

# En boll och en fyrkant

**När civilsamhällets rörlighet möter kommunal struktur i samverkan för en hållbar integration för barn och familjer. Följeforskning av Rädda Barnens projekt Barn i fokus.**

Anne-Charlott Callerstig, Anna-Karin Larsson & Lina Sandström



**Medfinansieras av  
Europeiska unionen**



**Rädda Barnen**

Örebro Studies in Working Papers and Reports Social Work



Anne-Charlott Callerstig, Anna-Karin Larsson och  
Lina Sandström

En boll och en fyrkant. När  
civilsamhällets rörlighet möter  
kommunal struktur i samverkan  
för en hållbar integration av barn  
och familjer

**Följeforskning av Rädda Barnens projekt Barn i fokus**

**Författare:** Anne-Charlott Callerstig, Anna-Karin Larsson och Lina Sandström

**Titel:** En boll och en fyrkant. När civilsamhällets rörlighet möter kommunal struktur i samverkan för en hållbar integration av barn och familjer.

**Utgivare:** Örebro universitet, 2026.  
[www.oru.se/publikationer](http://www.oru.se/publikationer)

**ISBN:** 978-91-89875-33-3 (pdf)

## **Förord**

Denna rapport presenterar resultat från följeforskningen av projektet Barn i fokus som pågått mellan 2023–2025. Rapporten riktar sig till såväl kommunala beslutsfattare, civilsamhällesorganisationer som nationella aktörer inom barnrätts- och integrationsområdet. Syftet är att synliggöra lärdomar, framgångsfaktorer och utmaningar i arbetet med att integrera ett barnrätts- och familjeperspektiv genom samverkan, samt att bidra med forskningsbaserade rekommendationer för fortsatt framtida utformning av samverkansinsatser och mottagandestrukturer med barnets bästa i fokus.

Rapporten inleds med en presentation av projektet Barn i fokus, följeforskningens syfte samt teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Därefter följer resultatdelen, där mervärden, förutsättningar och utmaningar i samverkan analyseras, liksom hur barnrättsperspektivet omsätts i praktiken. Rapporten avslutas med en sammanfattande diskussion, en modell för lokal samverkan samt rekommendationer för fortsatt utveckling. Följeforskningen har genomförts av oss forskare vid Örebro universitet i nära dialog med Rädda Barnens projektledning och styrgrupp samt lokala representanter från Rädda Barnen och de kommuner som deltagit i projektet.

Anne-Charlott Callerstig, Anna-Karin Larsson och Lina Sandström  
Örebro mars 2026

# Innehållsförteckning

<b>Förord .....</b>	<b>3</b>
<b>Sammanfattning .....</b>	<b>6</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>10</b>
<b>2. Syfte och mål .....</b>	<b>12</b>
<b>Avgränsningar .....</b>	<b>12</b>
<b>3. Barnrätt, integration och samverkan i förändring.....</b>	<b>14</b>
<b>Barnrättsperspektiv, ansvarsfördelning och barn i migration .....</b>	<b>14</b>
<b>Integrations- och migrationspolitik i förändring .....</b>	<b>15</b>
<b>Barn och integration .....</b>	<b>17</b>
<b>Samverkan som strategi för att förverkliga barns rättigheter .....</b>	<b>20</b>
<b>4. Samverkan som värdeskapande process: effekter, roller och förutsättningar.....</b>	<b>25</b>
<b>Mervärden från samverkan.....</b>	<b>25</b>
<b>Funktionellt mervärde.....</b>	<b>25</b>
<b>Altruistiskt mervärde .....</b>	<b>26</b>
<b>Emotionellt mervärde .....</b>	<b>27</b>
<b>Socialt mervärde .....</b>	<b>27</b>
<b>Civilsamhällsorganisationer olika roller i samverkan.....</b>	<b>28</b>
<b>Samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet .....</b>	<b>31</b>
<b>5. Metod och genomförande .....</b>	<b>33</b>
<b>En interaktiv forskningsansats .....</b>	<b>33</b>
<b>Datainsamling och analys.....</b>	<b>34</b>
<b>6. Resultat och lärdomar från Barn i fokus.....</b>	<b>38</b>
<b>Mervärdet med samverkan .....</b>	<b>39</b>
<b>Funktionellt mervärde.....</b>	<b>39</b>
<b>Altruistiskt mervärde .....</b>	<b>43</b>
<b>Emotionellt mervärde .....</b>	<b>46</b>
<b>Socialt mervärde .....</b>	<b>49</b>

<b>Förutsättningar och utmaningar för hållbar samverkan .....</b>	<b>53</b>
Projektform, roller och ansvar.....	53
Strukturella och organisatoriska förutsättningar.....	55
Tidsperspektiv och möjligheten till långsiktighet .....	58
Flexibilitet som styrka och hinder.....	60
<b>Barnrättsperspektivet .....</b>	<b>61</b>
Barnrättsperspektivet som kunskapslucka och utvecklingsområde.....	61
Systematik, engagemang och organisatoriska hinder .....	62
Ökad medvetenhet men fortsatt behov av utveckling .....	63
<b>7. Slutdiskussion – mötet mellan en boll och en fyrkant .....</b>	<b>65</b>
Mervärden utifrån samverkan .....	65
Samverkansmottaglighet, samverkanskapacitet och gränsgångare .....	67
Dilemman som utgångspunkt för lärande och utveckling i samverkan .....	70
Hur skapa långsiktighet i ett sammanhang präglad av projektlogik? .....	72
Att mäta samverkan .....	73
Barnrättsperspektivet i projektet.....	74
<b>8. Modell för lokal samverkan .....</b>	<b>76</b>
<b>9. Rekommendationer .....</b>	<b>79</b>
Sammanfattande rekommendationer för fortsatt utveckling av samverkan på lokal nivå.....	79
Styrning, struktur och långsiktighet .....	79
Kunskapsöverföring och relationsbyggande .....	80
Barnrättsperspektiv och jämlikhet .....	80
Uppföljning, lärande och mätning.....	81
<b>10. Referenser.....</b>	<b>82</b>

## Sammanfattning

Denna rapport redovisar resultat från följeforskningen av Rädda Barnens projekt Barn i fokus (2022–2025), som genomförts i samverkan med nio kommuner runt om i Sverige. Målen i Barn i fokus har varit att stärka nyanlända barns välbefinnande, delaktighet och etablering genom 1) ökad lokal samverkan och systematik, 2) tillgång till meningsfull fritid samt 3) kompletterande föräldrastöd.

Följeforskningens syfte har varit att fördjupa kunskapen om hur samverkan mellan civilsamhälle och kommun kan bidra till en mer hållbar och inkluderande integration av nyanlända barn och deras familjer. I rapporten analyseras vilka resultat och mervärden som skapas genom samverkan, vilka organisatoriska och strukturella förutsättningar som påverkar dess genomförande, samt hur barnrättsperspektivet förstås och omsätts i praktiken i samverkansarbetet.

Genom en interaktiv forskningsansats baserad på intervjuer, fallstudier, och gemensamma analysseminarier med projektets aktörer, belyser följeforskningen både samverkans effekter och de faktorer som möjliggör eller försvårar att samverkan etableras som en långsiktig och hållbar process.

### Mervärdet med samverkan

Resultaten visar att samverkan mellan kommunerna och Rädda Barnen skapar flera former av mervärden:

- Funktionellt mervärde, genom mer ändamålsenliga, samordnade och flexibla insatser som når målgruppen snabbare och mer träffsäkert.
- Altruistiskt mervärde, där Rädda Barnens värdegrund och långsiktiga engagemang bidrar till stärkta värderingar såsom demokrati och barnrättigheter och ger ökad legitimitet och gemensam riktning i arbetet.
- Emotionellt mervärde, genom relationellt arbete som stärker tillit, trygghet och barns och föräldrars upplevelse av att bli sedda och bekräftade.

- Socialt mervärde, i form av stärkt delaktighet, nya nätverk och sammanhållning i lokalsamhället.

De mervärden som skapas bygger på att civilsamhällesorganisationer som Rädda Barnen kan verka i rollen som verksamhetsförbättrare, värdebärare, tillitsskapare och samhällsbyggare, och därigenom komplettera kommunens uppdrag och strukturer.

Samtidigt visar resultaten att mervärdena inte är givna, de formas genom ett komplext samspel mellan aktörer med olika logiker, mandat och arbetssätt. Resultaten visar att det är olikheterna mellan aktörerna, det som av deltagarna i projektet beskrivits som mötet mellan ”en boll och en fyrkant”, som skapar förutsättningar för mervärde. Civilsamhällets flexibilitet, relationsskapande arbetssätt och värdegrund kompletterar kommunernas ansvar för likvärdighet, rättssäkerhet, stabilitet och långsiktiga strukturer. Kommunerna bidrar med egna, centrala mervärden som inte kan ersättas av civilsamhället, utan som först i kombination med civilsamhällets särdrag ger full effekt. Denna ömsesidiga komplettering blir ett tydligt incitament för att fortsätta utveckla samverkan eftersom ingen av aktörerna ensam kan uppnå de resultat som tillsammans blir möjliga.

### **Förutsättningar och utmaningar för en hållbar samverkan**

Studien visar att förändringar i migrations- och integrationspolitiken, såsom minskat mottagande, förändrad politik och ökade välfärdsnedskärningar, skapar en mer komplex kontext för lokalt arbete. I detta läge blir civilsamhällets roll både viktigare och mer sårbar, samtidigt som behovet av långsiktigt förankrade samverkansstrukturer ökar. Kontexten är viktig för att förstå förutsättningarna i kommunerna.

Utöver den nationella kontexten skiljer sig förutsättningarna åt i kommunerna. Ett tydligt resultat är att samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet varierar mellan kommunerna. Detta påverkar vilka mervärden som kan realiseras i praktiken vilket är viktigt att beakta. I detta sammanhang visar forskningen vikten av personer som har förtroende i båda systemen och kan översätta perspektiv, skapa relationer och knyta samman kommunens strukturer med civilsamhällets relationsbaserade arbete. Dessa individer som benämns



gränsgångare, fungerade ofta som katalysatorer för både tillit och handlingskraft, men deras centrala roll visar också hur sårbar samverkan blir när den vilar mycket på personer snarare än strukturer. En utmaning som tycks genomgående för både kommuner och Rädda Barnen är projektformen och kortsiktiga finansieringsstrukturer liksom organisatoriska stuprör, personalomsättning och begränsad tid för koordinering.

Det finns även flera återkommande dilemman som uppkommer i den praktiska samverkansprocessen, exempelvis mellan likvärdighet och behovsanpassning i relation till målgruppen eller mellan att skapa nytt och bygga vidare på befintliga strukturer i utvecklingsarbetet. Dessa spänningar är inte problem som kan lösas, utan viktiga utgångspunkter för lärande som uppstår när olika logiker, ansvar och arbetssätt möts. När dilemman hanteras gemensamt blir de en drivkraft för utveckling och mer hållbar samverkan.

### **Barnrättsperspektivet**

Resultaten visar att barnrättsperspektivet utgör ett viktigt utvecklingsområde i det lokala mottagandet av nyanlända barn. Samverkan med Rädda Barnen har bidragit till ökad medvetenhet, kompetens och ett starkare fokus på barns delaktighet, men implementeringen är fortfarande ojämn och ibland personberoende. Kunskapen om barns rättigheter varierar bland både civila aktörer och i kommuner, och då barnrättsperspektivet är svagt integrerat i ordinarie strukturer och arbetssätt, finns utvecklingsbehov för att barn ska kunna ses fullt ut som självständiga rättighetsbärare. Resultaten pekar på ett fortsatt behov av systematik, tydliga ansvarsfördelningar och långsiktig organisatorisk förankring för att barnrättsperspektivet ska få genomslag i praktiken. I en tid då funktionella mervärden ofta är de som betonas som nyttan av samverkan med civilsamhället, visar följeforskningen hur Rädda Barnen bidragit med andra former av mervärden och hur dessa är centrala för att stärka arbetet med en systematisk och effektiv barnrättsintegrering inom offentlig verksamhet. Dessa mervärden, tillsammans med de mer vanligt diskuterade och uppmärksammade funktionella mervärdena, kan skapa synergieffekter viktiga för att

barnrättsperspektivet ska få långsiktigt fäste inom organisationer och bland invånare i lokalsamhällen.

### **Modell och rekommendationer för lokal samverkan**

Rapporten avslutas med en modell för lokal samverkan och ett antal rekommendationer som syftar till att stödja kommuner och civilsamhällsaktörer i att utforma, strukturera och systematiskt följa upp samverkan både mer allmänt och särskilt i förhållande till nyanlända barn och deras familjer. Sammantaget visar följeforskningen att när samverkan bygger på tydliga mandat, gemensamma mål och ömsesidig tillit kan barns rättigheter få ökat få större genomslag i praktiken, mottagandets insatser kan bli mer samordnade och hållbara, och lokala mottagningsstrukturer stärks. Samtidigt understryker resultaten att detta kräver långsiktiga organisatoriska strukturer som sträcker sig bortom projektlogik, samt en tydlig ansvarskedja där barnets bästa utgör en utgångspunkt för gemensam planering, genomförande och uppföljning.

# 1. Inledning

Barns rättigheter har under de senaste decennierna fått ökad uppmärksamhet, inte minst genom att FN:s barnkonvention blev svensk lag 2020. Trots detta visar både forskning och praktik att barns behov och perspektiv ofta kommer i skymundan i arbetet med integration och mottagande av nyanlända.

Projektet Barn i fokus har genomförts under perioden 2022–2025 i syfte att adressera denna utmaning. Genom samverkan med kommuner har projektet lyft fram barnrätts- och familjeperspektivet i det lokala mottagandet.

Denna rapport utgör slutredovisningen av tre års följeforskning som bedrivits parallellt med projektet. Forskningen har haft som målsättning att analysera och fördjupa kunskapen om hur samverkan mellan offentliga aktörer och civilsamhället kan bidra till en mer hållbar och inkluderande integration för barn och deras familjer.

## Om Barn i fokus

Barn i fokus är ett nationellt utvecklingsprojekt som under 2022–2025 drevs av Rädda Barnen i samverkan med nio kommuner runt om i Sverige. Projektet finansierades genom EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond (AMIF) och har involverat cirka 2 800 deltagare. Projektets insatser riktades främst till barn mellan 6 och 12 år och deras föräldrar inom målgruppen tredjelandsmedborgare.

Barn i fokus syfte har varit att skapa bättre förutsättningar för barns välmående, delaktighet och etablering i det svenska samhället genom tre huvudsakliga insatsområden:

- Ökad samverkan, systematik och kompetens hos lokala aktörer
- Tillgång till en meningsfull fritid
- Kompletterande föräldrastöd

Barn i fokus tar sin utgångspunkt i barnkonventionens grundprinciper, med särskild betoning på barns rätt att komma till tals samt att

skyddas och att utvecklas under trygga och jämlika villkor. Projektet syftar även till att utveckla lokala samverkanstrukturer som är långsiktiga och hållbara över tid. Mer om projektet och de aktiviteter som har genomförts finns att läsa hos Rädda Barnen.

### **Om följeforskningen**

Följeforskningen har bedrivits av Anne-Charlott Callerstig, Anna-Karin Larsson och Lina Sandström, samtliga forskare verksamma vid Örebro universitet. Följeforskningen har haft en interaktiv ansats, vilket innebär att den har genomförts i nära samarbete med projektets aktörer. Arbetet har planerats tillsammans, och resultaten har löpande analyserats och diskuterats under genomförandets gång.

Forskningen bygger på flera datakällor: intervjuer, fallstudier och analysseminarier. Särskilt fokus har lagts på att förstå hur samverkan kring barns rättigheter och perspektiv i det lokala mottagandet hantteras av de medverkande aktörerna samt vilka organisatoriska och relationella faktorer som påverkar detta arbete. Ett centralt mål för följeforskningen har varit att bidra till lärande och utveckling under projektets gång. Detta har skett på flera sätt. Dels har styrgrupp och projektledning fått kontinuerlig återkoppling. Dels har flera interaktiva och dialogbaserade analysseminarier genomförts tillsammans med involverade aktörer, där projektets resultat har presenterats och diskuterats.

## 2. Syfte och mål

Syftet med följeforskningen inom projektet Barn i fokus har varit att fördjupa kunskapen om hur samverkan mellan kommuner och civilsamhällets aktörer kan bidra till en mer hållbar och inkluderande integration av nyanlända barn och deras familjer. Med barnrätts- och familjeperspektivet i centrum har forskningen strävat efter att förstå vilka faktorer som möjliggör eller hindrar detta arbete i det lokala mottagandet.

Utgångspunkten för studien har varit den övergripande frågeställningen:

*Vilken effekt har samverkan mellan civilsamhälle och kommun för integration av nyanlända barn och familjer i samhället och hur kan samverkan etableras som en långsiktig och hållbar process?*

För att besvara denna fråga har följeforskningen särskilt fokuserat på:

- Vilka resultat och mervärden som skapas genom samverkan med särskild betoning på barns rättigheter, delaktighet och välbefinnande?
- Vilka förutsättningar och utmaningar som påverkar möjligheten att utveckla hållbara former för samverkan mellan civilsamhälle och kommun?
- Hur barnrättsperspektivet förstås, prioriteras och omsätts i praktiken i samverkan hos både civilsamhälle och kommun?

### **Avgränsningar**

Följeforskningen har avgränsats både tematiskt och metodologiskt för att möjliggöra en fördjupad analys inom ramen för tillgänglig tid och resurser. Fokus har framför allt legat på insatsområde 1 i projektet Barn i fokus, det vill säga målen om ökad samverkan, systematik och kompetens. Även om projektet omfattar flera delar som överlappar och där arbetet bedrivits i samverkan, såsom insatser för en meningsfull fritid och föräldrastöd, har följeforskningen främst koncentrerats på själva samverkansprocessen. Det innebär att studien inte i första

hand analyserar innehållet i de olika insatserna, utan fokuserar på hur samarbetet mellan civilsamhälle och kommun organiseras, utvecklas och påverkar resultatet i dessa olika delar av projektet. Studien har vidare avgränsats till att analysera samverkan mellan kommunala aktörer och civilsamhällesorganisationer, medan statliga myndigheter, andra institutionella nivåer och samverkan med företag endast berörs i begränsad omfattning.

Metodologiskt har ansatsen varit kvalitativ, med intervjuer, fallstudier och analysseminarier som centrala datakällor. Kvantitativa resultat från Barn i fokus egna enkäter har använts som komplement och illustration av resultaten men har inte utgjort underlag för rapportens slutsatser. Forskningen omfattar projektperioden februari 2023 till december 2025, vilket innebär att effekter på längre sikt ligger utanför rapportens ramar. Empiriskt baseras studien på material från samtliga nio deltagande kommuner, där fördjupade fallstudier har genomförts i två av dessa (benämnda kommun 1 och 2) för att möjliggöra en djupare analys av de övergripande resultaten. I de citat vi återger i texten har vi valt att kalla informanterna IP (intervjuperson) samt om de kommer från Rädda Barnen eller arbetar som kommunanställd (kommun).

### 3. Barnrätt, integration och samverkan i förändring

I detta avsnitt presenterar vi den teoretiska och samhällliga kontext som ramar in projektet Barn i fokus och följeforskningen. Vi beskriver centrala perspektiv, tidigare forskning och de förändrade förutsättningar som präglar det lokala mottagandet av nyanlända barn och familjer.

#### Barnrättsperspektiv, ansvarsfördelning och barn i migration

Detta avsnitt ger en historisk och samhälllig kontext till hur ansvar för barn har organiserats i Sverige. För vår följeforskning är detta centralt eftersom både rättsliga förändringar, såsom att barnkonventionen blivit lag (Sveriges riksdag, 2018) och förändringar i socialtjänstlagen (SoL 2025:400), liksom samtida nedskärningar i välfärden har bidragit till att omforma ansvarsfördelningen mellan det offentliga och civilsamhället.

Historiskt kan Sveriges ansvar för barns liv och villkor beskrivas som en resa från filantropins välgörenhetsideal under 1800-talet till en institutionaliserad välfärdsstat under 1900-talet (Ohlander, 1994). Under 2000-talet har en ny hybridform vuxit fram där civilsamhälle åter spelar en framträdande roll, parallellt med offentliga strukturer (Flisbäck et al., 2024). För nyanlända barn innebär detta att ansvarsfördelning mellan stat, kommun och civilsamhälle har omfördelats och omförhandlats vilket har en stor betydelse för hur barns bästa beaktas. Barn och unga har länge behandlats som en homogen grupp i välfärdssystemet, vilket speglade Sveriges relativt homogena befolkning fram till andra delen av 1900-talet (Larsson, 2020). Under 1900-talets senare del blev dock Sverige allt mer mångkulturellt. Invandring, ökad internationell adoption och flyktigmottagande påverkade samhället parallellt med att en ny syn på barn och barndom växte fram. Barns rättigheter fick större fokus och formaliserades genom lagstiftning, exempelvis agaförbudet och införandet av barnkonventionen. Synen på barn gick från att ses som objekt för omsorg till att erkännas som subjekt med egna rättigheter (Sandin & Halldén, 2003).

I forskning och i samhällets insatser har ofta ett *barnperspektiv* varit framträdande, det vill säga att vuxna försöker förstå och beakta barns

behov och erfarenheter, men vanligtvis utifrån vuxnas tolkning av vad som är “bäst för barnet” (Källström & Bruck, 2017). Ett barnrättsperspektiv utgår istället från FN:s konvention om barnets rättigheter och Barnkonventionen. Det innebär att barn betraktas som fullvärdiga rättighetsbärare med rätt till delaktighet, skydd och stöd. I sammanhanget med barn som migrerat till Sverige, däribland nyanlända, blir ett barnrättsperspektiv särskilt betydelsefullt. Barn ska inte enbart betraktas som anhöriga eller migranter, utan som subjekt med egna erfarenheter och rättigheter.

