

# Om ansvarsfördelning i samverkan mellan myndigheter

En undersökning av barns mottagandesituation efter etableringsreformens ikraftträdande

# Abstract

Etableringsreformen trädde i kraft 2010 med syftet att underlätta nyanländas etablering i samhällslivet. Genom reformförändringen flyttades ansvaret från kommun till arbetsförmedling med följd att många inblandade myndigheter fick nya och förändrade arbetsuppgifter. Med den här uppsatsen har det undersökts vad etableringsreformens ökade krav på en fungerande samverkan mellan dessa myndigheter har inneburit specifikt för gruppen barn och unga. Genom att utgå från ett ramverk kring samverkan och ansvar som har sammanställts utifrån de tre temana: **Ett tydligt och gemensamt mål med samverkan, En fungerande och öppen kommunikation och En tydlig ansvarsfördelning**, har fem intervjuer genomförts med personer anställda inom kommun, arbetsförmedling och en flyktingförskola. Resultatet visar att det utifrån min definition av lyckad samverkan går att finna brister i hur barn och unga hanteras genom etableringsreformen.

*Nyckelord:* Etableringsreformen, barns mottagande, samverkan, myndighetsansvar.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning.....</b>	<b>1</b>
1.1	Syfte och frågeställning .....	3
<b>2</b>	<b>Etableringsreformen .....</b>	<b>4</b>
	Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare .....	4
<b>3</b>	<b>Metod.....</b>	<b>6</b>
3.1	Kvalitativ intervjumetod .....	6
3.2	Metoddiskussion .....	7
<b>4</b>	<b>Teoretiskt ramverk.....</b>	<b>9</b>
4.1	Samverkan .....	9
4.2	Ansvar .....	11
4.3	Sammanfattning .....	13
<b>5</b>	<b>Resultat .....</b>	<b>16</b>
5.1	Ett tydligt och gemensamt mål med samverkan.....	16
5.2	En tydlig ansvarsfördelning .....	21
5.3	En fungerande och öppen kommunikation.....	26
<b>6</b>	<b>Resultatdiskussion .....</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>Referenser .....</b>	<b>34</b>

# 1 Inledning

År 2012 fick drygt 100 000 personer arbets- och uppehållstillstånd i Sverige. Av dessa beräknas runt 20 000 vara barn under 18 år (SCB, 2013). För att underlätta etableringen infördes 2010 den största förändringen av svensk integrationspolitik någonsin – etableringsreformen. Reformen har som syfte att underlätta nyanländas etablering i samhällslivet genom att förkorta vägen till arbete, bostad och utbildning. Inom två månader efter erhållet uppehållstillstånd ska man enligt reformen blivit introducerad till etableringsplanen som under 40 timmar/vecka ska inkludera SFI (svenska för invandrare), samhällsorientering och arbetsförberedande aktiviteter. Genom Etableringsreformen har Arbetsförmedlingen övertagit delar av det ansvar för nyanlända som tidigare fallit på kommunerna. Det har inneburit att ansvaret för de olika delarna av etableringsreformen är numera spridd över flera olika myndighetsenheter. Röda Korset skriver i en undersökning:

*Migranter har uttryckt att man slussas mellan olika myndigheter utan tillräckligt med information om vilken funktion de olika myndigheterna har och var man ska vända sig med olika frågor. (Röda korset, 2013)*

Då etableringsreformen har inneburit att de inblandade myndigheterna har fått nya och förändrade ansvarsuppgifter och att kommunens samlade ansvar för etablerandet i stort har förflyttats, förutsätts en högre grad av lyckad samverkan för att reformen ska fungera. Detta lyfter givetvis vikten av att samverkan mellan dessa enheter fungerar på ett önskvärt sätt och om man från myndighetens håll är förvissad om vart ansvarsgränserna de facto går.

Samtidigt som det ökade behovet av en fungerande samverkan är verklighet har det förekommit utredningar som tyder på att ansvarsförskjutningen har inneburit att barn

och unga har utvecklats till att bli en särskilt utsatt grupp. Bland annat uppmärksamma Länsstyrelsen i Uppsala i en utredning att det rentav tycks förekomma en avsaknad av barnperspektivet i etableringsreformen. Man skriver:

*Tidigare ansvarade kommunerna för upprättandet av introduktionsplaner för barn, en skyldighet som varken kommun eller Arbetsförmedling har enligt den nya lagstiftningen (Länsstyrelsen Uppsala, 2012).*

Det faktum att det ingenstans i reformen finns specificerat hur mottagandet av barn och unga i dessa familjer ska fungera lyfter farhågor om att barnen hamnar i skymundan genom att samordningen i kommunen fungerar sämre än tidigare. Med detta som bakgrund är det relevant att ifrågasätta hur olika myndighetsenheter i praktiken ser på mottagandet av de barn som berörs av reformen. Genom att ansvaret numera finns spritt över myndighetsgränser kan ingen enhet verka isolerad, varför kravet på en fungerande samverkan är extra viktigt. Innebörden av begreppet samverkan, som ofta uppfattas som ett positivt betingat ord, ställs på sin yttersta spets när man i praktiken hanterar arbetet runt etableringsreformen.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Genom att etableringsreformen gjort att ansvaret för nyanländas etablering numera är spridd över flera olika myndighetenheter ställs ett högre krav på en fungerade samverkan för att reformen ska fungera. Syftet är att undersöka om denna samverkan mellan myndigheterna har fungerat väl vad det gäller mottagandet av gruppen barn och unga.

Den mer specifika frågeställningen som kommer besvaras lyder:

- Hur upplever tjänstemän inom kommun, arbetsförmedling och förskola att det genom myndigheternas samverkan finns brister med reformen såsom den är utformad när det handlar av mottagandet av barn och unga?

## 2 Etableringsreformen

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

*1 § Denna lag innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.*  
(Sveriges riksdag, 2010)

Etableringsreformen trädde i kraft i december 2010 och syftar till att förkorta vägen till arbete och försörjning för nyanlända. Genom Etableringsreformen har Arbetsförmedlingen övertagit delar av det ansvar för nyanlända som tidigare fallit på kommunerna. Ansvaret har därmed delvis flyttats från kommunal till statlig nivå (Arbetsförmedlingen, 2010). Den nya lagen innebär nya förändrade ansvarsvarsområden för många av de inblandade myndigheterna. Förutom Arbetsförmedlingen och Kommunerna inkluderar lagen även Försäkringskassan, Migrationsverket och Länsstyrelserna (Arbetsförmedlingen, 2010). Länsstyrelsen har som roll att främja samverkan mellan kommuner, myndigheter och andra organisationer. Kommunerna ska ansvara för bostadsförsörjning, svenskundervisning för invandrare, samhällsorientering samt skola, förskola och insatser för barn och ungdomar. Dock har kommunerna inte längre det samordningsansvar som tidigare lagstiftning fastställde (Länsstyrelsen, 2012). Den största skillnaden är således att introduktionen numera i första hand sker hos Arbetsförmedlingen. Lagen riktar sig till nyanlända personer med uppehållstillstånd i arbetsför ålder (20-64 år) och ensamkommande i åldrarna 18-19 år. Reformen går ut på att personen i fråga, efter ett

inledande etableringssamtal, startar en individuell etableringsplan som innehåller insatser på heltid. Under en tvåårsperiod omfattar planen SFI-undervisning, samhällsorientering och andra aktiviteter som praktik eller arbetsmarknadsutbildning med målet att personen snabbt ska komma ut på arbetsmarknaden. Etableringsplanen utarbetas i samverkan med kommunen och andra myndigheter, organisationer och företag (Sveriges Riksdag, 2010).

