Research Report on
Childhood and the Study of Children

2012:5

# Förebyggande föräldrastöd och tvärsektoriell samverkan

Disa Bergnéhr

LINKÖPINGS UNIVERSITET

Tema Barn

# Förebyggande föräldrastöd och tvärsektoriell samverkan

Disa Bergnéhr

Tema Barn
Forskningsrapport 2012:5
Linköping 2012

© Tema Barn, Tema, Linköpings universitet 2012
Grafisk form: Tomas Hägg, LiU-Tryck
Tryck: LiU-Tryck
Distribution: Tema Barn, Tema, Linköpings universitet

Tema Barn bedriver tvärvetenskaplig tematisk forskning om barn, barndom och familj, historiskt och i samtiden. Barns aktörskap och barnperspektiv är av centralt intresse, liksom barndomens förändrade innebörder över tid och rum.

Denna rapportserie startades 2012 och presenterar forskning från tema Barn.

Rapporten och dess bilagor finns tillgänglig på
http://www.tema.liu.se/tema-b/publikationer?l=sv

Adress:
Tema Barn
Linköpings universitet
581 83 LINKÖPING
www.tema.liu.se/tema-b

# Innehåll

Sammanfattning ..... 10
Inledning ..... 12
Bakgrund ..... 13
Syfte och frågeställningar ..... 14
Samverkan, samordning och samarbete ..... 15
Samverkan – en nödvändig utmaning ..... 16
Samverkan som projekt ..... 18
Material ..... 18
Analytiska utgångspunkter ..... 19
Beslut att samverka – men vad händer sen? ..... 20
Samverka – varför och hur? ..... 21
Förebyggande föräldrastöd – vems uppdrag? ..... 24
Förebyggande föräldrastöd – vad är det? ..... 27
Föräldrastöd i samverkan – vad har hänt, till nytta för föräldrarna? ..... 30
Avslutande diskussion ..... 33
Referenser ..... 36
Summary ..... 40

# Sammanfattning

Under 2009 och 2010 tilldelade Socialdepartementet genom Statens folkhälsoinstitut medel för utveckling och forskning av generellt, förebyggande föräldrastöd. Uddevalla kommun fick i samarbete med närliggande kommuner och Uppsala och Linköpings universitet medel att bedriva projektet *Föräldrastöd i samverkan Uddevalla – Fyrbodal 2009-2011: Från politiska vilja till nytta hos brukarna*. Ett av målen med projektet var att stärka samverkan mellan Uddevalla kommuns förvaltningar, i arbetet med att erbjuda föräldrar stöd. Föreliggande rapport redogör för hur det målet uppnåtts. I rapporten granskas operationaliseringen av ett handlingsprogram, samverkan, sätt att beskriva förvaltningarnas uppdrag att bedriva förebyggande föräldrastöd, sätt att definiera förebyggande föräldrastöd samt vilka föräldrastödjande aktiviteter som strävan efter ökad samverkan resulterat i. Resultaten kan sammanfattas likt följande:

- Kommunens strategiska plan för 2007-2010 och handlingsprogram för föräldrastöd förespråkar ökad samverkan mellan kommunala förvaltningar kring föräldrastödjande insatser. För tjänstemän och politiker – de som ska operationalisera samverkan – har det dock inte varit helt tydligt varför ökad samverkan behövs och hur samverkansarbetet ska se ut.
- Förhandlingar om vilken eller vilka förvaltningar som har ansvaret att bedriva förebyggande föräldrastöd har påverkat samverkan och motivationen att samverka. Det finns olika sätt att betrakta en förvaltnings uppdrag. I denna studie framställs barn- och utbildningsförvaltningen, 'skolan', återkommande som bäst lämpad att bedriva förebyggande föräldrastöd, förutom av 'skolan' själv, som gör visst motstånd.
- Sättet att beskriva förvaltningarnas uppdrag hänger samman med hur förebyggande föräldrastöd definieras. Förebyggande föräldrastöd kopplas ofta samman med befintliga verksamheter, som förskola, öppen förskola, skola, och mödra- och barnhälsovård. Men förebyggande föräldrastöd har ingen given definition, vilket kan påverka samverkan negativt – vad ska vi samverka om?
- Målet att förstärka samverkan har trots hinder, genom projektet, resulterat i bl. a. ökat kunskapsutbyte, förslag på samverkansfunktioner, föräldrastöd som prioriterat område i kommunens strategiska plan och styrkort, och samfinansiering av öppen föräldrarådgivning.

# Inledning

Den statliga utredningen *Föräldrastöd – en vinst för alla: Nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap* (SOU 2008:131), publicerades i slutet av 2008. Utredningen, eller som titeln antyder den nationella strategin, uppmuntrar kommuner att tillsammans med andra aktörer, som till exempel landsting och ideella organisationer, bedriva och utveckla förebyggande föräldrastödjande aktiviteter, för att främja barns och föräldrars hälsa. I utredningen definieras föräldrastöd som ”ett brett utbud av insatser som föräldrar erbjuds ta del av och som syftar till att främja barns hälsa och psykosociala utveckling” (s. 45). Enligt föräldrastödsutredningen behöver föräldrar stöd för att ”det främjar en positiv utveckling hos barn”; ”föräldrar efterfrågar det”; och ”det ger positiva effekter på samhällsekonomin” (s. 23). Stödet som erbjuds ska leda till att föräldrar får fördjupade kunskaper om barns behov och rättigheter, kontakt och gemenskap med andra föräldrar och att de känner sig stärkta och trygga i sin föräldraroll (se t ex s. 45-46). Ett generellt föräldrastöd är ett förebyggande eller hälsofrämjande stöd som erbjuds samtliga föräldrar eller större grupper av föräldrar. Välfärdsstatens stöd till föräldrar, som barnbidrag, subventionerad förskola, avgiftsfri mödra- och barnhälsovård, och samarbetssamtal vid separation är generella insatser, men förebyggande föräldrastöd kan ta många olika former, som t ex rådgivning, öppen förskola, föreläsningar, kurser, m.m.

Sommaren 2009 utlyste regeringen genom Socialdepartementet och Statens folkhälsoinstitut medel som kommuner och lärosäten tillsammans kunde söka. Avsikten var att utveckla det förebyggande föräldrastödet i kommunerna, att forska på och utvärdera insatserna samt att stärka samarbetet mellan olika aktörer kring dessa insatser. Uddevalla kommun skrev en ansökan och projektplan med omgivande kommuner och forskare från Uppsala och Linköpings universitet: *Föräldrastöd i samverkan Uddevalla – Fyrbodal 2009-2011: Från politiska vilja till nytta hos brukarna*. Statens folkhälsoinstitut beviljade medel för projektåren 2010-2011. Projektplanen består av nio delprojekt[1]. Ett av dessa, Delprojekt 1, har haft syftet att stärka samverkan mellan förvaltningar i Uddevalla kommun (Reviderad projektplan 2009-12-11). Föreliggande rapport belyser det arbetet. Särskilt fokus i rapporten är den inomkommunala samverkan under projektettiden 2010-2011. Men Uddevalla kommun initierade ökad

[1] I rapporten använder jag ibland ’föräldrastödsprojektet’, som ett begrepp för projektet i sin helhet.

samverkan i kommunen kring förebyggande föräldrastöd redan 2007. Det arbetet fortgick parallellt med och delvis inom ramen för projektet. I följande avsnitt ges därför en beskrivning av samverkansarbetet som föregick projektet.

## Bakgrund

I kommunvalet hösten 2006 valdes en ny politisk majoritet i Uddevalla kommun. Den nya majoriteten beslutade att göra vissa organisatoriska förändringar inom den kommunala förvaltningen. Beredningsgrupper bildades, med uppgift att belysa särskilda politikområden. Grupperna tillsattes med representanter från olika nämnder och partier, med en strävan att skapa en gemensamt överenskommen politik kring respektive område. Ett av de prioriterade områdena var barn, familj och föräldraskap och den så kallade Familjeberedningen bildades. Familjeberedningen sammansattes med politiker från barn- och utbildningsnämnden, kultur- och fritidsnämnden och socialnämnden. Sekreterare för gruppen blev en sakkunnig tjänsteman från kommunens utvecklingsavdelning. Familjeberedningen fick en mindre budget för mandatperioden, medel som användes till arvoden, studiebesök och kompetenshöjande aktiviteter de första åren, och från hösten 2008 även till att anordna föreläsningar för allmänheten om barn och föräldraskap.