Barnrättsperspektivet stärks ytterligare genom teorier om *childism* (Young-Bruehl, 2012), som ifrågasätter vuxennormativa offentliga strukturer och maktrelationer där barn marginaliseras just för att de är barn. Genom en barnrättslins granskas hur samhällsinstitutioner och policyprocesser kan begränsa barns delaktighet, men också hur barns egna erfarenheter kan lyftas fram i olika sammanhang. Ett barnrättsperspektiv kräver att hela ansvarskedjan, från nationell nivå via kommunal mottagning till civilsamhällets insatser, tydligt respekterar barns rättigheter och att delaktighet inte blir beroende av vilka ideella aktörer som finns på plats. Om civilsamhället blir huvudaktör för barns integration utan tillräcklig koppling till offentliga strukturer riskerar barns rätt till lika stöd och delaktighet att variera kraftigt beroende på geografisk och socioekonomisk kontext.

## **Integrations- och migrationspolitik i förändring**

Barn i fokus bygger på idén att samverkan på lokal nivå kan leda till positiva förändringar för barn och familjer som flytt till Sverige. Samtidigt påverkar den nationella integrations- och migrationspolitiken i allra högsta grad hur kommuner arbetar med lokalt mottagande och etablering. Då detta är ett område där det har skett stora förändringar på senare år, vilket bland annat lett till kraftigt minskat flyktigmottagande, så har det även haft stora konsekvenser för Barn i fokus. Det är därför på sin plats att kort redogöra för dessa förändringar.

Den svenska integrationspolitiken präglas under relativt lång tid av vad som kommit att beskrivas som “mångkulturalism” och de mål som formulerades på 1970-talet (prop. 1975:26) ses ofta som startpunkten för en integrationspolitik som tydligt tog avstånd från



assimilering och i stället betonade mångfald. Den förda politiken har beskrivits som ett ambitiöst försök att kombinera universella rättigheter med kulturell partikularism som i praktiken ofta ledde till ett överbetonande av kulturella skillnader och ett utpekande av "invand-raren" som den "problematiska andre" (Schierup & Ålund, 2021). Integrationsmålen reviderades också på 1990-talet då det förtydligades att integration var en fråga för hela samhället. Integrationspolitiken skulle främja "en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för" (prop. 1997/98:16). Både betoningen av mångfald och ömsesidighet har sedan dess gradvis tonats ner i nationell integrationspolitik. Under 2000-talets första årtionden blev integration mer eller mindre synonymt med arbetsmarknadsintegration, och efter den så kallade flyktingkrisen 2015 har mer nationalistiska strömningar starkt kritiska till mångkulturalism dominerat (Schierup & Ålund, 2021). I den senaste uppdateringen av integrationsmålen syns en tydlig återgång till ensidig anpassning eller assimilering. Vad som eftersträvas är en "kravbaserad" integration där den utrikes födda "anstränger sig för att bli en del av det svenska samhället" (Prop. 2023/24:99).

Den förändrade integrationspolitiken är nära sammankopplat med en förändrad migrationspolitik som kännetecknas av kraftiga åtstramningar. Särskilt gällande människor på flykt är målsättningen att ta emot så få som möjligt, under antagandet att "en minskad asylinvandring skapar bättre förutsättningar för en lyckad integration" (Regeringskansliet, 2026). Den här omsvängningen har lett till ett kraftigt minskat flyktingmottagande i landet i stort och i flertalet av de kommuner som deltagit i Barn i fokus.

Tabell 1: Antal asylsökande inskrivna i migrationsverkets mottagningssystem

2015	2021	2022	2023	2024	2025
181 890	24 490	62 111	55 442	25 919	19 581

Källa: Migrationsverket

Tabell 1 visar antal inskrivna asylsökande i Migrationsverkets mottagningssystem under några utvalda år. Sedan toppen 2015 har trenden varit nedåtgående, bortsett från en tillfällig ökning 2022 på grund av kriget i Ukraina. Antalet kommunmottagna nyanlända med uppehållstillstånd har, som en följd av denna utveckling, också minskat kraftigt. I samtliga nio kommuner som ingick i Barn i fokus har antalet asylsökande och nyanlända minskat under den här tidsperioden, dock i olika utsträckning. I några av kommunerna togs det under 2025 emot endast ett tjugotal individer, medan andra fortfarande hade ett betydande mottagande, som mest närmare 500 personer.

## Barn och integration

Integrationspolitik och integrationspraktiker har ofta präglats av ett vuxenperspektiv, där fokus legat på vuxnas etablering och erfarenheter, medan barns egna erfarenheter och behov riskerar att hamna i bakgrunden. Internationell forskning har visat hur barn i migrations-sammanhang ofta förstås främst som migranter snarare än som barn med egna rättigheter, tvärt emot barnkonventionens intentioner, vilket kan få konsekvenser för hur deras psykiska välbefinnande uppmärksammas och tillgodoses (Bhabha, 2001). I en svensk kontext har samtida forskning konstaterat att den nuvarande migrationspolitiken både är svårförenligt med barnkonventionens grundprinciper, och riskerar att försvåra integrationsarbetet på sikt (Hillén & Sundhall, 2024).

Trots att integration per definition är ett samhällsfenomen snarare än ett individuellt fenomen – det är samhällen, inte individer som är “integrerade” - så har insatser som ämnar främja integration tenderat att fokusera på den nytillkomnas anpassning oavsett integrationspolitisk inriktning. Vad som räknas som lyckad, eller misslyckad, integration

har därför även det mätts på individ- eller gruppnivå (Schinkel, 2018). För vuxna har inte minst arbetsmarknadsdeltagande setts som en markör för lyckad integration (Ager & Strang, 2008; Sandström, 2020). Även om föräldrars arbetsmarknadsdeltagande har positiva effekter även för deras barn, har ett alltför snävt fokus på arbete förstärkt bilden av barn som passiva medföljare snarare än aktiva subjekt med en egen integrationsprocess (White et al., 2011).

När individuella indikatorer på integration för barn eftersöks görs det framförallt i skolans värld. Här visar studier att utrikes födda elever i genomsnitt har lägre måluppfyllelse än svenskfödda elever, men att gruppen är heterogen och att barn som kommit i tidig ålder ofta lyckas väl i skolan trots sämre förutsättningar (Jonsson & Mood, 2023). Skolan har också studerats som en arena för integration där mer relationella aspekter också tas med. För nyanlända barn i skolan uppstår till exempel lätt en målkonflikt: å ena sidan kan särlösningar som förberedelseklasser vara viktiga för att nyanlända ska uppnå kunskapsmål, å andra sidan tenderar de att förstärka känslan av utanförskap hos de nyanlända eleverna (Bunar, 2010). Samtidigt kan insatser som explicit inriktar sig på att ökat utbyte mellan olika grupper riskera att befästa snarare än ifrågasätta indelningen i ”vi” och ”dem”. I skolans värld har till exempel mångfaldsarbete som ämnar lyfta fram barn och ungdomar med utländsk härkomst som kunskapsbärare ofta resulterat i förstärkta känslor av utanförskap och annorlundaskap (Gruber, 2007).

Även förskolan har studerats utifrån ett integrationsperspektiv. De flesta politiska reformer som genomförts på senare år är inriktade på att påverka migrationen snarare än integrationen, ett undantag är dock förslaget att ”öka samhällets kontaktytor i förhållande till små barn”, bland annat genom utökade BVC-kontroller, språkscreening och obligatorisk språkförskola i utsatta områden (Hillén & Sundhall, 2024). En nyligen publicerad avhandling ifrågasätter emellertid hur genomtänkt förslaget är, då närvaro i förskolan inte per automatik leder till bättre integration (Löthman, 2024). Avhandlingens observationsstudier identifierar flera begränsningar i hur förskolor arbetar med integration, främst gällande bristande fokus på språkets betydelse för lärande och kamratlek samt en barncentrerad pedagogik

som i praktiken utgår från majoritetsbarnen. Nyanlända barn riskerar därför att utestängas från undervisning och lek på majoritetsspråket, samtidigt som betoningen på fritt val i leken tenderar att förstärka segregerade kamratgemenskaper (Löthman, 2024).

Civilsamhällets organisationer har också lyfts fram som viktiga arenor för integration (Ydremark, 2022), och olika integrationsprojekt drivs ofta just som samverkansprojekt mellan offentliga aktörer och civilsamhällesorganisationer (Forssell, 2025). Även här har utmaningar identifierats. Ekholms (2019) studie av ”midnattsfotboll” är ett intressant exempel på ett integrationsprojekt i samverkan mellan kommun och civilsamhället. Här blev skilda förväntningar och integrationsideal hinder för samverkan. Från kommunens håll fanns en önskan om att insatserna skulle ”integrera” olika stadsdelar, från civilsamhällets håll var det inte realistiskt att enskilda insatser skulle rå på strukturella problem med boendesegregation. De lade i stället fokus på att barn och unga i utsatta områden skulle få likvärdiga möjligheter till en meningsfull fritid.

Utöver empiriskt grundade studier av den typ som beskrivs ovan har mer kritisk forskning ifrågasatt själva begreppet integration. Schinkel (2018) menar till exempel integrationspolitik grundas på rasistiska idéer om den ”problematiske andres” anpassning till ett homogent och oproblematiskt majoritetssamhälle. Han menar vidare att integrationsforskningen bidragit till individualiseringen och rasifieringen av integrationsproblem på ett olyckligt sätt, bland annat genom att mäta integrationsutfall på individ- eller grupp-nivå. Schinkel (2018) ifrågasätter inte bara begreppet integration, utan även huruvida det är meningsfullt att tala om ”samhällen”. Även utan att ta resonemanget så långt så är det anmärkningsvärt att aspekter som makt och rasism så ofta lämnas utanför diskurser om integration.

Samtidigt visar undersökningar att barns utsatthet för rasism är både omfattande och normaliserad (Barnombudsmannen, 2021). Enligt Barnombudsmannens kartläggning möter barn rasism redan i tidig ålder, genom allt från subtila mikroaggressioner och osynliggörande till verbala trakasserier, hot och fysiskt våld. Skolan framträder som en särskilt utsatt arena, där rasistiska skämt och nedlåtande kommentarer ofta beskrivs som en del av vardagsspråket och där vuxnas

ingripanden många gånger uteblir. Statistiken bekräftar barns vittnesmål: elever med utländsk bakgrund rapporterar betydligt högre nivåer av trakasserier än andra, och enligt Rädda Barnen (2021) har var fjärde elev med utländsk bakgrund utsatts för diskriminering eller trakasserier kopplade till ursprung, språk eller religion. Konsekvenserna är allvarliga. Rasism påverkar barns trygghet, psykiska hälsa och känsla av tillhörighet (Barnombudsmannen, 2021). För många barn fördjupas utsattheten av att vuxna inte ser, agerar eller tar deras erfarenheter på allvar, och Rädda Barnen (2021) visar att barn som sökt stöd ofta inte fått hjälp, vilket gör vuxnas tystnad till ett uttryck för strukturell ojämlikhet.

Ur ett barnrättsperspektiv är det därför centralt att uppmärksamma rasism som en maktordning som placerar rasifierade barn i ett särskilt underläge. Här erbjuder teorier om *childism*, som nämnts ovan, ett viktigt analytiskt verktyg (Adami, 2025). Childism synliggör hur vuxennormer marginaliserar barn, och i kombination med rasism skapas ett dubbelt underläge där barns rättigheter riskerar att urholkas ytterligare.

Sammanfattningsvis är ett centralt mål med följeforskningen att tillämpa ett barnrättsperspektiv för att undersöka hur barns rättigheter till delaktighet, trygghet och utveckling kan främjas i mottagandet och integrationsprocessen. Vår utgångspunkt är att integration är en *relationell* process och att även strukturella aspekter, inte minst rasism, måste tas i beaktande för att det enskilda barnets rätt till delaktighet ska kunna tillgodoses.

## **Samverkan som strategi för att förverkliga barns rättigheter**

Mot bakgrund av de förändrade villkoren för mottagande och de krav som följer av ett barnrättsperspektiv som beskrivits ovan, liksom den särskilda utsattheten hos barn med erfarenhet av flykt, blir frågan om hur olika aktörer tillsammans kan skapa bättre förutsättningar för barn och familjer extra viktig. Samverkan utgör en av projektet Barn i fokus bärande idéer om hur förändring kan åstadkommas i praktiken och civilsamhällets medverkan ses som en nyckel för att stärka barns rättigheter, bygga hållbara samhälleliga strukturer och samla lokala resurser kring gemensamma mål.

Vad innebär då samverkan i praktiken? Utifrån en grundläggande förståelse innebär samverkan helt enkelt ett samarbete mellan människor, något som också lyfts fram i Nationalencyklopedins definition där samverkan beskrivs som ”gemensamt handlande”. Samverkan kan i projektets sammanhang förstås som ett gemensamt handlande där olika aktörer samarbetar över organisatoriska och professionella gränser med barns rättigheter som gemensam utgångspunkt eller som det beskrivs i en myndighetsövergripande strategi för samverkan kring barn och unga att ”någon eller några tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra” (Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen, 2007). Samverkan har sedan lång tid setts som en grundläggande förutsättning för att stärka barns rättigheter och välfärd i Sverige. Redan på 1950-talet betonade staten behovet av samsarbetsorgan i kommunerna och i dag finns både lagstadgad samverkansskyldighet och även tydliga krav utifrån barnkonventionen, särskilt i artikel 4, som ålägger stater att vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra barns rättigheter.

Samtidigt visar forskning att just den lokala nivån, där kommunala verksamheter och civilsamhällets aktörer möter barn i deras vardag, ofta präglas av ett betydande implementeringsgap. För att kunna implementera ett barnrättsperspektiv i den verksamhet som bedrivs, det vill säga genomföra barnrättsintegrering, krävs både förståelse, vilja och motivation samt tillräcklig kunskap hos de aktörer som ska genomföra arbetet (Vedung, 2016). Att integrera ett rättighetsperspektiv handlar inte enbart om att känna till dess principer på en övergripande nivå, utan om att i grunden förstå vad perspektivet innebär, varför det är nödvändigt och hur det ska omsättas i konkret praktik inom den egna verksamheten (Callerstig, 2014).

Enligt tidigare forskning påverkas integreringen av rättighetsperspektiv av flera sammanhängande faktorer. Policyintegrering är i sig ett komplext styrverktyg eftersom det innebär att ett perspektiv eller mål ska införlivas horisontellt i flera olika politik- och verksamhetsområden (Candel, 2017; Sjöo & Callerstig, 2021). Detta är särskilt centralt inom rättighetsområden såsom barnrätt, där bristande tillgång till rättigheter ofta uppstår och förstärks genom att utmaningarna är spridda

över flera samhällsarenor samtidigt. För att integreringen ska fungera krävs både systematik, samordnad implementering och en verksamhetsnära ”översättning” av perspektivet inom exempelvis skola, socialtjänst eller fritidsverksamhet—något som forskningen visat vara avgörande, men samtidigt svårt att uppnå i praktiken (Strid & Callerstig, 2023; Sjöo & Callerstig, 2021). Därtill kännetecknas rättighetsfrågor ofta av en tydligt artikulerad ambition på policy- och retorisk nivå, samtidigt som de mer sällan får tillräcklig prioritet i det praktiska genomförandet. De tenderar att hamna i skuggan av andra mål och påverkas återkommande av begränsade mandat, resursbrist, otydliga styrsignaler och bristande organisatoriskt stöd (Callerstig, 2014).

Ytterligare en utmaning rör de dilemman som uppstår i själva implementeringsprocessen, där aktörer samtidigt måste klargöra *vad* som ska göras och *hur* det ska genomföras (ibid.). Detta innebär att verksamheter behöver kunna identifiera vad som faktiskt utgör exempelvis ett bristande barnrättsperspektiv i praktiken, förstå varför dessa uttryck uppstår och bedöma hur de bör adresseras inom olika politikområden, exempelvis integration. Implementering inom rättighetsområden försvåras ofta av komplexa orsaksamband och av en utbredd brist på kunskap om hur jämlikhet och rättigheter kan omsättas i konkret verksamhetsutveckling. Den innovativa dimension som Schofield (2004) lyfter fram, där problemformuleringar och mål översetts till faktiskt handlande, blir därför särskilt central, eftersom den utgör länken mellan policyambition och praktiskt genomförande.

Mot denna bakgrund framhålls samverkan med experter och intresseorganisationer som en central resurs i det praktiska genomförandet av rättighetsperspektiv. Eftersom rättighetsmål ofta är relativt vaga när de når den operativa nivån behöver de översättas till konkreta arbets sätt för att kunna få faktisk effekt. Samtidigt har resursbrist och begränsade organisatoriska förutsättningar gjort civilsamhällesorganisationer till viktiga aktörer även i genomförandet av insatser som syftar till att främja jämlikhet och motverka diskriminering. I denna kontext har Rädda Barnen historiskt spelat en betydelsefull roll, både genom att bevaka och lyfta fram rättighetsfrågor, som utförare av välfärdstjänster riktade till barn och som partner i innovations- och utvecklingsprocesser där nya lösningar tagits fram (Lindberg, 2021;

Gawell et al., 2020). Organisationen erfarenheter illustrerar hur civilsamhällets kompetens kan bidra till att operationalisera rättighetsmål och överbrygga de implementeringsdilemman som ofta uppstår i arbetet för barns jämlika och rättighetsbaserade villkor.

Kommuners viktiga roll har likaså lyfts fram. Men trots lagstiftning och nationella styrdokument är barnkonventionens principer inte alltid integrerade i lokala strukturer, rutiner och beslutsprocesser och arbetet tenderar enligt flera studier att domineras av ett statligt och juridiskt perspektiv snarare än av praktisk tillämpning och lokalt meningsskapande (Fraser, 2019; Hoffman, 2019; Williams, 2011). För att barns rättigheter ska få faktisk betydelse i deras dagliga liv krävs att rättigheterna integreras i kommunala verksamheter och i det dagliga mötet med barn och deras familjer. Här framhävs samverkan som en unik möjlighet där lokala aktörer tillsammans kan utveckla mer systematik i barnrättsintegreringen och därmed skapa mer sammanhängande stödstrukturer, bättre uppmärksamma barn som riskerar att osynliggöras eller utsättas för rasism och skapa insatser som svarar mot lokala behov (Hoffman, 2019; Tobin, 2010). När offentliga aktörer och civilsamhället förenar sina perspektiv och resurser ökar förutsättningarna för att barnets bästa ska beaktas konsekvent och att barns rättigheter förverkligas i praktiken. Detta blir särskilt tydligt inom områden som rör migration och integration, där barns rätt till trygghet, utveckling och delaktighet ofta riskerar att hamna i skymundan när fokus riktas mot vuxnas etablering och självförsörjning (Bhabha, 2001; Fraser, 2019).

Samverkan handlar i detta sammanhang inte enbart om att undvika dubbelarbete eller skapa effektivitet, utan om att knyta samman de delar av välfärdssystemet som påverkar barns livsvillkor såsom skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård, fritidsverksamhet och civilsamhällets organisationer. Genom gemensamt handlande kan aktörer skapa ett mer sammanhängande stöd där barn möts som hela individer snarare än som separata "ärenden" i olika system. Samverkan kan också vara avgörande för att skapa det lärande, den kvalitetssäkring och den ansvarsutkrävande struktur som Barnombudsmannen och andra aktörer pekat på som nödvändig för att barnrättsperspektivet ska få genomslag i praktiken (Barnombudsmannen, 2025).



I det följande avsnittet riktas fokus mot vilka effekter samverkan kan ge upphov till och vilka förutsättningar som behöver vara på plats för att arbetssättet ska bli långsiktigt hållbart och verkningsfullt.

## 4. Samverkan som värdeskapande process: effekter, roller och förutsättningar

I arbetet med att följa Barn i fokus och de effekter som projektet genererar, utgår vi från att samverkan kan skapa ett *socialt värde* vilket i bred mening betecknar någon form av förbättring av människors livsvillkor (Beer & Micheli, 2018). Vad som utgör det sociala värdet, dvs den förbättring som kan skapas för människor, kan skilja sig åt beroende på vilka aktörer som samverkar. I fallet med samverkan mellan Rädda Barnen och de deltagande kommunerna är vi särskilt intresserad av det värde som samverkan kan få givet det övergripande syftet med Barn i fokus samt utifrån medverkande samverkansaktörers olika möjligheter att bidra. Redan tidigt i intervjuerna och i samtalen om samverkan beskrev deltagarna hur ett mervärde uppstår genom samarbetet och som något som ingen av organisationerna hade kunnat åstadkomma på egen hand, utan som växer fram just i skärningspunkten mellan dem. För att närmare analysera vad dessa mervärden konkret består av har vi utgått från forskning om det värdeskapande som civilsamhället kan bidra med, som ett sätt att teoretiskt rama in och fördjupa förståelsen av de effekter som samverkan ger upphov till inom projektet.

