

LOKALSAMFUNDET BYGGER BRO

EVALUERINGENS KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Et partnerskab mellem

Dansk Flygtningehjælp

Dansk Røde Kors

og projektkommunerne

Kolding Kommune

Lejre Kommune

Ringkøbing-Skjern Kommune

Rudersdal Kommune

Aalborg Kommune

FEBRUAR 2017



Lokalsamfundet Bygger Bro

Projektet "Lokalsamfundet Bygger Bro" blev igangsat i september 2014 og er et partnerskabsprojekt mellem Dansk Flygtningehjælp, Røde Kors og fem danske kommuner.

"Lokalsamfundet Bygger Bro" har haft til formål at styrke udviklingen af et strategisk samarbejde mellem kommuner og frivillige foreninger omkring modtagelsen af nyankomne flygtninge – herunder opnå læring og erfaringer med samskabelse som metode. Samarbejdet mellem kommune og frivillige har således haft som mål at styrke medborgerskabet og de generelle livsvilkår for flygtninge og deres familier i Danmark.

Kommunerne, som har deltaget i Lokalsamfundet Bygger Bro, har ansøgt om optagelse i projektet. Med mere end 20 ansøger-kommuner udvalgte projektparterne i samarbejde med den nationale styregruppe fem kommuner, som repræsenterede både geografisk og demografisk bredde og havde forskelligt erfaringsniveau i forhold til samarbejdet med frivillige og civilsamfund generelt.

De deltagende kommuner i projektet har været Kolding, Lejre, Ringkøbing-Skjern, Rudersdal og Aalborg.

Projektet er initieret og finansieret af daværende Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold og refererer nu til Udlændinge- og Integrationsministeriet. Projektet afsluttes marts 2017.

LG Insight har siden projektstart været knyttet til projektet som ekstern evaluator.

I nærværende notat præsenteres centrale konklusioner og anbefalinger fra evalueringen af "Lokalsamfundet Bygger Bro". For mere og uddybende viden om projektets resultater henvises til den samlede evalueringsrapport.

Konklusioner og anbefalinger

ET PARTNERSKAB I MANGE VARIATIONER

Fem kommuner og et stort antal frivillige aktører og foreninger har med “Lokalsamfundet Bygger Bro” skabt partnerskaber til sikring af den gode modtagelse af nyankomne flygtninge. Projektet afspejler variationerne i det danske samfund, idet partnerskaberne inddrager små som store kommuner, har stor geografisk bredde, favner kommuner med stor erfaring med frivilligsamarbejde og kommuner med begrænset erfaring. Projektet indbefatter samarbejder med såvel organisatorisk stærke foreninger som nye sociale bevægelser (fx Venligboerne) og personlige ildsjæle osv. Det vil derfor i høj grad være muligt for frivillige og kommuner at finde inspiration og læring fra partnerskabet i forhold til egne særtræk, behov og muligheder.

SAMSKABELSE OG SAMARBEJDE

Der er med “Lokalsamfundet Bygger Bro” etableret ligeværdige og respektfulde samarbejder mellem frivillige og professionelle aktører. Der er dog stor forskel på de enkelte lokale løsninger og udfordringer. Der er derfor mange variationer af samarbejdsformer, hvor nogle kan karakteriseres som egentlig samskabelse, mens andre er udtryk for innovative og udviklende samarbejdsrelationer. Begge dele er vigtige for både flygtninge, aktører og samarbejdet generelt. Det har således vist sig, at det i praksis er nødvendigt at anlægge en bred tilgang til samarbejds- og samskabelsesdefinitionen, så der gives luft til udvikling indenfor de lokale præmisser og behov.

MANGE ERFARINGER – STOR LÆRING

De frivillige og kommunerne har med “Lokalsamfundet Bygger Bro” skabt og/eller styrket kontakten, kendskabet og samarbejdet omkring modtagelsen af nyankomne frivillige. Der er gjort mange og lærerige erfaringer omkring etableringen og vedligeholdelse af det gode partnerskab, hvor aktørerne sammen skaber og gennemfører indsatser til gavn for både frivillige, kommuner og ikke mindst borgerne.

I survey tilkendegiver 81 pct. af de frivillige og 84 pct. af de kommunale aktører, som har deltaget i projektet, at både de frivillige og kommunale aktører gennem LBB har fået bedre kendskab til hinanden.

