

# ”Gråzonsärenden”

En utvärdering av projektet

Gemensamt vägledningsteam för ungdomar

CHARLOTTE HYLÉN-CAVALLIUS

Mångkulturellt centrum



# INNEHÅLL

**Sammanfattning • 3**

**Inledning • 5**

Bakgrund

Metod och material

Perspektiv på samverkan

**Gemensamt vägledningsteam för ungdomar:  
bakgrund, syfte, metod • 8**

**Hinder för projektets genomförande • 11**

Resurser – fysiska, ekonomiska och personella

Svårigheter vid inlussning

Organisation och svårigheter vid utlussning

Återkoppling

**Innebörder av samverkan och samverkanshinder • 15**

**Måluppfyllelse • 18**

**Källor och litteratur • 20**

# SAMMANFATTNING

Detta är en utvärdering av projektet *Gemensamt vägledningsteam för ungdomar* (GVT) i Botkyrka kommun. Det är ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen, socialtjänsten och Arbets- och kompetenscenter (Utbildning och Arbetsmarknad) finansierat av Finansiella samordningsförbundet (Finsam) i Botkyrka. Projektägare är Arbets- och kompetenscenter. Målgruppen är ungdomar mellan 18 och 25 år som trots deltagande i olika aktiviteter via en eller flera av ovanstående parter, varken fått fotfäste på arbetsmarknaden eller påbörjat studier.

Syftet med GVT är ”att få tillgång till rätt kompetens för att snabbt kunna definiera problematiken, göra utredningar av individens behov samt förslå insats/åtgärd” (Tjänsteskrivelse 2006-05). Samverkansparterna opererar i tre konstellationer: ett operativt team som utför det konkreta arbetet med ungdomarna, en styrgrupp med ett övergripande ansvar och en referensgrupp med vilken teamet kan ventilera ärenden. Deltagarna slussas in i projektet via myndigheternas handläggare. Det kvalitativa målet med projektet har varit att skapa och pröva en modell för arbete med dessa ungdomar. Därför följer projektet en utarbetad processmodell som innebär att samverkansparternas handläggare först *identifierar* ärenden. Remiss skickas direkt till teamet (steg två). Under steg tre, *kartläggnings- och motivationsarbetet*, genomförs individuella samtal, samtal med arbetspsykolog och gruppaktiviteter. Därefter vidtar en *utredning* och *arbetsförmågebedömning*. Slutligen vidtar *avslutnings- och utslussningsfasen*. Då sker en *överlämning* till remitterande handläggare med en rekommendation till åtgärd för ungdomen. Sex månader efter avslut ska det ske en *uppföljning*. Det kvantitativa målet för projektet har varit att under 2007 avsluta 30 ungdomar.

Utvärderingen baseras på de dokument som projektledaren har tillhandahållit och på samtalsintervjuer utförda i oktober 2007. Sammanlagt har tio intervjuer genomförts. Utvärderingsarbetet har i huvudsak inriktats på att identifiera och diskutera de hinder som uppkommit i arbetet med projektet. I de dokument som beskriver projektet är samverkan ett honnörsord. Finansiären Finsam krävde att projektet skulle utgöra en ny typ av samverkan, enligt intervjuerna. I dokumenten framställs samverkan som något odelat positivt. Därför har det i utvärderingen varit viktigt att utreda vad samverkan innebär för de medverkande och att identifiera eventuella samverkanshinder. I arbetet med utvärderingen jag ställt frågor om hur samverkan mellan de olika deltagande parterna har fungerat, om svårigheter har uppkommit och hur dessa har åtgärdats.

Alla aktörer som intervjuats i samband med utvärderingsarbetet har varit mycket positivt inställda till projektet som helhet, dess genomförande och resultat. Projektet verkar relativt snart efter start ha funnit en fungerande form och arbetar efter en tydlig målformulering. På en direkt fråga om vad som fungerat mindre bra kunde de flesta initialt inte ge något klart svar. Därmed inte sagt att medarbetarna inte har stött på en rad olika hinder i arbetet, något som också framkommit under samtalen med de inblandade. Här nedan sammanförs de identifierade hindren utifrån en tredelad modell: inslussning, drift och utslussning.

**Inslussning.** I problembeskrivningen framstod det som att ett stort antal ungdomar behövde denna typ av projekt, däremot var det trögt med remisserna till teamet. Det kan bero på en generell tröghet i organisationer. Med andra ord tar det tid för information att nå fram, den information som ges kan vara svår att tolka och det tar tid innan nya direktiv sjunker in och får kraft att verka. Det verkar också ha uppstått en osäkerhet bland handläggarna rörande vilka kriterier som gällde för remisserna och hur många av kriterierna som skulle vara uppfyllda. Frågeställningarna i remisserna har ofta varit oklara vilket kan förlänga och försvåra kartläggnings- och motivationsfasen. Om projektet ska fortsätta och öka antalet deltagande ungdomar under 2008 måste frågeställningarna genomgående vara tydliga.

**Drift.** Brist på resurser (fysiska, ekonomiska och personella) har försvårat arbetet för GVT. Till exempel finns inte ändamålsenliga lokaler för arbetspsykologen, det vill säga ostörda och låsbara samtalsrum. På grund av att myndigheterna har olika budgetar ges ungdomarna olika möjligheter till praktikplats, trots att praktikperioden anses vara en ytterst viktig del av GVT:s processmodell.

Under hela våren 2007 fram till sommarens slut fick det operativa teamet klara sig utan en coach. Uppdraget splittrades på flera anställda på Arbets- och kompetenscenter, vilket inte fungerade tillfredställande. Detta medförde en ökad arbetsbelastning på socionomen och projektledaren. En bättre lösning hade varit att omedelbart rekrytera en ny coach.

Kvantitativt mål: Tjugo ungdomar är avslutande och har individuella handlingsplaner (telefonkontakt projektledare 2007-11-12). Men av dessa tjugo ungdomar avslutades sex under januari 2007 och ingick alltså i projektet från oktober 2006 till januari 2007. Uppgifterna om att GVT kommer att nå det kvantitativa målet under 2007 beror alltså på hur man räknar. Antalet avslutade ungdomar är kanske inte huvudsaken för ett projekt som GVT. Huvudsaken i ett sådant projekt är den grundliga utredningen som görs av ungdomen, den helhetssyn projektet försöker få och att dessa sammantaget ger positiva resultat i form av konkreta handlingsplaner som innebär en förändring mot tidigare tillstånd. Ännu viktigare är att processen *får ta tid*, att utredningar och motivationshöjande verksamheter inte forceras. Det vill säga att kvantitativa aspekter får vägas mot kvalitativa.

