



Samverkan för unga till arbete

– följeforskning av projekten SamMA och Rätt stöd för mig

Juni 2022

Wanja Astvik
Mälardalens universitet

Ulla-Karin Schön
Stockholms universitet

Joakim Tranquist
Tranquist Utvärdering

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	2
1.1.	Unga som varken arbetar eller studerar	2
1.2.	Projekten i fokus – "SamMA" och "Rätt stöd för mig!"	4
1.3.	Samordningsförbund	5
1.4.	Samverkan och helhetssyn – tillitsbaserad styrning och ledning	7
1.5.	Att främja delaktighet och ökad egenmakt.....	9
1.5.1.	Konventionen för mänskliga rättigheter	9
1.5.2.	Att utveckla delaktighet i verksamheter och i mötet med individen.....	10
1.6.	Syfte och frågeställningar.....	12
1.7.	Metod.....	12
1.7.1.	Intervjuer med deltagare och föräldrar.....	12
1.7.2.	Dialogträffar med personal i "Rätt stöd för mig!" och "SamMA"	13
1.7.3.	Enkäter till personal	13
1.7.4.	Lärseminarier.....	14
1.7.5.	Fokusgrupper	14
1.7.6.	Framtidsverkstad	15
1.7.7.	Analys av det insamlade materialet	15
2.	RESULTAT.....	16
2.1.	De ungas behov av stöd och hjälp.....	16
2.1.1.	En "skör motivation"	16
2.1.2.	En icke fungerande vardag med psykiska problem och ensamhet.....	18
2.2.	Stödinsatser som hjälper och stjälpes	19
2.2.1.	Tidiga insatser	19
2.2.2.	Tillgång till vård och omsorg.....	20
2.2.3.	Individualiserad och tidsmässigt flexibel hjälp.....	21
2.2.4.	Snabba myndighetsbeslut	22
2.2.5.	Samordning och samverkan	23
2.2.6.	Att bygga relationer och skapa allianser.....	25
2.2.7.	Supported employment och tillgång till arbetsträningsplatser	26
2.2.8.	Personkontinuitet.....	26
2.3.	Hållbara stöd- och samverkansstrukturer	28
2.3.1.	Öppningar.....	28
2.3.2.	Möjligheter	30
2.3.3.	Skyldigheter.....	32
3.	ATT STRUKTURELLT STÖDJA DELAKTIGHET OCH EGENMAKT	34
3.1.	Arbetsfokus och livsfix.....	35
3.2.	Hållbara stöd och samverkansstrukturer för ett flexibelt stöd	37
	REFERENSER.....	39

1. Inledning

Tidigare forskning och en rad statliga utredningar framhåller behovet av en ökad kunskap kring unga som står långt från arbete och studier i Sverige. Förutom ett generellt behov av att utveckla bättre underlag för att kunna genomföra effektstudier, framhålls behovet av tvärvetenskaplig forskning där de ungas egna upplevelser dokumenteras. Dessutom framförs ett behov av att översätta forskningskunskaper till praktisk handling och stödja ett långsiktigt implementeringsarbete. Regeringens särskilda utredare i utredningen "Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar" slår fast att en viktig del i den fortsatta kunskapsutvecklingen handlar om att ta tillvara den erfarenhetsbaserade kunskapen hos de unga och professionen i ett kunskaps-baserat arbete, en annan del är att stärka kopplingarna mellan forskning och praktik på olika nivåer (SOU 2018:11).

I Regeringens delbetänkande (SOU 2017:9) betonades att den evidensbaserade praktiken till stöd för unga som står utanför arbetsmarknad och studier bör stärkas. Det konstateras att det finns ett stort behov av studier om olika insatsers effekter, men även att förmedla kunskap och erfarenheter som genererats från externt finansierade projekt riktade till gruppen unga utanför arbete och studier (SOU 2017:9). Föreliggande studie har avsett att följa upp två sådana satsningar – "Rätt stöd för mig!" och "SamMA".

1.1. Unga som varken arbetar eller studerar

Att inte slutföra sina gymnasiestudier får långsiktiga konsekvenser för en persons framtidsutsikter. Personer som saknar en slutförd gymnasieutbildning har ofta en svag anknytning till arbetsmarknaden. Därför är det problematiskt att mer än var femte elev varje år inte slutför sin gymnasieutbildning eller går ut med ofullständiga betyg. Samtidigt saknar var fjärde elev fullständiga betyg från grundskolan. Sammantaget bidrar detta till att antalet unga som varken arbetade eller studerade i åldern 15–24 under år 2021 uppgick till 58 200 personer, varav 14 800 var i åldern 15–19 år. Ytterligare 53 300 personer mellan 25–29 år var utan arbete eller studier.

En liknande utveckling påtalas internationellt, där ett växande antal unga befinner sig utanför studier och arbete (Gutiérrez-García m.fl. 2017; Goldman-Mellor m.fl. 2016). Åtskilliga studier har också dragit slutsatsen att skillnaderna mellan de som lyckas etablera sig på arbetsmarknaden och de som inte gör det har blivit större (FORTE 2020; SKL 2016). Dessa unga rapporteras ha sämre livsvillkor än övrig befolkning i samma åldrar och de erfar ofta särskilda hinder under utbildning och i övergången till arbetslivet (Teo et al. 2015). Att minska tidiga studieavbrott är därför en av EUs nuvarande prioriteringar, eftersom det är ett problem som påverkar alla medlemsstater i olika grad och som har negativa konsekvenser för både ungdomar och samhället i stort (van der Graaf m.fl. 2019; European Commission/EACEA/Eurydice 2016; Eurofound 2012; Öckert 2021).

I Sverige har landets kommuner ett lagstiftat uppdrag att löpande under året hålla sig informerade om hur kommunens ungdomar är sysselsatta fram till att de fyller 20 år. Dessutom ska lämpliga individuella åtgärder erbjudas till de ungdomar som varken arbetar eller studerar och som inte slutfört sin gymnasieutbildning. Detta uppdrag benämns som kommunernas aktivitetsansvar (KAA) och regleras genom Skollagen. De insatser som erbjuds ska i första hand syfta till att motivera ungdomen till att påbörja eller återuppta en utbildning. Aktivitetsansvaret innebär dock inte att kommunerna lyckas erbjuda stöd i övergången till arbete eller studier för alla ungdomar. Drygt hälften av alla unga som avregistreras från aktivitetsansvaret gör det av åldersskäl då de fyllt 20 år, vilket också är en ökande andel (Skolverket 2016).

I Sverige är den högsta andelen av unga som varken arbetar eller studerar i åldern 20–24 år. I närmare en tredjedel av gruppen saknas information om vad de gör; det vill säga att de inte deltar i någon arbetsmarknadsåtgärd, studerar, uppbär försörjningsstöd via kommunen eller uppbär någon ersättning från Försäkringskassan. Gruppen är heterogen och innehåller ungdomar med vitt skilda förutsättningar. I denna grupp finns dock en överrepresentation av unga med funktionsnedsättning, utrikesfödda unga, samt unga utan fullbordad gymnasieutbildning.

Somliga av dessa unga erbjuds daglig verksamhet med syftet att stärka sin arbetsförmåga, men Socialstyrelsen rapporterar att få personer går vidare från daglig verksamhet till arbete eller studier (Socialstyrelsen 2019). Enbart 0,2 procent av samtliga personer i daglig verksamhet 2014 hamnade i en varaktig övergång till arbete. Detta förklaras av begränsade rutiner för att pröva arbetsförmåga, samt begränsningar i samverkansöverenskommelser mellan kommuner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (Socialstyrelsen 2019). Även OECD har riktat kritik mot Sverige för bristande uppföljning av vilka insatser eller satsningar som bidrar till att unga kommer ut i arbete (OECD 2015; 2016).

Det finns idag internationell och nationell kunskap om vad som kan främja ungas stegförflyttning till arbete eller studier. Allt fler studier talar om betydelsen av profilering, vilket innebär att insatser riktas till specifika "svaga grupper" och att individuell uppföljning är förknippat med bättre resultat (Carcillo m. fl. 2015). Det finns även lovande effekter av vissa typer av insatser såsom utbildningsinsatser, lönesubventioner, yrkesutbildningar och multikompetent stöd/multipla insatser (Hardoy, Røed, von Simson & Zhang 2016; Forslund m. fl. 2019). Det finns även ett gott vetenskapligt stöd för att Supported Employment enligt IPS (Individual Placement and Support) för unga med psykiska problem kan vara en effektiv insats. I en forskningsöversikt framtagen av Forte 2020 framhålls betydelsen av SE-IPS för denna grupp, eftersom unga med psykiska funktionsnedsättningar är en särskilt utsatt grupp (Forte 2020). Forskning visar också ett visst stöd för att KBT (kognitiv beteendeterapi) för denna grupp kan vara ett effektivt komplement till mer arbetsmarknadsorienterade insatser.

Forskning illustrerar även hur både de unga själva och personal som möter unga lyfter betydelsen av ett bra bemötande och ett individualiserat stöd. Det finns även åtskilliga studier och utredningar kring vikten av en personlig och kontinuerlig kontakt med deltagare för att bygga ett förtroende, samverkan mellan såväl externa aktörer som inom organisationen genom case management, flexibilitet och individuell anpassning efter deltagarnas olika förutsättningar och behov samt kontinuerlig uppföljning av de kartläggningar och planer som gjorts för deltagare (Kluve m.fl. 2017; Forte 2020; SKL 2016, GR Utbildning 2018). Forskningen betonar vidare hur individanpassade insatser med flexibelt stöd och ett bra bemötande anses som avgörande (Kluve m.fl. 2017; Bäckman & Nilsson 2016).

Forskning visar att kännedomen om vilka insatser som finns kan vara begränsad hos både de unga och hos personal inom olika verksamheter (Stengård & Appelqvist-Schmidlechner 2010). En del av de unga har funktionsnedsättningar som också begränsar deras förmåga att på egen hand efterfråga tillgängliga insatser, vilket förutsätter ett mer aktivt uppsökande motiverande arbete samt flexibla informations-system. En ökad tillgänglighet kan till exempel skapas genom att myndigheter och kommunen samlokaliseras sin verksamhet genom samordningsförbund. Andra sätt att nå ut till de unga och deras närstående kan vara via digitala kanaler samt ett samarbete

med det civila samhällets organisationer, samt traditionellt fältarbete och insatser riktade till unga som inte lämnar hemmet (SOU 2018:11).

Lokala och regionala insatser riktade till gruppen unga som varken arbetar eller studerar finansieras ofta av Europeiska socialfonden (ESF). Inom ramarna för deras program innefattas unga utan arbete och studier och ett av de övergripande målen är att underlätta för dessa individers etablering och deltagande i utbildning och arbete (Statskontoret 2017:15).

1.2. Projekten i fokus – "SamMA" och "Rätt stöd för mig!"

Två projekt som finansieras av Europeiska socialfonden (ESF) har startats i Stockholms län. Projekten har ett gemensamt mål om att erbjuda ett förstärkt stöd och förbättra samverkan för att främja övergången till arbete för unga vuxna med funktionsnedsättningar och behov av samordnat stöd. Förutom att skapa förutsättningar för en förstärkt samverkan mellan myndigheter såsom kommuner, regioner, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, är ambitionen även att ett stärkt och individanpassat stöd ska utvecklas genom tvärprofessionella team. I projekten betonas betydelsen av ett jämställdhetsperspektiv utifrån genus, etnicitet och resursfördelning. Genomförandet av insatserna i projekten ska ske i nära samarbete med deltagande ungdomar, deras anhöriga, projektmedarbetare och arbetsgivare.

"SamMA"-projektet syftar till att utveckla och implementera samverkan mellan myndigheter som kan underlätta stödet till unga vuxna med funktionsnedsättning med stort stödbehov för att närma sig arbetslivet. Projektets syfte är att öka tillgängligheten av stöd, individualisera stödet, korta ledtider samt verka för likabehandling under vägen till arbete samt på arbetsplatsen. Inom projektet ska målgruppen erbjudas Case manager, Supported Employment-handledare, arbetsterapeut och hälsopedagog. Dessutom har personal från ordinarie verksamhet inom till exempel elevhälsan, KAA, LSS, daglig verksamhet, försörjningsstöd, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan knutits till projektet. Projektägare för "SamMA"-projektet är Samordningsförbundet Östra Södertörn, vilket involverar Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Haninge kommun, Nynäshamns kommun och Tyresö kommun samt Region Stockholm. Region Stockholm är den enda av parterna som inte operativt medverkat i projektet.

I "Rätt stöd för mig!" har personalen arbetat inspirerat av metoderna Supported Employment och Case Management i syfte att erbjuda ett personalintensivt och individualiserat stöd mot arbete eller studier. I projektet ska individen ha hög grad av inflytande över insatsens utformning. Projektet avser att skapa långsiktigt hållbara, behovsstyrda samverkansstrukturer mellan myndigheter och med näringslivet som främjar övergångar mellan gymnasiesärskolan eller daglig sysselsättning till arbete och studier för unga (16–35 år) med funktionsnedsättning och/eller behov av samordnat stöd. I "Rätt stöd för mig!" samarbetar tre samordningsförbund; Samordningsförbundet Stockholms stad, Samordningsförbundet VärNa (Värna, Nacka) och Samordningsförbundet SUVVS (Sollentuna, Upplands Väsby, Sigtuna). Dessa förbund involverar totalt sex kommuner samt Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Stockholm.

Båda projekten liknar således varandra avseende syfte, målgrupper och utformning. Projekten innebär en förstärkning och samordning av redan befintligt stöd och insatser. Förstärkningen handlar i huvudsak om ökade personalresurser samt en strukturell samverkan av personal samt myndighetsöverskridande styrstrukturer för arbetet.

1.3. Samordningsförbund

Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210) gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och regioner att samverka finansiellt genom att bilda samordningsförbund. Dessa förbund har en budget som finansieras av parterna tillsammans och utifrån denna bedrivs olika former av lokala insatser. Syftet är att den finansiella samordningen ska göra det möjligt att möta lokala behov av insatser mer effektivt och bidra till att utveckla nya synsätt utifrån de berörda individernas förutsättningar (IFAU 2008; ISF 2010; ISF 2019a, ISF 2019b).

Samordningsförbundens insatser ska anpassas efter *lokala behov* och verksamheten ska enligt lagstiftningen vara inriktad på att individerna uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete. Förbunden ska ha individens och samhällets bästa i fokus, vilket innebär att respektive myndighets olika målsättningar inte nödvändigtvis behöver gälla i förbundets verksamhet. Vidare utgår FINSAM från att individer som behöver arbetslivsinriktad rehabilitering har kontakt med många aktörer inom olika sektorer. Varje aktör bedriver rehabiliteringsinsatser utifrån sitt specifika uppdrag och ansvar, vilket resulterar i att det övergripande ansvaret för individens rehabilitering riskerar att bli otydligt. Avsikten med FINSAM är därför att parterna i samverkan bättre ska kunna tillgodose enskilda människors behov av rehabiliteringsinsatser så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på ett effektivt sätt.

Mot denna bakgrund har exempelvis Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) summerat att samordningsförbunden utgör en modern organisationsform med betoning på flexibilitet, delaktighet och kvalitet. Flexibiliteten innebär bland annat att det inom de insatser som finansieras finns möjligheter till anpassningar inom parternas regelverk, till exempel i fråga om tidsgränser för tillgång till olika insatser. Detta gör även att en långsiktighet kan erbjudas som inte annars är tillgänglig i det reguljära utbudet. Sådana slutsatser återkommer generellt i rapporter kring FINSAM. En annan poäng som återkommer på flera håll är att FINSAM blivit en arena för insatser för unga i behov av samordnat stöd.

Målgruppen för samordningsförbundens insatser är individer i förvärvsaktiv ålder med komplexa problem som gör att de i sin rehabilitering behöver samordnade insatser från flera aktörer, till exempel på grund av medicinska eller psykiska besvär i kombination med sociala eller arbetsmarknadsrelaterade problem. Det yttersta målet för insatserna är att individen får tillbaka eller förbättrar sin arbetsförmåga, även om inte varje insats i sig förväntas leda fram till arbete. Även utrednings- och kartläggningsinsatser som syftar till att placera individer i rätt åtgärd räknas in i förbundens verksamhet, liksom förebyggande insatser för särskilda riskgrupper samt till exempel kompetenshöjande insatser och initiativ för att underlätta samarbetet mellan handläggare vid olika myndigheter.

Någon egentlig nationell styrning av samordningsförbundens insatser finns inte, men Regeringen har genom regleringsbrev gett Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan i uppdrag att verka för att samordningsförbunden prioriterar insatser för långtids-sjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning i syfte att stärka kvinnors och mäns förmåga till förvärvsarbete. Detta har också medfört att samordningsförbundens insatser har kommit att omfatta just unga. Detta gäller särskilt de personer som uppstår aktivitetsersättning från Försäkringskassan, en form av ersättning för personer som inte har fyllt 30 år och som under minst ett år inte kommer att kunna arbeta heltid på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.

2011 fick Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan för första gången ett uttryckligt uppdrag om förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning genom samordningsförbund i sina respektive regleringsbrev: *"Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan ska även genom samverkan med andra relevanta aktörer och inom ramen för samordningsförbundens verksamhet verka för att unga med aktivitetsersättning ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga"* (Arbetsmarknadsdepartementet 2013, s. 6).

