

# UTVÄRDERING AV AFFE

Mars 2017

Joakim Tranquist  
Tranquist Utvärdering AB

## INLEDNING

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

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

FINSAM utgår från att individer som behöver arbetslivsinriktad rehabilitering har kontakt med många aktörer inom olika sektorer. Varje aktör bedriver insatser utifrån sitt specifika uppdrag och ansvar, vilket resulterar i att det övergripande ansvaret för individens rehabilitering blir otydligt. Avsikten med FINSAM är därför att parterna i samverkan bättre ska kunna tillgodose enskilda människors behov av rehabiliteringsinsatser så att deras förmåga till eget förvärvsarbete främjas på ett effektivt sätt.

Idag finns 82 samordningsförbund där 247 av landets 290 kommuner ingår. Ett av dessa är Samordningsförbundet Skåne Nordost som ska svara för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne samt Bromölla, Hässleholms, Kristianstads, Osby och Östra Göinge kommuner med syfte att underlätta och uppnå en effektiv resursanvändning.

Enligt förbundets verksamhetsplan är målet för samordningsförbundet att underlätta en effektiv användning av de gemensamma resurserna och att förbundets resurser därför ska användas för insatser som syftar till att enskilda individer ska uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. En sådan insats är AFFE som sedan 1 januari 2014 finansierats av Samordningsförbundet Skåne Nordost.

## OM UTVÄRDERINGEN

Tranquist Utvärdering har haft i uppdrag av Samordningsförbundet Skåne Nordost att löpande följa och utvärdera AFFE under projektets olika faser. Syftet har varit att ge underlag för god styrning i riktning mot projektets mål. Uppgiften har inneburit att dokumentera erfarenheter som uppkommit i projektet samt att kontinuerligt värdera hur väl projektet når sina mål för att möjliggöra förändringar under projekttiden.

För att genomföra utvärderingen tas utgångspunkt i den s k *programteori* som ligger bakom AFFE. Programteori är en logisk modell som beskriver processens 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 insatsen 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 logiken. I detta sammanhang analyseras programteorin i processen utifrån dess giltighet, genomförande samt hållbarhet.

Programteorins **giltighet** handlar om huruvida insatsen är att betrakta som relevant i förhållande till behov som finns, men också om en ändamålsenlig *samverkansstruktur* etablerats. Detta utgår från att det i utvecklingen av en samverkansprocess bör finnas ett ömsesidigt beroende mellan aktörer som har olika funktioner inom processen. I denna relation bör man dela synen på behovet av den insats som man kommer samman kring och ha en gemensam uppfattning om syfte och mål med verksamheten. Anledningen är att detta påverkar de prioriteringar som parterna gör i anslutning till insatsen. En analys av samverkanstruktur utgår från tre olika punkter: Finns samförstånd om vilka parter som ska vara med? Finns samförstånd om projektets utgångspunkter och vad som ska genomföras? Är parterna beredda att ta hand om implementeringen av resultaten?

**Genomförandet** handlar mer specifikt om vad som faktiskt sker då insatsen genomförs och hur berörda aktörerna kunnat ta till sig idén om genomförandet av processen till sig. Det handlar om processpårnig, d v s en studie av hur ett projekt har utvecklats. Ett projekt genomförs aldrig helt enligt plan utan genomförandet är, som Vedung skriver *”slingrande och indirekt, sällan rakt och direkt”* (i Svensson et al 2013). Processpårnig innebär att utvärderaren pekar ut nyckelhändelserna i genomförandekedjan och identifierar vilka mekanismer som har gett effekter av olika slag.

Det avslutande området, **hållbarhet**, berör frågan om processen kommer att leda till de avsedda effekterna. Ett centralt tema för utvärderingen av AFFE ligger i hållbarhet (eng: sustainability). Detta har under de senaste tio åren allt fått allt med utrymme i forsknings- och utvärderingslitteratur och många lyfter fram den centrala rollen som utvärdering har för att löpande uppmärksamma faktorer som påverkar förutsättningarna för framgångsrikt utvecklingsarbete.

Med hållbarhet menas i denna utvärdering två aspekter. Dels avses att en insats når de resultatmål som satts upp i förhållande till den aktuella målgruppen. Sedan avses även

resultatet av utvecklingsarbetet, d v s den framtagna arbetsmodellen, integreras i ordinarie arbetsrutiner efter projektets slut.

I denna slutrapport från utvärderingen av AFFE sammanfattas de **huvudsakliga** resultat som noterats under den samlade projekttiden. Vi summerar det samlade genomförandet av processen och analyserar centrala aspekter som påverkat utfallet av utvecklingsarbetet i AFFE.

