

Brukare som medskapare

HUR FUNGERAR ARBETSSÄTTET PÅ INTEGRATIONSOMRÅDET?

Förord

Arbetet med den prioriterade frågan Brukare och patienter som aktiva medskapare har ett fokus på enskilda brukare och patienter som medskapare i sin egen process. Ett annat fokus är på vilken roll en grupps egen intresseorganisation kan ha när det gäller att öka kvaliteten och träffsäkerheten i olika slag av välfärdstjänster. I denna uppsats som handlar om integrationsområdet finns båda dessa perspektiv med. Uppsatsen beskriver hur de som verksamheten är till för involveras i två olika kommuner. Det handlar främst om Svenska för invandrar undervisningen och om samhällsorientering för invånare med rötter i andra länder.

Stina Petersson skrev sin masteruppsats 2012 vid Uppsala universitet. Den hade rubriken Co production på integrationsområdet- mot ökad demokratisering eller social exkludering. Arbetet genomfördes med visst stöd från Sveriges Kommuner och Landsting. Stina har också sammanställt denna en kortversion av sin uppsats. Vi riktar ett tack till Stina själv och till de företrädare för Växjö och Borlänge kommuner som bidrog genom att låta sig intervjuas.

Stockholm i januari 2015

Lennart Hansson

Sektionschef

Avdelningen för ekonomi och styrning

Sektionen för demokrati och styrning

Innehåll

Sammanfattning	4
Co-production inom offentlig förvaltning	5
Vilka utmaningar är förknippade med co-production?	6
Hur fungerar co-production i praktiken?	6
Etableringsreformen	7
Co-production i Borlänge kommun	9
Vilka utmaningar har arbetssättet medfört i Borlänge kommun?	11
Co-production i Växjö kommun	13
Vilka utmaningar har arbetssättet medfört i Växjö kommun?	14
Sammanfattande analys - hur tillämbart är co-production på integrationsområdet?	16
Referenslista	18

Sammanfattning

Denna artikel bygger på en masteruppsats i statskunskap författad vid Uppsala universitet. Uppsatsen handlar om ”co-production” – en förvaltningsmodell som går ut på att individer som brukar olika tjänster också är med och skapar tjänsterna, eftersom de har unik ”erfarenhetskunskap” av att vara just brukare. Utgångspunkten är att deras erfarenhetskunskap är en tillgång som bör tillvaratas för att förbättra tjänsternas kvalitet och för att använda resurser mer effektivt. Förvaltningsmodellen tillämpas inom den svenska sjukvården och socialtjänsten, men har uppmärksammats mindre på andra områden, exempelvis integrationsområdet. Frågan har därför väckts om och i så fall hur svenska kommuner arbetar för att systematiskt involvera brukare av tjänster som syftar till att integrera nyanlända i det svenska samhället, i skapandet av tjänsterna. Uppsatsens syfte har varit att genom två fallstudier ta reda på detta.

Efter intervjuer med kommunrepresentanter i Borlänge och Växjö framkom att personer som i dagsläget eller tidigare har deltagit i utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering (SO) och arbetsförberedande insatser, på olika sätt är medskapare av de tre tjänsterna. Arbetssättet skiljer sig dock mellan de två kommunerna. I Borlänge bedriver till exempel somaliska föreningar svenskundervisning för de som inte klarade sfi-målen när kommunen höll i den. Företrädarna i Växjö kommun samarbetar snarare med enskilda individer än organisationer och arbetssättet verkar inte lika medvetet och systematiskt som i Borlänge. I båda kommunerna har man positiva erfarenheter av arbetssättet, även om det har medfört vissa utmaningar.

Co-production inom offentlig förvaltning

Offentliga aktörer har på senare år visat på en ökad vilja att involvera brukare av olika välfärdstjänster i tjänsternas produktion. Brukarna av tjänsterna betraktas med andra ord alltmer som medskapare och inte endast som mottagare av dem. Förvaltningsmodellen har sedan 1970-talet benämnts ”co-production” och har framför allt uppmärksammats av brittiska forskare, tankesmedjor och organisationer. Först på senare år har dock modellen börjat tillämpas i större omfattning, i synnerhet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) framhåller att brukare systematiskt bör medverka i produktionen av offentliga välfärdstjänster, eftersom de har ”erfarenhetskunskap” som personer som *inte* brukar tjänsterna saknar. Eftersom de inte är en del av det svenska myndighetsväsendet, som ofta tillhandahåller tjänsterna, har de också möjligheten att bidra med nya perspektiv och idéer på hur tjänsterna bör se ut. Co-production kan enligt SKL uppstå på två sätt. För det första kan brukarnas ”erfarenhetskunskap” tillvaratas på ett systematiskt sätt i utvecklingen av tjänsten. För det andra kan brukarna själva ansvara för en del av sin ”behandling”. Co-production är alltså idén om att både företrädarna för och brukarna av offentliga tjänster ges förtroende och maktbefogenheter att påverka tjänsternas utformning och innehåll och att de *tillsammans* tillhandahåller dem.

