

Utvärdering av

Vi(l)lja

Joakim Tranquist

1. Inledning

Sedan några år tillbaka har ett antal initiativ tagits för att bringa ned ohälsan bland befolkningen i landet och begränsa långtidssjukskrivningarna. Ett sådant är lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) som trädde i kraft den 1 januari 2004. Denna lag gör det möjligt för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting att samverka genom att ett *samordningsförbund* bildas. Mot denna bakgrund bildades Samordningsförbundet Trelleborg den 1 februari 2009 av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne och Trelleborgs kommun i syfte att förbättra samarbetet mellan dessa myndigheter lokalt i Trelleborg.

Samordningsförbundet Trelleborg ska svara för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne och Trelleborgs kommun i syfte att underlätta och uppnå en effektiv resursanvändning. De resurser som ställs till förfogande för projektinsatser ska användas för samordnade bedömningar och insatser i syfte att den enskilde skall uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärvsarbete. En sådan insats är *Vi(l)lja*.

1.1 Beskrivning av projektet enligt överenskommelsen

Navigatorcentrum är en verksamhet som riktar sig till ungdomar i åldern 16-24 år bosatta i Trelleborgs kommun. Det huvudsakliga uppdraget för Navigatorcentrum är att se till att samarbete kring ungdomar sker mellan myndigheter och kommunala verksamheter. Verksamheten utgår från att ha en dörr in, flera vägar ut. Det finns idag ungdomar med många kontaktytor och för att underlätta för ungdomar att hitta lämpliga insatser som gynnar den enskilde ungdomen är det centralt att myndigheter och kommunala verksamheter samarbetar kring ungdomen.

Navigatorcentrum möter många ungdomar som är i ett stort behov av samarbete och samverkan. I detta har ett ökat behov av att ungdomar får en mer kontinuerlig och frekvent uppföljning kring aktivitet har identifierats i syfte att undvika en alltmer vanligt förekommande slentrianmässig vardag. Det är viktigt att bryta detta mönster och verka för aktivitet istället för passivitet. Navigatorcentrum har bl a genom kontakter med psykiatri i Trelleborg fått kännedom om ett stort ökat antal ungdomar födda 1989 och 1990 som är aktuella för psykiatriinsatser och där man från psykiatriens håll önskat ett närmare samarbete kring denna målgrupp.

Aktivitet/insats

En omvärldsanalys i andra kommuner kring hur man arbetar med ungdomar har visat att framgångsfaktorer tycks finnas i att arbeta i grupp med denna målgrupp, tillsammans med täta och kontinuerliga uppföljningar och kontakter. Vidare är bemötande och tillgänglighet är viktigt. Dessutom är det av stor vikt med fokus på gruppdynamiken för att stärka varandra. Insatsen kommer att utgå från grupper med 10 personer med 5 veckors schemalagd aktivitet¹.

Målgrupp

Ungdomar i åldern 16-24 år, med upplevd psykisk ohälsa. 20 platser med jämn könsfördelning.

Mål

- Med hjälp av innovativa metoder arbeta för att stärka ungdomens självkänsla.
- Att genom täta uppföljningar och kontinuerlig kontakt motverka ungdomens upplevda psykiska ohälsa.
- Att omvandla ett starkt jag-fokus till ett vi-fokus med hjälp av gruppdynamik.
- Att genom ett professionellt bemötande och förhållningssätt möta ungdomen där den befinner sig och skapa en individuell lösning.
- Att genom Navigatorcentrums samarbetspartners finna en väg ut till en meningsfull aktivitet som i längden leder till arbete eller utbildning.

Projektet drivs under perioden 1 oktober 2009 till 30 september 2010.

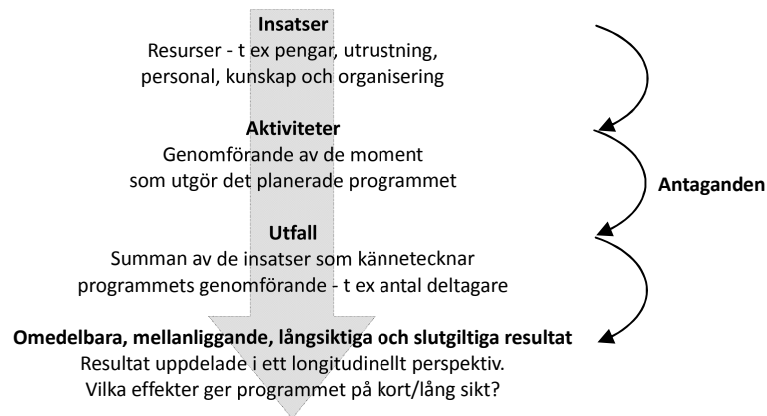
1.2 Utvärderingsuppdraget

Tranquist Utvärdering har haft i uppdrag från Arbete & Försörjning, Trelleborgs kommun att utvärdera projektet Vi(l)lja. Uppdraget har inneburit att följa projektet under hela projektperioden för att stödja utvecklingen av arbetet med målgruppen, samt att säkerställa samverkan, kostnadseffektivitet, innovation och implementering i den ordinarie verksamheten. Den utvärderingsmodell som valts är en förklarande processutvärdering som inriktas på att utvärdera projektprocessen med fokus på gynnande och missgynnande faktorer.

En förklarande processutvärdering sätter verksamhetens genomförande i fokus och det är processerna i verksamheten som beskrivs och tolkas. Här ställer utvärderaren inte bara frågan om insatsen nått de planerade resultaten, utan undersöker även *varför*. Processutvärderingar används därför med fördel som underlag för utvecklingsarbete.

Grundtanken i den förklarande processutvärderingen är att det som ska förklaras sätts in i ett större perspektiv och därmed blir hela processen, från initiering till uppföljning, intressant att studera. En central del av processutvärderingen utgörs av den s k *programteorin*. Detta är ett utvärderingsverktyg som under senare årtionden kommit att användas i breda kretsar. Ansatsen kom till som ett sätt att undvika olika former av "black-box"-resonemang där utvärderingar studerar insatser och resultat, men där det som egentligen händer vid genomförandet går förlorat. Själva idén med programteorin är därför att skapa underlag för analys av vilka delar av det aktuella projektet som bidragit till framgång/misslyckande och varför så skett.