## 3 Metod

*I metodkapitlet redogörs kort för hur studien är genomförd genom att presentera val av intervjumetod och hur urvalen av intervjupersoner är gjorda. Jag redogör kort kring eventuella svagheter med metodvalet i en metoddiskussion.*

### 3.1 Kvalitativ intervjumetod

För att besvara uppsatsens syfte och problemformulering har det i studien använts en kvalitativ datainsamlingsmetod där intervjuer utgjort grunden för empirin. Materialet bygger på fem stycken kvalitativa, semistrukturerade intervjuer med personer anställda inom den kommunala socialförvaltningen, förskolaskola och Arbetsförmedling i en skånsk kommun. De intervjuade var närmare bestämt två socialsekreterare inom Flyktingenheten på socialförvaltningen, en etableringshandläggare på Arbetsförmedlingen samt en förskolelärare och en föreståndare på en flyktingförskola som är direkt knuten till flyktingenhetens arbete. Urvalet är gjort med målet att nå bredare information genom att flera olika perspektiv på frågan fanns representerad. Syftet med intervjuerna var därmed att förstå hur anställda inom myndigheterna ser på samverkan och ansvar för gruppen nyanlända barn och unga. Genom semistrukturerade intervjuer kan man utgå från ett fast frågeformulär med relativt öppna frågeområden (Teorell, Svensson, 2007, 89). I mitt fall var syftet att ta reda på hur den intervjuade såg på mitt problemområde, varför det fanns fördelar med att vara öppen för svarsmöjligheterna. Intervjufrågorna som ställdes var väl i linje med uppsatsens syfte och har utformats med hjälp av min teoretiska grund och därefter sammanställts och analyserats. Genom att skapa och utgå från ett ramverk kring samverkan har jag kunnat se om man utifrån dessa teman kan finna

tecken på att reformens samverkan har brustit vad det gäller barn och unga. I nästkommande kapitel presenteras mer utförligt hur teorin har formats i tre olika teman kring samverkansproblematik som har format intervjuerna. De tre temana har sett ut som följer:

- Ett tydligt och gemensamt mål med samverkan
- En fungerande och öppen kommunikation
- Att organisation och regelverk har definierats

Den teoretiska förankringen har därför varit central för hur materialet har samlats in och hur jag har sammanställt resultaten. När materialet har sammanställts har jag låtit citaten ta mycket plats i presentationen. Detta har gjorts avsiktligt då de valda citaten tagna från primärkällan i många fall talar sitt egna språk och visar på hur tjänstemännen resonerar i de olika frågorna. Efter varje citat skrivs vilken myndighet det är som gjort uttalandet. Jag har kommit i kontakt med intervjuformanternas genom att kontakta socialförvaltningen i min valda kommun. Genom denna kontakt fick jag tillgång till de två socialsekreterarna och fick även kontaktuppgifter till flyktingförskolan. Efter ett samtal med arbetsförmedlingen fullbordades mitt sökande. Efter de fem intervjuerna hade jag tillräckligt med material för att kunna sammanställa analysen. Samtliga intervjuer har efter formantens godkännande spelats in på telefonen. Personerna är även anonyma varför inga namn eller närmare arbetsbeskrivning finns nämnda i uppsatsen.

## 3.2 Metoddiskussion

Kvale (1999) beskriver den kvalitativa intervjun som metod som: *intervju vars syfte är att erhålla beskrivningar av den intervjuades livsvärld i avsikt att tolkade beskrivda fenomenets mening* (Kvale, 1999, 13). Eftersom jag sökt svar på hur människor uppfattar effekterna av Etableringsreformen har min undersökning varit delvis beroende av mina intervjuobjekts subjektiva verklighet. Den kvalitativa forskningen

syftar samtidigt som bekant till att förstå verkligheten utifrån människors personliga perspektiv (Teorell, Svensson, 2007, 11). Den tolkning som är gjort måste därför förstås utifrån de här premisserna. De svar jag har fått har baserats på intervjupersonens personliga syn i sakfrågan och innebär därför en viss svaghet i att svaren måste tolkas. I kontakt med en myndighet måste man alltid ha i åtanke att denne kan vara ovillig att tala öppet om problem som rör arbetsplatsen. Då min fråga snarare rörde en reform man tvingades anpassa sig till anser jag därför att det inte bör ha varit ett hinder för att få öppna svar. Samtidigt måste man alltid ta hänsyn till att det kan förekomma en benägenhet att försvara sin egen roll i arbetet. Genom att vända mig till personer som arbetar med reformen på flera olika nivåer jag nått en viss bredd i min förståelse. De olika intervjupersonerna har på så vis presenterat olika synvinklar av min frågeställning. Genom att välja semistrukturerade intervjuer lämnades även öppet för informanten att bidra med sin syn genom att lägga till saker man ansåg extra viktigt, vilket kan ha bidragit till att svaren blivit extra uttömmande. Då det funnits ett tydligt mål med varje intervju var jag ändå tydligt med att styra intervjun i önskvärd riktning för att hålla oss till frågeställningen. Genom begränsad tid är jag samtidigt medveten om att det har tvingats göra begränsningar. Fler perspektiv finns att representera då fler myndigheter och individer berörs av reformen. Det finns även en möjlighet att samarbetet ser olika ut i olika kommuner. Genom denna begränsning försvåras möjligheterna att dra generella slutsatser utifrån en population. Med en medvetenhet till undersökningens begränsningar anser jag ändå att den har bidragit med en bredare kunskap om hur man utifrån ett myndighetsperspektiv i en skånsk kommun ser på barnperspektivet genom hur samverkan inom etableringsreformen har fungerat.

## 4 Teoretiskt ramverk

*I det här kapitlet presenteras samverkansbegreppet närmare. Diskussionen mynnar ut i de tre teman som svarar för det ramverk kring samverkan som utgör grunden för analysen.*

### 4.1 Samverkan

Inledningsvis är det viktigt att klargöra vad vi menar när vi talar om begreppet samverkan och problematisera hur begreppets olika innebörder kan komma att påverka det praktiska arbetet. I definierandet av samverkan måste man vara tydlig med att särskilja mellan *samarbete*, *samordning* och *samverkan* som ofta förväxlas. Mattessich, Murrery-Close & Monsey (1992, 42) tydliggör skillnaden mellan dessa tre begrepp. Samarbetet är det som sker i relationen mellan individer, medan samordning sker på organisationsnivå inom ledningsgruppen och som stöd för ett fungerande samarbete. Samverkan fungerar däremellan som ett samlingsbegrepp som sker på organisationsnivå; en gemensam insats där uppsatta mål styr handlandet (Mattessich, Murrery-Close & Monsey, 1992, 42). För att samverkan ska fungera på ett bra sätt kan den inomorganisatoriska kommunikationen mellan den enskilda individen som samverkansaktör och ledningen som samordningsmekanism vara central. Kajsa Lindberg som har tittat på samverkan mellan organisationer har definierat begreppet som lyder:

*Samverkan innebär aktiviteter där någon form av gräns överskrids. Samverkan sker kring någonting och har ett syfte. (Lindberg, 2009, 27)*

Denna definition sätter bäst fingret på hur begreppet kommer användas i den här studien. Det är således fråga om arbete som över organisatoriska gränser mot ett gemensamt mål. Det visar även på att det är fråga om ett överlappande arbete där gränserna inte alltid behöver vara solklara.