## UTGÅNGSPUNKTER FÖR AFFE

I december 2013 lämnades en ansökan in till Samordningsförbundet Skåne Nordost om projektmedel för att bedriva projektet *Andra unga förmågebegränsade för etablering (AFFE)*. Syftet angavs vara att på ett strukturerat sätt få reda på om ungdomar mellan 19–29 år med nedsatt arbetsförmåga har möjlighet att ta ett arbete, påbörja studier eller ta del av ett fortsatt fördjupat samarbete mellan Samordningsförbundet Skåne Nordosts parter genom att de får ta del av ett förstärkt stöd under en avgränsad tid. Vidare angavs syftet vara att undersöka under vilka förutsättningar ett sådant arbete kan lyckas.

Två specifika grupper angavs som målgrupp för AFFE:

- personer mellan 19–29 år som beviljats aktivitetsersättning på grund av sjukdom, skada eller funktionsnedsättning.
- personer i samma ålderskategori som har nedsatt arbetsförmåga med minst en fjärdedel på grund av sjukdom men inte uppbär aktivitetsersättning.

Huvudansvaret för AFFE har legat hos Försäkringskassan, men projektet har drivits i samverkan med Arbetsförmedlingen. Projektet har bemannats med två handläggare från Arbetsförmedlingen samt två handläggare från Försäkringskassan, varav en avsatt halva sin tjänst för arbete i projektet. Detta projektteam har haft i uppdrag att arbeta över hela Samordningsförbundets Skåne Nordosts område. Till projektet har även kopplats en styrgrupp bestående av chefer de verksamheter som ingår i projektet.

Dessa aktörer har under projekttiden disponerat 5 233 800 kronor i budgeterat stöd från Samordningsförbundet Skåne Nordost. Arbetet med AFFE inleddes 1 januari 2014 och avslutades 31 december 2016.

## RESULTAT FRÅN GENOMFÖRANDET AV AFFE

Under denna rubrik redovisar vi vad arbetet med AFFE genererat för resultat. Vi inleder med den arbetsprocess som utvecklats, därefter redovisas deltagarrelaterade resultat och avslutningsvis resultatet av AFFE på organisatorisk nivå.

## DEN ARBETSMODELL SOM UTVECKLATS GENOM AFFE

I ansökan till Samordningsförbundet Skåne Nordost anges att utgångspunkten för AFFE är att ses som SESAM-handläggare ska vara den röda tråden för de personer som blir aktuella för projektet. Med SESAM-handläggare avses en medarbetare från Arbetsförmedlingen, som arbetar utifrån Arbetsförmedlingens Supported Employment-metodik.

Supported Employment är en metod för arbetslivsinriktad rehabilitering som innebär att ge stöd till personer med funktionsnedsättning och som vill ha ett arbete. Tanken är att människor ska få det stöd och den vägledning som behövs för att de ska finna, få och behålla ett arbete. Metoden innebär även ett stöd till den arbetsgivare som tar emot personen. Tanken i AFFE är att en SESAM-handläggare, utifrån grunderna i Supported Employment, följer deltagaren genom hela processen och ska ses som en resurs för både deltagaren och övriga aktörer i processen. En SESAM-handläggare har beslutsbefogenheter när det gäller eventuella programbeslut och bidrag vid anställning.

Som riktlinjer för arbetet i AFFE angavs att upp till 15 deltagare per SESAM-handläggare kan delta i processen samtidigt och den tid som en individ maximalt kan vara deltagare i projektet angavs till 18 månader. Denna tidsgräns kom sedermera att få underordnad betydelse i genomförandet av projektet.

I Figur 1 på nästa sida finns en illustration som beskriver den arbetsmodell som utarbetats under projekttiden. Figuren visar att arbetet inletts med en impuls utifrån till AFFE-projektets medarbetare från Försäkringskassan. Någon av de två handläggarna från Försäkringskassan har sedan haft ett inledande möte med individen och gjort en sammanställning av befintlig dokumentation kring individen. Denna fas har avslutats med en sammanställning av planeringen och dialog inom AFFE-teamet. Därefter har kontakt etablerats med någon av AFFE-handläggarna från Arbetsförmedlingen och formell inskrivning i projektet har gjorts. Efter detta har det individinriktade arbetet enligt Supported Employment inletts.