¹ Detta ändrades efter ungefär halva projekttiden till att omfatta 10 veckors schemalagd insats.



Programteori kan ses som en logisk modell som beskriver projektets mål och önskvärda resultat samt antaganden kring vad som behöver göras för att målen ska uppnås. Genom att analysera programteorin kan utvärderingen skapa en förståelse för hur det är tänkt att projektet ska nå sina mål och vilka de grundläggande antagandena är. Därifrån är det sedan möjligt att värdera resultatet, inte bara i förhållande till genomförandet av insatserna utan också i förhållande till förtjänster och brister i den underliggande projektlogiken.

Som en följd av sin förklarande ansats genomförs processutvärderingar i nära samspel med uppdragsgivare och potentiella användare av utvärderingsresultaten. Till skillnad från resultatutvärdering används huvudsakligen kvalitativa datainsamlingsmetoder såsom intervjuer, textanalyser och direkt observation för att ge information om faktorer som påverkat genomförandet.

Denna rapport beskriver resultatet av den utvärdering som genomförts av projektet Vi(l)lja. Rapporten utgör *produkten* av det arbete som utförts med utvärderingen. Det ska i detta perspektiv poängteras att det förts en löpande dialog med Arbete & Försörjning som projektägare och Samordningsförbundet Trelleborg som finansär av projektet. På så vis har utvärderingen även varit en *process* som präglats av en löpande dialog kring utvecklingen i projektet. Detta utgår från idén om participativ utvärdering, ett förhållningssätt som tar avstamp i möjligheten för en verksamhet att i samarbete med utvärderare ta fram en anpassningsbar kunskap (Cousins & Earl 1995). Samtidigt antas den participativa ansatsen i sig leda till en större användning av utvärderingens resultat än vad som vanligtvis är fallet då information tas fram genom traditionella utvärderingsformer (Smith 1999; Morabito 2002). Utvärderingsrapporten utgör produkten av denna process.

För att skapa underlag för utvärderingen har, förutom inhämtande av dokumentation av olika slag, intervjuer genomförts med ett tiotal personer kring projektet. Vidare har besök gjorts i verksamheten och ett inledande utvärderingsseminarium hölls där representanter från projektet, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Navigatorcentrum deltog tillsammans med den ansvariga för projektet på Arbete & Försörjning samt samordnaren för Samordningsförbundet Trelleborg.

2. Samverkan

Samverkan mellan myndigheter har gamla anor, redan i 1809 års regeringsform föreskrevs att myndigheter skulle "räcka varandra handen". Sedan dess har samverkan kommit att användas som lösning på en mängd olika problem. Men begreppet "samverkan" har många ansikten och det är sällan det finns en klar uppfattning om vad detta egentligen innebär. I detta avsnitt presenteras den teoretiska grunden för utvärderingen av Vi(I)lja.

2.1 Definition av begreppet samverkan

När man ska definiera begreppet samverkan är det många som faller tillbaka på psykiatern Bengt Berggrens tankar från tidigt åttiotal. Berggrens delade upp olika samarbetsformer i följande delar; separation, samordning, samverkan, samråd samt integration (Berggren 1982, s 5-11).

Separation innebär att inget samarbete alls äger rum mellan part A och part B. När det handlar om *samordning* kommunicerar part A och B med varandra för att koordinera sina insatser, för att undvika störningar samt förstärka effekten av varandras åtgärder. Denna samarbetsform ställer relativt låga krav på de inblandade aktörerna, medan *samverkan* ställer högre krav på gemenskap och delade målsättningar:

"Representanter för båda organisationerna har delat arbetsuppgiften, utnyttjar i den aktuella situationen ett gemensamt referenssystem och samverkar under gemensamt ansvar mot samma mål" (Berggren 1982, s 6).

Detta fokus på gemenskap har även poängterats i en rad andra sammanhang (jfr SOU 2000:114; SOU 1995:142; SOU 1996:85), och det slås ofta fast att det är viktigt för en fungerande samverkan att det finns gemensamma kunskaper och att parterna klarar av att sätta upp målsättningar som är gemensamma för alla inblandade. Om part A istället går in hos part B med handledning eller motsvarande insatser handlar detta om *samråd* och Berggren poängterar att konsultens roll inte är att överta någon form av ansvar, utan endast stå till förfogande med de expertkunskaper som den andra parten saknar. Om de båda parterna sedan tar steget fullt ut och går samman till en och samma organisation är det slutligen tal om *integration*.

I denna utvärdering tolkas alltså samverkan som att någon eller några parter tillför sina specifika resurser, kompetenser och/eller kunskaper till en uppgift som man gemensamt har att genomföra. Denna definition innebär på individnivå att verksamheter t ex tillför olika perspektiv för att åstadkomma en helhetsbedömning av klientens behov eller att man bidrar med den egna verksamhetens resurser för att skapa en samlad insats för klienten. Denna definition av samverkan rymmer däremot inte överlämnande av information om klienten, vilket istället är ett exempel på samordning.

2.2 Varför samverka?

Varför väljer man att samverka? Oavsett vilka parter som ingår i ett samverkansprojekt kännetecknas de av en *vilja* att samverka och trots att det låter banalt är den genuina önskan om samarbete en grundläggande förutsättning för att samverkan ska äga rum (Lindblad 1990). Om det saknas drivkraft bakom att förena de gemensamma ansträngningarna kommer samverkan aldrig att kunna fungera. För att en genuin önskan ska kunna infinna sig krävs att det finns tydliga motiv för att samverka. Ofta

handlar detta om att kvaliteten på servicen individen erbjuds kan förbättras markant. Samverkan kan resultera i att individens behov sätts i centrum på ett helt annat sätt än tidigare:

”Lokalt verksam personal som känner varandra och som har sina arbetslokaler placerade intill varandra har goda förutsättningar att utveckla informella samarbetsformer, byggda på förtroende för varandras respektive arbetskompetenser och arbetsmetodik. Det ökar förutsättningarna att finna stödinsatser anpassade efter individuella behov, att etablera sociala nätverk mellan människorna i stadsdelen och utveckla effektiva rutiner för att ge särskilt anpassad service åt människor med likartade förutsättningar, t ex nyanlända invandrare som söker arbete” (SOU 1990:36, s 148f).