### Mervärden från samverkan

Forskarna Wæraas, Sirris och Hellevik (2024) har utvecklat ett ramverk för att förstå mervärden från samverkan. De beskriver hur ett mervärde kan förstås som det upplevda sociala värdet av insatser som tillhandahålls av en aktör och som på ett positivt sätt skiljer sig från det upplevda sociala värdet av insatser som tillhandahålls av andra aktörer (ibid s.759). För civilsamhället finns menar de att det finns fyra olika slags sociala värden som kan utgöra ett mervärde i samverkan; *funktionella*, *altruistiska*, *emotionella* och *sociala mervärden* vilka beskrivs nedan.

### Funktionellt mervärde

Funktionellt mervärde uppstår när en civilsamhällesorganisation (CSO) levererar välfärdstjänster eller insatser med hög kvalitet,

större effektivitet eller starkare innovationsförmåga än andra aktörer, såsom offentliga eller privata utförare. Det handlar inte om att göra något helt annat, utan om att göra samma uppdrag bättre eller mer resurseffektivt, vilket leder till större genomslag och samhällsnytta. Ett funktionellt mervärde uppstår av olika orsaker såsom att civilsamhällets organisationer har lägre administrativa och byråkratiska barriärer än offentliga organisationer, återinvesterar hela sitt överskott i verksamheten snarare än i vinstutdelning, kan mobilisera ideellt engagemang och lokal kunskap samt har en historiskt etablerad roll som innovationsdrivare inom välfärdsområdet. Sammantaget gör detta att CSO:er i många fall kan använda resurser mer träffsäkert, utveckla träffsäkra och flexibla lösningar och snabbare anpassa sig till målgruppers behov, vilket resulterar i högre funktionell effektivitet.

### **Altruistiskt mervärde**

Ett altruistiskt mervärde uppstår när en CSO uppfattas värna allmänintresset och utsatta grupperas välbefinnande bättre än andra utförare. Till skillnad från funktionellt mervärde, som grundas i effektivitet, baseras altruistiskt mervärde i första hand på organisationens värderingar, identitet och motiv. Det handlar om *varför* verksamheten bedrivs, inte bara hur väl den genomförs. Altruistiskt mervärde uppstår utifrån upplevelsen av att verksamheten drivs av genuin omtanke, solidaritet och långvarigt värderingsdrivet engagemang, snarare än av ekonomiska eller strategiska egenintressen. Altruistiskt mervärde kan uppstå eftersom CSO:er inte är vinstdrivande och återinvesterar eventuella överskott för verksamhetens sociala ändamål samt har en värdebaserad organisationsidentitet där altruism är ett mål i sig och inte ett medel för att nå andra mål. De kan därmed uppfattas som mer trovärdiga än exempelvis kommersiella aktörer i sitt samhällsuppdrag.

CSO:ers altruistiska drivkrafter kan ställas i kontrast mot risken för så kallad ”washing” hos kommersiella aktörer, där socialt ansvar används strategiskt (t.ex. ”green washing”, ”pink washing”). I CSO:ers fall ses arbetet i stället som autentiskt, vilket skapar ett särskilt mervärde i relation till både brukare och offentliga uppdragsgivare.

## Emotionellt mervärde

Emotionellt mervärde uppstår när en CSO genom sina insatser skapar starkare känslomässiga band och positiva känslomässiga upplevelser hos brukare, volontärer, offentligt anställda eller andra intressenter än vad andra utförare gör. Det kan handla om känslor som ökad tillit, hopp, värdighet, respekt, stolthet och känsla av egenmakt, samt därmed djupare engagemang och identifikation med verksamheten. Emotionellt mervärde är ofta inte ett explicit mål, utan snarare en effekt av hur verksamheten bedrivs och hur människor bemöts. Just därför kan det bli ett kraftfullt mervärde. CSO:er är särskilt väl positionerade att skapa emotionellt mervärde eftersom de är värdeburna organisationer där omsorg, medkänsla och respekt ofta är centrala normer. Emotionellt mervärde uppstår då CSO:er arbetar nära människor och lokalsamhällen, ofta ”på plats” och i långvariga relationer; de bygger verksamhet tillsammans med ideellt engagerade och lokalt förankrade aktörer samt eftersom de saknar den ”kontrollfunktion” som ofta förknippas med offentliga myndigheter. Dessa förutsättningar gör att CSO:er i högre grad kan möta människor som individer snarare än som ”ärenden”, vilket skapar emotionell tillit och upplevd värdighet, bägge centrala komponenter i emotionellt mervärde.

## Socialt mervärde

Socialt mervärde uppstår när en CSO bidrar till att bygga socialt kapital, stärka gemenskap och öka människors delaktighet i samhällslivet i större utsträckning än andra utförare. Det handlar om effekter som sträcker sig bortom den enskilda insatsen och påverkar relationer och strukturell ojämlikhet t.ex. childism och rasism, nätverk samt tillit i samhället som helhet. Socialt mervärde handlar således inte bara om vad organisationen gör för individer, utan om vad den möjliggör mellan människor. Sociala mervärden uppstår eftersom CSO:er ofta är medlemsbaserade eller nätverksbaserade, verkar för ömsesidiga och långsiktiga relationer snarare än tillfälliga interaktioner, stärker civilt engagemang, demokratiskt deltagande och medborgarinflytande samt erbjuder mindre stigmatiserande sammanhang för utsatta grupper. Genom frivillighet, lokal närvaro och relationellt arbete kan CSO:er minska isolering, stärka sammanhållning och bidra till kollektiv

handlingsförmåga. Om emotionellt mervärde beskriver hur civilsamhällets insatser påverkar individers upplevelse av tillit, värdighet och trygghet i mötet med välfärden så beskriver socialt mervärde hur dessa relationer i nästa steg stärker individers delaktighet, egenmakt och position i samhället.

De fyra formerna av mervärden som Wæraas, Sirris och Hellevik (2024) beskriver ska inte förstås som separata, konkurrerande eller olika viktiga, dimensioner. Tvärtom utgör de ett sammanhängande ramverk, där mervärdena kan samspela, förstärka varandra och i vissa fall vara ömsesidigt beroende. När en civilsamhällesorganisation genomför en insats som samtidigt skapar funktionellt, altruistiskt, emotionellt och socialt mervärde, uppstår en synergieffekt. Denna synergi leder inte enbart till förbättrade resultat i verksamheten, utan påverkar även hur organisationen uppfattas och värderas av sina intressenter, såsom brukare, finansierare och offentliga aktörer. Beskrivningen av olika slags mervärden kan användas som ett sätt att tydliggöra och mäta effekter av samverkan (Wæraas, Sirris och Hellevik 2024, s764).

## **Civilsamhällsorganisationer olika roller i samverkan**

I forskningen har vi studerat inte enbart vilka effekter som kan uppstå genom samverkan, utan också hur dessa effekter skapas i praktiken samt vilka möjligheter och begränsningar som präglar själva samverkansprocessen. För att analysera detta har vi utgått från Wæraas, Sirris och Helleviks (2024) ramverk och använt detta för att beskriva de funktioner civilsamhället kan ha i samverkan, dvs vad man kan bidra med i samverkan, och hur detta möjliggör olika former av mervärde. Vi har översatt ramverkets mervärden till olika roller som CSO:er kan ha vilka vi uttrycker som rollen som; *verksamhetsförbättrare*, *värdebärande*, *tillitsskapare* samt *samhällsbyggare*.

Med *verksamhetsförbättrare* avser vi CSO:ers bidrag för att t. ex höja kvaliteten i utförandet av välfärdstjänster, förbättra processer och arbetssätt, bidra till ökad kostnadseffektivitet, och som innovatör, dvs att utveckla och testa nya lösningar i praktiken. Som verksamhetsförbättrare kan organisationer som Rädda Barnen bidra inte främst genom sina värderingar eller sitt symboliska värde, utan genom att visa

hur samhällets resurser kan användas smartare och mer verkningsfullt.

I rollen som *värdebärare* bidrar organisationen istället genom att förkroppsliga och försvara demokratiska, solidariska och etiska värden, säkerställa att välfärdsinsatser genomförs med fokus på människors värdighet och behov. Rädda Barnen kan här fungera som en “moralisk kompass” i välfärdssystemet och skapa förtroende hos brukare, givare och offentliga aktörer kring verksamhetens intentioner. Som värdebärare tillför civilsamhällets organisationer ett mervärde som inte primärt kan mätas i kostnadseffektivitet eller output, men som är avgörande för legitimiteten i välfärdsproduktionen. Det altruistiska mervärdet blir därmed ett starkt argument för varför civilsamhället inte bara är en alternativ utförare, utan en värdebärande aktör som bidrar till att upprätthålla välfärdsstatens normativa och demokratiska grund.

Kopplat till ett emotionellt mervärde får organisationer som Rädda Barnen rollen som *tillitsskapare*. I denna roll bidrar organisationen tex genom att bygga förtroendefulla relationer mellan brukare, professionella och samhällssystem; stärka människors självkänsla, hopp och känsla av att bli sedda; skapa engagemang och motivation hos både utförare och frivilliga, samt fungera som en mänsklig ingång till välfärdssystemet. Som tillitsskapare bidrar civilsamhällets organisationer till kvalitet i välfärden som inte primärt handlar om output eller kostnad, utan om hur insatser upplevs och vilka känslomässiga effekter de får. Detta emotionella mervärde kan i sin tur förstärka både funktionella och sociala effekter genom tex ökat deltagande hos berörda målgrupper.

Som *samhällsbyggare* kan organisationer som Rädda Barnen bidra till det sociala mervärdet genom att knyta samman människor, grupper och institutioner; skapa arenor för delaktighet, gemenskap och ömsesidigt stöd; stärka lokalsamhällen och social sammanhållning samt fungera som en brygga mellan individ, civilsamhälle och stat. Som samhällsbyggare har organisationer som Rädda Barnen potential att tillföra ett mervärde som är avgörande för ett inkluderande samhälle, men som sällan fångas i traditionella effekt- eller kvalitetsmått. Det

sociala mervärdet stärker välfärdssystemets långsiktiga hållbarhet och demokratiska förankring.

I tabell 2 nedan sammanfattas de olika värdena och den roll som civilsamhällets organisationer kan ha i relation till dessa.

Tabell 2: Mervärden av samverkan och civilsamhällets roller

Typ av mervärde	Beskrivning av mervärdet	Roll
Funktionellt mervärde	Tjänster och insatser genomförs med högre kvalitet, större effektivitet eller innovationsförmåga än andra utförare.	<b>Verksamhetsförbättrare;</b> utvecklar arbetssätt, höjer kvalitet och maximerar samhällseffekten av givna resurser
Altruistiskt mervärde	Verksamheten uppfattas bättre värna allmänintresset och utsatta grupper och drivs av genuina, rättighetsbaserade, demokratiska och solidariska värderingar.	<b>Värdebärare;</b> förkroppsligar och försvaret etiska värden och tillför legitimitet och moralisk trovärdighet
Emotionellt mervärde	Insatserna skapar starkare positiva känslor såsom tillit, hopp, värdighet, respekt och engagemang hos brukare och utförare.	<b>Tillitsskapare;</b> bygger förtroendefulla relationer och stärker människors känsla av värde och tillhörighet
Socialt mervärde	Organisationen stärker socialt kapital, gemenskap, nätverk och delaktighet i samhället, bortom den enskilda insatsen.	<b>Samhällsbyggare;</b> knyter samman människor och grupper och stärker social sammanhållning och demokratiskt deltagande

Källa: Adaption av Wæraas, Sirris och Hellevik (2024).

## Samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet

För att ovan mervärden och roller ska kunna realiseras krävs inte bara att aktörernas olika förmågor och bidrag värnas, utan också att samverkansprocessen fungerar på ett sätt som ger civilsamhällets organisationer reella möjligheter att bidra utifrån de särdrag och roller som möjliggör ovan beskrivna mervärden. I forskningen vill vi både belysa vilka effekter som samverkan genererar och analysera vilka faktorer som påverkar dessa effekter, såväl på en övergripande nivå som i olika lokala kontexter och, där skillnader framträder, förstå varför de uppstår. Tidigare studier visar att samverkan i sig är ett komplext och resurskrävande arbete. Det kräver tid, gemensamma målsättningar, tydliga ansvarsförhållanden, tillitsfulla relationer och en långsiktig organisering (Himmelman, 2001; Williams, 2011). Aktörer verkar inom olika organisatoriska ramar, med skilda uppdrag, regelverk och professionskulturer. Detta gör att samverkan sällan fungerar utan ansträngning utan att den måste struktureras, stödjas och underhållas över tid. Samtidigt som det finns mycket forskning om samverkan generellt är forskning om samverkan på barnrättsområdet fortfarande begränsad (ibid., Nurani, 2021). För att förstå samverkans förutsättningar utgår vi från två begrepp; samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet.

Med samverkansmottaglighet avser vi i vilken utsträckning en organisation eller verksamhet är *öppen för samverkan*, vilket påverkas av exempelvis tidigare erfarenheter, politiska prioriteringar, organisatorisk flexibilitet och ledarskapsstöd (se tex Romero, Galeano & Molina, 2009). Samverkanskapacitet syftar istället på aktörernas *praktiska förmåga* att genomföra samverkan, vilket inkluderar samverkanskompetens, tillit, gemensam problemlösning och samordning i praktiken (se tex Norris-Tirrell & Clay, 2010). Både civilsamhällets och de offentliga organisationer behöver ha samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet, det är först när båda parter besitter dessa förmågor som samverkan kan fungera fullt ut. Att förstå samverkan genom dessa begrepp tydliggör också att samverkan i sig inte är ett mål i sig, utan en möjliggörande struktur och process i vilken barns rättigheter kan omsättas från juridisk princip till konkret praktik.



Vikten av samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet tydliggör att även om civilsamhällets organisationer kan bidra med betydande mervärden är dessa inte automatiskt givna. För att civilsamhället ska kunna verka i sin fulla kapacitet behöver samverkansprocessen omgärdas av en rad mekanismer som gör det möjligt att faktiskt använda denna i praktiken. Med andra ord, mervärdena beskriver den potentiella effekten av samverkan, rollerna visar hur civilsamhället kan bidra, och samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet avgör i vilken utsträckning dessa bidrag får genomslag. En utgångspunkt är därför antagandet om att där samverkan fungerar väl finns större sannolikhet att positiva mervärden kan realiseras och skapa förbättrade villkor för barn och unga; där förutsättningarna brister riskerar både roller och mervärden att förbli outnyttjade.

Ytterligare en aspekt är avgörande för vår undersökning av effekter från samverkan. Medan Wæraas, Sirris och Helleviks (2024) ramverk ursprungligen utvecklats för att belysa det mervärde som civilsamhället som enskild aktör tillför, riktas vår analys mot det mervärde som uppstår genom samverkan mellan civilsamhälle och kommun som ett resultat av en ömsesidig process, där aktörernas respektive kompetenser, perspektiv och arbetssätt möts och kompletterar varandra och kan förstärkas. De mervärden som civilsamhället kan bidra möter i samverkansprocessen det offentliga egna unika värden såsom dess ansvar för likvärdig välfärd, rättssäkerhet och demokratiska principer samt som en långsiktig samhällsbärande struktur.

Detta relationella perspektiv på hur mervärden realiseras, dvs görandet av mervärden, gör det även möjligt att koppla samman möjligheter till mervärden med samverkansförutsättningar i termer av samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet. Hur, och i vilken utsträckning, de olika typerna av mervärde faktiskt realiseras beror inte enbart på civilsamhällets eller kommunens särdrag, utan på i vilken grad samverkansaktörer både i civilsamhälle och det offentliga är mottagliga för samverkan och har kapacitet att omsätta den i praktiken. I följande avsnitt beskrivs följeforskningens praktiska genomförande. Därefter kommer resultaten diskuteras utifrån de teoretiska utgångspunkterna.

## 5. Metod och genomförande

### En interaktiv forskningsansats

Följeforskningen har genomförts med en interaktiv forskningsansats, där relationen mellan forskare och praktiker utgjort en central del av kunskapsproduktionen. Interaktiv forskning innebär att forskningen sker i dialog med berörda aktörer under processens gång, och att forskaren både följer och bidrar till utvecklingsarbetet genom återkoppling, stöd för analys och gemensamt lärande. Syftet är att generera praktikinära kunskap som både är vetenskapligt förankrad och relevant för de som arbetar praktiskt med frågorna (Aagard & Svensson, 2006).

Den teoretiska logiken har varit abduktiv, vilket innebär ett pendlande mellan empiri och teori (Timmermans & Tavory, 2012, Dubois & Gadde, 2002). Snarare än att pröva hypoteser i förväg eller enbart generera teori utifrån observationer, har analysen successivt växt fram genom växelspelet mellan det som observerats i praktiken och tidigare forskning. Denna ansats har möjliggjort att både befintliga teorier om exempelvis samverkan, barnrätt och integration har kunnat användas för att tolka det som sker och att nya perspektiv och frågor har kunnat växa fram under studiens gång. Det interaktiva upplägget har varit en central del av den abduktiva ansatsen. Den modell för lokal samverkan som presenteras i slutet av rapporten har vuxit fram genom en kombination av interaktiv och abduktiv logik. Följeforskningen utgick från vissa teoretiska utgångspunkter, men resultaten, de fortlöpande dialogerna och det empiriska materialet möjliggjorde att nya teoretiska begrepp kunde integreras i analysen. På så sätt utvecklades och förfinades modellen successivt i takt med att förståelsen för samverkansprocesserna fördjupades.

I motsats till forskning med ett huvudsakligt fokus på att kvantitativt mäta effekter har denna följeforskning haft en kvalitativ och processinriktad ansats. Syftet har inte varit att kvantifiera utfall eller isolera effekter av enskilda insatser, utan att analysera hur olika faktorer, såsom lokala förutsättningar, samverkansformer och professionellas tolkningar, påverkar möjligheterna att genom samverkan förverkliga

barns rättigheter i praktiken. Denna ansats gör det möjligt att förstå varför vissa processer fungerar eller inte fungerar, snarare än enbart om de ger effekt. Den belyser därmed komplexiteten i förändringsarbete inom offentliga och civilsamhälleliga strukturer, särskilt i ett område som är både tvärsektorielt och rättighetsbaserat. Parallellt med följeforskningen har Rädda Barnen gjort mer kvantitativt inriktade uppföljningar av projektresultaten.

## **Datainsamling och analys**

Empirin i studien bygger på flera datakällor och har insamlats i flera omgångar under projektets gång för att möjliggöra både bredd och fördjupning i analysen. Datainsamlingen omfattar en förstudie med intervjuer och dokumentanalys, fördjupande fallstudier, en uppföljande intervjuomgång samt analys av enkätdata. Kombinationen av framför allt olika kvalitativa data har gjort det möjligt att belysa projektets genomförande, resultat och effekter ur olika perspektiv.

### *Förstudie med intervjuer*

En förstudie genomfördes med start hösten 2023 för att precisera studiens inriktning, generera en första förståelse utifrån följeforskningens syfte och målsättningar samt utgöra underlag för urvalet av fallstudier. Den bestod av 20 halvstrukturerade intervjuer med lokala projektledare från Rädda Barnen och respektive kommuns huvudkontaktperson, samt representanter från den nationella projektledningen och projektets styrgrupp. Intervjuerna fokuserade på projektets relevans och lokala prioriteringar, behov av systematik, kunskapshöjning och utvecklad samverkan, erfarenheter av genomförande och uppnådda resultat, identifierade utmaningar och möjligheter. Samtidigt samlades också exempel på goda arbetsätt in, samt kunskap om projektens interna styrning, stöd och utvecklingspotential. Som en del av förstudien genomfördes även en dokumentanalys av lokala projektsidor, projektrapporter och anteckningar i den digitala plattformen Teams, med fokus på projektstatus, aktiviteter och uppföljning.

### *Uppföljningsintervjuer*

Under våren 2025 genomfördes 14 uppföljningsintervjuer i kommuner som deltagit i projektet, med såväl lokala projektledare som representanter från kommunerna (utanför fallstudiekommunerna). Intervjuerna syftade till att följa upp projektets utveckling över tid, fånga erfarenheter av implementering samt identifiera faktorer som bidragit till långsiktighet och lärande inom lokala samverkansstrukturer. Intervjumaterialet har analyserats tematiskt i linje med förstudien.

Både de inledande och de uppföljande intervjuerna varade cirka en timme, spelades in och transkriberades. Materialet har därefter analyserats genom tematisk kodning (Braun & Clarke, 2006), där återkommande mönster i materialet identifierats, kodats och kategoriserats med hjälp av analysverktyget NVivo.

### *Fallstudier*

Utifrån resultaten i förstudien valdes två kommuner ut tillsammans med projektledaren och projektets styrgrupp som fördjupande fallstudier, hädanefter benämnda fallstudie 1 och 2. I dessa delstudier genomfördes 11 respektive 15 djupintervjuer med representanter från Rädda Barnen, personer på strategisk och operativ nivå i kommunen, samt representanter från andra civilsamhällesorganisationer som ingått i samverkan inom projektet. I fallstudie 2 besöktes även verksamheter som bedrevs inom projektet och i fallstudie 1 gjordes en aktörs- och insatskartläggning för att belysa olika nivåer i samverkansarbetet. Fallstudierna genomfördes under hösten 2024 och möjliggjorde en närmare analys av hur Barn i fokus implementerats lokalt, hur samverkan mellan kommun och civilsamhälle fungerat i praktiken samt vilka konkreta effekter som kan identifieras för deltagare och samverkansaktörer. Fallstudiernas mer specifika fokus bestämdes i samråd med lokala representanter för Rädda Barnen och respektive kommun.

Fallstudie 1: Samverkan som långsiktig strategi; hur samverkan fungerar i praktiken, vilka resultat det givit i projektet, vilka utmaningar och möjligheter som finns samt hur samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet i kommunen påverkar samarbetet med civilsamhället.

