

Lärdomar om samverkan

En rapport som samlar erfarenheter och lärdomar om samverkan mellan frivilligorganisationer¹ och offentliga aktörer i mottagande av asylsökande och introduktion av nyanlända²

Bakgrund och sammanhang

Under hösten 2007 och våren 2008 anordnade Sveriges Kristna Råd fyra tvådagarskurser på temat introduktion och integration med fokus på *samverkan*. Kurserna var en fortsättning på ett samarbete som kommit till stånd året innan mellan Sveriges Kristna Råd, Sveriges Muslimska Råd, Judiska Centralrådet, Integrationsverket och Migrationsverket där man gemensamt konstaterade att det behövs mer kunskapsutbyte och samverkan framförallt på lokalplanet.

De politiska partierna uttrycker idag allt större förväntningar på frivilligorganisationer vad gäller att gå in som samarbetspart i mottagande- och introduktionsfrågor. En extra förväntan har funnits på kyrkorna efter Påskuppropet, bl.a. uttryckt av dåvarande integrationsminister Jens Orback och Integrationsverkets generaldirektör Andreas Carlgren våren 2006.

Den borgerliga regering som tillträdde hösten 2006 beslutade att lägga ner Integrationsverket från och med 1 juli 2007 och överföra deras uppgifter till andra aktörer. Bl.a. beslutades att ge Länsstyrelserna en viktig roll i att motivera kommunerna att ta emot nyanlända och att kvalitetssäkra introduktionsprogrammen. Regeringen har också tillsatt olika utredningar som är relevanta i sammanhanget. För närvarande pågår en utredning om lagen om mottagande av asylsökande som har fått i uppgift att speciellt titta på frågan om samverkan med frivilligsektorn. En annan utredning om nyanländas etablering på arbetsmarknaden har nyligen presenteras. Där förutses att "lotsar", som enligt utredaren t.ex. kan komma från Röda korset, ska spela en viktig roll för nyanländas etablering. Frågorna om hur mottagande och introduktion ska organiseras och hur man kan få till stånd samverkan är därför högaktuella. Genom kurserna ville vi som kyrkor ta initiativet och vara med och sätta dagordningen för framtida diskussioner.

Kurser genomfördes i Göteborg, Stockholm, Malmö och Luleå (kronologisk ordning) med liknande men inte identiskt innehåll. Framförallt deltog personer från kyrkorna (och framförallt från Svenska kyrkan) men det kom även deltagare från andra trossamfund, frivilligorganisationer, kommuner, länsstyrelser och andra offentliga aktörer. Sammanlagt deltog cirka 130 personer.

Kurserna utformades och hölls ihop av Kristina Hellqvist, handläggare för flykting- och integrationsfrågor på Svenska kyrkans nationella kansli, i god samverkan med Peter Carlsson från Sveriges Kristna Råd och lokala kontaktpersoner från Svenska kyrkan.

¹ I texten används frivilligorganisationer och frivilligsektorn som begrepp som inkluderar trossamfund. Begreppet trossamfund inkluderar kyrkor och även andra religiösa samfund. Församlingar används för att markera ett trossamfunds lokala organisation.

² "Nyanlända" används för att beteckna personer som nyligen har fått uppehållstillstånd i Sverige

Speciellt bör nämnas Lena Blom från projektet "Ny i Sverige" som drivs av församlingarna i Svenska Kyrkan i Göteborg. De behov som hon kunde se och definiera som viktiga för att göra en sådan här kurs meningsfull lokalt kom att få bli vägledande i utformandet.

Kurserna delfinansierades av Europeiska flyktingfonden.

Medverkande i kurserna

Pia Redlund från Sociala Missionen i Stockholm var en viktig person i kurserna (deltog i alla kurser utom den sista i Luleå) eftersom hon har arbetat mycket med samverkansfrågor och kunde delge frivilligorganisationsperspektiv. Michael Arthursson från Capire Consulting som på uppdrag av Integrationsverket utvärderat samverkan i introduktionsarbete medverkade vid två kurser (i Stockholm och Luleå). Hans medverkan var mycket uppskattad. Vid en kurs (i Göteborg) medverkade Rebecka Johansson som skrivit en mastersuppsats om samverkan vilket också gav en bra belysning av frågorna.