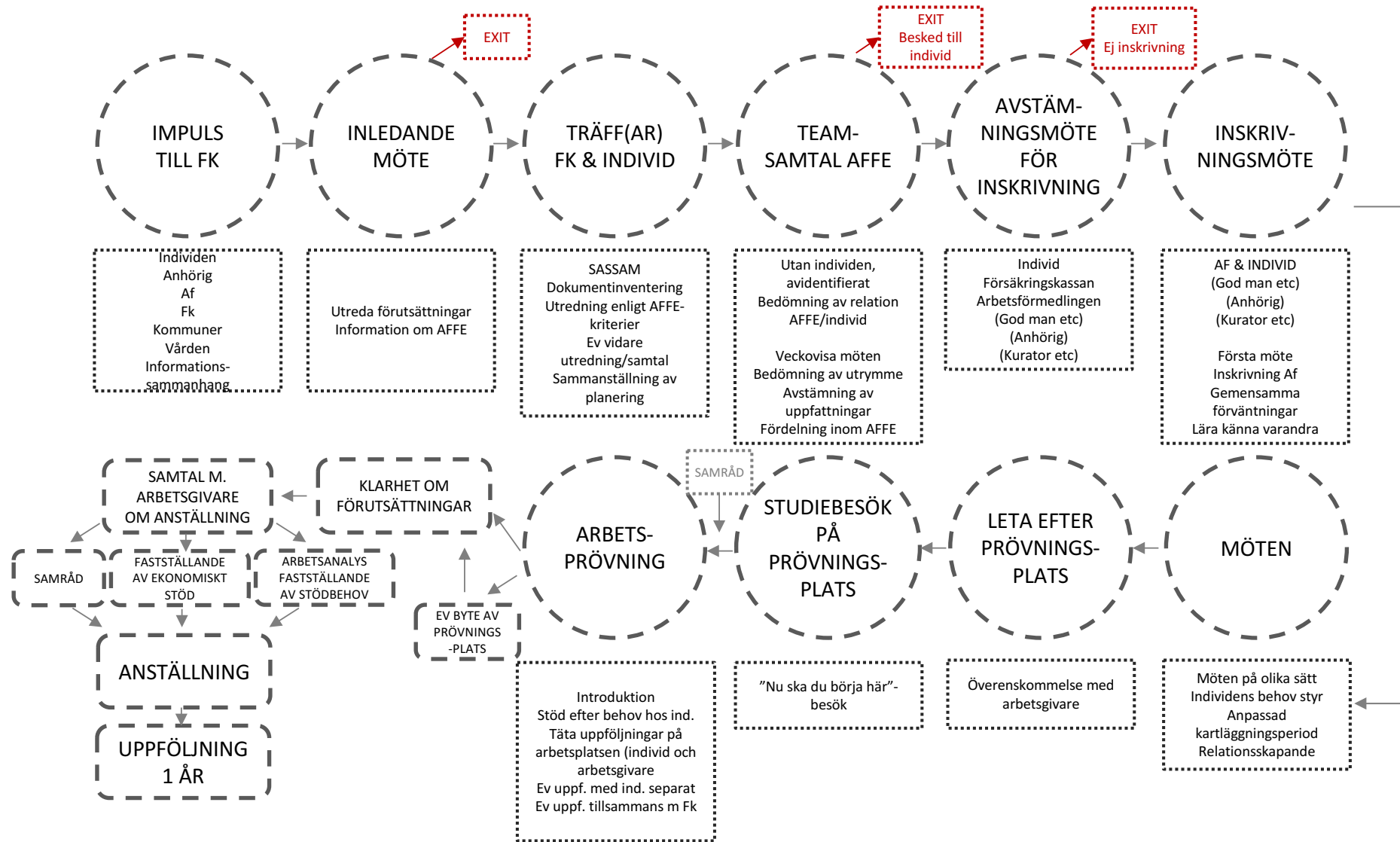
En central princip i AFFE har varit att individerna erbjudits förstärkt stöd i förhållande till arbetsprövning på reella arbetsplatser. Någon arbetsträning eller liknande i särskilt anpassade miljöer har inte varit aktuellt. Stödet i projektet har inneburit att AFFE-medarbetarna utgått från individens förutsättningar och intressen. I dialog med berörda arbetsgivare har sedan en anpassad arbetssituation utformats.

## BAKGRUNDSBESKRIVNING AV DELTAGANDE INDIVIDER

Under projekttiden registrerades 58 individer, varav 25 kvinnor och 33 män, som deltagare i AFFE enligt arbetsmodellen som illustreras i Figur 1 på nästföljande sida. Av de individer som anvisades till AFFE var det endast en person som inte kom att erbjudas stöd i AFFE. Anledningen till detta var inslag av hot och våld i personens bakgrund. I övrigt antogs samtliga individer till AFFE oaktat de problem som föranledde behovet av förstärkt stöd.

Bland deltagarna var 59 procent mellan 20–24 år. 36 av de 58 deltagarna hade vid anvisningen aktivitetsersättning via Försäkringskassan, 4 personer sjukpenning via Försäkringskassan,

Figur 1. Illustration av arbetsprocessen i AFFE.



8 personer har haft aktivitetsstöd via Arbetsförmedlingen och 10 har haft försörjningsstöd via kommunen.

De individer som har deltagit i AFFE karaktäriseras av olika former av neuropsykiatriska diagnoser. Endast en deltagare har haft en fysisk diagnos. Exempel på diagnoser hos deltagarna är bipolär sjukdom, borderline, schizofreni, svår depressiv episod, tvångssyndrom, ångest och personlighetsstörning. I övrigt kännetecknas deltagarna av en bakgrund med fosterhemsplaceringar, mobbning, ofullständig skolgång, dyslexi, dyskalkyli, självskadebeteende, tidigare missbruk, bristande socialt nätverk samt ingen eller liten förankring i arbetslivet.