I samband med att beredningsgrupperna bildades beslutade kommunstyrelsen om en strategisk plan för mandatperioden 2007-2010. Ett av målen i den strategiska planen var att ta fram ett handlingsprogram för generella föräldrastödjande insatser, för att utveckla kommunens stöd till föräldrar med barn 0-18 år. Ansvariga blev kommunledningskontoret tillsammans med barn- och utbildnings-, social- och kultur- och fritidsnämnderna, med Familjeberedningen som styrgrupp. En tjänsteman fick uppgiften att utforma ett förslag till handlingsprogram, och en kartläggning initierades av pågående och utifrån behov utvecklingsbara insatser inom respektive berörd förvaltning. Våren 2009 tog kommunstyrelsen beslut om ett tvärsektoriellt handlingsprogram för kommunens generella, förebyggande föräldrastöd, med kartläggningen av de tre förvaltningarnas verksamheter som underlag och med inspiration från den nationella strategin för föräldrastöd (KS/2009:133). Handlingsprogrammet ger förslag på vad Uddevalla kommun bör utveckla, sett till det generella föräldrastödet. Programmet föreslår att:

> en ökad samverkan kring föräldrastöd etableras. Samverkansformer och nätverk inom den kommunala organisationen behöver skapas mellan de tre ingående förvaltningarna så att föräldrastödsresurserna i kommunen samordnas (s. 5). För detta arbete behövs en samordnande funktion som kan utveckla och driva föräldrastödsarbetet vidare i kommunen (s. 7).

Kort efter det att kommunstyrelsen tagit beslut om handlingsprogrammet utlyste Statens folkhälsoinstitut möjligheten att söka projektmedel. I Uddevalla kommuns ansökan knöts vissa delprojekt till specifika forskningsfrågor. Ett övergripande mål med projektet i sin helhet var att stärka samverkan inom kommunen, mellan olika kommuner, och mellan kommuner och andra aktörer (Reviderad projektplan 2009-12-11). Föreliggande rapport presenterar forskningsresultaten av det som i ansökan kallas 'Delprojekt 1, Tvärsektoriell samordning och samverkan'. Här är det den inomkommunala tvärsektoriella samverkan som granskas.

## Syfte och frågeställningar

Syftet med denna studie har varit att utforska inomkommunal, tvärsektoriell samverkan om förebyggande föräldrastöd, mellan olika kommunala förvaltningar i Uddevalla kommun. Följande frågor har stått i fokus:

- Hur har modellen med det nämndövergripande handlingsprogrammet fungerat för att stärka den tvärsektoriella samverkan om förebyggande föräldrastöd?
- Vad har drivit arbetet framåt och vilka hinder har uppstått?
- Vad har det politiska beslutet om ökad samverkan resulterat i för aktiviteter och verksamheter?

Frågorna utforskas genom en granskning av olika sorters material som samlats in under 2010-2011: dokument, anteckningar från deltagande observation, och intervjuer.

Men vad är samverkan? Och vad säger tidigare studier om hinder och förutsättningar för samverkan? Detta presenteras i följande avsnitt. Vidare ges en kort redogörelse av materialet som studien bygger på och hur analysen gått till väga. Efter detta följer resultatdelen. Rapporten avslutas med en avslutande diskussion.

## Samverkan, samordning och samarbete

Samverkansbegreppet har ingen entydig definition utan används på flera olika sätt. Danermark (2004), till exempel, har en bred syn på samverkan. Han definierar samverkan som: ”att två eller fler personer *interagerar* om *något* i ett specifikt *syfte*” inom eller mellan organisationer med ofta flera huvudmän inblandade (s. 17, kursivering i original). Syftet med att interagera är att utbyta något, till exempel information, kunskap och/eller resurser. Detta syfte kan vara formaliserat och uttalat eller mer informellt och implicit. Resultatet av interaktionen – av samverkan – påverkas av om det är formellt eller informellt organiserat. I Danermarks definition blir det tydligt att samverkan handlar om *mänskliga* möten och samarbeten. Detta, anser jag, är viktigt att komma ihåg. Det är vanligt att samverkan refereras till som något som görs (eller inte görs) av och mellan organisationer, men, som citatet av Danermark ovan betonar, det är människorna som gör samverkan, och det är människor som gör organisationer.

Begreppet samverkan kan även definieras mer specifikt. Axelsson och Bihari Axelsson (2007) använder, liksom många andra forskare, *integration* som det övergripande begreppet för att belysa samproducerade och samorganiserade verksamheter/tjänster mellan olika aktörer i välfärdssystemet (se även t ex Löfström 2010b). Integreringen av verksamheter kan ske vertikalt och/eller horisontellt i en organisation, det vill säga, integreringen initieras och styrs enligt en hierarkisk modell – vertikal integrering – eller integreringen blir till genom medarbetarnas initiativ, till exempel i form av nätverk mellan människor från olika verksamheter – horisontellt integrering. Axelsson och Bihari Axelsson menar att *samverkan*, till skillnad från *samordning* och *samarbete*, ”är en mer komplex integrationsform, där det samtidigt finns en hög grad av både vertikal och horisontell integrering. Denna typ av integration bygger på en hierarkisk *samordning* som kombineras med frivilligt nätverks*samarbete*” (s. 14, min kursivering). Det betyder att *samverkan* består av aktiviteter som är *samordnade*, det vill säga, beslutade högt uppe i organisationen, aktiviteter som genomförs operativt genom olika former av *samarbeten*. *Samarbete* karaktäriseras av horisontell integrering, som nätverk och grupper med företrädare för olika aktörer. I *samverkan* ingår således integrationsformerna samordning och samarbete; beslut om samordning har tagits och får genomslag på olika nivåer i organisationen (Axelsson och Bihari Axelsson 2007). Det är dessa definitioner

av samordning, samarbete och samverkan som används i föreliggande rapport.

## Samverkan – en nödvändig utmaning

I takt med välfärdsstatens utbyggnad under 1900-talet ökade professionaliseringen och specialiseringen av tjänster som organiserades av stat och kommun (se t ex Sandin och Halldén 2003). De organisatoriska gränsdragningarna som karaktäriserar svensk förvaltning och den ökade kunskapsfördelningen mellan olika professioner medverkade både till det växande behovet av samverkan och till svårigheterna att åstadkomma detta (Danermark och Kullberg 1999; Löfström 2010b). I dag ser vi liknande verksamheter som organiseras av olika huvudmän och utgår från olika lagar. Socialtjänsten, till exempel, arbetar både förebyggande och riktat mot föräldrar och barn. Landstinget likaså, genom t ex barnhälsovården och barn- och ungdomspsykiatri. Inom skolans område finner vi skolhälsovården som gör utredningar om särskilda behov men också bedriver förebyggande och hälsofrämjade arbete. Det är personer med olika professioner – exempelvis socionomer, pedagoger, medicinare och psykologer – som möter barn och föräldrar och varandra, i och genom de olika organisationerna. Det är verksamheter som bedrivs utifrån olika lagar och riktlinjer med delvis liknande men också skilda uppdragsbeskrivningar.

Redan i mitten av 1900-talet rekommenderade den dåvarande kungen kommunerna att stärka samverkan mellan olika aktörer som arbetade med barn och föräldrar (Skolverket 2010). Svenska myndigheter har lagstadgade skyldigheter att samverka kring barn som far illa eller riskerar att fara illa (Socialstyrelsen 2009), men samverkan kring förebyggande arbete, som generellt föräldrastöd, är inte lika reglerat. Samverkan har kommit att bli ett frekvent förekommande begrepp, som kopplas till ord som effektivitet och hög kvalitet, när välfärdsorganisationer som sjukvård, socialtjänst och skola diskuteras (Danermark och Kullberg 1999; Hjern 2007; Huxham och Venger 2005). Det är i dag vanligt att statliga och kommunala aktörer arbetar tillsammans för att uppnå olika mål och uppdrag. Barnahus och familjecentraler är exempel på samverkan mellan kommun och landsting; samverkan mellan socialtjänst, skola och landsting kring barn och ungdomar som far illa eller riskerar att fara illa är ett annat (Skolverket 2010; Statens folkhälsoinstitut 2010).

Betoningen på vikten att samverka återfinns i den nationella strategin för föräldrastöd som utkom i slutet av 2008 (SOU 2008:131). Den nationella strategin rekommenderar kommunerna att stärka de förebyggande, föräldrastödjande insatserna och samverkan kring dessa, men det är upp till kommunala beslutsfattare att ta ställning till om och hur det ska göras. När samverkan diskuteras i den nationella strategin lyfts samverkan med andra aktörer, som ideella organisationer och näringsliv, upp som betydelsefullt. Samverkan inom det svenska välfärdsystemet har i huvudsak varit interorganisatorisk, interprofessionell och intersektionell, vilket betyder att olika huvudmän, olika professionella grupper och verksamheter med olika lagar, riktlinjer och förutsättningar möts. Axelsson och Bihari Axelsson menar att: ”Intersektoriell samverkan är den mest komplexa formen av samverkan, eftersom den samtidigt omfattar både en interorganisatorisk och en interprofessionell samverkan” (2007, s. 12). De lägger till att samverkansarbetet riskerar att kompliceras ytterligare när aktörer från den privata och/eller ideella sektorn ingår. Det är en sådan svår och utmanande samverkan som den nationella strategin för föräldrastöd (SOU 2008:131) föreslår, och som Uddevalla kommun tillsammans med närliggande kommuner och andra aktörer, i projektplanen, har avsett genomföra. I föreliggande forskningsstudie är det dock, som tidigare nämnts, den inomkommunala tvärsektoriella samverkan som granskas.

