



# SAMLA KRAFT!

En vägledning för kommuner och civilsamhället  
om samverkan kring insatser för nyanlända

# INNEHÅLL

## **6 BEGREPP OCH FÖRKORTNINGAR**

## **7 INLEDNING**

### **KAPITEL 1**

#### **8 VILKA AKTÖRER MÖTER ASYLSÖKANDE OCH NYANLÄNDA**

**8 Ankomsten till Sverige**

**8 Asyltiden**

**9 Bosättning och etablering**

**10 Särskilda insatser för hälsa och rehabilitering**

**11 Strukturerad myndighetssamverkan**

### **KAPITEL 2**

#### **14 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR LOKAL SAMVERKAN**

**14 Varför behövs samverkan**

**19 Civilsamhället som en tillgång i mottagande och etablering**

**24 Exempel på hur civilsamhället kan förbättra förutsättningarna för samverkan**

**25 Kommunens ansvar i mottagande och etablering**

**28 Exempel på hur kommuner kan främja civilsamhällets integrationsaktiviteter**

## **KAPITEL 3**

### **31 ETABLERADE METODER FÖR SAMVERKAN**

- 31** Hur kan samverkan gå till?
- 31** Överenskommelser mellan civilsamhället och offentlig sektor
- 34** Koden: Kartlägg och planera din samverkan
- 38** Tips för välfungerande samråd
- 40** Ett samordnat sätt för att hämta in erfarenheter från civilsamhället
- 41** Tips för en välfungerande dialog

## **KAPITEL 4**

### **43 OFFENTLIG FINANSIERING AV IDÉBUREN VERKSAMHET**

- 43** Kommunala bidrag
- 44** Offentlig upphandling
- 46** Samverkan kring verksamhet
- 49** Skillnader mellan modellerna

### **51 REFERENSER**

### **54 NOTER**



# Förord

Flyktingmottagandet under hösten 2015 var en stor utmaning för det offentliga Sverige. De insatser som gjordes runt om i landet av olika aktörer i det civila samhället visar på värdet av den ideella sektorn som en stark kraft i samhället. Det var också en påminnelse om offentlig sektors otillräcklighet i svåra situationer. Tack vare civilsamhällets engagemang har fler aktörer än tidigare fått upp ögonen för det frivilliga arbetets betydelse och vikten av att ta till vara dess möjligheter att bidra till asylmottagandet och inkluderingen av nyanlända. Men det finns fortfarande många tillfällen där offentliga aktörer inte tar till vara föreningslivets kapacitet. Kommuner, landsting, regioner och statliga myndigheter behöver mer kunskap om villkoren för och värdet av civilsamhällets engagemang i frågor som rör bland annat asylsökande och nyanlända.

Många organisationer har förutsättningar att bli ännu bättre på att stödja och inkludera nyanlända i sin verksamhet och offentlig sektor behöver fortsatt stärka förutsättningarna för civilsamhället att verka på egna villkor. Mottagande av asylsökande och nyanlända är en komplex uppgift, där många olika samhällsaktörer måste samverka, komma överens och finna sina roller. En sådan samverkan kan bidra till större effektivitet och snabbare vägar för nyanlända att känna sig hemma och etablera sig i Sverige. Runt om i landet finns också många goda exempel på hur kommuner, myndigheter och ideella organisationer lyckats samla gemensamma krafter för att underlätta tillvaron för asylsökande och nyanlända. De visar på möjligheterna som finns och kan inspirera andra!

*Samla kraft!* Har tagits fram av Emmy Bornemark tillsammans med Maria Sundbom Ressaissi och Lina Rengius Persson, samtliga vid Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Skriften är tänkt att ge vägledning, argument och metoder för att lyckas ännu bättre i ambitionen att samverka – att samla de gemensamma krafterna och ytterst bidra till ett samhälle som håller samman. Den riktar sig framför allt till kommuner och till det civila samhällets organisationer på lokal nivå, men vi hoppas att skriften kan vara en inspiration även för andra aktörer, inte minst för statliga myndigheter som verkar lokalt.

Lena Nyberg, generaldirektör  
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

# Begrepp och förkortningar

## **Asylsökande**

De som sökt asyl på grund av till exempel förföljelse eller krig och väntar på beslut om uppehållstillstånd.

## **Civila samhället**

I *En politik för det civila samhället* (prop. 2009:10/55) definieras det som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen. Inom denna arena verkar organisationer, sammanslutningar och andra aktörer, t.ex. nätverk, som är fristående från såväl stat, kommun och landsting som från det privata näringslivet.” Vi använder begreppen ideell sektor och idéburen sektor synonymt med begreppet civila samhället eller civilsamhället.

## **Ensamkommande barn**

Personer under 18 år som kommit till Sverige utan vårdnadshavare.

## **Ideellt arbete**

Frivilligt arbete som utförs utan ekonomisk kompensation.

## **IOP**

Idéburet offentligt partnerskap.

## **Kvotflyktingar**

Personer som före resan till Sverige fått uppehållstillstånd inom den flyktingkvot som regeringen fastställt.

## **Nyanländ invandrare**

Som regel syftar begreppet på personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige och blivit mottagna i en kommun. Olika myndigheter och regelverk har ofta olika definitioner för hur länge personer klassas som nyanlända efter att de fått uppehållstillstånd och bosatt sig i en kommun. *Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända in-*

*vandrare* definierar en person som nyanländ under två till tre år efter att hen fått uppehållstillstånd.

## **Nyanlända invandrare med rätt till etableringsplan**

Vissa nyanlända invandrare har rätt att delta i arbetsförmedlingens etableringsinsatser och att få etableringsersättning. Rätten gäller nyanlända personer mellan 20 och 65 år som har fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande samt deras anhöriga, om dessa anlänt senast sex år efter att deras anknytning i Sverige togs emot i en kommun. Den gäller även personer som är 18–19 år och som saknar föräldrar i Sverige och som inte går i gymnasiet. En annan förutsättning är att de bedöms kunna delta i etableringen till 25 procent av en heltid.

## **Samverkan**

Aktiviteter som överskrider gränser inom eller mellan organisationer i syfte att nå gemensamma mål.

## **Sfi**

Svenska för invandrare, skolform för grundläggande utbildning i svenska som andraspråk och som kommunen erbjuder.

## **Transitflyktingar**

Personer som passerar genom Sverige för att söka asyl i ett annat land.

# Inledning

I november 2015 fick Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor ett uppdrag från Kulturdepartementet att ta fram ett material för samverkan mellan kommuner och det civila samhällets organisationer (regeringsbeslut 2015). Syftet var att ge vägledning för samverkan kring mottagande av asylsökande och kring nyanländas etablering.

Under arbetets gång har myndigheten deltagit i möten och samtal med en rad aktörer, både med civilsamhällets organisationer och med myndigheter på olika nivåer. Vi har också läst rapporter och exempelsamlingar inom området. Därutöver har myndigheten sedan tidigare erfarenheter av att ta fram kunskap om civilsamhället och stimulera samverkan mellan civilsamhälle och offentlig sektor. Ambitionen har varit att ta fram ett material som på ett lättillgängligt sätt kan svara mot de behov som finns kring samverkan på det här området.

- Kapitel 1 beskriver vilka myndigheter och andra aktörer som asylsökande och nyanlända möter då de kommer till Sverige.
- Kapitel 2 ger en bild av varför samverkan behövs, vilka möjligheter som finns inom civilsamhället att bidra till mottagande och etablering och hur framför allt kommunerna kan agera för att underlätta och ta tillvara civilsamhällets verksamheter och initiativ.
- Kapitel 3 presenterar olika modeller och tips för att förbättra förutsättningarna för bra samverkan.
- Kapitel 4 beskriver hur det offentliga kan finansiera civilsamhällets verksamhet.

# Vilka aktörer möter asylsökande och nyanlända?

Civilsamhällets aktörer betonar vikten av att de känner till hur det offentliga ansvaret för asylmottagande och etablering av nyanlända är fördelat. Vilka är aktörerna som gör olika insatser? I vilka skeden och på vilka områden kan civilsamhället i så fall vara en resurs? I det här kapitlet ger vi därför en översiktlig bild av myndigheternas uppdrag som rör asylsökande och nyanlända flyktingar och skyddsbehövande. Vi ger också några exempel på ideella verksamheter som gruppen kan möta i olika sammanhang under sin första tid i Sverige. Vägen från ankomst till etablering kan dock se olika ut, till exempel beroende på individens grund för uppehållstillstånd, boendeform eller hur samverkan mellan myndigheter ser ut lokalt. På myndigheternas webbplatser finns mer information om deras uppdrag och regelverk.

## Ankomsten till Sverige

**Polisen** är ofta den allra första myndighetskontakten för människor på flykt som anländer till Sverige. De ansvarar för gräns- och ID-kontroll, det vill säga att de kontrollerar om en person har rätt att vara i landet. Den som vill söka asyl ska säga det till polisen och blir då hänvisad till speciella mottagningar hos **Migrationsverket** där de kan registrera sin asylansökan.

Särskilt under hösten 2015 bidrog civilsamhället med ideella insatser redan vid ankomsten till Sverige innan människor hade sökt asyl. Organisationer och nätverk fanns till exempel på tågstationer och i evakueringsboenden för

att möta akuta behov av information, mat, vila och vård. Myndigheternas ansvar gäller som regel bara dem som söker asyl, men alla som befinner sig i landet har rätt till viss akutsjukvård. Enligt socialtjänstlagen (2001:453) har alla kommuner ett ansvar för de människor som vistas i kommunen. Men det kan vara problematiskt för en kommun att ordna med boende och mat till människor som formellt inte har rätt att vistas i Sverige. Av humanitära skäl har flera kommuner och myndigheter på olika sätt hjälpt till att underlätta för transitflyktingarna, trots att det inte finns något direkt stöd i lagen för detta.<sup>1</sup>

Kvotflyktingar får sitt uppehållstillstånd redan före ankomsten till Sverige och har en kommunplacering redan från början. Det gäller även anhöriga som fått uppehållstillstånd genom anknytning till familjemedlemmar som redan är bosatta i Sverige.

## Asyltiden

**Migrationsverket** ansvarar för att pröva och besluta om asylansökan och utser ett juridiskt ombud till individen. Ett beslut kan överklagas till **Migrationsdomstolen**. Personer som får ett avslag som inte längre går att överklaga förväntas lämna landet självmant. I annat fall har Migrationsverket och polisen ansvar för att verkställa återvändandet. Organisationer inom civilsamhället arbetar med att bistå asylsökande med stöd i asylfrågor och med att bevaka deras rättigheter genom påverkansarbete.

Migrationsverket erbjuder de som saknar egna tillgångar viss ersättning för uppehälle och

ansvarar för att erbjuda asylsökande boende under asyltiden. Under de dagar som asylansökan registreras bor många tillfälligt i Migrationsverkets ankomstboenden. Om det akuta behovet är stort ska **kommunerna** kunna ställa i ordning tillfälliga evakueringsboenden. Därefter flyttar många av de asylsökande vidare till Migrationsverkets *anläggningsboenden* (ABO). Boendena kan drivas av myndigheterna direkt eller läggas ut som uppdrag på andra aktörer.

De som i stället löser sitt boende på egen hand, till exempel hos släktingar, bor i ett så kallat  *eget boende* (EBO). På boendena görs ofta insatser av ideella krafter. På de tillfälliga boendena handlar det framför allt om att förmedla förnödenheter som kläder, hygienprodukter och leksaker. På de mer långsiktiga boendena finns även mer socialt inriktade aktiviteter som lek med barnen eller språkkaféer.

**Migrationsverket** ska i lämplig omfattning erbjuda meningsfulla aktiviteter, så kallad *organiserad sysselsättning*, under asyltiden. Det kan till exempel vara svenskundervisning, mötesplatser, fysisk aktivitet eller praktik. Det kan ske i egen regi eller i samverkan med till exempel ideella verksamheter och studieförbund. De flesta asylsökande har också rätt att arbeta. Myndigheten ska ge nödvändig samhällsinformation till de asylsökande och göra en första kartläggning av arbets- och utbildningsbakgrund. Alla asylsökande erbjuds en hälsoundersökning av **landstingen** för att upptäcka smittfarliga sjukdomar och utreda individens behov av vård.

**Kommunen** ska erbjuda alla asylsökande barn och unga skolgång och svarar för boende, uppehälle och god man för *ensamkommande barn*, det vill säga de som anländer utan vårdnadshavare. Den kommun som barnet anländer till först, ordnar ett akut *ankomstboende*.

Därefter anvisar Migrationsverket barnet till en kommun som tar över det långsiktiga ansvaret för barnets boende och omsorg. Barnen placeras ofta i familjehem eller i ett hem för vård eller boende (hvb-hem) men det finns också alternativ som folkhögskolor och stödboenden. Det finns exempelvis hvb-hem som drivs av idéburna aktörer. Andra föreningar ordnar till exempel sociala och stödjande verksamheter för ensamkommande barn och unga. Den mottagande kommunens ansvar för barnen kvarstår även efter att de har fått uppehållstillstånd.

Asyltiden varierar beroende på mängden ärenden och Migrationsverkets kapacitet. Den har över tid varierat mellan tre månader och cirka två år.

## Bosättning och etablering

Efter uppehållstillståndet ansvarar **Migrationsverket** (till och med 2016 delas uppdraget med Arbetsförmedlingen) för att anvisa nyanlända som inte själva har ordnat med en bostad till ett mottagande i en kommun. Migrationsverket har tillsammans med **länsstyrelserna** ett uppdrag att göra prognoser samt att fördela antalet platser mellan länen respektive kommunerna i varje län. Sedan mars 2016 är alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända (Ds 2015:33, Regeringens pressmeddelande 2016).

Om mottagandet i en kommun dröjer, bor de nyanlända kvar i anläggningsboendet och blir folkbokförda där så länge. De kan då delta i **kommunens svenska för invandrare** (sfi) samt få en tidig kartläggning och ett första etableringssamtal med **arbetsförmedlingen**. Övriga etableringsinsatser påbörjas efter att man har blivit mottagen i en kommun, men senast inom tolv månader. Individerna vänder sig själva till **Skatteverket** för folkbokföring.

**Arbetsförmedlingen** har i uppdrag att samordna, stödja och driva på de myndigheter som har ett ansvar för nyanländas etableringsinsatser. Myndigheten har etableringssamtal med de nyanlända som har rätt till en etableringsplan. Samtalet syftar till att kartlägga individens förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden och ska mynna ut i en etableringsplan med individanpassade insatser. I planen ingår sfi, samhällsorientering och andra arbetsförberedande aktiviteter som förväntas stödja etableringen, till exempel studieförberedande eller rehabiliterande insatser, grundläggande eller yrkesutbildning, validering eller praktik.

Olika aktörer svarar för olika delar och det är möjligt att inkludera aktiviteter som **idéburna aktörer** anordnar, till exempel mentorskap eller olika föreningsaktiviteter som kan rusta för ett arbete. Arbetsförmedlingen beslutar dessutom om rätten till etableringsersättning. **Försäkringskassan** betalar ut ersättningen och beslutar om olika behovsprövade tilläggsersättningar.