Fallstudie 2: Integration i samverkan; hur samverkan mellan offentliga aktörer i flyktingmottagandet och civilsamhällets organisationer kan organiseras kring det lokala mottagandet på ett sätt så att det främjar en hållbar och inkluderande integration med barnrätts- och familjeperspektivet i fokus.

### *Analys och reflektionsseminarier*

De gemensamma analys- och reflektionsseminarierna har fungerat som en viktig del i att validera forskningsresultaten (Halvarsson & Öhman 2009), genom att skapa utrymme för gemensam tolkning, kritisk granskning och fördjupad förståelse tillsammans med praktiker. Genom att återkoppla preliminära resultat och analyser till Rädda Barnen och deltagande kommuner har forskningen förankrats i verksamheternas erfarenheter. Dessa tillfällen har inte enbart stärkt forskningens kvalitet, utan också främjat ett ömsesidigt lärande och gemensam kunskapsutveckling. Totalt genomfördes tre nationella analys och reflektionsseminarium, varav det sista inkluderade både Rädda Barnen och kommunrepresentanter samt deltagare från SKR och AMIF. Förutom dessa, genomfördes därtill två analys- och reflektionsseminarier inom fallstudierna lokalt.

Resultaten har även presenterats och diskuterats på Centrum för civilsamhällsforskning på Marie Cederschiöld högskola november 2025 samt på ett seminarium gemensamt anordnat av Rädda Barnen och Örebro universitet på MR-dagarna december 2025.

### *Övrigt material*

Som komplement till de kvalitativa delarna har även enkätdata från Rädda Barnen analyserats. Enkäten erbjöds till samtliga deltagare i aktiviteter som anordnats inom ramen för projektet Barn i fokus. Vid tidpunkten för analysen hade ett större antal deltagare besvarat enkäten, drygt 1200 personer. Frågorna berörde bland annat deltagarnas uppfattningar om social delaktighet och nätverkande, boendesituation, samt psykiskt välbefinnande och egenmakt. Resultat från enkäten berörs kortfattat i resultatdelen nedan. Det är dock viktigt att understryka att enkäterna inte besvarades av samtliga deltagare samt det saknas uppgifter om hur många deltagare som blev erbjudna att besvara

enkäten i de olika kommunerna. Resultaten bör därför tolkas som indikativa snarare än statistiskt representativa.

## 6. Resultat och lärdomar från Barn i fokus

Detta kapitel presenterar de huvudsakliga resultaten och lärdomarna från följeforskningen inom Barn i fokus. Här behandlas först hur de förväntade och realiserade *effekterna* av samverkan kan förstås i termer av olika former av mervärden (Wæraas, Sirris & Hellevik, 2024).

Detta följs av en redogörelse för resultat kopplade till *hur* samverkan kan etableras som en långsiktig och hållbar process, med fokus på de förutsättning och utmaningar som påverkar processen. Slutligen behandlas frågan om hur barnrättsperspektivet förstås, prioriteras och omsätts i praktiken i projektet hos både civilsamhälle och kommun.

Avsnittet integrerar resultaten från båda intervjuomgångar och fallstudier. Även om det övergripande syftet är det samma så bidrar de olika delarna på olika sätt till helheten. Den första intervjuomgången, som genomfördes under projektets första år, kom att handla mycket om förväntade effekter och initiala utmaningar. I den andra intervjuomgången fanns större möjlighet att beskriva faktiska resultat och potentiella vägar framåt. Här går det att se att det i vissa kommuner snabbt etablerades en fungerade samverkan som sedan upprätthölls under projektets gång, i andra fall var samverkan mer trevande i inledningen men stärktes under projektets gång och i någon kommun var utmaningarna betydande genom hela projektet.

Syftet med studien har emellertid inte varit att genomföra en djupgående jämförande utvärdering av de lokala projekten. Även om vi identifierat vissa skillnader mellan kommunerna har det inte varit möjligt att studera varje lokal kontext på detaljnivå inom ramen för projektets tid och omfattning. Resultatredogörelsen fokuserar därför mer på generella faktorer som påverkat samverkan, snarare än på specifika platsbundna förutsättningar. Detta är också kopplat till forskningsetiska principer och behovet att avidentifiera platser för att skydda intervjupersonernas identitet. Då fallstudierna utformats i samråd med lokala aktörer utifrån de specifika förutsättningar som råder på platsen, är också resultaten mer platsspecifika och platserna potentiellt mer identifierbara. Fokuset kommer därför även här ligga på mer generellt applicerbara aspekter, där fallstudie 1 bidrar med fördjupade insikter om hur samverkan fungerar i praktiken både utifrån

de mervärden som genereras men också begränsningar och möjlighet utifrån samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet, och fallstudie 2 är av särskild relevans för det ”sociala mervärdet” som beskrivs nedan.

## **Mervärdet med samverkan**

Den första delen av resultatredovisningen utgår från frågan om vilka resultat och mervärden som skapas genom samverkan, med särskilt fokus på hur dessa bidrar till barns rättigheter, delaktighet och välbefinnande. Redovisningen utgår ifrån Wæraas, Sirris och Helleviks (2024) ramverk och deras kategorisering av olika typer av mervärde vilket har beskrivits ovan. Vi har dock utvecklat analysfokus något enligt ovan beskrivning. Då det ursprungliga ramverket framför allt belyser det mervärde civilsamhället bidrar med, är fokus här mer på samverkan som en ömsesidig process, med betydande effekter för civilsamhälle, kommun och, inte minst, målgruppen.

## **Funktionellt mervärde**

I intervjumaterialet framgår tydligt att projektet Barn i fokus har bidragit till ett *funktionellt mervärde* då det lett till mer ändamålsenliga och samordnade insatser för målgruppen. Detta tar sig lite olika uttryck i intervjuerna. I vissa utsagor betonas Rädda Barnens roll som *verksamhetsförbättrare i egen bemärkelse*, i andra läggs större vikt på att projektet skapat nya möjligheter eller på att själva samverkan haft ett mervärde. I den enkät som Rädda Barnen själva genomfört för att fånga upp effekterna av samverkan hos deltagande samverkanspartners framförde majoriteten av de svarande att samverkan lett till verksamhetsförbättringar. Enkäten, som togs fram med stöd av forskarna, innehöll frågor om vilka delar av verksamheten som påverkats av samverkan, hur hållbara förändringarna bedöms vara och vilka effekter som uppstått. Den kartlade konkret utveckling i arbetssätt, kunskap, rutiner och bemötande samt om resultaten var tillfälliga eller mer långsiktigt integrerade i verksamheten. Enkäten kan relateras till de mål som satts upp inom projektet för samverkan om att stärka kunskap och kompetens samt systematik i arbetet med att integrera ett barnrättsperspektiv.



Resultaten från enkäten visar att samverkan framför allt har stärkt kunskap, rutiner och arbetssätt i verksamheterna, medan mer långsiktiga och strukturella förändringar i högre grad varierar mellan kommunerna. Det framkommer även att effekterna är tydligast i form av förbättrat bemötande, ökad prioritering av målgruppen och bättre förutsättningar för att arbeta barnrättsbaserat. Samtidigt är det svårt att dra några säkra slutsatser av svaren då både urvalet och svarsfrekvensen var allt för begränsade och resultaten bör därför främst ses som indikationer och en illustration av de värden som skapats. Resultaten nedan utgår från intervjudata.

En grundläggande förutsättning för ändamålsenliga insatser är att man når rätt målgrupp. Här blir det tydligt att samverkan är en ömsesidig process som kan ta olika former beroende på lokala förutsättningar. På flera platser fanns redan innan projektet etablerade verksamheter riktade till målgruppen och som drevs av Rädda Barnen eller andra civilsamhällsorganisationer. På sådana platser var civilsamhällets organisationer en viktig resurs för kommunen då de gav tillgång till en målgrupp som annars kan vara svår att nå. I en kommun driver sedan en tid tillbaka Rädda Barnen en mötesplats för nyanlända barn och vuxna i samverkan med andra civilsamhällsorganisationer. Den fyller en viktig funktion som en plats som fångar upp barn som inte alltid får sina rättigheter tillgodosedda. En intervjuperson berättade:

Den primära målgruppen är barn 2 till 6, men där dyker det upp barn som egentligen inte ska vara där. Då blir det automatiskt: "Vad gör du här?", "Har du haft kontakt med skolan?" (IP, Rädda Barnen).

Samtidigt fanns också goda exempel på att Rädda Barnen genom projektet fått tillgång till områdesbaserade mötesplatser i kommunal drift, grundskolor och SFI-undervisning för vuxna, som i sin tur lett till att Rädda Barnen fått ökad kontakt med barn och vuxna i målgruppen. Skolan sågs av många som en viktig, men ibland svårtillgänglig, arena för samverkan. I något fall beskrevs det hur skolor inte haft kapaciteten att bidra som samverkanspart fullt ut, trots att det fanns behov från barnens sida som behövde tillgodoses, men att Rädda Barnen till exempel kunde få tillgång till skolans lokaler för

aktiviteter. Begränsad tillgång till kommunala verksamheter försvårade också rollen som verksamhetsförbättrare. Rädda Barnen kunde visserligen komma in som en tillfällig resurs som skapade ett mer värde genom sina direkta aktiviteter för målgruppen, men möjligheterna att förändra arbetssätten i kommunala verksamheter var begränsade.

I andra kommuner beskrivs en samverkan av både djupare och bredare karaktär, med större möjlighet till långsiktig verksamhetsförbättring. Civilsamhället beskrivs ofta som verksamt i ”mellanrummen” och med fokus på sådant som offentliga aktörer inte tar ansvar för fullt ut. Projektet bidrog i flera fall till att synliggöra dessa mellanrum:

Rädda Barnen blir någonstans frontalloben i hjärnan som kopplar ihop hjärnhalvorna. Det är ganska mycket så för kommunen är ju stor och stuprör och allt det här. Det vet inte ens vad de själva gör. Så att få någon att belysa det ... Vi behöver förstå hur kommunen jobbar med barnen. Och var bör vi då finnas, eller vad finns det tomrum? Vad finns de här hålen vi kanske kan fylla? Så att inte vi gör samma sak (IP, Rädda Barnen).

Enligt representanten från Rädda Barnen citerad ovan möjliggjorde Barn i fokus en bättre översiktsbild av vad som redan gjordes för målgruppen och vad som saknas. Detta bidrog till effektivare, mer ändamålsenliga och samordnade insatser. Dels genom att man kunde undvika att ”springa på samma boll”; dels genom att identifierade tomrum kunde fyllas. Samma intervjuperson tog som exempel upp att de sett att SFI ofta agerade stödfunktion eftersom det fanns ett enormt behov hos föräldrarna av stöd - framför allt hos de som hade stora språkliga utmaningar. Detta trots att det inte var deras egentliga uppdrag. I den här kommunen fick Rädda Barnen en viktig roll som länk mellan olika kommunala aktörer, till exempel socialtjänst och SFI. Genom att koppla ihop olika delar av den kommunala verksamheten undveks att saker hamnade mellan stolarna. På så sätt kunde också en förändring av mer bestående karaktär, som kunde leva kvar efter att Rädda Barnens närvaro fasats ut, etableras.

Den här typen av mer långsiktigt funktionellt mervärde påverkades av både hur nära samverkan var och i vilket utsträckning mer förvaltningsövergripande samverkan möjliggjordes. Tillgång till mer strategiska och beslutsfattande nivåer inom kommunen var också viktig för att kunna tillsätta resurser för att tillgodose identifierade behov, både inom och bortom projektets ramar. Många av kommunerna arbetade inom ett krympande budgetutrymme och samverkansprojekt var ibland attraktiva just för att de tillför extra resurser, åtminstone tillfälligt. Att övertyga kommuner att gå in med extra resurser var därför utmanande. En strategi här var att koppla till kommunens befintliga prioriteringar. Om brott och trygghet låg i fokus, kunde man till exempel visa på hur satsningar på meningsfull fritid idag kunde leda till framtida besparingar och ökad trygghet på sikt.

Ett av det mest genomgående resultaten och något som lyfts av både Rädda Barnen och kommunrepresentanter, var annars att samverkan är värdefullt för att man kan göra så mycket mer tillsammans än som enskild aktör, och att civilsamhällets flexibilitet ofta kompletterade kommunens mer fasta strukturer. Till exempel kunde samverkan leda till att även näringslivet kunde inkluderas på ett annat sätt:

Fler och fler företag vill ju jobba med social hållbarhet, de vill ju liksom göra nytta. Och vi är så låsta i våra ramverk att vi inte får det, vi får inte samarbeta med företag liksom. Men det får ju Rädda Barnen. Så vi försöker hitta varandras styrkor, då vi å andra sidan har bidragit med massa saker som Rädda Barnen har sagt att det där hade vi aldrig liksom kunnat utan er, eller att den där plattformen har inte vi (IP, kommun).

Det bidrag som respektive part kunde erbjuda varierade utifrån lokala förutsättningar, och ett annat exempel är den podd som gjorts tillsammans med barn i ett utsatt område och som varit ett av resultaten från Barn i fokus:

Podden har fungerat bra. Det har blivit en bra kombination av att skolan har gjort sin del och serverat med eleverna från målgruppen. Rädda Barnen har jobbat med sin metodik och vi har kunnat tillhandahålla lokal, teknik och teknisk

kunskap. Det är verkligen ett jättegott exempel på när det är som bäst mellan civilsamhälle och kommun, när man slår sina påsar ihop så får man ut mycket mer (IP, kommun).

Ytterligare en viktig aspekt som framhålls som viktig för verksamhetsförbättring är en nära relation mellan samverkansparterna. En intervjuperson från Rädda Barnen beskrev hur de genom samarbetet med kommunens integrationslotsar blivit ”som kollegor”, vilket underlättat kommunikation och faktiskt handlande. Det innebar att akuta problem för målgruppen kunde lösas snabbt med gemensamma insatser som kopplade ihop ett behov med en snabb praktisk lösning.

En viktig del av kvalitetshöjning i de insatser som genomfördes låg annars i en ökad betoning på trygghet och säkerhet. Till viss del grundades det i att de rent konkret fanns fler trygga vuxna på plats. Det innebar en viss skörhet och osäkerhet om vad som skulle överleva efter projektet, men intervjuerna visar också på den kunskapsöverföring som skett inom projektet. Då detta kan kopplas till det specifika mervärde som Rädda Barnen bidrog med som just barnrättsorganisation kommer det att beskrivas mer ingående i nästa avsnitt.

### **Altruistiskt mervärde**

Civilsamhällets engagemang drivs av värderingar och rättighetsprinciper, snarare än ekonomiska incitament, vilket stärker legitimiteten i arbetet med utsatta grupper. Rädda Barnens roll som *värdebärare* framkom också tydligt i intervjuerna, och det *altruistiska mervärdet* i projektet uppstod genom att samverka med Rädda Barnen förde in etiska, humanistiska och rättighetsbaserade dimensioner i kommunernas integrations- och barnrättsarbete. En kommunrepresentant beskrev Rädda Barnens viktigaste bidrag som att de kom med ett annat perspektiv till anställda i kommunen:

Speciellt i lite stressiga och lite resurssnåla tider som det är just nu, då är det väldigt lätt att man fastnar i sin tjänsteroll och säger att så här står det i regelverket. Istället för att man ser, att i just det här fallet, kanske man skulle kunna skruva lite grann på perspektivet och göra på ett annat sätt utan att

därför bryta mot regler. Att man är lite öppnare och mer flexibel för att se respektive medmänniska (IP, kommun).

Många gånger handlade det om att inspirera till att kunna ifrågasätta och "lägga sig i", och att betona det ansvar och den skyldighet som finns att göra det som en del av det demokratiska uppdraget, både som offentligt anställd och medborgare. En kommunrepresentant beskrev det också som ett viktigt mervärde att demokratiska principer och medborgarskapsideal i någon mening återupprättades genom samverkan.

Rädda Barnen beskrevs genomgående som en synliggörare av barns röster, behov och rättigheter eller en slags "kritiskt vän" som var värdefull att ha vid sin sida, både i dialog med föreningar och med verksamheter inom kommunen. Samverkan med "världens största barnrättsorganisation" gav frågan en legitimitet som, enligt en kommunrepresentant, kunde få olika aktörer att "lyfta blicken och kanske se värdet i att göra mer eller göra på ett annat sätt". För även om det altruistiska mervärdet i första hand berör varför en insats görs, så påverkar det också vad och hur man gör det. På så sätt hade det också positiva effekter på det funktionella mervärdet som beskrivs ovan. Flera beskrev att kommunerna över lag hade relativt god kunskap om barnkonventionen, men att de hade svårare översätta det i praktiken. Här bidrog Rädda Barnen dels med kompetenshöjande utbildningar, dels genom att delta i det praktiska arbetet. Vikten av trygga och säkra verksamheter betonades särskilt:

Barnrättsperspektivet är liksom förankrat, det finns ett trygghets- och säkerhetsperspektiv i det man gör. Att man inte bara hittar på lite olika verksamheter, utan trygghet och säkerhet finns liksom fingerspetsarna i alla aktiviteter (IP, kommun).

Här såg vissa Rädda Barnen representanter en styrka i att projektet innefattade operativ samverkan. Genom att exempelvis göra gemensamma riskanalyser kunde Rädda Barnen bidra med ett visst sätt att tänka, och som en person beskrev det: "vi inte bara pratar om barnkonventionen, utan vi är också med i verksamheterna och bidrar". Andra

beskrev båda fördelar och potentiella nackdelar med just samverkansprojekt:

Rädda Barnen var ju mycket mer av en påverkansorganisation tidigare och inte utförande på samma vis som nu. Å ena sidan kan man ju påverka inifrån om man också är med och utför saker. Men det är ju också, i sådana här samverkansprojekt där man också behöver hålla sig väl med sin samverkanspartner, så finns risken att man inte är lika tydlig med rättsperspektivet eller med sina egna värderingar (IP, Rädda Barnen).

Då ett fokusområde inom Barn i fokus var "meningsfull fritid" var inte minst idrottsföreningar också en viktig samverkanspart. Flera noterade att det även inom föreningslivet ofta saknades kompetens om barns behov och hur verksamheter kan bedrivas på ett tryggt och inkluderande sätt. Även här kunde Rädda Barnen göra en viktig insats:

De här utbildningarna och när man pratar om det blir det lite aha-upplevelser för många. Dels hur viktig man kanske är som ledare och hur situationen för barn ser ut och hur många som faktiskt lever i någon form av utsatthet där du kan bli en väldigt trygg vuxen. Det där är något som vi märker man tar till sig och vill agera på och vill lära sig mer (IP, Rädda Barnen).

Något som kan påverka långsiktigheten i det altruistiska mervärdet som projektet bidragit med är huruvida det här mervärdet är överförbart till kommunen och andra samverkande aktörer, eller om det är beroende av att Rädda Barnen finns kvar som samverkanspart. Det är en öppen fråga, men några såg en risk för att kommunen tar av sig "barnrättsglasögonen" efter projektets slut. Som en kommunrepresentant uttryckte det: "när kommunen tar över ansvaret [för barnrättsimplementering] så kommer det att luckras upp i kanterna efter ett tag". Hen såg därför ett värde i fortsatt samverkan, dels för att Rädda Barnen bidrog med viktig kompetens kring barns rättigheter, dels för att deras närvaro säkerställde att vuxnas behov inte kom att styra verksamheten helt.

## Emotionellt mervärde

Det *emotionella mervärdet* handlar om att skapa engagemang, hopp, tillit och delaktighet hos målgruppen men också hos medarbetare i kommunen. Det handlar om att skapa trygghet och en känsla av att bli sedd och respekterad hos alla som deltagit i projektet. Resultaten visar att emotionella mervärden har varit en viktig del av de effekter som projektet genererat. Rädda Barnens egen enkätundersökning och de svarsalternativ som gavs visar också på att emotionellt mervärde var något som aktivt eftersträvades inom projektet. Av de barn och föräldrar som svarat på enkäten rapporterar en majoritet att deltagandet har lett till ökat välmående i vardagen, ökad egenmakt och ökat deltagande i samhället. Det ger en indikation på att projektet har haft positiva effekter även om enkäten är ett relativt trubbigt instrument öppet för olika tolkningar och representativiteten hos de svarande är svår att fastställa.

Följeforskningen är begränsad till andrahandsutsagor om vilka effekter projektet har haft för målgruppen och många intervjupersoner menar att det är svårt att uttala sig om konkreta effekter utifrån den korta tid som projektet pågått, då subtila resultat kan ge stora effekter som kan visa sig långt fram i tiden för barn. I en av fallstudierna beskrev flera intervjupersoner de emotionella mervärden som har uppstått för målgruppen i samband med konkreta effekter utifrån delaktighet i skapandet av gemensamma insatser (i det här fallet en podd och en cykelverkstad) där målgruppen blir aktiva aktörer snarare än passiva mottagare. Dessa handlar bland annat om positiva effekter som förbättrad psykisk hälsa, stärkt självförtroende och ökad känsla av egenmakt. Enligt intervjupersonerna bidrar dessa faktorer tillsammans till en större trygghet i vardagen och en stärkt tilltro till den egna förmågan att navigera i det nya samhället, vilket också skapar bättre förutsättningar för långsiktig etablering, utbildning och arbete. En intervjuperson beskriver denna helhet:

Det är svårt att peka ut en enskild sak, det är helheten som gör skillnad. Vi har till exempel kunnat rusta upp en gammal källarlokal och skapa ett sammanhang där en grupp lokala volontärer verkligen har utvecklats. De har förbättrat sin svenska markant, fått något att sätta på CV:t och fått

praktiska erfarenheter som varit svåra att få via skolan, men som fungerar mycket bättre här. Vi ser tydliga förändringar (IP, Rädda Barnen).

