

RiR 2014:3

Staten och det civila samhället i integrationsarbetet





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-03-04

DNR: 31-2013-0136

RIR 2014:3

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Staten och det civila samhället i integrationsarbetet

Riksrevisionen har granskat huvuvida staten har lyckats undanröja hinder och skapat förutsättningar för det civila samhällets medverkan på integrationsområdet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen Västerbotten, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet och Ungdomsstyrelsen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet och Ungdomsstyrelsen.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Karolina Larfors* har varit föredragande. Programansvarig *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Karolina Larfors

För kännedom:

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet

Justitiedepartementet, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet och Ungdomsstyrelsen.



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv till granskning	15
1.2 Syfte och revisionsfrågor	16
1.3 Avgränsningar	17
1.4 Bedömningsgrunder	18
1.5 Metoder för datainsamling	21
1.6 Centrala begrepp	22
2 Civilsamhället i Sverige och i integrationsarbetet	25
2.1 Det svenska civilsamhället – en översikt	25
2.2 Politiken och arbetssättet förändras	27
2.3 Civilsamhället i integrationsarbetet	32
2.4 Sammanfattande iakttagelser	35
3 Upphandling av civilsamhället	37
3.1 Migrationsverkets mottagningsverksamhet	37
3.2 Arbetsförmedlingens etableringsinsatser	41
3.3 Civilsamhällets syn på upphandling	48
3.4 Upphandlingsutredningens förslag	49
3.5 Sammanfattande iakttagelser	49
4 Statlig finansiering av civilsamhället	51
4.1 Ungdomsstyrelsens finansiering av civilsamhället inom integrationsområdet	52
4.2 Europeiska Integrationsfondens finansiering	59
4.3 Länsstyrelsernas finansiering	62
4.4 Civilsamhällets syn på den statliga finansieringen	63
4.5 Sammanfattande iakttagelser	64
5 Samverkan och lokala överenskommelser	67
5.1 Ungdomsstyrelsens uppdrag inom politiken för det civila samhället	67
5.2 Länsstyrelsernas samverkan med civilsamhället regionalt	69
5.3 Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser	71
5.4 Civilsamhällets syn på samverkan	74
5.5 Sammanfattande iakttagelser	75

forts.

6	Slutsatser och rekommendationer	77
6.1	Riksrevisionens övergripande bedömning	77
6.2	Civilsamhället ses som en viktig aktör i integrationsarbetet	78
6.3	Civilsamhället är i liten utsträckning utförare i statens integrationsarbete	78
6.4	Flera förklaringar till civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet	80
6.5	Riksrevisionens rekommendationer	87
	Referenser	91
	Bilagor	99
	Bilaga 1 Metod och material	99

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat om staten har lyckats undanröja hinder och skapat förutsättningar för det civila samhällets medverkan i de statliga insatser som syftar till mottagande, etablering och integration av nyanlända på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Med det civila samhället avses ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”.¹

Riksrevisionens övergripande bedömning är att ambitionen att på olika sätt involvera det civila samhället i statens integrationsarbete, inte har resulterat i motsvarande utveckling i berörda myndigheters faktiska verksamhet. Civilsamhällets organisationer är inte utförare mot ersättning i någon större omfattning inom den statliga integrationspolitiken, samtidigt som sektorn i viss mån har en annan, mer kompletterande roll. Civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet innebär att den mångfald verksamheter, som enligt riksdag och regering kan bidra till en effektivare etablerings- och integrationsprocess, inte har uppnåtts till fullo. Även om några åtgärder vidtagits som skapar bättre förutsättningar för civilsamhället att vara utförare, visar Riksrevisionens granskning att det finns behov av ytterligare åtgärder för att skapa den önskade mångfalden verksamheter inom integrationsområdet.

Granskningens bakgrund

Granskningen omfattar regeringen, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet (Integrationsfonden) och Ungdomsstyrelsen, och fokuserar på en av de roller (utförarrollen) som civilsamhället kan ta i relation till det offentliga.

Motiv: Regeringens integrationspolitik har fokus på en effektiv etablering och integration. Integrationspolitikens genomförande förutsätter enligt regeringen insatser inom många politikområden och av ett stort antal aktörer, däribland det civila samhället. Genom att delta i det civila samhällets verksamhet kan etablering och integration underlättas, samtidigt som det kan ge den nyanlände stöd, nätverk och kontakter. Riksdag och regering har i beslut om prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* framhållit det civila samhällets roll såväl i samhället i stort, som i integrationspolitiken. Regeringen har också slutit en överenskommelse med idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges kommuner och landsting, där

¹ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

arbetet som föregick överenskommelsen bl.a. handlade om hinder och möjligheter för det civila samhället.

Syfte: Granskningen har syftat till att undersöka huruvida staten har lyckats undanröja hinder och skapat förutsättningar för civilsamhällets medverkan på integrationsområdet. Granskningen har inriktats på statliga åtgärder för att underlätta för civilsamhället att kunna bidra till en mångfald av utförare. Det förväntas i sin tur öka kvaliteten och effektiviteten i etablerings- och integrationsprocessen.

Granskningens resultat

Det civila samhället är i liten utsträckning utförare i det statliga integrationsarbetet

Riksrevisionens granskning visar att det civila samhällets deltagande i de statliga integrationsfrämjande insatserna inte är särskilt stort, även om det finns variationer. Enligt Riksrevisionens bedömning så har det inte heller skett några större förändringar i utfallet efter riksdagens beslut om prop. 2009/10:55 och överenskommelsen inom integrationsområdet. Granskningen visar också att det varierar i vilken omfattning som organisationerna vill och kan axla en utförarroll. De delar av civilsamhället som, i rollen som utförare, vill medverka i statens integrationsarbete kan göra det på flera olika sätt. Riksrevisionen konstaterar dock att det civila samhället inte i någon större utsträckning är utförare som resultat av Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets upphandlingar i konkurrens. För Arbetsförmedlingen består civilsamhällets andel av de LOV-upphandlade etableringslotsarna av endast 8 procent samtidigt som civilsamhällets organisationer endast har tecknat ett fåtal kontrakt efter upphandlingar enligt LOU. Migrationsverket har efter förändring av den så kallade organiserade sysselsättningen för närvarande upphört med sin upphandling från civilsamhället. Riksrevisionen noterar vidare att civila samhällets deltagande är större som komplement i verksamheter som organisationerna själva identifierat ett behov av och som Ungdomsstyrelsen eller Europeiska Integrationsfonden finansierar. Därmed drar Riksrevisionen slutsatsen att civilsamhället i större utsträckning har rollen som ett komplement till de statliga insatserna, än att vara en utförare som ersätter någon annan. Granskningen visar vidare att samverkan mellan det civila samhället och statliga aktörer med uppdrag i integrationspolitiken har utvecklats olika långt, där t.ex. alla länsstyrelser samverkar med civilsamhället medan Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser inom etableringsuppdraget i mycket liten utsträckning (2 procent) omfattar det civila samhället.

Regeringen och myndigheterna styr inte

Det finns flera förklaringar till civilsamhällets begränsade deltagande i statens integrationsarbete. Riksrevisionen konstaterar att prop. 2009/10:55 och överenskommelsen inom integrationsområdet under granskningsperioden inte har medfört några förändringar av regeringens styrning av de myndigheter som berörs av granskningen. Ett undantag är länsstyrelserna som har ett tydligt uppdrag att främja samverkan på integrationsområdet. Riksrevisionen noterar också att den åtgärdsplan som regeringen har åtagit sig att genomföra i samband med överenskommelsen inom integrationsområdet innehåller många åtgärder som rör den generella politiken för det civila samhället, men att den t.ex. saknar åtgärder som handlar om myndigheternas LOU-upphandling eller samverkan med det civila samhället.

Inte heller Arbetsförmedlingens eller Migrationsverkets interna styrning har på ett tydligt sätt betonat att myndigheterna lokalt bör samarbeta med det civila samhället. De lokala mottagningsenheternas och arbetsförmedlingarnas eventuella samverkan med civilsamhället är inte heller något som myndigheterna följer upp.

Utformningen av regelverket uppges medföra problem för upphandling och lokal samverkan

Riksrevisionens granskning har bl.a. omfattat om regeringen och berörda myndigheter verkat för att dels få till stånd lokal samverkan, dels undanröja hinder för upphandling. Införandet av etableringslotsarna, som Arbetsförmedlingen erbjuder målgruppen "vissa nyanlända" och som upphandlas genom lagen (2008:962) om valfrihetssystem, innebär att regeringen har verkat för att underlätta viss upphandling från civilsamhället. Därutöver har inga andra åtgärder vidtagits för att underlätta myndigheternas upphandling från civilsamhället. Riksrevisionen konstaterar att civilsamhällets möjlighet att lämna anbud enligt myndigheterna försvåras av såväl komplexiteten i de upphandlingar som genomförs utifrån lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, som hur myndigheterna väljer att geografiskt och volymmässigt dela upp upphandlingarna. Därutöver anser både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen att myndigheternas lokala samverkan med civilsamhället försvåras, då myndigheterna t.ex. ser hinder att bidra finansiellt till den verksamhet som det civila samhället genomför lokalt. Riksrevisionens granskning har inte omfattat någon egen analys av de möjligheter som ryms inom LOU. Därför kan inte Riksrevisionen avgöra huruvida myndigheternas analys är riktig, och om de därmed uttömt de möjligheter som eventuellt finns att genom utformningen av upphandlingarna i högre grad engagera civilsamhället. Givet att Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets analys stämmer, tyder det enligt Riksrevisionen på att det kan finnas en målkonflikt för statliga myndigheter mellan ambitionen att involvera civilsamhället i integrationsarbetet och kravet att tillämpa LOU i syfte att uppnå hög effektivitet.

Förändringar i den statliga finansieringen medför problem för civilsamhällets deltagande i integrationsarbetet

Riksrevisionen konstaterar att regeringen har styrt det statliga stödet som Ungdomsstyrelsen och länsstyrelserna fördelar på integrationsområdet mot fler avgränsade projektbidrag. Även de mer långsiktiga stöden har fått en tydlig inriktning, där staten genom Ungdomsstyrelsen idag enbart ger stöd till etniska organisationer samt till verksamhet mot rasism och diskriminering. Det har medfört att civilsamhällets möjligheter att vara utförare har ökat genom de verksamheter som staten har definierat ett behov av, som t.ex. yrkesmentorer och flyktingguider. Efter en förordningsändring 2008 har den del av civilsamhället, som med statligt stöd önskar bedriva integrationsverksamhet efter egen behovsanalys, hänvisats till Europeiska Integrationsfonden. Riksrevisionens granskning har emellertid visat att finansiering från Integrationsfonden är förknippat med ett antal hinder, som omfattande administration, krav på medfinansiering och efterskottsbetalning, något som försvårar för civilsamhället att ta del av finansieringen.

Kunskapsspridning och samverkan med förhinder

Ungdomsstyrelsen har sedan 2012 ett uppdrag inom politiken för det civila samhället att sprida kunskap och bilda nätverk för samverkan med bl.a. myndigheter. Riksrevisionen bedömer att arbetet nu bör övergå till en mer operativ fas. Riksrevisionen konstaterar vidare att det finns ett behov av Ungdomsstyrelsens insatser. Riksrevisionens granskning visar också att det idag visserligen förekommer samverkan mellan myndigheter och civilsamhället, men att omfattningen av samverkan varierar med hur tydlig styrningen av myndigheterna är. Samtidigt framgår det av Riksrevisionens granskning att de myndigheter som berörs av granskningen, inte heller samarbetar med varandra i någon större utsträckning.

Granskningens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen och berörda myndigheter att vidta följande åtgärder.

Regeringen bör

- Genomföra en samlad analys av den statliga finansieringen av civilsamhället på integrationsområdet.
- Efterfråga uppföljning av samarbetet med det civila samhället från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.
- Analysera behovet att vidta generellt stödjande åtgärder i syfte att underlätta civilsamhällets deltagande i upphandlingar.
- Tydliggöra den roll som överenskommelsen inom integrationsområdet har i regeringens integrationspolitik.

Arbetsförmedlingen och Migrationsverket bör

- Utveckla den lokala samverkan med civilsamhället.
- Utveckla upphandlingsstrategier som underlättar för det civila samhället.

Länsstyrelserna bör

- Utveckla sin roll som regional resurs i integrationsarbetet.

Ungdomsstyrelsen bör

- Bidra till samordning av den statliga finansieringen på integrationsområdet.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Regeringens integrationspolitik har fokus på en effektiv etablering och integration. Integrationspolitikens genomförande förutsätter enligt regeringen insatser inom många politikområden och av ett stort antal aktörer, både nationellt, regionalt och lokalt.² En nyanländ kan få ta del av både statliga och kommunala insatser som syftar till att underlätta etablering och integration på arbetsmarknaden och i samhället i övrigt. Även genom att delta i det civila samhällets³ verksamhet kan den nyanländes etablering och integration underlättas, samtidigt som det kan ge den nyanlände stöd, nätverk och kontakter. Riksdag och regering har framhållit det civila samhällets roll såväl i samhället i stort, som i integrationspolitiken.⁴

I mars 2010 beslutade riksdagen om mål för politiken för det civila samhället utifrån regeringens proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*. Propositionen betonar civilsamhällets roll i samhället, bl.a. som utförare av välfärdstjänster. I målet för politiken uttrycks att "villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras". Detta ska ske bland annat genom att "stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter".⁵ Regeringen har också slutit en överenskommelse med idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges kommuner och landsting (SKL), där arbetet som föregick överenskommelsen bl.a. handlade om hinder och möjligheter för det civila samhället.⁶

² Prop. 2013/14:1 UO 13.

³ Det civila samhället definieras som "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen" (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195).

⁴ Prop. 2009/10:55, avsnitt 9.4, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

⁵ Prop. 2009/10:55, avsnitt 6.1, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

⁶ *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting*, bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14 (I)2009/2235/UF).

Enligt regeringen är det viktigt att hela samhället, inklusive civilsamhället, kan bidra till att välkomna invandrare och undanröja eventuella hinder för integration.⁷ Den förändring av politiken som beskrivs i prop. 2009/10:55 och i överenskommelsen inom integrationsområdet förefaller emellertid inte ha fått konkret genomslag t.ex. i form av att civilsamhället bidrar i integrationsarbetet som utförare genom upphandling. Det finns vidare indikationer på bristande förutsättningar som rör finansiering och samverkan för att civilsamhället som utförare ska kunna bidra till en mångfald verksamheter inom integrationsområdet.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

1.2.1 Granskningens syfte

Granskningen har syftat till att undersöka huruvida staten har lyckats undanröja hinder och skapat förutsättningar för civilsamhällets medverkan på integrationsområdet. Granskningen har inriktats på statliga åtgärder för att underlätta för civilsamhället att kunna bidra till en mångfald av utförare. Av regeringens proposition framgår att det i sin tur förväntas öka kvaliteten och effektiviteten i etablerings- och integrationsprocessen⁸.

1.2.2 Granskningens revisionsfrågor

Riksrevisionens granskning utgår från riksdagens beslut om prop. 2009/10:55 och överenskommelsen inom integrationsområdet, för att se i vilken mån besluten har underlättat relationen mellan staten och det civila samhället inom integrationsområdet. Riksrevisionen har identifierat tre viktiga förutsättningar för civilsamhällets deltagande i statens integrationsarbete, och därmed en mångfald utförare som i sin tur kan ge en mångfald verksamheter. Förutsättningarna handlar om huruvida staten kan upphandla och faktiskt upphandlar verksamhet från civilsamhällets organisationer, om civilsamhället kan få del av statlig finansiering, samt om civilsamhället involveras i lokala överenskommelser och samverkan med staten.

Med utgångspunkt i politiken för det civila samhället och regeringens överenskommelse inom integrationsområdet, har följande revisionsfrågor formulerats för granskningen:

1. Har regeringen och berörda myndigheter verkat för att undanröja hinder för *upphandling* av det civila samhällets verksamheter i syfte att öka mångfalden av utförare i etablerings- och integrationspolitiken?

⁷ Prop. 2013/14:1 UO 13.

⁸ Prop. 2009/10:55, avsnitt 9.4.

2. Har regeringen och berörda myndigheter verkat för att undanröja hinder för civilsamhällets organisationer att få statlig *finansiering* i syfte att öka mångfalden av utförare i etablerings- och integrationspolitiken?
3. Har regeringen och berörda myndigheter verkat för att få till stånd *lokala överenskommelser och samverkan* med det civila samhället i syfte att öka mångfalden av utförare i etablerings- och integrationspolitiken?

1.3 Avgränsningar

Riksrevisionen har granskat statens insatser för att öka det civila samhällets deltagande i genomförandet av etablerings- och integrationspolitiken. Granskningen omfattar Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket⁹, Svenska ESF-rådet (Integrationsfonden) och Ungdomsstyrelsen¹⁰, samt Arbetsmarknads-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementen (se bilaga 1 för mer information om granskningsobjekten och avgränsningar).

Civilsamhället deltar idag på olika sätt i integrationsarbetet. I relation till det offentliga kan civilsamhället enligt prop. 2009/10:55 ha olika roller: som röstbärare och opinionsbildare, som utförare av service till medlemmar eller allmänhet, eller som utförare eller leverantör av tjänster mot betalning¹¹. Det är relationen som uppstår med det offentliga när civilsamhället är *utförare* av verksamhet, tjänster och service för allmänheten som är i fokus för denna granskning. Den konkreta verksamhet som civilsamhället bedriver på etablerings- och integrationsområdet har *inte* omfattats av Riksrevisionens granskning.

Relationen mellan det offentliga och det civila samhället ska enligt riksdag och regering präglas av sex principer. Dessa är principen om självständighet och oberoende, principen om dialog, principen om kvalitet, principen om långsiktighet, principen om öppenhet och insyn, samt principen om mångfald.¹² Riksrevisionens granskning är inriktad på principen om *mångfald*.¹³

Den av riksdagen beslutade politiken för det civila samhället bygger på tanken att ökad mångfald av utförare, bl.a. från civilsamhället, leder till ökad

⁹ Granskningen av Migrationsverket omfattar inte myndighetens förvaltning av Europeiska flyktingfonden, se bilaga 1.

¹⁰ Ungdomsstyrelsen kommer enligt regeringens beslut att från 2014-04-01 byta namn till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

¹¹ Prop. 2009/10:55, avsnitt 5.5.

¹² Se t.ex. prop. 2009/10:55 och *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting*, bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14 (I)2009/2235/UF).

¹³ Inom principen om mångfald görs också en avgränsning, då granskningen inte avser den del av mångfaldsprincipen som handlar om att civilsamhället bör avspegla och omfatta människor från olika delar av befolkningen. Av propositionen framgår att det är en fråga som civilsamhället behöver arbeta självständigt med, dvs. något som inte är ett statligt ansvar. Jmf. prop. 2009/10:55, s. 61.

kvalitet i verksamheterna och därmed en ökad effektivitet i etablerings- och integrationsprocessen. Granskningen har inte syftat till att pröva giltigheten i denna tanke, utan har enbart undersökt om staten bidragit till att *förbättra förutsättningarna* och huruvida det har lett till en ökad mångfald av utförare. I granskningen har inte heller undersökts om en ökad mångfald av idéburna eller andra organisationer leder till en ökad kvalitet eller en mer effektiv etableringsprocess.

Eftersom granskningen har inriktats på integrationsområdet och främst principen om mångfald, gör den inte några anspråk på att ge en fullständig bild av regeringens genomförande av politiken för det civila samhället.

1.4 Bedömningsgrunder

1.4.1 Målet för integrationspolitiken

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund¹⁴. Utgångspunkten är att målet ska uppnås främst genom generella insatser, samtidigt som nyanlända under de första åren har behov av riktade insatser. Integrationspolitikens genomförande förutsätter både insatser på många politikområden och av många aktörer, samtidigt som integrationsarbetet behöver utformas utifrån de regionala förutsättningarna. I politiken finns ett fokus på insatser som underlättar etablering på arbetsmarknaden.¹⁵

1.4.2 Målet för politiken för det civila samhället

I mars 2010 beslutade riksdagen om mål för politiken för det civila samhället efter regeringens proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*. Propositionen betonar civilsamhällets vikt och roll i samhället, bl.a. som utförare av välfärdstjänster. Propositionen behandlar frågor som rör det civila samhället generellt, men nämner också civilsamhället inom specifika områden, t.ex. det sociala området och integrationsområdet.

Som mål för politiken anges att "villkoren för det civila samhället som en central del av demokratin ska förbättras". Detta ska ske i dialog med det civila samhällets organisationer genom att

- utveckla det civila samhällets möjligheter att göra människor delaktiga utifrån engagemanget och viljan att påverka den egna livssituationen eller samhället i stort,

¹⁴ Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

¹⁵ Prop. 2013/14:1 UO 13, bet. 2013/14:AU1, rskr. 2013/2014:110.

- stärka förutsättningarna för det civila samhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden både som röstbärare och opinionsbildare och med en mångfald verksamheter,
- fördjupa och sprida kunskapen om det civila samhället.¹⁶

1.4.3 *Principen om mångfald i prop. 2009/10:55*

En del av riksdagens mål är således att möjliggöra för civilsamhället att bidra till samhällsutvecklingen och välfärden genom en mångfald verksamheter. Utifrån regeringens proposition och riksdagens beslut kan vi utläsa olika sätt för att civilsamhället ska kunna bidra till en mångfald. Bland annat framgår att "[r]egelverk, bidragssystem m.m. bör [...] ge utrymme och förutsättningar för en rad organisationsformer inom det civila samhället, liksom för många former av relationer mellan det offentliga och det civila samhället."

Vidare framgår att: "Det bör [...] finnas goda möjligheter och alternativa former för det civila samhällets organisationer att genomföra arbete på uppdrag från den offentliga sektorn. [...] Upphandlingsförfaranden m.m. bör genomföras så att även det civila samhällets organisationer har möjlighet att lämna anbud och träffa avtal om t.ex. välfärdstjänster."

En annan förutsättning för en ökad mångfald av utförare är exempelvis att: "[...] det behövs en ökad kunskap inom den offentliga sektorn om möjligheterna att anlita det civila samhällets organisationer för olika tjänster."

Av de avsnitt i propositionen som ger exempel på hur politiken för det civila samhället ska kunna följas upp, framgår bland annat att "[p]rincipen om mångfald och dess genomslag kan studeras utifrån information om i vilken mån [...]"

- det civila samhällets organisationer har möjlighet att lämna anbud inom ramen för offentliga upphandlingar
- statliga myndigheter, kommuner och landsting informeras om möjligheterna att upphandla eller på annat sätt lämna uppdrag till det civila samhällets organisationer
- kunskap och goda exempel om det civila samhällets organisationer sprids till statliga myndigheter, kommuner och landsting [...]
- information om rättsregler och bidragssystem som rör det civila samhället är lättillgänglig och lättfattlig [...]"¹⁷

¹⁶ Prop. 2009/10:55 avsnitt 6.1, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

¹⁷ Prop. 2009/10:55, s. 51, 60f och 66f, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

1.4.4 *Mångfald i överenskommelsen inom integrationsområdet*

I regeringens överenskommelse med idéburna organisationer inom integrationsområdet och SKL (se även kapitel 2) förklaras att: "Begreppet mångfald betyder i detta sammanhang att samhällslivet välkomnar idéburna organisationer och utförare med olika värdemässiga eller metodologiska utgångspunkter. Olikheten är att betrakta som en tillgång i sig hos den mångfald av idéburna organisationer som bygger på demokratiska värden." Vidare slås fast att: "Så väl regionalt som lokalt förändras behoven i ett samhälle under utveckling. Därför har både den offentliga och den ideella sektorn ett ansvar för att underlätta framväxten av nya organisationer och utförare samt olika former för samverkan och avtal."

Det framgår också att det ingår i parternas gemensamma åtagande att bl.a. "göra överenskommelsen känd nationellt och lokalt för att inspirera till lokala och regionala dialoger, [...]" och "verka för att överenskommelsen blir ett levande dokument". Överenskommelsen belyser även att: "Principerna kan utgöra en grund för att formulera lokala överenskommelser med utgångspunkt i behov och möjligheter i den specifika kommunen". I överenskommelsen framgår vidare att de sex principerna som ska präglade relationerna mellan det offentliga och idéburna organisationer inte bara gäller organisationer som är anslutna till överenskommelsen. Även de organisationer som väljer att inte ansluta sig ska behandlas på ett likvärdigt sätt som anslutna organisationer. En gemensam utgångspunkt för överenskommelsens parter är också att civilsamhället är "en resurs för att utveckla välfärden – inte en potentiell besparingsmöjlighet".¹⁸

1.4.5 *Effektiv hushållning med statliga medel*

Budgetlagen (2011:203) syftar till att ge en sammanhållen och tydlig reglering på finansmaktens område samt att stärka budgetdisciplinen.¹⁹ Budgetlagen gäller också den verksamhet för vilken regeringen ansvarar. Av budgetlagen framgår att hög effektivitet och god hushållning ska iakttas i den statliga verksamheten.²⁰

Ett sätt att uppnå hög effektivitet och att hushålla med statliga medel är upphandling av varor och tjänster. Den verksamhet som omfattas av denna granskningsrapport sker enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och lagen (2008:962) om valfrihetssystem. Syftet med upphandlingsreglerna är bl.a. att upphandlande myndigheter på bästa sätt ska använda offentliga medel genom att dra nytta av konkurrensen på respektive marknad²¹.

¹⁸ Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting, bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14 (IJ2009/2235/UF), s. 2, 9 och 11f.

¹⁹ Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178.

²⁰ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²¹ http://www.konkurrensverket.se/t/Process____2120.aspx

1.4.6 Riksrevisionens utgångspunkt i granskningen

Riksdagens, regeringens och överenskommelsens uttalanden ovan innebär, enligt Riksrevisionens mening, att staten har höjt ambitionsnivån när det gäller det civila samhällets deltagande som utförare, bl.a. inom integrationsområdet. Det bör därför enligt Riksrevisionen innebära att staten efter 2010 på olika sätt har underlättat möjligheterna för civilsamhällets deltagande. Det bör i sin tur ha medfört att det civila samhällets deltagande i integrationsarbetet har ökat.

Utifrån statsmakternas olika uttalanden utgår Riksrevisionen från att staten, med beaktande av de generella kraven på hög effektivitet och god hushållning av statliga medel, på flera sätt kan ge civilsamhället förutsättningar att bidra till en ökad mångfald verksamheter inom integrationsområdet. Det handlar om kunskapsspridning om civila samhället men även om myndigheternas lokala och regionala samverkan med civilsamhället. Det handlar också om utformningen av den statliga finansieringen och om upphandling av det civila samhällets verksamheter, så att det finns såväl möjligheter för civilsamhället att arbeta på uppdrag av myndigheter, som finansiella förutsättningar för civilsamhällets olika verksamheter inom integrationsområdet.

1.5 Metoder för datainsamling²²

Material har samlats in på flera olika sätt utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor under främst perioden maj – september 2013. Projektgruppen har genomfört *intervjuer* med centrala företrädare för Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet och Ungdomsstyrelsen. *Intervjuer* har också genomförts med företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknads-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementen). Riksrevisionen har även begärt in skriftliga *uppgifter* om civilsamhällets deltagande i upphandling, finansiering och samverkan från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet och Ungdomsstyrelsen.

Inom ramen för granskningen har två *enkäter* genomförts. Den ena enkäten har besvarats av samtliga länsstyrelser i syfte att undersöka länsstyrelsernas arbete med civilsamhället. Den andra enkäten skickades till drygt 160 organisationer som deltog i den dialog som föregick den nationella överenskommelsen inom integrationsområdet. Syftet med enkäten, vars svarsfrekvens var 35 procent²³, var att fånga in civilsamhällets organisationers syn på politikförändringen och eventuella hinder för utförarrollen. Företrädare

²² Material och metoder, inklusive svarsfrekvensen i genomförda enkäter, beskrivs mer ingående i bilaga 1. I bilaga 1 finns även en sammanställning av länsstyrelsernas enkät svar.