Eftersom Länsstyrelserna fick ett nytt uppdrag i samband med nedläggningen av Integrationsverket sommaren 2007 så var deras aktiva deltagande viktigt. På kurserna medverkade Talieh Ashjari från Länsstyrelsen i Västra Götaland, Lena Kling från Länsstyrelsen i Stockholm, Esmaeil Salehi från Länsstyrelsen i Skåne och Torsten Fors från Länsstyrelsen i Norrbotten.

Kommunrepresentanter (politiker och/eller tjänstemän) medverkade också i kurserna; i Göteborg kommunalråd Ann Lundgren, i Stockholm tjänsteman Emma Fagerstrand (Södertälje kommun), i Malmö kommunalråd Anneli Philipson och tjänstemannen Andreas Konstantinides och i Luleå kommunalråd Yvonne Stålnacke och tjänsteman Solveig Eriksson. Vid två kurser (i Göteborg och Stockholm) medverkade också Göran Lindqvist, tjänsteman vid Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Flera personer från kyrkorna medverkade under kurserna för att delge erfarenheter och berätta om goda exempel; Lena Blom från projektet "Ny i Sverige" (vid kursen i Göteborg), Gustaf Ödquist från Angereds församling och nätverket "Framtiden bor i förorten" (vid kursen i Göteborg), Peter Lööv från Märsta pastorat och projektet "Integration i praktik" (vid kursen i Stockholm), Ann Lidgren från Svenska kyrkan i Malmö och projekten "Barn i väntan" och "Barn i start" (vid kurserna i Malmö och Luleå), Anna Leuchars från religionsmötesprojektet "Nya vägar" (vid kursen i Malmö), Lena Lindström från arbetsgruppen för flykting- och integrationsfrågor i Luleå stift (vid kursen i Luleå), Lennart Karlsson från Gällivare och "Vänner utan gränser" (vid kursen i Luleå) och Per-Ola Larsson från Råneå församling och deras verksamhet för asylsökande (vid kursen i Luleå). Från andra frivilligorganisationer medverkade Helene Rahm från Individuell Människohjälp och projekten "Barn i väntan" och "Barn i start" (vid kursen i Malmö) och Jan-Olov Ågren från Röda korsets diskrimineringsbyrå i Luleå (vid kursen i Luleå).

Vad gäller övergripande förståelse av integrationsfrågor och antidiskrimineringsfrågor var Marco Helles från Missionskyrkan/ Röda korset en nyckelperson som medverkade i alla fyra kurser. Hans insikter kompletterades med medverkan från forskare på området; Paulina de los Reyes (vid kurserna i Göteborg och Stockholm), Jose Alberto Diaz (vid kursen i Stockholm) och Diana Mulinari (vid kursen i Malmö). Den delen av kurserna kommer dock inte att belysas av den här sammanställningen som framförallt syftar till att vaska fram slutsatser vad gäller samverkansfrågor.

Varför samverkan och vilken roll vill vi ha?

Arbete *för* och *med* flyktingar och invandrare i en frivilligorganisation handlar ofta om arbete på egna villkor och uppstår ur de behov man identifierar och möter. Det är gott så, men det är viktigt att minnas att det kan vara både roligare och bättre att i arbetet samverka med andra aktörer i samhället. Det är viktigt att frivilligorganisationer inte blir ytterligare platser i samhället där människor möts av "nej tyvärr, du har kommit fel – gå dit istället" utan att vi med helhetsperspektiv på tillvaron kan samordna oss och samarbeta för att möta människor. I Gällivare samverkar exempelvis Svenska kyrkan, flera andra frivilligorganisationer och enskilda individer i föreningen "Vänner utan gränser". I Göteborg arbetar Svenska kyrkan för ett bra mottagande av nyanlända tillsammans med flera andra frivilligorganisationer i "Plattform Göteborg".

Det kan också vara angeläget att samarbeta med myndigheter och kommuner för att tillsammans försöka förbättra mottagande av asylsökande och introduktion av nyanlända. Under kurserna underströks behovet av att bilda "lokala allianser" för god introduktion och bra integration mellan alla aktörer och att Länsstyrelsen kan spela en nyckelroll i att bjuda in till sådana fora.

Samverkan kan handla om allt från det som under en av kurserna definierades som "samverkan *light*" d.v.s. att man i alla fall håller varandra informerade om sina olika strategier, arbetssätt och aktiviteter, bjuder in sig till varandra, gör närvärldsinventeringar och skapar nätverk – till att man driver gemensamma projekt.