2012 utfärdade Nationella rådet för finansiell samordning en rekommendation till samordningsförbunden att prioritera unga med aktivitetsersättning: *"Regeringen har sedan 2011 uppmärksammat samordningsförbundens betydelse av att lokalt organisera samverkan mellan flera aktörer i syfte att utveckla stödet till personer med aktivitetsersättning. [...] Nationella rådet är mycket positivt till att samordningsförbundens struktur används för att ytterligare förstärka stödet till denna målgrupp"* (Nationella rådet för finansiell samordning 2012, s. 1).

Försäkringskassans årliga uppföljning av den finansiella samordningen visar att unga med aktivitetsersättning har kommit att bli en tydligt prioriterad grupp inom samordningsförbundens verksamhet. Förutsättningarna för att bedriva insatser för unga som varken arbetar eller studerar har också uppmärksamats i anslutning till samordningsförbundens verksamhet. Många olika aktörer har belyst den finansiella samordningens ändamålsenlighet när det handlar just om unga med behov av samordnat stöd som följd av en psykisk problematik.

I Försäkringskassans (2014, s. 12) regelbundna återkoppling till regeringen kan man läsa att: *"Försäkringskassan ser positivt på att samordningsförbunden prioriterar insatser för unga med aktivitetsersättning. Möjligheterna att arbeta förebyggande och på olika sätt ge stöd under övergången från skola till arbetsliv gör att samordningsförbunden är en naturlig plattform för det lokala samarbetet. Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen diskuterar centralt hur stödet till förbunden kan utvecklas ytterligare för att förbunden ska vara en verksam arena för arbetet med unga".* Tillsammans med Arbetsförmedlingen har Försäkringskassan i sitt regleringsbrev i uppdrag att förstärka stödet till unga med aktivitetsersättning. Samordningsförbunden lyfts ofta fram som en plattform för insatser i förhållande till detta direktiv (Arbetsförmedlingen 2021).

Vidare pekar utredningen Unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2013:74, s. 17) ut samordningsförbunden som en strategiskt viktig struktur för samverkan kring unga: *"Centrala aktörer som Arbetsförmedling, Försäkringskassa och kommuner kan förbättra arbetet för att de ungdomar som har störst behov, ska få bättre stöd. Det finns dock inga samverkansstrukturer som är etablerade i hela landet, för utredningens målgrupp. Utredningen bedömer att samordningsförbundens verksamhet är en etablerad struktur som kan utvecklas och utvidgas för att skapa bättre förutsättningar för en effektiv samverkan för unga som varken arbetar eller studerar".* Utredarna konstaterar att det finns många olika krav på myndigheter att samverka kring grupper av utsatta unga men det saknas en generell struktur för samverkan som kan skapa likvärdighet i hela landet. De menar vidare att ungdomar från 16 år som varken arbetar eller studerar och är i behov av samordnade insatser tillhör samordningsförbundens målgrupp. Därför föreslår utredarna att denna grupp särskilt ska uppmärksammas inom Finsam.

Även inom den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (SOU 2010:04) lyfts samordningsförbunden fram som en plattform att utveckla i förhållande till ungdomar. Där menar utredarna att samordningsförbunden kan klassificeras som en gemensam ingång där ett brett och varierat stöd över sektorsgränser erbjuds. Man konstaterar att

samordningsförbunden har en bred profil som är väl anpassad för gruppen unga som varken arbetar eller studerar med sina med behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från de samverkande parterna. Utredningen lyfter även fram styrkan i det lokala handlingsutrymmet som man menar ökar förutsättningarna för större variation i utbudet av insatser. Som många andra slår de fast att det finns skillnader i hur förbunden fungerar, men utredarna menar generellt att de fristående samordningsförbunden utgör en struktur som har kapacitet utgöra en gemensam ingång för ungdomar i behov av samordnat stöd.

1.4. Samverkan och helhetssyn – tillitsbaserad styrning och ledning

De unga som är målgrupp för projekten "Rätt stöd för mig!" och "SamMA" möter ett välfärdssystem som i hög grad är specialiserat och fragmenterat där ett flertal yrkesgrupper, myndigheter och organisationer är inblandade och har ansvar för olika delar av individens stödbehov på väg mot arbete eller studier. Denna funktionella och strukturella differentiering i välfärden ökar behovet av samverkan, professioner och organisationer emellan.

Trots ett erkänt behov av samverkan och att samverkan och helhetsperspektiv länge har varit eftersträvade principer inom allt välfärdstjänstearbete, så kritiserar välfärden för såväl bristande helhetssyn som bristande samverkan (se t.ex. Axelsson & Bihari Axelsson 2013; Tillitsdelegationen 2018). Thystrup (2014) använder begreppet *organisatoriska mellanrum* för att beskriva det ansvarsglapp som uppstår när integrering av aktiviteter till värdeskapande tjänster uteblir, eller misslyckas. Dessa organisatoriska mellanrum är relativt vanliga för medborgare med komplexa behov och uppföljningar och utredningar pekar på hur individer hamnar mellan stolarna och blir utan adekvat hjälp.

För att motverka ansvarsglappet har ny lagstiftning kommit till såsom lagen om Samordnad individuell planering (SIP) och nya institutioner har bildats såsom samordningsförbund med uppgift att arbeta med samverkan. Mängder av samverkansprojekt har genomförts, men resultaten blir ofta att den samverkan som äger rum blir avgränsat till själva projektet utan att integreras i ordinarie verksamheter fortsatta samverkan (Jensen m.fl. 2012; Löfström 2010). Samverkan förefaller således inte ha full legitimitet och prioritet i ordinarie verksamheter, trots att mål och krav på samverkan finns formulerade i lagar och förordningar som ytterst styr och reglerar verksamheterna.

Axelsson och Bihari Axelsson (2013) definierar samverkan som att "att uträtta eller åstadkomma något gemensamt". Detta förutsätter att de olika aktörer som samverkar överskrider olika professionella och/eller organisatoriska gränser. Samverkan karaktäriseras av att parterna har ett gemensamt mål och ett gemensamt handlande för att nå detta mål. Samverkan skiljer sig från närliggande begrepp som samordning eller samarbete, där samordning utgår ifrån logiker av hierarkisk styrning, och samarbete på arbete i nätverk. Enligt Axelsson och Bihari Axelsson (2013) är samverkan mera omfattande och förutsätter både samordning och samarbete.

Förutsättningar för samverkan diskuteras ofta utifrån strukturella och kulturella förutsättningar. Kulturella förutsättningar handlar om organisatoriska kulturer, attityder och synsätt. Strukturella förutsättningar handlar om faktorer som ekonomiska restriktioner, regler och styrsystem. Inte minst har styrdoktrinen New Public Management (NPM) betraktats som en viktig orsak till samverkansproblem i offentlig sektor. Genom sitt fokus på att delegera resultatansvar till lokala enheter och att uppdrag ska fördelas på en mängd mer eller mindre självständiga organisationer så tenderar NPM ignorera problemen med horisontell koordinering (Christensen & Lægreid 2007; Hood

1991). Internationellt sett har försök till nya styrdoktriner formulerats som avser en ökad samverkan, såsom The whole-of-government approach (Christensen & Læg Reid 2007). Även den svenska Tillitsdelegationen (SOU 2018:47) problematiserar mål- och resultatstyrningen (med fokus på mätbara mål) som en viktig komponent i bristen på helhetssyn och samverkan, då dessa är exempel på variabler som är svåra att mäta och utvärdera. Tillitsdelegationen menar vidare att fragmenteringen också är relaterad till att de olika huvudmännens uppdrag är formulerade utifrån ett stuprörstänk som inte gynnar ett helhetsperspektiv.

Den svenska utvecklingen mot tillitsbaserad styrning och ledning syftar till att i högre grad tillvarata medarbetares och chefers kompetens, erfarenhet och engagemang, liksom att öka de välfärdsprofessionellas handlingsutrymme för att därigenom bidra till såväl högre kvalitet i tjänster avsedda för medborgarna, som bättre arbetsmiljö för de anställda i offentlig sektor (Tillitsdelegationen 2018). Tillitsbaserad styrning och ledning definieras som "*styrning, kultur, arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet*" (Bringselius 2018, s. 66).

Utifrån definitionen går det att utläsa fyra kriterier för tillitsbaserad styrning och ledning. Fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov innebär att det övergripande uppdraget och brukarens behov ska vara centrala angelägenheter som går före enskilda organisatoriska intressen. Att stimulera samverkan och helhetsperspektiv innebär att flytta fokus från den kontrollbaserade och fragmenterande styrningen till ett helhetsperspektiv där samverkan inom organisationen och mellan offentliga/privata aktörer sätter fokus på syftet med verksamheten i relation till brukarens behov. Kriteriet att bygga tillitsfulla relationer innebär att öka benägenheten att lita på andra aktörer. Tilliten mellan två parter baseras alltid på en bedömning avseende om den andra parten är tillitsvärdig (Bringselius 2018). Det innebär att den part dit tilliten riktas också behöver göra vissa insatser för att göra sig tillitsvärdig. Tillitsvärdighet avser således i vilken utsträckning den litande parten bedömer att motparten förtjänar tillit, givet upplevd förmåga, integritet samt hjälpvillighet (Mayer, Davis & Shoorman 1995). Det sista kriteriet, som innebär att aktörer på varje beslutsnivå ska säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet hos dem som är satta att utföra det arbete som ytterst är organisationens syfte, berör i hög grad de välfärdsprofessionellas arbetsvillkor (Astvik, Larsson & Welander 2020). Här handlar det om att organisationen behöver förse medarbetare med arbetsvillkor och förutsättningar i arbetet som säkerställer förmågan hos de professionella att utföra ett kvalitetsmässigt gott arbete liksom organisatoriska arbetsvillkor och förutsättningar som säkerställer medarbetares integritet och hjälpvillighet.

Tillitsdelegationen (2018, s. 167–172) beskriver ett antal förändringar i styrning och ledning som är nödvändiga för att principen om helhetssyn ska få genomslag i verksamheterna. För det första behövs en *systemanalys av styrningen*. Styrningen behöver analyseras utifrån ett helhetsperspektiv, där respektive process betraktas utifrån en helhet och där tonvikten läggs vid hela systemets resultat i förhållande till de övergripande målen för systemet. För det andra behöver organisationer *incitament som främjar helhetsperspektiv*. Incitament som försvårar samarbete och helhetstänkande behöver undanröjas för att i stället utforma en mål- och resultatstyrning som främjar samarbete och minskar risken för suboptimering. För det tredje behöver *praktiska hinder för informationsöverföring undanröjas*. Tillitsdelegationen menar att det finns anledning att öka möjligheterna till informationsöverföring, samtidigt som verksamheterna bör höja

sin ambition att ha koll på varför och vem inom organisationen som har tillgång till vilka uppgifter. En lösning på detta problem är en förvaltningsgemensam behörighetsstyrning, som diskuteras i Digitaliseringsrättsutredningen (SOU 2018:25). För det fjärde behövs ett *ökat fokus på medborgarnas behov*. Genom att ha fokus på en medborgares specifika situation, snarare än olika frågors organisatoriska hemvister, ökar sannolikheten för att medborgarna får ett mer ändamålsenligt stöd. För det femte behövs en *kulturförändring mot ett helhetsperspektiv*. Tillitsdelegationen menar att förvaltningskulturen där uppdelad ansvarsfördelning är normen, och där verksamheterna tycks betrakta medborgare som behöver stöd från flera olika aktörer som en avvikelse och ett problem, behöver ändras vilket i sig kräver långsiktighet och kontinuitet. Slutligen behövs ett ledarskap som främjar samverkan inom och mellan organisationer. Ledarskapet bör skapa förutsättningar för att få gemensamma målbilder mellan produktion och kontroll, mellan dem som utför och dem som följer upp utförd verksamhet utifrån en helhetssyn. Samverkan och helhetsperspektiv gynnas av en organisering av arbetet som innebär att snäva ansvarsavgränsningar bryts upp, som exempelvis mellan myndighetsutövning och verkställighet. För en konstruktiv samverkan framstår det som väsentligt att undvika konkurrens, incitament och repressalier i styrningen som leder till fokus på den egna enhetens ekonomi snarare än verksamhetens kvalitet.

Tillitsdelegationens slutsatser sammanfaller i hög grad med EU-kommissionens sammanställning av samverkan kring samordnat stöd till individer med komplexa behov, där nyckelkomponenter framhålls såsom tydliga och harmoniserade mål, tydlig ansvarsfördelning mellan samverkansparterna, finansiella eller administrativa incitament, resultatindikatorer för gemensamma ansträngningar för att motverka konkurrens mellan parterna samt en uppbyggnad av kapacitet i planering, utvärdering och hantering av ärenden (European Commission 2015).

1.5. Att främja delaktighet och ökad egenmakt

Ett uttalat syfte i "SamMA" och i "Rätt stöd för mig!" har varit att stärka deltagarnas delaktighet och egenmakt i verksamheten och i samhället i stort. FN:s konvention om mänskliga rättigheter uppges vara en utgångspunkt i projektens arbete. Mot denna bakgrund har dessa perspektiv också beaktats i den följeforskning som redovisas i denna rapport.

1.5.1. Konventionen för mänskliga rättigheter

Konventionen för mänskliga rättigheter kan betraktas som ett etiskt perspektiv: Hur vi har kommit överens om att vi vill att världen ska fungera och vilka värden som ska genomsyra våra länder. Alla människor föds fria och ska ges möjlighet att nå sin fulla potential. Men för att främja eller uppfylla de mänskliga rättigheterna så behövs en särskild rättsordning. Det är en rättsordning som består av nio kärnkonventioner eller rättighetsområden. Här finns till exempel ett rättighetsområde som handlar om att värna sårbara grupper, såsom personer med psykiska, intellektuella och/eller fysiska funktionsnedsättningar. Rätten till utbildning och arbete anges som universella rättigheter för alla människor oavsett kön, etnicitet eller funktionsnedsättning. Utifrån ett sådant perspektiv blir mångfald och inkluderande arbetsplatser centrala mänskliga rättigheter. Personalen i "SamMA" och "Rätt stöd för mig!" förväntas alltså arbeta utifrån de grundprinciper som anges för att främja mänskliga rättigheter för verksamheternas deltagare.

1. Den första principen handlar om människors värdighet och okränkbarhet. Om att personal och verksamheten arbetar för att främja deltagarens känsla av makt över sin situation, alltså att personal stödjer deltagarens tillit till sin egen förmåga.
2. Den andra principen handlar om att förhindra diskriminering. Alltså att alla deltagare ska ha samma rätt till ett gott stöd oavsett etnisk tillhörighet, religion, kön, sexuell läggning, funktionsnedsättning, eller ålder.
3. Den tredje principen, delaktighet och inkludering, handlar om att deltagarna är delaktiga i planering och beslutsfattande i den egna processen mot arbete. Alltså att deltagare är medskapare i utredning, planering samt när beslut fattas.

Delaktighet och inkludering delas ofta in i tre samspelande nivåer – en individnivå, en verksamhetsnivå och en strukturell nivå (se figur 1).

Figur 1. Nivåer av brukarmedverkan.



Delaktighet på systemnivå handlar om att medverka i och att ha inflytande på beslut och policy för hur verksamhetsområdet utvecklas. Detta sker i huvudsak genom representation av företrädare från brukarorganisationer. Delaktighet på verksamhetsnivå handlar om att verksamheter lyssnar på – och tar intryck av hur deltagarna upplever verksamheten. Vad som ger kvalitet och vad som behöver utvecklas. Exempelvis hur deltagarna vill att det ska fungera i verksamheter. Delaktighet på individnivå handlar om deltagaren medverkar och inflytande i planering och genomförande av insatser. Deltagarna ses som en resurs och en samarbetspart i teamet med omistlig kunskap och erfarenhet om sin egen situation.

I forskningen påtalas hur dessa tre nivåer påverkar varandra där en systemnivå arbetar fram en tydlig policy om delaktighet, verksamheter anpassar sig till policyn och skapar former för delaktighet i insatsernas utformning, genomförande och utvärdering. Detta skapar förutsättningar för enskild personal och deltagare att på individnivå arbeta på ett sätt som stärker deltagarens delaktighet i och inflytande över sina insatser. Dessa tre nivåer av delaktighet kan således säkerhetsställa att det är deltagarens behov som är utgångspunkten för de insatser som erbjuds.

1.5.2. Att utveckla delaktighet i verksamheter och i mötet med individen

Ett verktyg för att utveckla och utvärdera delaktighet är Shiers delaktighetsmodell (Shier 2001). Delaktighetsmodellen innehåller fem nivåer där tanken är att ju högre upp verksamheten når, desto större inflytande och medverkan har deltagarna, dvs när de mål som konventionen för mänskliga rättigheter slår fast.

Graden av delaktighet påverkas av flera faktorer. Det handlar enligt Shier om ett samspel mellan personalens vilja och engagemang (öppningar), verksamheters rutiner och struktur (möjligheter) och vilka skyldigheter verksamheterna har utifrån lagstiftning och policy att arbeta för delaktighet (skyldigheter). I denna rapport har Shiers delaktighetsmodell använts med särskilt fokus på Öppningar, Möjligheter och Skyldigheter.

Tabell 1. Vägar till delaktighet: Öppningar, möjligheter och skyldigheter (Shier 2001).

