



**MALMÖ HÖGSKOLA**

**Urbana Studier**

**Organisation och ledarskap III, OL110A**

Kandidatuppsats, 15hp

2011-01-07

En studie om hur sju aktörer upplever utmaningar och  
möjligheter i samverkansprocessen samt hur dessa  
hanteras vid mottagandet av ensamkommande  
flyktingbarn

A study on how seven participants are experiencing  
challenges and opportunities in the cooperation process at  
the reception of unaccompanied refugee children and how  
these are handled

**Examinator**

Cecilia Franzén

**Handledare**

Anders Edvik

Sissi Ingman

**Studenter**

Cathleen Bengtzén

Rebecka Broman

# Sammandrag

---

Den 1 juli 1994 trädde lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande barn i kraft och i den lagen regleras Migrationsverkets huvudansvar i denna fråga. Men den 1 juli 2006 trädde en reform av lagen i kraft gällande mottagandet, i syfte att förbättra processen. Lagändringen innebar att kommunerna istället skulle tillhandahålla boendet för de ensamkommande barn som kommer till Sverige på grund av att den kompetens, erfarenhet och stöd som krävs för att möta barn i sådana här situationer finns hos socialtjänsten inom kommunerna. Tidigare forskning har kartlagt och identifierat möjligheter och utmaningar gällande att arbeta i denna samverkansprocess. En av möjligheterna är den samlade kunskapen och en av utmaningarna är den brist på kompetens som finns i olika delar av processen.

Denna uppsats tar avstamp i de resultat som tidigare nämnd forskning har resulterat i. Vi kan dock inte anta och utgå ifrån att samma utmaningar och möjligheter som identifierades i tidigare forskning förekommer i det studieobjekt som vi ska undersöka. Därför ämnar denna uppsats att beskriva den samverkansprocess som sker mellan aktörerna, Migrationsverket, Länsstyrelsen, Socialstyrelsen, Malmö Stad, transitboende, Region Skåne samt Sveriges Kommuner och Landsting vid mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen. Detta för att ta reda på om samma eller eventuellt andra utmaningar och möjligheter upplevs och hur de hanteras. Kvalitativa intervjuer har genomförts med 7 aktörer, 9 respondenter. Intervjumaterialet har kodats och teman har identifierats ur detta material som sedan analyserats och diskuterats. Uppsatsens resultat visar att liknande möjligheter och utmaningar som tidigare identifierats råder även i denna samverkansprocess. Kunskap och brist på kompetens är ett genomgående tema som kan grunda sig i flertalet orsaker. En tydligare gemensam målformulering, strukturerad uppföljning och större fokus på de kommuner som tar emot ensamkommande barn är några av de saker som skulle kunna underlätta och förbättra mottagandet.

## Nyckelord

Mottagande av ensamkommande flyktingbarn, möjligheter, samverkan, samverkansprocess, statliga aktörer, utmaningar.

# Abstract

---

## **A study on how seven participants are experiencing challenges and opportunities in the cooperation process at the reception of unaccompanied refugee children and how these are handled**

On 1 of July 1994 the law (1994:137) of reception of asylum-seeking children was instituted. The law regulated the Migration Board's primary responsibility in this matter. But the 1 of July 2006 an amended law in force regarding the reception of unaccompanied refugee children was instituted, in order to improve the process. The change in the law meant that municipalities should instead provide accommodation for unaccompanied refugee children who come to Sweden because of the skills, experience and support necessary to meet the children in these situations is situated at the social services within municipalities. Previous research has identified opportunities and challenges of working in such a cooperation process. One of the possibilities is the collective knowledge and one of the challenges is the lack of competence that exists in some organizations.

This paper builds on the results previously mentioned research has resulted in. However, we cannot assume that the same challenges and opportunities identified in previous research appear in the study, which we will investigate. Therefore, this paper intends to describe the cooperation process that takes place between the participants, when unaccompanied refugee children arrives to Sweden, to find out whether the same or any other challenges and opportunities are perceived and how they are handled. Qualitative interviews were conducted with seven participants, nine respondents. The interviews were coded and themes were identified from this material which is then analyzed and discussed. The results of the paper show that similar opportunities and challenges identified earlier also exist in this cooperation process. Knowledge and lack of competence are a recurring theme that can be carried out in several causes. A distinct collective goal setting, more structured follow-up and more focus on the municipalities, which already receive unaccompanied refugee children, are some of the things that could facilitate and improve the reception.

## **Keywords**

Challenges, cooperation, cooperation process, opportunities, public participants, reception of unaccompanied refugee children.

# Innehållsförteckning

---

<b>1. Inledning</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Bakgrund</b> .....	<b>7</b>
2.1. Kalif 15 år? 16 år? .....	7
2.2. Muhammed – 16 år och barnsoldat? .....	8
2.3. Statistik och begrepp om ensamkommande flyktingbarn .....	10
2.4. Problemområde .....	11
2.4.1. Kartläggning och forskning kring lagändringen.....	12
2.5. Syfte.....	14
2.6. Frågeställning .....	14
2.7. Målgrupp.....	15
2.8. Disposition .....	15
<b>3. Teori</b> .....	<b>16</b>
3.1. Vad innebär samverkan?.....	16
3.1.1. Sammansatta behov skapar samverkan vilket skapar möjligheter .....	17
3.2. Möjliga utmaningar med att samverka.....	18
3.2.1. Målorientering inom samverkan.....	19
3.2.2. Involvering och identifiering i samverkansprocessen .....	19
3.2.3. Förändringsarbete och implementering i samverkansprocessen .....	20
3.2.4. Uppföljning och påverkansmöjligheter i samverkan .....	20
3.3. Ansvar – definition och innebörd .....	21
3.4. Kunskap och kompetens .....	22
3.4.1. Kompetens inom organisationen .....	22
3.5. Frontlinjebyråkrater och handlingsutrymme.....	23
<b>4. Metod</b> .....	<b>25</b>
4.1. Kvalitativa intervjuer.....	25
4.2. Kvalitativ analys .....	26
4.3. Analytisk induktion, grundad teori och kodning .....	27
4.4. Val av respondenter och anonymitet .....	28
4.5. Metodkritik .....	29
4.5.1. Anonymitet – En för- eller nackdel?.....	30
4.5.2. Intervjuareffekten .....	30
<b>5. Empiri – aktörernas ansvarsområden</b> .....	<b>31</b>
5.1. Migrationsverkets ansvarsområden.....	31
5.2. Sveriges Kommuner och Landstings ansvarsområden .....	31
5.3. Kommunernas ansvarsområden.....	31
5.4. Landstingets ansvarsområden.....	32
5.5. Socialstyrelsens ansvarsområde .....	32
5.6. Länsstyrelsens ansvarsområden .....	32
5.7. Transitboendenas ansvarsområden .....	33
5.8. En gemensam överenskommelse .....	33
<b>6. Kompetens – möjligheter och utmaningar i samverkansprocessen – resultat av vår fallstudie</b> .....	<b>34</b>
6.1. Brist på ansvarstagande .....	34
6.2. Svårigheter kring implementering .....	36

6.3.	Kunskap och okunskap.....	38
6.4.	Målorientering .....	41
6.5.	Uppföljning och påverkan .....	43
6.6.	Sammanfattning.....	45
<b>7.</b>	<b>Slutsatser .....</b>	<b>46</b>
	<b>Referensförteckning .....</b>	<b>48</b>
	Skriftliga källor .....	48
	Elektroniska källor .....	50
	Muntliga källor .....	52
	<b>Bilaga 1 .....</b>	<b>53</b>
	<b>Bilaga 2 .....</b>	<b>55</b>

# 1. Inledning

---

*”Varje barn har, oavsett bakgrund, rätt att behandlas med respekt. De barn som kommer till Sverige som asylsökande, tillsammans med sina föräldrar eller ensamma, ska mötas av ett humant och rättssäkert asylsystem. De ska få sin ansökan prövad i en process där deras röst hörs och där hänsyn tas till deras behov.” (2.Regeringen.se 13 oktober)*

Det kommer ett stort antal asylsökande barn utan medföljande förälder eller annan vårdnadshavare till Sverige varje år. Under 2009 kom 2 250 asylsökande barn och ungdomar till Sverige och Migrationsverkets prognos visar att 2 800 - 3 300 barn och ungdomar kommer att komma till Sverige under 2010. I de flesta aspekter omfattas mottagandet av ensamkommande flyktingbarn av samma lagar och regler som generellt gäller för barn och unga i behov av stöd och skydd enligt socialtjänstlagen (2001:453). (1.socialstyrelsen.se 14 oktober) Mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen organiseras i en samverkansprocess som inleddes år 2006 mellan Migrationsverket, Socialstyrelsen, landsting, kommun samt privatsektor (1.migrationsverket.se 7 oktober 2010). För att definiera samverkan och dess innebörd använder många forskare begreppet integration som innebär att olika aktörer eller aktiviteter har förts samman till en större enhet (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.13).

Enligt Miller och Ahmad (2000) kännetecknas välfärdsektorn idag av en splittrad kunskap och förmåga. De menar att enskilda organisationer ofta anses ha en oförmåga att helt förstå och hantera komplexa samhällsproblem på egen hand, vilket gör att det uppstår ”*sammansatta behov*”. Därför finns det många och goda skäl för olika organisationer att samarbeta och samverka. (Miller och Ahmad, 2000 s.9) På så vis kan samverkan mellan organisationer idag anses som en nödvändighet och det har på senare tid blivit allt vanligare att organisationer går samman och samverkar för att lösa komplexa problem (Danermark och Kullberg, 1999 s.7 och Huxham och Vangen, 2000 s.1159). Därför bör de ingående aktörerna betrakta samverkan som ett gemensamt och kontinuerligt utvecklingsarbete. Enligt Huxham och Vangen (2005) finns det ofta en mångfald av perspektiv, intressen och mål hos de aktörer som ingår samverkan. Att hantera dessa olikheter är både den största utmaningen och den största möjligheten med samverkan. (Huxham och Vangen, 2005 s.61)

Vilka utmaningar och möjligheter som aktörerna i samverkansprocessen upplever samt hur dessa hanteras återstår att se. Undersökningen sker på organisationsnivå och med aktörerna avser vi de organisationer som tillsammans samverkar i mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen.

## 2. Bakgrund

---

*För att ge en inblick i hur samverkansprocessen kan se ut beskrivs nedan två fiktiva exempel som grundas i de berättelser som intervjupersonerna till uppsatsen har beskrivit. Kapitlet tar även upp begrepp och statistik kring ensamkommande flyktingbarn.*

### 2.1. Kalif 15 år? 16 år?

Kalif är 15-16 år och kommer från Afghanistan. Han är ett av de cirka 900 barn som till och med hösten 2010 kommit till Malmö Stad. För sex månader sedan såg han hela sin familj bli dödad av en bilbomb i huvudstaden Kabul. Utan någon familj tog han det lilla han ägde och begav sig ut på sitt livs resa. Under de närmsta sex månaderna gjorde Kalif allt i sin makt för att försöka ta sig till Sverige. Den långa restiden innebar tillfälligt boende i flera flyktingläger runt om i Europa.

Sex månader senare, det är vinter. Kalif vandrar runt på Malmös gator endast iförd sin pappas gamla stickade tröja. Kalif försöker febrilt kommunicera med alla han möter för att få veta var han kan ta vägen. I flyktinglägren han sov i under sommaren hörde han talas om folk som kom till speciella hem där de fick bo tills de fick asyl och där man fick chans att gå i skolan.

Efter några timmars sökande hittar han till ett av Malmös privata boende tack vare en man som också kommer från Afghanistan men som bott i staden i fem år. Boendepersonalen tar emot Kalif och kontaktar jouren. Jouren tar emot Kalifs uppgifter och det bestäms att Kalif ska stanna på transitboendet som han kom till då där finns plats för tillfället. När ungdomar kommer till ett transitboende är tanken att de ska flytta vidare till en ny hemkommun, det är alltså ett tillfälligt boende. I den nya kommunen tar man sedan beslut om hur barnen skall bo. Det kan bli kollektivboende, familjehemsplacering eller eget boende med stöd. Samtidigt skickar jouren ett fax till Migrationsverket där det uppges vart pojken finns och de uppgifter de fått reda på i nuläget. På boendet tilldelas han en kontaktperson som han kan vända sig till om han undrar något eller bara vill prata. I samma veva kontaktas en överförmyndare som ska utse en god man åt Kalif som kan bekräfta hans asylansökan. Till varje boende finns en ansvarig socialsekreterare som ansvarar för just den pojkens ärende. Socialsekreteraren i detta fall kontaktade skolan redan första veckan för att anmäla honom dit. De första dagarna på boendet händer det inte så mycket, han ges möjlighet att ta det lugnt och smälta alla intryck.

Efter cirka en vecka träffar han sin gode man för första gången, som även kallas ställföreträdande förälder. Kalif blir förvirrad och funderar över hur de menar att denna person är hans nya förälder.

Tillsammans går han och den gode mannen till Migrationsverket för att träffa Kalifs handläggare. De gör åtskilliga utredningar för att ta reda på hur gammal Kalif är, vad som hänt hans familj, hur resan varit, hur han tagit sig till Sverige med mera. Han vet inte själv hur gammal han är men han tror han är ungefär sexton år, vilket även Migrationsverket gissar på efter flera samtal med honom. Vid dessa möten används ofta en tolk via telefon för att alla ska kunna förstå varandra.

Under den första veckan frågade personalen på boendet om Kalif kunde tänka sig att gå igenom en hälsoundersökning. Han vill, men han vet inte om han vågar. Myndigheter och sjukvård är inget han har bra erfarenheter av sedan han bodde i sitt hemland. Men efter en och en halv vecka är det dags för hälsoundersökningen och hans kontaktperson på boendet följer med som stöd och som en hjälpande hand. Undersökningen går bra, Kalif har inga fysiska men efter traumat han har varit med om. Däremot kommer de överens om att han behöver någon att prata med och Barn- och Ungdomspsykiatri, BUP, kopplas in. Ett stort stöd för Kalif är alla de andra pojkarna på boendet. Många av dem kommer också från Afghanistan och är jämgamla med honom. De delar historier och stöttar varandra. Efter tre veckor börjar han skolan. I skolan finns ingen tolk, men det brukar gå bra ändå, Kalif lär sig mer och mer svenska för varje dag som går.

När han bott på transitboendet i Malmö i fyra månader flyttas han till ett asylboende i Gävle där han bor i ytterligare tre månader i väntan på svar om han får asyl eller inte. Efter ytterligare tre månader kommer glädjebeskedet att Kalif får asyl och då flyttas han till ett PUT boende vilket innebär permanent uppehållstillstånd. På PUT boendet får Kalif bo tills han får en fosterfamilj eller till dess man anser att han fyllt 18 år. Under tiden han bor på PUT boendet får han hjälp att integreras i samhället. I Kalifs fall innebär detta bland annat att gå i skolan, för andra kan det innebära att hitta praktikplatser på orten i samarbete med det lokala näringslivet.

## **2.2. Muhammed – 16 år och barnsoldat?**

Muhammed är 16 år och kommer ifrån Afghanistan. Även han är ett av de cirka 2 500 barn som kommit till Sverige under år 2010. Det tog Muhammed ett och ett halvt år att ta sig till Sverige. Resan har varit hård och tuff och han saknar sin mamma och sina syskon. Men Muhammed kände att han inte hade något annat val än att lämna sin familj bakom sig då han under en lång period blivit hotad till döden om han inte blev barnsoldat för hemlandet. Detta var ingenting Muhammed kunde tänka sig trots den tortyr han fått utstå. Med ren tur lyckades han slinka ut ur landet. Innan han kom till Sverige befann han sig i ett annat europeiskt land där han också sökte asyl, men han fick avslag på grund av att man ansåg att han hade familj kvar i hemlandet som han kunde bo hos.

När Muhammed efter sin långa resa anlände till Sverige visste han inte vart han skulle ta vägen. Men han hade hört i hemlandet att det fanns gott om afghanska flyktingar i Sverige och försökte söka upp någon landsman på stadens gator. Efter någon timme får han hjälp av en lokal taxichaufför som kör honom till Migrationsverkets kontor. Det är tidig morgon och han väntar med förhoppning om att kontoret snart ska öppna. När kontoret öppnar märker han att han är långt ifrån ensam om att behöva hjälp. Väntrummet är fullt av familjer och andra ensamkommande barn. Men han får snabbt hjälp av en handläggare. Tillsammans fyller de i hans asylansökan som sedan ska bekräftas av Muhammeds gode man. Innan det kan ske måste en överförmyndare utse en god man åt Muhammed. Migrationsverket kontaktar ett av de privata transitboendena som sedan kommer och hämtar Muhammed. Även de privata transitboendena har en socialsekreterare som ansvarar för just det boendet.