**Utslussning.** Min tolkning är att det behövs en förstärkning av samordningen mellan projektet och annan, ordinarie verksamhet. Det finns en tröghet såväl i samordningen mellan projektet och mottagande myndigheter som i organisationen av insatserna. Ibland förflyter lång tid mellan utslussningen från projektet till dess att åtgärder som rekommenderats träder i kraft. Undantagsvis har det också inträffat att myndigheterna gått emot utredningens rekommendationer. I intervjuerna tar många upp att utredningarna ifrågasätts, vilket är värt att ta i beaktande då det förs diskussioner om vilken legitimitet de genomförda utredningarna ska ha. Om målet är att föreslå rätt åtgärd för ungdomen torde det samhällsekonomiskt mest lönsamma och logiska vara att genomförda utredningar gäller. När myndigheterna ifrågasätter genomförda utredningar är det också GVT:s trovärdighet och legitimitet som sätts på spel. Varför utredningarna ifrågasätts är svårt att uttala sig om. En möjlig förklaring kan vara att det är olika organisationsintressen som krockar med varandra, trots den uttalade viljan att samverka.

# INLEDNING

## BAKGRUND

Mångkulturellt centrum har fått i uppdrag att göra en utvärdering av projektet *Gemensamt vägledningsteam för ungdomar* (GVT) som drivs inom ramen för Botkyrka kommun. Det är ett samverkansprojekt mellan arbetsförmedlingen, socialtjänsten och Arbets- och kompetenscenter (som sorterar under Utbildning och Arbetsmarknad). Det är Arbets- och kompetenscenter som är projektägare. Målgruppen är ungdomar mellan 18 och 25 år som trots deltagande i olika aktiviteter via en eller flera av ovanstående parter, varken fått fotfäste på arbetsmarknaden eller påbörjat studier.

Syftet med GVT är ”att få tillgång till rätt kompetens för att snabbt kunna definiera problematiken, göra utredningar av individens behov samt förslå insats/åtgärd” (Tjänsteskrivelse 2006-05). Deltagarna slussas in i projektet via myndigheternas handläggare och deltar därefter i projektets processmodell som består av fem olika steg.

Under rubriken ”Gemensamt vägledningsteam för ungdomar: bakgrund, syfte och metod” nedan följer en utförligare beskrivning av projektet.

## METOD OCH MATERIAL

Utvärderingen baseras på de dokument som projektledaren har tillhandahållit projektet och på samtalsintervjuer utförda under oktober 2007. De dokument som projektledaren har tillhandahållit för utvärderingen är en anonymiserad utredning från teamet, en anonymiserad utredning från arbetspsykologen, en presentationsbroschyr med ungdomar som målgrupp, tre projektansökningar (den ursprungliga ansökan, en förlängningsansökan från november 2006 samt en förlängningsansökan från september 2007 som under utvärderingsperioden ännu inte tagits upp i nämnden) och, slutligen, de frågeställningar som projektet arbetat med under perioden oktober 2006–augusti 2007. Utöver dessa dokument har projektledaren även tillhandahållit GVT:s processmodell, en sammanställning av ungdomarnas utvärderingar av projektet samt sammanställningar av ungdomsgruppens sammansättning rörande könsfördelning, geografisk fördelning, fördelning av remisser från myndigheterna, ålder, diagnoser, uppgifter om skolgång och åtgärdsförslag.

Sammanlagt har tio intervjuer genomförts med personer i det operativa teamet, referensgruppen och styrgruppen. Intervjuerna har spelats in digitalt och skrivits ut. Vid en intervju fördes anteckningar. En person som vid tillfället för utvärderingen var föräldraledig har svarat på frågorna via mejl. Under intervjuerna har samma huvudfrågor ställts till alla. Alla intervjuade har ombetts att beskriva projektet (mål, metod, målgrupp) och sin egen roll i det. Vi har talat om vad det innebär att samverka, hur samverkan kan definieras och hur samverkan inom projektet och mellan de olika arbetsgrupperna har fungerat. Har det funnits några hinder för samverkan och vilka har de i så fall varit? Vi har även diskuterat vad som fungerat bra och mindre bra i projektet.

I arbetet med utvärderingen har jag framför allt försökt identifiera och diskutera de hinder som medarbetarna har upplevt samt försökt utreda vad samverkan innebär för de medverkande och påvisa specifika samverkanshinder.

## PERSPEKTIV PÅ SAMVERKAN

I de dokument som beskriver projektet är samverkan ett honnörsord. Från finansieraren Finsam har det också funnits ett uttalat krav att projektet ska utgöra en ny typ av samverkan. Genom att samverka mellan olika myndigheter och enheter ska projektet identifiera och utreda ungdomar som tidigare "gått runt" mellan och inom de olika myndigheterna.

Eftersom samverkan betonas så starkt och att samverkan i dokumenten framställs som ett positivt värde i sig kan det finnas skäl att reflektera över vad samverkan mera allmänt kan innebära. Det finns också skäl att undersöka vilka innebörder de enskilda medverkande lägger i begreppet, samt om de upplever några hinder för samverkan. Utvärderingen tar upp hur samverkan mellan de deltagande parterna har fungerat, vilka svårigheter som uppkommit och hur dessa åtgärdats. En svårare fråga att besvara är om specifika organisationsintressen har påverkat samverkan. Vid något tillfälle finns det skäl att misstänka att så har varit fallet, men i övrigt har jag inte sett några starka tendenser till organisationsegoism.

Socionomen Ann Boklund menar att man ska skilja mellan *samarbete* och *samverkan*, men att de självfallet har med varandra att göra (1995). Samverkan är en av fyra former för samarbete. De fyra formerna är separation, koordination, kollaboration och sammansmältning (1995:45-47).

