



RAPPORT 2012:7

Utvärdering av arbetsmarknadsprojektet 16-24

Delrapport 2

Författare: Malin Bolin



Utvärdering av arbetsmarknadsprojektet 16 - 24, 2012

Kommunförbundet; FoU Västernorrland
Gånsviksvägen 4
Box 3014
871 03 Härnösand
Tfn: 0611-55 78 50
Fax: 0611-231 39
E-post: info@y.komforb.se

Tryck: Hemströms tryckeri
ISSN: 1653-2414
ISBN: 978-91-85613-61-8

Förord

Ungdomsarbetslöshet är en av de stora samhällsfrågorna idag. Ett strukturellt problem som speglar att ungdomars etablering i arbetslivet, och övergång till vuxenlivet, har försvårats och blivit längre och brokigare. Något som bland annat tar sig uttryck i ett större antal unga som behöver försörjningsstöd från kommunen, och att deltagande i arbetsmarknadspolitiska åtgärder blivit ett vanligt inslag i ungdomars väg till arbete (Börjeson & Gullberg, 1999).

Parallellt med detta har det även blivit regel snarare än undantag att Sveriges kommuner idag bedriver någon form av projekt med syfte att hjälpa ungdomar att nå egen försörjning. Europeiska socialfonden (ESF) är en stor finansiär till den typen av projekt. Fram till oktober 2011 hade ESF för projektperioden 2007-2013 beviljat 1920 projekt för ett värde motsvarande sex och en halv miljard kronor (www.esf.se).

Frågans omfattning framhäver vikten av att öka kunskapen om vilka åtgärder som faktiskt hjälper ungdomar att etablera sig på arbetsmarknaden och därmed ta det formella steget in i vuxenlivet med egen försörjning.

Innehåll

INNEHÅLL	4
UPPDRAG	5
PROJEKT 16-24	6
<i>Problembild</i>	6
<i>Projektets verksamhet</i>	7
<i>Projektets organisering</i>	8
METOD OCH MATERIAL	10
INTERVJUER	10
OBSERVATION	10
RESULTAT	11
VAR ÄR UNGDOMARNA?	11
VAD BEHÖVER UNGDOMARNA?	13
HUR GÅR DET FÖR DELTAGANDE UNGDOMAR?	14
VAD SÄGER UNGDOMARNA?	15
<i>Projektet</i>	15
<i>Problembild</i>	16
DISKUSSION	19
JÄMFÖRELSE ÖVER TID	22
DISKUSSIONSPUNKTER	23
REFERENSER	24

Inledning

Denna rapport är den andra delrapporten i utvärderingen av projekt 16-24 i Sollefteå. Ett projekt som syftar till att stödja ungdomar i åldern 16 till 24 år som står långt ifrån arbetsmarknaden till egen försörjning via jobb eller utbildning. Med långt ifrån arbetsmarknaden avses ungdomar som antingen varit inskrivna minst tre månader på Arbetsförmedlingen, erhåller försörjningsstöd eller varit sjukskriven i minst sex månader, och som inte studerar. En eller flera av dessa kriterier ska vara uppfyllda. Projektet är finansierat av europeiska socialfonden och tillkom mot bakgrund av den höga ungdomsarbetslösheten i kommunen och det faktum att en tredjedel av bidragstagarna i kommunen utgjordes av ungdomar. Projektet är en samverkan mellan Arbetsförmedlingen (AF), Finsam, Arbetsmarknadsenheten (AME), den kommunala gymnasieskolan Gudlav Bilderskolan (GB) och Individ- och familjeomsorgsförvaltningen (IOF). Den senare är även projektägare.

Uppdrag

EU-kommissionen har fastställt att projekt inom den tredje programperioden ska utvärderas löpande i syfte att ge projektet möjlighet att tillgodose erfarenheter under projektets gång och på så sätt öka möjligheterna att nå sina projektmål (Garphult, 20xx). Våren 2010 fick FoU Västernorrland uppdraget av Sollefteå kommun att göra en utvärdering av projekt 16-24. Utvärderingen följer EU-kommissionens direktiv och sker i form av följeforskning och sträcker sig över tre år. Enligt utvärderingsplanen syftar utvärderingen till att:

- Möjliggöra korrigerande av brister av projektgenomförandet löpande under projektets gång
- Stimulera diskussioner om hur en kommunövergripande strategi för satsningar till målgruppen ska se ut på lång sikt

Punkterna ovan illustrerar att både projektets innehåll och form ska belysas i utvärderingen. Den första punkten avser att identifiera eventuella hinder som gör det svårt för projektet att nå sina mål. Det vill säga har projektet förutsättningar att nå sina mål? Den andra punkten är av mer långsiktig karaktär och fokuserar mer på omgivande faktorer än på projektets innehåll.

Projekt 16-24

Problembild

I projektplanen framgår det att projekt 16-24 tillkom mot bakgrund av den höga ungdomsarbetslösheten i kommunen och det ökande antalet unga med försörjningsstöd. Andra orsaker till att det fanns ett behov av projektet, var att kommunen saknade alternativ att erbjuda ungdomar, och deras föräldrar, som hoppade av gymnasieskolan. Vidare saknades resurser hos befintliga parter att aktivt arbeta med att åstadkomma en förändring hos ungdomarna. Varken Arbetsförmedlingen (AF), Individ- och Omsorgsförvaltningen (IoF) eller Arbetsmarknadsenheten (AME) har enbart ungdomar som målgrupp och de saknar möjlighet att träffa ungdomarna i tillräcklig omfattning för att kunna stödja en förändring.

Med andra ord fanns det ett organisatoriskt tomrum i kommunen i arbetet med ungdomar i åldern 16 till 24 år. På vilket vis var det då tänkt att projektet skulle fylla detta tomrum? De syften och mål som har formulerats för projektet ger ett uttryck för vad som ses som lösningar till de problem som har identifierats. I projektplanen finns följande syften med projektet formulerade:

- Skapa en verksamhet som över tid arbetar med fokus inriktat på målgruppen
- Skapa en kvalitativ verksamhet för målgruppen
- Utveckla ett verksamhetsinnehåll som kompetent stödjer målgruppen att ta en plats på arbetsmarknaden och erhålla egen försörjning
- Aktivt arbeta med ungdomar som avbryter gymnasiestudier och deras föräldrar (för att förebygga påfyllningen av nya bidragstagare)
- Erbjudna utrymme för tid mellan deltagare och personal i projektet
- Möjliggöra ungdomens delaktighet och ansvarstagande för den egna livssituationen
- Erbjudna struktur i vardagen för projektdeltagarana
- Påverka arbetssättet hos de parter som är medaktörer, samverkansparter och mottagare av projektresultatet avseende sättet att stötta ungdomarna att komma i jobb eller utbildning
- Projektet ska löpande förändras för att följa samhällsutvecklingen