²³ Riksrevisionen drar i granskningen inte några slutsatser på enbart denna enkät. Se bilaga 1 för Riksrevisionens överväganden kring enkäten till företrädare för civilsamhället.

för civilsamhället har också omfattats av en *fokusgruppsintervju* den 29 augusti 2013. Fokusgruppsintervjun genomfördes i syfte att bl.a. diskutera företrädarnas uppfattning om utvecklingen av sektorns förutsättningar att bidra som utförare.

Material om statens relation till civilsamhället i integrationsarbetet har också samlats in genom att projektgruppen i kontakterna med berörda myndigheter har efterfrågat *exempel* på lokal samverkan, upphandling och finansiering av integrationsinsatser utförda av civilsamhällets organisationer. Därutöver har projektgruppen genomfört *statistik- och dokumentstudier*.

1.6 Centrala begrepp

Några begrepp är särskilt centrala inom det område som granskningen omfattar. Begreppen har förändrats över tid och olika typer av organisationer använder olika begrepp.²⁴

1.6.1 *Det civila samhället*

I granskningen använder Riksrevisionen det begrepp som riksdag och regering använder, det civila samhället (synonym: civilsamhället). *Det civila samhället* definieras av regering och riksdag som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen”. Civilsamhället omfattar alla organisationer som är organiserade utanför den offentliga sektorn och näringslivet och som har någon form av oegennyttigt uppdrag och inte är vinstgivande. Det omfattar t.ex. ideella föreningar, registrerade trossamfund, stiftelser, nätverk, upprop etc.²⁵

1.6.2 *Idéburna organisationer*

I arbetet med att ta fram prop. 2009/10:55 genomförde regeringen först en dialog med idéburna organisationer på det sociala området och sedan en liknande dialog på integrationsområdet. Båda dessa dialoger ledde fram till varsin överenskommelse där begreppet ”idéburna organisationer” används. Begreppet *idéburna organisationer* är enligt riksdag och regering något bredare än civilsamhällets organisationer, eftersom det även omfattar den kooperativa

²⁴ Organisationerna har olika drivkrafter, samt verkar i olika delar av samhället och i varierande former, något som också avspeglar sig i de begrepp som organisationerna använder. Se t.ex. *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting* (2008), bilaga 1:4, för olika begrepp.

²⁵ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195. Begreppet ”det civila samhället” sågs först som ideologiskt laddat (jfr motion 2009/10Kr5) men är numera mer allmänt spritt och används av myndigheter och i forskning (se t.ex. Sektor 3 och Scaramuzzino R. (2013) *I statens tjänst* och von Essen J. (red, 2010) *Det civila samhället – en introduktion*). Begreppet används även av Ungdomsstyrelsen som är ansvarig myndighet för politiken för det civila samhället.

rörelsen. De idéburna organisationerna har någon form av oegennyttigt uppdrag men kan vara vinstdrivande. Organisationerna är självstyrande med inslag av idealitet och bedrivs i regel med en ideologisk medvetenhet.²⁶

1.6.3 Begreppet "utförare"

I prop. 2009/10:55 beskriver regeringen hur civilsamhällets organisationer kan ha olika roller. Ibland beskrivs rollen som tredelad: att vara röstbärare och opinionsbildare; att ge service till medlemmar eller allmänhet utan att organisationen tar emot full ersättning för verksamheten; samt att vara utförare eller leverantör av tjänster som utförs mot full betalning. I andra delar av propositionen används istället en tudelning: dels röstbärare/opinionsbildare, dels utförare/organisatör av verksamheter. I ytterligare andra delar används begrepp som "aktörer som utför välfärdstjänster".²⁷ I överenskommelsen inom integrationsområdet utgår man från en tudelning: röstbärare/opinionsbildare samt "utförare och leverantörer av tjänster".²⁸

I Riksrevisionens granskning använder vi begreppet *utförare* både för civilsamhällets roll som utförare mot full betalning (t.ex. vid upphandling) och civilsamhällets roll som anordnare av verksamhet som endast delvis finansieras av staten.

²⁶ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195. En förklaring till att överenskommelserna använder termen "idéburna organisationer" är att de organisationer som ingick överenskommelserna ansåg att begreppet "idéburna organisationer" bäst beskrev just de organisationerna i fråga. Se Gavelin K. m.fl. (2010) *Om idéburna organisationers särart & mervärde. En forskningskartläggning*, s. 15.

²⁷ Prop. 2009/10:55, avsnitt 5.5, 6.1 och 6.2.

²⁸ *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting*, avsnitt 1.1.

2 Civilsamhället i Sverige och i integrationsarbetet

I detta kapitel ger vi en översikt över det civila samhället i Sverige och hur politiken för det civila samhället har ändrats. Kapitlet innehåller också en analys av överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), samt en genomgång av vilken roll som civilsamhället kan tänkas ta i integrationsarbetet.

2.1 Det svenska civilsamhället – en översikt

Det svenska civilsamhället är sprunget ur en folkrörelsetradition och består av många olika typer av organisationer, även om den ideella föreningen dominerar.²⁹ I ett internationellt perspektiv är Sverige mycket föreningstätt och svenskarna mycket engagerade: år 2009 deltog 48 procent av befolkningen i ideellt arbete. Jämfört med andra länder är det svenska civilsamhället inte lika professionaliserat, dvs. en mindre del av arbetet inom de ideella föreningarna utförs av avlönad personal. En stor del av insatserna sker på idrottsområdet och det sociala området.³⁰ Resultaten vad gäller delaktighet i civilsamhället och på vilka områden får också stöd av senare studier.³¹ Enligt SCB kunde engagemanget i Sverige 2010 i form av heltidsanställda plus ideellt arbetande, omräknat till heltidsarbete, beräknas till motsvarande sammanlagt 125 000 heltidsarbetande personer och det totala antalet medlemskap till cirka 23 miljoner.³²

²⁹ von Essen J. och Svedberg L. i von Essen J. (red, 2010) *Det civila samhället – en introduktion*. Övriga organisationsformer är stiftelser, ekonomiska föreningar och samfällighetsföreningar. Därutöver finns federationer, dvs. sammanslutningar av organisationer. Dessutom ingår (enligt prop. 2009/10:55, s. 28) också mer oorganiserade sammanslutningar, som informella rörelser och nätverk, i det civila samhället.

³⁰ von Essen J. och Svedberg L. i von Essen J. (red, 2010) *Det civila samhället – en introduktion*. På idrotts- och det sociala området är 20 respektive 15 procent av befolkningen 16-74 år engagerade.

³¹ Tankesmedjan Sektor 3 lät hösten 2012 Demoskop genomföra en undersökning som omfattade 1 000 svenskar. Av den framgår att 53 procent av de tillfrågade anser sig vara delaktiga i civilsamhället. Fackföreningar och idrottsföreningar är de vanligaste organisationerna. En majoritet (sju av tio) anser vidare att civilsamhällets organisationer är viktiga i samhället, främst då de ökar mångfalden och ger människor möjlighet att påverka. Se Sektor 3 (2012) *Vem bryr sig om civila samhället? En opinionsundersökning om svenskarnas kunskap, inställning, engagemang och förtroende vad gäller föreningsliv och ideellt engagemang*. Se också Fores (2013) *Förening med förhinder – utlandsfödda i det civila samhället* (Fores Studie 2013:1), där det framgår att antal medlemmar i kultur-, fritids- och idrottsföreningar är fortsatt mycket högt, samt att intresset för välfärdsinriktade föreningar och volontärarbete ökar.

³² SCB (2012) *Det civila samhället 2010*.

2.1.1 *Många små lokala föreningar*

Den ideella föreningen, som dominerar det svenska civila samhället, organiserar främst enskilda individer³³. Ungefär 40 procent av de ideella föreningarna har 1–100 medlemmar och en lika stor andel har mellan 101–500 medlemmar. Ungefär två tredjedelar (68 procent) av föreningarna beskriver sig som lokala eller kommunala³⁴ och cirka 40 procent har anställd personal. Föreningarnas syfte varierar mycket, men en stor andel instämmer i syftet ”att främja sociala relationer mellan människor” (41 procent av föreningarna instämmer), ”att förbättra livsvillkoren för en viss grupp människor/grupp i befolkningen” (26 procent) och ”att påverka samhället i en viss riktning” (18 procent).³⁵

2.1.2 *Civilsamhällets delvis förändrade roll*

Det svenska civilsamhället har under en tid genomgått en förändring *från röst till service*, dvs. ”från en företrädande och opinionsbildande roll till förmån för välfärdsproducerande verksamheter”. Med det avses att det civila samhället idag inte bara efterfrågas som röstbärare utan också som utförare av tjänster, särskilt på områden som skola, vård och omsorg.³⁶ Utvecklingen är inte oproblematiserad för civilsamhällets aktörer, och det finns inget som säger att ”utförarrollen” är en roll som alla aktörer i civilsamhället vare sig är villiga eller kapabla att axla.³⁷ Samtidigt visar en studie från Ungdomsstyrelsen att det är få ideella föreningar som anser att offentliga uppdrag begränsar föreningens självständighet och oberoende.³⁸

³³ Cirka 80 procent av de ideella föreningarna organiserar enskilda individer och 10 procent (t.ex. paraplyorganisationer och riksförbund) organiserar andra organisationer. Resten av föreningarna organiserar såväl individer som organisationer.

³⁴ Drygt 13 procent beskriver sig som nationella och drygt 18 procent som regionala.

³⁵ Ungdomsstyrelsen (2013) *Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar. En uppföljning med ideella föreningar i fokus*. Det i Ungdomsstyrelsens rapport mest frekvent angivna syftet för en förening/organisation är ”att underlätta eller möjliggöra utövandet av ett fritidsintresse eller en hobby” (48 procent).

³⁶ von Essen J. och Svedberg L. i von Essen J. (red, 2010) *Det civila samhället – en introduktion*. Enligt uttrycket ”från röst till service” kan man få intrycket av att civilsamhället domineras av välfärdsproducerande tjänster och att den traditionella företrädande rollen blivit underordnad, men den bilden bör, enligt författarna, nyanseras. Andra studier visar också att den stora förändringen av välfärdsproduktion främst består i att vinstdrivande organisationer har ökat sin andel, medan den ideella välfärdsproduktionen endast växer i viss mån, se t.ex. Sivesind i Trägårdh L. m.fl. (red, 2013) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital* och Lundström & Wijkström i Wijkström F. (2012) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel*.

³⁷ von Essen J. (red, 2010) *Det civila samhället – en introduktion*, Sektor 3 och Scaramuzzino R. (2013) I statens tjänst, Fores (2013) *Förening med förhinder – utlandsfödda i det civila samhället* (Fores Studie 2013:1), samt DN Debatt (2013-11-16) ”Sluta behandla ideella föreningar som företag”, debattartikel undertecknad av företrädare för bl.a. Riksidrottsförbundet, Forum – idéburna organisationer med social inriktning och Hela Sverige ska leva.

³⁸ Ungdomsstyrelsen (2013) *Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar. En uppföljning med ideella föreningar i fokus*. Rapporten baseras på en postal enkät till ett slumpmässigt och därmed representativt urval ideella föreningar. Svarsfrekvensen var 50 procent.

2.1.3 *Civilsamhällets mervärde som utförare*

En genomgång av internationell forskning på det sociala området visar att civilsamhället kan erbjuda ett mervärde. Exempelvis erbjuder idéburna organisationer ofta ett annat bemötande än vad offentliga verksamheter erbjuder, och den idéburna verksamheten har ofta ett bredare perspektiv på de problem som man önskar lösa³⁹. Det är däremot oklart om den idéburna verksamheten är mer innovativ än den offentliga. Vad forskningen säger om förhållandena i Sverige eller på andra områden än det sociala är dock inte lika klart.⁴⁰

2.2 **Politiken och arbetssättet förändras**

2.2.1 *Fokus på civilsamhället*

I regeringsförklaringen 2006 anger regeringen att: "Grunden för trygghet och gemenskap läggs i ett starkt civilt samhälle såsom föreningsliv, idrottsrörelser, kyrkor, samfund, och ideella organisationer. Solidariteten i de offentliga välfärdssystemen är ett komplement till ett samhälle som i högre grad präglas av medmänsklighet, ansvarstagande och idealitet. Ett starkt civilt samhälle är också grunden för en stark demokrati. Ett ökat samarbete mellan den offentliga, privata och ideella sektorn är nödvändigt för att utveckla vårt samhälle."⁴¹

Formuleringen i regeringsförklaringen är utgångspunkten för regeringens arbete med politiken för det civila samhället. Det handlar både om förändringar vad gäller innehåll och om förändrade arbetssätt. Innehållsligt handlar det om att "lyfta fram det civila samhällets stora betydelse, utveckla och tydliggöra relationen mellan staten och det civila samhället och ta ett helhetsgrepp om generella frågor om det civila samhället och dess villkor". Betoningen av civilsamhällets vikt och roll i samhället, bl.a. som utförare av välfärdstjänster, framgår av proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* som regeringen lämnade till riksdagen under hösten 2009.⁴²

³⁹ Även i Riksrevisionens fokusgrupp med företrädare för civilsamhället 2013-08-29 har civilsamhällets "helhetssyn" på individen och behovet av verksamhet lyfts fram.

⁴⁰ Gavelin K. m.fl. (2010) *Om idéburna organisationers särart och mervärde. En forskningskartläggning. Rapport från Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sverige Kommuner och Landsting.*

⁴¹ Regeringsförklaringen 6 oktober 2006, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/70232>.

⁴² Prop. 2009/10:55 s. 1; Hallerby C. (2010, nätpublicerad) "Om överenskommelserna. Min historia"; samt intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet 2013-02-26 och Ungdomsstyrelsen 2013-03-05.

2.2.2 Överenskommelser tas fram

I framtagandet av politiken för det civila samhället tillämpade regeringen ett processinriktat arbetssätt som involverade företrädare för civilsamhället. I samband med framtagandet av prop. 2009/10:55 genomförde Regeringskansliet dels en hearing med civilsamhället om propositionens innehåll, dels två s.k. dialoger med företrädare för det civila samhället inom det sociala området respektive integrationsområdet under 2007–2009. Båda dialogerna handlade om hinder och möjligheter för det civila samhället och ledde fram till att regeringen slöt överenskommelser med SKL och idéburna organisationer inom respektive område. Överenskommelserna kan ses som en del av en internationell utveckling, där relationen mellan staten och civilsamhället formaliseras i olika typer av överenskommelser⁴³.

De två överenskommelserna liknar varandra på så vis att båda utgår från ett samförstånd mellan parterna kring en gemensam vision och gemensamma principer, samt att varje part har en åtgärdsplan som parten själv ansvarar för. Samtidigt finns det skillnader, bl.a. har intresset från civilsamhället beskrivits som större i framtagandet av den sociala överenskommelsen. Arbetet i den sociala överenskommelsen stöds av ett kansli och har också varit föremål för ett antal tematiska studier. Regeringskansliet har inom ramen för överenskommelsen på det sociala området i juni 2013 genomfört en träff med 19 myndighetschefer för att bl.a. ha ett erfarenhetsutbyte och få en bild av hur myndigheterna arbetar med civilsamhället inom det sociala området.⁴⁴

I forskningssammanhang har den sociala överenskommelsen definierats som ”ett avtal om ett avtal”, dvs. mer som en symbolisk deklARATION av avsikter och förhoppningar, snarare än ett styrinstrument. Överenskommelsen på det sociala området ses bland vissa forskare som vag, utan praktiska förslag på eller riktlinjer för hur de idéburna organisationerna rent konkret ska samverka med de offentliga parterna för att säkra att civilsamhällets särart ska tas till vara i välfärden.⁴⁵

⁴³ Reuter M. ”Överenskommelsen som spegel och arena. Beträktelser över ett avtal i tiden” i Wijkström F. (red, 2012) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi och vad som står på spel* och Johansson H. m.fl. (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse*.

⁴⁴ *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting* (bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2008-10-23, IJ2008/2110/UF (delvis)); *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting* (bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14, IJ2009/2235/UF); Hallerby C. (2010, nätpublicerad) ”Om överenskommelserna. Min historia” och Utbildningsdepartementet (2013-09-11) Minnesanteckningar från möte med tema ”Idéburna organisationer och offentlig sektor – olika roller men gemensamma ambitioner?” (U2013/3008/UC). Se även Johansson H m.fl. (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse*.

⁴⁵ Reuter M. ”Överenskommelsen som spegel och arena. Beträktelser över ett avtal i tiden” i Wijkström F. (red, 2012) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi och vad som står på spel*.

2.2.3 Överenskommelsen inom integrationsområdet

Den 20 april 2010 undertecknade ansvarigt statsråd överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och SKL. Intresserade organisationer kan ansluta sig löpande och i juni 2013 har 42 idéburna organisationer anslutit sig till överenskommelsen.⁴⁶ Organisationerna som har anslutit sig till överenskommelsen är olika stora, såväl lokala som nationella, och verkar inom olika områden.⁴⁷ Sedan 2011 leder en styrgrupp arbetet med att följa upp överenskommelsen. Styrgruppen, som består av företrädare för Regeringskansliet, SKL och idéburna organisationer, möts cirka sex gånger per år och arbetar utifrån en verksamhetsplan. Styrgruppen har bl.a. genomfört sex regionala konferenser i syfte att sprida och följa upp arbetet med överenskommelsen.⁴⁸

I budgetpropositionen för 2014 skriver regeringen att en utmaning för överenskommelsen inom integrationsområdet framöver är att fortsätta sprida överenskommelsen som verktyg och följa upp hur den fungerar i praktiken för nyanländas etablering och integration. De idéburna organisationernas samverkan på integrationsområdet är under utveckling på såväl nationell som regional och lokal nivå. Vidare anger regeringen att det är viktigt att stödja och tillvarata det integrationsarbetet som bedrivs i olika typer av organisationer, och att de båda överenskommelserna är en viktig del i detta. Regeringen anger också att överenskommelsen inom integrationsområdet har slutits för att civilsamhället ska kunna ta ett större ansvar för integrationen.⁴⁹

Överenskommelsens innehåll

Överenskommelsen består av ett 28-sidigt dokument som bl.a. beskriver de tre parternas syften och utgångspunkter, en gemensam vision och parternas åtgärdsplaner. Av den gemensamma visionen framgår t.ex. att idéburna organisationer spelar en viktig roll för nyanlända under alla olika delar av

⁴⁶ Regeringen fattade beslut 2010-04-14 att bemyndiga ansvarigt statsråd att underteckna överenskommelsen inom integrationsområdet. *Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting* (bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14, IJ2009/2235/UF), Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010-04-20) Undertecknande av överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting (IJ2009/2235/UF) och Utbildningsdepartementet (2013-06-10) Organisationer som anslutit sig till överenskommelsen inom integrationsområdet.

⁴⁷ Exempel på organisationer som har anslutit sig till överenskommelsen är Civilförsvarförbundet, Kurdiska Riksförbundet, Caritas Angered, Hela Sverige ska leva, IOGT-NTO, Sveriges Kristna Råd, Malmö Idrottsföreningars Samorganisation och Studieförbundet Bilda.

⁴⁸ *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Parternas återrapportering maj 2013.* I återrapporteringen finns också mer information om bl.a. styrgruppens sammansättning och arbete. Styrgruppen förfogar över 900 tkr för sitt arbete.

⁴⁹ Prop. 2013/14:1 UO 13 och UO 17.

individens etablering och att det ligger i det offentliga intresse att synliggöra det som idéburna organisationer kan erbjuda nyanlända.⁵⁰

Regeringens åtgärdsplan

Regeringens åtgärdsplan består av 23 åtgärder. En genomgång av åtgärderna visar att integration definieras brett; t.ex. ingår några åtgärder som rör det urbana utvecklingsarbetet, samt nationella minoriteters inflytande och livsvillkor. Även åtgärder som rör civilsamhället generellt (som t.ex. forskning och statistik om civilsamhället generellt samt sysselsättningstillfällen inom ideella organisationer i jobb- och utvecklingsgarantins tredje fas) ingår i åtgärdsplanen.⁵¹

Riksrevisionens analys visar att 13 åtgärder kan anses ha en tydlig koppling till civilsamhället inom integrationsområdet. Dessa handlar t.ex. om medel som Ungdomsstyrelsen ska fördela för verksamheter som mentorskap och engagemangsguider, om att verka för förenklade ansökningsrutiner, möjligheten för civilsamhället att bidra som etableringslots samt att regeringen dels ska informera, dels samla in synpunkter från civilsamhället i samband med förändringar på integrationsarbetet.⁵² Inga av åtgärderna innebär några önskemål eller direktiv till myndigheter med uppdrag inom mottagning, etablering och integration att dessa bör samverka med civilsamhället inom sina respektive uppgifter. Det finns inte heller några åtgärder som rör aspekter av upphandling av civilsamhällets verksamheter. Riksrevisionens analys får stöd av ovan refererad studie av överenskommelsen på det sociala området (se avsnitt 2.2.2).

Genomfört och påbörjat arbete

21 av 23 åtgärder i regeringens åtgärdsplan har genomförts eller påbörjats. Någon uppdatering eller införande av nya åtgärder har inte skett eller är planerad. Det har inte heller gjorts någon analys av om det har blivit lättare för

⁵⁰ Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting (bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14, 1j2009/2235/UF). Av överenskommelsen framgår att regeringen med "nyanlända invandrare" avser personer med uppehållstillstånd som vistats i landet i ett fåtal år. Regeringen ser dock inget behov att i överenskommelsen exakt definiera vilka som räknas som nyanlända, eftersom andra aktörer än staten av olika skäl kan inkludera även andra personer i sitt arbete (s. 2).

⁵¹ Jämför åtgärderna 2, 5–6, 13–18 och 23 i Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting (bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14, 1j2009/2235/UF) och Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Parternas återrapportering maj 2013.

⁵² Jämför åtgärderna 1, 3–4, 7–12, samt 19–22 i Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting (bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14, 1j2009/2235/UF) och Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Parternas återrapportering maj 2013.

civilsamhället att bidra inom integrationsområdet efter att regeringens åtgärder till så stor del har genomförts.⁵³

I samband med arbetet att sprida överenskommelsen regionalt har det framkommit ett behov hos civilsamhället nationellt att ha en ökad dialog med Arbetsförmedlingen. Under 2012 inleddes därför så kallade rundabordsamtal mellan Arbetsförmedlingen nationellt och några av de organisationer som har undertecknat överenskommelsen inom integrationsområdet. Syftet är att diskutera hinder och möjligheter för organisationerna att bli mer delaktiga i Arbetsförmedlingens arbete.⁵⁴ Överenskommelsens styrgrupp utgör också en plattform för möten mellan Regeringskansliet, SKL och företrädare för de idéburna organisationerna.⁵⁵

De fyra organisationer som representerar de idéburna organisationerna i styrgruppen till överenskommelsen inom integrationsområdet framhåller i ett brev till integrationsministern att man upplever att intresset för överenskommelsen hos övriga parter numera är svagt. Man anser också att arbetet med överenskommelsen inte har någon koppling till integrationspolitiken i stort. Samtidigt efterlyser organisationerna en signal till berörda myndigheter att överenskommelsen är viktig och att myndigheterna bör finna former för samverkan och samarbete med civilsamhället. Man upplever det t.ex. som en brist att inte länsstyrelserna, utifrån sin roll i integrationsarbetet, är med mer i arbetet med överenskommelsen.⁵⁶ Från 2014 ingår det dock i länsstyrelsernas uppdrag att verka för att stärka den civila sektorns roll, t.ex. genom att fler överenskommelser om integration kommer till stånd.⁵⁷

Samarbetet inom Regeringskansliet

Flera departement ansvarar för de frågor som Riksrevisionens granskning omfattar. Såväl integrationspolitiken som politiken för det civila samhället är tvärgående frågor, som ställer krav på samordnad styrning. Inom Regeringskansliet finns en interdepartemental arbetsgrupp på tjänstemannanivå ("IDA-gruppen") som arbetar generellt med att bereda och följa upp frågor som

⁵³ *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Parternas återrapportering maj 2013*, samt intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet 2013-09-09 och Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21.

⁵⁴ *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges kommuner och landsting. Parternas återrapportering 2013* samt uppgifter i e-post från Arbetsförmedlingen 2013-09-16.

⁵⁵ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21.

⁵⁶ Organisationsrepresentanterna i Styrgruppen för Överenskommelsen inom integrationsområdet (2013-10-14) Brev till integrationsministern "Organisationernas synpunkter på arbetet inom Överenskommelsen inom integrationsområdet". Liknande synpunkter har också framkommit i Riksrevisionens fokusgrupp med företrädare för civilsamhället 2013-08-29.

⁵⁷ Regeringsbeslut 2013-12-19 Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna, punkt 73.

rör det civila samhället i stort. Bl.a. genomför gruppen årligen en uppföljning av politiken för det civila samhället inom Regeringskansliet. Däremot ingår det inte i IDA-gruppens uppdrag att arbeta tematiskt med civilsamhället inom olika politikområden, t.ex. på det tvärgående integrationsområdet.

Samarbetet mellan olika departement i integrationsfrågor omfattar bl.a. förordningar och styrning av myndigheter som flera departement delar ansvaret för. Aspekter som rör civilsamhällets medverkan på integrationsområdet tycks däremot inte komma in i det samarbetet. I frågor som rör överenskommelsen inom integrationsområdet finns det dock ett samarbete mellan Utbildnings- och Arbetsmarknadsdepartementen, som ansvarar för politiken för det civila samhället respektive integrationsfrågor. Från 2013 har ansvaret för överenskommelsen inom integrationsområdet flyttats från Utbildnings- till Arbetsmarknadsdepartementet.⁵⁸ Samverkan mellan fler departement i frågor som rör civilsamhället och integrationsområdet sker när behov uppstår.⁵⁹

2.3 Civilsamhället i integrationsarbetet

I detta avsnitt går vi igenom i vilken utsträckning civilsamhället faktiskt kan antas ta en utförarroll, samt vilken typ av verksamhet man idag bedriver på integrationsområdet.

2.3.1 *Civilsamhällets potential som utförare på integrationsområdet är oklar*

Regeringen och myndigheterna om civilsamhället som utförare

Regeringen uttryckte i samband med framtagandet av propositionen och överenskommelsen inom integrationsområdet inte någon uppfattning om hur stor civilsamhällets potential var för att ta en utförarroll på integrationsområdet. Enligt uppgift från företrädare för Regeringskansliet finns det därmed inte något utgångsvärde att mäta en förändring mot, även om dialogen inom integrationsområdet gav regeringen en viss uppfattning. I prop. 2009/10:55 finns en medvetenhet om svårigheten att via t.ex. statistik fånga sektorn samt att alla inom civilsamhället inte är intresserade av utförarrollen.⁶⁰

⁵⁸ Regeringsbeslut 2010-04-14 Arbetsgrupp för frågor om det civila samhället (I)2010/695/UF), *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges kommuner och landsting. Parternas återrapportering 2013*, intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21, Justitiedepartementet 2013-08-27 och Utbildningsdepartementet 2013-09-09, samt kompletterande uppgift i e-post från Utbildningsdepartementet 2013-09-18.

⁵⁹ Uppgift från företrädare från Arbetsmarknadsdepartementet 2014-01-10.

⁶⁰ Prop. 2009/10:55 och intervju med representanter för Utbildningsdepartementet 2013-09-09.

