



Modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar

REDOVISNING AV UPPDRAG

Modell för stöd till

unga med psykisk ohälsa som
varken arbetar eller studerar

Förord

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor fick under hösten 2014 i uppdrag av Socialdepartementet att beskriva och om möjligt föreslå en eller flera modeller för hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan förbättras. Uppdraget har gällt hur stödet kan organiseras och hur samverkan mellan olika aktörer kan förbättras för att dessa unga ska återkomma i aktivitet (regeringsbeslut 2014).

Vi har lagt stor vikt vid att hämta in kunskap och föra dialog med olika aktörer och verksamheter som arbetar med denna målgrupp. Vi har frågat dem vilka framgångsfaktorer och hinder de möter i sitt arbete för att stödja unga med psykisk ohälsa utanför arbete och studier? Vi har även intervjuat unga och frågat vad de själva tycker fungerar och inte när det gäller samhällets stöd för att komma i, eller tillbaka till, arbete eller studier. Genom att ta reda på framgångsfaktorer och hinder har vi kunnat urskilja ett antal element som bör finnas med i arbetet och som är viktiga i samverkan när det gäller stöd till unga med psykisk ohälsa. I denna slutrapport redovisar vi uppdragets genomförande och resultat.

I regeringens ungdomspolitiska handlingsprogram för perioden 2014–2017 prioriteras tre områden: ungas inflytande, ungas egen försörjning och ungas psykiska hälsa (prop. 2013/14:191). Ungdomspolitiken är tvärsektoriell och de olika områdena går in i varandra. Detta uppdrag visar tydligt att dessa tre prioriterade områden hänger samman och att arbetet måste utformas därefter. Unga med psykisk ohälsa behöver stöd från samhället för att komma i aktivitet. En nyckelfaktor för att stödet ska ge resultat är delaktighet och egenmakt för den enskilde personen.

Uppdraget har genomförts inom avdelningen för utveckling och analys av Emeli Hedenström och Maria Nyman. Vi vill rikta ett särskilt tack till de aktörer utanför myndigheten som bidragit till uppdraget: Joakim Tranquist, Christina Garsten, Magnus Nordqvist, samrådande myndighetsrepresentanter, deltagare under dialogmöten och de ungdomar som blivit intervjuade.

Lena Nyberg, generaldirektör,
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Innehåll

Sammanfattning	4
Inledning	7
Kapitel 1: Bakgrund	9
Unga som varken arbetar eller studerar.....	9
Psykisk ohälsa bland unga	12
Kapitel 2: Redovisning av underlagsrapporterna	15
Underlagsrapport om aktivering av arbetssökande	15
Underlagsrapport om samordningsförbund – Finsam	17
Myndighetens reflektioner utifrån underlagsrapporterna	19
Kapitel 3: Dialog med verksamheter.....	21
Summering av dialogmötena.....	22
Kapitel 4: Ungas röster	29
Sammanställning av intervjuerna.....	29
Kapitel 5: Slutsatser och rekommendationer	35
Diskussion	35
Rekommendationer	36
Bilaga 1: Regeringsuppdrag.....	44
Bilaga 2: Övriga möten	47
Bilaga 3: Relevanta uppdrag hos andra aktörer.....	48
Bilaga 4: Underlagsrapport Christina Garsten	51
Bilaga 5: Underlagsrapport Joakim Tranquist.....	52

Sammanfattning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) fick 2014 i uppdrag av Socialdepartementet att beskriva och om möjligt föreslå en eller flera modeller för hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan förbättras. Vi ska dels föreslå hur stödet kan organiseras, dels hur samverkan mellan olika aktörer kan förbättras för att dessa unga ska återkomma i aktivitet (regeringsbeslut 2014). Denna rapport beskriver uppdragets genomförande samt resultat.

Genom att ta reda på framgångsfaktorer och hinder i arbetet med målgruppen för uppdraget har vi kunnat urskilja ett antal element som bör finnas med i arbetet och som är viktiga i samverkan när det gäller stöd till unga med psykisk ohälsa. Myndighetens definition av psykisk ohälsa inom uppdraget har varit bred och innefattar såväl unga med konstaterad diagnos som är i kontakt med psykiatri eller annan vård, som den självupplevda psykiska ohälsan.

Underlaget består dels av två fördjupande studier: en med särskilt fokus på samordningsförbund (Finsam), och hur denna samordningsstruktur för finansiell samordning är ett sätt för aktörer att arbeta tillsammans för att stödja målgruppen unga med psykisk ohälsa, samt en studie som handlar om aktivering av arbetssökande på lokal nivå, organisering av insatser och vad det innebär för individen.

Utöver de fördjupande studierna har vi lagt stor vikt vid att föra en dialog med aktörer som arbetar med målgruppen för uppdraget. Detta har vi gjort genom att arrangera en serie dialogmöten med representanter från verksamheter som arbetar med unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. På mötena deltog praktiker som möter dessa unga i vardagen, nationella projektsamordnare och myndighetsrepresentanter. Vi har också intervjuat målgruppen, unga med erfarenheter av psykisk ohälsa.

Resultaten från uppdraget presenteras i rapporten som rekommendationer i form av *utvecklingsområden* och *förslag*. Här följer en sammanfattad version av dessa.

Utvecklingsområden:

Individnära stöd över tid

Faktorer som framkommit som framgångsrika i arbetet med unga med psykisk ohälsa är att det finns *tid*, *bra bemötande* och *flexibilitet* i de stödåtgärder som erbjuds. Det gäller både tid att utvecklas innan individen är redo för att komma ut i arbetslivet, men också att det finns tid för individen när hen börjat arbeta i syfte att stärka dem som en längre tid varit utanför arbete eller studier.

Ännu en framgångsfaktor är att verksamheterna för unga som varken arbetar eller studerar skapar ett *socialt sammanhang* för individen – en trygg miljö där man blir sedd och får en gemenskap genom att träffa andra i samma situation. Ett hinder i arbetet är ungas oro för sin försörjning då det kan vara svårt att tillgodogöra sig en stödinsats ifall det råder oklarhet om vilken ekonomisk ersättning man har rätt till eller riskerar att förlora då man träder in i olika stödinsatser.

Erbjud stöd även till unga som inte har en diagnos

De verksamheter som möter unga som varken arbetar eller studerar betonar vikten av att kunna erbjuda särskilt stöd även till unga som inte redan har en neuropsykiatrisk eller psykisk diagnos. Idag går många unga som saknar de formella kriterierna för en diagnos miste om särskilt stöd. Anpassning av stöd och insatser måste ske utifrån individernas behov – oavsett om individerna har en diagnos eller inte.

Använd civilsamhället mer som en resurs

Det civila samhällets professionaliserade organisationer som möter unga med olika bakgrund, identitet och behov har oftast en specialistkompetens som andra kan lära av. Ofta är det hit unga söker sig först, och det finns många aktörer inom civilsamhället som har kunskap om psykisk ohälsa och erfarenhet av att arbeta med dessa frågor. Det är av vikt att ansvariga aktörer använder den kompetens som finns inom civilsamhället och ser denna som en resurs i arbetet med unga med psykisk ohälsa.

Tydligare samverkan mellan verksamheter och vården

När samordningen fungerar och när hälso- och sjukvården är ”med på tåget” uppfattas det som en framgångsfaktor för arbetet med individstöd. Vi har i våra dialogmöten och i andra arrangemang som vi har deltagit i inom uppdraget uppfattat att många efterfrågar en bättre relation med vården, dels handlar det om kunskapsöverföring, det vill säga att förmedla kunskap om psykisk ohälsa generellt, men också om att ha representanter från vården närvarande och delaktiga i handlingsplaner och stödåtgärder.

Behov av stärkt kunskap om psykisk ohälsa hos flera aktörer

Kunskapsbrist är något som framkommer som ett hinder för att identifiera psykisk ohälsa hos unga. Ökad kunskap om psykisk ohälsa efterfrågas generellt i samhället, men även hos arbetsgivare och beslutsfattare så att det finns förståelse och adekvat stöd för den problematik som den unge tampas med. Rådande normer och brist på kunskap om psykisk ohälsa kan vara begränsande för en person med psykisk ohälsa när det gäller att få och behålla ett arbete. Även skolan behöver öka sin kunskap och kompetens kring psykisk ohälsa.

Förebyggande arbete – börja tidigt!

Vikten av det förebyggande arbetet med tidiga insatser mot psykisk ohälsa betonas, och att skolan är en viktig arena för det arbetet. De förebyggande insatserna bör inte enbart vara reaktiva utan också innefatta arbete med universell prevention som riktar sig brett, det vill säga även till skolelever i tidiga åldrar.

Det förebyggande arbetet handlar också om att eleverna får information och kunskap kring etableringsfrågor och vad som väntar efter skolgången. Ytterligare en aspekt handlar om att utforma stöd till föräldrar så att de i ett tidigt skede bättre kan tolka olika tecken i barns beteende som kan signalera psykisk ohälsa.

Förslag:

Individanpassat stöd med gemensam finansiering

Rikta särskilda statliga medel för satsningar på unga med psykisk ohälsa till samordningsförbunden inom Finsam. Definitionen av psykisk ohälsa ska vara bred och inkludera alla unga med komplex problematik som har behov av anpassat individuellt stöd.

Öka samordningen mellan departementen kring uppdrag som rör målgruppen

Samordna regeringsuppdrag till myndigheter i ett tidigt skede när uppdragen riktar sig till gemensamma målgrupper. Dessutom bör det ställas tydligare krav på samverkan i respektive myndighets uppdragsbeskrivningar.

Förtydliga spridningsuppdrag hos statliga myndigheter

Tydliggör i sektorsansvariga myndigheters uppdragsbeskrivningar att spridning av erfarenheter och metoder ska ske så att resultaten har förutsättningar att tillvaratas på bästa sätt.

Kartlägg behovet av psykologstöd eller psykisk diagnos

Lokala verksamheter bör kartlägga individers behov av psykologstöd eller psykisk diagnos.

Stärk ungdomsperspektivet

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor föreslås få i uppdrag av regeringen att ta fram och sprida kunskap till verksamheter som möter unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar.

En framgångsfaktor i arbetet är ungas delaktighet i de beslut som rör dem och för att stödet ska vara framgångsrikt måste individen få vara delaktig under hela processen. Det är viktigt se på unga som en heterogen grupp med olika förutsättningar och behov och det finns många perspektiv och faktorer som bör beaktas i arbetet. I uppdraget lyfter vi jämställdhetsperspektivet och hbtq-perspektivet i samtalen med olika aktörer och konstaterar ett utvecklingsbehov kring dessa frågor. En annan viktig grupp att uppmärksamma i det vidare arbetet är unga nyanlända.

Inledning

Hösten 2014 fick Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor i uppdrag av Socialdepartementet att beskriva och om möjligt föreslå en eller flera modeller för hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan förbättras. Uppdraget innefattar även att beskriva vilka strukturella hinder som kan uppstå i arbetet med att stärka den psykiska hälsan hos dessa unga och i arbetet med att främja deras möjlighet till sysselsättning. Myndigheten ska utgå från övriga myndigheters uppdrag i arbetet och beskriva hur en ändamålsenlig samverkan mellan berörda myndigheter kan se ut. Även det civila samhällets arbete på området ska beaktas (regeringsbeslut 2014). Det här är en rapport som beskriver uppdragets genomförande och resultat.

Unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar har en komplex problematik och för dessa unga finns ingen ”standardlösning” på hur samhällets stöd ska utformas, tvärtom är nyckeln i arbetet att stödet måste anpassas efter varje enskild individs förutsättningar och behov. För att kunna möta målgruppens behov och ge individerna stöd behövs ett brett utbud av arbetssätt och metoder, vilket kräver en samverkan mellan olika aktörer och kompetenser. Att försöka finna och presentera en eller flera modeller som innefattar lösningen på hur samhällets stöd för unga med psykisk ohälsa kan förbättras och främja målgruppens möjligheter att återkomma i aktivitet är därför svårt eftersom det riskerar att missa utrymmet där individens behov kan sättas i centrum.

Det finns många brister i samverkansarbetet i dag och samhällets stöd för unga med psykisk ohälsa behöver förbättras. Vi kommer i denna slutrapport inte att presentera en modell för hur detta ska fungera bättre, däremot kommer vi att lyfta fram framgångsfaktorer och hinder i arbetet med unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar i syfte att belysa viktiga element och identifiera fungerande former för samverkan. Genom att identifiera vad som fungerar bra och vad som behöver utvecklas i detta arbete hoppas vi kunna lyfta fram vad som bör ingå i samhällets stöd och hur samverkan och organisering kan förbättras för att underlätta att dessa unga återkommer i aktivitet. På så sätt kan de framtagna elementen bli viktiga beståndsdelar för en modell.

Det finns i dag många verksamheter, olika projekt och anpassat stöd som riktar sig till den berörda målgruppen¹. En del av detta stöd erbjuds redan i myndigheters ordinarie verksamhet, till exempel åtgärder inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, medan annat stöd erbjuds i form av särskilda samverkanslösningar som till exempel projekt med stöd av Europeiska socialfonden (ESF)², sociala investeringsfonder³, verksamheter inom Finsam⁴ eller andra samverkanslösningar som utformats för att möta målgruppens behov. En utmaning i uppdraget är därför att försöka identifiera var det bästa stödet bör utformas och hur det bör utformas på bästa sätt.

¹ Se bilaga 2 och 3 för en översikt av aktörer och uppdrag som vi har kommit i kontakt med under uppdraget.

² Läs mer om Europeiska socialfonden på: www.esf.se/sv/Vara-fonder/Socialfonden1/

³ Läs om Sveriges Kommuner och Landstings arbete med sociala investeringar på: <http://www.psynk.se/tidigainsatser/socialainvesteringar/meromsocialainvesteringar.1983.html>

⁴ Lag (2013:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser. Lagen gör det möjligt för Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner samt landsting och regioner att samverka finansiellt inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Läs mer om Finsam på www.finsam.se samt i kapitel 2.

Inom ramen för uppdraget har vi valt att fördjupa oss i båda delarna, det vill säga att vi har försökt synliggöra vilka möjligheter som erbjuds individen inom myndigheternas verksamhet samt hur en konstruktion för gemensam finansiering erbjuder stöd till målgruppen. Temagruppen Unga i arbetslivet⁵ samlar kunskap om Europeiska socialfondens projekt och metoder, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) utreder sociala investeringsfonder och Skolverket utvärderar det kommunala aktivitetsansvaret.

Vi har utifrån detta befintliga arbete valt att särskilt fokusera på Finsam genom en fördjupande studie skriven av Joakim Tranquist, utvärderare vid Tranquist Utvärdering AB, som belyser kunskap och erfarenheter av samordningsförbund inom Finsam. För att synliggöra vilket stöd som erbjuds till individen inom den ordinarie myndighetsstrukturen har vi även beställt en studie av forskaren Christina Garsten som handlar om aktivering av arbetssökande på lokal nivå, organisering av insatser och vad det innebär för individen. I denna redovisning kallar vi dessa två fördjupande studier för underlagsrapporter och de finns bifogade i sin helhet som bilagor.

För att ta reda på framgångsfaktorer och hinder i arbetet har vi utöver de fördjupande studierna lagt stor vikt vid att föra en dialog med aktörer som arbetar med målgruppen för uppdraget. Detta har vi gjort genom att arrangera en serie dialogmöten med representanter från verksamheter som arbetar med unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. På mötena deltog praktiker som möter dessa unga i vardagen, nationella projektsamordnare och myndighetsrepresentanter. Syftet var att få en verklighetsbild av hur de upplever att arbetet fungerar. Vi har också lyssnat till vad målgruppen, unga med erfarenheter av psykisk ohälsa, berättar om vad de anser om samhällets stöd och vad de tycker är viktiga medskick till arbetet med att förbättra stödet för dem.

Vår definition av psykisk ohälsa inom uppdraget är bred och innefattar såväl unga med konstaterad diagnos som är i kontakt med psykiatri eller annan vård, som den självupplevda psykiska ohälsan. Detta har varit en grundläggande utgångspunkt i alla våra möten och samtal under uppdragets gång.

Rapportens innehåll

- I *kapitel 1* presenterar vi en kortare genomgång av aktuell kunskap och olika perspektiv på ungas psykiska ohälsa samt erfarenheter från arbetsmarknadsprojekt riktade till målgruppen unga som står utanför arbete och studier – kunskap som MUCF och Temagruppen Unga i arbetslivet har tagit fram inom tidigare och pågående uppdrag samt rapporter från andra aktörer.
- I *kapitel 2* presenterar vi sammanfattningar av resultaten i de två *underlagsrapporterna* som är skrivna av externa konsulter med expertis inom arbetsmarknadsområdet samt våra reflektioner kring dessa.
- I *kapitel 3* beskriver vi och sammanfattar erfarenheterna från den serie möten vi arrangerat med representanter från verksamheter som arbetar med målgruppen unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar.
- I *kapitel 4* presenterar vi ungas egna röster genom ett antal intervjuer med unga på olika orter runtom i Sverige som deltagit i olika stödverksamheter för att återgå i arbete eller studier.
- Slutligen, i *kapitel 5*, summerar och diskuterar vi resultaten av uppdragets genomförande och lämnar rekommendationer, i form av utvecklingsområden och förslag, som vi ser för det fortsatta arbetet kring unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar.

⁵ Temagruppen Unga i arbetslivet samlar och förmedlar kunskap och erfarenheter från arbetsmarknadsprojekt finansierade av Europeiska socialfonden. Läs mer i kapitel 1.

Kapitel 1: Bakgrund

Det finns många utmaningar för dagens unga i övergången till ett självständigt vuxenliv. En högre etableringsålder med svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden påverkar individens inkomst och boendesituation som i sin tur påverkar möjligheten att bilda familj. Individualiseringen i samhället ställer också högre krav på individen, vilket kan skapa stress och också oro inför framtiden. Det finns mycket som tyder på att en svår arbetssituation är en källa till psykisk ohälsa bland unga, men att det saknas forskning kring denna fråga. Däremot är det välbelagt inom forskningen att om man förlorar ett jobb så utlöser det ofta problem med den psykiska hälsan (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015).

I det här avsnittet sammanställer vi kunskap om unga utanför arbete och studier och om psykisk ohälsa ur flera perspektiv, dels från MUCF och Temagruppen Unga i arbetslivet, dels från andra aktörer som berör ämnet.

Unga som varken arbetar eller studerar

I utredningen *Unga utanför* (SOU 2003:92) presenteras ett försök att ringa in målgruppen och vilka dessa unga är. Där framgår komplexiteten i situationen för unga utanför arbete och studier som med skilda levnadsöden har hamnat utanför på grund av olika faktorer som svåra sociala problem, problematiska hemförhållanden, missbruk, kriminalitet, sjukdomar, funktionsnedsättning, mobbning och diskriminering från samhället. Det handlar om sociala, psykiska och funktionella problem som unga själva har svårt att definiera, men som gjort att de hamnat fel under skoltiden och därför hoppat av, eller att de i övergången mellan skola och arbetsmarknad hamnat fel.

Unga upplever samhällets bemötande som okänsligt och de inte ”passar in” i den samhälleliga strukturen. I utredningen pekar tjänstemän på strukturella problem, till exempel krångliga lagar som kan leda till att denna grupp unga hamnar utanför och som i sin tur leder till ett behov av samverkan mellan olika myndigheter.

Utredningen pekar också på hälsoriskerna för denna målgrupp. De har en kraftig överrisk för psykiatrisk sjuklighet och missbruk samt löper en större risk för olika former av ohälsa än andra jämförbara grupper med en känd sysselsättning (SOU 2003:92).

Tio år senare påtalas samordningsbehovet återigen i slutbetänkandet *Unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2013:74). Slutsatserna belyser att unga med särskilda behov, exempelvis unga med ekonomiska svårigheter och psykisk ohälsa, fordrar stöd från flera aktörer men att bristande samordning och helhetsyn gör att dessa utsatta grupper inte prioriteras. Det konstateras också att samverkan bedrivs och fungerar olika i landets kommuner, där vissa fungerar bra medan andra fungerar sämre. I betänkandet framgår att det finns ett långsiktigt samband mellan psykisk sjukdom under barndomen och att varken arbeta eller studera som ung vuxen (SOU 2013:74).

År 2009 hade MUCF i uppdrag att genomföra en studie av unga mellan 16 och 24 år som varken arbetar eller studerar i kommuner som utvecklat så kallade kommunala utvecklingsavtal (Ungdomsstyrelsen 2009). Studien visar att insatserna i kommunerna omfattar en heterogen grupp unga där vissa behöver stöd under en längre tid och med resurskrävande insatser innan de är redo att vara på en arbetsplats eller studera, medan andra endast har behov av kortvariga insatser. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor understryker också här att det inte bara finns en metod för att arbeta med denna heterogena grupp och att det är viktigt att kommunerna kan erbjuda en bredd av aktiviteter.

Även i denna studie efterfrågar kommunerna en förbättrad samverkan, både mellan kommunerna och staten och mellan förvaltningar och verksamheter i kommunen som vänder sig till målgruppen. Något annat som efterfrågas av kommunerna är snabba insatser för att undvika passivisering. I studien finns exempel på att en fungerande samverkan skapar flexibilitet och förkortad väntetid mellan olika insatser. Dessutom behövs förebyggande arbete i skolan, där de unga som senare hamnar utanför arbete och studier ofta utmärker sig tidigt i och med att de inte klarar grundskolan.

Framgångsfaktorer som beskrivs av kommunerna som avgörande i arbetet är att i början lägga tid på att kartlägga den unges historik och kompetenser. Kartläggningen syftar till att få en helhetsbild av individens livssituation. Det kan handla om den unges bostadssituation, psykisk och fysisk hälsa, familjesituation och tidigare myndighetskontakter. Flexibilitet i arbetet och ungas delaktighet, vikten av att praktiker som möter unga har rätt kompetens och ger ett bra bemötande och att det finns en bred kompetens i personalgrupperna är andra framgångsfaktorer som kommunerna lyfter.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor hade under perioden 2005–2007 i uppdrag att fördela medel för att stimulera utvecklingen av kommunala navigatorverksamheter. Syftet med dessa var att samla så många kompetenser i form av myndigheter, verksamheter och organisationer som möjligt under ett tak, så att den unge inte skulle hänvisas fram och tillbaka mellan olika verksamheter. I utvärderingen av satsningen var en övergripande slutsats att de gemensamma medel som satsningen utgick från var en viktig förutsättning, att pengarna inte var knutna till en enskild verksamhet eller förvaltning. Myndigheten gjorde även en satsning på navigatorcentrum som drevs av ideella aktörer. Denna utvärdering visade att de ideella aktörerna lyckades fånga upp grupper av unga som inte kommunens ordinarie verksamheter lyckades nå (Ungdomsstyrelsen 2009).

Socialfonden och Temagruppen Unga i arbetslivet

Temagruppen Unga i arbetslivet är ett samarbetsprojekt mellan Arbetsförmedlingen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Tillväxtverket, Försäkringskassan, Skolverket, Nordens Velfärdscenter, Kronofogden samt Sveriges Kommuner och Landsting. Temagruppen samlar och förmedlar kunskap och erfarenheter från arbetsmarknadsprojekt riktade till unga under 2015–2017 med medel från Europeiska socialfonden (ESF)⁶. Kansliet för temagruppen finns på Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.⁷

⁶ Europeiska socialfonden är finansierad av EU och är ett verktyg för att skapa jobb i Europa. Läs mer på www.esf.se.

⁷ www.temaunga.se.

Temagruppen sammanställer siffror kring unga som varken arbetar eller studerar (UVAS). Måttet är helt och hållet baserat på registerdata. Statistiken sammanställs hos SCB men kommer från flera olika myndigheter (Skatteverket, Försäkringskassan med flera). En individ hör till gruppen UVAS om hen under ett helt kalenderår:

- inte haft inkomster över ett basbelopp (44 000 kronor 2012)
- inte haft studiemedel, varit utbildningsregistrerad eller studerat vid sfi mer än 60 timmar
- inte arbetspendlat till Norge eller Danmark.

I juni 2015 publicerade temagruppen en sammanställning som visar att omkring 76 000 unga i åldern 16–24 år varken arbetade eller studerade 2012 vilket är 6,7 procent av alla 16–24-åringar i Sverige. Dessa siffror baseras på den nya modell som temagruppen arbetat fram för att beräkna storleken på UVAS-gruppen.⁸ I den nya modellen delas gruppen UVAS sedan in i följande sju kategorier:

1. invandrat under året
2. statliga arbetsmarknadsåtgärder
3. kommunala stöd/åtgärder
4. omvårdnad av barn
5. sjukdom/funktionshinder
6. kombination statliga arbetsmarknadsåtgärder och kommunala stöd/åtgärder
7. ingen känd aktivitet.

Gruppen unga i åldern 16–24 år som varken arbetar eller studerar (UVAS) har varit relativt konstant under perioden 2007–2012.⁹

Temagruppen har publicerat ett flertal rapporter om unga som varken arbetar eller studerar utifrån erfarenheter av ESF-finansierade projekt. I *Kreativa projekt* (Temagruppen Unga i arbetslivet 2012c) presenteras en bild av den omfattande problematik som UVAS-gruppen innefattar och att bristande utbildning långt ifrån är den enda förklaringen. Projektledare (från totalt 129 projekt) har i en enkät fått uppskatta deltagarnas problematik och av svaren framkommer en mångfacetterad bild.

Förutom oavslutad grundskole- och gymnasieutbildning så är det faktorer som problem i hemmet, neuropsykiatrisk funktionsnedsättning, läs- och skrivproblematik, depression, missbruk av alkohol och droger och social fobi. I rapporten *10 orsaker till avhopp* undersöks skolavhopp där 379 ungdomar som hoppat av gymnasiet får frågor om orsaker till avhopp. Analysen av resultaten visar på stor psykisk ohälsa i gruppen. De två vanligaste orsakerna till avhopp var mobbning (socialt utanförskap) och brist på pedagogiskt stöd i skolan (Temagruppen Unga i arbetslivet 2013).

För att möta denna heterogena målgrupp så arbetar arbetsmarknadsprojekten med en mängd arbetssätt och metoder och har därför en ”stor verktygslåda” för stöd anpassat efter individuella behov. I rapporten *Kreativa projekt* visar en kartläggning att över hälften av de undersökta projekten använde minst tio olika metoder eller insatser i sitt arbete, till exempel ”coachning”, samtalsstöd, stöd för att skapa strukturer i vardagen som att passa tider och gå upp på morgonen och vägledning i hur man söker arbete och studier. Dessa projekt har också ofta haft just förbättrad samverkan mellan olika aktörer som ett mål (Temagruppen Unga i arbetslivet 2012c).

⁸ Den ursprungliga modellen utvecklades av temagruppen i samarbete med SCB med flera. Den granskades noggrant i SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar. Statistik, stöd och samverkan*. Utifrån de synpunkter som framkom reviderades modellen under 2014, se www.temaunga.se.

⁹ Se www.temaunga.se.

Framgångsfaktorer som lyfts fram i de ESF-finansierade projekt som temagruppen studerat är många och varierade. År 2012 gjordes en studie av hur dessa projekt arbetar med unga med hjälp av friskvård och hälsofrämjande arbete. Främst är det den psykiska och sociala hälsan som är i fokus för projekten och *friskvård* lyfts som en framgångsfaktor för ett lyckat arbete med målgruppen. *Multikompetenta team* och personal som har en gemensam värdegrund och som är kunnig, engagerad, flexibel och prestiglös är en annan framgångsfaktor (Temagruppen Unga i arbetslivet 2012a).

Rapporten *Möt mig där jag är* (Temagruppen Unga i arbetslivet 2014) visar att *bemötande* har stor betydelse för deltagarna i projektet. Ett bra bemötande handlar bland annat om att individen ska bli lyssnad på utan att bli bedömd och att bli behandlad som en människa och inte ett ärende eller en ”siffra”. Det *salutogena förhållningssättet* – att fokusera på individens styrkor är också viktigt (Temagruppen Unga i arbetslivet 2012a). För att lyckas med detta behövs förutsättningar i form av tid, flexibilitet och tillgänglighet (Temagruppen Unga i arbetslivet 2014). Detta är framgångsfaktorer som vi återkommer till i denna rapport, då de verksamheter vi har mött inom uppdraget lyfter fram samma saker.

Psykisk ohälsa bland unga

Unga är en heterogen grupp och MUCF har i tidigare studier belyst skillnader i hur livsvillkoren ser ut för olika grupper av unga, bland annat hälsosituation och förutsättningar till etablering. För att ge en bredare bild av hur den psykiska ohälsan finns utbredd i olika grupper av unga presenterar vi här några resultat.

Självupplevd psykisk ohälsa

Den psykiska ohälsan är ett av de största hoten mot folkhälsan, både i Sverige och i resten av världen. I rapporten *När livet känns fel* (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015) studerar myndigheten ungas självupplevda psykiska ohälsa och konstaterar bland annat att det som benämns *lättare psykiska besvär* inte behöver upplevas som lättare av unga själva. Vi efterfrågar därför en diskussion om vad begreppet psykisk ohälsa innebär och mer kunskap om dess uttryck och orsaker.

I rapporten konstateras att den självupplevda psykiska ohälsan inte är enkel att kategorisera. Det beskrivs:

”... som ett tillstånd som relaterar till ett antal förutsättningar i den ungas liv här och nu. Detta tillstånd samvarierar med den unga personens tidigare liv, till exempel individuella färdigheter, familjesituation, skolsituation, ekonomiska förutsättningar, etniska tillhörighet, sexuella läggning och identitet, sociala förutsättningar, eventuella traumatiska upplevelser samt individens samhällsideal, tillit till vuxensamhället och tillgång till resursstarka personer.”

(Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015, s.10)

Några av de resultat som framkommer i rapporten är att många unga inte får den hjälp som de upplever att de behöver och att orsaker, uttryck och eventuella konsekvenser av ungas psykiska ohälsa överlappar varandra. För en person som lider av psykisk ohälsa kan det vara svårt att själv ta upp ämnet, det kan upplevas som skamligt att avvika från vad som upplevs vara normalt (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015). Unga signalerar på olika sätt att de mår dåligt, vissa vänder problemen inåt medan andra visar det mer utåt och därför är det viktigt att erbjuda olika former av stöd och vård.

Unga som lider av icke-diagnostiserad psykisk ohälsa får i stor utsträckning hantera sitt dåliga mående själva då det inte finns något samhälleligt stöd. Unga själva efterfrågar *tid att lyssna och empati* som viktiga faktorer i bemötandet från vuxna.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor gör vart femte år en attityd- och värderingsstudie där olika teman tas upp, till exempel sysselsättning, hälsa och framtidstro bland unga. I den senaste studien *Unga med attityd 2013* (Ungdomsstyrelsen 2013a) framgår tydliga skillnader mellan unga med olika erfarenheter av arbetslöshet.

Vi undersökte i vilken omfattning de upplever stressrelaterade hälsobesvär som sömnproblem och oro, samt i vilken omfattning de upplever inflytande kring jobb, boende och livet i sin helhet. Störst andel som upplevde oro och hälsoproblem fanns bland unga som varit långtidsarbetslösa, men även bland dem som upplevt *en kortare* period av arbetslöshet jämfört med unga som aldrig varit arbetslösa, detta oavsett skillnader mellan könen, utbildningsbakgrund, boenderegion och svensk eller utrikes bakgrund. Undersökningen visar också att långtidsarbetslöshet (ofrivilligt arbetslös i mer än sex månader) är vanligare bland killar än bland tjejer (Ungdomsstyrelsen 2013a).

Skillnader mellan kön

I *När livet känns fel* (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015) är ett av huvudresultaten att konstruktioner av kön påverkar individers sätt att uttrycka och hantera psykisk ohälsa. Både tjejer och killar möter begränsningar från omvärlden som en konsekvens av stereotypa könsroller. Exempel på skillnader i hur den psykiska ohälsan tar sig uttryck är att upplevd stress är vanligare bland tjejer än bland killar och att killar som mår dåligt i mindre omfattning söker stöd än andra unga.

Myndigheten har tidigare studerat unga och jämställdhet (Ungdomsstyrelsen 2013b) och sett skillnader i hur tjejer och killar hanterar att de mår dåligt. Exempelvis så söker killar stöd hos vuxna utanför familjen i mindre utsträckning än tjejer. Oro och brist på inflytande kring den egna ekonomin är förenat med högre grad av psykisk ohälsa för både tjejer och killar. I rapporten konstateras att initiativ för ökad jämställdhet bland unga är underutvecklat inom etableringsfrågor som arbete och försörjning. Det efterfrågas också ett tydligare jämställdhetsperspektiv inom regeringens satsning kring psykisk ohälsa (PRIO-satsningen) för perioden 2012–2016 (Ungdomsstyrelsen 2013b).

Unga med funktionsnedsättning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor publicerade 2012 en fördjupad studie (Ungdomsstyrelsen 2012) om levnadsvillkoren för unga med funktionsnedsättning¹⁰ och där konstateras att av de unga som varken arbetar eller studerar har denna grupp särskilt svårt med etableringen – gällande arbete, ekonomi och bostadssituation. Bland unga med funktionsnedsättning är till exempel även andelen som är mycket eller ganska missnöjda med sina liv fem gånger så stor som hos övriga unga. Studien visar även på skillnader mellan kön samt att möjligheter till stöd kan skilja sig åt beroende på i vilken kommun den unge bor. Ett utvecklingsområde som myndigheten lyfter i rapporten är att alla studie- och yrkesvägledare bör ha särskild kompetens kring etableringsmöjligheterna för unga med funktionsnedsättning (Ungdomsstyrelsen 2012).

¹⁰ Definitionen av *funktionsnedsättning* i rapporten: nedsättning av en fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga.

Flera aktörer har påtalat att gruppen unga med funktionsnedsättning har en svag ställning på arbetsmarknaden. I våras kom exempelvis en rapport från *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi* (ESO) vid Finansdepartementet (Finansdepartementet 2015) om ungas etablering på arbetsmarknaden där ett av huvudresultaten är att en grupp som sticker ut i svårigheter att etablera sig är unga med funktionsnedsättning. I rapporten konstateras att sedan 1990-talet har anknytningen till arbetsmarknaden försvagats kraftigt för denna grupp.

Ungefär samtidigt publicerade Riksrevisionen en rapport där de granskat systemet med aktivitetsersättning och om det är effektivt för att aktivera unga med långvarigt nedsatt arbetsförmåga (Riksrevisionen 2015). Riksrevisionen konstaterar i sin granskning brister i utbudet av insatser för målgruppen, där särskilt insatser saknas för unga som står långt ifrån arbetsmarknaden. Samordningsförbund nämns av Riksrevisionen som en viktig funktion för målgruppen unga med aktivitetsersättning.

Ett problemområde som Riksrevisionen identifierar i granskningen är samordning mellan myndigheter. Det handlar dels om skillnader i hur det fungerar på större och mindre orter samt att det saknas samsyn och finns olika uppfattningar hos respektive myndighet om mål och rollfördelning för samarbetet.