Det vill säga att projektet ska fylla det organisatoriska tomrummet genom att skapa en verksamhet vars enda målgrupp är ungdomar i åldersgruppen 16-24 år. En verksamhet som har ett uttalat uppdrag att stödja målgruppen att nå egen försörjning och att aktivt arbeta med ungdomar som avbryter sina gymnasiestudier. Vidare framhålls att det inom projektet ska utvecklas

ett kvalitativt innehåll som kompetent stödjer målgruppen och ger utrymme för tid mellan ungdom och personal. Tid framhålls även genom att projektet ska erbjuda struktur i ungdomens vardag. Dessutom ska projektet möjliggöra för ungdomar att vara delaktiga och ansvarstagande för sin egen livssituation. Slutligen ska projektet bidra till att påverka arbetssättet hos sina samarbetsparternas gällande hur de stöttar ungdomen att komma i arbete eller utbildning. Genom att uppnå ett helhetsperspektiv på ungdomsgruppens ska sektoriell uppdelning av arbetet undvikas.

Några av syftena återkommer när målen med verksamhetens innehåll specificeras. Målen kan ses som potentiella möjlighetsfaktorer i arbetet med ungdomar och är återangivna nedan:

- *Delaktighet* – deltagarna ska vara delaktiga i att forma innehållet i sin tid inom projektets verksamhet. Personalen ska genom sitt förhållningssätt verka för deltagarnas ansvarstagande för sin egen situation, då det är en viktig faktor för vuxenblivandet.
- *Struktur* – deltagande i verksamheten ska erbjuda struktur i vardagen, dagtid måndag till fredag, för att hjälpa deltagaren att upprätthålla dygnsrytmen.
- *Sammanhang* – erbjuda ett socialt sammanhang som alternativ till den sociala gemenskap som ges på arbetsplatser, och därmed motverka utanförskap
- *Lockande* - skapa och tillhandahålla ett innehåll som lockar, d v s utgör ett komplement till traditionell utbildning
- *Fullföljande* – projektet ska verka för att deltagarna fullföljer och får uppleva känslan av att lyckas och bryta erfarenheter av att misslyckas

Projektet ska med andra ord utgöra en alternativ plats till en arbetsplats och i största mån ge deltagarna erfarenheter som ett arbete förväntas ge en anställd.

Projektets verksamhet

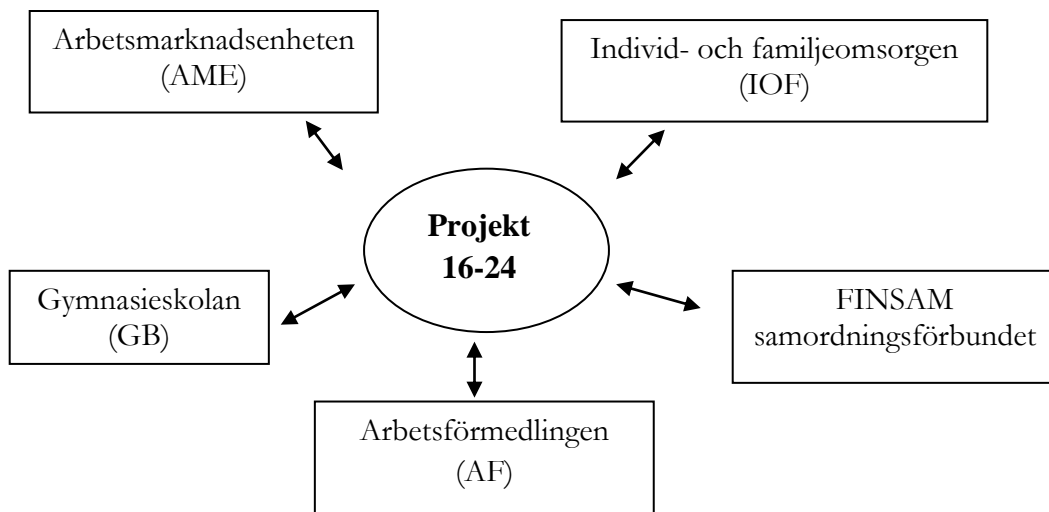
I projektet arbetar en projektledare, tre coacher och två behandlingsassistenter. Alla är anställda på heltid utom behandlingsassistenterna som har 20 procent av sin tjänst inom projektet. Verksamhetens bedrivs i ungdomsgårdens lokaler under dagtid på vardagar mellan kl. 9-15.

Projektet har ett lösningsinriktat förhållningssätt. En coach hjälper ungdomen att planera och utforma sina mål, vilka senare kan leda till praktik på en eller flera arbetsplatser. Till sin hjälp har coacherna, förutom utbildning, pedagogiska verktyg för lösningsfokuserade samtal som är utvecklade inom korttidsterapi (Berg & de Jong, 2003; Furman & Ahola, 2008; Engquist, 2009). Grundtanken i det lösningsfokuserade är att det är individen själv som sitter på lösningen och inte omgivningen. Förenklat uttryckt är det ungdomen och inte coachen som vet vad ungdomen behöver. Vidare har

metoden ett framtidsperspektiv med fokus på att skapa lösningar som leder personen framåt i önskad riktning istället för att försöka lösa problem som kräver ett bakåtblickande perspektiv för att identifiera orsaker till problemen. I övrigt anordnas tillsammans med deltagarna olika aktiviteter för att få en strukturerad och ordnad tillvaro under dagtid.

Projektets organisering

Projekt 16-24 är organiserat som en samverkansmodell, se figur 1 nedan, mellan Arbetsförmedlingen (AF), Individ- och familjeomsorgsförvaltningen (IoF), Arbetsmarknadsenheten (AME), gymnasieskolan Gudlav Bilderskolan (GB), och samordningsförbundet (FINSAM).



Figur 1. Samverkansmodell Projekt 16-24.

Samverkan ska främst ske genom att parterna förmedlar ungdomar som tillhör målgruppen till projektet. Handläggarna hos parterna blir därmed nyckelpersoner för logistiken i projektet genom sin roll som "gatekeepers" för flödet av ungdomar in till projektet. Det är handläggarna vid AF, IoF och FINSAM som bedömer vilken åtgärd som är lämplig för ungdomen att delta i och som sköter administrationen kring detta.