Huxham och Venger (2005), med många års erfarenhet av forskning om samverkan inom och mellan organisationer, lyfter fram flera hinder som även svensk forskning visar på. Hinder kan vara olika synsätt på vad samverkan är och bör vara; olika förutsättningar att samverka; olika uppdrag, reglerade i lagar och föreskrifter, som påverkar synsätt och förutsättningar; och olika resurser (personal, kompetenser, tid, ekonomi) (Hjern 2007; Hultberg, Lönnroth och Allebeck 2003; Löfström 2010a; Norman och Axelsson 2007). Huxham och Venger säger att: ”making collaboration work effectively is highly resource-consuming and often painful. (...) the argument is that unless potential for real collaborative advantage is clear, it is generally best, *if there is a choice*, to avoid collaboration” (s. 80, kursivering i original). Det är självklart relevant att fråga sig om och hur samverkan behövs och huruvida det alls är effektivt i det aktuella fallet. Men i många fall är samverkan av stor betydelse för att säkerställa god kvalitet på de välfärdstjänster som barn och föräldrar erbjuds och möter (Axelsson och Bihari Axelsson 2007; Danermark 2004; Skolverket 2010; Utbildningsdepartementet 2009).

## Samverkan som projekt

Samverkansarbete bedrivs ofta i formen av projekt. Olika regelsystem och förutsättningar försvårar människors möjlighet att samverka, och i försöken att åtgärda detta skapas särskilda projekt. Ett projekt har fördelen att det verkar relativt oberoende ledningsstrukturer och lokala styrdokument, men på grund av detta uppstår ofta problem med förankring och implementering i ordinarie verksamhet; det som sker under projektettiden riskerar att upphöra när projektet tar slut. Samverkan genom projekt innebär även att det ofta fattas mandat för reell förändring (Johansson, Löfström och Ohlsson 2007). En svensk studie av att utveckla samverkan genom projekt drar följande slutsats:

> Collaboration projects test and develop various forms of collaboration and increase the collaboration between the local authorities. The increased integration between various authorities, however, tends to remain within the project and does not extend beyond it. The integration ends when the projects are finished. (Löfström 2010b, s. 151)

Löfström menar att projekt kan åstadkomma ökad samverkan, men att det ofta upphör i och med att projektet avslutas. Intressant i föreliggande studie har därför varit att granska hur samverkan utvecklats och bedrivits under projektåren 2010-2011 samt beslut och diskussioner om hur samverkan ska se ut efter projektet.[2]

## Material

Materialet som föreliggande studie bygger på är A) dokument, B) individuella intervjuer med politiker och tjänstemän, och C) forskarens anteckningar från möten och samtal.

A). Dokumenten består av lokala styrdokument, som strategiplaner, handlingsprogram och projektplan, och av mötesprotokoll, verksamhetsberättelser, beslutsunderlag och minnesanteckningar. Handlingar med relevans för studiens syfte har granskats från 2007 till och med december 2011.

B). Elva individuella intervjuer med politiker och tjänstemän genomfördes i mitten av 2010. Personerna som intervjuades hade på något sätt arbetat eller arbetade med att utveckla samverkan av föräldra-

[2] En magisteruppsats i Socialt arbete har påbörjats under vårterminen 2012, med syfte att studera implementeringen av projektresultaten i ordinarie verksamhet efter projektets slut.

stödjande insatser. Förutom projektledaren intervjuades fyra politiker från berörda nämnder och sex tjänstemän varav två hade chefsbefattningar, tre hade utredartjänster och en arbetade operativt mot barn och föräldrar. Intervjuerna var av öppen karaktär med ett fåtal frågor kring generellt föräldrastöd, samverkan kring detta, och potentiella hinder och möjligheter för inomkommunal samverkan inom området. Intervjuerna pågick mellan 1-1,5 timme; de bandades, transkriberades och har avidentifierats. För att minska möjligheten att i texten identifiera personen bakom det som sägs görs endast åtskillnad på politiker och tjänstemän. Specifik befattning, ålder eller kön återges således inte.

C). Under 2010 och 2011 fördes anteckningar från möten: styrgruppsmöten, projektmöten, konferenser och andra relevanta möten, samt från samtal/möten med projektledaren. Sammanlagt har anteckningar förts från fyra styrgruppsmöten där i huvudsak politiker och projektledaren deltagit, från fyra lokala konferenser/större möten med både politiker och tjänstemän samt från sex mindre möten med tjänstemän.

## Analytiska utgångspunkter

Denna rapport granskar en kommuns arbete med att förstärka den tvärsektoriella samverkan kring förebyggande föräldrastödjande verksamhet. Genom att följa ett fall under en viss tid kan utfallet av olika beslut och processen bakom beslut och utfall studeras (Burawoy 1998; Huxham och Vangen 2005). Utgångspunkten är att varje fall är unikt, vilket betyder att resultat aldrig är helt överförbara från ett sammanhang till ett annat. Men viktiga erfarenheter kan vara till stor nytta också för andra. Hammersley och Gomm (2000) menar att det centrala för forskaren som bedriver fallstudier är att utförligt studera och beskriva fallet, med alla de aspekter som på olika sätt kan påverka den process som granskas. De säger att: "... what is required of case study researchers is not that they provide generalizations but rather that they describe the case they have studied properly: in a way that captures its unique features" (2000, s. 7-8; se även Stake 2000). Fördelarna med att följa ett fall på nära håll under en längre tid är många. Intervjuer och dokument har givit betydelsefull information för föreliggande studie, men väsentliga delar av materialet har samlats in genom kontinuerliga kontakter med personer som arbetat inom projektet, på telefon och e-post men framförallt genom att närvara på möten och sammankomster av olika slag. Detta material kompletterar bilden och analyserna som görs.

Materialet har samlats in under 2010 och 2011. Analyserna har gjorts kontinuerligt men utvecklats under tiden projektet har följts och mer material samlats in. Med stöd av kritisk diskursanalys (Fairclough 1995/2010) har analysen av materialet bestått i att tematisera innehållet och att jämföra de olika typerna av material. Vad står i styrdokumenten och i övriga handlingar? Vad säger de intervjuade? Vilka diskussioner och uttalanden sker vid möten? Och vilka praktiska, operationaliserade konsekvenser får beslut och förhandlingar? Framkommer några skillnader i det som sägs i dokument, intervjuer och vid möten, och vad kan eventuella skillnader innebära för det praktiska, föräldrastödjande arbetet som sker genom samverkan? Dessa frågor har styrt det analytiska arbetet. Resultaten av analyserna har under arbetets gång jämförts med tidigare forskning om samverkan (se ovan), i linje med hur kvalitativ forskning ofta bedrivs, som en kontinuerligt pågående process där erfarenheter av tidigare forskning/teori jämförs med analyser av materialet som samlas in (Ulin, Robinson & Tolley 2005).

## Beslut att samverka – men vad händer sen?

Enligt definitionen av samverkan som används här bygger samverkan på beslut om *samordning*, tagna av högt ställda beslutsfattare inom berörda organisationen/verksamheter och på *samarbete* mellan människor som operationaliserar besluten (Axelsson och Bihari Axelsson 2007). Samverkan kan operationaliseras genom nätverk, där kunskap och information sprids mellan tjänstemän som arbetar på olika förvaltningar men mot samma grupp (t ex barn och föräldrar), eller det kan vara samfinansierade verksamheter där olika professionella grupper arbetar tillsammans (t ex familjecentraler). Men det räcker inte med att beslut tas för att samverkan ska ske. De som ska operationalisera besluten, ute i verksamheterna, är centrala för förankring och tillämpning. Förutom att få information om och förutsättningar för att göra det som har beslutats, måste de uppleva besluten som relevanta och genomförbara, för att en lyckad förankring ska åstadkommas (Guldbrandsson 2007).