Johan Hörnemalm skriver hur samverkan ofta beskrivs som ett positivt ord som följer med ett antagande om att positiva effekter kommer att uppnås bara genom att tänka i termer av samverkan (Hörnemalm, 2008, 49f). Myndigheter och andra aktörer uppmuntras ofta från politiskt håll till en högre grad av samverkan. Dagens samhällskonstruktion skapar även allt fler komplicerade beroenderelationer mellan samhällets olika aktörer. Dessa rör sig över olika typer av administrativa konstruktioner såsom myndigheter, näringsliv, den ideella sektorn och enskilda individer. Dess positiva värdeladdning ligger i det faktum att samverkan signalerar ansvar, effektivitet och rationellt agerande (Uhr, 2011, 13). Förhoppningarna är stora på att man genom samverkan ska kunna bedriva verksamheten effektivare och bättre och därigenom kan undvika resursslöseri och dubbelarbete. Begreppet kan dock ha olika betydelse i olika sammanhang och för olika personer, något som rimligtvis kan komma att påverka den praktiska implementeringen (Uhr, 2011, 11). Centralt för Hörnemalms resonemang är även att ett inkluderande av samverkansbegreppet inom en organisation ofta syftar till att höja organisationens legitimitet genom att begreppet väcker positiva känslor (Hörnemalm, 2008, 243).

Berth Danermark skriver i sitt verk *"Samverkan – himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka"* (2007) om faktorer som kan verka hindrande för en lyckad samverkan. Ett av dessa kan vara om målsättningarna med samverkansförsöken kan vara otydligt formulerade. Det är viktigt med kontreka målsättningar, men detta kan dock försvåras genom att människor har olika uppfattningar om vad som är viktigt, att det finns olika ekonomiska intressen som väger mot varandra eller att maktkulturer styr verksamheten (Danermark, 2003, 54). Den enskilda individen kan ha svårt att verka isolerat utan att präglas av förhoppningar om inflytande och känslor av prestige.

Detta kan leda till maktbalanser där dominans och önskan om att få gensvar för sitt eget perspektiv styr samarbetet (Danermark, 2007, 22). En annan viktig aspekt är när det förekommer oklarheter kring vart ansvarsgränserna går. När en klient rör sig mellan dessa ansvarsaktörer finns det alltid möjlighet att man hamnar i ett vakuum innan nästa aktör tar vid. Om man därpå har olika syn på individens behov eller att man styrs av olika lagstiftsmässiga ramverk visar ytterligare på behovet av kommunikation och tydliga målsättningar. Hämmande faktorer kan följaktligen vara allt från: vagt formulerade mål, olika professionella målsättningar, skilda ekonomiska intressen, varierande organisatoriska strukturer, oklar ansvarsfördelning och samordning (Danermark, 2003, 55).

I lyckade samverkansprocesser är dessa punkter istället uppfyllda. Om man från starten har gemensamma utgångspunkter, principer och referensramar finns det större möjligheter att nå de uppsatta målen. Man måste se det som att varje myndighet fungerar som en bricka i spelet där man var och för sig inte kan lösa problemen. Istället för att maktförhållanden och prestige ska driva verksamheten, kan en ökad samverkan fungera för att effektivisera och stärka ett arbete (Danermark, 2003, 56f). Viktiga förutsättningar för en lyckad samverkan sammanfattas av Danermark som följer:

- 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 synsätt,
- organisation och regelverk har identifierats
- att hindrande skillnader undanröjts eller om detta inte går, sätt att hantera dem utvecklats.

(Danermark, 2007, 47)

## 4.2 Ansvar

*I vanlig språkbruk är innebörden av ansvar att någon har skyldighet att se till att en viss verksamhet fungerar. (Ahlbäck, 1999, 19)*

Shirin Ahlbäck skriver om förvaltningens ansvarsroll för en fungerande demokrati. Den politik som bestämts av regeringen ska av myndigheternas tjänstemän tolkas och implementeras. Detta gör att viktigt politiskt beslutsfattande äger rum hos de olika myndigheterna. Hur förvaltningen sköter sin verksamhet blir därmed en viktig demokratifråga som bör följa med ett ansvar (SOU 1999, 180ff). Ahlbäck skriver i sin avhandling "*Att kontrollera staten - den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*" (1999) hur man inledningsvis måste särskilja mellan att *ansvara* och att *vara ansvarig* för någonting. Att en myndighet ansvarar för sin verksamhet kan tyckas klarare än att myndigheten i sig faktiskt ställer sig ansvarig för en specifik situation (Ahlbäck, 1999, 22). Vidare skriver Ahlbäck om tre förutsättningar för ansvarsutkrävande:

1. Att det går att urskilja vem som är ansvarig.
2. Att det finns kunskap om huruvida den offentliga verksamheten bedrivs bra eller dåligt
3. Att det finns mekanismer för att faktiskt utkräva ansvar  
(SOU 1999, 185)

Ahlbäck skriver sin avhandling utifrån ett demokratiperspektiv. Hur politikens reformer implementeras i förvaltningen är på många sätt en relevant fråga utifrån ett demokrati-, makt och ansvars perspektiv. Min syn är snarare hur man bör se på den här ansvarsfördelningen mellan relevanta myndigheter. När en reform likt Etableringsreformen förväntas implementeras över en rad myndigheter kan den här ansvarsfördelningen förfalla än mer diffus. Lindberg skriver om att det är svårare att kontrollera det som sker mellan organisationer än det sker inom. Det största dilemmat handlar just om den spänning som kan uppstå när man redovisar ansvar (Lindberg, 2009, 62).

*Det finns en risk att ansvaret blir så utspritt mellan dem som deltar i samverkan att ingen kan hållas ansvarig. Det kan handla om ekonomiskt ansvar men också vem som definierar uppgifter och ansvar, vilket kan medföra krav på en tydlig arbetsfördelning. (Lindeberg, 2009, 68)*

Det är således viktigt att alla parter i samarbete är införstådda kring vad som förväntas av dem och vad man kan ställa ansvarig inför. Närvarande i Danermarks resonemang runt samverkan är även maktdimensionen som alltid blir relevant när man talar om relationer mellan olika ansvarsaktörer. Utan att gå in på en djupare diskussion av makt är det viktigt att ändå lyfta perspektivet om hur makt förhåller sig till begreppet samverkan. Olika yrkesgrupper tillför i en samverkansprocess olika synvinklar, men även olika inflytelsemöjligheter. En myndighets åsikt kan väga tyngre än en annans vilket skapar en maktbalans inom processen. Det är i grunden en fråga om möten mellan människor med olika bakgrund och synvinklar (Danermark, 2007, 26).

Att ta fasta på utifrån Ahlbäcks diskussion är fortfarande att det i en ansvarsdiskussion måste finnas riktlinjer *att urskilja vem som är ansvarig*. I mitt fall är det snarare en fråga om vilken myndighet som har huvudansvaret. Huruvida det sker utredningar och mekanismer för att kunna utkräva ansvar är givetvis relevant i frågan, men kommer inte närmare att reflekteras över annat än om de relevanta enheterna anser det tydligt vem som ansvarar för vad inom Etableringsreformen.

## 4.3 Sammanfattning

Som redogjorts för ovan ses samverkan ofta som något positivt som signalerar ansvar och effektivitet. Som beskrivits ovan finns det emellertid även svårigheter med att myndigheter och organisationer samverkar i allt större utsträckning. Problem som kan tänkas uppkomma kretsar ofta kring makt och ansvarsfördelning och det faktum att olika individer eller myndigheter har olika perspektiv och mål med samarbetet. Danermark sammanfattar svårigheterna med att samverka där det är fråga om: vagt formulerade mål, olika professionella målsättningar, skilda ekonomiska intressen,

varierande organisatoriska strukturer, oklar ansvarsfördelning och samordning. När vi talar om ansvarsfördelningen mer specifikt skriver Ahlbäck om relevansen att det går att urskilja vem som är den ansvariga och skilja på att ansvar för något och faktiskt vara ansvarig för någonting. Med det sistnämnda följer även en skyldighet. *Risken att ansvaret blir så spritt att ingen kan hållas ansvarig* kan vara ett tydligt problem.