Samverkan öppnar således möjligheter att tillgodose individens samlade vårdbehov i stället för att den enskildes problem hamnar i en rundgång mellan olika myndigheter (jfr SOU 2000:114).

En annan drivkraft bakom samverkan är en ständig brist på resurser, framför allt inom den kommunala sektorn (Statskontoret 2005). Denna resursbrist har på senare tid medfört ökade krav på samverkan för att uppnå större kostnadseffektivitet. På samma sätt som individen har ett intresse av att undvika rundgång mellan olika myndigheter gynnas myndigheterna rent resursmässigt om rundgång kan undvikas. Grundtanken bakom samverkan är ofta att uppnå så kallade synergivinster, vilket innebär effektivitetsvinster som är större än de sammanlagda insatserna. En framgångsrik samverkan med ökat helhetsperspektiv leder sannolikt till större tids- och resurseffektivitet då myndigheterna kan samarbeta runt individens problem istället för att en lång kedja av remittering inleds.

Som ytterligare skäl att samverka kan en försämrad arbetsmarknad lyftas fram (jfr SOU 1996:85). Svaga grupper som redan drabbas hårt i samhället drabbas extra hårt av dåliga förutsättningar på arbetsmarknaden. För att dessa grupper inte ska hamna i någon gråzon mellan arbetsmarknaden och olika myndigheter krävs det att samhällets samlade resurser används på ett effektivare sätt och då i synnerhet genom samverkan (Prop. 1996/97:63).

Men vad är det egentligen man hoppas uppnå med samverkan? Först och främst antar man att den enskilde individen vinner på samverkan. I stället för att hamna i en rundgång mellan olika myndigheter utgår arbetet **utifrån individens behov** och tanken är att individen snabbare ska bli anpassad till arbetslivet och slippa hamna i ett förlängt bidragsberoende. Vidare är det rimligt att anta att samhället tjänar på individens återtag in på arbetsmarknaden. Det är **samhällsekoniskt effektivt** om individens försörjningsförmåga höjs och bidragsberoende bryts. Istället för att individen försörjer sig genom bidrag står han till arbetsmarknadens förfogande och klarar sin försörjning på egen hand. Samverkan kan också bidra till att myndigheternas professionalitet ökar genom att **nya arbetsformer utvecklas**. Istället för att myndigheter trevar sig fram inom andras kompetensområden som tangerar det enskilda ärendet, kan aktörerna nu ägna sig helhjärtat åt det egna området och på så sätt utveckla sina egna färdigheter. Samtidigt får de olika myndigheterna efter hand en allt klarare bild av de övriga parternas yrkesområden. Allt eftersom samverkan fortskrider kan alltså specialiseringen tillta samtidigt som respekten för övriga inblandade ökar.

2.3 Förutsättningar för fungerande samverkan

För att man ska nå de positiva effekter av samverkan som nämnts ovan krävs det att samverkan genomförs på ett lämpligt sätt. Berth Danermark och Per Germundsson (2007) har efter många års forskning på området sammanställt en grund för kvalitetssäkring av samverkan. I denna utgår de från att det finns tre dimensioner som är av central betydelse för samverkansprocessen:

- Det **regelverk** som styr de inblandade aktörerna.
- Hur arbetet hos respektive aktör är **organiserat**.
- Olika **synsätt** på såväl samverkan som objektet för samverkan.

Inom samtliga tre områden finns olika faktorer som såväl främjar som försvårar samverkan. På nästa sida finns en matris för kvalitetssäkring av samverkan som utvecklats av Danermark & Germundsson (2007). Denna matris utgör stommen i det **analyschema** som använts i denna utvärdering.

En central utgångspunkt för en utvärdering är att jag som utvärderare måste veta vad det är jag letar efter innan jag gör min analys och drar mina slutsatser (jfr Beckman 2007). Inför varje utvärdering bör det därför finnas en tydlig referensram som innehåller kriterier som använts för bedömningen (Karlsson 1999). Att som utvärderare redovisa sina bedömningskriterier har också ett stort symbolvärde då öppenheten kring kriterierna tillfredsställer en grundläggande rättvisepincip, nämligen att den utvärderade ska känna till de regler enligt vilka det utförda arbetet bedöms (Shepard 2000). Bedömning är en relativ verksamhet – vad som är bra eller dåligt är relativa begrepp som i de allra flesta fall beror på vilken synvinkel utvärderaren väljer att ta som sin referenspunkt. För detta behövs en analysapparat och inspirationen till detta hittar vi lämpligen från teorier som andra forskare formulerat. I detta fall hämtas utgångspunkten alltså i den matris för kvalitetssäkring av samverkan som utvecklats av Danermark & Germundsson (2007) och det är mot bakgrund av denna som resonemangen i nästa avsnitt förs.