- ♦ *Separation* innebär egentligen ett icke-samarbete, trots att man kan ha samma mål och arbeta med samma saker. Olika verksamheter arbetar parallellt med samma sak och utifrån sett kan insatserna tyckas vara ett samarbete eftersom de kommer från samma organisation. Men vid närmare granskning framkommer att insatserna genomförs isolerat från varandra.
- ♦ *Koordination* är, i motsats till separation, istället samordnade arbetsinsatser mellan olika verksamheter. På så vis kan man erhålla en bättre överblick över hur olika insatser för en person ser ut. Men de olika insatserna behöver för den skull inte påverka varandra.
- ♦ *Kollaboration* är det som Boklund menar är egentlig samverkan. Det innebär att personer med olika yrkeskompetenser träffas och tillsammans ventilerar hur de bäst kan hjälpa eller stötta ett barn eller familj i behov av stöd. De olika verksamheterna behåller sina ansvarsområden och verksamhetsområden, men i vissa frågor förekommer ett samarbete som är integrativt till sin art. Det kan innebära att man tillsammans utformar en insats där delar av vardera yrkesgruppens insatsarsenal tas i anspråk.
- ♦ *Sammansmältning*, den fjärde formen av samarbete, beskriver Boklund som att olika yrkesroller eller verksamheter integreras med varandra så att alla i princip gör samma sak och delar på arbetsuppgifter.

Ann Boklund menar att det finns tre grundläggande förutsättningar för att samverkan (kollaboration) ska fungera (1995:67).

- ♦ Det måste finnas *organisatoriska förutsättningar*. Det innebär tid för att träffas, närhet till varandra och att det finns en vilja att samarbeta inom organisationen.
- ♦ Aktörerna måste också känna att de har något *yrkesspecifikt att bidra med*. Därför är det av vikt att de inblandade känner till både sin egen och andras yrkesroller och kompetensområden.
- ♦ Den tredje förutsättningen kallar Boklund *samverkansteknologi*: att de inblandade vet hur de ska sätta upp mål för sin samverkan, vilka metoder de ska använda och hur de kan tillföra något i en gemensam kvalitativ kunskapsutveckling.

# GEMENSAMT VÄGLEDNINGSTEAM FÖR UNGDOMAR: BAKGRUND, SYFTE, METOD

Sedan 2005 har det funnits en samverkansgrupp i Botkyrka kommun med representanter från arbetsförmedlingens ungdomsteam, socialbidragsenheten och den i Arbets- och kompetenscenters (tidigare ABC-huset) förlagda ungdomspraktikverksamheten UNG/KUP. Deras målgrupp har varit ungdomar mellan 18 och 25 utan arbete/försörjning. Samverkansgruppen såg att de stötte på likartade problem i sin handläggning. De såg att individer inte kom ut i arbete, misstänkte att det fanns särskilda skäl till detta och upplevde att det inte fanns tillräckliga resurser för att möta upp behovet av stöd och utredning. Samverkansgruppen tog initiativ till att söka medel från Finsam för ett projekt som riktade in sig på dessa ungdomar.

GVT är alltså ett samverkansprojekt mellan de ovan nämnda aktörerna. Det startades under andra hälften av år 2006. Målgruppen för projektet är ungdomar mellan 18 och 25 år som trots deltagande i olika aktiviteter via en eller flera av ovanstående parter, varken fått fotfäste på arbetsmarknaden eller påbörjat studier.

Ungdomarna beskrivs av projektmedlemmarna som ”gråzonsärenden”, det vill säga ärenden med oklar problematik som flyter runt mellan och inom myndigheterna. I bakgrunden kan finnas allt från ofullständiga betyg från grundskolan och/eller avbrutna gymnasiestudier, till bristande arbetslivserfarenhet, begåvningshandikapp, psykisk ohälsa, psykosocial problematik, drogmissbruk eller kriminalitet. Den gemensamma nämnaren för målgruppen beskrivs som att ungdomarna har en ”diffus problematik”. Projektdeltagarna slussas in via handläggare på respektive myndighet (arbetsförmedling eller socialtjänst) eller arbetsledarna på Arbets- och kompetenscenter.

Syftet med Gemensamt vägledningsteam är

*”att få tillgång till rätt kompetens för att snabbt kunna definiera problematiken, göra utredningar av individens behov samt förslå insats/åtgärd” (Tjänsteskrivelse 2006-05).*

Genom detta räknar projektet med att frigöra resurser inom ordinarie verksamhet för ungdomar som står närmre arbetsmarknaden. I förlägningsansökan beskrivs projektets processmodell ingående (Tjänsteskrivelse 2006-11-16). Utöver effektmålet (att med rätt kompetens bättre kunna definiera problematiken) och det kvantitativa målet (att avsluta 30-40 ungdomar under 2007) har ett kvalitativt mål lagts till i denna ansökan. Det kvalitativa målet innebär att det ska finnas en dokumenterad metod- och processmodell efter avslutat projekt. Processmodellen kan delas in i fem steg (GVT-processmodell, stencil).



- ♦ Först *identifierar* samverkansparternas handläggare ärenden.
- ♦ Remiss skickas direkt till teamet (steg två).
- ♦ Under steg tre, *kartlägnings-* och *motivationsarbetet*, genomförs individuella samtal, samtal med arbetspsykolog och gruppaktiviteter.
- ♦ Därefter vidtar en *utredning* och *arbetsförmågebedömning*.
- ♦ Slutligen vidtar *avslutnings-* och *utslussningsfasen*. Då sker en *överlämning* till remitterande handläggare med en rekommendation till åtgärd för ungdomen.

Sex månader efter avslut ska det ske en *uppföljning*. Styrgruppen ska vara beställare av denna uppföljning. I förlängningsansökan uttrycks att denna arbetsmetodik ställer stora krav på samsyn mellan myndigheter rörande vilka konsekvenser individers handlingar ska få samt att rätt insats förslås utifrån beroende av utredningens resultat. I den tredje ansökan anges att verksamheten under 2008 kommer att vara mer produktionsinriktad och syfta till att finjustera process och metod samt öka antalet deltagare (Ansökan ställd till Finansiella samordningsförbundet 070919). I denna sista ansökan presenteras också fyra olika alternativ för hur projektet kan inordnas i reguljär verksamhet.<sup>1</sup> Förslaget arbetades fram under en workshop då samtliga inblandade deltog: det operativa teamet, referensgruppen och styrgruppen.

