

APOU
Akademin för personal och
organisationsutveckling

Utvärdering av UPIS

Ett arbetsmarknadsprojekt för ungdomar i Salem

Tore Svendsen
Kenneth Sundh

Innehåll

Förord	5
Inledning.....	6
Uppdragsbeskrivning, syfte och frågeställningar	6
Rapportens upplägg.....	7
Bakgrund	8
Ungdomsarbetslöshetens orsaker	9
UPIS – ett genomtänkt projekt	11
UPIS målgrupp och definierade mål	11
UPIS övergripande struktur:.....	12
Brukargruppens sammansättning	13
Metod och tillvägagångssätt.....	15
Om följeforskning	15
Utvärderingens design.....	15
Genomförandet av utvärderingen.....	16
Kunskapsöversikt – arbetsmarknadsprojekt för unga	18
Tidigare forskning	18
Försäkringskassans randomiserade insatsstudie.....	19
Förutsättningar för ett lyckat projekt.....	20
Sammanfattning	21
Använda metoder i UPIS och deras forskningsstöd	22
Supported Employment.....	22
Motiverande samtal	23
Empowerment	23
Sammanfattning	24
Organisation och ekonomi	24
De ”organisatoriska mellanrummen”	24
Sociala och ekonomiska kostnader av marginaliserade miljöer.....	25
Resultatet av utvärderingen.....	26
Statistik och kvantitativa resultatmål	26
Måluppfyllelse.....	26
<i>Tid i projektet</i>	30
Intervjuer av nyckelpersoner under projektperioden 2016	30
<i>Samverkan</i>	31
<i>Framgångsfaktorer</i>	31
<i>Problematiker och utvecklingsmöjligheter</i>	32

Resultat från metodseminariet den 15 februari 2017	33
Framgångsfaktorer	33
”Problemfyllda framgångsfaktorer”	33
Problematiker	34
Sammanfattning av resultat från intervjuer och metodseminarium	34
Intervjuer hösten 2017	34
Patrik Robbertte – politisk representant i Samordningsförbundet	34
Elin Asplund och Ida Melin, Samordningsförbundet.....	35
Anders Bogefors, projektledare.....	36
Sammanfattning	37
Analys.....	38
Hur har utvecklingen av myndighetssamverkan kring målgruppen fungerat?.....	38
Vilka metoder och tillvägagångssätt har projektet använt sig av?	39
Hur har projektets arbete med uppsökande verksamhet bedrivits?	40
Vilka effekter har projektet haft för projektdeltagarna?.....	40
Är projektet lönsamt?	41
Resultat- och effektmål	42
Slutdiskussion.....	42
Referenser.....	44

Förord

Akademien för personal och organisationsutveckling APOU fick i september 2016 i uppdrag av Samordningsförbundet Botkyrka Huddinge och Salem att genomföra utvärderingen av ett ungdomsprojekt i Salems kommun (UPIS) verksamhet och organisation. Studien har pågått under perioden september 2016 till och med december 2017. Utvärderingen har bedrivits som en så kallad följeforskningsstudie vilket innebär att fokus har legat på en dialog mellan utvärderare och projektledning där utvärderarna diskuterat och problematiserat projektledningens (inklusive styrgrupp) val av metoder och organisering under undersökningsperioden. Den rapport som här presenteras strävar till att ge det sammanfattande resultatet av det intressanta och givande arbete som vi som följeforskare har fått vara med om när vi följt projektet under ett och ett halvt år. Stort tack till alla som så frukostigt delat med sig av sina kunskaper, erfarenheter och synpunkter på UPIS verksamhet, projektets brukare, medarbetare och samverkanspartners.

Stockholm, 2018-02-15

Tore Svendsen
Kenneth Sundh
Tina Wittsell
Marie Birge Rönnerfält

Inledning

Samordningsförbundet Botkyrka Huddinge Salem sökte under senvåren 2016 en extern utvärderare för ett arbetsmarknadsprojekt för ungdomar i Salems kommun (UPIS). I uppdragsbeskrivningen fanns en beställning om att genomföra en samlad utvärdering av projektets mål, resultat och metodutveckling¹ och APOU fick hösten 2016 uppdraget att följeforska och utvärdera UPIS.

Bakgrunden till projektet UPIS var att Länsstyrelsen i Stockholm under 2011 gjorde en översyn av ungdomsarbetslösheten i Stockholms län. Undersökningen visade då att Salems ungdomsarbetslöshet var högre än länsgenomsnittet² och Salems kommun ville därför rikta speciella insatser mot kommunens arbetslösa ungdomar. Samordningsförbundet för Huddinge Botkyrka Salem genomförde under hösten 2013 en förstudie för att se vilka behov som fanns för att arbeta med unga Salembor (16-24år³) som var i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Slutsatserna från förstudien låg sedan till grund för startandet av UPIS som påbörjade arbetet 2014. Projektperioden avslutades 2017-12-31, men verksamheten fortsätter med finansiering av Samordningsförbundet under en implementeringsfas 2018.

Grundidén för UPIS var att stötta ungdomar som står utanför arbetsmarknad och studier att *"komma vidare mot praktik, arbete studier"* (a.a. sid 1) och det vände sig till ungdomar mellan 16–24 år som enligt beställningsunderlaget hade *"psykosociala svårigheter"* och *"behov av förstärkt stöd för att kunna ta del av samordnade arbetsmarknads- eller strukturinriktade insatser"* (a.a. sid 1). En av projektidéerna var bl.a. att samordna resurserna omkring ungdomarna för att maximera möjligheterna för ungdomarna att komma in i arbete eller studier. Samverkan mellan de olika deltagande organisationerna för projektet skulle syfta till att *"trampa upp spår"* som sedan kunde integreras i den ordinarie organisationen. Det går också att se projektet som ett förebyggande arbete mot långtidsarbetslöshet.

Uppdragsbeskrivning, syfte och frågeställningar

Ett övergripande syfte med all utvärdering är att främja lärande, metodutveckla och söka förklaringar till varför exempelvis ett projekt får ett visst resultat. I dagens samhälle läggs större och större vikt vid utvärderingar av olika projekt eller verksamheter och också denna utvärdering har både ett metodutvecklande och ett utvärderande syfte. Att utvärderingen skulle fokusera på projektets *"nytta"* gjorde att *"nytta"* blev ett nyckelord i sammanhanget. Vi tolkade begreppet som att utvärdera i vilken utsträckning som projektets metoder och organisering har ökat möjligheterna att uppnå målet med verksamheten – dvs. ett fokus på metodutveckling. Ambitionen återspeglas även i det förhållningssätt som underlaget ville att utvärderarna skulle inta i form av en *"närhet mellan deltagare och utvärderare, gemensamt lärande samt öppenhet och involvering av projektmedarbetare och projektledning"* (a.a. sid

¹ Asplund, E. (2016). "Direktupphandling extern utvärdering av ungdomsprojekt i Salem" daterad 21 april 2016.

² Enligt UPIS projektplan för 2017 så var skillnaderna år 2016 marginella och resonerar om att det kan bero på att ungdomsarbetslösheten totalt har sjunkit

³ Styrgruppen för projektet beslutade i december 2016 att utvidga målgruppen från 16-24 år till 16-29 år.

2). Detta har fortlöpande har skett under utvärderingens gång. Den processen har underlättats genom att utvärderingsuppdraget var tydligt med vad beställaren ville att utvärderingen mer specifikt skulle bevaka. Detta beskrevs i form av fyra punkter och dessa fyra punkter har också fungerat som grundläggande frågeställningar för den föreliggande rapporten:

- Hur har utvecklingen av myndighetssamverkan kring målgruppen fungerat?
- Vilka metoder och tillvägagångssätt har projektet använt sig av?
- Hur har projektets arbete med uppsökande verksamhet bedrivits?
- Vilka effekter har projektet haft för projektdeltagarna?

I den slutliga forskningsdesignen som beskrivs nedan presenteras hur de olika frågorna har täckts in i utvärderingen. Designen utgick från de olika faserna i utvärderingsarbetet och i det sammanhanget har preciserats hur utvärderingen har hanterat utvärderingens frågeställningar. Vi har också lagt en hel del vikt på det som i utvärderingssammanhang betecknas som ”resultatmål” respektive ”effekt mål”.

Kortfattat kan projektmål beskrivas i termer av att vilka resultat en uppdragsgivare vill att ett projekt ska uppvisa? Effektmålen är de effekter ett projekt haft vid mätningar en tid efter projektet har avslutats. I många hänseenden är effektmålen kopplade till ett projekts syfte; projekt startas ofta för att projektägarna har en önskan om förändringar i, stimulans till, eller utveckling av olika verksamheter. I UPIS fall utgår vi därför inte bara från de omedelbara effekterna för den enskilde brukaren i projektet, men vi vill också lägga ett fokus på metodutveckling och samverkansfaktorer för att de erfarenheter som UPIS ger också kan användas i senare sammanhang.

Rapportens upplägg

Rapporten är uppdelad i 7 olika avsnitt. I det första avsnittet görs en kortare bakgrund till det problemområde som projektet UPIS är inriktat på – ungdomsarbetslösheten och dess orsaker. I det andra avsnittet presenteras en kortare karaktäristik av UPIS som projekt utifrån projektplan och ursprungliga intentioner. Därefter följer en genomgång av utvärderingens upplägg och arbetsmetoder. Det fjärde avsnittet presenterar tidigare forskning inom problemområdet. I det följande avsnittet går vi igenom vilket forskningsstöd det finns för de metoder som mer eller mindre tydligt avvänts inom projektet. I resultatavsnittet presenteras genomgången av insamlat kvantitativt och kvalitativt (intervjuer) material. Vi presenterar också resultatet av ett metodseminarium som vi genomförde i mitten av februari 2015. Slutligen analyseras materialet i termer av framgångsfaktorer och dilemman i projektet.

Bakgrund

Allt sedan 1990-talet har arbetslösheten bland svenska ungdomar ökat och är idag jämförbar med ett flertal andra länder i Europa. I överensstämmelse med vad all tillgänglig forskning visar, har också UPIS konstaterat att gruppen ”*arbetslösa ungdomar*” är en mycket sammansatt grupp. Detta gör det svårt för olika projekt eller verksamheter riktad mot ungdomslöshet att tillgodose den enskilde unges behov i och med att många projekt eller verksamheter arbetar med mycket specifika grupper där innehållet i insatserna förefaller vara standardiserade. Bland dessa olika grupper kan urskiljas olika grupper med extra stora svårigheter i att komma ut på arbetsmarknaden; som exempelvis unga med någon form av funktionsnedsättning. Gruppens ställning på arbetsmarknaden är svag, liksom för unga med utländsk bakgrund. En tredje urskiljbar grupp som har det extra svårt är de unga som saknar slutbetyg från gymnasiet. Att gruppen ”unga utan arbete” är sammansatt gör därför att det ställs stora krav på aktörssamverkan. Det är också nödvändigt att försöka att tydligt definiera vad som avses med de olika begreppen som beskriver olika fenomen inom området.

”*Arbetslös*” är en person som inte är sysselsatt men som kan börja ett arbete inom 14 dagar. Personen måste aktivt ha sökt arbete under de senaste 4 veckorna eller väntar på att ta ett arbete inom tre månader. ”*Arbetsökande*” kan beskrivas som någon som frivilligt eller ofrivilligt är helt eller delvis arbetslös och som söker ett arbete.

Mellan tredje kvartalet 2012 och tredje kvartalet 2015 hade Sverige en stigande sysselsättning och minskat arbetslöshet bland de unga vuxna i åldrarna 15–25 år. Sysselsättningen ökade med ungefär 4 % (från 44,7 till 48,8 %) samtidigt som arbetslösheten sjönk med ungefär samma siffror (från ungefär 20,1 % till 16,0 %)⁴. Från tredje kvartalet 2015 och fram tills augusti 2017 sjönk arbetslösheten ytterligare; då var 87 600 ungdomar mellan 15–24 år arbetslösa, vilket var 9 500 personer färre än samma månad föregående år. En förklaring till siffrorna är att unga är inne i en etableringsfas på arbetsmarknaden och varvar studier med arbete och arbetslöshet. En annan förklaring är att unga har kortare eller mer tillfälliga anställningar än äldre personer. Arbetsförmedlingen säger dock att arbetslöshetsmättet inte är helt tillförlitligt och att det inte är möjligt att ge en helt riktig bild av situationen.

På grund av arbetslöshetsmättets trubbighet föredrar allt fler bedömare det alternativa NEET-mättet som beskriver antalet unga 15–24 år som varken jobbar eller studerar i relation till befolkningen. Andelen unga som varken jobbar eller studerar har gradvis minskat och nedgången är tydlig under 2015; tredje kvartalet 2015 var 8,7 procent av ungdomar varken i utbildning eller i studier, ett år tidigare var den andelen 9,3 procent (ibid. s 6).

Detta är dock något tveksamma siffror. Den nationella samordnaren⁵ för unga som varken arbetar eller studerar har på grundval av statistisk från SCB (som utgår från Arbetskraftsundersökningarna (AKU) som är en urvalsundersökning) uppskattat att ungefär 76 000 unga mellan 15 och 24 år varken arbetade eller studerade 2016. Det var 16 000 unga personer mellan 15–19 år och 60 000 unga i åldern 20–24 år, och något fler män än kvinnor.

⁴ Arbetsförmedlingen (2016). Perspektiv på ungdomsarbetslösheten.

⁵<http://uvas.se/>

Som framgår är siffrorna något osäkra. Andra källor anger andra siffror: I mars 2017 var enligt siten ”Ekonomifakta” 122 200 ungdomar mellan 15–24 år arbetslösa, vilket var 22 100 färre än samma månad föregående år. Det innebär att ungdomsarbetslösheten uppgick till 20,3 procent. Den säsongsjusterade och utjämnade siffran var 17,8 procent⁶.

I november 2017 var 81 100 ungdomar mellan 15–24 år arbetslösa, 7 300 personer färre än samma månad föregående år. Ungdomsarbetslösheten uppgick till 14,1 procent, den säsongsjusterade och utjämnade siffran var 17,2 procent. När det gäller arbetslösheten i Salems kommun låg den 2015⁷ på 4,9 %, vilket i ett svenskt perspektiv är lågt. Ungdomsarbetslösheten (baserad på åldrarna 16–25 år)⁸ låg på 15,7 %, också det en relativt låg siffra. En del av siffrorna måste tas med en nypa salt, att unga som fortfarande studerar också kan registreras som arbetslösa gör att det rent statistiskt är nödvändigt att använda sig av vad som på fackspråk kallas ”säsongrensad” statistik. Det är väl också här viktigt att påpeka att den allra viktigaste faktorn när det gäller ungdomsarbetslösheten är den svenska konjunkturen. Per december 2017 var det 61 personer i åldern 18–24 år från Salems kommun som var inskrivna på Arbetsförmedlingen som arbetslösa.