Sammantaget hade 60 procent av deltagarna tidigare tagit del av olika former av arbetslivsinriktad rehabilitering. Dessa hade inte lett till anställning eller studier.

### **RESULTAT AV DET DELTAGARINRIKTADE ARBETET**

Målet för det individinriktade arbetet i AFFE har varit att processen ska avslutas med att deltagaren får arbete, börjar studera eller att det finns ett bra underlag för att bedöma personens förutsättningar för att ta del av det fördjupade samarbetet mellan Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen.

När resultatet av AFFE sammanställdes inför projektets avslut, d v s i december 2016, hade totalt 40 av de inskrivna 56 deltagarna avslutats. Av dessa hade 36 personer (89 procent) avslutats inom den tänkta inskrivningstiden på 18 månader. Tre fjärdedelar av deltagarna hade varit inskrivna i 14 månader eller kortare.

Av de 40 deltagare som avslutats vid tiden för uppföljningen hade 26 personer (65 procent) nått arbete eller studier. Detta avser såväl heltids- som deltidsarbete. 4 personer hade erhållit anställning utan något anställningsstöd från Arbetsförmedlingen.

### **IMPLEMENTERING AV PROJEKTETS ARBETSMODELL**

När det gäller arbetet med metodutveckling framgår det av ansökan till Samordningsförbundet Skåne Nordost att de samverkansfördelar förväntas bli tydliga under processtiden helt eller delvis ska implementeras i det ordinarie arbetet hos respektive verksamhet. Det anges att styrgruppens representanter har i uppdrag att driva denna fråga i sin respektive organisation.

Vid projektets slut finns inget beslut om fortsatt verksamhet. I samband med projektets slut återgår medarbetarna i projektet till ordinarie handläggning vid respektive myndighet och processen blir upplöst.

## DISKUSSION KRING RESULTATET AV AFFE

När resultaten av det treåriga projektet AFFE summeras kan vi följaktligen konstatera att två tredjedelar av de personer som avslutats som deltagare i projektet har fått anställning eller börjat studera. Resultaten ska relateras till att deltagarna är individer som har en komplex (neuro-)psykiatrisk problematik och som tagit del av arbetslivsinriktad rehabilitering tidigare. Dessa tidigare insatser har inte lyckats och det är därför inte svårt att dra slutsatsen att arbetssättet i AFFE varit framgångsrikt. Hur kan vi förstå denna framgång och samtidigt förklara att det organisatoriska utvecklingsarbetet misslyckats?

### FRAMGÅNGSFAKTORER I AFFE

Om vi börjar med de faktorer som under arbetet med utvärderingen av AFFE har lyfts fram som centrala i arbetet har några aspekter utkristalliserats som särskilt viktiga för de resultat som skapats i processen. Det handlar i första hand om följande tre faktorer:

- Förtroendeskapande relationer
- Kunskap om Supported Employment
- Kunskap om funktionsnedsättningarnas konsekvenser

En grundläggande framgångsfaktor i AFFE är att medarbetarna kunnat arbeta på ett annat sätt med individen än vad som är fallet i ordinarie verksamhet. Grunden för detta ligger till viss del i ett mindre antal deltagare per handläggare, men det handlar även om möjligheterna till ett mer flexibelt bemötande av individen. Detta lägger grunden för ett **förhållningssätt till mötet med deltagarna** som framställs som avgörande för den aktuella målgruppen.

I rapporten *”Möt mig där jag är”* summerar Temagruppen unga i arbetslivet, utifrån en studie gjord på EU-finansierade arbetsmarknadsprojekt, förutsättningar för ett framgångsrikt bemötande:

*”Det handlar bland annat om att bli lyssnad till utan att bli dömd, se framåt istället för att fokusera på det som varit samt att bli behandlad som en människa och inte endast som en siffra eller ett ärende. Förutsättningarna i form av tid, tillgänglighet och flexibilitet finns i projekten för ett anpassat och unikt bemötande”.*

Arbetet i AFFE kan i flera avseenden sägas motsvara dessa kriterier. I AFFE har det t ex varit möjligt att möta individerna i sammanhang som inte är kontorsbaserade, utan i miljöer som lägger grunden till en relation där myndighetsrollen tonas ner. Detta skapar grunden för ett mer neutralt bemötande som signalerar att stödet från AFFE-handläggaren utgår från individens behov. Denna flexibilitet, tillsammans med ett nära stöd över tid, gör att det varit möjligt att etablera en förtroendeskapande relation till deltagarna (och deras anhöriga). För individer som står långt bort från arbetsmarknaden tar det tid att närma sig denna. Det tar också lång tid att skapa relationer som gör att nödvändig tillit och respekt uppstår. Just tilliten och långsiktiga relationer är faktorer som flera studier pekat på som särskilt avgörande i

arbetet med unga med funktionsnedsättning. Det har också lyfts fram som grunden i AFFE-processen.