Ett annat problemområde som granskningen pekar på är att för individer med aktivitetsersättning är de ekonomiska incitamenten negativa för att söka arbete. Det kan innebära förlust i personens privata ekonomi, samt även ha en negativ påverkan samhällsekonomiskt i och med minskade skatteintäkter (Riksrevisionen 2015).

Unga homo-, bi- och transpersoner

År 2010 gjorde MUCF en omfattande studie om hälsosituationen för unga hbt-personer (Ungdomsstyrelsen 2010). Resultaten visade en alarmerande bild för denna grupp unga, bland annat att de i högre grad än befolkningen i övrigt utsätts för våld, hot om våld, kränkande behandling eller bemötande och att en väsentligt större andel bland unga homo- och bisexuella uppger att de mår psykiskt dåligt än bland heterosexuella. Många unga i gruppen har lågt förtroende för samhällsinstitutioner som polisen, skolan, sjukvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen på grund av att de känner sig diskriminerade i mötet med personalen.

Rapporten visar att de vanligaste platserna att utsättas för hatbrott är skolor och arbetsplatser, följt av allmänna platser och hemmet. Det konstateras att diskriminering av hbt-personer i arbetslivet kan ge svåra konsekvenser, bland annat för den psykiska hälsan. Bristen på statistik för gruppens situation på arbetsmarknaden uppmärksammas och att det därför är svårt att konstatera huruvida unga hbt-personer har det svårare att ta sig in på arbetsmarknaden, men att flera indikatorer tyder på det (Ungdomsstyrelsen 2010).

Kapitel 2:

Redovisning av underlagsrapporterna

Under hösten 2014 anlätade MUCF två konsulter inom uppdraget för att göra ett kunskapsunderlag i syfte att försöka synliggöra befintliga arbetssätt och modeller för samverkan kring unga som varken arbetar eller studerar. Dessa underlagsrapporter lämnades till myndigheten i februari 2015.

Den ena underlagsrapporten baseras på forskning kring individstödet och syftar till att synliggöra framgångsfaktorer och fallgropar i arbetet med aktiveringen av långtidsarbetslösa och utsatta grupper på lokal nivå. Den andra underlagsrapporten ger fördjupad kunskap kring samordningsförbund (Finsam) och hur denna samordningsstruktur för finansiell samordning är ett sätt för aktörer att arbeta tillsammans för att stödja målgruppen unga med psykisk ohälsa. Underlagsrapporterna presenteras endast kortfattat i det här kapitlet men bör läsas i sin helhet, de redovisas som bilagor till denna slutrapport.

Vi avslutar detta kapitel med att lyfta fram det vi uppfattar som viktiga slutsatser från Christina Garstens och Joakim Tranquists underlagsrapporter.

Underlagsrapport om aktivering av arbetssökande

Uppdraget till konsulten

Christina Garsten är forskare vid Stockholms universitet och har på uppdrag av MUCF skrivit en underlagsrapport till detta regeringsuppdrag. Vårt syfte med beställningen var dels att belysa vilka krav som ställs och vilka möjligheter (och konsekvenser) som erbjuds unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar, dels att belysa vilket handlingsutrymme för individuellt stöd och samverkan inom befintlig myndighetsstruktur som lokala handläggare har.

Garsten har deltagit som ansvarig forskare från Sverige i det internationella komparativa projektet LOCALISE. Projektet har forskat på hur aktiva integrationsåtgärder (kombinera arbetsförmedlingar med ”kompletterande” sociala tjänster) är organiserade i praktiken i sex europeiska länder: Frankrike, Tyskland, Italien, Polen, Sverige och Storbritannien. Inom projektet har fallstudier i tre svenska städer genomförts.

I underlagsrapporten *Aktivering av arbetssökande – individualisering, ansvar och organisering på lokal nivå* beskriver Garsten (2015) projektets resultat och slutsatser med fokus på framgångsfaktorer och problem för en framgångsrik lokal samverkan i Sverige. Rapporten innehåller även en europeisk utblick på individualisering och aktivering. I rapporten förklarar hon innebörden av *aktiveringsidealet* som en snävare definition av arbetslinjen, och att aktiveringsidealet innebär en ökad tonvikt på de arbetssökandes personliga ansvar för att aktivt söka arbete, öka sin anställningsbarhet och delta i olika arbetsmarknadspolitiska insatser eller aktiveringsprogram (Garsten 2015).

Sammanfattning från underlagsrapporten

Följande sammanfattning är hämtad från Christina Garstens underlagsrapport. Rapporten med referenser finns i bilaga 4.

Studiens resultat kan i korthet sammanfattas under följande punkter:

- **Fokus på mätbara resultat förstärks**

Aktivering accentuerar betoningen på mätbara resultat och förstärker de styrningsmekanismer som sätter måluppfyllelse i fokus. Aktiveringsarbetet innebär att i praktiken följa relativt standardiserade procedurer för bedömning av arbetsförmåga och behov av stöd, där olika tester och individuella handlingsplaner är centrala verktyg. Denna standardisering minskar handläggarnas handlingsutrymme i vissa avseenden. Det blir ibland viktigare ”att göra saker rätt” än att ”göra rätt saker”. Form och procedur riskerar att bli viktigare än innehållet.

- **Kontraktualiseringen mellan myndighet – klient accentueras**

Aktivering innebär också ett tydliggörande av kontraktualiseringen mellan medborgare och myndighet, och accentuerar på så sätt skyldigheter och rättigheter. Det är emellertid ett till stora delar asymmetriskt kontrakt som tydliggörs, där kraven på aktivitet och att uppfylla de villkor som ställs för att få ekonomiskt stöd lägger ansvaret på de arbetssökande. Genom aktiveringsinsatser tydliggörs villkorandet av ekonomiskt stöd.

- **Eget ansvar och identiteten som arbetslös tydliggörs**

Individualisering kommer framförallt till uttryck på tre sätt, dels som en accentuering av individuellt ansvar, dels som betoning på vikten av att lyfta fram den enskilda individens motivation, förutsättningar, behov och målsättningar, samt en strävan efter att anpassa åtgärder och insatser till den enskilda människan. Det individuella ansvarets betydelse kommer tydligt till uttryck i möten mellan handläggare och klient och ansvarsfrågan är central i handläggares arbete med klienter. Arbetssökande accepterar ofta, om än något motvilligt, tanken på eget ansvar och betonar samtidigt behovet av stöd från handläggare. Individualiseringsprocesser, som betoning av eget ansvar och individuella behov, bidrar på detta sätt inte bara till att accentuera det egna ansvaret och villkorandet av stöd, utan också till att förstärka en identitet som arbetslös.

- **Brister i matchningen arbetssökande – aktiveringsinsatser**

Studien visar att det är svårt att se i vilken mån målsättningen om individuell anpassning av aktiveringsinsatser uppfylls i praktiken. Ett komplext regelsystem med ett flertal olika aktörer med sinsemellan olika tolkningar och intressen inblandade påverkar utfallet. Standardiseringen av procedurer och arbetssätt bidrar till upprätthållande av rättssäkerheten i system, men kan ibland minska möjligheterna till individanpassning. Det finns också brister i matchningen mellan individer och program som delvis beror på bristande resurser, delvis på bristande kännedom om de enskilda individerna.

- **Dualisering av aktiveringsinsatser**

Särskilt det stora flertalet arbetslösa, de som anses ha förmåga att själva hitta ett arbete, går miste om individanpassat stöd. Vi ser en dualisering av insatser som ger en låg grad av individanpassning till det stora flertalet arbetslösa och en högre grad till de med särskilda behov.

- **Ett implementeringsproblem**

Som nämnts ovan realiseras aktiveringsidealet och målsättningen om individanpassade insatser på delvis olika sätt. Aktiveringen ökar medvetenheten om eget ansvar och om villkorandet av stöd, men de arbetssökande upplever inte alltid att insatserna bidrar till ökad anställningsbarhet. Graden av individanpassning är också ofta bristfällig. I många stycken har vi att göra med ett implementeringsproblem, där individanpassade aktiveringsprogram inte når de behövande i den utsträckning man skulle önska. Komplexa regelsystem, bristande överblick och kunskap om möjligheter, brist på tid och fokus på mätbara resultat är några av de faktorer som sätter hinder i vägen för realiseringen av aktiveringspolicy i lokal praktik.

Underlagsrapport om samordningsförbund – Finsam

Uppdraget till konsulten

Joakim Tranquist är utvärderare vid Tranquist Utvärdering AB och har på uppdrag av MUCF gjort en analys av samverkan inom Finsam och dess samordningsförbund. Vårt syfte med denna underlagsrapport var ett behov av kunskap om Finsam som befintlig modell för samverkan kring unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar.

Joakim Tranquist anlitas för uppdraget utifrån sina erfarenheter av att utvärdera myndighetssamverkan, framför allt inom ramen för Finsam. Underlagsrapporten: *FINSAM – Underlagsrapport till uppdrag angående modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar* (Tranquist 2015) bygger dels på generell erfarenhet från utvärdering av insatser hos samordningsförbund, dels på nationella analyser av förutsättningar för insatser riktade till specifikt unga inom Finsam. Fokus för rapporten är alltså att försöka identifiera fungerande samverkansmodeller ur ett organisatoriskt perspektiv, vilket mervärde detta kan ge målgruppen och även vilka hinder som uppstår i arbetet.

Sammanfattning från underlagsrapporten

Följande sammanfattning är hämtad från Joakim Tranquists underlagsrapport. Rapporten och referenser finns i bilaga 5.

Finsam är en formaliserad form av samarbete mellan Försäkringskassa, Arbetsförmedling, landsting samt en eller flera kommuner som utgår från att de tillsammans bildar samordningsförbund. Detta ska göra det möjligt att möta lokala behov av samordnade insatser mer effektivt utifrån de berörda individernas förutsättningar.

I dag finns 80 samordningsförbund där 240 av landets 290 kommuner ingår¹¹. Tillsammans når de cirka 35 000 invånare med direkta insatser under ett år.¹² Förbunden är mycket olika organiserade och storleken varierar stort mätt i såväl finansiella resurser som berörda invånare. Även verksamheten inom förbunden skiljer sig mycket åt, vilket utgår från att ett lokalt perspektiv ska dominera inom Finsam. Insatsernas inriktning hänger framför allt samman med de resurser som förbunden har till sitt förfogande där mindre förbund ofta anlägger ett generellt perspektiv i sina insatser.

¹¹ Sedan underlagsrapporten inlämnades har denna siffra uppdaterats, sedan i maj 2015 är det 241 kommuner som är medlemmar i ett samordningsförbund (<http://www.finsam.se/samordningsforbund>).

¹² Under 2014 registrerades cirka 39 000 deltagare (Försäkringskassan 2015).

Unga utgör mer än hälften av deltagarna i samordningsförbundens insatser. Framför allt har unga med psykiska funktionsnedsättningar kommit att prioriteras inom Finsam. Ofta har det handlat om unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och en stor del av ungdomarna har haft aktivitetssättning från Försäkringskassan. Att just denna grupp kommit att prioriteras bygger dels på att parterna inom Finsam identifierat behov av insatser för denna grupp, men även på att det kommit allt fler nationella rekommendationer till förbunden att rikta insatser till unga med aktivitetssättning.

Det har blivit uppenbart att finansiell samordning passar särskilt väl för just unga med en komplex problematik. Genom samordningsförbunden skapas ett lokalt handlingsutrymme där de berörda parterna får en gemensam formell organisation som ger möjlighet att organisera insatser mer effektivt. En gemensam budget som samordningsförbundet fritt disponerar utgör grunden för ett sådant handlingsutrymme.

Finsam är med sina samordningsförbund en samverkansmodell som kan och bör utgöra ett komplement till den ordinarie rehabiliteringsverksamhet som bedrivs. I ett sådant perspektiv har Finsam potential att utnyttjas i betydligt större utsträckning än vad som är fallet idag. Styrkan ligger framför allt i den etablerade samverkansmodell som samordningsförbunden utgör. Denna struktur gör att samordningsförbunden i högsta grad kan betraktas som en intermediär som kan användas för implementering av strategiska satsningar.

En utökad nationell styrning av samordningsförbunden riskerar emellertid att utmana samordningsförbundens självständighet. Detta är en strategisk utmaning som är inbyggd i konstruktionen av Finsam. Mer rimligt är istället att samordningsförbunden används för riktade uppdrag. En målgrupp som lämpar sig väl för sådana uppdrag är unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. För sådana uppdrag bör anslås särskilda ekonomiska medel som används för att ge kraft åt de riktade uppdragen, medel som med fördel separeras från det ordinarie anslag för den finansiella samordningen.

Myndighetens reflektioner utifrån underlagsrapporterna

Christina Garsten ger i sin underlagsrapport en översiktlig bild av det aktiveringsideal som präglar dagens arbetsmarknadspolitik. Aktiveringsideal innebär

”... en snävare definition av arbetslinjen, med ökad tonvikt på de arbetslösas personliga ansvar för att aktivt söka arbete, öka sin anställningsbarhet och att delta i olika arbetsmarknadspolitiska insatser eller aktiveringsprogram.”

(Garsten 2015, s. 2)

Det Garsten pekar på i sin studie är att när aktiveringsidealet ska omsättas i lokal praktik så skiljer det sig i hur väl detta fungerar och utifrån studien kan vi se en rad hinder i arbetet som skapar implementeringsproblem.

För handläggarna som möter individerna handlar det bland annat om att de har ont om resurser i form av tid för den enskilde, standardiserade verktyg som minskar handlingsutrymmet, komplexa regelsystem och otillräcklig kunskap, vilket leder till brister i samordningen.

För den arbetssökande individen innebär aktiveringsidealet ett stort personligt ansvar i att dels söka arbete, dels göra sig eller vara ”anställningsbar”. Studien visar brister i graden av individanpassning i det stöd som erbjuds den arbetssökande i form av insatser och program, och att betoningen av individens ansvar och individuella behov även kan bidra till att förstärka identiteten som arbetslös. Garsten påtalar även i sin studie en *dualisering av insatser* där de med särskilda behov i högre grad får individanpassat stöd medan de som uppfattas ha förmåga att hitta jobb själva går miste om detta (Garsten 2015).

Myndighetens uppdrag är att fokusera på målgruppen unga med psykisk ohälsa och ser vi till den gruppens förutsättningar att passa in i detta aktiveringsideal, som utgör de strukturella ramarna i arbetsmarknadspolitiken, så kan vi konstatera att det är en grupp som får svårigheter att ”passa in” i det befintliga systemet.

När vi pratar om unga med psykisk ohälsa så handlar det om en heterogen grupp, många gånger med en komplex problembild i behov av olika former av stöd. De nyckelfaktorer som framträder starkast i arbetet med denna målgrupp i uppdraget är *individnära stöd* med utrymme för *tid, flexibilitet och bemötande*¹³, något som enligt Garstens studie, inte passar in i den bild av hur aktiveringspolicyn följs i verkligheten. Det befintliga strukturella systemet är inte anpassat för en ung person med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar och som därmed riskerar att ”hamna mellan stolarna” i detta system.

Aktiveringsidealet innebär att tydliggöra skyldigheter och rättigheter mellan medborgare och myndigheter. Enligt Garsten (2015) är det dock inte jämbördigt eftersom kraven på aktivitet och att uppfylla de villkor som ställs för att få till exempel ekonomiskt stöd lägger ansvaret på de arbetssökande, ett ansvar som unga med psykisk ohälsa har svårt att axla.

¹³ Läs mer i kapitel 3.

Aktiveringsidealet strävar också efter att vara individanpassat, men strukturen i det befintliga systemet av offentliga stödinsatser är strömlinjeformat och är inte anpassat för personer med komplex problematik och som är i behov av individuella lösningar. Vi ser att det finns ett behov av kompletterande lösningar som skapar handlingsutrymme för myndigheterna att anpassa stödet till dessa individer.

Det finns i dag program och organisationsformer som möjliggör handlingsutrymme och kompletterar det ordinarie systemet som till exempel Europeiska socialfonden, sociala investeringsfonder, Allmänna arvsfonden¹⁴ och Finsam. Unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar är en grupp där individanpassning och flexibilitet är en förutsättning för stöd och för dem är dessa kompletterande strukturer utöver den ordinarie verksamheten nödvändiga. Samverkan och samordning mellan olika myndighetsområden är alltså en förutsättning för att kunna ge stöd och insatser till individer så att de kommer i arbete, något som också Garsten (2015) lyfter.

Finsam och dess samordningsförbund har blivit en struktur där målgruppen unga utan arbete och studier utgör en allt större del för insatserna. Tranquist visar i sin underlagsrapport varför samordningsförbund kommit att passa för just målgruppen unga med en komplex problematik:

”Genom samordningsförbunden har det skapats ett lokalt handlingsutrymme där de berörda aktörerna från stat, kommun och landsting får en gemensam formell organisation som ger möjlighet att organisera insatser mer effektivt.”

(Tranquist 2015, s. 4)

Parterna i samordningsförbunden bidrar till en gemensam budget som används till att utifrån lokala behov bedriva insatser utöver vad de kan göra inom sina ordinarie verksamheter (Tranquist 2015).

Samordningsförbunden med sin gemensamma finansiering och likvärdiga lagstadgade åtaganden är i dag en utbredd och utvecklad samordningsstruktur och borde därför tillämpas i större utsträckning till stödinsatser för att arbeta med målgruppen unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. Att anpassa systemen efter individen är grundtanken med Finsam som konstruktion och det är just den gemensamma finansieringen och de möjligheter som frigörs i det gemensamma handlingsutrymmet som ger bra förutsättningar för samverkan.

¹⁴ Allmänna arvsfonden fördelar medel till projekt för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Två prioriterade områden är att främja etableringen på arbetsmarknaden och stärka rättigheterna för personer med funktionsnedsättningar (www.arvsfonden.se).

Kapitel 3: Dialog med verksamheter

I syfte att försöka synliggöra framgångsfaktorer och hinder i arbetet med unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar bjöd vi under våren in till en serie dialogmöten. Vid fyra olika tillfällen träffade vi aktörer som på olika sätt möter målgruppen, dels representanter från myndigheter och organisationer som arbetar på nationell nivå, dels representanter från verksamheter som arbetar på lokal nivå.

Urvalet av inbjudna deltagare gjordes genom insamling av tips och rekommendationer från samverkande aktörer och andra i myndighetens kontaktnät med kunskap inom området. De samordningsförbund som bjöds in representerade verksamheter som kommit en bit i sitt arbete och hade samlat på sig erfarenheter i samverkansarbetet kring målgruppen unga med psykisk ohälsa. Några av dessa lyfts som ”goda exempel” från en studie som *Nationella rådet för finansiell samordning* lät genomföra av insatser för unga inom Finsam (Tranquist 2014).

Andra har uppmärksammats av SKL och deras pågående uppdrag att identifiera och sprida lärande exempel från kommuner och samordningsförbund i hur man kan öka sysselsättningen för *unga med psykisk funktionsnedsättning*.¹⁵ En representant från SKL var även närvarande vid samtliga möten då det fanns tydliga synergier i våra uppdrag. För att nå så bred representation som möjligt har de aktörer som bjudits in till dialogmöten valts ut med nationell spridning och utifrån kommunernas storlek samt med en variation av representanter från det civila samhället. Följande aktörer deltog:

Samordningsförbund 22 maj	Övriga verksamheter 27 maj	Civila samhället 4 juni
Samordningsförbundet Finsam Gotland	Verksamheten <i>ComUng</i> , Lunds kommun	Magelungen Utveckling AB
Samordningsförbundet Göteborg Hisingen (Delta)	Verksamheten <i>Treklövern</i> , Arbetsmarknadsenheten, Gävle kommun	Sundbyberg Folkhögskola
Samordningsförbundet Finsam Helsingborg	Arbetsmarknadsförvaltningen, Stockholms stad	Stiftelsen activa, Örebro
Samordningsförbundet i Höganäs	Regeringsuppdraget om effektutvärdering (Gemensamt uppdrag: Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan)	Riksförbundet Hjärnkoll (NSPH - nationell samverkan för psykisk ohälsa)
Samordningsförbundet Umeå-Vännäs	Försäkringskassan: <i>En enklare vardag</i>	Stadsmissionen <i>Ung hälsa</i> (bland annat mottagning för unga män)
Samordningsförbundet Skellefteå-Norsjö	Försäkringskassan: <i>KUR-projektet</i> – Utveckla samverkan och kunskap om psykisk ohälsa	Stadsmissionen <i>Unga Station</i>
Samordningsförbundet Göteborg Centrum: Columbus	Arbetsförmedlingen: Insatser för personer med nedsatt arbetsförmåga på grund av psykisk funktionsnedsättning <i>RESA</i>	Föreningen Mind
Samordningsförbundet i Södertälje	Arbetsförmedlingen, uppdraget <i>Unga in</i>	Tjejjonen
Samordningsförbundet Finsam Falun	Arbetsförmedlingen. Uppdrag att kartlägga samverkansformer mellan socialtjänsten och arbetsförmedlingen.	Allmänna arvsfonden
Samordningsteam Sala (Norra Västmanlands Samordningsförbund)	Projektet <i>Plug in</i> , Göteborg	
Skövde kommun: Arbetsmarknadsavdelningen, Sektor för Medborgare och Samhällsutveckling.	Verksamheten <i>Lyrän</i> , Huddinge	
	Verksamheten <i>Horisont</i> , Karlstad kommun	

¹⁵ Uppdraget finns beskrivet i bilaga 3.

Utöver ovanstående aktörer träffade vi även *arbetsgruppen för nationella rådet* för finansiell samordning den 5 maj. Samordningsförbunden har på nationell nivå det *Nationella rådet* som har hand om frågor kring finansiell samordning av gemensamt intresse och kopplat till rådet finns en arbetsgrupp. På mötet med arbetsgruppen deltog representanter från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och SKL. Vi har inom uppdraget även träffat andra aktörer i separata möten samt deltagit vid externa arrangemang.¹⁶

Summering av dialogmötena

Det som framkommer i detta avsnitt är erfarenheter från de aktörer som vi bjudit in till dialogmöten och vad de själva har lyft fram under dessa möten. Vi har sammanställt diskussionerna och lyfter fram och synliggör de strukturella hinder och framgångsfaktorer som dessa verksamheter anger att de möter.

Diskussionspunkter under dialogmötena:

- reflektioner utifrån Joakim Tranquists underlagsrapport
- framgångsfaktorer och strukturella hinder i arbetet med målgruppen unga med psykisk ohälsa
- hur samordningsförbunden/projektverksamheter/det civila samhället kan användas mer och utveckla stödet till målgruppen
- förebyggande arbete (unga under 18 år)
- verksamheternas arbete utifrån ungdomsperspektiv, jämställdhetsperspektiv och hbt-perspektiv
- samarbeten mellan offentlig sektor och det civila samhället.

Mycket av det som framkom av samtalen känns igen och har tidigare uppmärksammats (bland annat av Temagruppen Unga i arbetslivet, se kapitel 1). Frågan om hur man kan underlätta ungas etablering på arbetsmarknaden är ju på inget vis ny. Av den anledningen försökte vi i samtalen nyansera bilden genom att särskilt lyfta in frågor som rör ungas egna upplevelser, hbt- och jämställdhetsfrågor samt det civila samhällets roll.

Vi inledde även varje möte med att poängtera att definitionen för psykisk ohälsa för dessa dialogmöten skulle inkludera ungas *självupplevda* psykiska ohälsa och inte enbart unga som har en dokumenterad diagnos från psykiatri eller den allmänna sjukvården. Detta är ett viktigt perspektiv då långt ifrån alla unga som upplever en psykisk ohälsa och står utanför arbete och studier får en diagnos för detta eller ens söker hjälp.

Nedan sammanfattar vi diskussionerna som förts under dialogmötena strukturerat efter de olika perspektiv vi har lyft in i samtalen.

¹⁶ Se bilaga 2.

Strukturell nivå

Det rådde stor enighet vid samtliga möten om att det inte finns *en* metod som fungerar utan att metoderna måste anpassas efter individen. Istället för metoden är det snarare myndigheternas *flexibilitet* och graden av *samverkan* mellan dem som är avgörande. Samordning och flexibilitet är en förutsättning för att kunna stötta unga med psykisk ohälsa som inte passar in i myndigheternas ordinarie struktur. Under dialogsamtalen framträder ett antal framgångsfaktorer och hinder i verksamheternas samordningsarbete.

Framgångsfaktorer och hinder

Fortfarande är det kommunernas, landstingens, Arbetsförmedlingens samt Försäkringskassans *egna regelverk* som försvårar samverkan, dels beror det på den ekonomiska budgeten den egna verksamheten har, dels beror det på ansvarsfrågan och ”stuprör” i den egna verksamheten. Det handlar även om vilka ”krav” som ställs på individen, vilket kan handla om att vara kvalificerad för att få stöd eller inte. Att aktörerna ingår i samordningsförbund kan vara ett sätt att skapa flexibla lösningar kring detta.

Utan uttalad och organiserad samordning läggs det enligt de verksamheter vi möter tid på att finna ”*vems är ansvaret*” istället för att det är ”*vårt gemensamma ansvar*”.

Det finns samtidigt en god samarbetsvilja som dessvärre blir svår att realisera då det är *olika uppdrag och olika huvudmän*, och inte sällan finns parallella regeringsuppdrag som vittnar om att det även på departementsnivå saknas samordning. Det senare är framför allt en vanligare uppfattning bland myndighetsrepresentanter.

En tydlig röst från samordningsförbunden är uppfattningen att *gemensam finansiering* är en framgångsfaktor som organisationsform för de myndigheter som möter målgruppen. Som konstruktion ger gemensam finansiering och gemensamt åtagande bra förutsättningar för ökat handlingsutrymme, formaliserad samverkan och möjligheter att se till individens behov i första hand, i stället för att se till den egna myndighetens mål. Dock finns det brister och utmaningar i hur samordningsförbunden fungerar i dag, som till exempel att samordningsförbundens verksamhet ser olika ut nationellt, att alla kommuner inte ingår i samordningsförbund och att det anses finnas både för- och nackdelar med nationell styrning.

Samordningsförbunden arbetar på olika sätt lokalt, men flera poängterar att förbundets roll är att ”*samordna samverkan*”, det vill säga utveckla och koordinera samarbeten mellan myndigheter på olika områden. Det kan bli en del av vardagen inom myndigheterna och ett redskap för att tillsammans ”*fylla igen gliporna mellan systemen*”.

Ett annat verktyg för samverkan kring individen som finns i dag, men som inte används ordentligt enligt vad som framkommer under samtalen, är *SIP– Samordnad individuell plan*¹⁷. SIP är till för alla personer som behöver både hälso- och sjukvård och stöd från socialtjänsten och kan bara upprättas med den enskildes samtycke.¹⁸ Det är landstingens och kommunernas ansvar att upprätta en individuell plan för personer som behöver både hälso- och sjukvård och stöd från socialtjänst.

¹⁷ 2 kap. 7 § socialtjänstlagen (2001:453), SoL, och i 3 f § hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), HSL. Läs mer om SIP på Sveriges kommuner och Landstings webbplats www.uppdragpsyiskhalsa.se

¹⁸ <http://www.socialstyrelsen.se/fragorochsvar/samordnadindividuellplan-sip>

De brister som lyfts fram med hur SIP fungerar i dag är att ett stort ansvar ligger på målgruppen att ställa krav på att få en SIP, och att det förutsätter kännedom om den möjligheten. Ansvaret borde inte ligga på den enskilda individen. I och med att lagen om SIP inte innehåller några direktiv om ekonomisk fördelning så uppstår det ibland meningsskiljaktigheter om huvudansvaret och vem som ska bekosta arbetet. Det är upp till kommunen och landstinget om andra aktörer som exempelvis skolan, försäkringskassan och arbetsförmedlingen ska delta i arbetet med planen, därför varierar det hur det ser ut i olika kommuner.

Under mötena nämns ofta *behovet av kunskap*: både kunskap om psykisk ohälsa och att kunna identifiera psykisk ohälsa. Det handlar om kunskap om psykisk ohälsa och vad det innebär för individen och hens förutsättningar att kunna få och behålla ett arbete, samt stärkt *kunskapsöverföring* mellan vården och myndigheterna. Inte minst är det viktigt att på politisk nivå ha god kännedom om målgruppens behov.

I dag erbjuds inte sällan korta tidsbegränsade insatser medan verkligheten för individen ser annorlunda ut (*tid* återkommer som en nyckelfaktor i avsnittet nedan om individnivå och ungdomsperspektiv). I samtalen lyftes det fram att det också handlar om ett behov av ökad kunskap om psykisk ohälsa hos *arbetsgivare* för att skapa fler arbetstillfällen och minska fördomarna om psykisk ohälsa. Här var erfarenheterna delade kring hur man uppfattade intresset hos arbetsgivare att öka sin kompetens i dessa frågor. Även att höja kompetensen om *självupplevd psykisk ohälsa* inom skolan nämns återkommande.

Det är inte bara kunskap om målgruppen som frågas efter utan även kunskap om olika myndigheters och organisationers mandat och verksamhet eftersom organisationerna inte alltid känner till varandras uppdrag. Kunskap och engagemang hos ledningsgrupper är också viktigt.

En stark framgångsfaktor när det gäller kunskap om psykisk ohälsa, och att kunna identifiera detta hos unga och ge dem det stöd de behöver, är att *ha med vården och psykiatrin* i samordningen kring en individ. Detta nämns av flera verksamheter. Då det är kring psykisk ohälsa som samverkan sker bör representanter från primärvården och psykiatrin vara med i teamen.

Förankring på den politiska nivån är oerhört viktig. Lokala olikheter beskrivs under dialogmötena, och vissa deltagare berättar om att de har *”tunga landstingspolitiker”* med i beslutsförfaranden, medan man i andra kommuner helt saknar representation från landstingen som ansvarar för hälso- och sjukvården.

Ett hinder som återkommer i dialogen är samhällets *krav på diagnoser*. Att man måste ha en diagnos för att få hjälp, vilket i sin tur exkluderar dem som upplever ohälsa men inte får eller har någon diagnos. Av de verksamheter som fanns med under dialogsamtalen så var det vissa verksamheter som var *”öppna för alla unga”* medan andra verksamheter anvisades deltagare grundat på ställd diagnos.

Individnivå och ungdomsperspektiv

Under dialogsamtalet diskuterades framgångsfaktorer och hinder utifrån ett individperspektiv. Verksamheterna lyfte fram ett antal nyckelfaktorer i arbetet med att stötta unga med psykisk ohälsa. Vi bad dem särskilt återge ungas röster och hur de uppfattar ungas upplevelse av verksamheten.

Något som var mer eller mindre uttalat i alla samtal var att ett arbete med en målgrupp som inte passar in i de generella systemen kräver ett skifte från ett ovanifrånperspektiv till ett nedifrånperspektiv och från ett myndighets- och organisationsperspektiv till ett individperspektiv. Med andra ord: om inte individen kan anpassa sig efter systemen så får systemen anpassa sig efter individen.

Nyckelfaktorer:

Tiden är helt avgörande. Denna aspekt har varit en stående synpunkt på varje dialogmöte oavsett aktör och anges som främsta framgångsfaktor på individnivå. Det tar olika lång tid för olika individer att återhämta sig och komma i arbete och det tar tid för verksamheterna att ägna sig åt deltagare i olika insatser och stödverksamheter. Verksamheterna möter en grupp unga som har låg tilltro till vuxna, handläggare och myndigheter. De lyfter fram att likväl som att unga själva bör få definiera sin psykiska ohälsa, så borde de också få definiera när de är redo att börja arbeta. En deltagare på mötet påtalade även vikten av att kunna återinträda i programmet eller insatsen:

”Tidsperspektivet är alldeles på tok, en etableringsfas på tre månader och det är inte ett individperspektiv. Program man kommer fram med måste vara lätt att hoppa av och återinträde i programmet. Då ska inte strukturerna göra att man får börja om från början.”

Där tidigare åtgärder har varit tidsbegränsade för en individ, uppger verksamheterna att när de får ”ta den tid det tar” så når man framgång. Det unga i verksamheterna vittnar om är att ”de bästa jag träffat är de som har haft tålamod med mig”.

Det uppfattas också som viktigt att det finns en individnära coach, lots eller mentor. Supported Employment är ett exempel på metod som innefattar detta.¹⁹ Flera verksamheter berättar att de utgår från grundmetoden i Supported Employment, men att de anpassat den till sin egen verksamhet. Återigen är det flexibiliteten och det individnära stödet som uppfattas som framgångsfaktorer och att söka efter den ultimata modellen inte alltid är eftersträvarsvärt.

Bemötandet är också viktigt, någon som hör av sig, bryr sig och identifierar vad individen har för intressen och behov. Att det finns någon som följer med och att det finns något att komma tillbaka till. Olika perspektiv på sjyst bemötande enligt deltagarna är icke dömande, att låta individen få bestämma, flexibilitet, att våga ta risker, salutogena förhållningssätt, att se på den unges styrkor och se vad nästa steg är.

¹⁹ Supported Employment är en metod som används för att stödja människor med psykiska eller fysiska funktionsnedsättningar att komma in i arbetslivet, där man utgår från individens egna förutsättningar och önskemål i valet av arbete (Temagruppen Unga i arbetslivet 2012a).

Ungas delaktighet är ett viktigt perspektiv, att som ung vara införstådd med vad som är nästa steg i behandling eller planering och få vara delaktig i beslut som rör dem. För att detta ska fungera måste dock personal som arbetar nära unga kunna vara lite översättare av till exempel myndighetspapper med ”byråkratiska formuleringar”, att formulera så att alla kan ta till sig kunskapen. Tjänstemän och verksamhetspersonal måste tänka på att det är den unge själv som vet vad hen behöver och inte personalen i stödverksamheten. Det här är ett förhållningssätt som krävs för att eftersträva en jämställd relation.

Det verksamheterna återger att unga själva lyfter som positivt med gruppverksamheter är att ”möta andra i samma situation”. En grupp som nämns är hemmasittare och att det för dem är av stor vikt att möta andra unga i samma situation. Mötesdeltagarna trycker på att det är jätteviktigt att de unga får en fast och tydlig struktur som alternativ till att de aldrig gått utanför hemmet. En av deltagarna på mötet återgav det här citatet från en av deras ungdomar i verksamheten:

”Någon frågade mig vad jag behöver. Jag fick hopp tillbaka när jag såg att andra kunde göra det och att jag inte är ensam. Helt plötsligt fungerade medicinering och terapi.”

En mycket stark faktor som påverkar ungas vardag, och kanske även mottaglighet och motivation för att ta steget vidare, är att ha *ekonomin och boendet* under kontroll. Erfarenheter från verksamhetspersonal är att det inte går att göra något om inte boende och ekonomi fungerar.

Även *lokalens utformning*, att det inte känns som att besöka en myndighet, är viktig berättar flera. Ett ställe att komma till, där vuxna är närvarande och de får ett bra bemötande. Ett första steg kan vara att komma in i lokalen och bara sitta i hörnet och titta sig omkring. En miljö där de känner sig trygga när de ska ta nästa steg.

Öppna verksamheter för unga där det finns möjligheter till information och stöd eller vägledning nämns som positivt samt att som verksamhet kunna ha en bred definition av psykisk ohälsa, inte bara de med diagnos.