Min uppsats ämnar kretsa kring etableringsreformen och huruvida samverkan kring reformen fungerar för att tillgodose gruppen barn och ungas behov. Fokus för min uppsats är därmed hur ansvarsfördelningen fungerar genom samverkan mellan de olika myndigheterna. I min analys kommer jag dela in avsnitten utifrån relevanta delar av den teoretiska förankringen. De tre punkter som redovisas redan kommer utgöra grunden för min analys och svara för struktureringen i materialpresentationen. Även om punkterna på många sätt är kopplade till varandra finns det en poäng mer att särskilja de olika delarna för att tydliggöra resultatet. De tre temana lyder:

- **Ett tydligt och gemensamt mål med samverkan**

Är alla parterna överens kring vad som är målet med reformen? Kan man se att olika enheter representerar olika perspektiv på vart man *vill komma* med reformarbetet? Finns det olika syn på vad de olika parterna anser viktigt i samarbetet?

- **En tydlig ansvarsfördelning**

Hur ser parterna på ansvarsfördelningen? Vilket ansvar känner respektive myndighet inom just sin roll? Finns det oklarheter kring vart ansvarsgränserna går och är man införstådd med vad de andra inblandade bidrar med i samarbetet?

- **En fungerande och öppen kommunikation**

Känner man att man kan föra en rak och tydlig dialog med de olika enheterna som är relevanta för Etableringsreformen? Uppfattar man brister i kommunikationen som kan verka negativt för implementeringen av reformen?

## 5 Resultat

*I det här avsnittet kommer resultatet av mina genomförda intervjuer att presenteras. Det kommer att ske genom att utgå från den teoretiska diskussionen och det tredelade ramverket kring samverkan. Inledningsvis kommer jag därför gå in på hur de olika svarande ser på huruvida det finns **Ett tydligt och gemensamt mål med samverkan**, därefter motsvarande hur man ser på **En tydlig ansvarsfördelning** samt att det finns **En fungerande och öppen kommunikation**. Genomgående är perspektivet hur barnets situation finns tydligt representerad genom ansvarsfördelningen i samverkansprocessen.*

### 5.1 Ett tydligt och gemensamt mål med samverkan

Danermark beskriver hur en viktig komponent för att samverkan ska fungera på ett önskvärt sätt är att olika aktörerna kan enas kring vad som är det gemensamma målet. Dessa konkreta målsättningar kan dock försvåras genom att människor eller myndigheter har olika uppfattningar kring vad som är viktigt eller att ekonomiska intressen spelar in (Danermark).

*Vi har ett väldigt klart uppdrag: att man ska ut i arbete. Det ska vi göra från dag ett, diskutera jobb. (Arbetsförmedling)*

*För oss är arbete alltid ett arbete, även om du inte pratar svenska. Det finns inget som säger, även du inte pratar svenska kan inte jag jobba. (Arbetsförmedling)*

Målet med etableringsreformen har från början varit att vägen till arbete och sysselsättning ska förkortas. Grundtanken med att Arbetsförmedlingen fick överta ansvaret har därför alltid varit att insatser snabbt ska sättas in för att personen i fråga ska komma ut i samhället. Som citaten visar speglar detta mål genomgående samtalet med etableringshandläggaren på Arbetsförmedlingen. Man har fått en tydlig uppgift som man ämnar följa. Flyktingförskolans roll är istället att svara för att mottagandet av barnen till den nyanlända. Dit kommer många föräldrar som nyligen anlänt och som är med i etableringen för att lämna sina barn. I deras uppgift finns snarare att möta barnen och försäkra sig om barnets välbefinnande.

*Många gånger kan det vara så att arbetsförmedlingen säger, dem måste börja skolan och vill ha in barnen fort. Föräldrarna kan komma stressade och lämna barnen och säga att man har bråttom. Mamman blir stressad och vi bli stressade. Annars får man inte pengar.(Förskola)*

*Det har vi inget emot att man ska komma igång så snabbt som möjligt. Men föräldrarna får ju ingen ro, utan dem blir jättestressade att dem ska börja skolan direkt. Det här med inskolning som är jätteviktigt för barnen. Att i lugnt och ro lära känna miljön och känna att föräldrarna är trygga med oss, och att dem kan lite av vår verksamhet. Vi vill gärna att dem ska vara med någon dag. Två veckor minst brukar vara lagom. (Förskola) ’*

På förskolan möter man föräldrarna när barnen ska lämnas innan dagens etableringsaktiviteter startar. För barnen är man många gånger den första kontakten med det svenska samhället. Genom inskolningen vill man från förskolans roll att barnen ska känna sig trygga och bekväma med att vara ifrån sina föräldrar en hel dag, något som för många familjer är helt nytt. Gång på gång lyfter man fram behovet av en trygg inskolning. Som citaten ovan visar uppfattar man från förskolans roll ofta föräldrarna som stressade. Många har traumatiska upplevelser i bagaget som inte hinner hanteras genom den det tigha schemat i etableringen.

*Det är barn och familjer som har varit mer om hemska saker. Det här har arbetsförmedlingen missat. Det behövs. (Förskola)*

I förskolans syn på hur man ska se på målet med etableringen finns därmed en annan syn representerad där arbete och sysselsättning förvisso är viktigt, men där barnets bästa och föräldrarnas välbefinnande lyfts fram. Även socialförvaltningen som tidigare innehaft huvudansvaret för etableringen lyfter fram avsaknaden av den mer sociala biten i mottagandeprocessen.

*Många familjer har betydligt större behov än att bara söka arbete. Familjer som är traumatiserade och har gått igenom mycket, som behöver stöd i att fungera som stöd och som individer. (Socialsekreterare)*

Den varierande synen på individens möjligheter att arbeta kan såklart även vara kopplat till vad Danermark lyfter fram som att enheters lagstiftsmässiga ramverk styr vilken roll myndigheten tar. I enlighet med detta lyfter man från socialförvaltningen även fram andra praktiska svårigheter i vardagslivet som kan komma att drabba en förälder som är del av etableringen.

*Skolan ligger på ett ställe, sen ligger deras planering på ett annat. Åka en buss, byta till en annan, lämna barnen där, och sen ta de två bussarna tillbaka. Sen kanske man har samhällsorienteringen i Eslöv, åka dit, gå där, och sen tillbaka igen för SFI ute i Linero, sen två bussar till barnet och två bussar hem igen. Här kan det vara svårt att hålla sin planering med Arbetsförmedlingen. Det kan vara svårt att få ihop. (Socialförvaltning)*

I samtalet med de olika enheterna står det tydligt att den stora avvägningen ligger på spänningen mellan snabb sysselsättning i ena vågskålen och ett större fokus på individens mer sociala behov i den andra. Arbetsförmedlingens uppgift är genom reformen att sätta personen i sysselsättning, praktik och SFI (Svenska för invandrare). Detta åliggande ligger i myndighetens natur. Som kan antas ligger förskolans mandat istället att svara för barnets behov, medan Socialförvaltningen fungerar som en mellanhand där man har ansvar för samhällsorientering. Denna tredelade ansvarsfördelning kan tänkas fungera kompletterande eller hämmande. Som Danermark beskriver är ett gemensamt mål avgörande, men i detta ligger även huruvida det förekommer skillnader mellan de *samverkade avseende synsätt* (Danermark, 2007, 47). Även om målet med etableringsreformen kan tyckas konkret när det kommer till arbetsperspektivet verkar det förekomma en variation kring hur de

olika myndigheterna ser på individens behov. Att arbetet i sig är så viktigt att sociala och emotionella behov får stå tillbaka tycks det förekomma en oenighet kring.