Våren 2009 tog Uddevalla kommuns kommunstyrelse beslut om handlingsprogrammet för kommunens generella, förebyggande föräldrastöd. Det var socialnämnden/förvaltningen, barn- och utbildningsnämnden/förvaltningen och kultur och fritidsnämnden/förvaltningen som, i den strategiska planen 2007-2010, tillsammans med kommunledningskontoret fått uppdraget att ta fram ett handlings-

program.[3] Den så kallade Familjeberedningen, som bestod av politiker från de tre nämnderna, blev ansvarig styrgrupp för handlingsprogrammet. Tjänstemän på kommunens utvecklingsavdelning arbetade fram förslaget, med stöd i respektive förvaltnings kartläggning av föräldrastödjande verksamhet. Föräldrastödet hade varit på agendan några år, genom bland annat tjänstemän på utvecklingsavdelningen som informerat politikerna om folkhälsoinstitutets rapporter och förslag på utvecklingsområden. Som bilaga i handlingsprogrammet låg respektive förvaltnings kartläggning av deras om bilaga i handlingsprogrammet låg respektive förvaltnings kartläggning av deras föräldrastödjande verksamheter och möjliga utvecklingsområden. Handlingsprogrammet föreslår att samverkan stärks a) genom politisk enighet i de beslut som tas om behov och prioriteringar; b) genom att utvidga samordning av insatser mellan nämnder, förvaltningar och andra aktörer; c) genom att arbeta för att förankra handlingsprogrammet; samt d) genom att få till stånd en samordningsfunktion för föräldrastödet. Kort efter beslut om handlingsprogrammet påbörjades arbetet med projektansökan till Statens folkhälsoinstitut. Medel beviljades. Projektets övergripande mål var att implementera handlingsprogrammets förslag att stärka den tvärsektoriella samverkan om förebyggande föräldrastöd mellan olika kommunala förvaltningar, mellan kommuner och mellan kommun och andra aktörer. Projektledaren för Delprojekt 1 fick uppgiften att ta fram ett förslag på en samordnande funktion för föräldrastödet, en funktion som skulle bidra till ökad tvärsektoriell samverkan mellan de tre nämnderna.

## Samverka – varför och hur?

Denna rapport avser, bland annat, att svara på frågan hur modellen med ett nämndövergripande handlingsprogram har fungerat för att stärka den tvärsektoriella samverkan om förebyggande föräldrastöd. När projektarbetet tog sin början i Uddevalla kommun, under våren 2010, var handlingsprogrammets förslag att förstärka den tvärsektoriella samverkan mellan de tre förvaltningarna inte förankrad. För politikerna i nämnderna och tjänstemännen på förvaltningarna var handlingsprogrammet inte allmänt känt, och för de som kände till det stod mycket kring handlingsprogrammet oklart. Handlingsprogrammet föreslår ökad tvärsektoriell samverkan, men hur? Och varför? Konkreta mål saknades. Ett uttalat mål var att få till stånd en

[3] Varför just dessa tre nämnder/förvaltningar uppmanades arbeta tillsammans om det förebyggande föräldrastödet är oklart. Kanske berodde det på att de som tog beslutet, när de strategiska planen skrevs 2006/2007, definierade förebyggande föräldrastöd som något som berörde i huvudsak dessa nämnder.

så kallad samordningsfunktion för föräldrastödet, men oklarheten har bestått – samverka, men om vad, och till vilka ändamål? En politiker beskriver projektplanen (som bygger på handlingsprogrammet) som flummig och otydlig (intervju 5). En tjänsteman säger följande om den samverkan som handlingsprogrammet och projektet avser stärka:

> Det var en uppstartsprocess därför att man hade kanske inte tänkt så konkret inom varje förvaltning exakt hur man skulle iscensätta det här handlingsprogrammet och det fanns inte heller något samtänk mellan förvaltningarna inom kommunen. (...) Varje förvaltning har ju tagit fram sin handlingsplan själv utifrån sin egen verksamhets mål och resurser. Men det var begränsat tycker jag med diskussion eller förståelse för hur man skulle kunna jobba ihop över förvaltningsgränser, där såg vi en stor brist, och det var ju därför som vi har drivit det här med att projektet ska bygga på ett samordningstänk mellan förvaltningarna. (Tjänsteman, intervju 10)

Tjänstemannen pratar om att förvaltningarna inte diskuterat hur deras föräldrastödjande verksamheter kan samordnas i högre grad, det vill säga, hur förvaltningarna kan samverka om föräldrastödjande insatser. Men det framkommer under intervjuerna att tjänstemännen på de tre berörda förvaltningarna – de som fått påbudet att samverka – inte tycks ha fått något konkret uppdrag att föra sådana diskussioner. Kartläggningar gjordes av pågående föräldrastödjande aktiviteter, och utvecklingsbara sådana, på respektive förvaltning, men förvaltningarna fick inget uppdrag att föreslå sätt att samverka om föräldrastödet. Handlingsprogrammet togs fram av tjänstemän på kommunens utvecklingsavdelning, men var relativt osynligt för tjänstemännen på de tre berörda förvaltningarna. En tjänsteman beskriver programmet som tandlöst, som ”bara ett papper” (intervju 4).

Projektledarens uppgift för Delprojekt 1 var att ta fram ett förslag på en samordningsfunktion. Förslaget skulle arbetas fram tillsammans med tjänstemän från de olika förvaltningar, i en så kallad tjänstemannagrupp. En avsikt med dessa möten var att stärka samverkan och förankra tanken om en gemensam samordningsfunktion, hos tjänstemännen. Tjänstemannagruppen fick dock omformeras under våren 2011, eftersom mötesdeltagandet varit mycket lågt och vissa av de kallade tjänstemännen inte ansett sig ha möjlighet att utanför ordinarie arbetsuppgifter delta i utvecklingsarbetet. En fungerande grupp kom därför inte till stånd förrän våren 2011, ett år efter

projektets start. Det mest grundläggande, en gemensam motivation till att mötas för att prata om kommande samarbete och samordning, fanns således inte till en början. Ingen tid fanns avsatt till samverkansmöten, vare sig i handlingsprogram eller projektplan, vilket med stor sannolikhet påverkade motivation och närvaro negativt. ”Väldigt mycket i det här projektet hänger på den goda viljan (...) och det är ju mardrömmen, för man kan inte ställa ett enda krav på någon” (intervju 11), säger en av de intervjuade tjänstemännen. Tjänstemannen menar att denna brist på reglering hindrar möjligheten att åstadkomma tvärsektoriell samverkan och medverkar till synen på samverkan som något som blir till på sidan om, om det finns tid. De som beslutar måste vara beredda att betala för samverkan, att skapa resurserna som krävs, menar tjänstemannen.

Genom att tjänstemannagruppen omformerades under 2011 tyckts dock motivationen att närvara och engagemanget ha ökat. Träffarna påbörjades våren 2011 och resulterade i ett förslag på en samordningsfunktion med huvudsakligt syfte att informera om och samordna förebyggande föräldrastödsinsatser mellan förvaltningarna. Förslag på samordningsfunktion lades fram till projektets styrgrupp, Familjeberedningen, hösten 2011. Inget beslut har dock tagits i och med projektets avslut om att föra förslaget vidare till kommunstyrelsen, det organ under vilket Familjeberedningen/styrgruppen för projektet verkar. Materialet som samlats in för föreliggande studie ger intrycket av att politikerna i Familjeberedningen framför allt har intresse för att skapa en samordnad (och sannolikt samfinansierad) funktion riktad mot föräldrar, en så kallad En dörr in – en lotsfunktion via webb eller telefon där föräldrar får information och vid behov kan hänvisas vidare. Inget förslag har dock tagits fram om hur och av vem/vilka den funktionen ska organiseras och finansieras. Enligt Familjeberedningens verksamhetsberättelse för 2011, kommer frågan att fortsätta diskuteras under 2012.

I Uddevalla kommun finns rutiner, och tid avsatt, för politiker, chefer och tjänstemän att träffas mellan och inom förvaltningarna, för att diskutera frågor och potentiella lösningar tillsammans. Men att arbeta tillsammans, mot gemensamma mål, är en ständig utmaning i kommunal förvaltning som bygger på sektorsavgränsade verksamheter – på så kallade stuprörsorganisation. En politiker beskriver dilemmat med samverkan på följande sätt:

> Att samverka är ett dilemma i sig alltså. Var och en som suttit med en egen nämndsbudget vet ju hur generös man är i de tiderna, att blicka utanför sitt eget revir. (...) Om jag

> nu har idéer så är det inte alltid de är realiserbara. Till syende och sist är det ju pengarna som gäller. (Politiker, intervju 1)

Politikerns uttalande återspeglar resonemangen i intervjuer och samtal som helhet. Det handlar om prioriteringar och det handlar om att bevaka sina egna områden. Kommunal organisation är inte optimalt uppbyggd för långsiktiga, tvärsektoriella samarbeten (Löfgren 2010a).