Muhammed vägrar genomgå en hälsoundersökning och vill inte prata om det han varit med om. Boendepersonalen försöker förklara för Muhammed att myndigheterna i Sverige inte är som de i hemlandet. Men Muhammed vägrar. Under tiden på boendet är han instängd och utstrålar tydlig ilska. Vid ett tillfälle fick han ett utbrott och började bråka med en av de andra killarna på boendet. Trots att klockan var åtta på kvällen en fredag kontaktades BUP akuten, Barn- och Ungdomspsykiatri. Tack vare detta fick Muhammed chans att prata ut om sitt trauma som han tidigare burit inom sig. Han skulle komma att behöva många samtal efter detta, men han visste att han var en bit på vägen.

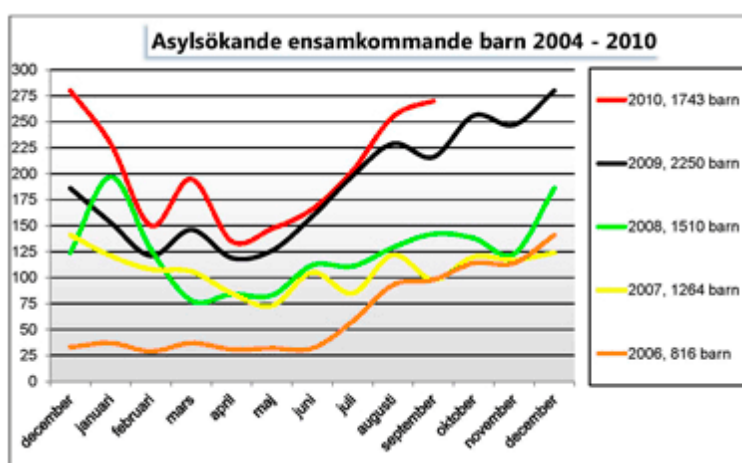
Efter cirka tre veckor börjar Muhammed skolan vilket han sett fram emot. Men efter tre månader på boendet och många utredningsmöten får han en antydning om att han inte kommer få uppehållstillstånd i Sverige då han tidigare sökt asyl i ett annat EU-land och därmed räknas som ett Dublinbarn som går under Dublinförordningen. Genom Dublinförordningen reglerar olika länder vilket land som ska ansvara för olika asylärenden. Som individ kan du enbart pröva din asylansökan i ett av dessa land. Det innebär att Muhammed kommer att skickas tillbaka till det EU-land där han tidigare sökt asyl. Efter ytterligare två veckor får Muhammed sitt slutgiltiga besked och datum för när hans avvisning ska äga rum. Då Migrationsverket känner osäkerhet kring Muhammed, att han kanske kommer försöka fly, kopplas gränspolis in. Men Muhammed grips av panik och agerar redan fyra dagar innan sin avvisning och rymmer iväg. Vad vi fått veta så lever han ännu gömd någonstans i Sverige.

## 2.3. Statistik och begrepp om ensamkommande flyktingbarn

Migrationsverket definierar ensamkommande barn som de barn som anländer till Sverige för att söka asyl utan medföljande förälder eller annan legal vårdnadshavare (2.migrationsverket.se 13 oktober). I en regeringsproposition från 2005 förtydligas denna definition genom en hänvisning till FN:s generalsekreterare. De framhåller definitionen av ensamkommande barn som en person under 18 år som är åtskild från sina båda föräldrar eller från den person som i övriga fall har det primära ansvaret för barnet. (1.regeringen.se 13 oktober)

Malmö stad är en av nio svenska ankomstkommuner som på uppdrag av Migrationsverket ansvarar för samordning av mottagandet av ensamkommande asylsökande barn. Malmö stad ansvarar för att ta emot och ordna temporära boenden för de asylsökande barnen och ungdomarna. (2.malmo.se 13 oktober) Ansvaret gäller såväl ensamkommande asylsökande barn och ungdomar som de barn och ungdomar som redan beviljats uppehållstillstånd (2.migrationsverket.se 13 oktober). Efter barnens ankomst till Sverige är det Migrationsverket som anvisar barnen till en kommun som ansvarar för boende och omsorg under tiden som barnets asylansökan prövas. För nuvarande finns det tre transitboende inom Malmö Stad samt elva transitboenden som drivs av privata aktörer. Det är på något av dessa transitboenden som barnen bor innan de vet om de får permanent uppehållstillstånd. (2.malmo.se 13 oktober)

Hos regeringen finns aktuell statistik som visar att av de 24 200 personer som sökte asyl i Sverige under år 2009 var 6 600 barn, varav 2 250 barn var ensamkommande (2.Regeringen.se 13 oktober). Se diagram nedan för mer statistik:



Figur 1: Diagrammet visar hur många asylsökande ensamkommande barn som kommit till Sverige från år 2004 till år 2010. (2.Migrationsverket.se 13 oktober)

Den lag som reglerar vem som får stanna i Sverige är *Utlänningslagen*. Lagen innefattar flertalet bestämmelser som främst rör barns rättigheter, vilka har sin grund i FN:s barnkonvention. Dessa bestämmelser berör exempelvis att hänsyn ska tas till barnets hälsa och utveckling, att barnets bästa ska sättas i första hand samt att omständigheterna för att få sitt uppehållstillstånd beviljat inte nödvändigtvis behöver vara av samma tyngd som för vuxna asylsökande. De ensamkommande barnens ärenden ges extra prioritet av Migrationsverket och målet är att dessa barn ska få beslut angående sina ansökningar inom tre månader. (2.regeringen.se 13 oktober)

## 2.4. Problemområde

Den 1 juli 1994 trädde lagen (1994:137) om mottagandet av asylsökande barn i kraft. I lagen (1994:137) regleras Migrationsverkets huvudansvar för mottagandet av asylsökande barn. (regeringen.se 14 oktober, kl.11.25) I 2§ i den ursprungliga lagen Sfs (1994:137) finns definierade bestämmelser kring mottagandet av ensamkommande barn;

*”2 § Migrationsverket skall ha huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som avses i 1 § första stycket 1 och 2 och för detta ändamål driva förläggningar. Migrationsverket får uppdrag åt andra att driva förläggningar.”* (1.Notisum.se 14 oktober)

Den 1 juli 2006 trädde en lagändring i kraft gällande mottagandet av ensamkommande flyktingbarn och ungdomar, med syfte att förbättra denna process. En lagändring för barnen bästa, en lagändring även kallad *det gemensamma ansvaret*. Migrationsverket, Socialstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting och frivilliga organisationer såsom Rädda Barnen är några av de aktörer som genom ett samarbete tog initiativ till lagändringen. Lagändringen innebär att kommunerna ska tillhandahålla boendet för de ensamkommande barn som kommer till Sverige. Motivet till detta beslut grundar sig i det faktum att den kompetens, erfarenhet och stöd som krävs för att möta barn i sådana här situationer finns hos socialtjänsten inom kommunerna. Genom att lägga ansvaret på kommunerna kan beredskapen och kompetensen koncentreras på de kommuner som har en överenskommelse med Migrationsverket. (1.Migrationsverket.se 7 oktober) När denna reform trädde i kraft ökade antalet ensamkommande barn markant och det är en utveckling som fortsätter i samma riktning (2.regeringen.se 13 oktober). Lagändringen (2006:177) om mottagandet av asylsökande barn som trädde i kraft 1 juli 2006 lyder;

*”I 2 och 3 §§ finns särskilda bestämmelser om mottagande av barn under 18 år som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare (ensamkommande barn). Bestämmelserna är tillämpliga endast så länge*

*barnet är att anse som ensamkommande...//... Migrationsverket skall anvisa en kommun som har träffat överenskommelse med verket om mottagande av ensamkommande barn, om det inte finns särskilda skäl att anvisa någon annan kommun. När Migrationsverket anvisat en kommun skall barnet anses vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 kap. 2 § socialtjänstlagen (2001:453).” (2.Notisum.se 14 oktober)*

2§ i socialtjänstlagen (2001:453) lyder;

*”2 § Kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. Detta ansvar innebär ingen inskränkning i det ansvar som vilar på andra huvudmän.”(3.Notisum.se 14 oktober)*

Det finns alltså särskilda bestämmelser för de barn som är under 18 år och kommer ensamma till Sverige. Migrationsverket ska anvisa en kommun som de har en överenskommelse med och sedan ska denna anvisade kommun ordna boende åt barnet om det inte finns några särskilda skäl att anvisa någon annan kommun än den tilltänkta. När Migrationsverket har anvisat en kommun åt barnet ska barnet vistas i den kommunen som har ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453). (2.Notisum.se 14 oktober) Socialtjänstlagen (2001:453) innebär att kommunen har det yttersta ansvaret för att de barn som vistas i kommunen får de stöd samt den hjälp de behöver. Men detta ansvar ska inte inskränka på andra aktörernas ansvarsområden. (3.Notisum.se 14 oktober)

### **2.4.1. Kartläggning och forskning kring lagändringen**

Under projektnamnet *”Ensamkommande barn och ungdomar - ett gemensamt ansvar”* bedrev Sveriges Kommuner och Landsting samt Migrationsverket en kartläggning kring mottagandet av ensamkommande flyktingbarn med utgångspunkt i de aktuella lagändringarna (Andersson och Karlsson, 2009 s.2). Kartläggningen av mottagandet inleddes den 19 januari 2009 och avslutades den 31 december 2009 med målet att kartlägga kommunernas myndighetsutövning, beslut och uppföljning. Det vill säga, kartläggningen berör inte vad utredningarna hos kommunerna säger om barnen, om de fått sina psykiska och sociala behov tillgodosedda. Kartläggningen berör inte heller barnens skolgång eller hälso- och sjukvårdsfrågor. (Andersson och Karlsson, 2009 s.8-9) Utan avsikten med kartläggningen var att belysa förbättringsmöjligheter för kommunernas förutsättningar att ta emot ensamkommande flyktingbarn. (Andersson och Karlsson, 2009 s.2)

För att genomföra kartläggningen utfördes enkätundersökningar med högre tjänstemän inom berörda myndigheter samt genom seminarium med överförmyndare, socialtjänsten och gode män i cirka trettio kommuner. Förutom detta införskaffade man synpunkter och data från olika fokusgrupper. Andersson och Karlsson (2009) menar att engagemanget och intresset hos

målgruppen var mycket stort samt att resultatet av kartläggningen bör vara av stort intresse för både politiker och chefer på regional och lokal nivå. (Andersson och Karlsson, 2009 s.2)

Syftet med kartläggningen var att lyfta fram goda exempel samt att lämna förslag till förbättringsåtgärder och en åtgärdsplan. Enligt Andersson och Karlsson (2009) visar resultatet av kartläggningen på ett omfattande arbete i de kommuner som tar emot ensamkommande barn och ungdomar. Vidare visar de på att det finns bristfälliga förutsättningar och otydligheter i uppgifter och ansvarsfördelning men att alla trots detta tar ett stort ansvar för barnen. I lagstiftningen är ansvarsfördelningen tydligt angiven, men enligt kartläggningen råder det trots detta ändå stor oklarhet kring hur dessa lagar ska användas på operativ nivå. (*För att veta mer om den specifika ansvarsfördelningen för varje involverad aktör läs under rubrik 5*) Resultatet förevisar också att samtliga kartlagda områden har behov av förbättringsåtgärder. Andersson och Karlsson (2009) hävdar att de centrala problemen ligger i att det förekommer otydlighet när det gäller uppgift och ansvarsfördelning kring barnen. Samtidigt är mottagandet av barnen och ungdomarna mycket komplext med många aktörer inblandade, vilket även detta ökar risken för att nödvändiga insatser faller mellan stolarna. (Andersson och Karlsson, 2009 s.8)

Vidare anser Andersson och Karlsson (2009) att det behövs ett mer strukturerat samarbete mellan myndigheterna samt att myndigheternas ansvarsfördelning och uppgifter måste vara tydligare. Trots att det står definierat i ansvarsfördelningen, visar kartläggningen att ingen myndighet tar ansvar för efterforskningen av barnens föräldrar och på så vis hävdar författarna att det krävs tydligare riktlinjer för ansvar och genomförande. De har även som åsikt att kommunerna behöver bättre kunskap och resurser för att hantera barnens särskilda behov. För att lösa detta föreslås en introduktionsutbildning i samband med överenskommelsen för de som arbetar inom socialtjänsten, men även handböcker och nationella riktlinjer. Genom att ge de involverade individerna detta kan det, enligt författarna, dels göras bättre utredningar men även utvecklas metoder i det operativa arbetet. Förutom detta skriver Andersson och Karlsson (2009) att den myndighet som bör vara den som håller i utredning och biståndshantering kring barnen är socialtjänsten, medan Migrationsverket bör administrera den statliga ersättningen. En förstudie har genomförts under 2010, vilken ska utgöra bas till en nationell handlingsplan för arbetet med förbättringsåtgärderna. (Andersson och Karlsson, 2009 s.5-6)

Blom (2008) kom fram till delvis samma resultat med sin studie vid Karolinska institutet. Hennes syfte var att undersöka upplevda möjligheter och hinder i samverkansprocessen kring ensamkommande barn och ungdomar. Det primära fokuset var att undersöka om de involverade aktörerna upplevde att processen har förbättrats sedan år 2006 när lagen om gemensamt ansvar

uppkom. (Blom, 2008 s.13) För att undersöka detta använde Blom (2008) sig av semistrukturerade intervjuer med sex personer, fem som på ett eller annat sätt var involverade i processen kring mottagandet samt en intervju med en ensamkommande tonåring (Blom, 2008 s2, s.13, s.14). Resultatet visade att aktörerna upplevde att samverkansprocessens främsta möjlighet var ökad kunskap, medan befintliga lagar och avsaknad av en del lagar samt brist på kunskap var de faktorer som man upplevde utgjorde hinder i samverkan. För att lösa dessa problem ansåg de tillfrågade aktörerna att lagar, regler och klarare riktlinjer från exempelvis politiker kunde bidra till en större samverkan. Det uppkom även förslag om att samverkan skulle finnas på handläggarnivå. Andra problem som var återkommande under Bloms intervjuer var brist på kunskap, uppföljning och ojämn kvalitet på gode män, boende samt juridiska ombud. (Blom, 2008 s.30) Blom (2008) hävdar att det trots dessa brister ändå fanns en omfattande positiv syn på den nya lagen och vad den kunde komma att innebära för framtida mottaganden (Blom, 2008 s.2). Vidare skriver Blom (2008) att uppföljning av samverkan saknas och på grund av detta är det svårt att bedöma om lagen har förbättrat situationen för de ensamkommande barnen och ungdomarna (Blom, 2008 s.30).

Det verkar, med grund i ovanstående forskning, som att det finns en gemensam syn på upplevda möjligheter och utmaningar mellan de aktörer som ingår i samverkansprocessen. Däremot nämns det lite om hur aktörerna hanterar dessa möjligheter och utmaningar i praktiken. För att fylla denna kunskapslucka som finns kring hanteringen har vi valt att studera detta närmre.

## **2.5. Syfte**

Uppsatsen tar avstamp i de resultat som tidigare nämnd forskning har resulterat i. Vi kan dock inte anta och utgå ifrån att samma utmaningar och möjligheter som identifierades i tidigare forskning även förekommer i det studieobjekt som vi ska undersöka. Därför ämnar denna uppsats att både beskriva den samverkansprocess som sker mellan aktörerna, vid mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen, för att ta reda på om samma eller eventuellt andra utmaningar och möjligheter upplevs men även hur de hanteras. Dessa involverade aktörer som uppsatsen undersöker är Migrationsverket, Länsstyrelsen, Socialstyrelsen, Malmö Stad, transitboende, Region Skåne samt Sveriges Kommuner och Landsting.

## **2.6. Frågeställning**

Hur upplever och hanterar de sju aktörerna de möjligheter och utmaningar som finns i samverkansprocessen när ensamkommande flyktingbarn kommer till Sverige?

## 2.7. Målgrupp

Målgruppen för denna uppsats anser vi vara bred, dock inte generell. Utöver vår akademiska inriktning, ledarskap och organisation, vänder sig uppsatsen även till de involverade aktörerna i samverkansprocessen och de som på ett eller annat sätt arbetar med flyktingpolitik. Uppsatsen kan även finnas intressant för andra samverkande organisationer inom välfärdssektorn.

## 2.8. Disposition

Uppsatsen är uppbyggd med sju rubriknivåer varav den första ger läsaren en inledning av uppsatsens ämne. Den andra nivån tar upp två exempel på hur samverkansprocessen kan se ut, uppsatsens problemområde, begrepp och aktuell statistik samt syfte och frågeställning. Nivå tre tar upp de teorier som ligger till grund för uppsatsen såsom samverkansteorier, ansvarsteorier, teorier om kompetens och frontlinjebyråkrater. Rubriknivå fyra redogör för de metoder som används för att genomföra uppsatsen, samt val och presentation av respondenterna som deltagit i undersökningen. Nivå fem utgör uppsatsens empirikapitel och behandlar de involverade aktörernas ansvarsområden i samverkansprocessen. Den sjätte rubriknivån innehåller en kombinerad diskussion/analys och resultatdel. Det sjunde och avslutande kapitlet redogör för de slutsatser som kan dras i uppsatsen.

