och delaktighet

Under varje tema fanns konkreta områden där samverkan skulle ske. Till överenskommelsen fanns en bilaga rörande genomförandet av handlingsplanen. Fokus var att:

- skapa samordning, samverkan och samsyn kring olika aktörers ordinarie arbete för att bland annat uppnå synergivinster och undvika dubbelarbete och
- ta gemensamma utvecklingsinitiativ och driva eller stödja gemensamma insatser.

Region Dalarna och Länsstyrelsen Dalarna beslutade att gemensamt inrätta ett kansli för att stödja genomförandet av överenskommelsen. På Region Dalarna finansierades detta kansli genom regionala projektmedel som beslutades och finansierades av Region Dalarna själva men beslut om tilldelning fattades av en handläggare på Regionala Utvecklingsmedel (en annan del av Region Dalarna än den sökande avdelningen, Regional Utvecklingsförvaltning). Projektet har medfinansierats av Länsstyrelsen Dalarna och Högskolan Dalarna i form av tid. Denna utvärdering är upphandlad av Region Dalarna för att utvärdera resultaten av Region Dalarnas projekt – det vill säga kansliets arbete. Det är dock viktigt att betona att Vägen in i grunden är en politisk, regional överenskommelse, inte ett projekt och därför kommer denna utvärdering att innehålla resonemang kring resultaten i hela projektlogiken.

Utvärderingen tar sin utgångspunkt i två projektansökningar; den första daterad 2016-05-10 för perioden 2016 - 2017 och den andra daterad 2017-12-20 för perioden 2018 - 2020.

Mål: Målet som angavs i dessa projektansökningar var att skapa en kanslifunktion som kunde "stödja ett strategiskt integrationsarbete på regional nivå som skulle vara sektorsövergripande och kunskapsbaserat och bygga på delaktighet från undertecknande parter i Vägen in".

Syfte: I den första projektansökan angavs som syfte att kansliet skulle hantera länets gemensamma kunskapsbyggande, främja sektorsövergripande arbete, fungera koordinerande och leda processerna mot en bättre inkludering av nyanlända.

I den andra projektansökan angavs att syftet var att öka förutsättningarna för att målen för den regionala överenskommelsen skulle nås genom att vara en samlande kraft som följde och stöttade arbetet med att omsätta Vägen in till handling. I den andra ansökan angavs också att Länsstyrelsen Dalarna, Region Dalarna, Landstinget Dalarna, Högskolan Dalarna och länets kommuner skulle arbeta i sina respektive organisationer men med ett tätt, prestigelöst, organiserat och effektivt samarbete som gynnade den regionala samverkan och samordningen inom fältet.

I den andra projektansökan angavs lite längre fram att ett av de huvudsakliga målen var att *underlätta nyanländas inkludering i samhället och på arbetsmarknaden*

Förväntade resultat var enligt den andra projektansökan:

- Ökad tillväxt i länet pga. fler nyanlända i arbete
- Ökad resiliens i hela integrationssystemet
- En välfungerande etableringsprocess
- En välfungerande regional samverkan
- Förbättrad befolkningsstruktur då fler nyanlända stannar i länet

Önskad effekt på lång sikt var enligt båda projektansökningarna att förverkliga målbilderna i den dåvarande regionala utvecklingsstrategin:

- Dalarna är en välkommande och öppen region som står för mångfald och tolerans
- Dalarna är en region där jämställdhet och mångfald är drivkrafter för tillväxt, sysselsättning och entreprenörskap

Det fanns alltså en tydlig koppling mellan den regionala överenskommelsen Vägen in och den regionala utvecklingsstrategin. Projektet tog också sin utgångspunkt i den nationella integrationspolitiken.

Inom ramen för projektet togs det inte fram någon projektlogik men den skulle kunna illustreras på nedanstående sätt:



Målgruppen för projektet var de undertecknande parterna i Vägen in och idén var att kansliet skulle *skapa förutsättningar* för de undertecknande parterna att realisera ambitionerna i överenskommelsen.

4 Styrstruktur och struktur för implementering

Styrstrukturen och strukturen för implementering bestod av ett antal grupper som skulle kopplas till kansliet:

- *Styrgruppen*: bestod av två chefer från Region Dalarna och en chef från Länsstyrelsen Dalarna. Från början ingick länsrådet och regionchefen men det ändrades så att styrgruppen istället bestod av chefer med mer inblick i verksamheten
- *Tematiska arbetsgrupper*: det skulle skapas en arbetsgrupp per tematiskt område dvs. totalt fem arbetsgrupper; Vägen till arbete, Vägen till språk och utbildning, Vägen till en god och jämlik hälsa, Vägen till bostad och Vägen till social sammanhållning och delaktighet. Det var dock svårt att få igång arbetet i dessa arbetsgrupper, vilket vi också kommer att se i beskrivningen av hur aktiviteterna implementerades i projektet.
- *Regional sektorsövergripande grupp/Dalarnas mångfaldsråd som skulle bestå av representanter för varje tematiskt samverkansområde*: detta råd fanns under 2016 och 2017 men fungerade inte och ersattes därför av dialog med intressenter på andra sätt i andra forum.
- *Rådet för demokrati, hållbar utveckling, attraktiva livsmiljöer och livskvalitet hos Region Dalarna*: Detta var en politisk grupp som fanns när Region Dalarna var ett kommunförbund, men som upplöstes när landstinget och Region Dalarna bildade region. Rådet fungerade både som mottagare av information och rapportering men också som en arena för diskussion med politiken där kansliet kunde lyfta frågor som rörde integration och inkludering. Rådet hjälpte kansliet att navigera i den politiska miljön.
- *Tvärsektoriella grupper inom Länsstyrelsen Dalarna, Region Dalarna, Landstinget Dalarna och Högskolan Dalarna*: det fanns ett tätt samarbete med Länsstyrelsen och Högskolan Dalarna under hela perioden men det skedde inte med hjälp av formaliserade tvärsektoriella grupper utan genom informella möten.
- *Kommunchefsgrupp bestående av kommunchefer från Borlänge, Hedemora, Säter och Älvdalen som skulle förankra arbetet hos samtliga kommunchefer i länet genom Region Dalarnas ordinarie kommunchefsträffar*: Denna grupp verkar ha setts med viss regelbundenhet under 2016 och 2017 men i slutet av 2017 blev det tydligt för den nya projektledaren att det inte fanns tid, intresse eller möjlighet att ses. Istället anställdes ytterligare en medarbetare i projektet som träffade kommunerna enskilt och ordnade kommunträffar (mer information om dessa finns längre ner i beskrivningen av hur aktiviteter implementerades i projektet)

Som vi ser var det alltså en väsentlig del av styrstrukturen och strukturen för implementering som inte genomfördes eller fungerade i praktiken.

En utmaning verkar ha varit att det saknades politiskt ägarskap både på regional och kommunal nivå. Här är intervjupersonerna från Region Dalarna, Länsstyrelsen Dalarna och kommunerna överens; även om de olika parterna hade skrivit under överenskommelsen så avsattes inte resurser och tid för att möjliggöra att den förverkligades.

Jag tycker att kommunalråden och de högsta cheferna i de myndigheter som ändå skakade hand om den regionala överenskommelsen borde ha drivit arbetet mycket mer. Det jag har hört och sett är att de vill ha en vacker och fin överenskommelse, men det blev inte så mycket. Länsstyrelsen har inte heller tagit det här på allvar även fast de var med och såg till att den skulle komma till stånd.

Det har inte kommit några direktiv som en följd av detta varken från politiker eller chefer.
(Tjänsteperson i en kommun)

Det här är politiskt beslutat men sen har de inte skapat förutsättningar för oss tjänstepersoner att arbeta med dessa frågor. (Tjänsteperson i en kommun)

Det saknades också kunskap om överenskommelsen bland politiker på kommunal nivå, vilket gjorde att styrning och uppföljning uteblev. Det är få eller inga politiker som deltog i samverkansmötena.

