

Integrationsnätverket i Västernorrland under 40 år

Gustav Lidén och Joel Jacobsson



Integrationsnätverket i Västernorrland under 40 år

Printed by Mid Sweden University

ISBN: 978-91-90017-44-9

Faculty of Humanities and Social Sciences

Mid Sweden University, SE-831 25 Östersund, SWEDEN

Report series 2025:1

Innehållsförteckning

Abstract	vii
Svensk sammanfattning	ix
Förord	xiii
Inledning	15
Metodredogörelse	16
Integrationsnätverket Västernorrland – en redogörelse	18
Kronologisk redogörelse av centrala initiativ och projekt	21
1985-1995	22
På kommunal nivå:	22
På regional nivå:	22
1996-2005	23
På kommunal nivå:	23
På regional nivå:	24
2006-2015	25
På kommunal nivå:	25
På regional nivå:	27
2016-2024	32
På kommunal nivå:	32
På regional nivå:	36
Nätverksanalys	43
Statistiska uppgifter	45
Flyttmönster och demografisk sammansättning i Västernorrland	45
Nyanlända som bidrag till kompetensförsörjning	53
Analys	54
Integrationsnätverkets sammansättning och funktion	54
Centrala lärdomar från projekt och initiativ	57
Betydelsen av integrationsnätverket för befolkningstillväxt och kompetensförsörjning	60
Slutsats	61
Referenser	63

Abstract

This report examines the evolution, structure, and impact of the Integration Network in Västernorrland (INA) from 1985 to 2024. Through a combination of document analysis, media reviews, interviews, and statistical data, the study explores how INA has supported the reception and integration of newly arrived migrants in the region. The analysis is structured chronologically, highlights key projects and milestones and includes a network analysis and demographic mapping of migration patterns. The report identifies INA as a flexible, collaborative platform that has shifted from informal cooperation to an institutionalized regional actor. The findings emphasize the importance of local knowledge, strategic collaboration and development of joint solutions in addressing migration challenges. Key lessons from the 40-year history of INA offer valuable insights for future integration policy and practice, both within Västernorrland and beyond.

Svensk sammanfattning

Denna rapport undersöker Integrationsnätverket i Västernorrlands (INA) utveckling, struktur och betydelse under perioden 1985–2024. Genom analys av dokument, mediematerial, statistik och intervjuer med nyckelaktörer kartläggs nätverkets roll i att samordna mottagande och integrationsinsatser i länet. Studien presenterar en kronologisk genomgång av centrala projekt och initiativ, kompletterad med nätverksanalys och demografisk statistik över flyttmönster och befolkningssammansättning. Resultaten visar hur INA utvecklats från ett informellt forum till en institutionaliserad samverkansstruktur med förmåga att anpassa sig till förändrade samhällsförhållanden. Nätverket har varit avgörande för erfarenhetsutbyte, strategisk samordning och utveckling av gemensamma lösningar. Rapportens slutsatser betonar vikten av lokal kunskap, flexibel organisering och långsiktigt lärande för att stärka integrationsarbetet – både i Västernorrland och i andra regioner med liknande utmaningar.

Förord

Föreliggande rapport avrapporterar projektet *Integrationsnätverket i Västernorrland under 40 år* som bedrivits i samverkan mellan Västernorrlands samtliga kommuner och Mittuniversitetet under perioden 240701-250630. Finansieringen av projektet har kommunerna samt lärosätet gemensamt stått för.

Vid Mittuniversitetet har Gustav Lidén (projektledare) och Joel Jacobsson lett arbetet. Projektmedlemmar från länets kommuner är Susann Hellberg Härnösands kommun, Pia Söderlund Sundsvalls kommun, Lena Björn Kramfors kommun, Jan Lundberg Sollefteå kommun, Jennie Andersson Ånge kommun, Sandra Lindfors Örnsköldsviks kommun samt Annelie Ringbro Timrå kommun.

Förutom denna rapport finns projektets erfarenheter tillgängliga på en webbsida, med en tidslinje över Integrationsnätverkets historia och en kunskapsbank som ger en samlad bild av nätverkets viktigaste projekt genom åren:

<https://www.miun.se/Forskning/forskningsprojekt/avslutade-forskningsprojekt/integrationsnatverket-i-vasternorrland-under-40-ar/>

Inledning

I Västernorrland har ett integrationsnätverk (INA) varit aktivt sedan 1985. Detta nätverk har spelat en central roll i att samordna ett välfungerande mottagande och främja en politik som underlättar nyanländas långsiktiga etablering och integration. Ett centralt syfte med nätverket har varit att skapa en arena för horisontell samverkan mellan kommuner och andra aktörer – en form av organisering som alltmer kännetecknat offentlig styrning i komplexa policyområden (Agranoff & McGuire, 2001; Hudson, 2005). Genom att fungera som en sammanhållande kraft har det möjliggjort erfarenhetsutbyte, erbjudit stöd och påverkat hur nyanlända har kunnat bidra till både befolkningstillväxt och kompetensförsörjning i regionen. Under årens lopp har nätverket initierat och testat en rad projekt och strategier. En utmaning har dock varit att dessa erfarenheter inte har sammanställts på ett systematiskt sätt, vilket försvårat lärandet inför framtiden (Nutley m.fl., 2007).

I detta samverkansprojekt, mellan Västernorrlands samtliga kommuner och Mittuniversitetet, har syftet varit att bidra till att hantera denna brist på systematik genom att sammanställa och analysera erfarenheter från arbetet inom INA från 1985 till 2024. Sammanställningen har skett i form av en kunskapsbank men kommuniceras på flera sätt, som denna rapport och arbetet med en tidslinje där viktiga initiativ och projekt framgår.

Genom att samla in, analysera och strukturera erfarenheter har ambitionen varit att bidra till arbete med framtida integrationsfrämjande insatser i länet. Målet har varit att stärka regionens förmåga att dra nytta av nyanländas potential för befolkningstillväxt och kompetensutveckling. Arbetet har inneburit insamling av material från kommuner och andra relevanta aktörer, som sedan har analyserats på två sätt: dels genom en kronologisk översikt där viktiga milstolpar i nätverkets historia lyfts fram längs en tidslinje, dels genom en analys som belyser både framgångsfaktorer och utmaningar.

Resultaten från projektet har potential att bli en värdefull resurs, inte bara för integrationsarbetet i Västernorrland utan även för andra regioner som brottas med likartade problem. Detta ligger i linje med tidigare forskning som framhåller vikten av lokal kunskap och regional samverkan i integrationspolitikens utformning, men som också understryker hur styrning i komplexa policyområden

i allt högre grad – även på icke statlig nivå – sker genom nätverk snarare än genom traditionella, hierarkiska strukturer (Ager & Strang, 2008; Sabel & Zeitlin, 2012).

Utformningen av lokalpolitik och hur tjänstepersoner konkret väljer att organisera sig och tackla problem sker dock inte ett vakuum. Realiserandet begränsas och möjliggörs av de institutionella ramarna som finns i form av normer, traditioner, regler mm. Att forma framtidens politik kräver också att vi blickar bakåt och förstår hur tidigare beslut och strukturer påverkar oss i dag, något som forskningen tydligt pekar på (Steinmo, 2008). Samtidigt har sättet vi styr och genomför politik på förändrats – från strikta, formella ramar till mer flexibla och informella samarbeten. Begreppet "nätverk" fångar denna utveckling på ett träffsäkert sätt (Rhodes, 1997). Med dessa insikter som grund ställer projektet två centrala frågor för att guida analysen och framtidsperspektivet:

1. Vilka är de erfarenheter som ackumulerats inom Integrationsnätverket Västernorrland under tidsperioden 1985-2024 och vad visar en sammantagen analys av dem i relation till mål om befolkningstillväxt och kompetensförsörjning?
2. Hur kan dessa erfarenheter ligga till grund för framtida integrationsfrämjande åtgärder i Västernorrland och bidra till befolkningstillväxt och kompetensförsörjning?

Metodredogörelse

För att besvara forskningsfrågorna så har vi använt flera olika datakällor. Arbetet inleddes med en omfattande mediesökning i arkivdatabasen Retriever för att inventera vad som skrivits om INA över tid. Sökningarna resulterade i ett brett material bestående av artiklar från lokaltidningar i Västernorrland samt TT-nyheter med nationell spridning. Dessa medieuppgifter gav en första överblick av nätverkets synlighet och aktiviteter, vilket blev en viktig utgångspunkt för nästa steg i datainsamlingen (Altheide & Schneider, 2013).

Med medieanalysen som bakgrund och vägledning genomförde vi därefter semistrukturerade intervjuer för att få djupare insikter i INA:s arbete och organisation. Totalt intervjuade vi 13 informanter av vilka samtliga ingått i nätverket under någon period av den studerade tiden. Det inkluderar åtminstone en representant från samtliga kommuner i länet, samt informanter som representerar Länsstyrelsen, Region Västernorrland och Migrationsverket. Vi

använde en intervjuguide som möjliggjorde både styrda frågor och utrymme för informanternas egna reflektioner (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006). Urvalet av intervjupersoner speglade en mix av perspektiv och erfarenheter – vissa informanter har varit aktiva i INA sedan starten 1985 och kunde bidra med historisk kunskap, medan andra hade mer samtida erfarenheter. Genom detta fick vi en rik bild av nätverkets tillvaro och förändring över tid. Intervjuerna spelade en avgörande roll i att identifiera viktiga händelser och projekt, både på kommunal och regional nivå, som antingen drivits inom INA:s ramar eller haft en tydlig koppling till nätverket. I samband med intervjuerna bad vi informanterna rangordna vilken kontakt de haft med andra ingående aktörer i nätverket.

Parallellt med intervjuerna samlade vi in ytterligare material i form av kommunala och regionala dokument relaterade till INA och dess projekt (Bowen, 2009). Denna process understöddes dels av förslag från intervjupersonerna som pekade ut specifika rapporter och planer, men också genom vår egen inventering av arkiv och tillhandahållandet av dokument (Prior, 2010). Utöver detta genomförde vi egna sökningar på hemsidor och i databaser för att komplettera de av INA-medlemmarna identifierade viktiga dokumenten. Allt detta material samlades i en kunskapsbank där viktiga initiativ och projekt presenteras, tillsammans med en kort summering och andra grundläggande uppgifter.¹ Sammantaget ger detta oss en god kronologi över arbetet i länet för stärkt integration över hela tidsperioden.

Utifrån det samlade materialet från mediesökningarna, intervjuerna och dokumentanalysen gjorde vi därefter ett urval av de mest betydelsefulla projekten och initiativen. Dessa återges i rapporten i kronologisk ordning och kategoriseras efter om de varit kommunala eller regionala satsningar (Baxter & Jack, 2008). Dessa har valts ut dels utifrån kommunernas bedömning av deras relevans och dels vilket genomslag de har fått för länet i stort.

Vi genomförde även ett ytterligare urval för att konstruera en kondenserad tidslinje över INA:s historia². Tidslinjen strukturerades för att lyfta fram betydelsefulla milstolpar och projekt, vilket ger oss en kronologisk överblick av

¹ Kunskapsbanken återfinns här: <https://www.miun.se/Forskning/forskningsprojekt/avslutade-forskningsprojekt/integrationsnatverket-i-vasternorrland-under-40-ar/ina-vasternorrland/>

² Tidslinjen finns att ta del av i sin helhet här: <https://www.miun.se/Forskning/forskningsprojekt/avslutade-forskningsprojekt/integrationsnatverket-i-vasternorrland-under-40-ar/ina-vasternorrland/>

hur nätverkets arbete utvecklats och vilka initiativ som präglat dess verksamhet (Punjani m.fl., 2023).

Frågan om informanternas kontakt med andra ingående aktörer i nätverket har också gjort det möjligt för oss att genomföra en nätverksanalys som karaktäriserar nätverket (Kapucu m.fl., 2017). Denna redovisas i ett separat kapitel i rapporten.

Slutligen så hämtade vi även statistik från SCB för att komplettera analysen och den historiska tillbakablicken med statistiska mått över hur inflyttningar och utflyttningar av utrikesfödda sett ut i Västernorrland över tid, befolkningssammansättningen i länet respektive de nyanländas etablering i länet. Det ger oss sammantaget en mer komplett bild av nätverket (Carter m.fl., 2014; Patton, 1999).

Integrationsnätverket Västernorrland – en redogörelse

INA fungerar som ett regionalt nätverk där kommuner, Länsstyrelsen och ibland andra aktörer som myndigheter och civilsamhället samlas för att koordinera och underlätta mottagande och integrationsinsatser i Västernorrlands län. Arbetet har organiserats genom regelbundna möten där information om regelverk, finansieringsmöjligheter och nationella beslut sprids, ofta med Länsstyrelsen och Migrationsverket som centrala aktörer för att förmedla information (Informant 3). Samarbetet har därtill innefattat erfarenhetsutbyte mellan kommunerna, där de kunnat dela lösningar på praktiska utmaningar och koordinera insatser (Informant 7). Sammantaget har alltså nätverket fungerat som en plattform för informationsspridning, erfarenhetsutbyte och samverkan, och har genom åren anpassat sig till såväl politiska förändringar som varierande migrationsströmmar och lokala utmaningar (Informant 9).

Samtidigt har INA har en lång historia som sträcker sig tillbaka till mitten av 1980-talet, en period som sammanfaller med att svenska kommuner började ta emot flyktingar i större skala. En genomgång av policyförändringar som påverkat den lokala nivån kan ses i Hudson et al (2021). Under den tiden fanns inga etablerade riktlinjer eller strukturer för hur flyktingmottagandet skulle organiseras, vilket innebar att varje kommun själv behövde skapa sina egna rutiner. Det var i detta sammanhang som nätverket tog form som ett sätt för kommunerna att stötta

varandra och utveckla gemensamma arbetssätt (Informant 1). Under denna tid var nätverket ett informellt forum där kommunerna kunde dela erfarenheter och hantera de praktiska utmaningar som uppstod i vardagen, utan en fast struktur eller nationellt stöd (Informant 1). Träffarna fokuserade på att diskutera vardagliga svårigheter och INA beskrevs som en lös sammanslutning där kommunerna, som en kommunrepresentant som var med från starten uttrycker det: "lärde sig av varandra, men var och en ändå fick skapa sin egen verklighet" (Informant 1).

Under 1990-talet fortsatte nätverket i denna anda, med erfarenhetsutbyte som huvudsaklig funktion, men utan större samarbetsprojekt eller en enhetlig organisation. Detta speglar en period av självständigt arbete bland kommunerna, där INA fungerade som ett stöd snarare än en styrande kraft (Informant 1).

Vid millennieskiftet började INA utvecklas mot en mer organiserad form, mycket tack vare Länsstyrelsens ökade engagemang och tillgång till statliga resurser. 2003 tecknades en regional överenskommelse för integration i Västernorrland, något som gav en mer formaliserad grund för det fortsatta arbetet. Detta partnerskap samlade initialt 13 deltagande verksamheter men växte successivt och innefattade utöver kommuner och berörda myndigheter också representanter från förenings- och näringsliv. I samband med detta fick också Länsstyrelsen en koordinerande roll för det fortsatta arbetet (Informant 8). Införandet av §37-medel 2007 och Länsstyrelsens formella uppdrag inom integrationsarbetet markerade en viktig fas i utvecklandet av nätverket. Detta anslag ges till kommuner för insatser som syftar till att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet. Till skillnad från andra län har dessa medel i Västernorrland utlysts inom ramen för INA i och med att ett fungerande nätverk redan har existerat. Det har möjliggjort en tydligare struktur och samordning och har inneburit att konstellationen som står bakom nätverket har tilldelats medel för sin vidareutveckling (Informant 9; Informant 1). År 2009 formaliserades nätverket ytterligare genom stöd från Migrationsverkets strukturella medel. INA bestod då av företrädare från kommunernas integrationsenheter och Länsstyrelsen, med uppdraget att främja erfarenhetsutbyte, kompetensutveckling och samarbete med aktörer som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket (Västernorrland är Överens). Denna period visar hur INA gick från ett informellt nätverk till en institutionaliserad organisation med ett tydligt regionalt mandat.

Under 2010-talet växte INA:s betydelse i takt med stora samhällsförändringar. Införandet av Etableringsreformen 2010, där Arbetsförmedlingen tog över ansvaret för nyanländas etablering, förstärkte behovet av INA som ett forum för samverkan mellan kommuner och andra aktörer (Informant 2). År 2011 blev Västernorrland det första länet i Sverige där alla kommuner hade avtal om att ta emot ensamkommande barn, vilket visar på nätverkets förmåga att samordna länsövergripande insatser (Informant 9).