Samtidig angiver samtlige aktører, at der via LBB er udviklet og/eller skabt et mere formaliseret samarbejde, som har affødt indsatser og aktiviteter, der er kommet de nyankomne flygtninge til gode.

Og resultaterne af indsatsen opleves også af de nyankomne flygtninge. I evalueringen tilkendegiver de i interviews, at de i deres første år i kommunen har haft (positiv) kontakt med frivilligverden og -tilbud. Deres hjælp fra frivillige har berørt både sociale, personlige og kompetencemæssige tilbud – fra hjælp til at finde vej i byen til beskæftigelsestilbud. Flere flygtninge er også selv blevet frivillige og bistår andre nyankomne med hjælp i modtagelsesfasen og integrationen i øvrigt.

HVORNÅR SKAL FRIVILLIGTILBUD INTRODUCERES?

Det har gennem projektet været en fælles tilgang i alle kommuner, at de nyankomne flygtninge er blevet introduceret til frivilligtilbuddene i løbet af de første 3 måneder i kommunen – typisk allerede inden for den første måned og første gang i forbindelse med den indledende samtale om integrationskontrakten. Udover denne første information oplyses de nyankomne flygtninge på forskellig vis løbende om frivillige tilbud i nærområdet/kommunen.

Det vurderes på baggrund af evalueringen vigtigt, at informationen omkring frivillige tilbud gives tidligt i forløbet – dvs. umiddelbart efter flygtningenes ankomst til kommunen. Nogle af flygtningene har således på dette tidspunkt et ønske om at blive tilknyttet støtte/netværk og et socialt fællesskab. Denne første information er dog ikke tilstrækkelig, da mange ikke er klar til at tage imod så mange nye informationer og tilbud lige efter ankomsten. Det er derfor vigtigt at gentage informationen og tilbuddet løbende under introduktionsperioden.

INVITATION TIL ÅBEN DIALOG

Erfaringer og resultater fra “Lokalsamfundet Bygger Bro” bekræfter, at det er vigtigt, at man indledende sikrer den gode og inviterende dialog mellem frivillige og kommune. Der sker meget nemt misforståelser, hvor kommune eller de frivillige kan opleve, at deres arbejde og vilkår ikke anerkendes tilstrækkeligt. Det tager ofte lang tid at rette sådanne misforståelser og oplevelser og genvinde tilliden til hinanden.

I “Lokalsamfundet Bygger Bro” har det været kommunen, som har indgået partnerskabet med projektteamet og derfor har været parten, som har inviteret foreningerne til samarbejde. Gennem forløbet har partnerskabet udviklet sig, at samarbejdet mellem frivillige og kommuner har været søgt gjort ligebyrdigt. Der har i to kommuner været udpeget en egentlig repræsentant fra frivilligverden som sparringspart til den kommunale projektleder.

De deltagende kommunale og frivillige aktører tilkendegiver ligeledes, at der er opstået øget anerkendelse og respekt for hinandens indsatser. Samtidig angiver knap 3 ud af 4 aktører, at LBB har haft positiv indflydelse på samarbejdet mellem frivillige og kommune (72 pct).

ANERKENDELSE OG RESPEKT

Kommune og frivillige har meget forskellige forudsætninger og vilkår for deres indsatser. Kommunen har en lovmæssig forpligtelse til at have kontakten til flygtninge og iværksætte integrations- og beskæftigelsesfaglige tiltag, mens de frivilliges rolle i modtagelsen alene er baseret på engagement og motivation. Det har i høj grad krævet et ændret mindset hos begge parter at få de forskellige mål og kulturer til at mødes og skabe værdi hos borgerne og de involverede parter. Evalueringen viser, at LBB positivt har skabt større anerkendelse parterne imellem, men at der fortløbende er behov for fokus herpå.

KONTINUITET I EN DYNAMISK VERDEN

Der var indledende en bekymring for, om de frivillige – som ikke er forpligtet udover egen vilje – ville kunne fastholdes i hele projektperioden. Samtidig var der en skepsis ift. om kommunen også ville kunne sikre gennemgående kontaktpersoner i projektet, så der kunne skabes en kontinuitet og et godt udviklingsgrundlag i projektperioden.