Tyvär är det med det här som med mycket annat som skrivs och kom överens om – det blir en hyllvärmare, särskilt från beslutsfattarnivå. När jag säger till våra politiker att vi har en överenskommelse så vet de inte om det. Ibland vet man inte ens vad man skriver under. Jag hade önskat ett engagemang och att de hade vetat vad vi hade kommit överens om. (Tjänsteperson i en kommun)

Öhlén och Vesterholm (2021, s. 5-6) menar i sin utvärderande fallstudie av överenskommelsen "Regional samordning: Nyckeln till en bättre integrationspolitik?" att detta innebar demokratiska risker för Vägen in.

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.

En förklaring till det svaga politiska ägarskapet kan ha varit hur beslutet fattades att skriva under överenskommelsen. I endast två kommuner finns ett diariefört beslut hos kommunstyrelsen. I två kommuner fattades beslutet av arbetsutskottet och hos övriga kommuner finns inget diariefört beslut utan beslutet fattades av kommunordförande, antingen i samråd med andra eller på egen hand. Det innebär att de flesta kommuner inte formellt hade åtgått sig att genomföra överenskommelsen utan den blev att betrakta som en avsiktsförklaring kommunordföranden emellan tillsammans med övriga påskrivande parter. Inte heller hos de underskrivande myndigheterna verkar det finnas formella beslut om att ansluta sig till överenskommelsen.

Den gemensamma styrningen och samverkan mellan Region Dalarna och Länsstyrelsen Dalarna har präglats av vissa framgångar och flera utmaningar. Framgångarna verkar finnas på medarbetarnivå där intervjupersonerna upplever att projektet har möjliggjort samordning mellan organisationerna i relation till andra aktörer.

Tidigare körde vi parallella spår trots att vi drar i samma personer på civilsamhället och kommuner – vi kunde kalla till möten med två veckor emellan. Det blev väldigt otydligt för civilsamhället som inte har koll på att det är skillnad mellan oss. Det är verkligen en framgång att vi kunde samordna oss bättre. (Medarbetare på Region Dalarna)

Utmaningarna handlar om styrstrukturen för projektet. Det har funnits olika bild i styrgruppen av hur projektet ska drivas, vad som ska prioriteras och hur nära projektplanen genomförandet bör ligga. En särskild utmaning har varit att även om Länsstyrelsen Dalarna har haft en representant i styrgruppen så har de haft svårt att få igenom sina prioriteringar när de inte haft arbetsledningsansvar för någon av medarbetarna på kansliet. Flera intervjupersoner upplever att styrstrukturen inte har varit helt ändamålsenlig och en person menar att det hade varit bättre med ett kansli som samfinansierades av Region Dalarna och Länsstyrelsen Dalarna men där en av organisationerna fullt ut hade arbetsledningsansvar.

Förmodligen har styrstrukturen också försvårats av organisatoriska förändringar. På Länsstyrelsen kom det en ny landshövding och nytt länsråd som inte hade varit med och tagit fram överenskommelsen och projektupplägget. Region Dalarna slogs ihop med landstinget vilket gjorde att kansliet hamnade längre ifrån den politiska styrningen. Flera intervjupersoner som arbetar på kommuner menar att de saknat politiskt ägarskap från Region Dalarna och från högsta chefsnivå på Länsstyrelsen Dalarna.

Det hade behövts en kraftfullare ledning på hög legitimitetsnivå; politiskt eller tjänstemannamässigt för att hålla liv i engagemanget. Det var lite oklart vem som drev; var det Regionen eller Länsstyrelsen eller var det politikerna? Det var tydligt att kansliet var samordnare så det var inte

deras ansvar att driva aktiviteter men det var förvirring om vem som hade ledartröjan – alla ville träffas men ingen ville ta ansvar. (Intervjuperson)

Under hela perioden har projektet präglats av bemanningsproblem. Innan Region Dalarna fick projektfinansiering i mitten av 2016 fanns det endast en person på kansliet som var anställd av Länsstyrelsen Dalarna. Under en kort tid i mitten av 2016, efter att Region Dalarna fått projektfinansiering, fanns två medarbetare på kansliet; en från Region Dalarna och en från Länsstyrelsen Dalarna. Under 2017 blev medarbetaren från Länsstyrelsen Dalarna sjukskriven och det blev inget nära samarbete mellan Region Dalarnas medarbetare och den nya personen som utsågs på Länsstyrelsen Dalarna under 2018. Under 2019 och 2020 hade Länsstyrelsen Dalarna inte resurser för att medverka på kansliet efter ett principbeslut om att Länsstyrelsen skulle fokusera på de uppgifter som ålades dem i regleringsbrev och regeringsuppdrag. På Region Dalarna byttes projektledaren ut två gånger under 2016 och 2017 vilket påverkade kontinuiteten och projektet negativt. Från 2017 till 2020 har kansliets arbete bedrivits i princip helt och hållet av medarbetare anställda av Region Dalarna. Bemanningen har sedan 2017 ökat från en halvtidstjänst till tre personer som arbetat hel- och deltid med projektet men medarbetarna har gått upp och ner i arbetstid i projektet.

När projektet avslutades i december 2020 slutade projektledaren på Region Dalarna och övriga två medarbetare fick andra uppgifter på Region Dalarna. Styrgruppen finns kvar men arbetar inte aktivt med Vägen in. Det finns alltså i dagsläget ingen aktör som kan ta vid där projektet slutar och se till att föra resultaten vidare för att bidra till långsiktiga effekter.

Svenska kyrkan har dock använt de grundläggande principerna i Vägen in i en ansökan till AMIS (EU-finansierad fond via Migrationsverket) för ett projekt som syftar till att skapa konkreta överenskommelser mellan nyckelaktörer på kommunal nivå.

5 Planerade och genomförda aktiviteter

5.1 Planerade aktiviteter 2016 - 2017

I den första projektansökan är aktiviteterna inte tydligt listade. Det som nämns är att kansliet ska:

1. Bygga en gemensam kunskapsbas kring utmaningar och möjligheter som grund för prestigelös dialog
2. Få till en smidig kunskaps- och erfarenhetsförmedling mellan organisationer
3. Förmedla fakta, statistik och aktuell forskning som är behovsanpassad och lätthanterlig
4. Samla kunskap om hur lösningar för samverkan och erfarenhetsutbyte inom integrationsområdet ser ut i andra län.

Kanslifunktionen skulle vara ett strategiskt stöd i genomförandet av Vägen in, inte arbeta operativt inom de olika samverkansområdena.

5.2 Genomförda aktiviteter 2016 – 2017

1. Bygga en gemensam kunskapsbas kring utmaningar och möjligheter som grund för prestigelös dialog

Många intervjupersoner menar att arbetet med överenskommelsen kantades av utmaningar under 2016 som följd av det stora antalet nyanlända under 2015. Flera av Dalarnas kommuner hade stor inflyttning av personer med uppehållstillstånd i kombination med asylboenden vilket skapade akuta problem som behövde lösas. Vissa, särskilt representanter för kommunerna, menar att det gjorde det svårt att komma igång med arbetet med överenskommelsen.

Den regionala överenskommelsen hamnade vid sidan om – fokus blev på att skapa tak över huvudet och mat i magen för alla människor som kom. (Tjänsteperson i en kommun)

Andra menar att processen med att ta fram överenskommelsen hade lett till att de olika aktörerna visste om varandra och hade en personlig relation vilket underlättade den akuta problemlösning som behövdes.

Ett tredje perspektiv, som framför allt företräds av civilsamhället är en besvikelse över att överenskommelsens ambitioner om samverkan inte realiserades när det som bäst behövdes. Trots att de drev ett tungt lass under flyktingvågen upplevde de inte att varken Länsstyrelsen Dalarna, Region Dalarna eller kommunerna bjöd in till samverkan.