Inte heller bland de myndigheter som ingår i Riksrevisionens granskning har man någon uppfattning om vilken potential som kan finnas i civilsamhället på integrationsområdet. Myndigheterna känner till att civilsamhället genomför en mängd integrationsfrämjande verksamhet på regional och lokal nivå, men ingen av myndigheterna har uppdraget eller resurserna att kartlägga civilsamhällets integrationsverksamhet. Myndigheterna är dock överens om att det finns en potential i civilsamhället som idag inte utnyttjas.⁶¹

Statistiken och forskare om civilsamhället som utförare

SCB:s statistik över civilsamhället i stort är, enligt Riksrevisionens bedömning, inte möjlig att använda för att beskriva i vilken omfattning civilsamhället skulle kunna vara utförare på integrationsområdet. En orsak är att statistiken utgår från den så kallade företagsdatabasen, vilket innebär att mindre organisationer utan organisationsnummer inte omfattas av statistiken. En annan förklaring är att SCB:s undersökning *Organisationernas ekonomi*, som är den mest omfattande av SCB:s studier av civilsamhället, fokuserar på organisationer med viss ekonomisk aktivitet (t.ex. i form av anställda eller intäkter). Det medför att 68 procent av organisationerna i företagsdatabasen avgränsas bort. En tredje orsak är att den verksamhetsindelning som SCB tillämpar inte lyckas fånga in den tvärssektoriella kategorin "integrationsverksamhet".⁶²

Riksrevisionen har inom ramen för granskningen haft kontakt med två forskare⁶³. Enligt forskarna är det omöjligt att med säkerhet kunna säga, eller ens att kunna uppskatta, antalet organisationer och potentialen i civilsamhället som utförare på integrationsområdet. En förklaring är att det saknas enhetliga definitioner av vad såväl "civilsamhället" som "integrationsverksamhet" är. Det har inte heller gjorts några nationella kartläggningar av civilsamhället på integrationsområdet. På regional och lokal nivå har däremot vissa kartläggningar genomförts och de visar att det finns en mångfald av organisationer, verksamheter och insatser.⁶⁴

Civilsamhället om sektorns potential som utförare

Enligt representanter för civilsamhället går det inte att beskriva civilsamhället som en homogen sektor där förutsättningar, behov och roller skulle vara de

⁶¹ Intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-06-12 och Avdelning Upphandling 2013-06-18, för Migrationsverkets mottagningsverksamhet 2013-06-20, för Ungdomsstyrelsens uppdrag inom politiken för det civila samhället 2013-06-19 och för Svenska ESF-rådet/Integrationsfonden 2013-06-05, samt Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 16.

⁶² SCB (2012) *Det civila samhället 2010* samt telefonsamtal med företrädare för SCB 2013-09-16.

⁶³ Roberto Scaramuzzino, forskare, Lunds universitet, och Lars Svedberg, professor, Ersta Sköndal högskola.

⁶⁴ Riksrevisionen 2013-10-07 Intern promemoria, som stämts av med Roberto Scaramuzzino 2013-10-08 och Lars Svedberg 2013-10-11.

samma för alla organisationer i sektorn. Snarare ligger det i civilsamhällets natur att ingen organisation eller verksamhet är den andra lik. Därutöver finns ett behov av att problematisera begreppet ”utförare”. En snäv definition som enbart omfattar verksamhet som utförs på uppdrag av det offentliga passar inte en stor del av sektorn, vars verksamhet istället utgår från de lokala behov av kompletterande insatser som civilsamhället identifierar.⁶⁵

2.3.2 *Civilsamhället utför insatser på integrationsområdet*

En genomgång av kartläggningar och beskrivningar av civilsamhället på integrationsområdet i olika delar av landet, visar att civilsamhällets insatser på integrationsområdet sker på många olika sätt och utförs av många olika typer av organisationer. Civilsamhället utför verksamhet inom bland annat områdena hälsa, arbete och sysselsättning, språk, bostad, utbildning och bildning samt mötesplats⁶⁶. Ibland sker verksamheten i samverkan med offentliga aktörer (ofta kommuner, men även statliga myndigheter). Vissa verksamheter finansieras av offentliga projektmedel medan andra får generella verksamhetsbidrag eller driver sin verksamhet helt utan offentligt stöd. Somliga organisationer har stor ekonomisk omsättning och är väletablerade nationellt, regionalt eller lokalt, medan andra har små resurser och bedriver verksamhet beroende på behov och möjligheter.⁶⁷

Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna förstärker ovanstående beskrivning att civilsamhället idag finns med som utförare av integrationsverksamhet i samverkan med offentliga organisationer på regional och lokal nivå. Det är t.ex. relativt vanligt att civilsamhället har finansiering från en kommun (anges av knappt hälften av länsstyrelserna) samtidigt som det är något mindre vanligt att en statlig myndighet finansierar. Att en kommun eller en statlig myndighet upphandlar verksamhet från civilsamhället är däremot inte alls vanligt.⁶⁸

⁶⁵ Fokusgruppsintervju med företrädare för civilsamhället 2013-08-29 och inkomna enkätsvar i Riksrevisionens enkät till civilsamhället, enkätfråga ”I förhållande till civilsamhällets mångfald, arbetssätt och olika metoder – hur stor andel av de organisationer som vill utföra integrationsfrämjande verksamhet bedömer du gör det idag?”.

⁶⁶ Flera av dessa områden nämns också i svaren på Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 20.

⁶⁷ Malmö Ideella föreningars Paraplyorganisation (2010) *Mer välkommen – inkluderande mottagande – Metodmaterial till Regeringskansliet kring att underlätta nyanländas engagemang i föreningslivet*; Länsstyrelsen Västernorrland, 5112 och Härnösands kommun (2008) *Frivilligorganisationers engagemang för flyktingar och invandrare i Västernorrland*; Länsstyrelsen Uppsala län (2011) *Integration i den ideella sektorn – goda exempel och förutsättningar för samverkan i Uppsala län*; Stockholms stad (2003) *Det lokala integrationsarbetets myller och mylla*; SKL (2011) *Kommuner, landsting och idéburna sektorn – samverkan vid mottagande av nyanlända invandrare*; Socialstyrelsen (2008) *Integrationsarbete i civilsamhället – unga och äldre i blickfånget* samt Röda Korset (2013) *Behov och brister i mottagandet och etableringen av migranter. En kartläggning utifrån Röda Korsets lokala iakttagelser*.

⁶⁸ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 18 och 19.

2.4 Sammanfattande iakttagelser

Många personer är engagerade i civilsamhället i Sverige. Den lilla, lokala föreningen dominerar och arbetet utförs till stor del ideellt. 40 procent av de ideella föreningarna har dock anställda. Inom integrationsområdet bedriver civilsamhället verksamhet på flera områden, t.ex. språk, arbete, bildning och mötesplats. Riksrevisionen noterar att regeringen har lyft fram det civila samhällets betydelse, både generellt och på integrationsområdet.

Civilsamhällets roll har förändrats, en utveckling som beskrivs som "från röst till service". Bland annat har utförarrollen lyfts fram. Riksrevisionens genomgång visar emellertid att det inte går att t.ex. utifrån statistik, forskning eller regeringens bedömning uppskatta i vilken omfattning civilsamhället kan tänkas ta en utförarroll på integrationsområdet. Inom det civila samhället varierar också viljan att vara utförare av verksamhet som andra definierar. Samsynen är dock stor kring att civilsamhället runt om i landet bedriver en viktig integrationsfrämjande verksamhet.

Regeringen har tillsammans med SKL och idéburna organisationer slutit en överenskommelse inom integrationsområdet. Regeringens åtgärdsplan innehåller ett brett spektrum av åtgärder, där de flesta är genomförda eller påbörjade. Av Riksrevisionens analys framgår att det däremot är få åtgärder som syftar till att underlätta för civilsamhället att ta en utförarroll inom integrationsområdet, t.ex. genom upphandling, finansiering och samverkan. En parallell kan dras med överenskommelsen på det sociala området som av forskare har beskrivits som en symbolisk deklaration utan praktiska förslag på eller riktlinjer för hur de idéburna organisationerna rent konkret ska samverka med de offentliga parterna. En jämförelse mellan de två överenskommelserna visar också att arbetet inom överenskommelserna bedrivs på lite olika sätt. Arbetet med överenskommelsen inom integrationsområdet leds av en styrgrupp, medan arbetet med överenskommelsen inom det sociala området har ett kansli för uppföljningen av överenskommelsen. Inom det sociala området har även berörda myndigheter bjudits in av Regeringskansliet för ett erfarenhetsutbyte.

3 Upphandling av civilsamhället

Genom upphandling kan civilsamhället komma in som utförare som, mot ersättning, genomför insatser inom ramen för statens mottagnings- och etableringsverksamhet. Upphandling är också ett av de sätt att involvera civilsamhället som utförare, som anges i prop. 2009/10:55. I detta kapitel analyserar vi utifrån revisionsfråga 1 i vilken omfattning som civilsamhället upphandlas av de två myndigheter – Migrationsverket och Arbetsförmedlingen – som ansvarar för den statliga mottagningen och etableringen, samt orsakerna till utfallet. Analysen omfattar också det lokala samarbete som båda myndigheterna har med civilsamhället.

Upphandling av den verksamhet som behandlas i detta kapitel sker i enlighet med två lagar: lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU), som reglerar offentlig upphandling av varor och tjänster, och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV), där en upphandlande myndighet tillämpar ett så kallat valfrihetssystem. Ett valfrihetssystem innebär att den enskilde har rätt att välja leverantör bland de leverantörer som den upphandlande myndigheten har godkänt och tecknat kontrakt med.⁶⁹

3.1 Migrationsverkets mottagningsverksamhet

3.1.1 Migrationsverkets uppdrag

I Migrationsverkets uppgifter ingår mottagande av asylsökande, något som innebär att asylsökande som väntar på besked i frågan om uppehållstillstånd omfattas av Migrationsverkets så kallade mottagningsverksamhet.⁷⁰ Det omfattar bl.a. organiserad sysselsättning i lämplig omfattning, t.ex. svenskundervisning och annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.⁷¹

Inom Migrationsverket sker upphandling enligt LOU. Omfattningen av myndighetens totala upphandling är cirka 1,4 miljarder kronor årligen.

⁶⁹ 1 kap. 2 § lagen (2007:1091) om offentlig upphandling och 1 kap 1 § lagen (2008:962) om valfrihetssystem.

⁷⁰ 1 § förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket och 2 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

⁷¹ 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Migrationsverkets mottagningsverksamhet har tidigare granskats av Riksrevisionen, se RiR 2012:23 *Början på något nytt*.

Migrationsverkets centrala upphandlings- och inköpsenhet genomför alla upphandlingar på uppdrag från de olika verksamheterna, t.ex. mottagningsverksamheten.⁷²

Regeringen har vid ett tillfälle lyft fram civilsamhället i styrningen av Migrationsverkets mottagningsverksamhet. I regleringsbrevet för 2011 framgår att Migrationsverket ska fortsatt söka samarbete med det civila samhällets organisationer, samt lämna en redogörelse för hur samarbetet ser ut inom relevanta områden.⁷³ Någon annan styrning som rör myndighetens samarbete med civilsamhället har inte förekommit.⁷⁴

Det finns en önskan från Migrationsverket att inkludera civilsamhället i myndighetens mottagningsverksamhet. Civilsamhället anses erbjuda en mötesplats och tillföra ett mervärde i mottagningsverksamheten, bl.a. genom att ha en roll som "brygga" till lokalsamhället som Migrationsverket som myndighet inte kan ta. Därutöver finns civilsamhället med, som stöd och med information, i asyl- och återvändandeprocesserna.⁷⁵

3.1.2 *Migrationsverket upphandlar inte längre av civilsamhället*

Tidigare erbjöds de asylsökande så kallad organiserad sysselsättning inom ramen för mottagningsystemet. Det omfattade t.ex. svenskundervisning, som upphandlades från bl.a. civilsamhället. Uppgifter till Riksrevisionen visar dock att Migrationsverket idag *inte längre har någon verksamhet som upphandlats* från civilsamhället inom ramen för myndighetens mottagningsverksamhet.⁷⁶

3.1.3 *Varför upphandlas inte civilsamhället i mottagningsverksamheten?*

Den viktigaste orsaken till att civilsamhället inte upphandlas i Migrationsverkets mottagningsverksamhet är den förändring som skett av den så kallade organiserade sysselsättningen, som erbjuds de som väntar under asylprocessen. Kortare väntetider i asylsystemet har medfört att omfattningen

⁷² Intervju med företrädare för Migrationsverkets upphandlings- och inköpsenhet 2013-06-13.

⁷³ Regeringsbeslut (2010-12-22) Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket, punkt 3 Uppdrag "Samarbete med det civila samhällets organisationer".

⁷⁴ Intervju med företrädare för Justitiedepartementet 2013-08-27, uppgift från Justitiedepartementet 2013-10-01 samt intervjuer med företrädare för Migrationsverket 2013-03-07, 2013-06-13 och 2013-06-20.

⁷⁵ Intervjuer med företrädare för Migrationsverkets mottagningsverksamhet 2013-03-07 och 2013-06-20, för upphandlings- och inköpsenheten 2013-06-13, för Justitiedepartementet 2013-08-27 samt uppgift från Migrationsverket 2014-01-13. Se även Migrationsverkets återrapportering enligt regleringsbrevet 2011 Rapport kring Migrationsverkets samarbete med det civila samhällets organisationer (2011-11-30, dnr 112-2010-32133).

⁷⁶ Intervjuer med företrädare för Migrationsverkets upphandlings- och inköpsenhet 2013-06-13 och Migrationsverkets mottagningsverksamhet 2013-06-20, samt Migrationsverkets svar på kompletterande frågor i PM 2013-08-21 "Mottagningsenheternas samarbete med civilsamhällets verksamheter".

på den organiserade sysselsättningen för närvarande har minskat⁷⁷. Det har i sin tur medfört att den svenskundervisning som tidigare upphandlades bl.a. från civilsamhället har upphört⁷⁸. Civilsamhällets formaliserade deltagande i mottagningsverksamheten genom upphandling har därmed upphört från 2012.

Tidigare, när Migrationsverket upphandlade svenskundervisning, arbetade myndigheten med att bryta ned de enskilda upphandlingarna till mindre tilldelningsområden. Det, tillsammans med ambitionen att ha ett enkelt språk och inte ställa några ”onödiga” krav i de förfrågningsunderlag som togs fram inför upphandlingarna, anses av Migrationsverket ha underlättat upphandlingen från civilsamhället. I övrigt bedömer Migrationsverket att LOU som regelverk försvårar upphandling av civilsamhället, bl.a. då krav på lokal förankring och geografisk närhet, enligt Migrationsverket, inte får ställas på leverantören. Till det kommer att många av civilsamhällets organisationer är ovana vid administrationen runt offentlig upphandling.⁷⁹

3.1.4 *Migrationsverkets lokala kontakter med civilsamhället*

Vid sidan av upphandling finns andra sätt som Migrationsverket kan samarbeta med civilsamhället. När Migrationsverket beslutade att förändra den organiserade sysselsättningen och från 1 januari 2012 inte längre erbjuda svenskundervisning inom mottagningsverksamheten på tidigare organiserat sätt, angav myndigheten samtidigt att de enskilda mottagningsenheterna ”via den lokala samverkan [ska] utöka kontakten med närsamhället” för att på så vis öppna kontaktvägar för den asylsökande⁸⁰. Närsamhället omfattar bl.a. organisationer och föreningar. Någon annan styrning av mottagningsverksamhetens kontakter med det civila samhället lokalt finns inte⁸¹.

Migrationsverket kommer, enligt uppgift, under 2014 att aktivt arbeta för ett utökat samarbete med frivilliga organisationer, framför allt när det gäller sysselsättning för asylsökande.⁸²

Migrationsverket ser svårigheter att ekonomiskt stödja det lokala civilsamhällets verksamhet

Enligt Migrationsverket har många av mottagningsenheterna kvar sina kontakter med civilsamhället, som bl.a. involveras i den introduktion till det

⁷⁷ RiR 2012:23.

⁷⁸ Migrationsverkets protokoll 2011-12-19, VCA nr 223/2011.

⁷⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverkets upphandlings- och inköpsenhet 2013-06-13.

⁸⁰ Migrationsverket protokoll 2011-12-19, VCA nr 223/2011.

⁸¹ Intervju med företrädare för Migrationsverkets mottagningsverksamhet 2013-06-20.

⁸² Uppgift från Migrationsverket 2014-01-13.

svenska samhället som de asylsökande erbjuds.⁸³ Även annat samarbete sker ibland mellan myndigheten och civilsamhället på lokal nivå, t.ex. i form av samarbete runt second hand-butiker och viss svenskundervisning, men utan att Migrationsverket centralt har uppgifter om omfattningen. Myndighetens upphandlings- och inköpsenhet får ibland frågor om möjligheterna för den lokala mottagningsenheten att stödja civilsamhällets verksamhet, t.ex. i form av upplåtelse av lokaler samt inköp av material eller kaffebröd till verksamheten. Lokalupplåtelse bedöms som ett godkänt stöd till det lokala civilsamhällets verksamhet då det är förenligt med LOU. Däremot tillåts inga inköp eftersom summan av alla lokala inköp kan medföra att Migrationsverket som myndighet överskrider direktupphandlingsgränsen i LOU.⁸⁴

Migrationsverket bedömer att det inte heller finns någon möjlighet för myndigheten att lämna bidrag till den verksamhet som civilsamhället lokalt kan erbjuda. Utdelade bidrag måste förenas med någon form av kontroll eller redovisning till myndigheten. Ett bidrag förenat med redovisning skulle i sin tur medföra att bidraget inte anses vara av benefik karaktär⁸⁵ vilket, enligt Migrationsverkets bedömning, medför att bidraget är oförenligt med regelverket i LOU.⁸⁶ Migrationsverket har framfört att man tidigare hade vissa möjligheter att ge bidrag till social verksamhet, en möjlighet som försvunnit efter en reformering av statsbidragen för verksamhet som främjar integration.⁸⁷

Konsekvensen blir att i de fall civilsamhället lokalt deltar i mottagningsverksamheten, något som i sig önskas av bl.a. Migrationsverket, sker det utan ersättning från myndigheten. Ett undantag finns dock, då Migrationsverket kan upplåta lokaler för verksamheten. Den typen av stöd ges emellertid, enligt uppgift, ”i mycket liten utsträckning”.⁸⁸

⁸³ Intervju med företrädare för Migrationsverkets mottagningsverksamhet 2013-03-07 och 2013-06-20 samt RiR 2012:23.

⁸⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverkets upphandlings- och inköpsenhet 2013-06-13 och Migrationsverkets mottagningsverksamhet 2013-06-20.

⁸⁵ Med *benefik karaktär* menas att det inte är förenat med krav på motprestation. Ett bidrag förenat med redovisning (motprestation) är enligt Migrationsverket inte av benefik karaktär.

⁸⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverkets upphandlings- och inköpsenhet 2013-06-13. Upphandlingsutredningen redovisar samma problematik i sitt slutbetänkande, se SOU 2013:12, avsnitt 8.3.2.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverkets mottagningsverksamhet 2013-06-20 och kompletterande uppgift från Migrationsverkets mottagningsverksamhet i e-post 2013-09-23. Enligt uppgift från Migrationsverket handlade det om bidrag som tidigare reglerades i förordningen (1990:632) om bidrag till avgränsade integrationsprojekt.

⁸⁸ Intervju med företrädare för Migrationsverkets upphandlings- och inköpsenhet 2013-06-13 och Migrationsverkets svar på Riksrevisionens kompletterande frågor i PM 2013-08-21.

Tvärgruppen i Boden: exempel på samarbete med civilsamhället

När Migrationsverket etablerades i Boden på slutet av 1990-talet identifierade myndigheten ett behov av dialog med det kringliggande samhället. Samtliga aktörer som kom i kontakt med de asylsökande bjöds in till en så kallad tvärgrupp.

Tvärgruppen träffas en gång per månad med syfte att utbyta erfarenheter och lyfta aktuella frågor som berör de aktörer som ingår i gruppen.

I tvärgruppen ingår förutom Migrationsverket också skola, vård (både primärvården och psykiatri), olika delar av kommunen, Arbetsförmedlingen och verksamheter som till exempel Lernia, samt frivilligorganisationer som Röda Korset, IOGT och Svenska kyrkan. Verksamheten i själva tvärgruppen i Boden är helt ideell, och Migrationsverket har ingen möjlighet att erbjuda ersättning för civilsamhällets deltagande.

Civilsamhället anses bidra med ett stort mervärde för Migrationsverket genom att ha ett annat perspektiv för sin verksamhet än vad myndigheten kan ha. Civilsamhället erbjuder verksamheter som t.ex. kaféer för kvinnor, samt stöd och hjälp i skolan om det uppstår oroligheter i samband med att ett barn återvänder till sitt hemland.⁸⁹

3.2 Arbetsförmedlingens etableringsinsatser

3.2.1 Arbetsförmedlingens uppdrag

Arbetsförmedlingen ansvarar för att nyanlända invandrare erbjuds insatser som främjar en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. För den målgrupp som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare har Arbetsförmedlingen dessutom ett särskilt ansvar.⁹⁰ I båda dessa uppdrag har Arbetsförmedlingen ett ansvar att vara samordnande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter.⁹¹

Inom ramen för Arbetsförmedlingens ansvar erbjuds olika insatser i syfte att underlätta den nyanländes etablering på arbetsmarknaden.⁹² Vissa av insatserna kan upphandlas antingen genom LOU eller, som i fallet med de så

⁸⁹ Beskrivningen bygger på telefonsamtal med företrädare för Migrationsverket 2013-10-09 respektive 2013-10-11.

⁹⁰ I Arbetsförmedlingens ansvar ingår såväl att samordna etableringsinsatser som syftar till att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet, som att upprätta en så kallad etableringsplan för den nyanlända. Etableringsplanen ska utformas tillsammans med den nyanlända och i samverkan med berörda kommuner, myndigheter, företag och organisationer. Se 3 § och 6–7 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁹¹ 6 och 6a § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

⁹² Insatserna varierar och utgår från individens behov. För gruppen vissa nyanlända finns en särskild förteckning över aktiviteter som kan ingå i den nyanländes etableringsplan, se t.ex. bilaga 2 i Arbetsförmedlingen (2013-02-22) *Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* (dnr AF-2011/414101).

kallade etableringslotsarna⁹³, genom LOV. Arbetsförmedlingens upphandling omfattar i storleksordningen totalt ungefär 6 miljarder kronor årligen, varav cirka 3,5 miljarder kronor avser upphandling inom programanslaget⁹⁴. För upphandlad verksamhet för gruppen ”vissa nyanlända invandrare” utbetalade Arbetsförmedlingen under 2012 i storleksordningen 442 miljoner kronor⁹⁵. Myndighetens centrala upphandlingsavdelning genomför alla upphandlingar efter beställningar från verksamheten, t.ex. Avdelningen Integration och etablering som ansvarar för Arbetsförmedlingens arbete med nyanlända⁹⁶.

Civilsamhället anses av Arbetsförmedlingen ha en roll i myndighetens verksamhet för nyanlända, bl.a. då många organisationer har en grund i folkbildning. Civilsamhället kan t.ex. bidra med andra perspektiv, verksamheter och metoder. Samtidigt måste Arbetsförmedlingen beakta att den roll som civilsamhället kan spela varierar, eftersom det civila samhället består av många olika aktörer.⁹⁷

Styrningen av Arbetsförmedlingens samarbete med civilsamhället inom etableringsuppdraget

Regeringen har i sin styrning av Arbetsförmedlingen inte genom några mål eller uppdrag uppmanat myndigheten att samarbeta med det civila samhället inom ramen för uppdraget med nyanlända.⁹⁸ Däremot framgår det av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare att etableringslotsarna ska upphandlas med LOV. Syftet med detta val var primärt att ge de nyanlända valfrihet men också att bidra till en mångfald verksamheter och fler aktörer. I övrigt ser regeringen en eventuell styrning mot mer samarbete med civilsamhället som en myndighetsintern fråga för Arbetsförmedlingen, där överenskommelsen inom integrationsområdet kan

⁹³ En etableringslots erbjuds gruppen ”vissa nyanlända invandrare” och är en aktör som ska stödja den nyanlända att finna sin väg till arbete, se prop. 2009/10:60, kapitel 9. Att Arbetsförmedlingen ska upphandla etableringslotsarna enligt LOV framgår av 13 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁹⁴ Uppgift från Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling i e-post 2013-06-26. Programanslaget finansierar t.ex. arbetsmarknadsutbildning och kompletterande aktörer.

⁹⁵ Insatser för gruppen ”vissa nyanlända invandrare” finansieras av anslag 1:4 Ersättning för etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare, och inte av programanslaget. Den verksamhet som upphandlades för målgruppen omfattade ersättning till lotsar (174 mnkr, upphandlade genom LOV) och ersättning för LOU-upphandlad verksamhet, t.ex. tolkkostnad (27 mnkr), förberedande utbildning/validering (218 mnkr) och arbetsmarknadsutbildning (14 mnkr). Uppgifter från Arbetsförmedlingen 2014-01-15 och 2014-01-16.

⁹⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling 2013-06-18.

⁹⁷ Intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling 2013-06-18 och för Avdelning Integration & etablering 2013-06-12. Företrädare för Arbetsförmedlingen (2013-06-12) har dock understrukit att myndigheten inte kan säga om etableringsuppdraget skulle utföras bättre med ett större inslag av civilsamhället, eftersom man inte har tillräcklig erfarenhet av att involvera det civila samhället.

⁹⁸ Intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-03-08 och 2013-06-12 samt företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21.

ge en struktur för Arbetsförmedlingen nationella samarbete med det civila samhället. Arbetsförmedlingen har sedan 2012 initierat rundabordsamtal med några av organisationer som undertecknat överenskommelsen (se kapitel 2).⁹⁹

Enligt Arbetsförmedlingen har prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* och överenskommelsen inom integrationsområdet inte ändrat den interna styrningen i riktning mot att mer involvera civilsamhället i myndighetens arbete med nyanlända. Samarbete med civilsamhället finns inte med i några interna styrdokument som rör etableringsuppdraget. Däremot finns civilsamhället omnämmt i det metodstöd som i september 2013 lanserades i syfte att utveckla och förbättra samordningen i etableringsprocessen (se kapitel 5).¹⁰⁰

3.2.2 *Civilsamhället upphandlas i liten utsträckning inom Arbetsförmedlingens etableringsverksamhet*

Det civila samhället finns i mycket liten utsträckning med som utförare i Arbetsförmedlingens LOU-upphandlade insatser för nyanlända men däremot i något större utsträckning i den LOV-upphandlade lotsverksamheten, vilket utvecklas nedan.

Upphandling enligt LOU

Riksrevisionen har bett Arbetsförmedlingen ange antalet LOU-upphandlade kontrakt med utförare från civilsamhället gällande insatser för nyanlända. Från 2010 handlar det om *sex upphandlingar* som lett till kontrakt med utförare från civilsamhället på *tolv leveransorter*.¹⁰¹ Enligt Arbetsförmedlingen har myndigheten haft svårigheter att få fram de efterfrågade uppgifterna om civilsamhällets deltagande, då myndighetens statistik över upphandling inte förs på det viset. Riksrevisionens bedömning är att Arbetsförmedlingens upphandling enligt LOU inom etableringsuppdraget sker i ganska liten omfattning från civilsamhället.

De aktörer från civilsamhället som har tecknat kontrakt är stora, etablerade folkbildningsorganisationer¹⁰², där en av leverantörerna (Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborgs universitet) har kontrakt på hälften av leveransorterna. Kontrakten med civilsamhället omfattar verksamheter

⁹⁹ 11–13 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, prop. 2009/10:60 kapitel 9, samt intervjuer med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21 och Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-06-12.

¹⁰⁰ Intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-03-08 och 2013-06-12, samt Avdelning Upphandling 2013-06-18.

¹⁰¹ En av upphandlingarna med två leveransorter är dock under överprövning.

¹⁰² Följande folkbildningsorganisationer har tecknat avtal med Arbetsförmedlingen: Studieförbundet i Uppsala län; Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborgs universitet (Folkuniversitetet Göteborg); Folkuniversitetet Sundsvall och Sensus Stockholm.

som "Orienterande moduler inom vård och omsorg för utlandsfödda", "Yrkessvenska" och "Korta vägen – för utlandsfödda akademiker".¹⁰³

Upphandling enligt LOV

Gruppen "vissa nyanlända" har möjlighet att välja en så kallad etableringslots, som Arbetsförmedlingen sedan december 2010 upphandlar genom lagen (2008:962) om valfrihetssystem, LOV. Civilsamhällets andel av lotsarna framgår av tabellen nedan.