### Förebyggande föräldrastöd – vems uppdrag?

Lagar och riktlinjer styr den kommunala verksamheten, bland annat genom att definiera uppdrag och verksamhetsområden. Den statliga utredningen *Föräldrastöd – en vinst för alla* (SOU 2008:131) är inget styrande dokument. Utredningen *rekommenderar* kommunerna att arbeta förebyggande med generellt föräldrastöd, samt att öka tvärsektoriell samverkan. Förebyggande och hälsofrämjade arbete rekommenderas även av Världshälsoorganisationen, Förebyggande och hälsofrämjade arbete rekommenderas även av Världshälsoorganisationen, med stöd i forskning. Individen och nationen gynnas av generella, förebyggande insatser (Tellnes 2009), och svensk välfärdspolitik är uppbyggd kring generellt stöd till föräldrar, till exempel barnbidrag, avgiftsfri mödra- och barnhälsovård, skolmåltider och subventionerad barnomsorg. Men vem är ansvarig för det icke lagstadgade förebyggande föräldrastödet i kommunerna? Och hur ska det prioriteras? Kommunal verksamhet bygger på ständiga förhandlingar om hur resurserna ska användas (Carlsson 2010; Wörlén 2010). I Uddevalla kommun tog kommunstyrelsen beslut om att barn- och utbildnings-, kultur- och fritids-, och socialförvaltningen tillsammans med kommunledningskontoret skulle ansvara för att ta fram ett handlingsprogram om förebyggande föräldrastöd, och i handlingsprogrammet och projektplanen föreslås en ökad tvärsektoriell samverkan. Men hur definieras förvaltningarnas uppdrag och förutsättningar för att samverka om förebyggande föräldrastöd?

I intervjuer och under möten framkommer en bild av tre förvaltningar vars uppdrag och motivation att samverka om föräldrastöd skiljer sig. Liknande beskrivningar framkommer av olika personer och vid olika tillfällen. Följande citat speglar ett återkommande sätt att resonera:

> Socialtjänsten har vetat vad föräldrastöd är, de har förstått språket (...). För barn- och utbildning har det inte varit så självklart, där har vi haft mycket diskussioner. (...) Politiken där har varit helt på banan men förvaltningen har inte fattat

> vad politiken vill och har varit självbestämmande. Kultur och fritid, där har man nog varit lite mer vilse i 'vad är vår roll i föräldrastöd'. (...) Där har jag mer förståelse för att de tycker det är lite svårare att begripa, 'vad är vår roll i det här?' (...), för det är inte naturligt i deras verksamhet på samma sätt medan det för barn- och utbildning borde vara ganska naturligt. (Tjänsteman, intervju 3)

I detta citat ser vi hur socialförvaltningen tillskrivs engagemang och intresse för föräldrastödsfrågor, främst för att förvaltningen dagligen bedriver verksamhet inom området. Barn- och utbildningsförvaltningen och skolan generellt beskrivs återkommande som motsträvig och okunnig, men som förvaltningen med störst potential att ta sig an föräldrastödjande insatser. Kultur- och fritidsförvaltningen, å andra sidan, framkommer inte som någon självklar aktör. Förståelsen är större för den motvillighet som den förvaltningen uppvisar. För det är just tjänstemän på kultur- och fritidsförvaltningen som har visat minst intresse av att medverka i projektet, under 2010-2011, och där okunskapen om både handlingsprogram och projektplan framträder som störst. Kultur och fritidsförvaltningen har, under projekttidens gång, ställt sig frågande till att bedriva föräldrastöd i annan tappning än i rådande verksamhet, som biblioteksverksamhet för barn och föräldrar och stöd till föreningsverksamhet av olika slag. Föräldrastöd, i andra former, har inte uppfattats ligga inom nämndens/förvaltningens uppdrag. Det har varit svårt för projektledare och styrgrupp att motivera den nämnden/förvaltningen till att utveckla föräldrastödjande insatser och intensifiera samverkan kring detta. Brist på tid och resurser samt val att prioritera annat har också lyfts fram som orsaker till det uttalade motståndet.

Representanter för barn- och utbildningsförvaltningen har under projektåren engagerat sig i samma mån som de från socialförvaltningen, och visat vilja att utveckla förebyggande föräldrastöd och att arbeta tillsammans. Men 'skolan' beskrivs i flera intervjuer och under möten som en organisation som i allmänhet är emot att utveckla föräldrastödet. Följande är ett exempel:

> Jag tror inte skolan ser det som sin primära roll att jobba med föräldrastödsarbete. Sen är det många i personalen som inte är utbildad i, inte har kunskap om hur man möter familjer, relationer. Det upplever man ofta som en jobbig del i yrket, 'jag är här för att undervisa men jag är inte här för att ta hand om Pelle som är stökig'. (Politiker, intervju 9)

I detta citat likställs 'skolan' med 'lärarna', vilket är vanligt förekommande i materialet. Elevhälsa och skolbarnomsorg, till exempel, och professionerna knutna till dessa verksamheter, kopplas inte samman med 'skolan' i dessa resonemang, vilket är olyckligt, då professionerna som arbetar i dessa verksamheter, inom skolans ram, kan tyckas särdeles lämpade för att arbeta med föräldrar och barn på andra sätt än lärarna. I en intervju görs dock detta. Tjänstemannen säger:

> Skolan har ju en tradition att tycka att man i skolan bara ska jobba med undervisning, men vi tycker att skolans uppdrag är större än så (...) men nu när man skulle dra ner på pengar så var det ju inga lärare som fick gå utan det var bara kringpersonal. (Tjänsteman, intervju 4)

Denna person resonerar på liknande sätt som politikern i citatet innan – att skolan som organisation främst ser till uppdraget att lära ut ämneskunskaper och inte kopplar samman det uppdraget med hälsofrämjande, förebyggande arbete, som föräldrastöd. Men till skillnad från materialet i stort, likställer tjänstemannen inte skolan med lärarna, utan hänvisar också till andra professioner. Tjänstemannen tar ett konkret exempel – besparingarna som ett par år tidigare ålades barn- och utbildningsförvaltningen i Uddevalla kommun. Besparingskraven lades till stor del på stödenheten – "det var bara kringpersonal som fick gå", säger tjänstemannen – vilket, enligt denna, tyder på att det är lärarna, och deras uppdrag, som prioriteras, snarare än specialpedagoger och annan resurspersonal. En fråga som tjänstemän och politiker har ställts inför under och genom föräldrastödsprojektet, är: Vad är skolans uppdrag och hur ska det prioriteras i tider med budgetåtstramningar och omorganisering?

Socialförvaltningen beskrivs i materialet som förvaltningen med kunskap om och vana vid att arbeta med barn och föräldrar. I ramverk och lagstiftning är dock socialförvaltningens huvudsakliga uppgift att bedriva riktade insatser, även om den i Uddevalla kommun ansvarar för visst förebyggande arbete som kan definieras som föräldrastöd, som öppna förskolor och fältassistenter. Om tid och resurser ska avsättas till mer förebyggande insatser inom socialförvaltningen behöver omprioriteringar göras, och vilka insatser ska då tilldelas mindre resurser alternativt avvecklas? Frågor, eller dilemman, likt dessa återkommer i intervjuer och på möten.

Kan samverkan om förebyggande föräldrastöd utvecklas mellan de tre förvaltningarna? Svar på frågan utifrån denna studie är: ja, sam-

verkan mellan tjänstemän och förvaltningar, men det blir betydligt svårare om det gäller att ta fram nya verksamheter som erbjuder förebyggande föräldrastöd i annan tappning än sådan som kommunen redan erbjuder, om inte extra resurser tillsätts. Samverkan mellan verksamheter och förvaltningar pågår i ordinarie verksamhet, till exempel mellan socialtjänst och skola, mellan socialtjänst, skola och landsting, och mellan socialtjänst och verksamheter initierade och/-eller stöttade av fritidsförvaltningen. Det samarbetet definieras inte alltid som ett samarbete kring generellt föräldrastöd, men det är insatser med mål att gynna barn och föräldrar. Sammantaget tycks den relevanta frågan för förvaltningarna bli: Vad ska (och kan) vi samverka (ytterligare) om? Och är det möjligt att utveckla föräldrastödjande insatser och samverka ytterligare i tider med stora budgetåtstramningar?

## Förebyggande föräldrastöd – vad är det?

I föregående avsnitt har jag påvisat att det på förvaltningarna funnits oklarheter kring samverkansarbetet och uppdraget att bedriva föräldrastödjande insatser, trots det beslutade handlingsprogrammet och projektplanen. Det har varit oklarheter kring varför samverkan behövs, hur det ska gå till men också om vad som ska samverkas om. Vad är förebyggande föräldrastöd? Förebyggande föräldrastöd är ett relativt oklart begrepp som är möjligt att definiera och tolka på flera sätt. Detta kan ha påverkat motivationen att samverka negativt. Frågan som uppstår blir: Vad ska förvaltningarna samverka om?