Antagandet bakom modellen är att offentliga tjänster på detta sätt blir både billigare och mer kvalitativa. När resurser frigörs från en verksamhet kan de användas där de är mer behövda. Dessutom antas tjänsterna bli mer skräddarsydda efter brukarnas individuella behov. Tanken är också att brukarna blir mindre av passiva mottagare och mer av aktiva medskapare, med en förstärkt egenmakt och ett utökat ansvar.

Både i England, ursprungslandet för idén om co-production, och i Sverige har arbetssättet främst tillämpats inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Även många utrikes födda har värdefull erfarenhetskunskap, eftersom de har deltagit i utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering (SO), eller olika arbetsförberedande insatser. Deras erfarenhetskunskap skulle enligt samma princip kunna tillvaratas för att förbättra tjänsternas kvalitet. Ett lik-

nande resonemang förs i Framtidskommissionens rapport ”Somalier på arbetsmarknaden”, med skillnaden att fokus ligger på organisationer snarare än på individer. En av slutsatserna i rapporten är att det går bättre för nyanlända somalier på arbetsmarknaden i USA, Kanada och Storbritannien, jämfört med i Sverige, för att de somaliska organisationerna där spelar en mer central roll i deras integrationsprocess.¹

Vilka utmaningar är förknippade med co-production?

Det finns enligt både svensk och internationell forskning utmaningar som kan göra att co-production inte medför dessa positiva effekter, eller att arbetssättet inte kan tillämpas överhuvudtaget. I den internationella forskningen framförs till exempel ofta argumentet att brukarnas socioekonomiska kapital avgör deras förutsättningar att ta rollen som medskapare av offentliga tjänster. Brukare från marginaliserade och socioekonomiskt svaga samhällsgrupper riskerar därför att exkluderas från den deltagande strukturen som idén om co-production bygger på.

Ytterligare en utmaning i sammanhanget är att klargöra vilket ansvar brukarna har för tjänsternas kvalitet när de själva varit med och utformat dem. Denna frågeställning är i linje med de senaste årens debatt om civilsamhällets och näringslivets förändrade roller inom den svenska demokratin och välfärden.² Den brittiska tankesmedjan och medlemsorganisationen Local Government Information Unit (LOiU) framhåller att en av de största utmaningarna som tillämpningen av co-production medför är att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan de involverade aktörerna.³

En tredje utmaning är att förhålla sig till det regelverk som ofta styr offentliga tjänster. För att co-production ska kunna tillämpas bör företrädarna för tjänsterna i fråga vara relativt autonoma i sitt beslutsfattande och i sin bedömning av hur tjänsterna bör utformas för att passa brukarnas individuella behov. Om detta istället detaljstyrs i offentliga lagar och förordningar finns rimligtvis lite utrymme för detta.

Sammanfattningsvis är co-production förknippat med utmaningar både på individuell och på organisatorisk nivå. Mot denna bakgrund, tillämpas arbetssättet på integrationsområdet i Sverige, hur går det i så fall till och har man stött på de tre ovan nämnda utmaningarna?

Hur fungerar co-production i praktiken?

För att förstå hur co-production fungerar i praktiken följer nedan ett antal exempel från hälso- och sjukvården i Sverige och England.

Vid Mosaic Clubhouse i London Borough of Lambeth, ett hem för psykiskt sjuka, har varje patient en egen ”support worker”. Stödpersonen hjälper patienterna att sätta upp sina individuella mål och att påverka utformningen av hjälpinsatserna. Personalen har också utvecklat kontakter med näringslivet för

¹ Carlsson, Magnusson och Rönnqvist (2012), se t.ex. kap 8

² Se t.ex. Trädgård, Lars, m.fl. (2013) och Carnhede & Lejon (2012-05-29)

³ Wilkes (2012), s. 118-119

att kunna erbjuda patienterna betalda deltidsjobb, där de kan uppnå målen. Innan patienterna börjar jobba utbildas de av patienter som tidigare haft samma jobb. Co-production tillämpas alltså på två sätt. Patienterna är för det första själva med och utformar de tjänster de anser sig vara i behov av. För det andra utbildar patienterna själva andra patienter, istället för den utbildade personalen, eftersom de har erfarenhetsbaserad kunskap.

På ett antal vårdcentraler i Norrbottens län mäter patienterna själva sitt blodtryck, blodsockervärde, koaguleringsförmåga och EKG. Personalen menar att patienterna på så sätt kan lära sig mer om sin egen sjukdom och därmed ta ett större ansvar för den. Återkoppling från läkare kan också ske snabbare, tack vare dagens teknik. Patienter med exempelvis diabetes kan logga in via en mobilapplikation och ta sina värden genom en mätare.