Tabell 1: Civilsamhällets andel av lotsarna (procent)

	2011-06-30	2011-12-31	2012-04-30	2012-12-31	2013-09-30
Civilsamhället	9	9	10	8	8

Källa: Arbetsförmedlingens återrapportering till regeringen.¹⁰⁴

Tabell 1 visar att civilsamhällets¹⁰⁵ andel av lotsarna har legat på en relativt konstant nivå under hela perioden, för att nu vara 8 procent.¹⁰⁶ Inflödet av ansökningar från det civila samhället om att bli lots bedöms av Arbetsförmedlingen ha avstannat och de som godkänts tenderar att stanna kvar som lots, något som medför att civilsamhällets andel påverkas av antalet lotsanordnare med annan organisationstillhörighet.¹⁰⁷

3.2.3 Flera förklaringar till låg omfattning av LOU-upphandling

Enligt Arbetsförmedlingen är en del av förklaringarna till den låga upphandlingen av civilsamhällets verksamhet kopplad till regelverket i LOU. Som

¹⁰³ Uppgifter från Arbetsförmedlingen i e-post 2013-09-23 och 2013-09-26, samt telefonsamtal med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling 2013-09-16. Uppgifterna handlar om antal LOU-upphandlade kontrakt med civilsamhället om verksamhet för nyanlända (såväl etableringsreformens målgrupp som övriga nyanlända) från 2010 till första halvåret 2013.

¹⁰⁴ Arbetsförmedlingen (2011-08-01) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2011 Nyanländas etablering – reformens första sju månader* (dnr: AF-2010/436389) s. 59 och diagram 10; Arbetsförmedlingen (2012-02-22) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2011 Nyanländas etablering – reformens första år* (dnr: AF-2010/436389) s. 65 och diagram 11; Arbetsförmedlingen (2012-06-15) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* (dnr: AF-2011/414101), diagram 9 och s. 66; Arbetsförmedlingen (2013-02-22) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* s. 68 och diagram 9, samt Arbetsförmedlingen (2013-11-01) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2013 Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (dnr AF-2012/445712), s. 53.

¹⁰⁵ Civilsamhället definieras av Arbetsförmedlingen som "ideella föreningar samt övriga stiftelser och fonder".

¹⁰⁶ Andelen kan ställas i relation till den utbetalade ersättningen (se avsnitt 3.2.1). Under 2012 utbetalade Arbetsförmedlingen, enligt uppgift, 174 mnkr för lotsar. Tabell 1 visar att civilsamhällets andel av lotsanordnarna under 2012 var 8 procent. Det medför att Arbetsförmedlingen, enligt Riksrevisionens beräkning, under 2012 betalade ut i storleksordningen cirka 14 mnkr till civilsamhällets organisationer för lotsverksamhet.

¹⁰⁷ Uppgift från företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling 2013-09-16.

upphandlande myndighet anser Arbetsförmedlingen att man inte får ställa några krav på leverantörens närhet eller organisationsform. De krav som ska ställas i upphandlingen ska utgå från tjänsten och det är svårt att i kravformuleringen fånga det som civilsamhället specifikt kan bidra med. Arbetsförmedlingen gör, i syfte att effektivisera, ofta stora upphandlingar, något som också kan försvåra för små organisationer eller företag att lämna anbud. Dessutom kan små och ovana organisationer uppleva kraven i upphandlingen och administrationen kring ansökan som svåra att hantera. Antalet faktiska anbud som inkommer från civilsamhället är litet. Arbetsförmedlingen saknar som myndighet dessutom en överblick över vad civilsamhället kan bidra med för verksamhet.¹⁰⁸

Givet regelverkets utformning bedömer Arbetsförmedlingen att det finns vissa möjligheter för myndigheten att utveckla upphandlingen om man vill öka civilsamhällets deltagande. Ett sätt skulle kunna vara en mer generell och ”uppsökande” information till det civila samhället utan koppling till de enskilda upphandlingarna. Andra sätt är att dela upp de enskilda upphandlingarna i volymmässigt eller geografiskt mindre delar. Även den språkliga och innehållsliga utformningen av förfrågningsunderlag kan ibland behöva ses över.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling 2013-06-18 och för Avdelning Integration & etablering 2013-03-08.

¹⁰⁹ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling 2013-06-18.

Folkuniversitetet Göteborg och Korta vägen: exempel på upphandling

Arbetsförmedlingen har 2012 tecknat kontrakt med Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborgs universitet (kallat Folkuniversitetet Göteborg) som leverantör för Korta vägen i leveransorterna Göteborg respektive Karlstad. Korta vägen är en utbildning för utomnordiska akademiker i syfte att främja en snabb och effektiv etablering på arbetsmarknaden. Utbildningens mål är i första hand att öka deltagarnas möjligheter att få arbete i enlighet med deras examen. I utbildningen ingår bl.a. kartläggning och bedömning av akademisk kompetens, yrkescoachning och yrkesspecifik svenska.

Korta vägen har upphandlats genom s.k. förenklad upphandling och anbud kunde lämnas för en eller flera leveransorter. Anbud från 16 anbudsgivare har provats i tre steg, där innehåll, upplägg och genomförande har viktats till 70 procent och pris till 30 procent.

Folkuniversitetet Göteborg har sedan tidigare kontakter med högskolesektorn och erfarenhet av gruppen högutbildade nyanlända. Folkuniversitetet Göteborg har vidare stor vana av offentliga upphandlingar, något som man ser som en viktig förklaring till att organisationen lämnade anbud. Andra faktorer som bidrog till att Folkuniversitetet Göteborg deltog var att upphandlingen av Korta vägen var uppdelad på flera leveransorter. Som ytterligare framgångsfaktorer för att få med civilsamhället i upphandlingar framförs vikten av att den som upphandlar har kunskap om vad civilsamhället kan bidra med.¹¹⁰

3.2.4 LOV anses bidra till en större andel utförare från civilsamhället

Upphandlingen av etableringslotsar sker i enlighet med LOV. Det finns flera faktorer i regelverket för LOV som anses underlätta för civilsamhället, t.ex. att upphandlingen sker löpande. Det betyder att intresserade företag och organisationer löpande kan lämna in en ansökan, som sedan prövas av Arbetsförmedlingen. Kontrakt tecknas med de leverantörer som uppfyller de krav som finns i förfrågningsunderlaget för etableringslotsar. I enlighet med LOV får Arbetsförmedlingen medge att en sökande rättar en felskrivning eller kompletterar en ansökan. Om Arbetsförmedlingen avslår en ansökan, har den sökande alltid möjlighet att återkomma med en ny ansökan vid ett senare tillfälle. Ytterligare en faktor som kan förklara den högre andelen utförare från civilsamhället i lotsverksamheten är att det är den som ansöker som anger på vilka orter man avser bedriva verksamhet.¹¹¹

¹¹⁰ Beskrivningen är baserad på Arbetsförmedlingen (2011-10-12) Förfrågningsunderlag Upphandling Korta vägen – kompletterande utbildningsinsatser för utländska akademiker (Af-2011/290519), Arbetsförmedlingen (2011) Tilldelningsmeddelande gällande upphandlingar av Korta vägen – kompletterande utbildningsinsatser för utländska akademiker (Af-2011/290519) och samtal med företrädare för Stiftelsen Kursverksamheten vid Göteborgs universitet 2013-10-30. Korta vägen finns etablerad på ett stort antal orter, men oftast i annan regi än i civilsamhällets.

¹¹¹ Information från <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/Bli-etableringslots.html> i november 2013 samt intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Upphandling 2013-06-18.

Röda Korset Forshaga: exempel på civilsamhället som lots

Röda Korset Forshaga är etableringslots sedan april 2011. Lotsuppdraget ses som en naturlig fortsättning på föreningens engagemang i integrationsfrågor. Sedan tidigare bedriver Röda Korset Forshaga ett ideellt arbete för nyanlända i kommunen och man har även uppdrag att stödja kommunens integrationsarbete. Kombinationen av verksamhet anges som en förklaring till att Röda Korset Forshaga är en lots som nyanlända ofta väljer.

Företrädare för Röda Korset Forshaga upplevde processen att lämna in en ansökan som etableringslots som besvärlig och inte anpassad för ideella föreningar. Informationen på Arbetsförmedlingens hemsida upplevdes som utformad för företag och föreningen, som var ovan vid ansökningsförfarandet, fick komplettera sin ansökan flera gånger. Kravet på momsregistrering av lotsverksamheten blev också föremål för interna diskussioner om det kunde innebära nackdelar för den ideella delen av föreningens verksamhet.¹¹²

3.2.5 Civilsamhällets deltagande i den lokala arbetsförmedlingens verksamhet

Utöver upphandlad verksamhet kan målgruppen ”vissa nyanlända invandrare” inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag erbjudas de arbetsförberedande aktiviteterna ”social aktivitet inför arbete” respektive ”hälsofrämjande aktivitet”.¹¹³ Dessa aktiviteter kan vara ett sätt för den lokala arbetsförmedlingen att, utifrån förmedlingens kontaktnät och kunskap om t.ex. det lokala föreningslivet, involvera civilsamhället i arbetet med etableringsuppdraget. Den verksamhet som ryms inom aktiviteterna beror på lokala, individuella lösningar. Arbetsförmedlingen nationellt har emellertid ingen strukturerad kunskap om de enskilda arbetsföreningarnas lokala samverkan med civilsamhället eller i vilken omfattning civilsamhället faktiskt ingår i sociala och hälsofrämjande aktiviteter på lokal nivå. Däremot är den typen av lokalt samarbete något som Arbetsförmedlingen anger att man centralt lyfter fram i dialogen med de lokala förmedlingarna.¹¹⁴

Arbetsförmedlingen ser svårigheter att ekonomiskt stödja det lokala civilsamhällets verksamhet

Arbetsförmedlingen anser det problematiskt att bidra till finansieringen av den verksamhet som civilsamhället lokalt bedriver och som Arbetsförmedlingen kan vara intresserad av att erbjuda nyanlända. Den finansiering som skulle

¹¹² Beskrivningen baseras på Arbetsförmedlingen (2010-11-09) Förfrågningsunderlag Etableringslotsar (AF-2010/121363), Arbetsförmedlingens avtal med Röda Korset Forshaga om etableringslotsar (referensnummer AF-2010/364114), <http://kommun.redcross.se/forshaga/> (oktober 2013) och samtal med företrädare för Röda Korset Forshaga 2013-10-01.

¹¹³ Se lista på aktiviteter som kan ingå i etableringsplanen, bilaga 2 i Arbetsförmedlingen (2013-02-22) *Arbetsförmedlingens återslag 2012 Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* (dnr AF-2011/414101).

¹¹⁴ Intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-03-08 och 2013-06-12.

kunna stå till buds är medel till projekt med arbetsmarknadspolitisk inriktning som myndigheten förfogar över. Möjligheterna att i realiteten använda dessa medel till samarbete med civilsamhället bedöms av Arbetsförmedlingen av flera skäl som små. T.ex. är det sällan som en organisation vill ta på sig huvudmannaskapet i projektet och Arbetsförmedlingen får själv inte enligt reglerna ta den rollen. Även reglerna kring offentlig upphandling och de så kallade statsstödsreglerna uppges hindra Arbetsförmedlingen att på detta sätt finansiera sitt samarbete med civilsamhället.¹¹⁵

3.2.6 *Arbetsförmedlingen har inte rapporterat hinder*

Som framgår av redovisningen ovan finns det flera hinder som försvårar för Arbetsförmedlingen att genom upphandling och på annat sätt samarbeta med civilsamhället inom ramen för myndighetens etableringsuppdrag. Arbetsförmedlingen har emellertid inte rapporterat dessa hinder med att involvera civilsamhället till regeringen.¹¹⁶

3.3 **Civilsamhällets syn på upphandling**

Företrädare för civilsamhället styrker bilden av att civilsamhället av flera skäl inte är med i Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens upphandlingar. Dels beror det på att delar av civilsamhället ifrågasätter den typen av utförarroll, dels på att det upplevs som administrativt krångligt att delta i upphandlingsförfaranden. LOU upplevs som ett hindrande regelverk som försvårar för det offentliga att fånga ”det goda” som civilsamhället kan bidra med. Det anses också finnas en rädsla att organisationer som upphandlas kan förlora annan finansiering som man har för andra verksamheter. Sammantaget medför det att intresset för upphandling blir lågt hos delar av civilsamhället. I stället finns hos civilsamhället ett intresse för andra typer av samarbeten med det offentliga, t.ex. olika former av partnerskap.¹¹⁷

¹¹⁵ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-06-12, uppgift från Arbetsförmedlingen i e-post 2013-09-16 och telefonsamtal med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-09-20.

¹¹⁶ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-06-12.

¹¹⁷ Riksrevisionens fokusgrupp med företrädare för civilsamhället 2013-08-29, Riksrevisionens enkät till civilsamhället (fråga ”I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden, vad gäller möjliga hinder för civilsamhällets organisationer att bidra som utförare av verksamhet på integrationsområdet?” där svarsalternativet ”Det är krångligt för civilsamhällets organisationer att lämna anbud i enlighet med de önskemål och regler som myndigheter och kommuner har” i snitt får 4,5 på en 5-gradig skala, där 5 står för ”instämmer helt”), samt Partsgemensamt forum 2012 *Dialog med det civila samhället* (Partsgemensamt forum är ett forum där regeringen och civilsamhällets organisationer diskuterar villkoren för civilsamhället). Granskningens uppgifter får även stöd av Upphandlingsutredningen, se SOU 2013:12, avsnitt 8.3.

3.4 Upphandlingsutredningens förslag

I Upphandlingsutredningens uppdrag har bl.a. ingått att utreda hur offentlig upphandling kan användas för att bidra till olika samhällspolitiska mål. I sitt slutbetänkande anger utredningen bl.a. att ett ökat deltagande från den ideella sektorn har ett egenvärde då det t.ex. bidrar till en ökad mångfald och innovativa lösningar. Bland utredningens förslag återfinns t.ex. höjda gränser för direktupphandling och att en vägledning mellan upphandling och bidragsgivning ska utarbetas.¹¹⁸ Utredningen har remissbehandlats och beredning inom Regeringskansliet pågår.¹¹⁹

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Offentlig upphandling syftar till att på bästa sätt använda offentliga medel genom att dra nytta av konkurrensen på respektive marknad. Genom upphandling kan staten också möjliggöra för civilsamhället att som utförare bidra i integrationsarbetet. Riksrevisionens granskning visar emellertid att civilsamhällets deltagande i upphandlingar inom den statliga mottagnings-, etablerings- och integrationspolitiken är litet och att få åtgärder har vidtagits i syfte att undanröja de hinder för upphandling som ansvariga myndigheter lyft fram. Inom Migrationsverkets mottagningsverksamhet har civilsamhällets formaliserade deltagande vid upphandlingar minskat i omfattning. Inom Arbetsförmedlingen är civilsamhällets deltagande större i den LOV-upphandlade lotsverksamheten (8 procent), jämfört med den LOU-upphandlade verksamheten för nyanlända (sex upphandlingar som lett till kontrakt med civilsamhället på tolv leveransorter).

I granskningen framförs flera förklaringar till att det civila samhället inte i någon större utsträckning deltar som utförare genom upphandling inom ramen för Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens mottagnings- och etableringsverksamhet. Den minskade omfattningen av svenskundervisningen i Migrationsverkets mottagningsverksamhet och regleringen av offentlig upphandling anges som två förklaringar. Såväl regelverket i form av LOU, som det faktiska genomförandet av upphandlingar (t.ex. avseende geografisk och volymmässig omfattning) uppges av Migrationsverket och Arbetsförmedlingen försvåra för civilsamhället att delta i upphandling. Samtidigt ska myndigheterna beakta kraven på god resursanvändning, varför upphandling från civilsamhället inte får medföra att kraven på hög effektivitet inte uppnås. En tredje förklaring till låg omfattning på upphandlingen från civilsamhället är den ovilja som delar av civilsamhället har att ta den typ av utförarroll som en upphandling

¹¹⁸ SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.

¹¹⁹ Prop. 2013/14:1 UO 2.

innebär. Andra former av samarbeten, som t.ex. partnerskap, anses som mer intressant. Införandet av etableringslotsarna, som upphandlas genom LOV, har emellertid medfört ett förenklat upphandlingsförfarande, något som också avspeglas i att civilsamhällets andel av lotsanordnarna, jämfört med deltagande i LOU-upphandling, är relativt sett stor. Upphandlingsfrågor har också utretts av Upphandlingsutredningen, som har beskrivit vissa problem vad gäller upphandling från civilsamhället. Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Civilsamhället anses av Migrationsverket och Arbetsförmedlingen bidra positivt i mottagnings- och etableringsverksamheten, och båda myndigheterna försöker därför finna lokala samarbeten med civilsamhället. Det är dock inte något som styrs av vare sig regeringen eller myndigheterna internt, och omfattningen av den lokala samverkan följs i dessa delar inte upp av myndigheterna. Det finns därför inga uppgifter om den faktiska omfattningen av samverkan mellan den lokala mottagningsenheten/arbetsförmedlingen och civilsamhället.

Enligt Migrationsverket och Arbetsförmedlingen försvåras också att den lokala samverkan med civilsamhället av utformningen av regelverket. Exempelvis anger både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen att man bl.a. upplever svårigheter att bidra finansiellt till den verksamhet som civilsamhället lokalt bedriver, och som man anser fyller en viktig funktion i mottagnings- och etableringsverksamheten. Bl.a. handlar det om att LOU inte anses möjliggöra finansiering.

Givet att Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets analys av regelverket runt LOU stämmer, indikerar det att det kan finnas en målkonflikt mellan å ena sidan ambitionen att involvera civilsamhället genom upphandling och lokal samverkan och, å andra sidan, kraven på att offentlig upphandling ska leda till effektivitet och god hushållning.

4 Statlig finansiering av civilsamhället

Ett sätt för staten att möjliggöra för civilsamhället att bidra med en mångfald verksamheter i integrationsarbetet är att via statliga bidragssystem finansiera den verksamhet som det civila samhället bedriver och som syftar till att underlätta etablering och integration. Den verksamhet som det civila samhället bedriver inom integrationsområdet finansieras på många olika sätt, t.ex. genom medlemsintäkter och gåvor, kommunala bidrag samt statlig finansiering¹²⁰. Statens finansiering av verksamhet inom integrationsområdet sker genom Ungdomsstyrelsen, Svenska ESF-rådet och till viss del länsstyrelserna¹²¹. Här analyserar vi utifrån revisionsfråga 2 hur den statliga finansieringen är utformad och vad det medför.

Det statliga stödet till civilsamhället förmedlas genom olika typer av bidrag. De vanligaste formerna är organisationsstöd, projektfinansiering samt olika former av verksamhetsstöd och stöd till föreningar som håller på att etableras. Inriktningen på de olika statsbidragen kan också vara olika brett definierade av regeringen, där projektbidrag ofta är mer styrda.¹²² Av prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* framgår att regeringen generellt vill öka andelen organisationsbidrag i förhållande till andelen projektbidrag, bl.a. i syfte att underlätta organisationernas självständighet och oberoende, samt att säkerställa en ökad långsiktighet i genomförda verksamheter.¹²³ Samtidigt kan styrda bidrag, som projektbidrag, vara ett sätt för staten att möjliggöra för civilsamhället att vara utförare av verksamhet som staten har definierat.

¹²⁰ Ungdomsstyrelsen (2013) *Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar. En uppföljning med ideella föreningar i fokus*. De statliga bidragen till det civila samhällets organisationer uppgick, enligt prop. 2013/14:1 UO 17, s. 178, till totalt ca 11 miljarder kronor under 2012. Bidragen fördelades, enligt uppgift från företrädare för Utbildningsdepartementet 2014-01-16, främst till folkbildningen (ca 3,5 mdkr), utvecklingsarbetet (ca 3 mdkr) och idrotten (ca 1,7 mdkr).

¹²¹ Även andra myndigheter finansierar civilsamhällets verksamhet, t.ex. Allmänna arvsfonden och Socialstyrelsen. Dessa myndigheter har dock inte specifik inriktning på den integrationsfrämjande verksamheten även om de till viss del indirekt kan finansiera sådan verksamhet. Därutöver kan staten indirekt stödja nyanländas integration genom den verksamhet som olika myndigheter bedriver inom andra områden. Ett sådant exempel är, enligt uppgift från företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2014-01-13, Tillväxtverket som genom olika tillväxtingsåtgärder också kan bidra till främjad integration. Det civila samhällets verksamhet kan också finansieras av Europeiska flyktingfonden, något som dock inte omfattas av denna granskning (se bilaga 1).

¹²² Intervjuer med företrädare för Ungdomsstyrelsen om bidragsgivning 2013-03-05 och 2013-06-19.

¹²³ Prop. 2009/2010:55, s. 55, 58 och 131.

4.1 Ungdomsstyrelsens finansiering av civilsamhället inom integrationsområdet

Ungdomsstyrelsen fördelar sedan 2007 bidrag till civilsamhället i enlighet med inriktningen i ett antal förordningar.¹²⁴

4.1.1 Fyra förordningar inom integration och diskriminering

I Ungdomsstyrelsens uppdrag ingår att fördela bidrag till det civila samhället enligt tre förordningar som hör till integrations- och diskrimineringsområdet: *Statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund*, *Statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans*, samt *Statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering*.¹²⁵ Under perioden 2010–2012 fördelade Ungdomsstyrelsen dessutom ett statsbidrag för så kallat *yrkesinriktat mentorskap*¹²⁶, ett bidrag som aviserats i prop. 2009/10:55 och i överenskommelsen inom integrationsområdet (se kapitel 2). Ungdomsstyrelsens stöd fördelas som olika typer av bidrag, t.ex. organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag (se tabell 2), där projektbidrag och verksamhetsbidrag är mer styrande former än organisationsbidrag.

¹²⁴ Förordning (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen och regeringsbeslut 2012-12-13 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Ungdomsstyrelsen.

¹²⁵ 4 § förordningen (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen, regeringsbeslut 2012-12-20 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 1:1 Integrationsåtgärder och regeringsbeslut 2012-12-20 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:2 Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.

¹²⁶ Se t.ex. regeringsbeslut 2011-12-15 Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Ungdomsstyrelsen, uppdrag "Mentorskapsprojekt", samt förordning (2010:84) om statsbidrag för verksamheter med yrkesinriktat mentorskap.

Tabell 2: Ungdomsstyrelsens finansiering av civilsamhället inom integration och diskriminering, 2010–2012

	2010		2011		2012	
	Antal sökt	Antal beviljat	Antal sökt	Antal beviljat	Antal sökt	Antal beviljat
Organisationer bildade på etnisk grund						
Organisationsbidrag	55	47	48	46	58	52
Etableringsbidrag	15	6	17	6	21	8
Totalt antal	70	53	65	52	79	60
Totalt beviljat bidrag, kr	18 905 000		18 904 992		18 904 998	
Verksamhet mot rasism/intolerans						
Projektbidrag	79	18	90	22	61	12
Beviljat, kr	7 682 290		8 671 650		8 320 000	
Verksamhet som motverkar diskriminering						
Verksamhetsbidrag	35	16	39	22	24	16
Beviljat, kr	9 999 123		9 999 538		10 000 000	
Yrkesinriktat mentorskap						
Projektbidrag	44	9	9	9	9	9
Beviljat, kr	4 500 000		4 576 812		4 499 284	

Källa: Ungdomsstyrelsens årsredovisning för 2012, avsnitt 7.7, 7.9, 7.10 och 7.12.

Utifrån de av regeringen beslutade förordningarna kan staten, genom Ungdomsstyrelsen, stödja integrationsfrämjande verksamhet om den syftar antingen till att stärka kultur, språk, identitet och delaktighet i samhället; att motverka rasism eller liknande former av intolerans; att motverka diskriminering; eller till att främja yrkesinriktade mentorskap (det sista nu avslutat).¹²⁷ Variationen är stor bland de organisationer som får bidrag från statsbudgetens utgiftsområde

¹²⁷ Förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund, förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, förordningen (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering samt förordningen (2010:84) om statsbidrag för verksamheter med yrkesinriktat mentorskap.

13 för verksamhet för integration eller mot diskriminering.¹²⁸ Totalt fördelar Ungdomsstyrelsen ut de medel som myndigheten enligt regleringsbrevet har att fördela till civilsamhället. För 2012 motsvarar det 4,2 miljoner kronor för verksamhet inom ramen för de fyra förordningarna¹²⁹. Det, tillsammans med att fler bidrag söks än som delas ut (se tabell 2), indikerar att Ungdomsstyrelsens bidrag är kända bland civilsamhällets organisationer.

Indirekt stöd till integrationsfrämjande verksamhet gör redovisningen ofullständig

Sammantaget är Ungdomsstyrelsens finansiering av civilsamhällets verksamhet inom integrationsområdet i praktiken både större och mindre än de uppgifter som framgår av tabell 2. En orsak är att de statsbidrag som återfinns inom integration och diskriminering även finansierar verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering utanför just integrationsområdet (t.ex. utifrån kön, funktionshinder och sexuell läggning).

En annan orsak är att Ungdomsstyrelsen också fördelar bidrag inom andra områden, där organisationer och verksamheter som beviljas bidrag ur dessa stödformer ibland kan ha integration som bisyfte. Det innebär att Ungdomsstyrelsen i sin övriga bidragsgivning (t.ex. i bidragen för ungas respektive kvinnors organisering) indirekt kan stödja integrationsfrämjande verksamhet. Ungdomsstyrelsens uppdrag och resurser för uppföljning av bidragsgivningen omfattar enbart respektive bidrags huvudsyfte. Det innebär att myndigheten inte kan lämna heltäckande uppgifter om antal och andel bidrag inom myndighetens alla stödformer som har lämnats till projekt eller verksamheter som innehåller integrationsfrämjande insatser.¹³⁰ Även regeringens särskilda satsning på engagemangsguider kan ses som ett integrationsfrämjande statsbidrag.¹³¹

¹²⁸ Afrosvenskarnas riksförbund och Kurdiska Student- och akademikerförbundet är exempel på organisationer som fått statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund. Borlänge Islamiska Ungdomsförening och TRIS – Tjejejs rätt i samhälle har t.ex. fått stöd till verksamhet mot rasism och liknande former av intolerans, medan Göteborgs rättighetscentrum mot diskriminering och Svenska Röda Korset finns bland de organisationer som har fått stöd till verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering. Nio organisationer har fått stöd till verksamhet med yrkesinriktat mentorskap under 2010–2012. Bland dessa finns Internationella kvinnoföreningen i Malmö och BrämHulta företagarförening. Källa: Ungdomsstyrelsens årsredovisning för 2012.

¹²⁹ Riksrevisionens summering utifrån Ungdomsstyrelsens årsredovisning för 2012.

¹³⁰ Intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsgivning 2013-06-19 och uppgift från företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsgivning i e-post 2013-08-19.

¹³¹ Intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsgivning 2013-06-19. Bidraget till engagemangsguider kan sökas av organisationer som bedriver verksamhet i geografiska områden med låg organiseringsgrad, vilket ofta sammanfaller med områden där många är utrikes födda, se t.ex. regeringsbeslut 2012-12-13 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Ungdomsstyrelsen, uppdrag ”Stöd för engagemangsguider”. Stödet till engagemangsguider finns med i regeringens åtgärdsplan till överenskommelsen inom integrationsområdet (se kapitel 2).