Undantaget är AME som visserligen kan skicka ungdomar till projektet men som främst har en uttalad roll att tillhandahålla praktikplatser till projektets deltagare vid behov. Även relationen mellan GB och projektet skiljer sig lite åt. Ungdomar som hoppar av gymnasiet blir kontaktade och erbjudna individuell hjälp av de två behandlingsassistenter som arbetar i projektet. Relationen mellan behandlingsassistenter och gymnasieskolan utgör med andra ord en parallell verksamhet till projektets verksamhet i övrigt, och den sker även på en annan adress. Behandlingsassistenter har en egen lokal som inte ligger i anknytning till projektets lokaler, men det är gångavstånd emellan. Formellt förmedlas informationen mellan GB och projektet via kommunens handläggare för det kommunala uppföljningsansvaret för ungdomar som varken arbetar eller studerar. Det är även sagt att gymnasieskolan (GB) ska hjälpa ungdomar som vill tillbaka till skolan med individanpassad skolgång när behov finns.

Under tiden som ungdomarna är inskrivna deltagare i projekt så kontaktar personalen parterna vid behov. På så vis ska projektets arbete främja samverkan mellan parterna och undvika att ungdomar hamnar mellan stolarna.

För att underlätta samverkan mellan parterna har projektet en arbetsgrupp och en styrgrupp. Arbetsgruppen består av handläggare från de olika parterna som möter ungdomarna i sitt jobb, medan styrgruppen består av parternas högste chef, som exempelvis förvaltningschef.

Genom grupperna främjas samverkan då det skapas en mötesplats mellan parterna. Det ger ett forum där parterna får tillgång till löpande information om projektet, där projektet kan ta del av parternas kompetens och det ger parterna möjlighet att påverka projektet. Grupperna fyller även en viktig funktion för projektets genomförande. Det gäller inte minst styrgruppen som består av personer med mandat att ta beslut i sina egna organisationer och därmed har möjlighet att vidta eventuella åtgärder som är nödvändiga för att projektet ska fungera.

Metod och material

För att få en uppfattning om de olika parternas upplevelse av projektet och för att identifiera potentiella risk- och möjlighetsfaktorer i deras arbete med målgruppen, har intervjuer genomförts med representanter från projektets samarbetsparter, projektets personal och ungdomar som deltar i projektet. Utöver det har månadsrapporter från projektet granskats och observation genomförts under tre dagar i projektet. Förutom denna datainsamling har kontakt hållits löpande med projektledaren under året.

Intervjuer

Totalt har 8 intervjuer genomförts. Från projektets samarbetspartner Arbetsförmedlingen, gymnasieskolan och Samcoach vid Finsam valdes personer som i sitt jobb arbetar mot projektet och därmed sitter med i projektets arbetsgrupp. Vid arbetsmarknadsenheten hade den tidigare kontaktpersonen, som också satt med i arbetsgruppen, gått i pension i somras. Därför valdes en av de två ungdomshandläggarna som intervjuperson istället, även om hon inte satt med i arbetsgruppen. De två behandlingsassistenterna i projektet intervjuades i grupp i deras lokaler, och två av de tre coacherna gruppintervjuades i projektets lokaler. En coach uteblev på grund av vård av sjukt barn. Även projektledaren intervjuades i projektets lokaler. Slutligen intervjuades tre ungdomar, två kvinnor och en man, som deltar eller nyligen har deltagit i projektets verksamhet. Coacherna tillfrågade inskrivna ungdomar om de kunde tänka sig att ställa upp på intervju och de tre som intervjuades var de som anmälde sig frivilligt.

Samtliga intervjuer varade cirka en timme. Ungdomarna intervjuades i grupp i projektets lokaler utan personal närvarande och den intervjun tog cirka två timmar.

Observation

För att få en egen uppfattning om projektets verksamhet genomfördes även observation på plats i projektets lokaler i tre dagar.

Resultat

En central del i utvärderingen är att återkoppla deltagarnas uppfattning om projektet. Detta för att ge parterna möjlighet att korrigera eventuella problem under projektets gång. Resultaten redovisas utifrån de teman som togs upp av intervjupersonerna själva vid intervjutillfället. Ungdomarna presenteras separat då deras upplevelse är viktig att lyfta fram, eftersom de är målgrupp för projektet.

Var är ungdomarna?

Det är för få ungdomar som deltar i projektet sett till den volym som har angetts i projektansökan. Där uppges att 300 ungdomar förväntas delta i projektet.. Trots det hade endast 130 personer deltagit i projektet fram till mars år 2011. Det vill säga att mindre än hälften av det beräknade antalet har deltagit i projektet, när mindre än ett år kvarstår av den totala projekttiden på tre år. Det låga inflödet av ungdomar till projektet är ett problem utgör ett hinder för att projektet ska ha möjlighet att uppnå sina kvantitativa mål.

Vid förra utvärderingen för ett år sedan konstaterades att inflödet av ungdomar till projektet framför allt var lågt från Arbetsförmedlingen (Bolin, 2010). Det resulterade i en förändring av hur ungdomar förmedlades från Arbetsförmedlingen till projektet. Tidigare ordnades en mäsas för nyinskrivna på Arbetsförmedlingen där kompletterande aktörer och projektet fick visa upp sig, och de nyinskrivna fick välja vilken aktör de ville gå till. Projektet blev med andra ord inte anvisad ungdomar utan fick konkurrera med övriga parter som Arbetsförmedlingen hade avtal med. Enligt projektplanen har parterna en uttalad roll att de ska förmedla ungdomar som tillhör målgruppen till projektet. Även om det poängterats att projektet hade möjlighet att arbeta med de kompletterande aktörerna utan Arbetsförmedlingens inverkan, så är det inget tvivel om att konkurrensen påverkade inflödet till projektet negativt. En omständighet som inte fanns med när projektplanen skrevs, och därmed är något som projektet måste anpassa sig till som en del av syftet att "Projektet ska löpande förändras för att följa samhällsutvecklingen".

Förändringen som vidtogs innebar att projektet fick ytterligare en roll gentemot Arbetsförmedlingen. Från och med första januari år 2011 fick projektets personal i uppdrag att kartlägga alla nyinskrivna i ungdomsgarantin (UGA) på Arbetsförmedlingen, totalt 168 stycken. Varje fredag ordnades en informationsträff på Arbetsförmedlingen där två personer från projektet informerade ungdomarna att de från och med nu deltog i en aktivitet. Hur lång den skulle bli var beroende av deras enskilda

behov; allt från några dagar till fyra månader. Sedan kom de till projektets lokaler måndagen efter. Kartläggningen gjordes utifrån ett frågeformulär som Arbetsförmedlingen tagit fram. Om den visade att ungdomens behov bättre kunde mötas hos någon annan, som ex utbildning hos en kompletterande aktör eller en längre praktik vid Arbetsmarknadsenheten så hänvisades ungdomen dit.