	Princip	Krav
Regelverk		
- Regelverk	Reglers funktion är ofta att vara avgränsande och styrande. Eftersom samverkan aktualiserar gränsöverskridande och nya arbetsformer som ibland kommer i motsättning till existerande regelverk uppstår lätt en konflikt.	Gå systematiskt igenom regelverket för att identifiera motstridiga och hindrande regler och förändra dessa. Om detta ej är möjligt ge tydliga instruktioner.
- Delegation	Att få ta med sig rätten att fatta beslut i de frågor där sådan delegation är möjlig är en faktor som understöddjer och främjar samverkan.	Delegera så att beslut i samverkansprocessen underlättas (inom ramen för regelverket).
Organisation		
- Målformulering	Samverkan kräver tydliga och uttalade mål. Alla mål behöver dock inte vara gemensamma. Vid sidan om ett övergripande gemensamt mål kan enskilda aktörer formulera egna mål men dessa får ej komma i konflikt med andra aktörers mål.	Organisationen ska: i konsensus formulera övergripande och mätbara mål formulera egna mätbara mål som inte är i konflikt med andra organisationers förankra målen hos den handläggande personalen förankra målen på chefsnivå förankra målen på politisk nivå
- Resurser	Samverkan syftar till att ge andra aktörer tillgång till den egna organisationens resurser. Detta förutsätter en öppenhet och vilja att ställa dessa resurser till förfogande.	Identifiera resursflödet och de delar som kan verka hämmande på samverkan och förändra dessa så att de inte motverkar samverkan. Om detta ej är möjligt ge tydliga instruktioner.
- Kommunikation	En styrka med samverkan är att den ger förutsättningar för bättre resursutnyttjande. Informationsflödet blir snabbare och det leder till att det fattas bättre och effektivare beslut.	Avsätt resurser för kommunikation mellan aktörerna på såväl lednings- som handläggarnivå. Skapa naturliga "mötesplatser".
- Engagemang/motivation	Framgångsrik samverkan bygger på långsiktigt engagemang såväl inom som mellan organisationerna/aktörerna. När viktiga aktörer inte deltar hämmar det samverkan och leder till ineffektivitet.	Engagera samtliga aktörer som berörs (t.ex. arbetsgivare). Planera för kontinuitet (långsiktighet). Utveckla relevanta belöningsssystem för såväl lednings- som handläggarnivå.
- Organisationsmodell	Samverkan kan organiseras utifrån olika organisationsmodeller som alla har olika för- och nackdelar.	Gå systematiskt igenom olika organisationsmodellens styrkor och svagheter. Välj en lämplig organisationsmodell.
- Uppföljning	Erfarenheter från samverkansprocessen måste tydliggöras och återföras till de samverkande parterna.	Skapa mätbara kriterier på dels framgångsrik samverkan och dels problem i samverkan. Följ samverkansprocessen på nära håll och dokumentera löpande.
Synsätt/samsyn		
- Helhetssyn	En av grunderna för samverkan är ökande krav på aktörer att i allt större utsträckning se och bemöta människor utifrån ett helhetsperspektiv. En förutsättning för att en sådan helhetssyn skall kunna utvecklas är att man har förståelse för och kunskap om vad ett helhetsperspektiv innebär.	Definiera grundläggande begrepp (t.ex. helhetssyn, arbetsförmåga). Utveckla en helhetssyn på objektet för samverkan. Tydliggör varje aktörs syn på samverkansobjektet.
- Samverkanskompetens	Framgång i samverkan förutsätter god kompetens avseende samverkansprocessen	Betrakta samverkan som ett specifikt kunskapsområde. Utveckla samverkanskompetens genom att förbereda personal på lednings- och handläggarnivå på samverkan genom kurser, seminarier och annan fortbildande verksamhet. Uppdatera all nyttillkommen personal. Genomför benchmarking Utveckla samsyn i ansvarsfördelningen.
- Tillit	Det utvecklas ofta nya arbetsformer genom samverkan som ibland utmanar traditionella synsätt. Sådana förändringsprocesser kräver en känsla av tillit för att bli framgångsrika.	Skapa ett klimat där gränser kan tänjas genom att stödja medarbetare i utvecklingen av nya arbetsformer Följ samverkansprocessen på nära håll (ledningsansvar)

3. Analys av programteorin & dess genomförande

I detta avsnitt görs en analys av programteorin, d v s den logiska tanken, i projektet utifrån dess giltighet, transparens, genomförande samt hållbarhet. Denna analys vävs även samman med faktorer från matrisen för kvalitetssäkring av samverkan som presenterades ovan.

Programteorins **giltighet** handlar om relevansen i de antaganden som ligger bakom skapandet av ett projekt. Varje projekt bygger på uppfattningen om ett problem, och för att insatsen ska bli lyckad krävs då sannolikt att man har en korrekt bild av förhållandet bakom problemet. En första fråga som vi ställer oss är därför huruvida idén med projektet, d v s att inrätta ett projekt som Vi(I)lja, delas av de berörda aktörerna – ses projektet som en relevant insats i förhållande till behov som finns.

Det andra området i analysen avser **transparensen** eller tydligheten i programteorin; något vi kan betrakta ur två olika avseenden. Det första handlar om hur väl man lyckats förmedla budskapet innehållande idén om projektet. Det andra avser huruvida de berörda aktörerna sedan kunnat ta till sig idén om genomförandet av projektet.

På detta följer ett resonemang om hur **genomförandet** av projektet tagit sig uttryck. Detta utgår till viss del från förankringen av idén om projektet, men handlar mer specifikt om vad som faktiskt skett då projektet genomförts.

Det avslutande området, programteorins **hållbarhet**, berör frågan om det planerade projektet kommer att leda till de avsedda effekterna. Det handlar med andra ord om den s k yttre effektiviteten² och vi frågar oss om det är rimligt att det tänkta genomförandet också leder till avsedda effekter.

3.1 Giltighet

När det gäller programteorins giltighet framstår det som att det finns en generellt god uppslutning bakom idén med projektet, d v s att utveckla en insats för ungdomar med psykisk ohälsa i Trelleborg.

Idén till projektet kom till i dialog mellan Arbete & Försörjning/Navigatorcentrum och psykiatrin. Det som uppmärksammades var ett behov av en insats för de ungdomar som *"befinner sig lite mitt emellan"*, som en person kring projektet uttryckte det. Framför allt tycktes ett behov finnas bland personer födda 1991-92. Problemet tycks i första hand ligga i gränslandet mellan Trelleborgs kommun och Region Skåne och behovet tycks sedan bestå i att det, för den aktuella gruppen, saknas en mer arbetsinriktad insats till skillnad från befintlig samtalskontakt.