Vidare har man i Västra Götalandsregionen låtit patienter och anställda tillsammans genomgå kurser, varefter de håller i gemensamma utbildningar för andra patienter. Enligt de ansvariga för utbildningarna kompletterar den anställdes och ”expertpatientens” kunskaper varandra, vilket leder till bättre förutsättningar att besvara patienternas frågor och bemöta deras behov av stöd.

Det finns även exempel på när brukarnas synpunkter tillvaratagits i planeringen och utvärderingen av hälso- och sjukvården. I Östergötlands län har till exempel s.k. ”brukardialoger” används som ett komplement till de årliga behovsanalyser som landstinget gör inom fem olika sjukdomsområden.

Dessa exempel illustrerar hur både nuvarande och före detta patienter har tagit rollen som medskapare av den vård de är beroende av – i både planeringen, leveransen och utvärderingen av vården. I nästa avsnitt beskrivs i korthet utgångspunkterna för den nuvarande integrationspolitiken i Sverige.

Etableringsreformen

Regeringens nuvarande integrationspolitik tar sin utgångspunkt i den år 2010 sjösatta ”etableringsreformen”. Reformen syftade till att förstärka arbetsmarknadsperspektivet i integrationspolitiken, eller mer specifikt att ”underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrares etablering i arbets- och samhällslivet.”⁴ Den vid samma tidpunkt inrättade Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare omfattar enkelt uttryckt nyanlända mellan 20 och 65 år, liksom personer mellan 18 och 20 år vars föräldrar inte befinner sig i Sverige, som beviljats uppehållstillstånd som skyddsbehövande eller flyktingar. Även deras anhöriga omfattas, förutsatt att de ansöker om uppehållstillstånd inom sex år efter deras anhörige mottagits i en kommun.⁵ Så snart som möjligt efter beviljat uppehållstillstånd ska de nyanlända ha ”etableringssamtal” med Arbetsförmedlingen. En individuell ”etableringsplan” upprättas efter samtalen, där aktiviteterna som ska leda till den nyanländes egenförsörjning beskrivs. Planen ska innehålla minst *svenskundervisning för invandrare (sfi)*, *samhällsorientering (SO)* och *arbetsförberedande aktiviteter* (till exempel validering av

⁴ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 1 §

⁵ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 2 §

utbildning och yrkeserfarenheter, yrkespraktik, kompletterande grundskole- och gymnasieutbildning).⁶ Uppsatsen syftar till att genom två fallstudier ta reda på om och i så fall hur co-production har tillämpas inom ramen för dessa tre tjänster. I nästa avsnitt presenteras resultatet från de två fallstudierna – Borlänge och Växjö kommun.

⁶ Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 7§

Co-production i Borlänge kommun

Mellan år 2006 och 2010 tog Borlänge kommun emot ungefär 350 flyktingar årligen, ett jämfört med andra kommuner högt flyktingmottagande. Borlänge tog mellan år 2009 och 2011 emot 14,7 somalier per 1000 kommuninvånare vilket är den högsta kvoten i Sverige. År 2010 hade 54 procent av de elever som påbörjade sfi-studier i Borlänge kommun max sex års utbildning. Enligt Jan Lundberg, integrationssamordnare, gör detta att många inte hinner få den nödvändiga utbildningen för att få ett arbete under de två år som de individuella etableringsplanerna gäller, vilket gör att kommunens kostnader för försörjningsstöd ökar. Situationen försvåras enligt Lundberg ytterligare av trångboddheten och en viss misstänksamhet mellan olika grupper i kommunen.

Integrationsutskottet i Borlänge kommun har beviljat den somaliska föreningen SOKUD - Somaliska Kvinnoföreningen För Utveckling i Dalarna – projekt-pengar för att bedriva ”alfabetisering”, svenskundervisning på grundläggande nivå. Undervisningen riktar sig till elever som har läst sfi på Komvux men som inte klarat undervisningens mål. Både SOKUD och den somaliska föreningen UMIS – Ururka Midnimada Soomaaliyeed – har dessutom beviljats projekt-pengar för att bedriva samhällsundervisning på somaliska. Syftet var enligt Lundberg att tillvarata de utrikes födda medlemmarnas ”språk- och kulturkompetens” för att underlätta undervisningen. Han anser att personer som själva har invandrat till Sverige och som själva brukat tjänsterna kan föra in ett ”jämförande reflektionssätt” och en kulturell förståelse som inte svenskfödda personer kan bidra med. Han menar också att lärarna kan påverka eleverna positivt, eftersom de själva är utrikes födda:

”Förtroendekapitalet ökar enormt mycket när man vet att det är någon som förstår ens egen kultur. Det finns ju en auktoritetstro inför myndigheter och myndighetsutövning, så om jag skulle vara där och undervisa tror jag att det skulle sätta käppar i hjulet. Det är ju olika i olika kulturer hur man ser på auktoriteter som inte minst syns inom skolvärlden.”