## 3. Teori

---

*Följande kapitel behandlar de teorier som ligger till grund för uppsatsen. Dessa teorier är utvalda efter noggrant övervägande och en grundligt genomförd litteraturgenomgång. Teorierna som valts är samverkansteorier, ansvarsteori, teorier om kompetens samt teorier kring frontlinjebyråkrati.*

### 3.1. Vad innebär samverkan?

Vad samverkan innebär och leder till samt resulterar i kommer nedan att presenteras ur flera olika forskares synvinklar. Enligt Axelsson och Bihari Axelsson (2007) fordrar idag en produktiv verksamhet allt oftare en samverkan mellan specialister från flera organisationer. Detta gör att organisationerna behöver samverka allt mer om hur hanteringen av väsentliga samhällsproblem ska organiseras produktivt och professionellt, vilket måste ske med utgångspunkt i de samverkande organisationernas gemensamma regler, medel och mål. (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.41 och s.44) Samverkan kan enligt Anell och Mattisson (2009) organiseras på flertalet sätt och ske på olika nivåer. En form av samverkan är den interorganisatoriska samverkan som sker mellan organisationer eller organisatoriska enheter. Syftet med samverkan är att arbeta gränsöverskridande för att tillsammans nå de mål som är bakomliggande för samverkan. (Anell och Mattisson, 2009 s.11-13)

Samarbete och samverkan mellan företag och organisationer kan enligt Miller och Ahmad (2000) och Danermark och Kullberg (1999) idag snarast betraktas som en nödvändighet. På senare tid har denna samverkan kommit att betraktas som det mest effektiva sättet att arbeta och säkerställa en hög kvalitet på de tjänster som man tillsammans producerar. (Miller och Ahmad, 2000 s.1 och Danermark och Kullberg, 1999 s.7) För att uppnå en lyckad samverkan är det även viktigt att samtliga aktörer är införstådda med vad deras enskilda infallsvinkel kan bidra med i projektet och vilket resultat man förväntar sig av samverkan (Griffiths, 2000 s.385). Huxham och Vangen (2005) definierar samverkan likt aktivitet där organisationer möts på lika villkor och med ett gemensamt intresse. Dessa aktörer arbetar mot ett ömsesidigt mål där de enskilda organisationernas gränser inte utgör några begränsningar. På så sätt begränsas organisationerna inte enbart till den kunskap eller expertis som finns inom den egna organisationen. Samverkan kan vara en god lösning för att kunna hantera komplexa sociala frågor som annars tenderar att hamna mellan olika organisationers enskilda ansvarsområden. (Huxham och Vangen, 2005 s.3-4)

### 3.1.1. Sammansatta behov skapar samverkan vilket skapar möjligheter

Samverkan mellan organisationer bör enligt Miller och Ahmad (2000) inte fokusera på begränsningar och hinder i de olika organisationerna. Istället bör fokus ligga på att uppmuntra samarbete och samverkan mellan organisationer för att på så sätt kunna uppnå ett bättre arbete till följd av den samlade kunskapen. Det ökade behovet av samverkan mellan organisationer beror enligt Miller och Ahmad (2000) på att välfärdssektorn idag kännetecknas av en splittrad kunskap och förmåga. Allt fler uppgifter och samhällsproblem är alldeles för komplexa för att hanteras och lösas av enskilda organisationer och organisatorisk samverkan är oftast ett resultat av ett gemensamt mål eller problem som måste lösas tillsammans. (Miller och Ahmad, 2000 s.9-10) Detta ges även stöd av Huxham och Vangen (2005) som framhåller att samverkan ofta inleds när ett problem är för komplext för att lösas av en enskild organisation (Huxham och Vangen, 2005 s.5) vilket gör att det uppstår ”*sammansatta behov*”. För att kunna frambringa lösningar som är hållbara är det nödvändigt att flertalet organisationer samverkar. Arbetsresultatet maximeras när olika organisationer bidrar med sin samlade kunskap och kompetens. (Miller och Ahmad, 2000 s.9)

Miller och Ahmad (2000) skriver även att de gemensamma färdigheterna, kunskapen och erfarenheterna bidrar till olika infallsvinklar på det problem som på ett eller annat sätt ska lösas (Miller och Ahmad, 2000 s.10). Inom välfärdssektorn är målet för samverkan ofta att förbättra kvaliteten på de produktioner och tjänster som man erbjuder genom att de olika organisationerna som ingår i samverkan gemensamt kan bidra med resurser, kunskap och kompetens som de enskilda organisationerna inte kan ge på egen hand (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.12). Miller och Ahmad (2000) understryker att samverkan mellan organisationer kan maximera möjligheterna för att identifiera och bedriva nya och innovativa infallsvinklar som överbryggar de enskilda organisationernas möjligheter att göra detsamma (Miller och Ahmad, 2000 s.15).

Oavsett hur samverkan organiseras menar Anell och Mattisson (2009) att det finns några bakomliggande faktorer till varför samverkan initieras och inleds mellan organisationer. En av dessa faktorer är att flertalet verksamheter idag kännetecknas av en uppdelning inom organisationen, samtidigt som behovet för en alltmer specialiserad kunskap ökar. Som en konsekvens av detta krävs samverkan för att organisationen ska nå den kompetens och kunskap som inte finns att tillgå inom den egna organisationen. Enskilda kommuner kan i en del fall vara svagt mobiliserade att klara av nya krav och villkor, vilket förutsätter en samverkan med andra organisationer för att möta de krav som finns. (Anell och Mattisson, 2009 s.11-13)

## 3.2. Möjliga utmaningar med att samverka

Övertygelsen kring de stora fördelarna med samverkan har enligt Miller och Ahmad (2000) överskuggat det faktum att det faktiskt kan uppstå en del problem när organisationer ska samverka. Författarna menar att de komplexa problem som ska lösas i kombination med begränsade resurser kan bidra till hinder i samverkan. Etablera en effektiv samverkan med goda relationer är inte heller alltid det lättaste. (Miller och Ahmad, 2000 s.20)

Vidare har Miller och Ahmad (2000) genomfört en del undersökningar vars resultat påvisar att samverkan mellan flertalet organisationer kan ställas inför en rad problem. Dessa kan exempelvis grunda sig i en bristfällig förståelse för de andra aktörernas organisation och den kultur och de regler som råder där. Det är även vanligt att det brister i kommunikationen vilket kan avhjälpas genom gemensamma definitioner av det specifika arbete som man vill uppnå. Författarna har också uppmärksammat att de organisationer som ingår i samverkan bör göra det med den kunskap och kompetens som de besitter och vara medvetna om vad de kan bidra med i samverkansprocessen. Om dessa nämnda problem inte beaktas kan samverkan mellan organisationer försvåras och bli mer komplicerad än nödvändigt. (Miller och Ahmad, 2000 s.26)

Danermark och Kullberg (1999) menar att det ibland uppstår problem mellan organisationer som samverkar. Problemen måste bearbetas för att man ska lyckas uppnå en lyckad samverkan. Det är inte ovanligt att problemen uppstår till följd av skillnader inom de olika organisationernas regelverk samt hur de olika organisationerna är organiserade. (Danermark och Kullberg, 1999 s.7) Tamm och Luyet (2006) och Axelsson och Bihari Axelsson (2007) skriver att det kan vara till stor hjälp att skapa en gemensam problemförståelse i samverkan för att på så sätt göra det lättare för varje enskild organisation att arbeta för det gemensamma målet (Tamm och Luyet, 2006 s.221 och Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.92).

Axelsson och Bihari Axelsson (2007) framhåller att i dagens välfärdssamhälle har tjänster blivit mer specialiserade och de produceras av olika organisationer. Utöver de offentliga myndigheterna produceras välfärdstjänsterna även av ideella organisationer och privata företag. Konsekvensen av denna utveckling har blivit en upplösning av verksamheten inom olika välfärdsområden.

Myndigheter och samverkande organisationer kritiserar ofta för att denna uppsplittring resulterar i en bristande helhetssyn. Detta kan få många negativa konsekvenser såsom dubbelarbete samt bli en negativ följd för patienter eller klienter som riskerar att falla mellan stolarna då ansvarsområde mellan organisationerna inte är tydligt definierat eller uppdelat. (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.11)

### 3.2.1. Målorientering inom samverkan

Eftersom myndigheter och organisationer som samverkar ofta kritiserats för att deras uppdelade arbete inte sällan resulterar i en bristande helhetssyn, är det viktigt att samverkan grundas i organisationernas gemensamma mål (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.11). Därför är det relevant att undersöka vilka olika mål de olika organisationerna har med den gemensamma samverkan och utreda i vilken grad dessa mål är förenliga med varandra (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.118).

För alla aktörer som ingår i samverkan bör det gemensamma målet enligt Miller och Ahmad (2000) vara att bygga upp en relation som bygger på ömsesidigt förtroende där en öppen dialog är möjlig. Det bör även finnas en vilja att ta lärdom av varandras kunskaper och aktörerna förväntas även kunna fokusera på de prioriteringar i arbetet som leder till det bästa gemensamma resultatet. Detta är inget enkelt arbete som sker över kort tid, utan bör fortgå under en längre tid. Samtliga organisationer och professioner bör därför vara övertygade om att den gemensamma samverkan sker på tydliga grunder och av en god anledning. (Miller och Ahmad, 2000 s.29)

### 3.2.2. Involvering och identifiering i samverkansprocessen

Axelsson och Bihari Axelsson (2007) menar att när samverkansprocessen organiseras är det viktigt att de olika aktörerna visar hänsyn för att samverkan kan vara en tidskrävande och utmanande process. För att kunna etablera mål som representerar den samlade insatsen mellan flertalet olika organisationer bör varje aktör besitta ett visst mått av motivation inför att inleda ett samarbete. En första förutsättning för detta är att inse att varken den egna organisationen eller någon annan organisation ensam kan lösa de komplexa problem som har identifierats. Denna insikt frambringar en motivation att undersöka och identifiera vilka omgivande organisationer som är nödvändiga att inkludera i samverkansprocessen för att samverkan ska leda till ett tillfredsställande resultat. Fortsättningsvis är det viktigt att väcka samma intresse hos de omgivande organisationerna för att därigenom kunna inleda en samverkan som syftar till att utveckla gemensamma insatser som förhoppningsvis leder till en lösning eller förbättring av de komplexa problem som identifierats i tidigare steg. För att utveckla det nya gemensamma arbetssättet kan det vara en god hjälp att utarbeta en överenskommelse kring hur samverkan ska ske. (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.117-119)

### **3.2.3. Förändringsarbete och implementering i samverkansprocessen**

När en förändring av något slag ska genomföras inleds detta enligt Ortman (1999) vanligtvis med en planering av förändringsprocessen, vilket även kan innefatta en nulägesbeskrivning och problemanalys. När en förändring ska genomföras och implementeras bör fokus ligga på att beskriva den önskade effekten som förändringen ska resultera i. I en samverkansprocess bör de involverade aktörerna definiera vad man förväntar sig av förändringen och hur detta kommer att påverka de olika verksamheterna och dess intressenter. Genom att definiera dessa förväntningar och mål kan kreativiteten hos de involverade parterna öka. (Ortman, 1999 s.129)

Vidare menar Ortman (1999) att när organisationer handskas med förändringar är det viktigt att fokus ligger på fler saker än att nå de önskade målen. Det är inte ovanligt att största prioritet är att nå de förväntade målen, vilket då sker på bekostnad av andra parametrar som är viktiga för att uppnå ett lyckat resultat. En sådan parameter är utbildning av den personal vars arbete påverkas av förändringen som ska implementeras. Sällan finns det tillgång till vilka krav som nya tekniker eller arbetsrutiner ställer på de individer som berörs av förändringarna. Detta kan leda till en motsträvighet till förändringar vilket är synd eftersom många problem skulle kunna avhjälpas genom en förbättrad kommunikation och utökad information till organisationens personal. (Ortman, 1999 s.130-131) För att bidra till ett ökat kunskapsutbyte menar Huxham och Vangen (2005) att det kan vara en god idé att genomföra seminarier eller möten mellan de involverade aktörerna som samverkar (Huxham och Vangen, 2005 s.11).

### **3.2.4. Uppföljning och påverkansmöjligheter i samverkan**

Möjligheterna med samverkan och till vilken grad de enskilda organisationerna kan bidra med sina kunskaper beror enligt Griffiths (2000) till stor del på hur det gemensamma samarbetet och utbytet sker och tas tillvara på. När samverkan inleds skapas en gemensam kultur som de enskilda organisationerna tillsammans ska verka i, en kultur som kanske helt eller delvis skiljer sig från varje enskild aktörs organisationskultur. Griffiths (2000) menar att genom att de samverkande organisationerna arbetar för en öppen miljö och utvecklar en gemensam arena för utveckling bidrar detta till att aktörernas möjlighet till påverkan ökar. Vilket i sin tur leder till att de enskilda organisationerna kan bidra med sina individuella infallsvinklar och sätt att se på samverkan. De kan därigenom fånga de möjligheter till påverkan som finns genom att ha insyn i processen och därmed veta hur förändringar bör framföras och implementeras. Detta bör enligt Griffiths (2000) vara visionen för samverkan, att alla får komma till tals på gemensamma grunder. (Griffiths, 2000 s.393)

Axelsson och Bihari Axelsson (2007) har en annan infallsvinkel och anser att samverkan bör betraktas som ett gemensamt och kontinuerligt utvecklingsarbete mellan de aktörer som ingår i samverkan (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.87). För att kunna konstatera att den samverkan som sker ger goda resultat framhåller Tamm och Luyet (2006) vikten av att göra regelbundna uppföljningar och utvärderingar av resultatet av samverkan för att kunna försäkra sig om att samtliga parter inom samverkan uppfyller sina åtaganden i den ömsesidiga relationen. Genom att utföra dessa kontinuerliga uppföljningar kan man förhindra att små problem expanderar och eskalerar. Uppföljningarna har även den positiva inverkan att de bygger trovärdighet mellan organisationerna som samverkar. (Tamm och Luyet, 2006 s.199)

### 3.3. Ansvar – definition och innebörd

I en samverkansprocess ansvarar alla aktörer för olika delar och ansvar kan även definieras på olika sätt. När man slår upp ordet *ansvar* i en ordbok får man följande förklaring: ”*skyldighet att ta på sig skulden (om något går fel)*” ([lexin.nada.kth.se](http://lexin.nada.kth.se); 22 november 2010). Enligt Lundström (1988) pekar en sådan definition ut två element ur begreppet - *skyldighet och påföljd*. Dock är inte dessa element varken nödvändiga eller tillräckliga delar i ansvarsbegreppet. Med detta menar Lundström (1988) att man kan vara skyldig att utföra en viss uppgift, utan att det finns någon påföljd om inte ansvaret levs upp till. Samtidigt poängterar författaren att man kan hållas ansvarig utan att man är skyldig att utföra en viss uppgift. (Lundström, 1988 s.224) Grafström, Göthberg och Windell (2010) definierar ansvar som en framåtriktad arbetsfördelning som tydliggör vem som ska ta ansvar för vad och i vilken situation de ska göra det. Ansvarstagandet ska säkerställa att de nödvändiga sakerna blir gjorda. (Grafström, Göthberg och Windell, 2010 s.12-13)

Johansson (1998) menar att de som har ansvar och makt bör uppträda på ett hedervärdigt sätt och anser att det finns en stark koppling mellan begreppen ansvar och befogenheter (Johansson, 1998 s.60). Om de som har ansvar för en viss fråga eller ett visst område enbart fokuserar på en del av detta brister helhetssynen och det blir svårt att se och hantera konsekvenserna av ett sådant agerande. Ansvar bör därför betraktas ur ett helhetsperspektiv. (Johansson, 1998 s.183) Det är av stor betydelse att organisationens ledning är införstådda med detta och har en tydlig uppfattning kring ansvarsområde och tydliggör detta för övriga individer inom organisationen. Det är viktigt att organisationen har en tydlig ansvarsfördelning såväl internt som externt gentemot de aktörer som de samverkar med. På så sätt underlättas förståelsen kring vem som ansvarar för vad. (Johansson, 1998 s.18-19)

### 3.4. Kunskap och kompetens

Miller och Ahmad (2000) framhåller att samverkan leder till en mer samlad kunskap samt att den samlade kunskapen ska användas för att lösa de komplexa problem som samverkan initialt ämnat lösa (Miller och Ahmad, 2000 s.9). Löwstedt och Stymne (2002) menar att kunskap kan ses som något som vägleder individen i vardagliga arbetsrutiner och mer avvikande förhållanden. Dessa kunskaper är sällan entydiga utan går att tolka utifrån varje enskild situation. Författarna menar därmed att kunskap inom en organisation inte bör betraktas som något som är kopplat till den enskilde individen utan som något som skapas när den används och utvecklas. En enskild individs kompetens innebär dess färdighet att handskas med specifika problem inom en angiven organisation. Genom att individerna ingår i olika konstellationer bidrar detta även till att ny kunskap kan uppstå. (Löwstedt och Stymne, 2002 s.18-20)