Den nya funktionen innebar att antalet ungdomar som deltog i projektet ökade märkbart och personalen övervägde att påbörja tvåskift med en grupp på förmiddagen och en på eftermiddagen. Det hann dock aldrig realiseras innan flödet från Arbetsförmedlingen minskade. En anledning till att flödet minskade snabbt var att om exempelvis 15 ungdomar kallades, så var det hälften som kom till informationsträffen och ännu färre som påbörjade deltagande i projektet följande måndag. Det är oklart varför det blev ett sådant bortfall, eftersom alla som blir inskrivna på Arbetsförmedlingen ska kartläggas.

Samtidigt upphörde inflödet av ungdomar från IoF som mycket sannolikt berodde på att fem handläggare, varav samtliga tre ungdomshandläggare, sade upp sig. En kännbar förändring med tanke på att IoF har varit den störste försörjaren av ungdomar till projektet sedan projektstarten. Det uppstod ett glapp mellan att de gamla handläggarna slutade och de nya tog vid. Flödet kom igång igen när två nya ungdomshandläggare kom på plats. I och med det blev det även nya rutiner i förmedlingen av ungdomar till projektet. Nu hänvisas alla nyinskrivna som står till arbetsmarknadens förfogande till 16 – 24, det vill säga de som inte är föräldralediga, under utredning hos Arbetsförmedlingen eller är i en annan åtgärd som redan ordnats av AF. Med andra ord har flödet under slutet av året återgått till att vara lågt från Arbetsförmedlingen och mer kontinuerligt från IoF.

En annan faktor som troligen påverkar flödet av ungdomar till projektet är uppstart av annan kommunal verksamhet som vänder sig till samma målgrupp. Under 2011 fick Arbetsmarknadsenheten ökade anslag från kommunledningen i syfte att anställa personer i åldern 18 till 64 år. Detta som ett led i kommunens arbete att minska andelen personer med försörjningsstöd. Personerna anställs sex eller 12 månader så att personen har rätt till a-kassa vid anställningens slut. Kravet för att få anställning är att man uppbär försörjningsstöd och står till arbetsmarknadens förfogande. Det har även tagits beslut om medel till anställningar under 2012. Detta innebär att AME vänder sig till samma målgrupp som projekt 16-24, även om AME är intresserade av personer upp till 64 år. Det finns en potentiell risk för att olika verksamheter konkurrerar ut varandra om det saknas en övergripande samordning.

Behandlingsassistenterna jobbar som sagt enbart mot gymnasieskolan med att stödja ungdomar som avbrutit sina gymnasiestudier. Under 2010

uttrycktes det en oro från skolan att den resurs som behandlingsassistenterna utgör är en så liten del av projektet. Nu visade det sig att ungdomarna inte står på kö för att få deras hjälp. Alla ungdomar vill inte få hjälp. Flera som blir erbjudna hjälp tackar nej, med föräldrarnas stöd, eller går inte att nå. Erfarenheten är att föräldrarnas inställning är av avgörande betydelse, något som inte är problematiserat inom projektet. Tidigare har behandlingsassisterna fått information om avhoppade ungdomar från kommunens handläggare som sköter kommunens uppföljningsansvar av ungdomar som varken studerar eller arbetar. Under 2011 har informationen istället förmedlats direkt av personal vid skolan för att påskynda processen. Detta har gjorts på eget initiativ.

Både behandlingsassistenterna och skolpersonalen är överens om att det är viktigt att ungdomarna fångas upp så snabbt som möjligt då motivationen generellt sjunker ju längre tid det går innan någon aktivitet påbörjas. I flera fall upplever behandlingsassistenterna att de kommer in för sent, då ungdomen redan har gett upp och helt saknar motivation. I dagsläget finns inga rutiner för förmedling av ungdomar mellan skolan och projektet. Det har tidigare diskuterats att behandlingsassistenterna ska delta i skolans utskrivningssamtal med ungdomarna för att förhindra att ungdomen hinner gå hemma en period innan de påbörjar deltagande i projektet. En anledning till att det inte har skett är att ungdomarna inte följer en given utskrivningsprocess. Avhopp börjar vanligen med frånvaro och sjukskrivningar. Frånvaron gör att det sällan går att anordna utskrivningssamtal där olika parter finns närvarande. När frånvaron börjar öka hamnar ungdomen på mätning, vilket betyder att frånvaron mäts mer grundligt under en viss period. Föräldrarna informeras om detta via brev. Om ungdomen inte har varit i skolan på fyra veckor utan känd anledning blir han/hon utskriven från gymnasiet. Utskrivningen är ett beslut som tas av rektor och som kan överklagas.

Vad behöver ungdomarna?

När mer än halva projektiden har gått så finns det en större erfarenhet hos parterna av ungdomar som har lämnat projektet och som det inte har fungerat för, det vill säga att deltagandet i projektet inte har lett till utbildning eller jobb. Då hamnar de åter hos sin handläggare vilken har skyldighet att ordna en annan aktivitet. Denna erfarenhet har bidragit till att den tidigare samstämmigheten om projektets betydelse och funktion för målgruppen har försvagats. Vid förra utvärderingen fanns en bred samstämmighet kring vilken viktig funktion projektet hade för ungdomarna i åldern 16 till 24 år. Då var det ingen som problematiserade projektets innehåll utan det talades mer om vikten av att det fanns en plats med personal tillgänglig enbart för ungdomar varje vardag. Det vill säga att parterna uttryckte det som stod i projektbeskrivningen: att bara man har tid att vara med ungdomarna och prata med dem och ger dem struktur i vardagen så ordnar det sig. En intervjuperson uttryckte det som att det är många som har problem som inte

lyfts upp vid korta samtal men som blir synliga när de vistas varje dag på samma ställe. Det var fokus då. Idag framhävs fortfarande hur viktigt projektet är ur social synpunkt och att det inte finns något annat ställe som ger den funktionen. En handläggare uttryckte det som: *”vad gör vi om 16-24 försvinner”*.

Det som ifrågasätts nu är om projektet är lämpligt för alla ungdomar, det vill säga ska man prata om flera målgrupper istället för en? I resonemangen utkristalliserar sig två typer av ungdomar: de med svag motor och de med stark motor. De med stark motor beskrivs som mer driftiga och självgående medan motsatsen gäller de med svag motor. Erfarenheten är att det är ungdomarna med svag motor som handläggarna upplever att det oftare inte har fungerat för.