**Kommunerna** ansvarar för att de nyanlända som har fått bosättning i kommunen erbjuds en bostad och att vid behov ge praktisk hjälp i samband med bosättningen. Via **Centrala studiestödsnämnden** (CSN) finns möjlighet att söka hemutrustningslån.<sup>2</sup> Kommunerna ansvarar också för försörjning och insatser för dem som inte har etableringsersättning. De ansvarar även för sfi och samhällsorientering samt annan vuxenutbildning samt för skola, förskola och barnomsorg. De förenings- och fritidsaktiviteter som finns i kommunerna kan vara ytterligare en resurs för nyanlända barn och unga. Många föreningar samarbetar med en kommun för att aktivt inkludera nyanlända barn och unga i sina verksamheter.

**Länsstyrelserna** möter inte den nyanlända direkt, men ska verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända och stödja dem i samordningen av kommunala verksamheter för nyanlända. De ska verka för regional samverkan mellan kommuner, myndigheter, företag och ideella organisationer samt följa upp arbetet.

## Särskilda insatser för hälsa och rehabilitering

Nyanlända som är sjuka eller har en funktionsnedsättning har rätt till medicinska, sociala eller arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser. Myndigheterna som arbetar med rehabilitering förväntas samverka för att möta den enskildes behov och **Försäkringskassan** har ett samordningsansvar.

**Migrationsverket** ska uppmärksamma ansvariga myndigheter om vård- eller rehabiliteringsbehov. **Arbetsförmedlingen** ska anpassa etableringsplanens omfattning och innehåll utifrån en bedömning av individens förutsättningar. Planen kan som lägst omfatta 25 procent av en heltid men de allra flesta nyanlända deltar på heltid.

En mycket liten grupp bedöms inte alls kunna delta i Arbetsförmedlingens etableringsinsatser eller arbeta. **Kommunen** har huvudansvaret för insatser riktade till den gruppen. Landstingen ansvarar för sjukvård, precis som för övriga invånare. Vid rehabilitering kan till exempel hälsofrämjande insatser inom föreningslivet eller arbetsträning i arbetsintegrerande sociala företag komplettera myndigheternas insatser.

Etableringsinsatserna för vuxna erbjuds under en period av sammantaget två år och de kan genomföras under tre år. Därefter har individerna tillgång till samhällets service precis som andra medborgare. De som inte har uppnått

syssetsättning eller påbörjat reguljär utbildning under etableringsperioden, fortsätter att vara inskrivna hos Arbetsförmedlingen (Arbetsförmedlingen 2013, Lag 2010:197 om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

## Strukturerad myndighetssamverkan

Flera olika myndigheter på olika nivåer medverkar vid asylmottagande och etablering för nyanlända, vilket gör det nödvändigt med samordning. Sedan flera år pågår ett strukturerat arbete för att förbättra samverkan mellan ett antal myndigheter, framför allt deltar Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Försäkringskassan, länsstyrelserna samt kommunerna och landstingen via Sveriges Kommuner och Landsting (SKL).

Inom ramen för den så kallade **Samverkansdelegationen** på nationell nivå har de här myndigheterna tagit fram gemensamma överenskommelser och stöddokument som resulterat i lokala och regionala *överenskommelser om nyanländas etablering*. Syftet med överenskommelserna är att tydliggöra respektive aktörs uppdrag och att skapa en gemensam behovs- och målbild. De ska bidra till att de samlade insatserna sker effektivt och med individens samlade behov i fokus. Det nationella metodstödet för lokala och regionala överenskommelser uppmuntrar även till samverkan med civilsamhällets organisationer. Det förekommer att dessa är involverade på ett strukturerat sätt, exempelvis i de regionala överenskommelserna i Skåne och Västerbotten.

## Mer information!

- Arbetsförmedlingen (2014). *Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering.*
- [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)
- [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)
- [www.skl.se](http://www.skl.se)
- [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)
- [www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se)

# AKTÖRER SOM MEDVERKAR VID MOTTAGANDE OCH ETABLERING AV NYANLÄNDA



Sverige

Gräns

**Migrationsverket**  
Bland annat pröva uppehållstillstånd, boende, organiserad sysselsättning

**Kommunen**  
Bland annat skola, boende och stöd till ensamkommande barn

**Landstinget**  
Hälsundersökningar

Sverige



Asylsökande, vuxna, barn och ensamkommande barn

**Polisen**

**Migrationsverket**

**Civila samhället**



**Civila samhället**  
Bland annat insamling av kläder, sociala aktiviteter, språkundervisning, juridisk rådgivning

**Migrationsverket**

**Länsstyrelsen**

**Kommunen**

**Skatteverket**



VID ANKOMST

ASYLTIDEN

BOSÄTTNING

Asylansökan

Beslut om uppehållstillstånd

## Kommunen

Bland annat sfi, samhällsorientering, skola, boende och stöd för ensamkommande barn

## Arbetsförmedlingen

Bland annat samordning, etableringssamtal och -planer. Arbetsförberedande aktiviteter

Arbete

Studier

Nyanlända vuxna, barn och ensamkommande barn

## Landstinget

Hälso- och sjukvård

## Försäkringskassan

Samordna rehabilitering, utbetala etableringsersättning

Generella insatser

## Civila Samhället

Bland annat sociala mötesplatser, hälsoaktiviteter, läxhjälp, utbildning, mentorskap, praktik

CSN

Hemutrustningslån

## Länsstyrelsen

ETABLERINGSPERIOD

EFTER ETABLERING

Mottagande i en kommun

Etableringen avslutas

# Förutsättningar för lokal samverkan

I det här kapitlet börjar vi med att beskriva varför samverkan behövs. Med utgångspunkt i ett helhetsperspektiv sätter vi samhällsnyttan och den enskilda individens nytta i fokus och då är samverkan nödvändig. Både civilsamhället och kommunerna har viktiga funktioner för asylsökande och nyanlända men offentlig och ideell sektor verkar på olika sätt och drivs i viss mån av olika logik. Vi beskriver dessa likheter och skillnader och ger exempel på hur respektive sektor redan i dag arbetar med frågorna. Slutligen redogör vi för några framgångsfaktorer för samverkan.

## Varför behövs samverkan?

Mottagandet av asylsökande och stöd till nyanländas etablering kräver komplexa insatser. Det offentliga uppdraget är som vi såg i kapitel 1 fördelat på flera myndigheter på olika nivåer och regeringen framhåller att flyktingmottagandet är ett gemensamt ansvar för hela samhället och att samverkan behövs (regeringens pressmeddelande 2016).<sup>3</sup> Men då många aktörer är delaktiga i mottagandet finns en risk att varje aktör fokuserar på sin egen del och att helhetsperspektivet går förlorat. Därför kan även ett system där varje del presterar väl på sitt område bli ineffektivt som helhet, om det inte säkerställs att delarna passar ihop (Ramböll Management Consulting 2014).

Ett sådant system kan också bli ologiskt för den enskilde individen. Samverkan och ett helhetsperspektiv på mottagande och etablering kan leda till att samhället blir bättre på att ta

tillvara de nyanländas kompetenser och att alla parter blir bättre på att förmedla hur integrationsprocessen är uppbyggd. Det kan i sin tur stärka nyanländas förståelse, känsla av egenmakt och förmåga att fatta välgrundade beslut.

Vare sig det handlar om organisationernas ordinarie verksamheter, om nya initiativ riktade till asylsökande och nyanlända eller om att idéburna organisationer anlitas för att utföra offentliga uppgifter inom mottagandet, kan civilsamhället komplettera och ge mervärde åt de insatser som det offentliga utför. Den expertis som organisationer bygger upp genom sina verksamheter kan dessutom bidra till bättre beslutsunderlag och därigenom till förbättringar av myndigheternas egna insatser. När verksamheterna samordnas kan resurserna utnyttjas mer effektivt eftersom varje aktör kan göra det som de är bäst på, var för sig eller i samarbete. Utan samverkan mellan kommuner, myndigheter och civilsamhällets verksamheter finns en risk för överlappning eller att behov inte fångas upp. En förutsättning för att civilsamhället ska kunna delta som samverkanspart är dock att det finns stabil finansiering, bland annat offentligt stöd.

Flera rapporter och erfarenheter från nyanlända själva har visat att det offentligas praxis och lagstadgade arbete inte är tillräckligt för att uppnå den sociala inkludering som behövs. Det ligger under det offentligas ansvar att möjliggöra för de nyanlända att ta sig in på arbetsmarknaden och etablera sig i det svenska samhället. Trots detta upplever många asylsökande och nyanlända att de har svårt att hitta vägar in i det svenska samhället, vilket försvårar möjlig-



heten att få jobb och ofta leder till isolering och psykisk ohälsa (Ikonen 2015).

I detta sammanhang kan samverkan mellan civilsamhälle och offentlig sektor vara en viktig nyckel. Civilsamhällets organisationer har genom sin förankring i lokalsamhället och sin bredd av verksamheter en särställning när det kommer till att skapa möjligheter för inkludering. Då de har en nära kontakt med medborgarna och har möjlighet att mobilisera människor som drivs av ett engagemang kan de ideella organisationerna vara helt avgörande för att skapa mötesplatser mellan etablerade svenskar och nyanlända, vilket också bidrar till att tillgängliggöra meningsfulla fritidsaktiviteter och sociala sammanhang.

## Ömsesidiga kunskapsbehov

En förutsättning för en fungerande samverkan mellan offentlig och ideell sektor är att båda parter har kunskap om varandras uppdrag, förutsättningar samt sätt att arbeta och organisera sig. Då civilsamhällets organisationer tillfrågas om sin syn på kontakterna med kommunala tjänstepersoner, anser 35 procent att dessa har god eller mycket god kunskap om den egna organisationens villkor och förutsättningar. Det kan jämföras med hur kontakterna med tjänstepersoner på regional och statlig nivå uppfattas, där andelen organisationer som ansåg samma sak var ännu lägre, drygt 20 procent i båda fallen. Det innebär att det finns en förbättringspotential, då stora andelar av de tillfrågade anser att kunskapsnivån är låg (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015b).

Även i samtal som mer specifikt rör mottagande och etablering av nyanlända framkommer ibland frustration över kunskapsbrister. I den nationella dialogen om civilsamhällets villkor, *Partsgemensamt forum*, diskuterades under

2015 gemensamma verktyg vid migration och integration (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b). Samtalen visade på ett behov hos civilsamhället att bättre förstå hur de offentliga uppdragen som rör mottagande och etablering ser ut och hur civilsamhällets verksamheter kan bli involverade i myndigheternas strukturerade arbete.

Det framkom också att kommuner och myndigheter vet för lite om hur föreningslivet arbetar och organiserar sig och på vilket sätt det kan vara en resurs i insatser för asylsökande och nyanlända. Denna kunskapsbrist kan bidra till effektivitetsförluster eftersom det innebär en omedvetenhet om den samverkanspotential som finns. Kunskapsbristen kan också röra de funktionssätt eller den ”logik” som skiljer civilsamhället från offentlig sektor.

## Möten mellan samhällssektorernas skilda logiker

En del forskare beskriver civilsamhället som en egen sektor med en särskild organisatorisk logik vid sidan av den offentliga sektorn, näringslivet och hushållssektorn (Wijkström 2012). Det finns skillnader mellan sektorerna i till exempel frågor om vilka drivkrafterna är, sättet att organisera sig och om ledning och styrning.

Civilsamhällets verksamheter kännetecknas alltså av vissa särdrag som gör att de skiljer sig från dem som finns inom staten eller hos privata företag. För att hitta en grund för samverkan behövs förståelse och respekt för varandras särart samt kunskap om hur parterna kan komplettera varandra och undvika friktioner. I kontakten mellan myndigheter och organisationer uppstår ibland irritation över att motparten inte agerar som förväntat. Detta kan bero på en bristande medvetenhet om att parterna

fungerar på olika vis och att de därför har olika förväntningar och förutsättningar. Samtidigt som den egna logiken känns självklar kan den krocka med motpartens. Exempelvis är det logiskt för en kommun att stämma möte under kontorstid, medan det för en ideellt engagerad person blir problematiskt då hen ofta är upptagen med sitt vanliga arbete under kontorstid.

Ett annat exempel på skillnad i logiker är att civilsamhällets organisationer fattar självständiga beslut utifrån sin verksamhetsidé och inte är begränsade av samma typ av lagrum och budgetregler som myndigheterna. Det gör att de kan ha förutsättningar att agera snabbt i situationer när akuta åtgärder krävs. Vid en jämförelse kan myndigheter uppfattas som trögrörliga eller ovilliga att ta ansvar.

En skillnad mellan civilsamhället och privata företag är att vinsten inte är ett självändamål. En idéburen organisation startar ofta verksamhet för att de ser att något saknas i samhället – inte för att de ser konkurrensfördelar. De vill sprida sin verksamhet för att skapa mer välfärd eller nytta, inte för att expandera på en marknad (Wijkström 2012). Drivkraften är att förverkliga en idé eller ett ändamål. Initiativ tas utifrån ett engagemang eller en vilja att åstadkomma något, inte sällan även utifrån lust eller en önskan om gemenskap. Många organisationers engagemang utgörs till största delen av frivilligt arbete, till skillnad från det förvärvsarbete som utförs inom offentlig sektor.

Offentliga aktörers skäl till att agera är krasst sett att de ”måste”. Det finns lagar och politiska beslut om vilket uppdrag de har och regelverk och riktlinjer för hur de får agera och använda medel. Effektivitet, ordning och reda samt rätts-säkerhet är centrala principer vid myndighets-utövning. Staten och kommunerna har en tydlig hierarkisk beslutsordning, medan civilsamhället kan välja att vara mer eller mindre hierarkiskt.

Det finns en stor bredd och mångfald av aktörer inom civilsamhället. Stora och medlemsrika intresseorganisationer behöver tid för att förankra beslut och har ofta byggt upp en struktur för styrning som gör dem mer trögrörliga än till exempel nätverk, aktivistgrupper eller mindre föreningar. Vissa organisationer saknar helt medlemsbas men bedriver icke-kommersiell näringsverksamhet, där verksamhetsidén och kvaliteten är syftet snarare än det ekonomiska resultatet.

När civilsamhället bedriver verksamhet på uppdrag av det offentliga måste den anpassas till de regelverk och kvalitetskrav som det offentliga styrs av. Men även då finns det utrymme att ha en dialog om hur till exempel kvaliteten i verksamheten ska definieras och om hur organisationen ska kunna utföra uppdraget, utan att till exempel förlora sin möjlighet att vara en kritisk röst i relation till uppdragsgivaren. Detta beskriver vi närmare i kapitel 4.

Både staten och civilsamhället är viktiga för demokratin. Det offentliga vilar på ett representativt demokratiskt uppdrag och har ansvar för att beslut och verksamheter ska gagna det allmännas, det vill säga alla invånares, intressen. Civilsamhällets organisationer representerar däremot särintressen och är fria att driva de intressen och frågor som deras medlemmar vill. Kommunerna och myndigheterna har därmed ett ansvar att jämka samman olika intressen i sina uppdrag. Offentliga aktörer och många organisationer i civilsamhället möts dock ofta i ett delat allmänintresse, nämligen att på olika sätt förbättra välfärden och demokratin för invånare i Sverige.