Kenneth Persson, kommunalråd i Integrationsutskottet, menar att lärarnas och elevernas gemensamma somaliska ursprung gör att den pedagogik som användes i Somalia kan användas även i alfabetiseringen, till exempel kan ord och

bilder användas parallellt. Både Lul Ahmen, ordförande i SOKUD, och Nils Gossas, Integrationsutskottets ordförande, menar dessutom att lärarna fungerar som positiva exempel på att det går att ta sig fram i det svenska samhället, speciellt för dem som enligt Ahmen ”gett upp hoppet och som tror att det är något fel på deras inlärningsförmåga” eftersom de inte klarat av målen för sfi på vanlig väg.

Lundberg har tillsammans med Ahmed Shil Mohamed, UMIS ordförande, utbildat kommunala rektorer, enhetschefer och lärare inom för- och grundskolan i vad de kallar kulturell förståelse. Mohamed menar att UMIS fungerar som ”en länk mellan svenska myndigheter och nyanlända som har svårt med integration här.” Lundberg menar att utbildningen tydliggjorde vilken typ av kulturkrockar som kan undvikas eller hanteras om personer som själva invandrat håller i samhällsorienteringen:

”Vi fångade upp från lärarna att de ansåg att de somaliska för- och grundskoleeleverna inte visade respekt. Det tyckte vi lät sjukt så vi satte oss ned och analyserade saken. Vi kom fram till att när en somalisk elev kommer in från rasten och läraren säger åt eleven att den inte fick slå sin kamrat visar eleven respekt genom att titta ned på sina fötter. Men jag som svensk lärare skulle ju bli vansinnig om jag inte fick ögonkontakt. Vi iscensatte sedan detta exempel inför alla lärare, för att se vad som hände. Nästan ingen av lärarna hade koll på detta. Vi har en uppsjö av sådana här kulturkrockar.”

Integrationsutskottet har dessutom beviljat UMIS pengar till ett utbildningsprojekt som inkluderar till exempel samhällsorientering för somaliska barn, föräldrautbildning och läxhjälp. Eleverna lärde sig hantera olika studie- och ledarskapstekniker och lärde sig om föreningsliv, hur det fungerar när man blir myndig och dömd till fängelse, liksom vilka medborgerliga rättigheter och skyldigheter de har i Sverige. Föräldrautbildningen fokuserade på regler kring relationen mellan staten, familjen och barnen, vilka instanser man kan vända sig till om ens barn behöver hjälp, liksom olika kommunikations- och uppfostringsmetoder.

Mohamed menar att centralt för undervisningen är elevernas aktiva deltagande och reflektion och att deltagarna innan projektets start fick möjlighet att själva påverka vilka moment lärarna skulle ta upp.

Gossas menar att samhällsundervisningen riskerar att bli obegriplig om inte personer med liknande kulturell bakgrund som eleverna involveras, speciellt mot bakgrund av Sveriges snåriga myndighetskultur. Även Mohamed tror att UMIS har de nödvändiga kunskaperna för att kunna effektivisera verksamheten:

”På Komvux är det ofta personer som aldrig själva har behövt integreras och gå igenom processen som migranter går igenom när de kommer till ett nytt land. De har kunskap, utbildning och engagemang, men det saknas fortfarande vissa saker.”

Liknande samarbeten bedrivs även när det gäller arbetsförberedande insatser. I september år 2011 initierade Integrationsutskottet ”Entreprenörscoachprojektet”. Syftet med projektet var att stötta de nyanlända i deras process mot egenföretagande, genom att exempelvis hjälpa dem med finansiering och ekonomisk redovisning, liksom att öka deras kunskap om svensk företags- och

myndighetskultur. Som biträdande projektledare har två ”nystartsjobbare”⁷ anställt, en med somalisk och en med kurdisk bakgrund. Två afrikanska länderföreningar har utnyttjat sina kontaktnät och tipsat projektledarna om personer med företagsidéer de ansett värda att följa upp. Företagsidéerna, som har handlat om exempelvis halalslakteri, försäljning av somaliska matvaror, klädförsäljning, matlagning, småhantverk och hennamålning, har sedan stöttats genom att kommunföreträdarna hjälpt dem med exempelvis bankkontanter och möjligheter att ta fram affärsplaner. Man har även anordnat ”inspirationskvällar”, då länderföreningarna bjudit in utrikes födda egenföretagare från svenska storstäder som de känner genom personliga nätverk. Egenföretagarna har föreläst om sina erfarenheter från den svenska arbetsmarknaden, och om hur de tog sig dit, inför länderföreningarnas medlemmar och svenska företag.

Vilka utmaningar har arbetssättet medfört i Borlänge kommun?