Flera tar upp svårigheten av att mäta effekter hos målgruppen, att befintliga verktyg är trubbiga och att effekter kan uppstå i flera led eller på längre sikt vilket gör dem svåra att mäta. Samtidigt framhålls just mätandet som viktigt då det kan ge legitimitet och skapa förståelse för behovet av olika insatser. Just behovet av mätning av vad samverkan bidrar till och det mervärde som uppstår i mötet mellan samverkanspartners olika styrkor och positioner lyfts fram som en viktig aspekt:

Vad är mervärdet i praktiken av att det blir den här ihopjackningen som gör att vi når fler, eller att vi kanske når mer rätt? Så att vi når dem som behöver det mest och vi kanske gör insatser på ett bättre sätt eller på ett annorlunda sätt genom att vi har olika kompetenser och ser olika saker (IP, kommun).

Effektmätning hos målgruppen blir således särskilt utmanande om man också vill särskilja effekten av de aktiviteter som bedrivits och effekter av samverkan. För även om delområde 1 (med fokus på samverkan), var inriktat på att etablera samverkan som en långsiktig process, så genomfördes ett antal aktiviteter inom projektet med positiva effekter för målgruppen, även på platser där samverkan inte fungerat optimalt. En Rädda Barnen representant som enligt egen utsago inte "nått de strukturella samverkansnivåerna" med kommunen, menade att projektet ändå varit meningsfullt då det fyllt behov hos människor som "så många gånger befinner sig utanför systemet". Andra betonade att långsiktighet inte bara handlar om huruvida samverkan består efter projektet:

Det finns ju också ett långsiktigt värde i att de personerna som kommer hit får en god hälsa ... Och det behöver vi också tänka på, tänker jag, värdet av varje enskild insats för den individen. För att vi ser ju att barn som kommer hit lever under väldigt, väldigt hög stress. Föräldrar också, eller vårdnadshavare också. Och att få vara i sammanhang där man får ha kul är väldigt, väldigt läkande. Och att få släppa



den här oron, om det bara är för två timmar, så betyder det väldigt, väldigt mycket (IP, Rädda Barnen).

Vissa former av emotionellt mervärde var dock starkare kopplat till just samverkan, och gällde särskilt de delar där Rädda Barnen fick en tydlig roll som *tillitskapare*. Från kommunernas håll beskrevs ofta bristande tillit som ett betydande hinder i arbetet med målgruppen. Ibland berodde det på tidigare erfarenheter av auktoritära regimer, ibland på regelrätta desinformationskampanjer. Gällande det senare så var socialtjänsten särskilt drabbad:

Många har för socialtjänsten en rädsla som sipprar över i allt annat. Att man inte vågar söka stöd för sina barn inom vården och tandvård, ja det är mycket. Det är många negativa effekter. Men där har vi på ganska kort tid börjat bygga upp en tillit till socialtjänsten (IP, Rädda Barnen).

Som kan ses i citatet ovan fungerade Rädda Barnen ofta som en tillitskapande brygga mellan målgruppen och kommunens verksamheter. Civilsamhällets organisationer har ofta lättare att skapa förtroende än vad offentliga aktörer har. Det kan kopplas till det som ovan beskrivs som det altruistiska mervärdet och det mer värderingsdrivna sättet som dessa arbetar på. De tenderar att se människan som en individ snarare än en ärende och saknar vanligtvis den kontrollfunktion som ofta förknippas med offentliga aktörer. Projektet kom dock med vissa utmaningar i det avseendet då en förutsättning för finansiering var att alla deltagare registrerades:

Det vet vi att många kämpar med, det här att vi ska registrera deltagare. Att det ska också göras nu i en tid med angiverilagar och hela den samhällsstämning som är. Att man ska registrera folk på det här sättet. Att det inte känns bra. Man vill bidra till folks välmående och känner ibland att, tänk om det blir tvärtom? (IP, Rädda Barnen).

En annan projektledare beskrev hur de med tiden hittat former för registrering som kändes mindre ”hotfulla och mer mänskliga”, även om det fortfarande sågs som problematiskt.

Avslutningsvis är det värt att påminna om att det emotionella mervärdet inte var avgränsat till målgruppen. Det arbete som bedrevs inom projektet sågs som meningsfullt, vilket även påverkade även övriga samverkanspartners positivt på ett känslomässigt plan. En kommunrepresentant kopplade det emotionella mervärdet till att relationen med målgruppen blivit bättre: ”Det har varit extremt värdefullt att komma ut tillsammans med deltagarna. Det blir en annan typ av kontakt, inte så stel. Det har varit väldigt givande”. En annan kommunrepresentant beskrev det på följande sätt:

Självklart är det väldigt roligt att jobba tillsammans med en stor civilsamhällesorganisation, alltså en stor förening som Rädda Barnen, för att man lär sig jättemycket och man får nya perspektiv, och man kan göra mycket mer om man gör det tillsammans. Det är väldigt viktigt och bra och lustfullt (IP, kommun).

## **Socialt mervärde**

*Socialt mervärde* uppstår när samverkan bidrar till att stärka gemenskapen och öka människors delaktighet i samhällslivet. Det handlar om effekter som sträcker sig bortom den enskilda insatsen och påverkar relationer, nätverk och tillit i samhället som helhet. Då syftet med Barn i fokus var att främja en mer hållbar och inkluderande integration för barn och deras familjer, aktualiserades frågan om det *sociala mervärdet* av projektet. Det är också ett mervärde som är svårt att mäta då det ytterst handlar om förändringar på samhällsnivå som ofta kräver ett längre tidsperspektiv.

De indikationer på ett socialt mervärde som kan skönjas i det empiriska materialet är därför mestadels begränsade till individnivån. Här kan man se att projektet bidragit till att stärka individens förutsättningar till delaktighet på flera olika sätt. Rädda Barnens tillitsskapande funktion som beskrevs i termer av emotionellt mervärde ovan, är av central betydelse även här. För föräldrarnas del handlar det främst om Rädda Barnens förmåga att skapa trygga sammanhang, där föräldrastöd och samhällsinformation som är bättre anpassade till målgruppens behov ges. Det har förbättrat möjligheterna att stärka deltagarna i deras föräldraskap, i deras kontakter med offentliga

aktörer, och i förlängningen sannolikt också deras delaktighet i samhället i stort. För barnens del har de trygga, meningsfulla fritidsaktiviteter som bedrivits inom projektet i sig bidragit till delaktighet i form av ett socialt sammanhang att tillhöra, ibland för stunden och ibland mer långsiktigt. Aktiviteterna kan också kopplas till flera andra positiva effekter med potential att bidra till delaktighet på sikt, såsom ökat psykiskt och fysiskt välmående, kontakter med föreningslivet, språkutveckling och ökad förståelse för samhället. En representant i en kommun där Rädda Barnen ingått i samverkan med ett par skolor där aktiviteter efter skoltid bedrivits, beskrev några av dessa positiva effekter så här:

Jag tror att vi har en vinst i att barnen möter många vuxna och att man får chansen att interagera och prata mer svenska ... Ett svenskt barn som börjar i förskoleklass har förmodligen ett ordförråd på någonstans mellan 6–10 000 ord. Jag möter elever som kommer in i förskoleklass med 50–100 ord och då har man lite att ta igen (...) det blir en sluss för att slussa vidare ut intresseföreningar och skapa förståelse för det samhälle vi lever i (IP, kommun).

Samtidigt beskrev hen hur beslutet att begränsa aktiviteterna till ett par skolor där de såg störst behov väckt en del frågor. Den snäva målgruppen uppfattades ibland som ett problem även på annat håll. Dels för att det fanns barn med liknande behov som inte ingick i definitionen tredjelandsmedborgare, dels för att integrationsvärdet i insatser riktade till specifika grupper ifrågasattes. En representant från Rädda Barnen beskrev hur de initialt fick reaktionen “är det verkligen integration ni håller på med, när ni riktar er till en så snäv målgrupp?”. Hen fortsatte:

Då räcker det oftast inte med ett mejl utan man behöver ringa och förklara och liksom ... all integration är väl att träffa alla barn, absolut, men det här är också en extra utsatt målgrupp och därför behöver man göra vissa insatser som stärker bara den målgruppen (IP, Rädda Barnen).

Även om det fanns ett stort värde i att arbeta mer områdes- och målgruppsbaserat där behoven var som störst, så kunde det alltså krocka

med gängse definitioner av integration. Riktade insatser kan å ena sidan stärka individer och den lokala sammanhållningen i utsatta områden, å andra sidan riskerar de att lämna det omgivande samhället oförändrat. Det gör också att ömsesidigheten i integrationsprocesser, men även frågor om rasism och diskriminering, riskerar att hamna i skymundan. Rasism togs sällan upp som en utmaning kopplat till integration i intervjustudierna, och det finns flera tänkbara förklaringar till det. För det första ställdes inga direkta frågor om rasism, och ämnen som kan uppfattas som känsliga tas mindre ofta upp spontant. För det andra så har Barn i fokus, precis som alla projekt, sina avgränsningar. Att motverka rasism nämns inte i projektbeskrivningen, i stället ligger fokus just på bättre anpassade insatser för målgruppen. Men samtidigt som behovet att avgränsa är förståeligt, så finns det också en risk att det sociala mervärdet begränsas. Det riskerar också att förstärka allmänna tendenser att se integration och rasism som två separata, snarare än sammanflätade, frågor.

I fallstudie två gavs dessa frågor ett mer fördjupat fokus. En del av diskussionen kom här att handla om svårigheten att nå en gemensam målbild av vad integration är, och hur integrationsinsatser bäst utformas. Huruvida insatserna främst bör möjliggöra möten mellan etablerade och nyanlända, eller om insatser bör inriktas på att stärka individer och områden där störst behov identifierats, var en central skiljelinje. Här lyftes även utmaningen i att målgruppen inte bara var snäv, utan även internt heterogen. Ibland bestod utmaningen i att uppmuntra deltagare att söka sig utanför de ”trygga rum” som projektet skapat. För andra deltagare var framtiden i Sverige högst osäker, och det var därför inte alltid lämpligt att se långsiktig integration som mål. Då handlade insatser snarare om att göra situationen så dräglig som möjligt i stunden.

Utöver intervjuer med representanter från Rädda Barnen och kommunen intervjuades även representanter från föreningslivet och följande representant, som hade en ledande roll i en förening som aktivt med målgruppen under längre tid, beskrev ett integrationsproblem hen noterat:

Vi är ju en väldigt stor aktör i det här, ja men i det här umgänget eller de här gängen... Och det finns en baksida med

det som man inte ska vara rädd att nämna, det har gjort att svenska föräldrar väljer ju ibland att ta bort sina barn från föreningen. För att det är för mycket utländska barn. Jag vet inte om det är rasism eller om det är rädsla eller vad det är (IP, civilsamhälle).

Som citatet ovan visar är samverkan med föreningslivet förenat med vissa utmaningar som är värda att lyfta. Inte minst så är det inte alltid så att barn i målgruppen möts av ett välkomnande och inkluderande föreningsliv. Här har en del viktiga insatser gjorts för att stärka föreningarna och ge dem verktyg för att arbeta mer inkluderande, men föreningslivet bygger också till stor del på ideellt arbete från föräldrar. I fallstudien lyfter flera föreningsrepresentanter ett behov av att öka föräldrars engagemang, både inom målgruppen och mer generellt. Annars såg de en risk att en stor del av arbetet läggs på några få eldsjälar, vilket inte blir hållbart i längden. Flera föreningsrepresentanter såg också en risk för ansvarsförskjutning om alltför stort ansvar för integrationsarbetet fördes över från kommun till civilsamhälle, även om de instämde i bilden att föreningar utgjorde en viktig arena för integration.

Rädda Barnen fick annars en viktig sammanlänkande roll i projektet, inte bara gentemot målgruppen och kommunens verksamheter, utan även föreningslivet. Aktivt deltagande i föreningslivet sågs också av många som viktigt för att stärka inte minst barnens delaktighet i samhället. Många lyfter också fram positiva resultat i det avseendet, inte minst i kommuner där projektet lett till vidare satsningar på meningsfull fritid, till exempel enligt modellen *Aktivitet Förebygger*. Det är en modell som bygger på samverkan mellan kommun, civilsamhälle och näringsliv och erbjuder aktiviteter både på skoltid och efter skoltid. Den syftar också till att minska barriärer till föreningslivet genom sponsring av medlemsavgifter och liknande.

Sammanfattningsvis kan man se att även om Rädda Barnens roll som *sambällsbyggare* inte har kunnat realiseras fullt ut inom projektets ramar så har ett socialt mervärde uppstått. Det kan ses inte bara i positiva effekter i form av ökad delaktighet hos målgruppen, utan även genom integration på mer institutionell nivå då olika delar av kommun och civilsamhälle genom samverkan har knutits samman. Det

kan potentiellt skapa ett starkare skydds nät som fångar upp fler individer i behov av stöd, vilket in sin tur kan leda till ökad delaktighet för individen. Gränsen mellan att dra nytta av varandras styrkor och att civilsamhället kompenserar för brister i det offentliga stödet var dock hårfin ibland.

Sammantaget visar analysen av de mervärden som samverkan kan skapa att dessa resultat inte uppstår isolerat, utan formas i nära relation till de organisatoriska och relationella förutsättningar som omgärdar samarbetet. De effekter som beskrivits ovan uppstår alltså inte oberoende av hur samverkan organiseras och genomförs. Detta innebär också att gränsen mellan ”effekter” och ”förutsättningar” inte är skarp, i praktiken påverkar de varandra ömsesidigt. I nästa avsnitt riktar fokus mot de organisatoriska och relationella förutsättningar som formar samverkansprocessen, samt de utmaningar som kan begränsa dess långsiktiga hållbarhet.

## **Förutsättningar och utmaningar för hållbar samverkan**

Den andra delen av resultatredovisningen fokuserar på de förutsättningar och utmaningar som påverkar möjligheterna att utveckla hållbara former för samverkan mellan civilsamhälle och kommun. En central del av följeforskningen har varit att identifiera vilka faktorer som möjliggör respektive försvårar hållbar samverkan mellan kommuner och civilsamhällets aktörer i arbetet med nyanlända barn och familjer. Analysen visar att samverkan formas i ett komplext landskap där projektlogik, organisatoriska strukturer, tidsperspektiv och lokala förutsättningar samspekar och påverkar både kvalitet och kontinuitet. I ljuset av detta blir begreppen samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet viktiga analytiska verktyg för att förstå varför samverkan utvecklas olika i olika kommuner, och vilka organisatoriska villkor som främjar eller hindrar processen. I det följande presenteras de mest framträdande mönstren i materialet.

## **Projektform, roller och ansvar**

Projektformen har haft stor betydelse för hur samverkan utvecklats lokalt. Å ena sidan har projektets avgränsning och externa finansiering skapat handlingsutrymme för innovation, kreativitet och snabb

mobilisering kring en specifik målgrupp. Flera intervjupersoner beskriver detta som en möjlighet att arbeta mer flexibelt, att testa nya arbetssätt och att utveckla relationer över organisatoriska gränser.

Å andra sidan har projektformen inneburit ett antal återkommande utmaningar. Resultaten visar att begränsad tid, osäker finansiering och höga förväntningar skapar press på både kommunala och ideella aktörer. Regelverket för AMIF bidrar till ytterligare komplexitet genom att ställa krav på detaljerad administration och resultatredovisning, något som både tar tid från det samverkansinriktade arbetet och, som tidigare beskrivits, riskerar att försvåra målgruppens faktiska deltagande. Dessa faktorer påverkar även möjligheterna till långsiktig samverkan: projekttrötthet, korta projektcykler och administrativ belastning minskar motivationen att gå in i fler samarbetsinitiativ och försvagar samverkanskapaciteten, då tidsbrist begränsar möjligheten att etablera stabila arbetssätt. Detta har i flera fall förstärkts av personalomsättning, vilket ytterligare försvårat relationsbyggande och kontinuitet.

Att projektet riktat sig till en relativt liten och ibland snabbt föränderlig målgrupp har också fungerat både som möjlighet och hinder. En smal målgrupp gör det lättare att arbeta riktat och relationsnära, men innebär samtidigt att insatser riskerar att bli svårt att motivera organisatoriskt om antalet nyanlända i kommunen minskar eller varierar kraftigt.

Utöver dessa strukturella utmaningar lyfter intervjupersonerna vikten av en gemensam målbild och en tydlig uppfattning om roller och ansvar. Avsaknad av detta och särskilt i början av projektet eller när förutsättningarna förändras skapar lätt missförstånd och orealistiska förväntningar. En kommunrepresentant uttrycker det så här:

Om man inte lyssnar av och förstår varandras olika roller så kommer det att bli skav och man sitter kanske och förväntar sig att någon annan ska göra något åt mig där den har tydligt avgränsat i sitt uppdrag, då kommer det inte att fungera i samverkan utan man måste identifiera vad är det vi kan samverka kring. Annars kommer vi ha väldigt mycket kraft till det som inte går (IP, kommunen).

En central lärdom från dessa erfarenheter är att projektformen inte bara påverkar resurser och tidsramar, utan också organisationernas samverkansmottaglighet och deras beredskap att anpassa arbetssätt, ansvarsfördelningar och rutiner i mötet med nya samarbetsformer. Resultaten visar att samverkan fick störst genomslag när projektet förankrades i befintliga forum och styrgrupper, där strukturer redan fanns för att ta emot och integrera nya arbetssätt. När samverkan däremot byggdes upp i parallella projektstrukturer utan koppling till ordinarie verksamhet tenderade dessa att avvecklas efter projektets slut och därmed förlorades både relationer och lärdomar.

Brister i kontinuitet, såsom personalomsättning eller otillräcklig tid för relationsskapande, förstärkte dessutom svårigheterna att etablera gemensamma roller, arbetssätt och förtroende. Sammantaget synliggör detta betydelsen av samverkanskapacitet: att ha tydliga roller, tillitsfulla relationer och hållbara organisatoriska strukturer som gör det möjligt för samverkan att överleva och utvecklas även bortom projektformen.

### **Strukturella och organisatoriska förutsättningar**

Samverkan mellan kommun och civilsamhälle formas också av lokala strukturer och system. I många kommuner har mottagandefunktionerna minskat eller avvecklats under senare år, vilket påverkar både kompetens, kapacitet och ansvarsfördelning. Flera projektledare beskriver svårigheter att uppnå strategisk samverkan med kommunerna. Trots engagemang på operativ nivå saknas ofta vilja eller förståelse från strategisk nivå enligt intervjupersonerna. I vissa fall beskrivs ett motstånd till att göra någonting tillsammans trots ihärdiga försök till samverkan.

Skillnader i samverkansmottaglighet framträder tydligt här då kommuner med etablerad samverkanskultur, stabila kontaktvägar och tidigare erfarenhet av samverkan visade generellt högre öppenhet och mottaglighet än kommuner där strukturer var fragmenterade med fler stuprör och färre förvaltningsövergripande mekanismer, eller där styrningen var mer hierarkisk. Framför allt handlar det om hur skillnader kring politisk inriktning, organisatoriska resurser, tillgång till etablerade kontaktvägar och tidigare erfarenhet av samverkan, starkt



påverkat projektets förutsättningar. Det handlar även om samverkanskapacitet, det vill säga i vilken grad kommun och civilsamhälle har kompetens och resurser för att genomföra samverkan i praktiken och hur även dessa varierar mellan kommuner. Inte sällan är både mottaglighet och kapacitet för samverkan bättre på en operativ nivå men betydligt svårare på en strategisk nivå. En intervjuperson beskriver detta:

Generellt sett, om jag börjar med det som är lätt, det är det konkreta och det operativa, då får de hjälp med någonting, extra resurser, det är lätt att samverka kring. Det som är svårare är definitivt det som är förvaltningsövergripande, för att det är svårt för dem själva och då det är svårt för oss också (IP, Rädda Barnen).

Ett genomgående tema i samverkan som lyfts fram är brist på systematik och uppföljning, vilket blir särskilt problematiskt vid personbyten. När dokumentation, struktur och gemensamma rutiner saknas riskerar relationer och kunskap att gå förlorade, och tidigare samverkansvinster behöver återskapas om och om igen. Här ser vi att en längre historia av samarbeten och etablerade kontakter kan underlätta genomförandet av projekten då det redan finns kännedom om varandras verksamheter, arbetssätt och personliga kontakter. Men det kan också försvåras om det finns sämre erfarenheter av samarbeten sedan tidigare. En intervjuperson beskriver hur detta påverkar samverkansarbetet:

...vi kanske har nästan gått i opposition lite med kommunen i vissa frågor (...) det kan ju vara vissa förvaltningar som vi egentligen vill samarbeta med nu, kanske vi har kritiserat tidigare och det tror jag också kan få en påverkan nu liksom hur vi ses som aktör, eller om man vill gå in i de här nära samarbetena (IP, Rädda Barnen).

Intervjuerna visar även att civilsamhällets samverkanskapacitet varierar. Ideella aktörer kan arbeta flexibelt och relationsnära, men saknar ibland kunskap om kommunala system, styrning och mandat något som påverkar möjligheten att upprätthålla en jämbördig och strategisk samverkansprocess. Intervjupersonerna lyfter även betydelsen av

så kallade *gränsgångare*, dvs personer som rör sig mellan civilsamhällets och kommunens världar och har förtroende, erfarenhet och förståelse från båda håll. Dessa nyckelpersoner stärker, enligt intervjupersonerna, både samverkansmottagligheten och samverkanskapaciteten genom att översätta perspektiv och bygga broar mellan organisationernas olika logiker.

