



Fokus barn och unga

**En samverkansorganisation inom
Sundbybergs stad**

Arbetsrapport

Christina B. Embretsen

2014

Innehåll

1. Inledning.....	2
Bakgrund	2
Syfte och frågeställningar	2
Teorianknytning och metod	2
Urval och begränsningar	3
Rapportens disposition	4
2. Kunskapsöversikt	5
Vad är samverkan?	5
Hämmande faktorer	6
Främjande faktorer	7
Sammanfattning	7
3. Samverkan i praktiken	8
Framväxten av Fokus barn och unga	8
Fokus barn och ungas organisation.....	8
Lagstiftning och regelverk.....	10
Synsätt	12
Organisatorisk struktur	16
Problemgenererande mekanismer kontra projektmekanismer	19
Framgångsfaktorer	21
De största möjligheterna och de största utmaningarna framöver	22
4. Sammanfattande diskussion	25
En lyckad samverkan	25
Slutord	27
Referenser.....	28

1. Inledning

Bakgrund

FoU-Nordväst har fått i uppdrag av Sundbybergs stad att, inom ramen för deras Psyнк-projekt¹, beskriva och undersöka förutsättningarna för samverkan i stadens samverkansorganisation Fokus barn och unga.

Inom Fokus barn och unga samverkar individ- och omsorgsförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, kompetens- och arbetsmarknadsförvaltningen samt närpolisen och barn och ungdomspsykiatri (nedan förkortad BUP). Målet för samverkan är att Sundbybergs stad tidigt ska upptäcka och tillhandahålla rätt insatser i rätt tid för barn och unga samt deras föräldrar. Målgruppen är barn och unga, 0 – 20 år, som far illa eller riskerar att fara illa (Sundbybergs stad, 2014).

Danermark och Kullberg (1999) menar att vi måste lära oss samverka genom att få insikt i samverkansformen som arbetssätt. De grundläggande insikterna handlar om att förstå de olika aktörernas lagmässiga, kunskapsmässiga (nedan även kallat synsätt) och organisatoriska förutsättningar för att samverka. Samverkansprocessen bör ses som en lärandeprocess där frågor om makt, inflytande och känslor spelar en stor roll (Danermark, 2005).

Syfte och frågeställningar

Syftet med rapporten är att:

- beskriva hur Fokus barn och unga är organiserat,
- undersöka hur förutsättningarna för samverkan ser ut inom Fokus barn och unga utifrån Danermark och Kullbergs teori för samverkan,
- beskriva hur informanterna upplever att dessa förutsättningar har påverkat samverkan inom Fokus barn och unga,
- undersöka om det finns hämmande och främjande faktorer för samverkan, samt
- beskriva vilka framgångsfaktorer som informanterna har identifierat

Teorianknytning och metod

Som teorianknytning har främst Berth Danermark och Christian Kullbergs teori kring samverkan används. Danermark och Kullberg (1999) menar att de grundläggande insikterna när det gäller samverkan handlar om att förstå skillnaderna mellan de olika aktörernas lagmässiga, kunskapsmässiga och organisatoriska förutsättningar för att samverka.

Jag har valt att använda mig av en kvalitativ metod för att uppnå rapportens syfte. Med hjälp av kvalitativa intervjuer och en semistrukturerad intervjuguide har målet varit att få fram ett empiriskt material för att utifrån detta beskriva samverkansaktörernas lagmässiga,

¹Psyнк är ett utvecklingsprojekt där Sveriges kommuner och landsting arbetar tillsammans med kommuner och landsting kring psykisk ohälsa hos barn och unga. Källa: Sveriges kommuner och Landsting (2013). Om Psyнк – psykisk hälsa, barn och unga, 2011 – 2014.

kunskapsmässiga och organisatoriska förutsättningar för samverkan. Intervjuerna ligger även till grund för analysen av om och i så fall hur dessa faktorer har påverkat samverkan inom Fokus barn och unga.

Genom de kvalitativa intervjuerna har jag försökt få fram intervjupersonernas subjektiva upplevelser kring samverkan inom Fokus barn och unga. Utifrån dessa utsagor har jag sedan letat hämmande och främjande faktorer för samverkan utifrån Danmark och Kullbergs teori. Jag har även bitt intervjupersonerna att beskriva vilka framgångsfaktorer som de själva har identifierat inom Fokus barn och unga.

Intervjuerna har varit semistrukturerade. I samtalet har olika frågeställningar och ämnen tagits upp. Intervjupersonerna har fått beskriva målet med Fokus barn och unga, vart i organisationen de anser att ansvaret för Fokus barn och unga ligger samt vilken roll de själva har i samverkansorganisationen. Informanterna har även fått ge sin bild av vilken legitimitet Fokus barn och unga har i den organisation informanten tillhör, hur samverkan fungerar i praktiken samt vilka möjligheter och utmaningar som de ser framöver. Under samtalet har vi även diskuterat hur lagar och regler, olika synsätt samt organisatoriska skillnader påverkar samverkan, hur resurserna ser ut och vilka eventuella problem som har funnits längs vägen samt hur dessa har hanterats. Det har ibland varit svårt att förstå om informanterna enbart berättar om samverkan inom Fokus barn och unga eller om de talar om det samarbetet som sker mellan förvaltningarna i vardagen.

Samtliga intervjuer har varat i cirka en timme och gjorts i Sundbybergs stadshus, med undantag för intervjun med chefen för BUP som genomfördes på barn- och ungdomspsykiatriens mottagning i Solna. Intervjuerna har spelats in och transkriberats. De citat som återfinns är ordagranna så långt det varit möjligt utan att försämra läsbarheten. Det innebär att de innehållsmässigt motsvarar meningen i det som sagts men att de redigerats genom att läten som skratt, utfyllnadsord och upprepningar tagits bort samt att stavning, ordföljd och meningsbyggnad gjorts om för att bättre överensstämma med skriftspråk.

Urval och begränsningar

I undersökningen har deltagarna i styrgruppen för Fokus barn och unga intervjuats, samt vissa nyckelpersoner med nära koppling till Fokus barn och unga. Styrgruppen består av förvaltningscheferna för individ- och omsorgsförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen och kompetens- och arbetsmarknadsförvaltningen, samt cheferna för närpolisen och BUP.

Förvaltningschefen för kompetens- och arbetsmarknadsförvaltningen har inte intervjuats då han precis tillträdde vid tiden för undersökning och inte hunnit få någon erfarenhet från samverkan inom Fokus barn och unga. Förvaltningschefen för kultur- och fritidsförvaltningen har dock varit tillförordnad chef för kompetens- och arbetsmarknadsförvaltningen under en tid och har därför en viss insyn i hur samverkan sett ut utifrån den förvaltningens perspektiv. Chefen för närpolisen har inte heller intervjuats då han avböjt att delta i utvärderingen på grund av stor arbetsbelastning i samband med polisens genomgripande omorganisering.

De nyckelpersoner som utöver styrgruppen valts ut till intervju är chefer i ledet under förvaltningschefen. Inom individ- och omsorgsförvaltningen har avdelningschefen för barn och unga intervjuats, inom barn- och utbildningsförvaltningen har chefen för elevhälsan samt chefen för stadens förskolor intervjuats. Likaså har verksamhetschefen för kultur och fritid intervjuats. Inom kompetens- och arbetsmarknadsförvaltningen har ingen verksamhetschef intervjuats. Inte heller inom BUP eller närpolisen har någon ytterligare person än chefen intervjuats.

Slutligen har samverkansledaren för Fokus barn och unga intervjuats, samt folkhälsoplaneraren. Båda deltar i styrgruppens möten. Även utvecklingsledaren inom individ- och omsorgsförvaltningen har intervjuats, samt processledaren för stadens Psynkprojekt.

Totalt har 11 personer intervjuats, var av 6 personer sitter i styrgruppen. Alla intervjupersonerna, med undantag för chefen för BUP, är anställda i kommunen. Urvalet av intervjupersoner har främst gjorts av uppdragsgivaren, Sundbybergs stad. Avgränsningen av vilka som ska intervjuas har gjorts i samarbete mellan uppdragsgivaren och FoU-Nordväst. Urval och avgränsningar av intervjupersoner har syftat till att ge en informativ bild av samverkan inom Fokus barn och unga. Personal ute i verksamheterna har inte intervjuats med motiveringen att de inte alltid är medvetna, och inte behöver vara medvetna, om att vissa interventioner har koppling till Fokus barn och unga. De utför dessa interventioner på uppdrag från en högre chef, varför det är den högre chefen som har intervjuats.

Rapportens disposition

Rapporten börjar med en teoretisk ram där jag definierar vad samverkan är, och vad som kan verka hämmande och främjande för samverkan. Jag beskriver vikten av att undersöka samverkansaktörernas lagmässiga, kunskapsmässiga (nedan även kallat synsätt) och organisatoriska förutsättningar för att samverka enligt Danermark och Kullbergs teori.

I det nästföljande kapitlet beskriver jag organisationen för Fokus barn och unga samt det barnråd som finns inom Sundbybergs stad och som är kopplat till Fokus barn och unga. Därefter kartlägger jag hur de lagmässiga, kunskapsmässiga och organisatoriska förutsättningarna ser ut inom Fokus barn och unga, och vilken påverkan informanterna upplever att dessa förutsättningar har på samverkan. Utifrån Danermark och Kullbergs teori undersöker jag vidare om det finns problemgenererande mekanismer för samverkan och hur dessa i så fall har hanterats. Jag belyser även de framgångsfaktorer som har framförts i intervjuerna, samt vilka möjligheter och utmaningar som informanterna har identifierat.

I slutdiskussionen sammanfattar jag utifrån Danermark och Kullbergs samverkansteori vad som har framkommit i intervjuerna och om man kan anse samverkan inom Fokus barn och unga som lyckad.

2. Kunskapsöversikt

Vad är samverkan?

En viktig utgångspunkt för att fastställa vad samverkan är för något är att all samverkan har ett objekt – man samverkar om något. Danermark (2005) har definierat det som medvetna och målinriktade handlingar som utförs tillsammans med andra, i en klart avgränsad grupp avseende ett bestämt problem och syfte.

Det är väsentligt att särskilja begreppen samarbete och samverkan eftersom de har skilda innebörder. Samarbete betecknar vad som sker mellan människor när de gör något tillsammans. Det är en naturlig del av vardagen. Samarbete kan ske spontant och sporadiskt. Samverkan å andra sidan är mer formellt beslutad (Danermark, 2004).

Samverkansarbetet präglas enligt Bergmark och Lundström m.fl. (2008) av tanken på att helheten erbjuder någonting väsentligt mer än summan av den kompetens som tillförs från olika håll, och att vissa typer av problem allra bäst åtgärdas genom samlade insatser. Därutöver menar de finns idén att om man bryter olika perspektiv mot varandra, genom att sammanföra olika typer av professionell kompetens, skapas ett mervärde. I strävan efter att få resurserna att räcka till är förhoppningen också att samverkan ska ge resursvinster.