Även om kommunföreträdarna i Borlänge har positiva erfarenheter av att samarbeta med kommunens länderföreningar har arbetssättet medfört vissa utmaningar. En utmaning är att inte exkludera föreningar som inte leds av akademiker, vilka enligt Lundberg ibland ha svårt att formulera en projektansökan. Eftersom mycket av kommunens samarbete bygger på olika projekt kan detta leda till att vissa föreningar får sämre förutsättningar att påverka integrationsarbetet i Borlänge. För att undvika detta har man enligt Lundberg hjälpt vissa föreningar med deras projektansökningar.

Hur ser då kommunens företrädare på brukarnas ansvar för tjänsternas kvalitet? SOKUD:s och UMIS alfabetisering och samhällsorientering riktar sig till personer som befunnit sig i Sverige i mer än två år och som därmed inte längre betraktas som nyanlända. Eleverna läste som nyanlända sfi och SO på Komvux, men klarade inte utbildningsmålen. De får därför en ny chans att gå igenom undervisningen i länderföreningarnas regi. Verksamheterna betraktas alltså snarare som ”bonusar” i sammanhanget, än verksamheter som kommunen är skyldig att tillhandahålla enligt lag. Frågan vem som ytterst ansvarar för verksamheternas kvalitet är därmed inte lika brännande och är inte heller en fråga företrädarna har ägnat någon större uppmärksamhet.

Gossas, Integrationsutskottets ordförande, medger att alfabetiseringen är en del av sfi-undervisningen, men att länderföreningarnas verksamheter, på samma sätt som studieförbundens, inte regleras av något statligt regelverk. De behöver därför inte utforma alfabetiseringen med hänsyn till exempelvis lärarbehörighetsreglerna.⁸ Inte heller Lundberg betraktar regelverket som ett problem i sammanhanget, eftersom SOKUD:s språkundervisning riktar sig mot personer som inte längre är nyanlända:

⁷ En ”nystartsjobbare” är en person som stått utanför arbetsmarknaden längre än ett år, varför arbetsgivaren fått möjligheten att anställa denne till en lägre lönekostnad. Se Arbetsförmedlingen, ”Börja om med nystartsjobb”.

⁸ För att vara behörig att undervisa i sfi måste personen i fråga ha en ämneslärarexamen med viss inriktning, en examen som är avsedd för undervisning i svenska som andraspråk, eller en utbildning som ger behörighet att bedriva undervisning som lärare. Se Skolverket (2012-12-01)

”Det hjälper ju oss inte med de runt femhundra personerna som har slutat på sfi:n utan att ha klarat målen och som finns ute i samhället. Då måste vi jobba strukturerat med länderföreningarna för att nå även dem. På det sättet kan vi reparera kommunens misslyckande.”

Även samhällsorienteringen som länderföreningarna bedriver betraktas av Lundberg som ett komplement till Komvux samhällsorientering, varför inte reglerna i förordningen som styr den kommunala samhällsorienteringen⁹ ses som ett hinder.

Lundberg, Gossas och Persson poängterar att det finns en risk att föreningarna har andra mål med de tre tjänsterna, jämfört med kommunen. Lundberg menar att föreningarnas ledare till exempel kan ha en syn på könsroller som skiljer sig från den svenska normen, och att de därför kan förmedla en värdegrund till eleverna som står i konflikt med kommunens:

”Det kan vara svårt att garantera ’rätt kompetens’ hos utföraren. Och det handlar ju nästan om den enskilda individen som håller i verksamheten, snarare än organisationen i fråga. Det handlar både om kunskaper och om synen på hur samhället fungerar. När det gäller det senare kan ju ens kulturella bakgrund gränsa till någon slags konflikt med kommunens uppdrag. Det kan ju till exempel handla om annorlunda genusperspektiv.”

Vidare menar Mohamed att han upplever ett visst motstånd från aktörer som tidigare bedrivit verksamheter som UMIS nu bedriver:

”Vi upplever att man känner sig lite ovälkommen när det gäller andra svenska ideella föreningar, som upplever att vi konkurrerar med dem. Vi upplever ett visst motstånd från dem. De upplever nog att vi konkurrerar med dem för att vi kanske har mer kompetens och kan somaliska.”

⁹ Enligt Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, 7§, gäller t.ex. att ”De personer som ger samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap”.

Co-production i Växjö kommun

Växjö tar liksom Borlänge kommun emot många flyktingar jämfört med andra svenska kommuner. Mellan år 2009 och 2011 tog kommunen emot 3,9 somalier per 1000 kommuninvånare, vilket är den tolfte högsta kvoten i Sverige.