Vi var rätt frustrerade från civilsamhället under 2015/2016 då när flyktingsituationen såg ut som det gjorde. Det är ingen nyhet att civilsamhället bar ett enormt ok när det gällde att säkerställa grundläggande rättigheter för att kommunerna inte hann med. Vi hade Vägen in men vi såg inte röken av det – om det skedde något så bjöds vi inte in. (Intervjuperson från civilsamhället)

Kansliet fokuserade på att försöka få igång arbetsgrupperna inom de tematiska områdena och samtliga hade en sammankallande, de flesta på chefsnivå inom Region Dalarna, landstinget eller Högskolan Dalarna. Samtliga arbetsgrupper kom igång i någon form förutom den inom "Vägen till bostad" och i mitten av 2017 hade de flesta arbetsgrupper tagit fram en handlingsplan som antingen var fastställd eller ute på remiss. Inom ramen för "Vägen till bostad" valde två personer från styrgruppen (en från Region Dalarna och en från Länsstyrelsen Dalarna), efter att arbetsgruppen aldrig kommit igång, att ordna möten med bostadsbolagens VD:ar. Det visade det sig då att överenskommelsen hade varit felformulerad; det gick inte att rikta insatser bara mot en grupp eftersom det skulle ha lett till en polarisering av bostadsområden. Därför övergick man till att arbeta för hållbara bostadsområden istället för att enbart fokusera på nyanlända.

Även om övriga arbetsgrupper kom igång verkar sedan något ha hänt. Arbetsgrupperna upplöstes mer eller mindre snabbt. I slutet av 2017 beskriver den då nyrekryterade projektledaren på Region Dalarna att denne ärver ett skadat varumärke eftersom överenskommelsen inte längre upplevs som relevant och anpassad till de nya omständigheterna efter den stora migrationsvågen. Ingen av intervjupersonerna kan beskriva exakt vad som hände men det nämns att det blev allt svårare att få till träffar i arbetsgrupperna på grund av tidsbrist och andra prioriteringar. En person beskriver det som att det var svårt att få till "momentum". Det blev också svårt att få till Dalarnas mångfaldsråd som var tänkt att bestå av sammankallande från de olika arbetsgrupperna.

Den fungerade inte eftersom Vägen in inte kändes relevant för de deltagande och för att många av de inte ha de ett reellt intresse av att befinna sig där utan var endast utsända av sina organisationer. Detta var i början på 2017 då Vägen in kanske mådde som sämst och kändes irrelevant för många efter 2015-16. (Medarbetare på projektkansliet)

Sammanfattningsvis verkar man inte fullt ut ha lyckats med att bygga en gemensam kunskapsbas kring utmaningar och möjligheter som grund för prestigelös dialog. Samtidigt verkar processen med att ta fram överenskommelsen ha bidragit till bättre förutsättningar för att lyckas med etableringsprocessen även under tuffa omständigheter.

2. Få till en smidig kunskaps- och erfarenhetsförmedling mellan organisationer

Det finns exempel på konkreta resultat inom ramen för arbetsgrupperna:

- **Vägen till hälsa:** Landstinget hade, vid projektperiodens slut 2017, lyckats med att erbjuda hälsoundersökningar till nyanlända. De har tagit fram kommunikationsmaterial och insatser gällande information om sjuk- och tandvården i Sverige. Det fanns då också framtaget material som underlättade kommunikationen med nyanlända inom sjukvården.
- **Vägen till utbildning:** Dalavux samordnade utbildning i samhällsorientering och arbetade med frågan om validering och att etablera och driva projektet "Dala Valideringscentrum".

Det går dock inte att se att det fullt ut sker en smidig kunskaps- och erfarenhetsförmedling mellan organisationer.

3. Förmedla fakta, statistik och aktuell forskning som är behovsanpassad och lätthanterlig

Under 2016 påbörjades ett arbete med att ta fram en integrationsanalys för Dalarna. Detta arbete var dock inte klart vid projektperiodens slut och blev inte färdigt förrän under 2019 eftersom den som ansvarade för rapporten fick andra uppdrag som ansågs vara högre prioriterade. Ambitionen att förmedla fakta, statistik och aktuell forskning som är behovsanpassad och lätthanterlig kan därmed inte sägas vara uppfyllt.

4. Samla kunskap om hur lösningar för samverkan och erfarenhetsutbyte inom integrationsområdet ser ut i andra län.

Kansliet deltog i Reglab-nätverket för integration med representanter för de flesta regioner i landet. I övrigt finns det ingen dokumentation om att kansliet under denna period ska ha samlat kunskap om hur lösningar för samverkan och erfarenhetsutbyte inom integrationsområdet ser ut i andra län.

5.3 Planerade aktiviteter 2018 - 2020

I den andra projektansökan fanns fem fokusområden som skulle ändras vid behov under projektperioden;

- **Länsövergripande samverkansprocess:** innebar att det skulle skapas samverkan på övergripande nivå för att stärka den gemensamma förståelsen och arbetet med integration på systemisk nivå.
- **Revideringsprocess:** revidering av överenskommelsen skulle påbörjas under 2018.
- **Kunskap och spridning:** handlade om att sprida kunskap om insikter i migrations- och integrationsforskningen till de aktörer som behövde informationen i syfte att stärka den regionala utvecklingen.
- **Interkommunalt utvecklingsarbete:** syftade till ökat kommunalt deltagande i den regionala utvecklingen och ökad mellankommunal samverkan inom integrationsområdet.
- **Stöd till de fem samverkansområdena:** varje samverkansområde skulle få en ansvarig person från kansliet som skulle samla aktörer i en tematisk grupp som skulle sätta egna uppföljningsbara mål kring hur de ville öka sin samverkan.

Utöver detta skulle kansliet

- Driva på, förankra, utveckla och aktualisera den regionala överenskommelsen Vägen in
- Driva det regionala utvecklingsarbetet inom fältet
- Anordna seminarier och konferenser
- Anordna utbildningsinsatser och träffar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte
- Fungera som stöd vid finansiering av projektmedel
- Ta fram behovsanalyser och statistik
- Sammanställa, i samarbete med andra aktörer, nödvändiga studier, analyser, rapporter och informationsmaterial

- Bedriva omvärldsbevakning, best practice
- Kartlägga och synliggöra roller, ansvar och uppdrag för de olika aktörerna
- Stödja och utveckla integrationsarbetet inom de organisationer som skrivit under men också nya som kan tillkomma
- Hitta och utveckla synergier, samverkansformer och samarbeten som gynnar och effektiviserar integrationen av nyanlända
- Bevaka globala, europeiska och nationella förändringar trender, lagstiftning och regelverk som kan påverka länets utveckling
- Arbeta för att lyfta länets behov och erfarenheter till den nationella politiken

Återigen tydliggjordes att kansliet inte skulle ersätta befintliga aktörers arbete och ansvar och inte heller arbeta operativt inom samverkansområdena.

5.4 Genomförda aktiviteter 2018 - 2020

Under den andra projektperioden ändrades ansatsen. Först beslutade medarbetarna på kansliet att ta tillbaka samordningen av arbetsgrupperna till kansliet istället för att lita på frivilliga från kommunerna och myndigheter som inte hade tid avsatt för detta i sina tjänster. Men inte heller det fungerade och efter en kort tid beslutade kansliet sig för att helt sluta att arbeta med arbetsgrupperna och istället satsa på samverkan och nätverkande inom samtliga områden gemensamt. Kansliets medarbetare hade sett att i kommunerna var det max en eller två personer som förväntades arbeta med alla fem tematiska områden och då blev det för tungrott att ha olika möten för de olika tematiska områdena. Kansliet såg också att frågorna gick in i varandra och var beroende av varandra, vilket ytterligare stärkte deras uppfattning om att samverkan borde ske på den övergripande nivån. **Stöd till de fem samverkansområdena prioriterades alltså ner till förmån för en länsövergripande samverkansprocess** med fokus på de underskrivande aktörerna och civilsamhället.