När det gäller de övriga parterna som ingår i Samordningsförbundet Trelleborg så framstår behovet inte lika tydligt. Arbetsförmedlingen bedriver t ex för närvarande inte prioriterade insatser mot denna grupp, och då de gör det så finns tidigare upphandlade kontrakt med s k kompletterande aktörer. Då behov uppstår vänder sig handläggare på Arbetsförmedlingen i första hand till dessa för avrop av insatser, alternativt direkt till Navigatorcentrum. Inte heller hos Försäkringskassan ser man att det finns en tydlig målgrupp som direkt passar för projektet.

² Med *inre effektivitet* menar man oftast produktiviteten, det vill säga förhållandet mellan tillförda resurser och det som produceras. Den *yttre effektiviteten* handlar om att producera insatser som står i relation till problemet och kan ses påverka detta. En vanlig beskrivning är att inre effektivitet är att göra saker rätt medan yttre effektivitet är att göra rätt saker.

Samverkan underlättas om det finns ett ömsesidigt beroende mellan aktörer som har olika funktioner inom en helhet (Lindqvist 2000). I fallet Vi(l)ja framstår det sammantaget som att det finns ett gemensamt upplevt problem inom Trelleborgs kommun och Region Skåne genom psykiatri. Vad gäller Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tycks behovet vara oklarare och målgruppen svårare att identifiera.

3.2 Transparens

Upprinnelsen till ansökan om finansiering från Samordningsförbundet Trelleborg är alltså en problembild som ansågs ligga i mötet mellan stödet från psykiatri och arbetsmarknadsinriktade insatser. Som en reaktion på detta inleddes diskussioner mellan Arbete & Försörjning, mer specifikt Navigatorcentrum, och psykiatri i Trelleborg om en projektinsats. Detta mynnade ut i att en ansökan om finansiering från samordningsförbundet formulerades. Samtidigt fanns tankar på att utnyttja del av tjänst från psykiatri i projektet.

Längs vägen tycks emellertid kommunikationen med och framför allt inom psykiatri ha fallerat. Dessa uppgifter kommer från personer inom kommunen och när projektet sedermera startade fanns inte psykiatri med som en aktör. *"Formerna för hur psykiatri skulle knytas till projektet och på vilket sätt – där någonstans tror jag att vi tappade bort varandra"*, uttryckte en person kring projektet.

Att den ursprungliga tanken, dvs ett projekt med gemensamma insatser från psykiatri och Trelleborgs kommun, inte blev verklighet har i förlängningen inneburit att det varit svårt att få igång verksamheten i Vi(l)ja. Framför allt har det varit svårt att fylla de deltagarplatser som ställts till förfogande. En person summerade detta på följande sätt: *"Deltagarna finns, men de finns inte på Vi(l)ja"*.

Det framstår som att behovsanalysen inte är felaktig, utan snarare om att strukturen kring projektet inte kunnat få en ändamålsenlig utformning. Istället för att deltagare kommit till projektet från psykiatri har de hänvisats dit från Navigatorcentrum, vilket inte var avsikten.

Så här långt kan vi alltså konstatera att projektet utvecklades av Arbete & Försörjning, som svar på ett behov hos en målgrupp som i första hand finns hos psykiatri i Trelleborg. Den bild som framträtt är att emellertid att förankringen av projektet inom psykiatri inte varit framgångsrik och Region Skåne har inte blivit någon egentlig part i projektet. Av denna anledning fick ett förankringsarbete hos andra aktörer inledas i ett skede då insatserna egentligen var tänkta att börja. Detta visade sig vara svårt eftersom ett uttalat behov av insatsen inte funnits på varken Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan. Projektet har snarare kommit att komplettera övriga insatser på Navigatorcentrum, vilket inte var den ursprungliga avsikten.

3.3 Genomförande

Som en följd av att projektet inte fick den utveckling som planerades blev även genomförandet av projektet annorlunda än vad som tänkts. Inledningsvis gick insatserna i projektet ut på att identifiera och rekrytera deltagare snarare än på att utforma och bedriva insatser med målgruppen. När utvärderingen av projektet inleddes under våren fanns ett behov av utveckling och av den anledningen gjordes insatser från Arbete & Försörjning att utveckla och anpassa projektet till

förutsättningarna, dvs utan koppling till psykiatrin. Följaktligen har Vi(I)lja snarare utvecklats till att en frikopplad del av Navigatorcentrum. På frågan om Vi(I)lja har blivit vad som förväntades svarade följlaktligen en person: *"Nej, Vi(I)lja har blivit en del av Navigatorcentrum och det var absolut inte tanken"*.

Men även denna lösning har sedermera visat sig vara problematisk genom att Vi(I)lja förblivit organisatoriskt frikopplad från Navigatorcentrum. En naturlig koppling till Navigatorcentrum och övriga insatser där har saknats genom att Vi(I)lja har hamnat "bredvid" denna del av Arbete & Försörjning. I praktiken har Navigatorcentrum hänvisat deltagare till projektet. Samtidigt har de olika myndigheterna, och framför allt Arbetsförmedlingen, ett sedan tidigare upparbetat samarbete med just Navigatorcentrum. Vi(I)lja har därigenom blivit ytterligare en kontaktyta som inte har underlättat samverkansstrukturen kring ungdomar i Trelleborgs kommun.

Så här långt i diskussionen har utvärderingen handlat om frågor kring skapandet av projektet och om Vi(I)ljas plats i en struktur kring ungdomsinsatser i Trelleborg. Denna diskussion har till stora delar handlat om problem. Men om vi vänder blicken till den verksamhet som bedrivs inom Vi(I)lja finns positiva aspekter att ta hänsyn till vid fortsatta insatser. Thomas Anderberg, forskare i praktisk filosofi, lyfter i en bok om kritik fram tre begrepp som är centrala i olika former av kritiskt granskande – **autenticitet**, **originalitet** och **komplexitet**. Dessa begrepp kan fungera bra som utgångspunkt för ett resonemang om insatserna i Vi(I)lja.