Problematiserandet av målgrupp hänger samman med projektets innehåll. Frågan som har lyfts är om den lösningsfokuserade metoden är lämplig för alla ungdomar. Argumentet emot är att ungdomar med ”svag motor” behöver mer styrning eller ramar än vad den lösningsinriktade metoden som tillämpas inom 16-24 kan erbjuda. Det poängteras att det *”finns gräns för vad individen kan komma på själv”*, och att vissa *”behöver fyrkant”*. I kritiken framhävs att ungdomar behöver mer handfast styrning av exempelvis handläggare för att det ska bli en förändring i ungdomarnas liv, och att det inte händer något om det är upp till ungdomarna själva.

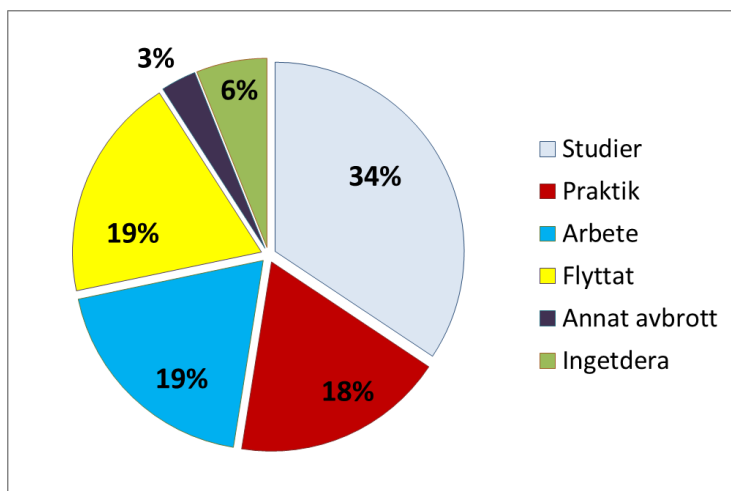
Från projektets sida poängterar personalen att tillämpningen av lösningsfokuserad metod innebär att de tillgodoser de behov som individen uttrycker och att de genom att ställa frågor hjälper ungdomarna att komma fram till vad de vill ha. Det är ungdomen som har tolkningsföreträde. Det innebär att om ungdomarna uttrycker att de vill ha ramar så får de ramar. I den meningen finns det ingen motsats mellan lösningsfokuserat och ramar eller struktur.

Diskussionen visar att det saknas en gemensam problembild om vad ungdomarna behöver. Alla har sin uppfattning om vad lösningsfokuserat är för något men det är högst oklart om de olika parterna menar samma sak, och om deras uppfattning överensstämmer med vad man faktiskt gör inom projektet. Skilda uppfattningar om vad ungdomar behöver och vad de får av projektet är ett potentiellt hinder för samverkan. Inom projektet har ett annat hinder för att hjälpa ungdomarna blivit allt tydligare, och det är könsroller. Det är tydligt att både killar och tjejer följer traditionella könsroller vilket ses som ett problem i arbetet med ungdomarna att komma framåt. Exempelvis att tjejer frivilligt går in och hjälper killarna istället för att lägga den tiden på sig själva. Utifrån detta diskuteras möjligheten att komplettera arbetet med könsseparata grupper och/eller material.

Hur går det för deltagande ungdomar?

Det finns som sagt ett ifrågasättande av projektets metodik. Parallellt med denna diskussion framhävs projektets sociala funktion och projektets resultat vilket imponerar på parterna, så hur går det för ungdomarna som deltar i 16-24?. I tabell 1 nedan är olika sysselsättningar summerade. . Det vanligaste är att ungdomar påbörjar studier, allt från Komvux till universitetsnivå. Drygt en tredjedel har påbörjat studier av något slag. Sedan

har ungefär en femtedel haft praktik och lika många har påbörjat en anställning. Det är även en femtedel av deltagarna som har slutat i projektet på grund av att de har flyttat från kommunen. Slutligen är det några personer som har slutat av andra skäl, exempelvis föräldraledighet, och några som inte har deltagit i någon av nämnda aktiviteter. Flera ungdomar har gjort flera aktiviteter, ex både haft praktik och börjat studera. Dessa räknas då in i båda typerna av aktiviteter i bilden nedan.



Tabell 1. Procentuell fördelning i olika aktiviteter för ungdomar som har deltagit i projekt 16-24 från starten och fram till januari 2012, totalt 125 stycken. En del ungdomar är aktuell för flera aktiviteter och räknas då in i varje aktivitet.

Vad säger ungdomarna?

Syftet med projektet är att utgöra en faktisk hjälp för ungdomar. Just därför är det viktigt att låta dem komma till tals och höra deras uppfattning om projektet och om de uppger samma problembild som projektet. Det var som sagt tre ungdomar som intervjuades i grupp, två kvinnor och en man. Samtliga har hunnit haft en längre kontakt med projektet och är på väg att lämna projektet.

Projektet

Ungdomarna ger högt betyg till projektet och använder ord som ”struktur, respekt och stöttning” för att beskriva projektet. Alla är överens om att projektet har gett mer än vad de hade förväntat sig. Faktorerna de lyfter fram kan i stora drag summeras enligt följande (utan inbördes ordning):

- Vikten av kontakt med andra ungdomar
- Vikten av kontakten med personalen i projektet

- Vikten av att det ges möjlighet att lära känna varandra ordentligt vilket gör att man kan prata om allt
- Vikten av att få ta saker i sin egen takt
- Vikten av att alla respekterar alla
- Vikten av att det är högt i tak och inga pekpinnar
- Vikten av bra hjälp. Dels bra hjälp med att jobba med sig själv. Dels bra kommunikation vid praktik mellan både coach och arbetsplats och mellan coach och ungdom, så att det blir en passande praktik och verkligen blir en praktik där man får lära sig något och inte bara nyttjas som billig arbetskraft.

Projektets sociala funktion är med andra ord central och det överensstämmer väl med de angivna projektmålen. Möjligheten att knyta kontakter med andra ungdomar och ta del av varandras erfarenheter lyftes fram som positivt. Det blir så att säga något annat när ungdomar pratar med ungdomar. Intervjupersonerna var även mycket nöjda med personalen som lovordades för att de var öppna och lätta att prata med. De tyckte även att det var bra att personalen hade lite olika erfarenheter, för det gjorde att det alltid fanns någon att prata med oavsett ämne.

Det faktum att det fanns gott om tid gjorde även att det gavs möjlighet att lära känna varandra ordentligt. Att man träffas varje dag gör att man lär känna varandra. Tiden innebär också tid för reflektion och möjligheten att få ta saker i sin egen takt. Förutom att vara socialt trevliga så tycker ungdomarna att coacherna ger ett bra stöd och de poängterar att det är högt i tak.