Ibland används ordet samverkan också för situationer när myndigheter eller andra offentliga aktörer delegerar hela uppdrag till frivilligorganisationer och ekonomiskt ersätter dem för det. Det kan handla om upphandlingar, entreprenad, projektmedel eller direkta förfrågningar. Sedan januari 2006 upphandlar Migrationsverket exempelvis den "organiserade sysselsättning" som asylsökande förväntas delta i, liksom den "återvändanderelaterad utbildning" som ordnas för dem som fått avslag. Det finns diskussioner kring om också boende för asylsökande ska upphandlas av Migrationsverket och t.ex. kunna drivas av frivilligorganisationer (den pågående utredningen om mottagande av asylsökande tittar bl.a. på denna fråga). Vissa kommuner har valt att upphandla introduktionsprogrammen och Sfi (Svenska för invandrare) är oftast upphandlad.

Det är viktigt att fundera på syftet med att samverka med offentliga aktörer. Pia Redlund från Sociala Missionen berättade under kurserna om fyra olika roller man kan ha när man samverkar med offentliga aktörer. Den första är att vara **avant garde** eller spjutspets; att gå före och vara väckarkloka i en fråga eller vad gäller ett behov. Exempel kan vara Rådgivningsbyråns nyligen avslutade projekt om kvinnor i asylprocessen eller Svenska kyrkan och Individuell Människohjälps projekt "Barn i väntan" och "Barn i start". En annan roll handlar om att vara ett **komplement** till det offentliga. Kanske tycker vi att vi har bra förutsättningar att ta emot sfi-praktikanter eller andra praktikanter i församlingen och kan erbjuda ett komplement till andra aktörer – som t.ex. i projektet "Integration i praktik" som drivs av Svenska kyrkan i Märsta. Ibland handlar kyrkornas roll om att erbjuda **alternativ** till det offentliga som t.ex. egen svenskundervisning i egen takt och med en annan pedagogik. En fjärde roll man kan ha är att vara en **ersättning** för det offentliga, t.ex. om kommunen skulle lägga ner svenskundervisningen helt och exempelvis en församling driver det vidare med egna ekonomiska medel. Här hamnar vi ofta i en debatt om att kyrkan blir "städgumma" och får verksamheter dumpade på sig. I vissa fall är det kanske bättre att protestera mot att kommunen lägger ner än att bara snällt ta över. Det är en bra grundregel för frivilligsektorn i all samverkan med offentliga aktörer att parallellt med det gemensamma arbetet bevara förmågan till konstruktiv samhällskritik och det som vi i kyrkorna kallar "den profetiska rösten"; att kritisera orättvisor och stå upp för de svagaste i samhället.

Gränserna kan vara glidande mellan de här olika rollerna och benämningarna men det är bra att i sin organisation tänka igenom hur man ser på sin egen roll i relation till det offentliga. På vilket sätt vill vi bidra? Vilken kompetens kan vi bidra med? Frivilligorganisationernas och inte minst trossamfundens styrka är t.ex. att arbetet sker utifrån person- och familjeperspektiv och att människor får komma med hela sin situation och hela sitt liv. Uppdraget är samlat och inte uppdelat på olika myndighetsuppdrag och det ger en styrka som heter helhetssyn. I frivilligorganisationer möjliggörs många personliga möten av annan art än det som myndigheter kan erbjuda. Nätverk av ideellt engagerade är oerhört värdefullt. Trossamfund erbjuder dessutom sammanhang där de andliga perspektiven i livet får utrymme. Många som invandrar till Sverige bär med sig en stark gudstro och söker sig därför till heliga rum och troende människor. I trossamfundet får de existentiella frågorna plats och det är frågor som ofta aktualiseras än mer av flykt och migration.

Att göra det man är bra på

Samverkan innebär i bästa fall att alla aktörer bidrar med det de är bra på. Frivilligorganisationer är bra på personliga möten och att skapa en känsla av delaktighet i det civila samhället. Däremot är många frivilligorganisationer inte så bra på administration av stora enheter. Detta varierar naturligtvis med organisationens storlek och typ men kan vara sant även för stora frivilligorganisationer. Svenska kyrkan är exempelvis en stor organisation med stabil ekonomi och nästan 7 miljoner medlemmar. Samtidigt kan den lokala församlingen som självständig aktör vara begränsad i sin ekonomi och i sin administrativa kapacitet.