Dessutom valde kansliet att själva börja driva vissa frågor av vikt internt och med andra aktörer t.ex. Arbetsförmedlingen. Det tycks alltså ha skett ett skifte från att **skapa förutsättningar** för implementering av överenskommelsen till att **driva implementering** av överenskommelsen.

Den länsövergripande samverkansprocessen bestod av en serie av processdagar med undertecknande parter för Vägen in samt civilsamhället som påbörjades i juni 2018. Tanken var att skapa delaktighet, kännedom om varandras verksamhet, bygga relationer och byta erfarenheter. I samarbete med två utomstående konsulter genomfördes fem processtillfällen varav det sista mötet var på två dagar. Många deltog på flera eller alla processdagarna, men det kom också till nya deltagare. På varje processdag deltog 25 till 40 personer.

Syftet med processdagarna var att:

- Stärka helhetsförståelsen gällande integrationsarbetet i regionen
- Stärka samordning och samverkan mellan regionala och lokala aktörer
- Få en bild av inom vilka områden vi behöver samverka
- Stärka förståelsen för varandras olika uppdrag, roller och förutsättningar
- Stärka tillit i samverkansarbetet och mellan aktörer
- Stärka förankring av eventuella nya arbetssätt och tillvägagångssätt i aktörernas hemorganisationer

- Utveckla och förbättra mötesformer och former för samspel och interaktion
- Gemensam beskrivning och målsättning och förverkligande av den regionala överenskommelsen i regionens integrationsarbete

Det fanns olika uppfattning om dessa processdagar. Av kansliet beskrivs dagarna som en stor framgång där aktörerna lärde känna varandra, fick en ökad förståelse för varandras verksamhet, delade erfarenheter och tog egna initiativ till olika former av samarbeten. Denna uppfattning bekräftades av vissa mötesdeltagare från kommunerna som upplevde processdagarna som viktiga och meningsfulla.

I den sociala sammanhållningen har det varit viktigt att kunna träffas, få ett stöd, kunna diskutera frågor som det annars inte finns tid eller förståelse för att kunna göra. (...) Jag tror inte att man ska underskatta samtalets kraft – vi förflyttar oss även om vi inte märker det. Samtalet har en funktion i sig, inte bara vägen mot ett mål. Vi bygger upp kontakter, det väcker nya tankar och idéer. Samtalet med andra och kontakten med andra har varit så värdefullt. Vi har kunnat skapa en öppen "vi-känsla". En av de andra deltagarna sa någonstans i mitten – han var väldigt ensam "det här känns som att komma till en stor släkträff". Vi var inte exakt samma människor varje gång, men vi var en kärna och när det kom nya var det spännande att få deras perspektiv. Det gjorde att, som jag förstod det, kände de nya en tillhörighet. Hälften byttes ut under processen och ändå upplevde vi att vi var samma grupp. (Tjänsteperson i en kommun)

Deltagarna från civilsamhället bekräftar denna bild och menar att dessa processdagar gjorde stor skillnad för deras verksamhet. Genom dessa processdagar skapade organisationerna kontakter som de sen hade nytta av under många år. För civilsamhället resulterade processdagarna i flera nya samverkansprojekt med exempelvis kommuner som kanske inte annars hade blivit av.

Vi deltog på samtliga dagar och deltog väldigt aktivt. Vi tog tillfället i akt att nyttja dessa arenor på bästa sätt. Där såg vi en massa positiva öppningar för att samarbeta med kommuner, skapa gemensamma projekt, lyfta vår kapacitet och möjligheter att skapa bättre integrationsarbete. Vi fick till ett flertal projekt som finansierades av bland andra Länsstyrelsen och Allmänna Arvsfonden tillsammans med fyra olika kommuner. (Intervjuperson från civilsamhället)

För civilsamhället blev också processdagarna början på en förändringsresa där de gick från att endast driva påverkansarbete gentemot kommunerna till att samverka med dem för att bli en del av lösningen. Tack vare processdagarna upplevde de att kommunerna fick ögonen för civilsamhällets kapacitet och vilket stöd som fanns att få i integrationsarbetet.

Vi insåg att vi behövde vara en del av lösningen. Vi la våra krav åt sidan och visade att vi är en aktör som har kompetens kring frågan, metoder och utbildningar. Vi vill vara med och stötta upp och hjälpa. Vi var inte längre hotfulla utan en relevant samarbetspartner. Det finns ett tydligt före och efter när det gällde synen på vår kapacitet. (Intervjuperson från civilsamhället)

Bilden av processmötena som en genväg till nya kontakter och ett värdefullt nätverk bekräftas av andra aktörer:

Genom många och ambitiösa processmöten så lyckades man verkligen skapa kontaktytor. Var man lite vaken och på hugget kunde man få massor att hända genom att kontakta varandra och fortsätta arbetet utanför processerna. Mötena blev en genväg till kontakter som var väldigt effektiv. (Intervjuperson)

Men det finns också kritik mot både upplägg och resultat.

De stora processdagarna tyckte inte jag var bra, jag söker konkretion. Vi behöver inte prata om vad vi känner. Jag tycker istället att vi skulle skapa gemensamma, externt finansierade projekt och bli tydliga. Det var supertrevligt, bra ordnat, god mat och glad stämning. Ålskvärda personer. Men det blev för luddigt. (Intervjuperson)

Det finns alltså flera som menar att dessa processdagar *stärkte helhetsförståelsen, ökade förståelsen för olika uppdrag, roller och förutsättningar* och att metoderna var sådana att de *stärkte tilliten mellan aktörerna*. Det skapades dock ingen konkret plan för *områden där aktörerna skulle samverka*. Många menade att gruppen var alltför spretig för att det ens skulle ha varit möjligt.

En frustration som vissa intervjupersoner ger uttryck för är att "det inte har gjorts mer" inom ramen för överenskommelsen. Ansvaret för detta läggs inte på kansliet. De flesta intervjupersoner anser att det var upp till aktörerna själva att samordna sig och samverka.

Öhlén och Vesterholm (2021, s. 5) menar dock i sin utvärderande fallstudie av överenskommelsen att arbetet har präglats av en brist på gemensam målsättning och att detta, har inneburit att potentialen i styrningsmodellen "governance" inte har kommit till sin rätt.

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.

I slutet av projektperioden enades den aktiva kärnan av deltagare om att två områden var särskilt prioriterade för samverkan; värderingsarbete och kompetensförsörjning men inget fokuserat arbete kom igång inom dessa områden. Det verkar alltså inte som att man i särskilt stor utsträckning har lyckats åstadkomma en *gemensam beskrivning och målsättning för förverkligande av den regionala överenskommelsen i regionens integrationsarbete*.

Processdagarna ledde till några konkreta resultat av erfarenhetsutbyte där aktörerna inspirerades av varandra. Exempelvis inspirerades Mora av en bostadsbank som Falun tagit fram (vilket dock inte fick samma lyckade resultat i Falun). Falun kopierade Avestas projekt; "Vilka är vi?" som är en dialogutbildning för att diskutera värderingar tillsammans med kommunens egna medarbetare. Men det var upp till deltagarna själva att ta vara på träffarna, använda kunskapen och bygga relationer. Det går därför inte riktigt att se att processdagarna skulle ha stärkt *förankringen av eventuella nya arbetssätt och tillvägagångssätt i aktörernas hemorganisationer*.

När det gällde *mötesformerna och formerna för samspel och interaktion* passade mötena väl för deltagare som hade ett starkt eget driv att utnyttja gruppdiskussioner, lunchpauser och kafferaster till att fördjupa sin kunskap, dela erfarenheter och fördjupa sitt nätverk. Deltagare som hade förväntat sig en metod som skulle leda till en konkret, gemensam handlingsplan och strukturerade projekt var generellt besvikna och frustrerade över upplägget. Det fördes en diskussion kring detta under processdagarna för att öka förståelsen för metoden som präglade processdagarna men deltagarna upplevde ändå processdagarna på vitt skilda sätt. Vissa aktörer beskriver dem som helt avgörande för deras fortsatta arbete och andra beskriver träffarna som "spännande och trevliga" men att de inte gav så mycket.