Den andra faktor som vi vill lyfta fram som bärande för framgångarna i AFFE är **förtroendet med metoden Supported Employment**. Nära stöd över tid är en återkommande grund i många insatser för grupper som står långt ifrån arbetsmarknaden, men det är långt ifrån alla insatser som lyckas med sin tillämpning av denna ansats. Svårigheterna kring implementeringen av Supported Employment kopplas ofta till en låg kunskap kring metodens grunder och vad den syftar till. I AFFE har det funnits en väl utvecklad kunskap om denna metods grunder, vilket i sin tur kan ses förklara resultaten.

Det har under projekttiden bytts personal, bland annat på grund av bristerna i tillämpningen av Supported Employment-metodiken. Dessa förändringar i projektet, som har stärkt sammansättningen av projektteamet, har även tydligt illustrerat vikten av den tillämpning av metodiken som görs. En ändamålsenlig tillämpning av metoden utgår från ett nära stöd som utgår från individens förutsättningar. Supported Employment innebär att personen med funktionsnedsättning ska få det stöd och den vägledning som behövs för att kunna få och behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden. Centralt är att individen själv bestämmer över sitt stödbehov och att funktionshinder ses som miljörelativt. Grundtanken är att hjälpa individen att få ett lönearbete och att ge det stöd som krävs för att lyckas som arbetstagare. Det har under AFFE-processen skett ett medvetet arbete med tillämpningen av Supported Employment och denna kunskap är ett av de bärande elementen för AFFEs framgångar.

Den avslutande faktor som vi vill lyfta fram som avgörande för resultaten i AFFE är medarbetarnas **kunskaper om målgruppens förutsättningar**. Insatser för olika grupper behöver med nödvändighet anpassas till deras specifika förutsättningar. När det gäller AFFE handlar detta om vad arbete med gruppen unga med psykiska, specifikt neuropsykiatriska, funktionsnedsättningar innebär. För att ett sådant arbete ska bli framgångsrikt måste det finnas en kunskap om vad dessa funktionsnedsättningar innebär i förhållande till individens förutsättningar att hitta, få och behålla ett arbete. Kunskap om brukarnas förutsättningar är en återkommande aspekt i studier om framgångsrika insatser för personer med funktionsnedsättningar.

En framgångsfaktor i projektet är således AFFE-medarbetarnas specifika kunskap om de neuropsykiatriska funktionsnedsättningarnas konsekvenser för deltagarnas vardag. Det är tydligt att denna kunskapsgrund medfört ett arbetssätt där gjorts specifika anpassningar av stödinsatserna efter deltagarnas förutsättningar och begränsningar.

### **AFFE I RELATION TILL EN NATIONELL AKTIVERINGSPOLITIK**

Förståelse för de mervärden (mer ändamålsenligt bemötande, mer målgruppsanpassat stöd etc) som uppstår av en insats som AFFE kan sökas i ett större sammanhang. Det kan ses som ett uttryck för de konsekvenser som en nationell politik får för de enskilda handläggare hos myndigheterna som har uppdrag att möta individer med en komplex problematik i deras vardagliga praktik.



Under en diskussion om kärnan i AFFE-processen konstaterade en av medarbetarna att: *”I ordinarie verksamhet kan man använda deras funktionsnedsättning som avslutsorsak”*. Denna bild är återkommande i många av de projektinsatser runt om i landet som avser just individer med olika former av funktionsnedsättningar. Ett sätt att förklara det förhållande citatet avser är genom de förutsättningar som den enskilda handläggaren i ordinarie verksamhet har för att möta individer med komplexa behov.

Begreppet **aktiveringspolitik** myntades i Danmark men har fått en stor spridning i hela Europa. Även i Sverige har aktivering på senare år blivit ett centralt begrepp. Aktiveringspolitik utgår från att varje medborgare ska ta ansvar för sin egen försörjning, sin sysselsättning och sin kompetensutveckling och att detta ansvarstagande (aktiveringen) ska utgöra ett villkor för ekonomisk ersättning. Kraven uttrycks i allmänhet som skyldigheter för individen att delta i arbetsmarknadspolitiska åtgärder eller i olika aktiverande insatser. Särskilt långtidsarbetslösa har ställts inför ökade krav på att ta eget ansvar för sin situation och att delta i olika aktiveringsinsatser.

Ett av de mer konkreta uttrycken för en utvecklad aktiveringspolitik är **individualisering** av arbetsmarknadspolitiska insatser. Offentliga insatser ska vara flexibla och anpassade efter individens förutsättningar och behov. Därför har individuella handlingsplaner kommit att bli ett alltmer centralt verktyg. En ökad individualisering innebär samtidigt att förutsättningarna för de aktörer som verkar inom området förändras. Det ställs nya krav på de handläggare som i sitt dagliga arbete ska iscensätta aktiveringspolitiken.