Flyktingkrisen 2015–2016, då över 8 000 asylsökande anlände till länet 2016, blev en avgörande period. I samband med detta genomfördes flera lagstiftningsförändringar, däribland införandet av bosättningslagen som innebar en centralisering av bosättningen av nyanlända, där kommunerna nu blev tilldelade individer att bosätta (Lidén & Nyhlén, 2022). Genom INA intensifierade Länsstyrelsen och kommunerna sitt arbete för att koordinera mottagande och integration, och fungerade därmed som en central plattform för att hantera krisen (Informant 9; Informant 7). År 2015 etablerades Politikerplattformen, kopplad till INA, för att engagera politiker på hög nivå i integrationsfrågor, vilket breddade nätverkets inflytande (Informant 9). År 2017 tillkom ytterligare en reform *tidiga insatser för asylsökande* (TIA) vilket innebar att Länsstyrelsen erhöll statliga medel att fördela till aktörer med insatser för asylsökande. Västernorrland har, i jämförelser med andra län i landet, legat högt i att lyckas omvandla sådana medel till faktiska aktiviteter för asylsökande. Inom ramen för dessa insatser inkluderas också skyddsbehövande från Ukraina under massflyktsdirektivet (Informant 9). Denna period som sammanfaller med Rysslands anfallskrig mot Ukraina präglas av en expansion och en mer strategisk roll för INA, samtidigt som ett parallellt nätverk för integrationshandläggare (INH) etablerades.

INH har blivit ett gott exempel på ett framgångsrikt samarbete, enligt kommunernas bedömning. Genom detta nätverk har man kunnat utveckla en gemensam plan för mottagande av nyanlända, vilket inkluderar inledande information om viktiga aspekter som bostäder och andra grundläggande behov vid ankomst till Sverige. Denna plan har resulterat i ett standardiserat informationspaket för hela Västernorrland, även om det naturligtvis finns vissa lokala variationer anpassade efter specifika behov i olika kommuner (Informant 7).

På 2020-talet har INA behövt anpassa sitt arbete utefter ett minskat flyktingmottagande och nya samhällsbehov. Efter flyktingkrisen minskade antalet nyanlända, vilket påverkade nätverkets aktiviteter, men det har behållit sin funktion som en stabil plattform för samverkan och informations spridning (Informant 4). År 2022, efter Rysslands invasion av Ukraina, enades kommunerna i INA om en gemensam policy för bosättning av ukrainska flyktingar, vilket visar på dess förmåga att snabbt reagera på aktuella händelser (Informant 7). Nätverkets medlemmar har också anpassat sina möten efter behov och världsläge, med både fysiska och digitala träffar, vilket understryker dess flexibilitet (Informant 7). Samtidigt har diskussioner om INA:s framtid intensifierats, med förslag på att stärka kopplingen till andra regionala samverkansforum, som arbetsmarknads- och näringslivsnätverk (Informant 3). Denna period handlar om att balansera kontinuitet med nya möjligheter. Nätverkets sammansättning ändras också p.g.a. en generationsväxling där flera av de äldre deltagande tjänstepersonerna lämnar sitt yrkesverksamma liv. Mot bakgrund av detta och hur omvärlden och politikområdet ändras anger nätverkets medlemmar behov av att anpassa och ställa om sitt framtida arbete (Samverkan, strukturer och beredskap inom integrationsnätverket för ansvariga INA, §37, 2024).

En avslutande nulägesbeskrivning kan fånga ett antal karaktäriserande drag. Nätverket har en platt struktur utan strikt hierarki, där kommunerna samverkar på lika villkor och där Länsstyrelsen fungerar som en samlande kraft (Informant 9). Arbetet har anpassats efter behov, numera med flexibla mötesformer – både fysiska och digitala – och en förmåga att reagera på aktuella händelser, som att ta fram gemensamma policys för nya flyktinggrupper (Informant 7). I dag fungerar INA både som en informationskanal och en plattform för att bygga kontakter mellan aktörer, även om fokus ibland har skiftat från praktiskt utbyte till mer strategiska diskussioner (Informant 3).

Kronologisk redogörelse av centrala initiativ och projekt

I följande kapitel ges en kronologisk samt tematisk redogörelse för de initiativ och projekt som vi uppfattat som särskilt tongivande i Västernorrlands län med början från 1985. Redogörelsen skiljer på initiativ och projekt som vi uppfattar som lokalt drivna av enskilda kommuner respektive sådana som har innefattat flera

kommuner. Tematiskt har ambitionen varit att presentera näraliggande initiativ och projekt på ett samlat sätt.

1985-1995

Denna tidsperiod präglas av omskakande internationella händelser såsom Berlinmurens fall, Sovjetunionens kollaps och de Jugoslaviska krigen. Detta resulterade i flyktingströmmar som nådde Västernorrland. I inventeringen av initiativ och projekt har det, p.g.a. den långa tidsperiod som förlöpt, varit svårt att ge en lika heltäckande bild av arbetet längre tillbaka som under perioder närmare i tid. Ett antal centrala exempel kan trots det presenteras.

På kommunal nivå:

Sundsvall introducerade 1992 den så kallade **medborgarceremonin**, ett årligt evenemang som genomförs den 6 juni på nationaldagen i stadshuset för att fira nya svenska medborgare. Ceremonin välkomnar personer med varierande bakgrund, inklusive flyktingar, nordbor som bott länge i Sverige, anknytningsinvandrare – ofta gifta med svenskar – samt adoptivbarn. Sedan starten har antalet nya medborgare i Sundsvall varje år varierat kraftigt. Dessa svängningar kan kopplas till faktorer som förändringar i flyktingmottagande, drivet av konflikter i världen, samt skiftande lagstiftning och rutiner kring anhöriginvandring och medborgarskap. Gemensamt för de vuxna deltagarna är att de aktivt ansökt om svenskt medborgarskap. Sundsvalls initiativ föregick den nationella introduktionen av medborgarceremonier i Sverige, som började år 2001, och har sedan dess etablerat sig som en betydelsefull tradition för att uppmärksamma och integrera nya medborgare (Informant 2). I dag avsätter staten fem miljoner kronor per år för medborgarskapsceremonier och varje kommun får fördelning i förhållande till antalet kommuninvånare (*Medborgarskapsceremonier, 2024.*).

På regional nivå:

År 1990 initierade arbetsmarknadsutbildningen (AMU) i Sundsvall en kombinerad yrkes- och språkutbildning för invandrare, senare känd som **Sundsvallsmodellen**. Denna modell, som var den första i sitt slag, integrerade språkundervisning med yrkesutbildning för att snabbt få ut invandrare på arbetsmarknaden. Syftet var att deltagarna efter åtta månader skulle behärska både svenska och ett nytt yrke. Enligt invandrarbyrån ledde projektet till en

markant minskning av socialbidrag till invandrare med 85 procent, vilket visade på dess framgång i att främja självförsörjning. Efter starten i Sundsvall 1990 spreds tankesättet kring Sundsvallsmodellen till andra närliggande kommuner, däribland Kramfors, där liknande försök inleddes med kombinationer av praktik och språkundervisning. Modellen blev därmed en förebild för integrationssatsningar i regionen (TT 1990-03-21, Informant 2).

1996-2005

Som en konsekvens av terroristattacker mot USA 2001 påbörjades ett internationellt krig mot terrorism som innebar militära konflikter i Afghanistan och Irak. Konsekvenserna av detta var betydande internationella flyktingströmmar som också kom att nå Västernorrland. Den stora EU-utvidgningen 2004 med 10 nya medlemsstater skapade också ökad rörelse i Europa. I Västernorrland bedrevs under perioden ett antal viktiga initiativ och projekt såväl på kommunal som på regional nivå.

På kommunal nivå:

1996 påbörjades projektet **FEIA** i Örnsköldsvik med syfte att öka deltagande invandrades kunskaper i svenska språket. Projektet har i sig haft en innovativ konstruktion då de deltagande invandrarna med begränsad utbildningsnivå har haft långtidsarbetslösa svenskfödda individer som språkhandledare. Genomgående har praktiska inslag genomsyrat arbetet där auktoriserade yrkesmän har stått för utbildning i vissa hantverksyrken (exempelvis snickeri och sömnad), något som har kompletterats med studiebesök. Projektet har bedrivits som ett samarbetsprojekt där Örnsköldsviks kommun, Arbetsförmedlingen/AMI samt Pingst- och Elimkyrkan har ingått. Arbetet för deltagarna har fallit ut väl med stärkt språklig förmåga och ökade erfarenheter av praktiskt arbete. Samtidigt har vissa konflikter existerat i styrningen av projektet mellan de inblandade aktörerna. Det ledde till att projektet avslutades i förtid (Slutrapport av FEIA, 1997).

I augusti 2000 invigdes ett **lokalt resurscentrum** för integration, mångfald och demokrati i Härnösand, ett projekt som drevs av Internationella klubben och Fem i tolv i Härnösand. Initiativet finansierades av Integrationsverket och varade i två år under ledning av Anders Bergman, en välkänd radioröst från Radio Västernorrland. Bergman beskrev sin roll som en "vänlig blåslampa" i dessa frågor, enligt ett uttalande till TT (2000-07-13). Resurscentrumet syftade till att förebygga

och motverka främlingsfientlighet, rasism och diskriminering genom att främja integration och mångfald i lokalsamhället. Projektet blev ett viktigt bidrag till att stärka demokratiska värderingar och social sammanhållning i regionen under sin verksamma tid (Informant 6).

På regional nivå:

År 2002 startade ett **projekt om mångfaldsarbete i Västernorrland**. Projektet var en förstudie som genomfördes av Länsstyrelsen i Västernorrland och finansierades med strukturfondsmedel och innebar inrättandet av en tjänst med fokus på integrationsfrågor. Syftet var att kartlägga mångfaldsarbetet i länet för att få en överblick över pågående insatser och inventera vilka behov som fanns för att utveckla ett mångfaldsprogram. Resultaten visade att det i Västernorrland bedrevs ett aktivt mångfaldsarbete på flera håll, med många projekt och verksamheter som samlade betydande erfarenhet. De flesta av dem var dock endast lokalt kända. Studien identifierade också stora skillnader mellan mindre och större kommuner i hur de uppfattade sina möjligheter – både ekonomiskt och resursmässigt – att vidareutveckla integrationsarbetet. Förstudien bidrog därmed med en viktig grund för framtida strategier inom mångfald och integration i regionen (Informant 8).

Ett annat exempel på regionalt integrationsarbete var inrättandet av ett **chefs nätverk** som initierades 2003 som en plattform för kommunala chefer som arbetade med integrationsfrågor i Härnösand och andra kommuner. Nätverket syftade till att stärka samarbetet mellan olika förvaltningar och kommuner, främja erfarenhetsutbyte och skapa utrymme för diskussion om utmaningar och möjligheter inom integrationsarbetet. Genom att samla chefer från olika verksamhetsområden fick man en tydligare överblick över resurser, strategier och policys, vilket var särskilt betydelsefullt under en period då Sverige tog emot många nyanlända. Nätverket underlättade direkt kommunikation med Migrationsverket och andra aktörer, vilket spelade en central roll i att koordinera och besluta om hur nyanlända familjer skulle integreras i samhället. Detta samarbete bidrog till att dela information och resurser, vilket förenklade etableringsprocessen för nyanlända i kommunen. Trots de positiva intentionerna noterades utmaningar som ensamhet i arbetet och begränsade resurser. Ändå bidrog nätverket till en mer samlad och effektiv hantering av integrationsfrågor (Informant 6).

2006-2015

Mot bakgrund av eskalerande konflikter i Nordafrika och Mellanöstern under denna tidsperiod kom Sverige och Västernorrland att ta emot många människor på flykt. Den arabiska våren resulterade i dramatiska politiska transitioner men också inbördeskrig och betydande militära konflikter i Syrien och i Afghanistan. Detta kulminerade i 2015 års flyktingkris där omfattningen av människor på flykt nådde den högsta sedan andra världskriget. I Västernorrland har en rad projekt bedrivits för att möta upp detta behov och de har i viss utsträckning bedrivits på regional nivå.

På kommunal nivå:

I samband med att kommunerna i Sverige övertog ansvaret för **mottagning av ensamkommande barn** var Örnsköldsvik 2006 en av sex kommuner i landet som var först ut med att teckna avtal med Migrationsverket (Informant 5).

Flera kommunprojekt har bedrivits för att stärka vidareutbildningen för nyanlända flyktingar. I Örnsköldsvik sattes integrationsenheten under 2008-2011 **INNAN-projektet** med finansiering från Europeiska flyktingfonden. Projektet hade till mål att utveckla kommunikationsmetoder och distansutbildning för nyanlända flyktingar. Initialt fanns också tankar på ytterligare satsningar som ansågs viktiga särskilt för integration i glesbygd. I praktiken innebar projektet möjligheter att studera svenska på distans samt innefattade en handbok med vägledning och vägledning och samhällsinformation på olika språk. Från 2010 har utlokaliserad distansundervisning och kommunikationsmetodutveckling bedrivits på fyra mindre mötesplatser i kommunen. I allmänhet har projektet gett positiva resultat även om externa faktorer har påverkat såsom finanskrisen och införandet av etableringsreformen som ändrade kommuns ansvar i frågan (Slutrapport, Europeiska Flyktingfonden; ÖA 2012-03-29).

Ett annat exempel med likartade ambitioner var inrättandet av **Sveriges första förberedelseförskola**, vilken startades 2013 i Kramfors under namnet "Lyckan". Syftet var att underlätta integrationen för nyanlända familjer. Initiativet drevs gemensamt av vuxenutbildningen, barn-, kultur- och utbildningsnämnden samt arbetsmarknadsenheten. Projektet riktade sig särskilt till nyanlända mammor och deras barn. Mammorna fick möjlighet att lära sig svenska i en egen avdelning,

medan barnen vistades i en separat förskoleavdelning. Upplägget var flexibelt, vilket innebar att barnen kunde röra sig mellan avdelningarna vid behov, något som skapade en trygg och inkluderande lärmiljö för både barn och föräldrar. Förberedelseförskolan beskrevs som en framgång och fick positiv respons, men avslutades när finansieringen upphörde (TÅ 2013-10-03; Informant 4).

Förstärkta utbildningssatsningar ses också längre fram under tidsperioden, återigen i Örnsköldsviks kommun. Under perioden 2013-2015 bedrevs utökad samhällsorientering i kommunen, samlat inom projektet **SO+**. Finansiering för detta initiativ gavs från Samordningsförbundet i Örnsköldsvik, bestående av Örnsköldsviks kommun, Region Västernorrland, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Förbundet har till uppgift att samordna och finansiera insatser för att främja personer som inte är i arbete. Projektet innebar att den kommunala samhällsorienteringen utvecklades med tre ytterligare block som innefattade orientering inom hälsa, relationer och arbete. Sammantaget uppgick denna utökade satsning till 130 timmar ytterligare utbildning för deltagarna. Utvärderingen av projektet pekar bl.a. på att det har inneburit en klar kvalitetshöjning i undervisningen av samhällsorientering jämfört med det ordinarie upplägget. Projektet gav också andra positiva konsekvenser, som kompetenshöjning för SO-kommunikatörerna (Payoff, Utvidgad Samhällsorientering – SO+, 2017; Utbyggd samhällsorientering SO+, Samordningsförbundet Örnsköldsvik; Informant 5).

År 2011 introducerades en ny utbildning till **integrationspedagog** i Sollefteå, en yrkesinriktad utbildning inom Yrkehögskolan som syftade till att utrusta vuxna med kunskaper om andra kulturer och förbereda dem för arbete inom integration. Särskilt fokus låg på att stödja mottagandet av nyanlända flyktingar. Utbildningen var en del av Sollefteås breda utbud av utbildningsmöjligheter för vuxna och framhölls som ett nytt och betydelsefullt alternativ. För deltagare över 26 år erbjöds en höjd bidragsdel, vilket underlättade finansieringen och gjorde utbildningen mer tillgänglig. Sollefteå hade därmed satsat resurser på att ge vuxna en konkret väg till att bli integrationspedagoger, en roll som bidrog med viktig kompetens till integrationsarbetet i regionen (Informant 1, TÅ 2011-02-03).

Det så kallade flyktingrådet utgjorde från 2015 en viktig plattform för utbyte och samverkan mellan Kramfors kommun och civilsamhället, med särskilt fokus på

flyktingar och integration. Genom flyktingrådet skapades en arena där kommunala aktörer och representanter från olika organisationer kunde diskutera aktuella frågor, dela erfarenheter och samordna insatser för att stärka stödet till flyktingar i deras integrationsprocess. Rådet fungerade som en central kontaktpunkt för att identifiera behov och utmaningar, samt utveckla strategier för att möta dessa på ett effektivt och inkluderande sätt. Genom detta arbete kunde insatser riktas mer träffsäkert och bidra till en långsiktigt hållbar integration i kommunen (Informant 4 kommun).

Integrationstorget i Sundsvall initierades 2015 för att underlätta för nyanlända genom att samla viktiga myndigheter och organisationer på ett och samma ställe. På torget samverkade bland annat Arbetsförmedlingen, Migrationsverket, Skatteverket, Försäkringskassan samt kommunens socialtjänst och regionen, för att skapa en mer sammanhållen och effektiv vägledning för nyanlända i deras etablering i samhället. Genom detta samarbete blev det enklare för nyanlända att få hjälp med olika aspekter, från arbete och bostad till socialt stöd och ekonomisk trygghet. År 2017 fick projektet ett ekonomiskt tillskott på 150 000 kronor från länsstyrelsen för att utveckla och stärka arbetet med Integrationstorget. Planen var att flytta torget till arbetsmarknadstorget 2018, vilket skulle möjliggöra ett ännu närmare samarbete med arbetsmarknadsrelaterade insatser och bidra till en effektivare integration på arbetsmarknaden (Informant 2).