Gränsgångare kan på så sätt fungera som katalysatorer för samverkan, de förkortar startsträckan, minskar risken för missförstånd och bidrar till att relationer och arbetssätt fortsätter att fungera även när personal byts ut. Både i intervjuerna och vid analysseminarierna diskuterades olika egenskaper, kunskaper och förmågor som underlättar samverkan och även det motsatta hur vissa personer kan vara mindre lämpliga i arbete som innebär en nära samverkan mellan olika organisationer.

För Rädda Barnens del lyfte medarbetarna särskilt fram betydelsen av att kunna bygga förtroende och tillit, identifiera rätt kontaktvägar och etablera hållbara relationer och nätverk. En central del av detta var deras djupa kunskap om målgruppen, ofta grundad i egna erfarenheter, vilket beskrevs som avgörande för att skapa relevanta och ändamålsenliga insatser. Lika viktigt var förmågan att facilitera lärandeprocesser och att kunna balansera mellan ödmjukhet inför det arbete som redan bedrivs och drivkraften att lyfta utvecklingsbehov. Som en intervjuperson uttryckte det handlade det om att ”inte trampa någon på tårna”, samtidigt som man behöver kunna synliggöra brister, återkoppla resultat och förmedla Rädda Barnens kompetens och breda ”palett” av metoder och arbetssätt.

För kommunens medarbetare låg tyngdpunkten på andra men kompletterande kompetenser. De behövde kunna förankra arbetet både i ledningen och i de lokala verksamheterna, säkerställa kommunikation mellan olika aktörer och ”hålla i” processerna över tid. Kommunrepresentanterna beskrevs som pådrivande aktörer och viktiga ”dörröppnare” som bidrog med organisatorisk legitimitet och arbetade för långsiktighet, så att de utvecklade arbetssätten kunde integreras i ordinarie strukturer.

Även om dessa egenskaper och färdigheter kan finnas hos medarbetare, både hos kommunen och i civilsamhället, oavsett tidigare erfarenhet av samverkan betonades hur tidigare erfarenhet från, och kunskap om, respektive kontext utgjorde en viktig förutsättning för både handlingsutrymme och handlingsförmåga i samarbetet. Det kunde handla om kommunanställda med bakgrund i föreningslivet eller med stark lokal förankring, men också om medarbetare från Rädda Barnen som hade tidigare erfarenhet av att arbeta i kommunen och därigenom kännedom om lokala strukturer, behov och kontaktvägar. Sådan kontextkunskap beskrevs som särskilt värdefull eftersom den underlättade navigeringen mellan aktörer, stärkte legitimiteten i samarbetet och gjorde det lättare att omsätta intentioner i konkret handling. Samtidigt visar analysen att samverkan kan bli sårbar när alltför mycket vilar på enskilda individer, särskilt om organisatoriska strukturer saknas för att bära upp arbetet när dessa personer försvinner, vilket ytterligare understryker sambandet mellan personberoende och bristande långsiktighet.

### **Tidsperspektiv och möjligheten till långsiktighet**

Långsiktighet framstår som en av de mest centrala och samtidigt mest svårfångade förutsättningarna för att etablera hållbar samverkan mellan kommuner och civilsamhälle. Majoriteten är tveksamma till om och i så fall hur det ska gå till. De hinder som lyfts fram i intervjuerna visar tydligt att både samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet behöver vara på plats för att samverkan ska kunna leva vidare efter projektets slut. I intervjuerna betonas återkommande att brist på struktur, otydliga ansvarsfördelningar och begränsad kontinuitet är några av de främsta hindren för att projektets arbetsätt ska kunna leva vidare efter projektslut. Som en kommunal företrädare uttryckte det:

...det finns jättemånga bra projekt och jag har sett många sådana som dör därför att kommunen, vi kan inte gå in och garantera dess fortlevnad, vi säger att vi implementerar en del av kunskapsbildning i vårt arbete. Ja, det är mest snack. (IP, kommun).

Denna osäkerhet är genomgående i materialet. Många aktörer beskriver en tveksamhet inför möjligheten att visa resultat inom den givna projektperioden, särskilt i kommuner där målgruppen är liten, där familjer flyttar vidare snabbt eller där projektet initierats sent i förhållande till lokala behov. Här synliggörs både hur samverkansmottaglighet (viljan att ta emot och bära vidare arbetssätt) och samverkanskapacitet (förmågan att faktiskt göra det) är avgörande för om metoder och relationer överlever projektslut. Trots olikheter i perspektiv delar kommuner och civilsamhällets aktörer flera erfarenheter. Båda parter lyfter att långsiktighet hotas av samma grundproblem: avsaknad av struktur, otydliga mandat, brist på kontinuitet samt svårigheter att föra vidare kunskap när personal slutar. Personberoende och brist på planerad överföring mellan projektform och ordinarie verksamhet nämns som särskilt problematiskt. Det som tydligast framträder i materialet är att långsiktighet inte uppstår av sig själv. Den kräver klar ansvarsfördelning, organisatoriskt stöd, resurser och strukturer som överlever personbyten. Samtidigt måste projektets metoder och lärande uppfattas som relevanta och behövda i den lokala kontexten för att kunna implementeras. Kommunerna betonar framför allt intern förankring och samordning, medan Rädda Barnen betonar behovet av kommunalt ägarskap och stabil finansiering. Båda perspektiven pekar på att projektet haft potential att skapa långsiktiga arbetssätt men att denna potential i flera fall begränsats av brist på samlad struktur, planering och gemensamma strategier för överföring till ordinarie verksamhet.

Kommunernas möjligheter att bära arbetet vidare efter projektslut varierar i hög grad och är starkt beroende av lokal förankring. I de kommuner där det funnits ett tydligt behov och engagerade lokala aktörer ser man en viss potential att långsiktigt utveckla arbetssätten. Där skola, socialtjänst och civilsamhälle haft en fungerande operativ samverkan upplevs aktiviteterna som meningsfulla och efterfrågade och utgör en viktig förutsättning för att något ska leva vidare. Från Rädda Barnens och civilsamhällets perspektiv framträder en något annorlunda bild. Den mest återkommande frågan gäller finansieringsberoende, utan extern finansiering riskerar verksamheten att upphöra, även när resultaten bedömts som goda och behoven kvarstår.

## Flexibilitet som styrka och hinder

Civilsamhällets flexibilitet lyfts återkommande som en central styrka: aktörerna kan agera snabbt, anpassa sig till familjernas behov och skapa mötesplatser där tillit och relationer står i centrum. Samtidigt innebär denna flexibilitet ett hinder för varaktiga, strukturellt förankrade lösningar, särskilt när kommunala insatser kräver formaliserade rutiner, dokumentation och långsiktig planering.

För att resultaten ska kunna leva vidare behöver de ”passa in” i det kommunala sättet att organisera verksamheter och civilsamhällets innovationer gör inte alltid det. Om de inte gör det behöver en utveckling av nämnda organisationsmönster sker men det kan försvåras av organiseringen i olika politikområden även om insatsen i sig knyter ihop och möter flera behov på ett holistiskt sätt. Ett exempel på ett initiativ som initialt bedömdes som svårplacerat inom befintlig kommunalstruktur men som senare kom att permanentas var *dv Cykelverkstad* som drevs som ett samverkansprojekt mellan kommun och flera civilsamhällsorganisationer inom *Barn i Fokus*:

(...)det svåra med den (*Cykelverkstaden*) blir det med samverkan inom kommunen som kommer fram, hur ska den kunna leva vidare...är det en arbetsmarknadsåtgärd då är det arbetsmarknadsmarknadsförvaltningen kanske, eller är det en social insats, eller att det ligger vissa saker i det som hör till fritid, och så ser det ut i kommuner. Alla sitter med sin budget och sina mål. (...) Det är en sådan verksamhet som man verkligen kan känna i hjärtat att det är en jättebra verksamhet (...) men från ett kommunalt perspektiv blir det ändå jättesvårt (...) vem ska driva det och varför egentligen? (IP, kommun)

Lärdomar, metoder och relationer har potential att leva vidare efter projektets slut, men bara om de tas tillvara på i kommunala och ideella organisationer. Risken är annars att projektets framsteg blir personberoende och att värdefull kunskap försvinner vid personalomsättning eller organisationsförändringar.

Detta illustrerar samspelet mellan aktörernas särdrag, dvs civilsamhällets flexibilitet behöver möta kommunens mer strukturerade kapacitet för att långsiktighet ska vara möjlig.

## **Barnrättsperspektivet**

Den tredje och avslutande delen av resultatredovisningen fokuserar på hur barnrättsperspektivet tolkas, ges utrymme och konkretiseras i det praktiska samverkansarbetet hos både civilsamhälle och kommunala aktörer.

Hur barnrättsperspektivet förstås, prioriteras och omsätts i praktiken inom både civilsamhällets verksamheter och kommunala organisationer har utgjort en central del av följeforskningens uppdrag. Eftersom barnrättsperspektivet är en grundläggande princip i arbetet med nyanlända barn och familjer är det avgörande att undersöka hur detta perspektiv faktiskt integreras i de lokala insatserna. I detta avsnitt presenteras de viktigaste mönstren som framträder i materialet: hur aktörerna tolkar och värderar barnrättsperspektivet, hur de arbetar med det i praktiken och vilka utmaningar som finns i att förankra detta perspektiv i samverkan mellan kommun och civilsamhälle.

## **Barnrättsperspektivet som kunskapslucka och utvecklingsområde**

Ett genomgående mönster i materialet är att kunskap om barnrättsperspektivet skiljer sig mellan aktörgrupperna. Rädda Barnen framhålls som en viktig aktör här kring barns rättigheter och tillämpning av barnrättsperspektivet i praktiken. Kommunala aktörer uttrycker att det finns kompetens om barnkonventionen men ojämn i kommunerna, och att det finns svårigheter i att omsätta den i konkret handling:

Alla kan ju i princip i kommunen, som jobbar med barn, och hela den biten med barnkonventionen. Men att tillämpa det i praktiken (...) där såg jag att det behövdes (IP, kommun).

Många beskriver att barnrättsperspektivet inte alltid är integrerat i befintliga stödinsatser för nyanlända, såsom föräldrastöd eller mottagningsrutiner, där barn ofta ses som "medföljare" snarare än

självständiga rättighetsbärare. Det finns enligt flera intervjupersoner "ganska stora kunskapsluckor" kring vad barnrättsperspektivet innebär i praktiken, både i bemötande, organisering och verksamhetsutveckling.

Rädda Barnen lyfts i detta sammanhang fram som en viktig kunskapsbärare men också katalysator. Organisationen bidrar med kompetensutveckling, lyfter barnrättsfrågor i samverkan och fungerar som en brygga mellan kommunen och målgruppen. I Rädda Barnens direkta kontakt med barn och föräldrar framkommer ofta konkret information om behov och önskemål som kan vägleda kommunens arbete. Samtidigt betonas vikten av att kunskapen inte stannar på en teoretisk nivå. Det är viktigt att kunskapen inte bara stannar teoretiskt eller på skrift utan att man också inkluderar och tillfrågar barnen.

### **Systematik, engagemang och organisatoriska hinder**

En central fråga är om barnrättsperspektivet integreras systematiskt i det lokala mottagandet. Resultaten visar att arbetet ofta bygger på lokalt engagemang snarare än på strukturer och rutiner. I vissa kommuner finns barnrättsstrateger, barnrättsgrupper och tydliga interna strukturer, men i andra är arbetet mer ad hoc-baserat och beroende av enskilda personer. Ett exempel på mer systematisk integrering är en kommun där Rädda Barnens projektledare ingår i den kommunala barnrättsgruppen. Det menar man har både stärkt barnrättsgruppen och gett projektet ett forum för att föra in barnrättsfrågor i kommunens styrning och utvecklingsarbete. Samtidigt upplever flera kommuner att kommunala strukturer inte är anpassade för barnrättslogik, vilket försvårar systematisk integrering. Det handlar om allt från brist på resurser och tid, till organisatoriska regelverk som inte stödjer individuellt anpassade arbetssätt.

Flera intervjupersoner lyfter att samverkan mellan kommun och civilsamhälle är helt avgörande för att barnrättsperspektivet ska få genomslag i praktiken. Kommunerna har kunskap om lokala förhållanden och kontakt med medborgarna, medan civilsamhället besitter djup kompetens om barns rättigheter och praktiskt relationsskapande. Detta uttrycks tydligt av en intervjuperson från Rädda barnen:

...kommunen har ju kontakt med medborgarna, de har kunskap om dem som finns i kommunen som vi inte kan ha på samma sätt. Men vi sitter på ganska mycket kunskap om hur man kan jobba med ett barnrättsperspektiv (IP, Rädda Barnen).

Trots samsynen förekommer att mål, ansvar och roller är otydliga, och att arbetet med integrering av barnrättsperspektivet saknar en långsiktig struktur. Rädda Barnen beskrivs i någon kommun som en "tillfällig resurs", snarare än en aktör som systematiskt ingår i arbetet med mottagandet. Mer här finns också exempel på där systematiken i samverkan är mer utvecklad. En övervägande uppfattning är ändå att en garant för barnrättsperspektivet behövs, även om det inte nödvändigtvis måste vara Rädda Barnen som står för det. Lösningarna och kompetensen kan se olika i ut i kommunerna.

### **Ökad medvetenhet men fortsatt behov av utveckling**

Resultaten visar att aktörerna anser att samarbetet inom projektet har lett till ökad medvetenhet och användningen av barnrättsperspektivet i högre utsträckning i det lokala mottagandet. En kommunal aktör beskriver att perspektivet alltid finns med nu i exempelvis i utformningen av mötesplatser, rutiner för säkerhet och i skolans mottagande av nyanlända barn. Ett konkret exempel är hur barnens delaktighet allt oftare efterfrågas i planering och utveckling av aktiviteter. En kommunrepresentant beskriver att de har en uttalad ambition att barnrättsperspektivet ska beaktas och att det görs reellt och kanske inte bara i skrift, utan att man gör det på barnens villkor.

Det finns också en tydlig förväntan på att förändringen ska bli mer strukturellt förankrad. Flera aktörer betonar att barnrättsperspektivet inte bara ska skrivas in i styrdokument utan förändra arbetssätt, mandat och prioriteringar. Samtidigt upplever många att viljan finns – men att steget från vilja till faktisk implementering är långt. Resultaten tyder på att det finns fortsatt behov av stärkt samverkan och etablering av struktur för integrering av barnrättsperspektivet. Rädda Barnen beskriver sin roll som en katalysator för förändring, men framhåller att verkligt genomslag förutsätter tillit och aktiv samverkan:



Det vi ser och hör från kommunen är att vi blir en slags katalysator för att koppla ihop saker som kanske redan finns. Det mesta finns men kan bli bättre och där belysa vad som kan bli bättre på ett ödmjukt sätt. Det tror jag är jätteviktigt så det inte blir att här kommer Rädda Barnen och vi vet bäst. Det vinner vi inget på, då ska vi inte vara i kommunerna tror jag. Men däremot att kunna finnas med och belysa saker tillsammans med de andra (IP, Rädda Barnen).

Våra intervjupersoners sammantagna uppfattning är barnrättsperspektivet har stärkts i kommunerna under projektets gång, men att implementeringen tycks något ojämn, personberoende och delvis osystematisk. Rädda Barnen fungerar som en central kunskapsbärare, medan kommunerna uttrycker behov av stöd för att omsätta barnrättsperspektivet i praktiken. Vissa kommuner uppnår strukturerad integrering, medan andra saknar tydliga mål, ansvar och arbetssätt. Medvetenheten har ökat, men långsiktig implementering kräver fortsatt samverkan, tillit och organisatorisk förankring. Barnrättsperspektivet är alltså inte frånvarande, men det är ännu inte fullt ut systematiserat och samverkan kring detta tycks fungera i vissa kommuner men är mindre utvecklad i andra.

## **7. Slutdiskussion – mötet mellan en boll och en fyrkant**

I detta kapitel diskuterar vi resultaten i relation till studiens övergripande syfte och frågeställningar. Diskussionen behandlar hur mervärden uppstår, vilka förutsättningar som formar samverkan och hur dessa är beroende av aktörernas samverkansmottaglighet, samverkanskapacitet och förmåga att hantera centrala dilemma och därmed även hur barnrättsperspektivet omsätts i praktiken.

### **Mervärden utifrån samverkan**

Analysen av projektet Barn i fokus visar att samverkan mellan civilsamhälle och kommun kan generera ett brett spektrum av mervärden för nyanlända barn och deras familjer. I tidigare forskning och i många kommunala styrmodeller ligger fokus ofta på det funktionella mervärdet, dvs att samverkan ska leda till mer effektiva, koordinerade eller kostnadsbesparande insatser. Detta är så klart viktigt, samtidigt som om detta ensidigt betonas speglar det en välfärdsstyrning där en kortsiktig effektivitetshänsyn dominerar.

Ofta framförs att civilsamhället behöver kunna visa vilka effekter som skapas utifrån samverkan för att öka viljan till samarbete från offentliga aktörer. Ett av de viktigaste resultaten från följeforskningen är emellertid att samverkan skapar betydligt fler och mer komplexa värden än de funktionella. I resultatet framträder förutom de funktionella även altruistiska, emotionella och sociala mervärden (Wæraas, Sirris och Hellevik, 2024). Dessa förbises ofta i formella uppföljningssystem men är centrala för barns rättigheter, trygghet, delaktighet och långsiktiga integration. Dessa mervärden svarar även mot flera av de samhällsproblem som identifieras i bakgrundsavsnittet, exempelvis behovet av att förverkliga barnkonventionen översatt till olika verksamheter, stärka barns delaktighet, motverka rasism och hantera ett mottagande präglad av nedskärningar och organisatorisk fragmentering. Civilsamhällets unika värden såsom flexibilitet, innovationsförmåga, relationsnära arbetssätt, högt förtroendekapital, låg tröskel och stark värdegrund gör det möjligt att skapa värden som offentliga aktörer har svårt att uppnå inom ramen för sina institutionella

begränsningar. Samtidigt har det offentliga sina egna oersättliga mervärden såsom demokratisk styrning, rättssäkerhet och likabehandling, stabilitet och förmågan att integrera insatser i permanenta system.

Det är just i mötet mellan dessa olikheter, snarare än trots dem, som de verkligt betydelsefulla mervärdena uppstår. Civilsamhällets relationsorienterade, värdeburna och lokalt förankrade arbetssätt kan inte ersätta det offentliga, men kan komplettera det och ge liv åt principer som annars riskerar att stanna på policynivå. På samma sätt möjliggör det offentliga värden såsom långsiktighet, rättssäkerhet och likvärdighet som civilsamhället aldrig kan bära ensamt. Samverkan kan därmed ses som ett svar på många av de problem som beskrivits i bakgrundsavsnittet.

Just detta blev också tydligt i ett av analysseminarierna, där deltagare både från kommun och Rädda Barnen beskrev att många samverkansutmaningar uppstår tidigt, inte på grund av bristande vilja utan för att aktörerna saknar ett språk för att prata om sina olikheter. En deltagare uttryckte det som att civilsamhällets organisationer är som en boll och kommunen är som en fyrkant, båda nödvändiga, men formade av helt olika logiker. I seminariet betonades att det är i mötet mellan bollen och fyrkanten som verklig utveckling kan uppstå, men bara om olikheterna görs begripliga och legitima. Flera deltagare återkom till att roller, förväntningar och organisatoriska förutsättningar behöver tydliggöras redan i början av ett samverkansarbete. När detta inte görs riskerar olikheterna att skapa friktion snarare än synergi. När de däremot synliggörs och diskuteras öppet kan de istället fungera som en motor för innovation, gemensamt lärande och hållbara lösningar. Det som efterfrågades var ett gemensamt språk för att förstå hur olikheterna kompletterar varandra. Detta är centralt för att stärka samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet och för att göra mervärdena möjliga i praktiken.

Ett viktigt resultat från följeforskningen är därför behovet av att tydliggöra inte bara de funktionella mervärdena, utan hela bredden av mervärden som samverkan kan skapa, och därmed också de roller som civilsamhället kan ha i samverkan, dvs förutom att vara en verksamhetsförbättrare även ha funktioner såsom; värdebärare,

tillitsskapare och samhällsbyggare. Att synliggöra dessa roller är även centralt för att motverka risken för så kallad ”mission drift” i samverkan, där civilsamhällets organisationer riskerar pressas in i kommunala logiker och därmed tappa just de särdrag som gör deras bidrag värdefullt (Ebrahim et al., 2014; Maier et al., 2016). Genom att tydliggöra rollerna stärks även möjligheten för kommun och civilsamhälle att mötas på ett sätt som bevarar båda parter unika styrkor. Civilsamhället har historiskt varit en ovärderlig del i utvecklingen av den svenska välfärdsmodellen (Lindberg, 2024) och just dess särart förefaller särskilt viktig att bevara i en tid då det uttrycks allt större behov från offentliga aktörer att civilsamhället ska bidra till innovation relaterad till många av samtidens samhällsutmaningar som särskilt berör barn (Nordfeldt, Segnestam och Carrigan, 2016).