Ungdomsarbetslöshetens orsaker

Även om den faktiska arbetslösheten har sjunkit, är fortfarande en arbetslöshet bland ungdomar på över 9 % bekymmersamt⁹ och det är också i huvudsak bland denna målgrupp vi finner de ungdomar som står i fokus för projektet, även om gruppen i sig inte är heterogen. I målgruppen finner vi personer som saknar en fullständig gymnasieutbildning, de som är födda utanför Europa och de som har en funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga. Arbetsmarknadsforskningen har visat att åtgärder som exempelvis praktik med en tydlig arbetsmarknadsanknytning är mer effektiva än andra åtgärder för att integrera arbetssökande.¹⁰

Det finns ytterligare skäl till att många unga har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden och ett sådant skäl är att många inte mår att fullfölja sina gymnasiestudier. Skoltrötthet och psykosociala problem i kombination med socioekonomiska svårigheter är ofta förekommande orsaker. Olika former för funktionsnedsättningar (el. funktionsvariationer) som läs- och skrivsvårigheter eller svårigheter i samspelet med andra människor är ytterligare möjliga förklaringar till utanförskap. Avsaknad av nätverk och bristande social förankring är andra möjliga förklaringar och sammantaget gör dessa faktorer att problembilden ofta är mycket komplex.

Idag krävs gymnasieutbildning även för de arbeten som tidigare inte ställde speciella krav på utbildning. För att möta denna mycket varierande problematik krävs insatser från olika aktörer

⁶ <http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Ungdomsarbetsloshet-per-manad/>

⁷ <http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Regional-statistik/Din-kommun-i-siffror/?region=0128>

⁸ Ungdomsstyrelsen: Temagruppen unga i arbetslivet (2014): Ungdomsprojekt, arbetslöshet\Data UVAS 2013
Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

⁹ Den är hög då denna siffra inte inkluderar de som är i utbildning

¹⁰ Arbetsförmedlingen 2016

för att visa alternativa vägar tillbaka till studier eller praktik, vilket också projektledningen i Ungdomsprojektet är mycket medvetna om.

Det finns alltså en omfattande forskning kring vilka ungdomar som hamnar i utanförskap och arbetslöshet och möjliga orsaker till varför, men då utvärderingen i första hand handlar om metoder och framgångsfaktorer har vi här avgränsat oss i förhållande till orsaksbeskrivningar och orsaksförklaringar. I föreliggande rapport har vi helt enkelt valt att utgå från att orsaken till att unga hamnar i utanförskap handlar om en komplicerad blandning av ärftliga och miljömässiga faktorer.

Regeringen beslutade i december 2014 att bilda en delegation för större genomslag för arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet på lokal (kommunal) nivå som tog namnet Delegationen för unga till arbete (Dua). I juni 2016 hade 287 av landets 290 kommuner tecknat avtal med Arbetsförmedlingen för att underlätta samverkan mellan parterna. Dua visade bl.a. på att det är nödvändigt att detta samarbete och en större flexibilitet i Arbetsförmedlingens arbete ska få som det heter *”snabbt och reellt genomslag på lokal nivå och att fler delar i den kommunala verksamheten, inte minst vuxenutbildningen, måste användas mer aktivt i arbetet mot ungdomsarbetslöshet”*¹¹. Vilket genomslag Dua har haft är i skrivande stund okänt. Delegationen ska avsluta sitt arbete i december 2018 men det som är möjligt att säga idag är att ungdomsarbetslösheten tas på stort allvar av regeringen och att en ökad samverkan både är önskvärt och nödvändig, något som också präglar arbetsmarknadsprojektet i Salem.

¹¹ <https://www.dua.se/article/rapport-till-regeringen>

UPIS – ett genomtänkt projekt

Som framgår av inledningen till rapporten grundade sig UPIS som projekt på en projektplan där projektets mål, arbetsmetoder och organisering var fastlagda. Projektplanen var i sin tur grundad i förstudien (se inledningen ovan) och som vi ser det genomarbetade diskussioner som arrangerats av Samordningsförbundet Botkyrka, Huddinge och Salem. Vi kommer här att gå igenom hur projektet formulerat mål, målgrupp och personalsammansättning i syfte att få en mer grundläggande förståelse för projektet.

UPIS målgrupp och definierade mål¹²

UPIS grundläggande syften och mål fanns (och finns) tydligt definierade i projektplanen. Projektets målgrupp var som tidigare angivits ursprungligen till för ungdomar och unga vuxna i åldern 16–24 år som saknade arbete eller sysselsättning och som behövde förstärkt stöd för att komma vidare mot praktik, arbete eller studier. Från och med 2017 utökades målgruppen till ungdomar och unga vuxna mellan 16–29 år, dels för att det fanns ett för lågt inflöde av brukare och dels för att UPIS och parterna uppmärksammade att även den lite äldre målgruppen unga vuxna var i behov av det stöd UPIS kan erbjuda. Förutom att tillhöra målgruppen krävdes att en potentiell deltagare behövde uppfylla minst ett av följande kriterier. Personen skulle:

- Sakna behörighet till gymnasiet eller ha ofullständig gymnasieutbildning.
- Ha en misstänkt ohälsa eller ha en dokumenterad ohälsa.
- Stå utanför samhällets aktiviteter/insatser.
- Ha aktuella aktiviteter/insatser, men ha svårt att tillgodogöra sig dessa.
- Det skulle finnas en bedömning av att personen var i behov av samordnad rehabilitering.

Målen beskrevs på följande sätt:

- Projektet kan i genomsnitt ha 30 deltagare inskrivna samtidigt.
- Projektet ska arbeta med minst 100 deltagare under tre år.
- Deltagarna ska uppleva att de genom projektet fått ökade möjligheter att gå vidare till arbete eller studier.
- 75 % av samverkande partners personal och som kommer i kontakt med projektet ska uppleva att insatsen bidrar till att underlätta deras arbete.
- 55 % av deltagarna ska vid avslut inte vara i behov av någon offentlig försörjning.

Personalgruppen skulle bestå av:

- En ungdomsstödare på 100 %.
- En ungdomsstödare på 50 %. (I projektplanen heter det att den skulle kunna komma att behövas utökas om tillströmning av deltagare ökar stort som en följd av utökad målgrupp och hjälpen av "Möjliggörarna").
- En projektledare på 25 %.
- En studie och yrkesvägledare på 10 %.
- En handläggare från Arbetsförmedlingen 25 %.

¹² Den följande texten har i huvudsak hämtats från UPIS projektplan för 2017 men har redigerats något.

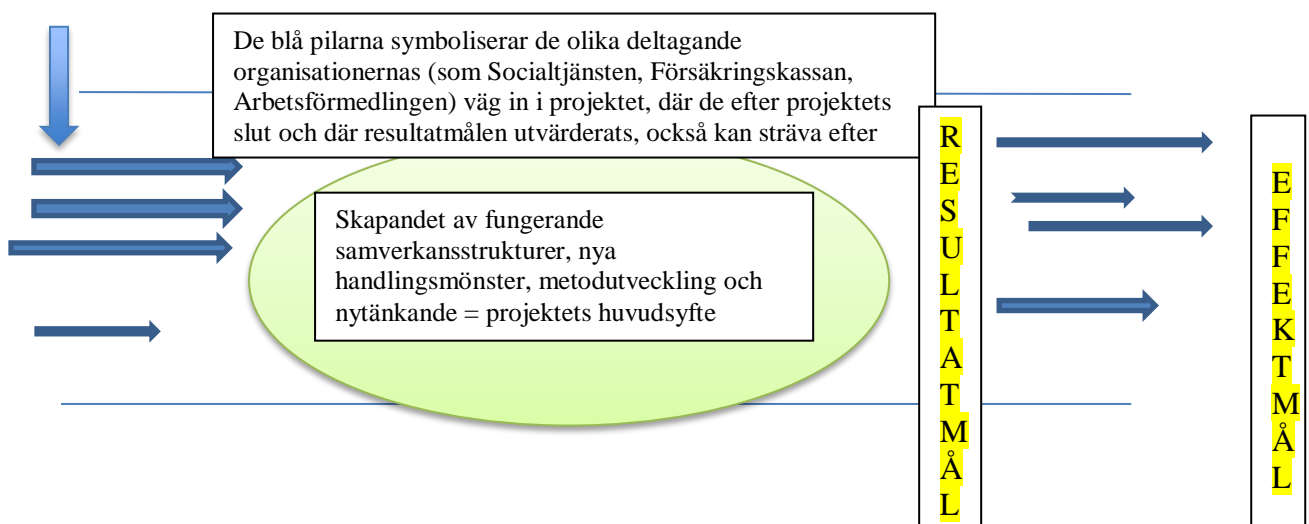
Projektgruppen:

Projektgruppen skulle bestå av ovanstående personal och träffas regelbundet minst 1 gång i månaden för att behandla inkommande remisser och planera arbetet i projektet. Projektledaren var sammankallande för projektgruppen. Styrgruppen skulle sammankallas av chefen för Arbete och Försörjning och UPIS projektledare. Övriga styrgruppsmedlemmar var en representant från Barn- och Ungdomsförvaltningen (BoU) som var rektor för vuxenutbildningen, en sektionschef från Arbetsförmedlingen. Adjungerande är representanter från HBS samordningsförbundet. Styrgruppen skulle träffas 6 gånger per år. Styrgruppen skulle leda projektet enligt de intentioner som angavs i ansökan till Samordningsförbundet. När det gäller själva innehållet i verksamheten så skulle den fokusera på vad projektplanen kallade "förstärkt stöd till unga". Det skulle vara insatser med tydlig arbetsmarknadskoppling och en strukturerad samordning av insatser. Projektet skulle arbeta med direkt jobbrelaterad verksamhet genom "jobsök" och kontakt med Arbetsförmedlingen, såväl som jagstärkande samtal, motiverande samtal och sociala träningsinsatser. Arbetet med deltagarna skulle vara flexibelt och alltid utgå från den enskilda individens högst individuella behov. Samtidigt fanns andra målsättningar varav en var att personalen i UPIS kontinuerligt skulle arbeta med metodutveckling. Utåtriktat arbete för att identifiera och fånga upp ungdomar i utanförskap var ett annat prioriterat område. Man skulle dessutom bistå med kontakter med socialtjänsten, vården, Försäkringskassan eller möjliga arbetsgivare. Även om det inte står explicit så är utvärderarnas förståelse av arbetet att det övergripande kan beskrivas som ett empowermentarbete.

UPIS övergripande struktur:

Det är inte helt enkelt att schematiskt beskriva ett projekt som UPIS, men den nedanstående figuren kan ge en bild av svårigheterna att beskriva projektet. Arbetsförmedlingen, Botkyrkas socialtjänst och Försäkringskassan arbetar och har arbetat med målgruppen genom en lång följd av år, och kommer fortsätta göra det också efter att projektet har avslutats, så projektet i sig kan definieras som allt det som kommer att ske inom ramarna för den ljusgröna "bubblan".

Figur 1: UPIS: resultat- och effektmål



Projektet har producerat resultatmål som är mätbara, men frågan var om det är resultatmålen som var de centrala eller om det är effektmålen som projektet strävade mot. I så fall är det viktigaste i arbetet det som sker inom den gröna "bubblan" – dvs. skapandet av samverkansstrukturer mellan organisationerna och metodutveckling. Härvidlag har Samordningsförbundet haft en viktig roll att spela genom att kunna sprida den kunskap som projektet producerar också utöver projektets något snäva ramar och genom att implementera denna kunskap inom de deltagande organisationerna. Detta är dock inte möjligt att undersöka förrän en tid efter att projektet har avslutats.

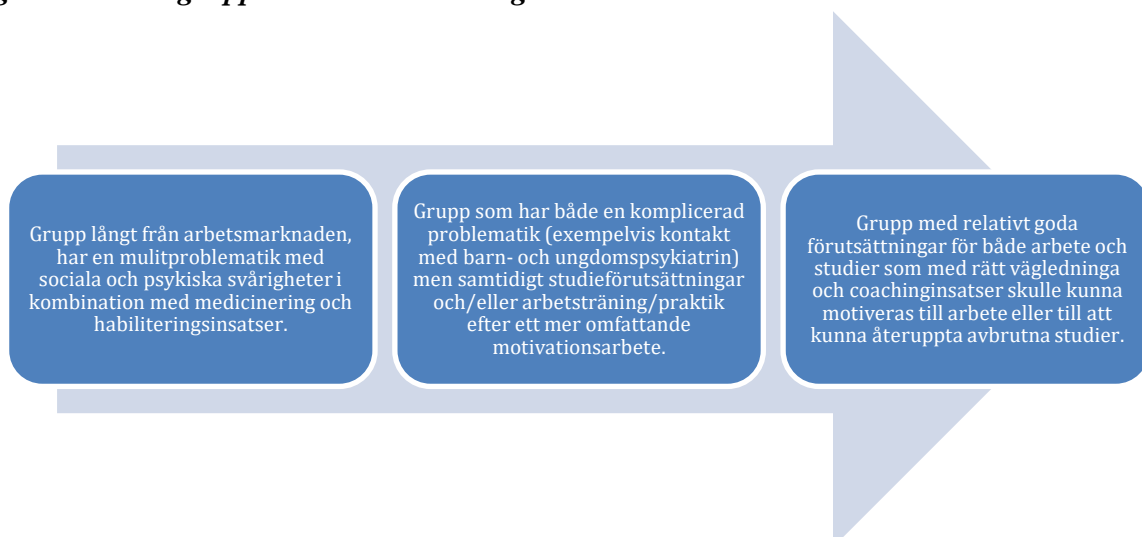
Brukargruppens sammansättning

Det är svårt att som extern utredare med liten brukarkontakt ge en korrekt bild av brukargruppens heterogena sammansättning och följande något schematiska och summariska översikt har hämtats från UPIS egna försök till att ge en beskrivning. UPIS delar själv gruppen in i tre grupper eller kategorier: "högkonsumenter" (av samhälleliga insatser), "medelkonsumenter" och "lågkonsumenter".

I gruppen "högkonsumenter" ingår personer som har multipla diagnoser, har LLS-stöd i form av exempelvis boendestöd, dagliga verksamheter, kontaktpersoner eller liknande. De har ofta kontakt med sina respektive vårdcentraler, de utreds inom psykiatrin, har aktivitetsersättning, habiliteringsinsatser och/eller arbetsträning. "Medelkonsumenterna" har ofta försörjningsstöd, de arbetstränar på Arbetscentrum och har praktik via Arbetsförmedlingen eller jobbgaranti för ungdomar med utvecklingsersättning. De har ofta frekventa kontakter med barn- och ungdomspsykiatri och avbrutna insatser är ofta förekommande.

"Lågkonsumenterna" är i grunden en omskrivning av "hemmasittare"; de har sällan samhälleliga kontakter, försörjs av sina föräldrar och uppbär ingen offentlig försörjning. Under intervjuerna med projektmedarbetare framkommer också andra bilder av brukargruppen – ofta i termer av hur långt olika personer är från arbetsmarknaden vilket följande figur kanske kan visa på:

Figur 2: Brukargruppens sammansättning – en modell



Det bör åter understrykas att figur 2 utgår från en grov schablonindelning och att de personer som kan kategoriseras in i någon av ovanstående grupper var och en har en helt egen problematik och att var och en är i behov av individuellt utformade insatser, vilket också UPIS är mycket tydliga med.

Metod och tillvägagångssätt

Under denna rubrik ges läsaren först en kort introduktion till vad följeforskning innebär och de teoretiska grunderna för denna. Sedan ges en översikt över utvärderingens design, uppdragets karaktär och genomförandeplan.