Wörléns (2010) enkätstudie med politiker från sex svenska medelstora kommuner visar att många politiker har begränsade kunskaper om de verksamheter de ska besluta om. Detta kan medföra att politikerna får svårt att göra avväganden gällande beslut och prioriteringar. Föreliggande studie tyder på att detta varit fallet också i den granskade kommunen. Kunskap om föräldrastödjande verksamhet i kommunen och vad generellt föräldrastöd är och kan vara, är av stor betydelse för diskussioner och beslut. Sådan kunskap har dock saknats, framförallt hos politikerna, det vill säga, de som ska fatta beslut. Det framkommer i intervjuer och under möten. När Familjeberedningen bildades, 2007, och följande år, gjorde gruppen studiebesök och deltog på konferenser för att vidga sina kunskaper om generellt föräldrastöd. Genom detta, och diskussionerna som fördes, fick gruppen gemensamma kunskaper att utgå från. Men redan de första åren byttes flera personer ut. Efter valet 2010, mitt under föräldrastödsprojektet, tillkom fem nya politiker i Familjeberedningen och andra slutade. En för beredningen gemensam grund för

diskussioner om förebyggande föräldrastöd kom därför att saknas under längre perioder, liksom kunskap om handlingsprogrammet och projektet. En politiker uttrycker det som att kunskap är en färskvara, vilken ständigt behöver förnyas. Avsaknaden av kunskap om föräldrastödsområdet och brist på gemensam nämnare har hindrat förankringen av projektet, menar politikern: ”vi behöver kunskap för att veta hur vi kan angripa problemen” (intervju 9). I intervjun framhåller politikerna vikten att utifrån kunskaper föra värdegrundsdiskussion och diskutera etiska dilemman med föräldrastöd. Vi behöver återkommande diskutera vem som har rätt och tar sig rätten att säga vad föräldrar behöver, och vi behöver fråga oss vem som tar barnets perspektiv – vem ställer sig på barnens sida?, säger politikern. En tjänsteman (intervju 3) resonerar på liknande sätt, och beskriver föräldrastöd som ett svårt område, eftersom det kräver mycket diskussioner kring vad det är och vad det bör vara. Ska vi lägga oss i vad föräldrarna gör? Behöver föräldrar stöd? Säger vi att föräldrar inte duger, genom att erbjuda stöd? Detta är frågor som återkommande behöver diskuteras, menar både tjänstemannen och politikern, vilket kräver kunskap och tid.

Familjeberedningen är styrgrupp för föräldrastödsprojektet och ansvarig för handlingsprogrammet. Genom projektets delprojekt har olika föräldrastödjande insatser identifierats och bedrivits, till exempel öppen rådgivning, föreläsningar, och föreningsaktiviteter. Men hur definieras förebyggande föräldrastöd i intervjuer, under möten och i de beslut som tas? Vanligt förekommande är att referera till befintliga verksamheter som riktar sig till barn och föräldrar, som förskola, skola, mödra- och barnhälsovård. Följande citat är ett exempel:

> Intervjuare: Vad är bra stöd för dig? Generellt stöd? Har du tänkt någonting kring det?
>
> Tjänsteman: till föräldrar?
>
> Intervjuare: ja till föräldrar och barn
>
> Tjänsteman: ja då säger jag en förskola, en skola som fungerar, där barnet trivs och där föräldrarna trivs, det är det bästa stödet en förälder kan få, för jag tror verkligen på det, för det är så basic. (Intervju 6)

Skolan och förskolan, och även mödra- och barnhälsovården och befintlig förebyggande verksamhet inom socialtjänsten lyfts igen och

igen i materialet, som verksamheter där föräldrastöd bedrivs alternativt kan utvecklas. Det lyser även igenom i handlingsprogrammets förslag på samverkan, där föreningslivet också kommer in. Men oklarheten över vad förebyggande föräldrastöd konkret kan och bör vara, i ett samverkansarbete, tycks delvis kvarstå, sett utifrån diskussioner på möten och de beslut som tagits. En tjänsteman, i en intervju, försöker dock konkretisera samverkan, i samband med att personen definierar generellt föräldrastöd:

> Intervjuare: Hur har ni tänkt kring generella insatser?
>
> Tjänsteman: Tanken har ju varit att vi ska bli bättre på att samverka mellan förvaltningarna. Vi ser ju i dag att vi gör bra saker men vi vill knyta ihop det på ett sätt som skulle kunna göra det ännu bättre. (...) Jag tänker kanske så enkla saker som att barn- och utbildning, där finns stor potential men man arbetar inte idag riktigt så mycket mot föräldrar (...) och då tänker jag att man skulle kunna ta tillvara socialtjänstens resurser i barn- och utbildnings arbete, skapa samverkan där i mellan, rätt anspråkslöst men som jag tror skulle vara väldigt bra. (Intervju 8)

Tjänstemannen gör som många andra, knyter föräldrastöd till befintliga verksamheter som skola och socialtjänst. Potentialen att bedriva föräldrastöd inom skolan betonas i resonemanget – skolan är den primära arenan för sådant stöd – och samverkan består i att socialtjänsten – förvaltningen med kunskap om stöd, barn och föräldrar – bistår skolan i det utvecklingsarbetet. Tjänstemannens förslag framstår som enkelt och görbart, men under projektet gång framträder skilda fokus på vad tvärsektoriell inomkommunal samverkan om föräldrastöd ska vara, mellan politiker och tjänstemän. Det är en fråga om prioriteringar och resurser – vad som kan göras inom ordinarie verksamhet, och vad som kan göras med utökade resurser, resurser som dock är svåra att få. Och det är en fråga om hur samverkan och föräldrastöd definieras. Familjeberedningen, den politiska styrgruppen för projekt och handlingsprogram, har drivit en samordningsfunktion riktad mot föräldrar, en så kallad En dörr in. Den samordningsfunktionen bygger nödvändigtvis inte på samverkan i form av samordning och samarbete. Centralt är att kommunens föräldrar, genom en webbplats och/eller genom telefon kan få information om det stöd som kommunen erbjuder samt råd om

vilken sorts stöd som kan vara lämplig utifrån föräldrarns behov och önskemål. Inget förslag om hur en sådan funktion kan organiseras eller finansieras finns i skrivandets stund (mars 2012). Förslaget som tagits fram av tjänstemän och projektledare i Delprojekt 1, och föredragits för Familjeberedningen, är en samordningsfunktion i form av en tjänst där personen arbetar för att operationalisera samverkan om föräldrastöd mellan förvaltningarna. Uppgiften skulle, bland annat, bli att organisera nätverk och att koordinera information mellan och sprida kunskap till förvaltningarna, men också att ansvara för kommunens information om föräldrastöd till föräldrar. Något beslut utifrån förslaget har, i skrivandet stund, inte tagits. Även denna funktion är beroende av att resurser tillsätts. Det är möjligt att delar av det som funktionen föreslår kan bedrivas inom ordinarie verksamhet – samverkan ”rätt anspråkslöst”, som en av de citerade tjänstemännen säger. Men om detta diskuteras och förverkligas kan bara framtiden utvisa.

### Föräldrastöd i samverkan – vad har hänt, till nytta för föräldrarna?

Arbetet med att utveckla den inomkommunala samverkan under projektåren 2010-2011 har inte varit friktionsfritt. Handlingsprogrammets förslag om ökad samverkan kring förebyggande föräldrastöd var inte förankrat på förvaltningarna. Varför samverkan behövde stärkas, hur det skulle gå till, och vad som skulle samverkas (ytterligare) om, var inte tydligt. Ett resultat av Delprojekt 1, som tidigare redogjorts för, är förslaget på en tvärsektoriell samordningsfunktion för föräldrastöd, med syfte att stärka samverkan om föräldrastöd mellan förvaltningarna. Inget beslut har tagits. Samtidigt har Familjeberedningen återkommande fört diskussionen om det de kallar En dörr in – en samordningsfunktion riktad till kommunens föräldrar –, dock utan att något konkret förslag har lagts fram.

Föräldrastödsprojektet i allmänhet men Delprojekt 1 i synnerhet har resulterat i möten mellan tjänstemän från olika förvaltningar, och mellan tjänstemän och Familjeberedningens (och nämndernas) politiker. Dessa möten har medfört till att sätta föräldrastöd på agendan och att förmedla kunskap och erfarenheter inom området. Möten av sådan art är av stor betydelse för att sätta fokus på ett område, för att sprida kunskap, och för att lägga grund för eventuell samverkan av verksamheter.

Familjeberedningen har under åren som föregick projektet samt under 2010-2012 anordnat föreläsningar riktade till föräldrar samt en föräldramässa med föreläsning och information om verksamheter för

barn och föräldrar. Det är ett konkret resultat av Uddevalla kommuns satsning på förebyggande föräldrastöd och Familjeberedningens arbete, som kommit kommunens föräldrar till gagn. Det kan också betraktas som resultatet av samverkan, då Familjeberedningen är en grupp bestående av politiker från tre nämnder, barn- och utbildnings-, kultur- och fritids- och socialnämnden, som med tjänstemän från kommunledningskontoret organiserat och anordnat dessa aktiviteter.