Enligt Danermark och Kullberg (1999) finns det tre grundläggande typer av faktorer som påverkar samverkan;

- de regler som styr verksamheten
- perspektiv eller synsätt
- organisatoriska förhållanden

De förklarar faktorerna på följande sätt:

REGELVERK

- regelsystem ger ibland en eller flera av de inblandade i samverkan stor makt över besluten
- denna makt kan ibland missbrukas
- det är viktigt att i ett tidigt skede gå igenom de skillnader som finns i formella och informella regelverk

SYNSÄTT

- bakom vårt handlande finns en rad antaganden om verkligheten
- människan är en helhet och i arbetet med människor möts flera olika synsätt
- det är viktigt att synsätten klargörs och diskuteras
- det ligger i sakens natur att synsätten skiljer sig åt
- visa respekt och lära av varandras synsätt
- tänka på hur man talar, språket kan utestänga och trycka ned

ORGANISATION

- klargöra de organisatoriska strukturerna de inblandade i samverkan kommer från
- reda ut var det beslutas och vem som har rätt att besluta om vad
- redogöra för skillnader i den politiska styrningen

Faktorerna illustrerar på ett tydligt sätt viktiga omständigheter som är nödvändiga att undersöka och klargöra när två eller flera organisationer med skilda uppdrag beslutat sig för att samverka. Om dessa förhållanden inte synliggörs är risken stor att samverkansambitionerna går i stå (Danermark & Kullberg, 1999). Exempelvis kan missförstånd mellan olika samverkansparter bero på att man inte har kunskap om varandras kompetenser, referensramar och prioriteringar (Germundsson, 2011).

Forskare som Bergmark och Lundström m.fl. (2005) har även utifrån sin forskning om samverkan sammanfattat att svårigheterna som rapporterats från samverkansprojekt ofta handlat om olikheter i målsättningar, skilda professionella kulturer och asymmetriska relationer mellan de samverkande yrkesgrupperna.

Som ett exempel på asymmetriska relationer är det resonemang som Blomqvist (2012) förde i sin avhandling. Hon hade undersökt samarbetet mellan Barn och Ungdomspsykiatri (BUP), socialtjänst, skola och familj med särskilt fokus på brukarens upplevelse av samarbete. Det hon lyfter är att trots att olika verksamhetsområden (socialtjänst, skola och barn- och ungdomspsykiatri) arbetar mot samma målgrupp så finns det skillnader i de institutionella miljöerna. Den viktigaste skillnaden som iaktogs är att BUP är en expertorganisation inom hälso- och sjukvården där inget yttersta ansvar förekommer, som exempelvis en ”BUP-plikt” i likhet med socialtjänstens yttersta ansvar enligt Socialtjänstlagen. Hälso- och sjukvårdens barnpsykiatriker och barnpsykologers fullständiga jurisdiktion och expertmakt bidrar till BUP:s höga hierarkiska position och den ojämlika relation som det innebär mellan verksamheterna enligt Blomqvist.

Andra aspekter som Bergmark och Lundström m.fl. (2005) noterat i sin forskning om samverkan, vilka oftast också är ett hinder för samverkan, är ekonomiska konflikter, dåligt motiverad personal samt olikheter i hierarkier och beslutsstruktur.

Även om syftet med samverkan är att lösa problem, behöver man vara medveten om att samverkan också skapar problem. I forskningen om samverkan mellan olika organisationer med skilda förutsättningar har det uppmärksammats faktorer som benämnts som hämmande och främjande. Dessa faktorer är viktiga att identifiera då olika organisationer beslutar sig för att samverka (Danermark & Kullberg, 1999).

Hämmande faktorer

- otydliga mål
- oklar ansvarsfördelning
- olika ekonomiska intressen
- organisatoriskt skilda strukturer
- dålig samordning
- hög personalomsättning
- en för stor arbetsbelastning

Främjande faktorer

- att samverkan har en klar och tydlig ledning
- att samverkan har ett klart uttalat mål
- att tillräckliga resurser ställs till förfogande
- att skillnaderna mellan de samverkande avseende synsätt, organisation och regelverk har identifierats
- att hindrande skillnader undanröjts eller om detta inte går, att sätt att hantera dem har utvecklats

Sammanfattning

Samverkan som den här rapporten handlar om är när två eller fler organisationer får i uppdrag, eller gemensamt beslutar sig för, att göra något som de var för sig inte kan åstadkomma. Syftet med samverkan är att åstadkomma något utöver vad som sker inom befintliga organisationer (Augustinsson 2010, Danermark, 2004).

Jag kommer i nästa kapitel att beskriva samverkansorganisationen Fokus barn och unga, samt undersöka de tre grundläggande faktorerna regelverk, synsätt och organisation som enligt Danermark och Kullberg påverkar samverkan och därmed är viktiga att kartlägga. I den sammanfattande diskussionen kommer jag sedan att diskutera kring de ovanstående främjande faktorer för samverkan som Danermark har identifierat och utifrån dessa resonera kring om Fokus barn och unga kan ses som en lyckad samverkan.

3. Samverkan i praktiken

Framväxten av Fokus barn och unga

Fokus barn och unga har sitt ursprung i ett samverkansprojekt från 2007 berättar samverkansledaren. Sundbyberg stad hade fått pengar för ett samverkansprojekt gällande så kallade hemmasittare², men projektet var egentligen större än så och handlade om samverkan kring barn som far illa berättar samverkansledaren. När projektet avslutades hade många frågor väckts till liv inom staden kring hur man skulle kunna fortsätta att utveckla samverkan. År 2009 fattades ett politiskt beslut att starta projektet Gemensamma barn som syftade till att fortsätta utveckla samverkan kring barn som far illa eller riskerar att fara illa. Projektet pågick i cirka 2 år och drevs av individ- och omsorgsförvaltningen. Projektledaren för Gemensamma barn blev sedermera samverkansledare för Fokus barn och unga.

Hon berättar att man under projekttiden identifierat flera olika samverkansprojekt som pågick i Sundbyberg. En grundläggande tanke blev att systematisera arbetet mer. Man lade vikt vid att inte skapa ”utanpå-verksamhet”, utan att hela tiden arbeta med att integrera projekten i ordinarie verksamhet. Arbetet skulle vara svar på behov som finns i verksamheterna. En förstärkning av sådant som redan görs, men som kan göras lite annorlunda eller intensifieras under en tid. Som projektledare för Gemensamma barn arbetade hon även nära folkhälsoplaneraren och tillsammans insåg de fördelen med att jobba ihop kring gemensamma frågor. Deras två styrgrupper slogs ihop till en, vilket var början på en effektivisering, och även starten för Fokus barn och unga. ”Fokus barn och unga ska inte vara en egen verksamhet vid sidan om, utan ett verktyg för att kunna hjälpa till inom ordinarie verksamhet”, säger samverkansledaren.

Det politiska uppdraget utgår ifrån stadens översiktsplan (Översiktsplan för Sundbybergs stad, antagen 2010), där förbättrad folkhälsa är en strategisk inriktning för utveckling av social hållbarhet. Uppdraget till samtliga nämnder är att staden ska bidra med möjligheter och förutsättningar för en god hälsa på jämlika villkor, och det ska ske i samverkan.

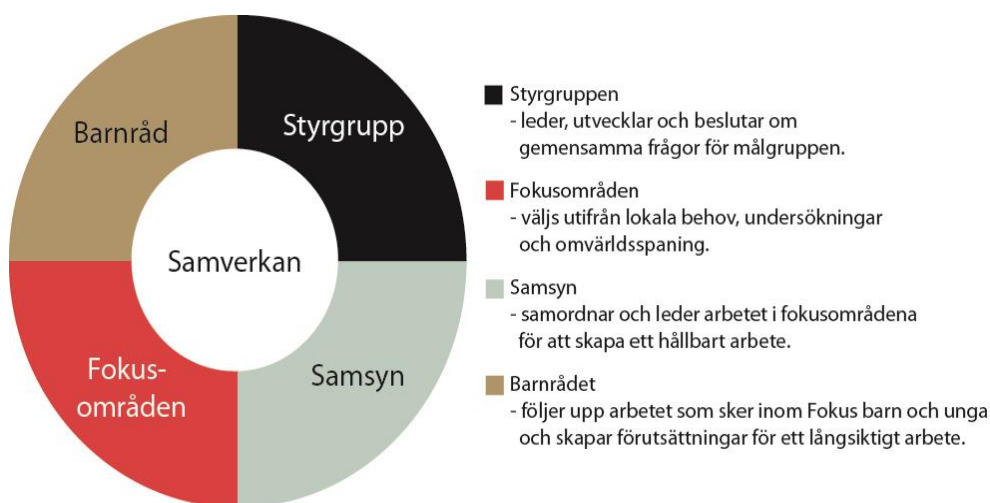
Fokus barn och ungas organisation

Inom Fokus barn och unga samverkar individ- och omsorgsförvaltningen, barn- och utbildningsförvaltningen, kultur- och fritidsförvaltningen, kompetens- och arbetsmarknadsförvaltningen samt närpolisen och BUP.

Styrgruppen består av berörda förvaltningschefer och cheferna för närpolisen och BUP. Styrgruppen träffas tre gånger per termin, en heldag samt två tretimmarsmöten berättar samverkansledaren. Förvaltningschefen för individ- och omsorgsförvaltningen är ordförande och sammankallande. Styrgruppen är en arbetande grupp där cheferna själva processar frågorna, diskuterar uppdrag, ansvar, avgränsningar och mål. Styrgruppens syfte är att leda, utveckla och besluta om gemensamma frågor för målgruppen barn och unga, 0 – 20 år, som far illa eller riskerar att fara illa. Styrgruppens mål är att genom samverkan skapa ett hållbart och långsiktigt gemensamt arbete för att främja barn och ungas uppväxtvillkor (Blomqvist, 2013).

² Sundbybergs stads definition av hemmasittare i *Projekt hemmasittare* är en elev med sammanhängande ogiltig frånvaro i tre veckor. Källa: Skolverkets rapport 309 (2008). *Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan*.

Formerna för samverkan i styrgruppen utvecklas av samverkansledaren, som tillsammans med folkhälsoplaneraren utgör Samsyn som är en del av Fokus barn och ungas organisation. Samsyn samordnar och leder även arbetet i fokusområdena (Blomqvist, 2013).



Fokus barn och ungas organisationsmodell

Fokus barn och unga arbetar utifrån olika fokusområden som väljs utifrån behov. Man arbetar med fyra fokusområden åt gången. När ett fokusområde är avslutat kan ett nytt läggas till. Exempel på fokusområden är barnfattigdom, föräldrastöd och handlingsplan för det drogförebyggande arbetet. För varje fokusområde bildas en arbetsgrupp som ansvarar för det gemensamma arbetet. Arbetsgruppernas deltagare utses av styrgruppen utifrån kompetens och funktion kopplat till området. Det finns även en samordnare för varje fokusområde (Blomqvist, 2013).

Det kommunala barnrådet i Sundbyberg är stadens referens- och samrådsorgan med kommunens barnorganisationer (Reglemente för Sundbybergs stads barnråd). Det kommunala barnrådet ska tydliggöra den syn på barn som Sundbybergs stad ska utveckla och tillämpa. Rådet ska också lyfta barns- och ungas behov utifrån ett barnrättsperspektiv³, ett barnperspektiv och utifrån barnets perspektiv⁴ för att stärka barnets rättigheter. En av huvuduppgifterna för barnrådet är att följa utvecklingsarbetet som sker inom ramen för Fokus barn och unga.