Om följeforskning

”Följeforskning” eller ”genomförandevärdering” eller ”deltagarbaserad forskning” handlar i princip samma fenomen: uppföljning, utvärdering och lärande av verksamheter och projekt¹³. Olika modeller bygger på idén om att kunskap utvecklas genom handling och är beroende av att finns ett utvecklat samarbete mellan forskaren och de som utforskas/granskas. Detta innebär att följeforskning kan beskrivas som en fortlöpande utvärdering. Bengt Starrin (2007) påpekar att det inte finns några absoluta modeller för deltagarbaserad forskning men att tillvägagångssättet är beroende av de speciella förhållanden som råder inom ett specifikt projekt. Han urskiljer dock vissa centrala principer: För det första måste forskningen bygga på ett aktivt deltagande från målgruppen sida och för det andra skall forskningen vara till nytta för de organisationer eller grupper som deltar. Detta innebär att det ställs specifika krav på utvärderarna som kritiskt reflekterande aktörer som har nödvändig kunskap för att kunna utveckla projektet. En kritiskt reflekterande utvärdering måste i sin tur ha en utgångspunkt och här är det projektets grundläggande syften, mål, valde metoder och riktlinjer och avtal som ligger till grund för projektet. Att bedriva följeforskning kan också förutom att skriftligt utvärdera ett projekt, innebära att utvärderarna aktivt deltar exempelvis i metodseminarier¹⁴, kommer med input och förslag på styrelsemöten och kan bidra med forskningsstöd och annat. För den som vill veta mer om följeforskning som metod, hänvisas till Starrin (a.a.). Följeforskning blir mer och mer populärt i takt med att det krävs snabbare utvärderingsmetoder än de mer traditionella där utvärderingen av ett projekt kanske inte är klar förrän långt efter att projektet är avslutat.

Utvärderingens design

I samråd med våra uppdragsgivare beslöts att vi skulle arbeta utifrån en utvärderingsmodell som kombinerade studier av projektens måluppfyllelse¹⁵ med studier av projektens genomförande och av olika involverades aktörers syn på projektets framgångsfaktorer och problem. En studie av i vilken utsträckning projekten uppfyllt målen skulle besvara frågor om vilka effekter projektets insatser och aktiviteter fick för brukare och personal. En närmare studie av projektets metodval och organisering och olika aktörers syn på dessa insatser skulle kunna besvara frågor om projektets utveckling och potential över tid och vilka framgångsfaktorer respektive problem som finns inrymt i projektets uppläggning och organisering. Utvärderingsdesignen var också tänkt att möta beställarnas uttryckta krav på en

¹³ Rapaport 1970

¹⁴ Se exempelvis kapitlet kring det avhållna metodseminariet i februari 2017

¹⁵ För begreppet måluppfyllelse inom utvärderingsmodeller hänvisar vi till statsvetaren Vedung, E. (1991, 1994).

kontinuerlig dialog med projektledning och projektmedarbetare¹⁶. En viktig kunskap är att ett utvärderingsarbete av ett projekt utförs i en gemensam teoretisk och metodologisk ram vilket kräver en tydlig prioritering för att behålla en hög ambitionsnivå och samtidigt inte förbruka resurser och förskjuta tidsramar. Detta är också en erfarenhet/kunskap som också tydligt understryks i rapporten "*Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga*"¹⁷ där en av huvudslutsatserna är att det är relativt sällsynt med teoretiska anknytningar i de utvärderingar som gjorts av olika arbetsmarknadsprojekt. Vi har här kunnat dra nytta av den omfattande forskningserfarenhet vi inom APOU AB har och har också haft en strävan efter att kunna teoretisera och problematisera kring de frågor som restes både under utvärderingens gång och under färdigställandet av slutrapporten

Genomförandet av utvärderingen

Vi började utvärderingsprocessen genom att identifiera tre mer övergripande faser i vår planerade utvärderingsdesign. För det första gjordes en genomgång av projektets förstudie, syften, mål och genomförande. För det andra genomfördes en genomgång och analys av vilka effekter som enskilda projekt insatser och aktiviteter fick för personal¹⁸ och brukare¹⁹. För det tredje ville vi identifiera vilka framgångsfaktorer och problem i projektens uppläggning som var möjliga att identifiera utifrån det insamlade och bearbetade materialet. De tre faserna kom delvis att gå om lott.

Fas 1. Genomgång av projektets förstudie, syften, mål, metodval och genomförande från 2014 till hösten 2016.

Den första delstudien fokuserade på idéerna bakom uppläggningsen av projektet utifrån förstudie, projektplan och intervjuer med projektledare och styrgrupp. Vi undersökte vilka metodval som olika aktörer gjort och planerat att göra för att genomföra projektet – inklusive projektets arbete med uppsökande verksamhet (punkt 2 och 3 i upphandlingsdokumentet). Det innebär en delstudie som i huvudsak baserades på skrivna dokument och intervjuer med nyckelpersoner²⁰. Under den fasen diskuterades och förankrades vårt förslag på utvärderingsdesign i en nära samverkan med projektledningen.

En andra delstudie inriktade sig på den myndighetssamverkan som är en del av projektidén (se punkt 1 upphandlingsdokumentet). Det innebär intervjuer med projektmedarbetarna och representanter i styrgruppen i första hand.

Delstudierna mynnade sedan ut i ett skrivet underlag till ett metodseminarium som genomfördes i februari 2017, där de metoder och angreppssätt som projektet använt sig av sattes i fokus. Syftet med seminariet var att diskutera och granska projektets erfarenheter som grund för metodutveckling och det dokumenterades samtidigt noggrant av följeforskarna. Det färdig sammanställda materialet överlämnades till UPIS i mars 2017. Materialet finns som bilaga i den föreliggande rapporten.

¹⁶ En dialog mellan utvärderare och projektledning är kopplat till tankarna bakom följeforskning och empowerment. Se exempelvis Askheim & Starrin (2007) *Empowerment i teori och praktik*.

¹⁷ Ungdomsstyrelsen: Temagruppen unga i arbetslivet (2014) *Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*

¹⁸ Med personal avses de medarbetare som finns inom projektet.

¹⁹ Med brukare avses de ungdomar som ingår i projektet

²⁰ Med dokument avses projektplaner, mötesprotokoll etc. Med nyckelpersoner avses projektledare och initiativtagare till projektet bland chefer och medarbetare.

Fas 2. Genomgång och analys av UPIS effekter både för personalens kompetensutveckling och för brukarnas livssituation.

Utvärderingens andra fas inleddes med en delstudie som syftade till att identifiera vilka konkreta effekter som de olika projekten fick för brukare och personal. I såväl upphandlingsunderlaget som projektplanen²¹ specificeras mål för projektet, personal och målgruppen. Målen var konkreta och utvärderingsbara – exempelvis anges att ”55 % av deltagarna, vid avslut i insatsen, inte ska vara i behov av någon offentlig försörjning alternativt försörja sig med studiemedel” (Asplund 2016; sid. 1). Utvärderingen använde sig i första hand av det material som projektplanen hänvisar till²² och/eller medarbetarna själva arbetat fram. Utvärderarna har även samlat in eget material grundat på intervjuer med personal. Det har dock varit svårt att få ungdomar att ställa upp på utvärderingsintervjuer vilket gör att ungdomarnas uppfattningar om projektet inte har kunnat tydliggöras som vi hade önskat.

Fas 3 Framgångsfaktorer och problem i projektets organisering och metodval

Som en avslutande delstudie analyserades i vilken utsträckning som projektets intentioner uppnåddes samtidigt som projektets framgångsfaktorer och problem ringades in. Inom ramen för utvärderingen lämnades föreliggande slutrapport som summerar resultaten från ovan angivna delstudier. Samtidigt fick APOU AB ett ytterligare uppdrag genom att under hösten 2017 granska Möjliggörarnas arbete med uppsökande verksamhet något som presenteras i en särskild kortare utvärdering som var färdig i mitten av december 2017. Denna rapport finns också med som särskilt bilaga i den föreliggande slutrapporten.

Vad som i slutfasen av utvärderingen har tillkommit är att vi också har haft fokus inte bara på UPIS resultatmål, men vi har också lagt vikt vid att granska förutsättningarna för att också uppnå mer långsiktiga effektmål när det gäller implementering av samordningsfunktioner och metoder och tillvägagångssätt också i ett framtida arbete med målgruppen.

²¹ Projektplan för ungdomsprojektet i Salem – 2016. Odaterad skrivelse.

²² Projektplanen hänvisar till SUS och journalföringssystemet Aventus.

Kunskapsöversikt – arbetsmarknadsprojekt för unga

Kunskapsöversikten börjar med en övergripande beskrivning av ett urval utvärderingar av tidigare arbetsmarknadsprojekt för ungdomar och fortsätter med en bild av den mer akademiskt inriktade forskningen. I ett eget delkapitel granskas de metoder som UPIS använder från ett forskningsperspektiv. Kunskapsöversikten ger slutligen en beskrivning av forskning kring samverkan som kan vara relevant för den föreliggande utvärderingen och ett eget avsnitt kring möjligheterna av och nödvändigheten i att göra effektiva kostnadsanalyser av projekt.

Tidigare forskning

Under åren 2007–2013 genomfördes fler än hundra, av Europeiska Socialfonden delfinansierade, arbetsmarknadsprojekt riktad mot unga. Ungdomsstyrelsen genom temagruppen Unga i arbetslivet tog 2014²³ fram en grundlig analys av olika utvärderingar av 60 av dessa projekt. Resultatet av analysen av utvärderingarna visade att de olika projektens arbeten ofta leder till att unga tar sig vidare till studier eller arbeten, men riktigt vad som är framgångsfaktorer i arbetet var det svårt att kunna beskriva då de olika projekten visade upp en mycket bred variation av metoder och arbetsformer. Dessutom höll den vetenskapliga förankringen en relativt låg nivå och utvärderingarna var av mycket varierande kvalitet. Det var också svårt att se motivationen till olika metodval för projekten. Snarare var utvärderingarna *”isolerade fallstudier vars nytta i första hand ligger på projektnivå”* (Ungdomsstyrelsen 2014, s.5)

Svenska ESF-rådet lämnade i december 2015 en slutrapport²⁴ kring utvärderingen av det så kallade Sysselsättningsinitiativet för unga och kom fram till att de åtgärder som i projektform visade ha positiva effekter var de följande:

- Coachning, vägledning och rådgivning, relations- och motivationsarbete, studie – och yrkesvägledning
- Direkta utbildningsinsatser, kurser, seminarier, stöd i genomförande av utbildning
- Matchning mot praktik och arbete, lärlingsutbildning, arbetsförlagd utbildning, yrkesintroduktion, arbetslivsinriktad rehabilitering, studiebesök, hälsofrämjande insatser (s. 9)

Thoren (2012)²⁵ visar dock att kunskaperna om effekterna av satsningarna på arbetsmarknadsprojekt är begränsade. Den forskning som finns ger dessutom inga tydliga svar på vilka framgångsfaktorer som finns eller vilka metoder som *”fungerar”*. Den litteratur som finns är i huvudsak utvärderingsrapporter från enstaka projekt och de få avhandlingar som finns handlar mer om effekter av arbetslösheten bland unga (se exempelvis Angelin 2009)²⁶

²³ Ungdomsstyrelsen: Temagruppen unga i arbetslivet (2014) Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

²⁴ <http://www.esf.se/Documents/V%C3%A5ra%20program/Socialfonden%202014-2020/Slutrapport%20-%20Utv%C3%A4rdering%20Syssels%C3%A4ttningsinitiativet%20151230.pdf>

²⁵ Thorén, K.H. (2012) Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. I *Arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Rapport från Riksdagen 2011/2012: RFR 15*

²⁶ Angelin, A. (2009) *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Lunds universitet. Dissertations in Social Work 38.

eller om arbetslöshetens och utanförskapets effekter. Nybom (2012)²⁷ berör frågan i sin avhandling, men hennes tema är mer av en beskrivning och analys av hur mottagare av försörjningsstöd stöttas och kontrolleras av socialtjänsten än metodbeskrivningar. Jensen och Trädgårdh (2012) beskriver hur man "hanterar" arbetslösa unga och hur olika samverkansprojekt fungerar, vilket kan vara av särskilt intresse för projektet.

I en genomgång av forskningsläget och med stöd av utvärderingar av två arbetsmarknadsprojekt i Malmö Stad gjorde Malmö Högskola en kortare, men intressant studie²⁸ av erfarenheter från arbetsmarknadsprojekt för ungdomar. Rapporten var ganska tydlig med sina slutsatser:

Ungdomsarbetslösheten löser vi inte genom snabba, kortsiktiga projektlösningar. Forskningen visar på betydelsen av socialt kapital, men också på bristen av nätverk och kontakter med vuxna bland dagens unga i Sverige. Sannolikheten att vara arbetslös minskar med upp mot 80 % om du är aktiv i en eller flera föreningar. Det pekar bland annat på betydelsen av att redan i skolan försöka stärka banden med föreningslivet (s.21).

Den sista punkten som handlar om vikten av aktivitet i olika föreningar (vilka tycks spela mindre roll) är mycket intressant i sammanhanget och visar på vikten av att ha ett engagemang som kan bygga upp en social plattform och ett socialt kapital. Det är sannolikt en punkt som många tidigare utvärderingar har missat och tyvärr har inte föreliggande utvärdering kunna ägna frågan något större utrymme. Det kan dock synas märkligt att den akademiska forskningen inte ägnat något större intresse för metodutveckling inom området.

Institutet för Framtidsstudier har för Europeiska Socialfondens räkning gjort en intressant genomgång²⁹ av de objekt som har delfinansierats av Socialfonden. Resultatet visade att det finns ett relativt svagt forskningsstöd för vilka metoder eller tillvägagångssätt som visade sig vara effektiva. Den metod som kanske tydligast skiljer sig ut på ett positivt sätt är Supported Employment; en metod som också används i Ungdomsprojektet i Salem.

Försäkringskassans randomiserade insatsstudie

I en omfattande randomiserad studie har Försäkringskassan (2017)³⁰ jämfört tre insatser riktade mot ungdomsarbetslöshet; "Förstärkta samarbetet" (FS), "Case management" (CM) och "Supported Employment" (SE) i syftet att effektutvärdera de olika metoderna. Vad som är specifikt för studien är att det en större effektutvärdering av insatser som riktar sig mot den grupp unga som har nedsatt arbetsförmåga som ger rätt till aktivitetsersättning. Det är i sammanhanget en ganska stor grupp; 2016 fick över 30 000 personer aktivitetsersättning på

²⁷Nybom, J. (2012) *Aktivering av socialbidragstagare - om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet. Rapport i socialt arbete 141/2012. Doktorsavhandling. Institutionen för socialt arbete

²⁸Malmö Stad/Malmö Högskola (2012) *Idéskrift om projektorganisering: Från utfall till effekter. Hur får vi arbetet med unga arbetslösa att bli långsiktigt?*

²⁹Bygren, M, Lindblom C, Szulkin, R, (2014) *Framgång eller återgång till det normala? En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier

³⁰Försäkringskassan (2017) *Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning Socialförsäkringsrapport 2017:5* Stockholm: Försäkringskassan.

grund av nedsatt arbetsförmåga och försäkringsutgifterna för aktivitetsersättningen uppgick till 3,75 miljarder kronor. Studien omfattade drygt 1000 arbetslösa ungdomar som blev slumpmässigt fördelade i tre grupper som sedan fick ingå i något av programmen. FS (som är ett förstärkt samarbete mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen) är en insats som syftar till att korta tiden unga människor är sjukskrivna och att de som är sjukskrivna eller har aktivitetsersättning återgår i eller får ett arbete. Deltagarna i FS erbjöds individuellt anpassade insatser och FS-gruppen utgjorde också projektets referensgrupp som de två andra insatserna jämfördes med. Deltagarna i den andra insatsen, Case Management-gruppen (CM), erbjöds också individuellt anpassade insatser och hade dessutom stöd av en case-manager som inte bara arbetade med arbetsplaceringar men som också arbetade med deltagarnas hela livssituation. Deltagarna i SE erbjöds stöd enligt modellen³¹ ”place, then train”³². En invändning mot Försäkringskassans studie är att den enbart omfattar den grupp unga som har rätt till aktivitetsersättning. Den är dock i sammanhanget intressant då det inte finns någon knivskarp skillnad mellan olika grupper inom den mycket heterogent sammansatta gruppen arbetslösa ungdomar. Om nu den grupp som möjligen betraktas som den ”svåraste” gruppen har stor nytta av dessa metoder, borde den också sannolikt ha positiva effekter på också andra grupper. Det finns också annan tidigare forskning som påpekar de positiva effekterna av metoderna³³.