Det ordnades ytterligare två nätverksträffar; en på våren 2019 och en på hösten 2019. Den första nätverksträffen sågs som en uppstart på en eventuell revidering av överenskommelsen. Aktörerna delades upp utifrån organisatorisk tillhörighet för att prata om hur arbetet skulle kunna tas vidare. På hösten hade dock revideringsarbetet stannat av och den nätverksträffen handlade om hur arbetet med Agenda 2030 och integrationsarbetet kunde kopplas ihop.

Utöver det som redan var planerat i projektplanen utökades kansliet med en person som fick uppdraget att fokusera på kommunerna. Denna person började med att göra kommunbesök på samtliga kommuner i länet och sammanställde därefter en rapport som beskrev hur integrationsarbetet såg ut samt vilka områden som det fanns intresse att samverka kring. Därefter ordnades kommunala nätverksträffar för att möjliggöra konkret samverkan. Tre träffar ägde rum under våren och början av hösten 2019. De flesta kommunerna deltog på dessa träffar, varje gång var det bara två eller tre kommuner som saknades. Det var olika sorts deltagare; både chefer och handläggare vilket skapade vissa utmaningar eftersom nivån av mandat skiljde sig åt. På första träffen tog deltagarna fram de områden som man ville samverka vidare kring; kompetensförsörjning, vuxenutbildning och språkutveckling. På den

andra träffen var temat kompetensförsörjning och den tredje träffen fokuserade på utrikesfödda kvinnor.

Under början av 2020 ordnades träffar som kallades för sektorsmöten. Tanken var återigen att dra igång en revideringsprocess. Tre möten genomfördes med kommuner där kommunerna själva kunde välja vilket möte de ville delta på beroende på vilken geografisk plats och vilket datum som passade bäst. Det genomfördes också ett möte med anställda på Region Dalarna. Mötet med civilsamhället blev inställt när Covid-19 slog till och restriktioner för fysiska möten infördes. Därefter tappade revideringsprocessen fart och inga fler sektorsmöten genomfördes.

Istället genomfördes två digitala nätverksträffar tillsammans med Länsstyrelsen med fokus på aktuella frågeställningar. Ambitionen var att skapa dialogmöten men kansliets medarbetare upplevde att det var svårt att få igång samtal och att dessa möten tenderade att bli mer av informationsträffar.

Kansliet upplevdes som ett viktigt stöd under hela projektperioden. Medarbetarna på kansliet har fungerat som en länk mellan aktörerna och Region Dalarna. Kansliet har kunnat hänvisa vidare och använda sina kontakter inom den egna organisationen för att stärka samverkan med de deltagande aktörerna. Det verkar alltså som att projektet som helhet (och inte bara processdagarna) stärkte *samordningen och samverkan mellan Region Dalarna och de lokala aktörerna*. Samma resultat finns för Länsstyrelsen Dalarna men inte i samma omfattning, förmodligen eftersom de inte hade bemanning på kansliet under större delen av projektperioden.

Många av de kommunala aktörerna uttrycker sin uppskattning för det stöd som kansliet har gett i integrationsarbetet. De tjänstepersoner och chefer som har deltagit aktivt på processdagar och efterföljande kommunala nätverksträffar upplever att de har kunnat stöta och blöta svåra frågeställningar och hittat kraft och inspiration från varandra. Flera intervjupersoner menar att kansliets förhållningssätt har varit avgörande för de resultat som blivit.

Folket som har funnits på regionen och Länsstyrelsen har varit besjälade av en prestigelöshet och det har lett till öppet samtalsklimat, korta telefonsamtal där man kan bolla hur man kan göra eller kunnat samarbeta. (Intervjuperson)

Ibland har kommunerna, som nämnts ovan, använt sig av ett koncept som en annan kommun tagit fram. Däremot verkar det **interkommunala utvecklingsarbetet**, trots alla satsningar på kommunbesök och kommunala nätverksträffar vara begränsat. De resultat som går att finna handlar om bollande och nätverkande, inte formell samverkan och samordning. En intervjuperson menar att det är för svårt med interkommunal samverkan, särskilt när det saknas avsatt tjänsteutrymme för den typen av samverkan.

När man kommer till samverkan över kommungränser är det svårt att få till det konkret. Ofta säger vi att vi ska samverka men vi får inte förutsättningar att samverka. Då behöver vi avsätta tid för det. Det är inte alltid som det blir tydligt. Om man inte har det i sin tjänst så prioriterar man det inte. Man behöver också ses några gånger för att se om det kan bli något. (Tjänsteperson i en kommun)

Samma person menar att det har varit en alltför spretig grupp för att konkret samverkan ska vara möjlig.

Det kan vara spretigt för att det kommer helt olika personer, integrationssamordnare, politiker är inbjudna men kommer inte, ibland helt andra personer från kommunen. Har varit en spretig grupp. (Tjänsteperson i en kommun)

Arbetet med **kunskap och spridning** gick inledningsvis långsamt men tog fart när Högskolan Dalarna gick in med delfinansiering i form av tid under de sista två åren av projektet. För Högskolan Dalarna har projektet inneburit många kontaktytor och mycket ny kunskap. Det har också genererat ny projektfinansiering. Genom stöd från kansliet fick Högskolan Dalarna först 1,6 miljoner kronor från Europeiska Socialfonden. Därefter kom Högskolan Dalarna med i det

EU-finansierade forskningsprojektet MATILDE (Migration Impact Assessment to enhance Integration and Local Development in European Rural and Mountain Regions). Projektet som finansieras inom ramen för Horizon 2020 handlar om vägen till arbete i rurala områden (fjäll- och alplandskap i Italien och svenska glesbygden). Högskolan Dalarna har också, inom ramen för Vägen in, tillsammans med Institutet för framtidsstudier och World Values Survey arbetat för en kartläggning av migranternas integrationserfarenheter och väg till arbetsmarknaden. Högskolan Dalarna ser att Vägen in har varit en bra arena för att få ut kunskap och kunskapshöjande bidrag utanför akademien på träffar som ordnades inom ramen för Vägen in.

Under 2019 tog Region Dalarna fram två rapporter "Nulägesbeskrivning av integrationen i Dalarna, ett regionalt perspektiv" och "Diskriminering på arbetsmarknaden". Dessa publicerades i Regionala utvecklingsförvaltningens rapportserie och presenterades i en rad webinarier. Det har varit uppskattat att Region Dalarna har kopplat ihop deltagarna med den egna analysverksamheten.

Regionen har två statistiker som har varit med på träffar – nu vet jag var jag kan vända mig för att få aktuell statistik både vad gäller min egen kommun och regionen i stort. (Tjänsteperson i en kommun)

Utmaningarna i styrstrukturen för projektet som nämndes ovan har också påverkat ett av fokusområdena; **revideringsprocessen**. Här fick projektgruppen motstridiga signaler under hela projektperioden vilket gjorde att det inte blev någon revideringsprocess. När överenskommelsen löpte ut 31 december 2020 ersattes den inte av ett nytt dokument.