Fyra aktörer bedriver sfi-undervisning i Växjö kommun – Komvux, Lernia, Folkuniversitetet och Eductus. Runt år 2009 inrättade aktörerna enligt Jasmin Ramic, kommunens sfi-samordnare, elevråd där eleverna träffar lärare och rektorer i ”strukturerad och organiserad form” från en gång i månaden till två gånger per termin. Parterna diskuterar då vad som fungerar mer eller mindre bra i undervisningen. Lernia har dessutom utarbetat en egen brukarundersökningsmall, med fokus på ett antal målområden, såsom nöjdheten med lokalen, bemötandet och rättviseperspektivet i undervisningen. Resultatet av undersökningarna läggs ut på en dataplattform tillgänglig för alla elever, då det framkommer vad som bör åtgärdas. Därefter kopplas undersökningarna till handlingsplaner som syftar till att förbättra verksamheten. Ramic menar att eleverna på dessa sätt direkt kan påverka undervisningen.

De fyra skolorna har dessutom låtit elever i högre sfi-klasser medverka på lektionerna i lägre sfi-klasser. Komvux har exempelvis låtit elever från C- och D-klasser sitta tillsammans och lösa uppgifter, för att möjliggöra ett kunskapsutbyte dem emellan. De fyra aktörerna har dessutom alla bjudit in före detta sfi-elever vid specifika arbetsmoment, som i vissa fall läst samma kurs som de nuvarande eleverna. Komvux har använt metoden mest systematiskt. Ramic menar att Komvux på A-nivå ständigt hade gamla elever närvarande på lektionerna, för att överbrygga språkbarriärer och agera modersmålsstöd. En behörig sfi-lärare har alltid funnits närvarande. Ramic menar liksom Ahmen, ordförande för den somaliska föreningen SOKUD i Borlänge, att eleverna med starkare svensk-kunskaper kan agera förebilder för eleverna med svagare svensk-kunskaper. Metoden är både ett sätt att stärka elevernas svensk-kunskaper och deras självförtroende. Ramic ser även fördelar med att låta före detta elever hjälpa till under lektionerna, eftersom de själva har gått igenom lärandeprocessen:

”De kan beskriva saker och ting på ett annat sätt och som ligger närmare till hands för de nuvarande eleverna. På det sättet tillvaratar man deras färdigheter och kunskaper. Folk har ju också lättare att identifiera sig med någon som de vet har gått igenom samma saker. De kan se saker från ett annat perspektiv. Det finns ju begrepp som vi använder oss av i undervisningen men som inte existerar på somaliska. Och det enda sättet är då egentligen att förmedla bilden eller erfarenheten. Eller att återberätta en historia som kan återknyta till undervisningen.”

Även inom samhällsorienteringen har före detta elever bjudits in för att medverka. Herman Taha, handledare och samordnare för samhällsorienteringen i Växjö, har bjudit in före detta elever till introduktionsverksamheten som han själv håller i. När det svenska utbildningssystemet diskuterades bjöds exempelvis en elev in som efter samhällsorienteringen läste en masterutbildning på engelska, för att berätta om sin utbildningsbakgrund och hur samhällsorienteringen fungerat som en grund för hans fortsatta studier. Även Taha inser fördelarna med att samarbeta med före detta elever:

”Jag tycker det är bättre om de själva gått igenom samma process för att man kan komma med exempel som dina känslor reagerar på. En person som bara läst i en bok kan inte göra det lika bra som en person som läst i en bok och också gått igenom det själv. Det är två olika saker, eftersom det ena handlar om kunskaper på papper och det andra om känslomässiga kunskaper. Ofta när jag pratar i min klass pratar jag om mina och min omgivningens egna erfarenheter.”

Vilka utmaningar har arbetssättet medfört i Växjö kommun?

Även i Växjö kommun har arbetssättet medfört vissa utmaningar. Ramic menar att det är en sak att föra en akademisk dialog om demokrati och brukarinflytande i skolan och en annan att praktisera dessa principer. Många av eleverna är inte vana vid den demokratiska modellen och möjligheten att ta ansvar för sin egen utbildning och karriär, vilket i Sverige tas för givet. Svenska för invandrare (sfi) är oftast den första organiserade undervisningen flyktingarna kommer i kontakt med i Sverige. Ramic tillägger att väntan på uppehållstillstånd ofta är lång och att perioden färgas av oro och stress, vilket påverkar elevernas motivationsnivå negativt:

”Det är egentligen inte så mycket som har en korrelation med själva sfi-undervisningen, men som ändå inverkar, ibland negativt. Man är fullt medveten om att man måste lära sig svenska för att kunna stanna här, men det är så mycket annat som trycker på som gör att man inte orkar. Och är man omotiverad och inte vill vara här finns det absolut ingen vilja att utöva sina rättigheter, utan man betraktar det istället som en belastning. Det handlar kanske först om att acceptera att man befinner sig i ett land där saker och ting sker på ett annat sätt än i hemlandet.”