Nivåer av delaktighet	Öppningar	Möjligheter	Skyldigheter
5. Deltagare delar makt och ansvar över beslutsfattande	Är du som personal beredd att dela inflytande och ansvar med deltagare?	Finns det ett förfarande som möjliggör för deltagare och personal att dela inflytande och ansvar över beslut?	Är det ett policykrav att deltagare och personal delar inflytande och ansvar över beslut?
4. Deltagare involveras i beslutsfattande processer	Är du beredd att låta deltagare delta i dina beslutsfattande processer?	Finns det rutiner som möjliggör för deltagare att delta i beslutsfattande processer?	Är det ett policykrav att deltagare ska vara involverade i beslutsfattande processer?
3. Deltagares åsikter och synpunkter beaktas	Är du beredd att beakta deltagares åsikter och synpunkter?	Möjliggör den beslutsfattande processen att deltagares åsikter och synpunkter beaktas?	Är det ett policykrav att deltagares åsikter och synpunkter ska vägas in i beslutsfattande?
2. Deltagare får stöd i att uttrycka sina åsikter och synpunkter	Är du beredd att stödja deltagare att uttrycka sina åsikter och synpunkter?	Har du tillgång till olika aktiviteter och metoder som stödjer deltagare att uttrycka åsikter och synpunkter?	Är det ett policykrav att deltagare ska ges stöd i att uttrycka sina åsikter och sina synpunkter?
1. Deltagare blir lyssnade på	Är du beredd att lyssna på brukarna?	Arbetar du på ett sätt som möjliggör att brukarna blir lyssnade på?	Är det ett policykrav att deltagare ska bli lyssnade på?

Shiers delaktighetsmodell innehåller alltså fem nivåer av delaktighet där den första nivån innebär att deltagare blir lyssnade till. Den andra nivån handlar om att deltagare får stöd av personalen att uttrycka sina åsikter och synpunkter. För att deltagare ska kunna uttrycka sina åsikter behöver personal agera positivt för att stödja och göra deras delaktighet möjlig. Den tredje nivån handlar om att deltagarnas åsikter och synpunkter beaktas. Deltagarens åsikt ska tillmätas samma betydelse som till annan personal i teamet. Den fjärde nivån kan ses som övergången från att deltagare *rådfrågas* till *en aktiv delaktighet* i beslutsfattandet. Den avgörande skillnaden från nivå 1–3 är här att deltagarna är delaktiga när besluten verkligen fattas och har därför en verklig makt över beslutsfattandet. På den femte nivån delar deltagaren inflytande och ansvar över besluten och det finns ett tydligt engagemang från personalen att dela sin makt, det vill säga att lämna ifrån sig delar av makten. Det är således särskilt viktigt att på denna nivå säkerhetsställa att makt och ansvar för besluten förverkligas i ett samarbete mellan personal och deltagare och att det finns ett reellt inflytande för den enskilde deltagaren att påverka beslutsfattandet.

Projekten Rätt stöd för mig! och SamMA uttrycker i sina respektive projektplaner en intention att i sitt arbete eftersträva ett samarbete och ett delat beslutsfattande mellan deltagare och personal motsvarande Shiers nivå 4–5. I föreliggande rapport beaktas därför dessa nivåer med ett särskilt fokus på *öppningar, möjligheter och skyldigheter* för att nå upp till dem.

1.6. Syfte och frågeställningar

Syftet med forskningsprojektet är att utforska personals, deltagare och närståendes upplevelser av stöd- och samordningsbehov för att deltagare ska komma ut i arbete, samt undersöka deras upplevelser av de olika rehabiliterings- och arbetsmarknadsinsatser som erbjuds i dag. Arbetet med forskningsprojektet har mer specifikt utgått från tre frågeställningar:

- Vilka hinder och stödbehov definierar de unga och deras närstående för att komma i arbete?
- Vad finns det för hinder och begränsningar i nuvarande välfärdsstrukturer som försvårar för målgruppen att komma ut i arbete?
- Vad är det som karakteriserar en välfungerande samverkanstruktur kring målgruppen, som leder till stegförflyttning för deltagare och ger effektivare arbetssätt för myndigheterna?

1.7. Metod

Projektet har undersökt stöd- och samordningsbehov på tre nivåer; en strukturell nivå utifrån policy och organisering av stöd- och vårdinsatser, en verksamhetsnivå med fokus på rutiner och strukturer i berörda verksamheter samt en individnivå med fokus på deltagares, föräldrars och personals subjektiva upplevelser. För att besvara studiens syfte och frågeställningar har material samlats in på olika sätt, med hjälp av olika metoder.

1.7.1. Intervjuer med deltagare och föräldrar

Individuella intervjuer har genomförts med deltagare och deras närstående. Intervjuerna har varit semistrukturerade med syfte att fånga erfarenhetsbaserad kunskap inom en rad områden. Intervjupersoner har rekryterats genom personal i de berörda verksamheterna. Intentionen var att urvalet av brukare och närstående skulle vara selektivt med avsikt att nå en mångfald av deltagare avseende kön, ålder, funktionsnedsättning samt etnisk härkomst. Grundprincipen i rekryteringen var alltså att alla deltagare i de aktuella verksamheterna som ville delta gavs tillfälle att göra det. Utifrån tidigare erfarenheter av forskningsprojekt med dessa målgrupper, där rekryteringen har varit utmanande och personer som står långt från arbete och sysselsättning, ofta avböjer deltagande i forskningsprojekt, tillämpades en stor flexibilitet i *hur* intervjuer kunde genomföras.

Tabell 2. Intervjupersoner, deltagare och föräldrar.

	SamMA	RSFM!	Totalt
Deltagare män	6	8	14
Deltagare kvinnor	3	6	9
Föräldrar	4	1	5
Totalt	13	15	28

Intervjupersonerna tillfrågades således av personal i verksamheterna. Ett informationsbrev om studien utformades samt en kort film med samma information. Uppmaningen var att alla deltagare skulle tillfrågas. De deltagare och föräldrar som ville medverka i studien kontaktade en av forskarna direkt, alternativt att personal förmedlade en kontakt via telefon eller e-post till forskaren för att ta kontakt.

Respondenternas preferens blev vägledande i hur och var intervjuerna genomfördes. Intervjuerna skedde i huvudsak digitalt via Zoom, som telefonintervjuer eller fysiska intervjuer i en verksamhet. En intervju genomfördes via chatt. Totalt genomfördes 23 intervjuer med deltagare och fem intervjuer med föräldrar. Intervjuerna genomfördes med hjälp av en semistrukturerad intervjuguide med stor öppenhet för deltagarnas och föräldrarnas egna berättelser. Intervjuguiden berörde fyra områden; 1. *Upplevelser av projektet*, 2. *Tankar och erfarenheter om studier och arbete*, 3. *Familj, vänner och fritid*, samt 4. *Tankar om framtiden*.

Samtliga intervjuade informerades ytterligare en gång om studiens syfte vid intervjutillfället och lämnade sitt samtycke till deltagande. De intervjuade deltagarna och föräldrarna erbjöds även att få sin transkriberade och anonymiserade intervju skickad till sig, för att möjliggöra eventuella klargöranden eller tillägg.

1.7.2. Dialogträffar med personal i "Rätt stöd för mig!" och "SamMA"

Kontinuerligt under projektet har dialog förts med personal som arbetar i de båda projekten samt deras chefer. Syftet med de olika metoder som använts har varierat, men utgångspunkten har varit att inleda med ett brett perspektiv där frågeställningar efter hand fördjupats. Kontakterna med personalen i projekten har också behövt anpassas efter pandemins restriktioner kring fysiska möten.

I syfte att skapa en grundläggande bild av projektens utgångspunkter genomfördes träffar med samtliga åtta¹ delprojekt inom "Rätt stöd för mig!" och "SamMA". Dessa gruppintervjuer, som genomfördes via Teams, var semistrukturerade med syfte att få en orienterande beskrivning av förutsättningarna för arbetet i projekten samt personalens erfarenheter av att arbeta med målgruppen.

1.7.3. Enkäter till personal

Utifrån de inledande projektträffarna genomfördes en enkätundersökning som riktades till samtlig personal som arbetade inom och i anslutning till projekten.

Tabell 3. Enkäter till personal och projektledare.

	SamMA		RSFM!		Totalt	
	Antal utskick	Antal svar	Antal utskick	Antal svar	Antal utskick	Antal svar
Projektmedarbetare	12	7	25	10	37	17
Personal i ordinarie verksamhet	47	16			47	16
Delprojektledare	3	3	5	2	8	5

¹ SamMa-projektet har bestått av tre delprojekt. Rätt stöd för mig! bestod från början av 5 delprojekt. Ett av dessa avslutades dock i förtid under projektiden.

Enkäterna var utformade som öppensvarsenkäter där respondenterna fick besvara frågor om deras erfarenheter och uppfattningar om deltagares behov av stöd och det arbete som bedrivs i projekten. Respondenterna informerades om att medverkan i enkäten var frivillig och att resultat skulle komma att presenteras i bearbetad form, så att inga enskilda personer eller arbetsplatser skulle kunna kännas igen. Enkätundersökningen genomfördes som en digital enkät och distribuerades via e-post genom SurveyMonkey. Svaren från enkäterna sammanställdes och bearbetades kvalitativt med utgångspunkt i mönster i fritextsvaren som framkom under respektive fråga.

1.7.4. Lärseminarier

Som uppföljning av öppensvarsenkäten genomfördes lärseminarier med medarbetare respektive ledning inom såväl "Rätt stöd för mig!" och "SamMA". Totalt genomfördes fyra digitala lärseminarier via Teams samt Zoom. Vid lärseminarierna återkopplades inledningsvis resultat och mönster från de inledande projekträffarna och enkätundersökningen. Därefter skedde en dialog med de medverkande personerna utifrån samverkan och förutsättningarna för att erbjuda projektdeltagarna ett ändamålsenligt stöd. Totalt medverkade 44 personer vid de två lärseminarierna för medarbetare och 23 personer för de två lärseminarierna för ledning. Lärseminarierna spelades in och transkriberades i efterhand.

Utifrån arbetet med intervjuer med deltagare och föräldrar genomfördes sedan motsvarande lärseminarier med personal och projektledning inom "SamMA" respektive "Rätt stöd för mig!". Vid dessa seminarier presenterades kort preliminära resultat från intervjuerna med deltagare och föräldrar, följt av en diskussion i smågrupper bland personal från projekten. Diskussionen utgick från några på förhand definierade frågeställningar, men lämnade även rum för en bredare diskussion i personalgruppen. Syftet med dessa lärseminarier var, förutom att återrapportera preliminära resultat, att validera preliminära analyser av enkät- och intervjumaterial.

1.7.5. Fokusgrupper

I syfte att fördjupa beskrivningarna av arbetet med deltagarna, specifikt med inriktning på samverkan, genomfördes sedan fokusgrupper med personal i de två projekten. Vid fokusgrupperna samlades personal från olika delprojekt, inom respektive projekt, med utgångspunkt i de olika roller som funnits i projekten. Inom "SamMA" genomfördes dels en fokusgrupp med personal som arbetar som Case managers, dels en fokusgrupp med personal som arbetar som SE-handledare. Inom "Rätt stöd för mig!", där rollfördelningen inom delprojekten inte haft samma tydliga uppdelning samlades personal som projektledningen bedömt haft likartade arbetsuppgifter inom delprojekten. Där genomfördes även fokusgrupper med personal från enskilda delprojekt. Totalt genomfördes sex fokusgrupper med totalt 16 personer. Fokusgrupperna, som genomfördes genom Teams, spelades in och transkriberades i efterhand.

Avslutningsvis genomfördes även fokusgrupper med projektledningen för respektive projekt. Dessa två fokusgrupper, som även dessa genomfördes via Teams, syftade till att i första hand diskutera hur projektledningen arbetat för att skapa en långsiktig hållbarhet kring den samverkan som utvecklats i projekten. Vid dessa två fokusgrupper medverkade totalt 6 personer.

1.7.6. Framtidsverkstad

För att ytterligare fördjupa kunskapen om utmaningar och möjligheter för att förstärka stödet till arbete genomfördes en framtidsverkstad med personal i "Rätt stöd för mig!". Framtidsverkstan var uppdelad i tre delar, en "Kritikfas" som avsåg att identifiera personalens upplevelser av de svårigheter och hinder de upplever för att fokusera stödet på arbete, en Fantasifas som utgick ifrån en brainstorming metodik för att hitta lösningar på de identifierade svårigheter och hinder som uppstod i kritikfasen samt en Implementationsfas som avsåg att sortera ut lösningar som kan utgöra byggstenar i ett arbete som karaktäriserar ett förstärkt fokus på stöd till unga ut i arbete. Totalt 19 personal från fyra verksamheter deltog i framtidsverkstan.

1.7.7. Analys av det insamlade materialet

Samtliga intervjuer och samtal under lärseminarier och framtidsverkstäder spelades in och transkriberades efteråt. Framtidsverkstaden dokumenterades genom deltagarnas egna anteckningar samt en deltagande observation. Det transkriberade materialet samt svaren på öppensvarsenkäter analyserades sedan med hjälp av tematisk analys (Braun & Clarke 2006).

Eftersom materialet samlades in succesivt pågick också kodning och preliminär tematisering av materialet efterhand. Dessa preliminära tolkningar återfördes också succesivt till personalen under lärseminarierna och i fokusgrupper för fördjupning av empiriskt material men också för en form av kommunikativ deltagarvalidering (Kvale & Brinkmann 2014). För att vidare arbeta med intersubjektiv validering förde också forskargruppen kontinuerliga och kritiskt granskande diskussioner om teman som kunde skönjas i de olika empiriska materialen i relation till studiens tre forskningsfrågor.

Först efter att samtlig empiri var insamlad och bearbetad via kodning och preliminär tematisering påbörjades den slutliga tematiseringen. För varje forskningsfråga fördes diskussioner i forskargruppen om samstämmigheter, olikheter och gemensamma teman. Under analysarbetet beslöt vi att föra samman deltagares och personals utsagor för att i ett antal teman beskriva "de ungas behov av stöd och hjälp" samt i ett antal teman beskriva "stödsatser som hjälper och stjälper". De två första frågeställningarna analyserades i huvudsak induktivt. För studiens tredje frågeställning om hållbara stöd och samverkansstrukturer fann vi att en analys och presentation av materialet i termer av öppningar, möjligheter och skyldigheter utifrån Shiers (2001) ramverk skulle kunna bidra med praktiskt användbara kunskaper som adresserar just hållbarhetsaspekten som formulerats i forskningsfrågan.

2. Resultat

I följande avsnitt presenteras det samlade resultatet från det insamlade materialet från deltagare, föräldrar, personal och chefer i projekten "Rätt stöd för mig!" och "SamMA". Resultaten inleds med att redovisa *de ungas behov av stöd och hjälp* för att göra en stegförflyttning mot arbete eller studier, i huvudsak utifrån hur det beskrivs av deltagarna själva och deras föräldrar, men även utifrån projektpersonalens erfarenheter. Detta följs av ett avsnitt om *stödinsatser som hjälper och stjälper*, där personal, chefer och deltagare beskriver vad som karaktäriserar de insatser som stödjer deltagarna respektive vad som hindrar och begränsar i nuvarande strukturer för unga att komma ut i arbete eller studier. Resultatkapitlets tredje avsnitt handlar om *hållbara stöd- och samverkansstrukturer*. Med utgångspunkt från erfarenheterna i projektet och vad personal och deltagare beskriver som framgångsfaktorer som bidrar till en stegförflyttning mot arbete eller studier (även utifrån brister som noterats) resonerar vi om hållbara stöd- och samverkansstrukturer i ordinarie verksamhet, i termer av öppningar, möjligheter och skyldigheter.

2.1. De ungas behov av stöd och hjälp

2.1.1. En "skör motivation"

Gruppen deltagare i verksamheterna är naturligtvis mycket heterogen och behoven varierar mellan olika individer. I samtalen med personalen har vi försökt fånga deras upplevelser och beskrivningar av de ungas situation och behov av stöd och hjälp på vägen mot arbete eller studier.

En gemensam nämnare för att överhuvudtaget få ta del av projektens insatser är att de unga själva uttrycker en vilja att delta och således ger uttryck för någon form av motivation att närma sig arbete eller studier. Samtidigt beskrivs deltagarnas "sköra motivation" som en utmaning för personalen att hantera och det är just motivationen, hoppet och tron på arbete eller studier som behöver värnas och byggas. I personalens berättelser framkommer att många av de unga befunnit sig i "hemmasittande" under många år och bär med sig erfarenheter av misslyckande i skola, tidigare arbeten och i sociala relationer och att dessa misslyckanden har påverkat självkänsla och självförtroende.

Mot den bakgrunden betonas hur viktigt det är att personalen, i mötet med den unga, kan se och ge uttryck för en tro på den ungas förmåga, trots de begränsningar som finns. Förutom tro på individens förmåga så betonas också vikten av att se de svårigheter och begränsningar deltagaren har och att stödja och hjälpa utifrån deltagarens behov. Exempelvis kan vissa behöva ett mer aktivt stöd, med hembesök, påringningar och påminnelser etcetera, för att som personal också signalera att "jag finns, jag tror på dig och du är välkommen". Att arbeta med unga människor med en skör motivation ställer således krav på personalens aktiva ansvar för att inte deltagare ska försvinna:

"När det gäller målgruppen ungdomar som har blivit mer eller mindre isolerade hemma, ibland flera år, och att det oftast bygger på frivillighet hos ungdomarna, så krävs det idag mycket mer från oss som ska samverka. Vi måste kunna ingjuta hopp. Det går inte att bara säga att 'ungdomen får höra av sig' om de behöver hjälp. De flesta ungdomar i den här målgruppen hör inte av sig. Både Jobbtorg, Stadsdelen, Psykiatrin, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och arbetsgivare behöver 'steppa upp' för att kunna hjälpa den här målgruppen. Det gäller att inte ge upp för lätt om en ungdom slutar att höra av sig."