4.1.2 *Ungdomsstyrelsen fördelade tidigare stöd till organisationer som främjade integration*

När Integrationsverket lades ned i juli 2007 övertog Ungdomsstyrelsen uppdraget att fördela bidrag enligt förordning (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration. Stödet innebar att organisations- och verksamhetsbidrag lämnades till organisationer bildade på etnisk grund och som främjade integration, samt att projektbidrag lämnades till organisationer för arbete som främjade integration enligt förordning (2000:216) och den årliga styrningen i regleringsbrevet¹³². Projektbidrag kunde också lämnas för verksamhet som motverkade diskriminering, främlingsfientlighet och rasism. År 2008 ersattes bidraget med två av de statsbidrag som finns idag¹³³ och därmed försvann Ungdomsstyrelsens möjligheter att mer generellt stödja integrationsfrämjande verksamhet.¹³⁴ Förändringen har dock inte, enligt Utbildningsdepartementet, medfört någon minskning av statens stöd till integrationsfrämjande verksamhet.¹³⁵

För- och nackdelar med avskaffat statligt stöd

Möjligheten att söka projektbidrag för integrationsfrämjande verksamhet var enligt Ungdomsstyrelsen något som många organisationer uppskattade. Under 2008 och även idag får myndigheten inom bidraget till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, men också andra stödformer, in ansökningar som snarare hör till den avskaffade förordningen (2000:216) med sin bredare inriktning mot att främja integration.¹³⁶ Det kan tolkas som att det idag saknas ett bidrag för att stödja civilsamhällets integrationsfrämjande verksamhet, något som framförts till regeringen i myndighetens återrapportering.¹³⁷ Utbildningsdepartementet menar emellertid att Ungdomsstyrelsen idag fördelar fler stöd inom integrationsområdet, jämfört med före förordningsförändringen.¹³⁸

¹³² Projektbidragen fördelades för sista gången av Integrationsverket under våren 2007, medan Ungdomsstyrelsen fördelade organisations- och verksamhetsbidragen för ytterligare ett halvår våren 2008.

¹³³ Statsbidragen enligt förordningen (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans, och förordningen (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsförmedling 2013-06-19, förordning (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration och Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2007-10-01 Promemoria *Förenklade villkor för statsbidrag på integrationsområdet*. Samtidigt upphävde regeringen även förordning (2002:1058) om statligt stöd för verksamhet som bistår personer som vill lämna rasistiska och andra liknande grupperingar.

¹³⁵ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2013-09-09.

¹³⁶ Intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsförmedling 2013-06-19.

¹³⁷ Ungdomsstyrelsen (2009) *Konsekvenser, resultat och effekter av Ungdomsstyrelsens bidragsgivning till ideella organisationer*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:12, s. 46 och Ungdomsstyrelsen (2010) *Resultat och effekter av bidrag till ideella organisationer*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:7, s. 22. I Ungdomsstyrelsen (2009) framförs också att förordningsförändringen har medfört att det har blivit svårare för civilsamhället att finna finansiering för integrationsfrämjande verksamhet.

¹³⁸ Intervju med företrädare för Utbildningsdepartementet 2013-09-09.

Det tidigare stödet enligt förordning (2000:216) hade brister. Exempelvis var bidraget svårt att administrera och följa upp, då definitionen av ”integrationsfrämjande verksamhet” var oklar. Dessutom beslutades projekt- och verksamhetsbidragens inriktning årligen i regleringsbrevet, vilket medförde att det inte fungerade som ett bidrag för långsiktig verksamhet.¹³⁹

Regeringen hänvisar civilsamhället till Integrationsfonden

I och med avskaffandet av förordning 2000:216 hänvisar regeringen civilsamhället till Europeiska Integrationsfonden för finansiering.¹⁴⁰ Inför förändringen framförde Ungdomsstyrelsen att Integrationsfondens medel inte är tillgängligt på samma sätt för lokala föreningar och mindre projekt. Exempelvis finns det skillnader mellan de två finansieringsformerna vad gäller möjligheter till förskottsutbetalning, krav på medfinansiering och målgrupperna för de olika finansieringssätten.¹⁴¹

4.1.3 Styrningen av Ungdomsstyrelsens stöd till integrationsverksamhet

Ungdomsstyrelsens statsbidrag delas grovt in i tre olika typer av bidrag: organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag.¹⁴² Generellt kan sägas att av dessa tre är organisationsbidraget minst styrt (dvs. ger den sökande organisationen stor frihet att bestämma över medlens användning) medan projekt- och verksamhetsbidrag är mer styrda (dvs. ger organisationen mindre frihet att bestämma över medelsanvändningen). Verksamhetsbidraget är en mer långsiktig finansiering av specifik verksamhet, medan projektbidrag ofta syftar till nyskapande verksamhet och enbart kan sökas under begränsad tid.¹⁴³ Avvägningen mellan olika bidragstyper innebär således en prioritering mellan å ena sidan att civilsamhället kan vara oberoende och självständigt identifiera behov av verksamhet, och, å andra sidan, statens vilja att ange vilken verksamhet som behövs. Det är regeringen som beslutar om fördelningen mellan bidragsformer.¹⁴⁴

¹³⁹ Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2007-10-01 Promemoria *Förenklade villkor för statsbidrag på integrationsområdet* och intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsförmedling 2013-06-19.

¹⁴⁰ Integrations- och jämställdhetsdepartementet 2007-10-01 Promemoria *Förenklade villkor för statsbidrag på integrationsområdet*.

¹⁴¹ Ungdomsstyrelsen PM (2007-11-09) Ungdomsstyrelsens svar på promemorian *Förenklade villkor för statsbidrag på integrationsområdet* (dnr 17-686/07) och intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsförmedling 2013-06-19.

¹⁴² Dessutom så kallade etablerings- och strukturbidrag inom vissa förordningar.

¹⁴³ Uppgift från Ungdomsstyrelsen i e-post 2013-09-27.

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsförmedling 2013-06-19. Ett undantag är statsbidraget för kvinnors organisering, där Ungdomsstyrelsen har möjlighet att själv förändra fördelningen mellan projektbidrag och organisationsbidrag.

Av de fyra stöd som återfinns inom integrations- respektive diskrimineringsområdet är det enbart statsbidraget till organisationer bildade på etnisk grund som är ett organisationsbidrag (se tabell 2). Inom stöden för verksamhet mot rasism och intolerans samt till yrkesinriktat mentorskap beviljas enbart tidsbegränsade projektbidrag.

Utvecklingen av Ungdomsstyrelsens stöd

Regeringen vill öka andelen organisationsbidrag i förhållande till andelen projektbidrag.¹⁴⁵ I Ungdomsstyrelsens årsredovisning för 2012 framgår att av myndighetens fördelning av bidrag totalt sett är dock andelen relativt konstant under perioden 2010–2012. Under 2012 utgjorde projektbidragen knappt 25 procent (24,9 procent 2011; 22,5 procent 2010) och organisationsbidragen drygt 75 procent, i kronor räknat. Räknar man istället i antal beviljade ansökningar fördelades knappt 35 procent (38 procent 2011; 36,5 procent 2010) som projektbidrag och 65 procent som organisationsbidrag.¹⁴⁶ Inte heller enligt regeringens egen uppföljning av fördelningen av bidrag till civilsamhället inom olika politikområden har fördelningen mellan projektbidrag och organisationsbidrag förändrats i någon större grad sedan 2010.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Prop. 2009/10:55, s. 55, 58 och 131.

¹⁴⁶ Riksrevisionens beräkningar utifrån Ungdomsstyrelsens årsredovisning för 2012, tabell 4.1, s. 29. Beräkningen avser alla bidrag som Ungdomsstyrelsen fördelar, och inte enbart inom integrationsområdet.

¹⁴⁷ Partsgemensamt forum 2012 *Dialog om det civila samhället*.

Exempel på statlig projektfinansiering: yrkesmentorer

Ungdomsstyrelsen har under åren 2010–2012 fördelat bidrag enligt förordningen (2010:84) om statsbidrag för verksamheter med yrkesinriktat mentorskap. Bidraget finns med i regeringens åtgärdsplan till överenskommelsen inom integrationsområdet (se kapitel 2) och är ett exempel på statlig projektfinansiering av civilsamhällets integrationsfrämjande verksamhet.

Stödet till yrkesinriktat mentorskap syftar till att ge nyanlända tillgång till professionella nätverk för att bl.a. underlätta arbetssökandet. Ungdomsstyrelsen har fördelat bidrag till totalt nio projekt i Skåne, Stockholms län, Västra Götaland och Kronoberg. Alla projekt har drivits av organisationer i det civila samhället men med olika inriktning. Exempelvis har Arbetarnas Bildningsförbund (ABF) i Stockholm haft målgruppen lågutbildade flyktingkvinnor medan BrämHulta företagarförening i Borås särskilt fokuserat på personer som vill starta företag. Samverkan med andra aktörer är ett genomgående tema. Mentorernas bakgrund har varierat mycket, både vad gäller yrken och språkbakgrund.

Mentorsskapsprogrammets genomförande har enligt Ungdomsstyrelsens uppföljning präglats av individanpassning och flexibilitet. Enligt Ungdomsstyrelsen kan den här typen av projekt bidra till att ta tillvara de resurser, incitament och idéer som finns i civilsamhället. Därför föreslås ett fortsatt stöd till civilsamhällets organisationer på området. För att balansera å ena sidan styrningen, å andra sidan organisationernas självständighet, ser Ungdomsstyrelsen att ett framtida stöd kan utgöras av en kombination av verksamhetsbidrag och projektstöd för utveckling. Man ser också gärna att Arbetsförmedlingen får ett uppdrag att samverka med den här typen av verksamheter lokalt och regionalt.¹⁴⁸

4.1.4 Samordningen av statlig finansiering

Ungdomsstyrelsen har inget explicit uppdrag att sprida information om andra statliga finansieringskällor till civilsamhället. Det innebär att myndigheten idag inte genomför några proaktiva åtgärder för att lotsa organisationer till finansiering. Vid frågor från civilsamhället försöker däremot Ungdomsstyrelsen, utifrån myndighetens generella informationsskyldighet, hänvisa till andra statliga finansiärer. Det finns dock ingen samlad information över de statsbidrag som är tillgängliga för civilsamhället på integrationsområdet.¹⁴⁹

Ungdomsstyrelsen ingår tillsammans med andra myndigheter i ett informellt nätverk om bidragsgivning, som hanterar alltifrån principiella till mer administrativa frågor. Enligt Ungdomsstyrelsen kan det finnas en potential i utökad samverkan mellan olika myndigheter med finansieringsuppdrag, t.ex. då en myndighet kan finansiera ett projekt i uppstartsfas, medan en annan myndighet kan ta över för en mer långsiktig finansiering i ett senare

¹⁴⁸ Beskrivning baserad på Ungdomsstyrelsen (2012) Yrkesmentorer för nyanlända invandrare. Delrapport om försöksverksamheter för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. En extern effektutvärdering av mentorskapsprojektet pågår och beräknas vara klar i oktober 2014.

¹⁴⁹ Intervjuer med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsförmedling 2013-03-05 och 2013-06-19.

skede. Ett annat syfte med samverkan kan vara att minska risken för att olika myndigheter finansierar samma verksamhet.¹⁵⁰

4.2 Europeiska Integrationsfondens finansiering

Under programperioden 2007–2013 förvaltade Svenska ESF-rådet den Europeiska Integrationsfonden i Sverige.¹⁵¹ Integrationsfonden omfattar cirka 150 miljoner kronor under programperioden, där myndigheten årligen disponerar 20–30 miljoner kronor i Sverige och har krav om medfinansiering om lika mycket till från projekten. Integrationsfondens övergripande mål är att bidra till att EU:s 11 gemensamma grundprinciper för integration introduceras, vidareutvecklas och tillämpas i Sverige. Syftet med integrationsfonden är att förbättra systemen för mottagning och integration av nyanlända tredjelandsmedborgare i Sverige.¹⁵²

4.2.1 Civilsamhällets roll i Integrationsfondens finansiering

Genom Svenska ESF-rådet och Europeiska Integrationsfonden har staten till och med 2013 finansierat integrationsverksamhet som bl.a. bedrivs av det civila samhället. I vilken utsträckning civilsamhället har deltagit i verksamhet som Integrationsfonden finansierar framgår av tabellen nedan.

Tabell 3: Civilsamhället som projektägare i Integrationsfonden 2009–2013 (antal projekt och civilsamhällets andel)

Startår	2009	2010	2011	2012	2013	Totalt
Antal projekt där civilsamhället är projektägare	5	2	4	8	5	24
Totalt antal projekt	23	11	22	21	13	90
Andel projekt där civilsamhällets är projektägare	22 %	18 %	18 %	38 %	38 %	27 %

Källa: Uppgifter från Svenska ESF-rådet 2013-06-20.¹⁵³

¹⁵⁰ Intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens bidragsförmedling 2013-06-19 samt kompletterande uppgift från Ungdomsstyrelsen i e-post 2013-08-14.

¹⁵¹ 1 § förordningen (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige. Svenska ESF-rådet förvaltar också Europeiska socialfonden, som stöder projekt som främjar kompetensutveckling och motverkar utanförskap. Även Socialfonden kan indirekt underlätta integration och etablering men omfattas inte av Riksrevisionens granskning, se bilaga 1.

¹⁵² Svenska ESF-rådets faktablad om Integrationsfonden, <http://www.esf.se/sv/vara-program/Integrationsfonden/Om-Integrationsfonden/> i november 2013 samt intervju med företrädare för Svenska ESF-rådet/Integrationsfonden 2013-06-05.

¹⁵³ Civilsamhällets roll i projekt finansierade av Integrationsfonden bedöms av Svenska ESF-rådet som något större än vad som framgår av tabellen, eftersom civilsamhället kan delta även på andra sätt än som projektägare.

Som framgår av tabell 3 är civilsamhällets andel som projektägare ungefär *en fjärdedel* sett över den aktuella perioden, även om den har varierat över tid. Samtidigt som civilsamhällets andel som projektägare har ökat under slutet av granskningsperioden har Integrationsfonden rent numerärt finansierat relativt få projekt där civilsamhället är projektägare (exempelvis 8 projekt under 2012 och 5 projekt under 2013).

De beviljade projekten handlar främst om verksamhet som medborgarkunskap (totalt tio projekt under perioden 2009–2013 har beviljats medel för detta) och egenmakt (totalt sex projekt). Även projekt som handlar om interkulturella dialogmöten och nyanländas och tredjelandsmedborgares hälsa har finansierats (totalt 4 respektive 3 projekt under perioden 2009–2013).¹⁵⁴

Exempel på Integrationsfondens finansiering: ABFs studie- och handledarmaterial i medborgarkunskap

ABF Södra Småland har varit projektägare för ett projekt som syftar till ett utvecklat studie- och handledarmaterial i så kallad medborgarkunskap.¹⁵⁵ Projektet genomfördes 2009 i samarbete med fyra invandrarföreningar. Förutom finansiering från Integrationsfonden har projektet finansierats av projektägarens och projektpartners egen tid och resurser.

Målgruppen för projektet var anhöriginvandrare med fokus på bl.a. kortutbildade kvinnor och män. Projektets syfte har varit att förkorta integrationsprocessen genom att ta fram ett pedagogiskt verktyg anpassat för projektets målgrupp. Kontakter med invandrare, SFI-lärare och andra som arbetar med integrationsfrågor hade visat att det saknades ett studiematerial för nyanlända invandrare. Det färdiga materialet har sedan använts i samhällsinformationskurser och i utbildningar av nya samhällsinformatörer. Materialet har dessutom spridits till samtliga ABF-enheter i landet. Av projektdokumentationen framgår att det framtagna materialet har tagits emot positivt och att en ny upplaga ska tryckas.¹⁵⁶

4.2.2 Orsaker till civilsamhällets deltagande i Integrationsfonden

Omfattningen på civilsamhällets deltagande som projektägare i verksamhet finansierad av Integrationsfonden förklaras av flera faktorer.

¹⁵⁴ Uppgifter från Svenska ESF-rådet 2013-06-20.

¹⁵⁵ Medborgarkunskap är ett begrepp som används inom EU och som bl.a. avser de kunskaper och färdigheter som kan behövas för att leva och verka i samhället och arbetslivet, se t.ex. <http://www.temaasyl.se/Documents/NTG-dokument/Europeisk%20%20medborgarkunskap%20f%C3%B6r%20alla.pdf>.

¹⁵⁶ Texten baseras på information från Svenska ESF-rådets hemsida i november 2013: <http://www.esf.se/sv/vara-program/Integrationsfonden/Projektexempel-Integrationsfonden/ABF-Studie-och-handledarmaterial-i-Medborgarkunskap/>, och ABF Södra Småland (2010) *Slutrapport AMF:s studie- och handledarmaterial i medborgarkunskap*.

Administrationen medför att främst stora organisationer ansöker

De organisationer som fått stöd från Integrationsfonden har till stor del varit relativt stora och väletablerade organisationer. Mindre organisationer bedöms av Svenska ESF-rådet ha haft små möjligheter att ta del av fondens medel. Det beror till stor del på det regelverk som har styrt Integrationsfonden, och som t.ex. innebär att utbetalningar sker i efterskott och att omfattande administration krävs av de sökande. Sammantaget har kraven runt ansökan, drift och redovisning av ett integrationsfondsprojekt varit så högt ställda att det bedöms ha utestängt delar av civilsamhället. Samtidigt anses små, lokala föreningar spela en viktig roll på integrationsområdet. Enligt Svenska ESF-rådet skulle exempelvis förändrade utbetalningsrutiner, som förskottsbetalningar eller löpande utbetalningar, kunna underlätta för mindre organisationer.¹⁵⁷ Enligt Arbetsmarknadsdepartementet är regelverket för Integrationsfonden till stor del styrt av riktlinjer och regler som EU beslutat om.¹⁵⁸

Svårigheter för civilsamhället att finna medfinansiering

Ett krav för att få finansiering från Integrationsfonden är att den sökande organisationen har medfinansiering från annat håll. Svenska ESF-rådet bedömer kravet på offentlig medfinansiering som ett särskilt stort problem för civilsamhället, något som enligt myndigheten kan leda till en underrepresentation av civilsamhället bland de som söker och beviljas stöd från Integrationsfonden. Sektorn bedöms ha svårt att finna medfinansiering från offentliga aktörer, bl.a. eftersom det statliga stödet på integrationsområdet inte är organiserat så att någon myndighet har i uppdrag att bidra med medfinansiering.¹⁵⁹

Civilsamhället har inte lyfts fram i den nationella styrningen av Integrationsfonden

På EU-nivå finns en önskan att civilsamhället ingår i den verksamhet som finansieras av de olika strukturfonderna. I Integrationsfondens fleråriga program, som sätter ramarna för de områden som kan finansieras, nämns frivilligorganisationer som en av flera aktörer.¹⁶⁰ Civilsamhället har dock inte särskilt lyfts fram som lämplig mottagare i de årliga programmen och den övriga styrningen av Integrationsfondens verksamhet har heller inte förändrats

¹⁵⁷ Intervjuer med företrädare för Svenska ESF-rådet/Integrationsfonden 2013-03-04 och 2013-06-05.

¹⁵⁸ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21.

¹⁵⁹ Intervjuer med företrädare för Svenska ESF-rådet/Integrationsfonden 2013-03-04 och 2013-06-05, samt Svenska ESF-rådet (2011-03-01) Budgetunderlag för perioden 2012–2014 (dnr 2011-00108), s. 5f och s. 11.

¹⁶⁰ Europeiska unionen (2008-10-10) *Flerårigt program Europeiska Integrationsfonden*, dnr 2007-00118.

med anledning av prop. 2009/10:55 och den nationella överenskommelsen inom integrationsområdet.¹⁶¹

Förenklingsarbete inom ramen för överenskommelsen inom integrationsområdet

En av regeringens åtgärder i överenskommelsen inom integrationsområdet är att verka för att förenkla förfarandet runt ansökningar om bidrag till integrationsfrämjande projekt. Bakgrunden är civilsamhällets svårigheter att söka stödet. Åtgärden har för Integrationsfondens del resulterat i en förnyad handledning till ansökan om stöd från Integrationsfonden, som finns på fondens hemsida. Däremot omfattas inte Integrationsfonden av det processtödet som omnämns i den årliga återrapporteringen av överenskommelsen, eftersom det enbart omfattar Socialfonden.¹⁶²

4.2.3 Asyl-, migrations- och integrationsfonden ersätter från 2014

Integrationsfondens programperiod sträcker sig fram till och med 2013. Därefter kommer en ny fond (Asyl-, migrations- och integrationsfonden) att ersätta såväl Integrationsfonden, som de av Migrationsverket förvaldade Flyktingfonden och Återvändarfonden. Den nya fonden kommer att förvaltas av Migrationsverket.¹⁶³ Som framgår av fondens namn kommer den, till skillnad från Integrationsfonden, att finansiera verksamhet inom områdena asyl, migration och integration.

4.3 Länsstyrelsernas finansiering

Länsstyrelsen kan efter ansökan lämna ersättning till kommuner för att stärka och utveckla verksamhet med så kallade flyktingguider och familjekontakter som riktas i huvudsak till nyanlända utlänningar.¹⁶⁴ Verksamheterna ska syfta till att underlätta etablering i samhället, skapa nätverk, stödja språkinläring eller ge socialt stöd till ensamkommande flyktingbarn. Under 2013 hade länsstyrelserna

¹⁶¹ Intervjuer med företrädare för Svenska ESF-rådet/Integrationsfonden 2013-03-04 och 2013-06-05 samt genomgång av Europeiska Unionen *Årligt program Europeiska Integrationsfonden* för perioden 2010–2013. Frivilligorganisationer nämns i de årliga programmen för 2010 och 2011, men inte senare i perioden.

¹⁶² *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Parternas återrapportering maj 2013* och uppgift från Svenska ESF-rådet/Integrationsfonden 2013-09-26.

¹⁶³ Regeringsbeslut 2013-09-12 (JU2013/6160/SIM) Uppdrag till Migrationsverket rörande Europeiska Asyl-, migrations- och integrationsfonden samt <http://www.migrationsverket.se/info/7658.html> i november 2013.

¹⁶⁴ 37a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

11 miljoner kronor att fördela.¹⁶⁵ Av länsstyrelsernas beslut framgår att flertalet av de ansökningar som har beviljats medel (64 av 73 stycken, dvs. 87 procent) omfattar verksamhet som genomförs i samverkan med det civila samhället.¹⁶⁶

I samband med bidragets utlysning framgick att verksamhet som bedrevs tillsammans med den idéburna sektorn skulle prioriteras.¹⁶⁷ Det är en prioritering som samordnande länsstyrelse, Länsstyrelsen i Kronobergs län, i samråd med övriga länsstyrelser beslutat om, utifrån regeringens formulering i förordningen som styr finansieringen.¹⁶⁸ Från civilsamhällets sida finns emellertid ett missnöje med att det är kommunerna som enligt förordningen ska vara projektägare för verksamheten med flyktingguider och familjekontakter, även om verksamheten sedan ska drivas i samarbete med organisationer.¹⁶⁹

4.4 Civilsamhällets syn på den statliga finansieringen

Enligt civilsamhället är organisationernas finansiering av verksamheten, vid sidan av ideella insatser och medlemsavgifter, ofta en mix av olika bidrag som söks från olika finansiärer. Fokus på projekt och nyskapande verksamheter gör att det för civilsamhället är svårt att få en långsiktig finansiering av verksamheten.¹⁷⁰ Det får stöd av Riksrevisionens enkät till civilsamhället, där såväl svårigheten att finna offentlig finansiering för integrationsfrämjande verksamhet som det upplevda krånglet runt ansökan och redovisning anges som hinder för organisationerna att bidra som utförare av verksamhet.¹⁷¹ Liknande synpunkter har framförts av det civila samhället generellt.¹⁷²

¹⁶⁵ Länsstyrelserna (2013-03-01) Information "Ersättning för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter enligt 37a §, förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar", samt <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bidrag/flyktingguider/Pages/ersattning-till-kommuner-for-att-utveckla-verksamhet-med-flyktingguider-och-familjekontakter.aspx> i november 2013.

¹⁶⁶ Uppgift i e-post 2013-09-26 från länsstyrelsernas nationella samordnare i integrationsuppdraget och <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bidrag/flyktingguider/Pages/beviljade-ansokningar-flyktingguider.aspx> i november 2013.

¹⁶⁷ Länsstyrelserna (2013-03-01) Information "Ersättning för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter enligt 37a §, förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar".

¹⁶⁸ 37a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. Av förordningen framgår att "ersättning får lämnas för verksamhet som bedrivs utan vinstsyfte och som genomförs antingen av kommunen i egen regi eller av kommunen i samverkan med en eller flera organisationer".

¹⁶⁹ Riksrevisionens fokusgrupp med företrädare för civilsamhället 2013-08-29.

¹⁷⁰ Riksrevisionens fokusgrupp med företrädare för civilsamhället 2013-08-29.

¹⁷¹ Riksrevisionens enkät till civilsamhället, fråga "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden, vad gäller möjliga hinder för civilsamhällets organisationer att bidra som utförare av verksamhet på integrationsområdet?". De inkomna svaren visar att svarsalternativen "Det är svårt för civilsamhällets organisationer att finna offentlig finansiering för att kunna driva integrationsfrämjande verksamhet" och "Det är krångligt för civilsamhällets organisationer att lämna anbud i enlighet med de önskemål och regler som myndigheter och kommuner har" i snitt får 4,6 respektive 4,3 (på en femgradig skala, där 5 motsvarar "instämmer helt").

¹⁷² Partsgemensamt forum 2012 *Dialog om det civila samhället*.

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Den statliga finansieringen av civilsamhällets integrationsverksamhet sker på flera sätt och utformningen påverkar möjligheten för civilsamhället att bidra i integrationsarbetet. Under den granskade perioden har Ungdomsstyrelsen finansierat civilsamhället på integrationsområdet genom fyra stöd men klassificerings- och uppföljningsproblem gör det svårt att exakt ange i vilken omfattning myndigheten finansierar civilsamhällets integrationsverksamhet. I Europeiska Integrationsfondens projektfinansiering har civilsamhället varit projektägare i relativt stor utsträckning (i snitt en fjärdedel), samtidigt som det numerärt handlar om relativt få projekt. Länsstyrelsernas finansiering av flyktingguider och familjekontakter omfattar civilsamhället i mycket stor omfattning (87 procent).

Genom riktade bidrag kan civilsamhället vara en utförare som, mot ersättning, genomför insatser som staten definierat ett behov av, medan mindre styrda bidrag som organisationsstöd möjliggör för civilsamhället att efter egen behovsbedömning komplettera den statliga verksamheten. Därmed noterar Riksrevisionen att det inom den statliga bidragsgivningen finns en inneboende målkonflikt mellan styrning och frihet.

Granskningen visar att den statliga finansieringen främst är inriktad på områden och verksamheter där staten har definierat ett behov. Regeringen har i Ungdomsstyrelsens fall bestämt vilken inriktning det statliga stödet till civilsamhället på integrationsområdet ska ha. Det görs dels genom de förordningar som anger inom vilka områden som de mer långsiktiga stöden ska ges, dels genom de satsningar i form av tidsbegränsade projektbidrag som regeringen har gjort. Efter en förordningsändring 2008 finns *fler* statsbidrag att fördela samtidigt som regeringen har tydliggjort att staten genom Ungdomsstyrelsen *enbart* beviljar bidrag i form av stöd till etniska organisationer, för verksamhet mot rasism respektive mot diskriminering samt tidigare till yrkesinriktat mentorskap. Det minst styrda organisationsbidraget finns enbart inom ett av de stöd som Ungdomsstyrelsen fördelar. Även länsstyrelsernas möjlighet att sedan 2013 finansiera så kallade flyktingguider och familjekontakter är ett exempel på statlig finansiering av en verksamhet som staten sett behov av. Riksrevisionen noterar att en förklaring till att majoriteten av de beviljade bidragen omfattar civilsamhället är länsstyrelsernas uttalade prioritering av ansökningar från verksamheter som sker i samarbete med civilsamhället.