Föräldrastödsprojektet, med de möten mellan tjänstemän och tjänstemän och politiker inom Uddevalla kommun som det genererat, har även resulterat i ett beslut om samfinansiering av öppen rådgivning till föräldrar. Öppen rådgivning, eller föräldrarådgivningen, var ett av delprojekten i föräldrastödsprojektet. Projektet gick ut på att föräldrar utan kostnad och utan att bli journalförda erbjöds individuella samtal med en professionell föräldrarådgivare. Efterfrågan på tjänsten var stor (se Slutrapport Uddevalla kommun). Under hösten 2011 verkade det dock som att tjänsten skulle komma att läggas ner, i och med slutet på projektet. Socialförvaltningen, inom vilken tjänsten varit placerad, meddelade att inga resurser fanns till fortsatt finansiering. Att tjänsten varit mycket lyckad stod klar, men ett sparbeting på 30 miljoner gav inget utrymme för en fortsättning. Under ett möte med Familjeberedningens politiker och tjänstemän från förvaltningarna, i oktober 2011, framförde tjänstemän från barn- och utbildningsförvaltningen erfarenheten att den öppna rådgivningen verkat avlastande för skolan. Skolan, det vill säga lärare, stödenhet och skolhälsovård, kunde hänvisa föräldrar med önskan att prata med en professionell till den öppna rådgivningen, vilket varit positivt för föräldrar, skola och relationen hem och skola. De positiva effekterna av föräldrarådgivningen på skolans verksamhet var tydliga, menade tjänstemännen. Med denna information blev politikerna på mötet mycket angelägna om att försöka bevara tjänsten öppen rådgivning, som en del i ordinarie verksamhet. Efter diskussioner gav Familjeberedningen några tjänstemän i uppgift att förankra och lägga fram ett förslag på samfinansiering mellan barn- och utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen och hälsopolitiska rådet. Hälsopolitiska rådet är en inom kommunen tvärsektoriell grupp med budget och mandat att stödja valda verksamheter. Förslaget lades fram och beviljades, och en fortsättning för föräldrarådgivningen var garanterad för 2012. Det är ett lyckat exempel på vad tvärsektoriella möten, diskussioner och engagemang kan resultera i.

Projektledaren för föräldrastödsprojektet har under hela projekttiden arbetat för att föra upp frågan vad som händer efter projektet, det vill

säga, hur det som görs inom projektet ska implementeras och få en fortsättning i befintlig verksamhet. Något som förts fram av projektledare, av andra tjänstemän och av politiker, är att föräldrastöd, för att även fortsättningsvis prioriteras, behöver stå med i strategiplaner och styrkort. Efter visst motstånd lyckades också detta. Förebyggande föräldrastöd skrivs fram i Strategisk plan för 2011-2014 och i nämndernas styrkort för kommande budgetår. I den strategiska planen står föräldrastöd uttalat som enskild punkt och strategi: ”Vi ska se föräldrarna som det bästa resurs vi har i vårt arbete med barn och unga samt erbjuda föräldrarna stöd i föräldrarollen” (s. 17). Utvecklat, som problemställning, står följande:

> I vårt arbete med barn och unga är det viktigt att vi ser att barnet inte är en isolerad individ utan ingår i en familj. Vi vet också att trygga föräldrar ger trygga barn därför är det viktigt att vi arbetar med tidiga och förebyggande insatser tillsammans med föräldrarna och ser dem som en resurs och inte en motpart. Som förälder kommer man någon gång under barnets uppväxt att möta hinder och problem som man kan behöva hjälp med för att lösa. Ofta har man ett nätverk av vänner och släktingar som kan möta de behoven men ibland kan problemen vara för stora så att man behöver hjälp från skolan eller socialtjänsten. Som förälder skall du mötas av öppenhet, respekt och professionalitet där förvaltningarna samarbetar för barnens och familjens bästa och ger en service där man inte blir skickad hit och dit med risk att ramla mellan stolarna (förvaltningarna) utan blir guidad till det stöd som man behöver och frågar efter. För att nå goda resultat inom skolans område är det viktigt att alla förvaltningar samverkar för barnens bästa tillsammans med föräldrarna. (Strategisk plan 2011-2014, s. 17-18)

I den strategiska planen beskrivs föräldrastöd som en angelägenhet för samtliga förvaltningar, men, som ovanstående citat visar, barn- och utbildningsförvaltningen och socialförvaltningen, ’skola och socialtjänst’, omnämns särskilt. Samverkan mellan förvaltningarna betonas, och Familjeberedningens önskan att få till stånd En dörr in lyser igenom i formuleringen att förvaltningarna ”ger en service där man inte blir skickad hit och dit”. Utifrån den strategiska planens formuleringar är det upp till politiker och tjänstemän på respektive förvaltning att definiera vad det innebär i konkret arbete. Föräldrastödets operationalisering kommer också att tas upp vid presidiemöten, det vill säga, vid möten med högt uppsatta politiker (nämnd-

ordföranden) och cheftjänstemän. Vad som sker vid dessa möten ligger utanför denna studie. Klart är dock att föräldrastöd även fortsättningsvis i Uddevalla kommun är ett prioriterat område – föräldrastödsprojektet har med all sannolikhet medverkat till detta.

## Avslutande diskussion

Kommunstyrelsen i Uddevalla tog i april 2009 beslut om handlingsprogrammet för föräldrastöd. Handlingsprogrammet var framtaget av en tjänsteman på kommunens utvecklingsavdelning, och betonade att samverkan borde stärkas mellan förvaltningarna för att åstadkomma ett fullgott stöd till kommunens föräldrar. Det var barn och utbildnings-, kultur och fritids-, och socialförvaltningen som skulle stärka sin samverkan, men inga konkreta förslag på hur gavs i programmet, och förankringen på förvaltningarna brast. Syftet med projektet *Föräldrastöd i samverkan* var, bland annat, att stärka samverkan mellan de tre förvaltningarna, utifrån handlingsprogrammets förslag, vilket innebar samma dilemma: förslaget om samverkan var inte förankrat, och det var oklart hur, varför och om vad samverkan skulle bedrivas. En målsättning med projektet var att genom möten och diskussioner konkretisera dessa frågor. Det tycks dock som att otydligheten påverkade motivationen att träffas – förslaget att samverka var för ospecifikt, och blev än mer diffust av att innebörden av förebyggande föräldrastöd inte stod klar. Samverka? Varför, hur och om vad? Löfström (2010a, s. 24) skriver att: "Förutsättningarna för organisering av samverkan är (...) att det finns någon att samverka med och något att samverka om". I föreliggande studie tyder mycket på att motståndet som funnits bottnar i oklarheter kring innebörden av förebyggande föräldrastöd och hur det passar in i verksamheternas uppdragsbeskrivningar. Tvärsektoriell samverkan är svårt, även om målen är tydliga (se t ex Huxham och Venger 2005; Löfström 2010a; Norman och Axelsson 2007). Det blir självklart ännu svårare om målet är oklart.

Ytterligare en aspekt av samverkan om förebyggande föräldrastöd är hur generella, hälsofrämjade insatser prioriteras. Det ger goda effekter på människors hälsa (Tellnes 2009), men det finns grupper med särskilda behov och verksamheter som regleras av lagar och riktlinjer, vilka får och ofta måste ges företräde när resurserna fördelas. Många kommunala förvaltningar åläggs sparkrav. Detta har varit fallet i Uddevalla kommun under den period som granskats. Med krav på nedskärningar minskar sannolikheten att prioritera samverkansarbete, om inte direkta och konkreta besparingar genom detta kan

åstadkommas. Vid förebyggande arbete kan sådana besparingar vara svåra att visa i konkreta siffror och således vara svårare att motivera. Särskilt svårt att motivera blir det i tider när åtstramningar redan drabbar utsatta grupper och riktade insatser.

Vems är uppdraget att bedriva förebyggande föräldrastödjande insatser? I materialet som denna studie grundar sig på lyfts skolan fram som den lämpligaste arenan. Argumentet är att skolan möter alla föräldrar och barn. Det är dock viktigt att komma ihåg att skolan för många barn och föräldrar inte är en neutral plats. Och vad är egentligen skolans uppdrag? Och vilka menar vi med 'skolan'? Är det lärarna som avses, eller är det fritidspedagoger, kuratorer, specialpedagoger eller skolsjuksköterskorna? Skolan, som institution, och personalen som arbetar där, har höga och många krav på sig (Feathersonte och Manby 2006). Det är viktigt att vara realistisk i vad skolans personal kan åstadkomma, och fundera över vilka grupper som bäst gör vad. Som Guldbrandsson (2007) betonar: för att nya arbetssätt ska förankras inom ordinarie organisation krävs ett uttalat behov av de som ska tillämpa arbetssättet, att det är enkelt att tillämpa samt att det är enkelt att anpassa till lokala förutsättningar. Detta gäller även förebyggande föräldrastöd och samverkan.