I det första alternativet inordnas verksamheten helt eller delvis i Arbets- och kompetenscenter. Då kan arbetspsykologen och socionomen/kuratoren ta sig an även deltagare i andra verksamheter inom Arbets- och kompetenscentrum. Det andra alternativet innebär att personalen är anställd vid respektive enhet (AF, Soc. och AKC) och arbetar heltid med utredning/vägledning av ungdomar med skiftande behov. I det tredje alternativet anställs personal på respektive enhet (AF, Soc. och AKC) som arbetar deltid med vägledning av ungdomar i målgruppen och deltid med ordinarie handläggning. Intag av ungdomar föreslås ske två gånger per termin eller år. I det fjärde förslaget inordnas verksamheten helt inom socialtjänsten som en del av exempelvis Jobbcentrum. Målsättningen är att ett förslag till hur projektet kan inordnas i reguljär verksamhet ska läggas fram inför 2009 års budgetarbete.

Det kvantitativa målet för år 2006 har, enligt ansökan (maj 2006), varit 15 avslutade ärenden. De ärenden som inleddes under 2006 avslutades emellertid inte förrän i januari 2007 och räknas därför in i 2007 års resultat. Antalet avslutade ärenden under 2007 har, enligt förlängningsansökan, beräknats till 30-40 ärenden.

Det konkreta arbetet med ungdomarna utförs av det så kallade operativa teamet. Inom teamet arbetar en arbetsförmedlare (socialantropolog), en socionom och en arbetshandledare (coach/mentor). En arbetspsykolog som arbetar på konsultbasis tas in på timmar i teamet (8-16 timmar per vecka). Först var tanken att arbetspsykologen skulle tas in vid behov. Teamet har gjort bedömningen att hon behövdes till alla deltagare. Det operativa teamet har tillgång till en referensgrupp bestående av representanter från Arbets- och kompetenscenter, socialförvaltningen och arbetsförmedlingen Botkyrka-Salem. Projektet leds ytterst av en styrgrupp som består av verksamhetschefen för arbetsmarknadsprogrammen på Arbets- och

---

1 Vid ett möte med projektledaren den 6 december 2007 fick jag veta att denna ansökan inte längre är aktuell eftersom Finsam har valt att arbeta mot att integrera GVT i ett större projekt, en sk. Traineemodell. En ansökan för det projektet är under arbete och man beräknar att beslut kan tas vid Finsams styrelsemöte 071219.

kompetenscenter, en av verksamhetsledarna på AF Botkyrka-Salem, ansvarig för ungdomsteamet och sektionschefen för ekonomiskt bistånd 18-24 inom socialförvaltningen.

Inledningsvis (hösten 2006 till och med våren 2007) träffade teamet referensgruppen ungefär varannan vecka för gemensamma ärendediskussioner. Under hösten 2007, sedan referensgruppen till viss del bytts ut, har den blivit mer av en informationskanal menar teamet. Här informerar projektledaren om vad som sker i projektet och om vilka handlingsplaner som har upprättats. Om man är oense kring en klient kan frågan lyftas till styrgruppen. I GVT har styrgruppen en beslutande funktion, teamet en drivande samt utförande funktion och med referensgruppen kan teamet diskutera pågående ärenden.

# HINDER FÖR PROJEKTETS GENOMFÖRANDE

Det finns både fördelar och nackdelar med att starta ett projekt som skapar en egen värld vid sidan av myndigheternas reguljära arbete. Själva konstitueringsprocessen – hitta lokaler och aktörer, forma rutiner, processer och definitioner – blir ofta en proportionerligt stor del av projektets löptid. GVT tycks dock ha klarat av att sätta igång projektet relativt snabbt. De aktörer som intervjuats i samband med utvärderingsarbetet har också varit mycket positivt inställda till projektet som helhet, dess genomförande och resultat. På en direkt fråga om de intervjuade kunnat nämna något som fungerat mindre bra har i stort sett alla i ett initialt skede haft svårt att ge exempel. Det finns inga skäl att ifrågasätta denna bild. Projektet verkar relativt snart efter start ha funnit en fungerande form och det arbetar efter en tydlig målformulering. Därmed inte sagt att det inte har funnits en rad olika hinder för projektets verksamhet, vilket också framkommit under samtalen med de inblandade.

En avskild tillvaro kan vara en fördel för ett projekt. Då kan projektmedlemmarna fokusera på den egna uppgiften och målgruppen. Den avskilda tillvaron kan också vara en nackdel för att det kan uppstå problem när projektet väl ska inordnas i reguljär verksamhet. Det kan bli svårt att upprätthålla specifika förutsättningar som utmärker projekt i allmänhet; att de har större utrymme för flexibilitet. I det här fallet innebär det till exempel att man med lätthet kan omboka tider med klienter om någon uteblir (exempelvis ha kontakt via sms). Vissa av de intervjuade är rädda för att "ägaren" indirekt kommer att styra inriktningen på verksamheten när den inordnas i reguljär verksamhet. De misstänker att enskilda organisationers/myndigheters intressen kommer att styra på bekostnad av samverkansmodellen. Eftersom projektet är en avskild verksamhet som länkar in i tre andra verksamheter: arbetsförmedlingen, socialtjänsten och Arbets- och kompetenscenter måste det också finnas vaksamhet över tidsåtgång för interna möten, exempelvis arbetsplats-träffar, vid respektive myndighet. Någon menar att för mycket tid redan går åt till att rapportera till styrgruppen om verksamheten och att det borde etableras större tillit till projektet efterhand.

## **RESURSER – FYSISKA, EKONOMISKA OCH PERSONELLA**

Brist på resurser (fysiska, ekonomiska och personella) har försvårat arbetet för GVT. Ett problem är att det inte finns någon ändamålsenlig lokal för psykologens samtalskonsultationer. Ett rum är olämpligt eftersom det inte är tillräckligt ostört. Ett annat är olämpligt eftersom det inte går att låsa, och alltså inte tillåter att psykologen lämnar sekretessbelagt material kvar.

Socialtjänsten och arbetsförmedlingen har olika budgetar och därigenom olika möjligheter att hjälpa ungdomarna. Flera av de intervjuade uttrycker önskemål om att man i framtiden ska ta medel från alla enheter och lägga i en gemensam pott så att alla ungdomar som deltar i projektet erbjuds samma möjligheter. I ett protokoll

från ett styrgruppsmöte redogörs för de diskussioner man haft om arbetsförmedlingens indragningar av rätten till ekonomisk ersättning och försäkring vid praktik (Styrgruppsprotokoll 070619). Dessa indragningar, menade man, kan komma att påverka projektets deltagare. Utan ersättning och försäkring blir det omöjligt för de ungdomar som remitterats från AF att gå ut i praktik. I protokollet beskrivs hur konsekvensen kan bli att teamet tvingas ändra sin utredningsplan för dessa ungdomar trots att praktikdelen/arbetsprövningen är en viktig del av utredningen och en motiverande faktor för ungdomen.