Regeringen genomförde 2008 förändringar av statsbidragen inom integrationsområdet. I och med förändringarna hänvisades den del av civilsamhället som önskade statlig finansiering för sådan integrationsfrämjande verksamhet som civilsamhället själv utformar och ser behov av, till Integrationsfonden. Riksrevisionens granskning visar dock att ansökningar

till Integrationsfonden kan innebära ett antal problem för civilsamhället, t.ex. avseende den administrativa bördan, utbetalning av stödet i efterskott samt kravet på medfinansiering för att få bidrag från fonden. I denna del av den statliga finansieringen kvarstår således många av de hinder som försvårar för civilsamhället att söka bidrag och Riksrevisionens analys visar att det i sin tur påverkar både i vilken utsträckning civilsamhället söker finansiering från Integrationsfonden och vilken del av civilsamhället som gör det. Riksrevisionens uppgifter pekar på att det främst är stora, etablerade organisationer som i praktiken har resurser att söka stöd från Integrationsfonden.

5 Samverkan och lokala överenskommelser

Staten kan på olika sätt bidra till lokal och regional samverkan med civilsamhället inom integrationsområdet. Två viktiga sätt är länsstyrelsernas uppdrag att främja samverkan inom integrationspolitiken på regional nivå och de lokala överenskommelser som Arbetsförmedlingen tar fram inom etableringsuppdraget¹⁷³. Samverkan i olika former kan leda till samarbeten, där civilsamhället bidrar med en mångfald verksamheter. Staten kan också underlätta samverkan mellan det offentliga och civilsamhället genom att via Ungdomsstyrelsen sprida kunskap om civilsamhället. Kunskap ökar förutsättningarna och möjligheterna för olika aktörer att samarbeta med det civila samhället. I detta kapitel analyserar vi utifrån revisionsfråga 3 dels hur den statliga kunskapsspridningen fungerar, dels huruvida länsstyrelsernas regionala samverkan och Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser omfattar civilsamhället.

5.1 Ungdomsstyrelsens uppdrag inom politiken för det civila samhället

Ungdomsstyrelsen har sedan 2012 ett uppdrag inom politiken för det civila samhället. Myndigheten ska inom ramen för det uppdraget

- ansvara för att det finns samlad kunskap om det civila samhällets villkor, sammansättning och utveckling samt sprida denna kunskap på nationell, regional och lokal nivå,
- analysera, följa upp och utvärdera insatser inom området, och
- bilda nätverk för samverkan med andra berörda myndigheter och organisationer.¹⁷⁴

Ungdomsstyrelsen har även ett antal uppdrag i regleringsbrevet inom politiken för det civila samhället, däribland stödja regeringens dialog med det civila samhället och fördela bidrag för studier om det civila samhället.¹⁷⁵

¹⁷³ Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens lokala samverkan med civilsamhället har beskrivits i kapitel 3.

¹⁷⁴ 3 § förordningen (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen.

¹⁷⁵ Regeringsbeslut 2012-12-13 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Ungdomsstyrelsen.

5.1.1 Ungdomsstyrelsens genomförande av uppdraget

Det offentliga är målgrupp för kunskapsspridningen

Uppdraget kring kunskapsspridningen syftar enligt Ungdomsstyrelsen till att stärka förutsättningarna för civilsamhället i Sverige, genom att öka förståelsen för och kunskapen om det civila samhället och dess verksamheter i offentliga organisationer. Den primära målgruppen är offentliga organisationer. Enligt Ungdomsstyrelsen och Utbildningsdepartementet finns ett stort behov av kunskap om civilsamhällets villkor och förutsättningar inom t.ex. myndigheter, kommuner och landsting/regioner.¹⁷⁶ Kunskapsbristen inom det offentliga anser delar av civilsamhället gälla även specifikt för integrationsområdet.¹⁷⁷

Ungdomsstyrelsen prioriterar inom uppdraget

Ungdomsstyrelsen anser att arbetet med uppdraget inom politiken för det civila samhället fortfarande är i en uppbyggnadsfas. Anslaget för uppdraget är relativt sett litet¹⁷⁸. Resurserna för uppdraget ses som en kritisk faktor, och enligt myndigheten innebär det att allt inom uppdraget avseende politiken för det civila samhället inte kan genomföras med samma prioritet.¹⁷⁹

Ungdomsstyrelsen har inom sitt uppdrag prioriterat kunskapsuppbyggnad, bl.a. genom en kunskapsportal, och ett nätverk av nationella myndigheter. Kunskapsportalen är en webbaserad databas med en översikt över svensk forskning om det civila samhället, som ska lanseras andra kvartalet 2014. Myndighetsnätverket, som är under uppbyggnad, består av 15 myndigheter. Ungdomsstyrelsen upplever vissa svårigheter att i sina kontakter med myndigheterna nå in på "rätt" nivå med inbjudningar till nätverket. T.ex. har man inte funnit rätt ingång till de 21 länsstyrelserna, som anses vara prioriterade myndigheter.¹⁸⁰

¹⁷⁶ Ungdomsstyrelsen Årsredovisning för 2012, intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens uppdrag inom politiken för det civila samhället 2013-06-19, samt intervjuer med företrädare för Utbildningsdepartementet 2013-02-26 och 2013-09-09.

¹⁷⁷ Riksrevisionens enkät till civilsamhället, fråga "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden, vad gäller möjliga hinder för civilsamhällets organisationer att bidra som utförare av verksamhet på integrationsområdet?". Svartalernativet "Offentliga aktörer som myndigheter och kommuner vet inte vad civilsamhället kan bidra med på integrationsområdet" får av de svarande i snitt 4,0 på en 5-gradig skala, där 5 står för "instämmer helt".

¹⁷⁸ Ungdomsstyrelsens anslag för verksamheten Civila samhället var 3,7 mnkr 2012, av det totala anslaget på 69,7 mnkr. Av myndighetens kostnader 2012 utgjorde Civila samhället 5 procent, se Ungdomsstyrelsen Årsredovisning för 2012, s. 9f. Anslaget 2013 har varit 4,7 mnkr, enligt uppgift från Ungdomsstyrelsen 2013-12-16.

¹⁷⁹ Ungdomsstyrelsen Årsredovisning för 2012 och intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens uppdrag inom politiken för det civila samhället 2013-06-19.

¹⁸⁰ Ungdomsstyrelsen Årsredovisning för 2012, intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens uppdrag inom politiken för det civila samhället 2013-06-19 och Ungdomsstyrelsens kunskapskonferens "Vad vet du om det civila samhället?" 2013-11-20.

Ungdomsstyrelsens uppdrag att sprida kunskap om det civila samhället är generellt och inte särskilt inriktat på t.ex. integrationsområdet. I framtagandet av kunskapsportalen är emellertid integration ett av de första områden där en forskningsgenomgång görs.¹⁸¹

Regional spridning

Av instruktionen framgår att det i Ungdomsstyrelsens uppdrag även ingår att sprida kunskap om civilsamhället på regional och lokal nivå. Till viss del kommer det att ske genom den kommande kunskapsportalen. Vår granskning visar dock att Ungdomsstyrelsens samarbete med länsstyrelserna inte är särskilt omfattande. T.ex. anger länsstyrelserna att det inte har funnits några omfattande kontakter eller samverkan med Ungdomsstyrelsen inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag på integrationsområdet, i syfte att sprida kunskap om det civila samhället på regional och lokal nivå¹⁸².

5.2 Länsstyrelsernas samverkan med civilsamhället regionalt

Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända.¹⁸³ Länsstyrelserna har sedan 2007 haft ett samverkande uppdrag, och i samband med etableringsreformen 2010 har regeringen ansett att länsstyrelsernas samverkande roll mellan myndigheter och andra som arbetar med nyanländas etablering bör bibehållas och förstärkas.¹⁸⁴

Länsstyrelserna har under granskningsperioden inte haft något uppdrag att arbeta utifrån överenskommelsen inom integrationsområdet. Enligt regleringsbrevet för 2014 ska länsstyrelserna dock verka för att stärka den civila sektorns roll, till exempel genom att fler överenskommelser om integration med civila sektorn kommer till stånd.¹⁸⁵

¹⁸¹ Intervju med företrädare för Ungdomsstyrelsens uppdrag inom politiken för det civila samhället 2013-06-19 och Ungdomsstyrelsens kunskapskonferens "Vad vet du om det civila samhället?" 2013-11-20.

¹⁸² Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 6 och 7.

¹⁸³ 4 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

¹⁸⁴ Prop. 2009/10:60 avsnitt 7.4 och telefonsamtal med länsstyrelsernas nationella samordnare för integrationsuppdraget 2013-09-26. Det förstärkta uppdraget är det som framgår av lag (2010:197).

¹⁸⁵ Intervju med företrädare för Socialdepartementet 2013-09-03, för Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21 och för Utbildningsdepartementet 2013-09-09, samt regeringsbeslut 2013-12-19 Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna.

5.2.1 *Omfattande men varierande samverkan med civilsamhället*

Genom att inkludera civilsamhället i samverkan kan länsstyrelserna involvera och uppmärksamma civilsamhällets verksamhet i länets totala integrationsverksamhet. Riksrevisionens granskning visar att *alla länsstyrelser* inkluderar civilsamhället i samverkansuppdraget, men också att det varierar hur det görs. Det vanligaste är att civilsamhället bjuds in till olika möten, nätverk, fora och konferenser. Det är även relativt vanligt att länsstyrelsen intar ett slags "mäklarfunktion", där man samordnar kontakter, eller att länsstyrelsen, civilsamhället och andra deltar i gemensamma arbetsgrupper och/eller projekt.¹⁸⁶

Alla länsstyrelser anger att man känner till överenskommelsen inom integrationsområdet och två tredjedelar av länsstyrelserna har uppfattat att den kan ligga till grund för regionala eller lokala överenskommelser med civilsamhället. I två län finns regionala överenskommelser tillkomna delvis till följd av den nationella överenskommelsen.¹⁸⁷

Hinder för samverkan mellan civilsamhället och det offentliga

Länsstyrelserna ser flera hinder för samverkan regionalt eller lokalt mellan civilsamhället och offentliga aktörer. Att det saknas tid och resurser för samverkan anges gälla såväl för civilsamhället som offentliga organisationer. Även regelverken kring finansiering och upphandling, samt att civilsamhället inte ingår i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser (se avsnitt 5.3.1) anses vara hinder.¹⁸⁸

Åtgärder för att underlätta för civilsamhället

Samtliga länsstyrelser har i Riksrevisionens enkät framfört synpunkter på åtgärder som syftar till att underlätta för civilsamhället att vara utförare på integrationsområdet. De två mest frekvent föreslagna åtgärderna är förtydligade regeringsuppdrag till statliga myndigheter samt att formerna för formell samverkan mellan stat och civilsamhälle behöver utvecklas. Man ser också behov av att regelverken kring finansiering respektive upphandling ses över. En ökad kunskap om civilsamhället behövs i statliga myndigheter såväl lokalt och regionalt, som centralt.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 12.

¹⁸⁷ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 8–10.

¹⁸⁸ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 13.

¹⁸⁹ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 21.

Exempel på länsstyrelsernas samverkan: Partnerskap Skåne

År 2007 initierades Partnerskap Skåne av länsstyrelsen i Skåne med stöd av Europeiska flyktingfonden. Partnerskap Skåne syftar till att utveckla och samordna metoder som skapar förutsättningar för nyanländas etablering i Skåne. Idag är Partnerskap Skåne en väletablerad regional utvecklingsplattform som hanterar strategiska och operativa frågor i regionens flyktingmottagande. I partnerskapet ingår bl.a. länsstyrelsen, 27 kommuner, Region Skåne, Arbetsförmedlingen, högskola och universitet, samt civilsamhället genom Nätverk Social Ekonomi Skåne.

Partnerskap Skåne utgår bl.a. från att den idéburna sektorn inkluderas som en strategisk part och möjlig utförare av insatser. I linje med det är idéburen sektor med i samtliga delar av Partnerskap Skåne. En orsak är att idéburen sektor tidigt identifierades som en sektor som både driver verksamhet för nyanlända och som med rätt förutsättningar kan göra ännu mer.

De största utmaningarna för samverkan inom Partnerskap Skåne har bestått i de ömsesidiga anpassningar som behövt göras från såväl det offentliga som civilsamhällets håll. Bland framgångsfaktorer anges lyhördhet och ödmjukhet, samt att man kunnat enas om gemensamma visioner som är större än den egna organisationen.¹⁹⁰

5.3 Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser

I och med etableringsreformen ska Arbetsförmedlingen som framgått samordna etableringsinsatser, samt vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.¹⁹¹ Ett sätt att samordna olika aktörers etableringsinsatser kan vara genom en lokal överenskommelse.

5.3.1 *Civilsamhället sällan med i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser*

Det civila samhället är sällan med i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser. I slutet av 2012 hade två tredjedelar (66 procent) av landets kommuner en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen. I drygt hälften av de tecknade överenskommelserna ingår fler aktörer än kommunen och Arbetsförmedlingen, t.ex. Migrationsverket, landstinget, Försäkringskassan och länsstyrelsen. Ytterligare andra aktörer, som bostadsbolag, ideella organisationer, sfi-anordnare och Skatteverket, förekommer i mer begränsad omfattning. Ideella organisationer fanns endast med i 2 procent av Arbetsförmedlingens lokala

¹⁹⁰ Avsnittet baseras på <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/Pages/partnerskap-skane.aspx> i november 2013 samt på samtal med företrädare för länsstyrelsen Skåne (2013-10-08) och företrädare för Nätverk Social Ekonomi Skåne (2013-10-28).

¹⁹¹ 3 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

överenskommelser.¹⁹² Arbetsförmedlingen har inga egna uppgifter på i vilken utsträckning det civila samhället finns med i de lokala överenskommelserna, men bedömer andelen 2 procent som trolig¹⁹³.

Arbetsförmedlingens arbete med lokala överenskommelser har inte styrts

Hur de lokala överenskommelserna utformas, och hur den lokala samverkan kan se ut, är något som Arbetsförmedlingen bestämmer.¹⁹⁴ Arbetsförmedlingen centralt ser det som önskvärt att civilsamhället ingår i de lokala överenskommelserna. Det kan ge den lokala arbetsförmedlingen bättre förutsättningar att matcha individens behov med det lokala utbudet av aktiviteter. Det kan också möjliggöra för Arbetsförmedlingen lokalt att erbjuda fler aktiviteter än det som kan upphandlas. Det har dock inte funnits någon myndighetsintern styrning av hur de lokala överenskommelserna inom etableringsuppdraget bör utformas.¹⁹⁵

Metodstödet från september 2013 inkluderar civilsamhället

Från september 2013 finns ett metodstöd för arbetet med de lokala överenskommelserna om etableringsinsatser. Metodstödet är gemensamt framtaget av några myndigheter¹⁹⁶ och SKL i syfte att vägleda de lokala parterna i arbetet med att ta fram lokala överenskommelser. Metodstödet ska spridas inom Arbetsförmedlingen¹⁹⁷.

Metodstödet nämner på några ställen "den idéburna sektorn" och "frivilliga organisationer". Bl.a. nämns den idéburna sektorn i det avsnitt som beskriver syftet med en överenskommelse: "En lokal överenskommelse ska i första hand tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning, roller och rutiner mellan Arbetsförmedlingen och kommuner samt andra myndigheter och organisationer såsom landsting/regioner, Försäkringskassan, Migrationsverket och den idéburna sektorn." En lokal överenskommelse beskrivs vidare som ett strategiskt dokument för hur samverkan kan utvecklas.

Det framgår av metodstödet att civilsamhället kan komma in i etableringsaktiviteterna och då erbjuda arbetsförberedande insatser, såsom

¹⁹² Länsstyrelserna (2013) *Mottagande och etablering av nyanlända 2012. Resultat av en enkätundersökning riktad till Sveriges kommuner*, s. 8 och figur 8 (s. 25). Länsstyrelserna genomförde under 2012 en gemensam uppföljningssatsning i form av en enkät till alla 290 kommunen. Enkätsvaren inkom under perioden 16 oktober–4 december 2012. Svarsfrekvensen var 94 procent, dvs. 273 av 290 kommuner besvarade enkäten.

¹⁹³ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-06-12.

¹⁹⁴ Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2013-08-21.

¹⁹⁵ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-06-12.

¹⁹⁶ Myndigheterna är Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Migrationsverket och länsstyrelserna.

¹⁹⁷ Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens Avdelning Integration & etablering 2013-06-12.

hälsofrämjande och förebyggande aktiviteter, friskvårdsaktiviteter, sociala aktiviteter och föreningsaktiviteter. Till metodstödet finns en bilaga som ska ses som ett exempel på hur en lokal överenskommelse kan utformas. Riksrevisionens tolkning av bilagan är att civilsamhället inte är en part i överenskommelsen¹⁹⁸, men väl att den idéburna sektorn har en roll i etableringsinsatserna.¹⁹⁹

Majoriteten av länsstyrelserna har inte bidragit

Två tredjedelar av länsstyrelserna har inte, utifrån sitt samverkansuppdrag på integrationsområdet, arbetat aktivt för att inkludera civilsamhället i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser. Det finns flera orsaker, t.ex. att länsstyrelserna menar att det är en fråga för Arbetsförmedlingen, men också för att länsstyrelserna prioriterar sitt arbete på regional – och inte lokal – nivå. Några länsstyrelser avser dock att ha en dialog med Arbetsförmedlingen om hur de lokala överenskommelserna kan utvecklas och förbättras.²⁰⁰ En annan orsak som har framförts är att det i vissa län snarare är kommunen, och inte Arbetsförmedlingen, som har kontakterna med det lokala civilsamhället.²⁰¹

¹⁹⁸ Den lokala överenskommelsen tecknas mellan myndigheten/myndigheterna och kommunen.

¹⁹⁹ *Metodstöd. Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering.* Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

²⁰⁰ Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna, fråga 14–15.

²⁰¹ Uppgift från länsstyrelsernas nationella samordnare för integrationsuppdraget 2014-01-08.

Exemplet Arbetsförmedlingen i Uppsala: civilsamhället i den lokala överenskommelsen

Arbetsförmedlingen i Uppsala och Uppsala kommun har i maj 2013 undertecknat "Lokal överenskommelse om etablering och introduktion av vissa nyanlända invandrare i Uppsala kommun". Överenskommelsen beskriver ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter i etableringsuppdraget. Under rubriken "Socialt stöd" finns bl.a. en beskrivning av den verksamhet som genomförs av tre organisationer som Arbetsförmedlingen i Uppsala samarbetar med: Röda Korset Uppsala, Nyby Vision och TRIS – Tjejers rätt i samhället.

Samarbetet mellan Arbetsförmedlingen i Uppsala och organisationerna utgår från de behov som Arbetsförmedlingen lokalt identifierat i genomförandet av etableringsuppdraget. Det handlar om aktiviteter som behövs för olika grupper av nyanlända, där organisationernas verksamhet och erfarenhet av målgruppen blir ett värdefullt tillskott. Det handlar också om att organisationerna kan ge socialt stöd på ett annat sätt än vad Arbetsförmedlingen som myndighet kan göra.

Det organiserade samarbetet anses av Arbetsförmedlingen i Uppsala och civilsamhället underlätta kommunikationen mellan myndigheten och de lokala organisationerna. Verksamheten som organisationerna bedriver får en struktur och Arbetsförmedlingen kan genom projektbidrag bidra till finansieringen. De nyanlända får tillgång till en större mångfald aktiviteter som kan ingå i etableringsplanen. I Uppsala erbjuder organisationerna t.ex. svenskräning med läxhjälp, workshops om CV och arbetsintervjuer, möjligheter till praktik, kurser i vardagsekonomi och grundläggande datorkunskap samt pedagogisk verksamhet för barn som väntar på förskoleplats.²⁰²

5.4 Civilsamhällets syn på samverkan

För civilsamhället ses olika former av samverkan och partnerskap, både regionalt och lokalt, som viktiga redskap för att skapa långsiktiga samarbeten med det offentliga. Det kan också vara alternativa former för nära samarbeten, som passar civilsamhället bättre än t.ex. upphandling. Huruvida det anses vara lätt eller svårt att finna samarbeten varierar i landet, och från civilsamhällets sida anser man att det är viktigt att regeringen betonar vikten av att berörda myndigheter finner former för samverkan och samarbeten med civilsamhället.²⁰³ Även en rapport från Röda Korset lyfter fram en önskan om tydligare samverkan mellan myndigheter och civilsamhälle för att bättre kunna möta de behov som finns lokalt.²⁰⁴

²⁰² Beskrivningen är baserad på Arbetsförmedlingen (2013) "Lokal överenskommelse om etablering och introduktion av vissa nyanlända invandrare i Uppsala kommun" (undertecknad av Arbetsförmedlingen i Uppsala och Uppsala kommun 2013-05-06) och samtal med företrädare för Röda Korset Uppsala (2013-10-10) och Arbetsförmedlingen i Uppsala (2013-10-16).

²⁰³ Organisationsrepresentanterna i Styrgruppen för Överenskommelsen inom integrationsområdet (2013-10-14) Brev till integrationsministern "Organisationernas synpunkter på arbetet inom Överenskommelsen inom integrationsområdet", Riksrevisionens fokusgrupp till företrädare för civilsamhället 2013-08-29 och Riksrevisionens enkät till civilsamhället, fråga "I vilken utsträckning instämmer du i följande påståenden, vad gäller möjliga hinder för civilsamhällets organisationer att bidra som utförare av verksamhet på integrationsområdet?". Svarsalternativet "Det är svårt för civila samhällets organisationer att finna offentliga samarbetspartners lokalt/regionalt" får i snitt 3,8 på en 5-gradig skala, där 5 står för "instämmer helt".

²⁰⁴ Röda Korset (2013) *Behov och brister i mottagandet och etableringen av migranter. En kartläggning utifrån Röda Korsets lokala iakttagelser.*

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Riksrevisionens granskning visar att statliga myndigheters samverkan med civilsamhället på lokal och regional nivå varierar i omfattning. Länsstyrelserna samverkar alla med det civila samhället i respektive län, även om sättet och formerna varierar något. Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser med olika parter inom etableringsuppdraget omfattar däremot civilsamhället i mycket låg grad (2 procent). Riksrevisionen noterar också att Arbetsförmedlingen inte följer upp de lokala överenskommelserna utifrån det civila samhällets deltagande.

Granskningen visar också att staten i varierande grad har verkat för att få till stånd samverkan med civilsamhället lokalt och regionalt. Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser syftar till att samordna arbetet med etableringsinsatser lokalt. Riksrevisionen noterar att varken regeringen eller Arbetsförmedlingen hittills har styrt hur de lokala överenskommelserna ska utformas. Det är en förklaring till att de lokala överenskommelserna i liten omfattning inkluderar civilsamhället. Från september 2013 finns ett så kallat metodstöd som lyfter fram det lokala civilsamhället, bl.a. i uppräkningsplanen av aktiviteter som kan ingå i etableringsplanen. Det framgår dock inte uttryckligt av metodstödet huruvida den lokala arbetsförmedlingen förväntas kartlägga civilsamhällets verksamhet lokalt för ett eventuellt samarbete. Riksrevisionens granskning visar också att länsstyrelserna, utifrån sitt samverkansuppdrag, hittills inte har arbetat för att inkludera civilsamhället i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser.

Samordning av olika aktörer är centralt i länsstyrelsernas uppdrag inom integrationspolitiken. Civilsamhällets organisationer förväntas ingå i samordningen, vilket också uttrycks i lag²⁰⁵. Under granskningsperioden har det inte skett någon styrning av länsstyrelserna utifrån överenskommelsen inom integrationsområdet, men från 2014 ska länsstyrelserna verka för att stärka den civila sektorns roll t.ex. genom fler överenskommelser om integration. Länsstyrelserna känner alla till överenskommelsen och tar, inom ramen för sitt samordningsuppdrag inom integrationspolitiken, i stor utsträckning en "mäklarroll" regionalt. Bland annat ordnar man mötesplatser som inkluderar civilsamhället. Riksrevisionen noterar att länsstyrelserna däremot inte i samma utsträckning har samarbetat med vare sig Arbetsförmedlingen eller Ungdomsstyrelsen, i syfte att underlätta arbetet med de lokala överenskommelserna och kunskapsspridningen. Av granskningen framgår också att länsstyrelserna själva har identifierat åtgärder i syfte att underlätta civilsamhällets deltagande i integrationsarbetet. Förtydligade uppdrag till myndigheter och utvecklade former för samverkan ingår i de åtgärder som länsstyrelserna ser behov av.

²⁰⁵ 4 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Riksrevisionens granskning visar också att regeringen, Ungdomsstyrelsen och civilsamhället ser ett stort behov av kunskap om civilsamhället inom myndigheterna. Ungdomsstyrelsen har i sitt uppdrag inom politiken för det civila samhället det offentliga som målgrupp. Uppdraget är fortfarande under uppbyggnad och storleken på anslaget för uppdraget har medfört att myndigheten har fått prioritera inriktningen på arbetet.

6 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om staten lyckats undanröja hinder och skapat förutsättningar för det civila samhällets²⁰⁶ medverkan i de statliga insatser som syftar till mottagande, etablering och integration av nyanlända på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Granskningen har inriktats på de åtgärder som regeringen och berörda myndigheter har vidtagit för att civilsamhället ska kunna bidra med en mångfald verksamheter i syfte att höja kvaliteten och öka effektiviteten i etablerings- och integrationsprocesserna. Granskningen har genomförts mot bakgrund av den uttalade viljeytringen från riksdag och regering att inkludera det civila samhället i utförandet av olika välfärdstjänster, däribland på integrationsområdet. Granskningen omfattar regeringen, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet (Integrationsfonden) och Ungdomsstyrelsen, och fokuserar på civilsamhällets utförarroll i relation till det offentliga.

6.1 Riksrevisionens övergripande bedömning

Riksrevisionens övergripande bedömning är att den ambition att på olika sätt involvera det civila samhället i statens insatser för mottagande, etablering och integration av nyanlända, som uttrycks i prop. 2009/10:55 *En politik för det civila samhället* och överenskommelsen inom integrationsområdet²⁰⁷, inte har resulterat i motsvarande utveckling i berörda myndigheters faktiska verksamhet. Civilsamhällets organisationer är inte utförare mot ersättning i någon större omfattning inom den statliga integrationspolitiken, samtidigt som sektorn i viss mån har en annan, mer kompletterande roll.

Civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet innebär därmed att den mångfald verksamheter, som enligt riksdag och regering kan bidra till en effektivare etablerings- och integrationsprocess, inte till fullo har uppnåtts. Även om några åtgärder vidtagits som skapar bättre förutsättningar för civilsamhället att vara utförare, visar Riksrevisionens granskning att det

²⁰⁶ Det civila samhället definieras som "en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen" (prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195).

²⁰⁷ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195 och *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting* (I)2009/2235/UF).

finns behov av ytterligare åtgärder för att skapa den önskade mångfalden verksamheter inom integrationsområdet.

6.2 Civilsamhället ses som en viktig aktör i integrationsarbetet

Det civila samhället ses av riksdag och regering som en av många aktörer i integrationsarbetet. Civilsamhället, som engagerar en stor del av befolkningen, kan t.ex. vara en mötesplats för personer med olika bakgrund. Av Riksrevisionens granskning framgår också att sektorns organisationer erbjuder verksamheter med olika inriktning i syfte att underlätta etablering och integration i både arbetslivet och samhället, t.ex. inom områdena språk, utbildning och arbete. Verksamheterna kan drivas utifrån den enskilda organisationens egna initiativ och bedömning av behov, men också på uppdrag av eller i samarbete med offentliga aktörer som kommuner och statliga myndigheter. Parallellt med rollen som utförare av verksamhet har civilsamhället en viktig roll som opinionsbildare och företrädare för sina medlemmars intressen. Mångfalden inom civilsamhället är stor och organisationernas verksamhet är till sin natur lokal. Sammantaget ställer det, enligt Riksrevisionen, krav på statliga aktörer att både ha en kännedom om civilsamhällets verksamhet och en förståelse för att civilsamhällets organisationer fungerar på ett annat sätt än en myndighet.