På senare tid har det i olika studier uppmärksammats att yrkesrollen för de aktörer som möter individer från utsatta grupper spelar en avgörande roll i implementeringen av den individanpassade aktiveringspolitiken. Denna roll har blivit mer mångfacetterad och relationen till den individen alltmer avgörande. Samtidigt har resurser generellt sett inte tillförts i paritet med den utvecklade rollen. Resultatet är ofta överbelastning, brist på kunskap om de insatser som finns och om individens förutsättningar. Utrymmet att faktiskt utföra ett individanpassat arbete i förhållande till grupper som t ex unga med psykiska funktionsnedsättningar blir därför begränsat.

Konsekvensen av den situation som uppstår är att grupper av individer med komplexa behov, som t ex AFFEs målgrupp, hamnar i vad Mats Tyrstrup kallar organisatoriska mellanrum. Han menar att:

*”Organisatoriskt mellanrum uppstår när en persons, grupps eller organisations ansvar, befogenheter, ambitioner, kompetens, information etc tar slut utan att någon annan persons, grupps eller organisations tar vid”.*

Poängen han gör är att människor, frågor och problem kan hamna i dessa mellanrum. Det handlar om personer som finns inom fält där ingen enskild aktör har resurser att lösa situationen på egen hand. Det är i förlängningen kring dessa undantag, som ofta utgörs av personer med komplexa problem, som samordning och samverkan behöver utvecklas.

AFFE är ett tydligt exempel på en insats som verkar i ett sådant mellanrum. Det tar sig bland annat uttryck i att olika aktörer anvisat individer till AFFE då man på egen hand inte lyckats hantera den komplexitet som finns i respektive fall. Med dessa individer har AFFE-medarbetarna sedan, utan att göra någon exkludering baserat på graden av komplexitet, genom sitt arbetssätt lyckats få två tredjedelar av deltagarna att få arbete eller börja studera.

För att utveckla nya former av stöd behöver man känna till *varför* glapp uppstår för olika grupper, i detta fall för unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Det har under arbetet med AFFE blivit klart att individer i målgruppen inte har de resurser som krävs för att kunna tillgodogöra sig det stöd som erbjuds genom det ordinarie myndighetsutbudet, något som till stor del förklaras med bristande kognitiva förmågor hos målgruppen i kombination med bristfälliga arbetssätt i förhållande till målgruppen.

Samtidigt illustreras det på olika sätt att AFFE blivit en insats som bidrar till att motverka det organisatoriska mellanrum som uppstår för individerna i målgruppen. Detta sker framför allt genom det förstärkta stöd som erbjuds genom AFFE-processen, där det skapas en struktur för individanpassade kontakter med såväl myndigheter som arbetsgivare. Genom en ändamålsenlig tillämpning av Supported Employment och en gedigen kunskap om funktionsnedsättningarnas konsekvenser har medarbetarna i AFFE lyckats med det som personal i ordinarie verksamhet inte haft tillräckliga resurser (kompetens, arbetsprocess, tid etc) för att lyckas med i den ordinarie verksamheten.

### IMPLEMENTERING AV AFFE-PROCESSEN I ORDINARIE VERKSAMHET

Trots AFFE-processens resultat konstaterades det ovan att det vid projektets slut inte tagits något beslut om fortsatt verksamhet, varken om fortsättning eller om avveckling. I samband med projektets slut återgår medarbetarna i projektet till ordinarie handläggning vid respektive myndighet och processen löses upp. Det har många gånger visat sig vara svårt att långsiktigt bevara insatser som finansieras inom finansiell samordning. AFFE blir följaktligen ytterligare ett sådant exempel.

Inom Finsam utvecklas generellt insatser som är kopplade till myndigheternas ordinarie arbete, men där en särkoppling möjliggör ett vidare handlingsutrymme. En central utgångspunkt är att Finsam erbjuder ett sammanhang som medför en större flexibilitet, en reducering av "kontraktualiseringen" inom ordinarie myndigheter. Därför kan mer individorienterade insatser utvecklas för personer i gränsland på grund av en komplex problematik, personer som inte kan tillgodogöra sig det stöd som erbjuds i den ordinarie servicen.

Inspektionen för Socialförsäkringen (2010) har konstaterat att deltagare i insatser inom Finsam har haft olika grader av fysisk och psykisk ohälsa och att denna grupp har behov som inte kan tillgodoses av enskilda aktörer. De menar att den helhetssyn på individen och samsyn mellan de olika aktörerna som möjliggörs genom Finsam är avgörande för målgruppen. *Uthållighet*, *kontinuitet* och *långsiktighet* är faktorer som lyfts fram som viktiga för att arbetet ska lyckas. Överhuvudtaget är *tid* och *flexibilitet* de nyckelfaktorer som lyfts fram avseende de insatser som bedrivs inom Finsam.