Ramic menar att elevråden fungerar som ett forum där eleverna kan lära sig utöva de demokratiska principerna. En viss vänjningsprocess vid det nya landet, skolsystemet och den allmänna livssituationen, liksom en viss nivå på kunskaper i svenska språket, är dock enligt Ramic först nödvändig. Bland de före detta eleverna är motivationsnivån högre. Ramic menar att han i princip dagligen får besök av före detta elever som gladeligen berättar om sina erfarenheter under lektionerna.

Liksom sfi-undervisningen genomsyras ibland samhällsorienteringen av elevernas passivitet, låga självförtroende och studieovana. Många av eleverna tvivlar enligt Herman Taha, samordnare av samhällsorienteringen, på sin förmåga att någonsin kunna lära sig läsa och skriva på svenska och att få ett jobb på den svenska arbetsmarknaden där kvalifikationskraven ofta är höga. Många äldre manliga elevers passivitet grundar sig dock enligt Taha mindre i dåligt självförtroende och mer i synen på äldre män som statusbärare, vilket krockar med det svenska vuxenutbildningssystemet:

”Det finns en passivitet bland eleverna, framför allt på grund av ålder. Personer som är över femtio år är i sina kulturer ’slut’. De vill respekteras som en gammal man i sin egen by, där de har speciell status. Här sitter de i en klass som man anser är början på livet. Man tycker inte att det passar ihop. De tycker också att om de ska lära sig om det svenska samhället och samtidigt lära sig svenska kommer de inte hinna hitta ett jobb.”

Inte heller i Växjö verkar kommunföreträdarna ha funderat speciellt mycket över den förändrade ansvarsstrukturen som arbetssättet i förlängningen kan innebära. Ramic framhåller förvisso att brukarna ”rent krasst” är medansvariga till beslut som visat sig påverka sfi-undervisningen negativt, men att kommunen fortfarande har ansvaret för undervisningens kvalitet, eftersom besluten kring undervisningens utformning i slutändan fattats av skolledningen eller på högre nivå.

Till skillnad från kommunföreträdarna i Borlänge har det statliga regelverket upplevts som en utmaning i sammanhanget. Ramic menar att både lärarbehörighetskravet och den centralt fastställda läroplanen för sfi förhindrar möjligheten att låta brukarna ta rollen som medskapare av undervisningen, eftersom den trots allt ska hållas av behörig lärare. Detta krav kan man aldrig komma ifrån. Den fastställda läroplanen ger också lite utrymme för lärarna att använda sig av alternativa undervisningsmetoder och att föra in icke-obligatoriska moment:

”Man tar tillvara deras tankar och åsikter men man kan aldrig komma ifrån att sfi är en planerad skolutbildning som sker enligt en viss läroplan som är ganska styrd. Det ska också passa med allt annat och alla försöker göra sitt bästa. Vi går ju mot en bestämd bortre tidsgräns för hur många timmar man kan läsa sfi. Man kan alltså vara kvar på en viss nivå under en bestämd tid. Detta krockar lite med detta synsätt, för alla lärare har ju ett antal moment de ska hinna gå igenom.”

I exempelvis en C-klass har läraren enligt Ramic ett antal moment som enligt läroplanen ska gås igenom under veckan, för att eleverna på fredagen ska kunna göra ett språktest.

Språktestet utgör lärarens bedömningsunderlag för huruvida eleven är redo att börja i en D-klass veckan därpå. Om läraren till exempel har planerat in att gamla elever ska bjudas in för att hålla i samtalsgrupper med de nuvarande eleverna ger man enligt Ramic bort lektionstid till dem, vilket gör att de obligatoriska momenten kanske inte hinner gås igenom.

Sammanfattande analys - hur tillämpligt är co-production på integrationsområdet?

Både i Borlänge och i Växjö samarbetar kommunens företrädare systematiskt med deltagare i svenskundervisning för invandrare (sfi), samhällsorientering (SO), och arbetsförberedande aktiviteter. I Borlänge kommun verkar dock samarbetena bedrivas med en större medvetenhet och på ett mer systematiskt sätt än i Växjö kommun. Kommunerna bedriver också olika typer av samarbeten. I Borlänge samarbetar kommunföreträdarna främst med organisationer, medan man i Växjö snarare samarbetar med enskilda individer som tidigare har brukat de tre tjänsterna.

Företrädarna har i båda kommunerna överlag positiva erfarenheter, även om arbetssättet har medfört vissa utmaningar. I fallstudierna framkom till exempel att de nuvarande sfi-eleverna och deltagarna i samhällsorienteringen ibland har för låg motivation för att ta rollen som medskapare av tjänsterna och att deras primära fokus snarare ligger på att vänja sig vid sin nya livssituation. Detta kan vara en förklaring till att de mest framgångsrika samarbetena istället har involverat organisationer. Detta är också något som verkar skilja arbetssättet när det tillämpas på integrationsområdet, jämfört med när det tillämpas inom hälso- och sjukvården.