Den nationella politiken för det civila samhället syftar bland annat till att säkerställa att staten respekterar civilsamhällets särart och självständighet. En risk är annars att civil-



samhället förmås anpassa sig så pass till den offentliga logiken att just det mervärde, det särskilda bidrag till samhällsnyttan, som civilsamhället kan erbjuda riskerar att gå förlorat. Det offentliga har oftast ett övertag utifrån sin myndighetsutövning, sitt lagstiftningsmonopol och sina resurser.

Myndigheterna har inte sällan även ett informationsövertag i kontakterna. Offentliga företrädare behöver vara medvetna om civilsamhällets självständiga roll och förstå att dess villkor samtidigt styrs och påverkas av offentliga beslut. Därför finns ett ansvar hos framför allt den offentliga parten att hitta andra förhållningssätt än de man kanske är van vid i kontakten med andra myndigheter, till exempel genom att skapa större flexibilitet, aktivt underlätta för motpartens medverkan eller hitta former för ömsesidig dialog. Politiken för det civila

samhället lyfter fram sex principer för hur det offentliga och det civila samhället bör förhålla sig till varandra för att målen om goda villkor för det civila samhället att delta i demokratin och bidra till samhällsutvecklingen ska kunna uppnås. Två av dem berör organisationernas oberoende och självständighet samt vikten av dialog. I kapitel 3 beskriver vi dessa principer närmare och hur de kan användas som en utgångspunkt för samverkan.

## Civilsamhället som en tillgång i mottagande och etablering

### Ett omfattande civilsamhälle

Enligt Ersta Sköndals befolkningsstudie är det ideella engagemanget i Sverige både stabilt och stort vid internationella jämförelser. Drygt hälften av Sveriges befolkning deltar regelbundet i frivilligt arbete och det frivilliga arbetet i Sverige motsvarar cirka 400 000 årsarbetskrafter. Engagemanget sker allra oftast inom civilsamhällets organisationer men det ideella arbetet utanför formella organisationer ökar och i dag är cirka tio procent av befolkningen aktiva i löst organiserade grupper (Jegermalm, Svedberg & von Essen 2010).

Utöver de frivilligt engagerade förvärvsarbetade 191 000 personer inom civilsamhällets organisationer under 2013. Det finns runt 239 000 organisationer inom civilsamhället, varav den absoluta merparten är ideella föreningar (Statistiska centralbyrån 2015). Andra är till exempel stiftelser, trossamfund eller ekonomiska föreningar och kooperativ. Därtill kommer oräknade sammanslutningar, till exempel nätverk, aktivist- och Facebookgrupper.

### Civilsamhällets olika roller

I politiken för det civila samhället identifieras tre olika roller för civilsamhället:

- de är röstbärare- och opinionsbildare
- de ger service till medlemmar och allmänhet
- de utför offentliga välfärdstjänster.

Rolltagandet innebär alltså att civilsamhället fyller olika funktioner i samhället. Dessa roller gäller även i sammanhang som rör mottagande av asylsökande och nyanländas etablering.

**Röstbärarrollen** innebär en viktig demokrati-funktion där civilsamhället kanaliserar medlemmars eller sympatisörers intressen utifrån deras kunskap, behov och värderingar. Rollen bygger på en självständighet från den offentliga makten som gör att organisationer kan belysa problem och kritisera sådant som de anser bör ändras i samhället. Det kan till exempel ske genom att bilda opinion, svara på remisser eller delta i samråd med beslutsfattare.

Genom sin förankring i de frågor som de verkar för, har civilsamhällets organisationer ofta en stor grupp av experter som politikerna kan dra nytta av vid beslut och policyutveckling. I flyktingmottagandet kan det illustreras av *Sveriges ensamkommandes förening* som kan ge ett annat perspektiv på asylprocessen och vilka behov som ensamkommande barn har. Andra exempel är *RFSL* som verkar för att förhållandena på asylboenden blir bättre för hbtq-personer och *Svensk biblioteks förening*. De sistnämnda har varit en drivande kraft för att få många bibliotek att ställa om sin verksamhet till förmån för bibliotekens nyanlända besökare. Några av de aktiviteter som föreningen har främjat är sagostunder för nyanlända barn, beställningar av nya tidskrifter och nya bokbussturer.

Som **servicegivare** erbjuder civilsamhället medlemmar och allmänhet tjänster och verksamhet utan att få någon eller full ersättning för det. Till exempel besöker ofta volontärer anläggningsboenden och erbjuder språkstöd och social samvaro. Etniska organisationer erbjuder ofta vägledning, mentorskap och stöd till nyanlända landsmän som söker arbete eller unga som behöver läxhjälp på modersmålet. Under hösten 2015, när ovanligt många asylsökande kom till Sverige, bildades nätverket *Refugees Welcome* på olika platser.

På mycket kort tid lyckades de bli en stark kraft i arbetet med att ta emot och ge service till asylsökanden och personer i transit. Under 2015 har ett antal stora organisationer fått ett särskilt statligt bidrag för att förstärka sina egna insatser för asylsökande och nyanländas etablering, bland annat idrottsrörelsen, humanitära organisationer och trossamfund.

I rollen som **utförare** får civilsamhället full ersättning för att sköta uppgifter som den offentliga sektorn ansvarar för. Ofta handlar det om uppdrag inom välfärdsområdet som att driva anläggningsboenden eller hvb-hem. Det kan också innebära att erbjuda validering, utbildning, arbetsträning eller praktik som till exempel *Blå vägen* gör på uppdrag av kommuner eller arbetsförmedlingar. Även folkhögskolor som erbjuder nyanlända etableringskurser inom ramen för Arbetsförmedlingens uppdrag kan beskrivas som utförare. Folkbildningens organisationer har sedan 2015 haft ett särskilt regeringsuppdrag att erbjuda bland annat svenskundervisning på anläggningsboenden.

## Andra aspekter av civilsamhällets nytta

Det är viktigt att betona att civilsamhället generellt har ett egenvärde, det vill säga ett värde för medlemmar och andra aktiva, oberoende av hur stor allmännyttan upplevs vara från det offentliga sida. I denna skrift vill vi dock visa på dess samhällsnytta för att motivera till samverkan. Det ömsesidiga allmänintresset är ett grundläggande motiv för en mer utvecklad samverkan mellan det offentliga och det civila samhället. Ovan har vi beskrivit civilsamhällets nytta utifrån dess roller i samhället. Men det finns fler sätt att beskriva hur det kan vara en tillgång för både samhället och nyanlända.

## Fångar upp engagemanget

Då nya utmaningar uppstår i samhället är det ofta civilsamhället som fångar upp problemen först. Det innebär också att det är civilsamhället som är först med att svara på behoven. Det har därför en viktig funktion i att fånga upp och kanalisera engagemanget. Ju fler volontärer som vill engagera sig i civilsamhällets aktiviteter, desto större är möjligheterna att fler nyanlända blir inkluderade i samhället.

Civilsamhällets enorma förmåga att mobilisera frivilligas engagemang för asylsökande, personer i transit och nyanlända har varit uppenbar de senaste åren då många asylsökande har anlänt under en kort period. Det kan exemplifieras av att *Volontärbyrån* som förmedlar ideella uppdrag inom ideella organisationer såg en tydlig ökning av antalet förmedlade uppdrag under september och oktober 2015, det vill säga den period då antalet asylsökande kraftigt ökade i Sverige. Under denna period förmedlade de 760 procent fler uppdrag inom asyl- och migrationsområdet än under en genomsnittlig månad.<sup>4</sup> Det finns även offentliga verksamheter som organiserar frivilliga. En viktig fördel med att det är civilsamhället som fångar upp engagemanget är att den röstbärande funktionen får fritt spelrum då det finns ett oberoende från det offentliga.

## Involverar nyanlända i ordinarie verksamhet

Som vi har sett är det svenska civilsamhället brett och det finns en stor potential för att inkludera asylsökande och nyanlända i de ordinarie verksamheter som bedrivs runt om i landet. Om civilsamhället lyckas nå de nyanlända får organisationerna ett nytt inflöde av medlemmar samtidigt som de nyanlända får tillgång till gemenskap och de resurser som brukar kall-



KOMMUNHUS

las *socialt kapital*, det vill säga kunskaper och förtroendeskapande relationer som anses hålla samman samhället och stärka demokratin. Det finns många exempel på hur inkludering kan underlättas inom idrottsrörelsen, kulturföreningar, hbtq-rörelsen och ungdomsorganisationer.

Genom att engagera sig i organisationer kan nyanlända också medverka i demokratiskt beslutsfattande och lära sig om hur påverkansarbete går till, vilket brukar kallas civilsamhällets funktion som *demokratiskola*.

### **Inger förtroendet för civilsamhället**

Många asylsökande och nyanlända kan på grund av tidigare negativa erfarenheter känna mistro mot myndigheter. I sådana sammanhang kan det vara lättare för civilsamhällets organisationer att få de nyanländas förtroende och de kan verka som en brygga till myndigheter. I Växjö har en modell varit att ersätta separata informationsmöten på olika myndigheter med en gemensam samhällsinformation för nyanlända i en föreningslokal. Det ger en känsla av trygghet och föreningen kan därutöver underlätta genom barnpassning. Dessutom får de en chans att visa upp sin verksamhet för deltagarna (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b).

### **Bidrar med materiella tillgångar**

Många organisationer har en infrastruktur med mötesplatser och materiella tillgångar som medlemmar och ibland allmänheten kan dra nytta av. Nyanlända har exempelvis lånat sovsäckar då de deltagit i arrangemang i scouternas regi. Ett annat exempel är frivilliga bilkåren som har ställt upp med skjuts till aktiviteter på landsbygden där kollektivtrafiken är begränsad. Vidare så har studieförbunden och andra organisationer ofta lokaler som kan användas i verksamheter och personal som kan stötta nyanländas initiativ.

### **Skapar nya lösningar**

Civilsamhället har under årens lopp visat sig vara en viktig arena för samhällsinnovation. Ofta är det civilsamhället som först identifierar nya samhällsutmaningar och formulerar lösningar. Några exempel som rör mottagande av nyanlända är att aktörer inom civilsamhället lade grunden till *sfi* och har tagit fram appen *Welcome* som möjliggör kontakter mellan nya och etablerade svenskar.

## Exempel på civilsamhällets insatser för asylsökande och nyanlända:

- kompletterar den offentliga sektorns insatser för att tillgodose grundläggande behov vid ankomst till Sverige
- främjar hälsa genom att ge en känsla av tillhörighet och sammanhang
- främjar hälsa genom att erbjuda fysiska aktiviteter till ett lågt pris
- ger rådgivning, stöd och vägledning till individer i asyl- och etableringsprocessen
- ger personliga nätverk och kontakter
- arrangerar läxhjälp och språkkaféer
- erbjuder praktikplatser, arbetsträning och jobbmatchning
- erbjuder kompetensutveckling, till exempel studiecirklar, språkutbildning och ledarutbildning
- förmedlar olika gruppers erfarenheter, behov och synpunkter på mottagande och etableringsinsatser
- bevakar och sprider information om nyanländas rättigheter
- utbildar personal inom socialtjänst och skolor samt på boenden om till exempel traumamedveten omsorg och barns rättigheter.

## Exempel på hur civilsamhället kan förbättra förutsättningarna för samverkan

Vi har beskrivit hur civilsamhället är en självklar resurs i mottagandet av nyanlända och visat på mångfalden av insatser som olika organisationer gör i dag. Vi har också tagit del av synpunkter på hur organisationerna själva skulle kunna stärka sitt arbete och underlätta samverkan med kommuner och andra berörda aktörer.

### ✓ **Samverka med andra civilsamhällesorganisationer**

Det finns många skäl för civilsamhällets aktörer att samverka med varandra. När många aktörer vill göra en insats behövs samordning för att resurserna ska utnyttjas fullt ut. En samordning underlättar också för offentliga aktörer som har kontakter med organisationerna. Genom samverkan kan organisationer dela information, erfarenheter och kunskaper med varandra.<sup>5</sup> Det kan till exempel röra omvärldsbevakning eller väl fungerande metoder eller att hitta lösningar på problem. Etablerade organisationer kan stärka nyare rörelser och initiativ.

Ett nätverk där flera organisationer går samman får en starkare röst och kan fungera bättre som samtalspart gentemot myndigheter och andra offentliga aktörer. Det finns i dag flera nätverk där civilsamhällets organisationer samverkar i frågor som rör asylsökande och nyanlända. Till exempel har *LSU – Sveriges ungdomsorganisationer och Forum – Idéburna organisationer med social inriktning* asyl- och migrationsnätverk som arbetar med flera olika frågor.

### ✓ **Informera kommuner och myndigheter om vad som görs**

Det kan vara svårt för kommuner och lokala myndigheter att veta vilken verksamhet som finns inom civilsamhället, i synnerhet om den är nystartad. Civilsamhällets organisationer kan därför underlätta samverkan genom att uppvakta kommunen och berätta om den verksamhet som de bedriver. Kommunerna kan då lättare förmedla kontakter till organisationerna och bidra till att samordna insatser så att resurserna används där de behövs mest.

### ✓ **Sök kunskap om hur kommuner och myndigheter arbetar**

Om organisationerna har kännedom om offentliga aktörers ansvar och vilka insatser de gör vid asylmottagande och nyanländas etablering, är det lättare att förstå i vilka skeden och på vilket sätt som de egna insatserna kan komma till nytta. Om de har kunskap om vilka verksamheter, kompetenser, resurser och finansieringsmöjligheter som finns hos förvaltningar och myndigheter, kan det också vara lättare att uppvakta dem med förslag om samarbete eller önskemål om stöd. Det är också värdefullt att de har grundläggande kunskap om politiskt styrda verksamheter, offentlig förvaltning och om den politiska beslutsprocessen, så att de kan ha rätt ställda förväntningar.

### ✓ **Involvera de asylsökande och nyanlända i aktiviteterna**

Organisationer vars medlemmar själva har erfarenheter av att komma till Sverige framför att de asylsökandes perspektiv ofta glöms bort i civilsamhällets verksamheter. När etablerade organisationer genomför verksamhet för asylsökande och nyanlända är det viktigt att de får möjlighet att bli delaktiga och ingå i den grupp

som planerar och genomför aktiviteterna. På så sätt stärks inte bara de nyanländas inflytande, det skapar också förutsättningar för egenorganisering då de nyanlända får lära sig hur civilsamhället fungerar i Sverige.

*Support group* på asylboendet *Restad Gård* önskar att fler etablerade organisationer och initiativ samordnar sig för att visa på bredden i det civila samhället och den verksamhet som finns. Det möjliggör att asylsökande hittar till en organisation som representerar deras intressen och att de asylsökandes egna initiativ stärks.

### ✓ **Främja jämbördighet i verksamheten**

Det finns behov för de nyanlända att få komma till mötesplatser där de inte längre endast ses som flyktingar. Civilsamhället kan ge nyanlända en chans att byta miljö och erbjuda sammanhang där varje enskild individ uppskattas. En viktig dimension i detta är att ta tillvara individernas kraft och sluta se på asylsökande och nyanlända som offer. Ett sätt att komma undan "vi och dom" är att aktivt ändra strukturer i organisationer som gör skillnad på nyanlända och etablerade svenskar. För att öka jämbördigheten så finns det organisationer som har slutat att dela in besökarna i volontärer och deltagare, alla benämns nu som deltagare.