Löwstedt och Stymne (2002) framhåller att det är av största vikt att individerna kan omsätta sin kompetens i praktiken. Därmed bör individerna inom den egna organisationen kunna avväga hur varje given situation ska behandlas på korrekt sätt. Detta är inte enbart individernas ansvar utan organisationen bör på olika sätt förmedla den kunskap som krävs för att utföra det dagliga arbetet på ett tillfredsställande sätt. Detta kan exempelvis göras med mer komplexa arbetsuppgifter och riktlinjer som kan förmedlas till individerna inom organisationen på så sätt att de kan omvandla kunskapen till kompetens. Hur detta implementeras betraktas ofta som en fråga för organisationens ledning och är avgörande för företagets kompetens. Enkelriktad styrning i form av direktiv och riktlinjer från högre instanser är inte tillräckligt för att individerna inom organisationen ska få en djup kunskap som de kan omsätta i sitt dagliga arbete. (Löwstedt och Stymne, 2002 s.18-20)

När organisationer samverkar, slås samman eller på annat sätt omorganiseras kan detta ge tillgång till ny kunskap men det kan även resultera i en del problem. Exempel på dessa problem kan vara att den individuella kompetensen kan bli mindre intressant, att de gemensamma problemen prioriteras en aning mindre av samtliga organisationer samt att omflyttning av personal och kompetens kan innebära att den interna kompetensen och viktiga relationer till andra organisationer bryts upp. Det kan vara en stor utmaning att både bevara kunskapen inom respektive organisation och samtidigt arbeta på ett nytt sätt så att en större spridning av kunskapen möjliggörs. (Löwstedt och Stymne, 2002 s.224)

#### 3.4.1. Kompetens inom organisationen

Döös och Larsson (2007) skriver i sin forskning om den *kompetenta arbetsplatsen* att människor lär och arbetar i en och samma handling. Vidare poängterar forskarna att kompetensen hos en individ

utvecklas tillsammans med andra och i arbetets utförande. Det är i relationen mellan individer som kompetensen erhålls. Forskarna framhåller att många föreställer sig att kompetens är en fråga om den enskilda individens kunskap, men att så inte är fallet. Men de menar även att kompetensutveckling inte är något man i första hand får från kurser, konferenser eller andra saker som är skilda från den egna arbetsuppgiften. Döös och Larsson (2007) åsyftar att kunskapsekonomin finns inom verksamheten och att kompetensen tack vare detta är nyckeln till konkurrenskraft och framgång. På så vis menar författarna att man måste främja förutsättningarna för kompetens då detta är avgörande för att åstadkomma effektiva och produktiva organisationer/arbetsplatser. För att göra detta framhåller författarna att man måste förstå hur kompetensen blir till och utvecklas genom interaktioner och relationer i arbetet. Det är även viktigt att uppmärksamma under vilka förutsättningar de kompetensbärande relationerna främjas och försvåras. (Döös och Larsson, 2007 s.5)

Döös och Larsson (2007) fortsätter med att skriva att det tar tid att bygga upp kompetenta arbetsplatser, *"De kan vara svåra att förändra men förefaller likaväl enkla att förstöra"* (Döös och Larsson, 2007 s.5). För att främja förutsättningarna kan dock arbetsplatsen organiseras på ett sådant vis att lärandet är en integrerad del i utförandet av arbetsuppgiften. Författarna menar vidare att det handlar om att vidareutveckla kompetensen för de som arbetar och kan sina jobb. Lärande är den process som frambringar kompetens och kunskap. Både relationer och individer är bärare av kompetens och kan förstås som handlingsförmåga i ett särskilt sammanhang. (Döös och Larsson, 2007 s.5-6)

### **3.5. Frontlinjebyråkrater och handlingsutrymme**

Danermark och Kullberg (1999) menar att det inte är helt ovanligt att det i en samverkansprocess uppstår problem mellan organisationer som samverkar till följd av skillnader inom organisationernas regelverk samt hur de är organiserade (Danermark och Kullberg, 1999 s.7). Samtidigt framhåller Schierenbeck (2003) att det oftast är för komplicerat att detaljreglera det situationsanpassade myndighetsuppdraget vilket leder till ett handlingsutrymme för de individer som arbetar med frågan. Författaren menar att det är omöjligt för de politiska organen att detaljbeskrivna hur alla enskilda och olikartade fall ska hanteras och på så vis tillges frontlinjebyråkraterna ett handlingsutrymme inom ramen för myndighetsutövningen. Realiteten av detta är att frontlinjebyråkraterna har förhållandevis stor frihet att under processens gång formge de beslut som påverkar medborgares levnadsförhållande och vardag. (Schierenbeck, 2003 s.122-123) Lipsky (1980) instämmer med Schierenbeck (2003) att dessa individer ofta har ett stort handlingsutrymme och att dessa personer till stor del fattar beslut om vem som ska erbjudas vilken

hjälp samt till vilken grad de ska erhålla hjälp (Lipsky, 1980 s.XI). Schierenbeck (2003) anser att det är aktuellt att problematisera handlingsutrymmet och dess position inom den situationsanpassade myndighetsutövningen. Detta dels på grund av den ökade mål- och resultatstyrningen som idag präglar den offentliga förvaltningen vilket innebär ett ökat handlingsutrymme även för de som arbetar på en lägre nivå inom förvaltningen. Men dels även på grund av de nya utmaningar som både myndigheter och frontlinjebyråkrater står inför på grund av den ökade invandringen och den allt mer heterogena gruppen av samhällsmedborgare. Som nya samhällsmedborgare ställer invandrarna delvis nya krav på myndigheterna och deras anställda än tidigare klientkategorier. (Schierenbeck, 2003 s.123)

Schierenbeck (2003) försätter med att framhålla att forskning visar att det är ett återkommande problem att myndighetsutövningen skiljer sig åt inom en och samma verksamhet. Detta speglar sig delvis i att frontlinjebyråkrater tillämpar regelverket på olika vis. Samtidigt menar Schierenbeck (2003) att frontlinjebyråkraterna skall följa regelverket, visa lojalitet mot organisationen samt visa klienten hänsyn. Något av dessa tre krav kan vägas tyngre hos en del frontlinjebyråkrater i de enskilda fallen vilket då ger upphov till en avvägning. Däruti ligger frontlinjebyråkraternas handlingsutrymme. I tidigare forskning som Schierenbeck (2003) utfört har det visat sig att detta handlingsutrymme brukas och hennes intryck av detta är att myndighetsutövningen snarare handlar om konsten att kunna motivera sina beslut än att följa ett givet regelverk. Alla samhällsmedborgare har rätt till lika behandling av den offentliga förvaltningen, därför ska nyttjandet av handlingsutrymmet, som anses vara en förutsättning för frontlinjebyråkraternas verksamheter, ses i relation till kraven på förvaltningsdemokratisk legitimitet. Det innebär en inneboende motsättning mellan lika behandling och individuellt hänsynstagande. (Schierenbeck, 2003 s.123-124)

Vid hårt arbetstryck och vid osäkerhet kring arbetsuppgifterna menar Lipsky (1980) att individer kan fatta beslut och etablera rutiner samt uppfinna nya system för att klara osäkerheten och arbetstrycket vilket senare blir de offentliga policyerna som individerna bedriver. Vidare argumenterar författaren för att de offentliga policyerna bäst utformas av de som dagligen arbetar med frågan. (Lipsky, 1980 s.XII). Författaren skriver även att en del byråkratier inriktade på service gynnar en del klienter mer, på bekostnad av andra, trots myndigheternas föreskrifter om motsatsen. För att förstå hur och varför en del byråkrater agerar emot sina egna regler och mål, menar Lipsky (1980) att vi måste förstå hur reglerna upplevs av individerna i organisationen och vilka andra påfrestningar de utsätts för. (Lipsky, 1980 s.XI)

## 4. Metod

---

*I denna del av uppsatsen redogörs tillvägagångssättet för genomförandet av studien. Kapitlet behandlar både intervju som metod, kvalitativ analys, metodproblem samt vad intervjuareffekten kan ha för påverkan på resultatet.*

### 4.1. Kvalitativa intervjuer

De kvalitativa intervjuerna ligger till grund för undersökningen tack vare att de enligt Bryman (2002, s.298) och Lantz (2007, s.14) ger möjlighet att nå respondenternas uppfattningar och synsätt kring de möjligheter och utmaningar som finns i samverkansprocessen. Enligt Bryman (2002) är det i kvalitativa intervjuer fördelaktigt att ge respondenten eget utrymme och låta intervjun röra sig i olika riktningar eftersom detta ger kunskap och information om vad respondenten upplever som verkligt relevant och vill framhäva. (Bryman, 2002 s.300) Vi har genomfört intervjuerna för att få en inblick i ämnet och uppsatsens frågeställning har varit en riktlinje vid utformningen av intervjufrågorna. För att skapa en behaglig stämning under intervjuerna har vi genomfört intervjuerna på respektive respondents organisation i en miljö där individerna känner sig trygga, på så sätt har respondenterna getts möjlighet att framföra sina tankar och åsikter i en för dem naturlig kontext. Detta val har gjorts med grund i Lantz (2007), Holme och Solvang (1997) samt Alvesson och Deetz (2000) rekommendationer som poängterar att intervjuaren ska försöka fånga respondentens uppfattning eller upplevelser i en för respondenten så naturlig miljö som möjligt där närheten till studieobjektet även gynnar forskarens trovärdighet. (Lantz, 2007 s.14; Holme och Solvang, 1997 s.94; Alvesson och Deetz, 2000 s.71)

I enlighet med Kylén (2004, s.19) har respondenterna fått utrymme att uttrycka sig fritt och lyfta fram de områden de finner mest relevanta. Vi har i viss mån lett samtalet, utan att avbryta respondenten, för att på så sätt få svar på de områden intervjuerna syftat till att undersöka. Intervjupersonerna fick alltså tala till punkt, men vid de få tillfällen de avvek från det ämne vi ville behandla vid intervjuerna har vi helt enkelt lett tillbaka samtalet i rätt riktning, exempelvis genom att ställa en ny fråga. För att kunna säkerställa att inget område glömdes bort då intervjuerna genomfördes utformade vi en semistrukturerad intervjuguide (*se bilaga 2*) som vi använde för att styra samtalet i rätt riktning. Under intervjuerna har vi delvis avvikit från denna intervjuguide då vi ställt många följdfrågor vilket Bryman (2002) föreslår för att på så vis generera både utförliga och innehållsrika svar då vi var ute efter att kartlägga personernas upplevelser samt uppfattningar (Bryman, 2002 s.300). Vilket även stöds av Lantz (2007) som framhåller att kvalitativa intervjuer

ger respondenten möjlighet att relativt fritt uttrycka sitt sätt att uppfatta ett fenomen, vilket innebär att den som svarar beskriver sin bild av verkligheten och intervjun ger data som ökar förståelsen för människors subjektiva erfarenheter (Lantz, 2007 s.30).

## 4.2. Kvalitativ analys

Repstad (2007) skriver att insamlad data inte talar för sig själv, utan måste tolkas. Vid kvalitativa studier glider ofta analys och tolkning över i varandra. Repstad (2007) menar dock att teoretiskt kan man ändå skilja analys och tolkning åt; *Tolkning* av informationen är en välgenomtänkt värdering av de insamlade data i förhållande till den frågeställning som rapporten utreder. Data sätts alltså in i ett teoretiskt sammanhang. *Analysen* däremot, är den process där man försöker få fram en struktur/ett mönster ur datamaterialet och på så vis blir det lättare att tolka. (Repstad, 2007 s.127) När alla intervjuer var transkriberade läste vi igenom intervjumaterialet och valde aktivt och reflekterande bort en del av det som sagts under intervjuerna vilket föreslås av Thomsson (2002 s.147). Därigenom gjorde vi en analys för att få fram ett mönster i intervjumaterialet, dessa mönster bildade så småningom teman som presenteras i resultatet. Dessa teman innebär inte alltid att respondenterna tycker lika i en fråga utan kan likväl innebära meningsskiljaktigheter mellan respondenterna. Thomsson (2002 s.147) för fram att man som forskare måste reflektera över själva resultatet vilket vi har gjort genom att ställa resultatet mot teorier, förförståelse och diskurser. Därefter gjorde vi en tolkning av de mönster vi identifierat i materialet kring vad som var av värde för uppsatsens syfte och frågeställning.

Enligt Thomsson (2002) kan man som forskare välja att antingen acceptera eller reflektera kring det som undersökningen frambringar. Väljer forskaren att reflektera, väljs accepterandet automatiskt bort, då är ingenting självklart, allt går att ifrågasätta och förklara, för att sedan ifrågasättas igen. Allting får sin betydelse i sitt sammanhang. (Thomsson, 2002 s.37) Vi har i vår studie valt att reflektera kring det insamlade datamaterialet. Ingenting är självklart, men vi har ändå försökt hitta möjliga förklaringar till de fenomen vi stött på i teorier. Som Thomsson (2002) skriver går det inte att i en reflekterande studie referera till given teori eller hävda att teorin talar för sig själv. Tolkningen sker genom att exempelvis intervjumaterialet föder tankar och idéer samt knyter an till teorier efter hand. (Thomsson, 2002 s.38-39) Det finns alltså ingen specifik teori som ensamt kan ge en konkret förklaring, utan de identifierade temana har väckt tankar och funderingar som vi sedan har försökt få stöd för i olika teorier. Det vill säga, vi har arbetat induktivt och haft en ständig pendling mellan empiri och teori. Tolkningens trovärdighet bygger enligt Widerberg (2002) på den referensram som byggs upp av teorier, genom vilken fenomenet betraktas. Den kvalitativa metoden ska, precis som den kvantitativa metoden, producera kunskap som är trovärdig. (Widerberg, 2002

s.24-26) Thomsson (2002) framhåller att den införskaffade informationen om ett fenomen bör betraktas som en byggsten för en vidare granskning gällande förståelse, kunskaper och fördomar. Förståelsen kan alltid fördjupas och förändras genom att fler byggstenar upptäcks om samma eller liknande fenomen (Thomsson, 2002 s.43). Det vill säga ju fler intervjuer vi analyserade och transkriberade ju fler byggstenar fann vi vilket ökade förståelsen för fenomenet.

### **4.3. Analytisk induktion, grundad teori och kodning**

Stort fokus och ett omfattande arbete har lagts på att analysera och strukturera intervjumaterialet som vi insamlat. Den kvalitativa datan har varit omfattande och utgjorts av ett mindre strukturerat textmaterial vilket enligt Bryman (2002) inte sällan är svårt att analysera (Bryman, 2002 s.372-373). För att analysera detta material har vi tagit hjälp av såväl analytisk induktion som grundad teori och kodning. Bryman (2002) framhåller att till skillnad från forskning med en kvantitativ ansats är det inte ovanligt att den kvalitativa forskningen genomförs som en ständig växling mellan insamling och analys av data (Bryman, 2002 s.372-373), vilket även varit vår utgångspunkt.

I början av uppsatsskrivandet hade vi en bredare frågeställning som vi försökte hitta hypotetiska förklaringar till och vi utgick från ett antal teorier som sedan kom att utvecklas och reduceras. Detta är enligt Bryman (2002) ett vanligt förekommande arbetssätt när man arbetar med analytisk induktion (Bryman, 2002 s.372-373). Med andra ord utgår man ifrån data, induktivt, men samtidigt arbetar man deduktivt då man letar bestämda förhållande i datamaterialet (Boolsen, 2007 s.26-27). Då vi inte var ute efter den objektiva sanningen, utan respondenternas subjektiva tankar och åsikter om den organisation de representerar i samverkansprocessen, har våra tankar och idéer kring intervjumaterialet fått utgöra grunden för teoriansknytningen. Vilket stöds av DePoy och Gitlin (1999) som skriver att det främsta syftet med grundad teori är att generera teori (DePoy och Gitlin, 1999 s.77). Strauss och Corbin (1998) definierar grundad teori likt en teori som kommer från att man samlat in data som sedan analyserats på ett systematiskt sätt under forskningsprocessens gång. Strauss och Corbin (1998) skriver att forskaren inte börjar sin undersökning med en specifik teori utan forskaren väljer ett ämne och låter teorin framträda ur den insamlade datan. (Strauss och Corbin, 1998 s.12) Även detta stödjer vår analysprocess och teorigenerering.

Enligt Bryman (2002) utgör kodning en av de viktigaste processerna inom grundad teori. Denna kodning går ut på forskarna gör en genomgång av sina anteckningar eller inspelade intervjuer i syfte att identifiera teman. (Bryman, 2002 s.377) I enlighet med Bryman (2002) har kodningen av vårt intervjumaterial utförts då vi gått igenom de transkriberade intervjuerna och brutit ner intervjumaterialet i mindre delar, som vi sedan analyserat och jämfört med varandra för att därefter identifiera teman.