Ett konkret exempel på hur det här visar sig är rätten till, eller kanske bristen på semester inom den tvååriga etableringsreformen. Detta illustrerar även ett tydligt exempel på hur myndighetens specifika regelverk kan tänkas styra. Då man räknas som arbetssökande har man inte rätten till någon semester under etableringstiden. Arbetsförmedlingen bekräftar att det kan uppfattas som ett problem, med framhåller samtidigt:

*Det är ju arbetsförmedlingen. Vad ska man ha semester från? Det är ju inte fullspäckade program på det sättet. När man läser SFI har man tre timmar om dagen, sen har vi tre timmar av någon annan aktivitet. Jag jobbar ju mycket mer än av någon av dem gör, som deltar i aktiviteten. (Arbetsförmedling)*

I vissa fall kan familjer som är knutna till flyktingsförskolan beviljas att delta i specifika sommaraktiviteter. Detta räknas emellertid inte som semester utan fungerar då som en del av etableringsplanen. För familjer vars barn går på andra förskolor finns dock inte den här möjligheten. Utan ersättning kan man i vissa fall beviljas ledighet, men inte semester med ersättning. Förskola och socialförvaltning står samtidigt eniga om att detta är en stor brist i reformen. Inte minst när man talar om barnfamiljers specifika behov.

*Eftersom man räknas som arbetssökande har man förlorat sin rätt till semester. Detta kan vara efter en flykt, man har varit borta från sin familj kanske i flera år, under ansökningsprocessen. Sen har man inte rätt till ens en veckas semester med sina barn. Detta framstår som grymt. (Socialförvaltning)*

*Den sociala biten saknas ofta. Man kämpar med arbete och praktik. Då förtjänar man att ha två veckors semester tillsammans med sina barn. Man måste tänka också på barnen. Det är rätt att föräldrarna kommer ut i verkligheten, i praktik och arbete. Men man har missat en viktig del. Alla familjer har minst två barn, hur ska man hinna med dessa? Ny skola, nya lärare. Man ska hinna med kläder och mat också. Det är många som med det nya systemet, med fyra timmars*

*skola och fyra timmars praktik. Många bli deprimerade på grund av den nya lagen. Man har missat barnen. Att få träffa föräldrarna. Man blir trött.(Förskola)*

Handläggaren på arbetsförmedlingen kan förstå hur det kan vara ett problem för i synnerhet barnfamiljen, men framhåller samtidigt att man bara följer lagen. Socialförvaltningen och förskolan tycks spegla en gemensam syn på att delar av reformen kan uppfattas väl arbetsinriktade. Man måste samtidigt ha i åtanke att det huvudsakliga målet med etableringsreformens ikraftträdande i grunden handlar om arbete. En linje med ansvar som Arbetsförmedlingen som huvudansvarig tagit till sig. Det står trots allt tydligt att reformen genom att flyttat ansvaret till arbetsförmedlingen även har förändrat hur man i stort ser på mottagande och etablering. På förskolan kan man relatera till att det fanns anledningar för reformförändringen:

*Det positiva med det hela var att det skulle bli lika, att alla i hela landet hut man togs emot. Det där med sysselsättning och så har ju blivit bättre. Föräldrarna får sysselsättning snabbare. Det är ju en fördel. (Förskola)*

Vidare:

*Problemet är bara att man har tänkt på de vuxna. Man har inte tänkt på barnen. (Förskola)*

Dock kan barnen och barnfamiljen ses som stora förlorare genom reformen och genom den syn på sysselsättning som genomsyrar arbetet med etableringen. Som Danermark skriver är det ofta en fråga om att man från olika håll står för olika syn på vad målet bör vara. Målet med reformen är från ett regelverk tydligt: förkorta vägen ut i samhället. För de olika inblandade enheterna tycks det dock förekomma en viss variation kring vad i sammanhanget som är det viktigaste. Att man snabbt ska komma ut i samhället lyfter alla myndigheter fram som viktigt, men huruvida detta sker på bekostnad av de inblandades välbefinnande råder det något delade meningar kring. För arbetsförmedlingen är det viktigt att arbetet ger resultat när man nu börjar undersöka hur reformen har fungerat. Man kan anta att det är viktigt att Arbetsförmedlingens perspektiv därför ges företräde. Danermark lyfter även fram maktperspektivet som

viktigt i sammanhanget då olika yrkesgrupper har olika prestige och inflytande. I en samverkan möts olika kunskapsområden som samtidigt tvingas konkurrera mot varandra. Förskolan känner väl till barnets situation, Arbetsförmedlingen känner till föräldrarnas sysselsättning och socialförvaltningen är ansvarig för specifika insatser för de unga. Om Arbetsförmedlingen som en statlig instans får företräde i sakfrågan är det även en fråga om inflytande. Även när man tittar uppåt där reformen är utarbetad kan man anta att det ses som viktigt att reformen har fungerat som önskat. Det är i siffror enklare att visa på hur många som kommit i sysselsättning än hur många som mår dåligt av den stress som uppstår. Det största problemet vad det gäller barnets perspektiv är dock att man genom reformens ansvarsflyttning har gett ansvaret till en myndighet som på inget sätt har barnet som sin målgrupp. Denna grupp har i dagens reform snarare fått rollen där man inte ska vara ett hinder för föräldrarnas möjligheter att komma ut i arbetslivet. På förskolan vill man istället bemöta barnens behov, och uppfattar reformen som ett problem ur ett barnrättsperspektiv. Bristen på semester tillsammans med den stress som etableringen många gånger åsamkar föräldern gör att många mår dåligt. Även socialförvaltningen framhåller att det många gånger behövs mer än ett arbete för att bemöta individens behov. Att fungera som stöd för barn och familjer som är traumatiserade bör ses som ett mål i sig snarare än att bara fokusera på sysselsättning. Vad trots allt tydligt är att det onekligen verkar finnas en splittring kring vad man anser vara det mest centrala i reformen och vad man ska se som den huvudsakliga målsättningen med arbetet.

## 5.2 En tydlig ansvarsfördelning

Vid sidan av huruvida de olika inblandade instanserna står för en liknande målsyn är det viktigt att varje part ser sin roll i samarbetet. Detta innebär bland annat som Ahlbäck (1999) framhäver att det går att urskilja vem som svår ansvarig för vad. För att detta ska vara möjligt måste en tydlig ansvarsfördelning finnas utstakad, att alla vet

vad som förväntas av dem och att varje instans vet vad den andra gör för att man ska kunna mötas mellan ansvarsgränserna.

*Etableringen har varit igång i tre år nu, men vi märker fortfarande brister mellan myndigheter i vissa frågor där det kan uppstå vissa tveksamheter. Gjorde inte ni det? Det trodde vi att ni gjorde. (Socialsekreterare)*

Om man ser till etableringsreformen som helhet är det mest konkreta som skett att Arbetsförmedlingen numera står för introduktionen och informationsgivandet till den nyanlände. Arbetsförmedlingen ska därmed i praktiken stå för ett övergripande helhetsperspektiv. Till detta hör att kommunen fortfarande har det huvudsakliga ansvaret vad det gäller barnfamiljer specifikt genom att ha ansvar för samhällsorientering, skola, förskola och insatser för barn och ungdomar.