## **Kommunens ansvar i mottagande och etablering**

I kapitel 1 beskriver vi i vilka skeden som kommunen kommer in och vad deras uppgifter består av. Här ger vi en förtydligad bild av kommunernas ansvar.<sup>6</sup>

Ansvar för asylsökande (personer som inte har uppehållstillstånd):

- förskola och skola

- gymnasieskola som påbörjas före 18 års ålder
- boende och omsorg för ensamkommande barn
- kommunens överförmyndare utser god man till ensamkommande barn.

Ansvar för nyanlända (personer som har fått uppehållstillstånd):

- boende för nyanlända som anvisas till kommunen genom Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen
- praktisk hjälp i samband med bosättningen vid behov
- förskola och skola
- utbildning i svenska för invandrare (sfi)
- vuxenutbildning
- samhällsorientering
- kompletterande försörjningsstöd vid behov
- boende och omsorg för ensamkommande barn
- kommunen utser särskild förordnad vårdnadshavare till ensamkommande barn med uppehållstillstånd.

Inom ramen för kommunernas självstyre finns ett stort utrymme för andra typer av insatser som kan gynna asylsökande och nyanlända. De kan till exempel ge stöd till ideella organisationer eller erbjuda barn och unga fritidsverksamheter. Sådana insatser är valfria och är alltså inget som kommunerna måste göra. Men det finns många exempel på kommuner som valt att gå utanför sitt lagstadgade åtagande och gett stöd till civilsamhällets insatser för människor i transit, samordnat kontakt- och insamlingsverksamheter eller gett stöd till föreningar som ordnar fritidsverksamheter.

Forskningen visar att främjande insatser på ungdomsområdet ger mångdubbelt tillbaka, inte bara genom vinster för den enskilde individen utan också ur ett samhällsekonomiskt perspektiv (Temagruppen Unga i arbetslivet 2012). Också på civilsamhällesområdet finns ett behov

av att kvantifiera det samhällsekonomiska värdet av civilsamhällets insatser. Några kommuner har påbörjat egna projekt med sociala investeringsfonder där värdet av förebyggande och främjande arbete undersöks. Även utredningen för ett stärkt civilsamhälle beskriver behovet av att lyfta fram den samhällsnytta och de samhällsekonomiska effekter som civilsamhället bidrar med (SOU 2016:13).

Under hösten 2015 uppstod stora påfrestringar på samhällets institutioner som arbetar med flyktingmottagande, särskilt i vissa delar av landet. Några av de mest ansträngda funktionerna i kommunerna rörde mottagandet av ensamkommande barn och utbyggnad av skolans kapacitet att ta emot nyanlända elever. I detta läge har kommunerna behövt prioritera hårt inom och mellan sina olika verksamheter (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2016). I januari 2016 hade 66 kommuner och stadsdelar Lex Sarah-anmält sig själva för att inte kunna fullgöra sina uppdrag enligt lagen.<sup>7</sup> I det läget kan det vara svårt att prioritera insatser som inte är obligatoriska. Likväl ser många kommuner fördelarna med att prioritera samverkan med och stöd till civilsamhället i mottagandet av asylsökande och nyanlända.

## Kommunens förutsättningar för samverkan med civilsamhället

Kommunernas förutsättningar för att samverka med och stödja civilsamhällets initiativ varierar i landet. Skillnaderna rör bland annat kommunernas organisering, storlek, befolkningstäthet, skatteunderlag och infrastruktur. Dessutom varierar antalet asylsökande som bor i kommunen och antalet nyanlända som tagits emot. Därutöver finns skillnader i vilka organisationer som är aktiva i kommunen och vilka verksam-

heter de bedriver. Allt detta gör att förutsättningarna är unika i varje kommun.

Det är inte möjligt att få en uttömmande bild av hur samverkan mellan civilsamhället och kommunerna ser ut i mottagandet av nya invånare. Men en indikator på omfattningen är att ta reda på vad kommunerna kommunicerar på sina webbplatser. Under mars månad 2016 kartlade Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor samtliga svenska kommuners webbplatser för att ge en ögonblicksbild av hur kommunerna beskriver det ideella engagemanget i sin egen kommun.<sup>8</sup>

I knappt hälften av kommunerna (47 procent) framgår att kommunen samverkade med civilsamhället i frågor som rör asylsökande och nyanlända. De vanligaste formerna av samverkan är gemensamma klädinsamlingar och att kommunerna lånar ut lokaler till ideella organisationers verksamhet. Troligen genomförs en rad andra samverkansinitiativ än de som finns beskrivna på webbplatserna.

Här följer några generella faktorer som kan göra skillnad för möjligheterna att stödja det lokala civilsamhället:

### Politiskt stöd

En tydlig vision och styrning från politikerna om att bli bra på integration ger de som arbetar i myndigheterna mandat för att göra förändringar som underlättar deras arbete. Det kan innebära att politiker uttalar att de ser ett värde av samverkan med civilsamhällets verksamheter och att det är viktigt att satsa på integrationsinsatser.

### Tillit till invånarna och civilsamhället

Vid flera tillfällen då civilsamhällets insatser har krävts, till exempel vid branden i Västmanland sommaren 2014 eller då antalet asylsökande

de steg kraftigt under hösten 2015, har ideella organisationer, nätverk och enskilda invånare funnits där och tagit ett stort ansvar. Om kommunerna har ett tillitsfullt förhållningssätt mot organisationerna kan riktlinjer och praxis utformas därefter. De kan vara lyhörda för att förenkla för civilsamhället att delta i samhällsutvecklingen. Kommunstyrelsens ordförande i Norberg, Åsa Eriksson,<sup>9</sup> tipsar om att tänka utanför boxen och våga lita till medmänniskors förmåga. Det gäller att ta tillvara engagemanget utan att svika det kommunala uppdraget.

### **Kunskap om civilsamhället**

Kommunens anställda behöver kunskap om hur civilsamhället fungerar, dess bredd, hur det förändras och viktiga förhållningssätt i relation till civilsamhället. Med dessa kunskaper ökar förutsättningarna för att samverka och dra nytta av engagemanget. Exempelvis är organiseringen i vissa fall mer snabbriktig nu än tidigare, då är det viktigt att kommunen har en viss flexibilitet och kan följa civilsamhällets utveckling. Det är också viktigt att kommunerna ständigt uppdaterar sin kunskap om vilka organisationer som verkar i kommunen och om deras verksamheter.

### **System för grundläggande finansiering**

Ett ändamålsenligt bidragssystem som ger en bredd av organisationer grundläggande förutsättningar att existera och verka i kommunen, kan bidra till ett livaktigt civilsamhälle och bygga kapacitet hos organisationerna. Ett sådant system tar bland annat fasta på vikten av långsiktighet, organisationernas olikheter och föreningarnas möjligheter att själva organisera sin verksamhet.<sup>10</sup>

### **Förvaltningsöverskridande samverkan**

Då kommuner är stora organisationer som arbetar med många olika frågor är de olika förvaltningarna inte alltid så samordnade i frågor som rör civilsamhällets insatser för asylsökande och nyanlända. För att utnyttja kommunens samlade kunskaper effektivt kan det krävas samverkan mellan olika förvaltningar. Kulturförvaltningen kan till exempel ha fler kontakter och större vana vid samverkan med civilsamhället än socialförvaltningen eller skolförvaltningen som svarar för mottagandet av nyanlända barn och unga. Då personal från olika förvaltningar diskuterar frågan för första gången är det viktigt att börja med att tydliggöra vilka utgångspunkter som varje förvaltning har. Det är lätt att tala förbi varandra på grund av att det finns olika grundsyn på civilsamhället.

### **Myndighetsöverskridande samverkan förklarar för civilsamhället**

En väl utvecklad samverkan och samsyn mellan kommuner, landsting och statliga myndigheter med ansvar för nyanlända kan underlätta för civilsamhällets verksamheter. Kommunen kan då vara en kontaktpunkt och ingång för organisationerna till andra myndigheter som verkar på lokal nivå.

### **Varaktig struktur för dialog med det civila samhällets organisationer**

Om det redan finns etablerade former för återkommande dialog, till exempel inom överenskommelser, kan dessa vara en användbar infrastruktur för samråd och samverkan också kring de utmaningar och möjligheter som mottagandet av nyanlända innebär. De kan ge kommuner möjlighet att snabbt få ut information, hämta in synpunkter, inventera vilka behov

som finns samt underlätta för civilsamhällets organisationer att samordna sig och sina intressen gentemot kommunerna.

## Exempel på hur kommuner kan främja civilsamhällets integrationsaktiviteter

Det finns mängder av goda exempel på hur civilsamhället och kommunerna har samverkat på olika sätt. I arbetet med denna skrift har olika aktörer lyft fram följande faktorer och insatser som beskriver hur kommunerna kan främja civilsamhällets integrationsaktiviteter.

### ✓ Ge tydlig information till civilsamhällets organisationer

I den webbkartläggning som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor gjorde av kommunernas samverkan med civilsamhället på integrationsområdet framgår att få kommuner har information som är riktad direkt mot civilsamhället i fråga om asylsökande och nyanlända.

Det var 71 procent av kommunerna som inte hade någon sådan information alls på sina webbplatser, 11 procent hade lite information och 18 procent hade utförlig information riktad till det civila samhället. Desto fler kommuner gav information om civilsamhällets organisationer till medborgarna, främst genom att hänvisa dem som vill göra en insats till lokala organisationer och Facebookgrupper.

Kommunen har ofta kännedom om olika lokala initiativ som jobbar för social inkludering av asylsökande och nyanlända. Genom att aktivt informera om dessa verksamheter på webben, i utskick eller under möten med civilsamhället ökar förutsättningarna för att olika organisatio-

ner och initiativ kan samverka. Om det finns lättillgänglig information blir det också lättare för kommunens invånare att veta vart de ska vända sig om de vill engagera sig.

Myndighetens kartläggning ger en indikation på att det finns ett behov av att utveckla kommunernas information till civilsamhällets organisationer i frågor som rör asylsökande och nyanlända. I betänkandet av utredningen för ett stärkt civilsamhälle framgår att bristen på information till civilsamhället från det offentliga sidan påverkar verksamheten negativt. Informationsbristen leder till att tid tas *från* det ideella engagemanget och den verksamhet som de frivilliga brinner för *till* att söka information (SOU 2016:13).

### ✓ Anställ en person med uppgift att stimulera samverkan

Kommunen kan utse någon som har i uppgift att arbeta med frågor som rör civilsamhället i relation till inkludering av asylsökande och nyanlända. En sådan person arbetar med kommunala insatser för att integrera nyanlända i samhället och har koll på andra lokala initiativ. Att utbyta information med civilsamhället är en central funktion i en sådan tjänst, men det kan också innebära att stimulera och ta tillvara civilsamhällets och de nyanländas idéer.

Ekerö kommun har till exempel anställt en integrationssamordnare som arbetar strategiskt med samordning mellan civilsamhället och kommunens verksamheter som rör asylsökande och nyanlända. Uppdraget är att skapa nätverk mellan olika civilsamhällesaktörer och mellan organisationer och kommunen. Samordnaren ska också hjälpa till att etablera nya mötesplatser där asylsökande och nyanlända får chans att träffa kommunens invånare.

### √ **Tillsätt en föreningslots**

De kommuner som inte har förutsättningar för att anställa en integrationssamordnare kan ändå arbeta aktivt med att ge information till civilsamhällets organisationer. Som en del av en tjänst kan någon få ett bevakningsansvar för kommunens arbete med inkludering och ideella initiativ. Denna person kan men behöver inte ha andra uppgifter i relation till civilsamhället. Dess uppgift är att veta vilka andra personer i kommunen som arbetar med frågor som rör asylsökande och nyanlända och att förmedla detta till allmänheten och civilsamhället. Kontaktuppgifterna till denna person bör vara lätta att hitta på kommunens webbplats.

### √ **Bjud in till möten**

Kommunen kan ha en viktig uppgift i att arrangera olika typer av möten. Under samrådsmöten kan kommunen ge information om en händelseutveckling och be civilsamhället komma med inspel utifrån deras kunskap och erfarenheter. Sådana möten kan också syfta till att tydliggöra parternas uppdrag, kompetenser och de resurser som står till buds. De kan bidra till att skapa förtroende och förståelse för olika organisationers förutsättningar (se kapitel 3).

Andra möten kan fungera som startpunkt för samarbete mellan de olika integrationsinitiativ som finns inom kommunen. Eftersom kommunerna har tillgång till kontaktuppgifter och lokaler så har de ofta bättre förutsättningar än civilsamhället att ta initiativ till möten. Det finns mycket att vinna på om sådana möten arrangeras tillsammans med civilsamhället.

Järfälla kommun arrangerade ett möte med civilsamhället i februari 2016. Mötet genomfördes av personal från både kultur- och fritidsförvaltningen och socialförvaltningen, vilket möjliggjorde en bättre samsyn inom

kommunen. Inbjudan gick ut till alla föreningar som fanns i kommunens föreningsregister och till kommuninvånare som hört av sig om att få göra en insats. Ett syfte var att identifiera vad som redan görs i kommunen och vilka behov som finns i arbetet med de nyanlända. Under mötet fick deltagarna också lära känna varandra och diskutera idéer för hur föreningsverksamheten kan utvecklas.

### √ **Gör kommunens lokaler tillgängliga**

Kommunen kan stödja civilsamhället genom att erbjuda tillgång till kommunens lokaler och anläggningar (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2016b). Dessa kan civilsamhället använda för att samordna sig och för att bedriva verksamhet. I Botkyrka har idrottsföreningen *Konyaspor* (KIF) engagerat många av de nyanlända. Verksamheten är gratis tack vare samarbete med Botkyrka kommun som ger föreningen tillgång till kommunens idrottsanläggning. Kommunen har också finansierat utbildningsinsatser för ledare som behövde stöd i att bemöta personer som bär på trauman.

### √ **Gör gemensamma informations- och utbildningsinsatser**

Det finns stora behov av informationsinsatser för att ge asylsökande och nyanlända korrekt information om exempelvis nya lagar och hur de kan söka vård. Inom ramen för kommunens och Migrationsverkets åtaganden kan civilsamhällets aktörer vara en kraft i att göra sådan information tillgänglig på flera språk och utifrån individens behov. Genom samverkan kan civilsamhället bli viktiga vidareinformatörer.

Det kan också vara värdefullt med gemensamma utbildningar. Umeå kommun har utvecklat ett samarbete med Röda Korset, Civilförsvärsförbundet, Medborgarskolan och den Frivilliga

resursgruppen i Umeå. Personer som kontaktar kommunen och vill engagera sig för nyanlända slussas via *Röda Korset* till *Frivilliga resursgruppen i Umeå*. Efter en intervju får personen en volontärutbildning som innehåller krisberedskap, information om asylprocessen, att möta människor i kris, hjärt- och lungräddning samt interkulturell kommunikation. Kommunen har dragit nytta av civilsamhällets kunskaper och kompetensutvecklat 20 egna medarbetare genom detta initiativ.