Autenticitet i Vi(I)lja

När det gäller begreppet autenticitet slår Anderberg (2010, s 174) fast att detta till stor del handlar om hur olika fenomen *framstår*, snarare än hur de faktiskt är. Vi människor är präglade av tidigare erfarenheter och av vår omgivning och vi bedömer ofta en företeelse utifrån sättet som de sätter våra tankar i rörelse. I detta sammanhang kan vi konstatera att Vi(I)lja vänder sig till en målgrupp som ofta haft många tidigare kontakter med olika myndigheter och som därigenom har bildat sig en uppfattning om mötet med företrädare för dessa. En person på Arbetsförmedlingen konstaterade följlaktligen att: *"Det finns en föreställning hos ungdomar att Arbetsförmedlingen, de gör ju inget ändå"*. Genom Vi(I)lja har det emellertid funnits möjlighet för deltagarna att bryta dessa perspektiv och få en annan bild av myndighetsföreträdaren.

I Vi(I)lja har en flexiblare roll i mötet med individen kunnat skapas genom den utökade handlingsfrihet som projektformen erbjuder. Detta är också något som flera personer kring projektet har lyft fram som en framgångsfaktor. En person konstaterade bland annat att: *"Tanken var att neutralisera mötet med myndigheterna. Här kan det bli ett mellanläge, en neutral zon. (Ungdomsutvecklaren) har ett bra bemötande och bra förhållningssätt gentemot ungdomarna, alla ungdomar som jag pratat med är jättenöjda"*. Vid samtal med några av de ungdomar som deltagit i projektet lyfter de också fram just det personliga mötet. Först och främst lyfter man fram relationen till ungdomsutvecklaren och att det funnit en förståelse och flexibilitet utifrån deras förutsättningar för deltagandet i projektet. Det vardagliga bemötandet av deltagarna och en nivå mellan krav och belöning tycks vara en klar framgångsfaktor i projektet.

En annan faktor som lyfts fram av ungdomarna är också talande för vikten av autenticitet. Ungdomarna fick frågan vad de tyckte hade varit det *bästa* under de veckor de deltog i projektet. En av de saker de lyfte fram var det enskilda tillfälle då en handläggare kom till projektet på ett frukostmöte och samtalade med ungdomarna om Arbetsförmedlingen. Inte om deras enskilda ärenden, utan om myndigheten. Att en person från myndigheten kom till dem, istället för tvärt om, och att det fördes ett samtal som inte var kopplat till deras försörjning tycks ha påverkat flera av

ungdomarna starkt. Den uppfattning de förmedlade var att bilden av myndigheten påverkades genom denna enskilda händelse.

Komplexitet i Vi(l)lja

Det andra området som Anderberg (2010, s 251) tar upp handlar om komplexitet och med detta menar han sammansättningen av de delar som en företeelse består av. Han för bland annat följande resonemang:

”Sammanförs olika stilar blir det mer komplext, däremot inte nödvändigtvis bättre. Att bara tillföra mer komponenter innebär inte att man tillför mer kvalitet. Komplexitet har inget egenvärde. (...) Komplexitet behöver alltså motiveras på ett sätt som inte gäller för enkelheten. Om något kan uppnås på ett enkelt sätt istället för ett komplicerat är det förra att föredra”.

När det handlar om ett projekt som Vi(l)lja kan vi välja att se på komplexitet utifrån de insatser som erbjuds inom ramen för de tio veckor som deltagarna tillbringar i projektet. Enligt en lägesrapport som beskriver utvecklingen i projektet varierar insatserna då deltagarnas behov och förmåga styr innehållet. Varje omgång innehåller emellertid kartläggnings- och handlingsplansarbete, friskvård och gruppträffar med fokus på självbild, självkänsla och hälsa samt motiverande samtal. Det har även förekommit diskussioner med utgångspunkt i böcker och filmer samt kreativa inslag i form av olika fotouppgifter. KASAM-test genomförs också tillsammans med samtliga deltagare för att få en bild av deras känsla av sammanhang. Vidare har externa föreläsare anlitats som ett komplement till övriga insatser och ett utbildningsföretag har genomfört coaching med fokus på arbetsmarknaden tillika en THE-utbildning (The Human Element) där ungdomarna får arbeta med självkännedom, självkänsla och egna val.

Beskrivningen av de insatser som erbjuds inom ramen för Vi(l)lja ger ett omfattande intryck. För att använda Anderbergs ord framstår det som något komplicerat. Det finns inom ramen för denna utvärdering inget egentligt underlag för att göra utsagor om de olika insatserna, men jag vill ändå lyfta en fråga om vad komplexiteten av insatser tillför projektet. Svaret på frågan bör relateras till syftet med projektet och den aktuella målgruppen. Projektet handlar om att erbjuda insatser till ungdomar med upplevd psykisk ohälsa i syfte att stärka deras självkänsla och motverka den upplevda psykiska ohälsan. Enligt projektplanen ska detta ske med hjälp av gruppdynamik och att genom *”ett professionellt bemötande och förhållningssätt möta ungdomen där den befinner sig och skapa en individuell lösning”*. Mot denna bakgrund är det relevant att aktualisera utvärderingsfrågan *”vad är det som fungerar för just denna målgrupp och under vilka omständigheter kan detta ske?”*

I samtal med personer kring projektet, och inte minst med ungdomar som deltagit i Vi(l)lja, är det tre tydliga mönster som framträder när det handlar om påverkansfaktorer. Den första har redan diskuterats, det personliga bemötandet. Men när det handlar om insatserna i projektet tycks *gruppen i sig* samt det faktum att deltagandet i projektet bidrar till att skapa en *vardaglig rutin* vara centralt. Att ha någonstans där du förväntas vara och där någon efterfrågar dig om du inte är där verkar vara en central fråga för de ungdomar jag talat med. Samtidigt verkar gruppen vara en nyckelfaktor, att hamna i ett sammanhang där ungdomar med liknande erfarenheter stöttar varandra.

Inför kommande verksamhet bör man sannolikt dra nytta av och vidareutveckla insatser som stödjer just dessa faktorer. Den personliga lyhördheten som tidigare lyfts fram är troligen avgörande och med tanke på målgruppens beskaffenhet kan det vidare finnas anledning att tänka *”enkelt”*, vilket många gånger kan vara en utmaning i

sig. För att avsluta detta avsnitt tar vi återigen hjälp av Anderberg (2010, s 275) som konstaterar att komplexitet ibland kan vara av ondo och *"i somliga genrer, är snarare motsatsen – invandhet och enkelhet – att föredra"*. Detta för oss fram till Anderbergs tredje område, originalitet. Om det handlar nästa avsnitt.