## 4.4. Val av respondenter och anonymitet

Vid mottagandet av ensamkommande flyktingbarn och ungdomar berörs många myndigheter. Några av dessa, som kan ses som nyckelaktörer i samverkan, är enligt Migrationsverket; *Den egna organisationen, Länsstyrelsen, kommunerna, Landstinget och Socialstyrelsen*. (3.migrationsverket.se 7 oktober 2010) Utöver dessa aktörer har vi inkluderat ytterligare två organisationer i vår undersökning, vilka är Skånes Kommuner och Landsting samt ett transitboende. Dessa två aktörer inkluderades på rekommendation av flertalet respondenter i undersökningen som framhöll att de är av vikt i samverkansprocessen.

Vid val av respondenter har aktörerna själv fått beakta vem inom den egna organisationen de anser vara bäst representant inom ämnet och som har störst kunskap och insyn i mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen. Inom respektive organisation finns det flertalet individer som arbetar aktivt med frågan och för oss som utomstående part är det svårt att veta exakt vilken individ som är mest lämpad att besvara de frågor vi har. När vi först kontaktade organisationerna via mail önskade vi få komma i kontakt med de individer inom organisationen som kan ge svar på de önskemål vi hade. På så vis har respondenterna inte valts ut slumpvis av respektive aktör, utan är utsedda utifrån de önskemål och krav som vi inledningsvis preciserade, detta för att få relevant och insiktsfull information. Vi har vidare valt att inte skicka ut någon intervjuguide med givna intervjufrågor till respondenterna i förväg. Detta främst för att vi vill få spontana svar från intervjupersonen. Ryen (2004) anser att det centrala är tillgången till intervjupersonens sätt att se på världen och det område som är specifikt för undersökningen. Styrkan i kvalitativa intervjuer är möjligheten att nå djupt i den enskilda intervjun. (Ryen, 2004 s.77) För att få möjlighet att uppnå en djupgående intervju har vi däremot valt att förse respondenterna med de möjligheter, utmaningar och åtgärdsförslag som presenteras i tidigare forskning i form av ett intervjuunderlag (*se bilaga 1*). På så sätt har intervjupersonerna getts möjlighet att ta ställning till de upplevda hinder och möjligheter kring samverkan som tidigare uppdagats.

Författaren argumenterar fortsättningsvis för att små urval är att föredra, vilket innebär att forskarna enbart intervjuar ett mindre antal individer i undersökningen (Ryen, 2004 s.78). Detta har vi haft i åtanke vid valet av antal respondenter. Målet har varit att använda mellan åtta och tio aktörer i undersökningen, men efter diskussion anser vi att de sju aktörer med nio respondenter, som intervjuats får betraktas som fullt acceptabelt eftersom respondenterna representerar samtliga involverade aktörer. Fortsättningsvis poängterar Ryen (2004) att antalet intervjuer inte är det väsentliga utan den information som de ger (Ryen, 2004 s.78).

Respondenterna representerar följande sju olika aktörer i samverkansprocessen;

<i>Migrationsverket</i>	<i>Länsstyrelsen</i>	<i>Sveriges kommuner och landsting</i>	
<i>Socialstyrelsen</i>	<i>Malmö stad</i>	<i>Transitboende</i>	<i>Region Skåne</i>

Då samtliga respondenter har erbjudits anonymitet kommer inte personernas namn att användas i nästkommande kapitel. Anonymitet innebär enligt Ruane (2006) att forskaren ska organisera insamlingen av data på ett sådant vis att informationen inte kan kopplas till de individer som lämnat ifrån sig informationen (Raune, 2006 s.37). För att uppfylla att den insamlade datan till uppsatsen inte ska avslöja vem som sagt vad kommer respondenternas befattningar inte nämnas i relation till den organisation de arbetar i. Utan inbördesordning presenteras nedan individerna befattningar;

<i>Enhetschef</i>	<i>Sektionschef</i>	<i>Handläggare</i>	<i>Strateger</i>
<i>Utvecklingssekreterare</i>	<i>Biträde föreståndare</i>	<i>Informatör<sup>1</sup></i>	<i>Integrationssamordnare</i>

I nästkommande delar i uppsatsen kommer respondenternas befattningar att användas för att läsaren ska kunna se uttalandena i sin helhet och i relation till övriga respondenters befattningar och uttalanden. Detta är intressant då infallsvinklarna kan skilja sig beroende på vart individen arbetar i processen.

## 4.5. Metodkritik

Vi är medvetna om att antalet undersökningsenheter skulle kunna vara fler än de nio individer som representerar sju aktörer som vi har intervjuat. Dock skriver Halvorsen (1998) att kvalitativa undersökningar sällan innefattar fler än 10 till 30 undersökningsenheter. Författaren framhåller även att syftet inte är att få ett representativt urval utan urvalsenheterna bör vara så kvalitativt olika som det går. (Halvorsen, 1998 s.102) Vi känner att undersökningen har en stor variationsbredd då våra intervjupersoner representerar vitt skilda myndigheter samt har kraftigt åtskilda befattningar och positioner inom respektive organisation. Tack vare detta har respektive respondent kunnat bidra med sin infallsvinkel i processen vilken kan skilja sig markant från andras infallsvinklar då alla har olika mycket ansvar och arbetar på olika nivåer i processen.

Som beskrivet i föregående del har vi skickat ut ett intervjuunderlag till samtliga respondenter. Detta intervjuunderlag beskrev de utmaningar, möjligheter och åtgärdsförslag som identifierats i

<sup>1</sup> Vid intervjutillfället beskrev informatören sin tillfälliga arbetsroll som är tillsatt för att möta behov av information hos kommunerna. Därför väljer vi att benämna denna respondent som ”informatör”.

tidigare forskning. Vi har reflekterat kring huruvida detta beslut har haft någon påverkan på de spontana svar som vi har önskat från respondenterna. Då intervjuunderlaget inte har någon direkt koppling till intervjufrågorna, vilka vi däremot valt att inte skicka ut till respondenterna i förväg, tror vi att chansen för mindre spontana svar är liten. Detta uttalande grundar vi även i det faktum att många följdfrågor har ställts utifrån respondenternas uttalande vid intervjutillfällena, vilket mer eller mindre har tvingat respondenterna att uppge spontana svar på frågorna.

#### **4.5.1. Anonymitet – En för- eller nackdel?**

Trots att bara några av respondenter önskade anonymitet har beslut tagits att detta ska innefatta alla på grund av ämnets sensibilitet samt på grund av individernas något känsliga befattningar.

Eftersom samtliga intervjupersoner har högt uppsatta positioner skulle ett avslöjande av positionerna kunna härledas till respondenternas identiteter. Fördelen med att arbeta i anonyma fall är enligt Lundahl och Skärvad (1999) att det finns möjlighet att få tillgång till mer känslig och kontroversiell information eftersom respondenterna inte behöver känna sig hämmade i sina uttalanden. Detta tillskillnad från öppet redovisade fall där det finns en risk att informationen blir ytlig och rensad från kontroversiell eller annan intressant data. (Lundahl & Skärvad, 1999 s.193) Vi som författare anser att ingen information går förlorad på grund av vårt beslut att arbeta anonymt då både respondenternas befattningar samt vilka myndigheter och andra sektorer som ingår i undersökningen är omtalat och ingen information är censurerad. Tvärtom tror vi att detta beslut har gett oss tillgång till värdefull data som kanske inte hade varit möjlig att anträffa genom en öppen redovisning av fallet, vilket även Lundahl och Skärvad (1999) framhåller.

#### **4.5.2. Intervjuareffekten**

En av de mest uppenbara nackdelarna med kvalitativa intervjuer är enligt Larsen (2007) intervjuareffekten som innebär att intervjuaren genom sitt uppträdande och yttre särdrag kan påverka resultatet på så vis att respondenten svarar det han/hon tror att intervjuaren vill höra. Samma påverkan kan en bandare ha när en intervju spelas in. Respondenten kan alltså ge sina svar för att göra ett gott intryck, för att dölja brist på kunskap inom ämnet, eller ge det svar han/hon förmodar är allmängiltigt godtagbart (Larsen, 2007 s.27-28, s.108). Intervjuaren måste försöka undvika att påverka svaren genom sin närvaro och inte låta de personliga åsikterna skina igenom (Larsen, 2007 s.87). Vi tror att det är mer eller mindre omöjligt att inte påverka intervjupersonen på ett eller annat sätt. I vilken utsträckning detta har skett är inte heller lätt att svara på. Dock har vi vid samtliga intervjutillfällen varit neutrala i frågan och inte låtit våra personliga åsikter skina igenom, för att på så vis inte påverka respondenternas svar. Samt har vi försökt leda samtalen i så liten utsträckning som möjligt.

## 5. Empiri – aktörernas ansvarsområden

---

*De involverade aktörerna i samverkansprocessen har olika ansvarsområden. Det vill säga, Migrationsverket, kommunerna, landstingen, Länsstyrelsen, Socialstyrelsen och transitboendet, ansvarar för olika delar inom mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen. Nedan följer en beskrivning av vad dessa ansvarsområden är för att läsaren ska få en inblick i den komplexitet som råder i samverkansprocessen samt hur processen övergripande ser ut. Avslutningsvis tar kapitlet även upp två gemensamma överenskommelser som har ingåtts mellan en del av aktörerna i syfte att underlätta samverkan.*

### 5.1. Migrationsverkets ansvarsområden

Migrationsverket ansvarar för att ta emot samt pröva ansökan om asyl. I en del förekommande fall ska de även göra åldersbedömningar och efterforska barnets familj. För de barn som inte beviljas uppehållstillstånd ska de arbeta med återvändandet av barnen. Migrationsverket ansvarar förutom detta för att teckna överenskommelser med aktuella kommuner om mottagandet av ensamkommande barn som både söker asyl och som beviljats uppehållstillstånd. De ska även handlägga frågor som rör ekonomiskt bistånd till barnet samt administrera ersättningar till kommunerna. Förutom detta ska de göra prognoser och planera för behovet av mottagningsplatser i de aktuella kommunerna och anvisa barnen till given kommun. Slutligen har de ett övergripande ansvar för kapacitet och beredskap av skyddsbehövande barn med uppehållstillstånd i kommunerna, vilket även inkluderar mottagningsplatser. (3.Migrationsverket.se 7 oktober)

### 5.2. Sveriges Kommuner och Landstings ansvarsområden

Organisationen Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, arbetar för att kommunerna ska få rätt förutsättningar att ge de ensamkommande barnen och ungdomarna ett värdigt mottagande. Detta görs dels genom att man stöttar kommunerna i deras uppdrag och dels genom att man försöker frambringa förändringar i regelverk och ersättningssystem. (1.skf.se 11 november)

### 5.3. Kommunernas ansvarsområden

Kommunernas ansvarsområde innefattar att utreda barnets behov samt fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende vilket också innebär att utreda om en familj eller annan anhörig är lämplig och har förutsättningar att ta emot barnet. Kommunen ska även utse en god man åt barnet

men ansökan om överförmyndare görs av Migrationsverket och socialnämnden. Kommunerna ska även se till att barnet får en skolundervisning (3.Migrationsverket.se 8 oktober) och efter en månad ska barnet ha sin skolgång ordnad i kommunen (1.malmö.se 13 oktober). Kommunen ansvarar för fortsatta insatser under barnets uppväxt samt för barnets integration i samhället. I en del fall ansvarar också kommunerna för efterforskandet av barnets familjemedlemmar.

(3.Migrationsverket.se 7 oktober) Malmö stad, som är en av nio svenska ankomstkommuner, ansvarar för barnet som placerats i ett transitboende i en annan kommun men som ändå tillhör ankomstkommunen. De har myndighetsansvaret och de ska anmäla till Migrationsverket vilken kommun som barnet blir placerat i vid ankomst. Malmö stad anmäler barnet till skolgång i den kommun de blivit placerade i samt ser till att de får en hälsokontroll. (1.Malmö.se 13 oktober)

#### **5.4. Landstingets ansvarsområden**

Landstinget ansvarar för att ensamkommande barn och ungdomar som är asylsökande ska få samma hälso- och sjukvård och barnpsykiatrivård samt tandvård som övriga bosatta barn i Sverige. När ungdomarna fyller 18 år bedöms de som vuxna och ges enbart omedelbar vård eller vård som man inte kan vänta med. När ungdomarna bedöms som vuxna upphör samtidigt landstingets skyldighet att bland annat ge förebyggande vård. (3.Migrationsverket.se 7 oktober)

#### **5.5. Socialstyrelsens ansvarsområde**

Socialstyrelsen ansvarar enbart för tillsyn av det kommunala mottagandet av ensamkommande barn. De gör kontinuerliga tillsyner på boendena för att se till att lagar och riktlinjer följs.

(3.Migrationsverket.se 7 oktober)

#### **5.6. Länsstyrelsens ansvarsområden**

Övergripande ska Länsstyrelserna se till och arbeta för att det finns beredskap och kapacitet i länen för att ta emot nyanlända invandrare. De ska arbeta för att så många kommuner som möjligt ska ta emot skyddsbehövande som har beviljats uppehållstillstånd samt se till att de får en introduktion in i samhället. Introduktionen innebär att alla nyanlända ska ha rätt till en individuell introduktion som ska ge bra förutsättningar för de nyanlända att skaffa sig ett arbete och vara delaktiga i det svenska samhället. Länsstyrelserna har även det operativa ansvaret för förhandlingar och överenskommelser med kommunerna om både mottagandet och introduktionen i länen. Förutom detta ansvarar även Länsstyrelsen för att samordna den regionala och lokala samverkan och för att följa upp introduktionen runt om i länen. (1.länsstyrelsen.se 11 oktober)

## 5.7. Transitboendenas ansvarsområden

Transitboendet har omvårdnadsansvaret för barnet och ser till att barnet får kontakt med Migrationsverket, sjukvården samt juridiskt ombud. Men de ansvarar även för ombesörjningen av fritidsaktiviteter för barnen. (1.Malmö.se 13 oktober)

## 5.8. En gemensam överenskommelse

RÖK som står för ”*regional överenskommelse*”, är en överenskommelse inom Skåne län som reglerar hur samverkan kring utveckling av etablering för asylsökande flyktingar och andra invandrare ska ske. Kommunförbundet Skåne, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Länsstyrelsen i Skåne, Migrationsverket, Region Skåne och Malmö högskola är de som tillsammans med fyra geografiska kommunnätverk i Skåne utgör de aktörer som samverkar i RÖKEN. Överenskommelsens syfte är att samla och samordna de resurser som finns i länet för att på så sätt skapa ett inkluderande utvecklingsarbete som påskyndar den enskildes etablering i samhället främst vad rör ingång till arbetslivet. (2.lansstyrelsen.se 7 december 2010)

Partnerskap Skåne arbetar för att människor från andra länder som kommer till Skåne ska ha möjlighet att vara delaktiga och ses som en resurs i samhället. Partnerskapet är en regional plattform för att utveckla och samordna metoder som skapar förutsättningar för nyanländas etablering i Skåne. I plattformen samverkar kommuner, regionala organisationer och myndigheter samt den idéburna sektorn. (3.lansstyrelsen.se 7 december 2010)

## 6. Kompetens – möjligheter och utmaningar i samverkansprocessen – resultat av vår fallstudie

---

*Redan vid intervjutillfällena uppmärksammade vi att respondenternas svar på våra frågor alltid hänfördes till kompetensen, eller avsaknaden av kompetensen, inom samverkansprocessen. Samtliga respondenter framhöll att större kunskap är en bidragande möjlighet som samverkan genererat i, vilket även Blom (2008) kom fram till i sin kartläggning. När vi fortsättningsvis frågade respondenterna om vilka utmaningar samverkan härlett till grundar sig även dessa utmaningar i de flesta fall i bristen på kompetensen i processen, vilket återigen Blom (2008) identifierat. Nedanstående kapitel presenteras utifrån fem teman som belyser de delar i samverkansprocessen som vi kan se, på ett eller annat sätt, leder fram till bristen på kompetens. I kapitlet kommer vi att diskutera, analysera, tolka samt framföra de uttalande som respondenterna gjort. Detta kommer ske i förhållande till teorin för att försöka hitta samband och förklaringar till respondenternas upplevelser kring kunskap och okunskap samt de möjligheter och utmaningar som detta medför kring samverkansprocessen.*

### 6.1. Brist på ansvarstagande

Samverkan som uppsatsen berör inleddes då samtliga aktörer hade ett gemensamt problem som de ville lösa, det vill säga mottagandet av ensamkommande flyktingbarn. Det fanns så kallat *sammansatta behov* och man försöker hitta en gemensam lösning med hjälp av den samlade kunskapen och kompetensen (Miller och Ahmad, 2000 s.9). Ingå samverkan på grund av ett sammansatt behov är enligt Axelsson och Bihari Axelsson (2007 s.41 och s.44), Miller och Ahmad (2000 s.9) och Huxham och Vangen (2005 s.5) vanligt idag på grund av att välfärdssektorn kännetecknas av en splittrad kunskap och förmåga. Innan samverkan inleddes låg ansvaret ensamt på Migrationsverket. Efter lagreformen innebär samverkan numera ett gemensamt ansvar mellan samtliga aktörer. Mycket av ansvaret flyttades till kommunerna som numera bland annat ska tillhandahålla boende åt barnen. Detta ökade ansvar skapar ett stort tryck på kommunerna. Enligt informatören beror detta på följande;

*”Skillnaden, nu sa man att nu när man gjorde den här förändringen att kommunerna skulle ta över var, det bärande skälet till det var att man sa att det här är ju ett område som socialtjänsten har den bästa kompetensen på.”*

Flera av respondenterna i undersökningen framhåller att få kommuner tar sitt ansvar vilket ytterligare ökar trycket på de kommuner som faktiskt tar sitt ansvar. Samtidigt framhåller respondenterna att det finns kommuner som inte ens insett att de har ett ansvar i processen. Informatören har som åsikt att Migrationsverket likväl hade kunnat införskaffa sig kunskapen som saknades istället för att lägga över ansvaret på en annan part. Döös och Larsson (2007 s.5) poängterar dock att det inte alltid är så enkelt som att bara införskaffa sig kompetens då möten och konferenser inte nödvändigtvis ökar kunskapen. Kompetens är något som enligt Döös och Larsson (2007 s.5) utvecklas i relation med andra och i arbetets utförande. När Migrationsverket hade ensamt ansvar saknades kompetens som då låg hos socialtjänsten inom kommunerna, men genom att ingå i nya konstellationer menar Löwstedt och Stymne (2002 s.18-20) att individerna kan utbyta kompetens och ta tillvara på den kunskap som redan existerar och sprida den. Med andra ord är samverkansprocessen fördelaktig eftersom de olika aktörernas kompetens samlas och kunskapen tillvaratas.