Barnrådet består av politiker, tjänstemän samt representanter från Barnens rätt i samhället (BRIS) och Rädda Barnen. Även andra intresseorganisationer och aktörer kan adjungeras. Rådet är knutet till kommunstyrelsen och ledamöterna och ordförande väljs av kommunfullmäktige. Enligt reglementet ska varje nämnd, utom äldrenämnden, utse en anställd och en ersättare med speciellt ansvar för information till och samråd med barnorganisationerna inom sin förvaltnings och nämnds ansvarsområde. Enligt en av informanterna är det främst förvaltningschefer som deltar i rådet. Därutöver ska Fastighets AB Förvaltaren utse en representant i rådet.

³ Ett barnrättsperspektiv baserat på Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen och sätter barnet i centrum.

Källa: Rapport från barnprojektet (2001). *Barnrättsperspektivet i utvecklingssamarbetet*. Utrikesdepartementet.

⁴ Barnperspektiv innehåller vuxnas uppmärksammande av och förståelse för barns erfarenhet, upplevelse, uppfattning och dess handlingar. Barnets perspektiv utgör barnets erfarenheter, tankar, känslor, upplevelser, uppfattningar och förståelse av situationer och sin egen livsvärld. Källa: Sommer, D. m.fl. (2010). *Child perspectives and children's perspectives in theory and practice*. New York: Springer.

Målet för samverkan inom Fokus barn och unga är att Sundbybergs stad tidigt ska upptäcka och tillhandahålla rätt insatser i rätt tid för barn och unga samt deras föräldrar (Sundbybergs stad, 2014).

Jag har ovan beskrivit hur Fokus barn och unga är organiserat. I nästa avsnitt kommer jag att undersöka hur förutsättningarna för samverkan ser ut utifrån de kriterier som Danermark och Kullberg (1999) anser är viktiga att kartlägga i samband med samverkan; lagstiftning och regelverk, synsätt samt organisatorisk struktur. Jag kommer även att beskriva hur informanterna upplever att dessa förutsättningar påverkar samverkan inom Fokus barn och unga.

Det är viktigt att komma ihåg att analysen av en samverkansorganisation inte sker i en statisk verklighet (Danermark & Kullberg, 1999). Organisationerna ändras under tiden som samverkan fortgår, till exempel genom omorganiseringar, personalomsättningar och ändrade ekonomiska förutsättningar. Under tiden som Fokus barn och unga har funnits har kommunen genomgått flera omorganiseringar inom förvaltningarna berättar informanterna. De flesta av förvaltningscheferna i styrgruppen har bytts ut, några flera gånger. Även de ekonomiska förutsättningarna inom de olika förvaltningarna har sett olika ut över tid. Vid tiden för denna utvärdering håller till exempel socialförvaltningen på att omorganisera vissa delar av verksamheten. Närpolisen står också mitt uppe i en stor omorganisering där ingen vet hur slutresultatet kommer att se ut, eller vilka konsekvenser det eventuellt kommer att få för den fortsatta samverkan inom Fokus barn och unga. Den samverkanspart som har varit mest stabil är BUP.

Lagstiftning och regelverk

Lagar och regelverk anger var ansvaret för en verksamhet ligger (Danermark, 2005). I samverkan möts ofta personer med olika typ och grad av ansvar vilket leder till ojämlika roller menar Danermark. Danermarks teori bekräftas av Blomqvist (2012) som resonerar kring asymmetriska relationer. I Blomqvists avhandling om samverkan mellan BUP, socialtjänsten och skolan anses BUP ha en högre hierarkisk position än de övriga samverkansparterna utifrån sin fullständiga jurisdiktion och expertmakt gällande barns psykiska hälsa. Denna asymmetriska relation påverkar samverkan negativt menar Blomqvist, då de övriga samverkansparterna har svårt att påverka BUP:s ställningstaganden.

Danermark (2005) påpekar att en samverkanspart med en hög hierarkisk position utifrån lagar och regelverk kan missbruka sin position. Han belyser det genom ett exempel: vid all form av medicinsk behandling är det läkaren som har det slutliga ansvaret. Om läkaren, i samverkan med socialtjänsten, genom sin auktoritet hävdar att hon även bör besluta om vilket behandlingshem en klient ska skickas till missbrukar hon sin ställning då ansvaret för detta beslut ligger hos socialtjänsten.

När Danermark och Kullberg (1999) tittar på hur lagar och regelverk styr samverkan utgår de främst från samverkan kring enskilda individer – hur olika samverkansparter styrs av lagar och regler i förhållande till vilket ansvar de har för klienten och vilka insatser de kan ge den enskilde. Även Blomqvist (2012) studerar samverkan på individnivå.

Fokus barn och unga är, enligt beskrivningen ovan, en samverkansorganisation på förvaltningsövergripande nivå där man inte samverkar kring individfrågor. Jag kommer därför att beskriva hur ansvarsfördelningen för samverkan inom Fokus barn och unga ser ut, och hur lagstyrda varje samverkanspartner är, då det påverkar möjligheten för samverkan.

Danermark (2005) poängterar att det är viktigt att i ett tidigt skede gå igenom de skillnader som finns i formella och informella regelverk som styr verksamheten för att förebygga missförstånd och problem.

Ansvarsfrågan

I intervjuerna framgår det att Fokus barn och unga inte bygger på något samverkansavtal där samtliga samverkansorganisationer har förbundit sig att samverka. Ansvar för samverkan ligger därför ytterst på kommunen, eftersom Fokus barn och unga är ett politiskt uppdrag som har givits till individ- och omsorgsförvaltningen. Några av informanterna anser att huvudansvaret vilar på individ- och omsorgsförvaltningen eftersom det är den förvaltning som formellt sett har fått uppdraget. Andra informanter menar att kommungemensamma mål i stadens översiktsplan (Sundbybergs stads översiktsplan, antagen 2010) medför att samtliga kommunala förvaltningar är förbundna att samverka.

BUP och närpolisen samverkar däremot på frivillig basis, även om samverkan med kommunen ingår i deras respektive uppdrag. Samverkan ingår i BUP:s avtal med landstinget (BUP:s hemsida) men handlar i första hand om samverkan kring den enskilde klienten säger chefen för BUP. När det gäller samverkan inom BUS (samverkan kring barn i behov av särskilt stöd), som är ett av fokusområdena inom Fokus barn och unga, finns det ett samverkansavtal som såväl kommunen som landstinget/BUP har skrivit under berättar chefen för BUP⁵. Däremot är inte närpolisen med i BUS-samverkan i Sundbybergs stad.

På polisens hemsida framgår det att brottsförebyggande arbete i samarbete med andra samhällsaktörer är en av Polisens viktigaste uppgifter. I deras uppdrag regleras dock inte hur denna samverkan ska gå till och det finns inget avtal eller beslut som ålägger dem något ansvar för Fokus barn och unga.

Lagstiftning

Vid en undersökning kring vilken lagstiftning och vilka regelverk som styr Fokus barn och unga skiljer sig styrningen åt mellan samverkansorganisationerna.

Både BUP och närpolisen är starkt lagstyrda verksamheter. BUP styrs av Hälso- och sjukvårdslagen samt Socialtjänstlagen med flera lagar. De regleras även hårt av sin årliga vårdöverenskommelse med Stockholms läns landsting. Denna vårdöverenskommelse styr bland annat vilka vårdtjänster BUP ska erbjuda och i vilken omfattning. Överenskommelsen ställer också krav på tillgänglighet, bemötande och produktivitet. Ramarna för uppdraget utformas av Hälso- och sjukvårdsförvaltningen efter direktiv från landstingspolitikerna (BUP:s hemsida). BUP är en expertorganisation gällande barns psykiska hälsa.

Polisen styrs också av flera olika lagar samt av Rikspolisstyrelsens författningssamling (Polisens hemsida). Polisen får också anses vara en expertorganisation inom sitt område.

Kommunen har enligt Socialtjänstlagen alltid det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver (2 kap. 1 § SoL), såsom omsorg, vård och service, upplysningar, råd, ekonomisk hjälp och annat bistånd (3 kap. 1 § SoL). Det är främst individ- och omsorgsförvaltningen som styrs av Socialtjänstlagen, och därmed ansvarar för kommunens yttersta ansvar. Individ- och omsorgsförvaltningen styrs även av Lagen om stöd

⁵ Kommunerna och landstinget i Stockholms län har tecknat BUS – överenskommelser som syftar till att tydliggöra ansvaret och att beskriva gemensamma utgångspunkter och samverkanstrukturer för att barn i behov av särskilt stöd ska få de insatser de behöver och har rätt till. Källa: Överenskommelse mellan Stockholms läns landsting och kommuner i Stockholms län. *Samverkan kring barn i behov av särskilt stöd*.

och service till vissa funktionshindrade (LSS), samt Lagen med särskilda bestämmelser om barn och unga (LVU). Socialtjänstlagen styr till viss del även kompetens- och arbetsmarknadsförvaltningen, medan det är skollagen som styr barn- och utbildningsförvaltningens verksamhet. Den förvaltning som är minst lagstyrd är kultur- och fritidsförvaltningen som endast behöver rätta sig efter bibliotekslagen.

Hur påverkar skillnaderna i lagstiftning och regelverk samverkan inom Fokus barn och unga?

Inom Fokus barn och unga anser samtliga i styrgruppen att det råder en ”balans” i gruppen. Ingen av samverkansparterna har en högre hierarkisk position än någon annan, utan alla har lika stora möjligheter att påverka vilka fokusområden som ska prioriteras.

En reflektion är att avsaknaden av ett samverkansavtal skulle kunna medföra att BUP och Polisen skulle kunna pressa kommunen att prioritera deras önskemål, med hot om att annars lämna samverkan. Kommunen å sin sida skulle kunna hävda att deras ansvar för målgruppen är större än övrigas, då kommunen har det yttersta ansvaret för alla kommuninvånare enligt Socialtjänstlagen, och att deras önskemål om fokusområden därmed ska prioriteras. Det finns dock inga tecken på liknande asymmetriska relationer inom Fokus barn och unga.

Onekligen ligger fokus för samverkan på verksamheterna inom kommunen, men BUP anser att samverkan är lika viktig för dem. Chefen för BUP upplever att styrningen från landstinget egentligen går mot en ökad specialisering, mot att BUP förväntas prioritera resurserna till sin kärnverksamhet - psykiatri. Han menar att utvecklingen talar emot en ökad samverkan, vilket styrks av att landstingets ersättningsmodell påverkar incitamentet att samverka i en negativ riktning. Trots att regelverket inte premierar samverkan har BUP-mottagningen i Solna/Sundbyberg valt att prioritera det.

Styrgruppens representanter verkar vara väl medvetna om skillnaderna gällande lagar och regelverk mellan de olika organisationerna, vilket är en viktig faktor för god samverkan (Danermark & Kullberg, 1999). Denna medvetenhet saknas dock längre ut i organisationen visar intervjuerna. Här har man mindre kunskap om varandras lagar och regler och hur dessa påverkar samverkan.