*Det är numera Arbetsförmedlingen som driver arbetet och vi som kompletterar. Det är bara att vi ska se till att vi kompletterar dem rätt, där det behövs. Och att alla hittar rätt i sina uppgifter – vad vi ska göra nu. Det är även viktigt att vi håller vårt ansvar för barnen, för det kommer vi inte ifrån. (Socialsekreterare)*

På socialförvaltningen är man tydlig med att man är ansvarig för barnens mottagande. Även handläggaren på arbetsförmedlingen har en tydlig bild av hur situationen ser ut för de nyanlända barnfamiljerna. I tre separata sammanhang uttrycks följande från handläggaren:

*Vi jobbar ju inte med barnen, så är det och det kan vi inte göra någonting åt.  
(Arbetsförmedling)*

*Om familjen är kända på förhand så fixat kommunen allt, man har en välkomstvecka. Det finns bland annat en flyktingförskola i Lund som heter Solen. Det sköter ju dem där, det är ju invanda, bra rutiner. (Arbetsförmedling)*

*Vi generellt inga problem. Barn är jätteviktiga och har ett jättestarkt skydd i Sverige. Dem tas om hand på ett bra sätt. Vi har aldrig några problem. (Arbetsförmedling)*

Hur konkret detta kan verka så får man under samtal med de olika enheterna snart en bild av att det i situationer kan uppstå vissa oklarheter, i synnerhet vad det gäller informationsgivande till den nyanlände och vart denna vänder som om man skulle stöta på problem. Även om uppdelning i praktiken är klar, finns det tydliga brister kring vart ansvarsgränserna de facto går. Som lyftes fram i föregående avsnitt kan olika mål och prioriteringar innebära att olika fokus läggs barnet och föräldern. Hur man tar emot föräldrarna och vilka krav som läggs på föräldrarna påverkar i högsta grad barnen i dessa familjer. En viktig del som Ahlbäck lyfter fram handlar just om medvetenheten kring vad de övriga aktörerna bidrar med i samarbetet. Genom att hänvisa till Socialförvaltningen som ansvarig aktör och utöver detta vara oförmögen att svara på specifika frågor kring barnens situation visar man samtidigt på en ignorans som kan vara förödande för att bestämma ansvarsfördelning. I kommunen där denna undersökning har utförts verkar det finnas väl utarbetade handlingsplaner för hur mottagandet ska fungera. Detta verkar dock samtidigt innebära att kommunen som tidigare ansvarig fortfarande fungerar som en central aktör.

*I och med överflyttningen av ansvaret lite till arbetsförmedlingen så kan man tänka att man har tappat lite av helhetssynen. Den sociala biten då ganska mycket fokus för arbetsförmedlingen ligger på arbete och etableringsersättningen och inte de andra bitarna som ekonomi. Det är viktigt att information ges kring vilka bidrag som finns att söka: bostadsbidrag, underhållsstöd. Den informationen har nog inte arbetsförmedlingen att ge på samma sätt. Det är ju ett problem utifrån att man kan missa saker som man har rätt till, som man inte känner till, som man inte vet finns. (Socialsekreterare)*

På Arbetsförmedlingen har man inledningsvis ett ansvar vad det gäller informationsgivande. I enlighet med Arbetsförmedlingens vision ges information om relevanta bidrag och vad som ingår i etableringsplanen. Det informeras även om vilka myndigheter den nyanlände förväntas komma i kontakt med. På socialförvaltningen har man emellertid blivit varse om att den information som ges ibland kan vara bristfällig vad det gäller bidrag som kan vara relevanta för barnfamiljer:

*För något möte sedan kom vi på att dem inte informerade om underhållstöd, utan informerade mer om de bidrag som hade att göra med etableringen och inte så mycket om dem andra bidragen. Det är kanske för att man inte har synen över hela familjen. (Socialförvaltningen)*

Vidare säger man på förskolan:

*Även om arbetsförmedlingen har informerat om alla saker. Men många är inte redo att ta till sig den här informationen. Det är fel tid att ha introduktionen hos arbetsförmedlingen. Man har inte tänkt på vilken miljö många kommer ifrån. (Förskola)*

Mycket information som ges kan vara svår att ta till sig. Den inledande informationen är rakt avgörande för att man som en del av etableringen ska kunna ta del av dess alla delar. En stor förändring för individen är att man som arbetsökande tvingas söka upp mycket av informationen på egen hand. Detta sätter samtidigt högre krav på att informationsgivandet sker tydligt och att alla instanser vet vilken information den andre ger.

*Det säger jättemånga klienter på Nybesök att man har svårt att förstå vilken myndighet som jobbar med vad. Det är ju inte så konstigt när det är lite olika inblandade. Dem kan ju inte namnet på de olika myndigheterna när det informeras, särskilt när man inte kan språket. (Socialförvaltningen)*

Även om det står klart att det övergripande ansvaret ligger hos etableringshandläggaren på Arbetsförmedlingen får man uppfattningen om att detta fakta inte alltid är tydligt för den enskilda individen. Mycket av problemet är när familjer inte vet vart man ska vända sig för att få stöd och hjälp. Vad intressant är att samtliga instanser hävdar att den nyanlände vänder sig till just dem för frågor. På förskolan säger man:

Förskola:

*Varje familj har sin lots många gånger kommer man ändå hit med papper. Vi säger att man ska gå till sin lots "dem svarar inte". Dem kan inte nå dem. Man får frågor om man kan ringa läkare. En person (lotsen) kan inte göra att dem här uppgifterna. Den biten hade vi samarbete med flyktingteamet tidigare. Om man behövde hjälp med att ringa läkare eller så, så gick man dit. Men ni kommer man till oss också. Sådana saker som inte ingår i våra uppgifter. Ska vi*

*hjälpa ändå? Man får dåligt samvete. Men det är inte mitt jobb. Jag får smyga från barngruppen för att göra detta. (Förskola)*

#### Arbetsförmedling:

*Om man får problem med andra myndigheter så kommer man till sina handläggare på Arbetsförmedlingen. (Arbetsförmedling)*

#### Socialförvaltning:

*Många hamnar är i receptionen, så får vi slussa vidare. Vilket är vårt jobb.(Socialförvaltning)*

Lindeberg (2009) skriver om hur ett stort dilemma handlar om spänningen som kan uppstå när man redovisar ansvar. Om ansvaret är så spritt som det kan argumenteras för att det är inom etableringsreformen kan det vara svårt att hitta någon som kan hållas ansvarig. Vad visas i föregående citat är att många som deltagit i etableringen stöter på problem inte vet med säkerhet vart man ska vända sig för att få stöd och hjälp. Detta kan argumenteras vara en tydlig brist i ansvarsfördelningen där det trots allt inte står helt tydligt klart vems ansvar det i slutändan är. Etableringsformen är trots allt till för att förbättra mottagandet för en utsatt grupp. Att det uppstår oklarheter genom otydlig ansvarsfördelning är därmed en direkt svaghet med reformen eller en effekt av att ett större behov av samverkan som inte fungerar fullt ut urholkar reformens syfte. Hur tydlig ansvaruppdelningen än kan verka på papper, måste det erkännas att det finns svagheter om de nyanlända känner en osäkerhet vet vart hen ska vända sig, oavsett om det handlar om att ställa specifika frågor eller om informationen inte har nått fram.

På förskolan bekräftar man detta:

*Även om man har kvar sin handläggare på socialförvaltningen så är det inte på samma sätt. Ingen vet riktigt hur det är. Ändå har det hållit på i tre år nu. (Förskolan)*

#### Socialförvaltning:

*När ingen tar tag i det, så faller det på oss på socialförvaltningen eftersom vi är det sista yttersta skyddsnätet. (Socialförvaltning)*

Etableringsreformen har nu varit i bruk i snart fyra års tid får man en uppfattning om att alla delar ännu inte är fullt utarbetade. Då socialförvaltningen tidigare innehaft huvudansvaret för etableringen i stort känner fortfarande ett stort ansvar och verkar fortfarande möta upp mycket av det behov som finns. Man ansvarar för introduktionsveckan och etablerar på så vis kontakter som gör att man får stötta upp och hjälpa på även andra områden om folk kommer med frågor. På förskolan möter man reformens effekter i praktiken och känner ett personligt och socialt ansvar för den utsatta gruppen. Arbetsförmedlingen sköter sin del av avtalet genom att fokusera på sysselsättning genom jobb och praktik. Dock verkar Arbetsförmedlingen inte ha så stor insyn i hur mottagandet hos kommunen ser ut och vad som från kommunens sida gör för barnfamiljer. Som Alhbäck lyfter fram som den centrala delen i ansvarsfördelning vilket ansvar respektive myndighet känner och vem som kan hållas ansvarig om missnöje skulle uppstå. Just när det handlar om de praktiska frågorna och vart man vänder sin för att få hjälp med sjukvård, försörjning och barnomsorg tycks det förekomma vissa oklarheter kring vilken ansvar respektive myndighet känner. Arbetsförmedlingen bör känna ett ansvar då man i praktiken faktiskt står för det huvudsakliga, övergripande perspektivet. Dock är det tydligt att när det kommer till frågor som rör barn och barnfamiljer hänvisar arbetsförmedlingen enbart vidare till kommun och förskola. Det saknas därmed en kunskap i vad de övriga instanserna sätter in för åtgärder. Vad intressant är att alla instanser anser att samverkan kan utvecklas mer. Det visar samtidigt på att man medger brister, men att man är villig att arbeta vidare i frågan. Genom en än tydligare rollfördelning kan det tydligare klargöras vem som bidrar med vad i samarbetet.