De kommuner som tecknat avtal med Migrationsverket har en skyldighet att utföra ett visst arbete. Men trots att de tar sitt ansvar tycks de inte leva upp till förväntningarna då kompetensen brister i en del fall. Trots att de inte lever upp till sitt ansvarstagande får detta ingen direkt påföljd (Lundström 1988 s.224). Enligt utvecklingssekreteraren beror denna brist på att även om kommunerna var medvetna om lagförändringen var de mindre införstådda med vad förändringen kom att innebära i praktiken. En av enhetscheferna uttrycker sig om kommunerna på följande sätt;

*”Ja för man känner ju det att kommunerna har inte tillräckligt, i och för sig jag kan förstå dem också, de har många olika verksamheter. Men det har vi också. På något sätt måste man. Man har ju ändå en skyldighet att sätta sig in i de förändringar som sker inom området.”*

Enhetschefen anser dock att kommunerna är skyldiga att inhämta den kompetens som saknas för att utföra arbetet och att de inte kan skylla på att man bedriver flera verksamheter och på så vis har ont om tid att sätta sig in i förändringen. Ortman (1999 s.129) framhåller att det är av vikt att beskriva den effekt man önskar av förändringen innan förändringsarbetet påbörjas. Hade detta gjorts hade kommunerna eventuellt varit mindre oförberedda. Men det är enligt Axelsson och Bihari Axelsson (2007 s.117) även viktigt att ha förståelse för varandra och att samverkansprocessen kan vara både utmanande och tidskrävande. De kommuner som inte tecknat avtal med Migrationsverket och därmed inte har någon direkt skyldighet att utföra arbete i processen frambring dock en påföljd i form av överbelastning på övriga kommuner vilket överensstämmer med Lundströms (1988 s.224) argument om skyldighet och påföljd. Vidare menar handläggaren att när Migrationsverket tidigare

hade ensamt ansvar var inströmningen av ensamkommande barn inte lika kraftig, vilket även sektionschefen framhåller;

*”För kommunernas del, i och med att det kommer så många barn så är det ingenting man kan säga att ’vi är redo om två år’ utan man måste ta tag i det direkt.”*

Detta uttalande för oss till tanken att bristen på ansvarstagande inte nödvändigtvis enbart beror på att kommunerna inte är införstådda med vad det gemensamma ansvaret innebär. Utan detta kan helt enkelt även bero på det enorma tryck av inströmmande flyktingbarn som kommunerna möts av. Enligt Anell och Mattisson (2009) är det inte ovanligt att enskilda kommuner i en del fall kan vara svagt mobiliserade att klara av nya krav och villkor (Anell och Mattisson, 2009 s.11-13). Trycket av inströmmande barn ökas av pressen att behöva agera direkt i nuet utan någon längre betänketid vilket gör att kommunerna skapar nya sätt att hantera pressen. Vilket i andra aktörers ögon kan framstå som brist på kompetens. Denna tanke stöds av Lipsky (1980 s.XII) som menar att de beslut som medarbetarna tar samt på det vis de hanterar osäkerheten och arbetstrycket skapar nya rutiner och arbetssätt. Dessa nya rutiner och arbetssätt stämmer därutav inte överens med de som är reglerade i samverkansprocessen och kan därför betraktas som avvikande av andra aktörer.

Trots den hårda kritiken mot kommunerna anser en biträdande föreståndare och en enhetschef, som arbetar i två olika roller inom två separata organisationer, att det gemensamma ansvaret är positivt eftersom det leder till att barnen får en mer rättvis och likartad behandling. En tolkning av detta är att innan det gemensamma ansvaret inleddes var systemet mindre rättvist för barnen. Genom att ha ingått samverkan har man försökt hitta en lösning eller förbättring på de komplexa problem som tidigare identifierats för att hitta en gemensam utgångspunkt (Miller och Ahmad, 2000 s.9). Lösningen på problemet var i detta fall att ingå samverkan och på så vis flytta en del av ansvaret till kommunerna och därigenom hitta en gemensam utgångspunkt.

## 6.2. Svårigheter kring implementering

En annan faktor som möjligtvis kan förklara bristen på kompetens i samverkansprocessen är problematiken kring implementering. Respondenten som har arbetat som en form av informatör lyfter fram komplexiteten kring implementering genom att säga;

*”Det är den absolut svåraste frågan inom all verksamhet oavsett vad det är för någonting, det är just det här med att implementera saker ...//... normalt sätt blir det så att det utreds och sedan fattar man ett beslut i riksdagen och sedan får departementen sedan uppdraget att försöka att SKL oftast implementera saker och ting...//... Men det är en lång process. Ibland misslyckas den... oftast misslyckas den. Tyvärr.”*

Respondenten för fram att SKL bär en stor del av implementeringsansvaret och att implementering innebär en lång process och att den oftast misslyckas. Missar en part att förmedla förändringen när inte informationen basen i organisationen vilket gör att kompetensen stannar upp.

Intervjupersonens tanke stöds av handläggaren;

*”Det är ju faktiskt mellan Migrationsverket och SKL helt enkelt. När det finns saker som påverkar på det sättet... //... Det hade inte gått till deras gräsrötter utan det stannade kanske på SKL”*

Personen konstaterar att det är Migrationsverkets och SKL:s ansvar att ta fram en fungerande implementeringsmetod när det gäller större frågor eller förändringar som ska implementeras i hela processen. Om förändringen inte implementeras i basen av organisationerna försvinner information och kompetensen stannar upp. Precis som informatören lyfter fram kan implementeringsprocessen vara lång men hos handläggaren finns ändå uppfattningen att det finns en tidsbegränsning gällande hur lång tid en implementering får lov att ta;

*”Den specifika händelsen vi pratar om här hände 2006. Jag tycker faktiskt att det är ganska dåligt att kommunerna inte ännu kan förstå vad det är som har hänt.”*

Handläggaren anser alltså att kommunerna efter fyra och ett halvt år borde vara bättre insatta och ta ett större ansvar än vad de gör i dagsläget. För att göra medarbetarna bättre insatta i det nya arbetssättet är det enligt Ortman (1999 s.130-131) viktigt att utbilda personalen som påverkas när förändringen implementeras för att motverka att viktig kompetens stannar upp. Dock är det utifrån Ortman (1999 s.130-131) inte alltid lätt att i förväg veta vilka krav som kommer att ställas på de medarbetare som påverkas av förändringen. Därutav kan det skapas en motsträvighet och osäkerhet hos medarbetarna vilket enbart kan avhjälpas med förbättrad kommunikation och utökad information (Ortman, 1999 s.130-131). Kommunikation är A och O och brist på detta kan leda till att kunskapen stannar upp på grund av att individen inte delges tillräcklig information. För att personalen inom en organisation ska få en djup kunskap som de kan omsätta i det dagliga arbetet menar Löwstedt och Stymne (2002 s.18-20) att det krävs ett medvetet arbete kring detta inom organisationen. Ett sätt att gynna kunskapsutvecklingen är på inrådan av Löwstedt och Stymne (2002) att integrerade kunskapsutveckling i det dagliga arbetet genom att individen får göra och lära i samma handling.

Ett sätt att hantera det nya arbetssättet och behovet av information hos kommunerna samt för att göra dem mer införstådda med vad förändringen innebär har man tillsatt informatörens roll. Informatörens roll är tidsbegränsad och vi ställer oss frågande till hur behovet av information

kommer att hanteras när tjänsten utlöper. Kunskap är en färskvara och behöver ständig stimulans och ny information tillkommer hela tiden. I samverkansprocess är det en stor utmaning att nå ut med en förändring till samtliga aktörer och det krävs ett medvetet arbete för att lyckas.

En av strategierna framhåller att det är svårt att nå ut till flertalet anställda eftersom man inte kan kontrollera att dessa har tillgodogjort sig informationen på ett korrekt sätt. Vidare menar respondenten att en mängd faktorer kan bidra till okunskapen hos den enskilda individen, exempelvis på grund av att individen har fått fel information, är nyanställd eller inte beaktat riktlinjerna. Därutav kan information och arbetssätt skilja sig beroende på vem man pratar med inom en organisation, vilket ges stöd av flertalet respondenter men även av Schierenbeck (2003 s.123) som framhåller att det är vanligt att utövningen av arbetsuppgiften skiljer sig åt inom en och samma verksamhet. Schierenbeck (2003 s.122-123) och Löwstedt och Stymne (2002 s.18-20) skriver även att det är svårt att detaljreglera ett situationsanpassat myndighetsuppdrag och hur enskilda och olikartade fall ska hanteras. Vidare framhåller författarna att osäkerheten i hur fallen ska behandlas tvingar individerna till en avvägning och på så vis tillges medarbetarna ett handlingsutrymme att själv formge de beslut som fattas. Vi tror att detta handlingsutrymme även kan förklara varför åsikter och arbetssätt skiljer sig åt beroende på vem man talar med inom en organisation. Det är möjligt att det finns flera sätt att tolka de lagar och riktlinjer som finns. Detta tillsammans med det höga tryck av invandring som finns i Sverige idag medför att medarbetarna själv tar initiativ för att lösa sina vardagliga arbetsuppgifter.

### **6.3. Kunskap och okunskap**

Vår undersökning har präglats utav olika två olika genrer - möjligheter och utmaningar. Den största utmaningen har visat sig vara okunskap i processen. Detta finner vi ytterst intressant eftersom det framgår av teorin att man inom välfärdssektorn idag ingår samverkan på grund av en splittrad kunskap och förmåga (Miller och Ahmad, 2000 s.9). Organisationerna ingår alltså samverkan för att samla kunskapen och förmågan att lösa ett problem. Trots detta initiativ tycks splittrad kunskap och förmåga vara aktuellt även nu när tanken är att den ska vara samlad.

Det intervjuunderlag som vi skickade till samtliga respondenter gav dem möjlighet till reflektion kring de möjligheter och utmaningar som identifierats i tidigare forskning. När vi frågade en av respondenterna vad denna person spontant har för intryck utifrån intervjuunderlaget blev svaret;

*”Man lyfter samma frågor hela tiden. Det är det här med kompetensfrågorna, det är det här med oklarheter kring ansvar.”*

Vad vi kan tolka utifrån detta är att även om kompetens och kunskapsfrågor är ett väl diskuterat ämne tycks det ännu inte ha hittats en lösning eftersom dessa frågor är ständigt återkommande. Eftersom respondenten menar att det finns oklarheter kring ansvaret i processen kan man även tolka det som att ansvarsområdena inte är nog definierade kring vem som ansvarar för vad och i vilka situationer de ska ansvara för detta. Kan det vara så att man såg behovet av att ingå samverkan och på så sätt sammanslå den splittrade kunskapen till en större och mer samlad kunskap, men att de samverkande organisationerna ännu inte lyckats utnyttja den gemensamma kunskapen fullt ut? Denna tanke stöds av respondents uttalande kring att samma frågor gällande kompetens, kunskap och oklarheter kring ansvar fortfarande lyfts fram i forskning inom ämnet.

Integrationsamordnaren framhåller att det är bra när kunskapen är samlad eftersom det leder till större kompetens men när kunskapen sprids blir nivån lägre. Respondenten fortsätter sitt resonemang och konkretiserar ett exempel;

*” Så är det ju nu till exempel när mycket av det här från kommunerna går upp på Arbetsförmedlingen. Och de har ju ingen tradition att jobba med invandrare på det sättet...//...Kommunerna här har en tung och bra och stor kunskap som nu bara 'poff'. Inte en aning har de än så länge. De måste ju jobba upp det naturligtvis...//...Barnhandläggarna jobbar med barn i allmänhet, men att man då jobbar med ensamkommande barn får de ju en ännu större kompetens som de kan smälta ihop med sin gamla.”*

Situationen som integrationsamordnaren åsyftar på är att en del av kommunernas ansvar när det gäller arbetsförda nyanlända mellan 18 och 64 år har förflyttats till Arbetsförmedlingen. Denna organisation har ingen tradition av att arbeta med denna specifika grupp av människor vilket gör att de måste utveckla en ny kunskapsbas. Löwstedt och Stymne (2002) framhåller att när organisationer samverkar eller omorganiseras på något sätt kan detta ge tillgång till ny kunskap men det kan även bidra till en del problem. Dessa problem kan exempelvis vara att kompetensen hos en del aktörer blir lägre, som hos Arbetsförmedlingen, medan kunskapsnivån höjs hos andra, såsom hos kommunerna vars koncentration nu enbart kan läggas på det område där kunskapen redan är som störst, det vill säga barnomsorgen.

Något som vi genomgående har observerat under arbetets gång är att alla aktörer har olika synvinklar på samverkansprocessen och enligt Griffiths (2000) är det viktigt att samtliga aktörer är införstådda med vad deras enskilda infallsvinkel kan bidra med i projektet för att uppnå en lyckad samverkan (Griffiths, 2000 s.385). Samverkan kan idag enligt såväl Miller och Ahmad (2000 s.1) som Danermark och Kullberg (1999 s.6) snarast betraktas som en nödvändighet. Detta stöds av en av strategierna i undersökningen;

*”Jag kan säga att i mitt jobb som strateg så har jag inget, inte ett enda uppdrag, som inte bygger på samverkan. Det är nyckelordet i allting. Därför att i det samhälle vi lever i idag, det finns inte en soloartist som kan fixa det. Utan det är alltid så komplext så att det är ett antal olika kompetensområden som måste lösa problemet.”*

Det vill säga för att lösa komplexa frågor krävs flera olika kompetensområden och infallsvinklar. De gemensamma färdigheterna, kunskaperna och erfarenheterna som den organisatoriska samverkan bidrar med utmynnar i olika infallsvinklar på de problem som på ett eller annat sätt ska lösas (Miller och Ahmad, 2000 s.10). Precis som respondenten framhåller tycks det inte finnas några andra alternativ än att samverka eftersom ingen organisation ensam besitter den kompetens som krävs för att lösa samhällsfrågan kring asylsökande. Det finns möjligheter och utmaningar i allting i livet, inte minst när det gäller samverkan mellan flertalet organisationer. Detta ges stöd av den tidigare forskning som bedrivits inom ämnet. Som tidigare nämnt bidrar samtliga respondenter med sina skilda synvinklar på samverkansprocessen och vi kan konstatera att det råder en stor diskrepans i uppfattningarna när det gäller synen på samverkansprocessen mellan informatören och övriga respondenter. På frågan hur informatören såg på samverkansprocessen fick vi följande svar;

*”Situationen är ganska enkel att beskriva, hela systemet har ju pajjat ihop. Så skulle jag vilja uttrycka det.”*

Vi funderar kring om informatörens position inom samverkan, vilken innebär en mer utomstående part, kan ha bidragit till denna syn på processen. De respondenter som arbetar djupare i samverkansprocessen är mer positiva till systemet. Exempelvis framhåller den biträdande föreståndaren att samverkan fungerar mycket bra på grund av att de andra aktörerna finns som ett ständigt stöd i processen. Det sker ett lättillgängligt kunskapsutbyte. Denna synvinkel stöds av Miller och Ahmad (2000) som framhåller att samverkan mellan organisationer och professioner kan maximera möjligheterna att identifiera och bedriva nya och innovativa infallsvinklar. Dessa infallsvinklar kan överskugga de möjligheter som de enskilda organisationerna har att göra detsamma. (Miller och Ahmad, 2000 s.15) En annan tanke som slagit oss är att samma respondent, informatören, möjligtvis har en bristfällig insyn och förståelse för de övriga aktörernas organisationer samt den kultur och de regler som råder där. Vilket enligt Miller och Ahmad (2000) är ett av de problem som organisationer kan ställas inför när de ingår samverkan (Miller och Ahmad, 2000 s.26).