På regional nivå:

Samhällsorienteringen (SO) introducerades i Sverige 2010 som en lagstadgad verksamhet enligt lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, med syfte att underlätta nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Verksamheten omfattade vanligtvis 60 timmars undervisning om Sveriges historia, kultur, rättssystem och vardagsliv, och syftade till att ge en grundläggande förståelse för samhället som grund för fortsatt lärande. Informationen erbjöds så tidigt som möjligt efter nyanländas ankomst till kommunen och fungerade som en gemensam bas där kommunernas insatser kompletterades av regioner, statliga myndigheter och andra aktörer. I Västernorrlands län blev SO en central del av integrationsarbetet, där de sju kommunerna utvecklade ett framgångsrikt samarbete för att möta dessa mål.

En viktig milstolpe i länet var därför uppstarten av **Samordnad Samhällsorientering Västernorrland (SOSOV)**, som hade sin bakgrund i en förstudie genomförd av Sundsvalls kommun 2010. Förstudien visade på behovet av en länsgemensam samverkan kring SO och 2011 inleddes projektet med finansiering från §37-medel. Ambitionen var att säkerställa en likvärdig samhällsorientering i samtliga kommuner, erbjuda kommunikatörer vidareutbildning och bygga ett nätverk. Särskilt utbildningsmaterial togs fram för kommunikatörerna. Det tidiga ansvaret för SOSOV kom huvudsakligen att ledas av Örnsköldsviks kommun även om uppdraget var länsgemensamt. Mellan 2012 och 2013 hade ett strukturerat nätverk för kommunikatörer och SO-ansvariga etablerats, stöttat av regelbundna träffar som höll samarbetet levande. Finansiering via §37-medel erhöles årligen mellan 2011 och 2014, och 2016 bedömdes arbetet vara helt implementerat. Under denna period samarbetade Västernorrlands sju kommuner för att erbjuda SO på nyanländas modersmål, vilket bidrog till att modellen uppmärksammades nationellt för sin framgång. Senare, år 2020, tilldelades nya §37-medel för att möta regeringens skärpta krav på SO och för att utveckla fjärrundervisning i samtliga kommuner i länet. Detta projekt nådde också sina mål och stärkte SO-arbetet ytterligare. Samma år blev SOSOV projektpartner i en nationell satsning ledd av Skåne, med en budget på 30 miljoner och projektstart den 16 oktober, för att utveckla en utbildningsplattform – ett samarbete som förstärkte Västernorrlands roll inom området. Trots dessa framgångar minskade mottagandet av nyanlända i länet under flera år, vilket ledde till att SOSOV-projektet avslutades och länsamordnaren avvecklades inför 2024. Arvet från SOSOV lever dock kvar som en modell för effektiv samordning och integration, både lokalt och nationellt (Länsstyrelsen Västernorrland, 2013; Informant 2; Informant 5; *Samhällsorientering för nyanlända*, 2024) .

Ett projekt med syfte att även fånga redan faktiska erfarenheter hos målgruppen initierades 2011 under rubriken **Dolda kunskaper i Västernorrland**, finansierat av Länsstyrelsen och deltagande kommuner, med Sundsvalls kommun som projektledare och med stöd från §37-medel. Syftet var att stärka integrationspedagogers arbete genom att förbättra kommunernas beredskap och mottagningskapacitet för nyanlända, särskilt barn och ungdomar, samt främja samarbete mellan kommunerna. Behovet identifierades i två spår: dels att utveckla gemensamma kartläggnings- och valideringsinstrument, dels att öka

tillgängligheten till stödresurser på modersmålet genom nätbaserade arbetssätt. Projektet adresserade det faktum att nyanlända barn och ungdomar kom med värdefulla erfarenheter, språkkunskaper och ämneskunskaper från tidigare skolgång, finansierad i deras hemländer, vilket krävde bättre metoder för att tas tillvara. För att möta detta utvecklades ett kartläggnings- och valideringsinstrument i matematik, samhällskunskap och svenska genom samarbete mellan vuxenutbildning och modersmålsorganisationer, senare även med skolor i länet. Vuxenutbildningen bidrog med valideringsexpertis, medan modersmålsorganisationerna erbjöd språkkunskaper i 40 språk. Under 2011/2012 testades instrumentet i en pilotstudie med fokus på matematik. Integrationspedagoger utbildades, vilket förbättrade placering av nyanlända elever och stärkte samarbetet mellan kommuner och skolformer. Parallellt utvecklades nätbaserade arbetssätt för att öka tillgång till studiehandledning och läromedel på elevernas modersmål. Ett ESF-finansierat initiativ höjde modersmålslärares digitala kompetens, vilket möjliggjorde webbaserade tjänster och bättre stöd som läxhjälp och validering. Samarbete med lärare och rektorer ledde till ökad måluppfyllelse, fler arbetstillfällen och en strukturerad grund för nyanländas utbildning.

Sundsvall, Timrå och Härnösand ansökte 2012 om medel för att genomföra ett projekt baserat på **suggestopedi**, en metod för språkinlärning som bygger på sinnesupplevelser och varierade aktiviteter. Projektet syftade till att underlätta inlärningen av svenska genom en kombination av rörelse, rollspel, musik, sång, dans och spel. I ett särskilt utformat rum fick deltagarna interagera med olika föremål, uppleva färger och bilder på väggarna samt delta i teaterövningar. Genom denna metod stimulerades flera sinnen samtidigt, vilket skapade en mer engagerande och naturlig språkinlärning. Suggestopedi har länge använts som ett alternativ till traditionell språkundervisning och beskrivs som en metod där inlärningen sker på ett aktivt och lustfyllt sätt. Genom att erbjuda en variation av aktiviteter skapades möjligheter för olika inlärningsstilar, vilket ökade deltagarnas motivation och språkliga framsteg. Metoden uppmärksammades redan 2012 och fortsatte att användas inom projektet i Sundsvall, Timrå och Härnösand under 2025 (Informant 3).

2012 startade ett projekt i Västernorrland för att underlätta för flyktingar att hitta jobb genom en utbildning som **kombinerade yrkesutbildning med svenska**

språkkunskaper, med fokus på integrationspedagogik. Projektet, som involverade länets vuxenutbildningar och Arbetsförmedlingen, syftade till att förbereda nyanlända för yrken med arbetskraftsbrist, såsom restaurang, hotellstädning, handel, skog, röjning, jordbruk, anläggning och omvårdnad. Utbildningen, som erbjöds på heltid, integrerade SFI-undervisning (15 timmar per vecka) med arbetsmarknadsutbildning (25 timmar per vecka) på samma plats och riktade sig till deltagare på SFI-nivå B, C eller D som var inskrivna vid Arbetsförmedlingen. Finansiering söktes med 1,5 miljoner kronor i §37-medel, och modellen byggde på erfarenheter från Gävleborgs län, som varit föregångare i Sverige. Utbildningarna anpassades regionalt: jordbruk och anläggning i Kramfors, hotellstädning i Örnsköldsvik, omvårdnad och lokalvård i Sundsvall, samt skog i Torpshammar, medan inriktningen i Härnösand fortfarande var under utveckling. Integrationspedagogiken i projektet hade som mål att 70 procent av deltagarna skulle få jobb efter avslutade studier, en ambitiös målsättning. Satsningen bedömdes ha hög potential att leda till anställning, särskilt inom bristyrken som jordbruk och trädgårdsanläggning, och förväntades öka möjligheterna för nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden. Genom att kombinera språk och yrkeskunskap påskyndades vägen till arbete, och projektet visade sig vara en framgångsrik modell för integrationsarbete i länet (TÅ 2013-06-10; Länsstyrelsen Västernorrland, 2012).

En andra inriktning bland de länsgemensamma projekten har varit att arbeta för att stärka migranternas hälsa. 2013 gavs Länsstyrelsen i uppdrag, via instruktioner i regleringsbrev, **att kartlägga vilka hälsoinsatser som fanns i länet för flyktingar**. Ett resultat av detta var att: *"det kom fram ett skriande behov av att hantera traumatiska händelser"* (Informant 8). I samarbete med fem av kommunerna i länet arbetades det därefter för att organisera ett stöd för att hantera en sådan problematik. Detta ledde till att Härnösands kommun 2013 tog **initiativ till en kartläggning av behovet av traumastöd** för nyanlända och asylsökande i Västernorrland. Målet var att skapa beredskap och kapacitet att erbjuda stöd till personer med trauman, samt att utveckla samverkan mellan länets kommuner, landstinget och andra relevanta aktörer. Kartläggningen, som genomfördes av Stiftelsen Vårsta Diakoni, visade att psykisk hälsa var avgörande för integration och pekade på stora utbildningsbehov hos personal och volontärer. Utifrån dessa resultat togs ett förslag fram om en mobil traumaverksamhet och grundutbildningar, men

finansieringsansökningar till Flyktingfonden avlogs. I stället användes redan avsatta medel för att genomföra utbildningar under 2014-2015, där 230 personer från 17 olika verksamhetsområden, och 32 samhälls- och hälsokommunikatörer, fick utbildning.

Trots dessa insatser fanns ett kvarstående behov av direkt stöd till traumatiserade nyanlända. 2017 beviljade regeringen två miljoner kronor till Stiftelsen Vårsta Diakoni för att **etablera ett traumacenter**, med ytterligare stöd från Kronprinsens jubileumsfond på 50 000 kronor. Projektet, som löpte från 2017 till 2020, syftade till att bygga upp en traumaverksamhet med särskilt fokus på nyanlända och asylsökande, inklusive barn. Dåvarande folkhälsominister Annika Strandhäll betonade vikten av detta stöd för integrationen i länet. Eftersom närmaste traumacentra fanns i Skellefteå och Uppsala fyllde detta initiativ ett stort behov i Västernorrland. Traumacentret i Härnösand började ta emot patienter 2018 via remisser från primärvården och stärkte den regionala kapaciteten för traumavård. Under projektperioden utvecklades samverkan mellan olika aktörer, vilket ledde till en mer strukturerad och tillgänglig vård för traumatiserade flyktingar i regionen (Intervjuer med Härnösands kommun och Sollefteå, samt TÅ 2013-09-14.)

Ett snarlikt arbete har även skett i ytterligare projekt. Som har framgått har Länsstyrelsen Västernorrland under flera år arbetat tillsammans med olika aktörer inom etableringsarbetet och idéburen verksamhet för att främja hälsa i relation till migration. **Projektet Etablering med hälsoperspektiv**, som pågick mellan 2015 och 2016, syftade till att stärka samverkan och skapa en hälsosam etablering för nyanlända, med särskilt fokus på psykosociala behov och trauman. Länets kommuner satsade i samband med detta också på fördjupad samhällsorientering, där fyra kommuner utökade sina samhällsorienteringstimmar med upp till 174 timmar, vilket var unikt i nationell jämförelse. Därtill deltog länet i ett nationellt utvecklingsprojekt för webbutbildningar för samhälls- och hälsokommunikatörer. Arbetsförmedlingen testade civilsamhällets insatser i etableringsplaner, och landstinget genomförde en projektsatsning för att stärka arbetet med asylsökande och nyanlända, bland annat genom en förstudie om kvinnlig könsstympning. Mittuniversitetet genomförde en vetenskaplig studie om hälsofrämjande faktorer i möten mellan handläggare och nyanlända. Projektet blev också föremål för diskussioner mellan Länsstyrelsen och Stiftelsen Vårsta Diakonigård samt landstingets ledning, där behovet av att utveckla hälsostöd för migranter

identifierades. Ett mål var att klargöra behovet av hälsofrämjande och rehabiliterande insatser för migranter med traumatisk bakgrund och att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan myndigheter (Länsstyrelsen Västernorrland, 2014; Informant 9).

Mångfaldsdagen initierades 2014 i Sundsvall som ett årligt evenemang med syftet att lyfta frågor om mångfald, integration och social hållbarhet som en drivkraft för samhällsutveckling och tillväxt. Evenemanget samlade föreläsare, organisationer och allmänheten för samtal och kunskapsutbyte kring hur inkludering kan stärka både individers och samhällets utveckling. Arrangemanget genomfördes i samverkan mellan Integrationsrådet i Sundsvall, INSAM – nätverket för integrationsfrågor i Västernorrland, Sundsvalls kommun, RF-SISU Västernorrland, GIF Sundsvall, Röda Korset och flera andra aktörer. Under 2018 gästades evenemanget av tidigare stadsrådet Jan Eliasson, vilket bidrog till en ökad uppmärksamhet kring integrationsfrågor på både lokal och nationell nivå. Från 2021 gjordes ett uppehåll i arrangemanget, men 2024 återupptogs Mångfaldsdagen med samma grundläggande målsättning – att skapa en plattform för diskussioner och insatser som främjar ett mer inkluderande och sammanhållet samhälle (Informant 2).

2016-2024

Den avslutande tidsperioden inleds med hanterandet av konsekvenserna av flyktingkrisen, något som skapade stor belastning på kommuner och myndigheter. Samtidigt följde en radikal omläggning av svensk migrationspolitisk som fortfarande pågår. Covid-19 pandemin påverkade naturligtvis också möjligheten att bedriva en framgångsrik integrationspolitik. I samband med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 bestämde EU:s medlemsstater att ge tillfälligt skydd för personer från Ukraina. Många från landet har därefter tagits emot i Sverige och i Västernorrland. Sammantaget har det bedrivits en rad projekt av olika karaktär på såväl kommunal som regional nivå.

På kommunal nivå:

Flera projekt inom området har arbetat aktivt för att skapa en meningsfull vardag för nyanlända som tagits emot i kommunerna. **Projektet Naturrik Svenska** startade 2016 i Timrå kommun i samarbete med Storöringens fiskeklubb och beviljades 128 000 kronor i bidrag för att sprida kunskap om allemansrätten till

nyanlända. Syftet med projektet var att kombinera språkinlärning med naturskydd och utomhusaktiviteter för att stimulera intresse och engagemang bland deltagarna. Genom produktionen av en introduktionsfilm och böcker fick deltagarna möjlighet att lära sig om allemansrätten, djur och natur på ett konkret och lärorikt sätt. Fiskeklubben undervisade om allemansrättens regler och förmedlade kunskap om hur man på ett hållbart sätt kan använda naturens resurser. Deltagarna visade stort intresse för projektet och uttryckte att de inte ville åka hem efter sina aktiviteter. Projektet är fortfarande pågående och har genom samarbeten med olika föreningar och initiativ, som Storöringens fiskeklubb, erbjudit nyanlända möjligheten att delta i miljöorienterade aktiviteter. Detta har inte bara främjat språkinlärning utan också bidragit till ökad förståelse för svensk natur och kultur, vilket har stärkt deltagarnas integration i samhället (Informant 3).

Ett likartat exempel återfinns i Örnsköldsviks kommun som under 2016-2018 bedrev projektet **Kontaktskapande verksamhet** med finansiering av §37a-medel. Projektet har utgått från kommunens mångkulturella centrum. Olika typer av aktiviteter har bedrivits för att möjliggöra för målgruppen att knyta kontakter och lära sig mer om det svenska samhället. Några exempel är matlagningskurser, kulturfester, utflykter, språkpromenader, cykelkurser, friluftsdagar. Metoden har varit att man i samband med att man utför en aktivitet på ett lättsamt och lärorikt sätt samtidigt kan lära känna nya människor där alla aktiviteter har inbegripet samverkan med civilsamhället. Inriktningen har särskilt varit mot kvinnor då det är en grupp i samhället som generellt sett varit svårare att nå (Länsstyrelsen Västernorrland 2016, 2016).

Även i Sundsvalls kommun har projekt av den karaktären pågått. Mellan 2016 och 2019 genomfördes projektet **Bredsands Brobyggare** vid Bredsands skola i Sundsvall, med fokus på att stärka integrationspedagogers arbete för att öka måluppfyllelsen och språkförståelsen hos somalisktalande barn i förskola och skola. Projektet blev mycket lyckat och visade betydande samhällsvinster, vilket ledde till att **Sundsvalls Brobyggare** startades 2022 som en uppskalning av verksamheten. I det nya projektet engagerades integrationspedagoger i form av fyra brobyggare – två somalisktalande och två arabisktalande – som fördelade sin tid mellan S:t Olofsskolan, Bredsands skola, Ljustadalens skola, Gångvikens skola och Hellbergsskolan. Syftet var att höja elevernas måluppfyllelse och ge föräldrar

verktyg för att stötta sina barn både känslomässigt och i skolarbetet. Verksamheten omfattade aktiviteter som läxhjälp i samarbete med elever, lärare och föräldrar, stöd vid inskolning, relationsskapande arbete och att fungera som en länk mellan föräldrar och offentliga verksamheter som skola, förskola, socialtjänst, fältassistenter, fritidsgårdar, polis samt hälso- och sjukvård. År 2023 bestod teamet av fyra brobyggare, och planer fanns på att eventuellt anställa en romsk brobyggare. Projektet fick uppmärksamhet genom ett besök från Socialdepartementet och bidrog till att stärka integrationen i Sundsvalls skolor (Informant 2; Sundsvalls kommun, 2024; INA, 2023).