Att samverkansparterna styrs av olika lagar och regelsystem påverkar dock synen på samverkan visar intervjuerna. Inte genom att någon part får en större makt över samverkan, men lagstiftningen gör att samverkansparterna har vissa skyldigheter som kommer före samverkan, säger flera av informanterna. Det skapar en viss bortträngningseffekt. De samverkansorganisationer som är mest lagstyrda blir också minst flexibla då kärnverksamheten som man är lagstadgad att utföra går före samverkan, menar en av informanterna. Det överensstämmer med kultur- och fritidsförvaltningens upplevelse av att de kan vara mer flexibla i samverkan eftersom de inte är lika lagstyrda som övriga samverkansparter.

Synsätt

En viktig del i det som ibland kallas en verksamhets kultur består av olika sätt att förstå och rama in ett problem (Danermark & Kullberg, 1999). Danermark (2005) menar att en sociolog till exempel har andra perspektiv än en pedagog eller en psykolog. De har olika teoretiska referensramar utifrån respektive utbildning vilket även kan leda till att de resonerar olika kring vilka faktorer som har betydelse för ett visst problem. Danermark och Kullberg (1999) betonar hur viktigt det är att visa varandra respekt och lära av varandras synsätt när man samverkar.

De flesta samverkansparterna inom Fokus barn och unga är kommunala förvaltningar inom Sundbyberg stad. Denna faktor kan tänkas underlätta samverkan eftersom tjänstemännen inom staden har samma arbetsgivare och därmed är de del av den kultur som råder inom staden. Danermark och Kullberg (1999) pekar dock på att olika teoretiska referensramar kan ha stor betydelse för samverkan. Det bekräftas av intervjuerna där det framkommer att det finns olika synsätt och verklighetsuppfattningar gällande målgruppen⁶ inom kommunen. Socialtjänsten har sitt sätt att se på målgruppen medan skolan har en annan ”verklighetsuppfattning”, säger några av informanterna. Enligt Danermark kan detta bero på att socionomerna inom socialtjänsten och lärarna i skolan har olika utbildningar och därmed olika teoretiska referensramar, vilket påverkar hur de resonerar kring målgruppen.

Varje samverkansparts synsätt på målgruppen barn och unga präglas också av det uppdrag man har säger informanterna. Skolans uppdrag är att ge barnen en utbildning. Personalen i skolan är lärare och ser barnen varje dag och upplever barnens behov av stöd utifrån målet att de ska klara av sin skolgång säger en av informanterna. I socialtjänsten arbetar främst socionomer som ser barnens behov utifrån en annan teoretisk referensram. Där fokuserar man kanske mer på helheten kring barnet fortsätter informanten. Inom BUP arbetar psykoterapeuter med ytterligare en annan teorigrund. Målet för BUP i samverkan genom Fokus barn och unga är att arbeta förebyggande för att minska antalet barn som behöver hjälp från BUP enligt chefen för BUP. Även Polisen arbetar förebyggande men har ytterligare en annan teoretisk bakgrund än de övriga, vilket sannolikt gör att de fokuserar på andra faktorer som har betydelse för deras huvudsakliga mål – att förhindra brott.

Man kan således konstatera att det inom Fokus barn och unga finns flera olika teoretiska referensramar som påverkar hur samverkansparterna ser på målgruppen och på vilka faktorer som har betydelse för ett visst problem som man vill påverka.

Styrgruppen

Vid intervjuerna av styrgruppens representanter förefaller samverkansparterna, trots sina skilda teoretiska referensramar, ha arbetat fram en gemensam bild av målgruppen, och vad de tillsammans behöver hantera. Denna samsyn fanns inte från början utan har växt fram genom åren menar flera i styrgruppen. I intervjuerna framgår det också att synsättet i styrgruppen påverkas av de personer som ingår i gruppen, och att samsynen kring målgruppen har påverkats av att styrgruppen har haft flera chefsbyten.

Hur den gemensamma bilden av målgruppen ser ut är svårt att få fram i intervjuerna, men när jag diskuterar målbilden för samverkan lyfter alla fram att målet med samverkan är att uppnå mer för målgruppen än vad samverkansparterna skulle ha kunnat uppnå var för sig. Flera av informanterna framhåller även vikten av att samverka utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Kommunen har begränsade resurser och ur ett medborgarperspektiv är det viktigt att använda skattemedlen på bäst möjliga sätt säger de. Min tolkning är att styrgruppen inte begränsas av var och ens teoretiska referensram, utan att man försöker se vad man kan göra tillsammans för målgruppen ur ett helhetsperspektiv.

Sundbybergs stad har pratat mycket om teamarbete, samarbete och samverkan berättar en av informanterna. Att man måste kapa ”stuprören” som man ofta pratar om inom kommuner. Med stuprör menar man att varje förvaltning bara arbetar med sina kärnfrågor och inte ser hela kommunens ansvarsområde som en helhet för kommuninvånaren. I Sundbyberg, som i många andra kommuner, har det funnits mycket stuprörstänkande fortsätter informanten, men man arbetar aktivt för att ändra det.

⁶ Målgruppen är barn och unga, 0-20 år, som far illa eller riskerar att fara illa. Källa: Sundbybergs stad, 2014.

"Jag tror att det handlar om vår inställning, hur vi tänker kring varandra. Vi tänker inte att vi lägger armarna i kors och: "Nej, du får inte komma in i mitt område, det här tänker inte jag göra". Precis tvärtom: "Vad spännande och intressant, vad ska vi göra tillsammans?". Det är det förhållningssättet som genomsyrar väldigt mycket av vårt arbete. På ledningsnivå. Och det är klart att det sprider sig, vi är förebilder ute i organisationen. När vi säger så, så säger även våra medarbetare på det viset."

Inom Fokus barn och unga har man även valt att arbeta efter en systemteoretisk grund (Blomqvist, 2013). Den skapar ramar, trygghet, igenkänning och begriplighet. Systemteorin lägger fokus på:

Sammanhang – den situation där vi befinner oss nu. Hur definierar vi den? Gör vi det på samma sätt?

Kontext – utifrån organisationsperspektivet, det som är runt sammanhanget/situationen. Hur definierar vi den? Gör vi det på samma sätt?

Mönster och former – finns det återkommande mönster i skeenden? Vad kan vi lära av det som fungerar bra? (Blomqvist, 2013)

Denna systemteoretiska grund innefattar mycket av det som framkommer i intervjuerna som bidragit till ett gemensamt synsätt; helheten är större än summan av delarna, insikten om att förändring tar tid, förhållningssättet att göra mer av det som fungerar bra samt att använda praktiska mötesformer och så vidare.

"En viktig grundpelare i det är att vara prestigelös. Från början var det inte så (...) Men idag tycker jag att vi har jobbat oss förbi det."

"Det handlar om vad det är för rum du skapar när du kommer in och jobbar i de här sammanhangen. Vad ska vi göra här tillsammans, och hur skapar vi den stämningen? Vi har spelregler kring varför vi är där, hur länge vi är där, hur lång tid vissa frågor ska ta att diskutera, och det är tydligt för alla. Det innebär att man måste respektera och lyssna på varandra."

Alla i styrgruppen har dock inte samsyn kring *hur* arbetet med samverkan ska prioriteras. Vissa förvaltningschefer anser att det är viktigt att skriva ner mål och handlingsplaner innan man påbörjar ett nytt fokusområde, medan andra vill prioritera att själva arbetet påbörjas omgående. Det är viktigt att dokumentera det man har för avsikt att göra för att på så sätt kunna sprida kunskap om det arbete som pågår inom Fokus barn och unga menar vissa. Å andra sidan är det lika viktigt att kunna visa att man faktiskt har gjort någonting konkret som har skapat en förändring i verksamheten och för brukarna för att på så sätt visa på goda exempel från arbetet inom Fokus barn och unga menar andra. Några i styrgruppen nämner att detta är ett område som de arbetar med för att finna en arbetsform som är acceptabel för alla. Det verkar inte finnas en total samsyn kring arbetsformen och enligt Danermark (2005) kan en total samsyn vara svår att nå, och kanske inte heller vara nödvändig.

Utanför styrgruppen

Inom styrgruppen förefaller man ha hittat en gemensam syn på varför man ska samverka kring barn och unga. Bland de personer som jag har intervjuat som inte sitter i styrgruppen är den gemensamma bilden inte lika tydlig. Alla är visserligen överens om att samverkan är bra och att det behövs samverkas mer, men samverkan är ett kontroversiellt och motsägelsefullt område och utanför styrgruppen blir det tydligt att de olika förvaltningarnas teoretiska referensramar och olika uppdrag påverkar synen på samverkan.

Flera av intervjuerna tyder också på att det inom en förvaltning kan finnas olika synsätt på samverkan där samverkan prioriteras mer eller mindre på olika enheter. Jag tolkar det som att chefens inställning till samverkan har stor betydelse. Det kan självklart bero på den enskilde chefens syn på samverkan, men det kan även bero på att det finns olika teoretiska referensramar inom en och samma förvaltning. Inom barn- och utbildningsförvaltningen finns det till exempel både lärare, specialpedagoger och sjuksköterskor.

När det kommer ner på verksamhetsnivå visar intervjuerna att det i många fall är den egna verksamhetens mål som kommer först. Ska förskolan släppa ifrån sig duktig personal för att kunna ge föräldrautbildningar? Ska socialtjänsten släppa ifrån sig socialsekreterare för att hjälpa till med föräldrasamtal ute i förskolor med mångkulturell verksamhet? Har rektorer alla tid för samverkan? De som har ett så omfattande uppdrag. Det finns även ett visst motstånd mot att låta skolan bli "arena för allting", för då kommer man ifrån det kunskapsuppdrag som skolan har menar en av informanterna.

Här blir det tydligt för mig att synen på samverkan i högsta grad påverkas av hur lagstyrd en verksamhet är. Flera av informanterna vittnar om att förvaltningens kärnverksamhet/uppdrag kommer före samverkan.

En av informanterna säger att hon anser att samverkan är bra, särskilt mellan socialtjänsten och utbildningsförvaltningen då förvaltningarna arbetar mot samma mål och överlappar varandra i många frågor.

"Jag tror att om vi hade mer samarbete så skulle vi ha större förståelse för varandras vardag och vi skulle kunna komma till beslut snabbare. Vi skulle begripa vad den andra styrs av för någonting. Idag hamnar vi väldigt ofta i irritation över att man ... vi står mera mot varandra. "Om de bara gjorde ... så skulle det blir bra". Men samverkan i sådana avseenden gör ju att man får en större förståelse för varandras uppdrag och en större respekt för vilka arbetsuppgifter som finns, och vilka befogenheter som man har. "

Informanten menar att det främst är brist på tid som hindrar en närmare samverkan, men även den rådande kulturen. Det finns inte någon arena för avdelningschefer/verksamhetschefer att samverka på. Även samverkan mellan handläggarna inom socialtjänsten och förskolecheferna efterfrågas.

"Jag tror också att man kan etablera relationer på ett sätt som gör att man blir tryggare med vad som händer, åt båda hållen. Vi hör ofta: "Det är så märkligt, förskolan anmäler så sällan". Så hör man från förskolan: "Det spelar ingen roll hur många gånger vi anmäler, det händer ändå ingenting". Så står man liksom mot varandra i det här, men man träffas aldrig och diskuterar det. Vad har socialtjänsten för möjligheter? Vad gör de när de väl får en anmälan? Hur går det till? Förskolan och socialtjänsten skulle behöva mötas oftare för att öppna upp de där kanalerna tror jag."