Också till den fas som vidtar då projektet slutar behövs det mer resurser. Det operativa teamet pekar på behovet av att andra tar vid där vägledningsteamet slutar.

Till projektets start 2006 rekryterades en coach som, enligt de intervjuade, inte utförde sina arbetsuppgifter. Coachen fick inte sin anställning förlängd då projektet fortsatte under 2007. Det anställdes dock inte någon ny coach utan man försökte lösa bristen på personal genom att knyta personal vid Arbets- och kompetenscenter till teamet. Man splittrade uppdraget på flera anställda på Arbets- och kompetenscenter, både arbetshandledare och praktikanskaffare. Utfallet blev inte det man önskade. Bland annat på grund av att en av dessa personer redan hade sin tid fullt intecknad av arbete och vidareutbildning, vilket medförde att han inte kunde engagera sig ordentligt i projektet. Konsekvensen blev att teamets projektledare tillsammans med socionomen fick utföra även coachens arbetsuppgifter. De löste detta genom att praktikdelen för ungdomarna förlades inom Arbets- och kompetenscenters redan existerande verksamheter. Arbetsbördan för teamet blev under denna period för stor och de fick ta ett alldeles för stort ansvar uttrycker flera av de intervjuade. Då det handlar om korta projektsatsningar är det ett stort risktagande att inte tillsätta befintliga tjänster för projektets effektivitet sätts på spel. Här menar jag att styrgruppen borde ha tagit tag i problemet i ett tidigare skede. En ny coach anställdes i teamet under augusti 2007.

## **SVÅRIGHETER VID INSLUSSNING**

Flera av de intervjuerna berättar att det inledningsvis framstod som om det fanns en uppsjö klienter som bara väntade på att få komma med i projektet. Det visade sig dock snart inte vara fallet. Ett skäl till detta kan vara de kriterier som inledningsvis sattes upp för att en remiss skulle vara aktuell. Det tycks som om det uppstått en osäkerhet bland handläggarna rörande hur många kriterier som skulle vara uppfyllda och vilka kriterierna egentligen var. Själva remissförfarandet är också utdraget. Då jag i slutet av september träffar det operativa teamet har de fått höra några namn på personer som är aktiva på Jobbcentrum och som de menar skulle behöva komma till projektet. Jobbcentrum har dock inte möjlighet att själva remittera utan processen måste gå via handläggarna. Efterhand har projektet varit tvunget att vidga målgruppen och för närvarande förs diskussioner om att projektet under 2008 kanske ska samarbeta med Individuella Programmet på gymnasiet.

Att man inte fått det antal remisser man förväntade sig kan också bero på en generell institutionell tröghet. Flera av de intervjuade har uttryckt att det tog lång tid för varje enhet att börja remittera då projektet startade. Det tar tid för information att nå fram, den information som ges kan vara svår att tolka och det tar tid innan

nya direktiv sjunker in och får kraft att verka. Detta gäller för många projekt och det har framgått av intervjuerna att också GVT har upplevt det. Flera av de intervjuade uttrycker oro över att det finns ett stort mörkertal i projektets målgrupp. De menar att det krävs mycket av en ung människa i utsatt position att överhuvudtaget ta sig igenom en ansökan om ekonomiskt bistånd och att det därför kanske finns ett stort antal ungdomar som behöver hjälp, men som projektet inte kommer i kontakt med. Att det är en övervikt av män bland projektets deltagare har inte problematiserats. Någon menar att det är en slump och andra att det framförallt är män som söker försörjningsstöd hos socialtjänsten.

Flera av de intervjuade har uttryckt vikten av att det finns en klar frågeställning från remitterande part. Dessa uttalanden har jag tolkat som att det ofta förekommer oklara frågeställningar med remissen. Om det förekommer oklara frågeställningar blir förmodligen själva kartlägnings- och motivationsfasen längre än om frågeställningen är tydlig från början. Om projektet ska klara av att öka genomströmningen under 2008 och öka antalet klienter menar fler att det är viktigt att finslipa anvisningsförfarandet. Någon menar att socionomen och projektledaren själva aktivt skulle kunna söka efter möjliga klienter eftersom de har tillgång till myndigheters register.

## **ORGANISATION OCH SVÅRIGHETER VID UTSLUSSNING**

Det operativa teamet ventilerar en stor frustration över att det tar tid innan insatser träder i kraft. Det finns en tröghet såväl i samordningen mellan projektet och mottagande myndigheter som i organiserandet av insatserna. Ibland förflyter lång tid mellan utslussningen från projektet till dess att åtgärder som rekommenderats träder i kraft (som SIUS<sup>2</sup>, samtalsterapi eller vissa utredningar). Det har också funnits oklarheter rörande vilka som ska göra uppföljningarna av de utslussade ungdomarna. Hittills har det operativa teamet gjort uppföljningar (styrgruppen trodde att de skulle ske på handläggarnivå), men med tiden dessa måste göras på handläggarnivå menar de intervjuade om systemet ska fungera då projektet inordnas i reguljär verksamhet.

Ett annat problem som ventileras i intervjuerna är att utredningarna inte alltid tas på allvar och följs. I materialet finns några få exempel på att man gör tvärt emot teamets förslag till åtgärd. Från den anonymiserade utredningen från teamet finns ett exempel då en ungdom bedöms vara arbetsför och således kunna stå till arbetsmarknadens förfogande (Anonymiserad sammanfattning från arbetspsykologisk utredning). Teamet rekommenderar att denne inte ska kallas till "öppet hus" eller liknande, då det finns risk för att ungdomen möter olika handläggare varje gång. Den här personen bedöms behöva täta uppföljningar och samtal med en och samma handläggare, för att handlingsplanen ska kunna följas noga. Rapporteringen från teamets uppföljning sex månader senare visar dock att myndigheten har handlat tvärt emot rekommendationen och kallat ungdomen till "öppet hus" vid två tillfällen sedan avslut från GVT och uteblivit från dessa träffar. Av den anonymise-

---

2 Särskilt Introduktions- och Uppföljningsstöd och innebär i praktiken att man har en egen arbetsförmedlare.

rade sammanfattningen från den arbetspsykologiska utredningen att döma är inte detta vanligt. I intervjuerna tas dock problematiken återkommande upp. Det vill säga att det kan framstå som ett återkommande problem att utredningar inte följs, vilket kan vara värt att ta i beaktande då det förs diskussioner om vilken legitimitet de genomförda utredningarna ska ha.