Inom ramarna för den föreliggande utvärderingen är det omöjligt att på ett tillfredsställande sätt redovisa för effektstudiens resultat på ett tillfredsställande sätt, men några av de resultat som går att relatera till UPIS’ verksamhet bör nämnas och då kanske specifikt är det två huvudresultat som här presenteras. För det första visade en grov kostnads- och intäktsanalys att ”SE är den mest kostnadseffektiva insatsen” (ibid s. 6) och för det andra att SE var den insats som bäst lyckades få projektdeltagarna i arbete. Också de två andra insatserna hade likartade positiva effekter för deltagarna, även om studien också visade att det fanns genusskillnader genom att den positiva effekten av SE huvudsakligen gällde för män.

Förutsättningar för ett lyckat projekt

I en nyss utkommen avhandling från Linköpings Universitet³⁴ som har studerat vilka faktorer som var projektfrämjande både på kort och på lång sikt, eller med några andra ord; faktorer som var främjande både utifrån resultatmål och från effektmål. De faktorer som hade störst betydning för resultatmålen var tydliga projektmål, styrning och kompetent projektledning. När det gäller resultaten på lång sikt (effektmålen) var det istället ett aktivt ägarskap från mottagarorganisationerna som var den viktigaste faktorn. Konflikter och motstånd mellan olika yrkesgrupper och konflikter rörande regler, organisering och styrformer påverkade förutsättningarna för långsiktig hållbarhet. Studien bygger på ett omfattande empiriskt

³¹ Ingående i Arbetsförmedlingen SIUS-verksamhet. (Särskilt Introduktions- och Uppföljningsstöd).

³² Se en vidare beskrivning av Supported Employment på annan plats i den föreliggande rapporten

³³ Se exempelvis:

<https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/arbetsmarknadsysselsattning/funktionsnedsattningocharbete/metoderochgodaxempel/metoderocharbetsatt/supportedemployment.8243.html>

³⁴Åhlfeldt, Emanuel (2017) Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg: *Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext* Linköping University: Departement of Behavioural Sciences and Learning. Linköping University, Faculty of Arts and Sciences.

material: 348 utvecklingsprojekt inom vård och omsorg samt en kvalitativ flerfallstudie av fyra utvecklingsprojekt.

I en studie av fyra olika arbetsmarknadsprojekt för ungdomar och unga vuxna, gjort av Statskontoret³⁵ bekräftas bilden av en mycket heterogen målgrupp med skiftande behov ofta i behov av hjälp med hela sin livssituation. En viktig framgångsfaktor för de granskade projekten är att de utgår från en individs individuella behov och att samverka kring insatser, fysisk närhet och personligt engagemang är en central del av insatserna. Stelbenta regelverk och organisatoriska stuprör är hinder för framgång.

Sammanfattning

När det gäller ungdomsarbetslösheten mer generellt, så är det ett stort antal olika projekt på gång lokalt över hela Sverige och de flesta av dessa projekt verkar ha ungefär samma metodologiska utgångspunkter och strategier. Någon samlad översikt verkar inte finnas då det är olika huvudmän bakom ett flertal av dessa. Det kan dessutom vara svårt att skilja mellan ordinarie verksamheter exempelvis ”arbetsökandeverksamheter” inom socialtjänsten och olika projekt (som också kan ingå i socialtjänstens satsningar). En lång rad projekt finansieras delvis genom Europeiska Sociala Fonden (ESF), andra projekt tillhör Arbetsförmedlingen. Något som framstår som vanligt är att de jobb som ungdomarna får är jobb i den offentliga sektorn, mer sällan är det att ungdomar får jobb inom den privata sektorn. Sammantaget visar forskningen att SE är mer effektiv för att få deltagare i arbete jämfört med annan rehabilitering (se exempelvis Gustafsson 2014 och Försäkringskassan 2013). De fåtal svenska studier som finns visar att SE har positiva effekter på sysselsättning för personer med psykiska funktionsnedsättningar (Försäkringskassan 2017). Arbetsförmedlingen är en viktig aktör, men också kommunerna har fått ett större ansvar de senaste åren för de människor som står utanför arbetsmarknaden och antalet arbetsmarknadsprojekt inom kommunernas regi har blivit allt viktigare. Speciellt har kommunerna riktat in sig på personer som uppbär försörjningsstöd, vilket bl.a. dels motiveras med de ökande kostnaderna och dels utifrån ”arbetslinjen” som innebär en tanke om att den som får ekonomiskt bistånd också skall motprestera i någon form. Människor skall i princip jobba och inte leva på bidrag. För att tydliggöra olika mönster i de olika satsningarna visas här vidare till Nybom (2012). Thoren (2012) visar dock att kunskaperna om effekterna av satsningarna på arbetsmarknadsprojekt är begränsade. Kompetens är en färskvara som snabbt kan gå förlorat. De grupper som oftast ligger i farozonen för att bli arbetslös är i första hand människor med en låg utbildningsnivå, det gäller unga människor, det handlar om människor med utländsk bakgrund, det gäller ensamförsörjare och då i huvudsak kvinnor.

³⁵ Statskontoret (2017) Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar. Delrapport: 2017:15. Stockholm: Regeringskontoret. Utbildningsdepartementet

Använda metoder i UPIS och deras forskningsstöd

I det följande ges en översikt över vilka metoder som har identifierats som arbetsverktyg för UPIS och vilket forskningsstöd som finns för dessa. Både svensk och internationell forskning har här beaktats.

Supported Employment

Internationell forskning kring arbetsmarknadseffekter handlar ofta om insatser som har fokuserat på de insatser som ingår i en grupp som allmänt kallas för Individual Placement and Support (IPS). IPS är en standardiserad och manualbaserad form av SE utvecklad för personer med allvarliga psykiska störningar.

Supported Employment (SE) bygger i grunden på två grundprinciper eller tankar. Den första är att alla människor kan arbeta på den öppna arbetsmarknaden om man bara hittar det ”*rätta arbetet*” dvs. ett arbete som tar vara på den arbetssökandes färdigheter och kunskaper. Den andra är att de som har en motivation eller önskan om att få ett arbete bör få hjälp till detta. SE utvecklades från början av 1980-talet i USA och var från början tänkt som en metod eller tillvägagångssätt för att få människor med psykiska funktionshinder ut i arbete, men har sedan dess också i stor utsträckning använts i arbetet med andra grupper som har haft svårt att få fotfäste på den öppna arbetsmarknaden. Värt att märka sig är att SE i princip måste betraktas som ett paraplybegrepp som omfattar en rad olika varianter av metoden. Det finns dock några grundläggande principer för metoden så som anges av Socialstyrelsen³⁶:

- Alla klienter som vill arbeta är välkomna, oavsett psykiatrisk diagnos, symtom, arbetslivserfarenheter eller missbruksproblem.
- Arbetsrehabiliteringen integreras i klientens övriga kliniska behandling och rehabilitering. Jobbcoachen fungerar som en del av det psykiatriska teamet runt klienten.
- Målet är ett konkurrensutsatt arbete på den öppna arbetsmarknaden.
- Arbetssökandet börjar så snart en klient har uttryckt en önskan om att arbeta.
- Insatsen är inte tidsbegränsad – jobbcoachen fortsätter sitt arbete så länge klienten önskar stöd.
- Klientens önskemål och intressen är utgångspunkt i planeringen och valet av lämpligt arbete.

Det finns en relativt bred forskningsbakgrund bakom metoden både i en svensk och speciellt i en utländsk kontext utan att platsen tillåter en grundligare genomgång. Av speciellt intresse i en svensk kontext är Gustavssons avhandling från 2014³⁷ där hon i avhandlingens slutsatser kommer fram till att:

... SE är framgångsrik som metod för såväl personer med psykisk funktionsnedsättning som för personer med andra typer av funktionsnedsättningar. SE tycks i den meningen kunna adressera och samarbeta med strukturer som andra insatser inom arbetsmarknads- och socialpolitik har haft svårt att möta. (s. 97)

³⁶(<http://www.socialstyrelsen.se/evidensbaseradpraktik/sokimetodguidenforsocialtarbete/individanpassatstodtillarbete>)

³⁷ Gustafsson, J. (2014) *Supported Employment i en svensk kontext: förutsättningar när personer med funktionsnedsättning når, får och behåller ett arbete.* (Avhandling). Örebro: Örebro universitet.

Med tanke på den forskning som finns kring verksamma metoder för de målgrupper som UPIS arbetar med är vår uppfattning att Supported Employment är ett viktigt instrument i arbetet.

Motiverande samtal

Miller & Rollnick (2003)³⁸ definierar MI som en klientbaserad metod för att kunna hjälpa och motivera brukare/klienter till förändring genom att tillsammans med brukaren/klienten utforska och undersöka den ambivalens som brukare har inför möjliga och för brukaren omfattande livsförändringar. Det bygger på ett samarbete mellan terapeut/coach/behandlare och brukare där klientens erfarenheter och perspektiv lyfts fram. Man försöker främja livsförändringar genom att lyfta fram och förstärka klientens egna uppfattningar och målsättningar. Här ska vi inte ge någon längre beskrivning av MI, men bara konstatera att det finns ett forskningsstöd för metoden. Socialstyrelsen rekommenderar metoden i deras översikt över evidensbaserad praktik. Det är en metod som är kompatibel och delvis överlappande med ”Supported Employment” och tillsammans ger de två metoderna eller tillvägagångssätten UPIS en bred metodgrund att stå på i arbetet. I vilken utsträckning detta görs i det dagliga arbetet med brukarna är dock en annan fråga. Båda dessa perspektiv eller tillvägagångssätt har klara släktskap med empowermentteorier.

Empowerment

Empowerment har blivit ett ledord när det gäller att stärka enskilda klienter eller att stödja klient- eller brukargrupperns ställning och samhälleliga situation. Begreppet (eller teorin) kan i viss mening översättas till ”*egenmakt*” som syftar till att en individ exempelvis inom en organisation eller arbetsgrupp skall kunna känna att hen har makt över sin egen situation, sina arbetsuppgifter eller sin närmiljö.

Forsberg & Starrin (1997) hävdar att ett empowermentperspektiv kräver aktivt deltagande från de grupper som exempelvis kan vara målgrupp för ett projekt. Människor både kan och bör själva definiera sina problem då de själva sitter med nyckeln till möjliga handlingsstrategier som kan lindra eller lösa de problem de har. Om man gör organiserade strävanden efter att ge enskilda människor eller grupper av individer mer makt och inflytande i sina liv utvecklas dels ett ökande förtroende hos människor som i sin tur kan stärka den egna självbilden. Swift & Lewin (1987) hävdar att empowerment både är en process och ett mål. Det betyder också att empowermentperspektivet omfattar både människans yttre och inre uppfattningar (Payne, 2002 s 364) och skapar därigenom möjligheter till social förändring på flera nivåer.

³⁸ Miller, W. R., & Rollnick, S. (2003). *Motiverande samtal. Att hjälpa människor till förändring*. Andra utgåvan. Norrköping: Kriminalvårdens förlag.

Sammanfattning

Det relativt breda och sammansatta metod- eller tillvägagångssätt som projektet använder sig av kan i bästa mening beskrivas som eklektiskt, samtidigt som de enskilda delarna hänger samman; motiverande samtal har ett nära släktskap med empowerment och vidare med Supported Employment. SE:s breda forskningsbakgrund (Gustavsson 2014) visar att metoden passar in både in med brukargruppen och med hur UPIS som projekt är organiserat. Det öppna mottagande där man inte utgår från tidigare historia, arbetslivserfarenheter eller eventuella psykiatriska diagnoser, men där fokus ligger på arbetsmarknad och individuell coaching har rent forskningsmässigt visat sig vara effektivt i arbetet med målgrupperna

Organisation och ekonomi

De ”organisatoriska mellanrummen”

Projektet måste också sättas in i ett större sammanhang för att öka förståelsen för projektets organisationsstruktur och speciellt en teori kan stor betydelse i en analys av denna. Tyrstrup³⁹ hävdar att välfärdsstaten befinner sig i en kris och han ställer frågan om varför välfärdsstaten inte uppnår den kvalitet som är önskvärd, när de medel som utgår till välfärdsstatens olika aktörer har relativt stora ekonomiska resurser. Han hävdar att det finns tre ofta förekommande förklaringar detta varav den första och oftast förekommande är att det saknas resurser. Den andra förklaringen är att det handlar om välfärdsstatens organisatoriska och institutionella förutsättningar. En tredje problemförklaring är att de olika verksamheterna inom välfärdsområdet är ineffektivt organiserad och här har fokus i debatten ofta varit problemet med det som allmänt kallats New Public Management, som har karakteriserats exempelvis av implementeringen av ”NPM-system” som köp/sälj-modeller eller standardiserade utredningssystem inom sjukvården och inom socialtjänsten. Oavsett vilken modell som används som förklaring blir debatten infekterad rent ideologiskt. Det räcker att nämna frågan om man ska tillåta vinster i välfärden innan debatten blir både hetsig och infekterad, hävdar Tyrstrup. Det finns dock olika gemensamma drag hävdar han vidare, såsom resurser och finansiering. Han anser själv att det är i ”välfärdsservicens vardag” arbetet måste bedrivas och ett nyckelord här är samverkan - den är nödvändig men svår att få till stånd. Ett annat nyckelord som Tyrstrup för fram är det ”organisatoriska mellanrummet” som han beskriver på följande sätt:

Ett organisatoriskt mellanrum uppstår när en persons, grups eller organisations ansvar, befogenheter, ambitioner, kompetens, information etcetera tar slut utan att någon annan persons, grups eller organisations tar vid. Det uppstår ett glapp, ett mellanrum i väven av hur saker och ting har organiserats. I ett sådant mellanrum kan människor, frågor och problem hamna. Ingen kanske ens ser dem, eller om de gör det vet de inte riktigt om det tillhör ens ansvar att agera eller hur. (Tyrstrup s. 37)

³⁹ Tyrstrup, M. (2014) I välfärdsproduktionens gränsländ Organisatoriska mellanrum i vård, skola och omsorg *Stockholm: ENTREPRENÖRSKAPSFORUM - FORES*

I förhållande till UPIS kan man säga att Samordningsförbundet⁴⁰ har uppmärksammat dessa organisatoriska mellanrum och att de olika projekt som Samordningsförbundet finansierar försöker fånga upp de brukare/klienter som vanligtvis faller ”mellan stolarna”. Tyrstrup påpekar dock att om man skapar nya verksamheter så skapar vi också samtidigt nya mellanrum då alla organisationer som tar hand om människor (människovårdande organisationer) i någon mån också sätter nya gränser för vem som den nya verksamheten ska ta hand om.