## 6.4. Målorientering

Gemensamt i uppsatsens teorigrund är den ständiga fokuseringen på gemensamma mål och en tydlig målformulering. Exempelvis framhåller Axelsson och Bihari Axelsson (2007 s.44) att organiseringen av samverkan måste ta avstamp i organisationernas gemensamma mål. Av denna anledning har vi även fokuserat på dessa frågor när vi genomfört intervjuerna med respondenterna. På frågan om vad den enskilda organisationens mål är svarade utvecklingssekreteraren;

*”I största möjliga mån förbättra mottagandet av barnen och göra det bättre för barnen och tydliggöra för barnen.”*

Medan den biträdande föreståndaren efter en längre stunds tystnad och eftertänksamhet säger att organisationens mål är;

*”Att man är en hjälpsam hand i processen men också att de har en bra start.”*

Tolkningen som kan göras utifrån dessa uttalanden är att respondenterna spontant lägger fokus på barnen när de tänker målsättning inom den egna organisationen. Några djupare definierade mål finns inte. Till denna grad är organisationernas enskilda mål förenliga med varandra. När vi vid samma intervjutillfälle frågade utvecklingssekreteraren om de gemensamma målen med samverkan svarar denna individ att han/hon har svårt att tänka sig andra mål än de som nyligen definierats, det vill säga att skapa ett så bra mottagande som möjligt för de ensamkommande flyktingbarnen. Samma person menar att det skulle gå att identifiera problemområden och sedan sätta specifika mål för att lösa dessa problem men att det inte är till någon hjälp om det sker endast för sakens skull. Teorin framhåller dock att fördelen med en gemensam problemförståelse kan vara att denna underlättar för varje enskild organisation att arbeta mot det gemensamma målet som finns med samverkan (Tamm och Luyet, 2006 s.221 och Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.92). Aktörerna i samverkansprocessen har en gemensam problemförståelse, att mottagandet av barnen måste lösas, men inget definierat gemensamt mål att arbeta mot. När vi frågat respondenterna om vad deras organisations mål med samverkan är har det inte funnits några större tveksamheter kring vad detta mål är. När vi däremot frågat intervjupersonerna om vad det gemensamma målet med samverkan är har samtliga respondenter skruvat på sig som om det vore en obekvämt fråga. Detta analyserar vi som att individerna känner sig obekväma med att det inte finns något definierat gemensamt mål med samverkan, vilket för en utomstående part kan ses som en självklarhet för att överhuvudtaget inleda samverkan. Vår tanke stöds av Anell och Mattisson (2009) som menar att syftet med att överhuvudtaget ingå samverkan är att tillsammans arbeta gränsöverskridande för att nå de grundläggande målen för samverkan. (Anell och Mattisson, 2009 s.11-13)

Sektionschefen på en av myndigheterna har en annan infallsvinkel när det gäller mål inom sin organisation. Personen framhåller att de har samma mål som övriga organisationer i processen vilket är de övergripande politiska målen inom socialpolitiken. Denna respondent lägger spontant fokus på processen och inte på barnen när det gäller målorientering. Detta kan grunda sig i att sektionschefen arbetar mer utanför processen medan utvecklingssekreteraren arbetar djupare i processen. Utifrån detta kan vi konstatera att det råder en bristande helhetssyn på grund av att samverkan inte grundas i organisationernas gemensamma mål (Axelsson och Bihari Axelsson, 2007 s.11). Det är viktigt att målen är förenliga med varandra för att få en helhetslösning (Bihari och Bihari Axelsson, 2007 s.118) vilket även en av respondenterna som är strateg framhåller;

*”Målet är väl att få en helhetslösning. Att inte varje stuprör kör för sig...//...i det här sammanhanget så kan man inte se (X) som en isolerad del utan (X) är en del i en helhet. Det är därför vi ingår i det här gemensamma arbetet.”*

Utifrån denna respondents svar gör vi tolkningen att alla organisationer kan bidra med sin del och det är därför varje enskild organisation ingår i den gemensamma samverkansprocessen. Det som är utmärkande när det gäller intervjupersonernas svar på dessa frågor är att ingen framhåller exakt samma mål. En del av respondenterna svarar direkt vad de anser att de gemensamma målen är och vad de enskilda organisationernas mål är medan en del intervjupersoner är mer tveksamma. Somliga respondenter fokuserar på de mål som finns i mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen ur barnens synvinkel, det vill säga att ge barnen ett så bra mottagande som möjligt. Andra respondenter lägger fokus på de mer övergripande politiska målen som finns hos samtliga organisationer, medan vissa intervjupersoner anser att målet är en bra arbetsintroduktion. Vad som går att utläsa av detta är att ingen av respondenterna direkt fokuserar på organisationernas gemensamma mål med samverkan och att synen på målorientering skiljer sig beroende på var i processen man arbetar.

Enligt Huxham och Vangen (2005) sker samverkan när organisationer möts på lika villkor och med ett gemensamt intresse och när de samverkande organisationerna arbetar mot ett ömsesidigt mål (Huxham och Vangen, 2005 s.3-4). De samverkande aktörerna måste ha ingått samverkan för att det funnits ett gemensamt intresse och ett ömsesidigt mål att lösa ett problem, i detta fall den stora komplexa samhällsfrågan om mottagandet av ensamkommande flyktingbarn. På så vis kan vi se att det trots allt måste finnas ett grundläggande gemensamt mål. Om det nu finns ett gemensamt intresse och ett ömsesidigt mål, varför är inte detta tydligt definierat så att samtliga aktörer och medarbetare kan arbeta mot detta mål?

I tidigare forskning riktas kritik mot den ansvarsfördelning som idag är utarbetad. En del respondenter vår undersökning tycker dock att ansvarsområdena är tydliga och att alla ansvarar för sin del. Samtidigt poängterar några respondenter att det finns de som har svårare för att tyda de lagar och förordningar som råder. Ansvar tydliggör enligt Grafström, Göthberg och Windell (2010, s.12-13) i vilka situationer respektive aktör ansvarar för specifika delar. Detta ansvarstagande ska säkerställa att respektive aktör ansvarar för att de nödvändiga sakerna blir gjorda. På så vis kan se att när varje aktör i samverkansprocessen uppfyller sin del av ansvaret, det vill säga lever upp till sitt ansvarsområde kommer de ett steg närmre det slutgiltiga målet. Respektive organisations ansvarsområde blir alltså en del av målet. Johansson (1998) menar att det finns en stark koppling mellan ansvarsbegreppet och befogenheter. Helhetssynen kan brista om de som ansvarar för en specifik fråga väljer att fokusera på enbart ett av dessa begrepp. (Johansson, 1998 s.60 och s.183). Vi funderar kring om det inte vore fördelaktigt för samtliga aktörer att fokusera mer på ett större perspektiv i samverkansprocessen, än på enbart barnen. Självklart ska barnen välbefinnande sättas i första hand men det finns ingenting som säger att mottagandet av barnen skulle försämrans genom att samtliga aktörer lägger större fokus på själva processen som sker genom samverkan. Genom denna fokusering blir det gemensamma målet att skapa en välfungerande samverkansprocess med ett fullgott mottagande som följd.

## 6.5. Uppföljning och påverkan

Även uppföljning är ett återkommande tema i dagens samverkansteorier. Tamm och Luyet (2006) skriver att det är viktigt att utföra regelbundna uppföljningar och utvärderingar av resultatet av samverkan. Genom dessa kontinuerliga uppföljningar kan trovärdighet skapas och organisationerna kan även förhindra att små problem expanderar. (Tamm och Luyet, 2006 s.199) Den biträdande föreståndaren och sektionschefen framhåller att det sker kontinuerlig uppföljning när det gäller mindre frågor inom organisationerna medan större frågor lyfts på samverkansmöten med övriga organisationer och när det finns behov av informationsspridning som ska nå ut till flertalet aktörer. På så vis tycks det enbart sammankallas till större möten när det finns frågor som behövs lösas organisationer emellan.

Sektionschefen för en av myndigheterna tänker än en gång i ett större perspektiv då personen på frågan om uppföljning poängterar att det finns samverkansmöten på nationell nivå som innefattar flertalet aktörer. Personen framhåller också att man på dessa möten identifierar möjliga utvecklingsområden samt vem som bör ansvara för dessa. På dessa möten ingår både forskare och brukargrupper. Enligt Lipsky (1980 s.XII) utarbetas offentliga policyer bäst av de som arbetar med frågan i sitt dagliga arbete, inte av högre instanser. Därför finner vi det intressant att reflektera

kring huruvida medarbetarnas åsikter och tankesätt tas tillvara på under mötena som sker på nationell nivå. Integrationssamordnaren pekar på ytterligare ett större forum för diskussioner vilket kallas RÖK och står för regional överenskommelse. Respondenten ingår själv i denna grupp som har fått i uppdrag att beakta barnperspektivet i överenskommelsen. Tolkningen av detta är att det i dagsläget inte finns något utarbetat barnperspektiv men att man funnit behov för detta.

Samma respondent framhåller att det på nationell nivå även finns ett organ som heter Samverkansdelegationen som representeras av flertalet aktörer. Samverkansdelegationens uppgift är att lösa problem som uppkommer inom samverkansprocessen samt tydliggöra gränser mellan organisationerna så att dubbelarbete kan undvikas. Intervjupersonen menar att de även ska sikta framåt och definiera hur samverkan ska se ut. Vår tolkning är att Samverkansdelegationen finns som en gemensam arena och mellaninstans för problemlösning och idégenerering. En gemensam arena för utveckling bidrar till att aktörernas möjlighet till påverkan ökar (Griffiths, 2000 s.393). Respondenten nämner även Partnerskap Skåne som en form av uppföljning som syftar till att utveckla och samordna metoder för att skapa förutsättningar för nyanländas etablering i Skåne. Vi tolkar detta som att det funnits ett behov att gå ihop i denna regionala plattform för att underlätta övergången för de nyanlända flyktingarna för att på så sätt främja deras delaktighet och ansvarstagande. När det gäller påverkan inom den egna organisationen framhåller enhetschefen;

*”Det finns väl en viss påverkan från alla som jobbar med det på ett sätt för att vi har såklart resonemang och försöker förbättra processerna inom (X)...//...Och det är ju klart att vi har ett inflytande för vi får ju lämna synpunkter och ha idéer om vad man kan göra i olika delar...//... Om det finns ett förslag att man ska förändra någonting så kommer det ut till oss och vi får titta på det och ha synpunkter. Så jag tycker nog ändå att man har ett sådant arbete som fortlöper hela tiden för att försöka hitta bättre lösningar.”*

Respondenten menar att alla har en påverkansmöjlighet och inflytande och att den egna organisationskulturen är öppen. Vidare poängterar personen att högre instanser gärna mottager deras synpunkter. Utifrån respondentens uttalande gör vi tolkningen att det sker ett medvetet arbete från högre instanser då de önskar synpunkter från organisationen innan beslut fattas. Vilket som vi tidigare nämnt är vad Lipsky (1980) föreslår då de som arbetar i processen dagligen har en annan inblick i ämnet än vad högre instanser har.

Som ett steg i att utveckla kompetensen inom den aktuella samverkansprocessen önskar en del av respondenterna fler kontinuerliga möten där kunskapsspridning möjliggörs genom gemensamma diskussioner mellan organisationerna vilket även Huxham och Vangen (2005 s.11) menar bidrar till ett ökat kunskapsutbyte. Handläggaren i undersökningen önskar fler kontinuerliga möten där

även boendepersonalen på transitboendena är involverad. Personens önskan grundar sig i boendenas höga personalomsättning vilket personen menar leder till att kompetensen lättare försvinner. En av sektionscheferna instämmer med att kompetensen kan försvinna till följd av den höga personalomsättningen men framhåller även sin teori kring varför omsättningen av personal kan vara så hög;

*”En sak som vi har sett det är att ofta så är personalen som jobbar där anställd på visstid, korta anställningar. Man har ingen anställningstrygghet... Och det skapar en oro och det kan skapa en rörlighet i personalen. Det kan också leda till att man inte får den kompetens som man egentligen skulle behöva.”*

Det vill säga att den höga personalomsättningen på boendena kan grundas sig i de korta kontaktstider som erbjuds och på så vis saknas anställningstrygghet. Fler kontinuerliga möten är därför av extra relevans för att kunna bibehålla den kompetens som lätt försvinner vid den höga personalomsättningen. Utvecklingssekreteraren för fram att samverkan leder fram till kunskap och kunskapsspridning genom diskussionerna som sker på mötena. Ortman (1999 s.130-131) konstaterar att fokus inom en samverkansprocess bör ligga på flertalet parametrar en sådan är att vidareutbilda personalen. Aktörerna i samverkansprocessen tenderar dock att lägga mycket fokus på de kommuner som inte tar emot barn i dagsläget. Stark kritik riktas till dessa kommuner, men kanske borde istället fokus läggas på att utbilda och utveckla de kommuner som faktiskt mottager barn. Genom att fokusera på dessa kommuner och utveckla deras kompetens, beredskap och kapacitet kan möjligtvis längre kontraktstider för transitboendena möjliggöras. Tack vare detta kan personalomsättningen på dessa boenden minska och på så vis går inte kompetens förlorad.

## 6.6. Sammanfattning

Det råder en stor komplexitet inom välfärdssektorn idag, ingen individ är den andre lik men alla har rätt till lika behandling av det offentliga systemet. Schierenbeck (2003) framhåller att ett visst handlingsutrymme är befogat för att byråkraterna ska kunna utföra sitt arbete på ett godtyckligt sätt. Handlingsutrymmet måste dock ses i relation till de krav på legitimitet man har till den egna organisationen. På så vis råder det en motsättnings mellan hänsynstagande för den enskilde individen och lika behandling för alla asylsökande. Den komplexitet som handlingsutrymmet skapar medför en ansträngande avvägning för individen när denne försöker hitta en balans mellan legitimitet gentemot den egna organisationen och bevaring av den asylsökandes integritet. Men handlingsutrymmet måste dock även ses i relation till övriga aktörer i samverkansprocessen för att bibehålla förtroendet och tilliten till varandra. För att kunna säkerställa att alla parter utför sin del på ett korrekt sätt samt arbetar mot samma mål bör kontinuerliga uppföljningar ske.

## 7. Slutsatser

---

Det finns forskning som visar på vilka utmaningar och möjligheter som finns genom att arbeta i en samverkansprocess när ensamkommande flyktingbarn kommer till Sverige. Däremot nämns det relativt lite om hur aktörerna hanterar dessa möjligheter och utmaningar i praktiken. Därför ämnade uppsatsen att både beskriva den samverkansprocess som sker mellan aktörerna för att ta reda på om samma eller eventuellt andra möjligheter och utmaningar upplevs, men även hur de hanteras. Aktörerna som behandlas i uppsatsen är Migrationsverket, Länsstyrelsen, Socialstyrelsen, Malmö Stad, ett transitboende, Region Skåne samt Sveriges Kommuner och Landsting.

De möjligheter och utmaningar som vi har identifierat utifrån intervjumaterialet och som respondenterna själva tagit upp är i mångt och mycket de samma som identifierats i tidigare genomförd forskning. Samtliga av dessa möjligheter och utmaningar grundar sig mer eller mindre i kompetensen inom samverkansprocessen. Samlad kunskap är en av de största möjligheterna med samverkan medan bristen på kompetens är den största utmaningen med samverkansprocessen. Denna brist på kompetens härleder från fem utmärkande delar som tillsammans bidrar till det större problemet; (1) *brist på ansvarstagande*, (2) *svårigheter kring implementering*, (3) *kunskap och okunskap*, (4) *målorientering* samt (5) *uppföljning och påverkan*.

Samtliga respondenter för fram att det finns många kommuner som inte tar sitt ansvar, men det finns även de kommuner som tar sitt ansvar men som trots detta inte lever upp till de förväntningar som finns och kompetensen brister i en del fall. Detta beror enligt en av respondenterna på att trots att kommunerna var medvetna om lagförändringen var de mindre införstådda med vad förändringen innebar i praktiken. För att göra medarbetarna mer införstådda vid en så här stor förändring är det viktigt att vid implementeringen se till att informationen når samtliga led i processen när en förändring ska implementeras. Det är upp till varje enskild organisation att säkerställa att informationen når basen i organisationen så att samtliga medarbetare har likgiltig kompetens och på så sätt ges barnen en rättvisare behandling. Ett annat sätt för att möta kommunernas okunskap i frågan är att det har tillsatts en tjänst inom Sveriges Kommuner och Landsting vars syfte är att informera kommunerna.