### √ Stimulansmedel

För att stimulera till nya initiativ eller ge möjligheter att finansiera civilsamhällets verksamhet kan kommunen inrätta en särskild bidragspott som är öronmärkt för initiativ som syftar till att inkludera asylsökande och nyanlända. Askersund kommun är ett exempel på en kommun som har en bidragspott som civilsamhället kan söka medel ur.

## Mer inspiration!

### Internet:

På [www.civsam.se](http://www.civsam.se) finns en kunskapsöversikt om integration av Roberto Scaramuzzino: Det civila samhället och integration – En kunskapsöversikt.

Sveriges Kommuner och Landsting har en databas med goda exempel, Idébank för integrationsarbetet, på sin webbplats: <http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/idebankforintegrationsarbetet.1091.html>

Forums asylnätverk: <http://www.socialforum.se/verksamheter/forums-asylnätverk/>

Rapporteringar från den nationella överenskommelsen på integrationsområdet: <http://www.sios.org/integrationsoumlverenskommelsen.html>

### Litteratur:

Studieförbunden (2016). *Svenska från dag 1*.

Sveriges stadsmissioner, Rädda Barnen & Röda Korset (2016). *Handbok för civilsamhällets samverkan vid kriser*.

Länsstyrelsen Västra Götaland & Västra Götalandsregionen (2014). *Samverkansmatematik: 1+1=3. En kartläggning av hur civila samhället och kommuner samverkar inom integrationsområdet*. Rapport 2014:18.

Malmö högskola (2015). *MILSA – stödplattform för migration och hälsa. Grunden läggs*. Malmö högskola och Länsstyrelsen i Skåne.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015a). *LOSSA – Lokala exempel på samverkan mellan stat, kommuner och civilsamhället i mottagandet av nyanlända*.

Riksrevisionen (2014). *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*. RIR 2014:3.

# Etablerade metoder för samverkan

## Hur kan samverkan gå till?

Under senare år har det vuxit fram en rad olika modeller och verktyg för att skapa så goda förutsättningar som möjligt för samverkan. Många offentliga aktörer på lokal, regional och nationell nivå bjuder in till samråd och dialog så det finns stor erfarenhet av vad som är viktigt för att få samverkan att fungera. I detta kapitel beskriver vi några olika modeller, verktyg och erfarenheter som kompletterar varandra. De har olika syften och funktionsområden och tillsammans kan de vara ett stöd för alla som vill etablera en god samverkan mellan offentlig sektor och civilsamhälle.

## Överenskommelser mellan civilsamhället och offentlig sektor

I kapitel 1 beskrev vi de överenskommelser genom vilka lokala och regionala myndigheter samverkar kring etableringsfrågor. Om det civila samhället involveras på ett strukturerat sätt i myndigheternas överenskommelser kan civilsamhället fylla en viktig funktion som plattform för dialog och samverkan. I dagsläget har civilsamhället inkluderats i dessa överenskommelser i ett fåtal regioner.

Sedan 2007 har en annan typ av överenskommelser arbetats fram och etablerats. De syftar till att strukturera och förbättra relationen mellan civilsamhället och det offentliga lokalt, regionalt och nationellt. De här överenskommelserna fungerar som dialogplattformar och

bygger på att det offentliga och civilsamhället tillsammans kommer överens om ”spelregler” för hur de ska förhålla sig till varandra. I arbetet med att integrera och etablera nyanlända i det svenska samhället är den här formen av överenskommelser en viktig plattform att utgå från, eftersom parterna redan har upprättat kontakter och relationer med varandra.

Konkret är en överenskommelse ett dokument som har arbetats fram gemensamt av parterna och det består ofta av följande komponenter:

- parternas utgångspunkter
- gemensam vision
- gemensamma principer
- parternas åtaganden och åtgärder.

Själva processen med att ta fram överenskommelsen är central och utgör grunden för att bygga tillit och relationer. Då en överenskommelse har tagits fram upprättas ofta en partsammansatt styrgrupp och möten där olika frågor kan diskuteras och åtaganden följas upp i en kontinuerlig dialog.

Överenskommelser blir allt vanligare på olika nivåer och finns inom flera samhällsområden. Även om överenskommelser på lokal och regional nivå i regel fungerar som plattformar för en övergripande och generell dialog är de på nationell nivå indelade i sakområden. I dag har nationella överenskommelser träffats inom det sociala området, integrationsområdet samt biståndsområdet.

Alla dessa överenskommelser lyfter fram vikten av det civila samhället utifrån både rollen som utförare och rollen som röstbärare och tar fasta på olika principer som ska vara



vägledande för hur det offentliga och det civila samhället ska relatera till varandra. I politiken för det civila samhället är principerna centrala, men de kan också fylla en praktisk funktion i samverkanssituationer. De kan användas som ett analysverktyg om de läggs som ett raster

över de initiativ och den verksamhet som det offentliga driver. Principerna kan då bidra till att utveckla verksamheten på ett sätt som tar fasta på civilsamhällets behov.

## De sex principerna inom politiken för det civila samhället

### **Självständighet och oberoende**

Det civila samhällets organisationer formulerar självständigt sina uppdrag utifrån sin egen värdegrund. De ska kunna vara röstbärande utan att riskera samverkan med eller stöd från offentliga aktörer. Obefogad kontroll från myndigheter ska inte förekomma.

### **Dialog**

Det ska vara möjligt för det civila samhällets organisationer att i dialog med offentliga aktörer hävda sina intressen och bidra med synpunkter och därmed förbättra beslutsunderlagen. Dialogen bör vara ömsesidig, öppen, återkommande och inkluderande.

### **Kvalitet**

All offentlig verksamhet, oavsett vem som utför den, ska vara av god kvalitet och gå att följa upp. Samtidigt bör det civila samhällets särskilda förutsättningar och specifika syfte beaktas. Idéburen verksamhet kan i sig ha ett särskilt värde.

### **Långsiktighet**

Det civila samhället ska ha goda, stabila och långsiktiga förutsättningar för sin existens och utveckling när det gäller bidragssystem, rättsliga villkor och övriga förutsättningar.

### **Öppenhet och insyn**

Principen är en utgångspunkt för att det civila samhället och det offentliga ska kunna samverka på ett öppet och förtroendefullt sätt. I synnerhet är det angeläget att värna myndigheternas öppenhet och det civila samhällets insyn i beslutsprocesser. Men verksamhet inom det civila samhället med offentliga medel bör också redovisas öppet för att ge myndigheterna tillräcklig insyn.

### **Mångfald**

Regelverk bör ge goda förutsättningar för olika organisationsformer, olika typer av utförare inom välfärden samt olika former av relationer och samverkan mellan det offentliga och civilsamhället. Civilsamhället bör dessutom avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen.

## Koden: Kartlägg och planera din samverkan

*Den europeiska koden för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen* kan hjälpa offentliga aktörer och civilsamhället att ta ett helhetsgrepp om sin samverkan. Koden beskriver att samverkan kan gynna båda parter och ger förslag på hur samverkan kan utformas vid olika tillfällen. Koden är inte tvingande utan ger förslag på hur parterna kan förhålla sig till varandra. Den kan synliggöra *graden av ömsesidighet* i relationen mellan parterna och ge en gemensam terminologi för att beskriva samverkan. Det är grunden för att alla parter ska få en samsyn kring utgångspunkterna för sin samverkan. En sådan samsyn kan undanröja risker för missförstånd och felaktiga förväntningar.

Koden har arbetats fram genom en omfattande process som involverade civilsamhället runt om i hela Europa och den har antagits av Europarådets ministerkommitté (Europarådet 2009). Men det finns liknande modeller som används i den offentliga sfären. Den mest kända är den så kallade delaktighetstrappan som Sveriges Kommuner och Landsting har tagit fram. Gemensamt för båda modellerna är att externa aktörers medverkan i offentliga processer graderas utifrån omfattningen i kontakterna och deras möjlighet att påverka den offentliga partens verksamhet. Det som skiljer dem åt är att koden lägger till en dimension som utgår från en politisk process, det vill säga en indelning av arbetet med en sakfråga i olika faser eller skeden. Då dessa dimensioner läggs samman bildas en matris som kan användas för att synliggöra samverkan.

**Tabell 1** Matris för att synliggöra samverkan

Partnerskap						
Dialog						
Samråd						
Information						
Nivåer av medverkan ----- Steg i det politiska beslutsfattandet	Fastställande av agendan	Formulering	Beslut	Genomförande	Granskning	Omformulering

## Matrisen i koden

Matrisens två dimensioner kallas för *nivåer av medverkan* respektive *steg i det politiska beslutsfattandet*.

### Nivåer av medverkan

Den första nivån av deltagande är *information*. Information är grunden för samverkan och det är främst den offentliga parten som måste ge information om vad som händer så att civilsamhället får något att förhålla sig till. En sådan information kan vara att ett nytt hem för ensamkommande barn ska öppna.

Den andra nivån är *samråd*. Samråd innebär ett enskilt möte mellan den offentliga parten och flera olika aktörer ur det civila samhället. Det är den offentliga parten som bjuder in till samråd i syfte att hämta in erfarenheter, sakkunskaper och information från civilsamhället för att få ett bättre underlag för beslut. Under ett samråd kan kommunen till exempel bjuda in civilsamhället för att diskutera förutsättningar för samarbete kring språkvänsverksamhet.

Den tredje nivån är *dialog*. Dialog bygger på en regelbundenhet i möten mellan det offentliga och civilsamhället, alltså en serie träffar. Den kan antingen vara samverkande och syfta till att lösa en specifik sakfråga eller så kan den vara bred och fungera som en plattform för att löpande diskutera olika frågor som rör parternas relation. Till skillnad från de lägre nivåerna så kan båda parter ta initiativ till dialog. Det finns också en strävan efter jämbördighet och båda parter kan bidra med punkter till agendan.

Ett exempel på dialog kan vara kommuner som har inrättat integrationsråd där frågor som rör integration och etablering diskuteras löpande. Ett annat är den återkommande dialogen inom ramen för en överenskommelseprocess.

Den fjärde nivån är *partnerskap*. Partnerskapet utmärks av ett gemensamt ansvar för en fråga. Det innebär därmed en nära samverkan, antingen utför man aktiviteter tillsammans eller så delegeras ansvaret för en eller flera delar till civilsamhället. Exempel på partnerskap är att kommunen arrangerar utbildningsinsatser eller fritidsverksamhet tillsammans med civilsamhället.

Det finns inget egenvärde i att ”klättra uppåt” i nivåerna, det är upp till parterna att avgöra vilken nivå av kontakt som är bäst lämpad i varje situation.

### Steg i det politiska beslutsfattandet

Den andra dimensionen i matrisen utgörs av de olika stegen i det politiska beslutsfattandet. Den första fasen innebär att sätta agendan, det är då en fråga uppstår som en sakfråga som parterna måste relatera till. I den andra fasen går frågan över till ett beredningsskede. Den tredje fasen rymmer all verksamhet som sker närmast före och efter ett beslut. I den fjärde fasen genomförs de aktiviteter eller insatser som har beslutats om. Den femte fasen innebär att hela arbetet med sakfrågan granskas och effektiviteten av genomförandet analyseras. I den sjätte och sista fasen bearbetas analysen och om inte sakfrågan är utagerad så omprövas den och den politiska processen eller arbetet med sakfrågan börjar om.

Matrisen kan anpassas så att faserna stämmer överens med användarens arbetsprocess. Det går att bortse från den politiska dimensionen och anpassa matrisen till de faser som är tillämpliga i en mer operativ verksamhet, till exempel då en ny verksamhet ska starta.

**Tabell 2 Koden i IFK Trollhättans samverkan med kommunen om engagemangsguider**

Partnerskap			4. Gemensamt beslut om att ansöka 5. IFK formulerade ansökan och kommunen skrev avsiktsförklaring	6. Föreningen genomför verksamheten och har kontor i kommunens lokaler. Kommunen med i styrgruppen		10. Gemensamt beslut om att skriva ett avtal
Dialog	2. Dialog mellan kommunen och IFK om möjlig ansökan och samverkan	3. Fortsatt dialog om projektets utförande och formulering av projekt		7. Tät dialog regelbundet		9. Dialog om fortsatt verksamhet efter projektets slut och om innehåll i nytt bilateralt avtal
Samråd					8. Kvalitetsuppföljning. Föreningen bjuds in och redogör för verksamheten	
Information	1. Kommunen berättar om pengar från Ungdomsstyrelsen					
	Fastställande av agendan	Formulering	Beslut	Genomförande	Granskning	Omformulering

## Kodens användningsområde

Matrisen kan användas som verktyg för alla som vill förbättra sitt samverkansarbete. Genom att lägga in det egna deltagandet i processen i matrisen blir man medveten om hur kontakterna faktiskt har varit, matrisen kan därför användas som utvärderingsverktyg. Det är till exempel vanligt att offentliga aktörer

kallar sina möten för dialog, men i själva verket har de inneburit information då det funnits små eller inga möjligheter för civilsamhället att bidra med sina perspektiv. En genomlysning av koden kan ge ny förståelse i relation till tidigare möten. I tabell 2 har matrisen använts för att kartlägga samverkan mellan föreningen Trollhättan IFK och Trollhättans stad vid starten av en ny verksamhet för bland andra nyanlända barn och ungdomar.

Vid kartläggningen beskrevs processen av föreningens verksamhetsansvariga och det går att se i matrisen att föreningen i hög grad ansåg att de medverkade i flera av processens steg.

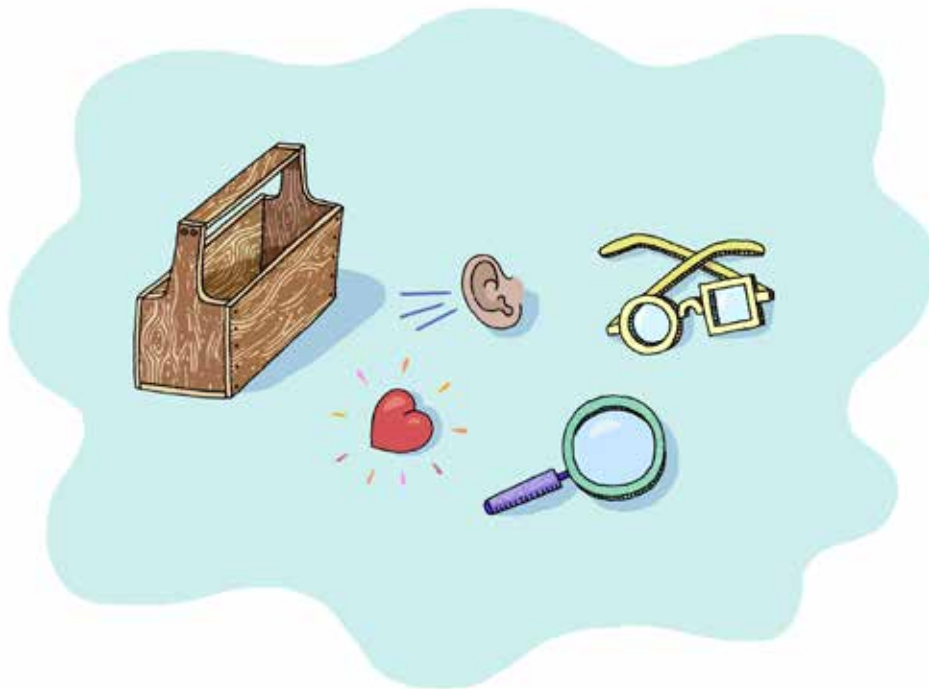
Matrisen kan också användas som verktyg för strategisk planering av samverkan. Parterna kan då lägga in framtida samverkansinsatser i matrisen, vilket kräver en aktiv reflektion kring omfattningen av samverkan och vilka typer av kontakter som kan passa i olika skeden.