Sociala och ekonomiska kostnader av marginaliserade miljöer

Något som alla som arbetar med ungdomsarbetslöshet ständigt måste ha i åtanke/beräkning är att en ungdom i riskzonen för att hamna i ett livslångt utanförskap inte bara kostar den enskilde individen ett framtida socialt lidande men det ger även ekonomiska effekter för samhället. Det är centralt att samhället på olika sätt behöver gå in med tidiga insatser. Det handlar dessutom om att förstå både de sociala och ekonomiska kostnaderna av marginaliserade miljöer.⁴¹ Författarna är i olika sammanhang flitigt citerade och menar att:

... utan ett socialt investeringsperspektiv blir det svårt att arbeta och tänka långsiktigt kring barn och unga. En klok satsning på kort sikt leder nästan alltid till stora intäkter på lång sikt. Kortsiktigheten leder alltför ofta till resursslöseri...
(Nilsson & Wadeskog, 2008, s. 7).

Det långsiktiga perspektivet, eller vad vi i rapporten skulle kalla effektmålen för UPIS är att använda sig av metoder som dels använder samhällsresurserna mer effektivt och också samtidigt beaktar de sociala perspektiven och bidrar till en humanistisk samhällsutveckling. Vi vill också som slutkommentar här visa till en nyss utkommen rapport från SBU⁴² kring samverkan vid psykisk ohälsa inom hälso- och sjukvård, socialtjänst samt socialförsäkring där just behovet av samverkan mellan olika huvudmän påpekas. Rapporten är samtidigt en kunskapskartläggning utifrån systematiska vetenskapliga översikter inom området.

⁴⁰Värt här är att understryka att Samordningsförbundets roll är att uppmuntra, finansiera och stödja myndigheterna i att tillsammans kunna bedriva samordnad rehabilitering.

⁴¹ Nilsson, I., & Wadeskog, N. (2008). Det är bättre att stämma i bäcken än i ån: att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga. *Stockholm: SEE AB*

⁴²SBU (2017) ”Samverkan vid psykisk ohälsa inom hälso- och sjukvård, socialtjänst samt socialförsäkring En kartläggning av kunskap och kunskapsluckor utifrån systematiska översikter.”

<http://www.sbu.se/contentassets/8b34180cd1394d4b8eec8c46ffbc542f/samverkan-psykisk-ohalsa.pdf>

Resultatet av utvärderingen

Avsnittet om studiens resultat är uppdelat i fyra olika delavsnitt som grundar sig på olika typer av material. Vi inleder med att presentera genomgången av projektets resultat i siffror som grundar sig på projektets egen statistik (se nedan). Syftet är att få en bild av i vilken utsträckning som projektet uppfyller målet att 55 % av deltagarna i projektet inte ska vara behov av någon offentlig försörjning efter projektiden. I nästa avsnitt presenterar vi resultatet av en intervjustudie av nyckelpersoner under 2016 – d.v.s. i början av undersökningsperioden. Det tredje avsnittet presenterar resultatet av ett metodseminarium som vi som utvärderare arrangerade i mitten av februari 2017. Det fjärde avsnittet presenterar resultatet av intervjustudie av nyckelpersoner i slutet av undersökningsperioden – dvs. hösten 2017. Motivet till att presentera 3 av studierna i en form av tidsföljd är kopplat till utvärderingens karaktär av följeforskning.

Statistik och kvantitativa resultatmål

Under januari 2018 gjordes en genomgång av de aktuella deltagarna i UPIS från projektets början och fram tills 2017-12-31. En huvuddel av uppgifterna har hämtats från SUS som är ett nationellt uppföljningssystem för ”insatser i samverkan”. SUS står för ”*sektorsövergripande system för uppföljning av samverkan och finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*”⁴³ Vi har också nogsamt försökt ta del av den statistik som till olika tider har delgetts projektledningen. Här finns det flera brister.

Det ska exempelvis göras en deltagaruppföljning 12 månader efter avslutat insats, men UPIS har haft svårt att få kontakt med de deltagare som har avslutat projektet, flera har flyttat, många har bytt telefonnummer och åter andra svarar inte på hänvändelser från projektet. Ett sätt att följa upp hade varit att i uppföljningssystemet se om deltagarna 12 månader senare fortfarande hade offentlig försörjning, men av sekretessskäl var detta inte möjlig. Det går alltså hjälpligt att se de omedelbara resultatmålen, men vilka effekter projektet kommer ha på sikt (effektmålen) går tyvärr inte att utläsa. Det finns självfallet alla möjliga skäl till att upprätthålla en sträng sekretess när det gäller känsliga uppgifter, men det borde ha kunnat vara möjligt, med kodade uppgifter, att hitta möjligheter att göra mer långsiktiga uppföljningar av de insatser som getts.

Måluppfyllelse

Det finns så långt kommit i slutrapporten skäl att påminna läsaren om de projektmål som sattes upp för UPIS vid projektstart:

- Projektet kan i genomsnitt ha 30 deltagare inskrivna samtidigt.
- Projektet ska arbeta med minst 100 deltagare under tre år.
- Deltagarna ska uppleva att de genom projektet fått ökade möjligheter att gå vidare till arbete eller studier.

⁴³ HSB (odaterad) Rutiner för uppföljning och utvärdering av insatser finansierade av Samordningsförbundet Botkyrka, Huddinge, Salem.

- 75 % av samverkande partners personal och som kommer i kontakt med projektet ska uppleva att insatsen bidrar till att underlätta deras arbete.
- 55 % av deltagarna ska vid avslut inte vara i behov av någon offentlig försörjning.

Har dessa mål uppnåtts?⁴⁴ Totalt har UPIS haft 84 deltagare från projektstarten 2014 omfattande 80 unika personer⁴⁵; 33 kvinnor och 51 män. 49 deltagare var under 20 år och 4 var över 25 år gamla. Totalt har 61 personer avslutat insatser; 25 kvinnor och 36 män. Dessa siffror är dock inte helt tillförlitliga. I verksamhetsplanen för 2018 anges till exempel att projektet har haft 88 personer inskrivna i projektet under projekttiden.

Man har alltså inte arbetat med 100 deltagare under undersökningsperioden även om de siffror som utvärderarna har fått tillgång till från projektet till tider är svårlästa; exempelvis har olika mätperioder använts i olika redovisningar. Det kan stämma om man hade kunnat registrera de personer man möjligen har träffat i uppsökande eller motiverande arbete innan inskrivning i projektet. Detta vet vi dock ingenting om och det är kanske inte av största vikt när det gäller att bedöma slutresultatet, men följeforskarna vill dock påpeka att en bättre resultatredovisning torde vara möjlig, både när det gäller tydlighet i resultatframställningen och i de statistiska uppgifterna.

Enligt HBS årliga enkät uppfattar 75 % av UPIS olika samverkanspartners att projektet har bidragit till en bättre samverkan dem emellan, vilket innebär att målsättningen har uppfyllts. Målet att förbättra samverkan mellan olika aktörer var ett centralt mål för UPIS och kan inte underskattas. Att projektet hjälper till att underlätta för samarbetspartner är bara en dimension bland andra i ett samverkansprojekt. Ett vad vi bedömer som ett underliggande mål var att projektet skulle bidra till en ökad förståelse för målgruppen och utveckla metoder för att närma sig målgruppen.

Delmålet om att deltagarna ska uppleva att de genom projektet fått ökade möjligheter att gå vidare till arbete eller studier är svårt att svara på, då det empiriska underlaget är alldeles för litet: ingen systematisk enkätundersökning har genomförts och det finns bara någon enstaka kvalitativ intervju. Samtidigt har en stor del av deltagarna (jfr tabell 3) gått vidare till studier, arbete eller har blivit arbetssökande, vilket också är en tydlig indikation på att de faktiskt fått de önskade möjligheter som angivits i målsättningen. Tabellerna nedan kan dock kanske ge en fingervisning om resultatet även om det finns vissa tveksamheter kopplade till det statistiska råmaterialet. Vi ska i det följande inte ge några mer ingående beskrivningar eller tolkningar av tillgänglig statistik, för den intresserade finns det en hel del annan statistik att tillgå, till exempel jämförelsesiffror från FINSAM:s samtliga projekt, omfattande mer än 15 000 unika personer. Här har vi dock koncentrerat vår uppmärksamhet kring några, som vi uppfattar det, nyckelsiffror från UPIS verksamhet.

⁴⁴ Bygger på statistik från SUS.

⁴⁵ Här kan det handla om personer som har gått in i projektet, avslutats och åter ingått i projektet och har då registrerats som nya deltagare.

Tabell 1 är kanske i första hand intressant som en bild av hur lite vi vet om hur många unga som inte är vare sig i arbete eller i studier försörjer sig och svaret är att vi i de flesta fall måste konstatera att vi inte vet. Sannolikt försörjs ett flertal av sina föräldrar långt upp i åren, men det är nödvändigt med mer forskning på detta område:

Tabell 1: Tid i offentlig försörjning innan insats (n=61)

Tid i offentlig försörjning innan insats	Kvinnor	Män	Totalt
Upp till 1 år	5	9	14
Upp till 2 år	1	2	3
Upp till 3 år	2	1	3
Vet ej	15	26	41
Totalt	23	38	61

Som tabellen visar är det svårt att få en totalbild av hur länge personer som varit inskrivna i projektet har gått med olika former för offentlig försörjning, dokumentationen är här bristfällig, det finns bara relativt säkra uppgifter för 20 personer. Hur länge de resterande personerna har varit beroende av offentligt stöd eller om de överhuvudtaget tagit emot någon form för stöd är därför svårt att ange. Att inte ha egen försörjning i ett samhälle handlar om brist på frihet och kontroll av det egna livet och gör att människor inte känner delaktighet och blir gradvist marginaliserade och exkluderade. En månatlig inkomst, även om det kommer från olika offentliga bidragssystem eller från ett arbete bidrar till att höja människors egenvärde.

Tabell 2: Antal deltagare utan offentlig försörjning efter insats: (n=61)

Kön	Antal före insats	Antal efter insats	Ändring	Totalt antal som avslutat insats
Kvinnor	17	11	- 6	25
Män	26	17	- 9	36
Totalt	43	28	- 15	61

Samtidigt visar tabell 3 att det är flera som uppbär offentlig försörjning efter insats än det var innan insats, vilket rent ekonomiskt innebär högre samhällskostnader på åtminstone kort sikt, men sannolikt ger det positiva samhällsekonomiska effekter på längre sikt genom att man möjliggör för gruppen att knyta kontakter med samhällslivet.

På vilka grunder har då deltagarna avslutat projektet? Man ska vara uppmärksam på att det är flera deltagare som vid denna rapportens färdigställande inte ännu har avslutat projektet, vilket också bidrar till att siffrorna är lite osäkra; samtidigt ger de ändå en bra bild av projektets resultat per 1/1-2018:

Tabell 3: Deltagarnas anledningar till att avsluta sin tid i projektet: (n=61)

Avslutsanledning	Kön	Antal	Andel i procent	Antal avslutat insats
Till arbete, studier eller arbetssökande	Kvinnor	19	76 %	25
	Män	28	78 %	36
	Totalt	47	77 %	61
Flyttat	Kvinnor	2	8 %	25
	Män	2	6 %	36
	Totalt	4	7 %	61
Anledning okänt	Kvinnor	4	16 %	25
	Män	6	17 %	36
	Totalt	10	16 %	61
Totalt		61	100 %	61

Tabellen ovan visar att ett stort antal personer, både män och kvinnor, har gått vidare till arbete och studier och att projektmålen har uppfyllts. Procentandelen har dock beräknats utifrån de personer som har genomgått projektet och inte det totala antalet personer som någon gång skrivits in i projektet, vilket kanske skulle ha gett en bättre bild av slutresultatet. Här finns också en viss osäkerhet kring siffrorna; på något ställe anges siffran 80 unika personer, 84 och 88 inskrivna anges också på olika ställen, och som tidigare angivits är det fortfarande ett antal personer inskrivna i projektet.

Om vi räknar på att 80 unika personer har varit inskrivna så blir procentandelen (sammantaget män och kvinnor) 58,75 %, alltså under de angivna resultatmålen, utan att det nödvändigtvis har någon större betydelse eller orsaker till bekymmer kring projektets resultat. Att det i 16 % av fallen inte går att fastställa vilka orsaker det finns till avslut betyder inte det med nödvändighet att projektet misslyckats. Vi behöver mer noggranna data för att konstatera vad som hänt med dessa ungdomar. Tabell 4 ger en lite tydligare bild av vilken fortsatt sysselsättning deltagarna haft efter avslutade insatser:

Tabell 4: Sysselsättning före och efter insats (n=osäker)

Sysselsättning	Före insats	Efter insats	Förändring
Ej subventionerad arbete	5	14	+9
Subventionerad arbete	0	3	+3
Eget företag	0	1	+1
Antal deltagare i förvärvsarbete	5	18	+13
Antal deltagare i studier	1	20	+19
Deltagare som både förvärvsarbetar och studerar	0	2	+2
Summa deltagare i förvärvsarbete och/eller studier	6	36	+30
Fortsatt arbetssökande eller uppgift saknas:			
Arbetssökande deltagare	26	7	-19
Uppgift saknas	0	5	+5
Totalt	47	48	-

Tabell 4 är en förenklad sammanställning av den statistik som tagits fram av SUS, och den ger en mer samlad bild av resultatet. Av statistiken framgår att 14 personer gick ut i ej samhällssubventionerade anställningar efter avslutade insatser, tre personer gick till olika former för subventionerade arbeten. En person har ett eget företag som hen kan försörja sig på, men i övrigt är det sparsamt med uppgifter. Det hade varit önskvärt om statistiken hade kunnat vara mer tydlig om vem som gått ut på den öppna arbetsmarknaden samt vem som har fått aktivitetsbidrag eller liknande för att kunna få ett arbete. När det gäller studier är frågan som naturligt dyker upp vilka studier det rör sig om, gymnasiestudier, YH-utbildningar, lärlingsutbildningar eller möjligen akademiska studier? Detta kan statistiken inte visa så som den idag är utformat, inte heller är det möjligt att se vilka effekter projektet har haft på en mer långsiktig basis. Det har i projektet gjorts försök på uppföljning, men det har i praktiken visat sig mycket svårt att följa upp projektets resultat. Det skulle krävas en aktiv sökning i flera olika register för att se hur enskilda ungdomars både sociala och ekonomiska situation ser ut exempelvis ett år efter avslutade insatser.

Tid i projektet

En intressant aspekt är hur lång tid en ungdom i snitt är inskriven i UPIS verksamhet.

Tabell 5: Antal månader i insats (n=84)

Antal månader i insats	1–5	6–10	11–15	16–28	Totalt
Kvinna	17	7	8	1	33
Man	27	12	5	7	51
Totalt	44	19	13	8	84

Som framgår av tabellen är det relativt korta insatser det här är frågan om, sannolikt för att insatserna är mer koncentrerade och intensivare inom projektet än det är i de mer traditionella organisationerna. Det finns möjligen ett större individfokus i projektets arbete, men en sannolik viktig delförklaring till detta är att UPIS har hittat rätt metoder i sitt arbete, vilket i någon mån kan beskrivas som ett bra effektmått, även om vi är medvetna om att vi rör oss på lite osäker mark när vi hävdar detta.