Ungdomarna jämställer deltagande i projektet med att sköta ett jobb. Precis som vid en anställning ska deltagare i projektet vara på plats en viss tid varje dag, och om man inte meddelar giltig orsak till frånvaro, som ex sjukdom, så får man ingen lön. Det vill säga det blir avdrag på ersättningen. Detta var viktigt för ungdomarna och de reagerade på att kanske inte alla deltagare förstod att de hade ett jobb att sköta och menade att de kanske behövde påminnas om det då de inte hade fått lärt sig detta tidigare.

Problembild

Hur såg ungdomarna på problemet med ungdomsarbetslöshet i Sollefteå? Vad är deras erfarenhet? Ungdomarna diskuterade och berörde faktorer på flera nivåer, från lokal till nationell nivå. Även om de berör faktorer som inte direkt är möjliga att påverka inom projektets ramar så är de relevanta för frågan om ungdomsarbetslöshet i länet och nationellt. Diskussionen summeras i några punkter nedan:

- Småföretagare har inte råd att anställa
- Småföretagare vill inte anställa unga
- Stora krav på arbetslivserfarenhet
- Krav på utbildning
- 20 års gräns för nystartsjobb vid AF
- Konjunkturläget

Erfarenheten är att det finns jobb. Småföretagare jobbar väldigt mycket och skulle behöva hjälp men de saknar pengar för att anställa. Förutom pengar handlar det även om attityder. De tycker att företagare har lätt för att dra alla unga över en kam. Om de har haft dålig erfarenhet av att anställa en ungdom så ger de inga fler en chans. Problemet menar man är att de som missköter sig syns och hörs mer än de som sköter sig, vilket gör att skötsamma ungdomar får oförtjänt dåliga chanser. Ett annat hinder som man upplever är att arbetsgivare krävs väldigt mycket arbetslivserfarenhet för olika jobb. Ett hinder som beskrivs som ett moment 22: arbetsgivare kräver lång arbetslivserfarenhet men vill inte ge någon ungdom möjlighet att skaffa sig arbetslivserfarenhet. Hur ska man då kunna ha lång arbetslivserfarenhet när man är 19 år? Den erfarenhet som sommarjobb och motsvarande har gett räcker inte. Samtidigt har man kompisar som har jobbat länge inom exempelvis barnomsorgen och *”det har fungerat bra men de får ingen anställning”*. De ökade kraven på utbildning för alla slags jobb togs också upp och raljerades en del, *”har ni hört att det ska startas en högskoleutbildning för städare”*. De kände även till ungdomar som hade fått nystartsjobb hos Arbetsförmedlingen. Fast nystartsjobb var inte möjligt för en av intervjupersonerna då det förutsätter att man har fyllt 20 år. Slutligen diskuterades finanskrisen och att många företag har haft det tufft men att när det väl vänder så måste det ju bli fler jobb, även i Sollefteå. Diskussionen kan summeras som att det finns en uppgivenhet om hur arbetsmarknaden ser ut samtidigt som man tror att det ska bli bättre. De vill verkligen ha ett jobb och kunna försörja sig själva.

Vad kan då göras för att möta de krav som ställs? Det var huvudsakligen tre faktorer som lyftes upp:

- Problem att kombinera studier och försörjningsstöd
- Förbättrad information i grundskolan om var jobben finns och hur arbetsförmedlingen fungerar
- Forum för kommunikation mellan ungdomar och politiker

Ett konkret problem som man gärna ser en lösning på, är bättre möjligheter att studera när man går på försörjningsbidrag.

Alla var överens om att de hade gjort ett annat val i gymnasiet om de hade vetat att deras val skulle leda dit de var idag. De är kritiska till att det bara pratades om att göra val av gymnasieprogram utifrån intresse, istället för utifrån var jobben fanns. En bättre information om hur arbetsmarknaden såg ut och hur arbetsförmedlingen fungerade menar de hade gett dem möjlighet till "*ett sjyst val*", vilket man inte fick när det bara var fokus på intresse.

I övrigt får kommunen gott betyg av ungdomarna som tycker att kommunen gör så gott den kan. Däremot efterfrågade de en ökad kommunikation mellan politiker och ungdomar så att politiker fick en rättvisare bild av hur det är att vara ung idag än vad media och deras egna preferenser från sin egen ungdom kan ge. Ett ungdomsråd motsvarande brukarråd sågs som en bra idé. På så sätt skapas bättre förutsättningar för politiker att göra insatser som hjälper ungdomar än vad är fallet om de bara utgår från vad de tror att ungdomar vill ha.

Diskussion

För få deltagare i projektet och ifrågasättande av projektets metodik var de två huvudsakliga teman som framkom i intervjuerna med samtliga parter. Det finns anledning att diskutera hur dessa är relaterade till varandra och till projektets organisering.

En av de bakomliggande orsakerna till att projektet startade var att man hade identifierat ett organisatoriskt tomrum i arbetet med unga utan jobb eller utbildning i kommunen. Ingen hade ungdomar som en egen målgrupp och ingen hade sammanhängande tid med ungdomarna. Det vill säga att det behövdes en plats att skicka ungdomar till, där det fanns personal tillgänglig mer än någon timme i veckan eller månaden och som möjliggjorde för ungdomarna att få struktur på vardagen, på samma sätt som en anställning eller utbildning gör. Det är tydligt att projektet fyller den funktionen och den funktionen är något som alla parter är överens om att projektet har. Det finns även en överensstämmande syn på att den funktionen är viktig och att det skulle påverka den egna verksamheten negativt om det inte var möjligt att skicka ungdomar till 16-24.

Det organisatoriska tomrummet skulle inte bara fyllas av en fysisk plats med praktisk hjälp, utan syftet var även att överbrygga sektorsuppdelningen mellan parterna och på så vis underlätta för ungdomen att nå egen försörjning. Det vill säga att projektet skulle vara ett organisatoriskt nav som främjade samverkan mellan parterna. Denna punkt är problematisk och troligen en bidragande anledning till problemet med flödet av ungdomar till projektet. Ett problem som tyvärr kvarstår sedan förra året, trots de förändringar som vidtagits för att främja ett ökat inflöde av ungdomar till projektet.