Ett antal initiativ har också riktats mot anställda i kommunerna för att säkerställa att de har rätt förutsättningar för att bistå nyanlända flyktingar. 2018 beviljades exempelvis Sundsvalls kommun ESF-medel för projektet **Baspaket språk och integration**, som pågick fram till juni 2020. Projektets huvudsakliga mål var att förbättra kommunens service och stöd till nyanlända genom att erbjuda kommunens medarbetare utbildning i ämnen som rör integrationsprocessen, språk, mänskliga rättigheter, diskriminering och integration. Genom att höja medarbetarnas kunskap och förståelse för nyanländas behov, syftade projektet till att göra kommunens tjänster mer anpassade och tillgängliga för denna grupp. Sex förvaltningar och 1236 medarbetare deltog i totalt 31 utbildningsaktiviteter. Ett viktigt resultat av projektet var också etableringen av Valinfo, en tjänst riktad till utlandsfödda, för att ytterligare underlätta deras integration i samhället (Informant 2; ESF, 2020).

Ett liknande exempel är de båda projekt som 2023 och 2024 bedrevs utifrån rubriken **Jämställd Inkludering** och uppföljningsprojektet **Jämställd Inkludering 2.0** i Timrå kommun, med fokus på att stärka integrationspedagogers arbete för utrikesfödda, språksvaga och analfabeter – särskilt kvinnor – som efter lång tid i Sverige ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Genom djupintervjuer under 2023 kartlades de svårigheter dessa individer mötte. Frågebatteriet utformades i samarbete med forskare vid Mittuniversitetet och syftet var att identifiera faktorer som påverkade tiden till hållbar försörjning för att förbättra arbetssättet. År 2024 utvecklades **Jämställd Inkludering 2.0** för att testa ett utökat, individanpassat arbetssätt som skulle minska utanförskap i språk, jobb och samhälle genom sömlösa överföringar mellan SFI, etableringsinsatser, Arbetsförmedlingen, försörjningsstöd, Kompetenscenter och vården. Integrationspedagogerna i

projekten erbjöd flexibelt stöd baserat på individuella behov, såsom jobbsökande, CV-hjälp, vårdkontakter eller aktivitetsrapportering, och mötte deltagarna på platser som Kompetenscenter, SFI eller i hemmet. Fokus låg på kvinnor med bristande skolbakgrund, där 26 erbjöds insatser under 2024 och 14 tackade ja, med stödplaner utformade via samtal – oftast med telefontolk – för att säkerställa dialog på modersmålet. Projekten fungerade som en "förlängd språkarm" för att överbrygga hinder i kontakter med myndigheter och vård, samt stärkte digital kompetens för att motverka diskriminering och tillgängliggöra stöd på lika villkor. Samverkan mellan SFI/Vuxenutbildningen, Enheten för hållbar försörjning och andra aktörer förstärktes för att coacha målgruppen mot försörjning, med särskild uppmärksamhet på anhöriginvandrade kvinnor i utsatta situationer, där beroende av mäns försörjning och osäkra uppehållstillstånd ökade deras sårbarhet. Genom att begränsa antalet handläggare, arbeta kontinuerligt, fokusera på helheten och tro på individernas potential underlättades deras väg mot arbetsmarknaden och samhällsinkludering (Timrå Kommun, 2024, Informant 3; Länsstyrelsen Västernorrland, 2024a).

Projektet **Boende, Integration och Arbete (BIA)**, som bedrevs av Timrå kommun, Timråbo och Mittuniversitetet mellan 2019 och 2022, syftade till att beskriva och analysera befintliga integrationsprocesser i bostadsområdet Tallnäs samt undersöka arbetsgivarperspektivet. Boende och arbete är avgörande faktorer för att bli en del av samhället, särskilt för den som flyttar till Sverige från ett annat land. Tallnäs i Timrå är ett bostadsområde där många utrikesfödda bor och genom projektet har forskare från Mittuniversitetet studerat området för att hitta vägar som kan underlätta integrationen. Inom projektet har forskarna undersökt aktiviteter som redan pågår för att identifiera utvecklingsmöjligheter. De har även samtalat med både utrikesfödda Tallnäsbor och arbetsgivare i regionen samt genomfört en enkätstudie riktad till boende i området. Resultaten visar att integrationsfrämjande insatser kan samordnas bättre, att utbyte med näraliggande områden är viktigt för integrationen samt att en övergripande plan för bostadsområdet bör tas fram (Slutrapport Boende, Integration och Arbete, 2022; Boende, integration och arbete Redovisning av enkätstudie 2021; Informant 3).

Våren 2022, i samband med krigets utbrott i Ukraina, inledde Sundsvalls kommun förberedelser för att ta emot flyktingar genom att organisera **flykting- och evakueringsboenden**. Integrationspedagogerna fick en central roll i att stödja

denna mottagningsprocess, där boendena utformades för att erbjuda en första trygg plats för nyanlända. Sundsvalls kommun skiljde sig åt från andra kommuner genom att proaktivt ordna dessa boendelösningar, medan det noterades att liknande insatser saknades på andra håll. Arbetet syftade till att underlätta en snabb och strukturerad integration av flyktingarna i samhället, och Sundsvalls insats blev ett exempel på effektiv beredskap i en akut situation (Informant 2; Länsstyrelsen Västernorrland, 2024b).

På regional nivå:

Ett antal projekt under tidsperioden har haft inriktning mot arbetsgivare och deras roll i underlättandet av nyanländas integration. **Projektet Integration och tillväxt** startade 2016 för att bättre utnyttja nyanländas kompetens och öka arbetsgivarnas anställningsvilja. Initiativet växte fram mot bakgrund av en tilltagande inflyttning av högutbildade utrikes födda. Trots detta tog etableringen på arbetsmarknaden i genomsnitt 5-10 år, särskilt långsamt för kvinnor. Projektet tog sig an flera nyckelutmaningar. Det skapade nya mötesplatser för att bryta den svenska arbetsmarknadens kontaktkrytningar som ofta exkluderade nyanlända. Små och medelstora företag fick stöd för att hantera de administrativa utmaningarna med anställningar. Projektet stödde även nyanlända entreprenörer och samarbetade med ESF-projektet Etablera för att utbilda arbetsgivare i mångfald och handledning. Genom dessa insatser strävade projektet efter att snabba på arbetsmarknadsintegrationen samtidigt som regionen kunde dra nytta av den outnyttjade kompetensen (Länsstyrelsen Västernorrland, 2016a).

Ett projekt med likartad tematik bedrevs mellan 2020 och 2021 med namnet **Hållbar kompetensförsörjning, mångfald på arbetsmarknaden och inkluderande arbetsgivare i Västernorrland**. Det leddes av Timrå kommun i Västernorrland och målet var att stärka integrationspedagogers arbete genom att utveckla metoder och verktyg för att föra konstruktiva samtal med arbetsgivare om mångfaldens positiva effekter. Projektet syftade till att främja en attitydförändring och visa på tillväxtpotentialen i en mer inkluderande arbetsmarknad, särskilt viktigt då Västernorrland låg efter i anställning av nyanlända jämfört med andra regioner. Genom dialoger med arbetsgivare och arbetsmarknadsaktörer kartlades hinder och möjligheter kring arbetslösheten bland utrikes födda. Projektet resulterade i en rapport, dokumentation och ett dialogunderlag för kommunerna, respektive länsdialoger som ökade

medvetenheten om mångfaldens betydelse för regional tillväxt. Arbetsgivare visade öppenhet för mångfald, men pekade på okunskap och tidsbrist som utmaningar. Integrationspedagogernas roll lyftes som central för att snabba på etableringen, med betoning på att kommuner och näringsliv behöver samverka kontinuerligt. Slutsatsen var att ökad delaktighet och bättre samarbeten kunde leda till ett tryggare län med lägre arbetslöshet bland utrikes födda (Länsstyrelsen Västernorrland, 2021).

Ett par projekt har i stället koncentrerats till bostadssituationen för nyanlända som i efterdyningarna av flyktingkrisen kommit att bli alltmer besvärlig. 2017 startade det länsövergripande projekt **Bostäder för nyanlända i Västernorrland** där Ånge kommun var projektägare och ansvarade för arbetet med att undersöka bostadssituationen för nyanlända i Västernorrland. Projektet fokuserade på att förstå hur man skriver kontrakt på ett korrekt sätt och klargöra allmännyttans roll i samband med nyanländas bostadssituationer. Syftet var att underlätta boendesituationerna för nyanlända i kommunen och länet. Genom projektet ville man kartlägga privata hyresvärdar och finna gemensamma metoder för att kunna sluta avtal mellan kommuner, hyresvärdar och nyanlända. Med den nya bostättningslagen (2016) ökade behovet av bostäder samtidigt som marknaden var ansträngd. Projektet syftade till att kartlägga lediga hyresbostäder, utveckla standardavtal mellan hyresvärdar, kommuner och nyanlända, samt skapa gemensamma metoder för hela länet. Målet var att förenkla processen och främja etablering. Ånge kommun koordinerade arbetet med stöd från övriga kommuner, som bidrog med information och lokal kunskap. Projektet var ett direkt svar på de utmaningar som uppstått efter de stora flyktingströmmarna och syftade till att skapa mer hållbara lösningar för bostadsförsörjning (Informant 7; Informant 1; Länsstyrelsen Västernorrland, 2018a).

Ett annat exempel är utvecklandet av **en gemensam policy för bostäder** riktad till nyanlända från Ukraina, med Ånge kommun som initiativtagare. Policyn syftade till att säkerställa en likvärdig boendeupplevelse för alla, oavsett om de bosatte sig i Ånge, Kramfors, Sollefteå eller Sundsvall, genom att fastställa enhetliga standarder för möblering och boendekvalitet. Målet var att undvika skillnader i boendesituationen mellan kommunerna och skapa en rättvis och sammanhållen mottagandeprocess, där bostäder i exempelvis Sundsvall och Kramfors uppfyllde samma krav. Integrationspedagogerna fick en viktig roll i att stödja denna process,

där tydliga riktlinjer för möbler och andra boendeaspekter underlättade en transparent och effektiv bostadsfördelning. Detta initiativ blev ett positivt exempel på kommunal samverkan för att hantera mottagandet av ukrainska flyktingar, och genom att erbjuda en enhetlig grund bidrog policyn till att underlätta integrationen och främja nyanländas anpassning och trivsel i det svenska samhället (Informant 7).

Därtill har centrala initiativ och projekt av annan karaktär bedrivits. **Projektet Språkvän** i Sundsvall startade 2016 med syftet att främja integration genom att matcha nyanlända med svensktalande personer för språkträning och kulturellt utbyte i informella sammanhang. Initiativet, som är en del av ett nationellt projekt som började i Eskilstuna 2006, fick snabbt stort genomslag i Sundsvall, där över 700 personer anmälde sig 2017. Projektet gav möjlighet för deltagarna att träffas och prata, ofta över fika eller vid andra aktiviteter. Alla som talade svenska kunde delta efter att ha gått en introduktionsträff. Genom dessa möten skapades vänskapsband som underlättade nyanländas etablering i samhället och bidrog till en ökad känsla av gemenskap. För att engagera fler personer organiserades språkvänsstafetter där priser delades ut till det företag som lyckades få flest språkvänner. Flera företag deltog aktivt i stafetten för att öka antalet deltagare. 2019 utökades projektet till att även omfatta Timrå. Tyvärr lades språkvänsverksamheten i Sundsvall ned samma år, som en följd av kommunens besparingskrav på 300 miljoner kronor (Informant 2; ST 2015-09-15). Motsvarande initiativ har genomförts på flera håll i länet.

Make Sense var ett projekt som startade 2016 och riktade sig mot EU-migranter. Syftet var att främja social inkludering och ökad egenmakt för EU-medborgare som levde i social och ekonomisk utsatthet. Genom samarbete med frivilligorganisationer och kommunerna etablerades mötesplatser i Umeå, Örnsköldsvik och Sundsvall, med målet att sprida arbetet till andra kommuner. Projektet pågick mellan oktober 2016 och december 2018 och finansierades av FEAD (Fund for European Aid to the Most Deprived). Det inleddes med en omfattande behovskartläggning i början av 2016, där ett nittiototal utsatta EU-medborgare på de tre orterna intervjuades för att identifiera deras behov. Dessa behov låg sedan till grund för projektets insatser. Från våren 2016 drev projektet mötesplatser på de tre orterna med fokus på hälsofrämjande och samhällsorienterande insatser. På mötesplatserna arbetade lokala samordnare och

språkkunniga brobyggare med stöd av volontärer. De hälsofrämjande insatserna inkluderade dusch- och tvättmöjligheter samt enklare hälso- och sjukvårdsinformation. Samhällsinformation, alfabetisering och undervisning i lätt svenska erbjöds också som en del av de samhällsorienterande aktiviteterna. Utöver dessa insatser erbjöds individuell rådgivning och stöd vid myndighetskontakter när behov uppstod. Projektet genomförde även uppsökande verksamhet på orterna för att nå ut till fler EU-migranter. Under projektets avslutande fas spreds resultat och erfarenheter till aktörer i norra Sverige för att vidareutveckla och kommunicera det arbete som genomförts (Informant 2; Kommunförbundet Västernorrland, 2022).

Projektet Ett Västernorrland fritt från kvinnlig könsstympning startade 2016 och syftade till att skapa en läns gemensam kunskapsöversikt om omfattningen och behovet av utbildning om kvinnlig könsstympning (FGM). En gemensam projektplan för förebyggande arbete upprättades mellan länets kommuner, landstinget och länsstyrelsen. Projektet syftade också till att sprida information och utbilda personal, nyanlända och ensamkommande ungdomar om mänskliga rättigheter, barnkonventionen och riskerna med FGM. Totalt deltog 300 ungdomar på gymnasiet i 6 kommuner i föreläsningar och fokusgrupper om könsstympning, och insatser riktades även till deltagare i samhällsorienteringskurser (Sundsvalls kommun, 2017).

Pilotprojektet Miljö för alla startade 2016 av landstinget för att hjälpa nyanlända, inklusive asylsökande och flyktingar, att förstå och anpassa sig till det svenska miljösystemet. Ursprungligen utvecklades sex filmer med miljöteman för landstingets personal, men projektet anpassades senare för nyanlända med fokus på praktisk kunskap om avfallshantering, energianvändning och avloppssystem. I samarbete med bostadsbolag som Härnösandshus och Solatum skapades tre nya filmer och utbildningsmaterial. Cirka 25 handledare utbildades för att leda diskussioner efter filmvisningarna på SFI-lektioner och bostadsbolagens möten. En utvärdering planerades efter lanseringen under våren/försommaren. Parallellt drev Kramfors kommun ett liknande projekt med workshops i samarbete med Studieförbundet och folkhögskolan, med fokus på att öka medvetenheten om hållbarhet och integrera nyanlända i miljövänliga aktiviteter (ÖA 2017-03-28; Informant 4).

Projektet **Strategisk kapacitet och beredskap INA**, som genomfördes från 2020 till 2023, syftade till att utveckla den strategiska kapaciteten och beredskapen i viktiga frågor relaterade till integration i länet, för att skapa samordningsvinster och öka kunskapen om hur länet ska hantera de övergripande utmaningar som ständigt uppstår i ett politiskt landskap i förändring. Dessa förändringar sker på nationell, europeisk och global nivå och kräver en gemensam samsyn inom länets kommuner. Projektet syftade till att öka medvetenheten om dessa förändringar och ge ett ökat inflytande i frågor som rör integration och flyktingars situation. Genom att stärka beredskapen och öka kunskapen skulle INA få möjlighet att förklara och förtydliga hur ansvarsfördelningen bör se ut i framtidens kommunala arbete med integration, baserat på resultat från Mottagandeutredningen. Det strategiska arbetet skulle även skapa förutsättningar för en god dialog mellan olika förvaltningar inom kommunal verksamhet som är involverade i integrationsarbetet. Ett konkret exempel som kan nämnas från projektet är en skrivelse som riktades till regeringen med önskan om att justera modellen för tilldelningen av nyanlända till kommunerna. INA påpekade gemensamt att även tillgången till bostäder bör ges vikt i detta. Huvudansvarig för projektet var Sollefteå kommun och det finansierades med §37-medel (Länsstyrelsen Västernorrland, 2018b; Informant 5).