### 5.3 En fungerande och öppen kommunikation

För att kunna etablera en fungerande samverkan där både gemensamma mål och en tydlig ansvarsfördelning finns kartlagt är kommunikationen central. Det kan handla om en kommunikation där man utan tveksamheter kan vända sig med frågor och

funderingar kring specifika fall eller lyfta problem som man stöter på. För att detta ska vara möjligt måste tydliga kontaktpersoner finnas utsatta och att en personlig kontakt finns etablerad på respektive myndighet.

Socialförvaltningen och Arbetsförmedlingen har regelbundna möten varannan vecka där enheterna kan informera om sådant som är nytt och lyfta frågor som är oklara. På regelbunden basis medverkar även myndigheternas chefer. Denna kontakt lyfts fram som positiv från båda parter. Genom att träffas med en regelbundenhet är det enkelt att snabbt lyfta problem och lösa svårigheter. Även förskolans föreståndare sitter varje vecka med på Socialförvaltningens möten och kan delta i diskussionen och hålla sig a jour med det som för stunden är aktuellt.

*Jag är på flyktingenheten varje vecka och är med på deras veckomöten. Även om jag inte har något att säga varje gång, så känner dem mig och jag har möjlighet att kommentera om något rör vår verksamhet. Det kanske hade varit bra om jag var med på de här mötena (mellan socialförvaltningen och arbetsförmedlingen) så dem vet vem jag är och jag kan höra vad dem säger. (Förskola)*

*Arbetsförmedlingen och socialförvaltningen har kontakt, men där är vi inte med. Bättre kontakt med arbetsförmedlingen kan jag tycka skulle behövas. Jag borde kanske trycka med på att få vara en del av det. Jag har suttit med vig något möte. Då gällde det sommarverksamheten. Annars träffar vi inte dem så mycket. Vi har sporadisk kontakt med arbetsförmedlingen. (Förskola)*

Det sista citatet syftar till förskolans kontakt med Arbetsförmedlingen som kan uppfattas som mer bristfällig. Då man från Arbetsförmedlingens håll inte har ansvar för barnens situation finns inte heller behovet att hålla kontakten med förskolan annat än när förskolans aktiviteter hotar inskränka på Arbetsförmedlingens aktiviteter. Det största problemet med detta är hur informationen om att en ny familj har kommit når förskolan.

*Innan var det mer kontakt. Nu får vi bara barnen från luften och hit. (Förskola)*

Det här sätter även fingret på en av de största bristerna vad det gäller kommunikationen om man tittar på vem som ser till helhetsperspektivet. För etableringsreformen i stort är det Arbetsförmedlingen som ska ha huvudansvaret, men då den här undersökningen tar barnens perspektiv i försvar tycks det faktum kommunen ansvarar för den här gruppen specifikt snarare innebära en splittring i ansvarsfördelning och en brist när ingen part ser till hela situationen och där kommunikationen inte existerar i alla led.

*Före etableringsreformen arbetade vi med hela familjen och fick därmed en större överblick. Man träffade föräldrarna ofta på olika planeringsmöten och fick en naturligare kontakt. Även om vi fortfarande har ansvar för barnen så kanske vi inte träffar föräldrarna mer än på ett Nybesök och därefter på det obligatoriska hembesöket. Det gör att det är svårt att ha koll på barnen. Även om det är vårt ansvar. (Socialförvaltning)*

*Kontakten som vi hade tidigare med flyktingteamet när handläggarna hade hand om familjerna hela tiden hade vi ett väldigt bra samarbete. Om det hände något på förskolan så kunde jag ta med det upp och diskutera det direkt med handledaren där. Vi kunde ta tag i problemen direkt. Man kände familjen på ett annat vis. Det existerar nästan inte längre. (Förskola)*

*Det finns ingen kontakt med arbetsförmedlingens handläggare på samma sätt. Det är mycket mera tungrott. Det är inte så att man bara ringer för att prata om den, och den och den. Det är en stor förlust i det hela. (Förskola)*

Huruvida det finns ett behov av att Arbetsförmedling och förskola har regelbunden kontakt råder det mellan myndigheterna delade meningar om. Utifrån förskolans perspektiv finns det ett behov av att få sin röst hörd och få inflytande i frågor som rör barnomsorgen. Den kontakt som idag finns sker allt som oftast med kommunen som mellanhand vilket innebär att det blir svårare att ta upp kontakten om man skulle behöva diskutera specifika fall. Som citatet beskriver nedan har man mellan förskola och socialförvaltning en bra kommunikation genom delaktigheten i veckomötena. Men att det skulle innebära ett inflytande över Arbetsförmedlingens aktiviteter är inte helt självklart.

*Jag kommer med inputs på veckomötet. Det kanske förs vidare. (Förskola)*

*Dom, flyktingenheten, visste ju vilka vi är och vilken betydelse vi har för barnen mer än vad arbetsförmedlingen gör. Lotsarna kanske inte har en aning om att vi finns knappt. Och varför. Den biten har förändrats mycket.(Förskola)*

Att förskolan finns och fungerar väl är en förutsättning för att Arbetsförmedlingens etableringsinsatser ska kunna fortgå. Om man tittar på de sommaraktiviteter som förskolan anordnar är dessa direkt avgörande för att Arbetsförmedlingens aktiviteter ska fungera tolv månader/ år. Under sommaren verkar emellertid viss kommunikation finnas för att man det eventuellt ska vara möjligt att inkludera förskolans aktiviteter i etableringen. Det senaste citatet tar även upp kontakten med etableringslotsen, något som inte har behandlats i den här undersökningen. Lotsen fungerar som en fjärde part som är relevant när det kommer till såväl målsättning, ansvar som kommunikation. Även om lotsen fungerar som en självständig aktör är den utsatt av Arbetsförmedlingen som ämnar fungera för att uppfylla Arbetsförmedlingens mål och vision. Lotsens roll har dock inte behandlats närmare i den här undersökningen.

Etableringsformens största effekter vad det gäller barnfamiljer i synnerhet är som nämnt tidigare att det har inneburit en viss splittring i ansvarsfördelningen och att den övergripande uppsikten som kommunen tidigare stod för har försvunnit. Genom att arbetsförmedlingen i praktiken är övergripande ansvarig men samtidigt saknar en insyn i förskolans aktivitet genom bristande kommunikation instanserna mellan är en brist. Som det ser ut idag alltså verkar en bra som fungerande kommunikation mellan Arbetsförmedling – Socialförvaltning, samt mellan Socialförvaltning – förskola finnas etablerad. När det kommer till direktlänken mellan Arbetsförmedling – förskola verkar den dock vara obefintlig. Ur ett barrättsperspektiv är det relevant när förälderns situation och välbefinnande i allra högsta grad påverkar barnet. Att kunna ta upp telefonen och ringa i specifika sakfrågor är därför centralt och borde utvecklas vidare för att kunna svara för barnets bästa. Ur ett samverkansperspektiv kan man därför även genom en bristande genomgående kommunikation hävda att denna grupp är den största förloraren genom reformförändringen. En fungerande kommunikation är trots

allt avgörande för att man ska kunna enas kring ansvarsfördelning och sätta upp gemensamma mål.