Att en frivilligorganisation genom entreprenad, upphandling eller direkt förfrågan får ansvaret för ett helt introduktionsprogram är därför inte alltid den bästa eller effektivaste lösningen. Sociala Missionens erfarenheter från att driva introduktionsprogram i Stockholm är bl.a. att man som frivilligorganisation kan hamna i roller man inte känner sig bekväm med när man ska ta ansvar för "hela paketet". Myndigheten krävde t.ex. närvarolistor som skulle ligga till grund för utbetalningen av introduktionsersättningen. Sociala Missionen hamnade då i en kontrollsituation som de från början inte var förberedda på.

En annan lärdom från Sociala Missionens erfarenhet handlar om arbetsfördelning. Det kunde ha blivit mer effektivt om kommunen behållit det administrativa ansvaret för introduktionsprogrammen, t.ex. upprättandet av introduktionsplaner, medan en frivilligorganisation som Sociala Missionen varit ansvarig för olika delar av innehållet i introduktionsprogrammet; t.ex. samhällsinformation, nätverksarbete, coachning och psykosocialt stöd. På så sätt kunde Sociala Missionen ha koncentrerat sina insatser på det de är bra på och på ett bättre sätt kunnat bevara sin särart och mervärde som organisation.

Det är dessutom ofta svårt för aktörer inom frivilligsektorn att vinna offentliga upphandlingar. Konkurrensen med stora, kapitalstarka företag som är vana vid att lägga anbud är ofta hård. Enligt nuvarande upphandlingsregler finns det inte heller mycket utrymme för att ta hänsyn till sociala aspekter och kvaliteter. Många vittnar om att upphandlingar framförallt handlar om att billigaste anbud vinner och det är inte på den planhalvan vi som kyrkor vill spela.

När det handlar om att åta sig uppdrag utlagda av Migrationsverket så kan det också finnas en risk för att kyrkornas trovärdighet i arbetet för människor som söker asyl går förlorad. Rollfördelningen kan bli förvirrande. Många människor som kommer till Sverige och söker asyl har mycket dåliga erfarenheter av myndigheter i hemlandet. Det är viktigt att det inte uppstår någon tveksamhet om att kyrkorna står fria.

Det finns också andra skäl till att det kan finnas bättre sätt att samverka än att ta på sig hela uppdrag. Rättsäkerhet för individen är viktig och därför kan frivilligorganisationer aldrig helt

ersätta myndigheternas roll. Myndighetsbeslut går att överklaga vilket inte är fallet i en frivilligorganisation. För en myndighet finns det också en tydlighet vad gäller offentlighetsprincip och sekretess vilket ger en trygghet för individen.

Det är alltså önskvärt att det offentliga hittar former för samverkan med frivilligsektorn som inte handlar om att lägga ut hela uppdrag utan att just *samverka*.

Inom frivilligsektorn måste vi också vara självkritiska. Ideellt arbete är inte nödvändigtvis bra arbete. Vi behöver arbeta mer med att ge stöd till frivilliga genom t.ex. utbildning, handledning, stöd och återkoppling. Vi behöver också arbeta mer med att få med oss cheferna och beslutsfattarna inom våra organisationer och förankra inte bara beslut utan också synsätt.

Det finns förstås också situationer när inte samverkan är någon bra idé. Om det inte finns någon uppenbar nytta, om man inte kan identifiera gemensamma utgångspunkter och om man inte kan hysa förståelse för varandras olika roller och uppdrag – då är det bäst att inte samverka. Samverkan har inget absolut egenvärde – det är de asylsökande och nyanländas behov som ska stå i centrum.

Nyckelfaktorer för lyckad samverkan

Kan man skriva ett recept för lyckad samverkan mellan frivilligorganisationer och offentliga aktörer? Förmodligen finns det ingen modell som alltid fungerar men utifrån slutsatserna från kurserna så kan man ändå definiera vissa nyckelfaktorer:

1) Låt alla som ska vara med vara med från början!

Det är viktigt att myndigheter/kommuner bjuder in frivilligsektorn tidigt i processen – att vara med från början är A och O för att skapa delaktighet. Det blir sällan bra om kommunen på egen hand planerar för att "kyrkan får ta hand om barnen på vårt sommarkollo" – istället ska alla som förväntas spela en roll finnas med från början i processen och planeringen.