Sammantaget kan nämnas att deltagarna återger det handlingsutrymme som de verksamheter de representerar erbjuder, att de faktiskt bedriver verksamhet som tillåter att sätta individen i fokus, som tillåter gott om tid och individnära stöd, att det är detta handlingsutrymme som gör det möjligt att erbjuda flexibilitet och delaktighet för individerna.

Förebyggande perspektiv

Då vi undersöker hinder och framgångsfaktorer för unga känns det viktigt att föra en dialog kring förebyggande perspektiv. Det är inte en enkel fråga, då de flesta verksamheter vi mött handlar om att möta unga då den psykiska ohälsan redan är identifierad. Inom det civila samhället finns förutsättningar för att komma i kontakt i ett tidigt skede, liksom genom elevhälsan i skolan, men vi kan efter dessa dialogmöten inte entydigt återge specifika framgångsfaktorer för ett förebyggande arbete.

Några strukturella åtgärder kan dock identifieras och utvecklas. Ett exempel är att samordningsförbunden kan erbjuda insatser redan för unga från 16 år liksom att Europeiska socialfondens projektverksamhet även kan innefatta unga från 15 år, och även inkludera skolan. Röster från samordningsförbunden vittnar om att förebyggande arbete för ungdomar från 16 år har ökat och börjat utvecklas i flera förbund.

Det som påtalas i samtalen med verksamheterna är att nyckelfaktorn är att *börja tidigt* med ett förebyggande arbete, det vill säga redan i skolan med fokus på övergången mellan skola och arbetsliv. Möjligheterna för till exempel Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att kunna informera i skolan ser olika ut nationellt. Inom särgymnasiet finns ett mer uttalat samarbete kring detta, vilket saknas inom den övriga gymnasieskolan. Att få in fler aktörer med kompetenser kring etableringsfrågor i skolan skulle kunna bidra till att identifiera problemet tidigt.

En annan fråga som dyker upp i samtalen när vi pratar om förebyggande arbete är att fånga upp de som lämnar gymnasiet. Detta är unga som riskerar att hamna utanför och som annars inte skulle fångas upp förrän senare. Deltagarna uttrycker en oro kring hur man når dessa unga som varken arbetar eller studerar och som inte vänder sig till en stödverksamhet och det finns en önskan om att kunna identifiera dessa unga tidigare. Man efterfrågar även tydligare ansvar för så kallade *hemmasittare*, det råder oklarhet om hur många dessa är och hur man kommer i kontakt med dem som inte besöker verksamheterna själva. Det kommunala aktivitetsansvaret nämndes i samtalen, men det var otydligt för många av deltagarna hur det fungerade i praktiken kopplat till målgruppen unga med psykisk ohälsa.

Det civila samhällets roll

Under ett av dialogmötena träffade vi representanter från det civila samhället. Både de som arbetar med psykisk ohälsa och de som möter unga i övergången mellan skola och arbete. Utmärkande är att civilsamhället visar på ett tydligare ungdomsperspektiv, att de har andra förutsättningar att lyfta ungas röster då de inte har offentlig styrning att relatera till. Det blev också tydligt att civilsamhällets organisationer erbjuder ett viktigt och tillgängligt komplement till offentlig verksamhet och har en låg tröskel för unga att våga söka stöd.

Deltagarna vid dialogmötena vittnar om att det svårt med individens perspektiv i myndighetens strukturella ramar. Det är viktigt att fokusera på den psykiska hälsan och måendet innan det är aktuellt att klara av ett arbetsliv.

Till exempel har folkhögskolorna jobbat i många år med den här målgruppen, men möts av tidsbegränsningar i de åtgärder som de förväntas erbjuda individen. För individen kan det vara en lång resa som väntar men myndigheternas insatser är ofta tidsbundna (exempelvis till tre månader) eller så känner de inte till vad olika myndigheter gör i samma individärenden.

Flera av representanterna anger att civilsamhällets verksamhet grundar sig på att myndigheterna inte räcker till i sina uppdrag. Myndigheterna måste jobba mer med barn- och ungdomsperspektiv. Uppfattningen är att myndigheterna har vissa uppdrag och när de tar slut vet de inte vad de ska göra av den unge. Verksamheter inom civilsamhället fungerar ibland som koordinator av insatser, vilket de upplever är en funktion som saknas i myndigheternas ordinarie verksamhet i dag.

Ett systemfel som aktörerna från det civila samhället identifierat och lyfter i samtalet är det glapp som uppstår inom psykiatrivården när den unge fyller 18 år och då får lämna ungdomspsykiatri för vuxenpsykiatri, en övergång som kan vara problematisk för individen.

Enigheten är stor kring att det civila samhällets organisationer kan användas mer som en resurs och att det är ett område som kan utvecklas. Det är viktigt att det finns kunskap hos offentliga aktörer om vad civilsamhällets organisationer kan erbjuda. God samverkan är just att det civila samhället skulle kunna vara ett kompletterande stöd när myndigheternas verksamheter inte räcker till.

Mer resurser efterfrågas av deltagarna vid dialogmötena, inte bara för civilsamhällets organisationer utan de uttrycker även att myndigheterna behöver förstärkta resurser. Så länge myndigheterna inte får mer resurser för att tillgodose olika individers behov så fungerar det inte enligt dem.

Under mötet med aktörer från det civila samhället diskuterades dilemmat kring huruvida diagnoser hjälper eller stjälper. Diagnoser underlättar för vissa verksamheter eftersom de är bidragsberoende och för finansiering krävs att man motiverar behov eller sjukdomsbild. Dock riskerar detta att exkludera unga som inte mår bra men som inte har en diagnos. Det som är viktigt är att alla blir bättre på att identifiera problemen. Först när man har en gemensam bild av individens utmaningar och målsättning, där även den unga individen görs delaktig, så uppnås en bra samverkan mellan individen, myndigheterna och det civila samhället.

Hbt- och jämställdhetsperspektiv

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor är en jämställdhetsintegrerad och hbtq-strategisk myndighet och ska om möjligt beakta båda dessa perspektiv vid utförande av myndighetens uppdrag. Inom detta uppdrag har vi uppmärksammat perspektiven genom att under dialogmötena lyfta frågan om aktörerna arbetar utifrån ett hbt-perspektiv och ett jämställdhetsperspektiv i sina verksamheter? Förutom ett fåtal exempel på hur ett sådant arbete kan se ut så konstaterade mötesdeltagarna att varken samordningsförbunden eller andra verksamheter har kommit så långt inom dessa frågor. Detta arbete behöver utvecklas.

Kapitel 4: Ungas röster

Inom uppdraget har vi intervjuat ett antal unga i syfte att synliggöra deras egna röster och vad de själva lyfter fungerar och inte när det gäller stöd för att komma i arbete eller studier. De deltar i eller har deltagit i daglig verksamhet som erbjuder anpassat stöd som ett komplement till ordinarie verksamhet i syfte att genom individuellt stöd kunna återgå, påbörja eller behålla ett jobb eller delta i en utbildning.

Sammanställning av intervjuerna

Underlaget för sammanställningen består av intervjuer med totalt sex unga från tre olika verksamheter på olika orter i Sverige. Det är både unga som vid tiden för intervjuerna deltar i någon form av åtgärd och unga som tidigare har deltagit, men som nu har slutat. Vi har fått kontakt med intervjupersonerna genom några av representanterna från dialogmötena. Intervjuerna har genomförts av en konsult.

Skoltiden

Gemensamt för de unga som intervjuades är att problemen ofta har funnits där länge men att de har blommat upp i samband med övergången från grundskolan till gymnasiet eller under själva gymnasietiden. Inte sällan är det själva övergången som utlöser krisen som leder till utanförskap. Ungdomarna saknar tillräckliga betyg för att kunna välja det de vill, eller kan inte göra det på grund av andra anledningar. Att lämna grundskolan och lämna den relativt ”trygga omgivningen” och sedan hamna i en miljö där du förväntas klara dig själv och där kraven är tuffa, blir för mycket.

”Egentligen var det väl inget fel på skolan, men jag hade problem med mycket folk och nya saker och att behöva prata med nya människor som jag inte visste vilka de var. Därför bad jag inte om hjälp. Jag vågade inte höja rösten. Det var mest det som var problemet. Lärarna såg inte att jag hade det problemet, jag fick samma behandling som alla andra.”

”Jag gick inte riktigt klart i grundskolan, det var strul och bråk och jag var skoltrött. Jag visste inte vad jag ville bli och sattes på ett program på gymnasiet som jag inte alls trivdes med.”

”För min del var det på gymnasiet det sket sig. Grundskolan var ändå bra för mig, fick rätt bra stöd ändå. Men på gymnasiet blev det rörigt och skit. Det är väldigt lätt att välja det kompisarna väljer, eller ta nåt bara för att man inte vet vad man vill göra.”

Normer och krav

Intervjupersonerna ger bilden av att kravet på normalitet är så starkt att den som av någon anledning inte klarar att leva upp till den blir straffad. Om inte tidigare så blir det tydligt just på gymnasiet, där konkurrensen är hård. De intervjuade beskriver hur de själva allt tydligare börjat se sig själva som misslyckade.

*”Problemet låg hos mig. Det var jag som skulle få IG eller ett streck.
Det var jag som kände mig värdelös.”*

*”Man ska må bra, det är det som är normen. Om man mår dåligt då
är det något fel på en, därför döljer man det.”*

”Man blir betraktad som ett hopplöst fall, till slut tror du på det.”

Om man av någon anledning inte orkar med skolan under en period, så försämras förutsättningarna ganska snabbt och man hamnar efter, inte bara i en kurs, utan i många. Det innebär i praktiken att börja om från början. Några har gjort flera försök och varje gång tvingats börja om.

Att hamna ”mellan stolarna”

Bland de intervjuade har några fått sina svårigheter diagnostiserade som adhd, asperger, borderline eller posttraumatisk stress. De har väldigt olika social bakgrund även om flera av dem av skilda anledningar haft föräldrar som inte klarat av att ge dem det stöd de själva säger sig skulle ha behövt. I några fall är det svåra problem inom familjen som de upplever som grundorsaken till att det gått snett.

I stort sett alla ungdomar beskriver hur de upplever sig ha hamnat mellan stolarna. I sina kontakter med myndigheter har de antingen mött vuxna som inte alls lyssnat på dem och försökt förstå deras situation, eller att de endast varit intresserade av något specifikt problem och sedan inte pratat ihop sig med andra vuxna som sitter med andra pusselbitar. Ur ungdomarnas perspektiv upplevs myndigheterna som representanter för ett samhälle som många gånger agerar godtyckligt och nyckfullt.

*”Jag inte har åstadkommit något på tio år... Det känns värdelöst att tio år av
ens liv har gått. Jag hade velat hamna rätt från början. Men det har varit
'prova på det här, prova på det där'. Men inget har gett någonting, förrän jag
själv satt ner foten. Jag har mått skitdåligt! Jag vet inte om det var två eller tre
år som jag tjtade på en utredning på psykiatrin. Tjata, tjata, tjata, orka kämpa.
Det har pågått i tio år tills det var nog. Det tog så lång tid. Man måste nå
botten för att komma upp.”*

*”Man blir betraktad som ett hopplöst fall och till slut tror du på det. Men jag
tror inte man ska fixera sig vid själva beteendet [i det här fallet
självskadebeteende] utan se personen bakom. Problemet är synen på dig själv.”*

En av de intervjuade blev mamma tidigt och berättar hur det faktum att hon är mamma med ansvar för barn är något som varit omöjligt att få gehör för när de velat sätta henne i olika åtgärder, man har inte heller sett de resurser och den kompetens som hon utvecklat som mamma. Barnen har snarare betraktats som ”problem” än som en central och positiv del i hennes liv.

”Har man hamnat snett är det svårt att få ordning på det, då krånglar antingen det ena eller det andra. Den ena [myndigheten] säger en sak, den andra säger en annan sak. Verkar inte som de pratar med varandra eller ens vet om att den andra existerar. Man måste bråka med alla hela tiden. Jag har mest känt mig som en pingisboll. Det är få gånger som någon verkligen tagit sig tid att lyssna på mig. Det har varit mer: du är ett problem, vi skickar det ditåt så blir vi av med det!”

Om man faller ur ”ramen” leder det till att man blir stämplad som ett problem och mister rätten att bestämma över sitt eget liv. Intervjupersonerna beskriver det som att det blir en dragkamp, där vuxenvärlden, samhället och myndigheterna uppfattas som en tvångsmakt som de på olika sätt försöker värja sig emot. Motståndet leder till att de många gånger agerar på ett sätt som ökar deras svårigheter och sätter dem i en ännu mer utsatt position.

Samtliga intervjuade beskriver att de utvecklat en allt större ”social fobi”. De har isolerat sig och endast haft några enstaka relationer utanför hemmet. Att själva ta några initiativ för att komma ur sin situation har upplevts alltmer avlägset. Flera av dem har snarare ställt in sig på ett liv i utanförskap.

”Jag hade ingen lust att göra någonting, var så himla less på allt, kunde inte gå utanför dörren.”

”Jag tänkte att jag är tillräckligt psykiskt störd för att inte behöva jobba mer. Jag ville bara bli lämnad ifred. Jag hade inte nåt trevligt liv men jag hade en bubbla där jag kunde vara i nåt sorts neutralt läge. Skulle jag försöka jobba skulle jag utsätta mig för att kanske må bättre, men det vägde tyngre att jag kanske skulle må dåligt igen.”

För några växte den sociala fobin till något som kan beskrivas som hat.

”Jag hatade alla jag inte kände.”

”Det var fel på dom och dem. Det var inte fel på mig men på alla andra. Därför såg jag mest negativa aspekter av allt. Jag pekade ut när andra människor gjorde fel, jag var en passivt aggressiv person. Jag var en elak människa, men det var det sätt jag kommit på för att skydda mig själv.”

Den stödjande miljön – framgångsfaktorer

Ungdomarna är i dag mellan 20 och 28 år och befinner sig i olika verksamheter där de alla upplever att de fått hjälp att återta något av makten över sina egna liv. Några har kunnat ta de första stegen mot ett arbete eller mot studier som de själva valt och tror på.

Utmärkande för flera av dessa verksamheter är att de utgör en *stödjande miljö* som dels får sin karaktär av *lyhörda vuxna* som följer ungdomarna och stödjer dem under *lång tid* utan att ta över. *Gemenskapen* i gruppen betyder mycket på flera olika plan.

Intervjupersonerna lyfter hur värdefullt det är att få möta och spegla sig i andra i en liknande situation och inse att man inte är ensam, att man inte är "onormal", "psykiskt störd" eller "ett hopplöst fall". Mötet med de andra innebär också en möjlighet att komma över rädslan man utvecklat för andra människor och det skapas ett socialt sammanhang där man kan uppleva sitt eget värde och sin egen betydelse för andra. Flera av de intervjuade vittnar om den gemenskap som uppstår mellan ungdomarna i verksamheten.

"Det är jättebra här. Jag har varit på många ställen, detta är det enda som varit bra. Här är väldigt många som har många problem som jag, vi sitter i samma stol kan man säga. Det känns bra att det är fler som jag."

"Man har en slags gemenskap, de andra har det ungefär likadant, man är här av en anledning. Man vet att man inte sticker ut på nåt sätt. Man passar in."

Tiden lyfts fram som en särskilt viktig aspekt i tillfrisknandet. Ungdomarna har känt stor stress över att livet glider ifrån dem. De har också upplevt ett starkt krav från omgivningen att de ska rycka upp sig och åstadkomma något. De åtgärder som de varit placerade i har ofta bara sträckt sig över några veckor, så även om det har varit bra så har de inte varit tillräckliga. Om det ska vara lönt att göra ett försök så måste stressen bort.

"Det har aldrig varit någon stress här, ingen förväntan om att du borde ha kommit så här och så här långt. Kände du dig inte redo för nästa steg, behövde du inte ens närma dig det. Bara den där tanken att om jag nu gör det här så kanske jag får en ny depression har skapat stress hos mig. Men här tog man bort det. Här fick jag gå i min egen takt och till och med hjälp att bromsa ibland och att verkligen känna efter och lyssna till mig själv. Det har varit det viktigaste."

När man slipper stressa och får en annan relation till tiden hinner man plötsligt med sig själv och får tillbaka sin framtid.

"Man fick ju en vilja att leva, inte bara överleva. Jag har blivit glad, jag ser en morgondag. Man fick chansen att gå vidare, inte kravet."

"Jag kan se ett mål nu, förut kunde jag bara ta minut för minut, det var så långt jag kunde tänka mig."

Något annat som intervjupersonerna lyfter som viktigt är att när de velat ta steg mot arbetsträningen eller studier har de fått snabb respons. Saker har inte hamnat i ”långbänk” eller fastnat mellan olika myndigheter, vilket man ofta varit med om tidigare. De vuxna i verksamheten har hjälpt till att skapa förutsättningar och nödvändiga kontakter med andra myndigheter.

”Får man inte snabb respons på de initiativ man tar så börjar man lätt tvivla på sig själv.”

Samtidigt har det också ofta handlat om att personerna har fått hjälp att bromsa när det gått för snabbt framåt. Allt detta förutsätter ett nära samarbete mellan den unge och de vuxna i verksamheterna och att ha ett stöd att förlita sig på, när känslor åker upp och ner.

Lyhörda vuxna och tid verkar vara två viktiga ingredienser för ungdomarna att finna sig själv. De lyfter också fram inslag i verksamheterna som syftar till att utveckla deras självkänedom.

”En tjej i gruppen kom i kontakt med ett väldigt känsligt barndomsminne och började gråta. Då stöttade alla henne, under en lång stund försökte vi bara ta hand om henne. Jag hade själv alltid stängt till om mina känslor och det här var första gången som jag sett en sådan positiv respons på en negativ känsla. Jag tänkte att man kanske inte ska negligera känslor bara för att de är negativa. Folk ville ju ta hand om henne för att hon var ledsen. Kanske är det poängen med att vara ledsen!”

”Det tar tid att ändra sina tankebanor. Om man har en negativ och hatisk bild på världen, så tar det tid. Det är en hel världsbild som måste förändras. Det räcker inte bara med att få bevis att världen är annorlunda än man tänkt sig, men måste omvända sig själv att tro på det.”

Ungas medskick för hur samhällets stöd kan förbättras

Intervjupersonerna har en hel del att säga om hur samhället fungerar. I sin process att komma tillbaka har de inte bara fått ökad självkänedom, de har också lärt sig mer om samhället och de är intresserade och engagerade av hur samhället tar hand om människor i deras egen situation. Mest av allt efterlyser de *mer kunskap om och förändrade synsätt på psykisk ohälsa.*

”Oförståelsen i samhället överlag om vad psykisk ohälsa är, men också skam, det är något obekvämt, så man pratar inte om det.”

De talar om den stigmatisering det innebär att få en diagnos eller bli betraktad som ”psykfäll”. Hur omvärlden bara ser deras svårigheter och inte dem som personer och att det är få som lyssnar och försöker förstå dem som individer. Det är något som skulle ändras med bättre kunskap på alla nivåer.

Intervjupersonerna menar också att ungdomar borde få *bättre information* om hur samhället fungerar i stort och om alternativa vägar för dem som inte klarar gymnasiet på första försöket.

"Information till ungdomar, kanske redan på högstadiet. Grundläggande samhällskunskap, vilka alternativ som finns för framtiden. Alternativ för dem med psykisk ohälsa, alternativ i livet, inte bara att studera i fem år och få ett jobb. Många har en väldigt inskränkt bild av hur samhället ser ut, bredda den."

De ifrågasätter att det ska krävas en svår kris för att nå en vändpunkt och för att samhället ska *"vakna och börja fungera"*.

"Tror att det är det som gjort att jag fått hjälp. Att jag verkligen ville ta mitt liv. Det ser jag hos många som inte riktigt har haft en riktig krasch, de får inte riktigt den här hjälpen de behöver. De försöker komma intill, men eftersom de inte har akuta problem eller dokumenterad sjukdom, så sätts de bara på en väntelista. Här i stan är det till exempel sex eller sju månaders väntetid för att få terapi. Jag fick förtur för att jag hamnade i den här akuta situationen. Många av de resurser som finns hade kunnat sättas in utan den här kraschen. Om man hade haft mer metoder för att upptäcka, och varit ute med mer information om att det fanns."

Under intervjuerna återkommer personerna hela tiden till den snäva norm som ungdomar bedöms efter och som stämplat dem som avvikare.

"Ha ett öppet sinne och bojkotta normer, jag tror det är där det ligger. Jag är också människa, fast jag har mina speciella problem. Inställningen måste vara att alla kan vara med i samhället, fast de är olika."

Kapitel 5:

Slutsatser och rekommendationer

I detta avslutande kapitel för vi en diskussion om resultaten i uppdragets genomförande samt presenterar utvecklingsområden och förslag som vi ser är viktiga för det fortsatta arbetet kring unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar.

Diskussion

I uppdragsbeskrivningen anges att MUCF ska:

”om möjligt föreslå en eller flera modeller för hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan organiseras och hur samverkan mellan olika aktörer kan utformas för att förbättra stödet för dessa unga att återkomma i aktivitet.”

(regeringsbeslut 2014, s. 1)

I uppdraget har vi undersökt *var* det bästa stödet bör utformas och vi har försökt synliggöra *hur* detta stöd bör utformas på bästa sätt. Uppdragets genomförande har inte resulterat i att vi kommer att föreslå *en modell* som löser dessa frågor, däremot har vi sett ett antal element som är viktiga för en fungerande samverkan och för att skapa förutsättningar till ett bättre stöd för denna grupp av unga.

Finsam är en redan befintlig struktur för samordning som möjliggör större handlingsutrymme samtidigt som det är kopplat till myndigheternas ordinarie arbete. Vi kan utifrån erfarenheterna av arbetet med detta uppdrag säga att det är just i detta handlingsutrymme som målgruppens behov kan tillgodoses på bästa sätt. Den finansiella samordningen inom Finsam bäddar för långsiktighet, vilket också är viktigt för individer med psykisk ohälsa som många gånger är i behov av ett stöd som sträcker sig över tid.

Då en majoritet av landets kommuner ingår i ett samordningsförbund bör vi därför kunna utveckla denna befintliga struktur istället för att påbörja nya. Vi ser dock, utifrån Tranquists rapport (2015) genom dialogmötena, i utredningen om unga som varken arbetar eller studerar (SOU:2013:74) samt utifrån Riksrevisionens (2015) och Temagruppen Unga i arbetslivets (2012b) rapporter, ett utvecklingsbehov av samordningsförbunden som framför allt handlar om förankring, kunskap och styrning. Möjliga förbättringsområden torde vara att öka tydligheten för när och hur deltagande parter kan använda sig av samordningsförbundens verksamhet, samt en ökad kännedom bland både handläggare och unga själva.

Att anpassa systemen efter individen är grundtanken med både Finsam och Europeiska socialfonden, vilket också lyftes fram under dialogmötena. De framgångsfaktorer som framkommer i samtalen stämmer överens med vad som är återkommande i studier av Finsam (Tranquist 2015) och projekt inom Europeiska socialfonden.²⁰

²⁰ Se resultat från rapporter av Temagruppen Unga i arbetslivet i kapitel 1.

Andra lagstadgade åtgärder som har lyfts fram under våra dialogsamtal är Samordnad individuell plan (SIP), som deltagarna anser vara ett befintligt verktyg som skulle kunna användas bättre i samverkan kring individen. Det lokala aktivitetsansvaret har även diskuterats men detta arbete är under utveckling och därför i nuläget inte så tydligt för många av verksamheterna. Utifrån detta vill vi återigen betona vikten av att använda de möjligheter som ges inom befintlig lagstiftning som SIP, kommunernas aktivitetsansvar och Finsam.

Eftersom målgruppen många gånger har en komplex problematik med sig in i verksamheterna är det viktigt att kunna använda en ”stor verktygslåda” av arbetsätt, metoder och kompetens i arbetsgruppen för att skapa ett stöd som passar den enskilda individen. Förutom det som styrs av verksamheternas resurser, till exempel *tid*, så läggs stor vikt vid *bemötandet* av individen – att de som möter unga i sitt arbete är engagerade och har kunskap om hur de bör agera och vara mot målgruppen. Det handlar också om *egenmakt* för unga, det vill säga att individen får vara delaktig i planeringen av de beslut den berörs av. Vi återkommer till detta i rekommendationerna nedan.

Mycket som framkommit i arbetet med detta uppdrag känns igen från vad som framkommit i tidigare studier kring målgruppen unga som varken arbetar eller studerar. De framgångsfaktorer och hinder som har lyfts fram i den här rapporten må vara kända sedan tidigare, dock är det nog så viktigt att återigen betona dessa och understryka vikten av att arbeta med dessa för att förbättra samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar.

Rekommendationer

Utifrån vad som framkommit i arbetet med detta uppdrag vill MUCF rekommendera följande utvecklingsområden samt förslag för vidare arbete med målgruppen unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar:

Utvecklingsområden

- **Individnära stöd över tid**

Faktorer som framkommit som framgångsrika i arbetet med unga med psykisk ohälsa är att det finns *tid*, *bra bemötande* och *flexibilitet* i de stödåtgärder som erbjuds. Det gäller både tid att utvecklas innan individen är redo för att komma ut i arbetslivet, men också att det finns tid för individen när hen börjat arbeta i syfte att stärka dem som en längre tid varit utanför arbete eller studier.

Tid är en brist i de strukturella ramarna idag. En del individer är i behov av kontinuerligt stöd, andra behöver kortare insatser. Det ser olika ut och därför är det viktigt att kunna ha ett individperspektiv som bygger på individens behov och inte på myndigheters verksamhetsplanering och yttre ramar. När man har tid för individen så kan man också göra en ordentlig kartläggning, där individens hela problembild framträder, och planera arbetsätt och metoder för stöd utifrån personens behov. I de verksamheter där beslut om arbetsmarknadspolitiska åtgärder fattas så behöver dessa faktorer vägas in för att insatserna ska utformas till att bli meningsfulla för individen.

Ett återkommande inspel är ungas oro för sin försörjning. Det kan vara svårt att tillgodogöra sig en stödinsats ifall det råder oklarhet om vilken ekonomisk ersättning man har rätt till eller riskerar att förlora då man träder in i olika stödinsatser. Ännu en framgångsfaktor, som lyfts i dialogsamtalen och i intervjuerna med unga, är att verksamheterna för unga som varken arbetar eller studerar skapar ett *socialt sammanhang* för individen – en trygg miljö där man blir sedd och får en gemenskap genom att träffa andra i samma situation. Dessa nyckelfaktorer kring stöd för individen känns igen från andra studier, till exempel från Temagruppen Unga i arbetslivet (2012a, 2014) och *När livet känns fel* (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015).

- **Erbjud stöd även till unga som inte har en diagnos**

Under dialogmötena har de verksamheter som möter unga som varken arbetar eller studerar betonat vikten av att kunna erbjuda särskilt stöd även till unga som inte redan har en neuropsykiatrisk eller psykisk diagnos. Kravet på diagnoser bör nyanseras eftersom det kan exkludera exempelvis unga som ”endast” är nedstämda eller har psykosomatiska symtom, till exempel återkommande huvudvärk eller magont. Idag går många unga som saknar de formella kriterierna för en diagnos miste om särskilt stöd.

Unga som har en komplex problematik mår ofta psykiskt dåligt just på grund av sin situation, vilket är en normal reaktion och inte ett tecken för psykisk sjukdom. Även de bör få rätt till stöd och hjälp. Detta framkommer även tydligt i intervjuerna med unga. Anpassning av stöd och insatser måste ske utifrån individernas behov – oavsett om individerna har en diagnos eller inte. I arbetet med detta uppdrag har det tydligt framgått att den breda definition av psykisk ohälsa som vi har förhållit oss till – från självupplevd ohälsa till fastställd diagnos – har varit uppskattad.

- **Använd civilsamhället mer som en resurs**

Det civila samhällets professionaliserade organisationer som möter unga med olika bakgrund, identitet och behov har oftast en specialistkompetens som andra kan lära av (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015). Ofta är det hit unga söker sig först och det finns många aktörer inom civilsamhället som har kunskap om psykisk ohälsa och erfarenhet av att arbeta med dessa frågor. Det är av vikt att ansvariga aktörer använder den kompetens som finns inom civilsamhället och ser denna som en resurs i arbetet med unga med psykisk ohälsa. Ett utvecklingsområde är därför att öka kunskapen hos vårdgivare på olika nivåer om vad det civila samhällets professionaliserade organisationer kan erbjuda för stöd samt att öka kunskapen om möjligheten att skapa kompetenshöjande insatser i sin verksamhet med hjälp av det civila samhällets organisationer.

- **Tydligare samverkan mellan verksamheter och vården**

När samordningen fungerar och när hälso- och sjukvården är ”med på tåget” uppfattas det som en framgångsfaktor för arbetet med individstöd. Vi har i våra dialogmöten och i andra arrangemang som vi har deltagit i inom uppdraget²¹ uppfattat att många efterfrågar en bättre relation med vården. Även riksdagens utredningsutskott uppmärksammar brister i samverkan med primärvården i sin uppföljning av Finsam (Riksdagen 2014).

²¹ I bilaga 2 finns en sammanställning av arrangemang som vi har deltagit i.

Efterfrågan från de vi mött under uppdragets gång är tydlig, dels handlar det om kunskapsöverföring, det vill säga att förmedla kunskap om psykisk ohälsa generellt, men också om att ha representanter från vården närvarande och delaktiga i handlingsplaner och stödåtgärder. Ett andra utvecklingsområde är därför att synliggöra vikten av samverkan på den politiska nivån inom landstingen och regionerna för att möjliggöra primärvårdens och psykiatrins medverkan i samverkan kring individuellt stöd.

- **Behov av stärkt kunskap om psykisk ohälsa hos flera aktörer**

Kunskapsbrist är något som framkommer som ett hinder för att identifiera psykisk ohälsa hos unga. Ökad kunskap om psykisk ohälsa efterfrågas generellt i samhället, men även hos arbetsgivare och beslutsfattare så att det finns förståelse och adekvat stöd för den problematik som den unge tampas med. Rådande normer och brist på kunskap om psykisk ohälsa kan vara begränsande för en person med psykisk ohälsa när det gäller att få och behålla ett arbete. Skolan, som kan spela en viktig roll i det förebyggande arbetet, behöver också öka sin kunskap och kompetens kring psykisk ohälsa. Elevhälsan har här en viktig funktion och vi välkomnar den satsning på förstärkt och utvecklad elevhälsa som regeringen avviserar i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/2016:1).

- **Förebyggande arbete – börja tidigt!**

I de samtal och möten vi medverkat i inom uppdraget, oavsett om det är aktörer från myndigheter, verksamheter eller det civila samhället, betonas det förebyggande arbetet med tidiga insatser mot psykisk ohälsa och där är skolan en viktig arena. I detta arbete bör man inte enbart vara reaktiv utan också arbeta med universell prevention som riktar sig brett, det vill säga även till skolelever i tidiga åldrar. Det kan exempelvis vara att prata om psykisk hälsa i skolan och diskutera frågorna i klassrummet. Att prata om psykisk ohälsa minskar även stigmatisering och tabun kring detta och gör det lättare för individen att söka hjälp. Det förebyggande arbetet handlar även om att kunna fånga upp de individer som redan i grundskolan visar signaler på psykisk ohälsa så att de kan få stöd och prata med någon professionell.

Vikten av tidiga insatser är också något som Sveriges Kommuner och Landsting framhåller i sitt uppdrag om psykisk ohälsa²², bland annat i arbetet med den så kallade *första linjen*, som handlar om utveckla stöd till barn och unga med lätt till medelsvår psykisk ohälsa.²³ Även Barnombudsmannen har lyft behovet av att säkerställa en tillgänglig elevhälsa och en tillgänglig första linje (Barnombudsmannen 2014).

Ytterligare en aspekt handlar om att utforma stöd till föräldrar så att de i ett tidigt skede bättre kan tolka olika tecken i barns beteende som kan signalera psykisk ohälsa. Ett kunskapsstöd riktat till föräldrar, som tar utgångspunkt i barns och ungdomars utveckling och vilka tidiga tecken man som förälder ska vara uppmärksam på, och som även beskriver vart man kan vända sig för att få professionellt stöd kan vara ett sätt att förebygga psykisk ohälsa hos unga.

Det förebyggande arbetet med tidiga insatser i skolan handlar också om att eleverna får information och kunskap kring etableringsfrågor och vad som väntar efter skolgången, exempelvis vart de kan vända sig och vilka aktörer de kan kontakta vid behov av stöd. Inom detta uppdrag har ökad samverkan mellan skolan och myndigheterna, till exempel Arbetsförmedlingen och arbetsgivare efterfrågats. Detta är ett utvecklingsområde då arbetet inte sker systematiskt i alla kommuner idag.

²² Läs mer om uppdraget i bilaga 2.

²³ <http://www.uppdragpsyiskhalsa.se/>

Förslag

- **Individanpassat stöd med gemensam finansiering**

Förslag: Rikta särskilda statliga medel för satsningar på unga med psykisk ohälsa till samordningsförbunden inom Finsam. Definitionen av psykisk ohälsa ska vara bred och inkludera alla unga med komplex problematik som har behov av anpassat individuellt stöd.

I detta uppdrag har vi lyft fram Finsam som en befintlig struktur för samordning som möjliggör ett flexibelt förhållningssätt och individanpassat stöd över tid. Målgruppen unga med psykisk ohälsa är många gånger i behov av olika typer av insatser och samordnat stöd från flera aktörer, vilket kan tillgodoses inom samordningsförbundens verksamheter. Finsam bygger på likvärdigt lagstadgat åtagande och är en samordningsstruktur där de medverkande aktörerna har i uppgift att främja målgruppens möjligheter att återgå till arbete och studier.

Vi rekommenderar att Finsam och dess samordningsförbund i högre grad bör användas som en möjlig resurs i arbetet med målgruppen unga med psykisk ohälsa. Vårt förslag är att rikta särskilda medel för satsningar på målgruppen unga med psykisk ohälsa till samordningsförbunden inom Finsam. I budgetpropositionen för 2016 föreslås ökade medel till samordningsförbunden för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna och unga *med* aktivitetsersättning (prop. 2015/2016:1). Vårt förslag innebär dock att unga med komplex problematik, men som inte är berättigade till aktivitetsersättning, ska inkluderas.

- **Öka samordningen mellan departementen kring uppdrag som rör målgruppen**

Förslag: Samordna regeringsuppdrag till myndigheter i ett tidigt skede när uppdragen riktar sig till gemensamma målgrupper. Dessutom bör det ställas tydligare krav på samverkan i respektive myndighets uppdragsbeskrivningar.

Kunskapsbehovet innefattar även den nationella politiska nivån, där kännedomen och samordningen om vad som sker inom de olika politikområdena som berör målgruppen behöver förbättras. Psykisk hälsa å ena sidan och ungas etablering på arbetsmarknaden å andra sidan är politikområden som har naturliga beröringspunkter och därför är det viktigt att dessa två områden kopplas samman. Från dialogsamtalen med myndighetsrepresentanter och lokala verksamheter uttrycks en önskan om bättre samordning på departementsnivå för de olika regeringsuppdrag kring psykisk ohälsa och arbetsmarkandsåtgärder som fördelas till olika myndigheter, för att undvika ineffektivitet och överlappning.