Det kan exempelvis leda till att kommunen tar initiativ till en samverkande dialog om hur

civilsamhället kan medverka i att främja ett gott mottagande för nyanlända elever i skolan eller hur nyanlända kan få validering och arbete inom ett socialt företag. Det kan resultera i en väl planerad samverkan mellan det offentliga och civilsamhället där kontakterna sker i de skeden där de behövs som mest och utifrån den ömsesidighet och intensitet som krävs.

## Nyttan med koden:

- ger en gemensam terminologi och utgångspunkt för samverkan
- synliggör omfattningen och ömsesidigheten i samverkan
- verktyg för strategisk planering av samverkan
- verktyg för utvärdering av samverkan
- ger förslag på olika kontakter mellan civilsamhälle och offentliga aktörer.



## Tips för välfungerande samråd

Vid de tillfällen då kommunen bjuder in till samråd är det viktigt att planera dessa möten noggrant. Samverkan behövs, men om mötesplaneringen är bristfällig kan det leda till irritation och till och med att relationerna försämrans. Då Regeringskansliet skulle arbeta fram en ny modell för att ta tillvara civilsamhällets kunskaper genomförde de två möten. Ett hundratal representanter för det civila samhället beskrev då sina erfarenheter av samråd och gav tips på hur samverkansmöten kan förbättras när det gäller planering, genomförande och uppföljning:

### Planering

#### Vad ska mötet leda till?

Vad vill ni som arrangörer få ut av mötet? Ska mötet leda till ett resultat eller ett beslut? Det måste vara tydligt för er vad mötet är till för. Syftet kan vara allt från att etablera relationer till att hämta in kunskap och idéer eller så kan mötet syfta till

att hjälpa civilsamhället att etablera kontakter med varandra. Vad får deltagarna med sig från mötet? Det ska kännas värdefullt att delta i ett möte. Som arrangör bör ni se till att deltagarna får information och möjlighet att dela med sig av egna erfarenheter. Vilka känslor vill ni att de har på hemvägen? Fundera över vilket bemötande och vilka attityder som är fruktbara. Kanske behövs det en extern mötesledare?

#### När ska mötet ske?

Det kan kännas naturligt att vänta med att bjuda in till samråd till dess att det finns något färdigt att presentera. I ett första skede bör dock samrådet ske innan det offentliga har bestämt hur resurser ska fördelas och vilken verksamhet som ska finnas. Risken med att vänta med samrådet är att det blir svårt att backa om resultatet inte faller i god jord. Om civilsamhället bjuds in till samråd tidigt i arbetet med en fråga så ökar det förutsättningarna för att viktiga synpunkter kan tas tillvara och det bidrar till goda relationer mellan parterna.

### **Hur ska inbjudan se ut?**

Var tydlig med syftet i inbjudan och skriv en dagordning så att de inbjudna kan ta ställning till om mötet är relevant för dem. Använd gärna nivåerna i koden för att beskriva de olika punkterna på agendan. På så sätt kan ni tydliggöra vilka delar som är information och vilka som är samråd.

Om ni bjuder in personer som kommer från självständiga organisationer där deltagandet är frivilligt bör du inte *kalla* till möte utan *bjuda in*.

### **Vilka är förutsättningarna för att delta?**

En förutsättning för att mötet ska bli välbesökt är att det läggs vid en tidpunkt då ideellt engagerade personer kan delta. De flesta har ett jobb vid sidan av och därför blir det svårt att delta under dagtid. Möten bör därför läggas på sena eftermiddagar, kvällar eller helger.

Det är också viktigt att reflektera över var mötet ska hållas och vilka förutsättningar som finns för organisationer att ta sig dit. Om det är lång resväg kan det vara aktuellt att ersätta kostnader för resor.

### **Hur ska resultaten återkopplas?**

Vilka är era förutsättningar för att återkoppla? Redan då ni planerar mötet bör ni fundera på dess uppföljning. Kan ni göra mötesanteckningar och skicka ut? När går det att berätta hur synpunkterna har hanterats? För att deltagarna ska känna att det är givande att delta i möten bör de få feedback med information om hur deras synpunkter tagits tillvara, även om de inte har lett till något just nu.

### **Vilka förberedelser krävs innan mötet?**

För att öka förutsättningarna för att deltagarna ska kunna bidra med feedback kan ni skicka med ett underlag i förväg. Detta underlag bör

komma i god tid innan mötet så att de inbjudna organisationerna hinner stämma av internt med de personer som berörs och så att representanten har nödvändigt mandat.

### **Vilka behöver bjudas in?**

Fundera över urvalet av de organisationer/aktörer som ni bjuder in. Urvalet kan variera beroende på mötets syfte. Om det är sakkunskap inom ett visst område som ni efterfrågar ser kanske urvalet annorlunda ut än om ni vill nå ut brett? Genom att bjuda in organisationer med olika intressen i frågan får ni olika perspektiv.

Fundera på vilka aktörer som ni har kontakt med sedan tidigare och vilka som ni inte når. Till exempel kan det finnas nya nätverk och föreningar som inte finns med i kommunens föreningsregister. Tänk på att det kan krävas särskilda insatser för att nå ungdomsföreningar eller föreningar som organiseras på etnisk grund eller för att både kvinnor och män ska vara representerade.

## **Genomförande**

### **Ramar**

Alla deltagare kommer till ett möte med lite olika förväntningar. För att alla ska förstå vilket sammanhang mötet finns i, är det viktigt att redogöra för de grundläggande förutsättningarna. Vad har arrangören att förhålla sig till i fråga om resurser och tidsplan? Vad är redan satt och vad kan påverkas? Genom att förtydliga detta undviks långa diskussioner som beror på förväntningar som inte kan infrias.

### **Agenda**

Agendan bör presenteras i början av mötet. Tydliggör vid varje punkt om det är en informationspunkt, diskussionsfråga eller beslutsfråga.

### **Förtydliga roller och mandat**

Det kan också vara viktigt att benämna och synliggöra likheter och skillnader mellan de olika aktörerna i mötet. Vad är kommunens faktiska ansvar och hur kan civilsamhället vara en resurs? En likhet kan vara att alla vill skapa goda förutsättningar i flyktingmottagandet och en skillnad kan vara att olika aktörers uppgifter och drivkrafter ser olika ut.

### **Beskriv er återkoppling**

I slutet av mötet är det viktigt att beskriva hur återkopplingen ska gå till. Vilken typ av återkoppling kan deltagarna vänta sig och när?

## **Uppföljning**

### **Återkoppla på det vis som ni sagt på mötet**

Ibland blir inte saker som en har tänkt och tidsplanen för återkoppling spricker. Det är då bättre att meddela läget än att helt låta bli att höra av sig. Även om det inte finns något särskilt att rapportera är det alltså bättre att kommunicera det än att inte återkoppla alls.

## **Ett samordnat sätt att hämta in erfarenheter från civilsamhället**

I stora offentliga organisationer med många verksamhetsgrenar kan det vara svårt att veta vilka kontakter som finns med civilsamhället. Ett sätt att förbättra överblickbarheten och skapa intern transparens kan vara att systematisera kunskapsinhämtningen från civilsamhällets organisationer. Offentliga aktörer kan i dialog med olika organisationer ta fram vägledande mallar som handläggare på olika förvaltningar eller enheter kan använda sig av då de ska arrangera samrådsmöten eller en längre process där civilsamhällets organisationer involveras. Ifyllda mallar bör sparas på ett vis som gör materialet lätt att hitta för alla.

## **Exempel på användbara dokument**

### **Utgångspunkter och principer för samråd**

Ett sådant dokument kan utgå från viktiga förhållningssätt, gärna utifrån koden och principerna i politiken för det civila samhället.

### **Mall för inbjudan till samråd**

Mallen kan innehålla färdiga formuleringar och tomma rutor som ska fyllas i utifrån den enskilda samrådsituationen.

### **Mall för dokumentation och uppföljning av samråd**

Dokumentet kan innehålla några relevanta frågor kring samrådets syfte, hantering av synpunkter under mötet och hur synpunkterna ska besvaras och tas vidare till andra delar av organisationen.

### **Mall för utvärdering**

En färdig mall med frågor som lätt anpassas till det enskilda samrådet.

### **Stöd för urval av organisationer**

Detta dokument kan bestå av några relevanta frågor kring urval. De centrala frågorna är vad samrådet ska leda till och vilka organisationer som har de kunskaper som efterfrågas.

Under 2015 och 2016 har Regeringskansliet arbetat fram stöd till handläggare utifrån ovanstående resonemang och innehåll. De anser att detta arbetssätt kan effektivisera arbetet och höja kvaliteten i regeringens underlag eftersom en effektiv kunskapsinhämtning gör att fler perspektiv blir synliggjorda. En annan fördel är att de olika departementens kontakter med civilsamhället blir mer samordnade. På samma sätt kan myndigheter och kommuner systematisera inhämtningen av synpunkter och erfarenheter kring sakfrågor som berör civilsamhället.

## Tips för en välfungerande dialog

Enligt koden utmärks en dialog av återkommande möten där jämbördigheten är central och båda parter är med om att sätta agendan. En stor fördel med en långsiktig dialog är att förståelsen för parternas roller och förutsättningar ökar med tiden. När relationer har etablerats blir tilliten större, vilket i sin tur kan leda till att svåra frågor tas upp och att deltagarna vågar vara öppna och självkritiska. En väl fungerande dialog kan precis som ett samråd bidra till mer kvalificerade beslutsunderlag, men den kan också leda till att organisationer som inte hade samverkan tidigare lär känna varandra och får förutsättningar att verka gemensamt i andra sammanhang.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har sedan 2012 administrerat en dialog mellan civilsamhällets organisationer och Regeringskansliet som kallas *Parts-gemensamt forum* (PGF). Syftet med forumet, där också Sveriges Kommuner och Landsting deltar, är att diskutera villkoren för det civila samhället. Under arbetets gång har dialogen utvecklats och det finns framgångsfaktorer som även andra dialoger kan lära av (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2014, 2015a, 2016b). Framgångsfaktorerna är:

### Arbetsätt

- Parterna har gemensamt tagit fram en arbetsordning som beskriver hur arbetet i forumet ska bedrivas. Den beskriver bland annat forumets uppdrag, procedurer för ordförandeskapet, vilka parterna är och antalet representanter, mandatperiod, arbetsätt och planering av möten. I en bilaga till arbetsordningen finns en modell som beskriver hur civilsamhällets organisationer väljs ut.

- På varje möte utgår diskussionerna från ett tema. Samtalen blir lättare att förbereda och genomföra om tematiken avgränsas och specificeras. Det är viktigt att alla parter får ge förslag på temaområden. Inom PGF finns en arbetsgrupp som förbereder varje möte och diskussionen kan utgå från aktuell forskning och frågor som är på samhällsagendan.

- Civilsamhället kan hålla förmöten där de pratar igenom dialogtemat och förbereder sig inför möten i forumet och i viss grad samordnar civilsamhället. Förmötena har även varit öppna för de civilsamhällesorganisationer som inte har fått en plats i forumet och som då får möjlighet att ge input ändå.

- Det kan vara utmanande för nya deltagare att komma in och delta aktivt i dialogen. Det kan därför vara bra med en introduktion där några erfarna deltagare förklarar hur dialogen går till.

### Dialogens parter

- Det är bra om den offentliga parten har företrädare från flera olika enheter eller förvaltningar. Det leder till en bättre förankring i organisationen som helhet och en större samverkan mellan enheterna.

- Representationen från det civila samhället är en central fråga. Den bör återspegla den mångfald som finns i civilsamhället och gärna även väga in aspekter som ålder, kön och härkomst. Andra aspekter som kan vara bra att reflektera över är vilka associationsformer som finns representerade och hur fördelningen mellan erfarna respektive nya organisationer ser ut. För att hålla dialogen vital är det viktigt att ett lagom stort antal representanter byts ut varje år. Det gäller att hålla en balans mellan kontinuitet och förnyelse.

- Det är också viktigt med en transparent och tydlig urvalsprocess så att ryktesspridning kring urvalsförfarandet undviks.

## Förankra och använda resultat

- För att dialogen ska upplevas som meningsfull är det viktigt att resultaten av dialogen synliggörs och kopplas till politikens genomförande. Det kan också vara bra att återrapportera, till exempel om hur tidigare synpunkter har tagits emot av parternas organisationer och hur frågor har följts upp.

- För att öka transparensen är det bra att ta minnesanteckningar och lägga ut dem på en extern webbplats.

- Civilsamhällets organisationer vill gärna att politiker deltar aktivt i samtalen så att återkopplingen kan ske direkt från politikerna.

I detta kapitel har vi presenterat konkreta verktyg och modeller för samverkan. Men en avgörande förutsättning för att civilsamhället ska kunna bedriva verksamheter och vara en samverkanspart är att de har en hållbar finansiering. Där är offentligt stöd en viktig del. I nästa kapitel beskriver vi olika sätt för det offentliga att finansiera civilsamhället.

## Mer information!

- Idéburna organisationer och kommuner som är intresserade av att ta fram en överenskommelse kan kontakta Överenskommelsekansliet som kan bidra med råd, processledning, skrifter och annat stöd:  
[www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)

- Koderna och skrifterna från den årliga rapporteringen av dialogen i partsgemensamt forum, 2012–2015, finns att ladda ned eller beställa kostnadsfritt från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor:  
[www.mucf.se](http://www.mucf.se)

# Offentlig finansiering av idéburen verksamhet

Det här kapitlet handlar om det offentligas relation till civilsamhället i dess roll som servicegivare och utförare. Något förenklat kan det offentligas förhållande till den ideella sektorn i de här fallen delas upp i två funktioner: möjliggörare och uppdragsgivare. Den första funktionen innebär att det offentliga stöttar en idéburen verksamhet ekonomiskt för att möjliggöra deras verksamhet. Detta kan exempelvis ske genom olika typer av bidrag eller partnerskap. När det handlar om att beställa verksamheter som ligger under det offentligas ansvar blir det offentligas roll i stället uppdragsgivare. Detta sker oftast genom offentlig upphandling.

## Kommunala bidrag

Som vi visat i den här skriften är det värdefullt för samhället att ha ett starkt och engagerat civilsamhälle. Det vanligaste sättet för kommuner att stimulera och stötta den verksamhet som det civila samhällets organisationer bedriver är genom att fördela olika typer av ekonomiska bidrag. Vilka typer av bidrag som finns skiljer sig mellan kommunerna, men oftast finns det någon typ av föreningsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Bidragen finansierar vanligtvis inte organisationerna och deras verksamheter fullt ut, utan fungerar som stöd och komplement.