### **Samverkansmottaglighet, samverkanskapacitet och gränsgångare**

Studien visar tydligt att mervärden utifrån samverkan inte uppstår per automatik. De formas i mötet mellan två grundläggande förutsättningar; samverkansmottaglighet, som handlar om aktörernas vilja, beredskap och öppenhet för samverkan och samverkanskapacitet, som avser de strukturer, resurser och kompetenser som krävs för att samverkan ska fungera i praktiken. Dessa båda dimensioner återkommer genomgående i intervjumaterialet och förklarar varför samverkan utvecklats olika i de deltagande kommunerna.

Kommunerna bidrog med stabilitet, långsiktighet, rättssäkerhet och tillgång till centrala arenor som skola, SFI och socialtjänst, vilket gav samverkan organisatorisk förankring. Samtidigt begränsades kapaciteten i flera kommuner av svag strategisk förankring, brist på gemensamma och förvaltningsövergripande strukturer och personberoende arbetssätt, vilket innebar att kunskap och relationer riskerade att gå förlorade vid personalbyten. Rädda Barnen tillförde i sin tur relationsskapande arbete, förtroende hos målgruppen, ett både rättighetsbaserat och praktiskt perspektiv, och en hög grad av flexibilitet. Dessa egenskaper gjorde det möjligt att möta behov som inte fångades upp av offentliga verksamheter. Men även Rädda Barnens kapacitet begränsades av kortsiktiga resurser, avsaknad av formell

beslutskraft och varierande lokal förankring. Där Rädda Barnen hade en etablerad närvaro utvecklades samverkan snabbare och mer hållbart.

Skillnaderna mellan kommunerna kan förstås genom samspelet mellan mottaglighet och kapacitet. I kommuner där både vilja och förmåga fanns på plats, där det fanns en etablerad samverkanskultur, lokalt förankrade civilsamhällesaktörer och ömsesidig respekt för varandras uppdrag, utvecklades samverkan till de mest stabila och långsiktiga formerna. Där mottagligheten var hög men kapaciteten låg uppstod engagemang men samverkan hölls tillbaka av bristande strukturer. I kommuner med god organisatorisk kapacitet men låg mottaglighet blev samarbetet mer formellt och begränsat. Sammantaget visar resultaten att även civilsamhällets variationer i mottaglighet och kapacitet spelar en viktig roll för samverkan, särskilt där lokal förankring och tidigare samarbete funnits.

Ett av de framträdande resultaten handlar om betydelsen av så kallade gränsgångare i samverkansarbetet, dvs personer som kan röra sig mellan civilsamhällets och kommunens världar och som har kommunikationsförmåga, erfarenheter och förtroende från båda håll. Dessa individer, när de fanns på plats, fungerade i praktiken som katalysatorer för samverkan. Gränsgångarna förkortade startsträckan, minskade risken för missförstånd och upprätthöll relationer även när personal byttes ut. Samtidigt framfördes också på det motsatta, dvs när personer av olika anledningar inte har samma ”gränsgångande” förmågor vilket i dessa fall kan försvåra samverkan.

Som begreppet antyder handlar gränsgångare om personer som på olika sätt förmår överbrygga, länka samman och koordinera över de gränser som skiljer organisationer, professioner och ansvarsområden åt. Dessa gränser kan vara expertmässiga, organisatoriska, administrativa eller knutna till olika former av mandat och styrning, ibland formella, ibland informella. I forskningen framhålls denna typ av funktioner och kompetenser som allt viktigare i ett samhälle där komplexa välfärdsfrågor kräver samordning mellan flera aktörer. Särskilt inom samverkansprocesser har gränsgångare visat sig ha en betydande

potential att skapa en överbyggande förståelse, underlätta koordinering och möjliggöra gemensamt handlande (se tex Ernits, 2018).

Samordnaren är ett exempel på en formaliserad typ av gränsgångare som kan finnas både i kommuner och i civilsamhällsorganisationer. Ur ett perspektiv kan alla som deltar i samverkan sägas förväntas vara gränsgångare (Williams, 2013). På det första analysseminariet diskuterades särskilt olika egenskaper som sågs som viktiga för samverkan. Detta togs upp av forskarna som ett sätt att fördjupa förståelsen för samverkan som en särskild kompetens som behöver synliggöras och värdesättas. I intervjuerna och i diskussionerna på analysseminariet framkom att olika personer har olika kompetens och ”lämplighet” för att arbeta gränsoverskridande både inom och mellan olika organisationer. Egenskaper som är viktiga för att möjliggöra ett gränsgångande vid samverkan har diskuterats i forskningen, det handlar om exempelvis om att vara en duktig ”nätverkare” och ha förmågan att både upptäcka och dra nytta av möjligheter för att utveckla relationer mellan organisationer (Van Meerkerk, 2014, s. 37).

Andra egenskaper som har framhållits är egenskaper liknade en ”kommunikatör”, ”koordinator”, ”entreprenör”, vara en ”fixare”, ”brobyggare” och ”mäklare” (se tex översikt i Löfström, 2021). Intervjuerna inom projektet kompletterar tidigare forskning om gränsgångare genom att visa hur dessa roller inte bara handlar om operativa funktioner, utan även om mer finmaskiga färdigheter som relationsskapande, ödmjukhet, takt och förmåga att både driva och balansera mellan olika organisatoriska logiker. När sådana kompetenser fanns på plats fungerade gränsgångarna som avgörande katalysatorer för samverkan, men där de saknades blev samverkan i stället skörare och mer konfliktfylld.

Gränsgångarnas betydelse för samverkan väcker frågor om hur dessa kompetenser och färdigheter kan bättre synliggöras, utvecklas och tillvaratas inom professionell kompetensutveckling samt beaktas redan vid rekrytering av medarbetare. Men samtidigt som dessa individuella egenskaper är betydelsefulla, är det viktigt att betona att den handlingsförmåga de genererar alltid formas av, och begränsas av, samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet på organisatorisk och strukturell nivå.

## **Dilemman som utgångspunkt för lärande och utveckling i samverkan**

Utifrån resultaten från både intervjuer och de gemensamma analys- och reflektionsseminarierna framträder ett antal återkommande dilemman som präglar samverkansprocessen. Dessa dilemman är kopplade till frågor som aktualiserats i projektet men också organisationernas olika uppdrag, såsom exempelvis att projektet arbetar med en begränsad grupp barnsamtidigt som kommunen vill kunna vara likvärdig i sitt bemötande och erbjuda det som de upplever som bra aktiviteter till alla barn med liknade behov.

Samtidigt som dessa frågor kan ses som specifika för projektet visar tidigare forskning visar att dilemman av denna typ är vanligt förekommande i utvecklingsarbete mer generellt och även i arbetet med barnrättsfrågor mer specifikt (Paulsrud, 2024). De berör fundamentala men ibland konflikterande värden. De utgör dilemman då de inte kan "lösas" utan behöver balanseras i utvecklingsarbeten (Callerstig, 2014; Nilholm, 2005; Billig et al., 1988). Ett återkommande dilemma handlade om spänningen mellan likabehandling och behovsanpassning och i detta sammanhang vikten av att fokusera på enskilda barns behov snarare än att erbjuda samma stöd till alla. Kommunala deltagare betonade ofta kravet på rättssäkerhet, likvärdighet och tydliga riktlinjer i service till kommuninvånare, medan civilsamhällets aktörer lyfte vikten av flexibilitet, relationsnära arbete och möjligheten att möta barn och familjer där de befinner sig. Här blir civilsamhällets förmåga att arbeta nära och behovsanpassat tydligt, samtidigt som kommunens funktion som garant för rättssäkerhet och jämlikhet också är av stor vikt. Dilemmat är således inte ett problem i sig, utan ett uttryck för två nödvändiga värden som behöver balanseras.

Ett annat dilemma rörde att göra nytt versus att bygga vidare på befintliga strukturer. Rädda Barnen, med sin innovationsförmåga, kunde snabbt initiera nya aktiviteter, prova sätt att nå målgruppen och fylla tomrum i välfärdssystemet. Kommunerna å sin sida betonade vikten av hållbarhet, kontinuitet och att inte skapa parallella strukturer som riskerar att falla när projekt avslutas. Ibland krockade dessa logiker som i fallet med Cykelverkstaden ovan. Det fanns både behov av något nytt behov och att hitta ett sätt att integrera i det

befintliga för att säkerställa långsiktighet. Här blev det tydligt hur olika roller i samverkan förutsätter varandra, där civilsamhällets innovationskraft kan skapa förändring, men långsiktigt genomslag kräver kommunal struktur och ansvar.

Ett tredje centralt dilemma handlade om extern kontra intern expertis. Rädda Barnen sågs ofta som bärare av värderingar, barnrättskunskap i praktiken och närhet till målgruppen som kommunen saknar. Samtidigt betonade flera kommunrepresentanter att samverkan riskerar att bli personberoende eller risken att civilsamhället förväntas ”ta över” områden som formellt ligger inom kommunens ansvar. Detta satte fingret på den ömsesidiga, men ibland känsliga, rollfördelningen och mellan att komplettera och att kompensera för det offentliga. Ett ytterligare dilemma som framträdde handlade om balansen mellan att ge stöd till enskilda barn och familjer för att främja integration, vilket var ett projektmål, och samtidigt uppmärksamma de strukturella villkor som formar deras livsvillkor och inte minst den rasism som många nyanlända barn möter i skolan och samhället. I projektet betonades behovet av att exempelvis stärka barns trygghet, språk, delaktighet och sociala nätverk, men flera deltagare från både kommuner och Rädda Barnen beskrev att det var betydligt svårare att tala om de strukturer som skapar ojämlikhet och exkludering. I en av fallstudierna, vilket beskrevs ovan, diskuterades hur föreningar som arbetar inkluderande kan möta motreaktioner från majoritetssvenska föräldrar som väljer bort verksamheter för sina barn när de uppfattar att det blivit ”för många invandrare”. Detta illustrerar dilemmat och behovet av att arbeta både kortsiktigt, genom kompensatoriska insatser för barn som drabbas av rasism samt stärka deras möjligheter till framgångsrik ”integration” och långsiktigt genom en mer transformativ logik som förändrar de normer och miljöer som är en grogrund för och möjliggör att diskriminering och rasism kan fortgå och som kan förhindra integrationsprocesser. Det handlar därmed inte bara om mötet mellan barn eller mellan barn och offentligt anställda eller civilsamhällets aktörer, utan om ett bredare arbete med samhällsliga normer och strukturer.

I samverkansprocessen uppstår dilemman i mötet mellan civilsamhällets och kommunens olika logiker, ansvar och arbetssätt men



också utifrån olika viktiga principer som ibland krockar. De kan förstås som de återkommande spänningar och motsägelser som uppstår när aktörer med olika synsätt, mål och arbetssätt ska arbeta mot ett gemensamt mål. Dilemman i samverkansprocesser handlar både om hur arbetet ska organiseras och genomföras mellan aktörerna samt om vilket innehåll och vilka prioriteringar som ska ges utrymme när samverkansmål ska omsättas i praktiken. På flera analysseminarium diskuterade vi både uppkomsten och hanteringen av olika dilemman som hade framträtt i intervjuerna. Dilemman är vanliga i utvecklingsarbeten som rör jämlikhet och aktualiserar ofta spänningar mellan olika roller och principer som förekommer i verksamheter av skilda slag. Om de ignoreras riskerar de att bli ett hinder, men om de uppmärksammas kan de istället bli ett viktigt verktyg för lärande och utveckling (Callerstig & Lindholm, 2025; Nilholm, 2005).

### **Hur skapa långsiktighet i ett sammanhang präglad av projektlogik?**

Resultaten från följeforskningen, visar att en av de mest grundläggande utmaningarna som deltagarna tampats med är att projektresultat sällan lever kvar när projektet avslutas. Detta är inte unikt för Barn i fokus, utan speglar ett mer strukturellt problem, särskilt inom samverkan, med utbredd projektlogik som riskerar att underminera långsiktigheten i lokala utvecklingsarbeten (Forssell, Fred & Hall, 2013). Projekt som arbetsform är ofta förknippade med problematiker såsom kortsiktighet, personberoende och implementeringsglapp. Kortsiktigheten uppstår när projektens tidsramar krockar med kommuners långsiktiga ansvar och processer. Personberoendet innebär att relationer, kunskap och drivkraft i alltför stor utsträckning knyts till enskilda projektledare eller eldsjälar. Implementeringsglappet, det som ibland beskrivs som ”projektkyrkogården”, uppstår när nya projekt initieras utan att kopplas till tidigare erfarenheter eller utan att resultat införlivas i ordinarie verksamhet (Ibid.). Som ett alternativ till detta diskuterades gemensamt med deltagarna möjligheter med en så kallad pärlbandslogik, där projekt inte ses som isolerade satsningar utan som delar av en längre kedja av lärande och utveckling (Sävenstrand et al., 2012). En sådan ansats innebär att projekt byggs vidare på erfarenheter och lärdomar som gjorts i tidigare projekt, snarare än att ständigt börja om från början. Det förutsätter att lärande sker

mellan projekt lika mycket som i dem. För att detta ska bli möjligt krävs att kommunerna tar ett aktivt ägarskap, säkerställer att resultat och metoder dokumenteras och integreras, och bygger permanenta samverkansstrukturer som finns kvar även när aktiviteter är tidsbegränsade. Detta ligger i linje med forskning om hållbar samverkan, där långsiktighet förstås som beroende av stabila organisatoriska strukturer, kontinuerligt lärande, gemensamt ansvarstagande och förmåga att anpassa arbetet till förändrade lokala behov.

Pärlandslogiken har också en tydlig koppling till begreppen samverkansmottaglighet och samverkanskapacitet. Ett pärlband uppstår först när kommunen har tillräckligt hög samverkansmottaglighet för att vilja ta emot, förankra och bygga vidare på projektets arbetssätt och tillräcklig samverkanskapacitet för att projekt kan leverera värden som uppfattas som relevanta och legitima. Under sådana förutsättningar kan projektet bidra till en växande och sammanhållen struktur över tid. Genom att se projekt som pärlor i ett långsiktigt band, snarare än som tillfälliga öar, skapas bättre förutsättningar för att samverkansarbetet ska bestå och fortsätta utvecklas även efter projektets slut.

## **Att mäta samverkan**

Frågan om hur effekter av samverkan kan mätas väcktes tidigt i projektet, inte minst när projektindikatorn för samverkan skulle konkretiseras och forskarna involverades i arbetet. Men frågan har också en koppling till en större trend som handlar om det som nämnts tidigare, att civilsamhället allt oftare förväntas kunna svara på frågor om vilka effekter som samverkan genererar (Wæraas, Sirris & Hellevik, 2024). Detta tydliggjorde den metodutmaning som följer av att studera samverkan som intervention. Samverkan är sällan en linjär process där insats och utfall kan kopplas direkt till varandra, utan formas över tid av relationer, organisatoriska strukturer och lokala förutsättningar. Detta gör traditionella uppföljningsmodeller mindre träffsäkra, särskilt när förväntningarna är att ”mäta resultat” inom en begränsad projektperiod.

Samtidigt visar både forskning och erfarenheterna från Barn i fokus att samverkan faktiskt kan generera betydande effekter för nyanlända barn och familjer men att dessa effekter ofta är långsiktiga, indirekta

och relationella. Effekter som trygghet, tillit, delaktighet, förbättrad psykisk hälsa eller stärkt föräldraförmåga uppstår gradvis och fångas sällan i kvantitativa indikatorer. Ett barnrättsperspektiv förstärker detta: barns erfarenheter av trygghet, bemötande, rasism, delaktighet och meningsfulla sammanhang syns inte i traditionella mått, trots att de är centrala ur rättighetssynpunkt. En viktig insikt från följeforskningen är därför att effekter av samverkan måste förstås på flera nivåer samtidigt. Synliga resultat framträder ofta på organisations- och systemnivå i form av verksamhetsförbättringar, förbättrade rutiner, ökad kompetens, nya kontaktvägar och nya samordningsstrukturer, medan effekter på individnivå kräver längre tid och ofta kvalitativa metoder och är mer svåråtgångade. Detta innebär att uppföljningen behöver ha realistiska förväntningar på vad som kan identifieras inom ett projekt och hur dessa effekter uppstår.

Följeforskningen visar också att om mätning enbart fokuserar på funktionella effekter, riskerar man att missa flera av samverkans mest betydelsefulla mervärden. Barn i fokus visar att altruistiska, emotionella och sociala mervärden är centrala såsom ökad tillit mellan målgrupp och myndigheter, ett stärkt barnrättsperspektiv i verksamheter, emotionellt stöd, tryggare mötesplatser, och social delaktighet för både barn och föräldrar. Sammantaget visar projektet att det går att undersöka effekter av samverkan, men att detta kräver metodologisk medvetenhet, att kvantitativa ansatser kombineras med kvalitativa och en förståelse av samverkan som en dynamisk och kontextberoende process. Genom att inkludera samverkans mervärden och barns egna erfarenheter blir det möjligt att synliggöra vad samverkan faktiskt betyder både för verksamhetsutvecklingen och för de barn och familjer som berörs.

## **Barnrättsperspektivet i projektet**

Genom att fokusera på barnets bästa och barns rätt till delaktighet har följeforskningen kunnat synliggöra hur barnrättsperspektivet integreras – och var det faller bort – i arbetet med nyanlända barn och familjer. Resultaten visar att kunskap och kompetens varierar mellan aktörerna. Rädda Barnen framstår som en viktig kunskapsbärare och drivkraft i att konkretisera barnrättsperspektivet i verksamheten.

Kommunala aktörer uttrycker att de känner till barnkonventionen, men att den är svårare att omsätta i praktiken. Detta pekar på en fortsatt kunskapslucka och osäkerhet kring vad barnrättsperspektivet innebär i konkreta arbetsmoment.

När det gäller systematisk integrering visar resultaten att arbetet kan vara personberoende snarare än strukturellt förankrat. Vissa kommuner har etablerade barnrättsgrupper och rutiner, medan andra saknar långsiktig struktur och tydliga ansvar. Där Rädda Barnen ingår i kommunens barnrättsarbete blir barnrättsperspektivet mer närvarande och kopplat till ordinarie styrning. Samtidigt råder bred samsyn om att samverka mellan kommun och civilsamhälle är avgörande för att barnrättsperspektivet ska få genomslag. Kommunerna har lokalkännedom och ansvar, medan civilsamhället besitter barnrättskompetens och relationsskapande förmåga. Vår tolkning är att då samarbetet är aktivt stärks perspektivet; där det saknas riskerar arbetet att stanna vid intentioner.

Trots goda ambitioner och lagstöd i form av barnkonventionen, finns ändå en risk att osäkerhet kring ansvar och resurser i kommuner hindrar att barns rättigheter prioriteras. Resursbrist, tidsbegränsade projekt kan till exempel motverka möjligheterna att arbeta långsiktigt. Sammantaget riskerar detta att leda till en ojämlig tillämpning av barnrättsperspektivet, där barns rätt till delaktighet och trygghet blir beroende av lokala förutsättningar snarare än universella rättigheter. Vår analys tyder på att barnrättsperspektivet har stärkts i det lokala mottagandet men att arbetet på sina håll fortfarande präglas av ojämnhet, personberoende och avsaknad av långsiktiga strukturer. För att perspektivet ska få varaktigt genomslag krävs fortsatt kompetensutveckling, tydligare ansvarsfördelning och stabila samverkansformer mellan kommun och civilsamhälle. Endast då kan barns rättigheter bli en integrerad del av det lokala mottagandet och skapa faktiska möjligheter till delaktighet, trygghet och utveckling för alla barn.

## 8. Modell för lokal samverkan

Modellen har utvecklats som ett sätt att förstå samverkan inom ramen för projektet och bygger på både teoretiska utgångspunkter (t.ex. modell för hållbart utvecklingsarbete av Halvarson, Sandberg & Öhman, 2009) och empiriska iakttagelser från följeforskningen samt dialogerna med deltagarna. Utgångspunkten är att samverkan kring barn och familjer behöver förstås som ett flernivåarbete där strategiska strukturer och operativa processer samspekar och där barnrättsperspektivet fungerar som en övergripande princip.

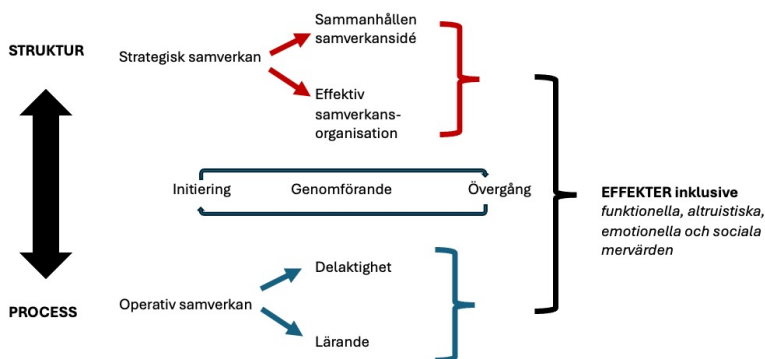
En central del i modellens utveckling har varit det interaktiva upplägget i följeforskningen, där forskare och deltagande kommuner tillsammans analyserade projektets lärdomar. Denna interaktiva utvecklingsprocess gör att modellen fångar både teoretiska principer och praktiska erfarenheter. Under ett av de gemensamma analysseminarierna arbetade deltagarna fram en beskrivning av samverkan som en "samverkansresa", vilket synliggjorde hur samverkan förändras över tid samt vad som är viktigt i olika skeden. Fasindelningen i modellen nedan med initiering, genomförande och övergång, bygger på deltagarnas egna erfarenheter av hur samverkan tar form, fördjupas och där resultat såsom konkreta verksamhetsförbättringar behöver föras över till ordinarie strukturer för att permanentas.