Det är viktigt att komma ihåg att Fokus barn och unga är en samverkansorganisation på ledningsnivå och att samverkan sker inom vissa utvalda fokusområden. Hur den löpande samverkan mellan olika förvaltningar passar in i Fokus barn och unga är något oklart. Tanken på att helheten erbjuder någonting väsentligt mer än summan av den kompetens som tillförs från olika håll, och att vissa typer av problem allra bäst åtgärdas genom samlade insatser, genomsyrar inte hela organisationen. Tanken om att samverkan kan ge resursvinster finns nog i viss mån ute i organisationen, men synen på att den lagstyrda verksamheten kommer först gör det svårt att se hur man ska kunna uppnå detta.

I intervjuerna framgår det att de som har varit mest involverade i arbetet inom Fokus barn och unga också är de som är mest positiva.

”Man blir ibland så himla trött på alla sammanhang som man ska ingå i. Jag har tänkt, vad ger det här egentligen? När man är mitt uppe i ett arbete, som barnfattigdomen, vi slet med den där frågan och jag fick verkligen prata med mig själv för att motivera mig att gå på mötena. Men sedan, resultatet av det var ju fantastiskt egentligen. Och det blev ju mer och mer intressant ju mer vi höll på att jobba med det. (...) Fokus barn och unga, där ser jag att den tiden verkligen har gett någonting i slutändan, men jag har inte alltid sett det i början.”

Flera av de intervjuade säger att Fokus barn och unga tvingar de inblandade att ta tag i de svåra frågorna som man lätt skjuter ifrån sig.

”I vår organisation vet vi vad vi ska prioritera och där är min chef väldigt tydlig med det, jag tror att det är väldigt hjälpsamt. Ibland måste man nästan tvingas in i sammanhang för att man ska kunna använda de sammanhangen på ett konstruktivt sätt. Nu sitter vi här, nu ska vi åstadkomma någonting i den här frågan som kan vara hjälpsamt för våra verksamheter, vad ska vi göra för någonting? Ibland behöver man nästan kniven på strupen för att gå in i de frågorna. Barnfattigdom, man kan tänka. Varför ska jag vara med i det? Genast genom att tänka så, då tänker man inte samverkan. Utan då tänker man att det är någon annan som ska lösa det där. Men om man borrar lite djupare i det så förstår man att det där är en fråga som är mycket mera generell och komplex, och därför måste vi alla bidra med våra olika bitar. Det är precis det som har hänt med barnfattigdomen. När vi bidrar på olika sätt så ser vi också mönstren och vi ser hur viktig frågan är och att man jobbar med den. Att man kan göra saker för barn som är fattiga.”

Intervjuerna visar att det är viktigt att sprida kunskapen om arbetet inom Fokus barn och unga ut i organisationen, att skapa delaktighet genom att låta verksamheten inventera och identifiera behov av ökad samverkan. Flera av informanterna vittnar om att de har känt sig mycket delaktiga i Fokus barn och unga, och fått en djupare och tydligare bild över det arbete som görs, när de har suttit med i arbetsgrupper för en eller flera fokusområden. Flera av de intervjuade anser sig också ha fått en bättre förståelse för andra förvaltningars ansvarsområde och kompetens vilket underlättar samverkan, inte bara inom Fokus barn och unga utan även i andra sammanhang där samverkan är viktig.

Organisatorisk struktur

Att vara anställd innebär att tillhöra en organisation, och därmed en del av en organisatorisk struktur (Danermark, 2005). Detta gör att vi inte alltid kan handla på det sätt som vi skulle vilja. Förutom lagar och regler sätter även organisationens struktur ramar för vilket beslutandemandat de olika samverkansparterna har. Även graden av politisk styrning påverkar möjligheterna till samverkan menar Danermark. Det är därför av stor betydelse att den organisatoriska situationen tydliggörs (Danermark & Kullberg, 1999).

Jag kommer nedan att beskriva de olika samverkansorganisationernas strukturer och beslutandemandat, samt skillnaderna i politisk styrning.

Kommunen

Även om de kommunala förvaltningarna är olika stora får de anses ha samma struktur. Varje förvaltning har en egen politisk nämnd som man har nära kontakt med. Nämnden får sin budget fastställd av kommunfullmäktige vare år och har utifrån den ett relativt stort beslutandemandat. De kommunala förvaltningarna kan ses som decentraliserade organisationer där besluten tas nära verksamheten.

I intervjuerna med cheferna i styrgruppen säger samtliga förvaltningschefer att de besitter det beslutandemandat som krävs för arbetet i styrgruppen. De ansvarar för sin förvaltnings budget och personalresurser och kan därmed själva besluta om prioriteringar inom sitt område.

Inom kommunen anser flera av informanterna att Fokus barn och unga har en tydlig politisk förankring. Fokus barn och unga startade genom ett uppdrag från politiken och det märks att politikerna är väldigt stolta över kommunens arbete med Fokus barn och unga. De refererar ofta till Fokus barn och unga i fullmäktigedebatten säger en av de intervjuade personerna.

Kommunfullmäktige har i kommunens översiktsplan (Översiktsplan för Sundbybergs stad, antagen 2010) gett samtliga nämnder i uppdrag att bidra med möjligheter och förutsättningar för en god hälsa på jämlika villkor, vilket ska ske i samverkan. Därutöver har Sundbybergs stad ett Barnråd med politiker och tjänstemän som bland annat har till uppgift att följa utvecklingsarbetet som sker inom ramen för Fokus barn och unga.

BUP

BUP och sin sida är en del av den betydligt större organisationen landstinget. Chefen för BUP berättar att vägen är lång från den lokala BUP-mottagningen i Solna/Sundbyberg till politikerna i landstinget. Uppdragen i landstinget går via landstingets beställarorganisation och verksamheten har ingen direktkontakt med politikerna. Ersättningen till verksamheten styrs via överenskommelsen med beställarorganisationen och bygger främst på antalet patienter som verksamheten tar emot. BUP är en centraliserad styrd expertorganisation där besluten tas långt från verksamheten och regleras via skriftliga överenskommelser.

Chefen för BUP anser sig, i jämförelse med förvaltningscheferna, ha ett betydligt mindre beslutandemandat. Dels har han en överordnad chef som fattar beslut i alla större frågor som rör kostnader över 10 000 sek, och dels är budgeten för BUP styrd i betydligt högre utsträckning än inom kommunen till följd av landstingets ersättningssystem. BUP får ersättning för varje patientbesök, medan ersättningen för den samverkan som ingår i BUP:s uppdrag är anslagsfinansierad. Det innebär att BUP får lika mycket pengar oavsett hur mycket eller hur lite man samverkar med till exempelvis kommunen. Däremot får verksamheten en större budget om man prioriterar patientbesök. Det leder till att ersättningssystemet skapar en undanträngningseffekt gällande samverkan säger chefen för BUP. Personalresurserna är små och bundna till patienterna.

Eftersom det inte finns något samverkansavtal mellan kommunen, BUP och närpolisen finns det inte heller något politiskt uppdrag från landstinget eller Polisen att samverka inom just Fokus barn och unga.

Inom Stockholms läns landsting finns det dock ett politiskt mål att prioritera samverkan. I budgeten för år 2014 beskriver man att förbättrad tillgänglighet och kvalitet i hälso- och sjukvården bland annat kan förbättras genom ”vård i nätverk, moderna hjälpmedel och större samverkan. Ett nätverk byggs runt patienten” (Mål och budget 2014, Stockholms läns landsting). Målet beskriver inte om landstinget menar samverkan med andra myndigheter eller om man främst avser samverkan med enskilda personer i brukarens närhet. Det finns ingen indikator gällande samverkan i landstingets måldokument som mäter om man uppnått

målet eller inte. Landstingets politiker styr BUP:s verksamhet genom den årliga överenskommelse som tecknas. Som tidigare nämnt ges inte några ekonomiska incitament för ökad samverkan. Det är därför svårt att få en bild av att landstingets politiker prioriterar samverkan.

Närpolisen

Polisen är en centraliserad styrd statlig myndighet. Hur stort beslutandemandat närpolischefen har är oklart då Polisen genomgår en omfattande omorganisering. Omorganiseringen kommer sannolikt att påverka såväl personalresurserna som budgeten. Uppfattningen från övriga informanter är att närpolischefen tidigare har haft ett stort beslutandemandat att kunna avsätta personalresurser till samverkan.

Polisen styrs via lagar av riksdagen som bestämmer vad Polisen ska göra. Utifrån riksdagens lagar skriver sedan regeringen förordningar, föreskrifter och direktiv. Därpå är det Justitiedepartementet som arbetar fram planer för Polisens verksamhet och följer upp hur verksamheten utvecklas. Utöver detta finns Rikspolisstyrelsen (RPS) som idag är den centrala förvaltnings- och tillsynsmyndigheten för Polisen. Rikspolisstyrelsens huvuduppgifter är att utöva tillsyn över Polisen och verka för planmässighet, samordning och rationalisering.

Den 1 januari 2015 kommer Sverige få en samlad Polismyndighet, till skillnad från dagens uppdelning i Rikspolisstyrelsen och 21 polismyndigheter. Eftersom Polisens representant inom Fokus barn och unga har avböjt att delta i utvärderingen, samt att Polisens nya organisation och styrning inte är klar ännu, har jag inte kunnat undersöka den politiska styrningen närmare gällande samverkan med kommuner.

Hur påverkar skillnaderna i organisatorisk struktur samverkan?

Sammanfattningsvis kan man konstatera att samverkansparterna inom Fokus barn och unga; kommunen, BUP och Polisen, skiljer sig en hel del åt när det gäller organisatorisk struktur. Det visar sig främst genom att chefen för BUP har ett betydligt mindre beslutandemandat över sin verksamhet och dess resurser. BUP:s resurser för samverkan är främst knutna till samverkan kring enskilda individer, och BUP är därför mest aktiv inom fokusområdet BUS (samverkan kring barn i behov av särskilt stöd). Detta har inte hindrat samverkan, men påverkar på så sätt att BUP inte är lika representerat när Fokus barn och unga bjuder in till olika evenemang. I intervjuerna är dock kommunens chefer väl medvetna om BUP:s begränsade resurser och ser inte det som ett hinder utan är tacksamma för BUP:s medverkan.

Eftersom Polisens organisation är under omvandling kan man i dagsläget inte säga någonting om dess resurser för samverkan i framtiden.

Graden av politisk styrning skiljer sig också en hel del åt mellan samverkansorganisationerna. Inom kommunen tolkar jag det som att det finns goda förutsättningar för politisk förankring av utvecklingsarbetet inom Fokus barn och unga. Sundbybergs stad har inrättat ett Barnråd där en av huvuduppgifterna är att följa utvecklingsarbetet som sker inom ramen för Fokus barn och unga. Cheferna i styrgruppen påtalar dock inte i intervjuerna att barnrådet är en viktig instans för information till politiker och intresseorganisationer, eller att barnrådet påtalar önskemål om uppföljning av arbetet inom Fokus barn och unga. Reglementet för barnrådet började gälla i februari 2012 och det verkar inte som om rådet har nått sin fulla potential ännu.