Mellan 2020 och 2024 bedrevs ett projekt som gick under namnet **Ökad integrationssamverkan med minskad målgrupp** i Västernorrlands län, finansierat av §37-medel med Sollefteå kommun som huvudsökande. Projektet syftade till att stärka integrationspedagogers arbete genom strategisk samordning av tre centrala nätverk: INA (Integrationsnätverk för ansvariga), SO-styrgruppen (ansvarig för samhällsorientering) och VIM-FAS (som samordnade civilsamhällets insatser). Behovet av detta samverkansprojekt växte fram under flyktingmottagandet 2015-2017, då länet tog emot ett stort antal asylsökande. Projektet byggde vidare på tidigare §37-satsningar och fokuserade på att skapa mer effektiva arbetssätt genom att utnyttja befintliga resurser på ett optimalt sätt. En viktig del av arbetet var de årliga vårträffarna där strategiska integrationsfrågor diskuterades och prioriterades, följt av uppföljande möten under hösten. Under projektperioden genomfördes flera konkreta insatser. År 2021 arrangerades en utbildning om de nationella målen för integration och hur kommunerna kunde samverka kring dessa. Året därpå sammanställdes en omfattande analys av den

nationella integrationspolitiken, som skulle fungera som underlag för det fortsatta arbetet i länet. Dessa insatser bidrog till en mer samordnad och kunskapsbaserad integrationsverksamhet i Västernorrland (Länsstyrelsen Västernorrland, 2019).

Projektet **Biologdesignern** initierades 2024 i Timrå kommun och expanderade senare till Sundsvall, Ånge och Härnösand, med målet att stärka utrikesfödda på deras väg mot arbetsmarknaden genom integrationspedagogiskt stöd. Metoden, känd som en av Sveriges mest beprövade för att nå arbete eller studier, fokuserade på att låta individer i grupp, tillsammans med integrationspedagoger från Kompetenscenter, utforska sina intressen och möjligheter för att identifiera och förverkliga sitt bästa alternativ på arbetsmarknaden. Programmet löpte över 12 veckor, indelat i två perioder, där deltagarna samarbetade med andra och med arbetsmarknadshandledare. Efter överenskommelse med en arbetsmarknadssamordnare erhöles en inbjudan med schema, och insatsen kunde effektivt kombineras med andra kompetenshöjande åtgärder. Integrationspedagogerna spelade en avgörande roll i att vägleda och stödja utrikesfödda mot en hållbar etablering på arbetsmarknaden i regionen (Informant 3).

Avslutningsvis kan nämnas ett antal initiativ som dels varit viktiga för integrationsarbetet i länet och dels för utvecklingen av INA. Ett antal **studieresor** har genomförts inom ramen för INA för att utforska hur andra länder hanterar integrationsfrågor. Dessa resor har upplevts som både lärorika och nyttiga, och de har gett kommunerna en unik möjlighet att lära av internationella erfarenheter som annars inte hade varit tillgängliga.

Det första besöket ägde rum i Aten 2016 för att undersöka de konsekvenser den stora gruppen asylsökande hade på både statliga organisationer och ideella organisationer (NGO). Året därpå, 2017, gick resan till London för att få inblick i hur Storbritannien hanterade kvotflyktingar inom EU. Under detta besök föreslog både civilsamhället och statliga myndigheter att en framtida resa till Skottland skulle vara värdefull, då landet hade likheter med Västernorrland, särskilt gällande glesbygd, arbetstillfällen och befolkningsflykt till större städer.

2018 genomfördes därför en studieresa till Skottland där deltagarna träffade både NGO:s samt representanter från kommunala och statliga verksamheter i Glasgow och Edinburgh. Även mindre kommuner deltog i samarbetet genom COSLA, en

organisation som representerar Skottlands alla kommuner. Under samma år deltog också några representanter från nätverket i en kunskapsresa till Libanon, anordnad av Region Kronoberg. Detta var särskilt relevant då många av kvotflyktingarna som kommer till Sverige passerar genom Libanon.

Erfarenheterna från dessa studieresor beskrivs av intervjuer med personer som deltog ha haft stor betydelse och flera viktiga lärdomar har integrerats i såväl det kommunala som regionala arbetet (Informant 7, Timrå, Sundsvall; Sollefteå kommun, 2017; Sollefteå kommun, 2018a; Sollefteå kommun, 2018b, Sollefteå kommun, 2019).

Under 2025 bedrivs projektet **Samverkan, strukturer och beredskap inom integrationsnätverket för ansvariga (INA)** i Västernorrland, finansierat av §37-medel med Sollefteå kommun som huvudpartner, för att stärka integrationspedagogers arbete genom två nätverk: Integrationsnätverket för ansvariga (INA) och Integrationsnätverket för handläggare (INH). Projektet syftar till att möta de omfattande förändringar som förväntas i regeringens integrationspolitik, inklusive kravbaserad integration, påskyndade personnummer för massflyktingar och eventuella förlängningar av masskyddsdirektivet för ukrainare inom EU. Dessa förändringar, tillsammans med pågående utredningar och beslut som väntas landa i slutbetänkanden under 2025 och lagförslag mellan hösten 2025 och våren 2026, med implementering 2026–2027, kräver ett strategiskt och operativt arbete fram till minst 2026. Integrationspedagogerna i INA och INH får en nyckelroll i att hantera dessa villkor, som påverkar kommunernas arbete. Nätverken fungerar som plattformar för erfarenhetsutbyte och stöd under en generationsväxling, där INA tar ett övergripande perspektiv och INH fokuserar på direkta insatser gentemot målgruppen. Genom samspel mellan nätverken implementeras strategiska frågor från INA till handläggarna i INH, vilket stärker förmågan att anpassa och effektivisera integrationsarbetet. Projektet främjar också utökad samverkan mellan aktörer, skapar strukturer och ökar kommunernas och regionens kapacitet att ställa om inför kommande förändringar. På så sätt bidrar integrationspedagogerna till en hållbar och sammanhållen integrationsprocess i Västernorrland, redo att möta såväl politiska som praktiska utmaningar under de närmaste åren.

Nätverksanalys

I samband med den genomföra intervjustudien ställdes en fråga till de 13 informanterna om deras kontakter med övriga deltagare i nätverket. Uppmaningen var att rangordna upp till tre stycken baserat på vilka de bedömde sig ha mest kontakt med. I de fall när flera intervjuades samtidigt så fick intervjupersonerna enas om ett gemensamt svar. Det resultat i svar från sammantaget 9 aktörer.

Vid analysen då respondenter från samma organisation gav varierande prioriteringar av aktörer, tillämpades en systematisk metod för att fastställa en samlad rangordning. Denna metod byggde på en kombination av frekvensanalys och beräkning av genomsnittliga rangpositioner.

Först dokumenterades alla nämnda aktörer tillsammans med deras respektive rangpositioner enligt varje respondents svar. Därefter beräknades två nyckelindikatorer för varje aktör: 1) antalet förekomster på varje rangnivå, och 2) den genomsnittliga rangpositionen. Aktörerna viktades sedan baserat på dessa mått, där primär vikt gavs åt frekvensen av högsta rangplaceringar, medan sekundär vikt baserades på den genomsnittliga positionen. Då fler än en person från samma aktör fanns så användes denna princip för att räkna ut en sammanvägd ordning för aktören som helhet.

Se Tabell 1 för ett exempel. Om en aktör förekom tre gånger på första plats och två gånger på andra plats, jämfört med en annan aktör som förekom två gånger på första plats och tre gånger på tredje plats, bedömdes den första aktören som högre prioriterad.

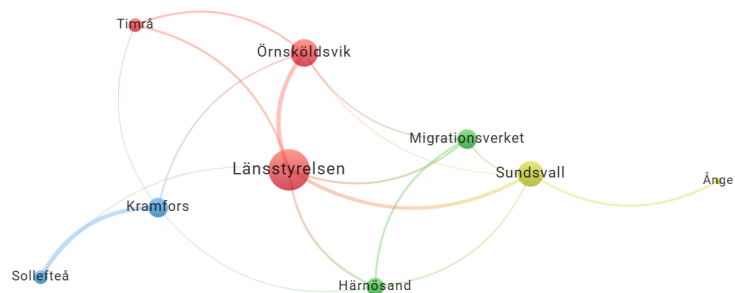
Tabell 1 Exempel på rangordning av aktörerna

Aktör	Förekomster rang 1	Förekomster rang 2	Slutlig prioritet
A	3	2	1
B	2	0	2
C	1	3	3

För att därefter möjliggöra nätverksanalysen så omvandlades även de rangordnade aktörpositionerna till numeriska värden enligt en linjär skala: rang 1 tilldelades värdet 3, rang 2 värdet 2 och rang 3 värdet 1. Denna viktning reflekterade aktörernas relativa betydelse, där högre rangpositioner tillerkändes större analytisk tyngd. Systemet möjliggjorde en beräkning av aggregerade centralmått och säkerställde att aktörer med konsekvent höga placeringar fick större inflytande i nätverksmodellerna.

För att beskriva karaktären på nätverket användes programvaran VOSviewer där analysen beskriver informationen på flera olika sätt. För det första anger storleken på cirklarna hur ofta de omnämns i svaren. För det andra anger linjerna och linjernas storlek vilka verksamheter som är sammanbundna med varandra och hur starka sådana relationer är. Avslutningsvis visar färgkodade kluster sådana aktörer som befinner sig nära varandra, i den bemärkelse att de uttrycker att de ömsesidigt anger att de har kontakter.

Figur 1 Nätverksanalys av vilka inom INA som aktörerna har mest kontakt med



VOSviewer

12
3
5

I Figur 1 presenteras nätverksanalysen. Det framkommer att Länsstyrelsen är den mest centralt placerade verksamheten. Många av de andra deltagarna i nätverket uppger således att de har kontakt med Länsstyrelsen. Sundsvall och Örnsköldsvik är också verksamheter som många av deltagarna i nätverket har kontakt med. Till

viss del finns det geografiska mönster i åskådliggörandet av INA. Sollefteå och Kramfors starka kontakt med varandra är ett sådant exempel. Vad gäller klustringen bör man vara varsam med att låta den leda till alltför definitiva slutsatser, med tanke på det begränsade antalet aktörer som deltar. Ett kluster med Örnsköldsvik, Timrå och Länsstyrelsen framträder emellertid.

Statistiska uppgifter

Statistiska Centralbyrån (SCB) har analyserat hur flyttmönster ser ut bland kommunmottagna nyanlända (SCB, 2020). I analysen studeras huvudsakligen kommunmottagna 2016 och deras situation 2019 men till viss del har även mottagna under 2017-2019 studerats. Det finns ett antal intressanta resultat att notera. Av de som mottogs i en kommun 2016 var 68 procent kvar i kommunen tre år senare. Störst benägenhet att bo kvar i kommunen är de som mottagits som kvotflyktingar. Det finns också skillnader i karaktären på den mottagande kommunen när det gäller nyanländas flyttmönster. Andelen kvarboende är högst för de vars mottagningskommun tillhör gruppen större städer och kommuner nära större stad och lägst i gruppen storstäder och storstadsnära kommuner (SCB, 2020).

Det listas också dramatiska skillnader i landets kommuner när det kommer till variation i benägenheten att bo kvar. I en majoritet av kommunerna, 230 stycken, var intervallet med kvarboende från 2016 till 2019 så stort som mellan 50 till 85 procent. Vad gäller Västernorrlands län har kustkommunerna generellt sett en högre andel som bott kvar än de kommuner som återfinns i länets inre delar (SCB, 2020). De nyanlända som flyttar, rör sig i allmänhet mot större städer och kommuner nära större stad (SCB, 2020).

Flyttmönster och demografisk sammansättning i Västernorrland

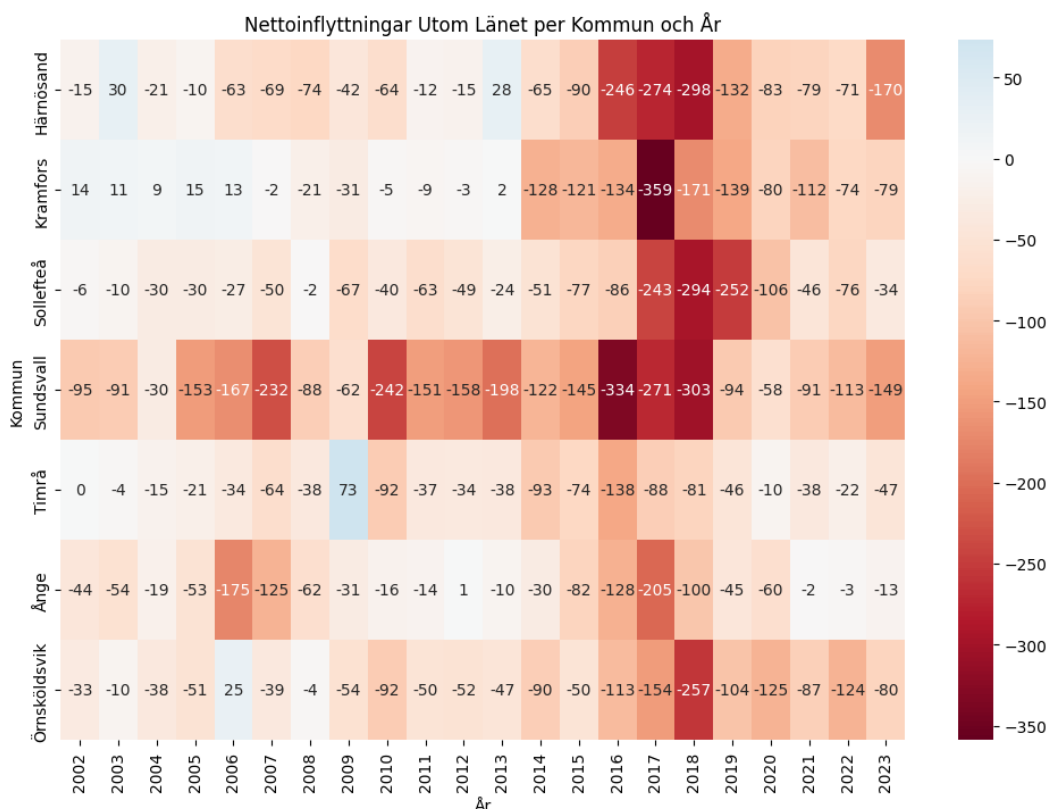
Nedan följer en analys av flyttrörelser bland utrikes födda i Västernorrlands län under perioden 2002–2023. Underlaget bygger på registerdata från SCB, som har bearbetats och analyserats för att belysa trender och mönster.

Figur 2 visar nettoflyttningen av utrikes födda från områden utanför Västernorrlands län under perioden. Noterbart är att samtliga kommuner uppvisar en generell negativ nettoinflyttning, med undantag för enstaka avvikande år.

Under perioden 2015-2019 upplevde samtliga kommuner ett stort tapp av utrikes födda till andra län. 2017 sticker särskilt ut som ett år med kraftig negativ nettoinflyttning – Kramfors (-359), Sundsvall (-334), Örnsköldsvik (-257), Sollefteå (-243) och Härnösand (-246) visar alla starkt negativa siffror. Det är sannolikt en följd av de omfattande flyktingmottagandena 2015, där många utrikes födda senare flyttade vidare till större arbetsmarknader och mer urbana miljöer.

Sundsvall, som är länets största kommun, hade negativ nettoinflyttning från andra län under nästan hela mätperioden, vilket signalerar att även större kommuner haft svårt att behålla utrikes födda i regionen på lång sikt. Kramfors uppvisar däremot en något jämnare trend och har under vissa år haft nära noll eller svagt positiv nettoinflyttning utomlänns ifrån, vilket gör kommunen till ett visst undantag i sammanhanget.

Figur 2. Nettoflyttningar från utanför Västernorrland för utrikes födda 2002-2023. Källa: SCB

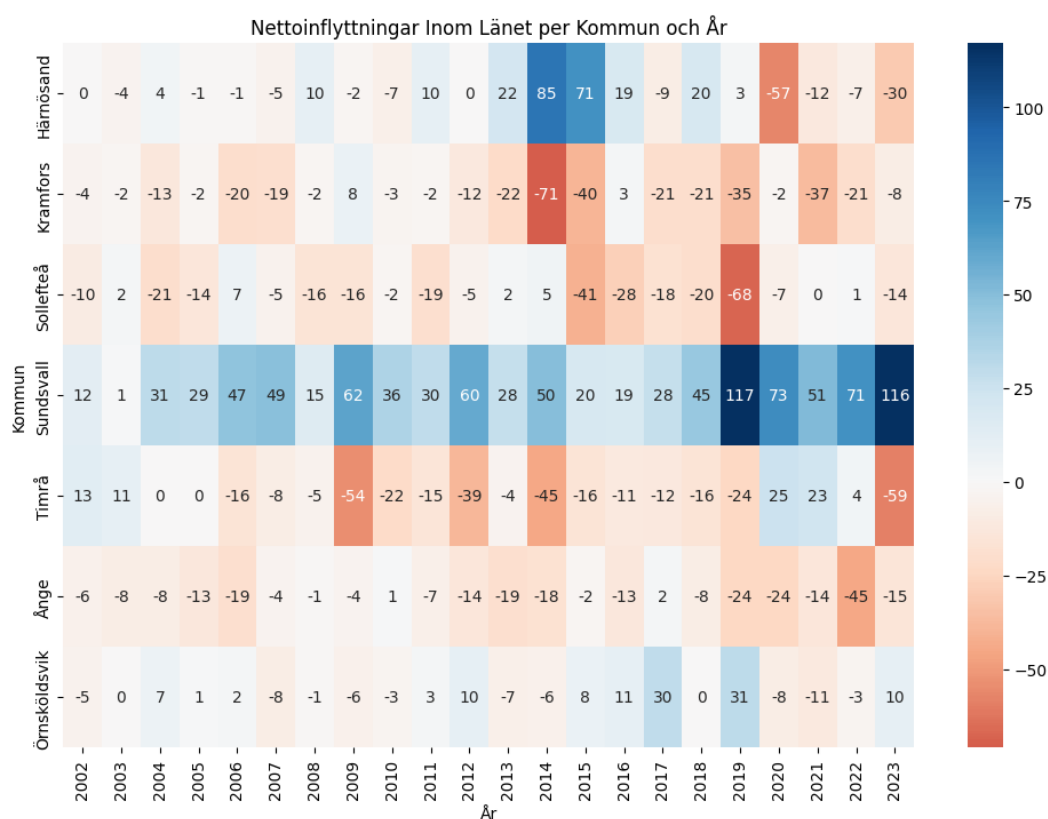


Figur 3 visar utrikes födda som flyttat mellan kommunerna inom Västernorrland under perioden 2002-2023. Här är bilden mer blandad. Framför allt framträder

Sundsvall som den stora mottagaren – nästan varje år har kommunen ett positivt inflöde, med toppar 2019 (+117), 2023 (+116) och 2020 (+73). Det visar att Sundsvall kan fungera som ett inomregionalt centrum för utrikesfödda som flyttar inom länet, sannolikt tack vare bättre tillgång till en större arbetsmarknad som länets största kommun.