Den tillträdande samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (dir. 2015:70) har en viktig roll i detta och bör inkludera och koppla samman kunskap om ungas psykiska ohälsa och ungas etablering i sitt kommande arbete.

- **Förtydliga spridningsuppdrag hos statliga myndigheter**

Förslag: Tydliggör i sektorsansvariga myndigheters uppdragsbeskrivningar att spridning av erfarenheter och metoder ska ske så att resultaten har förutsättningar att tillvaratas på bästa sätt.

På den strukturella nivån saknas kunskap om varandras uppdrag, både mellan myndigheter och mellan det offentliga och det civila samhället. Kunskap om varandra krävs för att samordning mellan olika områden på den strukturella nivån ska fungera. Det behövs även bättre kunskapsöverföring mellan aktörer för att ”lära av varandra” och utbyta erfarenheter och framgångsrika metoder i arbetet med målgruppen. Det har skett flera insatser nationellt i syfte att öka kunskapen om psykisk ohälsa, exempelvis KUR-projektet²⁴, men där det saknas former för kunskapsöverföring.

- **Kartlägg behovet av psykologstöd eller psykisk diagnos**

Förslag: Lokala verksamheter bör kartlägga individens behov av psykologstöd eller psykisk diagnos.

Flertalet unga som varken arbetar eller studerar lider även av psykisk ohälsa. Vissa mår dåligt på grund av sin svåra sociala situation och är därför i behov av psykolog- eller kuratorstöd. Andra skulle behöva få en diagnos för sina psykiska eller neuropsykiatriska besvär. En kartläggning av det psykiska hälsoläget är avgörande för att de lokala aktörerna ska kunna ta hänsyn till de behov som diagnosen eller det dåliga måendet ger upphov till. Därför bör den initiala kartläggningen även omfatta eventuellt behov av psykologstöd eller psykisk diagnos.

- **Stärk ungdomsperspektivet**

Förslag: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor får i uppdrag av regeringen att ta fram och sprida kunskap till verksamheter som möter unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar.

Ungas delaktighet i de beslut som rör dem är en av de framgångsfaktorer som framkommer i dialogsamtalen samt i intervjuerna med unga. För att stödet ska vara framgångsrikt måste individen få vara delaktig under hela processen. Detta lyfter vi också som rekommendation utifrån resultaten i utredningen *När livet känns fel* (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015). Ungas delaktighet framkommer även som en tydlig framgångsfaktor i Allmänna arvsfondens utvärdering av projekt inom området unga, arbete och sysselsättning (Allmänna arvsfonden 2015).

Det är viktigt se på unga som en heterogen grupp med olika förutsättningar och behov och det finns många perspektiv och faktorer som bör beaktas i arbetet. I det här uppdraget har vi lyft fram jämställdhetsperspektivet och hbtq-perspektivet i samtalen med olika aktörer och vi har utifrån dessa konstaterat ett utvecklingsbehov.

²⁴ Se beskrivning av KUR-projektet i bilaga 3.

Vi vill påtala vikten av att i det fortsatta arbetet belysa skillnader mellan tjejer och killar då vi av tidigare studier vet att den psykiska ohälsan kan ta sig olika uttryck mellan könen. Exempelvis söker en mindre andel killar stöd när de mår dåligt (Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor 2015, Ungdomsstyrelsen 2013b). Det är viktigt att synliggöra och diskutera normer för hur tjejer och killar förväntas vara och agera. Dessa föreställningar påverkar tjejers och killars levnadsvillkor, handlingsutrymme och hälsosituation. Jämställdhetsperspektivet i samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar är därför viktigt. Att arbeta med ett normkritiskt förhållningssätt bland personal som möter unga, handlar också om att inkludera och skapa trygga verksamheter för personer oavsett sexualitet, könsidentitet eller könsuttryck.

Gruppen unga nyanlända är också viktig att uppmärksamma i detta sammanhang. Inte minst utifrån de prognoser som ger vid handen att antalet nyanlända barn och unga, såväl sådana som anländer med en familjemedlem som ensamkommande, drastiskt kommer att öka i antal under de närmaste åren. Det som många i denna grupp har gemensamt är att de har traumatiska erfarenheter som de behöver få professionellt stöd att bearbeta. I övrigt är gruppen heterogen och består både av unga med gedigen skolgång i hemlandet och av unga som levt i så svåra förhållanden att de knappt gått i skola. I de insatser som kan vara aktuella för gruppen unga nyanlända är det även viktigt att ta hänsyn till att de behöver fördjupad information om mänskliga rättigheter, särskilt avseende jämställdhet och olika minoritetsgruppers rättigheter, samt om de särskilda rättigheterna som barnkonventionen (1989) slår fast.

Referenser

- Allmänna arvsfonden (2015). *Utvärderingsrapport: Vägar mot arbete – En utvärdering av 42 projekt som finansierats av Arvsfonden inom området unga, arbete och sysselsättning 1994–2012*. G. Gillberg & M. Bengtsson (Red.). Göteborg: Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap, Göteborgs universitet.
- Barnkonventionen (1989). Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.
- Barnombudsmannen (2014). *Bryt tystnaden!* Stockholm: Barnombudsmannen.
- Finansdepartementet (2015). En förlorad generation? En ESO-rapport om ungas etablering på arbetsmarknaden. M. Engdahl & A. Forslund (Red.), *Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2015:3*. Regeringskansliet, Finansdepartementet. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Försäkringskassan (2015). *Uppföljning av finansiell samordning. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2014*.
- Garsten, C. (2015). *Aktivering av arbetssökande – individualisering, ansvar och organisering på lokal nivå*. Underlagsrapport till MUCF.
- Kommittédirektiv (2015:70). *Samordnare för unga som varken arbetar eller studerar*.
- Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (2015). *När livet känns fel. Ungas upplevelser kring psykisk ohälsa*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Regeringens proposition 2013/2014: 191 *Med fokus på unga – en politik för goda levnadsvillkor, makt och inflytande*.
- Regeringens proposition 2015/2016:1 *Budgetpropositionen för 2016. Förslag till statens budget för 2016, finansplan och skattefrågor*.
- Regeringsbeslut (2014). *Uppdrag angående modell för stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar, 2014-08-28, S2014/6311/FS*.
- Riksdagen (2014). *Finsam – en uppföljning av finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*. Rapport från riksdagen 2014/15: RFR13. Stockholm: Riksdagstryckeriet.
- Riksrevisionen (2015). *Aktivitet ersättning – en ersättning utan aktivitet?* RIR 2015:7. SOU 2003:92 *Unga utanför*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2013:74 *Unga som varken arbetar eller studerar – statistik, stöd och samverkan. Slutbetänkande av Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar*. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012a). *Orka jobba*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012b). *Temporära lösningar för permanenta problem*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2012c). *Kreativa projekt*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2013). *Tio orsaker till avhopp. 379 unga berättar om avhopp från gymnasieskolan*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Temagruppen Unga i arbetslivet (2014). *Möt mig där jag är*. Stockholm: Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor.

Tranquist, J. (Red.) (2014). *Insatser för unga inom Finsam – en studie om samordnat stöd till unga*. Tranquist Utvärdering, på beställning av Nationella rådet för finansiell samordning (Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen).

Tranquist, J. (2015). *FINSAM – Underlagsrapport till uppdrag angående modell för stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar*. Underlagsrapport till MUCF.

Ungdomsstyrelsen (2009). *Vägarna in. Arbetet med unga i kommuner med lokala utvecklingsavtal*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen (2010). *Hon hen han. En analys av hälsosituationen för homosexuella och bisexuella ungdomar samt för unga transpersoner*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen (2012). *Fokus 12. Levnadsvillkor för unga med funktionsnedsättning*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen (2013a). *Unga med attityd 2013. Ungdomsstyrelsens attityd- och värderingsstudie 2013*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Ungdomsstyrelsen (2013b). *Fokus 13. Unga och jämställdhet*. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.

Lagar

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763).

Lag (2013:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam).

Socialtjänstlagen (2001:453).

Elektroniska källor

www.arvsfonden.se

www.esf.se

www.finsam.se

www.psynek.se

www.socialstyrelsen.se

www.temaunga.se

www.uppdragpsyiskhalsa.se

Bilaga 1: Regeringsuppdrag

 REGERINGEN	Regeringsbeslut	I:6
	2014-08-28	S2014/6311/FS
Socialdepartementet	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor Box 17801 118 94 Stockholm	

Uppdrag angående modell för stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar

Regeringens beslut

Regeringen beslutar att ge Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor (MUCF) i uppdrag att beskriva, och om möjligt föreslå en eller flera modeller för, hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar att kan organiseras och hur samverkan mellan olika aktörer kan utformas för att förbättra stödet för dessa unga att återkomma i aktivitet. I uppdraget ingår också att beskriva vilka strukturella hinder som kan uppstå i arbetet med att stärka dessa ungdomars psykiska hälsa och i arbetet med att främja deras möjlighet att få sysselsättning.

MUCF ska i arbetet utgå från övriga myndigheters uppdrag i arbetet med att stödja unga som varken arbetar eller studerar att återgå till studier eller arbete och beskriva hur en ändamålsenlig samverkan mellan berörda myndigheter kan se ut. Vidare ska myndigheten beakta det civila samhällets arbete på området. I uppdraget ska MUCF samråda med samordningsfunktionen för regeringens plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa (PRIO) på Socialdepartementet. Myndigheten ska även samråda med andra relevanta aktörer på området såsom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting och ha kontakt med andra relevanta aktörer som Nationella Nätverket för Samordningsförbund.

MUCF får för uppdragets genomförande använda 800 000 kronor under 2014. Kostnaderna ska belasta utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg, anslaget 1:8 Bidrag till psykiatri, anslagsposten 3 Till Kammarkollegiets disposition. Medlen utbetalas engångsvis efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet. Rekvisition ska ske senast den 1 december 2014. Rekvisitionen och slutrapporten ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har. Medel som inte har utnyttjats ska

Postadress
103 33 Stockholm

Besöksadress
Fredsgatan 8

Telefonväxel
08 405 10 00

Telefax
08 723 11 91

E-post: s.registrator@regeringskansliet.se

återbetalas till Kammarkollegiet senast den 31 mars 2015. Vid samma tidpunkt ska en ekonomisk redovisning över använda medel lämnas till Kammarkollegiet och till Regeringskansliet (Socialdepartementet). Återbetalning och redovisning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Socialdepartementet och Utbildningsdepartementet) senast den 30 september 2015. Redovisningen ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Bakgrund

Förekomsten av unga kvinnor och unga män som varken arbetar eller studerar har uppmärksammats i Sverige under senare år. Unga etablerar sig senare på arbetsmarknaden i dag än för några årtionden sedan. Det finns emellertid unga som verkar ha särskilt svårt att få fäste på arbetsmarknaden och som av olika skäl varken arbetar eller studerar. Särskilt svår är etableringen för unga med funktionsnedsättning.

Unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar får ofta insatser från flera olika aktörer i välfärdssystemen. Det har genom åren konstaterats att det finns behov av att bättre samordna insatser från olika huvudmän, främst Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och kommuner och landsting, men även att inkludera det civila samhället.

I syfte att förbättra samordningen har många lokala och regionala projekt genomförts genom åren, bl.a. inom ramen för samordningsförbunden och i europeiska socialfondsprojekt. Många projektdeltagare ha kunnat ta stora steg mot självförsörjning. Trots goda resultat har projektens arbetssätt och metoder emellertid sällan kommit att införas i huvudmännens ordinarie verksamhet.

Många viktiga erfarenheter har gjorts på området under senare år men det är svårt att överblicka och vidta åtgärder lokalt utifrån lokala behov. Det finns behov av en sammanställning av goda erfarenheter vad gäller organisation och arbetssätt när det gäller stöd och hjälp till etablering på arbetsmarknaden för unga med psykisk ohälsa. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor har lång erfarenhet på området, främst genom myndighetens uppdrag att tillsammans med ett antal andra myndigheter driva en temagrupp för unga i arbetslivet inom den Europeiska socialfonden.

Regeringen avser att avsätta 1 200 000 kronor till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor för uppdraget 2015. Medlen betalas ut under förutsättning att riksdagen beviljar medel för ändamålet.

På regeringens vägnar

Maria Larsson

Kerstin Evelius

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM
 Statsrådsberedningen/Internrevisionen
 Finansdepartementet/BA
 Utbildningsdepartementet/UC
 Arbetsmarknadsdepartementet/A
 Regeringskansliets förvaltningsavdelning/Ek
 Arbetsförmedlingen
 Försäkringskassan
 Kammarkollegiet
 Myndigheten för vårdanalys
 Socialstyrelsen
 Nationella Nätverket för Samordning
 Nationell Samverkan för Psykisk Hälsa
 Sveriges Kommuner och Landsting

Bilaga 2: Övriga möten

Utöver de dialogmöten som vi beskriver ovan har vi träffat andra aktörer i separata möten:

- Möte med andra myndigheter för inspel kring uppdraget Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, SKL och Försäkringskassan. Samrådande myndigheter utsåg en representant till mötet efter inbjudan från MUCF (25 mars)
- SKL – psykiatrisamordnare Ing-Marie Wieselgren (6 maj)
- NNS – Nationella nätverket för samordningsförbunden (27 april)
- Nordiskt välfärdscenter – uppdrag psykisk ohälsa (28 april)
- PRIO-samordningsfunktion för regeringens plan för riktade insatser inom området psykisk ohälsa, Socialdepartementet (15 juni)
- Oneeighy, Stadsmissionens verksamhet för hemmasittare (18 augusti)
- Skolverket, enheten för kvalitetsutveckling (19 augusti)
- Möte med samrådande myndigheter om inspel kring slutrapport: Arbetsförmedlingen, Socialstyrelsen, SKL och Försäkringskassan (14 oktober).

Närvaro under externa arrangemang

Vi har även deltagit vid nedanstående offentliga arrangemang:

- Allmänna arvsfondens seminarium: *Vägar mot arbete. En utvärdering av 42 projekt som finansierats ur Arvsfonden inom området unga, arbete och sysselsättning* (7 maj)
- Dialogmöte arrangerat av Samordningsförbundet Delta, Hisingen Göteborg: *Hur kan vi stötta unga med psykisk sjukdom till ökad aktivitet, studier och arbete?* (12 maj)
- Folkhälsomyndigheten seminarium om unga med psykisk ohälsa (18 maj)
- Spridningskonferens om MILSA, forskningsbaserad stödplattform för migration och hälsa – en del av partnerskap Skåne (28 maj)
- Dialogmöte mellan Delegationen unga till arbete (DUA) och Sveriges Landsråds ungdomsorganisationer (LSU) (1 juni)
- ESO-seminarium: *Den svenska ungdomsarbetslösheten*. En presentation av rapporten *En förlorad generation?* (2015:3) en rapport till expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (11 juni)
- Internat arrangerat av socialdepartementet (24–25 augusti)
- Temagruppen Unga i arbetslivet, kunskapsseminarium: *Kris för unga på arbetsmarknaden – åtgärder för vem och varför?* (17 september)
- Sveriges Kommuner och Landsting, arbetsmarknadskonferens: *En välfungerande och inkluderande arbetsmarknad* (28 september).

Bilaga 3: Relevanta uppdrag hos andra aktörer

Det pågår en mängd av initiativ och uppdrag som innefattar och berör målgruppen unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. Under den tid MUCF arbetat med detta uppdrag har vi stött på flera av dessa, både pågående och nyligen avslutade uppdrag på nationell nivå. Dessa har vi sammanställt nedan för att ge en överblick av ett antal olika insatser. Dessa är därmed exempel på aktörer och uppdrag som arbetar med frågor som berör uppdraget och ingen heltäckande sammanställning.

Delegationen unga i arbetslivet (DUA)

Delegationens uppdrag är att verka för att arbetsmarknadspolitiska insatser mot ungdomsarbetslöshet får större genomslag på den lokala nivån. Delegationen ska främja statlig och kommunal samverkan och utveckling av nya samverkansformer.

En viktig utgångspunkt för delegationens verksamhet är kommundialog om hur staten och kommunerna kan stärka och utveckla samverkan för att minska ungdomsarbetslösheten. (www.dua.se)

Ung komp, Arbetsförmedlingen

Under 2012–2014 arbetade Arbetsförmedlingen med projektet *Unga in*, som handlade om samarbete mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna för unga i behov av utökat stöd. Nu driver Arbetsförmedlingen *Ung komp* (ung kompetens) som bygger på att implementera och utveckla erfarenheter från *Unga in*. Arbetet fokuserar på att använda kommunens och arbetsförmedlingens befintliga resurser på ett mer ändamålsenligt sätt. Målgruppen är unga mellan 16 och 24 år med etableringssvårigheter.

(<http://www.arbetsformedlingen.se/For-arbetsgivare/Hitta-medarbetare/Vara-erbjudanden-/Artiklar-nyhetsbrev/2015-06-29-Varfor-UngKOMP.html>)

Utveckla stödet till unga med aktivitetsersättning, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

Under perioden 2011–2015 har Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla stödet för unga med aktivitetsersättning. Detta uppdrag anges som en del i regleringsbrevet:

Förstärkt stöd för personer som är sjukskrivna och för unga med aktivitetsersättning (regeringsbeslut S2013/5454/S, S2014/1966/SF, S2014/2108/SF m.fl. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Försäkringskassan*). Slutredovisas senast den 29 februari 2016 till Regeringskansliet. (www.forsakringskassan.se)

Utvärdering av Supported Employment i Sverige, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan

Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har ett gemensamt uppdrag att effektutvärdera insatser för unga med aktivitetsersättning. Målsättningen är att få större kunskap om hur insatser enligt arbetsmetoden Supported Employment påverkar arbetsmarknadsanpassning för målgruppen (regeringsbeslut S2013/6630/SF, *Uppdrag angående projektverksamhet och utvärdering av nya former av arbetslivsinriktade rehabiliteringsinsatser*). Uppdraget pågår mellan 2014 och 2016. (www.forsakringskassan.se)

Stöd för utveckling av lokal samverkan, Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen

Arbetsförmedlingen och Socialstyrelsen har haft ett gemensamt regeringsuppdrag att kartlägga, sammanställa och sprida exempel på välfungerande samverkansformer mellan Arbetsförmedlingen och socialtjänsten, kring personer med ekonomiskt bistånd (regeringsbeslut S2014/3 701/FST, *Uppdrag att kartlägga samverkansformer mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen*). För att stödja utvecklingen av lokal samverkan har de tagit fram en webbplats där de samlat kunskap utifrån uppdraget. (www.godsamverkan.se)

KUR-projektet, Försäkringskassan

KUR-projektet handlar om att öka samverkan och kunskap om rehabilitering av personer med psykisk diagnos och funktionsnedsättning (regeringsbeslut S2013/7759/FS). Projektet vänder sig till anställda inom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommun och landsting. Projektet startade redan 2009 och pågår fram till december 2015. (<http://www.forsakringskassan.se/myndigheter/arbetsformedlingen/samverkan/kurprojektet>)

Kommunala aktivitetsansvaret, Statistiska centralbyrån och Skolverket

I och med skärpt lagstiftning från 1 januari 2015, har kommunerna ett stort ansvar för att följa upp unga under 20 år som inte går i gymnasieskola eller gymnasiesärskola. Aktivitetsansvaret innebär för kommunerna att de ska veta hur många och vilka unga det rör sig om samt erbjuda individuella åtgärder för dessa unga i syfte att återgå till studier. Under 2015 kommer Statistiska centralbyrån (SCB) att samla in nationell statistik från kommunerna om unga som omfattas av aktivitetsansvaret. Skolverket arbetar med att ta fram allmänna råd inom området som ska publiceras 2016. (www.skolverket.se)

Sveriges kommuner och landsting (SKL)

Psynkprojektet och Uppdrag psykisk hälsa

I juni 2011 träffade SKL och regeringen (Socialdepartementet) en överenskommelse om ett treårigt arbete som pågick mellan 2012 och 2014: psynkprojektet som syftade till att synkronisera samhällets insatser för barn och unga som har, eller riskerar att utveckla, psykisk ohälsa.

Uppdrag psykisk hälsa kallas den överenskommelse som Sveriges Kommuner och Landsting och regeringen slutit inom psykisk hälsa för 2015: *Stöd till riktade insatser inom området psykisk ohälsa 2015*. (www.uppdragpsykiskhalsa.se)

Goda exempel för arbetsintegration och arbete för ökad sysselsättning för unga med psykisk funktionsnedsättning

Under 2015 är ökad sysselsättning för personer med funktionsnedsättning en prioriterad fråga för SKL. Målsättningen är att vid årets slut ska minst hälften av medlemmarna ha antagit riktlinjer eller politiska beslut för att öka möjligheterna för personer med funktionsnedsättning att bli anställda i kommuner, landsting och regioner. Under året ska framgångsrika metoder för att öka andelen sysselsatta personer med funktionsnedsättning ha kommunicerats till politiker och ledande tjänstemän. Medlemmarna ska även ha tagit del av goda exempel på projekt för arbetsintegration där kommuner, arbetsförmedling och företag samverkar. Under 2015 är också ökad sysselsättning för unga med psykisk funktionsnedsättning ett område i psykiatriöverenskommelsen mellan SKL och regeringen, där bland annat lärande exempel från kommuner och samordningsförbund utgör underlag för dialog mellan socialdepartementet och SKL inför kommande års arbete. (www.skl.se)

Unga till arbete

Sveriges Kommuner och Landsting arbetar även med unga och sysselsättning och utvecklar stöd till kommuner i deras arbete att främja ungas väg till försörjning. Ett inriktningsmål för SKL under 2012–2015 är att *verka för en bättre organisation av myndighetssamverkan med ökad samordning av resurser för arbetslösa med särskilt fokus på ungdomarna*.

<http://skl.se/tjanster/omskl/inriktningochverksamhet/prioriteradefragor/ungatillarbete.4828.html>

Projekt om unga med psykisk ohälsa, Nordens Velfärdscenter

Nordens Velfärdscenter arbetar med projektet "Unga in i Norden - psykisk hälsa, arbete, utbildning" i syfte att inspirera och konkretisera för beslutsfattare vad man ska investera i för att förbättra välfärden för Nordens unga (mellan 16 och 29 år).

I våras publicerades rapporten *Skolelevers psykiska hälsa* (Nordens Velfärdscenter 2015) med fokus på sambanden mellan skolprestationer, skolmiljö och barns och ungas psykiska hälsa. Projektet har också gjort en kartläggning av institutioner, myndigheter och organisationer med fokus på psykisk hälsa, arbete och studier i Norden (*Vi arbetar med unga i Norden*, Nordens Velfärdscenter 2015). Nyligen publicerades även en rapport om de nordiska ländernas ekonomiska och sociala trygghetssystem riktade till unga som inte kan försörja sig genom lönearbete på grund av långvarig psykisk ohälsa (*Unga vuxna med nedsatt arbetsförmåga – en beskrivning av trygghetssystem*, Nordens Velfärdscenter 2015). Under hösten kommer även ett tematiskt häfte med exempel på verksamheter i Norden där man lyckas erbjuda bra stöd till unga/unga vuxna som riskerar att hamna i förtidspension/aktivitetsersättning eller någon form av utanförskap. (<http://www.nordicwelfare.org/Projekt/Unga-i-Norden/>)

Bilaga 4: Underlagsrapport Christina Garsten

Aktivering av arbetssökande

– individualisering, ansvar och organisering

på lokal nivå

Christina Garsten

februari 2015

Innehåll

Sammanfattning

1. Projektets design

1.1 Syfte

1.2. Bakgrund

1.3 Empiriskt material och metoder: tre svenska kommuner

1.4. En närstudie: Örebro kommun

2. Aktivering som policy-ideal

2.1. Aktiva individer, aktiva ersättningssystem

2.2. Aktivering genom Arbetsförmedlingen

2.3 Aktivering på kommunal nivå

2.4. Integration av policy-områden

2.5. Platsförmedlares många roller och utmaningar i arbetet

2.6. Perspektiv på aktivering

3. Individualisering av arbetsmarknadsinsatser – vision och praktik

3.1. Det personliga ansvaret

3.2. Individualisering som individanpassade lösningar

4. Europeiska utblickar på aktivering och individualisering

4.1. Variationer på ett gemensamt tema: aktivering i Tyskland, Polen, Italien, Frankrike och Storbritannien

4.2 Jämförande reflektioner

5. Slutord: Aktivering, individualisering och organisering – några lärdomar

Referenser

Sammanfattning

Aktiveringen av långtidsarbetslösa och utsatta grupper är en av de mest angelägna utmaningarna för social integration i Sverige och i andra länder i Europa. Dessa grupper står ofta inför komplexa problem (t.ex. låga inkomster, låga kvalifikationer, hälsoproblem och likn.) som kräver sociala och arbetsrelaterade stödåtgärder anpassade för individuella behov. Aktivering har under senare tid blivit en viktig del av arbetsmarknads- och socialpolitik. Aktiveringsidealet innebär en snävare definition av arbetslinjen, med ökad tonvikt på de arbetssökandes personliga ansvar för att aktivt söka arbete, öka sin anställningsbarhet och att delta i olika arbetsmarknadspolitiska insatser eller aktiveringsprogram. Målsättningen är också att aktiveringsinsatserna i möjligaste mån ska anpassas till den enskilda individens förutsättningar och behov. Ökad integration mellan olika policy-områden ses som en förutsättning för att aktiveringsinsatser ska realiseras på ett framgångsrikt sätt. Vad aktivering innebär i praktiken är emellertid en öppen fråga, till stor del beroende på hur idealet översätts till lokal praktik och hur det samspelar med nationell välfärdspolitik och ideologiska prioriteringar.

Rapporten syftar till att belysa aktivering av långtidsarbetslösa i Sverige utifrån en studie av lokal praktik. Den bygger på resultat från det EU-finansierade forskningsprojektet LOCALISE, Local Worlds of Social Cohesion, vars svenska forskningsdel har letts av Christina Garsten i samarbete med Kerstin Jacobsson, och varit förlagd till Score, Stockholms universitet. De frågor som ställs är:

- Vad innebär aktivering i praktiken på lokal nivå?
- Hur ser handläggare och arbetssökande på aktivering?
- Vad innebär individualisering av arbetsmarknadspolicy?
- Vilka organisatoriska hinder och utmaningar för realiseringen av aktiveringspolicy kan identifieras?

Metodologiskt bygger rapporten på intervjuer med 44 handläggare och representanter för berörda lokala organisationer i Nacka kommun, Trollhättans kommun och Örebro kommun, samt ytterligare 11 djupintervjuer med handläggare och åtta arbetssökande i Örebro kommun. De handläggare som intervjuades representerade Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten och Försäkringskassan. De arbetssökande var alla långtidsarbetslösa. Intervjuerna genomfördes under perioden 2013-2014. Tyngdpunkten i den kvalitativa metodansatsen har legat på att få en djupare förståelse för interaktionen mellan handläggare och arbetssökande. Det är i mötet mellan handläggare och klient som ideal och normer, liksom förväntningar och krav, blir synliga och där policy artikuleras och realiseras i praktiken.

Studiens resultat kan i korthet sammanfattas under följande punkter:

- Handläggarnas roll är väsentlig

Handläggarna har en central roll för hur väl samverkan mellan myndigheter och integration av policy-områden fungerar och för hur aktiveringspolicy omsätts i praktiken. Brist på samordning beror ofta på bristande kunskap bland handläggare om de möjligheter som står till buds och hur regelverket fungerar. Lyckad samordning beror ofta att enskilda eldsjälar med lång erfarenhet, bred kunskap, och väl upparbetade professionella nätverk tar egna initiativ till samverkan. De professionella nätverken kan i många fall kompensera för brist på kunskap. Handläggarnas höga arbetsbelastning, med tydliga resultatkrav, högt antal klienter per handläggare och hög andel administration i arbetet inverkar emellertid negativt på deras möjligheter att realisera uppsatta ideal.

- Fokus på mätbara resultat förstärks

Aktivering accentuerar också betoningen på mätbara resultat och förstärker de styrningsmekanismer som sätter måluppfyllelse i fokus. Aktiveringsarbetet innebär att i praktiken följa relativt standardiserade procedurer för bedömning av arbetsförmåga och behov av stöd, där olika tester och individuella handlingsplaner är centrala verktyg. Denna standardisering minskar handläggarnas handlingsutrymme i vissa avseenden. Det blir ibland viktigare "att göra saker rätt" än att "göra rätt saker". Form och procedur riskerar att bli viktigare än innehållet.

- Kontraktualiseringen mellan myndighet – klient accentueras

Aktivering innebär också ett tydliggörande av kontraktualiseringen mellan medborgare och myndighet, och accentuerar på så sätt skyldigheter och rättigheter. Det är emellertid ett till stora delar asymmetriskt kontrakt som tydliggörs, där kraven på aktivitet och att uppfylla de villkor som ställs för att få ekonomiskt stöd lägger ansvaret på de arbetssökande. Genom aktiveringsinsatser tydliggörs villkorandet av ekonomiskt stöd.

- Eget ansvar och identiteten som arbetslös tydliggörs

Individualisering kommer framförallt till uttryck på tre sätt, dels som en accentuering av individuellt ansvar, dels som betoning på vikten av att lyfta fram den enskilda individens motivation, förutsättningar, behov och målsättningar, samt en strävan efter att anpassa åtgärder och insatser till den enskilda människan. Det individuella ansvarets betydelse kommer tydligt till uttryck i möten mellan handläggare och klient och ansvarsfrågan är central i handläggares arbete med klienter. Arbetssökande accepterar ofta, om än något motvilligt, tanken på eget ansvar och betonar samtidigt behovet av stöd från handläggare. Individualiseringsprocesser, som betoning av eget ansvar och individuella behov, bidrar på detta sätt inte bara till att accentuera det egna ansvaret och villkorandet av stöd, utan också till att förstärka en identitet som arbetslös.

- Brister i matchningen arbetssökande – aktiveringsinsatser

Studien visar att det är svårt att se i vilken mån målsättningen om individuell anpassning av aktiveringsinsatser uppfylls i praktiken. Ett komplext regelsystem med

ett flertal olika aktörer med sinsemellan olika tolkningar och intressen inblandade påverkar utfallet. Standardiseringen av procedurer och arbetssätt bidrar till upprätthållande av rättssäkerheten i system, men kan ibland minska möjligheterna till individanpassning. Det finns också brister i matchningen mellan individer och program som delvis beror på bristande resurser, delvis på bristande kännedom om de enskilda individerna.

- Dualisering av aktiveringsinsatser

Särskilt det stora flertalet arbetslösa, de som anses ha förmåga att själva hitta ett arbete, går miste om individanpassat stöd. Vi ser en dualisering av insatser som ger en låg grad av individanpassning till det stora flertalet arbetslösa och en högre grad till de med särskilda behov.

- Ett implementeringsproblem

Som nämnts ovan realiseras aktiveringsidealet och målsättningen om individanpassade insatser på delvis olika sätt. Aktiveringen ökar medvetenheten om eget ansvar och om villkorandet av stöd, men de arbetssökande upplever inte alltid att insatserna bidrar till ökad anställningsbarhet. Graden av individanpassning är också ofta bristfällig. I många stycken har vi att göra med ett implementeringsproblem, där individanpassade aktiveringsprogram inte når de behövande i den utsträckning man skulle önska. Komplexa regelsystem, bristande överblick och kunskap om möjligheter, brist på tid och fokus på mätbara resultat är några av de faktorer som sätter hinder i vägen för realiseringen av aktiveringspolicy i lokal praktik.

1. Projektets design

1.1 Syfte

Aktiveringen av långtidsarbetslösa och utsatta grupper är en av de mest angelägna utmaningarna för social integration i Europa. Dessa grupper står ofta inför komplexa problem (t.ex. låga inkomster, låga kvalifikationer, hälsoproblem och likn.) som kräver sociala och arbetsrelaterade stödåtgärder anpassade för individuella behov.

Denna rapport syftar till att belysa aktivering av långtidsarbetslösa i Sverige utifrån resultat från forskningsprojektet LOCALISE (Local Worlds of Social Cohesion). De frågor som ställs är:

- Vad innebär aktivering i praktiken på lokal nivå?
- Hur ser handläggare och arbetssökande på aktivering?
- Vad innebär individualisering av arbetsmarknadspolicy?
- Vilka organisatoriska hinder och utmaningar för realiseringen av aktiveringspolicy kan identifieras?

1.2. Bakgrund

Projektet LOCALISE (Local Worlds of Social Cohesion), som denna rapport bygger på, syftade till att analysera den organisatoriska integrationen av social- och arbetsmarknadspolicy på lokal nivå, i relation till målsättningar på regional, nationell och europeisk nivå, samt deras effekter på mottagarna. Centrala frågor i projektet var: Hur påverkar olika institutionella kontexter lokala former för social integration? Hur hanterar lokala handläggare de konflikter och dilemman som uppstår mellan policy-områden? Vilka effekter har dessa policies på social ojämlikhet och på uppfattningen av socialt medborgarskap?

LOCALISE involverade forskare och intressenter från sex europeiska länder: Frankrike, Italien, Polen, Storbritannien, Sverige och Tyskland, och hade en komparativ dimension. Projektet genomfördes under perioden 2011-2014 och finansierades av EUs sjunde ramverksprogram. Koordinator för projektet i sin helhet var Martin Heidenreich vid CETRO (Jean Monnet Centre for Europeanisation and Transnational Regulation, Universität Oldenburg). Övriga partners var Score (Stockholms centrum för forskning om offentlig sektor, Stockholms universitet), Employment Research Institute (Edinburgh Napier University), Department of Institutional Analysis and Public Management (Bocconi University), och CEO (Institut d'Etudes Politiques de Bordeaux Université de Bordeaux). Den svenska delen av projektet, samt Work Package 6, leddes av Christina Garsten i samarbete med Kerstin Jacobsson. Övriga medarbetare i den svenska forskargruppen var Mattias Bengtsson och Katarina Hollertz.

I varje land studerades rådande arbetsmarknadspolicy, dess organisatoriska struktur och genomförande, styrmekanismer och rådande normativa prioriteringar. Särskilt fokus lades på hur centralt formulerad arbetsmarknadspolicy översätts i lokal praktik, på den organisatoriska nivå där policy möter den enskilda människan. Rapporten bygger till stora delar på Work Packages 4, 6 och 7. Frågor som ställdes inom WP4 var:

- I vilken grad samverkar organisationer på olika nivåer i respektive land i implementeringen av policy?
- I vilken grad integreras olika policy-områden i processen och vilka olika typer av organisationer är involverade?

WPs 6 och 7 syftade till att identifiera de sociala effekterna av individualisering av arbetsmarknadsinsatser för långtidsarbetslösa. Tre dimensioner stod i fokus:

- Vad innebär individualisering av arbetsmarknadsinsatser i praktiken?
- Hur påverkar individualiseringen av arbetsmarknadsinsatser fördelningen av ansvar mellan organisation och individ?
- På vilket sätt inverkar organiseringen av arbetet på genomförandet av arbetsmarknadspolicy på lokal nivå?