Intervjuer av nyckelpersoner under projektperioden 2016

I enlighet med utvärderingsdesignen började vi hösten 2016 utvärderingen av projektet med en serie intervjuer med nyckelpersoner verksamma inom projektet. Sammantaget intervjuades 12 personer med nära anknytning till projektet utifrån följande frågeställningar:

- Vad säger de om samverkan? Problem och positiva exempel?
- Vilka var framgångsfaktorerna?
- Vilka var problematikerna?

Dessa intervjuer låg också i stor utsträckning till grund för det metodseminarium som genomfördes i februari 2017. Därför har också en kortare beskrivning av metodseminariet lagts till i direkt anknytning till intervjugenomgången.

Samverkan

2012 arbetades det på kommunal nivå med att bilda ett gemensamt samordningsförbund som omfattade kommunerna Botkyrka, Huddinge och Salem och i samband med det nya förbundets bildande identifierade man behovet av samarbete omkring unga, till en viss grad en överraskning för de boende i Salem. Salem har inga större socioekonomiska bekymmer och det var få ”stökiga” ungdomar. Andra ungdomar med diagnoser som har haft svårt att hantera livet har varit svårt att få med i projektet eftersom ungdomarna ofta har skyddats av sina föräldrar och har blivit boende kvar i föräldrahemmet till 30-årsåldern. Det går att säga att denna problematik också har varit med på att accentuera behovet av samverkan mellan olika huvudmän kring gruppen; både psykiatri, skola och arbetsförmedling.

Från början av projektet betraktades landstingets barn- och ungdomspsykiatri som en central samverkansaktör, men det visade sig bli ett bekymmer, deras organisation och organisering av arbetet gjorde det svårt att hitta samarbetsformer. Med tanke på gruppens heterogena problembild är det en uppfattning hos de intervjuade att BUP borde kunna ta hand om delar av UPIS målgrupp på ett bättre sätt, med bättre kontakter och inte bara medicinföreskrivning. BUP är inte med i UPIS styrgrupp, något som flera identifierade som ett stort problem. En av de intervjuade tyckte exempelvis att projektet inte hade den kompetens som var nödvändig för att arbeta de personer som hade en allvarligare problematik. Som det är nu så får de inte någon respons på sina hänvändelser till psykiatrin. Här handlar det sannolikt om att det krävs tydligare och utarbetade kommunikationsvägar och bättre dialog och samverkan kring enskilda deltagare. Det borde inte vara en omöjlig uppgift; exempelvis var samverkan med studie- och yrkesvägledare till en början rörigt men fungerar alldeles utmärkt idag. Samverkan mellan AF och kommunen fungerar också tillfredsställande, men det skulle kunna gå att nå ännu större samordningsvinster genom att få in flera samverkanspartners i styrgruppen. I projektet Adrians remissgrupp/styrgrupp sitter det flera representanter och styrgruppen för UPIS borde kanske utvidgas för att kunna samarbeta närmare med exempelvis vårdcentralen, skolan, Mini-Maria eller fältgruppen i Salem. I sammanhanget blir rollen som projektledare central. Det kan bli en konflikt mellan att vara specialist kontra generalist, men den breda kunskapen om de olika organisationernas organisation, regler, mandat och tänkesätt är viktig för en projektledare - att ha kunskap och se möjligheterna till att tänja på gränserna är centralt.

Framgångsfaktorer

Flera av de intervjuade beskriver projektet som olikt flera andra arbetsmarknadsprojekt för ungdomar eftersom de trycker på frivilligheten, och utgår från vad deltagaren vill. De möter varje ungdom minst en gång i veckan och om de uteblir så sätter de genast upp en ny tid. Deltagarna har många års misslyckanden av skolerfarenheter bakom sig och det är viktigt att behålla kontakten, ha en öppen dörr, och att den individuella kontakten kan öppna upp för den specifika ungdomens behov. I möte med andra arbetsmarknadsprojekt för ungdomar så har de sett att det är striktare regelverk i många andra projekt. Ett striktare regelverk skulle kunna vara hindrande för deltagarna eller som en av de intervjuade uttrycker det:

”Vi har även deltagare som inte har någon diagnos. Vi har inga synpunkter på att exempelvis föräldrar skjutsar dem i början, de kommer ofta hit själv sedan.

Här blir det inte så mycket konsekvenser, det ska inte vara sysselsättning och inte påverka deras ekonomiska situation, om de inte kan komma ut på arbetsmarknaden kan de fortfarande vara kvar i projektet”.

Just det individuella bemötandet är viktigt tycker våra informanter. Det är nödvändigt att genomföra många olika individuellt anpassade speciallösningar och ta kontakter med olika stödinsatser såsom samtal med arbetspsykolog, hälso- och sjukvårdsinsatser, kontakter med socialtjänstens försörjningsstöd, hjälp vid stödanställning och liknande. Ungdomarna behöver stöd av social karaktär för att kunna söka arbeten eller studier. Studier är viktiga för att på sikt få ett arbete och ett arbete eller en anpassad studiegång ökar självtilliten och gör det enklare att klara av vardagen rent socialt. ”Empowerment” är en rimlig etikett att fästa på projektet enligt en av de intervjuade.

Problematiker och utvecklingsmöjligheter

En del av de centrala problematikerna hänger nära samman med svårigheter i kontakten med Barn- och Ungdomspsykiatri (BUP). En av de intervjuade framhåller att det åtminstone hade varit bra om projektets medarbetare hade kunnat få handledning av psykiatrien då man ofta står handfallen inför brukarnas problematik.

Samtidigt hävdade den intervjuade att hen uppfattade att det fanns stora brister i kommunikationen inåt i projektet, det var svårt att skilja relevant information från irrelevant dito och att det var svårt att se att hen var med i ett projekt. Detta fanns det dock av intervjuerna att döma ingen annan som tyckte. Som anställd på deltid kan det vara svårt att få en helhetsbild av ett så mångfacetterat projekt som UPIS, dessutom ägde intervjun rum ganska tidigt under följeforskningen.

Utvecklingsmöjligheterna ligger just i en analys av projektets problematiker och en närmare kontakt mellan olika potentiella samverkanspartners borde kunna knytas. Ett relativt enkelt utvecklingsområde kan vara att se till att de olika verksamheterna sitter i relativ närhet rent geografiskt till varandra för att underlätta för praktiska samverkanskontakter exempelvis i termer av tre-partsamtal. Det framgår av intervjuerna att andra metoder som gruppaktiviteter har prövats men inte fungerat. Ungdomarna har valt bort sådana aktiviteter. En av de intervjuade lanserar dock tanken på att starta en second hand-butik, något som prövats inom en lång rad kommuner i Sverige. Där kan också personer med sociala kontaktsvårigheter kunna göra nytta genom att bära, renovera, sortera eller prismärka men samtidigt kunna vara i ett socialt sammanhang.

Svårigheter i projektet har i viss grad handlat om lokaler, tre (två ungdomsstödjare och ibland en som är anställd på AF) i samma rum gör det svårt att ha möten. Lokalerna ligger i anslutning till verksamheter med långtidsarbetslösa och de som arbetstränar pga. psykisk sjukdom och/eller missbruk, vilket kanske inte utgjorde en lämplig miljö för ungdomarna. Försörjningsstöd finns också i anslutande lokaler, det finns en risk att man möter sin socialsekreterare när de deltar i UPIS-projekt. Ungdomarna kan be om, och behöva hjälp med

att överklaga beslut som är fattade av kollegor i huset vilket inte är optimalt för samverkansklimatet.

Resultat från metodseminariet den 15 februari 2017

Resultatet från metodseminariet i februari 2017 var för följeforskningen ett utmärkt tillfälle att dels följa upp de individuella intervjuerna och identifiera och fördjupa framgångsfaktorer och problem i projektet UPIS upplägg, organisering och metodval. Metodseminariet gav ett utmärkt perspektiv på de intervjuer vi tidigare hade genomfört och resultatet av seminariet bekräftade de iakttagelser och observationer som vi gjorde under intervjuerna. Att kunna diskutera både framgångsfaktorer och problematiker under en följeforskningsprocess kan vara en svår uppgift. Det kan vara frestande att lyfta fram problem som ofta finns med i olika former för arbetsmarknadsprojekt och låta bli att gå på djupet i det granskade projektets specifika förutsättningar och val av organisering. I mars 2017 presenterades våra preliminära resultat, men de var vid tidpunkten just preliminära och därmed ofullständiga. Vi angav då att resultatet angav en riktning åt vilket håll som problemen ska sökas än som en slutsats om projektets bärkraft. Rapporten finns här med som en särskild bilaga, men i det följande kommer en kortare översikt och sammandrag av rapportens preliminära slutsatser.

Framgångsfaktorer

Vi inledde rapporten med en översikt över projektets framgångsfaktorer och fann att kombinationen av principen om frivillighet och projektmedarbetarnas flexibilitet och tillgänglighet i sitt arbetssätt var en central faktor. Begrepp som envishet, att inte ge upp, ge nya chanser, se till resurser mer än problem präglade medarbetarnas arbetssätt och bäddade för deltagarnas möjligheter till att närma sig arbetsmarknaden eller studier som leder till arbete.

En annan identifierad framgångsfaktor fanns i grundtanken om att det krävs en samverkan mellan professioner med olika kompetens och kunskapsbas för att komma tillrätta med den komplexa och svåra vägen tillbaka för ungdomar som befunnit sig långt från arbetsmarknaden. Den grundtanken har återspeglats i både sammansättningen av teamet som i sammansättningen av styrgruppen. Vidare verkade relationen mellan team och styrgrupp präglats av ett konstruktivt förhållningssätt där ambitionen var att underlätta för projektet att nå sina mål.

”Problemfyllda framgångsfaktorer”

Några av strategierna för att informera om projektet för att rekrytera nya deltagare var uppenbarligen framgångsrika, men behövde utvecklas. Förutsättningarna för detta utvecklingsarbete gynnades av etableringen av resursen ”Möjliggörarna” som kunde bredda rekryteringsarbetet i nära samverkan med UPIS. Det var samtidigt ett svårt arbetsområde då det i stor utsträckning handlade om hur man skulle rekrytera grupper som tidigare hade varit mycket svåra att nå eller ens komma i kontakt med och då detta arbete i stor utsträckning påbörjades efter metodseminariet finns detta arbete dokumenterat på annan plats.

Styrgruppens arbete och roll i relation till projektet var ett annat område där det dels såg ut som om det grundläggande förhållningssättet fungerar på ett bra sätt, men där det också fanns behov av ett utvecklingsarbete. Den då identifierade centrala frågan här var behovet av att bredda representationen i styrgruppen i syfte att fånga in personer som kan underlätta kontakten med de organ myndigheter som var och är centrala för projektets utveckling, så som vårdcentraler, psykiatrin och socialpsykiatrin.

Problematiker

I rapporten från metodseminariet pekade vi på en viktig problematik som var relaterad till möjligheterna att implementera framgångarna i projektet i ordinarie verksamheter. Vi ansåg att det arbetssätt som lyftes fram som en framgångsfaktor under 2017 borde tydliggöras i metodtermer för att kunna implementeras på ett bra sätt. Vi såg det då som en viktig uppgift för följeforskarna att tillsammans med medarbetarna lyfta fram bärande element i arbetssättet på ett sätt som gjorde det möjligt för de organisationer som ska ta över att förstå och förvalta de ärvda metoderna. Den beskrivningen bör också innehålla tankar om hur arbetet ska organiseras i termer av bemanning och plats i organisationen i syfte att maximera teamets arbete. Det handlade om, som vi betraktade det, vad vi vill kalla för projektets "*effektmål*".

En annan problematik var kopplat till projektets relation till civilsamhället i bred mening. Här fanns en stor osäkerhet hos följeforskarna men i den metodrapport som lades fram, väcktes frågan om vilka vinster det kan finnas med att diskutera den typ av utanförskap som projektet identifierat med inflytelserika ideella organisationer eller att samarbete med olika sociala företag som kan erbjuda arbetsträningsplatser; det borde kanske inte ens finnas formella hinder för att starta sociala företag riktade mot målgruppen.

Sammanfattning av resultat från intervjuer och metodseminarium

Sammantaget ger resultatet av intervjuerna och metodseminariet en levande bild av ett metodutvecklings- och samverkansprojekts "inre liv". Men det visar också på ett stort engagemang för UPIS målgrupp och att det trots att det finns problem, olika uppfattningar och bilder av projektet så finns dock en bred enighet om de grundläggande metodvalen och vilka problem och möjligheter som ryms inom UPIS verksamhet. I nästa avsnitt beskrivs de intervjuer som gjordes under hösten 2017.

Intervjuer hösten 2017

Under hösten gjordes 3 intervjuer med fyra centrala personer inom projektet; en politiker från Samordningsförbundets styrelse, Patrik Robbertte, två representanter för Samordningsförbundets kansli, Elin Asplund och Ida Melin samt UPIS projektledare Anders Bogefors. Syftet med intervjuerna var att få nyckelpersonernas syn på möjliga framgångsfaktorer respektive dilemman kopplat till UPIS projekt.

Patrik Robbertte – politisk representant i Samordningsförbundet

Patrik Robbertte har förutom sitt politiska arbete arbetat med sociala frågor både som projektledare och som chef. Ett av de teman som togs upp var en möjlig framtid för UPIS och inom vilka möjliga ramar en fortsatt verksamhet skulle kunna fungera. En utgångspunkt var

att det finns risker med att ett projekt blir verksamhet. Hur gör man exempelvis med Arbetsförmedlingens roll i projektet eftersom AF som organisation är mer byråkratisk och har en annan regional indelning än de andra huvudmännen. Samtidigt är det viktigt att bevara UPIS självständighet och att en eventuell fortsatt verksamhet skulle behöva få projektkaraktär för att inte bli alltför integrerad i den ordinarie organisationen. Han ansåg exempelvis att det var viktigt att bevara framgångsfaktorn med frivilligheten och envishet och att deltagande inte blir kopplat till krav som innebär uteslutning från projektet. Ett sätt är att Samordningsförbundet medfinansierar en period. Det fanns också en förståelse för problematiken kopplat till en organisations behov av att möta och lösa personalsituationen inom organisationen, men den politiska representanten underströk att om det finns goda skäl kunde han tänkas driva frågan om bibehållen status på bemanning utifrån kompetens.

Han funderade också kring målgruppens sammansättning som under senare delen av projektet har präglats av ungdomar med olika former av diagnoser. Initialt var det i huvudsak mer ”vanliga” arbetslösa ungdomar i Salem då arbetslösheten bland ungdomar var hög just då. Nu har arbetslösheten sjunkit vilket motiverar en satsning på en smalare målgrupp. Samtidigt finns risken för förstärkning av identitet om målgruppen blir för homogen. När det gäller val av metoder finns en relativt outnyttjad resurs i en möjlig gruppverksamhet, men att det ställde krav på arbetsmetoder och lokalfrågan. Patrik refererade till sin erfarenhet att vara projektchef. Projekt kräver en smidighet och projektledarskapet en lyhördhet för organisationens samtidigt som man inte släppte på projektets intentioner.