I samtalen med deltagarna framkommer en uttryckt vilja att studera eller arbeta, vilket också förutsätts för att ta del av projekten. På frågan om hur de tror att livet ser ut om ett år, uppger de allra flesta att de tror att de då har ett arbete eller har börjat studera. De beskriver en förhoppning att deltagandet i projektet har inneburit att de har fått stöd av personalen att identifiera och närma sig ett lämpligt arbete, alternativt har återupptagit avbrutna studier:

"Nej, men jag skulle väl vilja att jag är tillbaka på skolan och att det fungerar liksom. Och att jag har någorlunda bra kontakt med de andra på skolan. Och att jag förhoppningsvis har någon form av plan över vad jag ska göra efteråt. Om det är att söka jobb eller om det är att försöka arbeta emot vidareutbildning eller vad det nu kan vara."

Deltagarna ger alltså uttryck för en tydlig vilja att arbeta eller studera och många beskriver också vilken typ av arbete de tror sig passa på. Samtidigt beskrivs behovet av anpassningar på arbetsplatsen, för att de ska lyckas genomföra sitt arbete.

Det handlar exempelvis om tydlighet kring arbetsuppgifters innehåll och vad som förväntas. Bland de intervjuade deltagarna varierar det vad de menar med tydlighet. För somliga handlar det om "förutsägbarhet och kontroll", i detta fall att så långt det är möjligt ha kontroll över vad som ska hända på arbetsplatsen avseende såväl arbetsuppgifter som vilka sociala kontakter de förväntas ha. För andra beskrevs att de önskade "enkla arbetsuppgifter" som de på förhand visste att de skulle klara av och därmed hade kontroll över.

En annan anpassning som de flesta deltagare och föräldrar beskrev var tidsmässiga. De uppger att de inte upplever sig ha förmåga att arbeta heltid, utan behöver ha anpassade arbetstider. Här framhålls både tidsmässiga anpassningar till en mer generell begränsning att någonsin kunna arbeta heltid och ett behov av flexibilitet kring arbetstider utifrån ett fluktuerande mående. Flera av deltagarna beskriver hur de upplever sig ha låga energinivåer generellt, men också temporära perioder av nedsatt förmåga med anledning av ångest och depression. De beskriver således en tydlig motivation men en samtidig låg energi som utmanar deras initiativförmåga, vilket kan jämföras med personalens beskrivningar av deltagarnas "sköra motivation". En av deltagarna säger: "Jag vill ha lite mer energi. Jag har motivation, men jag har inte energin att ta tag i saker. Det är på grund av min depression."

Förutom tydlighet och en tidsmässig anpassning framhåller deltagarna behovet av att arbetsgivare och medarbetare har en förståelse för deras fluktuerande mående. Att bli betraktad "som en bland alla andra" är något som förs fram. Likaså acceptans och tillåtelse från arbetsgivaren att få vara kvar på arbetsplatsen i perioder av depression och hög ångestnivå:

"En bra arbetsplats för mig är en plats där jag vet vad jag ska göra, vad jag kan göra och där jag aldrig känner att jag är obekvämd med att fråga efter stöd. En arbetsplats som respekterar mina begränsningar. Det jag känner att jag behöver är en förståelse för att ibland så mår jag dåligt. Men bara att jag vet att de runt omkring mig vet att jag inte riktigt är okej, hjälper mig att bli mer okej."

För att få den förståelsen från sin arbetsgivare beskriver flera deltagare och föräldrar att det krävs en öppenhet från de unga deltagarna om deras sårbarheter i mötet med arbetsgivare. Denna nödvändighet att vara öppen med sina behov av anpassningar och flexibilitet på arbetsplatsen har synliggjorts i samarbetet med personal i projekten. Likaså

beskriver flera deltagare att personalen har hjälpt dem att vara ärliga för sig själva kring sina behov och preferenser, för att nå och behålla ett arbete:

"[Verksamheten] har hjälpt mig att inse att jag måste hitta ett jobb som är rätt för mig. Jag måste vara lite selektiv. För tidigare har jag försökt ta vilket jobb som helst, men det har gått åt pipan. Men de fick mig att inse, nej jag måste försöka. Jag måste berätta om min situation för jobbet och om de vill ha mig, är det rätt."

2.1.2. En icke fungerande vardag med psykiska problem och ensamhet

Samtidigt som personalen framhåller betydelsen av att tro på de ungas förmåga, framhålls också de professionellas respekt för och vilja att hjälpa de unga med de begränsningar och svårigheter som ligger som reella hinder på vägen mot arbete eller studier. De beskriver deltagare som saknar struktur på sin vardag med sömn, mat, att kunna passa tider etcetera, där hjälp med att få till en fungerande struktur i vardagen anses som nödvändig. Vissa deltagare kan ha olika typer av fysiska och psykiska hälsoproblem som behöver vård och behandling. Personal menar att deltagares psykiska ohälsa kraftigt försvårar deras möjligheter att komma vidare i processen mot arbete eller studier.

Även deltagarna själva beskriver utmaningar i att få vardagen att fungera. De berättar om ångest och depression och hur det innebär låga energinivåer som minskar förmågan att "ta tag i saker" eller att orka med vardagliga aktiviteter som att ta sig ur sin säng, laga mat, ta sig ut från hemmet eller umgås med familj eller vänner. De känner sig "utmattade" och beskriver tidigare erfarenheter av perioder av utmattning som inneburit en långvarig isolering och omöjliggjort deltagande i studier eller arbete. Somliga av de intervjuade har en pågående kontakt med den psykiatriska öppenvården, men upplever inte att de har fått någon behandling som förbättrar deras mående och ökar energin:

"Jag behöver kanske ett samtal med en privat psykolog. Nästan alla jag har pratat med håller med mig om att de inte får den hjälpen man behöver. Jag tycker att de inte bryr sig, alltså det är så många av dem som hellre vill prata än lyssna tycker jag. Det är ett mentalt problem redan där. Och så tar de inte problemen man har på allvar. Jag pratade med en och verkligen välldde ur mig hur svårt jag har att göra någonting när jag är så här jättedeprimerad, och att jag behöver hjälp med det, för jag kommer knappt ur sängen vissa dagar. Och hans svar på det var bara 'nej, det låter inte som ett så allvarligt problem'."

Bland deltagarna finns således en förhoppning om att deras psykiska ohälsa ska beaktas av psykiatrin, men också ett försiktigt hopp om att den finns behandling som kan öka deras energinivåer och minska ångesten. För det är i vardagen som den psykiska ohälsan gör sig påmind. Deltagarna beskriver hur de går omkring och "stressar i flera veckor" över en inbokad tid till ett möte, behöver "kraftanstränga sig" i möten med personal i projekten för att vara tillmötesgående och uppvisa vilja och engagemang. Men samtidigt som de beskriver att de stressar eller går på högvarv berättar de att de ofta glömmer bort avtalade tider eller vad som bestäms, om de inte får en påminnelse, och har svårt att ta itu med vardagliga saker och aktiviteter som har avtalats med anledning av sin utmattning.

Trots detta uppenbara behov av stöd som deltagarna och deras föräldrar beskriver för att hantera sin vardag hade ingen av de intervjuade stöd i sitt boende i form av exempelvis boendestöd från socialtjänstens socialpsykiatri eller stödperson. Några nämnde att det var något de hade börjat diskutera i samband med deltagandet i projekten:

"Boendestöd kanske är något som skulle vara bra för mig som behöver lite allt från schemaläggning till man kanske går en promenad ibland. Så man kommer ut och umgås lite... Till att de bara är där som lite hjälp. Att man kanske städar någonting och bara ger lite tips så där och visar hur man gör."

Majoriteten av deltagarna bodde hos föräldrar eller i nära anslutning till någon av sina föräldrars boende. Bland dessa hade vissa ett dagligt umgänge med sin familj eller förälder, men somliga levde ensamma i det gemensamma boendet med enbart sporadisk kontakt med sin familj. Givet att studien genomfördes under covid-19-pandemin, där isolering rekommenderades, så beskrev deltagarna sitt vardagsliv som relativt isolerat i hemmet. Få uppgav sig ha regelbundna kontakter med vänner och enbart någon enstaka deltog i föreningsliv. Denna bild uppgavs dock inte vara orsakad av pandemirestriktioner, utan signifikant för deltagarnas livssituation. En del av deltagarna beskrev att de önskade en närmare kontakt med en vän, men andra kände sig också nöjda med att ha ett begränsat socialt liv, utan sociala relationer.

När deltagarna ombads att beskriva sitt sociala nätverk och sin vänskaper valde nästan alla någon i sin egen familj:

"Jag har en lillasyster som är ett och ett halvt år yngre än mig, som jag har en ganska regelbunden kontakt med och sådär. Nu bor hon i en annan stad... men... Hon är nog den enda personen som jag skulle kunna kalla mig nära."

Trots att deltagarna är vuxna i åldrarna 18 till 30 år uppgav ett flertal att de saknar en regelbunden försörjning. Två personer skulle avsluta sina studier och hade CSN och somliga erhöll en aktivitetsersättning. Men en stor andel försörjdes genom mat och husrum hos sina föräldrar. Vid intervjutillfället var ett par av deltagarna i färd med att ansöka om försörjningsstöd hos Socialtjänsten, med stöd från projekten. Att sakna en stabil försörjning beskrevs av deltagarna som förenat med mycket stress:

"Nej, jag menar, jag får en aktivitetsersättning på femhundra kronor i månaden. Så den är inte lika nödvändig för mig som för många andra. Jag har tur just nu att vara försörjd av mina föräldrar och det är något jag vet att många inte har. Jag vet också att om jag skulle vara i en sådan situation så skulle den stressen nästan utan tvekan ha dödat mig. Bokstavligen, jag skulle varit död på grund av att den stressen hade fått mig att inte kunnat se något annat alternativ."

Denna stress beskrevs handla om att som vuxen vara fortsatt beroende av sina föräldrar och inte riktigt se hur det beroendet skulle kunna upphävas. Men också, för dem som erhöll aktivitetsersättningar, en osäkerhet om hur länge denna ersättning skulle vara tillgänglig.

2.2. Stödinsatser som hjälper och stjälp

I öppensvarenkäter liksom under reflektionsseminarier och i fokusgruppintervjuer med personal och chefer, har vi undersökt vad personalen ser för stödbehov hos deltagarna som behöver tillgodoses för att hjälpa dem mot arbete eller studier. Även i intervjuerna med deltagare och anhöriga har ett syfte varit att undersöka deras upplevelser av vilka typ av stödinsatser som de behöver.

2.2.1. Tidiga insatser

I resultaten framkommer att personalen lyfter vikten av tidiga insatser redan under skolgången och att det behöver finnas stöd i övergångar mellan skola och fortsatta

studier eller arbete. Det kan exempelvis behövas en stödperson som tar de kontakter som behövs, som genomför uppföljningar och lyssnar på vad ungdomen behöver. En person som kan ge stöd vid jobbsökande, följer med på studiesök, till arbetsträning eller till en eventuell praktikplats.

Personalen tar också upp behovet av ett större ansvar "från samhällets sida" för uppsökande arbete där unga människor informeras om vilken rätt de har till stöd och vilken typ av stöd som finns att få. Ungdomar uppges behöva mer stöd och information om vägar framåt för att ta sig ut. Det behövs en tydlig information om möjligt stöd som når fram till samtliga individer som kan ha rätt till den här typen av stöd och information.

Att många av deltagarna varit hemma under så många år utan tillgång till stödinsatser, förstås av personalen som ett misslyckande från samhällets sida och en underlåtelse att informera om och erbjuda stöd som den unge medborgaren har rätt till:

"Ja, jag tänker att stödet ska kunna sättas in tidigare. Redan kanske när man går i skolan. Att man samarbetar tillsammans med kommunala aktivitetsansvaret för att liksom säkerställa att eleven i det här fallet inte faller mellan stolarna. Det behöver inte bara gälla gymnasiesärskola, för i vanliga gymnasieskolan så finns det ju personer som har diagnoser, ångestproblematik och liknande. Ja, men att fånga upp dem så att det inte blir att man skapar en hemmasittare. Mitt exempel som jag brukar lyfta är 18 årig hemmasittare eller 18 år i hemmasittande. Hade den individen uppmärksamats tidigare, även om det bara hade varit 10 år tidigare så hade det gynnat både samhället och individen själv."

Denna bild går även i linje med vad deltagarna själva beskriver. Många av deltagarna beskriver ett tomrum mellan gymnasiet och till dess att någon arbetsinriktad aktivitet påbörjades. Flera talar om att de hade önskat sig en större förberedelse och information om vilka möjligheter som finns efter gymnasiet, förutom reguljärt arbete på den öppna arbetsmarknaden eller studier på universitet eller högskola:

"Jag kan ju tycka att man kanske kan presentera vilket stöd som finns innan man går ut ur gymnasiet. Skulle man någonsin hamna där om man har svårt att komma ut i arbete, ja men den biten. Det är ju många som har mental ohälsa och så där... Att man vet att det finns där redan när man går ut gymnasiet liksom och vad som finns."

2.2.2. Tillgång till vård och omsorg

Ytterligare ett tema som framgår ur resultaten är bristen på insatser från vård och omsorg, vilket motverkar deltagarnas möjligheter att göra sig redo för och komma in i arbete eller studier. Som redovisats tidigare i resultaten (2.1.2) lever många av deltagarna med ångest och depression och låga energinivåer som påverkar vardagen påtagligt och förmågan att närma sig studier och arbete. Även personalen ger många exempel på vikten av att relevanta stödinsatser ges utan långa väntetider till stöd för dessa problem.

I berättelserna framkommer betydelsen av ett *fungerande boendestöd* ur flera aspekter. Det beskrivs att somliga deltagare saknar, men skulle behöva, boendestöd i sin vardag för att sköta sitt hem, mat, tvätt, hygien och dylikt för att också klara av den struktur som arbete eller studier kräver. Att projektdeltagare saknar boendestöd innebär enligt personalen att denna insats ofta anses behöva komma på plats först, innan arbetsträning eller praktik kan påbörjas.

En annan aspekt av boendestödet som lyfts av personalen är en organisatorisk frikoppling från kommunens arbetsinriktade insatser. Flera menar att boendestöd skulle behöva samverka mer med exempelvis Case managers eller SE-handledare i deltagarens resa mot arbete. I linje med en helhetssyn och att samverka för att stödja deltagaren till ökad delaktighet i samhället är det viktigt att boendestödsinsatser också kan understödja och stärka processen mot arbete eller studier.

Personalen delar bilden som deltagarna ger, att många av deltagarna lider av olika psykiska besvär såsom depressioner, ångest och/eller fobier och skulle behöva någon typ av vård och behandling från den psykiatriska öppenvården. Dock framstår det som svårt att få tillgång till samtalsstöd eller annan behandling från psykiatrin, då väntetiderna ofta är mycket långa. Personalen menar att en mer lättillgänglig och adekvat vård från psykiatrins sida skulle hjälpa många i denna målgrupp i sin strävan att kunna klara av studier och arbete.

2.2.3. Individualiserad och tidsmässigt flexibel hjälp

Den intervjuade personalen beskriver att till skillnad från många insatser som ges inom ramen för ordinarie verksamheter erbjuder projekten insatser som i högre grad kan anpassas till den enskilda individens förutsättningar och behov, liksom anpassningar till fluktuationer i individens mående och motivation. Detta innebär att vissa periodvis kan behöva mer uppsökande arbete där personal träffar deltagaren hemma eller ringer för att påminna, stötta, uppmuntra och visa att stödet finns. Det kan innebära promenader och andra aktiviteter som hjälper deltagaren att hålla kvar kontakten med personalen och den egna resan mot arbete eller studier.

Ett genomgående tema som personalen framhöll som viktigt var att hjälpinsatserna måste få vara *tidsmässigt flexibla*, utifrån deltagarnas behov. Många beskriver hur det i ordinarie verksamhet ställs krav på genomströmning under vissa bestämda tidsperioder, vilket passar denna målgrupp illa. Ordinarie insatser beskrivs även som "standardiserade" och med ett fokus på snabba resultat. Personalen beskriver hur dessa korta insatser kan leda till upplevelser av misslyckanden och minskad motivation hos deltagarna:

"Myndigheterna ställer ibland höga krav och det den här målgruppen behöver är tid att landa och känna att de fattar ett beslut som kommer hålla. Många har misslyckats tidigare och vill inte ha ännu en sådan grej i skallen. Nu är vi noga med att fira 'misslyckanden' också. Oftast lär en sig mer av när saker inte blir som en tänkt än om det blir precis som planeringen."