Samtidigt visar mindre kommuner som Timrå, Sollefteå, Kramfors och Ånge återkommande negativ nettoinflyttning inom länet, vilket innebär att de tappar utrikes födda till andra kommuner i regionen – i praktiken ofta till just Sundsvall. Härnösand uppvisar en intressant utveckling: efter flera års små rörelser blev 2013–2015 relativt starka inflödesår, med +85 som topp 2014. Därefter vände trenden åter till negativa siffror.

Figur 3 Nettoinflyttningar inom Västernorrland för utrikes födda. Källa: SCB



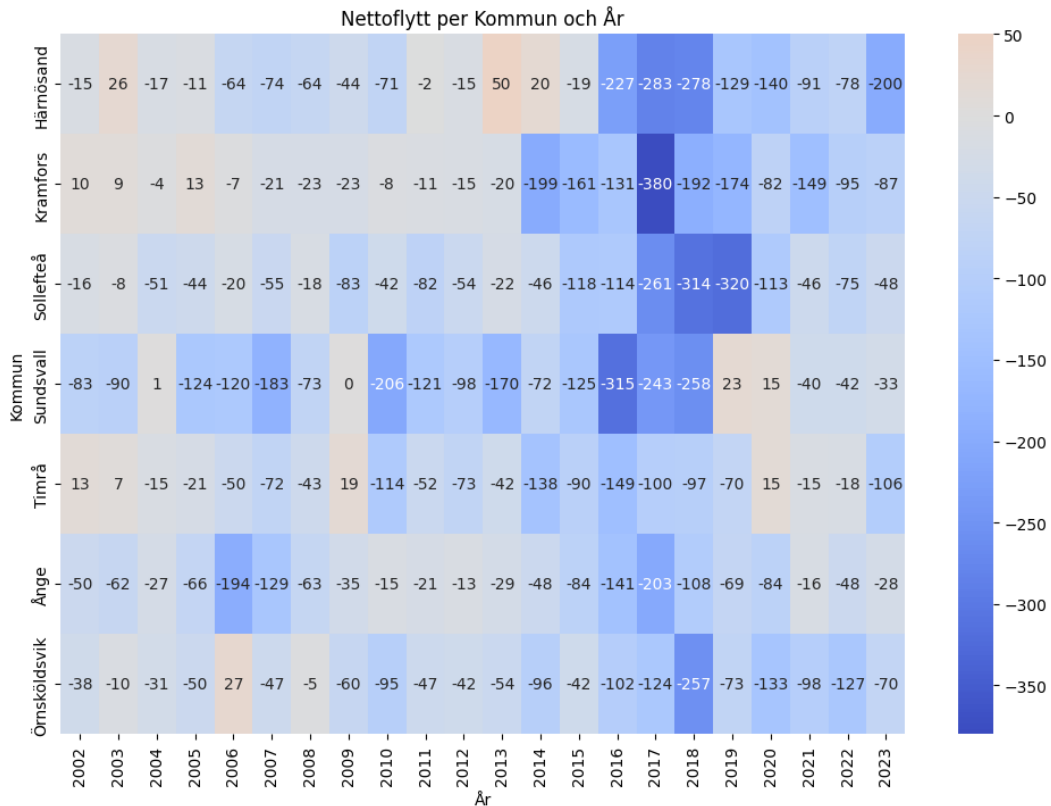
Figur 4 visar totalflyttningar av utrikes födda – dvs skillnaden mellan inflyttning och utflyttning – för samtliga kommuner i Västernorrlands län under perioden 2002-2023. Det mest framträdande draget är att samtliga kommuner i länet

uppvisar en genomgående negativ nettoflytt under stora delar av perioden, vilket innebär att fler personer har lämnat kommunerna än flyttat in. Det signalerar ett tydligt, och för kommunerna bekant, långvarigt mönster av befolkningsminskning.

Särskilt Kramfors, Sollefteå, Ånge och Örnsköldsvik uppvisar betydande underskott, med flera år där nettoflytten varit negativ med över 200 personer. Exempelvis uppvisade Kramfors ett underskott på -380 personer år 2017, och Sollefteå -261 samma år. Detta ska givetvis förstås mot bakgrund av flyktingkrisen 2015. Värt att notera är att även Härnösand har haft stora underskott under perioden efter flyktingkrisen och dessförinnan. Samtidigt är Härnösand en i sammanhanget något större kommun och trots det så har dess underskott ändå för det mesta varit lägre eller på snarlik nivå som mindre kommuner som Sollefteå och Kramfors. Detta under stora delar av mätperioden.

När vi här tittar på den totala nettoflytten – alltså både inflyttning från andra län och utflyttning till större arbetsmarknadsregioner – framstår Sundsvall som den stora noden i Västernorrland med relativt mindre negativ nettoflytt och några år med positivt flyttnetto, exempelvis 2019 (+23) och 2020 (+15). Detta är en annan analys än den inomregionala flyttningen i Figur 3, men båda pekar mot samma slutsats, nämligen att Sundsvall är länets magnet, även om kommunen inte heller är förskonad från de bredare trenderna av utflyttning (Haberfeld m.fl., 2019).

Figur 4 Totalflyttningar av utrikesfödda i Västernorrland 2002-2023. Källa: SCB

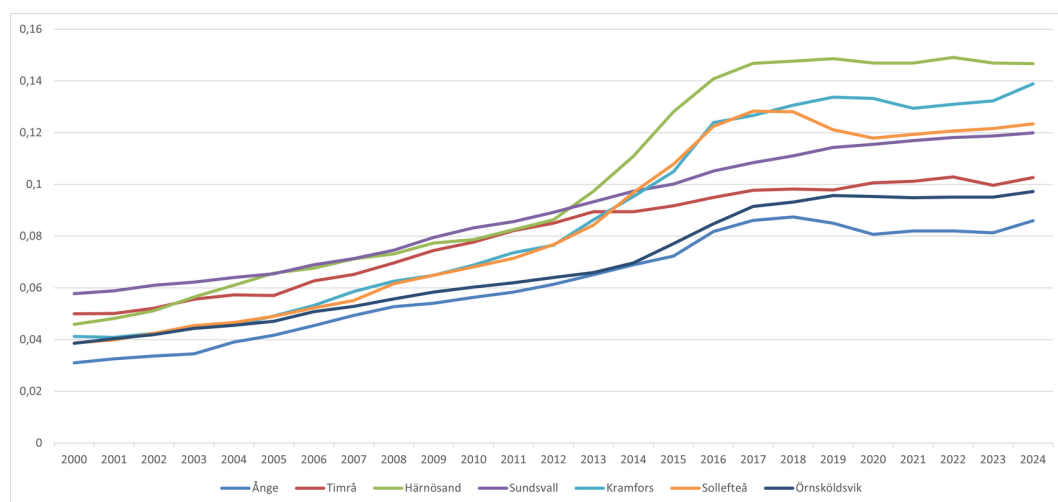


Sammanfattningsvis så ser vi alltså att utflyttning är ett genomgående och långvarigt fenomen i länet. Det gäller särskilt för mindre och perifert belägna kommuner som Ånge, Sollefteå och Kramfors. Sundsvall fungerar som en internmottagare inom länet. Kommunen tar emot en stor andel av de utrikes födda som lämnar andra delar av länet, och har även relativt bättre nettoflyttal totalt. Det tyder på att befolkningsrörelsen i länet i stor utsträckning handlar om intern omfördelning, inte tillväxt genom nyinflyttning. Samtidigt visar nettoflyttstatistiken att Sundsvall inte heller i detta avseende är immun mot den övergripande regionala trenden med negativa flyttsiffror bland utrikes födda (Haberfeld m.fl., 2019; Hedlund m.fl., 2017). Vissa år visar positiva nettoflyttal för enstaka kommuner, men dessa är tillfälliga och följs ofta av nya underskott. Det finns alltså inga tydliga indikationer på ett långsiktigt trendbrott under perioden sedan 2002.

I Figur 5 redogörs för den totala andelen utrikes födda i kommunerna i länet. Ett antal viktiga resultat kan uppmärksammas. Till att börja med visar tidsserien från

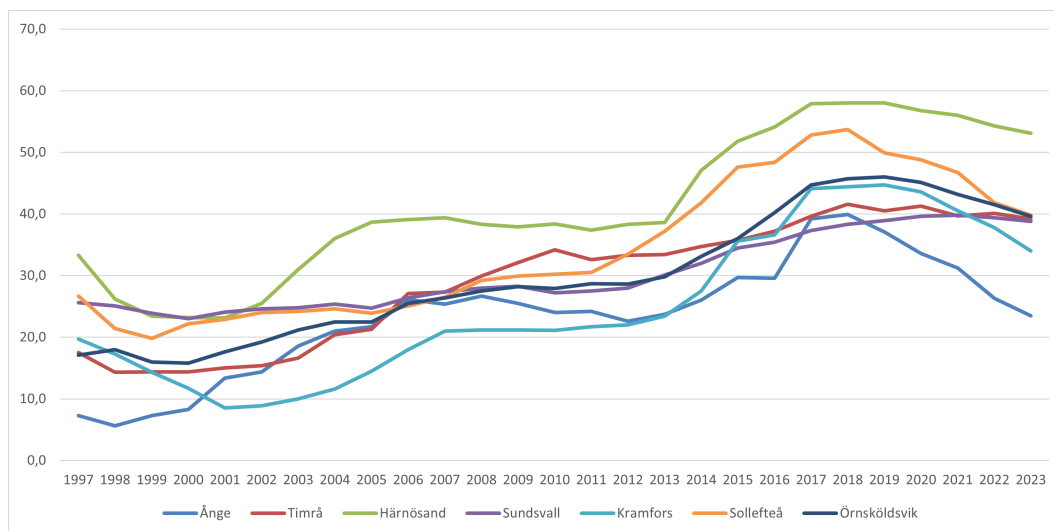
2000 fram till 2024 en dramatiskt ökad andel av utrikes födda i länets samtliga kommuner, från 3-5 procentenheter upp till nuvarande situation inom intervallet 8 till 14 procent av den totala befolkningen. Trenden har succesivt varit positiv men accelererade från och med 2012 och de efterföljande åren. Skillnader existerar också mellan kommunerna och även differensen dem emellan har växt. Särskilt Härnösand och Kramfors uppvisar en stor andel utrikes födda medan i synnerhet Ånge men även Örnsköldsvik befinner sig i den motsatta änden av skalan.

Figur 5 Andelen utrikes födda i kommunerna, 2000-2024



Utrikes födda kan befinna sig i landet av olika skäl såsom för arbete, studier eller på grund av flykt från sitt hemland eller sin tidigare hemvist. I Figur 6 redovisas andelen av de utrikes födda i Västernorrlands kommuner som befinner sig i landet som skyddsbehövande eller som släktingar till denna grupp (anhöriginvandrare). Det framkommer att en inte obetydlig del av de utrikes födda i länet just har en sådan bakgrund och på så vis också potentiellt omfattas av integrationsinsatser. Även denna andel har växt över tiden, vilket kan härröras till det betydande mottagandet av nyanlända flyktingar i samband med flyktingkrisen. Under de senaste åren har emellertid andelen av utrikes födda i kommunerna som är skyddsbehövande eller tillhör deras släktingar återigen minskat. Det finns variation mellan kommunerna i denna fråga, där i synnerhet Härnösand särskiljer sig som mottagare av många utrikes födda med denna bakgrund. Historiskt har däremot Ånge och Kramfors stått för lägre andelar.

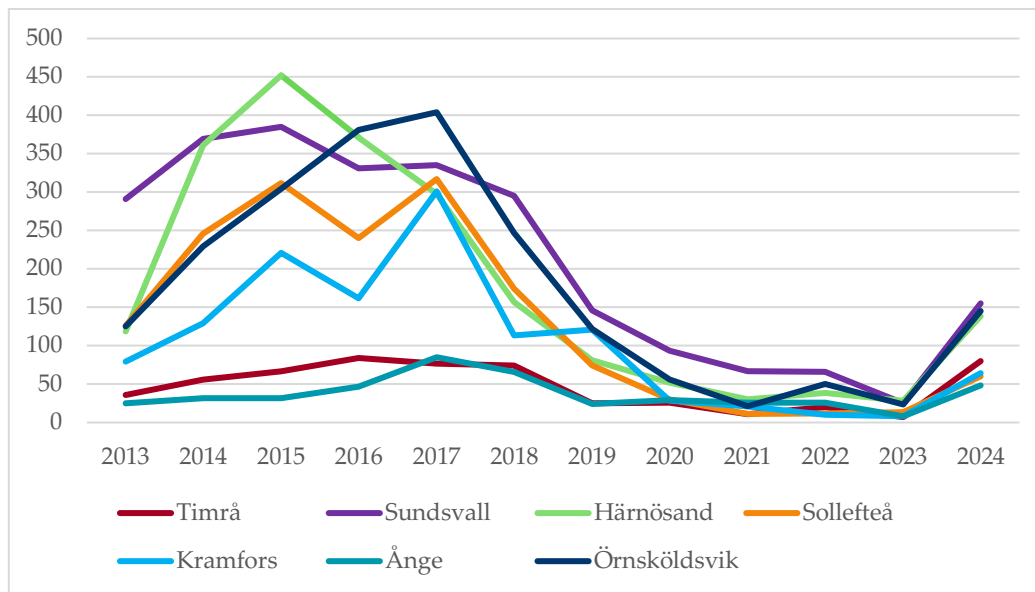
Figur 6 Andel av utrikes födda i kommunerna som är skyddsbehövande eller tillhör deras släktingar, 1997-2023



I Figur 7 redovisas antalet mottagna i Västernorrlands kommuner från 2013 till 2024. Statistiken kommer från Migrationsverket och flera viktiga observationer kan göras. Sundsvall framträder som den kommun med högst mottagande över hela tidsperioden, med en topp på 385 personer år 2015, vilket återigen pekar på kommunens roll som regionalt centrum. Härnösand och Örnsköldsvik visar också betydande mottagande, med toppar på 452 respektive 304 personer samma år, vilket med största sannolikhet kan härledas till ökningen i samband med den nationella flyktingkrisen 2015. Sollefteå och Kramfors följer med relativt höga nivåer under samma period, medan Timrå och Ånge genomgående har lägre siffror.

En tydlig trend är att mottagandet i samtliga kommuner kulminerar mellan 2014 och 2017, följt av en kraftig nedgång från 2018 och framåt, med särskilt låga nivåer 2023. År 2024 visar en viss uppgång i flera kommuner, men nivåerna förblir betydligt lägre än under toppåren.

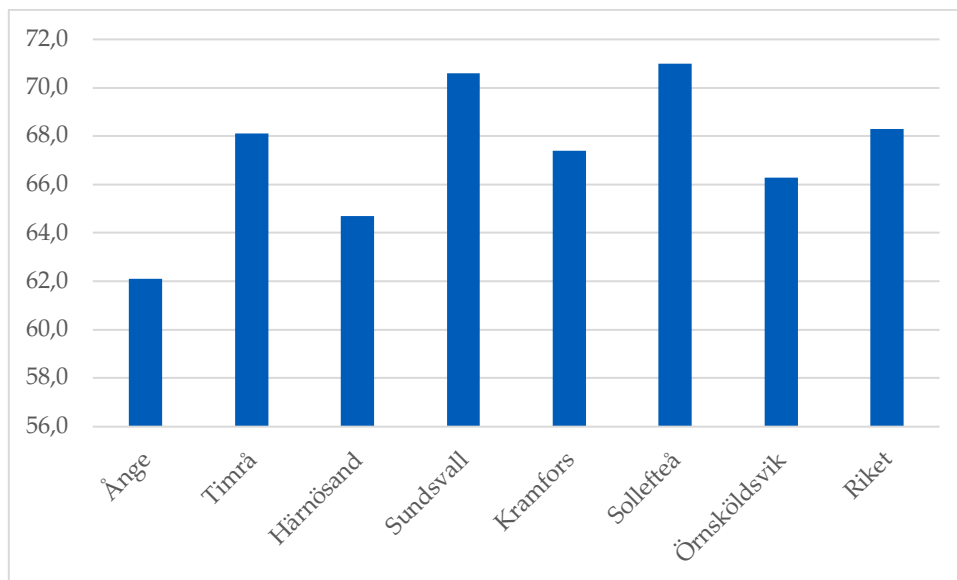
Figur 7 Kommunmottagna i Västernorrland, 2013-2024



Nyanlända som bidrag till kompetensförsörjning

Svensk integrationspolitik har alltmer kommit att fokusera på att de individer som tas emot i landet ska bidra till landets långsiktiga kompetensförsörjning. Uppgifter om sysselsättning just bland gruppen som har sin bakgrund som skyddsbehövande eller denna grupps släktingar, påvisar viss variation kommuner emellan.³ I Figur 8 framkommer att i både Sollefteå och Ånge är sysselsättningen bland denna grupp över 70 procent. Utfallet ligger över riket i stort. Lägst andel återfinns i Härnösand och Ånge.