För att åstadkomma en samverkan och en samsyn på ungdomar mellan skilda verksamheter så krävs det skapande av kanaler som tidigare inte har funnits. För att åstadkomma sådana förändringar på den kortare tid som ett projekt utgör, men även på lång sikt, är det viktigt att det finns mandat för ett sådant arbete från högre chefer i verksamheten. Det var syftet med att bilda en styrgrupp i projektet. Genom att ha alla högre chefer representerade kunde problem lyftas där det fanns mandat att åstadkomma förändringar i de olika verksamheterna. Tyvärr saknas det fortfarande en aktiv och fungerande styrgrupp i projektet. När den funktionen inte finns så blir det svårt för personal i projektet att påverka arbetssättet hos parterna, vilket är ytterligare ett syfte med projektet. Utan en fungerande styrgrupp finns inte den organisatoriska funktion som är nödvändig för att projektet ska bli ett organisatoriskt nav för samverkan mellan de olika parterna. Istället blir projektet i praktiken en förlängd arm till respektive parts verksamhet vilket ger få möjligheter att påverka flödet av ungdomar, samsyn, samverkan eller arbetssättet hos parterna.

Två exempel på bristande samsyn och samverkan som kom fram i utvärderingen, var tillförseln av ungdomar till projektet från Arbetsförmedlingen och uppstart av nya projekt inom kommunen som vänder sig till samma målgrupp som projekt 16-24.

I samband med att projekt 16-24 skulle sköta kartläggningen av nyinskrivna på Arbetsförmedlingen var det många ungdomar som inte dök upp. Oklarheterna kring var dessa ungdomar tog vägen tyder på bristande samverkan och samförstånd. Det fanns inga gemensamt överenskomna rutiner för hantering av ungdomar som inte dök upp. Rimligen har arbetsbelastningen hos handläggare på Arbetsförmedlingen och omorganiseringen av myndigheten i fråga bidragit till problem att eventuellt åstadkomma en sådan samverkan.

Avsaknaden av samverkan och samsyn på ungdomar i kommunen blir även tydlig när extra kommunala medel tillförs AME för att skapa anställningar till personer som har försörjningsstöd. Hur påverkar det samverkan mellan AME och projekt 16-24? Naturligtvis är det bra att allt görs för att möjliggöra egen försörjning för ungdomar, men från ett organisationsperspektiv är risken tydlig att bristande samverkan kan leda till att det skapas konkurrerade verksamheter mot samma målgrupp inom kommunen. Det faktum att personal vid AME och projekt 16-24 inte är uppdaterade om varandras verksamheter, som att AME har fått medel för anställningar och att 16-24 genomför kartläggningar åt Arbetsförmedlingen, påvisar avsaknaden av kommunikationskanaler mellan verksamheterna. Med en fungerande samverkan kan de olika verksamheterna koordineras så att ungdomarna får mesta möjliga hjälp och kommunens resurser nyttjas på bästa sätt.

Avsaknaden av en styrgrupp med en övergripande blick för ungdomarna i de olika verksamheterna innebär också att flödet av ungdomar till projektet blir mer avhängigt enskilda handläggares förutsättningar och attityder till projektet. Det ökar risken för att den organisatoriska frågan om parternas samverkan kring ungdomar blir individualiserad och enbart en fråga att lösa för enskilda handläggare. Organiseringen av projektet gör handläggarna till navet för flödet av ungdomar mellan parterna. Det är dessa som får första kontakten med ungdomen och som har ansvaret för att kartlägga ungdomen och se till att de följer regelverket för att få sina utbetalningar. Projektet blir därmed väldigt sårbart för handläggarnas förutsättningar att utföra sitt arbete och deras attityder och information om projektet. Exempelvis har handläggare vid Arbetsförmedlingen och IoF många ärenden att hantera, samtidigt som det har varit fortsatt turbulent i dessa organisationer med personalomsättning och byte av chefer. Under det senaste året uttrycker samtliga parter att relationen med arbetsförmedlingen har påverkats negativt av de förändringar som pågått där. Även om det har börjat lugna ner sig så tar det ändå tid innan det har landat. Problem som finns kvar sedan föregående år.

När det inte ges några tydliga direktiv uppifrån försvåras en gemensam informationsspridning till berörd personal inom de olika verksamheterna vilket försämrar möjligheterna att åstadkomma en samsyn mellan parterna. Det gör även att handläggares attityder får en större roll för vad som sker i verksamheten. Om handläggare inte tror att projektets metodik är vad en ungdom behöver så väljer denne att remittera ungdomen till andra aktiviteter istället, vilket påverkar flödet av ungdomar in i projektet. Handläggarens uppgift är naturligtvis att göra en bedömning av vad

ungdomen behöver. Frågan är om det görs på rätt grunder. Överensstämmer handläggarnas uppfattning om lösningsfokuserad metodik med den metodik som tillämpas inom projekt 16-24? Utifrån de samtal jag haft med alla parter så är min bedömning att det råder lite olika meningar om vad lösningsfokuserat är för något. Därför bör det vara första punkten att åtgärda innan frågan om att dela upp målgruppen för projektet diskuteras.

Fast frågan om lösningsfokuserat eller ej, eller lösningsfokuserat för alla eller ej, handlar inte bara om att parterna har olika åsikter om vad ungdomarna behöver när de väl är på plats. Det uttrycker även att det finns olika problembilder kring vad ungdomarna behöver, vilket är problematiskt om samverkan och samsyn kring ungdomar ska uppnås. Diskussionen väcker även frågor om det saknas en samsyn kring vad projektet ska uppnå. För att synliggöra vilka problembilder parterna har, och därmed synliggöra vad som anses vara lösningen, kan det vara bra att dra argumenten till sin spets. Exempel på frågor följer nedan.

- Är ifrågasättandet av lösningsfokuserat arbetssätt även ett ifrågasättande av projektets syfte att ”möjliggöra ungdomens delaktighet och ansvarstagande för den egna livssituationen”?

Hur ska man hjälpa ungdomar att ta steget till vuxenlivet? Är problemet att ungdomen inte är redo att ta eget ansvar och därmed inte ska ha tolkningsföreträdare om vad de behöver, eller är de redo men saknar kunskap om hur de ska komma dit? Handlar det bara om socialisering via praktik?

- För vem finns projektet, för parterna eller för ungdomarna?

Projektet har ungdomar som målgrupp och har tillkommit för att hjälpa parterna i sitt arbete med ungdomar. Är vad ungdomen behöver samma sak som vad parterna behöver?

Inom projekt finns en tydlig bild av att verksamheten finns för ungdomen och målet är att åstadkomma en förändring hos ungdomen, att hjälpa dem hitta vad de vill och sedan stötta dem att nå dit. Det är så att säga ett mål frikopplat från kontext. Samtidigt befinner sig projektet i en kontext bestående av ett antal parter med olika regelverk, ekonomiska system och krav på måluppfyllelse vilket i högsta grad styr deras handlingsutrymme med ungdomar. För parterna finns projektet för att komplettera den egna verksamheten. Där föregår kontexten så att säga individen. En skillnad som kanske kan bidra till att förstå uppkomsten av olika problembilder i 16-24.