Bekymringerne viste sig i høj grad unødvendige. Gennem projektperioden har udskiftningen blandt både kommunale og frivillige aktører været begrænset. Dette gælder primært de aktører, som har været tæt på projektet – i styregruppe og som projektledere mv. Der er selvsagt kommet nye aktører til gennem projektperioden, da kredsen af bl.a. frivillige og foreninger, er blevet udvidet i de fleste kommuner. Frafald eller udskiftninger har derimod været få. En enkelt kommune har dog undervejs i forløbet måttet finde ny projektleder, ligesom kommunen også har været præget af medarbejderudskiftning, omstrukturering i forvaltningen mv. Dette havde – ikke uventet – en betydelig negativ indvirkning på projektets drift og resultater. Det krævede stor arbejdsindsats for projektlederen at sikre, at projektet igen kom tilbage på sporet, ligesom udskiftningen havde indflydelse på, hvilke mål der kunne realiseres.

Kontinuiteten i den centrale aktørkreds i kommunerne vurderes at have haft stor, positiv betydning for etableringen af informationsveje og tillid parterne imellem.

ETABLERING OG PLEJE AF RELATIONER

Det er erfaringen fra LBB, at det kræver et vedvarende og prioriteret fokus at skabe, men også styrke samarbejdet mellem frivillige og kommune. En formalisering af samarbejdet, hvor der aftales faste rutiner og praksis, er med til at skabe fælles forventninger og mål og samtidig fastholde samarbejdet i perioder med stor travlhed, ændring i organisering etc. Et godt samarbejde, som alene er båret på mundtlige og personlige relationer, er skrøbeligt i forhold til at sikre forankring og kontinuitet. Formalisering er ikke ensbetydende med bureaukrati og mange møder. Det handler i højere grad om at få skabt faste aftaler, som begge parter kan anerkende og efterleve. Med "Lokalsamfundet Bygger Bro" er det blevet tydeligt, hvor stor en værdi samarbejdet mellem frivillige og kommune tilfører i modtagelsen, men også hvor vigtigt det er at afsætte ressourcer til pleje af samarbejdet.

AKTIVITETER MED STOR VÆRDI

Der er i projektkommunerne iværksat mange og værdiskabende aktiviteter og indsatser. Indsatserne har karakter af både sociale, personlige og kompetenceudviklende tiltag. Dette dækker over alt fra kontaktfamilier, udflugter og lektiehjælp til egentlig vej til beskæftigelse.

Der er med LBB sket en styrkelse af den beskæftigelsesrettede indsats for nyankomne flygtninge gennem inddragelse af frivillige. De frivillige med kendskab til det lokale arbejdsmarked og erhvervsliv har i flere kommuner været med til at bygge bro mellem flygtninge og arbejdsmarked – både i forhold til praktikker og ordinære jobs. Flere kommuner er først nu ved at komme rigtigt i gang med samarbejdet på beskæftigelsesområdet, men ser allerede de første positive resultater heraf.

SPREDNING OG FORANKRING

Undervejs i hele projektperioden er der arbejdet med formidling og vidensspredning. LBB har således deltaget på netværksmøder om integration i alle fem regioner og holdt oplæg ved konferencer mv., ligesom der har været en stor mediedækning af projektet og dets resultater – både regionalt og nationalt. Der er således mange kommuner og frivilligorganisationer, som på baggrund af “Lokalsamfundet Bygger Bro” har fået styrket deres interesse og viden omkring samarbejdet mellem frivillige og kommuner om modtagelsen.

I de fem deltagende kommuner er der med LBB sket forankring på forskellige niveauer. Der er blevet lavet nye og/eller faste mødefora, ligesom der også er udarbejdet egentlige spilleregler for det fremtidige samarbejde.

Den ledelsesmæssige forankring af samarbejdet – ved overgangen fra projekt til drift – sker i hovedparten af kommunerne med en tværgående ledelse, hvor både frivillige og kommune deltager.