I kansliets arbetsplan fanns övriga arbetsuppgifter där följande verkar ha genomförts helt eller delvis:

- *Driva på, förankra, utveckla och aktualisera den regionala överenskommelsen Vägen in:* detta gjordes framför allt genom de fem processdagarna.
- *Kartlägga och synliggöra roller, ansvar och uppdrag för de olika aktörerna:* detta gjordes framför allt genom de fem processdagarna.
- *Driva det regionala utvecklingsarbetet inom fältet:* detta verkar framför allt ha gjorts genom att medarbetarna på kansliet själva gick in och drev frågor inom ramen för Region Dalarna.
- *Bedriva omvärldsbevakning, best practice:* inom ramen för projektet skedde omvärldsbevakning både kring kommunernas arbete och frågor som påverkade deras arbete t.ex. förändringar i lagstiftning, Arbetsförmedlingens uppdrag och organisering, påverkan av Covid-19 på målgruppen, hur demografin utvecklade sig, vad som gjordes inom kompetensförsörjningen på olika nivåer, Migrationsverkets prognoser m.m. Utifrån omvärldsbevakningen beslutade kansliet om insatser i projektet, t.ex. teman för kommunträffar och nyhetsbrev.
- *Anordna seminarier och konferenser:* utöver processdagarna som ägde rum 2018 ordnade kansliet t.ex. en konferens under temat "Social sammanhållning och delaktighet" och åtta kommunala nätverksträffar under 2019 och 2020. Länsstyrelsen Dalarna har också genomfört sina ordinarie möten med kommunerna.
- *Anordna utbildningsinsatser och träffar för kunskaps- och erfarenhetsutbyte:* utöver processdagarna ordnade kansliet webinarier i samband med lanseringen av de olika rapporterna under våren 2020.
- *Funka som stöd vid finansiering av projektmedel:* här har projektet resulterat i "ringar på vattnet" i form av nya projekt som fått extern finansiering. Här återfinns framför allt

de ovan nämnda forskningsprojekten ovan som utvecklats delvis inom ramen för Vägen in.

- *Ta fram behovsanalyser och statistik:* detta har framför allt gjorts inom ramen för de två rapporterna som Region Dalarna tog fram.
- *Sammanställa, i samarbete med andra aktörer, nödvändiga studier, analyser, rapporter och informationsmaterial:* detta har framför allt gjorts inom ramen för samarbetet med Högskolan Dalarna.
- *Bevaka globala, europeiska och nationella förändringar trender, lagstiftning och regelverk som kan påverka länets utveckling:* kansliet informerade och spred kunskap om europeisk och nationell lagstiftning samt politiska prioriteringar. Exempel på förändringar var de begränsade upphållstillstånden, gymnasielagen, ersättningsnivåer till kommuner m.m.
- *Arbeta för att lyfta länets behov och erfarenheter till den nationella politiken:* detta skedde framförallt i Region Dalarnas åiterrapportering till Tillväxtverket i rollen som regionalt utvecklingsansvarig aktör men också genom att kansliet hade dialog med andra myndigheter och bedrev lobbyarbete på träffar och konferenser.
- *Stödja och utveckla integrationsarbetet inom de organisationer som skrivit under men också nya som kan tillkomma:* kansliet har framför gjort detta i relation till kommunerna genom kommunträffarna och genom att fungera som bollplank.

Sammanfattningsvis har de flesta planerade aktiviteter genomförts men ett stort skifte i inriktning skedde när arbetet förflyttades från de tematiska arbetsgrupperna som motsvarade områdena i överenskommelsen Vägen in. Processdagarna och kansliets övriga arbete handlade mer om integrationsfrågan på en mer övergripande nivå och ledde inte till att specifika aktörer började samverka inom ett specifikt område annat än i ett fåtal fall. Kansliet menar att denna förändring var nödvändig eftersom det inte fanns tillräckligt med intresse för arbetsgrupperna. Andra menar att denna förändring ledde till att samverkan kring konkreta frågeställningar uteblev.

6 Målgrupper

Intresset hos tilltänkta målgrupper har varierat. Region Dalarna, Länsstyrelsen i Dalarna och Högskolan Dalarna har varit aktiva som sammankallande och ägare av projektet. Kommunerna har deltagit om än i varierande grad. Civilsamhället, som inte finns med som underskrivande parter i överenskommelsen och därmed inte var tilltänkt målgrupp, har varit mycket aktiva. De är också den aktör som menar att överenskommelsen har gjort mest konkret nytta i deras verksamhet eftersom de har kunnat hänvisa till överenskommelsen för att kunna driva på samverkan.

Vi har använt oss av Vägen in som en självklar grund när vi har gjort lokala överenskommelser med övriga civilsamhället, när vi har tittat på hur vi kan arbeta med kommunen och skolan.
(Representant för civilsamhället)

Näringslivet har dock varit i princip helt frånvarande. Arbetsförmedlingen har deltagit genom att informera om sitt uppdrag och vilka insatser de kan bidra med men samverkan har skett med en tjänsteperson som varit placerad i Värmland och har inte gett resultat på regional eller lokal nivå. Migrationsverket har deltagit genom informationsspridning på Länsstyrelsens nätverksträffar. Försäkringskassan verkar inte ha deltagit i princip alls. De statliga myndigheterna har alltså inte blivit de samverkansparter som från början var avsikten. Detta kan bero på intresse och resurser men har förmodligen också att göra med hur dessa statliga myndigheter är organiserade; deras organisatoriska indelning motsvarar inte geografiska

regioner och det har därför inte funnits självklara personer som kunde fungera som dialogparter.

7 Kommunikation

Kommunikation med viktiga aktörer skulle ske genom

- *Nyhetsbrev fem gånger per år:* under 2019 kom det ut fyra nyhetsbrev och under 2020 tre nyhetsbrev. Dessa nyhetsbrev innehöll uppdateringar om kansliets arbete, aktuell statistik, information om viktiga förändringar i lagstiftning, politiska beslut och förändringar i myndigheters uppdrag och arbetssätt. Nyhetsbrev innehöll också information om pågående insatser i länets kommuner.
- *Rådslag två gånger per år med Landshövdingen som värd:* dessa har genomförts som planerat med undantag för våren 2020 när Covid 19 precis hade slagit till
- *Via projektets hemsida:* viss kommunikation har skett via projektets hemsida
- *Genom undertecknande parter interna kanaler:* det finns inget som tyder på att väsentlig kommunikationsspridning har skett genom undertecknande parter interna kanaler
- *Genom framtagande av rapporter, skrifter och informationsmaterial:* se ovan

8 Resultat



Vi ska nu försöka resonera kring resultaten utifrån projektlogiken såsom vi i denna externa utvärdering har tolkat den.

8.1 Önskade effekter

Vi kommer inte att utvärdera huruvida önskade effekter har uppnåtts eftersom detta ligger inom ramen för uppföljningen av den regionala utvecklingsstrategin (RUS).

8.2 Förväntade resultat

Vi har en del data som vi kan använda för att analysera de förväntade resultaten såsom de angavs den andra projektansökan:

- Ökad tillväxt i länet pga. fler nyanlända i arbete
- Förbättrad befolkningsstruktur då fler nyanlända stannar i länet
- Ökad resiliens i hela integrationssystemet
- En välfungerande etableringsprocess

Indikatorn "en välfungerande regional samverkan" ligger nära målet med överenskommelsen och resultaten beskrivs tillsammans med resultaten av överenskommelsen.

Ökad tillväxt i länet pga. fler nyanlända i arbete

Tillväxten i Dalarna har under perioden 2015 till 2020 utvecklats positivt; bruttoregionalprodukten (BRP) per capita har stigit från 350 tkr år 2015 till 399 tkr år 2019. Det är troligt att detta delvis beror på att fler nyanlända har kommit i arbete. När det gäller arbetsmarknaden har vi inte tillgång till siffror för 2019 och 2020 men antalet utrikes födda på arbetsmarknaden som invandrat de senaste 10 åren var år 2018 drygt 6600 personer. BRP per capita var samma år 385 tkr, vilket grovt räknat innebär att dessa personer bidrog med ungefär 2,5 miljarder kronor till en BRP som detta år låg på totalt 114 miljarder kronor. Uppskattningen av effekten av nyanländas bidrag till BRP är förstås inte en perfekt siffra eftersom vi inte vet den exakta BRP per capita för dessa individer och deras bidrag skulle kunna vara lägre än genomsnittet men det är sannolikt att etableringen på arbetsmarknaden har haft positiv inverkan på tillväxten. Vi kan också se att sysselsättningen ökar under samma tidsperiod.