Tanken med co-production, såsom arbetssättet har tillämpats inom hälso- och sjukvården, är att brukarna har ”erfarenhetskunskap” och att detta särskiljer dem från icke-brukare. Fallstudierna tyder på att detta delvis är behållningen med arbetssättet även när det tillämpas på integrationsområdet. Personer som tidigare har läst sfi eller samhällsorientering kan till exempel bidra med sin erfarenhetsbaserade kunskap när de kommer tillbaka till klassrummet och tillsammans med lärarna håller i undervisningen. Fallstudierna tyder dock på att den kanske största behållningen med arbetssättet består i att de har språklig och ”kulturell kompetens”. Behållningen med att samarbeta med länderföreningar i Borlänge verkar till exempel delvis bestå i att föreningarnas medlemmar talar somaliska, liksom att de i undervisningen kan använda sig av alternativa pedagogiker och jämföra svenska och somaliska samhällsfunktioner och strukturer. Även detta

verkar särskilja arbetssättet när det tillämpas på integrationsområdet jämfört med inom hälso- och sjukvården.

Det är viktigt att poängtera att co-production på integrationsområdet och mångfald i arbetslivet är två närliggande fenomen. Att anställa personer som tidigare har genomgått integrationsprocessen och som tidigare har brukat de tre tjänsterna är ett annat sätt att integrera deras erfarenhetsbaserade kunskap i offentliga myndigheter och organisationer. Detta är också en anledning till varför mångfalden inom det offentliga i allmänhet, och inom organisationer som arbetar med integrationsfrågor i synnerhet, bör öka. En del av tanken med co-production är dock, som redan nämnts, att tillvarata kunskap hos aktörer som inte är en del av det traditionella myndighetsväsendet, eftersom de har möjlighet att vitalisera och förnya traditionella arbetssätt och metoder. När dessa personer anställs finns i förlängningen en risk att de istället blir en del av de traditionella strukturerna.

En förutsättning för att co-production ska kunna öka kvaliteten på integrations-syftande tjänster i framtiden är rimligtvis att de som tidigare har brukat tjänsterna har härkomst från samma länder som personerna som i dagsläget brukar dem. Annars kan deras möjlighet att exempelvis alfabetisera eleverna på sitt modersmål, liksom deras möjlighet att förmedla samhällsorientering på ett sätt som tar sin utgångspunkt i det tidigare hemlandets normer och traditioner, delvis gå förlorade. De syrier som nu anländer till Sverige behöver till exempel inte få en mer kvalitativ svenskundervisning eller samhällsorientering för att undervisningen leds av somalier. Förutsättningarna för att i framtiden tillämpa arbetssättet på integrationsområdet är alltså delvis beroende av den globala samhällsutvecklingen och människors rörlighet över nationsgränserna.

Referenslista

Arbetsförmedlingen, ”Börja om med nystartsjobb”, se

<http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetssokande/Stod-och-service/Fa-extra-stod/Ar-du-under-25-ar-/Nystartsjobb.html>

Carlsson, Magnusson och Rönnqvist (2012), *Somalier på arbetsmarknaden – har Sverige något att lära* – Underlagsrapport 2 till Framtidskommissionen

Carnhede, Annette & Lejon, Britta (2012-05-29), DN Debatt, se

<http://www.dn.se/debatt/privat-anstallda-ska-inte-syssla-med-myndighetsutovning/>

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

Skolverket (2012-12-01), ”Behörighet i vuxenutbildning”, se

<http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/vad-kravs/vuxenutbildning-1.175002>

SFS 2010:1138 Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Trädgård, Lars, m.fl. (2013), ”Civilsamhället klämt mellan stat och kapital”

Wilkes, Laura (2012), *”Taking co-production forward”*, Governance International & Local Government Information Unit, Birmingham.

Loeffler Elke, Taylor-Gooby David, Bovaird Tony, Hine-Hughes Frankie & Wilkes Laura (2012), *Making health and social care personal and local – Moving from mass production to Co-production*, Governance International, Birmingham

Brukare som medskapare

Stina Petersson skrev sin masteruppsats 2012 vid Uppsala universitet. Den hade rubriken ”Co production på integrationsområdet- mot ökad demokratisering eller social exkludering”. Arbetet genomfördes med visst stöd från Sveriges Kommuner och Landsting kopplat till den prioriterade frågan Brukare och patienter som aktiva medskapare. Uppsatsen beskriver hur de som verksamheten är till för involveras i två olika kommuner. Det handlar främst om Svenska för invandrar undervisningen och om samhällsorientering för invånare med rötter i andra länder. Denna skrift är en kortversion av uppsatsen.

Upplysningar om innehållet
Marie, Pernebring, marie.pernebring@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014
ISBN/Beställningsnummer: ISBN 978-91-7585-213-3
Text: Stina Petersson

Ladda ner på webbutik.skl.se. ISBN 978-91-7585-213-3