Dessa tre dimensioner innebar att särskilt fokus lades på att undersöka relationen mellan handläggare och klient på lokal nivå i det lokala utförandet av arbetsmarknadspolicy. Projektet lade vikt vid att förstå hur långtidsarbetslösa uppfattar sin roll och sitt ansvar i aktiveringsprocessen, hur handläggare på lokal nivå uppfattar sin roll och sitt ansvar, och hur organiseringen av arbetet påverkar kontaktytorna mellan handläggare och klient. Utgångspunkten var att lokala aktiveringsinsatser har konsekvenser för hur individen uppfattar sin roll i samhället och sina rättigheter och skyldigheter i relation till myndigheter, att det är i kontaktytan, eller "gränssnittet" mellan den enskilda människan och myndigheten som det sociala medborgarskapet utformas. Det är i mötet som normer och förväntningar överförs och förhandlas mellan handläggare och klient (jfr Martin 1997). Det är också i denna kontaktyta som tillit eller brist på tillit kan uppstå. I det långa loppet kan alltså den lokala implementeringen av arbetsmarknadspolicy påverka människors perspektiv på sitt sociala medborgarskap och sin roll i samhället i stort. De handläggare på lokal nivå som möter klienterna och som realiserar policy i sitt möte med dem, de Lipsky (1980) kallar "frontlinje-byråkrater", har här en helt central roll.

Aktiveringspolicy innebär ofta att nya arbetsformer och utvärderingsformer införs i den utförande organisationen. En ytterligare forskningsuppgift har varit att kritiskt undersöka i vilken utsträckning nuvarande praxis och organisatoriska rutiner faktiskt möjliggör individanpassade insatser. Vilka begränsningar sätter käppar i hjulet för individer att få tillgång till individanpassade program och tjänster? Vilket utrymme för

individuella överväganden och anpassningar har man på gräsrotsnivå i berörda organisationer och hur används detta utrymme?

1.3 Empiriskt material och metoder: tre svenska kommuner

Till grund för rapporten ligger den forskning som gjordes i de sex länder som deltog i projektet LOCALISE. Rapporten fokuserar på material inhämtat inom ramen för den svenska delstudien och särskilt inom Work Packages 4, 6 och 7.

För Sveriges vidkommande grundar sig analysen på intervjuer med handläggare och arbetslösa i Nacka kommun, Trollhättans kommun och Örebro kommun. Dessa kommuner skiljer sig åt på flera väsentliga punkter. Nacka kommun har en lägre andel arbetslösa än landet som helhet, en relativt ung och välutbildad arbetskraft och nära tillgång till Stockholms expansiva arbetsmarknad. Trollhättans kommun har genomgått omfattande strukturförändringar i samband med drastiska nedskärningar i bilindustrin, med höga arbetslöshetstal som följd. Örebro kommun representerar en i många stycken ordinär svensk kommun, som fungerar som tillväxtmotor i regionen och med arbetslöshetstal strax över riksgenomsnittet.

I Tabell 1 visas arbetssökande i de tre kommunerna vid den tidpunkt intervjuerna genomfördes (februari 2013).

Tabell 1: Arbetssökande i Nacka, Trollhättan och Örebro kommuner

	Nacka	Örebro	Trollhättan
Invånare	92,000	138,000	55,000
<i>Arbetssökande</i>			
Registrerade vid lokala AF (feb 2013)	2,342	7,000	4,582
- därav utan arbete i över 6 mån	49 %	54 %	67 %
<i>Ungdomsarbetslöshet</i>			
Registrerade 19-24 år vid lokal AF som arbetslös (öppen arbetslöshet och i åtgärdsprogram) (feb 2013)	343 (29 % över 6 mån)	1,668 (40 % över 6 mån)	1,085 (54 % över 6 mån)
Uppbär socialbidrag (18-24 år)	4 %	9 %	15 %
Uppbär socialbidrag (25-64 år)	2 %	6 %	7 %
Eftergymnasial utbildning	36 %	26 %	20 %

Källor: www.scb.se, www.socialstyrelsen.se, www.arbetsformedlingen.se,
<http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne/ekonomisktbistand>

Intervjuer genomfördes med sammanlagt 44 personer: med lokala politiker, anställda på Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialtjänsten, anställda på Samordningsförbunden, på lokala enheter för aktivering och utförare av

aktiveringsprogram. Ett fåtal intervjuer gjordes också med representanter för fackförbund, företag och kommunens politiska ledning. Se Tabell 2. Intervjuerna var semi-strukturerade och varade i genomsnitt 1,5 timme. Intervjuerna transkriberades och anonymiserades.

Tabell 2

Deltagande organisationer	Nacka	Örebro	Trollhättan
Arbetsförmedlingen (lokalt)	2	2	2
Försäkringskassan (lokalt)	2	2	2
Kommunalpolitiker	1	1	1
Socialtjänsten	1	1	2
Lokal aktiveringsenhet	2	1	1
Lokal företagsrepresentant	1	1	3
Utförare av aktiveringsprogram	1	4	3
Samordningsförbund	1	1	1
Fackförbund	-	1	-
Regional expert (ESF, Companion)	-	1	1
Totalt	11	16	17

1.4. En närstudie: Örebro kommun

De utvalda kommunerna i varje land studerades med avseende på övergripande organisering av arbetsmarknadspolitiska program, samverkan mellan myndigheter och andra berörda organisationer och styrningsmodeller. Detta utgjorde en bakgrund till WP6 och WP7 som fokuserade specifikt på den lokala implementeringen av arbetsmarknadspolicy, aktivering och individualisering. För vidare djupstudier av interaktionen mellan handläggare och arbetslösa genomfördes mer ingående studier i en enhet motsvarande en kommun, i vart och ett av de sex medverkande länderna. I Sverige genomfördes studien i Örebro kommun under hösten 2013 och våren 2014.¹

Örebro utgjorde ett intressant fall i flera avseenden. Andelen arbetslösa i Örebro kommun har under de senaste fem åren varit något högre än i landet som helhet. I december 2013, fanns drygt 3,500 personer registrerade som öppet arbetslösa och över 3,200 personer var inskrivna i någon form av aktivitetsprogram. En femtedel av alla arbetslösa i Örebro kommun hade vid tiden för studien varit arbetslösa i 24 månader eller mer, och räknades alltså som långtidsarbetslösa. En stor del, cirka 80 % av de som deltog i aktivitetsprogram genom Arbetsförmedlingens försorg, gjorde det inom ramen för antingen Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för ungdomar. Bara cirka 3 % deltog i arbetsmarknadsutbildning (www.mstatkommun.arbetsformedlingen.se). Projektet fokuserade på långtidsarbetslösa, d.v.s. personer som varit registrerade som arbetslösa i sex månader eller mer (tre månader för unga under 25 år) och som inte deltagit i något aktivitetsprogram under denna tid.

¹ För mer detaljerad information, se Hollertz, Garsten & Jacobsson (2013; 2014).

Örebro kommun var också intressant såtillvida att där fanns upparbetade strukturer för samverkan mellan den lokala Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialtjänsten. Möten på ledningsnivå, mellannivå och på handläggarnivå arrangerades regelbundet. Ett flertal försök att samordna insatser för arbetslösa hade genomförts. Kommunen hade också upparbetat nya metoder för att öka chanserna för långtidsarbetslösa att komma ut på arbetsmarknaden. Försök hade gjorts att samverka med företagsvärlden och det civila samhällets organisationer för att få ut arbetslösa i arbete.

Studien genomfördes med hjälp av djupintervjuer med handläggare och arbetssökande. I Örebro kommun intervjuades elva handläggare vid Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialtjänsten. Se Tabell 3. På Arbetsförmedlingen arbetade tre personer med rehabilitering, en med Jobb- och utvecklingsgarantin, en person med sociala utredningar, och en person med direktservice. Åtta arbetssökande intervjuades, samtliga med långa perioder av arbetslöshet bakom sig och med erfarenhet av olika typer av aktivitetsprogram.² Se tabell 4.

Intervjuerna var semi-strukturerade med öppna svarsalternativ och varade i genomsnitt 2,5 timme.³ Intervjuerna transkriberades och anonymiserades.

Tabell 3

Organisation	Antal
Arbetsförmedlingen (lokalt)	6
Försäkringskassan (lokalt)	4
Socialtjänsten	1
Totalt	11

Eftersom studien dels bygger på kvalitativa data, dels på material från en specifik kommun kan resultaten inte generaliseras till att gälla hela nationen. Resultaten kan emellertid peka på grundläggande processer och problematik som gäller för nationen som helhet. Studien ger i första hand ingående information om å ena sidan handläggares dagliga arbete, samverkan med andra organisationer, upplevelse av utmaningar och hinder i arbetet, relationen till klienter, och å andra sidan klienters möte med handläggare, deras syn på handlägningsprocessen och deras engagemang i denna, samt

² Minst åtta intervjuer med handläggare och minst sju med arbetslösa genomfördes i samtliga sex LOCALISE-länder. Urvalet av arbetslösa utgjordes av långtidsarbetslösa enligt nationella kriterier, vilket betyder att perioden av arbetslöshet kunde variera.

³ Gemensamma intervjuguider hade utarbetats och anpassats till varje lands lokala kontext för att möjliggöra en djupare förståelse av varje fall, men också för att ge underlag för jämförelser.

deras perspektiv på sin situation. Syftet var att ge en djupare förståelse för både mönster och variation i interaktionen mellan handläggare och klienter.

Tabell 4

Arbetssökande	Kön	Ålder	Tid i arbetslöshet	Organisation	Erfarenhet	Familjesituation
1	K	62	20 år	AF och Soc	Gymn., adm. Arb.	Singel (vuxen dotter)
2	M	49	1 år	AF	Lågkval. arb.	Singel (inga barn)
3	K	59	2-3 år	AF	Omsorg, familjeföretag	Franskild (5 barn, varav fyra vuxna)
4	M	52	4 år	AF	Okval. Arb.	Gift (2 barn)
5	M	26	2-3 år	AF	Aktiveringsprogram	Singel (inga barn)
6	K	?	Ca 10 år	AF	Hushållsarbete	Franskild (2 barn)
7	K	CA 30	oklart	AF	Praktik	Gift (2 barn)
8	K	CA 45	Ca 2 år	FK	Vård	Gift (2 barn)
Totalt 8						

För hela projektet ingick dokumentanalys som ett led i studien. Lokala strategidokument, planeringsdokument, årsberättelser, utvärderingar, arbetsdokument inom Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Socialtjänsten samt relevant material från hemsidor samlades in och analyserades.

2. Aktivering som policy-ideal

2.1. Aktiva individer, aktiva ersättningssystem

Rätten till arbete har under lång tid ingått som en viktig del i det svenska medborgarskapskontraktet och uttrycks i arbetslinjens oomtvistade betydelse i sysselsättningspolitiken. Under det senaste decenniet har betoningen kommit att ligga mer på den andra sidan av kontraktet. Innebörden av detta är att (löne)arbete även är att betrakta som en skyldighet som individen har ansvar för och att myndigheterna måste arbeta hårdare för att få människor i arbete. Detta visar sig tydligt på arbetsmarknaden och framförallt i policy på arbetslöshetsområdet.

Aktivering har på senare år blivit en central prioritet inom arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i Sverige och i andra europeiska länder. Tonvikt läggs alltmer på de arbetssökandes personliga ansvar och skyldigheter. Sociala rättigheter sammankopplas allt tydligare med arbete och anställning (se t.ex. Johansson & Hornemann-Møller, 2009). Upprätthållandet av arbetslinjen i striktare mening har kommit att genomsyra skärpningar inom arbetslöshetsförsäkringen och socialförsäkringarna. Detta innebär ökade krav på att arbeta, att ta anvisat arbete, delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i olika aktiveringsprojekt.

Fokuseringen på "aktivering" speglar en mer omfattande institutionell förändring och en politiskt idémässig förskjutning inom det arbetsmarknads- och socialpolitiska området (Junestav 2004). I denna skiftning har kravet på att stå till arbetsmarknadens förfogande utvidgats till att gälla inte bara arbetslösa, utan allt fler grupper i samhället, som sjukskrivna, funktionshindrade och förtidspensionerade. Regel- och lagändringar har gjorts som syftar till att med hjälp av ekonomiska incitament få utsatta grupper in i arbete. Arbetslinjen har också delvis omtolkats i riktning mot att betona åtgärder som syftar till sysselsättning på den reguljära arbetsmarknaden mer än arbetsmarknadspolitiska insatser. Inte sällan har de ekonomiska incitamenten en kravställande profil, d.v.s. att arbetssökande riskerar minskad eller förlorad ersättning om kraven på aktivt sökande inte uppfylls (Johansson & Hornemann Møller, 2009). Nuvarande prioriteringar betonar individens eget ansvar för aktivt sökande efter arbete och för att uppfylla de krav som ställs för att bli berättigad till de stödformer som finns till förfogande.

Dessa ideal syns tydligt också i den europeiska arbetsmarknadspolitik. Aktivering av enskilda individer har satts i fokus och blivit utgångspunkten för de insatser som erbjuds (se t.ex. Künzel, 2012; Valkenburg & Van Berkel, 2007; van Berkel & Borghi, 2007). Förändringen i den svenska arbetslinjen, mot en tydligare aktiveringspolitik, samspelar med utvecklingen i andra europeiska länder. Vi ser en tydlig europeisk trend i form av betoning på aktivering av den enskilda individen, mot s.k. aktiva

ersättningssystem med skärpta krav på arbetssökande. Särskilt långtidsarbetslösa ställs inför ökade krav på att ta eget ansvar för sin situation och att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Detta gäller både på statlig och lokal nivå. Statliga och lokala myndigheter och organisationer uppmuntras till ökad samverkan i syfte att aktivera arbetslösa och andra grupper som riskerar att marginaliseras. Trenden går också mot ökad tilltro till integration av policy-områden, som sysselsättning, socialvård och rehabilitering. Detta ställer ökade krav på organisering av aktivering inom och mellan olika policy-områden, mellan myndigheter och andra organisationer, och på territoriell nivå.

Hand i hand med aktivering som norm går betoningen på "anställningsbarhet". Anställningsbarhet har sedan mitten av 1990-talet tagit plats som ett centralt begrepp såväl i arbetsmarknadspolitiken som i arbetslivets vardag (Berglund & Fejes, 2009; Garsten & Jacobsson, 2004). Begreppet visar på en ökad betoning på förmågan att få och behålla en anställning och att kunna anpassa sig till arbetsmarknadens fluktuationer. Det vill förmedla en företagsam syn på människans roll och ansvar när det gäller arbete och betraktas som en förutsättning för en mer dynamisk och välfungerande arbetsmarknad (Gazier, 2001). Genom EU:s sysselsättningsstrategi har anställningsbarhet också blivit en väsentlig del i den nationella arbetsmarknadspolitiken. Anställningsbarhet som policybegrepp är sammankopplat med en mängd relaterade begrepp som sammantagna bär på förväntningar och normer för hur relationen mellan anställd och arbetsgivare ska utformas och vad som förväntas av den enskilda människan. Till detta begreppscomplex hör också ord som flexibilitet, arbetsförmåga, livslångt lärande och entreprenörskap (Nicoll, 2008). I fokus står den starka kopplingen till en konkurrensutsatt arbetsmarknad, där människors kompetenser och färdigheter konkurrerar om positioner och villkor. Anställningsbarhet som policy-ideal stärker aktiveringslinjen i svensk arbetsmarknadspolicy.

Vad aktivering innebär i praktiken i olika europeiska länder och hur myndigheter arbetar med aktivering skiljer sig åt (Aurich, 2011; Garsten och Jacobsson, 2014; Sörnsen, 2009). Skillnaderna avspeglar olika utvecklingslinjer i nationell välfärdspolitik, men också en tendens till ökad konvergens länderna emellan. I vårt material har den ekonomiska krisen fått till följd att i alla de sex studerade länderna har villkorandet förstärkts betydligt, repertoaren av aktiveringsinsatser har minskat, och arbetsbelastningen för handläggarna ökat. Aktivering har i allt högre grad blivit beroende av tillfälliga och projektbaserade resurser, vilket minskar kontinuiteten i aktiviteterna och på sikt äventyrar rättssäkerheten. Generellt har också sysselsättnings- och aktiveringspolitiken i de sex studerade länderna gått i riktning mot ökad betoning på den enskilda individens ansvar, och försök till individualisering av åtgärder. Vi kan också notera en ökad standardisering av de procedurer för bedömning av individens förutsättningar, behov av stöd och insatser som används och ökad användning och beroende av datorstödda system.

I Sverige har tudelningen mellan insatser för kategorin arbetslösa som helhet och långtidsarbetslösa blivit allt mer tydlig. Vi ser en markant skillnad i de insatser som görs för att aktivera s.k. svagare grupper (grupper av människor som av olika anledningar anses stå längre från deltagande på arbetsmarknaden, som långtidssjukskrivna och personer med nedsatt funktionsförmåga) och för arbetssökande som anses klara sig på egen hand. Sverige kan sägas ha gått från en generell arbetsmarknadspolicy till en dualisering av policy (Jacobsson och Seing, 2013). Insatser för aktivering av merparten arbetssökande är mer standardiserade i sin utformning medan svagare grupper kan få tillgång till en mer varierad repertoar av insatser och högre grad av individanpassning.

Aktivering:

- Aktiva ersättningssystem
- Villkorade stödsystem
- Krav på aktivitet och uppföljning
- Ekonomiska incitament och sanktioner
- Dualisering av arbetsmarknadspolicy: merparten arbetslösa – svaga grupper

2.2. Aktivering genom Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen har som statlig myndighet till uppgift att verkställa politiska beslut gällande arbete och arbetsmarknad i praktisk verksamhet. Arbetsförmedlingen är därmed den största utföraren av arbetsmarknadspolitisk verksamhet genom sitt arbete med att sammanföra arbetssökande med arbetsgivare, att hjälpa dem som står långt ifrån arbetsmarknaden, och att bidra till att sysselsättningen ökar på lång sikt (Johansson & Hornemann Møller, 2009; Olofsson & Wadensjö, 2009). Detta förmedlingsarbete förutsätter i sin tur samarbete med såväl näringsliv, privata aktörer som utbildningsanordnare men även ett samarbete med andra organisationer och myndigheter som försäkringskassa, socialtjänst och kommun. Försäkringskassan träder in då en person inte kan försörja sig själv på grund av sjukdom eller skada och hjälper då denne med rehabilitering för att kunna återgå till arbetet.

Nationella arbetsmarknadsåtgärder är således alla de verksamheter som syftar till att underlätta matchningen mellan arbetssökande och lediga arbeten och leda till ett arbete. Vanligtvis står Arbetsförmedlingen som huvudansvarig för dessa program.

De lokala arbetsförmedlingarna i de studerade kommunerna Nacka, Trollhättan och Örebro ansvarar för den lokala implementeringen av Arbetsförmedlingens nationellt utformade arbetsmarknadspolicy. Vid de lokala organisationerna arbetar flera yrkesgrupper med implementeringen: platsförmedlare, psykologer, socialarbetare, fysioterapeuter, yrkesterapeuter, rådgivare, och andra. Arbetsförmedlingen i de tre

kommunerna har till sin hjälp s.k. "kompletterande aktörer", som på Arbetsförmedlingens uppdrag har som uppgift att öka den arbetssökandes möjligheter till arbete.

I stort erbjuder de lokala Arbetsförmedlingskontoren i Nacka, Örebro and Trollhättan samma typ av service. Varje arbetssökande får sig tilldelad en handläggare som ansvarar för utveckling av hens individuella handlingsplan. Dessa är standardiserade procedurer som erbjuds i den inledande fasen av arbetslöshet och generella stödformer som i detta skede inte är anpassade för individens särskilda behov. Stödet från Arbetsförmedlingen intensifieras gradvis och efter en period i arbetslöshet erbjuds deltagande i arbetsmarknadsprogram.

Deltagandet i nationella arbetsmarknadsåtgärder varierade stort mellan kommunerna. I Nacka kommun deltog 38 procent av de arbetslösa i sådana program, medan motsvarande siffra i Örebro var 48 procent och i Trollhättan 56 procent.⁴ Huvuddelen var engagerade i antingen Jobb- och utvecklingsgarantin eller Jobbgarantin för unga; program som särskilt erbjuds långtidsarbetslösa och/eller ungdomar.⁵ Programmen för långtidsarbetslösa bestod av coaching, arbetssökande, rehabilitering, och arbetsträning. Yrkesträning erbjöds till under 5 procent av de arbetslösa som var registrerade i arbetsmarknadsprogram i de tre kommunerna.⁶ Detta är också symptomatiskt för svensk arbetsmarknadspolicy, som gått från högkostnadsprogram till standardiserade lågkostnadsprogram och från yrkesträning och utbildning till coaching och sysselsättning (Bengtsson & Berglund 2012; Bengtsson & Jacobsson 2013; de la Porte & Jacobsson 2012).

Aktivering genom AF:

- Variationer i andel arbetslösa som deltar i nationella arbetsmarknadsprogram
- Nacka: 38 %
- Trollhättan: 56 %
- Örebro: 48 %
- Låg andel i yrkesträning
- Tendens till standardiserade program

⁴ Februari 2013, Arbetsförmedlingens statistikdatabas, http://qvs11ext.ams.se/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Extern/mstatplus_extern.qvw&host=QVS@QVS11EXT&anonymous=true&select=StartTrigger,1

⁵ Programmen erbjuds efter tre månaders arbetslöshet för unga under 25 år och efter 14 månader för arbetslösa 25-64 år.

⁶ Nacka 2 %, Örebro och Trollhättan 4 %.

2.3 Aktivering på kommunal nivå

Kommunernas ansvar för arbetsmarknadspolitiken är begränsat men innebär ändå en avgörande roll i minskandet av arbetslösheten hos resurssvaga målgrupper med ekonomiskt bistånd. Arbetslösa flyktingar, ungdomar, försörjningsstödstagare samt personer med medicinska eller andra funktionshinder har ibland behov av insatser som står utanför Arbetsförmedlingens verksamhetsområde. Kommunala åtgärder kan även vara riktade till personer inom Jobb- och utvecklingsgarantin samt Jobbgarantin för ungdomar. I dessa fall träder kommunen in och bistår de arbetslösa med kompletterande åtgärder (Mörk, 2011; Statens offentliga utredningar 2009:93; Sveriges Kommuner och Landsting, 2006, 2007, 2010).

I tillägg till de tjänster som den lokala Arbetsförmedlingen erbjuder arbetslösa, erbjuds således åtgärder i kommunal regi. Alla som erhåller ekonomiskt stöd genom Socialtjänsten är ålagda att delta i aktiveringsprogram. Deltagande i dessa är ett villkor för att få ekonomiskt bistånd, vilket är i linje med det ökade villkorandet av försörjningsstöd. Dessa specifika arbetsmarknadsåtgärder är lokalt organiserade, oavsett huvudman, och riktar sig till arbetslösa som inte har förmåga, kompetens eller av olika skäl inte bedömts lämpliga för de ordinarie arbetsmarknadsåtgärderna. Verksamheten ska vara kompetenshöjande enligt 4 kap. 4 § SoL.

I de intervjuer som gjordes med handläggare vid berörda myndigheter i projektet LOCALISE framkommer tydligt att fem grupper anses vara särskilt sårbara i relation till arbetsmarknaden: unga arbetslösa, långtidsarbetslösa, personer med nedsatt funktionsförmåga, långtidssjukskrivna och inflyttade från länder utanför Europa. Dessa överensstämmer i stort med uppgifter om vilka grupper som uppbär någon form av ekonomiskt bistånd.⁷ Detta överensstämmer också med vilka som på nationellt plan anses vara sårbara grupper i särskilt behov av stöd.

Den centralt formulerade arbetsmarknadspolitiken har en likriktande effekt på implementeringen av denna på lokal nivå. Det finns trots detta ett visst utrymme för lokala variationer när det gäller hur man iscensätter aktivering i de tre kommunerna. Det är i utförandet på lokal, kommunal nivå vi hittar delvis olika prioriteringar och strategier. I projektet framkom att Nacka, Trollhättan och Örebro kommuner har valt delvis olika vägar att minska arbetslösheten. I Trollhättans kommun görs till att börja med ingen klar skillnad mellan migranter i behov av stöd och andra grupper, eftersom man vill undvika en uppdelning av utsatta grupper i subkategorier. Nacka har en "work-

⁷ Etnisk diskriminering på arbetsmarknaden är en dokumenterad företeelse (Carlsson & Rooth, 2007), likaså att nyanlända migranter har svårigheter att komma in på arbetsmarknaden (Envall et al, 2010).

first approach”, medan Trollhättan har en ”life-first approach.”⁸ I Nacka uttrycks denna genom att man i första hand strävar efter att så snart som möjligt få människor ut i regelrätt arbete. Detta understöds av tydligt villkorande av bistånd och strävan efter snabba övergångar mellan arbetslöshet och arbete. Målsättningen i Trollhättan ligger främst på inkludering och deltagande och att skapa meningsfull sysselsättning för alla arbetslösa. Med ”meningsfull” menas i detta avseende att aktiviteter och dagliga rutiner ska bidra till att stärka inkludering och känsla av delaktighet i samhället. Örebro ligger i sin prioritering mellan dessa positioner.

Genom samarbetet med Socialtjänsten i kommunerna kan den lokala implementeringen ges en lokal prägel. De lokala aktiveringsprogrammen ger ett något större utrymme att flexibelt utforma program än vad Arbetsförmedlingens nationella arbetsmarknadsåtgärder ger. Möjligheten att följa upp och utvärdera lokala aktiveringsprogram kan däremot bli mindre, delvis p.g.a. deras inbördes variation.

Aktivering på lokal nivå:

- Variationer i utformningen av lokala aktiveringsprogram
- Nacka: work-first approach, fokus på korta övergångar mellan arbetslöshet – anställning, tydligt villkorande av stöd
- Trollhättan: life-first approach, fokus på social integration, meningsfull sysselsättning
- Örebro: medelväg
- Större flexibilitet för aktiveringsprogram i kommunal regi
- Mindre möjligheter till uppföljning av lokala aktiveringsprogram

2.4. Integration av policy-områden

Att öka möjligheterna för långtidsarbetslösa och andra utsatta grupper i samhället kräver en bredare syn på policy, där olika policy-områden kan integreras för att erbjuda det stöd som krävs för att få människor i arbete. En viktig dimension i projektet LOCALISE var att studera i vilken mån och hur olika policy-områden integreras med varandra. Vilka policy-områden som betraktas som relevanta för aktivering varierar mellan de europeiska länderna. I Storbritannien och Tyskland har t.ex. utbildning betonats, vilket avspeglas i att utförare av utbildningsinsatser finns med i underlaget. I Polen har å andra sidan starkt begränsade resurser för genomförandet av aktiveringsprogram medfört en låg grad av integration av olika policy-områden. För den svenska delstudiens vidkommande var främst relationen mellan de policy-områden som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, och Socialtjänsten ansvarar för av betydelse.

Som väntat ser vi en hög grad av integration mellan Arbetsförmedlingen och Socialtjänsten i organiseringen av arbetsmarknadspolitiska åtgärder. I såväl Nacka,

⁸ Dessa termer härleds ur Bonoli (2010).

Trollhättan som Örebro kommuner har de organisationer som bedömer behov av ekonomiskt bistånd, eller försörjningsstöd, integrerats med enheter som ansvarar för genomförandet av arbetsmarknadspolitiska program. De ökade kraven på aktivering av personer som får ekonomiskt bistånd genom socialtjänsten har bidragit till ett tätare samarbete mellan Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Utbildning och kompetensutveckling har tidigare varit viktiga komponenter i svensk arbetsmarknadspolicy. Deras betydelse har dock reducerats avsevärt under senare år. Sverige lägger nu mindre resurser på dessa områden än flertalet OECD-länder, vilket indikerar att utbildning och kompetensutveckling nu i praktiken behandlas som mindre centrala områden i arbetsmarknadspolitiken. Detta drabbar i synnerhet ungdomar, som inte får de möjligheter till ytterligare utbildning och kompetensutveckling som skulle kunna gagna deras chanser på arbetsmarknaden. Till viss del utgör Nacka kommun ett undantag i detta avseende. Genom att vuxenutbildning är organisatoriskt integrerad med andra stödåtgärder, kan arbetssökande ges möjlighet till delvis individanpassade utbildningsinsatser som en del av ett arbetsmarknadsprogram.

Merparten av de intervjuade handläggarna i respektive kommun upplever att integrationen av policy-områden är positiv och i hög utsträckning underlättar arbetet med stöd till långtidsarbetslösa. Handläggarna betonar betydelsen av samordningsförbunden som en institutionalisering av samarbetet, med ökade möjligheter att finna integrerande lösningar och samordning av ekonomiska resurser.

Störst betydelse för integration av policy-områden i praktiken ges dock de professionella nätverken över organisationsgränserna. De flesta handläggare uppger att upparbetade och långsiktiga relationer med kollegor i andra myndigheter är avgörande för integration av policy-områden. Handläggarna har således en central roll i integration av policy-områden. De fungerar ofta som "spindlar i nätet" och är de som mest effektivt kan åstadkomma såväl integrativa som skraddarsydda lösningar för arbetssökande. Deras professionalitet anses vara grundstommen i en fungerande implementering av integrerad policy-verksamhet. I de fall då verksamheten inte anses fungera integrerande, ser handläggarna "silo-kulturerna" i respektive myndighet vara orsaken. Brist på tid och resurser, okunskap om de möjligheter som står till buds och om hur de olika organisationerna fungerar, är viktiga orsaker.

Integration av policy-områden:

- Gamla silo-kulturer hindrar samverkan och integration
- Brist på tid och resurser hindrar samverkan och integration
- Handläggares professionella nätverk underlättar samverkan och integration
- Samordningsförbunden strukturerar samverkan och integration och tillför resurser

2.5. Platsförmedlares många roller och utmaningar i arbetet

Inom Arbetsförmedlingen har platsförmedlarna det huvudsakliga ansvaret för att stödja individer i deras sökande efter arbete. Platsförmedlarna arbetar ofta med olika grupper av arbetslösa, baserade på hur länge de varit arbetslösa och deras behov av stöd. För de arbetslösa betyder detta att de ofta möter olika platsförmedlare. Undantaget här är rehabiliteringsprocessen, där man strävar efter att undvika alltför många byten.

En platsförmedlares dagliga arbete är varierat och intensivt. Det består av en mängd möten med arbetslösa, koordineringsmöten med Försäkringskassan och socialvården, matchning av arbetslösa med arbetsgivares önskemål, besök hos arbetsgivare eller andra aktörer inblandade i aktivering av arbetslösa, och administration. Administrationen innefattar beslut om åtgärder för arbetslösa, dokumentation och anteckningar om arbetslösa, utformande av individuella handlingsplaner, uppföljning och kontroll av klienters sökaraktivitet, osv. De intervjuade spenderar en stor del av sin arbetstid på administration, enligt flera informanter upp till två tredjedelar av arbetsdagen.

Under arbetsdagen skiftar också platsförmedlaren mellan olika roller, från att vara mäklare mellan arbetsgivare och arbetslösa, till byråkrat med ansvar för regelföljande, eller en coach som ledsagar och uppmuntrar individen till insatser för att öka sin anställningsbarhet. Arbetsbelastningen är hög, 60-70 per platsförmedlare är vanligt, men också högre antal klienter per platsförmedlare nämns. Informanterna beskriver ofta förmågan att prioritera och organisera sitt arbete som centrala aspekter av arbetet. Till sin hjälp har de ett datorsystem, som också "utför" en del av arbetet åt dem, genom att exempelvis påminna om när en handlingsplan ska uppdateras, eller följas upp. En generell iakttagelse är att platsförmedlarnas mångsidiga roll och fragmenterade arbetsvardag avsevärt minskar deras möjligheter att utföra arbetet så som professionella normer och ideal föreskriver och i beaktande av klienternas behov. I sammanhanget kan nämnas att handläggarnas arbetsbelastning i Polen är så hög att det i praktiken inte är möjligt att genomföra en aktiveringspolicy enligt intentionerna. Resurser tillförs temporärt och fragmentariskt, vilket i hög grad försvårar deras arbete.

Relationen mellan såväl platsförmedlare som andra typer av handläggare och deras klienter kännetecknas ofta av att förväntningarna går åt olika håll. De arbetssökande har förväntningar om såväl byråkratiskt som socialt stöd. De förväntar sig dels att beslut om ekonomiskt stöd ska tas snabbt och effektivt, att de får det stöd de har rätt till och att hanteringen av deras ärende sköts på korrekt sätt. Dessa förväntningar kan ses som byråkratiska till sin natur och rör handläggarnas tjänsteutövning. De arbetssökande förväntar sig också att de får stöd av social karaktär, som information om vilka alternativ som står dem till buds, råd om hur de bäst hittar lämpliga utbildningar och

liknande, och uppmuntran och bekräftelse. Det senare ger ofta upphov till besvikelse, då de arbetssökande upplever att de inte får det sociala stöd de behöver. Handläggarna å sin sida försöker ofta minska den sociala dimensionen av kontakten p.g.a. brist på tid och strävar oftare efter en mer opersonlig relation. Här går förväntningarna tydligt isär och skapar en grad av friktion i relationen handläggare – klient. En arbetssökande uttrycker det så här:

Det känns som att de [handläggarna, förf. anm.] bara tickar i rutor. Istället borde de ha fritext där de kan lägga in information som faktiskt stämmer överens med min situation.

Sammantaget kan vi konstatera att arbetsförmedlarnas arbete under arbetslöshetens första fas försvåras av ett flertal faktorer: dels bristen på resurser i form av tid och trånga ekonomiska ramar, mycket högt antal klienter per handläggare, bristande kunskap om de enskilda arbetssökande, kravet på standardisering av handlägningsprocessen och en ökad administrativ belastning.

Trösklar i platsförmedlars arbete:

- Hög arbetsbelastning
- Högt antal klienter/handläggare
- Trånga ekonomiska ramar
- Bristande kunskap om arbetssökande
- Administration

2.6. Perspektiv på aktivering

Handläggarna i alla de berörda organisationerna uttryckte överlag stöd för aktiveringsnormen och programmen. Genom att få in arbetssökande i program kunde de se konkreta och mätbara resultat av sitt arbete. De fick mer tid för varje klient och kunde sätta sig in i hans situation på ett mer grundligt sätt. Aktivering uppfattas som en central dimension i arbetet och definierar i hög grad handläggarens arbete:

Min roll är att jag jobbar med de som är långtidsarbetslösa, som blir av med sin A-kassa, eller så kommer de in till Arbetsförmedlingen, eller kommer in till mig, genom att de har varit arbetslösa mer än 14 månader eller så har de... suttit inne, varit kriminella, och där får de komma in också, i det. Och min roll är ju liksom att aktivera de här personerna, se, vad fattas för de här personerna, och då har jag tillgång till alla Arbetsförmedlingens resurser och se, vilken åtgärd är bäst för just dig, för att du ska kunna komma vidare till nästa steg i det.