Kommun	(Alla)	Andel sysselsatta 20-64 år							
Grund för bosättning	Flyktingar								
Summa av Antal	Kolumnetiketter								
Radetiketter	Förvävsfrekvens	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
0-2 år		9%	9%	8%	7%	8%	12%	18%	24%
3-6 år		31%	30%	26%	33%	38%	44%	46%	50%
7-10 år		47%	49%	45%	47%	50%	53%	53%	55%
11-15 år		55%	55%	54%	59%	58%	60%	61%	61%
16+ år		70%	72%	73%	74%	75%	75%	75%	75%

Det går inte att veta vilken påverkan projektet och överenskommelsen Vägen in har haft på dessa resultat men det tycks som att integrationsprocessen fungerar bättre och bättre.

Förbättrad befolkningsstruktur då fler nyanlända stannar i länet

Vi kan också se hur befolkningsstrukturen ändras till följd av nyanländas in- och utflyttningsmönster. Inrikes flyttnetto för nyanlända visar skillnaden mellan antal nyanlända som flyttar ut från Dalarna till andra län och de som flyttar in till Dalarna från andra län. Tabellen utgår ifrån tid i Sverige sedan senaste invandring, det är alltså möjligt att de invandrat till Sverige vid flera tillfällen, i så fall är nedan tid i Sverige sedan senaste invandringsår.

Vistelseid i Sverige	2015	2016	2017	2018	2019
0-2 år	609	-280	-679	-393	-151
3-5 år	-90	-61	-126	-248	-315
6-9 år	-83	-44	-33	-148	-159
10-15 år	-13	-30	-52	-69	-139
16+ år	22	-22	-39	-16	-61

Det vi ser i tabellen är en negativ trend där fler nyanlända flyttar ut än flyttar in till Dalarna. Det verkar som att den stora utflyttningen sker 0 till 5 år efter att uppehållstillstånd har beviljats. Detta tyder på att Dalarna inte har lyckats bli tillräckligt attraktiva som permanent bostadsplats eftersom fler nyanlända flyttar ut än flyttar in till länet. Detta är bekymmersamt eftersom befolkningsprognoserna påverkas negativt av en minskad migration.

Ökad resiliens i hela integrationssystemet och en välfungerande etableringsprocess

Det finns olika bild av hur resiliensen i integrationssystemet och etableringsprocessen har utvecklats under perioden 2015-2020. En fullskalig kartläggning av hur integrationssystemet och etableringsprocessen har utvecklats sedan 2015 har inte rymts inom ramen för detta uppdrag. Men intervjupersonerna har gett sin bild av hur utvecklingen har sett ut.

En del anser att det var en framgång att det ens gick att hantera det stora antalet nyanlända i början av perioden och att själva processen där Vägen in hade tagits fram gjorde att aktörerna visste om varandra och kunde lösa utmaningar tillsammans.

Vi gjorde bra aktiviteter. Framför allt med kommun och Migrationsverket. Exempel på frågor som vi behövde lösa var:

- Hur ansöker de nyanlända bäst till SFI? Hur lång kötid är det? Vad kan de göra under tiden de väntar? Vad är bra aktiviteter att kombinera det med?
- Hur ser bussförbindelser ut? När kan aktiviteter börja/sluta? Här var kommunerna i kontakt med regionen för att försöka lösa det. Vi såg behovet gemensamt också förde kommunerna dialogen vidare. (Intervjuperson)

Som beskrevs ovan kan vi också se en del konkreta resultat. Inom ramen för Vägen till hälsa lyckades Landstinget erbjuda hälsoundersökningar till nyanlända och ta fram bra informations- och kommunikationsmaterial. Inom ramen för Vägen till utbildning samordnade Dalavux utbildning i samhällsorientering och arbetade med frågan om validering och att etablera och driva projektet "Dala Valideringscentrum". När det gällde Vägen till bostad omformulerades målet i samråd med nyckelaktörer så att det istället kom att handla om hållbara bostadsområden.

Samtidigt anser flera intervjupersoner att integrationsarbetet i länet inte har lyckats. Fokus har legat på att lösa praktiska problem istället för att bedriva ett strategiskt integrationsarbete.

Vi vart så färgade av när det kom väldigt många och det behövdes hanteras – det blev volym istället för kvalitet. Vi har hamnat i att "ta hand om" istället för att ha fokus på ett integrationsarbete. För mycket hanterat om att lotsa ut de som kommer istället för att företagsorganisationer, kommuner, region, m.fl. se hur vi kan skapa integration. (Intervjuperson)

Flera intervjupersoner menar att alltför lite fokus har legat på majoritetssamhällets ansvar i integrationsprocessen.

Bilden av Dalarna som SD- och NMR-fäste måste vi aktivt motverka, både våldsbejakande extremism men också vardagsrasismen. (...) Vi hade behövt lyfta det stora innanförskapets ansvar. (Intervjuperson)

Flera intervjupersoner menar att alltför lite fokus har legat på majoritetssamhällets ansvar i integrationsprocessen.

Sammanfattningsvis verkar Vägen in ha haft vissa positiva effekter i form av ökad resiliens i hela integrationssystemet och en välfungerande etableringsprocess men det finns fortfarande utmaningar i att bedriva ett strategiskt integrationsarbete och alltför lite fokus har legat på majoritetssamhällets ansvar i integrationsprocessen.

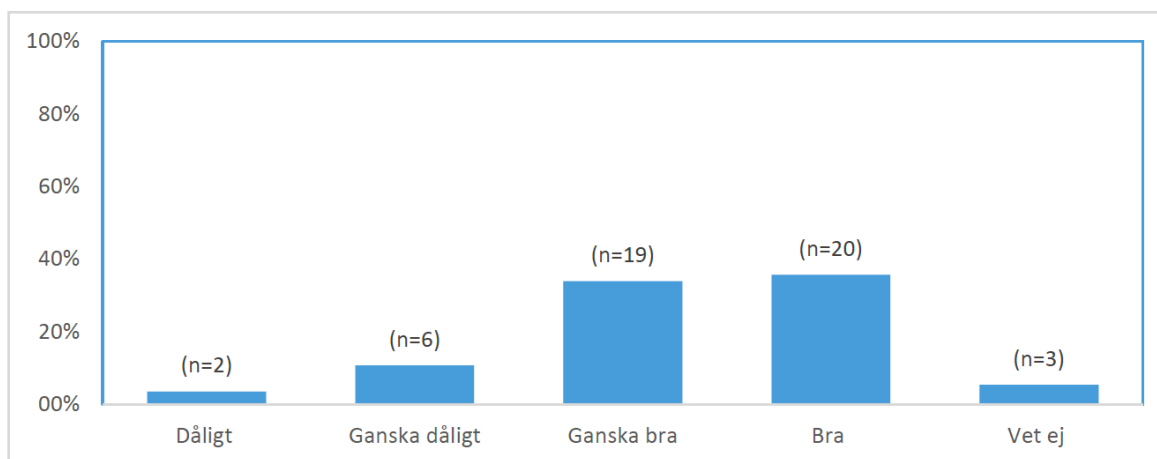
8.3 Överenskommelsens resultat

Målet med överenskommelsen var: *Samverkan och gemensamma utvecklingsinitiativ inom: Vägen till arbete, vägen till språk och utbildning, vägen till en god och jämlik hälsa, vägen till bostad och vägen till social sammanhållning och delaktighet.*

Projektet har inte följts upp på årlig basis med hjälp av kvantitativa indikatorer. I denna slututvärdering används därför data och analys från den enkät som Öhlén och Vesterholm genomförde inom ramen för sin utvärderande fallstudie av överenskommelsen (2021: 24-38). Den enkäten genomfördes 7-25 februari 2020 och 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. Sammantaget 56 personer besvarade enkäten.

Grafen nedan från Öhlén och Vesterholm (2021:32) visar att det generella intrycket av överenskommelsen Vägen in är mestadels positivt men att det också finns kritik.

Deltagarnas generella intryck av överenskommelsen Vägen in (procent)



Denna blandade bild bekräftas av de nyckelpersoner som intervjuats inom ramen för denna utvärdering.