Tidigare forskning visar att samverkansarbete ofta bedrivs i projektform och är beroende av externa medel (Löfström 2010a). I Uddevalla kommun betonades vikten att stärka samverkan kring förebyggande föräldrastöd flera år innan projektet, genom strategiplanen för 2007-2010 och i handlingsprogrammet för föräldrastöd. Samarbetet mellan förvaltningar, och tjänstemän och politiker, har de senaste åren stärkts generellt. Det finns således rutiner i ordinarie verksamhet för att mötas, diskutera och samarbeta, vilket betyder att befintliga nätverk samt kunskap inom föräldrastödsområdet finns. Projektet har dock med all sannolikhet medfört till att föräldrastöd är ett fortsatt prioriterat område, i kommunens strategiplan för 2011-2014 och styrkort – föräldrastöd är på agendan i det ordinarie arbetet. Projektet har åstadkommit kunskapsspridning och erfarenhetsutbyten, förslag på samverkansfunktion och medfört till medfinansieringen av öppen föräldrarådgivning. Hinder uppkommer när nya arbetssätt ska implementeras i en organisation, konstigt vore annars. Projektarbetet är i många avseenden lyckat.

Verksamheter har ofta olika förutsättningar (styrdokument, personal, ekonomi) vilket gör att en liknande studie av tvärsektoriell samverkan om föräldrastöd i en annan kommun sannolikt skulle ge andra resultat. Resultaten av en viss satsning eller strategi är därför svåra att

förutse. En fallstudie likt denna är inte generaliserbar men kommer, förhoppningsvis, med viktiga lärdomar, för framtida beslut och insatser.

Under studiens gång har delresultat presenterats och diskuterats med kommunala företrädare, projektledaren för utvecklingsarbetet och forskningskollegor. Informationen och erfarenheterna som utbytts i dessa sammanhang har sannolikt påverkat både arbetet inom projektet och forskningsstudien. Till exempel, så gav flera av de tjänstemän och politiker som intervjuades uttryck för att intervjun väckt nya tankar och idéer kring samverkan, och att intervjun i sig gav utrymme att reflektera över det pågående projektet och över det samverkansarbete som bedrevs och planerades (för liknande konklusioner, se Norman & Axelsson 2007). Politiker, tjänstemän, projektledare och forskningskollegor har känt igen sig i resultaten. Det stödjer analyserna som gjorts.

## Referenser


Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2007). Samverkan och folkhälsa – begrepp, teorier och praktisk tillämpning. I Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (red), *Folkhälsa i samverkan – mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur.

Burawoy, M. (1998). The extended case method. *Sociological Theory*, 16(1): 4-33.

Carlsson, Per (2010). Priority setting in health care: Swedish efforts and experiences. *Scandinavian Journal of Public Health*, 38: 561-564.

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

Danermark, B. & Kullberg, C. (1999). *Samverkan: Välfärdsstatens nya arbetsform*. Lund: Studentlitteratur.

Fairclough, N. (1995/2010). *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Second edition. Harlow: Pearson.

Featherstone, B. & Manby, M. (2006). Working with families: messages for policy and practice from an evaluation of a school-based project. *Children & Society*, 20: 30-39.

Guldbrandsson, K. (2007). *Från nyhet till vardagsnytta: om implementeringens mödosamma konst*. Statens folkhälsoinstitut.

Hammersley, M. & Gomm, R. (2000). Introduction. I Gomm, R., Hammersley, M. & Foster, P. (red.), *Case study method: Key issues, key texts.* London: Sage Publications.

Handlingsprogram för föräldrastöd. Rapport Föräldrastöd, KS/2009:133. Uddevalla kommun, kommunledningskontoret. 2009-04-27.

Hjern, B. (2007). Samverkan – inneord eller en utmaning för den svenska modellen. I Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (red), *Folkhälsa i samverkan – mellan professioner, organisationer och samhällssektorer*. Lund: Studentlitteratur.

Hultberg, E.L., Lönnroth, K. & Allebeck, P. (2003). Co-financing as a means to improve collaboration between primary health care, social insurance and social service in Sweden: a qualitative study of collaboration experiences among rehabilitation partners. *Health Policy,* 64(2):143-152.

Huxham, C. & Vangen, S. (2005). *Managing to collaborate: The theory and practice of collaborative advantage*. London: Routledge.

Johansson, S., Löfström, M. & Ohlsson, Ö. (2007). Separation or integration? A dilemma when organizing development projects. *International Journal of Project Management,* 25(5): 457-464.

Löfström, M. (2010a). *Samverkan och gränser: Studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Göteborg: Göteborgs universitet.

Löfström, M. (2010b). Inter-organizational collaboration projects in public sector – a balance between integration and demarcation. *International Journal of Health Planning and Management,* 25(2): 136-155.

Norman, C. & Axelsson, B. (2007). Co-operation as a strategy for provision of welfare services – a study of a rehabilitation project in Sweden. *European Journal of Public Health*, 17(5): 532-536.

Reviderad projektplan. Utvecklingsprojekt "Föräldrastöd i samverkan Uddevalla – Fyrbodal 2009-2011, Från politisk vilja till nytta hos brukarna". Ansökan om bidrag till utveckling av kommunala strategier för föräldrastöd. Uddevalla 2009-12-11.

Sandin, B. och Halldén, G. (2003). *Barnets bästa: en antologi om barndomens innebörder och välfärdens organisering.* Stockholm: Symposion.

Skolverket (2010). *Erfarenheter av samverkan kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm: Skolverket.

Socialstyrelsen (2009). *Skolhälsovårdens metoder för att förebygga psykisk ohälsa: En nationell inventering*. Socialstyrelsen.

SOU 2008:131 (2008). *Föräldrastöd – en vinst för alla: nationell strategi för samhällets stöd och hjälp till föräldrar i deras föräldraskap*. Stockholm.

Stake, R. E. (2000). The case study method in social inquiry. I Gomm, R., Hammersley, M. & Foster, P. (red.), *Case study method: Key issues, key texts.* London: Sage Publications.

Statens folkhälsoinstitut (2010). *Kartläggning av insatser för barn och ungdomar i risksituationer 2010. A 2010: 10.* Statens folkhälso-institut.

Strategisk plan 2007-2010. Uddevalla kommun.

Strategisk plan 2011-2014. Uddevalla kommun.

Tellnes, Gunnar (2009). How can nature and culture promote health? *Scandinavian Journal of Public Health,* 37: 559-561.

Ulin, P. R, Robinson, E. T. & Tolley, E. E. (2005). *Qualitative methods in public health: a field guide for applied research.* San Francisco: Jossey-Bass.

Utbildningsdepartementet (2009). *Kommittédirektiv: Översyn av skolans arbete med utsatta barn, Dir. 2009:80.* Stockholm: Utbildningsdepartementet.

Wörlén, M. (2010). Att prioritera i socialtjänsten – Om kommunalt handlingsutrymme och beslutsfattande. *Socialvetenskaplig tid-skrift*, 1: 28-45.

## Summary

In 2009, the Swedish National Institute of Public Health instigated the development of and research on universal parental support services by funding projects in which local authorities collaborated with universities. The overarching goals were to increase health-promoting services to parents and to increase the integration of services across different actors within the municipality as well as between local authorities and private organizations. The present report investigates efforts to intensify the co-operation of parental support services between The Department of Culture and Leisure (DCL), The Department of Education (DE), and The Department of Social Services (DSS) in a middle-sized Swedish municipality. The study is based on document analyses, notes from meetings and conferences, and interviews with local politicians and civil servants. The data were continuously collected over a two-year period, 2010-2011. The main results are:

- The reasons for developing universal parental support were unclear among many politicians and civil servants, i.e. those who were to implement the ideas, as were the benefits of the departments working together. This, clearly, obstructed achievement of the project goals.

- The vagueness with which the responsibility for offering parent support is regulated in national ordinances affects priority-setting negatively. The question of responsibility has been recurrently negotiated among the local departments – who is responsible?

- In addition, negotiations concerning who is responsible have been affected by the unclear definition of universal parental support. Thus, the questions have been: Who is responsible, and for what? These uncertainties have had a negative impact on efforts to increase co-operation on parental support services.

- Despite obstacles of various kinds, it is important to note that the project has instigated new ways of working with parental support; it has put it on the political agenda, and two of the departments decided to co-finance some services in 2012.

Linköping University

Department of Thematic Studies – Child Studies