Aktiveringsinsatser och program tydliggör också ansvarsfrågan, genom att den arbetssökande påminns om erbjudandets villkorade dimension och därmed sätts under press att hitta någon typ av anställning. En handläggare beskrev det så här:

Ja, vi följer ju upp vad som händer, att de får jobb liksom, det följer vi ju upp, okej, du fick jobb, bra. Men vi märker att det är en lite större [press, förf. anm.] precis när en person kommer in och [vi, förf. anm.] säger ja men ett faktum att nu får du välja, nu får du vara i aktivitet eller så... då blir det många, många hittar lösningar just då, jag tror man blir tvingad på ett annat sätt.

Som regel hade de arbetslösa som intervjuades en relativt positiv bild av det aktiveringsprogram de deltog i. Personalen upplevdes som hjälpsam, vänlig, engagerad och kunnig. Den sociala dimensionen att vara del av en grupp av människor i liknande situation betonades som en viktig del av aktiveringen. De flesta intervjuade såg möjligheten att ha någonting att göra och någonstans att gå som väsentliga aspekter av programmet.

De arbetssökande såg oftast deltagande i aktiveringsprogram som en positiv möjlighet: *Nu löser det sig! Nu får jag jobb!* Innehållet i aktiveringsprogrammen ifrågasattes sällan, även i de fall då innehållet inte var tydligt i förhållande till dess värde på arbetsmarknaden, hur det kunde bistå dem i arbetssökandet, eller på vilket sätt det skulle bidra till kompetensutveckling. Den första entusiasmen övergick ofta i ambivalens. Deltagarna hade svårt att se värdet av programmet i relation till deras situation på arbetsmarknaden. Det var inte tydligt för dem på vilket sätt innehållet kunde bidra med värdefulla kvalifikationer eller erfarenheter. En respondent uttrycker det som att aktiveringsprogrammet i hans fall varit en form av "konstgjord andning":

Intervjuare: Och de här verksamheterna som du varit i, upplever du att de har fört dig närmare arbetsmarknaden?

Respondent: Neej, det känner jag inte alls. Det känns bara som konstgjord andning, om man säger.

Intervjuare: Konstgjord andning.

Respondent: Ja precis, man har nått tillfälligt, så att jag har nånting att göra. Det har inte fört mig nånstans längre.

Arbetslösa vittade om att aktiveringsprogrammen ofta betonade värdet av att följa arbetets rutiner, så som det ofta ser ut ute i samhället. Detta innebar t.ex. att komma i tid, att hålla arbetstider som ungefär liknar en normal åtta-timmarsvecka. Några vittade om att denna form av imitation av en reguljär arbetsvecka kunde ge struktur åt en annars ostrukturerad vardag som arbetslös. Andra berättade att det istället förstärkte upplevelsen av imitation och konstgjord andning. Här har innehållet i programmet mycket stor betydelse för hur man som deltagare upplever upplägget på programmet.

Även handläggare kan uppfatta aktiveringskravet som en stark norm där större vikt ofta läggs vid form än innehåll:

Jag vet inte, vi försöker ju ha dialog, men många av de här olika grejerna, det finns ju inga, du vet såhär... Man ska ju vara i aktivitet i 450 dagar. Aktivitet på aktivitet på aktivitet. Man får vara 3 månader på ett ställe och sen nästa gång, sen ny planering, ny 3 månader nån annan stans, ny mål, ny 3 månader på ett annat ställe. Så det är ett väldigt flackande egentligen. Och då tänker jag också, och vad är det de olika... Olika ställena erbjuder? Egentligen är det ungefär samma grejer.

När aktiveringskravet blir så starkt att det resulterar i ostrukturerade insatser där innehållet inte alltid är relevant och kopplingen till arbetsmarknaden oklar, har själva grundidén med aktiveringen fått stå tillbaka för kravet att följa regler, uppnå kvoter och visa på goda resultat. Med Lindverts (2006: 23) ord blir fokus på "att göra saker rätt", istället för "att göra rätt saker", något som hon menar kännetecknat svensk arbetsmarknadspolitik under senare tid. I projektet märks denna logik genom att handläggare ofta betonar vikten av att aktivering sätts i verket, snarare än *hur*. Det märks även i deras upplevelse av att de administrativa styrmekanismerna i arbetet ofta tar överhanden och minskar deras handlingsutrymme i konkreta situationer.

Aktiveringskravet kan, enligt Johansson och Hornemann Møller (2009) ha flera olika effekter på arbetssökande. Det kan medföra *motivationseffekter* där hot eller krav på aktiva åtgärder kan påverka människor att anstränga sig för att i stället hitta ett vanligt arbete. Det kan innebära *kvalifikationseffekter* som innebär att många blir bättre rustade för att kunna arbeta efter att de deltagit i ett aktiveringsprogram. Det kan också leda till *inlåsningseffekter* genom att de som befinner sig i en åtgärd låter bli att söka arbeten vid sidan om. Vidare kan det medföra *selektionseffekter* som sorterar de arbetslösa i olika grupper som visar vilka som är verkligt arbetslösa och vilka som inte är det. Projektets resultat indikerar att de arbetssökande ofta påminns av kursansvariga och platsförmedlare om motivationens betydelse, men det resulterar sällan i ökad motivation att intensifiera sökandet efter arbete. Få uppger å andra sidan att de minskat sökandet av arbeten vid sidan av dem de inledningsvis prioriterat att söka. Få av de intervjuade arbetssökande uppger att de fått kvalifikationer som ökar deras chanser på arbetsmarknaden. Selektionseffekten är tydlig, genom att individernas situation synliggörs. Detta uppfattas också av de arbetssökande som att de i högre grad identifierar sig som just arbetssökande, eller arbetslösa. Effekten av denna identifikation för de arbetssökande är inte entydigt positiv, särskilt för personer i långvarig arbetslöshet och för ungdomar som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Här motverkar således handläggarnas behov av tydliggörande och klassificering de arbetssökandes behov av en positiv och mångsidig självbild.

Sammantaget ser vi att aktiveringsnormen slagit igenom starkt både bland handläggare och arbetssökande, som upprätthåller den genom regelföljande och villkorat deltagande. Insatserna värderas ofta högt för deras sociala, strukturerande värde, men mer sällan för deras bidrag till kompetenshöjning och anställningsbarhet. Aktiveringsnormen

synliggör mätbara resultat för handläggarna och identiteten som arbetslös för deltagarna.

Deltagares perspektiv på aktivering:

- Det sociala innehållet är värdefullt
- Programinnehållet inte alltid uppenbart relevant för arbetssökande
- Oklart för deltagare hur innehållet bidrar till att öka deras kvalifikationer
- Synliggör deltagarens identitet som arbetslös

Handläggares perspektiv på aktivering:

- Aktiveringsprojekt ger mer tid för den enskilda individen
- Lättare se resultat i arbetet
- Tydliggör ansvar
- Tendens att aktivering i sig blir viktigare än innehållet i aktiviteten

3. Individualisering av arbetsmarknadsinsatser – vision och praktik

En stärkt aktiveringslinje går hand i hand med ökad individualisering av arbetsmarknadspolitiska insatser. Samtidigt som det finns lagstadgade krav på aktivering så finns det även riktlinjer för vad aktiveringen ska innebära. Verksamheten skall stärka den enskildes möjligheter att komma in på arbetsmarknaden eller, där så är lämpligt, på en fortsatt utbildning. Den skall utformas med skälig hänsyn till den enskildes individuella önskemål och förutsättningar (Socialtjänstlagen, 2001:453). Betoningen på individanpassning ställer krav på att aktiveringsprogrammen bör utformas på ett sätt som tar hänsyn till deltagarens hela livssituation och som anpassas till individens behov av kompetenshöjande åtgärder. Innehållet i aktiveringsåtgärderna kan dock variera från kommun till kommun (Olofsson & Wadensjö, 2009).

Medan det finns en växande mängd litteratur om innebörden av aktivering i olika välfärdsstater (t.ex. Serrano Pascual & Magnusson, 2007; Barbier & Ludwig-Mayerhofer, 2004) har mindre uppmärksamhet ägnats åt vad individualisering innebär i praktiken. Det senare kräver studier av implementeringsprocesser och av samspelet mellan tjänsteleverantörer och de som utnyttjar dem (Borghi & Van Berkel, 2007: 421). Således är det i "gränssnittszonen" (jfr Martin, 1997) mellan individ och organisation som innebörden av individualisering och i förlängningen socialt medborgarskap utformas. Det är i lokal praktik som vi kan tydligast se hur aktiveringsåtgärder, definierade i generella skriftliga riktlinjer, tolkas och iscensätts av handläggare i deras dagliga arbete och möten med arbetssökande. I denna process spelar de verktyg och rutiner som används av handläggarna en viktig roll i bedömningen av den enskilde klienten, för karaktäriseringen individuella egenskaper, klassificeringen av arbetsförmåga och för en samlad bild av den arbetssökande.

Individualisering kan innebära en mängd olika saker. I generella ordalag förstår vi individualisering som en process som i ökad utsträckning sätter individen i centrum som en central aktör i samhället. I takt med samhällets modernisering ses individen i allt högre grad som en självständigt handlande människa, som antas ha såväl kraft som möjlighet att forma sin identitet och sitt liv. Här ska vi bara beröra de aspekter som har direkt relevans för förståelse av arbetsmarknadspolicy. Individualisering har i detta avseende framförallt getts tre delvis olika betydelser. För det första anses ökad individualisering innebära att *individens ansvar för arbete* ges ökad prioritet. För det andra lyfter individualisering fram den enskilda *individens motivation, förutsättningar, behov och målsättningar*. För det tredje betonar det strävan efter att *anpassa åtgärder och insatser till den enskilda människan*. Nedan behandlas dessa tre dimensioner med utgångspunkt i projektet.

Individualisering:

- Individens ansvar betonas
- Individens motivation, förutsättningar och behov lyfts fram
- Insatser anpassas efter individens förutsättningar och behov

3.1. Det personliga ansvaret

Som nämnts ovan har arbetsmarknadspolitikens utformning under de senaste två decennierna inneburit en förändring i relationen mellan arbetsgivare och anställd, så att den enskilda individen i ökad utsträckning görs ansvarig för att skaffa sig ett arbete och utveckla sin karriär. Den enskilda individen förväntas ta eget ansvar för att skaffa sig de kunskaper och kompetenser som krävs och att utveckla dessa kontinuerligt. Det ställs krav på den enskilde att kunna ta initiativ, planera, organisera och att vara flexibel, självständig och ansvarstagande. En rad policyförändringar är inriktade mot att tydliggöra, uppmuntra men också kräva individens eget engagemang, initiativ och medverkan. Vi kan tala om det som ett slags "ansvariggörandets politik" (Garsten, 2011).

Denna politik kommer till uttryck genom att det främst är individens skyldigheter som betonas i förhållande till aktivering. Medan individen förväntas delta i de aktiveringsprogram som erbjuds, har hen inte möjlighet att kräva en plats i aktiveringsprogram, att den ska innehålla en viss typ av aktivitet eller vara av tillräckligt god kvalitet. Ett stort problem är att det är svårt att få överblick över hur regelverket egentligen fungerar, vad man kan förvänta sig, och hur man ska argumentera för att få sina behov tillgodosedda (jfr. Thorén, 2009). Detta sätter återigen handläggarens roll som förmedlare av information och kunskap om regelverket i fokus. Det pekar också på den ojämlika balansen i relationen mellan myndighet och klient. Denna understryks av att de långtidsarbetslösa ofta har bristande förutsättningar att öka denna typ av kunskap på egen hand. De kan handla om låg utbildning, liten erfarenhet av arbetslivet, bristande språkkunskaper och dåligt upparbetat nätverk. Detta begränsar avsevärt långtidsarbetslösas möjligheter att ta initiativ och ansvar för sin situation.

Som arbetssökande måste man tillägna sig en uppsättning färdigheter, kunskaper och rutiner. Det innebär exempelvis att lära sig hur man skriver ett gångbart CV, hur man gör för att söka jobb, hur man använder Arbetsförmedlingens datorsystem, hur man genomför en jobb-intervju, osv. (Walter, 2011; Fogde, 2009). Det krävs också en viss form av reflexivitet, som innebär att kunna granska sig själv utifrån arbetsmarknadens perspektiv. Dessa budskap förstärks genom de incitament och villkor som ställs upp. Så måste exempelvis en person som genomgår rehabilitering vara beredd att acceptera en funktionshinderkodning för att få tillgång till de resurser som står till buds för vidare matchning till arbete (Seing, 2011). En person som genomgår omställningsprogram måste visa en viss mottaglighet för kursledarens omdöme för att komma vidare (Benson, 2011).

Handläggare på såväl Arbetsförmedlingen, Socialtjänsten som Försäkringskassan betonar samstämmigt vikten av att individen ska förstå och ta sitt eget ansvar i sökande efter arbete och i rehabilitering till arbete. En handläggare på Försäkringskassan säger:

De måste ju få vara delaktiga i sin egen rehabilitering. Det är därför jag menar också att man ska lägga lite ansvar, där man känner att man kan lägga ett litet ansvar på dem. Ett exempel, om det är en arbetslös, för det är arbetslösa som är bra, med tidiga kontakter, och tidiga aktiviteter på en gång, t.ex. att börja fundera på vad du skulle kunna tänka dig vilja göra. Var skulle du vilja gå ut och ha nån... Arbetsträning nånstans, vilket område, vad, gå in på, vi har ju en, det finns ett verktyg på Arbetsförmedlingens hemsida t.ex. där man kan testa sig själv, och vad är det man står närmast för yrkesområde, såna där grejer brukar jag uppmuntra till, att de sätter igång med nånting. Och sen så ser vi, sen kan vi boka ett möte med Arbetsförmedlingen, så är du förberedd på vad vi kommer att prata om sen. Så det gäller liksom att hela tiden så frön utan krav.

Här framkommer att handläggare ser som en del av sin uppgift att "så frön", att få individen att förstå att man ska ta ansvar. Det är till dels en upplysande roll man intar, men också en roll som coach för att skapa motivation, och ibland som "uppfostrare" för att få individen in på rätt tankegång. Bakom detta ligger en relativt stor uppslutning kring aktiveringsidealet, med en tro på att aktivering är en god väg mot ökad anställningsbarhet och delaktighet i samhället, men också en önskan att rapportera goda resultat och siffror uppåt i hierarkin.

I intervjuerna med arbetslösa framkommer att de är införstådda med att ansvaret för att aktivt söka jobb och utveckla de kompetenser som krävs för att göra dem anställningsbara är deras eget. Genom kontakter med handläggare har de också fått ökad medvetenhet om att deras inställning till sökande är viktig, att en hög grad av aktivitet och motivation från deras sida är avgörande. Det faktum att det ekonomiska stödet är villkorat och kopplat till uppföljning av aktivitetsgrad och deltagande i ålagda program tydliggör det egna ansvaret på ett konkret sätt.

Intervjuare: *Mm. Finns det nån som har ansvar, så att säga, för att du ska kunna komma tillbaka på riktigt till arbetslivet?*

Respondent: *Det är väl jag själv. Försöka att leta på, ja Arbetsförmedlingen har väl det med, hjälp.*

Intervjuare: *Ja.*

Respondent: *De ska väl hjälpa mig. Tycker jag i alla fall.*

Det finns samtidigt en tydlig inställning att Arbetsförmedlingen har ett övergripande ansvar att stödja dem i detta. Som långtidsarbetslös upplever man inte alltid att man får den hjälp och det stöd man behöver. Förstående för handläggarnas tuffa arbetssituation

och bristande resurser blandar sig med en frustration över att inte få mer av det man anser sig både vara berättigad till och behöva.

Sammanfattningsvis ger våra resultat vid handen att handläggare ser som centralt i sitt arbete att medvetandegöra arbetssökande om det egna ansvaret, utifrån en tro på att det ökar anställningsbarhet och delaktighet i samhället. Aktivering och eget ansvar underlättar också uppföljning och tydliggör resultat. De arbetssökande görs genom rådande aktiveringspolicy medvetna om det egna individuella ansvaret för att skaffa sig de kompetenser och kvalifikationer som krävs för att få arbete; om att ekonomiskt stöd är villkorat och kopplat till kontroll och sanktioner; och om motivationens betydelse för att lyckas.

Ansvariggörande i handläggares perspektiv:

- Medvetandegör arbetssökande om eget ansvar
- Ökar anställningsbarhet och delaktighet i samhället
- Kan tydliggöra resultat

Ansvariggörande i arbetssökandes perspektiv:

- Medvetenhet om eget ansvar för att skaffa arbete
- Medvetenhet om villkorat stöd
- Motivationens betydelse framhålls
- Identifierar sig som arbetslös

3.2. Individualisering som individanpassade lösningar

Aktiveringsåtgärder för arbetssökande som uppbär ekonomiskt stöd i någon form ska vara individuellt anpassad och kompetenshöjande för den enskilde individen. Målsättningen är att insatserna ska individanpassas i möjligaste mån.

I linje med fokus på aktivering och individanpassning är handläggarna vid Arbetsförmedlingen ålagda att skapa individuella handlingsplaner för de arbetssökande. De individuella handlingsplanerna är ett centralt verktyg för arbetsförmedlarnas arbete med individanpassning (se t.ex. Walter, 2011). I handlingsplanen ska den arbetssökande tillsammans med arbetsförmedlaren göra upp en plan för hur hon eller han ska få ett arbete. Allt större vikt läggs vid handläggaren som bedömare eller kontrollant av individens förutsättningar och behov, graden av anställningsbarhet, och i vilken mån den arbetssökande kvalificerar sig för arbetslöshetsförsäkringen. Denna utveckling gäller för alla de sex länder som studerats i projektet LOCALISE.

Våra resultat visar att handlingsplanerna har en given central plats i implementeringen av nationell arbetsmarknadspolicy. I den första fasen av arbetslöshet centreras mycket av handläggarnas arbete på att stödja de arbetssökande kring handlingsplanerna. De utgör navet i det vardagliga arbetet och en utgångspunkt för diskussion med klienterna om hur arbetssökandet fortskrider, liksom för utvärdering av deras insatser och bedömning av fortsatt stöd. Det är genom de individuella handlingsplanerna som individanpassningen ges konkret innehåll, anser man.

Resultaten visar också att handlingsplanerna ofta fyller en funktion bortom den avsedda. Det är inte alltid innehållet i planen som anses vara det viktigaste, varken av handläggare eller klienter. I själva verket är det inte ovanligt att klienterna har svårt att minnas de ingående delarna i planen. Det är när handlingsplanen ska förnyas och en ny period av ekonomiskt stöd påbörjas som dess innehåll aktualiseras igen. Förnyelse av handlingsplanen innebär också att den arbetssökande får möta sin handläggare igen, vilket betraktas som värdefullt. För handläggarna har de individuella handlingsplanerna en särskild tyngd genom att fungera som hållpunkter för överenskommelser med klienterna. De utgör ett slags kontrakt mellan myndigheten och medborgaren/klienten. Utöver handlingsplanerna fungerar de anteckningar som förs, som sparas i Arbetsförmedlingens interna system men som inte delas med klienten, viktiga redskap. I dessa finns detaljer om varje enskild klient som anses viktiga för det fortsatta arbetet.

Det är svårt att direkt se i vilken utsträckning insatserna för arbetslösa är anpassade efter deras individuella behov. Klart är att såväl arbetsförmedlare som andra involverade aktörer och de arbetssökande själva ser begränsningar i möjligheterna att erbjuda eller få individanpassade insatser.

För handläggarnas del handlar det ofta om att hantera vad som uppfattas som ett komplext regelverk, flera nivåer av regler som ibland upplevs motstridiga, och bristande överblick över vilka samarbetsformer som finns tillgängliga. Det handlar också ytterst om brist på tid och för hög arbetsbelastning för att kunna arbeta koncentrerat med individanpassning. Ytterligare en orsak som nämns är bristande kunskaper om individen ifråga, delvis beroende på få möten och kort handläggningstid. Trots den vikt som läggs vid klassificeringen upplever många handläggare att de inte har tillräcklig information om de enskilda individerna för att kunna åstadkomma individanpassade insatser. En handläggare på Arbetsförmedlingen uttrycker det så här:

Ja ... individen och individens behov, då tycker jag att då har jag stora förutsättningar att kunna göra det liksom, bra för folk, och kunna skraddarsy. Det stora problemet är ju den stora massan som inte är identifierad ... de vi missar, liksom, som är det stora, ja, det är ju det tråkiga.

Liksom för utformandet av aktiveringsprogram, spelar handläggarna en avgörande roll också i utformandet av individanpassade program. Såväl handläggarna själva som de

arbetssökande lyfter fram betydelsen av deras kunnighet, värdet av tid och möten, deras nätverk och viljan att se individens situation som viktiga faktorer. Handläggarna betonar värdet av upparbetade professionella relationer mellan handläggare i olika organisationer, etableringen av samordningsförbund och de extra ekonomiska resurser de för in, individer som fungerar som eldsjälar i organisationen, minskad arbetsbelastning och mer tid med klienterna. En annan handläggare på Arbetsförmedlingen säger:

Det tror jag betyder väldigt mycket [vilken handläggare en person har, förf. anm.], hur mycket erfarenhet man har, och vad är det för... Vilket engagemang och vad är det för... Jag tror människosyn också. Vad är vi här till för, ska jag stötta eller är det ett system jag ska stötta, eller vem stöttar jag egentligen? Så det tror jag är ett kanske ett förhållningssätt också, jag tror inte att alla har kanske samma värdegrund och samma förhållningssätt egentligen.

Relationen mellan arbetssökande och handläggare har betydelse också på ett annat sätt. Arbetssökande vill inte riskera att uppfattas som påstridiga och att stöta sig med en handläggare som har mandat att besluta om fortsatt ekonomiskt stöd eller inriktning på insatserna. Här motverkar således den ökade graden av villkorande av ekonomiskt stöd individens motivation till att aktivt engagera sig i diskussion med handläggare.

Frekventa byten av handläggare och korta handläggningstider medför också att de arbetssökande upplever bristande individanpassning. Ett exempel från vår studie är en ung man som berättar att han haft tre handläggare på Arbetsförmedlingen på tre år, mycket få och korta möten, och att det inte alltid är lätt att veta vem som är ens handläggare:

Så när jag träffade min tredje handläggare så... Jag vet inte, jaha, hon är min handläggare, tänkte jag! Jag kom på det efter (skratt). ... Det är ingen som direkt säger, jag är din handläggare, du vet.

Den arbetssökandes förmåga att beskriva sin situation och sina behov för den handläggare hen möter spelar ofta en viktig roll i graden av individanpassning. Här inverkar ofta bristande kunskap och information om Arbetsförmedlingens resurser en avgörande roll. De arbetssökande vet helt enkelt inte vad de kan förvänta sig i form av individanpassade stödåtgärder. De har ofta bristande kunskap och överblick över vad de kan förvänta sig och kräva i termer av individanpassning.

Att individanpassningen sätts in sent i processen, d.v.s. att man måste ha varit arbetslös eller oförmögen att arbeta under en relativt lång tid innan åtgärderna individanpassas, upplevs av de arbetssökande som ett stort hinder. Här kan noteras att detta särskilt drabbar ungdomar, som både generellt sett har lägre grad av överblick över regelverk och möjliga åtgärdspaket och som kan uppleva väntetiden som omotiverat lång.

I projektet framkommer också tydligt att arbetssökande som deltagit i aktiveringsprogram visserligen anser att de fått med sig viktiga kunskaper och erfarenheter ut i arbetslivet, men att de ändå ser sina framtida arbetsmöjligheter som relativt små, delvis på grund av att individanpassningen varit bristfällig. I vissa fall är det medvetenheten om det villkorade stödet som framförallt fört dem in i ett visst aktiveringsprogram. Trots att programmet inte upplevs som helt relevant har man inte velat säga emot av rädsla för att bli utan bistånd.

Intervjuare: *Och vem är det som har gjort att du är här?*

Respondent: *Det är min... handläggare jag har.*

Intervjuare: *Det är din handläggare...*

Respondent: *Som har sagt till att jag ska börja på det här.*

Intervjuare: *Ja, okej.*

Respondent: *Jag opponerade mig och sa att jag har ju gått sånt här tidigare, men det tog han ingen hänsyn till.*

Intervjuare: *Okej, okej.*

Respondent: *Det är för att jag ska få några pengar över huvud taget, jag får ju lite grann, några tusen i alla fall, per månad, och jag skulle inte fått nåt alls, om jag inte hade gått med på det.*

Slutsatsen är att det är svårt att uppnå målen om individualisering i termer av individanpassade program: Många arbetssökande hänvisas till aktiveringsprogram utan att ordentliga individuella bedömningar görs. Tyngdpunkten ligger inte alltid på deras behov utan på praktiska frågor av typen vad som är praktiskt genomförbart och vilka aktiviteter som finns tillgängliga. Arbetssökande hänvisas i stort det som finns att få (jfr. Thorén, 2005). På grund av hög arbetsbelastning får inte alla arbetssökande den hjälp de är berättigade till. Handläggarnas handlingsutrymme och agerande påverkar således i praktiken den praktiska utformningen av aktiveringsinsatserna.

Vägen in i aktivering påverkar också i hög utsträckning graden av individanpassning. Det stora flertal som kommer till Arbetsförmedlingen på eget initiativ för att registrera sig som arbetslös och som inte är refererade från Försäkringskassan eller Socialtjänsten genomgår en mer standardiserad process och får inte samma grad av individanpassning. I praktiken sker en dualisering av aktiveringspolicy med låg grad av individanpassning för det stora flertalet arbetslösa i första fasen av arbetslöshet och högre grad av individanpassning för arbetssökande med särskilda behov på grund av t.ex. nedsatt funktionsförmåga.

Sammanfattningsvis är det ett flertal faktorer som underlättar respektive hindrar både utarbetande och implementering av individanpassade åtgärder. De faktorer som lyfts fram som underlättande är framförallt upparbetade professionella relationer mellan handläggare i olika organisationer, etableringen av samordningsförbund och de extra ekonomiska resurser de för in, individer som fungerar som eldsjälar i organisationen, minskad arbetsbelastning och mer tid med klienterna.

De faktorer som framförallt hindrar utarbetande och implementeringen av individanpassade åtgärder är ett komplext regelverk, bristande kunskap och information, hög arbetsbelastning och frekventa byten av handläggare.

Underlättar för individanpassade insatser:

- Upparbetade professionella nätverk mellan organisationer
- Samordningsförbund och kopplade ökade resurser
- Eldsjälar
- Minskad arbetsbelastning och mer tid med klienterna

Hindrar individanpassade insatser:

- Komplex regelverk
- Bristande kunskap och information om tillgängliga insatser
- Hög arbetsbelastning och byte av handläggare
- Bristande kunskap och information om enskilda arbetssökande

4. Europeiska utblickar på aktivering och individualisering

Aktiveringspolitiken har inneburit genomgripande förändringar i utförandet av arbetsmarknadspolicy i stora delar av Europa. Många av de kännetecken som diskuterats ovan i relation till det svenska materialet, återfinns också de andra studerade länderna, med vissa variationer.⁹

4.1. Variationer på ett gemensamt tema: aktivering i Tyskland, Polen, Italien, Frankrike och Storbritannien

Den aktiveringsmodell som karaktäriserar **Tyskland** skiljer sig från den svenska i flera avseenden. Det tyska systemet, som i grunden kännetecknats av en konservativ, kontinental differentieringspolitik (Barbier, 2001), har reformerats avsevärt sedan 1990-talet. En omfattande reform under de första åren av 2000-talet (Hartz-reformen) innebar genomgripande förändringar av aktiveringssystemet (Rice & Siebolds, 2014). Modellen innebar att flera olika typer av aktiveringsåtgärder sätts in för olika grupper av arbetslösa. En tydligare differentiering mellan hur olika grupper av arbetslösa behandlas, vad som krävs av individerna och vad som erbjuds dem, har skett. Skillnaderna mellan kärnarbetskraften och mer marginaliserade grupper av arbetslösa har därmed ökat. I detta avseende kan Tyskland sägas ha rört sig i riktning mot en liberal "workfare"-modell. För de arbetslösa som anses tillhöra de mer etablerade grupperna på arbetsmarknaden tillämpas en relativt generös modell med relativt hög inkomsttrygghet och varierat utbud av insatser. För mer utsatta grupper innebär modellen tydligare kontroll och användning av sanktioner. De mer marginaliserade grupperna förs alltså in i en tydligare "workfare"-modell, medan de mer självgående individerna förväntas ta eget ansvar för sin aktivering.

En organisatorisk uppdelning av handläggare som avspeglar differentieringen av arbetssökande har också skett. Som regel har de som hanterar den stora gruppen av mer självgående arbetssökande högre arbetsbelastning i termer av antalet klienter att hantera. De har å andra sidan ett relativt brett utbud av insatser att erbjuda. Ett tydligt inslag i resultaten är strävanden att medvetandegöra individen om hens ansvar för att hitta arbete, t.ex. genom olika intervjutekniker som syftar till att utröna individens motivation och insikt. Arbetssökande uttrycker ofta en frustration över att uppfattas som mer passiva och oansvariga än vad de själva anser sig vara.

I **Polen** genomfördes i under det senaste decenniet centrala politiska och organisatoriska reformer av arbetsmarknadspolicy i syfte att bidra till aktivering av arbetslösa. Nya verktyg (som t.ex. individuella handlingsplaner, IT-system,) och nya sanktioner och former av kontroll av arbetslösa infördes. Med dessa reformer ville man knyta den polska arbetsmarknadspolitiken hårdare till EU och EUs riktlinjer. Inslagen av

⁹ För mer detaljerad information, se Garsten & Jacobsson (2014).

passivt stöd minskade och istället betonades aktiva insatser med fokus på utsatta grupper och med krav på effektivisering. Reformerna (särskilt Act on employment and labour market institutions, 2004) förde Polen närmare en liberal policy-regim (Sztander-Szanderska, 2009; Barbier, 2001). En rad aktiva instrument infördes, som praktikplatser för unga, utbildningsinsatser för grupper och individer, arbetsträning, olika former av anställningsstöd, starta-eget stöd, osv. (Sztander-Standerska 2009). Resultaten från LOCALISE-projektet visar emellertid på stora brister i systemet och i de processer som är avsedda att iscensätta aktiveringsåtgärder. Otillräcklig finansiering, omfattande byråkratiska hinder, överbelastning av handläggare, och kortsiktig planering baserad på varierad tillgång till projektfinansiering (ofta EU-medel) sätter käppar i hjulet för realiseringen av målsättningarna. Utbudet av aktiveringsinsatser fluktuerar därför stort, med den effekten att matchningen av individer mot åtgärder är bristande såväl i innehåll som över tid. En tendens till "creaming", d.v.s. att i praktiken fokusera såväl uppmärksamhet som resurser till dem som anses ha större chanser att hitta ett arbete, kan noteras.

Aktiveringspolicy i Polen är i realiteten mer inriktad på kontroll och sanktioner av de arbetssökande och deras aktiveringsgrad, än på att tillhandahålla lämpliga aktiveringsinsatser. Det egna ansvaret för att ordna arbete betonas och understryks av låga ersättningsnivåer. Handläggarna uttrycker ofta stor frustration över sin arbetssituation, med extremt hög arbetsbelastning, bristande finansiella resurser och svårigheter att genomföra aktiveringsprogram. De arbetssökande uttrycker likaså besvikelse och frustration över bristande kontakt med handläggare, oregelbundna möten och svårighet att överblicka systemet i sin helhet och vad det innebär för dem själva.

Också i **Italien** är aktivering av arbetslösa en centralt definierad policy-målsättning. I en strävan att förbättra effektiviteten i den statliga arbetsförmedlingen och att decentralisera beslutsfattande och insatser har en serie reformer genomförts. 1997 startades de regionala arbetsförmedlingarna (*servizi per l'impiego*) och senare även privata sådana för vissa syften. Dessa decentraliseringsprocesser betonade regionernas och provinsernas roll i utförandet av aktiveringspolicy (Borghi & van Berkel, 2007). Reformerna följdes av riktade aktiveringsprogram vars syfte var att vända en relativt passiv arbetsmarknadspolicy mot en mer aktiv. Sedan dess spelar Europeiska Socialfonden (ESF) en central roll för finansieringen av insatser. Reformerna har lett till en obalans i det regionala utbudet och genomförandet av aktiveringsinsatser (Graziano, 2012). Projektet LOCALISE bekräftar att utbudet av aktiveringsinsatser varierar, liksom i det polska exemplet, med finansiering och tillgång på program. Utbudet, liksom innehållet i programmen, kan variera stort mellan olika lokala arbetsförmedlingar.

I praktiken finns uppenbara svårigheter att koordinera de nationella riktlinjerna och insatserna med regionala, provinsiella och kommunala. Resultaten visar även på en tydlig dualisering av arbetssökande, i den meningen att de begränsade åtgärderna i

praktiken endast erbjuds vissa arbetssökande, beroende på om de uppfyller de kriterier som ställs för varje individuellt program, deras tillgänglighet vid förfrågan, och deras villighet att delta. Ett viktigt instrument i realiseringen av aktiveringsprogram är ett slags kontrakt som ingås mellan den arbetssökande och den lokala arbetsförmedlingen, PIP (*Piano Interveno Personalizzato*). Kontraktet stipulerar skyldigheter och rättigheter och dokumenterar att individen har accepterat att genomgå aktivering. De arbetssökande som blir föremål för aktivering är ofta relativt nöjda med insatserna och är generellt sett betydligt mer nöjda med sin relation till arbetsförmedlingen än de som inte engageras i aktiveringsåtgärder.

I **Frankrike** har den statliga arbetsförmedlingen (*Agence National pour l'Emploi, ANPE*) genomgått omfattande reformer som inneburit en viss avreglering av dess monopolställning, med ökad konkurrens och samverkan mellan olika aktörer, samt en förstärkning av aktiveringspolicyn. Arbetsmarknadspolicyn är dock fortfarande i hög utsträckning centraliserad, med den statliga arbetsförmedlingen som central aktör. I komparativt perspektiv beskrivs den franska aktiveringsregimen ofta som halvvägs mellan den liberala och den socialdemokratiska modellen, som en variant av en kontinental, konservativ modell (Barbier, 2002). Man har strävat efter en balans mellan individuellt ansvarstagande och samhälleligt stöd. I jämförande perspektiv är sanktionselementet lägre och betoningen av medborgerliga rättigheter större än i många andra europeiska länder. Under senare tid har kontroll- och sanktionselementen emellertid fått ökad betydelse, liksom inslag av selektion av arbetssökande till aktiveringsprogram. Också betoningen av det egna ansvaret för att hitta ett arbete har ökat betydligt under senare år (Beraud & Eydoux, 2008).

I LOCALISE-projektet har vi identifierat en ökad differentiering mellan olika typer av arbetssökande i syfte att utforma riktade aktiveringsinsatser. I genomförandet av aktiveringsinsatser differentierar det franska systemet mellan en "follow-up modality", "guided modality" och "strengthened modality" (Garsten & Jacobsson, 2014). Den första varianten används för arbetssökande som är relativt självständiga i sitt sökande och som anses vara nära arbetsmarknaden. Den andra varianten är avsedd för dem som behöver mer stöd från handläggare och fler regelbundna möten. Den tredje varianten fokuserar på dem som behöver mycket stöd för att kunna återgå i arbete. Handläggare har, trots den höga graden av centralisering, relativt stora möjligheter att anpassa aktiveringsinsatser efter de arbetssökandes behov, inom ramen för det utbud som står till förfogande och de aktörer som tillhandahåller dem. Arbetssökande uppfattar ofta att de får bättre stöd och hjälp av de aktörer som kontrakterats för att genomföra aktiveringsinsatser, än vad de får av den statliga arbetsförmedlingen.