Bortsett från Barnrådet visar annars intervjuerna på att Fokus barn och unga har en tydlig politisk förankring inom kommun. Inte minst genom att kommunfullmäktige, genom kommunens översiktsplan, har gett nämnderna i uppdrag att samverka för att bidra med möjligheter och förutsättningar för en god hälsa på jämlika villkor. Inom BUP och Polisen ser

det annorlunda ut. Där finns det inget politiskt uppdrag att samverka inom Fokus barn och unga. De politiska målen kring samverkan är mer övergripande. Avsaknaden av ett samverkansavtal mellan parterna, och avsaknaden av politisk styrning inom BUP och Polisen medför att samverkan inom Fokus barn och unga ter sig relativt skör i mina ögon. Till stor del är samverkan inom Fokus barn och unga beroende av cheferna för BUP och Polisens vilja att samverka.

Utanför styrgruppen märks skillnaderna mellan de kommunala förvaltningarna mer än i styrgruppen. Socialtjänsten anser till exempel att det är svårt att bedriva samverkan med varje enhet inom barn- och utbildningsförvaltningen då det finns så många skolor och förskolor i Sundbyberg. Resurserna räcker helt enkelt inte till säger en av informanterna. Dessutom går många av barnen i Sundbyberg i skolor som ligger i grannkommunerna, vilket ytterligare försvårar samverkan mellan socialtjänsten och skolan menar informanten.

”Det skulle vara ogörligt för oss inom socialtjänsten att ha ett nära samarbete med varje enhet. Vi måste hitta mera centrala samverkansformer, mer centralt i staden. Sedan så kanske vi inte har hittat former så som de ser ut idag. Det här är en utmaning för oss.”

Denna samverkan, eller brist på samverkan, förefaller dock ligga utanför Fokus barn och unga då det än så länge inte har varit något fokusområde.

Problemgenererande mekanismer kontra projektmekanismer

Som vi har sett ovan finns det vissa grundläggande skillnader mellan samverkansparterna när det gäller regelverk, synsätt och organisation inom Fokus barn och unga. Dessa skillnader kan generera problem, så kallade problemmekanismer, menar Danermark och Kullberg (1999). Även faktorer som hög personalomsättning, arbetsbelastning och sekretess kan skapa problemmekanismer. Problemmekanismer behöver inte innebära att samverkan mellan huvudmännen misslyckas. Ett lyckat utfall av ett samverkansprojekt förutsätter inte att man lyckas upphäva eller omintetgöra grunderna för konflikter eller kontroverser. Istället kan insatser som parerar eller uppskjuter de grundläggande problemen ha stor betydelse menar Danermark och Kullberg. Projektmekanismer av detta slag kan utgöras av till exempel kollegial jämlikhet och pragmatisk inställning. Enligt Danermark och Kullberg räcker inte enbart faktorer som goda sociala relationer mellan de samverkande personerna, eller goda lokalmässiga förhållanden, för en lyckad samverkan.

Vilka problemmekanismer har jag då funnit i samverkan Fokus barn och unga, och vilka projektmekanismer finns för att motverka att problemmekanismerna leder till konflikter? Om det inte har uppstått problem där det kunde ha funnits, vad är orsaken till det? Vad kan vi dra lärdom av?

Personalomsättning

Om personalomsättningen är hög kan det enligt Danermark och Kullberg (1999) vara en faktor som påverkar samverkan i negativ bemärkelse. När nya personer kommer in i samverkan måste gruppen delvis börja om med att skapa samsyn, kollegial jämlikhet och en pragmatisk arbetsinställning, vilket får till följd att samverkansarbetet tillfälligt stannar upp eller går långsammare.

Inom styrgruppen är det endast tre chefer som har varit med sedan starten av Fokus barn och unga. Det är socialchefen samt cheferna för BUP och närpolisen. Att socialchefen, som är

sammankallande, inte har bytts ut har enligt flera av de intervjuade spelat en viktig roll när det gäller att hålla arbetet inom Fokus barn och unga vid liv. Detsamma gäller cheferna för BUP och närpolisens eftersom samverkan med dessa sker på frivillig basis och därmed är personbunden. I dagsläget rådet det till exempel osäkerhet kring polisens framtida roll i Fokus barn och unga. Ingen vet hur polisens organisation kommer att se ut framöver eller om den nuvarande chefen kommer att arbeta kvar.

Samtliga av de intervjuade vittnar om att personalomsättningen i styrgruppen har påverkat samverkan. Det tar tid att bli en "bärare" av Fokus barn och unga säger en av informanterna. Det räcker inte att sitta med i styrgruppen en kort tid och förstå att samverkan är viktig. Det krävs en djupare förståelse för att kunna sprida samverkanskulturen nedåt i organisationen.

Personalomsättningen har gjort att utvecklingen av Fokus barn och unga i perioder har gått långsamt. Särskilt barn- och utbildningsförvaltningen har varit drabbad då de har bytt förvaltningschef fem gånger. Flera informanter menar att arbetet inom Fokus barn och unga inte är lika känt och implementerat inom barn- och utbildningsförvaltningen som det skulle ha varit med färre chefsbyten. Särskilt olyckligt är det att vissa chefer endast har varit tillförordnade. När man vet att man endast upprätthåller en funktion under en begränsad tid engagerar man sig inte lika mycket i samverkansfrågor säger flera av informanterna.

Samtidigt påpekar flera i styrgruppen att det är bra att få in nya personer i gruppen så att det inte går slentrian i arbetet. Alla är dock överens om att personalomsättningen har varit för hög vilket har varit olyckligt för samverkan.

Vilka projektmekanismer finns då inom Fokus barn och unga som har gjort att samverkan har klarat den relativt höga personalomsättningen inom styrgruppen? Först och främst får jag intrycket av att deltagarna i styrgruppen har en pragmatisk inställning till samverkan. I intervjuerna framgår det dock tydligt att den viktigaste faktorn har varit existensen av en samverkansledare. Samverkansledaren, tillsammans med folkhälsoplaneraren, är navet i Fokus barn och unga. Det är samverkansledaren som utvecklar och leder processen framåt utifrån den systemteoretiska grunden (Blomqvist, 2013). Samverkansledaren har enligt informanterna arbetat idogt med att introducera de nya förvaltningscheferna i processarbetet inom Fokus barn och unga.

Arbetsbelastning

Hög arbetsbelastning är en annan vanligt förekommande faktor som också kan hindra samverkan enligt Danermark och Kullberg (1999). På styrgruppsnivå har detta inte märkts när det gäller deltagandet i styrgruppens möten. Mötes närvaron är hög bekräftar deltagarna. Däremot säger flera av informanterna att det ibland blir för många arbetsgrupper inom Fokus barn och unga. Det är en balansgång menar de mellan att inte arbeta med för många områden på samma gång, samtidigt som det efterfrågas mer "verkstad". Man måste arbeta med avgränsade små områden för att lyckas göra någonting bra, och därefter hoppas på att framgång föder framgång, säger informanterna. Men det kan även väcka kritik. Att man inte gör tillräckligt, att det inte händer tillräckligt fort. Samtidigt, fortsätter en av de intervjuade, så får man ofta kritik för att man "kör över folk". Denna balansgång är någonting som regelbundet diskuteras i styrgruppen påtalar flera av deltagarna. Dessa diskussioner är nog den projektmekanism som på styrgruppsnivå motverkar att problemmekanismen hög arbetsbelastning leder till konflikter.

Går man vidare ett steg ner i organisationen, till de tjänstemän som ofta sitter med i arbetsgrupperna, ser man att diskussionerna i styrgruppen slår igenom även här. Inom de förvaltningar där samverkan prioriteras högt finns förståelsen för att samverkan är viktig och måste få ta tid.

Sekretess

Sekretess är ytterligare en faktor som ofta skapar problem i samverkan enligt Danermark och Kullberg (1999). Inom styrgruppen för Fokus barn och unga hanteras inga individärenden varför sekretess inte har varit någon problemmekanism. Däremot, längre ner i organisationen, handlar samverkan ofta om individärenden där sekretess kan utgöra ett hinder som leder till konflikter.

”På vår uppstart av det här (Fokus barn och unga) så gjorde man -- Du vet när man gör sådana här olika hörn, så gör man påståenden så ska man gå till olika. Så var det så här att, är sekretessen ett problem? Alla våra rektorer stod i ja-hörnet och alla från socialtjänsten stod i nej-hörnet. Jag tror att vi kanske skulle ha förbättrat det lite idag. Men jag tror att det fortfarande finns där, att man inte riktigt -- Att man kan använda den där mot varandra liksom. Skolan kan använda skollagen, vi kan bestämma själva, vi har eget bestämmande. Men de säger ingenting -- De skyller på socialtjänstlagen via sekretess och så förstår man inte riktigt hur man kan samverka trots de här sakerna.”

I intervjuerna har det inte framkommit om man funnit någon projektmekanism som motverkar att problemmekanismen sekretess leder till konflikter ute i organisationen. Utifrån vad flera har sagt går det att ana att sekretessfrågan fortfarande utgör ett hinder för samverkan på verksamhetsnivå.

Framgångsfaktorer

Utöver de problem- och projektmekanismer som har presenterats ovan har informanterna även fått berätta vilka framgångsfaktorer de har identifierat inom Fokus barn och unga. Skillnaden mellan projektmekanismer och framgångsfaktorer är att projektmekanismerna utgår från Danermarks teori medan framgångsfaktorerna kommer från informanternas upplevelser, vilket inte hindrar att de ibland sammanfaller.

Samverkansledare

Informanterna upplever att det är en framgångsfaktor att Sundbybergs stad har anställt en samverkansledare som i huvudsak arbetar med samverkan inom Fokus barn och unga. Samverkansledaren berättar att hon utvecklar metoder och modeller för att leda samverkansprocessen framåt. Hennes uppgift är att förbereda styrgruppsmötena noggrant för att alla möten ska upplevas som meningsfulla och som välinvesterad tid. Mötena är processinriktade vilket innebär att deltagarna inte enbart kommer till styrgruppen för att fatta beslut. Meningen är att förvaltningscheferna ska känna sig delaktiga och känna att de äger frågorna inom Fokus barn och unga. Samverkansledaren är tydlig med att det inte är hon som äger frågorna. Vid styrgruppsmötena får förvaltningscheferna processa frågorna tillsammans, fundera på hur de aktuella frågorna påverkar respektive förvaltning samt om förvaltningen har resurser att vara delaktig i samverkan eller inte. Samverkansledaren själv upplever arbetssättet som en levande form av styrning och ledning. Samverkansledarens roll är också att leda processen framåt utifrån den systemteoretiska grunden som man gemensamt har valt inom Fokus barn och unga.