Elin Asplund och Ida Melin, Samordningsförbundet

Kanske har det mest framgångsrika i projektet varit ungdomsstödjarnas arbetssätt – dvs en mer eller mindre tydlig koppling till Supported Employment och MI/kartläggning/envishet/osv. i kombination med frivilligheten och att det inte gick att straffa ut sig från projektet. En fråga som togs upp under intervjun var för- och nackdelarna med att målgruppen nått ut till framförallt unga män med neuropsykiatrisk problematik. Fördelarna är kopplade till att ungdomsstödjarna blir allt skickligare på att hantera just den problematiken. Nackdelarna är att det påverkar en inriktning mot ett bredare metodupplägg. Elin ville snarare beskriva det som att behovsgruppen har förändrats under de senaste fyra åren och att man numera arbetar med en grupp som står längre från arbetsmarknaden än tidigare och kanske framförallt när man skrev fram projektplanen. Elin tänker att det hänger samman med förändringarna på arbetsmarknaden och att det helt enkelt blivit lättare för ungdomar att komma in på arbetsmarknaden, något som också Patrik Robbertte var inne på. Den grupp som finns kvar är de som blir kvar och som behöver extra hjälp.

Frågan ställs av intervjuaren om detta kanske också hänger samman med arbetsmetoderna och att man fokuserat på hemmasittarna och blivit kända för det inom förvaltningen. Ida Melin bekräftar och lyfter fram att möjliggörarna var tänkta att bredda målgruppen och Elin Asplund är inne på att de personer/professioner som rekryterar ungdomar till projektet känner till inriktningen på hemma-sittare och att man kanske missat ungdomar i periferin. Projektet är beroende av att handläggare kan projektiden och rekryterar brett.

I sammanhanget togs också upp möjligheterna för att vidga metodutbudet till eventuella gruppaktiviteter. När det gäller ”hemmasittare” har de kanske svårare att umgås i grupp men de behöver sannolikt samtidigt social träning och att dela erfarenheter av att de inte är ensamma. Detta är dock enbart reflektioner från den intervjuades sida och forskningsunderlaget för att framgångsrikt arbeta med målgruppen med olika gruppaktiviteter är ganska svagt. Elin Asplund pratar om tanken att bredda genom att hitta ”dolda” grupper. Undertexten har varit att det riktat sig mot hemmasittare eftersom inflödet varit periodvis lågt. Det gör också att det finns ett behov av att bli bredare samtidigt som det ska vara ett komplement till andra aktiviteter som det kommunala aktivitetsansvaret och annan ordinarie verksamhet. Kanske krävs också andre tillvägagångssätt; kan exempelvis möjliggörarnas roll också vara att nå hemmasittare genom föräldrar? Men, när man inte kan peka på missbruk eller självskadebeteende hos ungdomarna kan det vara integritetskränkande att gå genom föräldrarna. Det finns alltid en gräns för hur långt ett uppsökande arbete ska bedrivas. Endast om det föreligger fara för eget eller andras liv (med stöd av LPT och LVM) kan ju det offentliga ”tvinga” sig på människor. Så oavsett om projektet går genom anhöriga eller riktar sin verksamhet direkt till de unga behöver integritetsaspekten tas i beaktan tydliggör Elin Asplund. Samtidigt finns det en försiktig nyfikenhet kring möjligheterna för att utvidga insatsrepertoaren med olika former för gruppverksamheter, men det betyder också att lokalfrågorna måste bli lösta.

När det gäller en eventuell framtida ideal organisationsformen för UPIS ligger en svårighet i att implementera ett myndighetsövergripande team utifrån Samordningsförbundets tidigare erfarenheter. Det kan fungera ett tag men har en tendens till att sugas upp i den ordinarie verksamheten och samverkan vittrar sönder.

Anders Bogefors, projektledare

Anders Bogefors tog upp att det som varit framgångsrikt i projektet har varit ungdomsstödjarnas arbetssätt, en synpunkt han delade med de övriga nyckelpersonerna; det är bland alla de fyra intervjuade en bred enighet om de bärande metoderna och tillvägagångssätten i projektet, vilket vi därför inte beskriver vidare här. Men i samband med att Anders utvecklade sina tankar om projektets framtid, kom han in på Arbetsförmedlingens nuvarande roll i projektet. Han menar att representanterna för AF inte riktigt förstod frivillighetsaspekten i projektet. Anders har haft diskussioner med Arbetsförmedlingens representant i styrgruppen för hur Arbetsförmedlingens representanter i projektet ska handskas med frivilligheten.

På frågan om hur en framtida organisation skulle kunna se ut så var hans vision i likhet med Patrik Robbertte att verksamheten bör ha en projektkaraktär med tydliga mål att arbeta mot en målgrupp. Anledningen till projektkaraktären är att när projektidén implementeras i en verksamhet så uppstår problem med exempelvis Arbetsförmedlingens mandat. Ett annat problem blir att när verksamheten ingår i en organisation så kan bemanningen av verksamheten inte alltid styras av det kompetenskrav som metodiken och teamet ställer. Andra avväganden som löser personalsituationen inom organisationen riskerar att ta över.

Svaret på dessa potentiella problem blir en enhet med egen budget och ganska fristående och att chefsrollen blir tydligare. Lokalerna blir en del av denna självständighet – lokalerna ska vara relativt fristående från andra kommunala verksamheter. När det gäller en eventuell bemanning så tänkte Anders Bogefors sig att ha två anställda ungdomsstödare på 75 % (vilket motsvarar dagens situation). En deltagare från AF på kanske 40 % och med ett tydligt mandat från AF att arbeta utifrån projektets intentioner. En i teamet bör ha studie- och yrkesvägledningskompetens och kunna vuxenutbildningsfrågor i likhet med dagens situation samt gärna en arbetspsykolog som kunde göra utredningar och bedöma ungdomars arbetsförmågor.

När det gäller frånvaron av gruppverksamhet ser Anders Bogefors en poäng med gruppmetodik men att ungdomarna inte dykt upp på de tillfällen som hade erbjudits.

Sammanfattning

Det finns hos de intervjuade en bred enighet om att de metoder och tillvägagångssätt projektet använt sig av är effektiva och ändamålsenliga. Däremot kan man skönja en viss osäkerhet i hur ett eventuellt fortsatt arbete skulle kunna organiseras; att projektformen har varit ändamålsenlig, men att en fortsättning måste hitta en organisationsform som har en projektkaraktär med tydliga mål att arbeta mot. Hur målgrupperna ska beskrivas och definieras är en fråga de intervjuade har lite delade uppfattningar om; ska det gå i riktning av mer homogent sammansatta grupper eller ska man behålla den heterogenitet som finns idag (även om verksamheten numera är präglad av de ungdomar och unga vuxna som idag står längst från arbetsmarknaden). Det hade självfallet varit önskvärt att göra ytterligare intervjuer, men detta ryms dock inte inom denna utvärderings ramar.

Det är också intressant att beakta att det är ungefär samma synpunkter som tas upp i intervjuerna från hösten 2017 som det var i intervjuerna från hösten 2016 och våren 2017. Det tyder på att det har varit en kontinuitet i arbetet.

Analys

Hur har utvecklingen av myndighetssamverkan kring målgruppen fungerat?

UPIS är som tidigare konstaterat både ett metodutvecklingsprojekt samtidigt som det är ett samverkansprojekt. Tyrstrup (2012) beskrivning av de organisatoriska mellanrummen visar hur lätt brukare av offentliga insatser faller ”mellan stolarna” i den svenska välfärdsstatens byråkratiska system. I huvudsak kan konstateras att UPIS har lyckats skapa ett väl fungerande samverkansprojekt mellan Salems kommun, andra av Salem kommuns drivna projekt (exempelvis Möjliggörarna) och Arbetsförmedlingen. Detta genom att fokusera på arbetslösheten som det som alla deltagare har som ett gemensamt problem, oberoende av övrig möjlig problematik. Att alla huvudmän har haft en gemensam lägesbild och förståelse av målgruppens sammansatta problematik har sannolikt i stor utsträckning bidragit till det positiva resultatet. Den något (utifrån sett) lösa (eller eklektiska) organisationsform, har på något sätt fyllt upp de ”organisatoriska mellanrummen” som Tyrstrup (2014)⁴⁶, beskriver så att inga ungdomar som vill delta i projektet faller ”mellan stolarna”.

Samtidigt finns det ur intervjuerna från hösten 2017 en antydning om att det finns sprickor mellan de olika huvudmännen i projektet. Ett sådant område är synen på frivillighet och bristen på sanktioner om en ungdom bryter reglerna i projektet. Arbetsförmedlingen kan inte riktigt acceptera eller möjligen förstå frivillighetsaspekten i projektet och det verkar som om att AF inte kan bryta mot sina egna regelverk även inom ett specifikt projekt. Som följeforskare inser vi att vi borde ha intervjuat AF:s representant i styrgruppen för att de skulle kunna ge sin bild av synen på sanktioner och frivillighetsaspekterna i UPIS, så vi vill här inte rikta någon skarp kritik mot AF, snarare bara peka på att om det finns en spricka i projektet som handlar om olika synsätt så borde detta lyftas och diskuteras. Här har olika synsätt kanske inte haft speciell betydelse för UPIS resultatmål, men om projektet ska uppnå mer varaktiga effektmål måste dessa teman mycket tydligare diskuteras inom projektets ramar. Som Åhlfeldt⁴⁷ (2017) visar, påverkar konflikter och motstånd mellan olika yrkesgrupper och konflikter rörande regler, organisering och styrformer ett projekts långsiktiga hållbarhet. Projektet var, för att åter påminna läsaren, både ett samverkans- och metodutvecklingsprojekt. Om det är för stora konflikter mellan samverkanspartnerna kring centrala delar av de metoder ett projekt/tillvägagångssätt ett projekt arbetar utifrån är risken stor att projektet enbart blir ett ytterligare projekt i raden av en rad andra. Inför en möjlig fortsättning på ett fortsatt samverkansarbete kräver att dessa möjliga konflikter tas fram och diskuteras för att nå en kanske ny samsyn på hur projektet ska bedrivas.

⁴⁶ Tyrstrup, M. (2014) I välfärdsproduktionens gränsland Organisatoriska mellanrum i vård, skola och omsorg Stockholm: *ENTREPRENÖRSKAPSFORUM - FORES*

⁴⁷ Åhlfeldt, Emanuel (2017) *Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg: Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext* Linköping University: Departement of Behavioural Sciences and Learning. Linköping University, Faculty of Arts and Sciences.

Åhlfeldt påpekar också nödvändigheten i att olika samverkansprojekt är implementerat i de samverkande aktörernas organisationer och har stöd från ledningshåll. Detta tydliggörs också i de översikter över arbetsmarknadsprojekt för ungdomar som både Statskontoret, Temagruppen unga i arbetslivet, ESF-rådet, Delegationen för Unga i Arbetslivet har sammanställt; forskningen är ganska entydig i sina rekommendationer; bäst kanske uppsummerat genom Statskontorets (2017) beskrivning av de viktigaste framgångsfaktorerna för ett lyckat projekt är att de utgår från en individs individuella behov och att samverkan kring insatser, fysisk närhet och personligt engagemang är en central del av insatserna. Stelbenta regelverk och organisatoriska stuprör är hinder för framgång.

Samverkan är alltså en mycket central förutsättning för ett lyckat arbete och en svårighet med projektet är att dess försök att etablera ett samarbete med BUP (Barn- och Ungdomspsykiatri) inte har nått fram, exempelvis har inte en enda av de ungdomar som har medverkat i projektet hänvisats dit av psykiatri och projektet kan inte fungera som en remissinstans. Med tanke på den tilldels komplicerade och sammansatta problematik som ungdomarna har, hade UPIS varit hjälpt av ett bättre samarbete med BUP, något åtminstone flera av informanterna gav uttryck för under de inledande intervjuerna med projektmedarbetarna.

Vad som inte framgår av intervjuerna är i vilken utsträckning projektet är förankrat i de olika organisationernas ledning och vidare upp på en politisk nivå något som Åhlfeldt (2017) framhäver som en av de viktigaste framgångsfaktorerna för ett lyckat projektarbete. Det har varit svårt att se hur kopplingen mellan projektet och de olika huvudmännen ser ut bakom kulisserna, men det är sannolikt en uppgift för Samordningsförbundet.

Att det är relativt få medarbetare inom projektet har också sannolikt underlättat kommunikationen mellan de olika parterna – det har varit möjligt att ha en samlad översikt över projektet även om parterna rent fysiskt sitter en bit från varandra. Det är också viktigt att påpeka att projektets styrgrupp, projektledare och medarbetare har fungerat bra tillsammans. Projektledaren har, såvitt vi kan bedöma, lett projektet på ett smidigt och varsamt sätt, där de olika medarbetarna har fått stort ansvar. Samordningsförbundet har spelat en viktig roll i flera hänseenden, dels som medfinansier, men också som en samlande och från de olika medaktörerna neutral medspelare. Samverkan är svårt och utifrån det vi har sett, utan att vi kan härleda det direkt till forskning har Samordningsförbundet också bidragit till projektet också med inspel som gemensam metodutveckling och bidrag till aktiviteter mellan parterna för att få samarbetet/samverkan att fungera mer effektivt.

Vilka metoder och tillvägagångssätt har projektet använt sig av?

Här skulle utvärderarna kunna göra det enkelt för sig och hänvisa till genomgången av den forskning som finns kring framgångsfaktorer när det gäller metoder använda i UPIS – den är i det närmaste identiskt med forskningsresultaten. Det är alltså en mycket stark koppling mellan UPIS verksamhet och vad forskningens säger.

Det har dessutom bland de verksamma inom projektet funnits en gemensam metodplattform, vilket visade sig bl.a. på metodseminariet som genomfördes i februari 2017. Samtidigt finns det vad vi skulle kunna kalla en ”*innovativ öppenhet*” för att också försöka hitta nya vägar och arbetssätt och ta in impulser utifrån. En förklaring till att personalen har uppnått denna åtminstone utåt sett breda enighet i arbetet kan sannolikt bero på det grundliga förarbete som gjordes inför projektstart. De intentioner som drogs upp i förarbetet har sannolikt haft bäring projektet igenom. Vad vi också har kunnat konstatera är att det har haft stor betydelse att projektmedarbetarna har agerat eklektiskt och anpassad insatserna efter den enskilde medarbetarens egna specifika behov, något som bl.a. kommer fram i brukarintervjuerna.

Hur har projektets arbete med uppsökande verksamhet bedrivits?

Projektets uppsökande verksamhet är av relativt sentida karaktär. Möjliggörarna (se egen delrapport) kom in först under februari 2017 och är den verksamhet som har den tydligaste uppsökarinriktningen. Här hänvisas i stället till den delrapport som färdigställdes i december 2017 och som här finns med i särskild bilaga.

Vilka effekter har projektet haft för projektdeltagarna?

Vi kan tyvärr inte säga att vi vet vad projektdeltagarna anser om projektet, vi kan tyvärr bara spekulera, men de positiva resultat som har uppnåtts tyder på att projektet har haft stora positiva effekter för många och att så många har fullföljt projektet tyder inte på något större missnöje från brukarnas sida.