2) Låt målgruppen bli delaktig!

Det är viktigt att engagera de asylsökande och nyanlända själva. I många fall finns de redan i våra frivilligorganisationer men om så inte är fallet så bör man hitta former för deras delaktighet t.ex. genom brukarråd eller egna organisationer. Delaktighet handlar inte nödvändigtvis om valfrihet. Att kunna välja sitt introduktionsprogram kanske inte är det mest intressanta om man inte sitter inne med all information om alternativen. Däremot är det viktigt att ges möjlighet till delaktighet i utformandet av det introduktionsprogram man utsätts för.

3) Bygg upp en förståelse för varandras uppdrag och särart!

Varje organisation har sin särart och sitt specifika uppdrag. Samverkan försvåras ofta av brist på kunskap om varandra. För kyrkorna är t.ex. "den profetiska rösten" (att kritisera orättvisor, att stå på de svagastes sida) och den konstruktiva samhällskritiken en del av uppdraget som inte kan bortförhandlas. Därtill finns det ofta fördomar som försvårar samarbete mellan frivilligorganisationer och offentliga aktörer; det blir i värsta fall ett möte mellan "kallhamrade byråkrater" (frivilligorganisationernas bild av offentliganställda) och "människor med stora hjärtan och små hjärnor" (offentliganställdas bild av frivilligsektorn). Därtill finns det ibland en rädsla hos offentliganställda för att samverka med kyrkor och andra religiösa samfund. Mer kunskap om varandras uppdrag och särart behövs!

4) Bygg upp en förståelse för varandras förutsättningar!

Olika aktörer har olika förutsättningar för samverkan. Det ser olika ut vad gäller hur sårbar eller stabil ekonomi man har, hur många anställda som finns och hur hög arbetsbelastning de har, hur många frivilliga som är engagerade, om man är en självständig enhet eller del av en nationell eller internationell organisation, hur snabbt man kan fatta beslut o.s.v. Att lära känna varandras förutsättningar är en viktig ingrediens för lyckad samverkan.

5) Hitta gemensamma utgångspunkter!

För att kunna samverka behöver man gemensamma utgångspunkter. T.ex. fungerade barns bästa som en gemensam utgångspunkt i projektet "Barn i väntan" som är ett samverkansprojekt som utformats i Malmö mellan Svenska kyrkan, Individuell Människohjälp, Migrationsverket och kommunen.

6) Definiera nyttan av samverkan!

Det är också viktigt att definiera nyttan av samverkan. Vad vinner vi på att samverka? Varför är det viktigt? På vilket sätt kan det hjälpa oss att nå våra målsättningar? Annars kan samverkan hindras av exempelvis en oro hos kommunanställda att de ska förlora jobb om de engagerar frivilligsektorn mer eller en oro hos frivilligorganisationer att de ska förlora sin självständighet.

7) Definiera risker med samverkan!

Det är alltid bra att i en inledningsfas också fundera över risker med samverkan och hur riskerna kan undvikas eller hanteras. På det sättet kan man undvika en del fallgropar och om de ändå dyker upp så det blir inte så laddat att prata om det för att försöka hitta vägar vidare.

8) Ha en genuin öppenhet för nya lösningar!

Ska man samverka bör det verkligen finnas en öppenhet för att hitta nya lösningar. Olika aktörer behöver mötas förutsättningslöst för att dela idéer och metoder och inte redan från början ha en exakt bild av var det hela ska landa. Synergieffekter av att mötas och lära av varandra ska inte undervärderas.

9) Sätt upp tydliga ramar!

Det finns olika former för samverkan men de flesta mår bra av tydliga ramar vad gäller mål, tidsplan och ekonomi.

10) Dokumentera och utvärdera!

Det är viktigt att dokumentera processer och utvärdera samarbeten för att detta ska kunna bli lärdomar för framtiden. Och det är också viktigt att vi läser de rapporter som finns att tillgå och inte ständigt uppfinner hjulet på nytt.

Uppsala 12 september 2008

Kristina Hellqvist

Handläggare för flykting- och integrationsfrågor

Avdelningen för kyrkoliv och samhällsansvar, Svenska kyrkans nationella kansli

Telefon 018-16 95 86, e-post kristina.hellqvist@svenskakyrkan.se