Personalen betonar således vikten av att kunna arbeta tidsmässigt flexibelt, långsiktigt och också kunna tillåta "steg tillbaka", det vill säga att om deltagaren under vägen får en svacka så måste detta kunna tillåtas. Flera tar upp att det är problematiskt att tvingas tänka i "stegförflyttning" eftersom många deltagare i realiteten inte fungerar i enlighet med en sådan modell. I långsiktigheten ligger också att deltagare får möjlighet att delta i lagom takt och inte tvingas utsättas för den stress som tidsbegränsade insatser med krav på resultat kan innebära.

"Alltså utöver relationen är det ju att man kan förmedla att det finns en tidskravlöshet att vi kommer vara kvar. För det är så många andra som är liksom stöpta i att det ska vara så och så länge. Ska det vara ett stöd så måste man kunna erbjuda det stödet under en längre period också."

Intervjuerna med deltagare bekräftar denna beskrivning då flera uppskattar att insatserna i projekten just låtit dem börja i lagom takt och att personalen har "pushat lagom" på ett sätt som hjälpt dem att komma i gång, men inte genererat stress:

"Jag behöver ta väldigt långsamma steg för annars blir det inte av, jag går in i väggen för minsta lilla, det blir för mycket. Det har de respekterat tycker jag fast samtidigt pushat på så att jag rör mig framåt ... Så de har varit jättebra på den fronten, de som jobbar där verkligen anstränger sig för att lära sig hur individen de jobbar med funkar."

Tillgänglighet och flexibilitet hos personalen med anpassade möten, rikt utbud av stöd, öppenhet kring takt på arbetet, att "pusha lagom" och en tjänstvillighet hos personalen beskrivs göra att personalen kan hjälpa deltagaren att hantera hinder på vägen och bidra med ett framtidshopp om arbete.

2.2.4. Snabba myndighetsbeslut

I personalens berättelser framgår vikten av att beslut om insatser av olika slag kan fattas utan långa väntetider. När personalen ger exempel på lyckad samverkan så är snabbheten och smidigheten att få till beslut som hjälper individen mot arbete eller studier en viktig ingrediens. På motsvarande sätt beskrivs hinder och fallerande samverkan ofta som myndighetsbeslut som drar ut på tiden.

För den enskilda deltagaren kan dessa fördröjningsprocesser få allvarliga konsekvenser både vad gäller den egna motivationen, men också utifrån risken att förlora arbetsgivare som erbjuder arbetsträningsplatser. Ett exempel på beslut som kan dra ut på tiden rör lönebidrag, som följande citat illustrerar:

"Deltagaren hade praktik under två år samtidigt som gymnasiestudierna pågick. Där hade det öppnat upp en möjlighet att kanske få en anställning. Så i samverkansmöte för två månader sedan med Arbetsförmedlingen meddelar jag dem att här ska SIUS ta kontakt med arbetsgivaren för att kunna fatta ett lönebidragsbeslut. Och jättegärna att det blir praktik i väntan på att lönebidraget kör igång. Handläggaren som jag träffade sa, 'ja, självklart'. Jag mailade SIUS och sen dess så har jag en gång per vecka lyft det här och SIUS har inte gjort någonting. Och då snackar vi att det är ungefär två månader sedan. Så jag har gett dem tills imorgon på sig att ta kontakten med arbetsgivaren, annars gör jag det. Men själva grejen är att då blir det ju ett längre led. Hade SIUS tagit kontakt med arbetsgivaren så hade de kunnat förklara hur processen ser ut och vilket stöd arbetsgivaren får. Nu får jag bara lyfta att den här individen är berättigad till lönebidrag och att Arbetsförmedlingen kommer kunna fatta ett sådant beslut. Men då blir ju jag medlaren mellan arbetsgivaren och Arbetsförmedlingen när det egentligen är SIUS uppdrag."

I samtalen med personal framgår att detta riskerar såväl arbetsgivarens engagemang som deltagarens motivation:

"Alltså, risken är ju att det här företaget redan har anställt någon och att det inte finns någon plats kvar, för jag menar det är två månader. Arbetsgivarna vill ju ha arbetskraften omgående om det finns luckor. Så att det finns ju den risken och jag ser på deltagaren att motivationen börjar gå ner lite också. För att det bara har stått still från Arbetsförmedlingens sida då."

Fördröjningar av insatser och beslut kan således försvåra processen för deltagare då väntan och osäkerhet kan motverka motivation och hopp om arbete, medan smidiga kontakter med myndigheter istället blir ett reellt stöd som stärker deltagarens motivation att klara av ett arbete.

2.2.5. Samordning och samverkan

Förutom att eftersträva tydlighet om insatser och ett tidigt stöd, understryker personalen behovet av att samordna de insatser som erbjuds till de unga med behov av insatser från flera stöd- och vårdgivare. I deltagarnas berättelser framkom stress och oro att *inte leva upp till myndigheters förväntningar och krav*, inte minst utifrån bristande kunskaper om hur vård- och insatssystemet ser ut och villkor för att beviljas stöd. Det är också personalens stöd att orientera sig i detta stödsystem och få kontakt med relevanta myndigheter som av deltagarna beskrivs som den allra mest uppskattade insatsen från projekten.

Det kan handla om att personal hjälper till att "översätta" de krav och möjligheter som finns från olika myndigheter, men även att personal deltar i möten och ökar deltagarnas legitimitet när de exempelvis beskriver sin arbetsförmåga. Att självständigt rapportera aktivitet på "rätt sätt" uppgavs som stressande, samtidigt som att kontakta myndigheter och få hjälp med detta beskrevs som omöjligt av deltagarna. Många av deltagarna beskriver också tidigare erfarenheter av att bli "missförstådda" eller "inte bli trodda" av representanter från Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och/eller psykiatrins öppenvård.

Personalen menar att projekten möjliggör att deltagarna kan erbjudas *en samordning av olika former av kontakter*, vilket ses som ett stöd som dessa ungdomar annars inte hade fått. Det gäller både kontakter med arbetsgivare, men särskilt poängteras vikten av ett samordnande stöd kring deltagarnas kontakter i förhållande till de offentliga systemen.

"Många myndighetskontakter, de hänger ju ihop med varandra. Har du ersättning där så kan du söka det där. Men då gäller det att du själv har koll. Nu när allt ligger på en själv. Vi har skapat ett samhälle där du ska göra dina val och det är på ett sätt jättevackert. Men det är bara det att ibland kan man behöva stöd för att ta de här kontakterna och att hitta alla de här kontakterna. Har man exekutiva funktionsvariationer, eller något annat som gör att man har en ohälsa, då är det tufft att driva det på egen hand, för det gäller ju att du verkligen är alert och pigg och påläst och ligger på. Man förväntas ju driva sitt eget hela tiden och det finns ju ingen som samordnar. Det är därför vi tyvärr behövs".

Stödet i projektet innebär alltså att personal behöver samverka för deltagarens bästa, med de samlade behoven i beaktning. I linje med citatet ovan beskriver personalen att beslut från olika organisationer är tätt sammankopplade och att samverkan mellan de olika parterna, i planering och genomförande av insatser, behöver ske för att individen ska få ett ändamålsenligt stöd. Personalen menar att det krävs en samordning av planeringen av insatser som en följd av att många deltagare har behov av stöd från flera olika vård- och omsorgsgivare, men även samordning av myndighetskontakter för att få en fungerande samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller socialtjänsten till stånd. Personalen menar vidare att samordningen skapar förutsättningar för *en ökad helhetssyn* i stödinsatserna och att deltagarnas kontakter med de olika aktörerna underlättas.

Den samordnande funktionen är också något som deltagarna själva uppskattar med projekten och framhåller som den vanligaste aktiviteten de får stöd med i projekten. Personalen beskrivs av deltagarna som *snabba, tjänstvilliga* eller som *spindlar i nätet*:

"Såvitt jag kan säga just nu så har de en hand i nästan alla saker som jag har problem med att ta kontakt med ... vad ska man säga ... officiella figurer som kan hjälpa mig med försörjningsstöd och prata med kommunen och läkare och söka mentalvård och allt möjligt sånt."

Ett tydligt tema i personalens beskrivningar är således att samordningen runt deltagare uppfattas fungera avsevärt bättre i projekten än inom ramen för ordinarie verksamhet. Det bygger på att det i projekten har tillämpats arbetssätt som utgår från samordning av deltagarnas nätverk, genom att det utsetts kontaktpersoner på de olika myndigheterna som arbetar dedikerat mot deltagarna i projekten.

Generellt beskrivs den personal som har en samordnande roll kring deltagarna som *spindlar i nätet* kring ungdomarna, vilket också beskrivs som en viktig funktion som saknas i ordinarie praktik. Personalen utgår i detta avseende från en upplevelse av att offentlig välfärd är uppbyggt av "stuprör" mellan och inom myndigheter. Delarna i detta system är uppdelade genom olika organisationsgränser, men samtidigt är de olika delarna beroende av varandra för att det ska bli ett fungerande stöd för individen. I resonemangen om stuprör beskrivs emellertid ofta en brist på samordning som ytterst drabbar deltagarna och deras förutsättningar att få det stöd och den hjälp de har rätt till.

Personalen i projekten har i detta sammanhang i uppdrag och särskilda förutsättningar att jobba gränsöverskridande och att samordna deltagarnas olika kontakter med myndighetsaktörer för att säkerställa en fungerande planering kring deltagarnas vardagsliv och mot arbete eller studier. Detta gäller särskilt den del av personalen som arbetar som Case managers eller motsvarande.

"Det är ju en insats som vi ser är väldigt bra för många om det är till exempel myndighetskontakter om man liksom ringar in behov av samordningsstöd i de här delarna."

"För att den här målgruppen ska komma vidare krävs ett samarbete med Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Det som jag tycker är bra och även i de tidigare projekten man har varit med i, det är liksom att det finns en kontakt till exempel på Försäkringskassan, det finns en kontakt på Arbetsförmedlingen som man vet att man kan kontakta om man har någon på gång eller hur ska vi tänka nu för att få vidare den här personen här ifrån dagliga verksamhet. Jag upplever att det är mycket lättare när man vet vem man ska kontakta på Försäkringskassan eller på Arbetsförmedlingen för att få till en dejt och tillsammans fundera hur ska vi stötta den här personen."

Såväl deltagarna som personalen värdesätter alltså rollen som "spindeln i nätet" och att dessa personer, Case managers eller motsvarande, arbetar med att ta kontakt med olika myndigheter för att möjliggöra grundläggande insatser såsom försörjningsstöd, psykiatriskt stöd, aktivitetsersättning osv. Ekonomisk trygghet och en ordnad livssituation, som bygger på en grundläggande samordning av olika kontakter kring deltagarna, blir därigenom utgångspunkten för det fortsatta stödet. Detta beskrivs även av de personer som arbetar mer riktat mot arbetsmarknadsinsatser, exempelvis arbetscoacher, som menar att det är svårt att arbeta mot arbete eller studier om inte den grundläggande samordningen finns.

2.2.6. Att bygga relationer och skapa allianser

Grunden för det personalintensiva stödet med CM, SE-handledare eller motsvarande som central person för deltagaren handlar om att "skapa en allians" och "bygga relationer" med ungdomarna, vilket är centrala uttryck som återkommer i beskrivningarna. En återkommande aspekt i beskrivningar från personal som arbetar med samordning är betydelsen av att erbjuda deltagarna ett stöd som är frikopplat från myndighetsutövning och som bygger på en frivillighet från deltagaren. Dels handlar denna aspekt om att det på detta sätt skapas en något mer jämlik relation mellan deltagare och personal:

"Nu är det ju ingen myndighetsutövning. Det är en väldig, väldig skillnad och inte ha det. Jag märker skillnaden i rummet. Det tänkte jag på så otroligt mycket i början när jag började som CM. Det är en helt annan känsla i rummet nu när jag inte håller på med myndighetsutövning och så kan jag jobba mycket mer kvalitativt."

"Jag uppfattar att deltagarna slappnar av och genom det ser vi en vinst av att inte vara myndighetsutövande. Det blir mer avslappnat och de vågar prata om helt andra saker."

Att inte arbeta med myndighetsutövning beskrivs också i termer av att arbeta mer på uppdrag av deltagaren, i syfte att säkerställa att den planering som görs upp följs och att deltagaren får rätt till de insatser som finns. På detta sätt beskrivs personalen ofta vara med och föra deltagarens talan i möten med olika instanser:

"Jag jobbar nära deltagarna för att stötta för att hitta lust, vilja och motivation att göra. Jag hjälper till och håller i olika kontakter och medföljer till andra parter, myndigheter, ser till att SIP-möten blir schyssta, att deltagaren blir hörd och lyssnad på. Så jag har med mig väldigt mycket av sådant som jag har tyckt ser illa ut från tidigare erfarenheter och jag har vågat vara lite vass i den här rollen fast med mjuk ton. För att jag vet vad ett SIP-möte är till för – och det är den här människans möte. Det är liksom inte till för att vi professionella ska lösa våra knutar och då är det viktigt för mig att deltagaren liksom blir hörd i rummet. Man får helt enkelt stöta på när man ser att det här funkar ju faktiskt inte och nu är det en människa som blir lidande eller som inte förstår och inte blir lyssnad på. Att vi har frivillighet och har en ganska stark allians med deltagaren gör att man kan våga vara lite vass åt dem. Att faktiskt få deras röst hörd."

Beskrivningarna från både personal och deltagare pekar på att relationen mellan dessa tar en annan utgångspunkt i projekten. Stigsdotter Ekberg (2010) menar att perspektiv styr vilket stöd som ges till ungdomen och att det ofta är organisatoriska faktorer kring myndighetsutövning (resurser, organisationskultur etc) som styr vilket perspektiv som anammas. I detta sammanhang minskar den unges delaktighet och det finns en tydligt hierarkisk maktrelation. I ett motsatt perspektiv utgår stödet från vilka brister den unge har och vad hen behöver utveckla och det erbjuds en hög delaktighet som bygger på kommunikation kring problemen. Detta innebär att tjänstepersonen behöver kunna (genom såväl kompetens som resurser) sätta sig in i den unges situation för att skapa möjligheter till förståelse.

Beskrivningarna från såväl deltagare som personal om det stöd som erbjuds ligger väl i linje med detta resonemang om att rollen i förhållande till deltagaren förändras i projekten. Denna annorlunda roll i förhållande till individen beskrivs utgå från att det i projekten finns en rad strukturella möjligheter som skiljer sig från ordinarie verksamhet. Det handlar båda om att det finns mer resurser tillgängliga för arbetet (tid), men också

att arbetet utgår från tydliga funktioner som initierar och håller i processer. Det innebär att det kan erbjudas ett individualiserat stöd i projekten, som utgår från en samordningsfunktion.

2.2.7. Supported employment och tillgång till arbetsträningsplatser

Projekten "Rätt stöd för mig!" och "SamMA" utgår båda från en tillämpning av metoden Supported Employment (SE) som ett led i att stärka förutsättningarna för deltagare att komma in på arbetsmarknaden. Denna metod utgår, till skillnad från en stegvis rehabilitering, från att arbetsökande sker så fort som möjligt och att arbetsträning sker på en arbetsplats istället för genom förberedande insatser.

I projekten beskrivs att arbetet ska ske inspirerat av SE och i beskrivningarna från personalen tas frågan om arbetsträning ofta upp. I detta avseende är det generellt *bristen på tillgång till arbetsträningsplatser* för målgruppen som tas upp som ett hinder. Framför allt poängterar personalen att det saknas möjligheter för deltagare till en långsiktig arbetsträning som är anpassade efter deras förutsättningar:

"Det jag efterfrågar är ju mer, fler möjligheter till arbetsträningsplatser som är långsiktiga där de kan få vara och mogna och utvecklas i sin takt. För de här med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar de mognar ju lite långsammare än vi andra då. Så att ja ja, ordinarie verksamheter har liksom inte de här insatserna i sitt system som behövs."

I personalens beskrivningar framkommer att tillämpningen av idéerna bakom SE ses som utmanande. Det handlar framför allt om att deltagarna uppfattas sakna en bild av vilket arbete de skulle vilja ha, eller att personalen menar att det saknas kunskap om vilken arbetsförmåga som deltagarna har. Därför beskriver personalen att de behöver göra ett avsteg från principerna bakom SE och i stället använda en mer förberedande arbetsträning:

"Det är väl lite samma som, tänker jag, att vi ska ju ge stöd på arbetsplatsen. Det är det som det handlar om. Men om personen mår så pass dåligt och har så mycket misslyckanden med sig så behöver vi liksom undvika ett jättekatastrofalt misslyckande igen. Så att vi behöver ibland ta ett steg innan, i förberedande arbete. Även fast vi inte ska jobba så med stegförflyttningar. Det är svårt att komma ifrån det när en person liksom har oerhört mycket ångest och kan bara komma till oss med en anhörig."

På detta sätt beskriver personalen svårigheter i att arbeta i enlighet med SE och ett stöd som har en direkt koppling till arbete. I stället menar personalen att deltagarna behöver få del av arbetsförberedande stöd innan det är aktuellt med insatser som innefattar en arbetsplats. Samtidigt beskriver personalen en brist på tillgång till denna form av arbetsträningsplatser som är anpassade efter målgruppens förutsättningar.