3.4 Hållbarhet

Det avslutande analysområdet i utvärderingen handlar om projektets logiska hållbarhet. Detta innebär en analys av rimligheten i att projektet når sina mål som en följd av de insatser som planerats och sedermera genomförts. De mål som sattes upp i projektansökan var att:

- Med hjälp av innovativa metoder arbeta för att stärka ungdomens självkänsla.
- Att genom täta uppföljningar och kontinuerlig kontakt tillse att motverka ungdomens upplevda psykiska ohälsa.
- Att omvandla ett starkt jag-fokus till ett vi-fokus med hjälp av gruppdynamik.
- Att genom ett professionellt bemötande och förhållningssätt möta ungdomen där den befinner sig och skapa en individuell lösning.
- Att genom Navigatorcentrums samarbetspartners finna en väg ut till en meningsfull aktivitet som i längden leder till arbete eller utbildning.

Vi kan inledningsvis konstatera att det inte funnits någon egentlig rutin i projektet för att följa upp målen, vilket innebär att det inte finns underlag för att i denna utvärdering göra utsagor om huruvida de individuella effektmålen uppnåtts. Samtidigt är målen i sig är svåra att följa upp då det inte är tydligt vad som faktiskt ska uppnås. Istället för att göra utsagor om projektets möjligheter att nå målen kan det istället vara på sin plats med en diskussion kring målen i sig.

Vad kan vi utläsa ur målen, vad innehåller de egentligen och vilka logiska antaganden görs? Sammantaget ska projektet, enligt målen, generera en stärkt självkänsla och en minskad psykisk ohälsa för målgruppen. Detta ska ske genom användandet av uppföljningar, gruppmetodik samt ett professionellt bemötande där individuella lösningar står i fokus. Som raster på detta ligger att insatserna ska ske genom *innovativa metoder*. Vid en processutvärdering av Vi(l)lja bör alltså fokus ligga på utvecklingen, genomförandet och verkningsgraden av de innovativa metoder som använts. Frågan är dock vad som menas med detta. Bland Anderbergs (2010, s 217) begrepp handlar det om originalitet, ett begrepp som ofta vållar en del problem: *"Begreppet originalitet är bekymmersamt, inte bara för att det hålls så högt i kurs utan efter som grunden i det är så vagt*. Anderberg förstår vidare originalitet som *"ovanlighet inom sitt område"*. Vad innebär då ett mål om innovativa metoder för Vi(l)lja, på vilket sätt är metoderna tänkta att vara ovanliga inom sitt område?

Projekt mål är till sin natur styrande, inte minst då en utvärdering ska genomföras och målen löpande hamnar i fokus. På detta sätt får målen något som den danske utvärderingsforskaren Peter Dahler-Larsen kallar för *konstituerande effekter*. Det innebär att innehållet i en verksamhet präglas av de formulerade målen. Att som mål formulera att innovativa metoder ska tillämpas har vanligtvis en positiv klang. Det skapar förväntningar. Samtidigt ställer det höga krav på de personer som sedermera blir satta att utveckla och genomföra ett sådant projekt, inte minst då de från början inte varit med om att skapa projektlogiken. Om ett projekt som Vi(l)lja vilar på en målsättning om tillämpande av innovativa metoder bör detta redan i en projektplan vara formulerat i en logisk struktur där det framgår vilka delar av insatsen som är

innovativa (ovanliga inom sitt område) och vad detta antas ge upphov till för effekter. Först då blir det också relevant att utvärdera utfallet av denna innovation.

3.5 Styrkor och svagheter

- 👍 I projektet har det funnits möjlighet att skapa en flexiblare roll i mötet med individen. Det personliga bemötandet har fått en central roll och deltagarna ger uttryck för att synen på myndigheterna påverkats positivt. Det har funnits en möjlighet för deltagarna få en annan bild av myndighetsföreträdaren.
- 👍 Gruppdynamiken samt att under projekttiden få vardaglig rutin tycks ha haft en särskilt positiv inverkan på deltagarna.
- 👎 Då tanken om ett projekt med gemensamma insatser från psykiatri och Trelleborgs kommun inte blev verklighet var det svårt att få igång och utveckla projektet. Framför allt har det varit svårt att fylla de deltagarplatser som ställts till förfogande.
- 👎 Projektets plats i en övergripande struktur har varit oklar genom dess position som frikopplad från Navigatorcentrum. Projektet har därigenom blivit ytterligare en kontaktyta som inte har underlättat samverkansstrukturen kring ungdomar i Trelleborgs kommun.

4. Reflektioner inför framtiden

När denna utvärderingsrapport skrivs är beslut redan fattat om att Vi(l)ja kommer att erhålla medel från Samordningsförbundet Trelleborg för fortsatt verksamhet. Vi kan alltså se tiden som denna utvärdering avser som en form av förprojekt som kommer få en nystart den 1 oktober 2010.

Eftersom den tänkta utvecklingen av projektet, dvs samverkan mellan Trelleborgs kommun och Region Skåne, aldrig ägde rum finns det sannolikt många delar som kan utvecklas vidare. Då det ursprungliga behovet inte heller har blivit fullt adresserat torde behovet av insatsen kvarstå. Inför fortsatt verksamhet finns emellertid några reflektioner som kan göras med utgångspunkt i diskussionen som förts ovan.

Vikten av att precisera vad som egentligen menas med innovation

En ambition med projektet har varit att närma sig målgruppen med hjälp av innovativa metoder. Samtidigt är en av Samordningsförbundet Trelleborgs styrande principer att de insatser som finansieras ska bidra till utveckling: *"Projekt som finansieras av Samordningsförbundet skall leda till förändrade arbetssätt i mer än en av de ingående organisationerna"*. Kopplat till detta finns sedan ett delmål som säger att *"varje projekt som finansieras av samordningsförbundet ska testa och prova nya professioner/tjänster, arbetssätt/metoder eller organiseringar som inte finns idag och som främjar ett arbete med en behovsgrupp som är gemensam för minst två av parterna i samordningsförbundet"*. På detta sätt ska samordningsförbundet vara en *"inkubator för nytänkande"*, som ordföranden i styrelsen uttryckt det.