Dessa slutsatser gäller inte bara ISFs studie, utan är en generell slutsats som återkommer i många sammanhang. Det tar tid för individer som står långt bort från arbetsmarknaden att närma sig den. Det tar också lång tid att skapa sådana relationer som gör att den tillit och respekt uppstår som är nödvändig för att samverkan ska kunna fungera, både mellan individ och myndighetsföreträdare. Just tilliten och de långsiktiga relationerna är faktorer som flera studier pekat på som särskilt avgörande i arbetet inom Finsam.

En viktig aspekt i detta avseende är den *fristående position* Finsam har som samverkansaktör. Myndighetsutövningen ofta ligger kvar hos de olika aktörerna, men uppgiften att sammanfoga de olika systemen hamnar på aktörer som med den formella samverkansstrukturens legitimitet kan inta en friare roll. Det gör även att servicen till de berörda individerna i högre utsträckning kan anpassas efter deras förutsättningar. Det är tydligt att AFFE varit en insats som kunnat erbjuda ett sådant anpassat stöd.

Paradoxen i sammanhanget är att de faktorer som förklarar framgången samtidigt utgör en strategisk utmaning i förhållande till varaktigheten i de arbets sätt som utvecklas. En faktor har varit särskilt motverkande för långsiktig implementering av AFFE verksamhet i ordinarie verksamhet. Det handlar om **arbets sättets passform** i förhållande till de ordinarie strukturerna.

Vi konstaterade ovan att AFFE är en insats som utvecklats för att fylla en lucka i det ordinarie myndighetsutbudet och att det görs inom ramen för den finansiella samordningen. I detta sammanhang erbjuder Finsam erbjuder en struktur för samordning och samverkan där man kan "täta luckorna" i ett offentligt system som inte fungerar för alla målgrupper. Framför allt erbjuds ett sammanhang där det skapas handlingsutrymme och flexibilitet – en kontext där andra typer av insatser blir möjliga, insatser som inte är genomförbara i ordinarie strukturer. När insatser utvecklas inom denna kontext uppstår följaktligen problem när dessa arbets sätt ska föras över till ordinarie strukturer och Finsams medverkan tas bort. Framför allt ställs höga krav på en mottagarkapacitet i de ordinarie verksamheterna.

När det gäller AFFE har frågan om implementering aktualiserats tidigt i processen och frågor har rests kring förutsättningarna för långsiktig finansiering via Finsam. Dessa frågor har dock inte fått gehör hos parterna och något egentligt samtal om alternativa former för implementering har inte förts förrän i det absoluta slutskedet av projektet. Samtalet har då närmast handlat om konstateranden att det inte finns möjligheter till fortsättning och dialogen har runnit ut i sanden.

En särskild utmaning när det gäller frågan om AFFEs fortsättning ligger i att verksamhet i mellanrummen mellan parternas ordinarie insatser medför nya krav på styrning och ledning. I ordinarie myndighetsstrukturer handlar styrning och ledning ofta om förutsägbarhet och rutiner, något som vanligen kräver en hierarkisk styrning. Arbetet i mellanrummen ställer krav en annan form av styrning baserad på aktiva beslut från de beslutsfattare som har mandat att påverka utvecklingen:

*"Om industrialismen försåg oss med principer för hur arbetet inom en verksamhet skulle delas upp och avgränsas, kräver moderna kunskapsintensiva verksamheter snarare det omvända – principer för hur arbetsinsatser och aktiviteter fogas samman och integreras.*

*Rätt hanterade erbjuder de organisatoriska mellanrummen goda möjligheter att åstadkomma just den sortens integration. Där, i de organisatoriska mellanrummen, utspelar sig nämligen saker som sannolikt är mycket avgörande för det gemensamma lärandet och därmed utvecklingskraften i en kunskapsintensiv verksamhet”.*

AFFE verkar i ett mellanrum som uppstår kring unga med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. När projektet syftar till att bidra med utveckling av nya och mer brukaranpassade insatser så ställer detta krav på en **förändringsinriktad ledning och styrning**. Det ställer krav på berörda ledningsfunktioner att anamma och stödja ett sådant arbete. Utmaningen blir att utveckla och stödja ett fungerande system av kontakter och relationer mellan olika aktörer i systemet, på såväl strategisk som operativ nivå.

I detta perspektiv har styrningen av AFFE inte fungerat och styrgruppen har inte axlat sin roll. Som det framgår av ansökan till samordningsförbundet är det styrgruppen som, genom en aktiv och ändamålsenlig styrning av projektet, förväntas säkerställa att det finns förutsättningar för långsiktig varaktighet i de element i projektet som bör tas om hand i ordinarie verksamhet. Det är i denna konstellation som mandat att fånga dessa frågor finns, men i AFFE har styrgruppen inte tagit ansvar för denna roll. Hinder för implementeringen har snarast tagits för givna och någon egentlig inhämtning av information för att driva frågan om AFFEs varaktighet har inte skett.