Utveckling och lärande

Grundidén i Fokus barn och unga handlar om utveckling och lärande, vilket flera har nämnt som en annan framgångsfaktor. Sundbyberg stad har inte utgått från någon färdig modell, utan har medvetet arbetat med små delar och gått vidare utifrån de framgångsfaktorer som man har

sett - steg för steg (vilket är en del av systemteorin, min anmärkning). Deltagarna i styrgruppen anser att arbetet är under ständig utveckling och att de lär sig saker hela tiden. När Fokus barn och unga bildades fanns det inte några fasta idéer om hur arbetet skulle se ut, utan alla gick in i samverkan med en stor öppenhet. Vi får se var vi hamnar sade man. Idag anser alla att man har kommit väldigt långt när det gäller samverkan, men flera erkänner att vägen hit har varit både krokig och stundtals mödosam. Men det är kanske grundidéen om att det främst handlar om utveckling och lärande som har drivit processen framåt.

Integrerad i ordinarie verksamhet

Fokus barn och unga är inget projekt med tillfälliga projektmedel utan har sedan starten haft särskilda pengar avsatta i budgeten. Att samverkan drivs med "egna" pengar i stället för stimulansmedel från staten upplevs som en framgångsfaktor av de intervjuade personerna. Vissa trycker starkt på fördelen att Fokus barn och unga inte är en tillfällig satsning, där pengarna tar slut efter ett visst antal år, utan att styrgruppen har befälet och kan tänka långsiktigt. Tanken med Fokus barn och unga har alltid varit att arbeta inom den ordinarie verksamheten. Fokusområdena som tas fram ska inte vara sidoverksamheter, utan tätt integrerade med den ordinarie verksamheten poängterar flera av informanterna.

Synas ut i organisationen

En annan erfarenhet som lyfts fram som en framgångsfaktor är att hela tiden synas utåt. Även om man arbetar med längre processer är det viktigt att göra saker som syns, till exempel genom föreläsningar, säger flera av de intervjuade. Om det blir tyst och tomt för länge kan det uppfattas som om ingenting händer och då tappar samverkansorganisationen legitimitet. Man behöver involvera verksamheterna och dess enhetschefer för att hålla lågan brinnande menar de.

En aktivitet som nästan samtliga informanter refererar till är den spridningskonferens som Fokus barn och unga ordnade under våren 2014. Alla chefer samt vissa medarbetare hos berörda samverkansparter bjöds in. Under dagen visade man vid olika stationer upp vad Fokus barn och unga arbetar med eller hade arbetat med. De intervjuade understryker hur viktigt det är att sprida informationen om vad Fokus barn och unga gör ut i organisationen. Responsen från medarbetarna efter dagen var väldigt bra säger de.

De största möjligheterna och de största utmaningarna framöver

Möjligheter

Samtliga av de intervjuade personerna ser positivt på framtiden för Fokus barn och unga. Samverkan upplevs som viktig och för att det ska fungera bra är det en fördel med en stabil samverkansorganisation för att samverkan inte ska bli personbunden. En förutsättning för att samverkan ska fungera ute i verksamheterna är att det är förankrat uppåt, påpekar en av informanterna. Fokus barn och unga är både politiskt förankrat och förankrat i förvaltningsledningen genom att cheferna sitter i styrgruppen fortsätter informanten.

I styrgruppen ser man med tillförsikt på att så mycket olika saker har blivit bättre. De ser framgångar i sitt arbete och upplever att det är lättare att göra saker tillsammans idag. Gensvaret på nya förslag om samverkan blir mer positivt än tidigare. Samverkan inom staden har fått en bättre och tydligare struktur. En av informanterna berättar att man även har kunnat se positiva följdverkningar av samverkan inom andra förvaltningar. Till exempel kan en

intervention på en förskola leda till att man även börjar titta på närmiljön i området. Varför är det så slitet just här? Kan stadsbyggnadskontoret kopplas in?

Arbetet inom Fokus barn och unga skulle kunna kopplas ihop ”med budgetarbete, översiktsplaner och sådana saker. Det är ju det jag hoppas på. Jag är inte säker på att vi kommer att hamna där, men det är en vision att det är någonstans dit vi ska. Att det här ska vara en naturlig del, att vi ser hur det här hänger ihop och att vi gör det tillsammans.”

Den största möjligheten som lyfts fram är att Fokus barn och unga gör skillnad för de barn som växer upp i Sundbyberg. Flera av informanterna poängterar att Sundbyberg är en mångkulturell stad där många växer upp i ekonomisk utsatthet. Många föräldrar, främst mammor, är ensamstående och segregationen är påtaglig. Mellan stadsdelarna Duvbo och Hallonbergen skiljer det ungefär 100 meter, men skillnaden i socioekonomisk status är milslång.

En av informanterna beskriver det som att många som jobbar närmast brukarna; socialsekreterare, fältassistenter, fritidspersonal med flera, känner sig ganska ensamma i sitt arbete med barn och unga, men när de däremot får ingå i en arbetsgrupp, tillsammans med personer från andra förvaltningar, och upptäcker att andra också bidrar, då ökar motivationen att själv bidra lite extra.

”De som jobbar närmast våra brukare och närmaste barn och unga ... Allt från lärare till socialsekreterare till fältare och fritidspersonal så tror jag ibland att man kan känna sig väldigt ensam. (...), när det då kommer någon propå som känns uppifrån, att ni borde göra det här också, så tror man att man är den enda som ska göra någonting (inom ett fokusområde). Istället för att se att jag bidrar med det här. För så har jag upplevt det ibland att när vi har blandade arbetsgrupper, och när man börjar se att de (andra förvaltningar) drar in det här, då gör jag det här. Så vill man göra mer för att man ser att andra gör.”

Utmaningar

En av de första utmaningarna inom Fokus barn och unga har enligt flera av de intervjuade varit att se syftet med att varje förvaltning faktiskt vinner på att samverka. Delvis anser man att styrgruppen har övervunnit detta hinder, men det är en pågående process. Andra informanter menar att Fokus barn och unga ännu inte är en kärnverksamhet inom kommunen. De menar att det bland annat märks genom att arbetet som sker inom Fokus barn och unga fortfarande tas med viss lätthet av vissa - någonting man kan göra om man hinner.

Genom intervjuerna har det även framkommit områden där samverkan skulle kunna bli bättre. Idag samverkar socialtjänsten främst med grundskolan medan förskolan till exempel inte har samma kontakt med socialtjänsten. Här kan det på sikt finnas möjlighet att skapa nya arenor för samverkan mellan förvaltningarna.

En annan stor utmaning för samverkan som framkommer i intervjuerna är förvaltningarnas budget. Vissa menar att det är ett hinder att det inte finns gemensamma pengar för samverkan. Alla vill samverka, men när det kommer till kritan måste varje nämnd ha en budget i balans och ser därför om sitt eget hus först och främst säger flera av informanterna. Utmaningen ligger i att visa att arbetet inom Fokus barn och unga är till hjälp för alla – när man arbetar tillsammans blir det enklare och resultatet blir bättre menar de. Det gäller att visa att arbetet inom Fokus barn och unga är en del av varje samverkansparts ordinarie uppdrag som de redan har, säger en av informanterna.

En ytterligare utmaning är att få alla verksamheter att känna sig delaktiga i samverkan. Det är lätt att Fokus barn och unga endast identifieras med ”konstiga människor som står och tjafsar på konstiga föreläsningar i stadshuset” som en av informanterna uttrycker det. ”Hur kan det bli synligt i min vardag att det finns ett system i Sundbyberg som vi har utvecklat och som fungerar bra?” fortsätter informanten.

Någon nämner också kulturen inom Sundbybergs stad som ett hinder för samverkan. Sundbyberg uppfattas av många ute i verksamheterna som en liten kommun där man inte behöver formalisera samverkan så mycket.

”Det är en väldigt liten kommun (...) och vi känner varandra (...). Och det är ju sant på många sätt. Men i och med att vi växer, och i och med att vi måste kunna vara tydligare med hur vi faktiskt jobbar så ... Men den där självbilden av att, måste vi verkligen krångla till det så mycket? Jag känner ju den som jobbar där borta. Måste vi verkligen ha avtal och så där formellt? Men ju mer vi växer ju mer försvinner den där självbilden.”

Det är en utmaning för Fokus barn och unga att påvisa att Sundbybergs stad växer och att det är viktigt att samverkan inte blir personbunden, utan att det finns en stabil organisation, en byggnadsställning, att stå på, säger en av de intervjuade personerna.

Den mest konkreta och nära förestående utmaningen som Fokus barn och unga står inför just nu är om man ska utvidga målgruppen för samverkan eller inte, menar några av informanterna. Idag är målgruppen barn och unga upp till 20 år, men det finns även behov av samverkan kring unga vuxna upp till 24 år där många är utan sysselsättning. Med en bredare målgrupp kan man uppnå högre legitimitet, men det finns även en farhåga om att man blir för stora säger informanterna. En av de intervjuade ställer sig frågan vad skillnaden mellan kommunens ledningsgrupp och Fokus barn och unga blir om målgruppen utvidgas mer och mer.

4. Sammanfattande diskussion

En lyckad samverkan

Inledningsvis i denna rapport beskrev jag de främjande faktorer som Danermark (2005) har identifierat för att en fruktbar samverkan ska komma till stånd:

- Att samverkan har en tydlig och klar ledning
- Att samverkan har ett klart uttalat mål
- Att tillräckliga resurser ställs till förfogande
- Att skillnaderna mellan de samverkande avseende regelverk, synsätt och organisation har identifierats
- Att hindrande skillnader undanröjs, eller om detta inte går, att sätt att hantera dem utvecklas

Jag kommer nedan att sammanfatta och diskutera vad som har framkommit genom intervjuerna för att se om samverkan inom Fokus barn och unga kan anses som lyckad utifrån Danermarks teori.

Tydlig ledning – i samverkan Fokus barn och unga uppfattas styrgruppen av samtliga intervjuade som den tydliga ledningen. Det är styrgruppen som beslutar om nya fokusområden och det är styrgruppen som beslutar om resurser för arbetet inom de olika fokusområdena.

Uttalat mål – vid intervjuerna har alla fått beskriva målet med Fokus barn och unga med egna ord. Målbilden är väldigt samstämmig och tydlig - samverkan inom Fokus barn och unga är till för att hjälpa barn som far illa eller riskerar att fara illa.

Tillräckliga resurser – Fokus barn och unga har avsatta pengar i kommunens budget för att täcka samverkansledarens lön samt mindre inköp som behövs i arbetet inom vissa fokusområden. Förvaltningarna, BUP och Polisen bidrar inte med några pengar till samverkan utöver den arbetstid som avsätts för styrgruppsarbetet och arbetet i fokusgrupperna. Tanken med Fokus barn och unga är att samverkan ska ske inom ramen för den ordinarie verksamheten och därmed belasta respektive samverkansorganisations budget.

Flera av de intervjuade bekräftar att det från tid till annan kan vara restriktivt med samverkan på grund av att någon förvaltning har ett särskilt svårt ekonomiskt läge och därmed är mindre benägen att släppa till resurser. Generellt sett verkar dock de flesta vara överens om att det är bra att samverkan sker inom befintliga resurser eftersom arbetet ska vara väl integrerat med ordinarie verksamhet. Tankar kring en social investeringsfond⁷ inom kommunen finns, vilket skulle kunna möjliggöra större satsningar i framtiden om det realiserar.