2.2.8. Personkontinuitet

Personkontinuitet i det stöd som ges är en annan viktig kvalitetsaspekt som både personal och deltagare lyfter. En *kontinuitet i kontakterna kring deltagarna* på så sätt att personalen i projekten kan träffa ett begränsat antal personer under längre tid uppfattas skapa förutsättningar för kunskap om den enskilde deltagaren och ett mer utvecklat fokus på stöd som utgår från individuella behov. Detta ställs i kontrast till ett stöd som snarare beskrivs utgå från förutsättningar och ramar i olika verksamheter.

Ett ökat fokus på individuella behov i stället för en ansvarsuppdelning mellan olika verksamheter beskrivs sedan som en framgångsfaktor, där många frågor kring deltagarna ofta kan lösas på ett enkelt sätt genom en utvecklad samordning. I ordinarie verksamheter menar personalen att det ofta sker byten av personal och ansvariga handläggare, vilket försvårar möjligheten att upprätthålla kontinuitet och personkännedom. Personalen menar att projekten ger förutsättningar för/kompenserar för detta och möjliggör kontinuitet i kontakten och en samordning mellan myndigheterna.

För att skapa denna personkännedom beskrivs även vikten av att det skapas tillitsfulla relationer mellan den person som har en samordnande roll och deltagaren. Utifrån denna relation kan det sedan skapas förutsättningar för en djupare dialog om deltagarnas behov och förutsättningar. Utgångspunkt tas i uppfattningar om att deltagarna ibland inte vet vad de behöver hjälp med, och inte heller vilket stöd som finns att tillgå:

"Det kan komma upp lite senare ute på praktik. Då kan det uppstå ett behov. Ja, men då behövs det CM igen och då känner ju personen igen den där CM-personen och då går det ju lättare med tillit. Man har skapat en allians liksom, man har träffats tidigare under kartläggningen. Och någonting jag försöker göra är att boka in uppföljningar långt fram i tiden och det är väldigt uppskattat. Då kan det vara någon fråga som de tar upp, och att de känner att man finns där i bakgrunden."

Denna önskade personcentrering uppfattas bli utmanad av att det finns en bristande kontinuitet i personkontakterna i ordinarie verksamhet, generellt beskrivet i termer av handlägggarbyten. Detta beskrivs resultera i en bristande kunskap om de enskilda personernas behov och att deltagarna får "börja om" och beskriva sin situation och historik på nytt vid varje byte av handläggare eller behandlingskontakt:

*"Jag skulle kolla enligt Arbetsförmedlingen vad jag klarar med de här arbets-
träningarna som visste vad jag hade att jobba med, samtidigt som jag skulle försöka
pusha mig själv lite grann. Men sedan byter de handläggare och då försvinner allt
det där på en gång och då plötsligt säger de, nej du har varit frånvarande för mycket
så vi vill stänga av dig. Men det här är ett av de problemen vi skulle kartlägga, nej nu
får du inte jobba här längre och så var det kört med det."*

I detta perspektiv förstärks deltagarnas upplevelser av ett bristande individfokus i stödet av personal som saknar tillräcklig kunskap om målgruppen och deltagarnas förutsättningar. Brist på förståelse för deltagarnas individuella stödbehov beskrivs i förlängningen bidra till att krav sätts upp som deltagarna har svårt att leva upp till:

*"Det värsta är när folk tittar på en oförstående och tror att man är lat eller allmänt
inte förstår vad som är fel. Det är tids- och energikrävande att behöva förklara hur
man fungerar för varje ny person. När det kommer till Arbetsförmedlingen till
exempel, även de ställen som har hand om folk med särskilda behov verkar ändå
inte förstå hur vi fungerar. Det är så kortsiktigt ekonomiskt fixerade och förstår inte
vad som skulle vara bättre och förmodligen kosta dem mindre pengar i längden."*

Såväl deltagarna som personalen slår alltså fast att ett ändamålsenligt stöd utgår från kunskaper hos personalen om målgruppen samt personkännedom. Detta beskrivs som betydelsefullt och påverkar stabiliteten i det stöd som deltagarna får i samverkan mellan parterna. Vidare beskrivs personalens kunskap om utbudet av verksamheter, insatser och hjälpmedel som avgörande av såväl deltagare som personal. Dessutom uppfattas en

anpassad samordning kring deltagarna utgå från att de får stöd av en person som har utvecklade kontaktvägar inom systemet.

Utgångspunkten för dessa beskrivningar tas i att det tydliga uppdraget att samverka mellan myndigheterna skapar en "frizon" för personalen att arbeta mer personcentrerat, än man anser sig ha möjlighet till i ordinarie praktik. Att arbeta i projekten möjliggör flexibilitet att arbeta utifrån deltagarnas behov och önskemål. En nyckel beskrivs ligga i att brukarens behov blir ett *gemensamt mål* för parternas insatser och handlingsutrymmet i arbetet utgår då från tydliga funktioner som initierar/håller i processer, men även en fråga tillgänglighet till olika insatser såsom öppenvårdspsykiatri, boendestöd eller hjälpmedel.

2.3. Hållbara stöd- och samverkansstrukturer

Syftet med projekten "Rätt stöd för mig!" och "SamMA" har varit att erbjuda ett förstärkt stöd och att förbättra samverkan mellan myndigheter såsom socialtjänst, psykiatri, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Ambitionen är att en stärkt samverkan ska ge förutsättningar för ett individanpassat och flexibelt stöd. Projektens syfte är att öka tillgängligheten till stöd, individualisera stödet, korta ledtider samt verka för lika-behandling under vägen till arbete samt på arbetsplatsen. Genomgående i detta arbete uttrycks att deltagaren ska ges en hög grad av inflytande över insatsens utformning.

Personalen beskriver hur projekten har möjliggjort att deltagare erbjuds ett stöd som i ordinarie praktik inte hade varit möjligt. Utgångspunkten för detta resonemang tas ofta i beskrivningar av hinder och brister i ordinarie strukturer. Personal och chefer beskriver att det inom projekten skapas förutsättningar att arbeta mer flexibelt och mer anpassat till individens behov och förutsättningar. Orsakerna till detta beskrivs i termer av andra arbetsvillkor och en annan styrning av arbetet, jämfört med arbetet i ordinarie verksamheter.

Utifrån Shiers modell (Shier 2001) som beskrivits tidigare i rapporten (1.5.2) kan detta analyseras i termer av *öppningar, möjligheter och skyldigheter*. Öppningar handlar om personalens kunskaper, engagemang och attityder till att arbeta för ett individualiserat och flexibelt stöd där deltagarna ges ett tydligt inflytande. Möjligheter handlar om verksamhetens rutiner, arbetsvillkor och samverkansstrukturer för att möjliggöra ett sådant arbete. Skyldigheter handlar om verksamheternas policy och lagstiftning som tydliggör och reglerar ett sådant arbete. Med utgångspunkt från erfarenheterna i projekten och vad personal och deltagare beskriver som framgångsfaktorer, men även brister, vill vi i detta avsnitt resonera om hållbara stöd- och samverkansstrukturer i ordinarie verksamhet i termer av *öppningar, möjligheter och skyldigheter*.

2.3.1. Öppningar

När personalen talar om arbetet i ordinarie verksamheter beskrivs det hur personal ibland har bristande kunskaper om målgruppens behov och förutsättningar. Det beskrivs som viktigt att de som arbetar med målgruppen hos olika myndigheter har relevant kunskap för att kunna stötta deltagaren på bästa sätt och göra deltagaren delaktig. Det handlar dels om kunskaper kring målgruppens förutsättningar och behov, dels kunskaper om det utbud av insatser som finns i den egna och andras organisationer. Bristande kunskaper riskerar att individer i denna målgrupp inte blir förstådda och sedda utifrån sina förutsättningar och behov. Okunskap kan å ena sidan medföra att ungdomen ställs inför orimliga krav som är mycket svåra att leva upp till och å andra sidan en inställning eller attityd hos personal att arbete eller studier inte är möjligt för

många av individerna i denna målgrupp. Okunskap kan leda till ett bemötande som snarare riskerar att försämra den unges motivation och tro på sin egen förmåga.

En annan aspekt av kunskapsbrist som förs fram, är en brist på konsensus om insatsernas syfte och behovet av samverkan, vilket ger upphov till att målgruppen inte får tillgång till insatser de skulle behöva för att närma sig arbete eller studier. Även i tidigare forskning framgår att individanpassade insatser med flexibelt stöd och ett bra bemötande är avgörande för att kunna stödja unga som står långt från arbete och studier (SOU 2018:11; Bäckman & Nilsson 2016; Rosholm, Sörensen & Skipper 2020).

Från såväl medarbetare som ledning poängteras också att projekten bemannats av personal som har erfarenhet och kompetens inom området sedan tidigare. Personalen har ett tydligt engagemang och uttrycker nödvändigheten att arbeta flexibelt, individanpassat och att göra deltagarna delaktiga. Många av medarbetarna beskriver också att de aktivt sökt sig till projekten för att få en möjlighet att bidra med ett viktigt och kvalitativt gott arbete för målgruppen:

"Jag sökte mig aktivt till projektet för att jag vill vara med och göra skillnad och för att det här är en målgrupp som har stor kompetens och många förmågor som inte samhället tar vara på."

Även bland chefer/projektledning beskrivs hur personalens kunskaper, engagemang och attityder till samverkan har varit avgörande aspekter i rekryteringen.

"När vi rekryterar så är det ju otroligt viktigt med att kunna jobba i team och tycka att det är kul att jobba i team och att det är roligt att samverka. Sedan har det varit väldigt viktigt att ha kunskaper om våra samverkanspartners som ska finnas med i de här projekten att man kanske har lite förförståelse för hur organisationerna ser ut har varit en fördel. Och så absolut kunskaper kring målgruppen. I [projektet] gäller att man har kunskaper om den här målgruppen, framför allt kring NPF, social, psykisk ohälsa och social utsatthet. Det har också varit viktigt med att man har erfarenhet av metoder och arbetssätt att jobba med de här kompetenserna som man ska ha."

Projektpersonalen från de respektive samverkansparterna beskrivs ha erfarenhet av att arbeta med målgruppen samt ha kunskap om målgruppens behov och förutsättningar. Förutom kunskaper lyfter också personalen betydelsen av ett engagemang för att arbeta med målgruppen utifrån deras förutsättningar och att medverka till att tydliggöra och stärka deras potential och vilja arbeta i enlighet med deltagarnas önskemål. Denna kompetens beskrivs även av deltagarna:

"Jag är en sådan person som alltid har röda linser på mig, alltid, alltid. Och personalen är bra på att just se de här positiva sakerna och förklara det på ett sätt som jag kan förstå och hålla med om. Liksom, så att de inte bara säger schyssta saker på ett falskt sätt och peppar en, liksom fake-peppar en. Utan de förklarar tydligt och liksom det här är en bra egenskap, det här kan man göra."

I linje med tillitsbaserad styrning och ledning (se avsnitt 1.4.) lyfts vidare behovet av samverkan runt individens samlade behov. Projektens inriktning tycks medföra att projektpersonalens attityder till arbetssättet är att samverka utifrån deltagarens behov snarare än ett strikt fokus på den egna organisationens produktionsinriktade snäva mål, ligger som grund för det gemensamma arbetet. Attityderna bygger således på en viljeriktning att samverka utifrån ett helhetsperspektiv på individens behov.

I samtal med personal och projektledning framkommer också att en viktig ingrediens i samverkan handlar om tillit mellan organisationer. Det krävs att inblandande aktörer litar på att samverkansaktörerna gör sitt bästa för att stödja deltagaren på bästa sätt. Det framkommer exempelvis viss misstänksamhet gentemot Försäkringskassan att deltagare kan förlora sin aktivitetsersättning vid övergång från daglig verksamhet till arbetsprövning och liknande. Bristen på tillit här kan medföra att personal "skyddar" deltagaren då någon typ av försörjning givetvis är väsentlig för deltagarens grundläggande livskvalitet. Överhuvudtaget är samverkan kring deltagarens möjligheter till ersättning ett område som tycks vara i behov av utveckling, då överkrav från exempelvis socialtjänstens ekonomiska bistånd kan stjälpa deltagarens ork och kraft att göra sin resa mot arbete eller studier.

Viktiga öppningar för att kunna bistå individer i denna målgrupp med ett bra stöd handlar således om personalens kunskaper, engagemang och attityder i relation till ungdomarna. Men också attityder till samverkan med individens bästa för ögonen. Samtidigt framgår att såväl kunskaper, engagemang och attityder till ungdomarna och samverkan påverkas av de möjligheter för förändrade arbetssätt som projekten skapar.

2.3.2. Möjligheter

Ett centralt problem i ordinarie verksamheter som beskrivs är att det saknas någon som tar ett samlat ansvar för individens stödbehov och kontakter med alla aktörer som är nödvändiga att vara involverade i ungdomens resa mot arbete eller studier. Inom ramen för projekten finns just den funktionen i form av CM eller motsvarande. Därutöver framgår att det i ordinarie verksamhet är en allt för hög arbetsbelastning med för många "ärenden" samt höga och rigida "produktionskrav", vilket innebär att handlingsutrymmet inte finns att arbeta på ett individanpassat sätt.

Som kontrast till detta beskrivs att det inom projekten finns större möjligheter att arbeta utifrån deltagarnas behov och att de resurser projekten medför också innebär större möjligheter att erbjuda ett individualiserat stöd. Flera av delprojekten innebär att de evidensbaserade metoderna Case management och Supported employment erbjuds deltagarna. Arbetet med dessa metoder bidrar också till helhetssyn kring individen eftersom arbetssättet utgår från samordning och att de olika kontakter som finns kring deltagarna sätter individen i fokus.

"SamMA" och "Rätt stöd för mig!" är uppbyggda på olika sätt, med flera olika delprojekt. De förenas dock i en ambition att fördjupa samverkan för att målgruppen ska etablera sig på arbetsmarknaden. Parallellt med detta ska tvärprofessionella team erbjuda individanpassade insatser som utgår från ett personalintensivt stöd där man bygger en förtroendefull relation och utgår från individens egna intressen i planeringen mot arbete eller studier.

Gemensamt för projekten är en beskrivning av att det finns bättre information och snabbare kontakt med andra parter och att det samarbete som byggts upp inom projektramen ger möjligheter till en helhetsbild kring deltagarna. God information och möjligheten till snabba kontakter bidrar inte minst till ökad kvalitet och effektivitet då deltagarna slipper hamna i väntan på beslut från olika myndigheter. Möjligheter att snabbt komma i kontakt med samverkanspersoner beskrivs även medföra en väsentlig tidsbesparing för personalen i deras arbete. Effektiva samverkansrelationer bygger i sin tur på den samverkan som byggts upp genom de etablerade kontaktvägar som skapats inom projekten och som personalen menar är beroende av projekten i dagsläget. I denna samverkan lyfter också personalen betydelsen av tillit till varandras planering och

bedömning mellan myndigheter. Tilliten tycks bygga på de personliga kontaktvägar som organiserats genom projekten och den personalstabilitet som funnits i de myndighetsgemensamma team som utvecklats i vissa av delprojekten.

Grunden för de utvecklade arbetssätten beskrivs ligga i den ökade flexibilitet som projekten medger. Personalen beskriver att projekten ger handlingsutrymme att ge ett mer ändamålsenligt stöd till individen. Personalen beskriver också att de får en friare roll i relationen till deltagare inom ramen för projektet jämfört med det ordinarie arbetet, som en medarbetare på Arbetsförmedlingen uttrycker det:

"Och jag får ju gå utanför ramarna på ett annat sätt än vad de ordinarie handläggarna får på Arbetsförmedlingen just för att det är ett projekt. Men det har ju varit väldigt lyckosamt med en svårdefinierad grupp."

Projektens fokus på individuellt anpassat stöd och samverkan har skapat förutsättningar för flexibilitet och för att samverkan faktiskt kan fungera i praktiken:

"För oss är det att vi får gå utanför ramarna väldigt mycket i projekt jämfört med hur det är att jobba vanligt på Jobbtorget. Så att det är det som gör att det fungerar bra och att hela projektet bygger på att samverka. Det är liksom det vi gör. Så att vi inte har haft så strama hårda regler för vilka vi får jobba med och hur vi får jobba har gjort att man har kunnat pussla bra och samverka bra."

Handlingsutrymmet i det dagliga arbetet är således det som möjliggör ett arbete som utgår från individens behov och förutsättningar. Möjligheten att anpassa stödet efter deltagarnas behov är alltså relaterat till bättre anpassade arbetsvillkor inom ramen för projekten, jämfört med ordinarie verksamheter. Det är ett tydligt tema i beskrivningarna från personalen att en hög arbetsbelastning med för många "ärenden" i ordinarie verksamhet gör det svårt, för att inte säga omöjligt att ge det individualiserade stöd som deltagarna behöver. En projektmedarbetare från Försäkringskassan menar exempelvis att resultatstyrningen, där fokus blir att handlägga så många ärenden som möjligt, motverkar ett individuellt stöd och medger inte heller tid för samverkan:

"När man inte har tid och man ska jonglera med 150 ärenden och att utifrån hur verksamheterna ser ut, mäts man på resultat och man måste handlägga ansökningar först, då finns inte det utrymmet. Så det handlar mycket om att tiden inte ges."