### **ÅTERKOPPLING**

Återkopplingen mellan olika nivåer i projektet fungerar inte alltid. Styrgruppen glömmer ibland att återföra fattade beslut till sina handläggare. Teamet har löst detta genom att sända protokoll från styrgruppens möten även till referensgruppen som då kan föra vidare fattade beslut i sina arbetsgrupper.

I skiftet mellan vår och höst byttes arbetspsykologen ut eftersom den tidigare gick i pension. Teamet har upplevt att de, av olika skäl, får mindre feedback från den nya arbetspsykologen. Den förra psykologen, som stod inför pensionering, hade kontakt endast med projektets ungdomar. Den nuvarande psykologen däremot, har en rad andra parallella åtaganden.

# INNEBÖRDER AV SAMVERKAN OCH SAMVERKANSHINDER

Samverkan, men även helhetssyn, är begrepp som återkommer då utsatta grupper står i fokus för hjälpinsatser av skilda slag (se t.ex. Hertzberg 1998a, 1998b; Hosseini-Kaladjahi 1998, 2002; Karlsson 2001). I den så kallade Storstadssatsningen var samverkan ett av de statliga direktiven. Samverkan ansågs vara ett botemedel mot det revirtänkande mellan enheter som lätt blir ett resultat av den vertikalt strukturerade organisationsformen. Samverkan ansågs också vara en väg in i den helhetssyn som sågs som nödvändig för ett lyckat integrationsarbete (Hosseini-Kaladjahi 2002:63). Vikten av helhetssyn betonas också inom till exempel vård i livets slutskede, här främst genom en syn på patienten som även omfattar livet före sjukdomen (Karlsson 2005).

Även när GVT:s arbetssätt beskrivs av de intervjuade är helhetssyn ett återkommande begrepp. Om teamet ska kunna få en helhetssyn på ungdomarna krävs att en grundlig utredning genomförs. Utredningen ska inte bara innefatta dagens situation utan också inkludera ungdomarnas bakgrund med skolgång till exempel. För att kunna uppnå denna helhetssyn skriver varje deltagare under en fullmakt inför inträdet i projektet. Fullmakten innebär att projektet får tillträde till alla handlingar som rör personen, vilket gör det möjligt för medarbetarna att skapa sig en bild av personen som sträcker sig över flera år. Det händer att vissa deltagare inte vill skriva under fullmakten, vilket försvårar arbetet med helhetssynen. Värt att reflektera över kan vara att ungdomarna kan tänkas ha invändningar mot hur de framställs/framstår i såna dokument

De intervjuades definitioner av begreppet samverkan skiljer sig åt men i stort överlappar de varandra. Liksom andra gemenskaper är dock den gemensamma tron på att man tänker likartat en sammanhållande faktor i sig (jfr Anderson 1993; Cohen 1989). Återkommande i beskrivningarna är att *individen står i centrum*. Samverkan sker för att myndigheterna ska underlätta för individen. Denne skall inte behöva ha så många olika kontakter samtidigt utan genom samverkan ska ett helhetsgrepp på individen tas och myndigheterna ska ta ett gemensamt ansvar för individens planering. *Kommunikation* och att *arbeta över gränser* finns med som aspekter i definitionerna. Det ska kännas naturligt att ta kontakt med varandra och eftersom det ofta finns fullmakter kan myndigheterna dela med sig av den kunskap de besitter om individerna. Det handlar också om att ha *insyn* och att ha *förståelse för varandras förutsättningar*. Någon formulerar det som att samverkan, när den fungerar som bäst, är något mer än bara de medverkande myndigheterna, men återkommande finns också beskrivningar om att samverkan hela tiden *måste hållas aktiv*. Flera betonar att det ska finnas en *samsyn* mellan myndigheter, att de ska arbeta med *gemensamma mål* och att det måste finnas *tillit* till det operativa teamets resultat. Det vill



säga när utredningarna väl är utförda ska de gälla oberoende av vilken myndighet som agerar i ett visst fall.

Utifrån Boklunds definitioner tycks Gemensamt vägledningsteam för ungdomar bäst motsvara den tredje formen av samarbete, nämligen kollaboration. Det vill säga det som Boklund kallar *egentlig* samverkan. Kollaboration innebär att personer med olika yrkeskompetenser träffas och tillsammans ventilerar hur de bäst kan hjälpa eller stötta någon i behov av stöd. Boklund menar att det också kan innebära att tillsammans utforma en insats där delar från vardera yrkesgruppens insatsarsenal tas i anspråk. I föreliggande samverkansprojekt har tre parter tillsammans utformat en insats där delar från de olika verksamhets- och ansvarsområdena ingår: det finns en representant från arbetsförmedlingen (projektledaren), en från socialtjänsten (socionomen) och en person (coachen) som skall motvara den funktion arbetsledarna på Arbets- och kompetenscenter har, det vill säga ha kontakter med arbetsgivare för eventuella praktikperioder. Finansieringen tas dock inte från respektive myndighet utan har sökts separat från Finsam. Det är ny personal med relevant kompetens och yrkeserfarenhet som har rekryterats till projektet.

Ann Boklund ställer upp vissa förutsättningar för att samverkan ska lyckas. För det första *organisatoriska förutsättningar* vilka innebär tid för att träffas, närhet till varandra och att det finns en vilja att samarbeta inom organisationen. Det operativa teamet i projekt GVT (socionom, projektledare och coach) befinner sig alla dagligen under samma tak med närhet till varandra och tid att träffas. Det har avstämningsmöten en gång i veckan. Referensgruppen träffade det operativa teamet varannan vecka under projektets första tid. Nu under hösten har dessa träffar reducerats till en gång i månaden på grund av att teamet upplever att de själva är tryggare i sina roller och inte längre behöver samma feedback från referensgruppens handläggare. Två medlemmar i referensgruppen som var drivande i samband med att projektet formulerades är också för närvarande föräldralediga vilket har medfört att det tillkommit nya medlemmar som inte är lika insatta i projektet och dess bakgrund. Styrgruppen träffar teamet en gång i månaden, i regel efter referensgruppsmötet eftersom det kan uppkomma ärenden som behöver lyftas på styrnivå. Det är det operativa teamet som är länken mellan referensgrupp och styrgrupp, som inte träffas inbördes. Kontakterna mellan medlemmarna i referensgrupp och styrgrupp sker också framförallt under de fysiska mötena. Mellan möten är kontakterna inte särskilt omfattande.