6.3 Civilsamhället är i liten utsträckning utförare i statens integrationsarbete

6.3.1 Begränsat utfall av politiska beslut

Riksrevisionens granskning visar sammantaget att det civila samhället i begränsad omfattning upphandlas av, finansieras av eller samverkar med statliga myndigheter på integrationsområdet, även om det finns variationer. Det har inte heller skett några större förändringar i utfallet efter riksdagens beslut om prop. 2009/10:55 och överenskommelsen inom integrationsområdet. Av granskningen framkommer också att uppfattningen om i vilken omfattning som civilsamhället kan förväntas ta en utförarroll är något oklar, bl.a. eftersom regeringen och berörda myndigheter inte har någon konkret uppfattning om vilken potential som civilsamhället skulle kunna utgöra i dessa delar. Riksrevisionen konstaterar att det därmed är svårt att bedöma utfallet i relation till vad som förväntas.

Eftersom granskningen visar att såväl regeringen som granskade myndigheter anser att det civila samhället bidrar positivt i integrationsarbetet, är civilsamhällets begränsade deltagande i de statliga insatserna något som bör åtgärdas, enligt Riksrevisionen.

6.3.2 *Civilsamhället är i större utsträckning ett komplement än en ersättare*

Den del av det civila samhället som verkar inom integrationsområdet präglas av stor mångfald, där organisationerna kan vara stora eller små, väletablerade eller nystartade, utgöra del i en nationell organisation eller vara lokalt fristående. Granskningen visar också att det varierar i vilken omfattning som organisationerna vill och kan axla en utförarroll.

De delar av civilsamhället som, i rollen som utförare, vill medverka i statens integrationsarbete kan göra det på flera olika sätt. Ett sätt är att utföra verksamhet mot ersättning från staten, t.ex. genom att staten upphandlar verksamhet med civilsamhället som utförare, eller att civilsamhället genomför projekt som staten har definierat behovet av och därför finansierar. Ett annat sätt är att utföra egeninitierad verksamhet som kompletterar den statliga verksamheten. Ett tredje sätt är genom olika former av samverkan med statliga aktörer, något som kan leda till konkreta samarbeten.

Riksrevisionen konstaterar att det civila samhället inte i någon större utsträckning är utförare som resultat av Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets upphandlingar i konkurrens.²⁰⁸ Till den ringa omfattningen av LOU-upphandlad verksamhet från civilsamhället (ett fåtal kontrakt) ska läggas civilsamhällets andel (8 procent) av utförarna av tjänsten som etableringslots – upphandlad enligt LOV – inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag för gruppen ”vissa nyanlända”. Civilsamhället deltar även som utförare av verksamhet som yrkesbaserat mentorskap och flyktingguider/familjekontakter. Det är verksamheter som staten har definierat behov av, och finansierar genom projektbidrag via Ungdomsstyrelsen och länsstyrelserna, samtidigt som det handlar om numerärt relativt få projekt. Riksrevisionen noterar därutöver att civila samhällets deltagande är större som komplement i verksamheter som organisationerna själva identifierat ett behov av och som Ungdomsstyrelsen eller Europeiska Integrationsfonden finansierar. Därmed drar Riksrevisionen slutsatsen att civilsamhället i större utsträckning har rollen som ett komplement till de statliga insatserna.

6.3.3 *Statens samverkan med civilsamhället varierar*

Riksrevisionen noterar vidare att samverkan mellan det civila samhället och statliga aktörer med uppdrag i integrationspolitiken har utvecklats olika långt. Samtliga länsstyrelser samarbetar med civilsamhället, om än på olika sätt och i olika utsträckning, inom ramen för länsstyrelsernas uppdrag att främja regional samverkan i integrationspolitiken. Arbetsförmedlingens

²⁰⁸ Upphandling av den verksamhet som avses sker enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV).

lokala överenskommelser kring etableringsinsatserna omfattar däremot i princip inte alls civilsamhället (endast 2 procent). Därutöver är det okänt i vilken mån Migrationsverkets lokala mottagningsenheter och de enskilda arbetsförmedlingarna faktiskt samarbetar med civilsamhället lokalt, eftersom det inte följs upp av myndigheterna centralt.

Enligt Riksrevisionens mening är variationen i statens samverkan med civilsamhället problematisk både med tanke på de politiska ambitionerna och utifrån att samverkan är en form som har förutsättningar att passa organisationer av olika storlek. Särskilt anmärkningsvärt är civilsamhällets låga deltagande i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser mot bakgrund av myndighetens samordnande roll i det så kallade etableringsuppdraget.

6.3.4 *Ofta stora och etablerade organisationer*

Riksrevisionens granskning visar också att många av de organisationer som trots allt bidrar i statens integrationsverksamhet ofta kan räknas till gruppen stora och väletablerade organisationer. En förklaring kan vara att det främst är den typen av organisationer som förmår hantera de hinder som granskningen har visat på (se avsnitt 6.4 nedan). Samtidigt innebär det att andra delar av civilsamhället inte får möjlighet att erbjuda sin verksamhet, något som i sin tur kan begränsa mångfalden verksamheter.

6.4 **Flera förklaringar till civilsamhällets begränsade deltagande i integrationsarbetet**

Riksrevisionens granskning visar att civilsamhällets begränsade deltagande i det statliga integrationsarbetet förklaras av flera faktorer.

6.4.1 *Regeringen och myndigheterna styr inte*

Den verksamhet som statliga myndigheter bedriver är i stor utsträckning direkt beroende av såväl regeringens som myndighetens interna styrning.

Ingen förändring av regeringens styrning av myndigheterna

Riksrevisionen konstaterar att prop. 2009/10:55 och överenskommelsen inom integrationsområdet inte har medfört några förändringar av regeringens styrning av de av granskningen berörda myndigheterna, exempelvis i form av förändringar i regleringsbrev. Det finns dock ett undantag, nämligen styrningen av länsstyrelsernas uppdrag att främja samverkan. Där framgår tydligt att även organisationer ska ingå i länsstyrelsernas regionala samverkan på integrationsområdet. Formuleringen av samverkansuppdraget är emellertid inte en följd av prop. 2009/10:55 eller överenskommelsen, utan av

etableringsreformen (prop. 2009/10:60) som beslutades ungefär samtidigt. Oavsett anledningen till uppdragets formulering har den resulterat i att alla länsstyrelser samverkar med det civila samhället. Riksrevisionen drar slutsatsen att styrningen har tydlig effekt på civilsamhällets deltagande i de statliga insatserna på integrationsområdet och att det därför är viktigt att den politiska ambitionen att involvera det civila samhället i större omfattning kommuniceras till berörda myndigheter genom den formella styrningen via regleringsbrev och uppdrag. I och med regleringsbrevet för 2014 ingår det i länsstyrelsernas uppdrag att verka för att stärka den civila sektorns roll, t.ex. genom fler regionala överenskommelser om integration med civila sektorn.

Riksrevisionen noterar vidare att den åtgärdsplan som regeringen har åtagit sig att genomföra i samband med överenskommelsen inom integrationsområdet saknar åtgärder som handlar om myndigheternas LOU-upphandling eller samverkan med det civila samhället. Däremot återfinns några av de statliga projektbidragen i åtgärdsplanen, t.ex. bidraget till yrkesmentorer, liksom möjligheten för civilsamhället att genom LOV-upphandling vara etableringslots. I övrigt konstaterar Riksrevisionen att regeringens åtgärdsplan till överenskommelsen innehåller många åtgärder som främst rör den generella politiken för det civila samhället, och inte specifikt integrationsområdet, trots att överenskommelsen ska handla om detta område. En översyn av åtgärdsplanen kan vara en möjlighet att ändra på det förhållandet.

Myndigheterna styr inte mot lokal samverkan med civilsamhället

Varken Arbetsförmedlingens eller Migrationsverkets interna styrning har på ett tydligt sätt betonat vikten av att det sker ett samarbete med det civila samhället på lokal nivå. De lokala mottagningsenheternas och arbetsförmedlingarnas eventuella samverkan med civilsamhället är inte heller något som myndigheterna följer upp. Det innebär att myndigheterna centralt inte kan redovisa i vilken omfattning som samarbete med det lokala civilsamhället faktiskt sker. Det innebär också att det kan variera hur aktiva Arbetsförmedlingen och Migrationsverket lokalt är med att söka samarbete med civilsamhället. Den lokala samverkan som faktiskt sker är därmed – i brist på central styrning – beroende av initiativ på myndighetens lokala nivå. Det innebär, enligt Riksrevisionens mening, att civilsamhället i olika delar av Sverige får olika förutsättningar att bidra i statens integrationsarbete.

6.4.2 *Utformningen av regelverket uppges medföra problem för upphandling och lokalt samarbete*

Riksrevisionens granskning har bl.a. omfattat huruvida regeringen och berörda myndigheter verkat för att dels få till stånd lokal samverkan, dels undanröja hinder för upphandling.

Regler och tillämpning uppges medföra problem för upphandling från civilsamhället

Införandet av etableringslotsarna, som Arbetsförmedlingen erbjuder målgruppen ”vissa nyanlända” och som upphandlas genom LOV, innebär att regeringen har verkat för att underlätta viss upphandling från civilsamhället på integrationsområdet. Civilsamhällets andel av lotsarna är också större än sektorns deltagande i Arbetsförmedlingens LOU-upphandlade verksamhet. Valet av LOV för upphandlingen av lotsar motiverades främst av ambitionen att öka individernas valfrihet men har också medfört ett förenklat upphandlingsförfarande, som i sin tur har ökat civilsamhällets möjligheter att vara utförare. Därutöver har inga åtgärder vidtagits för att underlätta myndigheternas upphandling från civilsamhället.

Riksrevisionen konstaterar att civilsamhällets möjlighet att lämna anbud enligt Arbetsförmedlingen och Migrationsverket försvåras av såväl komplexiteten i de upphandlingar som genomförs utifrån LOU, som hur myndigheterna väljer att geografiskt och volymmässigt dela upp upphandlingarna. Till det kommer svårigheter för myndigheterna att i utformandet av förfrågningsunderlaget i en upphandling fånga det specifika med civilsamhället, när t.ex. krav på närhet enligt Migrationsverket och Arbetsförmedlingen inte får ställas utifrån LOU. Resultatet blir att enbart några få stora och väletablerade av civilsamhällets organisationer blir utförare av LOU-upphandlad verksamhet inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag, och det i ganska begränsad utsträckning. I Migrationsverkets fall förklaras den minskade upphandlingen av civilsamhället av den förändring av den organiserade sysselsättningen som för närvarande har gjorts till följd av kortare asyلتider. Migrationsverket ser emellertid liknande problem kring upphandling och LOU som Arbetsförmedlingen gör.

Även den lokala samverkan uppges bli försvårad

Av Riksrevisionens granskning framgår att både Migrationsverket och Arbetsförmedlingen anser att utformningen av regelverket, som t.ex. LOU, också försvårar myndigheternas lokala samverkan med civilsamhället. Exempelvis ser myndigheterna hinder att bidra finansiellt till den verksamhet som det civila samhället genomför lokalt och som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen anser bidrar positivt till genomförandet av respektive myndighets uppdrag. Riksrevisionen ser därför en risk att civilsamhället, i den mån man samarbetar med Migrationsverket och Arbetsförmedlingen lokalt, förväntas bidra utan ekonomisk ersättning. Det kan på sikt minska civilsamhällets vilja att samverka med staten.

Möjlig målkonflikt som kan påverka upphandling och samverkan

Riksrevisionen noterar att Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ser likartade problem i regelverket runt offentlig upphandling och hur det tillämpas, samt att det också anses påverka myndigheternas lokala samverkan med civilsamhället. Riksrevisionens granskning har inte omfattat någon egen analys av de möjligheter som ryms inom LOU. Därför kan inte Riksrevisionen avgöra huruvida myndigheternas analys är riktig, och om de därmed uttömt de möjligheter som eventuellt finns att genom utformningen av upphandlingarna i högre grad engagera civilsamhället. Givet att Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets analys är korrekt, tyder det enligt Riksrevisionen på att det kan finnas en målkonflikt för myndigheterna i detta avseende. Myndigheterna förväntas dels bidra till ambitionen att involvera det civila samhället i statens integrationsarbete, t.ex. genom upphandling och samverkan, dels tillämpa LOU i syfte att bidra till så hög effektivitet och god hushållning som möjligt.

6.4.3 Förändringar i den statliga finansieringen medför problem för civilsamhällets deltagande i integrationsarbetet

Riksrevisionens granskning har också omfattat om regeringen och statliga myndigheter har verkat för att undanröja hinder för civilsamhället att få statlig finansiering för verksamhet inom integrationsområdet.

Målkonflikt i statens finansiering

Det statliga stödet till civilsamhällets verksamhet på integrationsområdet har under den granskade perioden fördelats av Ungdomsstyrelsen, länsstyrelserna och Svenska ESF-rådet genom Integrationsfonden. Statens finansiering möjliggör för civilsamhället att utföra den verksamhet som ryms inom de ramar som staten har beslutat för respektive stöd. Stödformerna lämnar olika stort utrymme för civilsamhället att själv utforma verksamhet. Storleken på det statliga stödet till civilsamhället på integrationsområdet är en politisk avvägning, och därmed inte något som Riksrevisionen har synpunkter på.

Riksrevisionen konstaterar dock att regeringen har styrt det statliga stödet som Ungdomsstyrelsen och länsstyrelserna fördelar på integrationsområdet mot fler avgränsade projektbidrag. Även de mer långsiktiga stöden har fått en tydlig inriktning, där staten genom Ungdomsstyrelsen idag enbart ger stöd till etniska organisationer samt till verksamhet mot rasism och diskriminering. Sammantaget medför det att civilsamhällets möjligheter att vara utförare har ökat genom de verksamheter som staten har definierat ett särskilt behov av, som t.ex. yrkesmentorer och flyktingguider. Samtidigt finns det en risk att stödet ges mer på statens villkor än på civilsamhällets. Inom politiken för det civila samhället ska sex likvärdiga principer präglade förhållandet mellan det

offentliga och det civila samhället²⁰⁹. Principen om mångfald och principen om självständighet och oberoende är två av dessa principer. Riksrevisionen noterar att det uppstår en målkonflikt även här. Å ena sidan principen om mångfald, där staten genom att tydligt definiera inriktningen på det statliga stödet kan möjliggöra för civilsamhället att ta en önskad utförarroll. Å andra sidan principen om självständighet och oberoende, som bl.a. omfattar att statens styrning genom bidrag inte bör bli alltför omfattande t.ex. avseende att definiera vilken verksamhet som bör genomföras. Målkonflikten ställer, enligt Riksrevisionens mening, särskilda krav på regeringen i utformningen av det statliga stödet i syfte att inte störa den relation mellan statliga aktörer och civilsamhället som politiken för det civila samhället ämnar förtydliga.

Statens finansiering av integrationsfrämjande verksamhet har försvårats

År 2008 genomfördes en förordningsförändring av ett av de stöd som Ungdomsstyrelsen administrerade, vilket medförde att det statliga stödet för integrationsfrämjande verksamhet togs bort. Stödet för integrationsfrämjande verksamhet var till sin utformning inte oproblematiskt, men fyllde enligt Ungdomsstyrelsen ett visst behov. I och med förordningsförändringen hänvisas den del av civilsamhället, som med statligt stöd önskar bedriva verksamhet som i ett bredare perspektiv och efter civilsamhällets egen behovsanalys främjar integration, till Europeiska Integrationsfonden. Riksrevisionens granskning har dock visat att finansiering från Integrationsfonden är förknippat med ett antal hinder, som omfattande administration, krav på medfinansiering och efterskottsbetalning. Det försvårar för civilsamhället att ta del av finansieringsformen ifråga, särskilt vad gäller mindre aktörer. Resultatet blir enligt Riksrevisionen att civilsamhällets möjlighet att genom statens finansiering genomföra en viss typ av integrationsfrämjande verksamhet har försvårats.

Den statliga finansieringen av det civila samhällets verksamhet på integrationsområdet har således förändrats i flera steg, där Ungdomsstyrelsens stöd har riktats om mot vissa specifika verksamhetsområden som stöd till etniska organisationer och till verksamhet mot rasism och diskriminering, samtidigt som civilsamhällets egeninitierade verksamhet har hänvisats till Integrationsfonden. Till det kan läggas de ovan redovisade problemen som Migrationsverket och Arbetsförmedlingen ser att finansiera civilsamhällets medverkan i det lokala samarbetet.

Enligt Riksrevisionen riskerar utvecklingen sammantaget medföra att staten i praktiken minskar sin finansiering av den verksamhet som civilsamhället bedriver i syfte att mer direkt underlätta individens etablering på arbetsmarknaden.

²⁰⁹ Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195. De sex principerna återfinns också i överenskommelsen inom integrationsområdet (I)2009/2235(UF).

Ett undantag är statens tidsbegränsade och nu avslutade stöd till yrkesbaserat mentorskap. Därmed minskar civilsamhällets möjlighet att med statens stöd kunna bedriva verksamhet som ligger nära den inriktning mot snabb etablering på arbetsmarknaden som i övrigt präglar integrationspolitiken. Utvecklingen framstår som motsägelsefull mot bakgrund av förhoppningen att civilsamhällets roll i integrationsarbetet ska öka, i syfte att bl.a. underlätta nyanländas arbetsmarknadsetablering. Detta belyser enligt Riksrevisionen ett behov av att se över inriktningen av den statliga finansieringen till civilsamhället på integrationsområdet. En sådan översyn motiveras också av att Integrationsfondens finansiering från 2014 förs över till den nya och bredare Asyl-, migrations- och integrationsfonden. Översynen kan, utifrån såväl målen för integrationspolitiken som målen för det civila samhället, analysera hur statens finansiering ska möjliggöra för civilsamhället att på olika sätt bidra i integrationsarbetet.

6.4.4 Kunskapsspridning och samverkan med förhinder

Regeringen och myndigheter som länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen kan bidra till att nyanlända får del av en mångfald av verksamheter på integrationsområdet genom att få till stånd lokala överenskommelser och samverkan med det civila samhället. I sammanhanget kan även kunskapsspridning spela en roll. Ungdomsstyrelsen har sedan 2012 ett uppdrag inom politiken för det civila samhället som omfattar såväl kunskapsspridning på nationell, regional och lokal nivå som att bilda nätverk för samverkan med bl.a. myndigheter. Det är svårt att efter kort tid bedöma myndighetens arbete med uppdraget, men Riksrevisionen bedömer att arbetet nu bör övergå från att finna sina former till en mer operativ fas. Riksrevisionen konstaterar vidare att det finns ett behov av Ungdomsstyrelsens insatser, särskilt vad gäller Ungdomsstyrelsens nätverk med andra myndigheter, där inbjudna myndigheterna i sin tur kan samverka med civilsamhället inom ramen för respektive uppdrag. Ungdomsstyrelsen, men även i nätverket deltagande myndigheter, har ett ansvar för att arbetet i nätverket utvecklas.

Riksrevisionens granskning visar också att det idag visserligen förekommer samverkan mellan myndigheter och civilsamhället, men att omfattningen av samverkan varierar med hur tydlig styrningen av samverkan med civilsamhället är (se avsnitt 6.4.1 ovan). Länsstyrelserna, vars uppdrag på integrationsområdet tydligt omfattar samverkan med bl.a. organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända, omfattar i högre grad civilsamhället i sin samverkan jämfört med vad Arbetsförmedlingen har gjort i sina lokala överenskommelser kring etableringsinsatserna. Att myndigheter prioriterar sitt samarbete med det civila samhället efter hur aktivt regeringen styr mot detta är helt naturligt, och belyser styrningens vikt i att främja myndigheternas samverkan med civilsamhället.

Samtidigt framgår det av Riksrevisionens granskning att myndigheterna som berörs av granskningen, inte heller samarbetar med varandra i någon större utsträckning. Till exempel bidrar inte länsstyrelserna till statens kunskapsspridning genom samarbete med Ungdomsstyrelsen eller till Arbetsförmedlingens samverkan med civilsamhället genom de lokala överenskommelserna. Riksrevisionen har förståelse för de svårigheter som kan uppstå i samspelet mellan myndigheter som dels har olika uppdrag, dels verkar på olika arenor (Ungdomsstyrelsen på nationell nivå, länsstyrelserna på regional nivå och arbetsförmedlingarna på lokal nivå). Samtidigt anser Riksrevisionen att statens samlade samverkan med civilsamhället inom integrationsområdet skulle stärkas om statliga myndigheter i de delar det är möjligt utvecklar kontakterna sinsemellan. Riksrevisionens slutsats är därför att den överblick över civilsamhället och den kunskap av idé- och metodmässig karaktär som länsstyrelserna inom sitt uppdrag byggt upp i dagsläget riskerar att inte komma övriga statliga aktörer till del. Ansvaret för myndigheternas bristande samverkan delas av länsstyrelserna, Ungdomsstyrelsen och Arbetsförmedlingen.

6.4.5 *En del av förklaringen finns hos civilsamhället*

Mångfalden inom civilsamhället är stor. En del av civilsamhället kommer aldrig se den egna organisationens roll som att vara utförare av statligt finansierad eller upphandlad verksamhet. Därmed kommer civilsamhällets samarbete med staten, t.ex. genom att ta en utförarroll, också att variera med organisationernas vilja. Civilsamhällets inställning bidrar därför också, enligt Riksrevisionens mening, till att förklara sektors låga deltagande som utförare på integrationsområdet.

Viljan hos civilsamhället att ta en utförarroll kan staten inte tvinga fram. Hur statliga aktörer agerar i stort kan dock påverka viljan positivt. Till viss del handlar det om bemötande och att på olika sätt upprätthålla ett gott samarbetsklimat mellan staten och civilsamhället. Det handlar också om att staten genom incitament och undanröjande av hinder kan underlätta för civilsamhället att ta en utförarroll. I sammanhanget är det enligt Riksrevisionen viktigt att beakta civilsamhällets mångfald och heterogenitet, något som ställer krav på att statliga aktörer har förmåga att arbeta på olika sätt.

6.4.6 *Vilka konsekvenser riskerar civilsamhällets begränsade deltagande att få?*

Enligt Riksrevisionen innebär den låga omfattningen av civilsamhällets deltagande i de statliga insatserna för mottagande, etablering och integration att statliga aktörer riskerar att gå miste om den mångfald verksamheter bl.a. i civilsamhällets regi, som riksdag och regering har önskat se och som antas leda till ökad kvalitet och effektivitet i integrationsprocessen. Därmed finns det också en betydande risk att de positiva effekter som det enligt granskningen finns en stor samsyn om att civilsamhället kan bidra med inte förverkligas.

Av granskningen framkommer att det trots allt sker en utveckling lokalt, där det civila samhället samverkar med kommunerna eller ibland också med myndigheterna lokalt. Givet civilsamhällets ofta lokala förankring är det rimligt att anta att samverkan mellan kommunerna och civilsamhället kommer vara större än sektorns samarbete med staten. Riksrevisionen menar dock att regeringen och berörda myndigheter, i den mån man ser ett värde i en fortsatt utveckling, bör ta initiativ till att i högre grad stimulera civilsamhällets deltagande som utförare på integrationsområdet. Sådana initiativ bör, utifrån resultaten av Riksrevisionens granskning, främst utgå från att utveckla statens lokala samarbete med civilsamhället.

6.5 Riksrevisionens rekommendationer

Mot bakgrund av ovanstående resonemang, rekommenderar Riksrevisionen regeringen och berörda myndigheter att vidta följande åtgärder i syfte att ge förutsättningar för civilsamhällets deltagande i de statliga insatser som syftar till mottagande, etablering och integration av nyanlända.

6.5.1 Regeringen bör

- *Genomföra en samlad analys av den statliga finansieringen av civilsamhället på integrationsområdet.*

En samlad analys kan, utifrån den utveckling som skett och som rapporten redovisar, innefatta inom vilka områden staten bör stödja civilsamhällets verksamhet och hur områdena motsvaras av dagens stödformer. Analysen kan även behandla fördelningen mellan å ena sidan tydligt inriktade stöd och, å andra sidan, stödformer som ger civilsamhället utrymme att själv definiera verksamheten. Analysen kan vidare omfatta vilka möjligheter som myndigheter som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har att ekonomiskt bidra till den verksamhet som civilsamhället lokalt utför i samarbete med myndigheterna.

- *Efterfråga uppföljning av samarbetet med det civila samhället från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.*

Uppföljningen kan omfatta i vilken omfattning och med vilken inriktning som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, centralt och lokalt, samarbetar med det civila samhället i myndigheternas genomförande av respektive uppdrag. Även eventuella problem i samarbetet med civilsamhället vid insatser för mottagande och etablering kan ingå i uppföljningen.

- *Analysera behovet att vidta generellt stödjande åtgärder i syfte att underlätta civilsamhällets deltagande i upphandlingar.*
Det kan handla om att analysera vilka möjligheter som finns att genom t.ex. kunskapsstöd och information underlätta för det civila samhället att delta i offentlig upphandling.
- *Tydliggöra den roll som överenskommelsen inom integrationsområdet har i regeringens integrationspolitik.*
Detta kan t.ex. ske genom att utifrån överenskommelsen regelbundet samla berörda myndigheter för erfarenhetsutbyte. Det kan också ske genom att uppdatera regeringens åtgärdsplan i syfte att hantera de hinder som finns för civilsamhället som utförare i integrationsarbetet och de eventuella problem som myndigheterna iaktar i samarbetet med civilsamhället.

6.5.2 Arbetsförmedlingen och Migrationsverket bör

- *Utveckla den lokala samverkan med civilsamhället.*
Det kan ske genom att Arbetsförmedlingen och Migrationsverket var för sig inventerar omfattningen av den samverkan med civilsamhället som idag sker inom myndigheternas mottagnings- och etableringsuppdrag. Därutöver kan myndigheterna var för sig överväga hur den framtida samverkan med civilsamhället bör utformas vad gäller t.ex. inriktning och omfattning.
- *Utveckla upphandlingsstrategier som underlättar för det civila samhället.*
Upphandlingsstrategierna kan, givet aktuellt regelverk samt med beaktande av allmänna krav på god resurshållning och hög effektivitet, underlätta för civilsamhället genom att beakta faktorer som den geografiska och/eller volymmässiga omfattningen på upphandlingarna. Det kan också handla om hur t.ex. myndighetens information och förfrågningsunderlag utformas i syfte att möjliggöra för olika typer av utförare att lämna anbud.

6.5.3 Länsstyrelserna bör

- *Utveckla sin roll som regional resurs i integrationsarbetet.*
Det kan omfatta hur länsstyrelsen bidrar med information om idéer och arbetssätt i kontakten med det regionala och det lokala civilsamhället i framtagandet och utformningen av Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser inom etableringsuppdraget. Det kan också inkludera på vilket sätt och i vilken omfattning som länsstyrelserna kan bidra i Ungdomsstyrelsens spridning av kunskap om det civila samhället.

6.5.4 *Ungdomsstyrelsen bör*

- *Bidra till samordning av den statliga finansieringen på integrationsområdet.*
Det kan innebära att Ungdomsstyrelsen, inom ramen för myndighetens bidragsgivning och myndighetsnätverk, ser över vilka möjligheter som finns för att bidra till samordning av den statliga finansieringen på integrationsområdet, bl.a. i frågor som rör medfinansiering.

Referenser

Lagar och förordningar

Budgetlagen (2011:203).

Förordning (1990:632) om bidrag till avgränsade integrationsprojekt.

Förordning (2000:216) om statsbidrag till organisationer som främjar integration.

Förordning (2002:989) om statligt stöd för verksamhet som förebygger och motverkar diskriminering.

Förordning (2007:907) med instruktion för Rådet för Europeiska Socialfonden i Sverige.

Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Förordning (2007:1140) med instruktion för Ungdomsstyrelsen.

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordning (2008:62) om statsbidrag till verksamheter mot rasism och liknande former av intolerans.