Figur 8 Andel sysselsatta av skyddsbehövande eller deras släktingar, 2023

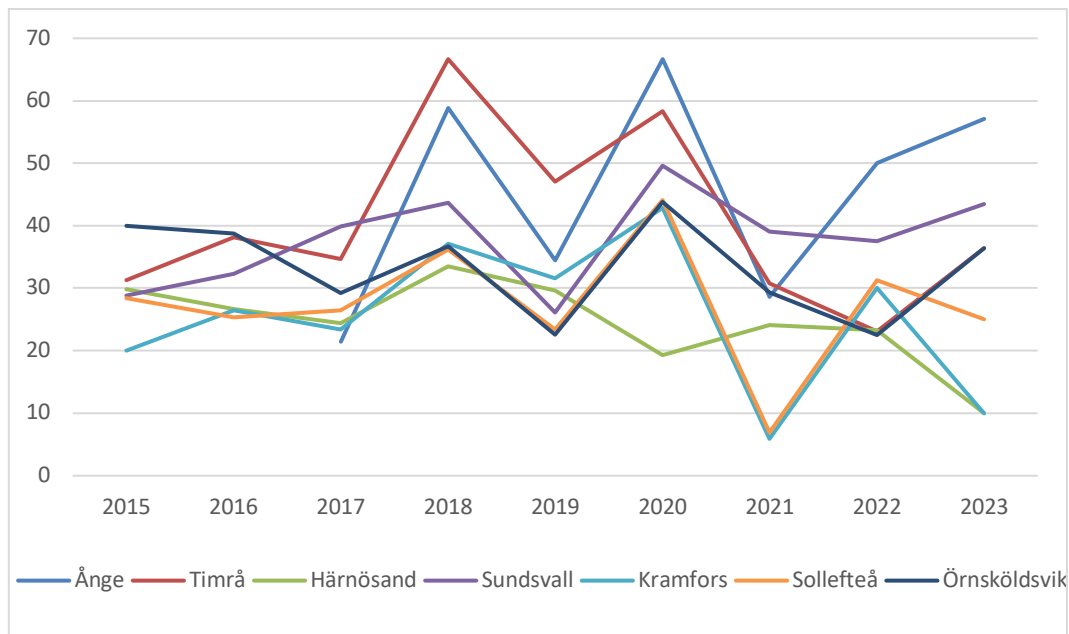


Ett annat mått för att indikera nyanländas möjlighet att bidra till kompetensförsörjning fås genom att studera hur stor andel av de som lämnar etableringsuppdraget som påbörjar arbete eller studier. Denna uppgift presenteras i Figur 9. Statistiken påvisar i sig inga helt tydliga trender mer än att det finns vissa år som sticker upp såväl positivt som negativt. Under 2018 respektive 2020 har de flesta kommuner i länet redovisat högre siffror medan pandemiåret 2019 däremot

³ För att räknas som sysselsatt måste minst en av fyra kriterier vara uppnådd: (i) har under månaden fått en utbetalning av ersättning för arbete som är underlag för arbetsgivaravgifter enligt Skatteverkets arbetsgivardeklaration på individnivå (AGI) (ii) antas under månaden driva ett verksamt företag som enskild näringsidkare, handels- eller kommanditbolagsdelägare (iv) har under minst en av de elva månader som föregår referensmånaden fått utbetalning av ersättning för arbete som är underlag för arbetsgivaravgifter enligt AGI. Dessutom har fått utbetald ersättning från Försäkringskassan under samtliga efterföljande månader fram till och med referensmånaden. Se SCB Kvalitetsdeklaration, Befolkningens arbetsmarknadsstatus (BAS), 2025.

ger motsatt bild. Skillnader kommunerna emellan följer emellertid inga tydliga mönster mer än att Ånge, Timrå och Sundsvall överlag har bättre värden medan det motsatta kan sägas om Kramfors, Härnösand och i viss mån också Sollefteå.

Figur 9 Andel i procent som lämnat etableringsuppdraget och börjat arbeta eller studera (efter 90 dagar), 2015-2023



Analys

Baserat på de frågor som har väglett projektet delas analysarbetet upp i flera delar. Det täcker in nätverkets sammansättning och funktion, centrala lärdomar från initiativ och projekt samt betydelsen av INA för befolkningstillväxt och kompetensförsörjning.

Integrationsnätverkets sammansättning och funktion

Intervjuer med aktörer som deltagit i INA ger möjlighet till en vidareutvecklad analys av dess sammansättning och funktion. En allmän karaktär på nätverket ges av aktörer som deltagit men som huvudsakligen haft mer av ett nationellt ansvar, något som möjliggör jämförelser med andra regioner: "... de drar ofta åt samma håll. Det är inte samma interna rivalitet... och är liksom solidariska med varandra", säger informant 10, och beskriver även hur många av deltagarna från kommunerna i

INA har varit med under lång tid och på så vis lärt känna varandra och blivit ett *"sammansvetsat gäng"*. Den här prestigelösa hållningen där inte heller de större kommunernas ord verkar vägra tyngre kan exemplifieras med hur länets samtliga kommuner kommit överens om att avstå sin tilldelning av ensamkommande barn till förmån till Ånge kommun, till vilken den gemensamma mottagningen av denna grupp koncentrerats i länet. Detta samarbetsinriktade arbete kan man se speglas i Agranoff och McGuires (2001) forskning där gemensamma mål och ömsesidigt stöd framhålls som en styrka för samordningen inom nätverk.

Under perioder av hög press har Integrationsnätverket i Västernorrland (INA) visat sig ovärderlig som en flexibel och samarbetsinriktad krisresurs. Genom att utvecklas från ett informellt samarbete till en robust och proaktiv organisation, i linje med Rhodes (1997) idéer om anpassningsbara policynätverk, har INA möjliggjort effektiv samordning av boendelösningar och integrationsinsatser under krävande förhållanden. Denna omvandling har stärkt nätverkets förmåga att möta förändrade politiska och samhällseliga krav med motståndskraft och samverkan. En intervjuad kommunrepresentant (Informant 1) sammanfattar dess betydelse med orden: *"Utan nätverket vet jag inte hur vi skulle ha klarat det"*, vilket understryker hur avgörande INA varit, inte minst för länets mindre kommuner med begränsade resurser. Samtidigt framhåller andra att nätverket varit som viktigast i det intervjupersonen beskriver som *"vågdalar"*, där dess kontinuitet säkerställt att kompetens och beredskap bevarats även under perioder med lågt mottagande: *"Jag skulle nästan vilja säga att INA har varit som viktigast i vågdalar och vågtoppar. Vågdalarna först och främst skulle jag vilja säga. Det har varit en kontinuitet i deltagandet"* (Informant 8). Denna kontinuitet kan med andra ord anses bidra till evidensbaserade integrationsstrategier och hur ackumulerad kunskap kan stärka integration (Nutley m.fl., 2007).

Trots dessa många positiva skildringar finns blandade uppfattningar om hur väl INA fungerar i praktiken. En intervjuperson (Informant 6) uttrycker frustration över att mötena inte alltid gav tillräckligt konkret utbyte: *"Jag kände inte att jag hade med mig så mycket tillbaka"*, och ifrågasätter vissa insatsers relevans med kommentaren *"ibland väldigt nödvändiga, ibland mindre nödvändiga"*. Detta kan tolkas som att nätverket ibland uppfattas som mer teoretiskt än praktiskt orienterat. Liknande kritik framkommer från informant 1, som noterar att *"det saknas en tydlig funktion för praktiskt erfarenhetsutbyte kring projekt och*

metodutveckling", vilket pekar på en önskan om ett mer operativt fokus. Men åsikterna går isär då en annan av informanterna (7) just pekar på det framåtblickande syftet med nätverket: *"Det har varit en stor fördel att vi har valt att titta framåt. Och försöka vara lite på tårna när det är på gång nya regelverk"*, vilket pekar på INA:s förmåga att vara proaktiv och förbereda sig för framtida förändringar genom att dela både framgångar och misstag. Denna proaktiva hållning i att förutse regelverksförändringar överensstämmer också med Sabel och Zeitlins (2012) forskning som pekar på att nätverk iterativt anpassar sig och lär sig av delade erfarenheter.

Samtidigt betonas värdet av de personliga kontakterna starkt, som när en intervjuperson (Informant 3) från en mindre kommun säger: *"Är det någonting jag funderar på, hur gör man? Ja men då ringer jag Ö-vik"*, vilket ändå visar att INA:s informella nätverkande är en av dess mest uppskattade funktioner.

Intervjupersonerna ger med andra ord en blandad bild av INA:s funktion över tid. Informant 6 beskriver bland annat hur den uppfattar att nätverket kanske inte alltid har den effekt som den vill att nätverket ska ha: *"Jag tyckte väl att det var mindre och mindre behövt, nätverket"*. En annan intervjuperson (Informant 2) framhåller däremot nätverkets värde för samordning och erfarenhetsutbyte, särskilt under aktiva mottagningsperioder: *"Det är ju liksom ett stöd som vi kan få när det gäller vissa saker ... Hur har ni gjort i det här?"*. Inte minst beskrivs också hur nätverket varit en katalysator för framgångsrika projekt som skalats upp från kommunal nivå till regionala sådana, eller åtminstone kommunövergripande: *"Exempelvis har samhällsorienteringen inom nätverket utvecklats till en gemensam verksamhet med en särskild samordnare"*, säger informant 2 som exempel på detta, vilket överensstämmer med Ager och Strang (2008) som betonar vikten just av samordnande insatser för att adressera integration.

När det gäller framtiden ser många möjligheter för INA att utvecklas till en mer dynamisk och strategisk plattform som kan tillvarata regionens samlade erfarenheter. Informant 3 uttrycker en vision om att *"ha en helhetssyn på saker och att prata med fler – det utvecklar ju"*, och betonar därmed potentialen för ett bredare och mer innovativt samarbete som kan lyfta integrationsarbetet till nästa nivå. Detta reflekterar en önskan om att INA ska gå bortom informationsspridning och i stället bli en drivkraft för att implementera effektiva lösningar över

kommungränserna. Samtidigt präglas diskussionen av en betydande oro för nätverkets långsiktiga relevans och överlevnad. Minskningen av flyktingmottagandet har redan lett till en känsla av stagnation i vissa kommuner, och informant 2 frågar sig: *"Jag vet inte hur det kommer att bli framöver. Om de som kommer efter ser samma värde i att ha det här nätverket"*. Denna osäkerhet förstärks av farhågor om att yngre generationer av tjänstepersoner och beslutsfattare kanske inte prioriterar nätverket, särskilt om integrationsfrågorna hamnar i skymundan för andra politiska eller ekonomiska agendor. Risken, menar man, finns att INA i sådana fall kan glida mot att bli en kvarleva från en tid då mottagandet var mer akut, om det inte lyckas omdefiniera sitt syfte i en ny kontext. Det finns utmaningar i att inte falla in i ett institutionellt spårbundet som försvårar anpassningen till nya förutsättningar (Steinmo, 2008).

Finansiering framstår som en annan kritisk utmaning, eftersom det upplevs ha blivit allt svårare att säkra medel för omfattande integrationssatsningar, vilket kan begränsa nätverkets kapacitet att driva projekt och behålla sitt momentum (Nutley m.fl., 2007). Trots dessa farhågor lyfts Länsstyrelsens roll som en stabiliserande och sammanhållande kraft fram som en ljuspunkt. Informant 7 konstaterar: *"De gör ju ett otroligt jobb i att hålla ihop oss"*, vilket antyder att ett fortsatt starkt engagemang från denna aktör kan vara avgörande för att navigera de framtida osäkerheterna och säkerställa att INA förblir en livskraftig resurs. Frågan om nätverkets framtid hänger därmed på en balansgång mellan att förnya sig för att möta nya behov och att bevara den stabilitet som varit dess styrka.

En sammantagen analys påvisar ett nätverk som successivt stärkt sin grad av formalisering och som varit såväl viktig för kunskapsförmedling och koordinering i länet, inte minst under perioder när pressen varit stor på kommuner och myndigheter. Den rivalitet som är förekommande i många regioner i landet är oväntat frånvarande i vår analys, något som med all största sannolikhet har varit en viktig grund för nätverkets kontinuitet och utveckling. Utöver utmaningen att bibehålla nätverket i dess nuvarande form lyfts röster om att låta INA vara än mer av en möjliggörande kraft i utformningen av integrationsfrämjande politik.

Centrala lärdomar från projekt och initiativ

Integrationsnätverket i Västernorrland (INA) har sedan starten 1985 genomgått en betydande utveckling, där dess projekt har utvecklats från lokala, ofta

improviserade insatser till välstrukturerade, regionalt samordnade satsningar som speglar förändringar i migrationsmönster och politiska ramverk (Steinmo, 2008). Under perioden 1985–1995 präglades integrationsarbetet av informella lösningar, då nationella riktlinjer för flyktingmottagande saknades. Ett exempel är Sundsvallsmodellen, som på ett då nytt sätt kombinerade språkundervisning med yrkesutbildning för att främja självförsörjning, men insatserna var isolerade till enskilda kommuner och saknade regional samordning, vilket begränsade deras räckvidd. Fokus låg på grundläggande behov som språk och arbete, men utan en enhetlig strategi.

Mellan 1996 och 2005 började projekten få en mer organiserad form, tack vare finansiering från Integrationsverket och ökat engagemang från Länsstyrelsen. Projekt kan nämnas som FEIA i Örnsköldsvik, där språkinläring integrerades med praktiska hantverksmoment för invandrare med låg utbildning respektive mångfaldsförstudien som kartlade integrationsinsatser i länet.

Under 2006–2015, särskilt under flyktingkrisen 2015, intensifierades INA:s arbete med olika ambitiösa, regionalt samordnade projekt för att hantera en stor tillströmning av nyanlända. Initiativ som Samordnad Samhällsorientering Västernorrland (SOSOV), som säkerställde likvärdig samhällsorientering på modersmål, och Dolda kunskaper, som kartlade nyanlända barns och ungdomars befintliga kompetenser, visar styrkan i nätverkets kollektiva arbete. Med stöd från §37-medel och Europeiska socialfonden (ESF) kunde projekten adressera både akuta behov, som mottagandet av ensamkommande barn och långsiktiga mål som traumavård och förbättrade utbildningsstrukturer. Denna period visar också hur INA haft en god förmåga att skala upp under press. Iterativa och anpassningsbara samarbeten gör det möjligt för nätverk att snabbt reagera på nya utmaningar genom att lära av tidigare erfarenheter (Sabel & Zeitlin, 2012).

Från 2016 till 2024 anpassades projekten till en ny verklighet med minskat flyktingmottagande och nya demografiska utmaningar, som integrationen av ukrainska flyktingar efter 2022. Insatserna blev mer specialiserade (Ager & Strang, 2008), med fokus på grupper som kvinnor och EU-migranter, vilket syns i projekt som Jämställd Inkludering i Timrå, som stödde utrikesfödda kvinnor med låg utbildning och den länsövergripande bostadspolicyn för ukrainska flyktingar, ledd av Ånge. Dessa typer av initiativ kan återspeglas även som viktiga i

internationell litteratur. Hanhörster m.fl. (2022) betonar exempelvis vikten av tillgänglighet, överkomliga priser och lokala nätverk för att säkerställa ett välfungerande mottagande av migranter. Användningen av digitala verktyg, som i Miljö för alla där filmer lärde ut miljöpraxis, och ett ökat fokus på hållbarhet pekar också på en modernisering av integrationsarbetet, vilket återigen understryker INA:s förmåga och vilja att anpassa sig till nya realiteter.