Storbritannien beskrivs som en klassiskt liberal aktiveringsregim (Sörnsen, 2009) med tvingande och marknadsbaserade former av aktivering, relativt låga ersättningsnivåer, och betoning av kontroll- och sanktionselement. Arbetslinjen, eller "work-first approach", har alltsedan 1990-talet varit mycket tydlig. Etableringen av Jobcentre Plus

innebar en radikal omstrukturering och samordning av tidigare separata organisationer och medförde att ett stort antal arbetsförmedlingar och socialkontor omvandlades till Jobcentre-Plus-kontor. Syftet med denna reform var att skapa tätare och striktare kopplingar mellan arbete och välfärd för en bredare population och att få fler arbetssökande ut i arbete. Jobcentre Plus-kontoren är centralt styrda och rutiner och procedurer för inskrivning, uppföljning och sanktioner standardiserade. Jobcentre Plus arbetar i ett stort nätverk av partnerskap med vinstdrivande och icke-vinstdrivande aktörer som är utförare av en stor del av aktiveringsprogrammen (SOU 2010:04). Privata aktörer spelar överlag en stor roll i utförandet av arbetsmarknads- och aktiveringspolicy.

Resultat från LOCALISE-projektet visar att aktiveringsprogrammen har som regel en tydligt disciplinerande och kontrollerande karaktär och riktas selektivt mot vissa särskilt utsatta grupper. En viktig komponent är betoningen på incitament, som förväntas aktivera och ansvariggöra de arbetssökande. Under senare tid noteras en ökad tonvikt på att stödja de arbetssökandes anställningsbarhet, genom t.ex. utbildningsinsatser, rådgivning, stöd i jobbsökande och mer effektiva matchningar, ofta genomförda i samarbete med privata aktörer. Resultaten visar också att de privata aktörernas utbud av aktiveringsinsatser, ur jämförande perspektiv sett, är relativt brett.

Relationen mellan handläggare och arbetssökande är mer flexibel och mindre standardiserad än i andra länder i LOCALISE-projektet. Betoningen på arbetslinjen, den arbetssökandes eget ansvar, och på incitament för aktivering och kontrollinslag, är dock tydliga inslag.

4.2 Jämförande reflektioner

LOCALISE-projektet visar på en tydlig tendens att sätta individen i fokus för aktivering och för ansvarstagande. Icke desto mindre uttrycks idealet om ökad individualisering olika i de studerade länderna.

En första aspekt berör *individualiseringen av policy-åtgärder*, enligt vilken insatserna förväntas anpassas till individens behov och situation för att öka deras effektivitet. På denna punkt har vi funnit att en rad åtgärder genomförts för att stärka anpassning, som profilering och kategorisering av de arbetssökande, betoning på matchningsåtgärder, uppmuntran och övervakning av jobbsökar-aktiviteter, identifiering av hinder för ökad anställningsbarhet och, i mån av resurstillgång, erbjudande om deltagande i olika arbetsmarknadsprogram. Resultaten visar emellertid också på en *ökad dualisering av aktiveringsinsatser*, där en stor grupp arbetssökande som antas ha större chanser att klara sig på egen hand får mer standardiserade insatser, medan de som anses tillhöra utsatta grupper lättare får tillgång till skräddarsydda lösningar (särskilt märkbart i Sverige, Tyskland, Polen).

I alla studerade länder är *stärkandet av en "work-first"-ansats* ett tydligt inslag, implementerat genom insatser som fokuserar på jobb-sökande, matchning och med fokus på den arbetssökandes motivation och aktivitetsgrad. I detta sammanhang spelar tidig *profilering och individuella handlingsplaner* viktiga roller, liksom övervakning och kontroll av den arbetssökandes insatser. Profilerings används i samtliga fall, men i varierande grad och i olika skeden av processen för aktivering. Processerna är mer eller mindre standardiserade och följs i varierande grad. Den striktare tillämpningen sker i Sverige och Tyskland, medan man är mer flexibel i Italien och Storbritannien. Med högre grad av centralisering av aktiveringspolicy tenderar också processerna att vara mer standardiserade och strikta. Då flera aktörer är inblandade i tillhandahållandet av insatser, finnas mer utrymme för flexibilitet och handlingsfrihet hos de berörda handläggarna, vilket framkommer särskilt tydligt i Storbritannien. Att en viss flexibilitet finns innebär dock inte att insatserna kommer flera tillgodo eller att de är av hög relevans och kvalitet.

Organisatoriska dimensioner spelar en väsentlig roll i hur individualisering av insatser realiserar. Resultaten visar att hög arbetsbelastning och begränsade resurser utgör organisatoriska hinder för realiseringen av målsättningarna, mest tydligt i Polen och Italien. Hur aktiveringsinsatserna organiseras på lokalt plan, i mötet med den arbetssökande, är av avgörande betydelse. Handläggarens yrkesroll, och mera specifikt *handläggarens mandat och manöverutrymme*, spelar en avgörande roll i implementeringen av individanpassade insatser. Deras roll har blivit tyngre och mer mångfacetterad, och relationen till den arbetssökande alltmer kritisk. Medan handläggarnas roll generellt stärkts, har inte resurser tillförts i motsvarande grad. Resultatet är ofta överbelastning, bristande kunskap om organisatoriska möjligheter och om de arbetssökandes olika behov. Bristen på regelbunden kontakt med handläggare, frekventa byten av handläggare, bristande transparens med avseende på utbudet av aktiveringsinsatser tenderar att begränsa arbetssökandes möjligheter till aktivt engagemang och därmed minska chanserna till återgång till arbete.

5. Slutord: Aktivering, individualisering och organisering – några lärdomar

Rapporten har redovisat och diskuterat resultat från projektet LOCALISE (Local Worlds of Social Cohesion) med fokus på den lokala implementeringen av aktiveringspolicy för långtidslösa. Studien visar att en gemensam nationell policy för aktivering av arbetslösa kan tolkas och implementeras något olika på kommunal nivå och översättas till rådande kommunala visioner, prioriteringar och invanda sätt att arbeta. Som vi sett skiljer sig de studerade svenska kommunerna Nacka, Trollhättan och Örebro med avseende på hur tydlig aktiveringspolicyn är i praktiken och vilka värden som prioriteras. Medan man i Nacka betonar vikten av snabba övergångar mellan arbetslöshet och arbete och samverkan med näringslivet, en "work-first approach" har man i Trollhättan en betoning som ligger på att skapa sysselsättning, vad vi kallar en "life-first approach" (jfr Bonoli, 2010).

Närstudien i Örebro kommun visar på en relativt nära samverkan mellan de myndigheter som implementerar arbetsmarknads- och socialpolicy. Handläggarna har en central roll för hur väl samverkan mellan myndigheter och integration av policyområden fungerar. Brist på samordning beror ofta på bristande kunskap om de möjligheter som står till buds och hur regelverket fungerar. Lyckad samordning beror ofta att eldsjälarna inom samordning har lång erfarenhet och bred kunskap, samt väl upparbetade professionella nätverk. De fungerar som spindlar i nätet. De professionella nätverken kan i viss mån kompensera för brist på kunskap.

Aktivering innebär för handläggare ett fokus på insatser för svagare grupper och en betoning på individens eget ansvar för att komma ut på arbetsmarknaden. Det innebär att villkorandet av ekonomiskt stöd tydliggörs. För deltagarna innebär aktivering dels en möjlighet till nystart och kompetensutveckling, men framförallt ett socialt sammanhang och en struktur att ingå i. Insatserna upplevs inte alltid som meningsfulla.

Aktivering accentuerar också betoningen på mätbara resultat och förstärker de styrningsmekanismer som sätter måluppfyllelse i fokus. Det blir ibland viktigare "att göra saker rätt" än att "göra rätt saker". Formen blir viktigare än innehållet. Denna formrationalitet avspeglar senare tids rådande styrningssideologi, där måluppfyllelse sätts i fokus (jfr. Lindvert, 2006).

I gränssnittet mellan handläggare och klient, i relationen mellan myndighet och individ, blir de normer och ideal som är dominerande särskilt tydliga. Aktivering innebär också ett tydliggörande av kontraktualiseringen mellan medborgare och myndighet, och accentuerar på så sätt skyldigheter och rättigheter. Det är dock ett till stora delar asymmetriskt kontrakt som tydliggörs, där kraven på aktivitet och att uppfylla de villkor som ställs är höga på de arbetssökande. De arbetssökande saknar också ofta tillräcklig

kunskap om vad som kan göras för att på ett meningsfullt sätt bidra genom egna initiativ.

Resultaten visar också att individualisering sker på i huvudsak tre sätt. Först det första tydliggörs individens ansvar för att göra sig anställningsbar och för att få arbete och hens identitet som arbetslös. För det andra betonas individens inställning till arbetssökande, motivationen, som betydelsefull. Individualisering uttrycker också en målsättning om individanpassade åtgärder, där hänsyn till individens förutsättningar och behov ska tas. Medan de två första processerna är lätta att iaktta, är det i praktiken svårt att se i vilken mån målsättningen om individanpassade åtgärder uppfylls. Det finns brister i matchningen mellan individer och program, som delvis beror på bristande resurser och här arbetsbelastning, delvis på bristande kännedom om de enskilda individerna. Vi ser en dualisering av insatser som ger en låg grad av individanpassning till det stora flertalet arbetslösa och en högre grad till de med särskilda behov. Den höga graden av standardisering av procedurer och arbetsverktyg som kännetecknar handläggares arbete kan ibland också motverka idealet om individanpassad aktivering genom att den minskar handlingsutrymmet för handläggarna.

Aktivering och individanpassning är ideal som omsätts olika i olika sociala praktiker och organisatoriska strukturer. Ett komplext regelsystem med ett flertal olika aktörer med olika tolkningar och intressen påverkar utfallet i praktiken. Standardisering av procedurer och arbetssätt bidrar till upprätthållande av rättssäkerhet i system, men kan ibland minska möjligheterna till individanpassning. Som nämnts ovan är graden av individanpassning ofta bristfällig. I många stycken har vi att göra med ett organisatoriskt implementeringsproblem, där individanpassade aktiveringsprogram inte når de behövande i den utsträckning man skulle önska.

Referenser

Aurich, P. 2011. Activating the unemployed – Directions and divisions in Europe, *European Journal of Social Security*, 13: 294-316.

Barbier, J.-C. 2001. Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies. Working paper No. 11, Centre d'études de l'emploi, November 2001.

Barbier, J.-C. 2002. Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ?, *Revue Française de sociologie*, 43(2): 307-332.

Barbier, J.-C- och L. Ludwig-Mayerhofer. 2004. Introduction: The many worlds of activation, *European Societies* 6(4): 423-436.

Bengtsson, M. och T. Berglund 2012. Labour market policies in transition: From social engineering to standby-ability, i Larsson, B., M. Letell och H. Thörn, red., *Transformations of the Swedish Welfare State. From Social Engineering to Governance?* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Bengtsson, M. och K. Jacobsson. 2013. Europas låga arbetskraftsinvesteringar – ett högt pris att betala? i Bakardjieva Engelbrekt, A., L. Oxelheim och T. Persson, red., *Ett konkurrenskraftigt Europa till rätt pris: Europaperspektiv 2013*. Stockholm: Santérus Förlag.

Benson, I. 2011. Omställningsprogram – en disciplinerandes verksamhet, i Garsten, C., J. Lindvert och R. Thedvall, red., *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.

Beraud, M. och A. Eydoux. 2008. Activating the unemployed and modernizing the Public employment services: French institutional dynamics and current challenges. International Working Party on Labour Market Segmentation – 29th Annual Conference, September 8-10, 2008.

Berglund, G. och A. Fejes, red. 2009. *Anställningsbarhet. Perspektiv från utbildning och arbetsliv*. Lund: Studentlitteratur.

Bonoli, G. 2010. The political economy of the active labour market policy. Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe. RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.

Borghi, V. och R. Van Berkel. 2007. New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies, *Public Administration*, 85(1): 83–101.

Carlsson, M. och D.-O. Rooth. 2007. Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data, *Labour Economics*, 14(4): 716-729.

De la Porte, C. och K. Jacobsson. 2012. Social investment or recommodification? Assessing the employment policies of the EU member states, i Morel N., B. Palier och J. Palme, red., *Towards a Social Investment Welfare State? Ideas, Policies and Challenges*. Bristol: Policy Press.

Envall, E., S. Westin, C. Björngren Cuadra, A. Staaf, H. Ascher och S. Khosravi. 2010. *Social rapport 2010*. Socialstyrelsen.

Fogde, M. 2009. *The Work of Job Seeking: Studies on career advice for white-collar workers*. Örebro Universitet: Örebro Studies in Media and Communication.

Garsten, C. 2011. Arbetsmarknaden som marknad: utbytbarhet, mätbarhet och avsvärighöjande, i Garsten, C., J. Lindvert och R. Thedvall, red., *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.

Garsten, C. och K. Jacobsson. 2014. The Individualisation of Social Citizenship in Europe. LOCALISE Deliverable D6.1.

Garsten, C. och K. Jacobsson. 2013. Sorting people in and out: The plasticity of the categories of employability, work capacity and disability as technologies of government. *Ephemera*, 13(4): 825-850.

Garsten, C. och K. Jacobsson, red. 2004. *Learning to be Employable: New Agendas on Work, Employability and Learning in a Globalizing World*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Garsten, C., J. Lindvert och R. Thedvall, red. 2011. *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.

Gazier, B. 2001. Employability: The complexity of a policy notion, i P. Weinert m.fl. red., *Employability: From Theory to Practice*. London: Transaction Publishers.

Graziano, P. R. 2012. Converging Worlds of Activation? Activation policies and governance in Europe and the role of the EU, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32: 312- 326.

Hollertz, K., C. Garsten och K. Jacobsson. 2013. The local governance of social cohesion. LOCALISE projektrapport WP4.

Hollertz, K., C. Garsten och K. Jacobsson. 2014. The individualisation of interventions. Sweden Country report. LOCALISE projektrapport WP6.

Jacobsson, K. och I. Seing 2013. En möjliggörande arbetsmarknadspolitik? Arbetsförmedlingens utredning och klassificering av klienters arbetsförmåga, anställbarhet och funktionshinder, *Arbetsmarknad & arbetsliv*, 19(1): 9-24.

Johansson, H. och I. Hornemann Møller, red. 2009. *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Johansson, H. och I. Hornemann Møller. 2009. Vad menar vi med aktivering? I H. Johansson och I. Hornemann Møller, red., *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Junestav 2004. *Arbetslinjer i svensk socialpolitisk debatt och lagstiftning 1930-2001*. Uppsala Studies in Economic History, Nr. 72. Uppsala universitet.

Künzel, S. 2012. The local dimension of active social policy. *Journal of European Social Policy*, 21, 3-16.

Lindvert, J. 2006. *Ihållig arbetsmarknadspolitik. Organisering och legitimitet igår och idag*. Umeå: Borea.

Lipsky, M. 1980. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. New York, NY: Russell Sage.

Martin, E. 1997. Managing Americans: Policy and changes in the meanings of work and self, i Shore C. och S. Wright red., *Anthropology of Policy*. London: Routledge.

Mörk, E. 2011. Från försörjningsstöd till arbete – Hur kan vägen underlättas? IFAU Rapport 2011:6. Uppsala: IFAU.

Nicoll, K. 2008. *Flexibility and Lifelong Learning: Policy, Discourse, Politics*. London: Routledge.

Olofsson, J. och E. Wadensjö. 2009. *Arbetsmarknadspolitik: förändrade förutsättningar och nya aktörer*. Stockholm: SNS Förlag.

Rice, D. och C. Siebolds. 2014. LOCALISE National WP6 Report. Germany: The individualisation of interventions.

Seing, I. 2011. Möjligheternas arbetsmarknad? Specialister bedömer "arbetsförmåga", i Garsten, Christina, Jessica Lindvert och Renita Thedvall, red., *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.

Serrano Pascual, A. och L. Magnusson, red. 2007. *Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe*. Bryssel: Peter lang.

SFS 2001: 453. Socialtjänstlagen.

SOU. 2009. Statens offentliga utredningar 2009:93. *Inkluderande arbetsliv*.

SOU 2010. Statens offentliga utredningar S 2010: 04. *One-stop shops i Europa: Samordning av social och arbetsmarknadspolitiska åtgärder utifrån ett organisations- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv*.

Sztander-Szanderska, K. 2009. Activation of the unemployed in Poland: From policy design to policy implementation, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 20(11/12): 624-636.

Sveriges Kommuner och Landsting (2006). Lokal samverkan i arbetsmarknadspolitiken – möjligheter och gränser. Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting (2007). En effektiv arbetsmarknadspolitik! Hur kan arbetsmarknadspolitiken styras och samordnas för att fungera bättre lokalt? Stockholm.

Sveriges Kommuner och Landsting (2010) Kommunerna och arbetsmarknadspolitiken. En redogörelse för aktuell lagstiftning och samverkansformer. Stockholm.

Sörnsen, L. 2009. De olika världarna av aktivering – ett komparativt perspektiv, i H. Johansson och I. Hornemann Møller, red., *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Thorén, K.H. 2009. Socialt arbete och aktiveringens praktik, i H. Johansson, och I. Hornemann Møller, red., *Aktivering – arbetsmarknadspolitik och socialt arbete i förändring*. Malmö: Liber.

Thorén, K.H. 2005. Kommunal aktiveringspolitik: en fallstudie av det praktiska arbetet med arbetslösa socialbidragstagare. IFAU. Rapport 2005: 11.

Van Berkel, D. och R. Valkenburg, red. 2007. *Making It Personal: Individualising Activation Services in the EU*. Bristol: Policy Press.

van Berkel, R. och V. Borghi. 2007. New modes of governance in activation policies. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 27(7/8): 277-286.

Walter, L. 2011. Arbetsförmedlingens dubbla funktion att stödja och kontrollera, i Garsten, C., J. Lindvert och R. Thedvall, red., *Arbetets marknad: Arbetsmarknadens nya organisering*. Malmö: Liber.

Bilaga 5: Underlagsrapport Joakim Tranquist

FINSAM

Underlagsrapport till uppdrag angående
modell för stöd till unga med psykisk
ohälsa som varken arbetar eller studerar

Joakim Tranquist

Innehåll

SAMMANFATTNING	4
INLEDNING	5
1 FINSAM – TANKE OCH UTVECKLING.....	6
1.1 VAD ÄR FINSAM?	6
1.2 MÅLGRUPP FÖR FINSAM	6
1.3 ORGANISERING AV FINSAM	7
1.4 UTVECKLINGEN AV FINSAM	8
1.5 OSÄKERT KUNSKAPSLÄGE.....	8
2 FINSAM OCH UNGA	10
2.1 UNGA HAR BLIVIT EN CENTRAL MÅLGRUPP.....	10
2.2 UNGA MED PSYKISK FUNKTIONSNEDSÄTTNING	11
2.3 BEHOV AV SAMORDNING I GRÄNSLAND.....	12
2.4 LOTSFUNCTIONER OCH INDIVIDUELLT STÖD.....	13
2.5 STRUKTUR FÖR SAMVERKAN SOM GER LEGITIMITET	14
3 FINSAM SOM STRATEGISK MODELL FÖR SAMVERKAN KRING UNGA	16
3.1 SUMMERADE ERFARENHETER	16
3.2 SAMVERKANSSTRUKTUR MED FÖRTJÄNSTER OCH HINDER	16
3.3 MODELL SAMVERKAN KRING FÖR UNGA	17
3.4 OUTNYTTJAD POTENTIAL	18
3.5 STRATEGISK AKTÖR I FRAMTIDA INSATSER FÖR UNGA.....	19
LITTERATUR.....	22

Sammanfattning

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) har i uppdrag från Socialdepartementet att beskriva, och om möjligt föreslå en eller flera modeller för, hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan organiseras och hur samverkan mellan olika aktörer kan utformas för att förbättra stödet för hur dessa unga kan återkomma i aktivitet. Denna rapport är en underlagsrapport i arbetet med detta uppdrag och avser samverkan inom FINSAM.

FINSAM är en formaliserad form av samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting samt en eller flera kommuner som utgår från att de tillsammans bildar samordningsförbund. Detta ska göra det möjligt att möta lokala behov av samordnade insatser mer effektivt utifrån de berörda individernas förutsättningar.

Idag finns 80 samordningsförbund där 240 av landets 290 kommuner ingår. Tillsammans når de ca 35 000 invånare med direkta insatser under ett år. Förbunden är mycket olika organiserade och storleken varierar stort mätt i såväl finansiella resurser som berörda invånare. Även verksamheten inom förbunden skiljer sig mycket åt, vilket utgår från att ett lokalt perspektiv ska dominera inom FINSAM. Insatsernas inriktning hänger framför allt samman med de resurser som förbunden har till sitt förfogande där mindre förbund ofta anlägger ett generellt perspektiv i sina insatser.

Ungdomar utgör mer än hälften av deltagarna i samordningsförbundens insatser. Framför allt har unga med psykiska funktionsnedsättningar kommit att prioriteras inom FINSAM. Ofta har det handlat om unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och en stor del av ungdomarna har haft aktivitetsersättning från Försäkringskassan. Att just denna grupp kommit att prioriteras bygger dels på att parterna inom FINSAM identifierat behov av insatser för denna grupp, men även på att det kommit allt fler nationella rekommendationer till förbunden att rikta insatser till unga med aktivitetsersättning. Det har blivit uppenbart att finansiell samordning passar särskilt väl för just unga med en komplex problematik. Genom samordningsförbunden skapas ett lokalt handlingsutrymme där de berörda parterna får en gemensam formell organisation som ger möjlighet att organisera insatser mer effektivt. En gemensam budget som samordningsförbundet fritt disponerar utgör grunden för ett sådant handlingsutrymme.

FINSAM är med sina samordningsförbund en samverkansmodell som kan och bör utgöra ett komplement till den ordinarie rehabiliteringsverksamhet som bedrivs. I ett sådant perspektiv har FINSAM potential att utnyttjas i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet idag. Styrkan ligger framför allt i den etablerade samverkansmodell som samordningsförbunden utgör. Denna struktur gör att samordningsförbunden i högsta grad kan betraktas som en intermediär som kan användas för implementering av strategiska satsningar. En utökad nationell styrning av samordningsförbunden riskerar att emellertid att utmana samordningsförbundens självständighet. Detta är en strategisk utmaning som är inbyggd i konstruktionen av FINSAM. Mer rimligt är istället att samordningsförbunden används för riktade uppdrag. En målgrupp som lämpar sig väl för sådana uppdrag är unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar. För sådana uppdrag bör anslås särskilda ekonomiska medel som används för att ge kraft åt de riktade uppdragen, medel som med fördel separeras från det ordinarie anslag för den finansiella samordningen.

Inledning

Under hösten 2014 gav Socialdepartementet i uppdrag åt Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) att beskriva, och om möjligt föreslå en eller flera modeller för, hur samhällets stöd till unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar kan organiseras och hur samverkan mellan olika aktörer kan utformas för att förbättra stödet för hur dessa unga kan återkomma i aktivitet. Denna rapport fungerar som underlagsrapport till MUCFs uppdrag och avser samverkan för unga inom ramen för lagen om finansiell samordning (FINSAM).

Den finansiella samordningen av rehabiliteringsinsatser är en formaliserad form av samarbete som utgår från samordningsförbund, något som bland annat IFAU (2008) och Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) konstaterat vara en unik form av myndighetssamverkan i Sverige. Centralt är att de samverkande parterna behåller sitt ansvar för rehabilitering och annat stöd till individen, samtidigt som samordningsförbundet ska göra behovsrelaterade prioriteringar av insatser oberoende av organisation. Samordningen ska göra det möjligt att möta lokala behov av insatser mer effektivt och bidra till att utveckla nya synsätt utifrån individens behov av rehabilitering.

I denna rapport kommer tankarna bakom den finansiella samordningen att beskrivas samt hur utvecklingen av denna samverkansform sett ut. Därefter kommer insatser som bedrivs för unga inom ramen för FINSAM att beskrivas i ett övergripande perspektiv.

Som underlag för rapporten ligger olika rapporter som presenterats kring FINSAM. Under de första fyra åren hade Statskontoret (2005, 2006, 2007, 2008a, 2008b) i uppdrag av regeringen att följa upp och utvärdera finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet. Vidare har Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) på regeringens uppdrag presenterat en sammanställning av uppföljningar och utvärderingar av olika samverkansaktiviteter som har genomförts inom FINSAM. Därefter har ingen formell utvärdering av den finansiella samordningen utförts. Utvecklingen finns istället beskriven i uppföljningsrapporter från Försäkringskassan som publiceras varje hel- och halvår.

Några ytterligare rapporter om utvecklingen inom FINSAM har publicerats. Tankesmedjan Tiden har publicerat en rapport med ett förslag om att stärka FINSAMs roll som en modell för samverkan (Andersson, Alnebratt & Jonsson 2014). Vidare har Nationella rådet för finansiell samordning låtit genomföra en studie om insatser för unga inom FINSAM (Tranquist 2014).

Den senare studien genomfördes av Tranquist Utvärdering som även skrivit denna underlagsrapport på uppdrag av MUCF. Utöver nämnda studie har Tranquist Utvärdering genomfört en större mängd utvärderingar av projekt som finansierats inom den finansiella samordningen. Tranquist Utvärdering har även utvärderat utvecklingen i enskilda förbund och har på detta sätt följt utvecklingen inom FINSAM sedan 2005. Det är på denna samlade erfarenhet som föreliggande rapport är skriven.

1 FINSAM – tanke och utveckling

Finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (FINSAM) är en formaliserad form av samarbete mellan Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting samt en eller flera kommuner som utgår från att de tillsammans bildar ett så kallat 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.

1.1 Vad är FINSAM?

Lagen om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (2003:1210) bygger på ett antagande om att individers sammansatta problematik kräver sammansatta lösningar. Genom att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting går samman i samordningsförbund är tanken att det skapas förutsättningar för gemensamma insatser som bättre möter människors behov. Mot denna bakgrund bygger FINSAM på en *möjliggörande*, inte tvingande, lagstiftning som gör det möjligt för de fyra parterna att samverka genom att ett samordningsförbund bildas.

Ett grundläggande perspektiv i FINSAM är att insatser ska anpassas efter *lokala behov*. Samordningsförbunden är därför fristående organ som möjliggör samordnade rehabiliteringsinsatser på lokal nivå. Förbundens verksamhet ska enligt lagstiftningen vara inriktad på att individerna ska återkomma i eller komma till ett aktivt liv i arbete. Förbunden ska ha individens och samhällets bästa i fokus, vilket innebär att respektive myndighets olika målsättningar inte nödvändigtvis behöver gälla i förbundets verksamhet.

FINSAM utgår 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 blir 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.

1.2 Målgrupp för FINSAM

Målgruppen för de insatser som finansieras av samordningsförbunden 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.

I de inventeringar som föregick lagstiftningen konstaterades att andelen personer som skulle vara i behov av samordnade insatser var ca 5 procent av befolkningen i arbetsför ålder, vilket motsvarar ungefär 300 000 personer. Under 2013 deltog ca 35 000 personer i insatser inom den finansiella samordningen.

1.3 Organisering av FINSAM

FINSAM utgår från att Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, landsting/regioner och en eller flera kommuner går samman och bildar ett samordningsförbund. Ett samordningsförbund är en självstyrande organisation som leds av en styrelse med representanter från de medverkande parterna. Förutsättningarna för sammansättning av förbundsstyrelsen regleras i lagen om FINSAM. Där framgår det t ex att endast ledamöter eller ersättare i kommun- eller landstingsfullmäktige samt anställda vid Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen får ingå i en förbundsstyrelse.

Ursprungligen styrdes även Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans utnämningar till förbundens styrelser mer än vad som är fallet idag. Enligt den ursprungliga lagen om FINSAM skulle representanterna ha kopplingar till styrelser och nämnder i deras tidigare decentraliserade organisationer som utgjordes av lokala socialförsäkringskontor och länsarbetsnämnder. Förändringar i dessa myndigheter har sedermera luckrat upp kraven på särskild representation i förbundens styrelser för de statliga parterna.

I det självstyrande samordningsförbundet beslutar styrelsen fritt om mål och riktlinjer för förbundets verksamhet, hur det ska ledas, vara organiserat samt finansiera insatser. I kraft av den gemensamma budgeten kan ett förbund stimulera och stödja insatser utöver det som de samverkande parterna kan göra inom ramen för sin ordinarie verksamhet. Försäkringskassan bidrar med statens andel, motsvarande hälften av resurserna, till den finansiella samordningen. Detta fördelas sedan till förbunden där landstinget finansierar en fjärdedel av den lokala budgeten och den eller de kommuner som deltar finansierar med en fjärdedel. Den totala budgeten för FINSAM uppgick under 2014 till 560 miljoner kronor.

Någon nationell styrning av förbunden och dess verksamhet finns inte, det lokala perspektivet är dominerande inom FINSAM. Balansen mellan en politisk (kommun och landsting) och tjänstemannabaserad (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan) representation i förbundens styrelser har dock visat sig vara en utmaning inom FINSAM. En framgångsrik samverkan förutsätts ofta bygga på jämlika relationer och sammansättningen av styrelserna har försvårat detta. I grunden vilar tanken om FINSAM på ett lokalt perspektiv med stark politisk förankring. Förutsättningarna för detta har ändrats i kraft av Försäkringskassans förstatligande och länsarbetsnämndernas avskaffande. Det har i förlängningen ställt större krav på de statliga representanterna att balansera mellan lokala behov och nationella direktiv. Den politiska representationen från landstingen har också försvårat förankringen i vårdorganisationerna genom deras komplexa ledningssystem och relation mellan politik och genomförande. Svårigheterna har framför allt påverkat de mindre förbunden eftersom styrelserepresentanterna från stat och framför allt landsting ofta haft svagare mandat kring strategiska frågor i sina organisationer. Detta är en av anledningarna till att fler aktörer idag förespråkar utvecklingen mot större förbund. Andra skäl handlar framför allt om förbundens administrativa kostnader och möjligheter till större budgetar i förbunden.

För att stödja utvecklingen av FINSAM har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Sveriges Kommuner och Landsting samt Socialstyrelsen bildat Nationella rådet för finansiell samordning. Rådet behandlar frågor om finansiell samordning som är av gemensamt intresse och det ska verka för att ge samverkan den legitimitet och förankring som är nödvändig. Detta råd har inget formellt mandat att agera styrande i förhållande till de enskilda förbunden. Det finns även ett nationellt nätverk för samordningsförbund (NNS) där 71 samordningsförbund är medlemmar. Nätverkets roll är att vara språkrör för och stödja förbunden i deras utvecklingsarbete samt att vara ett forum för dialog, erfarenhetsutbyte, kunskapsspridning och gemensamt lärande inom FINSAM.

1.4 Utvecklingen av FINSAM

Idag har samordningsförbunden en spridning över hela landet. Idag finns det 80 samordningsförbund där 240 av landets 290 kommuner ingår. Förbunden är mycket olika organiserade och storleken varierar stort mått i såväl finansiella resurser som berörda invånare.

Det finns förbund som spänner över hela län, men det finns även kommungemensamma förbund samt enskilda kommuner och kommundelar som bildar förbund. Ofta utgår sammansättningen från tidigare samverkanskonstellationer. Trenden går emellertid mot större förbund som spänner över flera kommuner. Detta sker dels genom att nya kommuner ansluter sig till ett redan etablerat förbund, men även genom att flera kommuner går samman och bildar ett nytt förbund. En ytterligare variant är att redan etablerade förbund går samman och bildar ett gemensamt större förbund. Av dessa anledningar har antalet förbund minskat under 2014.

Även verksamheten inom förbunden skiljer sig mycket åt. En del förbund bedriver insatser för alla individer som är i behov av samordnad rehabilitering, medan andra förbund framför allt inriktar sig på stöd till vissa avgränsade grupper. Insatsernas inriktning hänger framför allt samman med de resurser som förbunden har till sitt förfogande där mindre förbund ofta anlägger ett generellt perspektiv i sina insatser.

Tillsammans når de nu 80 samordningsförbunden ca 35 000 invånare med direkta insatser under ett år. Försäkringskassans uppföljning visar att antalet deltagare i projekt minskat något under 2014. Utöver detta finansieras även insatser av mer strukturell art som ska skapa bättre förutsättningar för handläggare att samarbeta mellan de olika myndigheterna.

1.5 Osäkert kunskapsläge

I utgångspunkterna för FINSAM ligger att den verksamhet som bedrivs ska utgå från lokala behov och präglas av dessa. Det innebär samtidigt att det inte finns någon övergripande styrning av eller detaljerad kunskap om all den verksamhet som bedrivs i de lokala förbunden. Fokus i beskrivningar av FINSAM ligger ofta på formella förutsättningar och de administrativa rutiner som krävs för att åstadkomma en fungerande samverkan i ett samordningsförbund. Det är svårare att hitta samlade beskrivningar av den verksamhet som bedrivs inom FINSAM som övergripande system.

Det har varit en kontinuerlig utveckling av antalet förbund och antalet insatser som har finansierats inom ramen för dessa. Samtidigt har det i olika sammanhang konstaterats att

kunskapen om både innehållet i och effekterna av den finansiella samordningen är närmast obefintlig. Försäkringskassan (2014) har i sin åiterrapportering till regeringen påpekat att det är svårt uttala sig om effekterna av samordningsförbundens verksamhet. Vidare har såväl Statskontoret (2008) som Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) konstaterat att kunskapen om det som sker i samverkan med det övergripande målet om få individer att närma sig arbetsmarknaden är starkt begränsad.

Att ge en samstämmig bild av insatser inom FINSAM är alltså svårt. Det lokala perspektivet är en stomme i FINSAM och erfarenheterna i flera studier tecknar bilden av en finansiell samordning som tagit sig olika vägar i de respektive förbunden under de tio år som lagstiftningen funnits. Verksamheten inom de 80 samordningsförbunden är så diversifierad att det är mycket svårt att göra kategoriseringar av deras verksamhet i ett övergripande perspektiv.

Några generella slutsatser om FINSAM har dock dragits i olika studier. Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) summerade t ex 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, t ex 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. I nästa avsnitt beskriva vad detta stöd för unga kommit att innebära.

2 Finsam och unga

I de förarbeten som utgör grund för lagen om FINSAM framgår att målgruppen är medborgare i förvärvsaktiv ålder, d v s personer mellan 16–64 år. Vid tiden för framtagandet av lagen var framför allt gruppen långtidssjukskrivna arbetslösa med sin komplexa problematik i fokus för samverkansinsatser. Ungdomar, här definierat som personer mellan 16–29 år, pekas inte i sig ut som målgrupp i den proposition som ligger till grund för lagen (Prop. 2002/03:132). Sedan denna togs fram för 13 år sedan har situationen förändrats. Långtidssjukskrivna arbetslösa är inte längre en utpekad målgrupp för stora satsningar, medan ungdomsarbetslösheten är en av de stora utmaningarna för den svenska arbetsmarknadspolitiken. Även om ungdomar inte pekas ut i förarbetena har också samordningsförbundens verksamhet redan från starten kommit att omfatta många insatser för unga.