Modellen synliggör tre centrala dimensioner i samverkan: (1) strategisk samverkan, som avser de organisatoriska förutsättningarna och den gemensamma riktningen; (2) operativ samverkan, som rör det relationella och praktiska arbetet i vardagen; och (3) samverkansfaser som beskriver hur samverkan utvecklas över tid från initiering till genomförande och övergång till ordinarie strukturer. Tillsammans bidrar dessa dimensioner till olika former av effekter och de mervärden som samverkan kan bidra med, såsom förbättrad kvalitet, ökad delaktighet, stärkt tillit och ett mer samordnat stöd till barn och familjer.

Modellen kan användas på flera sätt i lokal samverkan. Den kan fungera som stöd för att identifiera styrkor och utvecklingsområden, som ett verktyg för att beskriva samverkansprocesser i olika kommuner eller som ett ramverk för att diskutera vad som krävs för att samverkan

ska bli långsiktigt hållbar. Den kan också fungera som en praktisk vägledning för kommuner och civilsamhälle i arbetet med att vidareutveckla strukturer och arbetssätt för samverkan kring integrering av ett barnrättsperspektiv i kommunal verksamhet. Med detta sagt så representerar modellen samtidigt ett idealtypiskt sätt att beskriva samverkan och ska därför förstås som en förenklad beskrivning av en i praktiken ofta komplex, icke-linjär och kontextberoende process.

Figur 1. Modell för lokal samverkan



Modellen illustrerar hur strategiska strukturer och operativa processer samspelar i olika faser av samverkan och tillsammans ger upphov till effekter inklusive de mervärden som beskrivits i rapporten. Den övre delen representerar **strategisk samverkan** som omfattar; en gemensam målbild, samverkansidé, organisatorisk förankring och en effektiv samverkansorganisation. Dessa strukturer skapar riktning, mandat och stabilitet i samverkansarbetet.

Den nedre delen av modellen visar **operativ samverkan**, där det praktiska genomförandet sker genom faktorer som; relationsbyggande, samordning av insatser, informationsutbyte, gemensamma aktiviteter och löpande justering av arbetet. Det är här som det

vardagliga samverkansarbetet tar form och där samverkanskapacitet byggs över tid.

I mitten visas de tre **samverkansfaserna**; initiering, genomförande och övergång, som beskriver hur samverkan utvecklas som en process under arbetets gång:

- **Initiering:** I denna fas identifieras behov, målgrupp och aktörer definieras, mål formuleras och förväntningar klargörs. Här läggs grunden för samsyn, förankring inom respektive organisation och planering av arbetets struktur.
- **Genomförande:** I denna fas tar samverkansarbetet konkret form. Här etableras ansvarsfördelning, kommunikationsvägar och rutiner. Aktörerna hanterar eventuella maktobalanser, bygger tillit och skapar gemensamma aktiviteter, stödinsatser och lärprocesser.
- **Övergång:** I övergångsfasen ska det projektbaserat arbete föras över till långsiktiga strukturer. Detta inkluderar dokumentation av arbetsätt, beslut om ansvarsfördelning framåt och integrering av fungerande insatser i ordinarie verksamhet. Övergångsfasen är avgörande för att undvika personberoende och skapa hållbarhet över tid.

Till höger i modellen synliggörs de effekter och mervärden som uppstår när strategiska strukturer och operativa processer fungerar väl. Detta inkluderar funktionella mervärden (t.ex effektivitet, kvalitet, innovation), altruistiska mervärden (t.ex värdegrund, rättighetsfokus), emotionella mervärden (t.ex tillit, trygghet, relationer) och sociala mervärden (t.ex gemenskap, delaktighet, strukturell jämlikhet). Effekterna kan spåras både hos barn och familjer och hos de organisationer som deltar i samverkan.

## 9. Rekommendationer

Studien visar att samverkan mellan kommun och civilsamhälle är en viktig förutsättning för att nå barn och familjer i utsatthet. Resultaten pekar på vinster i form av ökad tillgänglighet, bättre bemötande och stärkt egenmakt hos deltagare, men också på strukturella hinder som begränsar långsiktighet och kunskapsöverföring utifrån de resultat som skapats.

Följande rekommendationer för utveckling och genomförande av nya samverkansprojekt samt mätning av samverkans effekter. De bygger på både studiens empiriska resultat, diskussioner med styrgruppen i Rädda Barnen samt de erfarenheter och rekommendationer som kommunerna och Rädda Barnen själva formulerat i samband med analysseminarier och diskussioner kring våra resultat.

### **Sammanfattande rekommendationer för fortsatt utveckling av samverkan på lokal nivå**

#### **Styrning, struktur och långsiktighet**

##### *Förankra samverkan på strategisk nivå*

Beslut om samverkan bör fattas på kommunledningsnivå och integreras i styrning och organisation. Samverkan med civilsamhället behöver ses som ett kärnuppdrag – inte som ett frivilligt tillägg – för att bli legitim, resurssatt och hållbar över tid.

##### *Formulera gemensamma mål och behov*

Kommun och civilsamhälle bör tidigt identifiera vilka ”glapp” i välfärdssystemet som ska kompletteras och formulera gemensamma mål och strategier. Detta minskar risken för parallella insatser, konkurrens och kortsiktiga projektlogiker och stärker möjligheten att bygga vidare på kärnverksamhet.

##### *Säkra långsiktiga strukturer och finansiering*

Hållbar samverkan kräver tid för relationsbyggande, förarbete och uppföljning. Finansieringsmodeller bör därför möjliggöra kontinuitet, stabil personal och ”organisatoriskt minne”, snarare än enbart tidsbegränsade projektresultat.



## **Kunskapsöverföring och relationsbyggande**

### *Stärk mellanrummen och kunskapsöverföringen*

Skapa funktioner eller plattformar som samlar erfarenheter från genomförda projekt, bevarar relationer och sprider lärdomar i organisationerna. Detta motverkar stuprör, bortglömda projekt och personbunden kunskap.

### *Avsätt tid för ömsesidigt lärande*

Kommun och civilsamhälle behöver aktivt investera i att förstå varandras organisationer, uppdrag och arbetssätt. Gemensamt lärande är en förutsättning för tillit, kvalitet och ett barnrättsligt hållbart samverkansarbete.

### *Stärk och synliggör samverkanskompetens*

Samverkan kräver särskilda färdigheter såsom relationsbyggande, koordinering, översättande arbete och förmåga att navigera mellan olika logiker. Kommun och civilsamhälle bör därför erkänna dessa som professionella kompetenser, utveckla dem genom utbildning och handledning och aktivt ta tillvara personer med gränsgångarkompetens i rekrytering och organisering av samverkansarbete.

## **Barnrättsperspektiv och jämlikhet**

*Integrera barnrättsperspektivet i praktiken och inte bara i retoriken* Barns rättigheter behöver vara ett genomgående analytiskt och praktiskt raster i samverkan, även i integrations- och familjestödande arbete. Beslutsfattare och strateger bör regelbundet möta barn och familjer och barns röster behöver ges utrymme även i rörliga och heterogena målgrupper.

### *Gör arbetet mot rasism till en integrerad del av integrationsarbetet*

Kommun och civilsamhälle behöver gemensamt uppmärksamma hur rasism påverkar nyanlända/rasifierade barns möjligheter till trygghet, delaktighet och integration. När frågor om rasism vävs in i samverkan på ett systematiskt och kunskapsbaserat sätt stärks förutsättningarna för ett långsiktigt och barnrättsbaserat integrationsarbete.

### *Värna civilsamhällets mångfald och lokala kraft*

Större civilsamhällesaktörer har ett särskilt ansvar att stödja och stärka

mindre, lokala initiativ. Samverkan bör bygga på kompletterande kompetenser snarare än konkurrens, och på ömsesidig förståelse för varandras logiker, mandat och förutsättningar.

## **Uppföljning, lärande och mätning**

### *Bygg en gemensam struktur för uppföljning*

För att stärka kvaliteten i samverkan behöver kommun och civilsamhälle utveckla en gemensam och förankrad struktur för hur uppföljning ska genomföras. Detta innefattar att formulera tydliga och realistiska indikatorer som kopplar samman mål, aktiviteter och förväntade effekter. En sådan struktur skapar stabilitet över tid och gör det möjligt att följa samverkan på ett systematiskt och transparent sätt.

### *Fånga effekter på flera nivåer och i olika former*

Uppföljningen bör rikta fokus mot vad samverkan faktiskt leder till i praktiken, inte enbart vilka aktiviteter som genomförts. Förändringar i arbetssätt, rutiner, kompetens och interaktion mellan aktörer behöver synliggöras, tillsammans med mer subtila resultat som ökad tillit, stärkta kontaktvägar och ett fördjupat barnrättsperspektiv. Genom att kombinera kvalitativa och kvantitativa metoder kan även barns delaktighet och psykosociala erfarenheter fångas på ett mer heltäckande sätt.

### *Använd uppföljningen som grund för gemensamt lärande*

Uppföljning ska inte ses som ett kontrollmoment utan som ett verktyg för gemensam utveckling. Genom att regelbundet analysera hinder och möjliggörande faktorer, såsom ledningsstöd, organisatoriska strukturer och tidsförutsättningar, kan kommun och civilsamhälle identifiera vad som behöver stärkas för att samverkan ska bli långsiktigt hållbar. Ett lärande arbetssätt bidrar till kontinuitet över tid och skapar bättre förutsättningar för samverkan som grundar sig i barns rättigheter och behov.

## 10. Referenser

- Aagard, K., & Svensson, L. (Red.). (2006). *Action research and interactive research*. Shaker Publishing.
- Adami, R. (2025). *Childism, intersectionality and the rights of the child the myth of a happy childhood*. Abingdon, Oxon: Routledge.
- Ager, A., & Strang, A. (2008). Understanding integration: A conceptual framework. *J. Refugee Stud.*, 21, 166.
- Barnombudsmannen (2021). *Om barns och ungas utsatthet för rasism*. Barnombudsmannen Stockholm.
- Barnombudsmannen. (2025). *Delredovisning: Utvärdera, analysera och sprida metodstöd i praktisk tillämpning av barnkonventionen* (Dnr BO2025-0127). Barnombudsmannen. Stockholm.
- Beer, Haley and Micheli, Pietro (2018). Advancing performance measurement theory by focusing on subjects: lessons from the measurement of social value. *International Journal of Management Reviews*, 20(3). pp. 755-771. doi:10.1111/ijmr.12175
- Bhabha, J. (2001). Minors or Aliens? Inconsistent State Intervention and Separated Child Asylum-Seekers. *European Journal of Migration & Law*, 3(3/4), 283–314
- Billig, M., Condor, S., Edwards, D., Gane, M., Middleton, D., & Radley, A. (1988). *Ideological dilemmas: A social psychology of everyday thinking*. Sage Publications, Inc.
- Braun, V. and Clarke, V. (2006). "Using Thematic Analysis in Psychology." *Qualitative Research in Psychology* 3(2), 77–101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Bunar, N. (2010). *Nyanlända och lärande: en forskningsöversikt om nyanlända elever i den svenska skolan*. Vetenskapsrådet.
- Callerstig, A-C. (2014). *Making Equality Work: Ambiguities, Conflicts and Change Agents in the Implementation of Equality Policies in Public*

*Sector Organisations*. Linköping: Linköping University Press.  
<https://doi.org/10.3384/diss.diva-105207>

Callerstig, A-C och Strid, S. (2023). Gender mainstreaming in times of crisis: Missed opportunities in pandemic policymaking, *Papers. Revista de Sociologia*, 108(3), e3174.

Candel, J. J. L. (2017). Holy Grail or Inflated Expectations? The Success and Failure of Integrated Policy Strategies. *Policy Studies*, 38(6), 519–552.

Dubois, A. and Gadde, L-E. (2002). Systematic combining: an abductive approach to case research. *Journal of Business Research* 55(7): 553–560.

Ekholm, D. (2018). Idrott som en lösning på sociala problem: Framträdandet av en kunskap och praktik i skärningspunkten mellan idrotts-och socialpolitik. I *Idrottsforum.org/Nordic sport science forum* (pp. 1-28). Malmö Högskola. Institutionen för Idrottvetenskap.

Ernits, H. (2018). *Omgiven av Grängångare: Framväxten av nya samverkansroller i offentlig sektor; Innovationsplattform Borås*: Borås, Sweden, 2018.

Flisbäck et al. (2024). *Välfärdssamhällets omvandling i praktiken: om ansvarsförskjutningar och samverkans gränser*. Lund: Nordic Academic Press.

Forssell, R., Fred, M., & Hall, P. (2013). Projekt som det politiska samverkanskravets uppsamlingsplatser: En studie av Malmö stads projektverksamheter. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(2), 37–59.

Forssell, E. (2025). *Civilsamhället och integrationen. I Civilsamhällesvetenskap : En grundbok* (s. 220–240).

Fraser, J. (2019). Challenging State-centricity and legalism: promoting the role of social institutions in the domestic implementation of international human rights law. *The International Journal of Human Rights*, 23(6), 974-992. <https://doi.org/10.1080/13642987.2019.1577539>

Gawell, M., Lindberg, M. & Neubeck, T. (2020). *Innovationslabb för social inkludering – erfarenheter från Vinnova-finansierade projekt*. Stockholm: Idealistas.

Gruber, S. (2007). *Skolan gör skillnad: Etnicitet och institutionell praktik* (Doktorsavhandling, Institutionen för samhälls- och välfärdsstudier, Linköpings universitet).

Halvarsson, A., & Öhman, A. (2009). Hur teori kan bidra till lärande: Interaktiv forskning i nationella utvecklingsprogram. I L. Svensson, G. Brulin, S. Jansson & K. Sjöberg (Red.), *Lärande utvärdering genom följeforskning*. Studentlitteratur.

Hillén, S., & Sundhall, J. (2024). Barnet som rättighetsbärare: Migration och integration i Tidöavtalet. *Sociologisk Forskning*, 61(3-4), 399-421.

Himmelman, A. (1996). On the theory and practice of transformational collaboration: from social service to social justice. I C. Huxham (Red.) *On the theory and practice of transformational collaboration: From social service to social justice* (pp. 20-43). SAGE Publications Ltd, <https://doi.org/10.4135/9781446221600.n2>

Hoffman S. (2019). The UN convention on the rights of the child, decentralisation and legislative integration: a case study from Wales, *The International Journal of Human Rights*, Vol. 23(3), 374–391.

Jonsson, J. O., & Mood, C. (2023). *Karriärer och barriärer:–En ESO-rapport om skolgång och etablering för unga med utländsk bakgrund*.

Källström, Å. & Andersson Bruck, K. (2017). *Etiska reflektioner i forskning med barn*. Malmö: Gleerups.

Larsson, A.-K. (2020). Ungas psykiska ohälsa i medicinsk media 1970-2017. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 27(1), 5-23.

Lindberg, M. (2021). *Social innovation i civilsamhällets organisationer : Kunskapsöversikt och policyrekommendationer*. Hämtad från Entreprenörskapsforum website: <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:ltu:diva-84778>

Lindberg, M. (2024). Social innovation i Norden: Civilsamhällets bidrag till samhällsutvecklingen över tid. I *Lärdomar och perspektiv från civilsamhället i Norden* (s. 8–13). Stockholm: Civilsamhällesnätverket Nordic Civ.

Löfström, M. (2021). *Samordnarrollens betydelse för styrningen av samverkan mellan myndigheter* (Styrning, organisering och ledning, 2021:3. Högskolan i Borås.

Löthman, C. (2024). *The Swedish Preschool as an Integration Arena* (Doktorsavhandling, Linköping University Electronic Press).  
<https://doi.org/10.3384/9789180759366>

Myndigheten för skolutveckling, Rikspolisstyrelsen och Socialstyrelsen (2007). *Strategi för samverkan: Kring barn och unga som far illa eller riskerar att fara illa*. Stockholm.

Nordfeldt, M., Segnestam Larsson, O., Carrigan, A. (2016). Stockholm: Innovative Ways of Supporting Children of Single (Lone) Mothers. I Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, A., Zimmer, A. (Red.) *Social Innovations in the Urban Context. Nonprofit and Civil Society Studies*. Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-21551-8\\_17](https://doi.org/10.1007/978-3-319-21551-8_17)

Nilholm, C. (2005). Specialpedagogik, Vilka är de grundläggande perspektiven? *Pedagogisk forskning i Sverige*, 10(2), 124–138.

Nurani, F. (2021). Building Collaborative Governance on Services Delivery for Children. *Proceedings of the 3rd Annual International Conference on Public and Business Administration* (AICoBPA 2020).  
<https://doi.org/10.2991/AEBMR.K.210928.089>

Norris-Tirrell, D. och Clay, J. (2017). *Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration: A Practice-Based Approach to Solving Shared Problems*. Routledge, New York 10.4324/9781315087658.

Ohlander, A.-S. (1994). *Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850–1993: Betänkande. Svenska nationalkommittén för FN:s konferens om befolkning och utveckling*. Stockholm.

Paulsrud, D. (2024). Resolving dilemmas: Swedish special educators and subject teachers' perspectives on their enactment of inclusive

education. *Journal of Education Policy*, 39(2), 303–320.  
<https://doi.org/10.1080/02680939.2023.2210102>

Proposition 1975:26 *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m.* [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/regeringens-proposition-om-riktlinjer-for\\_fy0326/politiken m. m.](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/regeringens-proposition-om-riktlinjer-for_fy0326/politiken-m-m)

Proposition 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden från invandrarpolitik till integrationspolitik.* [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/sverige-framtiden-och-mangfalden-fran\\_gl0316/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/sverige-framtiden-och-mangfalden-fran_gl0316/)

Proposition 2023:24/99 *Vårändringsbudget för 2024.* <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/proposition/2024/04/prop.-20232499>

Rädda Barnen. (2021). *Vuxna -vad gör dom?* Rädda Barnen.

Regeringskansliet (29 januari 2026). *Regeringens prioritering: Migration och integration.* <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-prioriteringar/migration-och-integration/>

Romero, D., Galeano, N., & Molina, A. (2009). Mechanisms for assessing and enhancing organisations' readiness for collaboration in collaborative networks. *International Journal of Production Research*, 47(17), 4691–4710. <https://doi.org/10.1080/00207540902847280>

Sandin, B., & Halldén, G. (2003). *Barnets bästa: en antologi om barnomens innebörder och välfärdens organisering.* Östlings Bokförlag Symposion.

Sandström, L. (2020). *Seeking Asylum - Finding a Home? A qualitative study on asylum seekers' integration in two different housing contexts* Doktorsavhandling, Örebro Universitet.

Schinkel, W. (2018). Against 'immigrant integration': For an end to neocolonial knowledge production. *Comparative migration studies*, 6(1), 31.

- Schofield, J. (2004). A Model of Learned Implementation. *Public Administration* 82(2), 283–308. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2004.00395.x>
- Sjöö, K., & Callerstig, A.-C. (2021). The Challenges in Integrating Horizontal Perspectives in Sectoral Policy Evaluation. *Policy Studies*, 44(2), 174–194. <https://doi.org/10.1080/01442872.2021.2015312>
- Sävenstrand, A., Svensson, L., Holmström, P., Forssell, R., & Fred, M. (2012). *Pärlandsprojekt: projekt som verktyg i en långsiktig utvecklingsstrategi*. Retrieved from SPeL - Strategisk påverkan och lärande website: <https://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:mau:diva-12976>
- Sveriges riksdag. (2018). *Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationernas-konvention\\_sfs-2018-1197](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-20181197-om-forenta-nationernas-konvention_sfs-2018-1197)
- Sveriges riksdag. (2025). *Socialtjänstlag (2025:400)*. [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2025400\\_sfs-2025-400/](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/socialtjanstlag-2025400_sfs-2025-400/)
- Timmermans, S., & Tavory, I. (2012). Theory Construction in Qualitative Research: From Grounded Theory to Abductive Analysis. *Sociological Theory*, 30(3), 167-186.
- Tobin, J. (2010). Seeking to Persuade: A Constructive Approach to Human Rights Treaty Interpretation, Harvard. *Human Rights Journal* 23(2010): 1–50.
- Van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2018). *Boundary Spanners in Public Management and Governance. An Interdisciplinary Assessment*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Wæraas, A., Sirris, S., & Hellevik, Ø. (2024). Added value of civil society organizations in the provision of welfare state services. *Voluntas*, 35, 758–767. <https://doi.org/10.1007/s11266-024-00639-6>
- White, A., Ní Laoire, C., Tyrrell, N., & Carpena-Méndez, F. (2011). Children's Roles in Transnational Migration. *Journal of Ethnic and*



*Migration Studies*, 37(8), 1159–1170.

<https://doi.org/10.1080/1369183X.2011.590635>

Williams, J. (2011). Multi-level Governance and CRC Implementation. I Antonella Invernizzi and Jane Williams (Red.), *The Human Rights of Children: From Vision to Implementation*. (Farnham: Ashgate Publishing, 2011), 239–61, 248.

Williams, P. (2013). We are all boundary spanners now? *International Journal of Public Sector Management*, 26 (1), 17-32.

Ydreemark, T. (2022). *Efter flykten: En studie av civilsamhällets betydelser för deltagande och tillhörighet efter påtvingad migration* (Doktorsavhandling, Marie Cederschiöld högskola).

Young-Bruehl, E. (2012). *Childism: Confronting prejudice against children*. New Haven, CT: Yale University Press.

Ålund, A., & Schierup, C. U. (2021). Multikulturalismens paradoxer: Tre decennier i backspegeln. *Socialvetenskaplig tidskrift*, 28(3), 347-358.