**Föreningsbidrag** kallas också **organisationsbidrag** och är de mest övergripande bidragen. De syftar till att allmänt stötta det lokala föreningslivet utifrån den generella samhällsnyttan av att ha ett starkt civilsamhälle. Föreningen

kan disponera pengarna fritt inom sin verksamhet då bidraget inte är riktat mot någon särskild aktivitet eller har några krav på motprestationer. Den här typen av bidrag fördelas till etablerade organisationer, vanligtvis med kravet att majoriteten av dess medlemmar bor inom kommunens gränser.

**Verksamhetsbidrag** fungerar i stället som stöd till specifika verksamheter som ideella föreningar bedriver. Ett vanligt förekommande exempel på verksamhetsbidrag är bidrag till verksamheter som bedriver gruppaktiviteter för barn och unga.

**Projektbidrag** fördelas till tillfälliga verksamheter och aktiviteter som organisationer driver och syftar vanligtvis till att främja och stötta utvecklings- eller försöksverksamhet. Det kan också finnas projektmedel för till exempel utåtriktade arrangemang eller utbildningsinsatser. Ofta blir projektmedel utlysta inom ett särskilt område, utifrån en specifik fråga eller ett tillfälligt behov. Kommunerna har alltså med andra ord oftast ett tydligt syfte med de projektmedel som de utlyser.

Även om kommunala bidrag i huvudsak syftar till att stötta och stimulera självständig ideell verksamhet används de också som ett medel i kommunerna för att uppnå särskilda mål. Genom att rikta medlen till vissa typer av organisationer, verksamheter eller projekt kan kommunen uppnå politiska mål eller uppfylla särskilda samhällsbehov. Exempelvis kan kommunen uppnå sina ungdomspolitiska mål genom att rikta bidragen till organisationer där

en majoritet av medlemmarna är ungdomar. På samma sätt kan kommunen uppnå sina integrationspolitiska mål genom att utlysa projektbidrag för verksamheter som syftar till att skapa mötesplatser mellan nyanlända och etablerade svenskar.

Ett exempel på hur projektmedel eller särskilda satsningar kan användas är när Västra Götalandsregionens kulturnämnd under hösten 2015 fördelade två miljoner kronor i projektmedel i syfte att ge det fria kulturlivet och civilsamhällets aktörer möjlighet att genomföra kulturinsatser för att välkomna flyktingar till regionen (Västra Götalandsregionen 2016). Genom satsningen fick 57 organisationer stöd för att genomföra sina projektverksamheter, samtidigt som det offentliga fick stöd i att skapa meningsfulla aktiviteter för de som kommit för att söka asyl i regionen. Satsningen utvärderades med positiva resultat under början på 2016 och en ny utlysning gick ut.

En viktig och grundläggande princip är att föreningarnas självständighet och oberoende inte ska påverkas av att de tar emot offentlig finansiering. Organisationer som tar emot kommunala bidrag ska vara fortsatt fria från offentlig styrning av sina verksamheter och kunna granska och kritisera kommunen utan att riskera att bli av med sin finansiering. Samtidigt kan civilsamhället uppleva att den här principen ibland hamnar på undantag då kommunerna allt oftare villkorar bidragen med krav utifrån sina politiska mål. Effekten av att sätta upp krav på mångfalds- och jämställdhetsplaner eller särskilda medlemsstrukturer, exempelvis genom att kräva att minst en viss procent av medlemmarna ska vara kvinnor, under 20 år eller liknande, blir att föreningarna i praktiken inte fullt ut styr sin egen verksamhet.

En annan vanlig kritik som lyfts fram är att det blir allt vanligare med riktade projektbidrag jämfört med de mer allmänna organisationsbidragen, vilket gör att organisationer har svårt att hitta finansiering för sin kärnverksamhet. De kommunala bidragen upplevs också ofta som kortsiktiga då de sträcker sig över kortare tidsperioder. Detta skapar en osäkerhet för organisationernas verksamheter, dess anställda och de medborgare som tar del av verksamheten.

Utöver de tre ovan nämnda bidragstyperna är det också vanligt att kommunerna fördelar bidrag för att täcka föreningarnas lokal- och anläggningskostnader eller ger föreningslivet olika subventioner vid användandet av kommunala tjänster och lokaler. Vanligtvis beviljas de olika bidragstyperna för ett år i taget, även om det i vissa kommuner har gjorts satsningar för att göra bidragen mer långsiktiga. Projektbidragens tidsomfattning kan också vara mycket kortare än ett år, beroende på vad den aktuella satsningen gäller.

## Offentlig upphandling

Om kommunen möjliggör civilsamhällets egna verksamheter genom bidrag, är offentlig upphandling i stället ett sätt att finansiera offentlig verksamhet som utförs av externa aktörer, företag eller idéburna organisationer. Upphandlingar är sannolikt den mest använda modellen för kommuner som vill få tjänster utförda av externa organisationer och de används när det finns en konkurrenssituation kring den verksamhet som ska utföras.

Vid offentlig upphandling blir kommunen beställare av en tjänst och civilsamhällets organisationer uppdragstagare. Som huvudman för verksamheten är det upp till kommunen att definiera vilka krav som ska uppfyllas, vad kvaliteten är och vilket syfte och vilken målgrupp

verksamheten ska ha i ett förfrågningsunderlag. Uppdraget fördelas sedan genom en offentlig upphandling där företag och idéburna organisationer får lägga anbud på verksamheten. Den organisation som vinner upphandlingen tar sedan på sig rollen som uppdragstagare och utförare av den verksamhet som det offentliga beställt.

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) konstaterar i sitt betänkande att många ideella organisationer upplever att det är svårt för dem att delta i offentliga upphandlingar. Ett generellt hinder som beskrivs är att offentliga upphandlingar sällan värderar de särskilda mervärden som ideella organisationer står för och bidrar med, exempelvis förankring i lokalsamhället och närhet till medborgarna, ideellt engagemang och socialt ansvarstagande (SOU 2016:13).

Många idéburna organisationer saknar kunskap och erfarenhet när det kommer till offentlig upphandling. Ofta är också kraven på till exempel omsättning och kapacitet som ställs i beställningen för höga för att det ska vara möjligt för en organisation att vinna en upphandling. Goda exempel på hur offentliga aktörer kan förbättra idéburna organisationers möjligheter att delta i upphandlingar finns bland annat hos Region Skånes upphandlingsavdelning. Där har de tagit fram strategier för detta som bland annat handlar om att bjuda in till samråd kring beställningen och göra upphandlingsförfarandet så enkelt och tydligt som möjligt. Även Upphandlingsmyndigheten<sup>11</sup> och flera andra kommuner och regioner har tagit fram råd och rekommendationer för hur det offentliga kan sänka trösklarna för mindre erfarna organisationer att lägga anbud på ett uppdrag.<sup>12</sup>

Nedan följer en sammanställning av dessa tips och råd:

#### √ **Tidig information**

Att tidigt gå ut med information om vilken verksamhet som ska upphandlas gör att fler kan förbereda sig på att vara en del av upphandlingen. En av den offentliga upphandlingens grundprinciper är den om likabehandling, vilket handlar om att alla ska ha samma förutsättningar att delta. Detta innebär bland annat att alla ska delges samma information vid samma tidpunkt. Genom att sprida informationen via kanaler som används av civilsamhället ökar chansen att ideella organisationer nås. Sådana kanaler kan exempelvis vara lokala ideella samverkanscenter eller nätverk.

#### √ **Tydlig information**

Håll informationen kring upphandlingen så enkel och tydlig som möjligt. Genom att bjuda in till seminarier eller föreläsningar om hur ett offentligt upphandlingsförfarande går till och hur organisationer går tillväga för att lämna anbud ökar mindre erfarna organisationers möjligheter att delta i upphandlingen. Deras förutsättningar förbättras även av möjligheten att kunna kontakta kommunen för att ställa frågor kring hur processen går till.

#### √ **Samråd om beställningen**

Att bjuda in till ett samråd kring beställningsunderlaget ger kommunen en chans att träffa potentiella utförare och experter innan kraven är fastställda. Genom samrådet kan kommunen tillsammans med företag och organisationer diskutera frågor om hur kvalitet ska definieras och mätas och få en bild av vilka slags lösningar som skulle kunna svara mot det behov som

finns. Att hålla ett samråd innan beställningen är färdigformulerad hindrar också att kommunen ställer alltför höga krav i det slutgiltiga förfrågningsunderlaget. När underlaget formulerats kan kommunen låta det gå ut på extern remiss för att hämta in ytterligare perspektiv och förslag på förbättringar.

### √ **Sociala hänsyn som krav**

Ideella organisationer står ofta för ett antal mervärden som oftast inte värderas i offentliga upphandlingar. Genom att i de fall det är möjligt ställa krav på olika typer av sociala hänsyn i beställningen gör att organisationernas särart och mervärden värderas högre, vilket kan göra det mer aktuellt för dem att lägga anbud. Sociala hänsyn handlar om att i upphandlingen exempelvis ta hänsyn till en eller flera av följande aspekter:<sup>13</sup>

- anställnings- och sysselsättningsmöjligheter
- anständigt arbete
- arbetsvillkor som uppfyller arbetstagarens rättigheter
- social integration
- lika möjligheter
- tillgänglighet för alla
- beaktande av hållbarhetskriterier
- frågor om etisk handel och CSR – Corporate social responsibility.

### √ **Undvik onödigt stora upphandlingar**

I många fall är de verksamheter som ska upphandlas alldeles för stora och kapacitetskrävande för att en ideell organisation ska ha möjlighet att lägga ett anbud. Genom att i de fall det är möjligt dela upp en upphandling i mindre delar blir det möjligt för organisationer att lägga anbud på en eller flera enskilda delar, vilket öppnar för mindre aktörer att delta i upphandlingsprocessen.

## **Samverkan kring verksamhet**

För kommuner som vill samverka med det civila samhället kring särskilda verksamheter utan att upphandla dem finns det alternativa vägar att gå. Det har sedan länge förekommit bilaterala avtal mellan kommuner och organisationer där en kommun sluter ett mer eller mindre reglerat avtal med en förening kring en verksamhet som den bedriver. En modell som fått allt större fäste och spridning på senare år är *Idéburet offentligt partnerskap* (IOP) som går ut på att samverkande parter tillsammans bidrar med resurser och sätter upp ramar för verksamheten som sedan utförs av den ideburna parten.

Oavsett vilken samverkansmodell som används så är det viktigt att förtydliga de olika parternas roller och ansvar. Genom att låta en verksamhet upphandlas kan kommunen säkerställa att frågor om ansvar och skyldigheter är tydliggjorda. Om någon annan samverkansmodell används bör frågor som rör exempelvis ansvarsområden, befogenheter, ersättningar och försäkringar klargöras innan en verksamhet påbörjas (Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2015).

Hur offentlig upphandling, IOP och andra typer av samverkansavtal används varierar mellan landets kommuner och regioner. Vilka verksamheter som ska upphandlas och vilka som lämpar sig för partnerskap har tolkats olika från kommun till kommun, men i följande avsnitt ges en generell bild av hur IOP kan fungera som finansieringsmodeller av ideella organisationers verksamhet.



## Idéburet offentligt partnerskap

Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en relativt ny form av samverkan mellan offentliga och ideella organisationer som har fått allt större spridning och som i dag används i 14 kommuner och regioner i Sverige. Modellen utarbetades av *Forum – idéburna organisationer med social inriktning* (2010) och beskrivs ofta som ett slags mellanting mellan verksamhetsbidrag och offentlig upphandling (Forum – idéburna organisationer med social inriktning 2015).

I korthet kan IOP sammanfattas som ett partnerskap mellan offentliga aktörer och en eller flera idéburna organisationer där syftet är att stötta en specifik idéburna verksamhet

som hanterar någon typ av samhällsutmaning. Modellen sätter dialogen mellan parterna och deras gemensamma lärande i fokus och målet är att skapa förutsättningar för organisationer att utföra viktig samhällsservice.

Den här samverkansformen har sin utgångspunkt i en ömsesidighet mellan parterna, där de genom dialog kommer fram till vilken verksamhet som behövs, vilken målgrupp den ska nå, vilka mål som ska uppnås, hur kvalitet definieras och vilken värdegrund verksamheten ska utgå ifrån. Resultatet blir en verksamhet som utförs av den idéburna parten och som finansieras av den offentliga parten.

När modellen arbetades fram fastställdes ett antal generella kriterier för när ett partnerskap kan ingås (Forum – Idéburna organisationer

med social inriktning 2010). Dessa kriterier togs fram för att möta de juridiska kraven i kommunallagen, upphandlingslagstiftningen, statsstödsreglerna och EU-rättslig praxis.

Slutsatsen blev att ett IOP kan ingås när följande kriterier är uppnådda:

- verksamheten sker på initiativ av den idéburna organisationen
- verksamheten är ett led i ett förverkligat politiskt program eller en plan, där de idéburna organisationerna särskilt nämns
- verksamheten inte kan ses som en del av det normerade föreningsbidraget
- det inte finns en marknad eller en konkurrenssituation att vårda
- bägge parterna är med och finansierar verksamheten (via pengar eller andra insatser)
- verksamheten inte detaljregleras från kommunen.

Vilka lagar och regler som partnerskapet måste förhålla sig till avgörs av vilken verksamhet som ska bedrivas. Därför måste en juridisk bedömning göras för varje enskilt IOP.

När ett IOP ingås kommer parterna överens om vad för typ av verksamhet den idéburna organisationen ska bedriva, mål och ramar för verksamheten samt vilka resurser parterna ska bidra med. Ofta går den offentliga parten in med ett ekonomiskt stöd, medan de idéburna organisationerna utöver kunskap och kompetens bidrar med personal- och overheadkostnader och/eller ideell arbetskraft. Villkoren som parterna kommer överens om skrivs ned i ett kontrakt. Eftersom ett IOP upprättas utifrån en specifik samhällsutmaning ser partnerskapskontrakten olika ut från fall till fall, men innehåller enligt utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) oftast:

- verksamhetens syfte
- den gemensamma värdegrunden som styr upp rättandet av partnerskapet

- målgrupp och uppdrag som partnerskapet ska beskriva
- hur partnerskapet ska följas upp
- ekonomiska förutsättningar
- tidsperioden som partnerskapet omfattar.

IOP har hittills hunnit prövas på en rad sociala områden, och det finns flera exempel på hur modellen kan användas i arbetet med mottagning och etablering av nyanlända. I Göteborg ingick staden under 2015 ett IOP med åtta idéburna organisationer kring boende och verksamheter för ensamkommande barn och unga som söker asyl.<sup>14</sup>

Stockholms stad ingick under samma år ett IOP med *Individuell Människohjälp* kring en fadderverksamhet för att skapa möten mellan nyanlända och etablerade stockholmare. Ett annat exempel är Röda Korsets *Centrum för tortyrskadade*, med verksamhet som riktar sig till krigs- och tortyrskadade flyktingar och asylsökande. Dessa center drivs på flera håll i landet genom IOP med kommuner.

Det finns utöver dessa fall exempel på där IOP har använts för verksamheter för personer med missbruk och/eller psykiatrisk problematik, insatser för utsatta EU-medborgare, integrationsinsatser, rehabilitering, vård och omsorg samt kvinnojoursverksamhet (Forum – Idéburna organisationer med social inriktning 2015).