Organisering av verksamhet i form av projekt istället för att utföras inom en befintlig byråkrati ger ett annat handlingsutrymme för hur arbete utförs och med vem. I en granskning av projekt inom socialfonden bekräftar projektarbetare att arbetet blir mer socialt än ekonomiskt inriktat i projekt (Engstrand et al 2010). Det var mot den bakgrunden som projekt 16-24 skapades. Det skulle ge mer sammanhängande tid för ungdomarna vilket det inte fanns utrymme för i ordinarie verksamheter.

Problembilden styr vad som ses som lösning. Om mer styrning och tydligare ramar för deltagande ungdomar ses som lösningen så definieras problemet som att ungdomar inte har förmågan att ta ansvar för sin egen livssituation utan att någon annan måste göra det åt dem. Då blir metoder som söker lösningen hos individen verkningslösa och behöver bytas ut mot mer ”pekpinniga” metoder. Eller så menar man att ungdomen visst har förmågan men att de saknar kunskap om vad som krävs för att nå dit, d v s de är inte tillräckligt socialiserade och då är coachning en väg att nå dit och den lösningsfokuserade modellen en möjlig metod.

Parterna måste enas om vilken problembild som gäller och sedan stödja den fullt ut i sitt arbete, både organisatoriskt och i handling.

Jämförelse över tid

Vid föregående utvärdering framstod projektets sociala funktion som en potentiell framgångsfaktor i arbetet med ungdomar. Det var inga problem med utförande av projektets innehåll eller resurser. Alla parter, inklusive ungdomarna, var överens om projektets funktion och betydelse för målgruppen. Det var huvudsakligen två riskfaktorer som identifierades. Dessa var avsaknad av en fungerande styrgrupp och för lågt flöde av ungdomar in i projektet.

Ett år senare är den bilden fortfarande aktuell. Den sociala funktionen framstår fortfarande som en möjlighetsfaktor i projektet och de två riskfaktorerna kvarstår. Vidare poängteras vikten av att ungdomar ges möjlighet att nätverka med andra ungdomar.

Diskussionspunkter

I utvärderingen har ett antal frågor rests som förhoppningsvis kan vara till hjälp i parternas diskussioner kring projektet och övergripande kring kommunens arbete med ungdomar. Sammanfattningsvis bör följande punkter tas upp för diskussion för att öka projektets möjligheter att nå sina mål.

- Tydliggöra och revidera syften och mål med projektet.

Parterna behöver enas om vilken problembild som råder och sedan stödja denna i det dagliga arbetet i de olika verksamheterna.

- Tydliggöra metoden.

Det finns en diskrepans mellan de som tror på det lösningsfokuserade och de som tvivlar på den. Alla har sin bild av vad metoden är för något men det är oklart om parterna menar samma sak. För att främja samverkan och flödet av ungdomar till projektet bör eventuella missuppfattningar om hur projektet arbetar med lösningsfokuserat undanröjas.

- Rutiner för förmedling av ungdomar till projektet från skolan.

Eftersom det inte finns några löpande utskrivningssamtal dit behandlingsassistenterna kan bli kallande, bör andra former för samverkan mellan skolan och behandlingsassistenterna utformas. Är det ett alternativ att informera dessa om elever som hamnar på mätning?

- En aktiv styrgrupp eller andra organisatoriska former för samverkan?

Det är tydligt att verksamheterna lever i skilda världar och att kommunikationskanaler behöver byggas upp. En väg framåt kan vara att diskutera alternativ till en aktiv styrgrupp. Detta för att komma fram till en långsiktig lösning.

- Samverkan eller konkurrens?

I ett längre perspektiv är frågan om samverkan eller konkurrens central för att stötta målgruppen. Det är många aktörer involverade i ungdomsfrågan som vill ha ungdomar till sina verksamheter. Det vore olyckligt om strategier för samverkan och helhetsperspektiv istället resulterar i en ökad uppdelning.

Referenser

Berg, K I & De Jong, P (2003) *Att bygga lösningar: en lösningsfokuserad samtalsmodell*. Stockholm: Mareld.

Bolin, M (2010) *Kvalitativ utvärdering av projekt 16-24 – delrapport 2010*. Härnösand: Kommunförbundet FoU Västernorrland.

Börjeson, M & Gullberg, A (1999) *I vuxenlivets väntrum: arbetslöshetens konsekvenser för ungdomars livsvillkor*. Umeå: Boréa förlag.

Engstrand, Å-K. Andersson, J. & Vesterberg, V. (2010) Bortom Lissabonstrategin. Om projektarbetares erfarenheter av inkluderingsarbete. *Rapport 2010:1*. Linköping: Temagruppen integration i arbetslivet

Engquist, Anders (2009) *Om konsten att samtala: en bok för människor i kontaktyrken*. Stockholm: Norstedts förlag.

Furman, B & Ahola, T (2008) *Att lyckas tillsammans: handbok för reteaming. Konsten att motivera människor till en önskad förändring*. Helsingfors: Helsingfors Korttidsterapi-institut.

Garphult, A. (2011) *Lärande utvärdering i EU-finansierade projekt: Fungerar det? i Niklasson, L (red.) Aspekter på lärande utvärdering och följeforskning inom projekt från Socialfonden och Strukturfonden*. Västerås: Mälardalens högskola.



Utvärdering av arbetsmarknadsprojektet

16-24. Delrapport 2

16-24 är ett EU-finansierat projekt i Sollefteå som syftar till att stödja ungdomar i åldern 16 till 24 år till egen försörjning via jobb eller utbildning. Projektet är en samverkan mellan Individ- och Omsorgsförvaltningen, Arbetsförmedlingen, Samordningsförbundet Finsam, Gymnasieskolan och Arbetsmarknadsenheten.

Författarpresentationer:

Malin Bolin, Fil dr. i Sociologi med inriktning på arbetslivsfrågor, arbetar som forskare på FoU Västernorrland.

FoU-Västernorrland finansieras av kommunernas socialtjänster i Västernorrland med Kommunförbundet Västernorrland som huvudman. Enhetens uppdrag är att fånga upp idéer och stödja forsknings-, utvecklings och uppföljningsprocesser inom socialtjänsten samt att göra dessa tillgängliga för socialtjänstens personal. Mer information om FoU Västernorrland finns på www.fouvasternorrland.se