*“Change is more likely to be adopted if perceived as reasonable. Changes seen as threatening or incompatible with current conditions will be resisted.”* Så beskriver Gustafson (2003) svårigheterna att implementera nya arbetsätt som inte passar in i det stora pussel som ordinarie verksamheter utgör. I fallet med AFFE så ställer implementering av arbetsättet krav på ledningen inom Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Samtidigt så står dessa myndigheter inför en ansträngd situation och resursbrist när det gäller personal och kompetensförsörjning. För att ta emot arbetsprocessen i AFFE ställs det krav på engagemang i och förståelse för de bärande elementen i verksamheten. Utifrån detta kan alternativa implementeringsstrategier utvecklas.

Sammantaget är det vår bedömning att det bristande engagemanget i styrgruppen är den huvudsakliga förklaringen till att de utvecklade arbetsätten, den investering som gjorts under de tre åren med AFFE, inte i någon form tas om hand av de berörda organisationerna. Något strategiskt arbete för att driva frågan om implementering har inte förts inom ramen för projektet.

## SLUTORD FRÅN UTVÄRDERINGEN

När vi summerar AFFE kan vi konstatera att processen resulterat i ett framgångsrikt arbete med ett antal individer. En stor andel av deltagarna, flera med en historia av misslyckanden, har gått vidare till arbete eller studier. I grunden för det framgångsrika arbetet ligger ett individanpassat bemötande, en grundläggande kunskap om de metoder som tillämpats samt en kännedom om funktionsnedsättningarnas inverkan på möjligheterna att hitta, få och behålla ett arbete. På det hela taget har AFFE utgått från ett kunskapsbaserat arbete i förhållande till målgruppen.

Det strategiska arbetet med AFFE har inte varit lika framgångsrikt och processen upplöstes i samband med projektets slut i december 2016. Detta förklaras huvudsakligen med att arbetsmodellens passform i förhållande till ordinarie verksamhet har uppfattats för avvikande. Samtidigt har styrgruppen för projektet inte tagit ett aktivt ansvar för det långsiktiga utvecklingsarbetet.

Tyvärr är AFFE inte unikt när det gäller svårigheterna kring överföring av erfarenheter till ordinarie strukturer, utan snarare utan en del av ett nationellt mönster. I det delbetänkande som nyligen presenterades av den nationella samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar (SOU 2017:9) konstaterar utredarna att:

*”För att skapa ett förbättrat framtida stöd (...) måste kvaliteten i de insatser som riktas till unga som varken arbetar eller studerar öka. (...) En utmaning handlar om att säkerställa att den kunskap som tas fram implementeras i de verksamheter som möter unga. Det är inte ovanligt att kunskapsproduktionen kring ungas villkor, insatser och dess effekter sker i tillfälliga projekt och inte i ordinarie strukturer. Den kunskap som tas fram av myndigheter kan i betydligt högre grad än i dag omsättas i praktiken”.*

Citatet ovan kan ses ur två perspektiv när det gäller AFFE. Å ena sidan är AFFE ett gott exempel på hur en insats som har en kunskapsbaserad grund (metod- och målgruppskunskap) kan ge ett större mervärde i myndigheternas möte med unga med psykiska funktionsnedsättningar. Å andra sidan blir AFFE ett lika tydligt exempel där utveckling av ändamålsenliga arbetssätt sker i projektform, men där lärdomarna sedan inte tas om hand av ordinarie strukturer.

I delbetänkandet så drar den nationella samordnaren för unga som varken arbetar eller studerar vidare några specifika slutsatser utifrån den kartläggning som gjorts av samhällets stöd till den aktuella målgruppen. Två av dessa slutsatser har särskild betydelse för AFFE:

- Ansvaret för stöd och insatser till unga i åldern 20 till 25 år som varken arbetar eller studerar bör tydliggöras.
- Åtgärder bör vidtas för att stärka möjligheterna till etablering för unga som har en funktionsnedsättning och som varken arbetar eller studerar. Åtgärderna bör följas upp inom ramen för den nya funktionshinderspolitiska strategin.

När det samtidigt framgår av Arbetsförmedlingens och Försäkringskassans regleringsbrev för 2017 att myndigheterna *”ska arbeta för att samordningsförbunden prioriterar att finansiera insatser för långtidssjukskrivna, unga med funktionsnedsättning och unga som har aktivitetsersättning i syfte att stärka kvinnors och mäns förmåga till förvärvsarbete”* blir det tydligt att en insats som AFFE har stor relevans i ett större arbetsmarknadsperspektiv. Utifrån de utmaningar som finns kring myndigheternas förutsättningar att möta unga med funktionsnedsättning kan vi endast beklaga att den process som utvecklats genom AFFE inte får en fortsättning i någon form efter projektidens slut.