Samtidigt har arbetet med att försöka få till brukarintervjuar visat att brukargruppen är svår både att komma i kontakt med och att intervjua. Ett antal intervjuer har bokats in men sen ställts in i sista minuten. Det blir därför nödvändigt att använda andra vägar att försöka tolka projektets effekter på brukarna. Det har övervägts att använda sig av enkäter, men har ansetts för tids- och resurskrävande och krångligt inom de ramar som finns för utvärderingsuppdraget och följeforskningen. Av intervjuerna med de anställda inom projektet har det inte till dem framkommit några allvarigare klagomål på projektets utformning och innehåll, vare sig när det gäller bemötandet av brukare eller arbets- eller tillvägagångssätt.

Statistiken visar också att det är ett relativt litet antal brukare som har uteblivit, skrivit ut sig eller på andra sätt försvunnit från verksamheterna. Det torde innebära ett bra betyg för ett projekt som bygger på frivillighet när det gäller deltagande. Det har i sin tur med allra största sannolikhet berott på de metoder och tillvägagångssätt projektet har byggt på. Ett empowermentperspektiv (Forsberg och Starrin 1997)⁴⁸ och innebär att ungdomarna själva har stort inflytande på vilka insatser de ska få ta del av och hur insatserna ska organiseras. Den statistik som finns visar också på positiva resultat från projektet och sammantaget finns det

44 Forsberg E & Starrin B. (1997) *Frigörande kraft. Empowerment som modell i skola, omsorg och arbetsliv*. Göteborg, Gothia.

inga indikatorer som visar i någon annan riktning än att det är ett lyckat projekt också ur ett brukarperspektiv.

Är projektet lönsamt?

Både erfarenhet och forskning har som tidigare påpekats visat att tidiga och direkta insatser mot ungdomsproblem motverkar att ungdomar utvecklar en allvarlig kriminell livsstil (Kassman, Wollter & Oscarsson, 2016)⁴⁹ och att det både spar mänskligt lidande och kommunal ekonomi. När man ska göra samhällsmässiga kalkyler så finns dock en lång rad osäkerhetsfaktorer. För det första är det svårt att ställa upp kalkyler, det kan vara svårt att hitta data och det är vanskligt att ta fram jämförelsedata. Kostnaderna är tydliga, men det är svårare att säga vad som skulle hända om man inte hade projektet. Det är möjligt men det kräver stora resurser och det finns enklare sätt att få fram relevanta data.

Ett sätt är att ställa frågan om vad man i stället skulle få för de ekonomiska medel man har satsat om det aktuella projektet läggs ner. Nilsson och Wadeskog (2007) beskriver det som att beskriva en alternativ användning av resurser. Med utgångspunkt i UPIS verksamhet så startade det utifrån ett bekymmer för de arbetslösa ungdomar som finns i kommunen och vilka kostnader det skulle kunna innebära på sikt för kommunen om inte insatser sattes in.

UPIS budget ligger på 3 902 204 kr för hela projekttiden och har omfattat ett 80-tal deltagare⁵⁰. Det är inte omöjligt att tänka sig att åtminstone två eller tre av UPIS brukare (med tanke på gruppens sammansättning) skulle, om inte projektet funnits, haft behov av framtida vård, möjligen under slutna vårdformer. En plats på ett HVB-hem kostar i snitt 2000 kr per heldygn, eller 730 000 kr för ett helt år, bara för att kunna ge en jämförelsebakgrund för kostnadsbilden. Inom målgruppen finns också risker för att en del av deltagarna på sikt kommer att hamna i ett utanförskap både när det gäller bostads- och arbetsmarknaden med stora risker för livslång psykisk ohälsa. Vilka kostnader detta på sikt kan medföra kan beräknas, men det är inte möjligt inom ramarna för denna utvärdering. Den samhällsekonomiska vinst det är att enbart ett 30-tal av deltagarna på sikt blir självförsörjande kan inte heller underskattas och en sammanvägd slutsats är att projektet har varit lönsamt, kanske inte i termer av omedelbara ekonomiska besparingar, men på sikt kommer det att ge positiva samhällsekonomiska effekter.

För att kunna göra mer specifika och noggranna beräkningar för att se vad de olika aktörerna som deltar i projektet "tjänar" på att vara med är det en rekommendation från följeforskarnas sida att de olika projektintressenterna nogsamt sätter sig ned och försöker göra liknande kostnadsjämförelser. Statistiken (tabell 5) visar att insatserna inom projektet är av relativt

45 Kassman, A., Wollter, F. & Oscarsson, L. (2016). Early Individual Prevention of Chronic Offenders: The Use of Criminological Theories in the Governance of Swedish Police and Social Services, *Youth Justice*, 16(2), 113-129. doi: 10.1177/1473225415601906

⁵⁰ Som tidigare påvisats opererar UPIS med lite olika siffror

kortfattat karaktär för en majoritet av deltagarna och att resultaten utifrån de relativt begränsade insatstiderna visar att projektet har gett ”mycket för pengarna”.

Resultat- och effektmål

När det gäller resultatmålen går det inte att säga att projektet till fullo har uppfyllt sina mål både med kvalitativa och med kvantitativa mål mätt, men det är ändrar inte på vår uppfattning av att det är ett mycket lyckat projekt, det har varit bra för deltagarna, lönsamt ur ekonomiska aspekter och det har skapat utmärkta förutsättningar för ett vidare utvecklingsarbete inom området. Projektet var att betrakta som både ett samverkans- och ett metodprojekt och det är tydligt att alla parter har haft nytta av den samverkan som har ägt rum kring UPIS brukare, även om inte samverkan har fungerat på alla områden.

Effektmålen kan vi inte här i slutfasen av projektet bedöma resultatet av. Det är först efter möjligen ett år det går att få indikatorer på om de erfarenheter av samverkan som de olika huvudmännen har är av mer stadigvarande karaktär. Det är inte heller möjligt att se om de metoder och tillvägagångssätt som har utvecklats har varit möjligt att implementera i det vardagliga arbetet med UPIS målgrupp inom de olika organisationerna. Det får kanske en senare utvärdering kunna bedöma. Här kan vi som följeforskare bara peka på några förutsättningar som måste uppfyllas för att effektmålen överhuvudtaget ska kunna uppnås. Dessa förutsättningar kommer vi diskutera vidare i slutdiskussionen.

Slutdiskussion

Som har framkommit under följeforskningen och utredningens gång har utvärderarna en mycket positiv bild av projektets arbete fram tills nu. Det kan dock också problematiseras i viss mening. Vad vi kan se var en framgångsfaktor var den, som vi kallade det, den något vaga eller ”*eklektiska*” organisationsformen som fungerar bra i projektform, men som är svårimplementerat i en mer traditionell organisationsform. Oavsett i vilken riktning det fortsatta arbetet mot ungdomsarbetslösheten skall gå, måste både metoder och arbetssätt vidareutvecklas i samma riktning som projektet har visat vara framgångsrikt. Samtidigt måste också deltagande organisationer visa en lika stor öppenhet och beredvillighet till en effektiv samverkan som genom projektet. All forskning tyder på att tidiga satsningar på ungdomar i utsatta positioner lönar sig på alla plan, både rent mänskligt (brukarperspektiv) och i rena ekonomiska termer – och det gäller både Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Hälso- och sjukvården, Barn- och ungdomspsykiatri och Socialtjänsten.

Vad som kan förvåna utvärderarna är att personalomsättningen har varit relativt stor, men att kontinuiteten i projektet ändå har kunnat behållas. En förklaring till detta ligger sannolikt i en kombination av Samordningsförbundets aktiva deltagande kring verksamheten, projektledarens flexibilitet och att det har gjorts ett mycket bra grundarbete innan projektet

drog igång. Men förhoppningsvis är en viktigare förklaring den att ett samverkans- och metodutvecklingsprojekt som UPIS ger ett mervärde för alla de involverade huvudmännen. Dessutom att projekt som fungerar är ett tecken på att verksamheter inom offentlig sektor har allt att vinna på samverkan, både när det gäller hushållning med våra gemensamma resurser och inte minst för de som projekten är till för: brukarna.

Slutligen vill vi återkoppla till figur 1 som presenterades helt i inledningen till den föreliggande utvärderingsrapporten (sidan 11) där vi gav en illustrerande modell av olika samverkansprojekt. Ett samverkansprojekt handlar i all sin enkelhet (och komplexitet) om att inom (här människovårdande organisationer) skapa fungerande samverkansstrukturer, nya handlingsmönster, metodutveckling och nytänkande i arbetet med utsatta samhällsgrupper. Det är grupper som ofta har en komplex problematik och där många organisationer kanske samtidigt och parallellt har arbetat med grupperna, men där det är nödvändigt att samordna insatser för att uppnå optimala resultat.

Ofta kan vi se att projekt är vällyckade, men där man efter projektavslut har återgått till gamla strukturer och de vinningar man gjort i metodutvecklingshänseende har blivit bortglömda. Resultatmålen har kanske nåtts, men effektmålen uteblir; det är dock de som sannolikt är de viktigaste. Ett lyckat samverkansprojekt kan aldrig vara negativa för de olika delaktörerna, det är sannolikt snarare så att det verkar positivt på hela den egna organisationen. Som följeforskare anser vi att UPIS är ett sådant lyckat projekt att vi inte kan förstå att de erfarenheter och kunskaper som har skapats i arbetet kan leva vidare. Under vilka former detta skulle kunna ske kan vi och ska vi inte beskriva här.

Referenser

Angelin, A. (2009) *Den dubbla vanmaktens logik. En studie om långvarig arbetslöshet och socialbidragstagande bland unga vuxna*. Lund: Lunds universitet. Dissertations in Social Work 38.

Arbetsförmedlingen (2016). Perspektiv på ungdomsarbetslösheten. Stockholm: Arbetsförmedlingen.
<https://www.arbetsformedlingen.se/download/18.1544e8471541cb4d75331899/1461218802779/Perspektiv+p%C3%A5+ungdomsarbetsl%C3%B6sheten.pdf>
Hämtad 2016-10-08

Bygren, M, Lindblom C, Szulkin, R, (2014) Framgång eller återgång till det normala? En uppföljning av deltagare i socialfondsfinansierade projekt. *Stockholm: Institutet för framtidsstudier*.
http://www.iffs.se/media/1867/framgangeratergang_webb.pdf
Hämtat 2016-11-08

Cepi (2009) *Supported Employment. En arbetsbok*. Översättning av Becker et.al. 2003. Supported Employment Workbook. Av centrum för evidensbaserade psykosociala insatser.

Delegationen för unga till arbete (2015) Sverige kraftsamlar mot arbetslösheten
<https://www.dua.se/article/rapport-till-regeringen>
Hämtad 2016-10-14

Ekonomifakta: Ungdomsarbetslöshet per månad:
<http://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Arbetsloshet/Ungdomsarbetsloshet-per-manad/?gclid=CNzaxOv3ltACFeTVcgodaE4DHg&graph=/8297/1,2/all/>
Hämtat 2017-04-27

Engdahl, M. & Forslund, A. (2015) *En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden*. Stockholm: Fritzes.

Forsberg E & Starrin B. (1997) *Frigörande kraft. Empowerment som modell i skola, omsorg och arbetsliv*. Göteborg, Gothia.

Försäkringskassan (2017) Effektutvärdering av insatser för unga med aktivitetsersättning *Socialförsäkringsrapport 2017:5* Stockholm: Försäkringskassan.
<https://www.forsakringskassan.se/wps/wcm/connect/d37af317-9573-4e13-8621-8e0cd025b629/socialforsakringsrapport-2017-05.pdf?MOD=AJPERES&CVID>
Hämtat 2017-10-28

Gustafsson, J. (2014) *Supported Employment i en svensk kontext: förutsättningar när personer med funktionsnedsättning når, får och behåller ett arbete*. (Avhandling). Örebro: Örebro universitet.

Jensen, C. & Trädgårdh, C. (2012) Temporära lösningar på permanenta problem. Om implementering av samverkansprojekt för unga som står långt från arbetsmarknaden. *Skrifter*

från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:1. Stockholm: Ungdomsstyrelsen. Temagruppen Unga i arbetslivet.

Kassman, A., Wollter, F. & Oscarsson, L. (2016). Early Individual Prevention of Chronic Offenders: The Use of Criminological Theories in the Governance of Swedish Police and Social Services, *Youth Justice*, 16(2), 113-129. doi: 10.1177/1473225415601906

Kemmis, S & McTaggart, R. (2006) Participatory Action Research - Communicative Action and the Public Sphere i Denzin N & Lincoln, Y (2003) (red). *Strategies of Qualitative Inquiry*. Los Angeles: Sage Publication.

Malmö Stad/Malmö Högskola (2012) Idéskrift om projektorganisering: Från utfall till effekter. Hur får vi arbetet med unga arbetslösa att bli långsiktigt?
http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/14214/Ung_rapport.pdf;jsessionid=80D3C2C4E19CF16E2130380FED22AA2?sequence=2
Hämtad 2016-10-06

Miller, W. R., & Rollnick, S. (2003). *Motiverande samtal. Att hjälpa människor till förändring*. Andra utgåvan. Norrköping: Kriminalvårdens förlag.

Nilsson, I., & Wadeskog, N. (2008). *Det är bättre att stämma i bäcken än i ån: att värdera de ekonomiska effekterna av tidiga och samordnade insatser kring barn och unga*. Stockholm: SEE AB

Nybohm, J. (2012) *Aktivisering av socialbidragstagare - om stöd och kontroll i socialtjänsten*. Stockholm: Stockholms universitet. Rapport i socialt arbete 141/2012. Doktorsavhandling. Institutionen för socialt arbete

Payne, M (2002) *Modern teoribildning i socialt arbete*. Stockholm: Natur och Kultur.

Starrin, B (2007) Empowerment som forskningsstrategi – exemplet deltagarbaserad forskning. I Askheim, O.P. & Starrin, B (red.) *Empowerment i teori och praktik*. Malmö: Gleerups.

Svenska ESF-rådet (2015): Utvärdering av Sysselsättningsinitiativet för unga. *Stockholm: ESF-rådet*

SKL: Metodutvärdering av olika metoder och goda exempel av Supported Employment
<https://skl.se/naringslivarbetedigitalisering/arbetsmarknadsysselsattning/funktionsnedsattningocharbete/metoderochgodaexempel/metoderocharbetsatt/supportedemployment.8243.html>

Swift C & Levin G (1987) Empowerment: An emerging mental health technology. *Journal of Primary Prevention*, 8: 1–2: 71-94

Thorén, K.H. (2012) Kommunal arbetsmarknadspolitik – en kunskapsöversikt över åtgärder för arbetslösa socialbidragstagare. *I Arbetsmarknadspolitik i kommunerna. Rapport från Riksdagen 2011/2012: RFR 15*

Tyrstrup, M. (2014) I välfärdsproduktionens gränsland Organisatoriska mellanrum i vård, skola och omsorg *Stockholm: ENTREPRENÖRSKAPSFORUM - FORES*

Ungdomsstyrelsen: Temagruppen unga i arbetslivet (2014) Lärdomar från arbetsmarknadsprojekt för unga. *Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*

Ungdomsstyrelsen: Temagruppen unga i arbetslivet (2014): Ungdomsprojekt, arbetslöshet\Data UVAS 2013 *Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor*

Åhlfeldt, Emanuel (2017) *Hållbart utvecklingsarbete i vård och omsorg: Ett institutionellt perspektiv på projekt i en professionell och byråkratisk kontext* Linköping University: Department of Behavioural Sciences and Learning. Linköping University, Faculty of Arts and Sciences.