Fördelar med IOP har lyfts fram från både offentligt och ideellt håll. Partnerskapskonstruktionen öppnar för en kontinuerlig dialog mellan parterna som många gånger leder till bättre verksamhet för målgruppen. Dessutom innebär partnerskapslösningen att de idéburna organisationerna kan behålla sin självständighet gentemot det offentliga, då verksamheten inte detaljregleras från den offentliga partens håll. En annan fördel som lyfts fram är att IOP ofta löper över flera år, vilket skapar större trygghet och bättre långsiktighet för organisationerna i jämförelse med ettåriga bidrag.

Även om IOP har fått spridning de senaste åren är modellen fortfarande i startfasen och många frågetecken kvarstår. Hos många kommuner råder det en osäkerhet kring hur IOP förhåller sig till lagen om offentlig upphandling och ofta finns en oro för att IOP ska leda till juridiska problem för kommunen.<sup>15</sup>

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle (SOU 2016:13) föreslår i sitt betänkande en förändring i upphandlingsrätten för att öka offentliga aktörers möjlighet att samverka med idéburna organisationer utan att de riskerar att bryta mot lagen om offentlig upphandling. Utredningen föreslår att upphandling av sociala tjänster, eller andra särskilda tjänster vars värde understiger 750 000 euro och som inte har ett gränsöverskridande intresse, inte ska omfattas av lagen om offentlig upphandling. Med gränsöverskridande menas tjänster som inte kan vara av intresse för aktörer i andra EU-länder att lägga anbud på. Detta skulle öppna för fler IOP.

Trots osäkerheterna kring modellen finns det ett starkt politiskt stöd för IOP. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ställde sig på sin kongress i november 2015 bakom en motion om IOP och att utveckla formerna för samverkan mellan kommunerna och civilsamhällets organisationer. Sveriges Kommuner och Landsting har också uttalat sitt stöd för att undanta kvinnojoursverksamheter från offentliga upphandlingar (Sveriges Kommuner och Landsting 2015b).

Civilminister Ardan Shekarabi har uttalat sitt och regeringens stöd för modellen<sup>16</sup> och har gett Valfärdsutredningen i uppdrag att fortsätta utreda hur upphandlingsrätten kan anpassas för att underlätta utvecklingen av IOP. Valfärdsutredningens fullständiga betänkande redovisas den 2 maj 2017.

## Skillnader mellan modellerna

Tabell 3 är en kort sammanfattning av de grundläggande skillnaderna mellan de finansieringsformer som tagits upp i det här kapitlet.

**Tabell 3 Grundläggande skillnader mellan olika finansieringsformer**

	<b>Föreningsbidrag</b>	<b>Offentlig upphandling</b>	<b>IOP</b>
<b>Syfte</b>	Att stötta en organisation för dess egenvärde, den generella samhällsnyttan av att organisationen finns	Att låta en extern organisation utföra ett uppdrag åt det offentliga	Att gemensamt lösa en samhällsutmaning och möjliggöra idéburna organisationers samhällsservice
<b>Ersättning</b>	Verksamheten ersätts inte fullt ut, andra resurser finns inom organisationen	Verksamheten ersätts fullt ut från det offentliga	Båda parter bidrar med resurser i form av exempelvis pengar, arbetstid, expertis, ideellt arbete och lokaler
<b>Kvalitet</b>	Organisationen definierar kvalitet	Den offentliga aktören definierar kvalitet	Parterna definierar kvalitet tillsammans
<b>Tidsomfattning</b>	Vanligtvis ett år	Definieras av den offentliga aktören	Bestäms av parterna tillsammans utifrån verksamheten
<b>Huvudman</b>	Organisationen	Den offentliga aktören som beställt uppdraget	Varje part är huvudman för sin egen verksamhet

## Mer information!

- Konceptdokumentet Idéburet – offentligt partnerskap (IOP) framtaget av Forum – Idéburna organisationer med social inriktning (2010) finns att ladda ned på: [www.socialforum.se](http://www.socialforum.se). Där finns även en lista över alla befintliga IOP i Sverige.
- En intervju med Louise Strand, inköpsdirektör för Koncerninköp i Region Skåne, om hur de använder sig av offentlig upphandling finns på Överenskommelsens webbplats: [www.overenskommelsen.se/filmer](http://www.overenskommelsen.se/filmer)

## Några finansieringskällor för projekt

### Länsstyrelsen

Regionalt fördelar länsstyrelserna projektmedel till kommuner och kommunförbund enligt 37 § i *förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar*. Avsikten är att fördela medel till satsningar som syftar till att:

- underlätta etablering i samhället
- skapa nätverk
- stödja språkinläring
- ge socialt stöd till ensamkommande barn.

För 2016 finns en särskild prioritering av *”insatser och samverkan som väsentligt bidrar till att underlätta bosättning och ökar mottagningskapaciteten i kommunerna.”* Särskilt fokus ligger på samverkan mellan kommunerna och civilsamhället.

### AMIF

Migrationsverket fattar beslut om att fördela medel från den europeiska Asyl-, migrations- och integrationsfonden (AMIF). De medfinansierar projekt inom områdena asyl, integration och laglig migration samt återvändande som riktar sig till personer som är medborgare i ett land utanför EU, så kallade tredjelandsmedborgare.

### Statliga myndigheter

Många myndigheter har under 2016 fått i uppdrag att i sin verksamhet särskilt prioritera och fokusera på frågor och insatser som gäller mottagandet och etableringen av nyanlända i Sverige, vilket innebär att det kan finnas särskilda satsningar eller prioriteringar utöver myndigheternas ordinarie bidrag. En lista över statliga myndigheter som fördelar bidrag finns på regeringens webbsida för politiken för det civila samhället:

<http://www.regeringen.se/regeringens-politik/civila-samhallet/stod-och-bidrag/>

# Referenser

- Arbetsförmedlingen (2013). *Bedömning av prestationsförmåga hos vissa nyanlända invandrare*. Arbetsförmedlingen (2014). *Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering*.
- Ds 2015:33 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Europarådet (2009). *Europeisk kod för idéburna organisationers medverkan i beslutsprocessen*. Europarådets INGO-konferens.
- Forum – idéburna organisationer med social inriktning (2010). *Idéburet – offentligt partnerskap (IOP)*.
- Forum – idéburna organisationer med social inriktning (2015). *IOP Var finns de?*
- Ikonen, A. (2015). *Perspektiv på etableringsprogrammet hälsa och välbefinnande*. Malmö: Malmö högskola.
- Jegermalm, M., Svedberg, L. & von Essen, J. (2010). *Svenskarnas engagemang är större än någonsin*. Stockholm: Ersta Sköndal högskola.
- Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.
- Länsstyrelsen Västra Götalands län & Västra Götalandsregionen (2014). *Samverkansmatematik: 1+1=3. En kartläggning av hur civila samhället och kommuner samverkar inom integrationsområdet*, rapport 2014:18.
- Malmö högskola (2015). *MILSA – stödplattform för migration och hälsa. Grunden läggs*. Malmö: Malmö högskola och Länsstyrelsen i Skåne.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2015). *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016). *Nationell lägesbild för de operativa aktörernas samlade hantering av flyktingsituationen*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2014). *Partsgemensamt forum 2013*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015a). *Partsgemensamt forum 2014*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015b). *Villkor för ideella föreningar och trossamfund – Civila samhällets villkor 2014*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016a). Opublicerad kartläggning av svenska kommuners webbplatser.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016b). *Partsgemensamt forum 2015*.
- Ramböll Management Consulting (2014). *Regional samverkan kring etablering av nyanlända, lärdomar från partnerskap Skåne*.
- Regeringens pressmeddelande (2016). *Anvisningar till kommunerna att ta emot nyanlända*. 4 februari 2016.
- Regeringens proposition 2009:10/55 *En politik för det civila samhället*.

Regeringsbeslut (2015). Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende anslag 6:1 2015-11-12, Ku2015/02716/D.

Riksrevisionen (2014). *Staten och det civila samhället i integrationsarbetet*. RIR 2014:3.

SFS 2010:1122 *Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar*.

Socialstyrelsen (2008). *Samverkan i re/habilitering – en vägledning*. Västerås: Edita Västra Aros.

Socialtjänstlag (2001:453)

SOU 2007:31 *Alltid redo! En ny myndighet mot olyckor och kriser*. Stockholm: Fritzes.

SOU 2016:13 *En palett för ett stärkt civilsamhälle*. Stockholm: Wolters Kluwer.

Statistiska centralbyrån (2015). *Det civila samhället 2013 – satellitträkenskaper och undersökningar*.

Studieförbunden (2016) *Svenska från dag 1*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015a). *LOSSA, Lokala exempel på samverkan mellan stat, kommuner och civilsamhälle i mottagandet av nyanlända*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2015b). *Motionssvar*.

Sveriges stadsmissioner, Rädda Barnen, Röda Korset (2016). *Handbok för civilsamhällets samverkan vid kriser*.

Temagruppen Unga i arbetslivet (2012). *Det lönar sig 2 – en analys av arbetsmarknadsprojekts samhällsekonomiska lönsamhet*.

Uppsala kommun (2014). *Modeller för samspelet med det civila samhället*.

Västra Götalandsregionen (2016). *Projektstöd för kulturinsatser för asylsökande 2015*.

Wijkström, F. (2012). *Civilsamhället i samhällskontraktet*. Göteborg: European Civil Society Press.

Överenskommelsen (2009). *Om idéburna organisationers särart och mervärde*.

## Elektroniska källor

Arbetsförmedlingen. [www.arbetsformedlingen.se](http://www.arbetsformedlingen.se)  
Centrala studiestödsnämnden. [www.csn.se](http://www.csn.se)  
Forum – Idéburna organisationer med social inriktning. [www.socialforum.se](http://www.socialforum.se)  
Försäkringskassan. [www.forsakringskassan.se](http://www.forsakringskassan.se)  
Krisinformation.se. [www.krisinformation.se](http://www.krisinformation.se)  
Länsstyrelserna. [www.lansstyrelsen.se](http://www.lansstyrelsen.se)  
Migrationsverket. [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se)  
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. [www.mucl.se](http://www.mucl.se)  
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. [www.civsam.se](http://www.civsam.se)  
Mynewsdesk. [www.mynewsdesk.com](http://www.mynewsdesk.com)  
Regeringen. [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)  
SIOS – Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige, [www.sios.org](http://www.sios.org)  
Skatteverket. [www.skatteverket.se](http://www.skatteverket.se)  
Sveriges Kommuner och Landsting. [www.skl.se](http://www.skl.se)  
Sveriges Radio. [www.sverigesradio.se](http://www.sverigesradio.se)  
Tillväxtverket. [www.tillvaxtsverige.se](http://www.tillvaxtsverige.se)  
Upphandlingsmyndigheten. [www.upphandlingsmyndigheten.se](http://www.upphandlingsmyndigheten.se)  
Överenskommelsen. [www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)  
Överenskommelsen på det sociala området. [www.overenskommelsen.se](http://www.overenskommelsen.se)

## Möten och konferenser i urval

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors samråd, 27 januari 2016, om vägledning för samverkan.  
Möte på kulturdepartementet, 24 februari 2016, med organisationer i det civila samhället kring flyktingsituationen.  
Västra Götalandsregionens konferens, 25 februari 2016, om kulturorganisationers arbete med nyanlända.  
Möte på Kulturdepartementet, 30 mars 2016, med organisationer i civila samhället – tema nyanländas etablering.  
Konferens, 10 mars 2016, om Idéburet offentligt partnerskap.

# Noter

- <sup>1</sup> <https://www.krisinformation.se/handelser-och-storningar/2015/myndigheternas-samarbete-kring-flyktingsituationen/det-har-gor-myndigheterna/om-transitflyktingar> och <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6262859>, 31 mars 2016.
- <sup>2</sup> <http://www.csn.se>
- <sup>3</sup> [www.regeringen.se/artiklar/2016/03/stora-utmaningar-som-kraver-samverkan/](http://www.regeringen.se/artiklar/2016/03/stora-utmaningar-som-kraver-samverkan/), 20 mars 2016.
- <sup>4</sup> <http://www.mynewsdesk.com/se/volontarbyran/pressreleases/760-procent-fler-volontarer-inom-integration-under-hoesten-nu-soeker-faerre-1355282>, 10 april 2016.
- <sup>5</sup> <http://www.tillvaxtsverige.se/tillvaxt/integration-mangfald/ledare-en-battare-start-i-sverige>
- <sup>6</sup> <http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarsfordelningasylmotagandet.7167.html> och <http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarsfordelningflyktingmottagandet.7168.html>, 7 april 2016.
- <sup>7</sup> <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=112&artikel=6346151>, 31 mars 2016.
- <sup>8</sup> Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2016a). Studien genomfördes 1–14 mars 2016 och innebär att samtliga kommuners webbplatser granskades på ett standardiserat sätt utifrån fem olika variabler. Informationen har kompletterats genom att googla om frivilliga resursgrupper. Empirin handlar om hur kommunerna kommunicerar och vad de gör, initiativ som inte beskrivs på webbplatserna finns därför inte med i beskrivningen. I studien har flyktingar, asylsökande och nyanlända använts som sökord. Studien är inte publicerad.
- <sup>9</sup> Åsa Eriksson uttryckte detta vid ett seminarium 26 februari 2016. <http://overenskommelsen.se/news/valkommen-pa-morgonforum-26-februari/>
- <sup>10</sup> I *En politik för det civila samhället* (proposition 2009/10:55) betonas vikten av generella långsiktiga bidrag till civilsamhället samt ett system för bidrag som gagnar en mångfald av organisationer.
- <sup>11</sup> <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/programmet-for-utvecklande-inkop/tidig-dialog/>
- <sup>12</sup> Se till exempel Uppsala kommun (2014). *Modeller för samspelet med det civila samhället*.
- <sup>13</sup> <http://socialhansyn.se/vad-ar-social-hansyn/>, 20 mars 2016.
- <sup>14</sup> [http://www.mynewsdesk.com/se/brackediakoni/pressreleases/braecke-diakoni-med-i-unikt-samarbete-foer-ensamkommande-barn-och-unga-1135822?utm\\_campaign=send\\_list&utm\\_medium=email&utm\\_source=sendgrid](http://www.mynewsdesk.com/se/brackediakoni/pressreleases/braecke-diakoni-med-i-unikt-samarbete-foer-ensamkommande-barn-och-unga-1135822?utm_campaign=send_list&utm_medium=email&utm_source=sendgrid), 27 mars 2016.
- <sup>15</sup> Konferens 10 mars 2016.
- <sup>16</sup> Civilministerns anförande vid konferens om idéburet offentligt partnerskap, 10 mars 2016, <http://www.regeringen.se/sveriges-regering/finansdepartementet/ardalan-shekarabi/>, 31 mars 2016.







# SAMLA KRAFT!

En vägledning för kommuner och civilsamhället om samverkan kring insatser för nyanlända.

© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2016

ISBN: 978-91-85933-96-9

projektledare **Emmy Bornemark**

språkgranskning **Ingrid Bohlin**

illustrationer **Gunilla Hagström**

grafisk form **Marcus Westfal**

distribution **MUCF**

**Box 17801, 118 94 Stockholm**

tfn **08-566 219 00**

webbplats: **www.mucf.se**