2.1 Unga har blivit en central målgrupp

Försäkringskassan konstaterar i sina uppföljningsrapporter att yngre personer har varit en framträdande målgrupp inom FINSAM ända sedan de första uppföljningarna gjordes av Statskontoret under 2005. I uppföljningen av insatser under 2013 konstateras även att en tredjedel av alla individinriktade insatser som genomförts har riktat sig direkt till personer mellan 16–29 år (Försäkringskassan 2014a).

Ungdomar har kommit att utgöra mer än hälften av deltagarna i samordningsförbundens insatser. Under 2013 var 56 procent av deltagarna som registrerades med fullständiga uppgifter unga i åldersintervallet 16–29 år. Det motsvarar 9 816 personer, vilket var en ökning med sju procent från 2012 (ibid.). Under perioden januari-september 2014, vilket är den senast tillgängliga uppföljningen, har andelen ökat ytterligare till 57 procent (Försäkringskassan 2014b).

Under 2013 registrerades 351 nya insatser inom FINSAM och av dessa angavs 15 procent vara specifika insatser för unga, d v s 47 insatser (Försäkringskassan 2014a). Under 2014 rapporterar sedan Försäkringskassan (2014b) att 26 procent av de insatser som påbörjats under 2014 registrerats som insats för unga. Andelen insatser som riktar sig till just unga har alltså ökat påtagligt inom FINSAM.

I Nationella rådets studie under hösten 2014 konstaterades att det i tre fjärdedelar av de 80 samordningsförbunden finansierats insatser som riktat sig enbart till unga (Tranquist 2014). Det visade sig att det var i de mindre förbunden som specifika insatser för ungdomar inte förekommit. I de små förbunden är de insatser som bedrivs snarare generellt riktade till FINSAMs övergripande målgrupp, d v s personer mellan 16–64 år i behov av samordnat stöd. Förklaringen till detta ligger i de resurser som finns tillgängliga i dessa förbund och att man därför behöver bedriva insatser för en bredare målgrupp. Även från de mindre förbunden poängterades dock att unga var den dominerande gruppen bland deltagarna i insatserna även om insatserna inte var specifikt riktade mot dem.

2.2 Unga med psykisk funktionsnedsättning

I olika sammanhang beskrivs målgruppen för FINSAM som individer med behov av samordnat stöd. Behovet av stöd anges bero på olika former av problem såsom funktionsnedsättning, psykisk ohälsa, komplex och tung problematik eller behov av särskilda insatser på grund av arbetslöshet. Det finns dock inga styrande riktlinjer vad gäller målgrupper för samordningsförbundens insatser, inte minst eftersom en av de bärande tankarna bakom FINSAM är att insatser ska utformas efter lokala behov och självstyret är dominerande.

Efter hand har mer uttalade önskemål och förväntningar riktats mot att den finansiella samordningen framför allt ska omfatta just unga. Detta gäller särskilt de personer som uppbär aktivitet ersättning 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 aktivitet ersättning 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 aktivitet ersättning ska uppnå eller förbättra sin arbetsförmåga”* (Arbetsmarknadsdepartementet 2013).

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

Försäkringskassans årliga uppföljning av den finansiella samordningen visar också att unga med aktivitet ersättning har kommit att bli en alltmer prioriterad grupp inom samordningsförbundens verksamhet. Av den senaste rapporteringen framgår att andelen unga av samtliga deltagare inom FINSAM nu är relativt konstant, medan andelen unga med aktivitet ersättning har ökat (Försäkringskassan 2014b). Under första halvåret 2014 har 1 301 personer haft aktivitet ersättning vid starten av sitt deltagande i en insats. Under hela 2013 deltog 1 902 personer med aktivitet ersättning i insatser inom Finsam. Till detta lägger vi tidigare års redovisningar som visar att antalet under 2012 var 1 352 personer och under 2011 var det 916 personer. Detta talar för att FINSAM i allt högre grad har blivit en samverkansmodell som vänder sig till unga med aktivitet ersättning.

När det gäller insatser för unga inom FINSAM har målgruppen för dessa till stor del handlat om unga med psykisk funktionsnedsättning. Denna slutsats dras i Nationella rådets studie om insatser för unga inom FINSAM och baseras på uppgifter från förbundscheferna i samordningsförbunden (Tranquist 2014). På en enkätfråga om vilka grupper inom ramen för målgruppen unga som förbunden arbetar med uppgav många ett flertal överlappande kategorier. I grunden låg dock psykisk funktionsnedsättning. Svaren, som syns i Tabell 1 nedan, ger också en tydlig indikation om att unga med psykiska funktionsnedsättningar har kommit att utgöra en grundläggande målgrupp för samordningsförbundens insatser.

Tabell 1: Enkätfråga till förbundschefer: Vilka målgrupper har era insatser för unga (16-29 år) varit inriktade mot? (flervalsfråga).

Kategorier inom målgruppen unga	Svar	
	Antal förbund N=61	Andel av förbund N=61
Unga generellt	23	38%
Unga kvinnor	8	13%
Långtidsarbetslösa ungdomar	33	54%
Långtidssjukskrivna ungdomar	22	36%
Ungdomar med psykisk funktionsnedsättning	46	75%
Ungdomar med neuropsykiatrisk funktionsnedsättning	39	64%
Ungdomar med utländsk bakgrund	13	21%
Ungdomar från socialt utsatta bostadsområden	9	15%
Unga med avbruten skolgång	29	48%
Ungdomar med förlängd skolgång	5	8%
Annan grupp	20	33%

Av tabellen framgår att 75 procent av förbundscheferna uppgett att deras förbund drivit insatser som riktat sig till unga med *”psykisk funktionsnedsättning”*. Vidare angav 64 procent alternativet *”neuropsykiatrisk funktionsnedsättning”*. Även de svar som avsåg *”annan grupp”* specificerades sedan med att det t ex avsåg unga med aktivitetsersättning.

Sammantaget kan det konstateras att insatser för unga inom FINSAM omfattat individer med sammansatta problem som utgår från psykiska funktionsnedsättningar, ofta med en neuropsykiatrisk karaktär. De vanligaste neuropsykiatriska funktionsnedsättningarna är ADHD, Aspergers syndrom, Tourettes syndrom och tvångssyndrom. Även relaterade tillstånd som t ex dyslexi och språkstörningar kan ses som neuropsykiatriska. Det finns inga uppgifter om vilken betydelse förbundschefernas lagt i begreppen psykisk och neuropsykiatrisk funktionsnedsättning när det beskrivit målgrupper för sina insatser. I studien analyserades också utvärderingar av ungdomsprojekt inom FINSAM. Även av dessa framgick det att många projekt avsett unga med aktivitetsersättning. Ofta har det handlat om personer med funktionsnedsättningar inom autismspektrat och då särskilt personer med Aspergers syndrom. På det hela taget återkom svårigheter med grundläggande förmågor (exekutiva funktioner) som en gemensam problembild. Detta innebär i förlängningen att de haft svårt att tillgodogöra sig det stöd som aktörerna erbjuder i sin ordinarie verksamhet.

2.3 Behov av samordning i gränsland

Även Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) har konstaterat att flertalet projektrapporter vittnat om att deltagarna i insatser inom FINSAM har haft olika grader av fysisk och psykisk ohälsa, vilket inneburit att de befunnit sig relativt långt från arbetsmarknaden. De definierar inte problematiken närmare, men ISF konstaterar att denna grupp har behov som inte kan tillgodoses av enskilda aktörer. De menar att den helhetssyn på individen och samsyn mellan de olika aktörerna som möjliggörs genom FINSAM är avgörande för målgruppen. *Uthållighet, kontinuitet och långsiktighet* är

faktorer som lyfts fram som viktiga för att samverkansarbetet ska lyckas. Överhuvudtaget är *tid* och *flexibilitet* de nyckelfaktorer som lyfts fram avseende den samverkan som bedrivs inom FINSAM. Detta gäller inte bara ISFs studie utan är en generell slutsats som återkommer kring den finansiella samordningen (jfr Axelsson & Bihari Axelsson).

Det tar tid för individer som står långt bort från arbetsmarknaden att närma sig den. Det tar också lång tid att skapa sådana relationer som gör att den tillit och respekt uppstår som är nödvändig för att samverkan ska kunna fungera, både mellan individ och myndighetsföreträdare. Just tilliten och de långsiktiga relationerna är faktorer som flera studier pekat på som särskilt avgörande i arbetet inom FINSAM med unga med funktionsnedsättning.

En viktig aspekt i detta avseende är den *fristående position* FINSAM har som samverkansaktör. Myndighetsutövningen ligger kvar hos de olika aktörerna, men uppgiften att sammanfoga de olika systemen hamnar på aktörer som med den formella samverkansstrukturens legitimitet kan inta en friare roll. Det gör även att servicen till de berörda ungdomarna kan anpassas efter deras förutsättningar.

I flera sammanhang i anslutning till FINSAM poängteras att unga med psykiska funktionsnedsättningar befinner sig i ett gränsland mellan olika rehabiliteringsaktörers uppdrag och erbjudanden. Detta lyfts även fram som en av de grundläggande aspekterna kring FINSAMs roll som samverkansmodell kring denna målgrupp. Ungdomarnas funktionsnedsättningar gör att de har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Samtidigt har de en arbetsförmåga som gör att alternativ som daglig verksamhet (LSS) inte är rimliga. Generellt saknas i detta gränsland insatser för målgruppen inom de olika aktörernas ordinarie utbud. Det är därför svårt för individerna att få ett ändamålsenligt stöd då de inte förmår att tillgodogöra sig myndigheternas ordinarie service. Utmaningen är därför att utveckla en samverkansmodell som erbjuder stöd som bidrar till att skapa en övergripande struktur kring de olika parternas erbjudanden. Det är tydligt att insatser inom FINSAM kunnat erbjuda ett sådant stöd.

2.4 Lotsfunktioner och individuellt stöd

Redan i utvärderingen av SOCSAM, den försöksverksamhet som föregick FINSAM, lyftes utmaningen fram att genom förändrade prioriteringar möjliggöra nya satsningar som inte går att skapa inom ramen för befintlig och reguljär verksamhet (Socialstyrelsen 2001). Man drog slutsatsen att det i den samverkansstruktur som skapades var möjligt att utforma insatser för målgrupper som annars inte hade kunnat få samma stöd.

Denna utveckling har sedan fortsatt inom FINSAM och en grupp som tydligt visat sig dra nytta av den flexibla och mer stabila samverkansstrukturen är unga med psykiska funktionsnedsättningar, särskilt de med neuropsykiatrisk problematik. Här har FINSAM fyllt ett tydligt behov genom mer flexibla lösningar med anpassning till målgruppens förutsättningar.

En central utgångspunkt i FINSAM är lokala behov. Insatser som utvecklats är ofta unika lösningar där flera lokala aktörer samarbetar med olika kompetenser för att effektivisera ordinarie verksamhet och för att hitta nya metoder för att aktivera ungdomar. Ofta väljer man att arbeta med flera olika professioner i samma insats och utbudet av arbetssätt som inom FINSAM tillämpas för att möta ungdomarna är mycket omfattande.

De unika lösningarna gör det svårt att göra en generell beskrivning av de insatser som genomförs inom ramen för FINSAM, men några mönster kan lyftas fram.

På det hela taget motsvarar insatser inom FINSAM den bild som tecknas i rapporten *”Kreativa projekt”* som publicerats av Temagruppen unga i arbetslivet (2012). Där summeras att ungdomsprojekt inom Socialfonden (ESF) utgår från en bred uppsättning metoder och det är ofta lokala innovationer som tillämpas. Detta gäller även inom FINSAM. Det handlar generellt om insatser i samverkan för en grupp ungdomar, ofta med funktionsnedsättningar i enlighet med resonemangen ovan, som genom insatserna kan få ett mer samlat stöd än vad som kan ske i ordinarie verksamheter. Ofta handlar det om etableringen av någon form av tvärprofessionell teamfunktion eller samlokalisering. Olika former av ”en-dörr-in”-koncept har testats, t ex i form av jobbtorg eller ungdomstorg. Sådana teamfunktioner har dock ofta en mer generell karaktär i fråga om målgrupper där unga med psykisk ohälsa är en av flera grupper som erbjuds stöd. Framför är detta fallet allt i mindre förbund.

När det handlar om insatser för unga inom FINSAM är det ett genomgående mönster att det ofta handlar om olika former av individuell coaching, ofta med tankemässig grund i metoder som Supported Employment, IPS och viss utsträckning Case Management. Detta innebär att många samordningsförbund har tillämpat olika former av gränsöverskridande funktioner – ofta benämnda som coacher, lotsar, samordnare, koordinators etc. Dessa får i uppgift att agera smörjmedel i systemet för att den unga personen på ett bättre sätt ska kunna dra nytta av de resurser som erbjuds hos de olika aktörer som är inblandade.

Det finns inga nationella riktlinjer om användandet av olika metoder. Likväl tycks metoden Supported Employment fått en utbredd tillämpning inom FINSAM, om än i en mängd lokala varianter med olika grad av modelltrogenhet. Någon nationell styrning kring detta har inte förekommit, utan utbredningen av denna metod har följt på lokala drivkrafter. En förklaring till detta är sannolikt att denna metod ligger i linje med de ordinarie verksamheternas uppdrag, synsätt och värderingar. En central poäng är också att metoden inte kräver några större organisatoriska förändringar. Vidare tycks Supported Employment, framför allt när det handlar om samordningsinsatser kring den enskilde individen, ha svarat upp mot ett behov hos de flesta förbunden i landet. Framför allt då metoden är väl anpassad för gruppen unga med psykisk funktionsnedsättning som utgör en framträdande grupp i de flesta förbund.

2.5 Struktur för samverkan som ger legitimitet

I all form av samverkan är förankring en nyckelfaktor. Om det inte skapats en ändamålsenlig struktur för samverkan så är det svårt att utveckla en framgångsrik verksamhet som ger de önskade mervärden som insatserna ska leda till. Det unika med FINSAM ligger i många avseenden i den plattform för samverkan som samordningsförbunden utgör med dess gemensamma och fristående budget.

Insatserna som genomförs skiljer sig i sitt genomförande mycket lite från annan arbetsmarknads- eller rehabiliteringsinriktad verksamhet i samverkan. De hinder som identifierats i anslutning till FINSAM är därför till stora delar desamma som generellt lyfts fram i samband med projektfinansierad verksamhet, t ex Socialfonden. Det handlar då i första hand om insatsers bristfälliga förankring i parternas verksamheter, svagt engagemang från ledningsföreträdare med otydlig projektstyrning som följd samt

sidoordnade verksamheter som inte till fullo berör den ordinarie verksamheten. I många avseenden är kommunala arbetsmarknadsförvaltningar huvudman för de insatser som bedrivs och de svårigheter som uppstår handlar inte sällan om att kommunala perspektiv bryts mot statliga direktiv. I detta är det inte mycket som skiljer FINSAM från andra projektinsatser inom arbetsmarknadspolitiken.

Efterhand har medvetenheten om betydelsen av insatsernas integrering i ordinarie verksamhet ökat inom FINSAM. Fler och fler förbund bedriver integrerade insatser där just team- och lotsfunktioner står i centrum, framför allt när det är tal om unga med aktivitetsersättning.

När det gäller de gränsöverskridande funktioner som utvecklats har det visat sig att grunderna i FINSAM utgör en nyckelaspekt. Det handlar om att samordningsförbunden är en formaliserad samverkansmodell. Till exempel är landstinget en av parterna i samverkansstrukturen. Försäkringskassan (2012b) har konstaterat att tre fjärdedelar av alla unga med aktivitetsersättning har en psykisk diagnos. Att kunna ta del av kompetens från psykiatrin blir då avgörande för att man tillsammans ska kunna erbjuda ett samordnat stöd till dessa individer. Genom tillhörigheten till samverkansstrukturen i FINSAM får de personer som har i uppgift att samordna de olika instansernas stöd till individen en legitimitet i kontakterna med de olika parterna som annars inte finns. Det gäller naturligtvis inte bara i kontakter med landstinget, utan även mellan de andra parterna.

Extra kraftfullt har det visat sig vara när insatserna utgår från ordinarie personal i de respektive organisationerna och dessa får särskilda mandat att skapa kontakter kring individen. Centralt är att de olika parterna behåller sin respektive myndighetsutövning, men genom den formaliserade strukturen uppstår en annan samsyn kring individens problematik. Detta har i sin tur bidragit till att skapa en tydlighet för individen och en struktur i kontakterna. Utvärderingar av denna typ av insatser drar ofta slutsatsen att det handlar om ett mer effektivt resursutnyttjande i arbetet med unga. Den tid och den kompetens som de olika lotsfunktionerna tillför de respektive parternas arbete med målgruppen tycks inte finnas hos någon av parterna.

Just denna form av övergripande struktur kring unga med psykisk funktionsnedsättning har utvecklats på många håll inom FINSAM. Förankringen hos de medverkande parterna genom den formella strukturen i samverkansmodellen lyfts ofta fram som en avgörande framgångsfaktor.

3 FINSAM som strategisk modell för samverkan kring unga

Denna rapport handlar om FINSAM och dess samordningsförbund som modell för samverkan kring unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar. Som avslutning ska poängerna som förmedlats i denna rapport summeras tillsammans med en utveckling av resonemangen om FINSAM som strategisk samverkansmodell för unga i behov av samordnat stöd.

3.1 Summerade erfarenheter

FINSAM är en möjliggörande lagstiftning som ger kommuner, landsting, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen förutsättningar att samverka genom samordningsförbund. Idag finns 80 samordningsförbund som omfattar 240 av landets 290 kommuner. I lagstiftningen finns mycket få styrande riktlinjer om innehållet i samordningsförbundens verksamhet. Den reglerar snarare de administrativa formerna för förbunden. När det gäller de insatser som bedrivs är det istället en uttalad tanke att de ska bygga på lokala förutsättningar och behov.

När det gäller målgrupper för samordningsförbundens insatser är det sagt att dessa ska omfatta personer i förvärvsaktiv ålder som har behov av ett samlat stöd som enskilda myndigheter har svårt att tillgodose. När lagen skrevs handlade detta i första hand om långtidsarbetslösa sjukskrivna, men under de tio år som FINSAM funnits har unga hamnat i fokus i allt större utsträckning.

Framför allt har unga med psykiska funktionsnedsättningar kommit att prioriteras inom FINSAM. Ofta har det handlat om unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar, som t ex ADHD och Aspergers syndrom. En del av ungdomarna har haft aktivitetsersättning från Försäkringskassan.

Att just denna grupp kommit att prioriteras bygger dels på att aktörerna inom samordningsförbunden identifierat behov av insatser för denna grupp, men kanske framför allt för att det kommit allt fler nationella rekommendationer till samordningsförbunden att rikta sina insatser till just unga med aktivitetsersättning. Det följer av att det blivit allt mer uppenbart att finansiell samordning passat särskilt väl för just unga med en komplex problematik. Genom samordningsförbunden har det skapas ett lokalt handlingsutrymme där de berörda aktörerna från stat, kommun och landsting får en gemensam formell organisation som ger möjlighet att organisera insatser mer effektivt. En gemensam budget som samordningsförbundet fritt disponerar utgör grunden för ett sådant handlingsutrymme.

3.2 Samverkansstruktur med förtjänster och hinder

För unga med psykiska funktionsnedsättningar har de formella förutsättningarna bakom samverkansmodellen FINSAM visat sig ha stor potential som plattform för samverkan mellan olika rehabiliteringsaktörer. Detta har uppmärksammats på flera håll, t ex har Andersson, Alnebratt & Jonsson (2014) kallat förbunden en infrastruktur i

välfärdsarbetet. Framför allt handlar deras påstående om unga som varken arbetar eller studerar: *”Det behövs en lokal struktur som stärker det långsiktiga arbetet kring dessa ungdomar och samordningsförbunden kan vara denna struktur”*.

Genom lagstiftningen bakom FINSAM regleras flera av de grundläggande aspekter som krävs för att en ändamålsenlig samverkansstruktur ska uppstå. Framför allt specificeras att de centrala aktörerna kring individens rehabilitering ska ingå i samordningsförbunden samt att de ska vara representerade på ett sådant sätt att samverkan blir förankrad i de respektive verksamheterna. Vidare har samordningsförbunden en budget som finansieras av parterna tillsammans. Utifrån denna bedrivs olika former av lokala insatser. Den gemensamma budgeten gör att man har möjlighet att bedriva insatser utöver vad de samverkande parterna kan göra inom ramen för sina ordinarie verksamheter.

Många utvärderingar av insatser inom FINSAM lyfter fram styrkan i just dessa aspekter och det poängteras att genomförandet av olika insatser i hög grad har underlättats av den etablerade formella strukturen i samordningsförbunden. Vikten av att alla parter är knutna till en samverkansmodell med gemensamma resurser lyfts fram som en avgörande framgångsfaktor.

Det finns även svårigheter i samverkansstrukturen. Att förankra FINSAM i de respektive organisationerna har inte varit enkelt. Ett uttryck för detta är att de medverkande kommunerna, framför allt genom sina arbetsmarknadsförvaltningar, är mycket tongivande inom FINSAM. Svårigheterna utgår framför allt från att lokala perspektiv ska anpassas till nationella och regionala styrsystem inom samordningsförbunden. Denna variant av komplex flernivåstyrning ställer höga krav på aktörerna inom samordningsförbunden.

Strukturen kring FINSAM utvecklades vid en tid då såväl Försäkringskassan som Arbetsförmedlingen hade en decentraliserad och lokal organisering. Även landstingen hade tidigare i många avseenden en tydligare styrning. Idag finns fler aktörer som styrs av olika former av ackrediteringar. Detta har gjort att det har varit svårt att uppnå en tillräcklig förankring i de respektive organisationernas verksamheter, vilket kanske framför allt har påverkat de mindre samordningsförbunden. I större förbund där utvecklingen av samverkansstrukturen pågått under längre tid är förankringen ofta mer utvecklad.

3.3 Modell samverkan kring för unga

På senare tid har förutsättningarna för att bedriva insatser för unga som varken arbetar eller studerar uppmärksammats 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 (2014b) regelbundna återkoppling till regeringen kan man läsa att: *”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 [kring unga med aktivitetsersättning]. 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.

Vidare pekar utredningen *Unga som varken arbetar eller studerar* (SOU 2013:74) ut FINSAM 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 följaktligen 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.

3.4 Outnyttjad potential

Samtidigt som FINSAM beskrivs som en lämplig modell att utgå från vid strategiska satsningar på samverkan kring särskilda målgrupper höjs även röster om att den etablerade struktur som samordningsförbunden utgör kan vidareutvecklas och användas på ett mer ändamålsenligt sätt. Andersson, Alnebratt och Jonsson (2014) argumenterar t ex för att samordningsförbunden, trots många goda exempel på lokala insatser, inte har blivit det potenta nav för en utvecklad välfärd som de skulle kunna bli. De menar att samordningsförbunden som samverkansmodell underutnyttjats och som grund för sin argumentation går de tillbaka till förarbetena bakom FINSAM.

I de inventeringar som föregick instiftandet av lagen om FINSAM konstaterades att andelen personer som skulle vara i behov av samordnade insatser var ca 5 procent av befolkningen i arbetsför ålder. Det motsvarar idag ungefär 300 000 personer. Denna uppskattning gjordes ursprungligen i Socialstyrelsens (2001) utvärdering av det närbesläktade FRISAM. Där bedömde man att samarbetet kring individer i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser nådde mellan 70 000–100 000 personer under år 2000. Slutsatsen som drogs var att ca 200 000 personer inte erbjöds den samordnade rehabilitering de behövde. FINSAM var tänkt att bidra till att fylla denna lucka. Under

2013 deltog ca 35 000 personer i insatser inom den finansiella samordningen, vilket alltså är betydligt lägre än det uppskattade behovet.

En förklaring till de låga volymerna ligger i samordningsförbundens ekonomiska förutsättningar. Vid lagens instiftande gjordes ett överslag där målgruppen enligt resonemanget ovan beräknades till 5 procent av sjukpenningen. Detta motsvarade vid tillfället 1,8 miljarder kronor, vilket innebar att det finansiella utrymmet för FINSAM var 3,6 miljarder (jfr Andersson, Alnebratt och Jonsson 2014). Under åren har principen för den statliga finansieringen ändrats och man har gått från andel av sjukpenningen till ett anslag. Detta har i praktiken inneburit att staten skurit kraftigt i sin del av finansieringen och idag uppgår det statliga anslaget till 280 miljoner kronor. Parallellt med det minskade anslaget har antalet samordningsförbund ökat vilket sammantaget gör att de ekonomiska villkoren för FINSAM blivit väsentligt sämre.

Underutnyttjandet av FINSAM kan även illustreras i förhållande till sina behovsgrupper och särskilt genom unga med aktivitetsersättning. Detta är en grupp som såväl Nationella rådet för finansiell samordning som Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan önskar ska prioriteras inom samordningsförbundens insatser. Dessa individer har kommit att omfattas av insatser inom FINSAM i allt högre utsträckning, men det handlar fortfarande om en begränsad del av den totala gruppen. I december 2013 uppgick antalet unga med aktivitetsersättning till 31 785 personer, varav 1 352 personer tog del av insatser inom FINSAM. Antalet har ökat under 2014 men utgör fortfarande bara en liten del av den totala målgruppen (Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan 2014).

Mot bakgrund av sådan statistik menar Andersson, Alnebratt och Jonsson (2014) att FINSAM är en samverkansmodell som underutnyttjats, att det är *”en reform som glömts bort och förslösats genom att den inte använts strategiskt och politiskt”*. De menar att en orsak till detta ligger i vad som kan tolkas som en otydlig styrning och utnyttjande av samordningsförbunden: *”Inte en enda gång sedan lagstiftningen infördes har staten använt samordningsförbunden för att lösa konkreta problem. Det är märkligt både med tanke på intentionerna bakom FINSAM och med tanke på att de problem som samverkan var tänkta att lösa har ökat och inte minskat under de gångna tio åren. Genom riktade uppdrag kan samfinansiering öka, vilket kan leda till både ett bättre resursutnyttjande och ett ökat lokalt ansvarstagande”*.

I många sammanhang poängteras idag att insatser inom FINSAM kan och bör utgöra ett komplement till den ordinarie rehabiliteringsverksamhet som bedrivs. I ett sådant perspektiv har FINSAM potential att utnyttjas i betydligt högre utsträckning än vad som är fallet idag. Styrkan ligger framför allt i den etablerade samverkansmodell som samordningsförbunden utgör. Denna struktur gör att samordningsförbunden i högsta grad kan betraktas som en intermediär som kan användas för implementering av strategiska satsningar. Under tio år har 80 samordningsförbund utvecklats där de administrativa rutinerna för samverkan utarbetats och befästs. På många håll är samordningsförbunden nu redo att vidareutveckla sitt samverkansarbete utifrån ett mer strategiskt perspektiv.

3.5 Strategisk aktör i framtida insatser för unga

Med tanke på den unika samverkansmodell som samordningsförbunden utgör genom sin formaliserade struktur bör dessa även nyttjas för genomförandet av strategiska nationella satsningar. Under de dryga tio år som FINSAM funnits har samordningsförbunden utvecklat en administrativ grund för samverkan som förtjänar att få en större roll i

satsningar som riktar sig till de berörda parternas gemensamma målgrupper. Framför allt framstår samordningsförbunden som en lämplig plattform att använda för strategiska insatser för unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar.

Insatser för unga med psykisk funktionsnedsättning har kommit att bli tongivande inom FINSAM. Detta var inte uttalat i tanken bakom lagstiftningen, utan har snarare kommit att växa fram som ett svar på lokala behov. Denna målgrupp har visat sig passa särskilt väl för insatser inom FINSAM, vilket bland annat förklaras med att de aktörer som är centrala för målgruppens rehabilitering finns formellt knutna till samordningsförbunden. Att dessa har en gemensam budget att självständigt disponera på den lokala nivån har visat sig skapa förutsättningar för en mer flexibel tillämpning av de respektive parternas arbetssätt. Detta har visat sig vara särskilt gynnsamt för unga med psykisk funktionsnedsättning som i högre utsträckning kunnat tillgodogöra sig de olika aktörernas insatser när de på olika sätt samordnats genom FINSAM.

Det är lätt att argumentera för att en sådan struktur borde användas för särskilda satsningar i den nationella politiken. Men det finns utmaningar när det gäller nationella uppdrag till samordningsförbunden, utmaningar som utgår från en komplicerad relation mellan lokalt självbestämmande i förhållande till regional och nationell styrning. Därför görs särskilda satsningar sannolikt mest effektivt genom riktade uppdrag till alla eller delar av de 80 samordningsförbunden.

Samordningsförbundens förutsättningar utgår från en möjliggörande lagstiftning där insatser ska anpassas till lokala behov. FINSAM har på detta sätt vuxit fram genom lokala drivkrafter. Detta har skett samtidigt som det statliga intresset för FINSAM på nationell nivå har varit svagt. Något större engagemang har inte visats för denna samverkansform som till sin ekonomiska storlek utgör en mycket liten del av den samlade arbetsmarknadspolitiken. Värdet av FINSAM lyfts därför ofta fram på en lokal nivå. Samordningsförbunden har nu blivit en etablerad modell för samverkan med en stark lokal förankring och det är det rimligt att ett nationellt intresse visas för denna struktur som möjliggör satsningar utöver det begränsade anslag som ges inom den finansiella samordningen. Detta sker rimligtvis genom riktade uppdrag till samordningsförbunden.

Det finns många starka röster, framför allt från kommunalt håll, som menar att en utökad nationell styrning av FINSAM skulle reducera förutsättningarna för lokalt anpassade insatser inom samordningsförbunden. Detta bygger på att en styrka i FINSAM utgörs av den lokala självständigheten och den flexibilitet som skapas i det självstyrande förbundet. En nationell styrning av samordningsförbunden riskerar att utmana denna självständighet, vilket gör en sådan utveckling vansklig. Detta är en strategisk utmaning som är inbyggd i konstruktionen av FINSAM.

Mer rimligt är istället en utveckling där den etablerade strukturen kring samordningsförbunden används för riktade uppdrag. Sådana uppdrag kan t ex vara geografiskt riktade till delar av landet med specifik problematik eller generella för insatser till definierade målgrupper. En sådan målgrupp är t ex unga med psykisk ohälsa som varken arbetar eller studerar som är central inom FINSAM. För sådana uppdrag bör även anslås särskilda ekonomiska medel som används för att ge kraft åt de riktade uppdragen, medel som med fördel separeras från det ordinarie anslag för den finansiella samordningen.

Samordningsförbunden har genom sina insatser hittills visat att de kan spela en central roll när det handlar om stöd till unga med psykisk ohälsa och som varken arbetar eller studerar. Utmaningen ligger i att hitta en form av styrning som skapar incitament på lokal nivå för de självstyrande samordningsförbunden att anta en strategisk roll i arbetet med att främja ungdomars möjlighet att få sysselsättning. För att FINSAM ska kunna nå sin potential krävs under alla omständigheter att det nationella engagemanget i denna samverkansform ökar. Annars kommer det stora värdet av FINSAM fortsatta ligga på en lokal nivå och potentialen i denna samverkansmodell förbli outnyttjad.

Litteratur

- Andersson, O & Alnebratt, K & Jonsson, J (2014) *Samordning – kittet i välfärdsbygget*. Stockholm: Tankesmedjan Tiden.
- Anderzén, I & Demmelmaier, I & Hansson, A-S & Johansson, P & Lindahl, E & Winblad, U (2008) *Samverkan i Resursteam: effekter på organisation, hälsa och sjukskrivning*. Rapport 2008:8. Uppsala: Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU).
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2012) *Samverkan genom samordningsförbund kring unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2011*.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2013) *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2012*.
- Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan (2014) *Förstärkt stöd till unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2013*.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2013) *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Arbetsförmedlingen*. Regeringsbeslut A2013/4855/A.
- Axelsson, R & Bihari Axelsson, S (red) (2013) *Om samverkan: för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.
- Försäkringskassan (2012a) *Uppföljning av samverkan och finansiell samordning. Politikområde Ersättning vid arbetsoförmåga. Återrapportering enligt regleringsbrevet 2011*.
- Försäkringskassan (2012b) *Samverkan genom samordningsförbund kring unga med aktivitetsersättning. Återrapportering enligt regleringsbrevet för 2011*.
- Försäkringskassan (2013) *Uppföljning av finansiell samordning. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2012*.
- Försäkringskassan (2014a) *Uppföljning av finansiell samordning. Återrapportering enligt regleringsbrevet 2013*.
- Försäkringskassan (2014b) *Uppföljning av finansiell samordning. Redovisning enligt Försäkringskassans regleringsbrev 2014*.
- Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) *Samverkan inom socialförsäkringen. En sammanställning av uppföljnings- och utvärderingsrapporter inom verksamheter finansierade med samverkansmedel*. Rapport 2010-2. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Inspektionen för Socialförsäkringen (2011) *Stöd för utvärdering av samordningsförbundens insatser*. Rapport 2011-14. Stockholm: Inspektionen för Socialförsäkringen.
- Lag (2003:1210) *om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser*.
- Nationella rådet för finansiell samordning (2012) *Lokal samverkan kring unga med funktionsnedsättning*.

- Regeringens proposition 2002/03:132. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.*
- Sensus (2011) *Förprojektering av ESF-projekt inom FINSAM.* Rapport 2011-06-10.
- Socialstyrelsen (2001) *Samverkan för särskilt utsatta. Utvärdering av frivillig samverkan.* Stockholm: Socialstyrelsen.
- 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.
- Statskontoret (2005) *Den första tiden med Finsam. Finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.* Rapport 2005:10. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2006) *Fortsättningen med Finsam – målgrupper, insatser och arbetsformer.* Rapport 2006:6. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2007) *Finsam rapport 3. Uppföljning av finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet.* Rapport 2007:6. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2008a) *Fyra år med Finsam.* Rapport 2008:7. Stockholm: Statskontoret.
- Statskontoret (2008b) *Effekter av Finsam?* Rapport 2008:16. Stockholm: Statskontoret.
- Temagruppen unga i arbetslivet (2012) *Kreativa projekt. Kartläggning av projekt i programområde 2.* Skrifter från Temagruppen Unga i arbetslivet 2012:6. Stockholm: Ungdomsstyrelsen.
- Tranquist, J (2014) *Insatser för unga inom Finsam – en studie om samordnat stöd till unga.* Stockholm: Nationella rådet för finansiell samordning.

© Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor 2015

projektledare **Emeli Hedenström**

språkgranskning **Ingrid Bohlin**

omslag **Christián Serrano**

distribution **MUCF, Box 17801, 118 94 Stockholm**

webbplats **www.mucf.se**

e-post **info@mucf.se**

tfn **08-566 219 00**

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor

Vi tar fram kunskap om ungas levnadsvillkor och om det civila samhällets förutsättningar. Vi ger stöd till föreningsliv, kommuner och internationellt samarbete.

mucf | Myndigheten för ungdoms-
.se | och civilsamhällsfrågor