## 6 Resultatdiskussion

Mitt syfte var att undersöka huruvida det ökade kravet på samverkan som etableringsreformen tvingat har fungerat väl vad det gäller mottagandet av gruppen barn och unga. Baserat på det material som har lagt grunden för den här uppsatsen vill jag hävda att man utifrån min definition av lyckad samverkan och ansvar kan finna vissa brister kring hur gruppen barn och unga hanteras genom etableringsreformen. Genom att reformförändringen har ställt högre krav på att samverkan fungerar är det för att arbetet inte ska urholkas rakt nödvändigt att samstämmigheten, ansvarsuppdelningen och kommunikationen fungerar väl. De tre temana kring samverkan är samtidigt nära sammanlänkade och beroende av varandra. Den del som jag anser mest intressant i sammanhanget är det första temat i resultatdelen som resonerar kring de olika perspektiv och mål som driver de olika myndigheternas arbete. Jag vill mena att det genom etableringsreformen uttrycktes ett tydligt politiskt ställningstagande där sysselsättning lades fram som en tydlig målsättning. Redan genom att Arbetsförmedlingen tilldelades det här mandatet skapades ett större glapp mellan de olika enheternas arbete. Att fokusera på sysselsättning är i sig ett oerhört viktigt mål som jag inte vill förta vikten av, däremot skapar det utifrån mitt perspektiv problem då gruppen barn och unga helt står utanför Arbetsförmedlingens målgrupp. Barnen är i sig aldrig aktuell inom etableringsreformen och kommer aldrig att bli en direkt del av Arbetsförmedlingens insatser. Trots detta påverkas man i allra högsta grad av vilka krav som ställs på föräldern. När denna målinriktade enhet, Arbetsförmedlingen, numera innehar det huvudsakliga ansvaret för etableringen i stort innebär att deras perspektiv får företräde och större inflytande över sakfrågor, och att gruppen barn och unga därmed åsidosätts. Som mindre ansvariga för etableringen får man uppfattningen om att socialförvaltning och förskolas perspektiv får stå tillbaka i relation till Arbetsförmedlingens uppgifter som politiskt har bestämts som mest centrala. En

tudelad syn på vad som bör vara viktigast i sammanhanget skapat ogynnsamma förhållanden för barnen vars föräldrar är en del av etableringen. Flera av mina svarande uttryckte även att man inte visade sig tillräckligt förstående för att många deltagare i etableringen kommer med svåra trauman som måste hanterats, vilket det inte gavs tillräckligt med utrymme för i den arbetsfokuserade etableringen. Sammanlänkat med detta är givetvis även att det inte blir helt tydligt hur man bör se på ansvarsfördelningen. Den tidigare ansvarige Socialförvaltningen har svårare att fullfölja sitt ansvar med samhällsorientering och insatser för barn och unga när man numera saknar det helhetsperspektiv som tidigare funnits. Man kommer i kontakt med barnfamiljer genom nybesöket och följer upp genom ett hembesök, men därutöver har man svårt att ha fullständig uppsikt över familjesituationen genom att man inte träffar föräldrarna på ett naturligt sätt. Från samtliga myndigheter uttrycker man samtidigt att många enskilda personer vänder sig till just dem med frågor och funderingar. Att det är socialförvaltningen som är huvudansvarig för frågor kring barn och unga blir därmed inte lika konkret som man hade kunnat hoppas. En tydlig ansvarsfördelning blir diffus då det är Arbetsförmedlingen och inte Socialförvaltning som har hand om föräldrarna och att man därmed inte har någon naturlig kontakt med föräldrarna där man kan diskutera barnen. Inom Arbetsförmedlingens föräldrakontakt är barnen inte på agendan. Den väl fungerande kontakten mellan förskola och socialförvaltning och den mellan socialförvaltning och arbetsförmedling skapar ett glapp där länken mellan förskola och Arbetsförmedling helt saknas. Det faktum att föräldrarnas etablering i allra högsta grad påverkar barnen och därmed förskolans verksamhet är inte tagen hänsyn till. När det kommer till en tydligt och öppen kommunikation är detta därmed en tydlig brist. Samtidigt kan man tänka att reformen bara har varit i bruk i ett par år och att stabila kontakter tar tid att etablera. Att förskola och flyktingenhet har goda relationer kan handla om att dessa är sedan tidigare prövade och utarbetade. Det vi får konstatera är att reformen har satt en större press och behov av en högre grad av samverkan. Detta bör innebära att nya led av kommunikation bör etableras. Inte bara som en kedjereaktion där Socialförvaltningen får fungera som en mellanhand, utan i alla led och riktningar där det finns ett behov av att få lyfta fram sina åsikter.

Etableringsreformen infördes med ett tydligt mål kring sysselsättning. Utan att tappa det ursprungliga målet är det dock viktigt att vara lyhörd och låta alla perspektiv få närvara när det görs utvärderingar av reformen. För att kunna tillgodose gruppen barn och ungas behov är det viktigt att enas kring hur man ska hantera de frågor som den här undersökningen har hanterat. Det är tydligt att ingen enhet i sammanhanget kan verka isolerat, utan är direkt beroende av den andras arbete. Att vidare utveckla mål, ansvar och kommunikation är därför avgörande för att etableringsformen ska kunna utvecklas för att svara för allas behov.

## 7 Referenser

### Litteratur:

- Ahlbäck Öberg, Shirin (1999). *Att kontrollera staten: den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin*. Diss. Uppsala : Univ.
- Danermark, Berth (2000). *Samverkan - himmel eller helvete?: [en bok om den svåra konsten att samverka]*. Stockholm: Gothia
- Danermark, Berth (2003). *Att förklara samhället*. 2., [omarb.] uppl. Lund: Studentlitteratur
- Hörnemalm, Johan (2008). *Samverkan är ett magiskt ord: motstridiga ambitioner och ideal i nätverksorganisering*. Diss. Luleå : Luleå tekniska univ., 2008
- Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend (2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 2. uppl. Lund: Studentlitteratur
- Lindberg, Kajsa (2009). *Samverkan*. 1. uppl. Malmö: Liber
- Mattessich, Murraray-Close & Monsey (2001). *Collaboration--what makes it work: a review of research literature on factors influencing successful collaboration*. Saint Paul: Wilder Foundation publishers
- Teorell, Jan & Svensson, Torsten (2007). *Att fråga och att svara: samhällsvetenskaplig metod*. 1. uppl. Stockholm: Liber

### Offentliga publikationer:

- Arbetsförmedlingen (2010) Ny lag – nya möjligheter. Vissa nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet.
- Länsstyrelsen Uppsala (2012) Flyktningmottagningens vardag- *Kommunernas tolkning och implementering av lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare i Uppsala län*
- Röda Korset (2013). *Behov och brister i mottagandet och etablering av migranter – En kartläggning utifrån Röda Korsets lokala iakttagelser*.
- SOU 1999:76. Ahlbäck, Shirin. *Maktodelning*. Från: *Revisionens roll i den Parlamentariska demokratin*.
- Statistiska Centralbyrån (2013) *Andelen barn som invandrar till Sverige ökar*.
- Sveriges Riksdag (2010) Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- Uhr, Christian, (2011) *Samverkansbegreppet*. Från: MSB, *Samverkan – för säkerhets skull!* Publ. nr: MSB276