I begreppet tillräckliga resurser ingår även arbetstid. I styrgruppen sitter de högsta cheferna inom respektive verksamhet och tillräckligt med tid är därför inte ett reellt problem där, då cheferna styr över resurserna. I arbetsgrupperna sitter däremot mellanchefer och andra nyckelpersoner som styrs av hur mycket tid de får till förfogande för samverkan. I intervjuerna har det inte framkommit någon kritik mot att ledningen har avsatt för lite tid för

⁷ Sociala investeringsfonder är en typ av kommunala fonder för finansieringar av olika sociala projekt, till exempel satsningar på barn och ungdomar som ska ge långsiktiga effekter för såväl individen som för samhället. Källa: Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd.*

samverkan, men det har heller inte varit en fråga som jag, inom ramen för denna rapport, har studerat närmare. Överlag efterfrågar alla de intervjuade generellt sett mer tid för samverkan.

Skillnader mellan samverkansparterna avseende regelverk, synsätt och organisation har identifierats – samverkansparterna i styrgruppen; kommunen, BUP och Polisen, verkar vara väl medvetna om skillnaderna gällande lagar och regelverk, synsätt och organisatorisk struktur mellan de olika organisationerna. De personer som har varit involverade i arbetsgrupperna inom de olika fokusområdena anser också att de fått en större inblick i skillnaderna mellan samverkansparterna, men inte i samma omfattning som de i styrgruppen.

Ute i verksamheterna verkar man ha mindre kunskap om varandras lagar och regler och hur dessa påverkar samverkan. Verksamhetscheferna har olika teoretiska referensramar, utifrån sina olika utbildningsbakgrunder, som behöver klargöras för att på sikt få en mer gemensam syn kring samverkan. Ute i verksamheterna märks också skillnaderna i organisation mellan de kommunala förvaltningarna mer än i styrgruppen.

Hindrande skillnader har hanterats – i styrgruppen har man arbetat målinriktat med att hantera skillnader och skapa samsyn. Samverkansledaren arbetar med styrgruppen utifrån en uttalad metod och teorigrund för att definiera och skapa samsyn kring sammanhanget för samverkan, kontexten och genom att se mönster och former – vad vi kan lära oss av det som fungerar bra.

Samverkan i styrgruppen gynnas av att det inte finns några upplevda asymmetriska relationer mellan organisationerna. Ingen part missbrukar sin eventuella makt utifrån lagar och regler, eller genom avsaknaden av ett samverkansavtal. Enligt intervjuerna råder det en jämlikhet i gruppen där allas röst väger lika tungt.

Om det har pågått något målinriktat arbete i arbetsgrupperna för att hantera skillnader mellan samverkansparterna och skapa samsyn i arbetet inom fokusområdena har inte framkommit tydligt i intervjuerna. Eftersom denna rapport inte har studerat arbetet inom de olika fokusområdena närmare, har inte heller några asymmetriska relationer mellan förvaltningarna på verksamhetsnivå identifierats.

Ute i verksamheterna verkar man som nämnts ovan inte lika tydligt ha identifierat skillnaderna avseende regelverk, synsätt och organisation, och i intervjuerna framkommer ingen information om att dessa skillnader har hanterats.

Sett utifrån Danermark och Kullbergs (1999) teori kring samverkan, samt utifrån de intervjuade personernas upplevelser av samverkan, får Fokus barn och unga ses som en lyckad samverkansorganisation. Fokus barn och unga har en tydlig ledning och ett tydligt uttalat mål. Inom styrgruppen och i de arbetsgrupper som har varit inom de olika fokusområdena verkar det ha funnits tillräckliga resurser. Skillnaderna mellan samverkansparterna har identifierats och hanterats, om än i olika omfattning. I intervjuerna har även flera framgångsfaktorer identifierats så som en drivande samverkansledare, en utvecklande och lärande process och att samverkansarbetet är integrerat i den ordinarie verksamheten, vilket stärker slutsatsen att Fokus barn och unga är en lyckad samverkansorganisation på förvaltningsövergripande nivå.

Det har funnits problemmekanismer i form av hög personalomsättning i styrgruppen, men existensen av en samverkansledare som har arbetat med att introducera de nya förvaltningscheferna i processarbetet inom Fokus barn och unga har fungerat som projektmekanism, och därmed motverkat att den höga personalomsättningen har lett till konflikter. Balansgången inom Fokus barn och unga, mellan att inte arbeta med för många områden parallellt, samtidigt som det efterfrågas mer ”verkstad”, är ytterligare en problemmekanism. Styrgruppen diskuterar denna balansgång regelbundet så att den inte leder

till konflikter. Sekretess har däremot inte varit någon problemmekanism på styrgruppsnivå eftersom samverkan inte handlar om individfrågor.

Slutord

Avsaknaden av ett samverkansavtal mellan parterna, och avsaknaden av politisk styrning inom BUP och Polisen, medför dock att samverkan ter sig relativt skör enligt min tolkning. BUP:s ersättningssystem gynnar inte heller samverkan. Till stor del är samverkan inom Fokus barn och unga beroende av cheferna för BUP och Polisens vilja att samverka med kommunen.

Min slutsats är att Fokus barn och unga i grunden handlar om en kommunal samverkan, där BUP och Polisen har bjudits in som experter för sina respektive områden. Detta syns till exempel i intervjuerna där informanterna främst talar om den samverkan som sker mellan de kommunala förvaltningarna, och inte om samverkan mellan kommunen och BUP och/eller Polisen. När informanterna talar om möjligheterna inom Fokus barn och unga lyfter de upp politisk förankring och förankring på förvaltningsledningsnivå som positiva förhållanden inom Fokus barn och unga. De politiska uppdragsgivarna inom landstinget och Polisen har dock liten eller ingen kännedom om Fokus barn och unga och förväntar sig inget av samverkan. Hur bunden närpolisen är av samverkan med kommunen är oklart, men om chefen för BUP skulle välja att hoppa av samverkan med kommunen skulle landstinget sannolikt inte opponera sig⁸. De kommunala förvaltningarna har däremot ett tydligt uppdrag att samverka med varandra för att bidra med möjligheter och förutsättningar för en god hälsa på jämlika villkor inom Sundbybergs stad.

Frågan är dock i vilken utsträckning och på vilket sätt Fokus barn och unga bidrar med möjligheter och förutsättningar för en god hälsa på jämlika villkor i Sundbybergs stad? Gör samverkan skillnad för de barn som växer upp inom staden? Denna rapport har främst studerat den samverkan som sker på förvaltningsövergripande nivå och inom fokusområdena, men när informanterna talar om samverkan utanför Fokus barn och unga förefaller samverkan inte fungera lika väl. Exempel på problem som tagits upp i intervjuerna är att synen på samverkan skiljer sig åt mellan och inom förvaltningarna. Det finns även olika syn på målgruppen, dels utifrån vilket uppdrag man har inom förvaltningen men troligen även utifrån vilken teoretisk referensram man bär med sig från sin utbildning. Utanför Fokus barn och unga tycks även tid och resurser spela en stor roll för samverkan. I intervjuerna framkommer det att samverkan ofta prioriteras bort när verksamheten är ansträngd.

Om bedömningen är att samverkan kring utsatta barn och unga ska prioriteras inom Sundbybergs stad, bör det även kartläggas hur samverkan fungerar i övriga led, inte minst i leden närmast brukarna. Som nämdes inledningsvis ska Fokus barn och unga vara ett verktyg för att kunna hjälpa till inom ordinarie verksamhet. En viktig fråga att besvara i framtida utvärderingar blir således om, och i så fall hur, samverkansarbetet på ledningsnivå påverkar de berörda samverkansorganisationernas övriga nivåer, och om det i slutändan kommer brukarna till nytta.

⁸ Undantaget BUP:s samverkan inom BUS.

Referenser

Augustinsson, S. (2010). *Samverkan, Samarbete och Samordning en omöjlig snårskog eller strategi för hållbar utveckling. En rapport från komplexa verkligheter och dess konsekvenser*. FRUSAM.

Bergmark, Å, Lundström T, Minas, R, Wiklund, S (2008). *Socialtjänsten i blickfånget. Organisation, resurser och insatser*. Natur & Kultur.

Blomqvist, A-C. (2013). *Fokus barn och unga – ett arbetssätt och ett förhållningssätt*, Sundbybergs stad: Individ- och omsorgsförvaltningen.

Blomqvist, C. (2012). *Samarbete med förhinder – om samarbete mellan BUP, socialtjänst, skola och familj*. Doktorsavhandling. Institutionen för socialt arbete, Göteborgs universitet

Danermark, B. och Kullberg, C. (1999). *Samverkan - välfärdsstatens nya arbetsform*. Studentlitteratur.

Danermark, B. (2004). *Samverkan – en fråga om makt*. Örebro: LäroMedia.

Danermark, B. (2005). *Samverkan – himmel eller helvete?* Malmö: Elanders Berlings AB.

Germundsson, P. (2011). *Lärare, socialsekreterare och barn som far illa*. Doktorsavhandling. Örebro universitet.

Överenskommelse mellan Stockholms läns landsting och kommuner i Stockholms län. *Samverkan kring barn i behov av särskilt stöd*. Kommunförbundet Stockholms Läns hemsida: <http://www.ksl.se/svenska/vara-uppdrag/utbildning-och-gymnasiesamverkan/barn-i-behov-av-sarskilt-stod/ny-bus-overenskommelse.html>

Informationen hämtad 2014-12-11.

Rapport från barnprojektet (2001). *Barnrättsperspektivet i utvecklingsarbetet*. Utrikesdepartementet.

Skolverkets rapport 309 (2008). *Rätten till utbildning – Om elever som inte går i skolan*.

Sommer, D., Pramling Samuelsson, I., & Hundeide, K. (2010). *Child perspectives and children's perspectives in theory and practice*. New York: Springer.

Sveriges kommuner och Landsting (2013). *Om Psykn – psykisk hälsa, barn och unga, 2011 – 2014*.

Sveriges Kommuner och Landsting (2012). *Värdet av en god uppväxt – Sociala investeringar för framtidens välfärd*.

Vi vill skapa god hälsa på lika villkor genom samverkan i staden. Sundbybergs stad, 2014-03-31.

Reglemente för Sundbybergs stads barnråd, antaget av kommunfullmäktige den 30 januari 2012 § 2 och gäller från och med den 1 februari 2012.

Översiktsplan för Sundbybergs stad, antagen av kommunfullmäktige den 22 februari 2010.

Elektroniska källor

Polisens hemsida: <http://polisen.se/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Brottsforebyggande-arbete/>
Informationen hämtad 2014-11-04.

BUP:s hemsida: <http://bup.se/sv/Om-BUP/vart-uppdrag/>
Informationen hämtad 2014-11-04.

Mål och budget 2014, Stockholms läns landsting:
<http://www.sll.se/Global/Om%20landstinget/Ekonomi/Budget/Budget-2014/bildspel-budget-2014.pdf>
Informationen hämtad 2014-11-04.

Så arbetar vi i Fokus barn och unga, Sundbybergs stad:
<http://www.sundbyberg.se/om-sundbyberg/sa-arbetar-vi-med.../fokus-barn-och-unga/sa-arbetar-vi-i-fokus-barn-och-unga.html>
Informationen hämtad 2014-10-29