Förordning (2008:63) om statsbidrag till organisationer bildade på etnisk grund.

Förordning (2010:84) om statsbidrag för verksamheter med yrkesinriktat mentorskap.

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

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lag (2007:1091) om offentlig upphandling.

Lag (2008:962) om valfrihetssystem.

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

Riksdagstryck

Motion 2009/10Kr5.

Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

Prop. 2009/10:55, bet. 2009/10:KrU7, rskr. 2009/10:195.

Prop. 2009/10:60.

Prop. 2010/11:40 *En reformerad budgetlag*, bet. 2010/11:KU14, rskr. 2010/11:177 och 178.

Prop. 2013/14:1 UO 2.

Prop. 2013/14:1 UO 13, bet. 2013/14:AU1, rskr. 2013/2014:110.

Prop. 2013/14:1 UO 17.

Riksrevisionen (RiR 2012:22) *Mer att förenkla*.

Riksrevisionen (RiR 2012:23) *Början på något nytt*.

SOU 2013:12 *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*.

Upphandlingsutredningens slutbetänkande.

Regeringsbeslut och material från Regeringskansliet

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2007-10-01) Promemoria *Förenklade villkor för statsbidrag på integrationsområdet*.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010-04-20) Undertecknande av överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting (IJ2009/2235/UF).

Regeringsförklaringen 6 oktober 2006, <http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/70232>.

Regeringsbeslut 2010-04-14 Arbetsgrupp för frågor om det civila samhället (IJ2010/695/UF).

Regeringsbeslut 2010-12-22 Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket.

Regeringsbeslut 2011-12-15 Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Ungdomsstyrelsen.

Regeringsbeslut 2012-12-13 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Ungdomsstyrelsen.

Regeringsbeslut 2012-12-20 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 1:1 Integrationsåtgärder.

Regeringsbeslut 2012-12-20 Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende anslag 2:2 Åtgärder mot diskriminering och rasism m.m.

Regeringsbeslut 2013-09-12 (JU2013/6160/SIM) Uppdrag till Migrationsverket rörande Europeiska Asyl-, migrations- och integrationsfonden.

Regeringsbeslut 2013-12-19 Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende länsstyrelserna.

Utbildningsdepartementet (2013-06-10) Organisationer som anslutit sig till överenskommelsen inom integrationsområdet.

Utbildningsdepartementet (2013-09-11) Minnesanteckningar från möte med tema "Idéburna organisationer och offentlig sektor – olika roller men gemensamma ambitioner?" (U2013/3008/UC).

Material från granskade myndigheter

Arbetsförmedlingen (2010-11-09) Förfrågningsunderlag Etableringslotsar (Af-2010/121363).

Arbetsförmedlingens avtal med Röda Korset Forshaga om etableringslotsar (referensnummer Af-2010/364114).

Arbetsförmedlingen (2011-08-01) *Arbetsförmedlingens Återrapportering 2011 Nyanländas etablering – reformens första sju månader* (dnr: AF-2010/436389).

Arbetsförmedlingen (2011-10-12) Förfrågningsunderlag Upphandling Korta vägen – kompletterande utbildningsinsatser för utländska akademiker (Af-2011/290519).

Arbetsförmedlingen (2011) Tilldelningsmeddelande gällande upphandlingar av Korta vägen – kompletterande utbildningsinsatser för utländska akademiker (Af-2011/290519).

Arbetsförmedlingen (2012-02-22) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2011 Nyanländas etablering – reformens första år* (dnr: AF-2010/436389).

Arbetsförmedlingen (2012-06-15) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* (dnr: AF-2011/414101).

Arbetsförmedlingen (2013-02-22) *Arbetsförmedlingens återrapportering 2012 Etablering av vissa nyanlända – analys av genomförandet* (dnr AF-2011/414101).

Arbetsförmedlingen (2013) "Lokal överenskommelse om etablering och introduktion av vissa nyanlända invandrare i Uppsala kommun", undertecknad av Arbetsförmedlingen i Uppsala och Uppsala kommun 2013-05-06.

Arbetsförmedlingen m.fl. (2013-09-27) *Metodstöd. Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering*. Framtagen i samarbete mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, länsstyrelserna, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting.

Arbetsförmedlingen (2013-11-01) *Arbetsförmedlingens återrapporering 2013 Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (dnr AF-2012/445712).

Arbetsförmedlingen Information från <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/For-leverantorer/Bli-etableringslots.html> i november 2013.

Konkurrensverket http://www.konkurrensverket.se/t/Process_____2120.aspx i januari 2014.

Länsstyrelserna (2013-03-01) Information ”Ersättning för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter enligt 37a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar”.

Länsstyrelserna (2013) *Mottagande och etablering av nyanlända 2012. Resultat av en enkätundersökning riktad till Sveriges kommuner*.

Länsstyrelserna, Information från <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bidrag/flyktingguider/Pages/ersattning-till-kommuner-for-att-utveckla-verksamhet-med-flyktingguider-och-familjekontakter.aspx> i november 2013.

Länsstyrelserna, Information från <http://projektwebbar.lansstyrelsen.se/integration/Sv/bidrag/flyktingguider/Pages/beviljade-ansokningar-flyktingguider.aspx> i november 2013.

Länsstyrelsen Skåne, Information från <http://www.lansstyrelsen.se/skane/Sv/manniska-och-samhalle/integration/partnerskap-skane/Pages/partnerskap-skane.aspx> i november 2013.

Migrationsverkets återrapporering enligt regleringsbrevet 2011 Rapport kring Migrationsverkets samarbete med det civila samhällets organisationer (2011-11-30, dnr 112-2010-32133).

Migrationsverkets protokoll 2011-12-19, VCA nr 223/2011.

Migrationsverkets svar på Riksrevisionens kompletterande frågor i PM 2013-08-21 ”Mottagningsenheternas samarbete med civilsamhällets verksamheter”.

Migrationsverket Information från <http://www.migrationsverket.se/info/7658.html> i november 2013.

Svenska ESF-rådet (2011-03-01) Budgetunderlag för perioden 2012-2014 (dnr 2011-00108).

Svenska ESF-rådet, Svenska ESF-rådets faktablad om Integrationsfonden, <http://www.esf.se/sv/vara-program/Integrationsfonden/Om-Integrationsfonden/> i november 2013.

Svenska ESF-rådet, Information från <http://www.esf.se/sv/vara-program/Integrationsfonden/Projektexempel-Integrationsfonden/ABF-Studie-och-handledarmaterial-i-Medborgarkunskap/> i november 2013.

Ungdomsstyrelsen PM (2007-11-09) Ungdomsstyrelsens svar på promemorian Förenklade villkor för statsbidrag på integrationsområdet (dnr 17-686/07).

Ungdomsstyrelsen (2009) *Konsekvenser, resultat och effekter av Ungdomsstyrelsens bidragsgivning till ideella organisationer*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2009:12.

Ungdomsstyrelsen (2010) *Resultat och effekter av bidrag till ideella organisationer*, Ungdomsstyrelsens skrifter 2010:7.

Ungdomsstyrelsen (2012) *Yrkesmentor för nyanlända invandrare*. Delrapport om försöksverksamheter för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Ungdomsstyrelsens årsredovisning för 2012.

Ungdomsstyrelsen (2013) *Dialog, självständighet och långsiktiga förutsättningar. En uppföljning med ideella föreningar i fokus*.

Övrigt material

ABF Södra Småland (2010) *Slutrapport AMF:s studie- och handledarmaterial i medborgarkunskap*.

DN Debatt (2013-11-16) "Sluta behandla ideella föreningar som företag", debattartikel undertecknad av företrädare för bl.a. Riksidrottsförbundet, Forum – idéburna organisationer med social inriktning och Hela Sverige ska leva.

von Essen J. (red, 2010) *Det civila samhället – en introduktion*.

Europeiska unionen (2008-10-10) *Flerårigt program Europeiska Integrationsfonden* (dnr 2007-00118).

Europeiska Unionen, Europeiska Integrationsfonden (2010-02-15) *Årligt program 2010* (dnr IF 2009-0001).

Europeiska Unionen, Europeiska Integrationsfonden (2011-02-14) *Årligt program 2011* (dnr IF 2010-0082).

Europeiska Unionen, Europeiska Integrationsfonden (2012-01-30) *Årligt program 2012* (dnr IF 2011-0017, GD nr 2012-15).

Europeiska Unionen, Europeiska Integrationsfonden (2013-03-04) *Årligt program 2013* (dnr IF-2012-0024).

Fores (2013) *Förening med förhinder – utlandsfödda i det civila samhället* (Fores Studie 2013:1).

Gavelin K. m.fl. (2010) *Om idéburna organisationers särart & mervärde. En forskningskartläggning*. Rapport från Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sverige Kommuner och Landsting.

Hallerby C. (2010, nätpublicerad) "Om överenskommelserna. Min historia".

Information från <http://www.temaasyl.se/Documents/NTG-dokument/Europeisk%20%20medborgarkunskap%20of%C3%B6r%20alla.pdf> i november 2013.

Johansson H. m.fl. (2011) *Staten och det civila samhällets organisationer i ett föränderligt välfärdssamhälle. Perspektiv på en överenskommelse*.

Länsstyrelsen Uppsala län (2011) *Integration i den ideella sektorn – goda exempel och förutsättningar för samverkan i Uppsala län*.

Länsstyrelsen Västernorrland, 5112 och Härnösands kommun (2008) *Frivilligorganisationers engagemang för flyktingar och invandrare i Västernorrland*.

Malmö Ideella föreningars Paraplyorganisation (2010) *Mer välkommen – inkluderande mottagande – Metodmaterial till Regeringskansliet kring att underlätta nyanländas engagemang i föreningslivet*.

Organisationsrepresentanterna i Styrgruppen för Överenskommelsen inom integrationsområdet (2013-10-14) Brev till integrationsministern "Organisationernas synpunkter på arbetet inom Överenskommelsen inom integrationsområdet".

Partsgemensamt forum 2012 *Dialog med det civila samhället*.

Röda Korset (2013) *Behov och brister i mottagandet och etableringen av migranter. En kartläggning utifrån Röda Korsets lokala iakttagelser*.

Röda Korset Forshaga, Information från <http://kommun.redcross.se/forshaga/> i oktober 2013.

SCB (2012) *Det civila samhället 2010*.

Sektor 3 (2012) *Vem bryr sig om civila samhället? En opinionsundersökning om svenskarnas kunskap, inställning, engagemang och förtroende vad gäller föreningsliv och ideellt engagemang*.

Sektor 3 och Scaramuzzino R. (2013) *I statens tjänst*.

SKL (2011) *Kommuner, landsting och idéburna sektorn – samverkan vid mottagande av nyanlända invandrare.*

Socialstyrelsen (2008) *Integrationsarbete i civilsamhället – unga och äldre i blickfånget.*

Stockholms stad (2003) *Det lokala integrationsarbetets myller och mylla.*

Trägårdh L. m.fl. (red, 2013) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital.*

Wijkström F. (2012) *Civilsamhället i samhällskontraktet. En antologi om vad som står på spel.*

Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting, bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2008-10-23, IJ2008/2110/UF (delvis).

Överenskommelse mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting, bilaga 1 till Protokoll vid regeringssammanträde 2010-04-14 (IJ2009/2235/UF).

Överenskommelsen inom integrationsområdet (2013) Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Parternas återrapportering maj 2013.

Bilaga 1 Metod och material

Granskningens omfattning

Granskningen omfattar följande departement och myndigheter:

Regeringskansliet	
Utbildningsdepartementet	Ansvar för överenskommelsen inom integrationsområdet (till 2013), politiken för det civila samhället samt styrningen av Ungdomsstyrelsen
Arbetsmarknadsdepartementet	Ansvar för integrationspolitiken samt styrningen av Arbetsförmedlingen och Svenska ESF-rådet. Från 2013 ansvar för överenskommelsen inom integrationsområdet
Justitiedepartementet	Ansvar för styrningen av Migrationsverket
Socialdepartementet	Ansvar för styrningen av länsstyrelserna
Myndigheter	
Länsstyrelserna	Regionalt samverkansuppdrag inom integrationspolitiken
Arbetsförmedlingen	Samordningsansvar för etableringsinsatser, samt utförare av etableringsinsatser
Migrationsverket	Ansvar för mottagningsverksamhet för asylsökande
Ungdomsstyrelsen	Ansvar för politiken för det civila samhället, samt viss finansiering av civilsamhällets organisationer
Svenska ESF-rådet	Ansvar för finansiering genom Europeiska Integrationsfonden

Granskningen omfattar perioden 2010–2013, dvs. från riksdagens beslut om prop. 2009/2010:55 och regeringens beslut om överenskommelsen inom integrationsområdet. Regeringen anser att civilsamhället har en roll på integrationsområdet samt för mottagandet av asylsökande och nyanlända invandrades etablering²¹⁰.

Granskningen omfattar Svenska ESF-rådets förvaltning av Europeiska Integrationsfonden. Syftet med Integrationsfonden är att förbättra systemen för mottagning och integration av nyanlända invandrare i Sverige.²¹¹ Svenska ESF-rådet

²¹⁰ Prop. 2009/10:55 avsnitt 9.4 och överenskommelsen inom integrationsområdet (I|2009/2235/UF).

²¹¹ Se <http://www.esf.se/sv/vara-program/Integrationsfonden/Om-Integrationsfonden/>.

förvaltar även Europeiska Socialfonden som till en del²¹² kan finansiera projekt som syftar till att förbättra arbetskraftsutbudet från personer med utländsk bakgrund. Riksrevisionen har valt att i denna granskning enbart omfatta Integrationsfonden, vars *hela* syfte är att förbättra systemen för mottagande och integration. En bidragande orsak är också att Riksrevisionen nyligen har granskat Socialfondens förvaltning ur ett annat perspektiv²¹³.

Migrationsverket förvaltar Europeiska Flyktingfonden, som stöder projekt som vänder sig till asylsökande, flyktingar och skyddsbehövande. Flyktingfonden omfattas inte av granskningen, eftersom fonden till stor del finansierar projekt som rör asylprövning samt utveckling, övervakning och utvärdering av asylpolitiken, dvs. områden som inte är i fokus i denna granskningsrapport.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Karolina Larfors (projektledare) och Johan Strömblad (projektmedarbetare fram till 15 oktober 2013).

Material från myndigheter och departement

Material har samlats in på flera olika sätt utifrån granskningens syfte och revisionsfrågor under främst perioden maj–september 2013, men även inom ramen för granskningens förstudie (februari–mars 2013). Riksrevisionens projektgrupp har genomfört *intervjuer* med centrala företrädare för Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet och Ungdomsstyrelsen. Intervjuerna har handlat om myndigheternas arbete med att involvera det civila samhället i integrationsarbetet genom bl.a. lokala överenskommelser och lokal samverkan, upphandling samt finansiering. Intervjuer har också genomförts med företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknads-, Justitie-, Social- och Utbildningsdepartementen). Departementsintervjuerna har omfattat bl.a. det interdepartementala samarbetet kring genomförandet av politiken för det civila samhället, användandet av överenskommelsen inom integrationsområdet som ett verktyg samt respektive departements styrning av de granskade myndigheterna. Intervjuerna har genomförts med personer som respektive myndighet och departement har utsett som bäst lämpade att svara på projektgruppens frågor om styrning och genomförande av den verksamhet som berörs av granskningen. Intervjupersonerna har varit chefer, ledningsgrupper, ansvariga för frågan/området samt myndighetshandläggare.

En *webbenkät* har skickats till *samtliga länsstyrelser* i syfte att undersöka om och hur länsstyrelserna arbetar med civilsamhället regionalt. Enkäten genomfördes under perioden 20 maj–3 juni 2013 och alla 21 länsstyrelser besvarade enkäten. Enkätresultaten redovisas i slutet av bilagan.

²¹² Som en av tre prioriterade målgrupper i den ena av Socialfondens två programområden.

²¹³ Se Riksrevisionen (2012) *Mer att förenkla* (RiR 2012:22).

Material från civilsamhället

Riksrevisionen har skickat en *webbenkät* till de 168 företrädare för *civilsamhället* som 2009 deltog i den dialog som föregick regeringens överenskommelse på integrationsområdet. Enkäten handlade bl.a. om civilsamhällets potential som utförare av verksamhet på integrationsområdet, utfallet av politikförändringen och möjliga hinder. Enkätutskicket gjordes till de e-postadresser som lämnats i samband med dialogmötena och som projektgruppen fått från Utbildningsdepartementet²¹⁴. Enkätundersökningen genomfördes under perioden 22 maj–5 juni 2013, varefter tre påminnelser gick ut. Svarsfrekvensen är relativt låg, 35 procent av respondenterna²¹⁵. Den låga svarsfrekvensen kan ha flera förklaringar, t.ex. att kontinuiteten inom organisationerna är låg, vilket försvårar att besvara enkäten, eller att organisationer som idag inte uttryckligen anser sig arbeta med integrationsfrågor har svaga incitament att besvara enkäten. Det finns skäl att inte dra för långtgående slutsatser av enkäten till civilsamhället, dels med anledning av den låga svarsfrekvensen, dels då det inte har varit möjligt att genomföra någon bortfallsanalys. Det sistnämnda beror på att det har saknats bakgrundsvariabler om organisationerna i den information som Riksrevisionen fått från Utbildningsdepartementet. Sammantaget ska därför inte enkäten generaliseras till någon större grupp än just de som svarat på enkäten. Riksrevisionen anser dock att den kan användas som en breddning av den nedan beskrivna fokusgruppsintervjun.

Företrädare för civilsamhället har också omfattats av en *fokusgruppsintervju* den 29 augusti 2013. Inbjudna var personer som tillhör de organisationer som under 2011–2013 representerar och har representerat civilsamhället i den styrgrupp som följer arbetet med överenskommelsen inom integrationsområdet²¹⁶. Fokusgruppsintervjun handlade om den genomförda politikförändringen och civilsamhällets förväntningar; möjligheter och problem för civilsamhället idag, samt civilsamhällets förutsättningar. Av 9 inbjudna deltog 6 representanter i fokusgruppsintervjun. I ett fall ersattes personen i styrgruppen av en annan person från samma organisation. Av de tre frånvarande anmälde en person förhinder samma dag som intervjun. Generellt kan sägas att samstämmigheten mellan deltagarna i diskussionerna var stor.

Under granskningen har det för projektgruppen blivit tydligt att en utmärkande egenskap hos civilsamhället är att varje organisation företräder sig själv och inte kan uttala sig för en större grupp. Det försvårar generellt möjligheten att generalisera

²¹⁴ Projektgruppen har därmed utgått från det urval som Regeringskansliet gjorde i samband med inbjudan till dialogen på integrationsområdet.

²¹⁵ Av de ursprungliga 168 e-postadresserna föll inledningsvis 24 adresser bort då de inte längre var i bruk. 124 respondenter kvarstod. Av dessa besvarade 44 enkäten, vilket ger svarsfrekvensen 35 procent.

²¹⁶ Civilsamhället finns representerat med fyra ledamöter i styrgruppen. Flera av ledamöterna har suttit i styrgruppen under flera år. Se t.ex. *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom integrationsområdet och Sveriges Kommuner och Landsting. Parternas återrapportering maj 2013*. Inbjudan riktades till de personer som under 2011–2013 ingår/har ingått i styrgruppen till överenskommelsen. Inbjudan gick ut i två omgångar, eftersom det efter första utskicket visade sig att styrgruppens sammansättning nyligen hade ändrats.

till hela civilsamhället utifrån insamlade uppgifter. Ett undantag är civilsamhällets representanter i styrgruppen som är ombedda att i styrgruppen förträda organisationer på integrationsområdet och inte enbart den egna organisationen²¹⁷.

Projektgruppen har bedömt att det för granskningen har varit viktigt att komplettera uppgifter från myndigheter och departement, med resonemang och synpunkter från civilsamhället. Projektgruppens bedömning är att uppgifterna i enkäten och fokusgruppsintervjun, i de fall där samstämmigheten mellan svaren är stor, ger en indikation på synpunkter som finns representerade i organisationer verksamma på integrationsområdet.

Uppgifter om civilsamhällets deltagande i integrationsarbetet

För att kunna belysa *utfallet* av politikförändringen, dvs. om civilsamhället deltar som utförare i integrationsarbetet i syfte att bidra till en mångfald verksamheter, har Riksrevisionen efterfrågat uppgifter om upphandling från, finansiering av och samverkan med civilsamhället från Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Svenska ESF-rådet och Ungdomsstyrelsen. Frågor som rör utfallet har också ställts i enkäten till länsstyrelserna, i enkäten till civilsamhället, i fokusgruppsintervjun, i myndighetsintervjuerna och i kompletterande kontakter med myndigheterna.

Övrigt material

Material om statens relation till civilsamhället i integrationsarbetet har också samlats in genom att projektgruppen har efterfrågat *exempel* på när civilsamhället deltar i lokal samverkan och upphandling, samt får finansiering på integrationsområdet. Syftet har varit att visa på det utrymme som uppenbarligen finns för att involvera civilsamhället på olika sätt i integrationsarbetet och på den verksamhet som då kan bli resultatet.

Projektgruppen har också genomfört *statistik- och dokumentstudier* samt haft kontakt med SCB respektive ett par forskare (Roberto Scaramuzzino, forskare, Socialhögskolan, Lunds universitet, och Lars Svedberg, professor, Institutionen för Socialvetenskap, Ersta Sköndal högskola), i syfte att undersöka om man genom offentlig statistik och forskning kan uttala sig om i vilken utsträckning som civilsamhället har möjlighet att delta som utförare på integrationsområdet.

²¹⁷ Riksrevisionens fokusgrupp med företrädare för civilsamhället 2013-08-29.

Resultat av Riksrevisionens enkät till länsstyrelserna

Som framgår ovan skickade Riksrevisionen under försommaren 2013 en webbenkät till alla 21 länsstyrelser. Nedan redovisar Riksrevisionen antalet svar på de frågor som utgör underlag till rapporten samt hur avgivna svar fördelats.

Fråga 6. Har länsstyrelsen samverkat med Ungdomsstyrelsen i syfte att sprida kunskap om det civila samhället och dess verksamhet inom integrationsområdet på regional och lokal nivå?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Vet ej: 0

Nej: 18

Ja: 3

Fråga 7. Har länsstyrelsen på annat sätt varit i kontakt med Ungdomsstyrelsen inom ramen för länsstyrelsens uppdrag på integrationsområdet?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Vet ej: 1

Nej: 14

Ja: 6 (inkl. möjlighet till fritextsvar) Av de sex länsstyrelsen som svarat ja visar fritextsvaren att tre har varit i kontakt med Ungdomsstyrelsen med anledning av mentorskapsprojektet.

Fråga 8. Känner länsstyrelsen till den nationella överenskommelsen som regeringen 2010 ingick med idéburna organisationer på integrationsområdet och SKL?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Ja: 21

Nej: 0

Vet ej: 0

Fråga 9. Har länsstyrelsen uppfattat att denna överenskommelse kan ligga till grund för regionala eller lokala överenskommelser med civilsamhället på integrationsområdet?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Ja: 15

Nej: 6

Fråga 10. Finns det idag någon regional överenskommelse med civilsamhället på integrationsområdet i ert län?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Ja, en regional överenskommelse som omfattar civilsamhället har tillkommit före 2010 (4 svar)

Ja, en regional överenskommelse som omfattar civilsamhället har tillkommit efter 2010, men utan direkt koppling till regeringens överenskommelse (1 svar)

Ja, en regional överenskommelse som omfattar civilsamhället har tillkommit till följd av regeringens nationella överenskommelse (2 svar)

Nej, civilsamhället omfattas inte av någon regional överenskommelse på integrationsområdet i vårt län (12 svar)

Vet ej (2 svar)

Fråga 12. På vilket sätt främjar länsstyrelsen regional och lokal samverkan mellan civilsamhällets organisationer och offentliga organisationer inom integrationsområdet?

Antal svarande länsstyrelser: 21 (fritext)

Fråga 13. Vad uppfattar länsstyrelsen vara de främsta hindren för regional och/eller lokal samverkan mellan offentliga organisationer och civilsamhällets organisationer inom integrationsområdet?

Antal svarande länsstyrelser: 20

Flera svarsalternativ, där fler än ett svar kunde anges:

Offentliga organisationers kunskap om civilsamhällets verksamheter är begränsad (5 svar)

Offentliga organisationers uppdrag begränsar möjligheterna till samverkan med civilsamhället (5 svar)

Offentliga organisationer saknar intresse för samverkan med civilsamhället (0 svar)

Offentliga organisationer saknar tid/resurser för samverkan med civilsamhället (10 svar)

Civilsamhällets organisationer saknar intresse för samverkan (1 svar)

Civilsamhällets organisationer saknar tid/resurser för samverkan (15 svar)

Civilsamhällets organisationer lokalt/regionalt verkar inte inom integrationsområdet (2 svar)

Civilsamhällets organisationer ingår inte i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser om etableringsinsatser (10 svar)

Regelverk kring upphandling försvårar samverkan (8 svar)

Regelverk kring finansiering försvårar samverkan (9 svar)

Vet ej (0 svar)

Annat, nämligen + fritext (8 svar)

Fråga 14. Arbetar länsstyrelsen aktivt för att inkludera civilsamhället i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser om etableringsinsatser?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Ja: 8 svar

Nej: 12 svar

Vet ej: 1 svar

Fråga 15. Varför arbetar inte länsstyrelsen aktivt för att inkludera civilsamhället i Arbetsförmedlingens lokala överenskommelser om etableringsinsatser?

Antal svarande länsstyrelser: 12 (de som svarat nej på fråga 14)

Fritextsvar.

Fråga 16. Har civilsamhället, givet de förutsättningar som finns i länet, möjlighet att som utförare bidra med verksamheter inom integrationspolitiken?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Ja: 20

Nej: 0

Vet ej: 1

Fråga 18. Utför civilsamhällets organisationer i länet idag någon verksamhet inom integrationspolitiken i samverkan med offentliga organisationer?

Antal svarande länsstyrelser: 21 varav

Ja: 19

Nej: 0

Vet ej: 2

Fråga 19. Är denna samverkan formaliserad genom någon eller flera av nedanstående former?

Antal svarande länsstyrelser: 19 (de som svarat ja på fråga 18)

Flera svarsalternativ, där fler än ett svar kunde anges:

Upphandlad av en statlig myndighet genom LOU: 0 svar

Upphandlad av en kommun genom LOU: 1 svar

Upphandlad av en statlig myndighet genom LOV: 0 svar

Upphandlad av en kommun genom LOV: 0 svar

En statlig myndighet finansierar projekt: 8 svar

En kommun finansierar projekt: 9 svar

En statlig myndighet finansierar befintlig verksamhet: 5 svar

En kommun finansierar befintlig verksamhet: 8 svar

Inget av ovanstående: 3 svar

Vet ej: 3 svar

Annat, nämligen + fritext: 3 svar

Fråga 20. Ange exempel på verksamhet inom integrationspolitiken som civilsamhällets organisationer i länet utför i samverkan med offentliga organisationer?

Antal svarande länsstyrelser: 17

Fritextsvar.

Fråga 21. Vad behöver utvecklas ytterligare för att civilsamhället bättre ska kunna bidra som utförare av verksamhet inom integrationspolitiken?

Antal svarande länsstyrelser: 21

Flera svarsalternativ, där fler än ett svar kunde anges:

Förtydligade regeringsuppdrag till statliga myndigheter (17 svar)

Mer kunskap om civilsamhället centralt i statliga myndigheter (7 svar)

Mer kunskap om civilsamhället i statliga myndigheter lokalt och regionalt (8 svar)

Mer kunskap om civilsamhället i kommunerna (4 svar)

Formerna för formell samverkan mellan stat och civilsamhälle behöver utvecklas (17 svar)

Regelverk kring upphandling bör ses över (11 svar)

Regelverk kring finansiering bör ses över (12 svar)

Vet ej (0 svar)

Annat, nämligen + fritext (5 svar)

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – når förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tågförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