Den personal som arbetar inom ramen för projekten upplever sig alltså ha ett betydligt större handlingsutrymme att tillgodose deltagarnas stödbehov än vad som ofta är fallet i ordinarie verksamhet. Handlingsutrymmet skapas genom en lägre arbetsbelastning i termer av antal klienter per personal inom projekten. Återkommande beskrivs också hur detta handlingsutrymme också skapar arbetsglädje hos personalen i upplevelsen av att kunna göra ett gott arbete och att arbetsinsatserna faktiskt bidrar med att göra skillnad för individen:

"Jag tror att vi har byggt upp otroligt krångliga system där man har fokus på att man ska leverera hela tiden och då när man levererar så tittar man kanske inte lika mycket på kvalitet som kvantitet för det här ska ju rapporteras till politiker och så vidare. Så för min del när jag sökte till projektet så var det ju för att här fick man jobba på ett djupare plan med helhetstänket och man fick mycket mer tid att göra skillnad för individen."

2.3.3. Skyldigheter

Medan möjligheter handlar om verksamheters rutiner, arbetsvillkor och samverkansstrukturer för att möjliggöra individualiserat och flexibelt stöd, handlar skyldigheter om lagstiftning och formell styrning i verksamheterna som tydliggör och reglerar ett sådant arbete. Inom ramen för projekten framgår att det finns en tydlig styrning mot samverkan myndigheter emellan där själva idén är att tillsammans verka för att utifrån ett helhetsperspektiv stödja deltagaren under sin väg mot arbete eller studier. I samtalen med projektpersonal framgår samtidigt att samverkan inte har full legitimitet och prioritet i ordinarie verksamheter, trots att mål och krav på samverkan finns formulerade i lagar och förordningar som ytterst styr och reglerar verksamheterna.

Även om alla myndigheter egentligen alltså har ett uppdrag att samverka med andra parter i sin ordinarie verksamhet menar personalen i projekten att det ofta finns andra saker som "stör" i ordinarie verksamhet. De mål och krav om samverkan som finns formulerade i lagar och förordningar översätts inte till konkreta mål i den resultatstyrning som i hög grad dirigerar de anställdas fokus och prioriteringar i arbetet. När samverkan inte är ett tydligt uttalat mål i sig, underordnas målen om samverkan de formulerade resultatmålen i verksamheterna.

Som motvikt till denna form av styrning menar personalen att det är ett uttalat krav och mål att samverka i projekten. Det utgår bland annat från att det ställs krav från olika finansärer på en uttalad inriktning kring samverkan. När det gäller Socialfonden, som finansierat projekten "SamMA" och "Rätt stöd för mig!", så utgör samverkan en övergripande riktlinje för arbetet, men har också blivit ett villkor för att finansiering över huvud taget ska beviljas (se Carlsson & Mukhtar-Landgren 2018). Samverkan ingår också som ett av de övergripande målen för Socialfondsprogrammet och utvecklade metoder för samverkan är ett av programmets förväntade resultat (ESF-rådet 2014). På detta sätt finns en styrning inom ramen för projekten där samverkan sätts i fokus för de gemensamma insatserna. I samtalen med projektpersonal framgår att projektens målstyrning mot samverkan och de extra medel som tillkommer är avgörande, som följande två citat illustrerar:

"Möjligheten till utveckling när man sitter som ledare och vill utveckla sina verksamheter är ju genom att skapa projekt. Det är där det finns en möjlighet att nå utveckling för att göra ett bättre arbete. Uppenbarligen behöver vi tillförda medel för det. Tillförda medel och tydlig målstyrning, då blir det effekt. Vi lever med vår verklighet och vår vardag är ju det här. Det är att vi har tillgång till att söka projekt, det är vår överlevnad när vi sitter i den ordinarie verksamheten."

"Så jag tänker att det är även om det finns en massa samverkansdokument även för reguljära verksamheter så tror jag att det är mer ett uttalat krav också i projektsituationen. Det blir en anledning till en kravställan på att hej nu ska vi samarbeta. Och delar man ut lite pengar också till den part som behöver komma in och samarbeta, så kommer de. Det är pengar, och de finns inte annars. Det är lite bister att behöva sitta och säga så här, men så är det."

Den förbättrade samverkan inom projekten beskrivs även vara en konsekvens av att projekten drivs via samordningsförbunden som har ett mycket tydligt uppdrag att samverka och att utveckla samverkan.

"Inom samordningsförbundet har vi ju en lagstiftning som stödjer samverkan. Vår lagstiftning som stöd i vårt arbete utgår ju helt ifrån samverkan och utgår också från individens behov. Det är en väldigt stor skillnad utifrån hur det ser ut framför allt hos

myndigheterna. Så att samverkan ska ju prägla vårt uppdrag. Så när man ställer ordinarie verksamheten mot samordningsförbundens insatser så blir det ju lite... Jag ska inte säga äpplen och päron, men det är klart att vi har lättare att nå samverkan eftersom det är vårt uppdrag och det är vårt lagstyrda uppdrag också.”

Utmaningen som beskrivs från ”SamMA” och ”Rätt stöd för mig!” är att samverkansstrukturen är knuten till de villkor som skapas i projekt som exempelvis finansieras inom Socialfonden eller samordningsförbunden, där styrningen mot samverkan är mer framträdande. Detta beskrivs i förlängningen skapa utmaningar i att tillvarata de arbetsmodeller och stöd som utvecklas i projekten.

Utifrån perspektivet att hållbara samverkansstrukturer behöver utvecklas i ordinarie verksamheter där personal samverkar utifrån ett helhetsperspektiv på individen, uttrycks också vissa farhågor med såväl samordningsförbund som samverkansprojekt som kan bidra till att organisationerna fortsatt väljer att inte prioritera samverkan som en del i sitt grunduppdrag.

”Ibland så undrar jag om det sättet som vi arbetar på – att vi har samordningsförbund, att vi har de här projekten – nästan motverkar det som vi vill komma åt. Nämligen att det blir hållbara lösningar i systemen. För om vi tittar tillbaka mot alla dessa projekt som visar... Och det är ju sådant som vi vet – att när man ger folk tillräckligt med tid då kommer de komma vidare. Och vi har massor med metoder och bra grejer där ute men hur mycket vi än återkopplar och hur mycket vi än visar på vad som fungerar, så är det fortfarande ingen ändring i myndigheternas strukturer. För de blir värderade på ett helt annat sätt. Ekonomisystemet och belöningsystemet så att säga för varje myndighet är ju en stuprörsform som ju ska visa på helt andra vinster så att säga, jämfört med det som vi som jobbar med -den enskilda individens vinst. Alltså om jag ser bara en tårtbit av individen och jag då är försäkringskassa eller om jag är arbetsförmedling, i den tårtbiten finns ju inte individen. Jag tycker det vore intressant egentligen att titta på huruvida vår organisering som vi har nu med projekt och med samordningsförbund och hela den här biten egentligen stödjer en implementering i de ordinarie verksamheter, eller om det till och med kan vara en risk att det är därför att man inte behöver ta hand om sitt problem. Det har blivit lätt för dem som egentligen borde äga problemet att se att de har löst det genom att outsourca sitt samverkansproblem.”

Trots att mål och krav på samverkan finns formulerade i lagar och förordningar som ytterst styr och reglerar verksamheterna framgår alltså att samverkan inte har full legitimitet och prioritet i ordinarie verksamheter, utan att samverkan i hög grad blir realiserad endast via samverkansprojekt. För en hållbar samverkan över tid framstår det som väsentligt att mål om samverkan tydliggörs i styrningen och ledningen av ordinarie verksamheter. Genom att uppdraget tydliggörs kan också adekvata förutsättningar för samverkan säkras.

3. Att strukturellt stödja delaktighet och egenmakt

Som tidigare nämnts har det varit en uttalad utgångspunkt att projekten ska verka för att stärka de unga deltagarnas delaktighet och egenmakt i verksamheternas aktiviteter, och i samhället i stort. FN:s konvention om mänskliga rättigheter är en utgångspunkt i projektens arbete där rätten till utbildning och arbete anges som universella rättigheter för alla människor oavsett kön, etnicitet eller funktionsnedsättning. Dessa utgångspunkter har också beaktats i den följeforskning som redovisas i denna rapport, vilket beskrivs närmare i avsnitt 1.5. Delaktighet och inkludering delas ofta in i tre samspelande nivåer – en individnivå, en verksamhetsnivå och en strukturell nivå (se figur 1) och kan ske på olika nivåer, som i sin tur innebär olika nivåer av reellt inflytande för deltagare och personal.

När deltagare ges möjlighet att vara delaktiga i beslutsprocesser har det visat sig både förbättra kvaliteten på den tillhandahållna insatsen och öka deltagarnas självförtroende och egenansvar (Shier 2001). Det handlar om att deltagaren bjuds in att medverka och ges inflytande i planering och genomförande av insatser. Deltagarna ses som en resurs och en samarbetspart i teamet med omistlig kunskap och erfarenhet om sin egen situation. Även annan forskning påtalar att delaktighet i planering och genomförande av insatser till unga vuxna lägger samtidigt grunden till att människor känner sig delaktiga i samhället (FORTE 2020). Shier menar att delaktigheten inträffar när personalen är beredd att låta deltagarna vara med i planering och beslutsprocesser (Shier 2001).

I resultaten framkommer hur deltagarna upplever en hög delaktighet i mötet med projektens personal. De beskriver hur personalen efterfrågar och tar hänsyn till deras åsikter och beskriver att genom "processen" eller "modellen" de arbetar med eftersöks vilka insatser som just de behöver och vilken typ av arbete "just dom" skulle passa för. Verksamheten anses alltså ha rutiner och arbetssätt som säkerhetsställer att det är deltagarens behov som är utgångspunkten för de insatser som erbjuds.

Detta bekräftar också av personalen, som beskriver att de inom ramen för projekten har en helt annan möjlighet att arbeta flexibelt och personcentrerat, än de upplever sig kunna göra i sina ordinarie verksamheter. Viss personal menar till och med att arbetet inom denna typ av projekt, är den enda arena som möjliggör ett arbete som på riktigt utgår från de ungas behov och med den flexibilitet som krävs.

Utifrån Shiers modell för delaktighet går det alltså att konstatera att projekten innebär en ökad delaktighet och egenmakt i (sam)arbetet för både personalen och de unga deltagarna. Denna typ av flexibelt och personcentrerat arbetssätt går även i linje med vad den samlade forskningen lyfter fram som avgörande faktorer för att stödja unga att nå studier eller arbete (Kluve m.fl. 2017; Bäckman & Nilsson 2016). En personlig och kontinuerlig kontakt med deltagare för att bygga ett förtroende, flexibilitet och individuell anpassning efter deltagarnas olika förutsättningar och behov samt kontinuerlig uppföljning av de kartläggningar och planer som gjorts för deltagare uppges ge lovande resultat (Kluve m.fl. 2017; Forte 2020; SKL 2016; GR Utbildning 2018).

Deltagarna i projekten upplever att arbetet är personcentrerat efter deras specifika behov vilket innebär att personalen anpassar sig till deltagarnas önskemål, tempo och förmåga. I intervjuerna beskrivs alltså personalen på ett mycket positivt sätt utifrån att de arbetar flexibelt och personcentrerat och ger stort inflytande till deltagarna:

"Det var att mötena anpassades efter vilken tid som passade mig och då var det mer typ, jobb sök och vad är det DU behöver hjälp med och sådana saker. Sedan är det

drop-in tiderna som var helt fritt. Man fick komma in när man vill och fick gå när man vill, och man sitter och bara är. /.../ Det känner jag, insatserna är ju om det som jag vill och vilka arbeten som kan passa mig."

De möjligheter som har uppstått i projekten har således inneburit att rutiner har etablerats för personcentrering och delaktighet i beslutsprocesser. Om det finns en vilja att dessa procedurer ska implementeras i den ordinarie praktiken ställer det betydande krav på förändringar hos de involverade organisationernas ledning och styrning. Utifrån Shiers modell kan det realiserats när dessa *rutiner har etablerats* i det vardagliga arbetet, samt att det tydliggörs i organisationens *policy* att deltagare och personal ska dela makt och ansvar i arbetet med att göra en stegförflyttning mot arbete och studier.

I föreliggande studie framgår dock att exempel på sådana rutiner har skapats inom ramen för projekten, som såväl deltagare, personal och chefer beskriver som personcentrerade arbetssätt som främjar de ungas delaktighet i samarbetet kring att närma sig arbete eller studier.

3.1. Arbetsfokus och livsfix

Delaktighet och en ökad egenmakt kan ses som en förändring från traditionella synsätt på stöd och behandling, när det gäller roller, kunskap och maktförhållanden. Traditionella verksamheter där personalen ses som experter som ska lösa individens situation och deltagaren som mottagare av insatser, ersätts av ett samarbete där deltagaren också ses som en expert och ges möjlighet att medverka i beslut kring sin livssituation och kring framtida studier eller arbete.

Detta kan samtidigt innebära att deltagarna ges möjlighet att prioritera vilka behov de vill adressera primärt. De unga själva talar mycket om hur deltagande i projekten har inneburit att deras *livssituation* har förbättrats avseende kontakter med myndigheter och vårdgivare, hur de har fått tillgång till hjälpmedel och stöd för att få sin vardag att fungera, men kanske framför allt att deras totala isolering har brutits. Ekonomisk trygghet, etablerade vårdkontakter och annat "livsfix" beskrivs av deltagarna som kärnuppgifter. Trots att inklusionskriteriet för att delta i något av projekten är en uttryckt vilja att arbeta eller studera, så prioriterar deltagarna en arbetsordning där "livsfixet" ges förtur. Inom ramen för ett personcentrerat arbetssätt, där deltagarna ges delaktighet i processen och egenmakt att definiera sina behov, prioriteras de frågor som stressar mest i deltagarnas liv:

"Framför allt så tycker jag att personal har varit till en jättestor hjälp när jag har sökt aktivitetsersättning från FK. Och det är en ganska lång process och jobbig process. Det är jobbigt att gå igenom det och känna att liksom att man måste argumentera för att ens liv ser ut som man vet att det ser ut. Sen liksom få höra att man kan saker som man vet att man inte kan. /.../ Dels att ha någon som är med under processen, men också som har erfarenhet av andra deltagare som har sökt det här och vet vad de är ute efter i läkarutlåtandet. De kunde vara med mig under telefonintervjun med Försäkringskassan."

När deltagarna talar om hur stödet är utformat, så är det genom personal som beskrivs som *stödjande* och *uppsökande* och som arbetar utifrån det som deltagarna själva anser vara det mest angelägna i deras livssituation. Utifrån ramverk om delaktighet kan således deltagarna betraktas ha ett stort inflytande på vilka insatser som ges. Men i relation till att projektens primära syfte är att bidra till en hållbar etablering i arbete eller studier, blir detta intressant. En av de tydligaste förstärkningarna som ska erbjudas i projekten,

förutom att främja samordning, är de evidensbaserade metoderna Supported Employment och Case Management som stöd mot arbete eller studier. Utifrån forskning är detta bland de mest lovande metoderna för att nå dessa mål (Forte 2020). Frågan som behöver ställas är hur stödet mot arbete eller studier ytterligare kan förstärkas i projekt som dessa, utan att tumma på deltagarnas och personalens delaktighet?

Ett tydligt resultat i denna studie är att personalen upplever delaktighet och inflytande i att stödja deltagarna generellt genom projekten. Men när det kommer till att stödja de unga till att nå ett arbete eller studier, så upplever de inte samma handlingsutrymme. Organisatoriska- och strukturella faktorer som de inte anser sig kunna påverka, såsom organisationernas styrning och brist på samverkan sinsemellan uppges som en hindrande faktor. Likaså förs bristen på arbetsplatser och begränsningar på möjliga arbetsplatser fram som hindrande för att personalen ska lyckas stödja deltagarna till arbete eller studier. Utifrån denna studie framkommer att ett återkommande hinder är att personalens individualiserade arbete inte uppfattas bli motsvarat av de som fattar beslut om lönestöd. Där uppfattas beslut som uteblir eller som fattas för sent som hinder för en lyckad utveckling.

Genom de strukturella möjligheter som projekten ger kan personal på ett flexibelt sätt tillgodose att deltagarna får tillgång till de välfärdsinsatser och stöd som de är i behov av. Personalen beskrivs av deltagarna arbeta mer som ett "personligt ombud" eller ett intensifierat boendestöd, än som en CM med uppgift att koordinera olika insatser genom ett resursgruppsarbete. Varken deltagarna eller personalen beskriver ett strukturerat CM-arbete. Case management är ett samlingsnamn för olika typer av stödmodeller, med det gemensamma syftet att koordinera och säkerhetsställa långsiktiga vård- och stödinsatser, så att individen kan leva ett så självständigt liv som möjligt (Lexén & Bejerholm 2020). CM-arbetet leds av en vård- och stödsamordnare (Case manager) med ansvar för att man genomför och följer upp utredning, planering och lämpliga insatser med deltagaren. En så kallad resursgrupp skapas, där deltagaren väljer vilka som ska ingå i gruppen. Gruppen träffas regelbundet och hjälps åt att arbeta i riktning mot de mål som deltagaren sätter upp. En vanlig sammansättning i ett CM-arbete kan i detta fall vara deltagaren, en Case manager från socialtjänsten, en representant från psykiatri, närstående och eventuella övriga som deltagaren väljer, samt handläggare från Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen (a. a).