En av fördelarna med att arbeta i en samverkansprocess är att samtliga aktörer kan bidra med nya och innovativa infallsvinklar. Trots detta framhåller flertalet samverkansteorier att en gemensam problemformulering är att föredra när man arbetar i en samverkansprocess. Vi lyfte frågan kring gemensamma mål till samtliga respondenter men ingen uttryckte samma definition kring målen

med samverkan. Teorin framhåller att ett klart definierat mål gör det lättare att tydliggöra den gemensamma problemförståelsen. Aktörerna i samverkansprocessen har en gemensam problemförståelse, att mottagandet av barnen måste lösas på ett bra sätt, men inget gemensamt definierat mål att arbeta mot. Eftersom aktörerna har ingått samverkan med ett gemensamt intresse och ett ömsesidigt mål att lösa ett problem, i detta fall den stora komplexa samhällsfrågan kring mottagandet av ensamkommande flyktingbarn, kan vi på så vis se att det trots allt måste finnas ett grundläggande gemensamt mål. Detta bör preciseras för att undvika att aktörerna arbetar mer eller mindre i blindo.

Några av respondenterna har vid intervju tillfällena framhållit att en hög personalomsättning kan bidra till att kompetens försvinner. Framst pekar intervjupersonerna på transitboendena där korta kontraktstider minskar anställningstryggheten. Vi tror att samverkansprocessen hade gynnats av en större fokusering på de kommuner som redan tecknat avtal med Migrationsverket om mottagandet av de ensamkommande flyktingbarnen. Genom att utarbeta och utveckla de boenden som redan finns och på så sätt ge dem möjlighet att ta emot fler barn, kan längre kontraktstider erbjudas och anställningstryggheten ökar. Tack vare detta minskar personalomsättningen och kompetensen bibehålls.

För att skapa trovärdighet mellan aktörerna och förhindra att små problem expanderar är det enligt teoretikerna av stor vikt att göra kontinuerliga uppföljningar. Intervjupersonerna inom samverkansprocessen poängterar att mindre frågor lyfts inom den egna organisationen medan större frågor där bredare informationsspridning krävs lyfts vid större möten där flertalet aktörer närvarar. Men många av respondenterna önskar dock fler uppföljningsmöten där en större mängd aktörer närvarar, för att på så sätt få bättre inblick i de övriga aktörernas organisationer, men även för att underlätta kunskapsutbytet. Genom en organiserad, planerad och kontinuerlig uppföljning och utvärdering av samverkan där fler aktörer ingår möjliggör en informationsspridning samt möjlighet till utvärdering kring hur samverkan fungerar, vart den är på väg och vad som kan förbättras.

# Referensförteckning

---

## Skriftliga källor

### Uppsatser & Artiklar

Andersson, Leena. Karlsson, Kenneth, 2009. *Ensamkommande barn och ungdomar – ett gemensamt ansvar- kartläggning och åtgärdsplan*. Sveriges Kommuner och Landsting, Migrationsverket, Europeiska flyktingfonden

Blom, Lisa, 2008. *Upplevda möjligheter och hinder i samverkansprocessen kring mottagandet av ensamkommande flyktingbarn och ungdomar*: Karolinska Institutet. Examensarbete på c-nivå 15hp

Döös, Marianne. Larsson, Pär, 2007. *Den kompetenta arbetsplatsen - Forskning om kompetens i arbetsplatsens relationer*. VINNOVA programkatalog

Griffiths, Morwenna, 2000. *Collaboration and partnership in question: knowledge, politics and practice*. London: Journal of Education Policy. Volym 15, utgåva 4. (s.383-395)

Huxham, Chris. Vangen, Siv, 2000. *Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: how things happen in a (not quite) joined-up world*. The Academy of Management Journal. Volym 43, utgåva 6. (s.1159-1175)

Johansson, Ulla, 1998. *Om ansvar. Ansvarsföreställningar och deras betydelse för den organisatoriska omgivningen*. Lund: Lunds Universitet.

Lundström, Mats, 1988. *Ansvarstagande och normativ teori*. Statsvetenskaplig Tidskrift, Volym 91, utgåva 3.

Miller, Chris. Ahmad, Yusuf, 2000. *Collaboration and Partnership: An Effective Response to Complexity and Fragmentation or Solution Built on Sand?* Faculty of Health and Social Care, University of the West of England, Bristol. The International Journal of Sociology and Social Policy. Volym 20, utgåva 5. (S.1-38)

Schierenbeck, Isabell, 2004. *En välfärdsstat för alla? Frontlinjebyråkrater och Invandrarklienter*. SOU 2004:49. *Engagemang, mångfald och integration. Om möjligheter och hinder för politisk jämlikhet*. Stockholm: Fritzes Förlag.

## Böcker

Alvesson, Mats. Deetz, Stanley, 2000. *Kritisk samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur

Anell, Anders. Mattisson, Ola, 2009. *Samverkan i kommuner och landsting: en översikt*. Lund: Studentlitteratur

Axelsson, Runo. Bihari Axelsson, Susanna, 2007. *Folkhälsa i samverkan mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur

Boolsen, Watt, Merete, 2007. *Kvalitativa analyser*. Malmö: Gleerups

Bryman, Alan, 2002. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber ekonomi

Danermark, Berth. Kullberg, Christian, 1999. *Samverkan. Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur

DePoy, Elizabeth. Gitlin, Laura. N, 1999. *Forskning – en introduktion*. Lund: Studentlitteratur

Grafström, Maria. Göthberg, Pauline. Windell, Karolina, 2010. *Ansvar*. Malmö: Liber

Halvorsen, Knut, 1998. *Samhällsvetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur

Holme, Idar Magne. Solvang, Bernt Krohn, 1997. *Forskningsmetodik – om kvalitativa och kvantitativa metoder*. Upplaga 2. Lund: Studentlitteratur

Huxham, Chris. Vangen, Siv, 2005. *Managing to collaborate. The theory and practice of collaborative advantage*. London; New York: Routledge

Lantz, Annika, 1993. *Intervjumetodik – den professionellt genomförda intervjun*. Lund: Studentlitteratur

Larsen, Ann Kristin, 2007. *Metod helt enkelt*. Malmö: Gleerups

Lipsky, Michael, 1980. *Street-level bureaucracy- Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation

Lundahl, Ulf. Skärvard, Per-Hugo, 1999. *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. Upplaga 3. Lund: Studentlitteratur

- Löwstedt, Jan; Stymne, Bengt, 2002. *Scener ur ett företag: organisationsteori för kunskapssamhället*. Lund: Studentlitteratur
- Ortman, Leif, 1999. *Praktisk ledning av förbättringsprocesser: inriktad på samverkan mellan resultat, process och team*. Lund: Studentlitteratur
- Repstad, Pål, 2007. *Närhet och distans. Kvalitativa metoder i samhällsvetenskap*. Lund: Studentlitteratur
- Raune, Janet. M, 2006. *A och O i samhällsvetenskaplig forskning*. Lund: Studentlitteratur
- Ryen, Anne, 2004. *Kvalitativ intervju: från vetenskapsteori till fältstudier*. Malmö: Liber ekonomi
- Strauss, Anselm. Corbin, Juliet, 1998. *Basics of Qualitative Research - Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. Upplaga 2. Sage Publications
- Tamm, James W. Luyet, Ronald J, 2006. *Förtroendefullt samarbete – att bygga långsiktiga relationer*. Upplaga 1:1. Lund: Studentlitteratur
- Thomsson, Heléne, 2002. *Reflexiva intervjuer*. Lund: Studentlitteratur
- Widerberg, Karin, 2002. *Kvalitativ forskning i praktiken*. Lund: Studentlitteratur

## Elektroniska källor

### Malmö stad

1. Malmö stad [Besökt 2010-10-14 kl.15.37] Tillgänglig: URL: [http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Sociala-resursforvaltningen/Ensamkommande-asylsokande-barn/Information-till-kommuner/pagefiles/Information-till-kommuner\\_2010624.pdf](http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Sociala-resursforvaltningen/Ensamkommande-asylsokande-barn/Information-till-kommuner/pagefiles/Information-till-kommuner_2010624.pdf)
2. Malmö stad [Besökt 2010-10-13 kl.15.36] Tillgänglig: URL: <http://www.malmo.se/Kommun--politik/Om-oss/Forvaltningar--bolag/Sociala-resursforvaltningen/Ensamkommande-asylsokande-barn/Uppdraget-ensamkommande-flyktingbarn.html> 13 oktober 2010, kl.15.36

### Migrationsverket

1. Migrationsverket.se [Besökt 2010-10-07 kl.10.45] Tillgänglig: URL: [http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004286/ensamkommandebarn\\_sv.pdf](http://www.migrationsverket.se/download/18.78fcf371269cd4cda980004286/ensamkommandebarn_sv.pdf)

2. Migrationsverket.se [Besökt 2010-10-13 kl.16.14] Tillgänglig: URL:

<http://www.migrationsverket.se/info/418.html>

3. Migrationsverket.se [Besökt 2010-10-07 kl.10.17] Tillgänglig: URL:

<http://www.migrationsverket.se/info/419.html>

### **Regeringen**

1. Regeringen.se [Besökt 2010-10-13 kl.16.43] Tillgänglig: URL:

<http://www.regeringen.se/content/1/c6/05/25/31/db8dc15e.pdf>

2. Regeringen.se [Besökt 2010-10-13 kl.15.56] Tillgänglig: URL:

<http://www.regeringen.se/sb/d/9688/a/90407>

3. Regeringen.se [2010-10-14 kl.11.25] Tillgänglig: URL:

<http://www.regeringen.se/sb/d/9688/a/90385>

### **Svensk författningssamling**

1. Svensk författningssamling. Sfs 1994:137 [online]. 1994. [Besökt 2010-10-14 kl.11.51]

Tillgänglig: URL: <http://www.notisum.se/rnp/SLS/fakta/a9940137.htm>

2. Svensk författningssamling. Sfs 2006:177 [online]. 2006. [Besökt 2010-10-14 kl.12.13]

Tillgänglig: URL: <http://www.notisum.se/rnp/sls/sfs/20060177.pdf>

3. Svensk författningssamling. Sfs 2001:435 [online]. 2001. [Besökt 2010-10-14 kl.13.57]

Tillgänglig: URL: <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20010453.htm>

### **Socialstyrelsen**

1. Socialstyrelsen.se [Besökt 2010-10-14 kl.16.58] Tillgänglig: URL:

<http://www.socialstyrelsen.se/barnochfamilj/barnsomfarilla/ensamkommande>

### **Sveriges kommuner och landsting**

1. skl.se [Besökt 2010-11-11 kl.10.27] Tillgänglig: URL:

[http://www.skl.se/web/Ensamkommande\\_barn.aspx](http://www.skl.se/web/Ensamkommande_barn.aspx)

## Länsstyrelsen

1. lansstyrelsen.se [Besökt 2010-11-11 kl.10.49] Tillgänglig: URL:

[http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Integration/Mottagning+och\\_etablering\\_av\\_nyanlanda/](http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Integration/Mottagning+och_etablering_av_nyanlanda/)

2. lansstyrelsen.se [Besökt 2010-12-07 kl.14.46] Tillgänglig: URL:

[http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Integration/Mottagning+och\\_etablering\\_av\\_nyanlanda/ROK/](http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Integration/Mottagning+och_etablering_av_nyanlanda/ROK/)

3. lansstyrelsen.se [Besökt 2010-12-07 kl.14.32] Tillgänglig: URL:

<http://www.lansstyrelsen.se/skane/amnen/Integration/partnerskapskane/>

## Lexikon

[http://lexin.nada.kth.se/lexin/#searchinfo=both,swe\\_swe,ansvar](http://lexin.nada.kth.se/lexin/#searchinfo=both,swe_swe,ansvar;); 22 november 2010, kl. 12.10

## Muntliga källor

Malmö stad, 29 oktober 2010

Skånes kommuner och landsting, 2 november 2010

Region Skåne, 3 november 2010

Transitboende, 3 november 2010

Migrationsverket, 4 november 2010

Socialstyrelsen, 8 november 2010

Länsstyrelsen, 12 november 2010

# Bilaga 1

---

## Intervjuunderlag

Det finns en del tidigare forskning som berör området som vi arbetar med. Bland annat har Leena Andersson och Kenneth Karlsson, år 2009, i samarbete med Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting samt Europeiska flyktingfonden, utfört en kartläggning över samverkansprocessen under projektnamnet ”*Ensamkommande barn och ungdomar - ett gemensamt ansvar*”. Lisa Blom har vid Karolinska Institutet genomfört en kartläggning av de upplevda möjligheter och hinder som finns i samverkansprocessen. Nedanstående punktlister tar upp de möjligheter och utmaningar som kartlagts i de båda efterforskningarna, samt vilka förbättringsförslag som konkretiserats i dessa.

### Upplevda möjligheter med samverkan

En del respondenter anser att:

- alla tar stort ansvar för barnen
- samverkan kan höja kunskapen om, och förståelsen för, varandras arbetsområden och verksamheter. Genom dessa kontakter ser man möjligheter att kunna lösa problem gemensamt och sträva mot ett gemensamt mål och därigenom nå längre.
- det tillsynes verkar finnas en omfattande positiv syn på lagen om gemensamt ansvar för mottagandet av de ensamkommande barnen och ungdomarna som kom år 2006 samt vad det kan innebära för framtiden
- samverkan kan leda till högre kunskap och utveckling genom kunskaps-, idé- och erfarenhetsutbyte.

### Upplevda utmaningar med samverkan

En del anser att det finns:

- en del bristfälliga förutsättningar i samverkan, samt brist på uppföljning och kunskap
- otydligheter i ansvarsfördelningen och uppgifter
- oklarheter hur lagar ska användas på operativ nivå
- en ökad risk att något hamnar mellan stolarna då samverkan är komplex med många aktörer
- brister i ansvaret kring efterforskningen av barnens föräldrar samt vad efterforskning innebär

- kommuner som behöver bättre kunskap och resurser för att hantera särskilda behov
- utmaningar i befintliga lagar och avsaknad av en del lagar
- ojämn kvalitet på gode män

### **Förbättringsförslag för samverkan**

En del anser att samverkansprocessen skulle hjälpas av:

- klarare riktlinjer från politiker skulle kunna bidra till en större samverkan
- Introduktionsutbildning, handböcker och nationella riktlinjer för kommunerna så att de får bättre kunskap och resurser för att hantera särskilda behov.
- samverkan på handläggarnivå mellan representanter från Migrationsverket och kommunerna
- mer strukturerat arbete mellan myndigheter, exempelvis ett samarbetssystem där innehåll, roller och ansvar är tydliga.
- tydligare riktlinjer för ansvar och genomförande
- att Socialtjänsten håller i utredning och biståndshantering kring barnen
- att Migrationsverket administrerar den statliga ersättningen

*Vi har som önskan att Ni inför intervjun reflekterar kring ovanstående punkter samt försöker ta ställning till dessa.*

Med vänliga hälsningar

Cathleen Bengtzén och Rebecka Broman

Malmö högskola

## Bilaga 2

---

### Intervjuguide

- Vad är er position inom... och vad innebär er roll?
  - Vad har Ni för utbildning och erfarenheter och finns det något Ni känner att Ni saknar?
- Vilka är de andra aktörerna inom samverkansprocessen?
  - Hur ser samverkansprocessen ut?
  - Finns det något Ni skulle vilja förbättra i er samarbetet/samverkansprocessen och i så fall vad?
  - Om ja; vad skulle Ni vilja göra för att förbättra det och hur skulle Ni genomföra det?
- Anser Ni att samverkansprocessen påverkas av mängden aktörer som samverkar?
  - Finns det fall som hamnar mellan stolarna och vad beror detta på?
  - Hur hanteras dessa eventuella fall?
- Kan Ni beskriva ett ”typiskt” fall?
- Vad är Ert mål med samverkan?
  - Vad är de gemensamma målen med samverkan och hur arbetar Ni för att nå dessa mål?
  - Känns det som att Ni arbetar mot samma mål?
- Vilka påverkansmöjligheter har Ni i samverkansprocessen?
  - Har Ni kontinuerliga uppföljningar och vilka aktörer är inblandade i dessa?
  - Hur implementeras eventuella förändringar i processen?
- Vilka upplevda möjligheter anser Ni finns i samverkan?
  - Vilken är den främsta möjligheten?
  - Hur hanterar Ni dessa möjligheter för att utnyttja dem på optimalt sätt?
- Vilka upplevda utmaningar anser Ni finns i samverkan?
  - Vilken är den främsta utmaningen?
  - Hur hanterar Ni dessa utmaningar?
  - Hur går Ni tillväga för att underlätta utmaningarna?