SAMSKABELSE UNDER UDVIKLING

Der er med LBB skabt et ændret mindset og nye samarbejdsformer, som tegner lovende for det videre samarbejde mellem frivillige og kommuner om modtagelsen af nyankomne flygtninge. Herunder også samarbejdet om integrationsindsatser, som rækker udover den første modtagelsesperiode. Kommunerne i LBB har indledende brugt meget tid på at skabe rammer og relationer for samarbejdet, og der har derfor i løbet af projektperioden noksamskabelse, men i højere grad samarbejde. Der er dog også skabt egentlig fælles udvikling af løsninger, der kan betegnes som samskabelse. Det vurderes således, at der med LBB er lagt rammer for kommende samskabelse, men at der ved evalueringens afslutning i overvejende grad har været tale om udviklende samarbejder med stor værdi for nyankomne flygtninge.

Kommunerne i LBB har indledende brugt meget tid på at skabe rammer og relationer for samarbejdet, og det må derfor erkendes, at der i projektet i begrænset omfang har været tale om samskabelse, men i højere grad samarbejde. Der er dog også i kommunerne skabt egentlig fælles udvikling af løsninger, der kan betegnes som samskabelse.

DE TO SPOR

Der er med projektet arbejdet med hhv. et organisatorisk spor (etablering af partnerskaber mellem kommune og frivilligesamt et brugerspor (iværksættelsen af aktiviteter for flygtninge). Der er blevet brugt meget tid og energi på at skabe et fundament for samarbejdet og dermed etableringen af partnerskaber. Det organisatoriske spor er derfor uundgåeligt kommet til at få en fremtrædende plads i "Lokalsamfundet Bygger Bro". Der er dog også skabt mange og værdifulde aktiviteter for flygtninge – disse er dog ikke alle affødt af "Lokalsamfundet Bygger Bro", men båret ind under projektet.

ET STÆRKT MAKKERSKAB

LBB er det første organisatoriske samarbejdsprojekt mellem Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp. LBB har vist, at de to organisationer med succes har samarbejdet, og at organisationerne tilsammen repræsenterer en kapacitet (både organisatorisk og kompetencemæssigt) i forhold til at løfte større udviklingsprojekter i samarbejde med kommunerne.

Anbefalinger

Det er af stor betydning, at der i samarbejdet tænkes bredt i forhold til inddragelsen af relevante kommunale og frivillige aktører. I kommunen vil det typisk være relevant at inddrage børne- og skoleforvaltning, socialforvaltning, jobcenter og kultur- og fritidsforvaltning, mens det på frivilligsiden er relevant at inddrage både frivillige sociale foreninger (Serviceloven og foreninger under Folkeoplysningsloven). Det vil dog også være hensigtsmæssigt at inddrage andre frivillige aktører, som ikke nødvendigvis er medlem af en forening eller en del af en forening, som modtager offentlig støtte. Det kan fx være etniske foreninger eller Venligboerne.

RESPEKTFULDT MØDE

Det er afgørende for etableringen af et samarbejde mellem frivillige og kommune, at der er tale om et ligebyrdigt samarbejde. Det er vigtigt at møde hinanden med respekt og troen på hinandens gode intentioner. Der er i mange tilfælde en række myter og fordomme hos både frivillige og kommunale aktører om den anden part. Disse forsvinder som regel, når man får kendskab til samarbejdspartens bevæggrunde og rammer. Kendskab til hinanden er således nøglen til det gode samarbejde.

AFSTEMNING AF FORVENTNINGER OG MÅL

Det er vigtigt, at der indledende sker en afstemning af forventninger og mål med samarbejdet. Der kan være meget forskellige ambitioner og muligheder hos aktørerne, og en fælles anlagt målsætning vil derfor være afgørende for at undgå misforståelser og frustrationer parterne imellem. Målsætninger kan med fordel fastlægges på dialogmøder og formidles bredt ud til øvrige relevante parter – gerne skriftligt på elektroniske platforme eller ved andet tilgængeligt materiale. Den mundtlige overlevering af målsætninger er selvfølgelig også en oplagt vej til vidensdeling, men den giver i højere grad plads til personlige fortolkninger.