Sammantaget är de organisatoriska förutsättningarna för att Gemensamt vägledningsteam ska uppnå en välfungerande samverkan bra. Vid träffarna är alla inriktade på projektet. Teamet upplever dock att styrgruppen ibland kommer oförberedd till möten och att beslut som tas inte alltid återförs till respektive enheter. Detta kommunikationsproblem har teamet löst genom att skicka styrgruppsprotokollen även till referensgruppen så att det sker en återkoppling. De medverkande i referensgrupp och styrgrupp upplever också att det är lätt att ta och få kontakt med det operativa teamet. Det finns inga hinder för kommunikation, även om någon upplever att det bitvis kommer för lite information från teamet. Resultatet kan bli att ungdomarna är registrerade på två ställen samtidigt. Därför efterlyses mer skriftlig information från teamet.

Den andra förutsättningen för att samverkan ska lyckas är att aktörerna också känner att de har något *yrkesspecifikt att bidra med*. Därför är det av vikt att de inblan-



dade känner till både sin egen och andras yrkesroller och kompetensområden. På denna punkt verkar det inte föreligga några oklarheter i projekt Gemensamt vägledningsteam. Inom det operativa teamet har de verksamma klart för sig sin egen och andras yrkesroll, och de kompletterar varandra i det dagliga arbetet.

Den tredje förutsättningen som Boklund kallar *samverkansteknologi* innebär att de inblandade vet hur de ska sätta upp mål för sin samverkan, vilka metoder de ska använda och hur de kan tillföra varandra något i en kvalitativ kunskapsutveckling. Som beskrivits ovan är aktörerna medvetna om att det krävs mötesplatser, tid att träffas och en kontinuerlig kontakt för att samverkan ska kunna ske.

Målet med projektet är att identifiera, utreda och föreslå rätt åtgärd för ungdomar med skiftande problematik. För att detta mål ska kunna uppnås krävs att alla inblandade parter är delaktiga i arbetet. Om man skärskådar varje led i målet går det dock se att det föreligger vissa hinder, som går att åtgärda genom att de uppmärksammas. Det har framkommit att det bitvis har remitterats få personer till projektet. Det kan finnas flera skäl till detta. Antalet ungdomar i ”gråzon” har kanske varit svårt att uppskatta och om medel för ett projekt ska beviljas så måste det finnas en tydlig problembeskrivning. Bland handläggarna på respektive myndighet fanns det initialt en viss tveksamhet rörande vilka kriterier som gällde vid remittering och hur många av kriterierna som skulle vara uppfyllda. Man måste också beakta förändringsbenägenheten i organisationer som dessa – det tar tid för nyheter att sjunka in och bli verksamma. Av de intervjuade har flera betonat att det måste finnas en tydlig frågeställning från remitterande part. Om den inte finns försvårar och försenar det säkert arbetet med utredningen. Att utredningen ska gälla oavsett myndighet är något som har framkommit i utvärderingsarbetet. Om målet är att föreslå rätt åtgärd för en viss ungdom torde det mest lönsamma och logiska vara att genomförda utredningar gäller. När myndigheterna ifrågasätter genomförda utredningar är det inte bara utredningen, utan också Gemensamt vägledningsteams trovärdighet och legitimitet som sätts på spel. Varför utredningarna ifrågasätts är svårt att uttala sig om. En möjlig förklaring kan vara att det är olika organisationsintressen som krockar med varandra, trots den uttalade viljan att samverka.

# MÅLUPPFYLLELSE

Det *kvantitativa målet* för projektet är att 30-40 ungdomar ska avslutas under 2007. Tanken är att projektet ska involvera tio till femton deltagare parallellt och att det ska ha ett successivt intag. För närvarande är det 13 aktiva ungdomar i projektet (telefonkontakt projektledare 2007-11-12) och man räknar med att nå målet 30 avslutade ärenden under 2007 (mejlkontakt projektledare 2007-11-08). Tjugo ungdomar är avslutande och har individuella handlingsplaner (telefonkontakt projektledare 2007-11-12). Av dessa tjugo ungdomar avslutades sex under januari 2007 och ingick alltså i projektet från oktober 2006 till januari 2007. Detta var en konsekvens av att projektet kom igång senare än planerat då ansökan skrevs. Om projektet skulle ha uppnått de sammanlagda kvantitativa målen för 2006 och 2007 skulle de vid slutet av 2007 ha avslutat totalt 45 ungdomar. Flera av de intervjuade hävdar att det kvantitativa målet för 2007 kommer att uppnås. Vilket resultat man redovisar är dock beroende av hur man räknar.

Teamet kan dock inte avsluta fler ungdomar än dem som tagits in i projektet. I det fallet är det remisserna som styr. Är det så att underlaget, själva målgruppen, är mindre till antalet än vad handläggarna i samverkansgruppen har uppskattat den till? Eller är det så att de uppställda kriterierna för vilka ungdomar som skulle kunna remitteras har varit för många? Det vill säga att handläggarna på respektive enhet inte haft tillräckligt många som uppfyllt alla kriterier och därför inte remitterat. Det finns tecken som tyder på att det har funnits en osäkerhet rörande vilka kriterier som gäller och hur många av kriterierna som ska vara uppfyllda för att en viss person ska remitteras. Eftersom antalet remisser inte har varit så stort har det också förts diskussioner om det skulle vara möjligt att vidga målgruppen för projektet. Verksamheten under kommande år (2008) beskrivs som ett driftsår då modellen för arbetet ska vara helt utvecklad och prövas. Då kommer projektets *kvantitativa mål* att prövas, det vill säga att det ska finnas en dokumenterad metod- och processmodell efter avslutat projekt. Redan nu finns denna processmodell (beskriven ovan), men den är inte prövad med ett större antal ungdomar. Flera menar att det då kommer att bli ännu viktigare att det finns en tydlig frågeställning från den remitterande myndigheten för att processperioden eventuellt ska kunna kortas och genomströmningen i projektet ökas.