Skillnaderna i arbetet mellan Västernorrlands kommuner är dock tydlig och hänger samman med resurstillgång, befolkningsstorlek och lokala prioriteringar. Större kommuner som Sundsvall och Örnsköldsvik, driver vad man skulle kunna beskriva som mer omfattande projekt, vilket överensstämmer med Hudson (2005), som framhåller att större kommuner med mer resurser ofta har kapacitet att leda komplexa regionala initiativ, medan mindre kommuner är mer beroende av samverkan för att maximera sina insatser. Sundsvall har exempelvis utvecklat Medborgarceremonin, en årlig hyllning av nya medborgare sedan 1992, och Integrationstorget, en samlingspunkt för nyanländas kontakt med myndigheter. Örnsköldsvik har fokuserat på utbildning och gemenskapsbyggande, som i INNAN-projektet för distansundervisning och kontaktskapande verksamhet, där aktiviteter som matlagning stärkte sociala band. Mindre kommuner som Ånge, Timrå och Sollefteå har satsat mer på praktisknära initiativ. Timrå kommun har exempelvis fokuserat på projekt som Naturrik Svenska som kombinerade språkinläring med naturupplevelser, och Kramfors har betonat utbildning och medborgarengagemang som i fallet med förberedelseförskolan Lyckan. Kustkommunerna kan man överlag säga har mer breda strukturer, medan inlandskommuner, med färre resurser, fokuserar på riktade insatser. Sundsvall och Örnsköldsvik samarbetar ofta med civilsamhället, till skillnad från Kramfors och Sollefteå, som driver mer kommunala projekt. Undantag finns givetvis, som exempelvis Ånge som ledde bostadspolicyn för ukrainska flyktingar.

Lärdomarna från INA:s arbete är flera. Regional samverkan är avgörande, särskilt för mindre kommuner, och möjliggör resurseffektivitet och enhetliga standarder som i exempelvis fallen med SOSOV och olika bostadspolicys. Flexibilitet kan också ses som nyckeln för att möta nya behov (Sabel & Zeitlin, 2012). Ett helhetsperspektiv där språk, arbete, hälsa och det sociala integreras – som i Sundsvallsmodellen – har över tid visat ge goda resultat. Civilsamhällets engagemang, som i "Språkväns-projekten", stärker inkludering, men

finansieringsbrist som drabbat diverse projekt – inte minst traumacentret – understryker ett behov av långsiktigt arbete. Innovativa metoder så som digitala verktyg är viktiga i glesbygd, och skraddarsydd insatser för grupper som kvinnor minskar ojämlikhet (Ager & Strang, 2008).

Betydelsen av integrationsnätverket för befolkningstillväxt och kompetensförsörjning

De uppgifter som har presenterats i rapporten visar på att INA kommit att verka i ett Västernorrland som successivt ändrat sin karaktär. Samtliga kommuner i Västernorrland har sett betydande demografiska förändringar med en större andel av befolkningen som är födda i andra länder än Sverige. Som andel av den totala befolkningen är utrikes födda störst i Härnösand och Kramfors och alltså inte i länets båda större kommuner. I Härnösand är också andelen av de utrikes födda som har bakgrund som skyddsbehövande, eller släktingar till den gruppen, över 50 procent. Länets befolkningsutveckling har sammantaget – precis som många andra län – varit hjälpt av mottagande av nyanlända flyktingar, men variationer existerar (Carson & Carson, 2018; Hedlund m.fl., 2017).

Samtidigt har samtliga kommuner i Västernorrlands län fått se en stor andel av de mottagna nyanlända flytta från regionen, i många fall till områden kring större städer. Även Sundsvall – som ur ett svenskt perspektiv är en relativt stor stad – redovisar betydande utflyttning av utrikes födda till andra län. Relativt sin folkmängd är situationen än mer problematisk i många av länets mindre kommuner. Betraktas omflyttningar inom länet så råder i stället en annan dynamik där Sundsvall är den kommun som har förmåga att attrahera andra utrikes födda. Skillnaden mellan större städer respektive mer befolkade inomregionala områden, såsom arbetsmarknadsregionen Sundsvall, Timrå och Härnösand, gör sig här gällande jämfört med de geografiskt mer utspridda områdena i den inre delen av länet.

Personer som tagits emot som skyddsbehövande eller släktingar till dem utgör långsiktigt viktiga resurser för kunskapsförsörjning och har bidrag till arbetsmarknaden (Hedberg m.fl., 2012). Vissa skillnader framkommer dock här mellan kommunerna. När det kommer till sysselsättning utmärker sig Sundsvall och Sollefteå positivt. Ser man i stället till hur väl gruppen som passerar etableringsprogrammet integreras, när det kommer till arbete eller studier, är det

i stället Ånge, Timrå och Sundsvall som har presterat väl. Huruvida detta är beroende på individers egenskaper eller det mottagande samhällets förda politik eller dess förutsättningar på arbetsmarknaden, går dock inte att uttala sig om. Vi kan dock notera att många genomförda projekt har haft, om inte alltid som ett uttalat mål så åtminstone indirekt, att fler nyanlända ska etableras på arbetsmarknaden.

Ytterligare något tydligt som man kan se är hur kommunmottagandet ökade i Västernorrland under tiden kring flyktingkrisen 2015, för att senare falla drastiskt. I dagsläget är mottagandet tillbaka på lägre nivåer än innan flyktingkrisen.

Slutsats

Forskningsprojektet har vägletts av två forskningsfrågor som i detta avsnitt besvaras på ett samlat sätt. Den första av dem avser de erfarenheter som har ackumulerats inom ramen för INA under den studerade tidsperioden i relation till mål om befolkningstillväxt och kompetensförsörjning. En analys av de projekt och initiativ som har bedrivits inom ramen för eller med anknytning till INA visar på en bred flora. Det är uppenbart att många av dem har varit viktiga för att stärka integrationsarbetet i länet, erbjuda ett gott mottagande men också för att möjliggöra för nyanlända att bo kvar samt, inte minst, etablera sig på arbetsmarknaden. Otaliga är de projekt som har bedrivits och även om utfallen varierar visar de på goda resultat på ett sätt som understryker att många av dessa initiativ hade tjänat på att institutionaliseras som en permanent del i integrationspolitiken. I sammanställningen av dem framgår också adekvata avvägningar mellan vissa projekt som har bedrivits i mindre skala och med stor anpassning till lokala omständigheter medan andra har inneburit gemensamma kraftsamlingar. De senare gäller i synnerhet de ambitioner om en väl genomtänkt modell för samhällsorientering samt projekt som på olika sätt knutit samman hur vitala delar som arbete, hälsa, boende och utbildning är avgörande för en lyckosam integration. Nätverkets unika förmåga att såväl omformas som utvecklas över tid visar också på dess värde, då de deltagande aktörerna synnerligen ansträngt sig för att bidra till INA:s framtid. Även om olika verksamheter med delvis varierade ögon betraktat betydelsen av INA är det uppenbart att alla har sett dess värde. Det blir också tydligt att det organisatoriska ansvar som Länsstyrelsen kommit att axla

för nätverket, tillsammans med den resurs som §37-medel innebär, varit väldigt viktig för dess långsiktiga konsolidering och utveckling (Hudson, 2005).

Projektets andra forskningsfråga, dvs. hur dessa erfarenheter kan ligga till grund för framtida integrationsfrämjande åtgärder i länet och bidra till befolkningstillväxt och kompetensförsörjning kan besvaras i formen av ett antal rekommendationer. För det första är det viktigt att INA kan fortsätta i sin nuvarande form, även om mottagningen av nyanlända just nu är begränsad. Det stora värdet av att länets aktörer är överens om hur arbetet med integrationsfrågor bör ske, ska inte underskattas och borde därför inte riskeras. För det andra är det viktigt att läns gemensamma projekt fortsätter att bedrivas och att INA används i så strategisk och operativ form som möjligt. Med det menas att det är klokt om arbetet sker efter gemensamt formulerade långsiktiga ambitioner och att nätverket blir en aktiv part i genomförande och kunskapspridning av de projekt som drivs (Sabel & Zeitlin, 2012). Det är också viktigt att karaktären på de projekt som drivs anlägger ett brett perspektiv på integration. Sådana insatser som kopplar samman olika aspekter av att etablera sig i Sverige kommer långsiktigt gynna befolkningstillväxt och framtida kompetensförsörjning. Vi ser en tydlig tendens i att integrationsarbetet alltmer kopplas till bredare regionala utvecklingsfrågor som kompetensförsörjning och näringslivsutveckling. För att fortsatt vara relevant och effektiv behöver nätverket stärka sin koppling till andra regionala samverkansforum och integrera integrationsfrågorna i länets övergripande tillväxt- och samhällsutvecklingsstrategier (Hudson, 2005). I och med att den organisatoriska placeringen av integrationsfrågor skiljer sig åt mellan kommunerna ligger här en potentiell fara. Det kan kräva allt viktigare interna förhandlingar där olika ambitioner behöver prioriteras samtidigt som INA:s ingående aktörer kan ha svårigheter att gemensamt kraftsamla på grund av sin varierande organisationstillhörighet.

Avslutningsvis så går det att konstatera att INA har spelat en avgörande roll för Västernorrlands mottagande och etablering av nyanlända under de senaste fyra decennierna. Samtidigt framgår ett växande behov av anpassning framåt. Nätverket står inför en generationsväxling där lång erfarenhet riskerar att gå förlorad, vilket ställer krav på att utveckla strukturer för kunskapsöverföring och kontinuitet. Vi hoppas att detta projekt har kunnat bidra för att minska sådana farhågor.

Referenser

Litteratur

- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21(2), 166–191.
<https://doi.org/10.1093/jrs/fen016>
- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003504>
- Altheide, D. L., & Schneider, C. J. (2013). *Qualitative Media Analysis*. SAGE.
- Baxter, P., & Jack, S. (2008). Qualitative Case Study Methodology: Study Design and Implementation for Novice Researchers. *The Qualitative Report*, 13(4), 544–559. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2008.1573>
- Bowen, G. A. (2009). Document Analysis as a Qualitative Research Method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27–40. <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Carson, D. A., & Carson, D. B. (2018). International lifestyle immigrants and their contributions to rural tourism innovation: Experiences from Sweden's far north. *Journal of Rural Studies*, 64, 230–240.
<https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.08.004>
- Carter, N., Bryant-Lukosius, D., DiCenso, A., Blythe, J., & Neville, A. J. (2014). The use of triangulation in qualitative research. *Oncology Nursing Forum*, 41(5), 545–547. <https://doi.org/10.1188/14.ONF.545-547>

- DiCicco-Bloom, B., & Crabtree, B. F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314–321. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2929.2006.02418.x>
- ESF Projekt Baspaket Språk & integration. (u.å.). Calameo.Com. Hämtad 27 februari 2025, från <https://www.calameo.com/books/005885284ab2dd8e54009>
- Haberfeld, Y., Birgier, D. P., Lundh, C., & Elldér, E. (2019). Selectivity and Internal Migration: A Study of Refugees' Dispersal Policy in Sweden. *Frontiers in Sociology*, 4. <https://doi.org/10.3389/fsoc.2019.00066>
- Hanhörster, H., Haase, A., Hans, N., Rink, D., Schmiz, A., & Schrader, S. (2022). The (co-)production of arrival neighbourhoods. Processes governing housing markets in three german cities. *Journal of Housing and the Built Environment*. Scopus. <https://doi.org/10.1007/s10901-022-09995-5>
- Hedberg, C., Forsberg, G., & Najib, A. (2012). *When the World Goes Rural: Transnational Potentials of International Migration in Rural Swedish Labour Markets* (s. 125–142). https://doi.org/10.1007/978-94-007-2315-3_8
- Hedlund, M., Carson, D. A., Eimermann, M., & Lundmark, L. (2017). Repopulating and revitalising rural Sweden? Re-examining immigration as a solution to rural decline. *The Geographical Journal*, 183(4), 400–413.
- Hudson, C. (2005). Regional development partnerships in Sweden: Putting the government back in governance? *Regional & Federal Studies*, 15(3), 311–327. <https://doi.org/10.1080/13597560500223297>

- Hudson, C., Giritli-Nygren, K., Lidén, G., & Sandberg, L. (2021). *Between Central Control and Local Autonomy: The Changing Role of Swedish Municipalities in the Implementation of Migration Policies* (s. 11–34). Palgrave Macmillan.
<https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:umu:diva-177203>
- Kapucu, N., Hu, Q., & Khosa, S. (2017). The State of Network Research in Public Administration. *Administration & Society*, 49(8), 1087–1120.
<https://doi.org/10.1177/0095399714555752>
- Lidén, G., & Nyhlén, J. (2022). *Local Migration Policy: Governance Structures and Policy Output in Swedish Municipalities*. Palgrave Macmillan.
<https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:su:diva-210929>
- Medborgarskapsцерemonier*. (u.å.). [Text]. Hämtad 27 februari 2025, från <https://skr.se/skr/demokratiledningstyrning/styraledda/fullmaktigestyrelse/rochnamnder/medborgarskapsцерemonier.5309.html>
- Nutley, S. M., Walter, I., & Davies, H. T. O. (2007). *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services*. Policy Press.
- Patton, M. Q. (1999). Enhancing the quality and credibility of qualitative analysis. *Health Services Research*, 34(5 Pt 2), 1189–1208.
- Prior, L. (Red.). (2010). *Using documents in social research*. Sage Publications.
- Provan, K. G., & Kenis, P. N. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229–252.

- Punjani, N., Papathanassoglou, E., Hegadoren, K., Mumtaz, Z., Hirani, S., & Jackson, M. (2023). Using Timeline Methodology to Facilitate Qualitative Interviews to Explore Sexuality Experiences of Female Pakistani-Descent Immigrant Adolescents. *The Qualitative Report*.
<https://doi.org/10.46743/2160-3715/2023.5822>
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*.
- Sabel, C., & Zeitlin, J. (2012). Experimentalist Governance. *The Oxford Handbook of Governance*, David Levi-Faur (Ed.), Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0012>
- Samhällsorientering för nyanlända*. (u.å.). [Text]. Hämtad 27 februari 2025, från <https://www.lansstyrelsen.se/vasternorrland/samhalle/social-hallbarhet/integration/samhallsorientering-for-nyanlanda.html>
- Scb, S., & Bv, M. V. (u.å.). *Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige*. *Sociala investeringar | Sundsvalls kommun*. (2024, juli 19). [Text].
<https://sundsvall.se/omsorg-och-hjalp/barn-unga-och-familj/om-verksamheten-barn-unga-och-familj/sociala-investeringar>
- Steinmo, S. (2008). Historical institutionalism. I D. Della Porta & M. Keating (Red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective* (s. 118–138). Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.008>

Kommunala och regionala källor

Kommunförbundet Västernorrland. (2022, 27 december). *Make sense*.

<https://kfvn.se/projekt/genomforda-projekt/make-sense/>

Länsstyrelsen Västernorrland. (2012). *Medfinansiering till projektet "Arbetsmarknadsutbildning med sfi"* (Diariennr. 851-1930-12). Sundsvalls kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2013). *Slutrapportering § 37-medel: Utveckling av samhällsorientering i Västernorrlands län* (Diariennr. 851-5841-11). Örnsköldsviks kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2014). *Samordning gällande insatser inom området hälsa och rehabilitering för nyanlända vuxna och barn, kompetensutveckling för personal och stöd till och samverkan med idéburen verksamhet* (Diariennr. 851-5071-15). Härnösands kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2016a). *Medfinansiering projekt Integration och tillväxt* (Diariennr. 7151-16). Örnsköldsviks kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2016b). *Slutrapportering §37 a-medel, Kontaktskapande verksamhet* (Diariennr. 851-3108-2016). Örnsköldsviks kommun

Länsstyrelsen Västernorrland. (2018a). *Bostadssituationen i Västernorrlands läns kommuner för nyanlända och hur kan den förbättras* (Diariennr. 851-6713-18).

Länsstyrelsen Västernorrland. (2018b). *Strategisk kapacitet och beredskap inom integrationsnätverket för ansvariga (INA)*. Sollefteå kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2019). *Ökad integrationssamverkan med minskad målgrupp*. Sollefteå kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2021). *Slutrapport statsbidrag integration*. Timrå kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2024a). *Samverkan, strukturer och beredskap inom integrationsnätverket för ansvariga* (Diariennr. 4003-24 §37). Sollefteå kommun.

Länsstyrelsen Västernorrland. (2024b). *Slutrapport statsbidrag integration*. Timrå kommun.

Protokoll INA. (2023). *Kommunrunda 17:e november 2023*. Sundsvalls kommun.

Sollefteå kommun. (2017). *Rapport Studieresa London Hösten 2017*.

Sollefteå kommun. (2018a). *Rapport Studieresa Libanon Hösten 2018a*.

Sollefteå kommun. (2018b). *Rapport Studieresa Skottland Hösten 2018b*.

Sollefteå kommun. (2019). *Rapport Studieresa Holland Hösten 2019*.

Sundsvalls kommun. (2017). *Ett Västernorrland fritt från kvinnlig könsstympling. Ett samarbete mellan Landstinget i Västernorrland, Länsstyrelsen i Västernorrland och länets kommuner*. Landstinget Västernorrland & Sundsvalls kommun.

Timrå kommun. (2024). *Slutrapport och slutsatser Jämställd Inkludering 2.0*. Länsstyrelsen Västernorrland & Timrå kommun.

Mid Sweden University 2025
ISBN 978-91-90017-44-9
www.miun.se/rcr