Överenskommelsen beskrivs av de allra flesta som väl formulerad och användbar. Fem kommuner har utarbetat egna integrationsplaner/strategier/policy som baseras på Vägen in. Ytterligare två kommuner är på gång att ta fram sådana styrdokument.

Områdena har varit bra – de täcker upp det vi behöver så att vi inte glömmer någon del och allt behövs för att få det att fungera. (Tjänsteperson i en kommun)

Många menar också att processen har haft ett stort värde. Flera intervjupersoner menar att de har ökat sin kunskap och har fått en bättre överblick över integrationen i Dalarna. Genom mötena har deltagarna byggt ett kontaktnätverk som har haft ett stort värde även om det inte har lett till konkret samverkan där och då. Deltagarna har också kunnat inspirera varandra.

Det som har varit positivt har varit att man har fått ett större grepp om hur det ser ut med integration i Dalarna, det har blivit erfarenhetsutbyte om vad som har varit bra och vad som inte har fungerat. Vi har inspirerat varandra. (Tjänsteperson från en kommun)

Att samverka för att upptäcka behov och få nya insikter är minst lika viktigt för man har kontakter när man väl behöver dem. Har fått andras erfarenheter som man kan använda när man behöver dem. Kanske inte ser att de är användbara direkt. (Tjänsteperson från en kommun)

Men bristen på konkreta resultat som vi såg i beskrivningen av genomförda aktiviteter återkommer som kritik mot processen och arbetet.

Utmaningen har varit att det inte har hänt så mycket från regional nivå. Egenmakt – det står oss själva fritt att hitta våra utmaningar som vi nu vi har gjort – då snor vi upplägget och gör ett projekt av det. Det skulle ha kunnat ske mer om vi hade varit mer aktivitetsinriktat. Det var kanske inte meningen att vi skulle bli ett aktivitetsdokument utan mer "välkommen att samverka kring dessa frågor" (Intervjuperson)

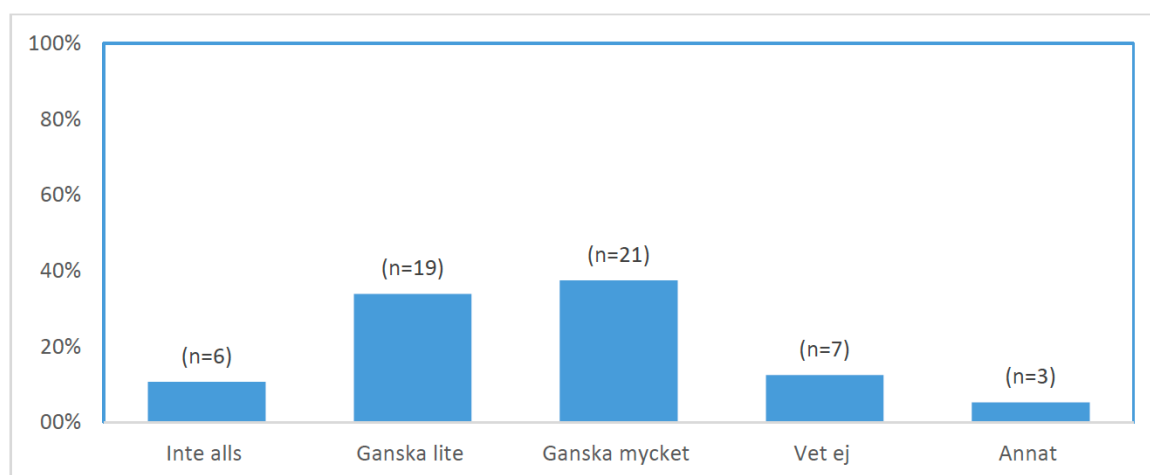
8.4 Projektets resultat

Målet med projektet var: *en kanslifunktion som stödjer ett strategiskt integrationsarbete på regional nivå*. I hela kapitel 4 har vi fått en ingående bild av projektets genomförande och resultat i förhållande till de konkreta projektmålen. Nedanstående analys med tillhörande graf (Öhlén och Vesterholm, 2021 s. 34 - 35) kompletterar den bilden genom att visa hur stor andel av målgruppen som anser att insatserna har varit bra och bidragit till att lösa de problem eller åstadkomma den utveckling som eftersträvas.

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. 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. (...) 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. (...) Det finns även skillnader inom gruppen beroende på vilken sektor man tillhör. 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. Den sektor som upplever mest nytta av projektet är framförallt deltagarna ifrån civilsamhället.

Deltagarnas generella intryck av överenskommelsen Vägen in (procent)



Sammantaget verkar det finnas två lika starka åsikter om överenskommelsen Vägen in. Den ena bilden är att Vägen in varit ett framgångsrikt initiativ som tillåtit kunskapsutveckling och nätverkande i en öppen och tillåtande miljö som lett till resultat som ett aktivitets- och resultatfokuserat projekt aldrig skulle ha kunnat åstadkomma. Den andra bilden är att bristen på tydliga målsättningar samt bristen på aktivitetsorienterad och konkret samverkan gjort att potentialen i överenskommelsen aldrig infriats.

9 Nästa steg

I slutet av år 2020 löpte överenskommelsen ut och ingen ny har tagits fram. Även om det råder olika uppfattningar om huruvida överenskommelsen varit framgångsrik eller inte verkar detta inte vara till följd av en analys att överenskommelsen varit ett misslyckande. Det har inte, inom ramen för denna utvärdering gått att finna att det varit ett medvetet beslut att nu avsluta arbetet med länsövergripande integrationsstrategier och överenskommelser. Det tycks snarare vara en följd av att beslut om revidering aldrig fattats.

Vid det avslutande mötet/rådslaget meddelades att Region Dalarna avser att leda fortsatt samverkan kring integration. Något beslut om särskilda resurser för arbetet har dock inte fattats. Om arbetet fortsätter finns en rad tankar om hur processen borde se ut och vad en reviderad överenskommelse skulle kunna innehålla. Nedan följer exempel på förslag från intervjupersonerna:

- Det behöver finnas en aktör som driver frågan och samverkan inom ramen för en ny överenskommelse. De flesta menar att Region Dalarna skulle kunna stå som ensam ägare av samverkansprocessen. Länsstyrelsen kan i sin egenskap av myndighet bjuda in till högnivåmöten men Region Dalarna har större möjligheter att driva en process som präglas av samverkan, kunskapsutveckling och dialog.
- Samtidigt behöver det politiska ägarskapet bli tydligare, både på regional och kommunal nivå. Löpande uppföljning bör ske och en ny överenskommelse bör

implementeras mer likvärdigt i länets olika kommuner. Här kan Länsstyrelsen, som nämndes ovan, spela en viktig roll i att bjuda in till strategiska möten med politiker på hög nivå.

- Om ett nytt kansli inrättas behöver det vara fortsatt tydligt att ett regionalt kansli kan fungera som en katalysator och vara en injektion för att tänka nytt eller väcka igång ett utvecklingsarbete kring dessa frågor. Men de samverkande parterna får aldrig tro att kansliet ska göra själva arbetet utan det handlar om att skapa utrymme för samverkan på regional nivå som sipprar ner i det lokala.
- En ny överenskommelse bör kopplas till den nya regionala utvecklingsstrategin. Integrationsfrågan bör lyftas in i perspektivet kompetensförsörjning. En ny överenskommelse skulle kunna göras i form av en delstrategi till den regionala utvecklingsstrategin.
- Flera önskar att om en ny överenskommelse ska tas fram ska fokus i processen inte bli på att omformulera områdena som de flesta anser är bra. Istället ska fokus för diskussionerna vara hur överenskommelsen ska implementeras rent konkret.

Oavsett hur Region Dalarna väljer att gå vidare är det viktigt att det tydligt kommuniceras.



Region Dalarna
Box 712
791 29 Falun
Vasagatan 27, Falun

www.regiondalarna.se