Kanske är dock inte antalet avslutade ungdomar huvudsaken? Här måste kvantitet viktas mot kvalitativa aspekter. Hur kan teamet på bästa sätt uppnå målet att identifiera, utreda och föreslå rätt åtgärd för ungdomar med skiftande problematik med den gemensamma nämnaren att de står utanför arbetsmarknaden? Handläggarna i samverkansgruppen gjorde iakttagelser i sina respektive verksamheter som bestod i att många ungdomar med diffus problematik "flöt omkring" utan att fångas upp. Det viktigaste i ett projekt som GVT är bland annat den grundliga utredningen som görs av ungdomen, den helhetssyn projektet försöker få och att dessa sammantaget ger positiva resultat i form av konkreta handlingsplaner som innebär en förändring mot tidigare tillstånd. Ännu viktigare är det säkert att processen *får ta tid*, att utredningar och motivationshöjande verksamheter inte forceras.

För dessa ungdomar, som trots tidigare deltagande i aktiviteter inte har kommit in på arbetsmarknaden eller påbörjat studier, är kanske just tid en av de viktigaste förändringsfaktorerna.

Ett problem är att det ibland tar för lång tid innan de rekommenderade åtgärderna träder i kraft. Någon gång har det varit årsrytmen som varit ett hinder; ungdomen har avslutats precis före sommaren och fått rekommendationen att påbörja en SFI-utbildning. Dessa startar inte förrän till hösten och då blir det en lång väntetid. Andra gånger är det kö på vissa utredningar. För närvarande är det sex månaders kö för att få en SIUS (muntlig uppgift projektledaren 2007-12-06). Det operativa teamet upplever att de måste ha fortsatt kontakt med avslutade ungdomar och att utslussningsfasen blir onödigt långdragen. Det finns risk att ungdomen faller in i de gamla mönster som GVT arbetat för att bryta ned och ersätta med något nytt. Men att ha fortsatt kontakt med avslutade ungdomar samtidigt som man tar in nya i projektet medför en risk att det operativa teamet upplever sig ha för många bollar i luften samtidigt.

Med denna utvärdering har vi fått kunskap om hur de verksamma ser på projektet. Om projektet får möjlighet att fortsätta sitt arbete under 2008 bör det göras en utvärdering av hur ungdomarna upplever att delta i ett sådant projekt. Till en sådan utvärdering måste det dock anslås mer medel om någon värdefull kunskap ska nås.

# KÄLLOR OCH LITTERATUR

## Dokument från projektet

Broschyr som presenterar projektet för eventuella deltagare. December 2006.

Dokument som sammanfattar 19 avslutade ärenden oktober 2006-augusti 2007, odaterat.

Frågeställningar oktober 2006-augusti 2007, Utbildning och Arbetsmarknad, odaterad.

Förlängningsansökan för projektet ”Gemensamt vägledningsteam för Ungdomar”, Utbildning och Arbetsmarknad, 2007-09-19.

Anonymiserad utredning av arbetspsykolog, Utbildning och Arbetsmarknad, odaterad.

Anonymiserad sammanfattning från arbetspsykologisk utredning, Utbildning och Arbetsmarknad, odaterad.

Processmodell, stencil, odaterad.

Sammanfattning av ungdomarnas utvärdering av projekttiden, Utbildning och Arbetsmarknad, odaterad.

Sammanställning av statistik över de deltagande ungdomarna rörande könsfördelning, geografisk fördelning, bakgrund, skolgång, funktionshinder, remitterande part och åtgärdsförslag.

Styrgruppsprotokoll, Utbildning och Arbetsmarknad, Projekt Gemensamt vägledningsteam 070619

Tjänsteskrivelse, Utbildning och Arbetsmarknad, Arbets- och kompetenscenter, projektansökan 2006-05.

Tjänsteskrivelse, Utbildning och Arbetsmarknad, förlängningsansökan 2006-11-16.

## Intervjuer

10 intervjuer.

Operativt team: projektledare, socionom, arbetspsykolog.

Referensgrupp: handläggare AF, handläggare Soc, handläggare Soc (föräldraledig), handläggare Arbets- och kompetenscenter.

Styrgrupp: verksamhetsledare AF, sektionschef ekonomiskt bistånd 18-24, verksamhetschef för arbetsmarknadsprogram Arbets- och kompetenscenter.

## Litteratur

Anderson, Benedict 1993. *Den föreställda gemenskapen: reflexioner kring nationalismens ursprung och spridning*. Göteborg: Daidalos.

Boklund, Ann 1995. *Olikheter som berikar? Möjligheter och hinder i samarbetet mellan socialtjänstens äldre och handikappsomsorg, barnomsorg samt individ- och familjeomsorg*. Rapport i socialt arbete nr 71. Stockholms universitet, Socialhögskolan. (Diss).

Cohen, Anthony P. 1989. *The symbolic construction of community*. London: Routledge.

Hertzberg, Fredrik 1998a. *Kraftsamling? Utvärdering av ett samverkansprojekt mellan Botkyrka kommun och länsarbetsnämnden*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.

Hertzberg, Fredrik 1998b. *Kom-Jobb. Att skapa och bibehålla en svenskspråkig arbetsmiljö. Utvärdering av ett samverkansprojekt mellan Komvux och arbetsförmedlingen i Botkyrka*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.

Hosseini-Kaladjahi, Hassan 1998. *Fåglar i vattenspegel. Utvärdering av integrationsprojekten i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.

Hosseini-Kaladjahi, Hassan 2002. *Stora fiskar äter fortfarande små fiskar. Helhetsutvärdering av storstadssatsningen i Botkyrka kommun*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.

Karlsson, Eva 2001. *Samverkan kring barn och ungdom i behov av särskilt stöd. Personal från kommunens och landstingets verksamheter i Huddinge berättar om sina erfarenheter och förhoppningar*. Botkyrka: Mångkulturellt centrum.

Karlsson, Eva 2005. *Möten med Bahar. Om kultur och etnicitet vid vård i livets slutskede*. I: Magnus Öhlander (red.) *Bruket av kultur. Hur kultur används och görs socialt verksam*. Lund: Studentlitteratur.