HANDLING I FOKUS

Generelt skal det sikres, at der er indhold og handlekraft i samarbejdet – ikke mindst i forhold til de møder, som afholdes. Frivillige drives af motivationen om at gøre en forskel, og mange frivillige tilkendegiver, at de har svært ved at se værdien af møder. De bruger deres fritid på frivilligt arbejde og vil gerne bruge denne tid på handling fremfor møder. Det er derfor vigtigt, at møderne mellem frivillige og kommuner tilpasses ud fra begge parter forudsætninger og ønsker. Dette gælder både i forhold til mødernes indhold, men også lavpraktiske forhold som tilrettelæggelse af mødetidspunkter og udsendelse af mødeindkaldelser i god tid etc.

RESSOURCER

Det kræver tid og ressourcer at skabe et velfungerende samarbejde mellem frivillige og kommune. Her er det derfor centralt, at der afsættes tilstrækkelig tid til både koordinering/tovholderfunktion, men også til ledelsesmæssig prioritering af indsatsen. Der vil ofte være stor politisk interesse for samarbejdet omkring modtagelsen af flygtninge og inddragelsen af frivillige. Det er derfor også vigtigt at sikre information til politiske udvalg mv, som har ansvar og interesse for området. Den ledelsesmæssige og politiske opbakning vil have stor betydning for oplevelsen af projektet hos både aktører og flygtninge, ligesom den har betydning for skabelsen af resultater og forankring.

Med LBB er der ikke tilført de deltagende kommuner økonomisk støtte til deres projektudgifter. Dette har skullet sikre, at der kommunalt blev fundet bærende og varige løsninger, som var uafhængige af projektmidler. Til gengæld har dette også betydet, det har været svært for flere kommuner at finde tid og økonomi til projektet. Det er imidlertid vigtigt, at kommunerne prioriterer ressourcer til etablering af et samarbejde med civilsamfundet.

Erfaringerne fra LBB peger dog på, at timerne som anvendes til at iværksætte og styrke samarbejdet med frivillige skaber øget trivsel hos flygtningene og sparer de kommunale aktører for opgaver, som ellers ville skabe frustration hos både aktør og flygtning.

FORMALISERING OG KOMMUNIKATION

Et forankret og fastholdt samarbejde i travle tider kræver en formalisering. Rolle- og ansvarsfordelingen mellem frivillige og kommune skal tydeliggøres, ligesom der skal aftales faste rutiner i forhold til samarbejdet. Foreligger sådanne aftaler ikke, bliver samarbejdet for sårbart og kan give anledning til for mange “slip” undervejs. Manglende kommunikation og samarbejde kan betyde, at flygtningene ikke får de tilbud, som der lokalt reelt er mulighed for at give dem.

MANGE AKTIVITETSFORMER – OGSÅ BESKÆFTIGELSE

LBB har været med til at afdække og udvikle de områder, hvor frivillige kan gøre en forskel for de nyankomne flygtninge. Det er indledningsvist meget vigtigt at have fokus på den sociale dimension af frivilligt tilbudene. Mange flygtninge oplever og/eller har en stor angst for ensomhed og efterspørger at indgå i danske fællesskaber. Samtidig har projektet dog også vist, at frivillighed favner mange andre og vigtige aspekter af modtagelsen. Frivillige kan således også med fordel

indtænkes i beskæftigelsesindsatsen i forhold til at åbne op for egne jobnetværk eller kvalificere udarbejdelsen af ansøgninger osv. Det må derfor anbefales, at der – som i LBB – sker en løbende udveksling af viden om oplevede behov, som frivillige og kommuner ser hos flygtningene, og at dette omsættes i fælles løsninger heraf. Frivillige tilbud kan supplere kommunens tilbud på mange områder med stor værdi for modtagelse og integration.

SAMSKABELSE I MANGE FORMER

Der findes – heldigvis – mange typer af frivillige og kommunale organisationer og aktører. Det er vigtigt, at der findes en model for samarbejde, som passer til de lokale hensyn og behov. Der skal afsættes tid til at lave forventningsafstemning, opbygge tillid og skabe en base for udvikling af fælles initiativer. Samskabelse er en metode, der kan bruges i det gode samarbejde. Der skal gives plads til, at der kan findes forskellige løsninger på samskabelsesmodeller. Det væsentlige er, at man sammen er med til at definere behov og udfordringer og sammen skaber løsninger med værdi for de nyankomne flygtninge. Hvorvidt idéerne udvikles ved fælles møder, når man ses i andre sammenhænge eller over mail el. lign., er ikke afgørende.