Vad menas då egentligen med innovation i fallet Vi(l)ja, vad är det ovanliga inom detta område? Neil Edgington, en ledande kraft kring social innovation resonerar på följande sätt:

“Social innovation is big. It’s bold. It is a movement of people and organizations (...) who are taking a completely different approach, who are turning the status quo on its head, who are building new systems, who are asking hard questions, who are creating a new way forward”.

Om den fortsatta verksamheten i Vi(l)lja ska kunna innebära att nya idéer testas för att sedan överförs till ordinarie strukturer behöver de logiska antagandena i projektet tydliggöras. Detta är de svåra frågor som Edgington talar om, på vilket sätt antas de arbetssätt som tillämpas lösa de behov som finns hos målgruppen eller hos myndigheterna? Vilka insatser fungerar för att ge ungdomar i Trelleborg det stöd de behöver för att komma vidare?

Vikten av anpassa insatsen till övriga strukturer

För att den utveckling som sker i Vi(l)lja sedan ska ge avtryck bortom det enskilda projektet är det avgörande att insatserna anpassas till den övergripande strukturen för ungdomsverksamhet i Trelleborgs kommun. Under den projektid som utvärderingen avser har Vi(l)lja hamnat i en sidoordnad struktur till Navigatorcentrum, som idag fungerar som huvudsaklig yta för samverkansinsatser kring ungdomar i Trelleborg. Detta har påverkat projektet negativt. Inför den förnyade projektiden finns ambitioner att knyta Vi(l)lja närmare Navigatorcentrum. Detta är sannolikt en nödvändig utveckling för att Vi(l)lja ska utvecklas i enlighet med ambitionerna.

Vikten av fungerande samverkan

En annan bärande idé bakom Samordningsförbundet Trelleborg är *samverkan*. I visionen för samordningsförbundet kan man t ex läsa att *“Samordningsförbundet i Trelleborg ska verka så att den enskilde trelleborgaren får bättre förutsättningar till bättre hälsa och egen försörjning genom samverkan mellan kommun, region och stat”*. I Vi(l)lja fanns en ambition kring samverkan mellan Trelleborgs kommun och Region Skåne. Denna samverkan utvecklades aldrig och projektet blev inte den länk mellan de två parterna som man tänkte. Att få igång samverkansprocessen är en central fråga inför den fortsatta projektperioden. I detta avseende bör sannolikt samverkan koncentreras till de parter där behovet upplevs som ömsesidigt, dvs i första hand Trelleborgs kommun och Region Skåne. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan tycks idag inte uppleva samma behov av insatsen. Ett ömsesidigt behov en nyckelfaktor för samverkan och fokus bör därför ligga där denna ömsesidighet finns.

I riktlinjer från EU-kommissionen (2009, s 13) kring innovationsdriven utveckling konstaterar man att: *Innovation feeds on collaboration, the spark and confrontation of different ideas, perspectives and experiences*. Om Vi(l)lja kan utvecklas till en samverkansarena där olika professioner möts för att skapa insatser för målgruppen finns också förutsättningar att berika den pågående satsningen på ungdomsinsatser i Trelleborg och ge den unge trelleborgaren förutsättningar till bättre hälsa och egen försörjning.



5. Referenser

- Anderberg, T (2010) *Alla är vi kritiker*. Stockholm: Atlas.
- Beckman, Ludvig (2007) *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santerus förlag.
- Berggren, B (1982) "Om samarbete, samarbetsproblem, gränsdragning, konkurrens om makt och ansvar", ur *Psykiatri i omvandling*. Spri rapport 107. Psykiatriska kliniken i Ängelholm.
- Conrah, U G (2003) "Varför misslyckas samverkan". I: *Socionomen* 2/2003, s 25-29.
- Cousins, J B & Earl, L M (1995) *Participatory Evaluation in education: Studies in evaluation use and organizational learning*. Washington: Falmer.
- Danermark, B & Germundsson, P (2007) *Nya vägar till arbetsmarknaden – kvalitetssäkring av samverkan*. Stockholm: Liber.
- European Commission (2009) Reinvent Europe Through Innovation - Five propositions from a business panel on future European innovation policy. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/panel_brochure_en.pdf
- Karlsson, O (1999) *Utvärdering – mer än metod*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Lag (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser.
- Lindblad, F (1990) "Det äkta samarbetets karaktär och förutsättningar". I: *Sju perspektiv på barns och ungdomars levnadsförhållanden*. SoS-rapport 1990:5. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Lindqvist, Rafael (2000) *Att sätta gränser. Organisationer och reformer i arbetsrehabilitering*. Umeå: Boréa.
- Morabito, S M (2002) "Evaluator Roles and Strategies for Expanding Evaluation Process Influence". I: *American Journal of Evaluation* vol. 23 nr 3, s. 321-330.
- Proposition 1996/97:63. Samverkan, socialförsäkringens ersättningsnivåer och administration, m.m.
- Shepard, L (2000) "Utvärdering som en källa till insikt och hjälp". I: Thors Hugosson C (red) *Värdera och utvärdera*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Smith, M F (1999) "Participatory Evaluation: Not Working or Not Tested?" I: *American Journal of Evaluation* vol. 20 nr 2, s. 295-308.
- SOU 1990:36. *Storstadsliv. Rika möjligheter – hårda villkor*. Stockholm: Allmänna förlaget.
- SOU 1995:142. *Att röja hinder för samverkan, egenmakt, arbetslinjen*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 1996:85. *Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet*. Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:114. *Samverkan – Om gemensamma nämnder på vård- och omsorgsområdet, m.m.* Stockholm: Fritzes.
- Statskontoret (2005) *Den första tiden med Finsam*. Stockholm: Statskontoret.