Det finns således en risk om arbetet med att koordinera deltagarnas insatser tar formen att enskild personal ges rollen som ett "personligt ombud" att *ordna* olika insatser, istället för att utöva ett CM-arbete, där olika aktörer gemensamt tar ett ansvar. En konsekvens av ett sådant format är en brist på ett koordinerat och långsiktigt stöd till deltagarna när projektiden är slut. Det kan ses som angeläget att det arbete som möjliggörs i projekten kring att koordinera stödet till deltagarna med hjälp av representanter från socialtjänst, försäkringskassa, arbetsförmedling och psykiatri, byggs in som en rutin i de ordinarie organisationerna, samt att sådant Case management arbete sanktioneras i organisationernas policy.

Vid sidan av behovet att skapa långsiktighet för de metoder som prövas i projekten och stödja ett fortsatt arbete i de ordinarie organisationerna, är behovet att stödja metodtrogenhet i dessa modeller en annan viktig aspekt. Såväl Case management som Supported Employment är beforskade metoder med lovande resultat för att stödja unga att nå arbete eller studier, givet att metoderna följs. Att avvika från kärnvariabler som exempelvis resursgruppsarbete i CM kan riskera att urholka effekterna av det arbete som görs. På samma sätt är grundidén med Supported Employment "place then train", det

vill säga att det primära syftet är att hitta ett arbete till deltagaren på den öppna arbetsmarknaden och utifrån det utröna vilken typ av stöd individen behöver. Detta innebär att fokuset på arbete förstärks och "livsfixet" kommer i andra hand. Det är alltså positivt att projekten arbetar för att erbjuda SE till målgruppen, även om både personal och chefer menar att det fortfarande återstår vissa delar innan metodtrogenheten kan anses som uppnådd. För projektens målgrupp och den sköra motivation som beskrivs kan Supported Employment, utifrån ett forskningsperspektiv, betraktas som den metod med bäst vetenskapligt stöd (FORTE 2020) för att främja en stegförflyttning mot arbete eller studier.

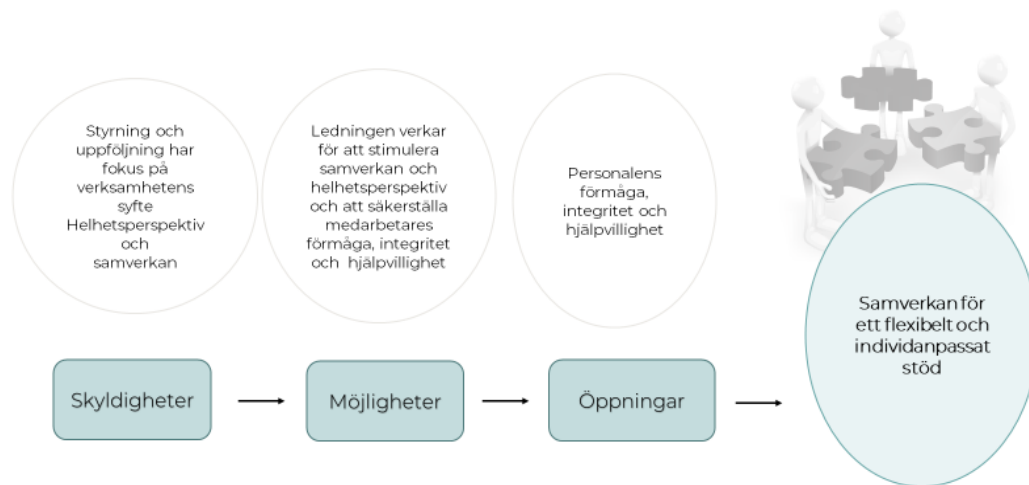
3.2. Hållbara stöd och samverkansstrukturer för ett flexibelt stöd

Arbetet med ovan nämnda metoder i projekten bidrar även till en helhetssyn kring individen, eftersom arbetsätten utgår från samordning och samverkan och att de olika kontakter som finns kring deltagarna sätter individens behov och mål i fokus. Inom ramen för projekten har således en fördjupad kunskap om målgruppens förutsättningar och behov skapats. Personalens vilja att arbeta individanpassat, flexibelt och att göra de unga deltagarna delaktiga har kunnat realiserats. Dessa kunskaper, engagemang och attityder till deltagarna och möjligheten till samverkan påverkas i hög grad av de möjligheter som projekten skapar, vilka i sin tur säkerställs via projektens tydliga styrning mot helhetssyn och samverkan med individens behov i fokus.

Medan projekten i sig i hög grad harmonierar med definitionen av tillitsbaserad styrning och ledning så tyder resultaten på att idéerna om tillitsbaserad styrning och ledning inte ännu har implementerats i de ordinarie välfärdsverksamheter som är involverade i hjälp och stöd åt denna målgrupp. I projekten säkerställs arbetsvillkor som möjliggör ett arbetssätt med individens behov i fokus. Personalens beskrivningar av en hög arbetsbelastning med för många "ärenden", samt höga och rigida "produktionskrav" i ordinarie verksamheter, innebär att handlingsutrymmet inte finns att arbeta på ett flexibelt och individanpassat sätt. Inom projekten ges däremot ett handlingsutrymme att arbeta utifrån deltagarnas behov och de resurser projektet medför innebär större möjligheter att erbjuda ett individualiserat stöd.

Formerandet av samverkansrelationer mellan olika myndigheter utvecklar också tillit till varandras planering och bedömningar. Som tidigare nämnts definieras tillitsbaserad styrning och ledning som "*styrning, kultur, arbetssätt med fokus på verksamhetens syfte och brukarens behov, där varje beslutsnivå aktivt verkar för att stimulera samverkan och helhetsperspektiv, bygga tillitsfulla relationer samt säkerställa förmåga, integritet och hjälpvillighet*" (Bringselius 2018, s. 66). Definitionen kan även appliceras på våra resonemang om hållbara stöd- och samverkansstrukturer utifrån öppningar, möjligheter och skyldigheter. I figur 2 illustreras förutsättningar för att en långsiktig samverkan för ett flexibelt och individanpassat stöd ska kunna erbjudas unga, med komplexa behov men en uttryckt vilja att arbeta eller studera:

Figur 2. Förutsättningar för en långsiktig samverkan.



Som figur 2 illustrerar är ett tydliggörande av verksamheternas skyldigheter utgångspunkten där fokus på verksamhetens syfte, helhetsperspektiv och samverkan också tydliggörs i styrningen och uppföljningen av verksamheten. Mot bakgrund av tydliggjorda skyldigheter är det sedan den strategiska och operativa ledningens ansvar att säkerställa att samverkan och helhetsperspektiv i arbetet är möjligt liksom att personalen kan utföra sitt arbete på ett adekvat och professionellt sätt.

Projektens syfte är att skapa långsiktigt hållbara, behovsstyrda samverkansstrukturer mellan myndigheter och med näringslivet som främjar möjligheten för unga med komplexa behov att nå arbete eller studier. Styrningen i "SamMA" och "Rätt stöd för mig!" har tydliga mål om samverkan för ett individanpassat stöd som alltså tydliggör och reglerar arbetet. Man kan alltså säga att målet att skapa behovsstyrda samverkansresurser har uppnåtts. Men för att dessa samverkansstrukturer ska bli långsiktiga behöver dessa mål tydliggöras i ordinarie verksamheter. Trots att mål och krav på samverkan finns formulerade i den lagstiftning och de förordningar som ytterst styr och reglerar verksamheterna, har samverkan inte full legitimitet och prioritet i ordinarie verksamheter. Målen uttrycks inte i ledning, styrning och uppföljning av verksamheterna.

Ett förtydligande av organisationens skyldigheter, en prioritering av samverkan och ett ökat fokus på medborgarnas behov kan ses som förutsättningar för att personal ska ha möjligheter att stödja unga med skör motivation att nå och behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden.

Referenser

- Arbetsförmedlingen (2021). *Ungdomar som riskerar långtidsarbetslöshet*. Dnr: Af-2021/0019 5423.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2013). *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut A2013/4855/A.
- Astvik, W., Larsson, R., & Welander, J. (2020). Arbetsmiljön i tillitsbaserad styrning och ledning: exempel från socialtjänsten. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, 26(4), 25–45.
- Axelsson, R. & Bihari Axelsson, S. (2013). *Om samverkan - för utveckling av hälsa och välfärd*. Stockholm: Liber.
- Braun V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77–101. doi: 10.1191/1478088706qp063oa.
- Bringselius, L. (2018). Vad är tillitsbaserad styrning och ledning? I L. Bringselius (Red.), *Styra och leda med tillit: Forskning och praktik* (ss. 61–83). Stockholm: Regeringskansliet/Norstedts juridik.
- Brinkmann, S. (2013). *Qualitative interviewing: Understanding qualitative research*. USA: Oxford University Press.
- Bäckman, O., & Nilsson, A. (2016). Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts. *European Societies* 18(2), 136-157. doi: 10.1080/14616696.2016.1153699.
- Carcillo S, R Fernández, S Königs & A Minea (2015), NEET youth in the aftermath of the crisis. Challenges and policies, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 164.
- Carlsson, V. & Mukhtar-Landgren, D. (2018). Styrning genom frivillig koordinering? En studie av europeiska socialfondens genomförande i lokal förvaltning. *Statsvetenskaplig tidskrift*, 120(5), 137-161.
- Christensen, T. and Lægreid, P. (2007), The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67: 1059-1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Eriksson, E. (2015). *Sanktionerat motstånd: Brukarinflytande som fenomen och praktik*. Lunds universitet, Socialhögskolan.
- European Commission/EACEA/Eurydice (2016). *Structural Indicators on Early Leaving from Education and Training in Europe – 2016. Eurydice Report*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2012). *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound. (2012). *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Hämtat 17 april 2020, från: <https://www.eurofound.europa.eu/sv/publications/report/2012/labour-market-social-policies/neets-young-people-not-in-employment-education-or-training-characteristics-costs-and-policy>

- European Commission. (2011). *Youth neither in employment nor education and training (NNET): Presentation of data for the 27 Member States*. European Commission/DG Employment, Social Affairs and Inclusion. Hämtat 17 april 2020, från ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6602&langId=en
- Forslund A, W Pello-Esso, R Ulmestig, U Vikman, I Waernbaum, A Westerberg & J Zetterqvist (2019), *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?*, Rapport 2019:05, IFAU.
- FORTE (2020). *Unga som varken arbetar eller studerar – en kartläggning och kunskapsöversikt*.
- Försäkringskassan (2014). *Uppföljning av finansiell samordning. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2014*.
- Goldman-Mellor, S., Caspi, A., Arseneault, L., Ajala, N., Ambler, A., Danese, A., et al. (2016). Committed to work but vulnerable: self-perceptions and mental health in NEET 18-year olds from a contemporary British cohort. *Journal of Child Psychology and Psychiatry* 57(2), 196-203. doi: 10.1111/jcpp.12459.
- GR Utbildning (2018). *Motverka studieavbrott – framgångsfaktorer i praktiken*. Göteborg: GR Utbildning.
- Gutiérrez-García, R.A., Benjet, C., Borges, G., Méndez Ríos, E., & Medina-Mora, M.E. (2017). NEET adolescents grown up: eight-year longitudinal follow-up of education, employment and mental health from adolescence to early adulthood in Mexico City. *Eur Child Adolesc Psychiatry*, 26, 1459-1469. doi: <https://doi.org/10.1007/s00787-017-1004-0>.
- Hardoy, I, Røed, K, von Simson, K. & Zhang, T. (2016). *En komparativ analyse av effekter av innsats for å inkludere utsatte unge i arbeid i Norden*. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.
- Hedin, U.-C. & Laurell, E. (2016). *Möjligheter till arbetsintegration inom civilsamhället*. Stockholm: PIACS.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- IFAU (2008). *Samverkan i resursteam: effekter på organisation, hälsa och sjukskrivning*. Uppsala: IFAU.
- ISF (2010). *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*. Rapport 2010-2. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- ISF (2019a). *Gör samordningsförbund någon skillnad? En analys av samordningsförbund under perioden 2005–2010*. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- ISF (2019b). *Samordningsförbundens organisering och verksamhet. En granskning av förbund för finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Jensen, C., Johansson, S. and Löfström, M. (2013). The project organization as a policy tool in implementing welfare reforms in the public sector. *The International Journal of Health Planning and Management*, 28: 122-137. <https://doi.org/10.1002/hpm.2120>

- Kluve J, Puerto S, Robalino D, Romero J M, Rother F, Stöterau J, Weidenkaff F, Witte M. (2017). *Interventions to improve the labour market outcomes of youth: a systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services, and subsidized employment interventions*. Campbell Systematic Reviews 2017:12 DOI: 10.4073/csr.2017:12
- Kvale, S. & Brinkman, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Studentlitteratur
- Lexén, A. & Bejerholm, U. (2020) Case management och integrerade vård-och stödinsatser, i Brunt, D. Bejerholm, U., Markström, U., Hansson, L. & Argentzell, E. (reds) *Att leva med psykisk funktionsnedsättning: livssituation och effektiva vård-och stödinsatser*. Studentlitteratur
- Löfström, M. (2010). Inter-organizational collaboration projects in the public sector: a balance between integration and demarcation. *The International Journal of Health Planning and Management*, 25(2), 136–155. <https://doi.org/10.1002/hpm.1003>
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Review*, 20(3), 709–734. doi:10.5465/amr.1995.9508080335
- Nationella rådet för finansiell samordning (2012). *Lokal samverkan kring unga med funktionsnedsättning*.
- OECD (2015). *Integrating Social Services for Vulnerable Groups– Bridging Sectors for Better Service Delivery*. Paris.
- OECD (2016). *Investing in Youth – Sweden*. Paris.
- Rosholm, K., Sörensen, L. & Skipper, L. (2020). *BIP Indikatorer och jobbsannolikhet. Några huvudpunkter*. Växthusets forskningscenter, Köpenhamn
- Shier, H. (2001). Pathways to Participation: Openings, Opportunities and Obligations. A New Model for Enhancing Children´s Participation in Decision-making, in line with Article 12.1 of the United Nations Convention on the Rights of the Child. *Children & Society*. Vol 15 pp 107–117.
- SKL (2016). *Utbildning - nyckeln till arbete. En longitudinell studie över årskullen 1981 och dess övergång från skola till arbete*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Skolverket (2016). *Kommunernas aktivitetsansvar för ungdomar. Skolverkets allmänna råd med kommentarer*.
- Socialstyrelsen (2019). *Insatser och stöd till personer med funktionsnedsättning. Lägesrapport 2019*
- SOU 2010:04. *One-stop shops i Europa. Samordning av sociala och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*. Stockholm: Elanders.
- SOU 2013:74. *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2017:9. *Det handlar om oss – unga som varken arbetar eller studerar. Delbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar*.

- SOU 2018:11. *Vårt gemensamma ansvar– för unga som varken arbetar eller studerar. Slutbetänkande av Samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar.*
- SOU 2018:25. *Juridik som stöd för förvaltningens digitalisering. Betänkande av Digitaliseringsrättsutredningen.* Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2017:15). Utvärdering av regeringens strategi för unga som varken arbetar eller studerar: Delrapport. Stockholm: Statskontoret. Hämtat 17 april 2020, från <http://www.statskontoret.se/publicerat/publikationer/2017/utvardering-av-regeringens-strategi-for-unga-som-varken-arbetar-eller-studerar.-delrapport/>
- Statskontoret (2008). *Fyra år med Finsam.* Rapport 2008:7. Stockholm: Statskontoret.
- Stengård, E., & Appelqvist-Schmidlechner, K. (2010). *Mental Health Promotion in Young People – an Investment for the Future.* Copenhagen: World Health Organization. Hämtat 17 april 2020, från http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0013/121135/E94270.pdf
- Stigsdotter Ekberg, M. (2010). *Dom kallar oss värstingar. Om ungas lärande i mötet med skola, socialtjänst och polis.* Växjö: Linnaeus University Press.
- Teo, A. R., Fetters M. D., Stufflebam, K., Tateno, M., Balhara, Y., Young Choi, T., Kanba, S., Mathews, C. A., & Kato, T. A. (2015). Identification of the hikikomori syndrome of social withdrawal: Psychosocial features and treatment preferences in four countries. *International Journal of Social Psychiatry*, 61(1), 64–72. doi: 10.1177/0020764014535758.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2017). *Aktivitet: okänd? Unga som varken arbetar eller studerar.* Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.
- Tideman, M., Lövgren, V. & Malmqvist, J. (2020). *Övergången från ung till vuxen för personer med funktionsnedsättning– en kartläggning av det vetenskapliga kunskapsläget.* Forte – Forskningsrådet för hälsa, arbetsliv och välfärd
- Tillitsdelegationen. (2018). *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn (SOU 2018:47).* Stockholm: Finansdepartementet.
- Tyrstrup, M. (2014). *I välfärdsproduktionens gränsländ. Organisatoriska mellanrum i vård, skola och omsorg.* Rapport för Uppdrag välfärd. Entreprenörsforum, Fores, Leading health care. ISBN: 978-91-89301-60-3.
- van der Graaf, A., Vroonhof, P., Roullis, G. & Velli, F. (2019) *Research for CULT Committee – How to tackle early school leaving in the EU.* Brussels: European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Öckert, B. (2021) Frånvaro i skolan under coronapandemin – hur kan resultaten komma att påverkas? I: Sjögren, A (red) *Barn och unga under coronapandemin. Lärdomar från forskning om uppväxtmiljö, skolgång, utbildning, och arbetsmarknadsinträde.* Rapport 2021:2. Uppsala: Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering.