

Slutrapport

Ekonomiskt stöd till utvärdering av lokalt brottsförebyggande arbete

Det sker mycket brottsförebyggande arbete runtom i landet, både som projekt och i den löpande verksamheten. Några av dessa insatser har utvärderats med hjälp av ekonomiskt stöd från Brottsförebyggande rådet (Brå).

Brå publicerar ett urval av slutrapporterna på myndighetens webbplats för att sprida kunskap om goda exempel och hjälpa andra aktörer i deras brottsförebyggande arbete. Det här är en sådan rapport.

För sakuppgifter och slutsatser i dessa rapporter står respektive författare eller organisation.

Fler rapporter finns att ladda ner på www.bra.se/ekostod

Utvärderad med stöd från: 



Utvärdering av Chansen, ett brottsförebyggande samverkansprojekt
mellan Borås stad, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen.
I samarbete med Brottsförebyggande rådet.



Johan Rosquist, Fil Dr, Göteborgs universitet / Linnéuniversitetet

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Bakgrundsbeskrivning – Beskrivning av Chansen och dess syfte samt utvärderingens utformning	4
Syfte och frågeställningar	5
Utvärderingens disposition	6
Områdesöversikt.....	8
Beskrivning av utvärderingen	10
Teoretiskt ramverk.....	10
Metodbeskrivning	11
Chansens <i>cost benefit</i> : En uppskattning	14
Inledande kommentarer	14
Budgeterad årskostnad för Borås stad	16
Uppskattad <i>cost benefit</i> enligt NUTEK-rapporten	17
Uppskattad <i>cost benefit</i> enligt SOU 2011:6.....	18
<i>Cost benefit</i> med hänsyn till OSA-anställningar	19
Sammanfattande kommentarer om <i>cost benefit</i>	20
Utvärdering av Chansens implementeringsfas	21
Inledning och kapitlets disposition	21
Chansen som ett stöd på väg mot den ordinarie arbetsmarknaden	21
Deltagarutveckling av Chansen september 2019 - april 2020	23
Steg ett: Initiering av samverkan	24
Steg två: Egna förberedelser	35
Steg 3: Gemensamma förberedelser	44
Process- och organisationsutvärdering av Chansen	48
Steg ett: Initiering av samverkan	48
Steg två och tre: Egna och gemensamma förberedelser.....	51
Steg fyra: Genomförande.....	53
Chansen ur barn- och jämställdhetsperspektiv	55
En utfallsanalys av Chansens verksamhet	57
Förutsättningar för utfallsanalysen.....	57
Sammanfattning av utfallsanalys	61
Slutsatser.....	63
Referenser.....	64

Figur 1: Förhållandet mellan Chansen och Krami (ursprunglig plan).....	22
Figur 2: Chansens organisation	26
Figur 3: Chansens arbetsflöde (nuvarande form)	50
Figur 4: Utvärderingsmodell för Chansen	57
Figur 5: Utfallsanalys av Chansen t.o.m. maj 2021	59

Sammanfattning

Chansen är en brottsförebyggande insats som inleddes i Borås stad i september 2019. Den inriktar sig specifikt på personer med kriminellt förflutet och/eller har en pågående missbruksproblematik. Syftet med chansen är att deltagarna ska få en kommunal anställning (OSA, UVA) under ett år för att sedan med stöd från Arbetsförmedlingen finna, få och behålla ett arbete, eller påbörja studier, samt att i övrigt kunna styra sina val av handlingar och leva ett meningsfullt socialt liv. Samverkan sker mellan Kommunen (huvudsaklig utförare), Kriminalvården (huvudsaklig inremittent) och Arbetsförmedlingen (förmedlare av arbete och finansiering av OSA-anställningar). Insatsen har utvärderats sedan uppstarten som presenteras i denna slutrapport.

Utvärderingen analyserar hur insatsen genom olika åtgärder tar fasta på att utveckla deltagarnas återhämtningskapital och därigenom stödja dem på vägen mot en icke-kriminell livsstil. Den drar den övergripande slutsatsen att sådana insatser är möjliga att genomföra, men att det krävs omfattande planering och anpassning under implementeringsfasen. Den konstaterar också att implementeringsfasen sannolikt är tidsmässigt betydligt längre än den förväntade, sam att det inte går att beräkna utfallet av denna typ av insats i absoluta termer utan snarare som en gradvis livsförändringsprocess där varje dag utan kriminalitet och drogmissbruk är ett steg på vägen. Sammanfattningsvis konstateras utfallet att 20 av de 41 så här långt inskrivna deltagarna följer vägen mot ett icke-kriminellt liv vid utvärderingstidens slut.

Bakgrundsbeskrivning – Beskrivning av Chansen och dess syfte samt utvärderingens utformning

Den brottsförebyggande insatsen Chansen inleddes i Borås stad i september 2019 som ett pilotprojekt med planerad avslutning 31 december 2020. Hösten 2020 beslutade arbetslivsnämnden att Chansen ska fortlöpa som en permanent insats i kommunens regi. Insatsen har utvärderats löpande under insatstiden och följs upp i denna rapport. Utvärderingen har utförts av Johan Rosquist, lektor i sociologi och kriminologi vid Göteborgs universitet, Institutionen för sociologi och arbetsvetenskap. Under den slutgiltiga sammanställningen av rapporten har författaren varit anställd som lektor i kriminologi vid Linnéuniversitetet, Institutionen för kriminologi och polisiärt arbete. Utvärderingen har finansierats av Brottsförebyggande rådet (Brå) som en del av rådets stöd till samverkan för brottsförebyggande arbete (se <https://www.bra.se/forebygga-brott/ekonomiskt-stod/sok-ekonomiskt-stod.html>).

Chansen utvecklades som en komplettering till det befintliga samverkansprojektet Krami mellan Borås stad (Arbetslivsförvaltningen via enheten Jobb Borås), Kriminalvården och Arbetsförmedlingen (AF). Syftet med Chansen är att erbjuda ett alternativ för personer med kriminellt förflutet som av olika skäl inte kunnat beviljas medverkan i den etablerade insatsen Krami. Krami bygger på ett antal för målgruppen höga instegskrav, varav de huvudsakliga är etablerat boende, helt upphört samröre med den kriminella världen samt nolltolerans mot droger. Krami-gruppen i Borås stad, som varit verksam sedan 2014, uppmärksammade tidigt att medan effekterna för de som beviljades insatsen var lyckosamma så var det nödvändigt att avfärda en stor andel av ansökningarna. Vid antagningen till Krami våren 2019 (n=90) antogs 16,7% (n=15) av de sökande. Ungefär ytterligare 33% av gruppen (n=30) bedömdes vara motiverade att påbörja insatser men nekades inträde, huvudsakligen på grund av ovanstående instegskrav. Bland instegskraven var pågående droganvändning det vanligaste avslagskriteriet.

I maj 2019 beslutade arbetslivsnämnden i Borås stad att inom ramen för befintlig budget ge arbetslivsförvaltningen i uppdrag att starta den nya verksamheten ”Chansen”. Chansens mål och verksamhet har i princip samma grundläggande beskrivning som Krami, men med lägre instegskrav och större inriktning på individuella insatser. Till exempel har kravet på drogfrihet modifierats till påvisat minskande droganvändning. Chansens verksamhet inriktar sig på en målgrupp med – i jämförelse med Krami – mer omfattande hinder för att återintegrera sig med den icke-kriminella delen av samhället. Detta innebär ett större fokus på motiverande arbete från de projektanställda för att bryta deltagarnas negativa livsmönster och drogberoende, för att på något längre sikt antingen kunna återgå till Krami och bli aktuell för att finna, få och behålla ett arbete på den öppna arbetsmarknaden, eller att gå direkt till ett arbete. Syftet med Chansen (som inte är detsamma som syftet med utvärderingen) är sammanfattningsvis att med större fokus på målgruppens resursbehov åstadkomma att fler individer med kriminellt förflutet återanknyter gynnsamma sociala band och därmed minska risken för återfall i brott (Hirschi, 1969). Chansen är en så kallad social och tertiär form av brottsprevention, då den dels inriktar sig på relationen mellan individ och samhälle snarare än platser där brott kan tänkas begås, dels inriktar sig på att individer som begått brott i fortsättningen avhåller sig från återfall (Lab, 2007; se även Sarnecki, 2009:483-4, 491).

Tjugo deltagare per år ska ha möjlighet att börja i Chansen. Antalet deltagare begränsas av de personalresurser som ryms inom insatsens budget. Målet är att arbeta fram motivation och drogfrihet för att bli aktuella på den ordinarie arbetsmarknaden genom kontinuerligt stöd för att individerna ska finna, få och behålla ett arbete på den privata arbetsmarknaden och integreras i samhället.

Syfte och frågeställningar

Uppdraget från Brå är att utvärdera samverkan mellan myndigheter och andra delar av civilsamhället i åtgärder mot brott. Syftet med utvärderingen har varit att löpande följa och dokumentera Chansens samverkansarbete, bedöma i vilken utsträckning och på vilka sätt insatsen åtgärdat de problem som identifierats samt beskriva hur insatsen organiserats före och omorganiserats under projektiden. Det inkluderas också en teoretiskt grundad ’cost benefit’-analys som redogör för de ekonomiska incitament som motiverar insatsen. Slutligen presenteras en utvärderingsmodell som kan användas som underlag för en löpande utfallsanalys med hänsyn till deltagarnas framsteg på såväl grupp- som individnivå. Utvärderingen ska genom det ovanstående samt rekommendationer för förbättringar tillhandahålla ett utförligt kunskapsunderlag för andra aktörer som överväger liknande brottsförebyggande åtgärder.

Under utvärderingens gång har Chansens organisation förändrats, främst med hänsyn till den tidigare kopplingen till Krami. Ett antal nya komponenter har också lagts till projektutformningen, främst det tillförda utnyttjandet av OSA-anställningar (Skyddat arbete hos offentlig arbetsgivare). Dessutom har pandemin påverkat möjligheterna att genomföra många av de planerade gruppaktiviteterna. Följaktligen har utvärderingens frågeställningar modifierats jämfört med den tidigare upprättade utvärderingsplanen. Rapportens frågeställningar motsvarar dock i stor utsträckning utvärderingsplanens preliminära frågor (1), (2), (5) och (6):

- (1) Hur ser fördelningen ut bland Chansen-deltagare i april 2021 med hänsyn till Chansens olika faser och klientmål?
- (2) Hur många av de som antas till Chansen har (såvitt är känt) inte återfallit i brott vid insatsens slut?
- (3) Vilka individuella brukarresurser finns och har tagits tillvara genom projektets aktiviteter för att stödja återanknytning till majoritetssamhället?
- (4) Hur kan samverkansarbetet förbättras och hur förändras organisationen under projekttiden?

Ytterligare en fråga som inte fanns i utvärderingsplanen har sedermera på uppdragsgivarens begäran lagts till slutrapporten:

- (5) På vilket sätt kan nyttan med Chansen uttryckas i ekonomiska termer?

Utvärderingens disposition

Ungefär halvvägs genom utvärderingen genomgick Chansen en omfattande förändring i förutsättningar när den befintliga insatsen Krami avslutades. Till följd av detta uppstod ett behov av att förändra Chansens organisation, bland annat genom ett nytt samverkansavtal. Denna utvärdering reflekterar detta genom två separata kapitel som behandlar den ursprungliga implementeringsfasen för sig, och den 'slutgiltiga' organisationen för sig. Dessa två separata kapitel utgår från Brås rekommendationer för utvärdering av samverkan, med vissa modifieringar. Före respektive efter dessa två kapitel placeras två ytterligare kapitel som behandlar teoretiska ekonomiska förutsättningar för insatsen respektive en utfallsanalys. Rapporten avslutas med en sammanfattning av de viktigaste slutsatserna av utvärderingen.

Kapitlet *Chansens cost benefit: En uppskattning* är en teoretisk uppskattning av fördelarna med Chansens utifrån kommunens ekonomiska perspektiv. Den grundar sig på två tidigare analyser av kostnadsberäkningar för droganvändning i förhållande till kommunala kostnader i Sverige.

Kapitlet *Utvärdering av Chansens implementeringsfas* lägger fokus på insatsens implementeringsfas. Med detta menas att kapitlets syfte är att dokumentera planering, uppstart och implementering av insatsen. Tidsavgränsningen är insatsens första åtta månader (september 2019 till april 2020), och består av analys av anteckningar från arbetsgruppsmöten. Dokumentationen ska främst vara ett stöd för andra aktörer som planerar eller funderar på att implementera Chansen inom sin verksamhet. Fokus ligger på organisering av insatsen, problemlösnings- och -hantering samt rekrytering av lämpliga klienter. Även utbildningsbehov och -möjligheter för insatspersonal inom ramen för samverkanspartners kommer att beröras.

Kapitlet *Process- och organisationsutvärdering av Chansen* behandlar Chansens utveckling efter det blev känt att Kramis verksamhet skulle upphöra i Borås stad. Syftet med kapitlet är att identifiera de övergripande organisatoriska omständigheter som påverkat måluppfyllelsen.

Syftet med kapitlet *En utfallsanalys av Chansens verksamhet* är att utvärdera måluppfyllelse med hänsyn till Chansens uppställda mål samt initiera en diskussion om problemet att vid en specifik tidpunkt fastställa om grupper eller enskilda individer kan ha 'slutat begär brott'.

Kapitlet föreslår en modell för att hantera detta problem genom att betrakta en insats som Chansen som en *process* snarare än ett *projekt* med angivna slutdatum och målsättningar.

Slutkapitlet sammanfattar de övergripande resultaten av utvärderingen och ska ses som ett stöd för andra aktörer att bedöma om Chansen är en insats som kan vara fruktbar för deras lokala verksamhet ur såväl ekonomisk synvinkel som ett samhällsperspektiv. Med 'andra aktörer' avses huvudsakligen beslutsfattare i andra kommuner som överväger en brottsförebyggande och arbetsmarknadsfrämjande insats för Chansens målgrupp.

Områdesöversikt

Minskning av återfall i brott genom sociala och tertiära åtgärder riktade mot individer har stark anknytning till olika former av behandlingsprogram (Lab, 2007). 2008 genomfördes en systematisk genomgång av studier av drogrehabiliterande insatser, inklusive en metaanalys av effektivitet i att reducera begångna brott (Holloway, Bennet & Farrington, 2008). Resultaten visar att en klar majoritet (68%) av de 37 insatser som kunnat jämföras visat på en minskning i begångna brott bland deltagarna. Störst effektivitet uppvisades av så kallade psykosociala insatser, dvs. en kombination av psykoterapi och sociala insatser (t.ex. frivårdsinsatser). Rapporten nämner dock inte specifikt drogrehabiliterande insatser med arbete som uttalat slutmål. Rapportförfattarna lägger särskild vikt på behovet av att utvärdering av framtida brottsförebyggande insatser grundas i väl underbyggda statistiska studier (Ibid:33).

En annan metastudie av utvärderingar av brottsförebyggande insatser *under anstaltstiden* visar att arbetstränande insatser minskar risken för återfall i brott jämfört med en kontrollgrupp som inte deltagit i någon insats alls, även om utbildning under fängelsetiden visar sig än mer effektiv (Wilson, Gallagher & MacKenzie, 2000). Rapporten jämför 33 olika program i kriminalvården i USA mellan 1975 och 1999, och selekterar specifikt bort psykoterapiorienterade insatser för att tydligt inrikta sig på undervisning och anställningsbarhet (Ibid:350). Denna metastudie utvärderar alltså effektiviteten för projekt som i större utsträckning än föregående studie liknar Chansen. Samtidigt som studien är omfattande, består dess statistiska population av interner, medan Chansen inriktar sig på nyligen frisläppta interner som är föremål för frivården. Utvärderingen av Chansen utgör därmed ett lämpligt kompletterande underlag för att undersöka fängelsedömda brottslingars återhämtningsförutsättningar om insatser sätts in strax efter interntiden.

Utvärdering av insatser som syftar till att individer ska upphöra med brottslighet bör ses i ljuset av vad sådana utvärderingar de facto mäter. Maruna, Immarigeon & LeBel (2004) kritiserar en traditionell uppfattning att återintegreringsinsatser är centrala i individers processer med att *upphöra* med att begå brott ("desistance"). De menar att det logiskt sett inte kan finnas någon punkt i en kriminell persons liv där denne definitivt upphört med kriminella handlingar. Personer som en gång begått brott genomgår snarare en process av att i dagar, veckor, månader osv. *undvika* att begå nya brott. Lite pikant påpekar författarna att en individ kan sägas upphört att begå brott först när denne avlidit. (Ibid:17). Detta kritiska perspektiv kan sammanfattas med att snarare än att utgå från att individer ska upphöra med att begå brott, bör individuella brottspreventiva insatser lägga fokus på *processer* ägnade att främja 'icke-kriminella' aktiviteter.

En annan fråga rör i vilken utsträckning återintegreringsinsatser faktiskt kan antas ha en avgörande roll för att kriminella ska undvika att begå fler brott eller återgå till kriminella kretsar. Enligt White (2000) spelar organiserade insatser endast en marginell roll i individers egentliga återintegreringsprocess. Sampson & Laub (1993) påpekar att fasta punkter i tillvaron, såsom familj och partnerskap eller regelbundet arbete, upptar betydligt mer av individers vakna tid än deltagande i rehabiliteringssamtal och gruppövningar. Med detta synsätt handlar frågan om återintegreringsinsatsers effektivitet inte om vad åtgärderna kortsiktigt åstadkommer, utan hur åtgärderna anknyter till individers sociala helhetssituation.

Krami, som är etablerat i flera kommuner sedan det första projektet inleddes 1980, är ett brottsförebyggande projekt som bygger på att skapa band mellan arbetsmarknaden och individer med kriminell livsstil eller kriminellt förflutet (Nyström, 2010). Krami har visat sig ha mycket goda effekter för deltagande individer i jämförelse med kontrollgrupper som inte velat eller kunnat genomgå insatsen (Nordén, Fors & Damsten, 2013). I huvudsak verkar Kramis relativt goda resultat enligt intervjuer med deltagarna ha att göra med en långsiktig och meningsfull tillvaro som också ger stöd i att återanknyta till familjen och andra icke-kriminella kontakter i samhället (Nyström, 2010).

Den främsta skillnaden mellan Krami och Chansen är att medan den förra har en nolltolerans mot droger, så vitsordar den senare att brukarna fortfarande missbrukar i viss utsträckning. En genomgång av huvudsakligen amerikanska studier av intagna på fängelseanstalter visar en tydlig överrepresentation av individer med drogberoende och andra missbruksproblem (Karberg & James, 2002; Mumola & Karberg, 2006; Carson & Sabol, 2012). Forskning om återintegreringsinsatser har ett tydligt fokus på den minskade droganvändningens roll (Chanhatisilpa, MacKenzie & Hickman, 2000; Boyum, Caulkins & Kleinman, 2011; Bahr, Masters & Taylor, 2012; Grommon, Davidson & Bynum, 2013). En studie av den Chansenliknande insatsen ATR (Access to Recovery) i delstaten Indiana finner att när en grupp nyligen frisläppta brottslingar via ett ”voucher system” erbjuds ett fritt val av avhjälpande återintegreringsinsatser, så väljer en överväldigande majoritet självmant drogavvänjningsåtgärder (Ray, Grommon, Buchanan, Brown & Watson, 2017:883). Missbruksfrågan är alltså en central fråga i talet om återintegrering av dömda brottslingar. En utvärdering av Chansen blir i detta sammanhang även en utvärdering av om Kramis dokumenterat goda resultat kan ha ett samband med Krami-brukarnas drogfria utgångspunkt.

Beskrivning av utvärderingen

Teoretiskt ramverk

Utvärderingen utgår från begreppet *återhämtningskapital* vilket motsvarar det engelska begreppet 'recovery capital', som myntats av Granfield & Cloud (1999, 2001, 2008) för att beskriva droganvändares personliga resurser för att ta sig ur missbruksproblematiken och återanknyta band till vardagssamhället.¹ Inspirationen härstammar från Bourdieus teori om att människor besitter olika former av resurser (kapital) för att hantera sin vardag på olika sociala fält (Bourdieu, 1985; Bourdieu & Wacquant, 1992). Återhämtningskapital består kortfattat av socialt kapital (stödande institutioner som rehabiliteringsåtgärder samt tillgång till anhöriga eller andra nära relationer), fysiskt kapital (ekonomiska och andra reelltillgångar, t.ex. tillgång till fast bostad), humankapital (kunskaper, färdigheter, mental och fysisk hälsa) samt kulturellt kapital (förmåga att anknyta till den omgivande kulturella gruppen, dvs. majoritetssamhället (Granfield & Cloud, 2008). Tew (2013:371) utvecklar delvis beskrivningen av det sociala kapitalet genom att lägga till relationskapital (tillgång till personliga nätverk) som en egen enhet. Samtliga bidrar till att identifiera individens position på ett aktuellt fält, och respektive kapital kan ha olika stor betydelse på olika fält (Bourdieu, 1985). Jag kommer i denna studie använda mig av Granfield & Clouds (2008) nyss nämnda fyra återhämtningskapitalformer.

Medan de nyss nämnda kapitalformerna bär på i huvudsak positiva och åtråvärda associationer går det även att tala om negativt återhämtningskapital, dvs. sådana faktorer som försvårar för individer att göra anspråk på tillgång till vissa fält. Det negativa återhämtningskapitalet kan ses som negationer eller en frånvaro av de 'positiva' kapitalen, men även som andra hämmande egenskaper, till exempel individuella egenskaper, personliga omständigheter eller värderingar som förhindrar individers möjligheter att avstå från droger, och därmed stänger in människor i missbruket. Även tidigare fängelsevistelser beskrivs som en form av negativt återhämtningskapital i bemärkelsen att fängelsevistelse i sig alierar individen från den icke-kriminella delen av samhället. Själva identiteten som "före detta fängelsekund" kan verka hämmande på personers förmåga att hantera livet "på utsidan" (Cloud & Granfield, 2008:1977; se även Terry, 2003).

Återhämtningskapital utgår från studier av individer som på egen hand (dvs. utan organiserat stöd) tagit sig ur missbruk (Granfield & Cloud, 1999, 2001; Hennessy, 2018), men på senare tid har det kommit att användas i allt större utsträckning för att utvärdera och jämföra mellan drogavvänjningsprogram (Parkin, 2016; Timpson, Eckley, Sumnall, Pendlebury & Hay, 2016; Ray, 2017). Även svensk forskning finns representerad där återhämtningskapitalets roll i individers drogavvänjningsprocesser undersökts med hänsyn till bland annat klass och kön (Skogens & Von Greiff, 2014; 2016). Återhämtningskapital har beskrivits i termer av ett paradigmskifte från medicinskt till socialt grundat drogavvänjningsarbete (Tew, 2013).

Både Chansen och tidigare nämnda Krami är en praktisk tillämpning av den danskutvecklade så kallade konsekvenspedagogiken, vilket i korthet innebär att brukare som deltar i programmet tränas i att betrakta olika handlingsalternativ som valsituationer. Möjliga konsekvenser av olika

¹"Recovery capital is the sum total of one's resources that can be brought to bear on the initiation and maintenance of substance misuse cessation" (Granfield & Cloud 2008:1972).

alternativ analyseras med stöd av pedagogiska ramverk. Syftet med pedagogiken är att ge stöd till en social inlärningsprocess (Bay, 1982). Ursprungligen utvecklades den med socialt utsatta ungdomar i fokus, men i Sverige har den huvudsakligen kommit att tillämpas på unga vuxna som varit dömda för brott alltsedan den första Krami-verksamheten startades i Malmö 1980 (Nyström, 2010).²

I denna utvärdering operationaliseras återhämtningskapital genom att ta fasta på hur Chansens konsekvenspedagogik genom valmöjligheter syftar till att framhäva positivt kapital och samtidigt ge stöd i att ta avstånd från de negativa kapitalformerna. I Nyströms utvärdering av Krami-verksamheter (Nyström, 2010:646-9) beskrivs brukareffekten i form av en upptäckt av ”skilda världar”, i bemärkelsen att skillnaden mellan den kriminella och drogbrukande respektive den icke-kriminella och drogfria livsstilen är påtagligt stor. I studien behandlas dessa ”skilda världar” som olika sociala fält, där brukarna ställs inför valet mellan olika beslut – och påföljande potentiella eller reella konsekvenser. Utvärderingen tar därmed fasta på hur de projektanställdas olika kompetenser och de resurser samverkansarbetet ger tillgång till, bidrar till brukarnas process med att göra större anspråk på det icke-kriminella – och drogfria – fältet.

Metodbeskrivning

Utvärderingsdesignen tar inspiration från Brå:s *Rekommendationer för samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (Brå, 2016). Skriften syftar egentligen till samverkan mellan kommun och polismyndigheten, men är enligt min mening en bra utgångspunkt för andra liknande samverkansorganisationer. Rapporten tar fasta på i vilken utsträckning Brå:s rekommendationer om implementering av samverkan följts. Analysen kommer dels fokusera på om avvikelser från rekommendationerna kunnat undvikas, dels på om vissa avvikelser kan ha uppstått till följd av att rekommendationerna är svårtillämpade i enskilda fall. Varje delanalys utmynnar i rekommendationer för framtida planering och implementering av liknande verksamheter.

Kortfattat beskrivs samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete bestå av fem steg: Initiering av samverkan, egna förberedelser, gemensamma förberedelser, genomförande samt uppföljning. I varje steg ingår ett antal genomförandekriterier och frågeställningar som tjänar som en checklista för arbetsprocessen i respektive steg. Eftersom Chansen är en vidareutveckling av den redan befintliga insatsen Krami, är stora delar av de tre första stegen redan uppfyllda. För dessa steg kommer fokus i kapitel två därför att ligga på hur väl den befintliga organisationsstrukturen möter upp mot rekommendationerna, samt hur organisationen eventuellt anpassats och omvärderats under implementeringsfasen. I denna delrapport ligger de tre första stegen i fokus. Kapitel tre kommer att lägga större fokus på de två sista stegen (genomförande samt uppföljning).

Frågeställningarna besvaras genom en etnografisk studie som utgår från observationsstudier av projektgruppens samverkansarbete. I huvudsak består denna av deltagande observationer vid

² Av samtal med Krami-anställda har jag förstått att den delvis daterade konsekvenspedagogiken på senare tid gradvis ersatts med en mer KBT-inriktad metodik. Jag kommer inte att beröra denna förändringsprocess då jag betraktar det som en helt annan fråga, och det finns inte utrymme för att inom denna utvärderings design införskaffa empiri som täcker den frågan i sin helhet.

insatsens arbetsgruppsmöten och ledningsmöten. Arbetsgruppsmöten hålls ungefär en gång per månad och behandlar projektets organisation samt identifiering av problem samt problemlösningar. Styrgruppsmöten, som hålls ungefär en gång per kvartal, behandlar problem och lösningar på en mer strategisk och långsiktig nivå. Deltagande observationer från dessa möten bidrar med en bild av samarbetsfrågor mellan såväl myndighetsenheterna som projektanställda, kostnadsfrågor, planering av aktiviteter samt bedömningar av projektets klientrekryteringsbas.

Totalt omfattar rapporten analys av arton formella arbetsgruppsmöten och sex ledningsgruppsmöten som ägt rum mellan oktober 2019 och maj 2021, samt ett orienteringsmöte jag hade med arbetsgruppen i september 2019. Till följd av covid-19-restriktioner har majoriteten av mötena ägt rum via videolänk. Jag har antagit en relativt aktiv roll dels i form av att ställa frågor under mötenas gång, dels genom att bidra med löpande rådgivning i frågor som lyfts under mötena. På så vis blir utvärderingsarbetet i viss mån etnometodologiskt, vilket jag kommer belysa i analysen.

Observationsstudien kompletteras med sex semistrukturerade personliga intervjuer samt en fokusgruppsintervju med personal som är nära anknuten till insatsen men med olika funktioner. Funktionerna omfattar såväl projektledning som praktiskt klientarbete. Frågor som tagits upp har varit såväl organisatoriska som praktiska. Intervjuerna såväl som enskilda intervjusvar har varit frivilliga, och intervjusvaren har anonymiserats i så stor utsträckning som möjligt. Det sistnämnda är alltid svårt när de intervjuade är så pass anknutna till varandra professionellt på daglig basis. I de fall jag uppfattat det som att ett intervjusvar tydligt kunde knytas till en enskild intervjuperson, har jag inhämtat samtycke från den aktuella personen innan intervjusvaret lagts in i rapporten.

Några av intervjuerna och majoriteten av deltagandeobservationerna vid arbetsgrupps- och styrgruppsmöten har av praktiska skäl ägt rum via det digitala konferensverktyget Teams. Digitala intervjuer är inte optimala, främst eftersom tekniken kan inverka på den naturliga samtalsritualen. Harvey Sacks har beskrivit samtalet som ett slags turtagningsutbyte där samtalsparternas respektive handlingsutrymme avgörs av en vanligtvis outtalad och omedveten men ändå närvarande överenskommelse om samtalsrytmen. Under digitala intervjuer påverkas samtalsrytmen och turtagningen av t.ex. tidsfördröjningar, bristande synkronisering av läpprörelser och ljud etc. Det är även lätt att den ena parten avbryter den andre. När samtalsrytmen och turtagningsprinciperna rubbas kan det ge upphov till obehag och distraktion, vilket kan påverka intervjuens validitet. (Heidegren & Wästerfors, 2008). I det aktuella fallet var parterna överens om att "göra det bästa av situationen". I viss mån kan intervjusvaren ha påverkats av tekniska problem, och då i huvudsak på så sätt att enstaka poänger inte fördes fram. Således kan viss information ha gått förlorad under intervjuerna, men som intervjuare uppfattade jag såväl under intervjun som vid den senare transkriberingen att intervjusvaren var fullständiga och teoretiskt mättade. Mot slutet av intervjun gavs intervjupersonen en öppen fråga om denne hade något mer att tillägga.

Under hösten 2020 och våren 2021 har jag även utfört ett antal ostrukturerade observationer och semistrukturerade intervjuer med deltagare i Chansen för att sätta mig in i hur den praktiska verksamheten är tänkt att fungera. Såväl observationer som intervjuer har ägt rum mot deltagarnas uttryckliga samtycke. Eftersom klientgruppen per definition består av personer

som begått brott har denna del av utvärderingen genomgått etikprövning. Utvärderingens utformning godkändes av Etikprövningsmyndigheten 2020-07-17 (Dnr. 019-06480).

Till följd av utvärderingens utformning – och främst de frågor som ställts i intervjuguiden – har ingen information om deltagarnas tidigare brottslighet framkommit överhuvudtaget. Samtal och observationer har till fullo inriktat sig på Chansens verksamhet, som också till sin natur fokuserar helhjärtat på deltagarnas framtid, inte deras förflutna. Personlig information om deltagarna (personuppgifter) har förvarats separat från både samtycke och empiriskt material.

Chansens *cost benefit*: En uppskattning

Inledande kommentarer

I detta avsnitt presenteras en uppskattning av de besparingar som kan tillföras samhället för varje deltagare i Chansen som tar klivet in på den ordinarie arbetsmarknaden och lämnar ett liv präglad av kriminalitet och missbruk, samt de besparingar som kan göras genom att individer deltar i Chansen snarare än samhällets ordinarie välfärdsinstanser. Jag har under skrivandet också gjort en avgränsning för att huvudsakligen skatta direkta kostnader som kan hänföras till kommunen, men jag kommer även kort beröra hur nyttan kan beröra de två övriga samverkansparterna: AF och Kriminalvården. En uppskattning av de besparingar som kan göras för varje person som lämnar kriminalitet och missbruk bakom sig kan vara vägledande för framtida policybeslut om Chansen ska ses som en samhällsnyttig verksamhet eller inte.

Cohen (2005, 2014) samt Cohen & Bowles (2010) menar att ekonomiska analyser av kostnader för brott ur ett policyperspektiv kan motiveras på tre sätt: (1) Brottsens ekonomiska skadeverkningar synliggörs; (2) Skadeverkningar av brott kan jämföras mot andra sociala problem; (3) Brottsförebyggande och andra kriminalpolitiska åtgärder kan analyseras med hänsyn till insparade kostnader för samhället, s.k. *cost benefit*. I denna utvärdering kommer jag att tillämpa den tredje motiveringen och ställa frågan vilka kostnadsbesparingar som kan göras genom en verksamhet som Chansen.

Kostnader för brott är svåra att uppskatta i generella termer. Befintlig forskning inom ämnet är överens om att brottslighet medför enorma ekonomiska och sociala kostnader för samhället, men tvistar bland annat om huruvida endast direkta kostnader (för t.ex. ekonomisk skada, sjukvård, rättsväsende och kriminalvård) ska räknas in, eller om även indirekta kostnader (inkomstbortfall för brottsoffer såväl som förövare respektive uteblivna skatteintäkter) ska ingå i kalkylen. Som synes kan det ovanstående även delas in i kostnader för såväl enskilda personer som offentliga verksamheter (Brå, 2017:18-19). I denna uppskattning kommer fokus ligga på offentlig verksamhet, med särskilt fokus på de kostnader som uppbärs av kommunala verksamheter.

Eftersom koncentrationen här ligger på att jämföra kostnader som uppbärs av specifika delar av det offentliga välfärdssystemet, så ska det också påpekas att internationella jämförelser i princip är meningslösa. Även i länder som är lika utpräglade välfärdssamhällen som Sverige skiljer sig kostnadsfördelning avsevärt mellan kommun-region-stat och andra aktörer. Följaktligen är vi för denna analys beroende av empiriskt belagda studier av alternativkostnader i det svenska välfärdssystemet. Sådana empiriska studier finns endast i mycket begränsad mängd och består i princip uteslutande av uppföljningar av tidsbegränsade projekt, och även då med tämligen grova kostnadsuppskattningar som grund. (Brå, 2017:9).

Det ska även tilläggas att kostnadsbilden för samhället kan se mycket olika ut beroende på vilken brottstyp som avses, t.ex. om det rör sig om mängdbrott (vilket lägger större fokus på konsekvenser kring den enskilde gärningsmannen) eller enstaka allvarliga brott (vilket lägger större fokus på brottets konsekvenser). Hur ska det gå att jämföra den totala samhällskostnaden för en person som stjälar eller bedrar för att finansiera sitt missbruk med t.ex. terrorrådet i Stockholm 2017? Det är därför nödvändigt att i sin uppskattning tydligt avgränsa den

brottslighet som kostnadsuppskattningen avser. I denna analys kommer fokus att ligga på missbruksrelaterad brottslighet.

Aos (2015) påpekar olämpligheten i att uteslutande grunda beslut om brottsförebyggande åtgärder på analyser av *cost benefits*. Likaså bör inte sådana analyser utgöra hela underlaget för en utvärdering av sådana åtgärder, utan hänsyn måste tas dels till osäkerheten i de uppskattade kostnadsbedömningarna på såväl metodologiskt som empiriskt plan, dels till åtgärdsprogrammets utformning och effektivitet i sin helhet. I denna rapport kommer jag följaktligen utvärdera Chansen utifrån ytterligare två utvärderingsperspektiv: implementering och organisation/process. Jag presenterar även en utfallsanalys som redovisar framstegen för de deltagare som skrivits in i åtgärden under utvärderingsperioden.

För att återgå till Chansens teoretiska cost benefit har det inte inom denna utvärderings tids- eller budgetram varit möjligt att utföra en 'egen' beräkning av cost benefit per Chansendeltagare under projektets första tjugo månader. Jag har istället gjort en systematisk genomgång av befintliga kostnadsberäkningar för brott som kan betraktas som relevanta (1) i en svensk kontext samt (2) i förhållande till klientgruppen, dvs. personer med pågående missbruksproblematik (vilket underförstått innebär att de genom sitt droginnehav samtidigt begår något brottsligt). Två studier uppfyller dessa grundläggande kriterier.

Den första studien (NUTEK, 2006) är en rapport som utvärderar två privata initiativ till "sociala företag" som inriktar sig på drogrehabilitering. Rapporten inriktar sig alltså inte på brottslighetens kostnader utan på missbrukets. Enligt min mening fångar den dock upp de kostnadsparametrar som framträtt under min utvärdering, och om jag hade haft möjlighet inom utvärderingens ramar att göra en 'egen' kostnadsberäkning för Chansens deltagare så hade jag sannolikt använt samma metod. I korthet har författarna följt upp specificerade kostnader för ett större antal enskilda deltagare i samband med att de genomgått respektive rehabiliteringsprogram. Utifrån en sammanställning av dessa kostnader har författarna kommit fram till en kostnad för den genomsnittlige deltagaren, fördelat på olika kostnadsbärande aktörer (såsom sjukvård, rättsväsende, kommun etc.). Beräkningen är dessutom indelad i amfetamin- respektive heroinmissbrukare, och redovisar dessutom separata siffror för manliga respektive kvinnliga missbrukare. Metodmässigt är detta alltså den mest lämpliga beräkning jag haft att tillgå. Samtidigt har jag haft i åtanke när jag använt dessa siffror, att NUTEK är en intresseorganisation med ett tydligt mål att främja företagande. Med andra ord kan beräkningen eventuellt vara präglad av en benägenhet att uppvisa siffror som uppvisar privata initiativ som 'mer gynnsamma' än den offentliga välfärden. Jag har givetvis inga belägg för denna misstanke, men jag har ändå önskat jämföra NUTEK:s kostnadsanalys mot någon annan rapport.

Den andra studien är *Kommunkostnader för alkohol- respektive narkotikamissbruk* (SOU 2011:6). Även om inte heller denna studie är forskning i bemärkelsen peer-review-granskad, så har den utförts av forskare på offentligt uppdrag för regeringen. Å andra sidan har denna kostnadsberäkning inte genomförts genom att följa den specifika klientgruppen. I stället rör det sig om en skattning baserad på en genomgång och sammanställning av siffror från ett stort antal rapporter. Den formen av triangulering av studier – med olika urval (populationsstorlek, kön, ålder etc.), olika insamlingsmetoder och olika frågeställningar – är alltid vansklig, och författarna påtalar också osäkerheten i siffrorna samt att de behandlat skattningen med stor försiktighet. Rapporten redovisar dock (tillsammans med ett stort antal andra uträkningar) en

genomsnittsskattning av kostnader för alkohol- respektive narkotikamissbrukare. Med andra ord redovisar den en skattning som går att jämföra mot den tidigare nämnda NUTEK (2006).

För att uppskatta den potentiella ekonomiska vinning som Chansen kan erbjuda samhället har jag gått tillväga på följande sätt. I de två ovanstående rapporterna har jag identifierat den del av respektive rapport som redovisar den uppskattade genomsnittsårskostnaden för en person som missbrukar narkotika, uppdelat på olika aktörer inom den offentliga välfärden. Rapporterna redovisar även kostnader för alkoholmissbrukare samt i SOU 2011:6 även läkemedelsmissbrukare. Dessa har jag bortsett från eftersom Chansens målgrupp är narkotikamissbrukare. Eftersom rapporterna är något daterade (tio respektive femton år gamla) har jag även räknat upp för inflation t.o.m. 2020 med stöd av SCB:s prisomräknare (<https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/prisomraknaren/>). Den genomsnittliga årskostnad som resulterar betraktar jag som en rimlig uppskattning av alternativkostnaden för olika välfärdsaktörer för en person som inte är inskriven i Chansen.

Den totala alternativkostnaden kan beräknas till antalet deltagare som Chansen planeras ta emot på årsbasis, dvs. tjugo stycken. Denna totala alternativkostnad kan då ställas mot respektive samverkansaktörs (kommun, AF, Kriminalvården) budgeterade årskostnad för insatsen. Jag har koncentrerat mig på min uppdragsgivares (kommunens) budgetkostnad, men från tabellerna är det ganska enkelt att utläsa de andra aktörernas alternativkostnad både totalt och per deltagare (se även diskussion om OSA-anställningar). Jag har även lagt viss fokus på den totala alternativkostnaden för samtliga inblandade aktörer, dvs. den totala alternativkostnaden på en generell samhällsnivå.

Budgeterad årskostnad för Borås stad

Årsbudgeten ska i huvudsak täcka personalkostnad för tre projektanställdas heltidstjänster. De projektanställda är placerade vid kommunenheten Jobb Borås, som i sin tur lyder under Arbetslivsförvaltningen.

Kommunens budgeterade årskostnad för 2021 är 2 379 tkr, fördelat som följer:

Arbetsledning	400 tkr
Löner	1 740 tkr
Övrig personalkostnad	164 tkr
Material	10 tkr
Tjänster	65 tkr

Kostnaderna täcks av statsbidrag med 1 908 tkr. För 2021 tillkommer ett engångstillskott i form av ett samordningsbidrag från Samordningsförbundet Sjuhärad på 471 tkr. Jag tolkar det som att detta samordningsbidrag hjälper till att stödja projektets initieringskostnader. Från och med 2022 ska kostnaden täckas endast av statsbidrag, varför en mer rättvisande årsbudget bör uppskattas till att täckas av statsbidraget, dvs. drygt 1,9 miljoner kr. Denna årsbudget kan jämföras mot nedanstående alternativkostnadsuppskattningar.

Uppskattad cost benefit enligt NUTEK-rapporten

I NUTEK (2006) görs en uppdelning dels i termer av typ av missbruk, dels i förhållande till kön. Jag har lagt fokus på amfetamin- respektive heroinmissbruk. Eftersom detta endast är en generell uppskattning av cost benefit per deltagare redovisar jag inte siffror separat för män och kvinnor, men det är anmärkningsvärt att fördelningen skiljer sig så markant över könsgrensarna.³

Tabell 7.1 Aktörsvisa årskostnader för olika sorts missbruk

	Arbetsförmedling	Företaget	Försäkringskassan	Kommunen	Lands-tinget	Rättsväsendet	Övriga	Summa
Amfetaminist man	21 278	0	67 833	192 833	53 400	534 890	800 000	1 670 235
Amfetaminist kvinna	29 500	0	146 000	389 917	58 667	523 430	266 667	1 414 180
Heroinist man	32 056	0	77 167	138 500	66 567	945 853	720 000	1 980 143
Heroinist kvinna	26 667	0	164 333	385 667	75 300	601 185	373 333	1 626 485
Alkoholist man	19 667	0	98 333	191 000	115 167	184 583	26 667	635 417
Alkoholist kvinna	38 667	0	125 000	228 500	93 000	87 015	0	572 182

• Genomsnitt (ej alkoholister)	27 375		113 833	276 729	63 484	651 340	540 000	1 672 760
• Inflation 2006-2020	32 359		134 560	327 116	75 043	769 937	638 324	1 977 339

(NUTEK, 2008, s. 59).

Av det ovanstående framgår att den genomsnittliga årskostnaden för en kommun för att ge stöd till en person med pågående drogmissbruk är 327 116 kronor. Om tjugo deltagare engageras i Chansen under ett år skulle det innebära en direkt besparing för kommunen på (20 x 327 116:-) 6 542 320 kronor. Från det beloppet subtraheras kommunens budgeterade årskostnad för löner, lokaler etc. (ca. två miljoner kr sett till tre heltidsanställda). Differensen skulle utgöra kommunens nettoöverskott (cost benefit) för att driva Chansen. Utöver detta nettoöverskott, skulle varje deltagare som tar sig ur den brottsliga livsstilen och slutar med droger innebära en minskad kostnad för kommunen om knappt 330 000 kronor per år (nuvärde) under deltagarens återstående livstid. Om den genomsnittliga deltagaren är runt trettio år gammal kan det alltså innebära en teoretisk besparing för kommunen på ca. 11,5 miljoner kronor fram till pension.

Sett till cost benefit för samhället som helhet visar den högra kolumnen att den totala alternativkostnaden för samtliga välfärdsaktörer är knappt två miljoner kronor. Mot den uppskattningen gör alltså samhället nästan ett nettoöverskott (cost benefit) per år redan på den första inskrivna deltagaren. Det totala samhällsöverskottet (cost benefit) per år för tjugo deltagare skulle – i teorin – uppgå till (20 x 1 977 339:-) 39 546 780 kronor minus kommunens direkta kostnader.

³ För en reflektion om dessa skillnader, se NUTEK (2006:61-62).

Uppskattad cost benefit enligt SOU 2011:6

I SOU 2011:6 presenteras en motsvarande uppskattning av olika samhällsaktörers alternativkostnad för personer som lever i missbruk. Uppskattningen är inte lika exakt som NUTEK-rapporten eftersom den bygger på en triangulering av ett flertal studier. Den är inte heller lika specifik avseende genomsnittliga deltagares kön eller typ av missbruk, och kostnadsfördelningen mellan samhällsaktörer är mer knapphändig.

Tabell 17 Aktörsvisa årskostnader för individer med tungt missbruk av alkohol, narkotika och läkemedel SEK 2008

	Alkohol	Narkotika	Läkemedel
Kommun	213 896	257 352	
Landsting	114 719	65 977	145 600
Rättsväsende (stat)	164 202	716 864	
Övrigt	28 230	640 737	
Produktionsbortfall (1 år)	447 370	446 292	191 900
	0,97 miljoner	2,13 miljoner	0,3 miljoner

Uppräknat för inflation (2011-2020) är alternativkostnaden för kommunen 304 211 kronor. Uppräknat för inflation (2011-2020) är alternativkostnaden för rättsväsendet 847 391 kronor. Uppräknat för inflation (2011-2020) är alternativkostnaden för samhället 2 517 832 kronor. (Observera att jag även här endast fokuserar på siffrorna för narkotikamissbruk.)

(SOU 2011:6, s. 795).

SOU 2011:6 uppskattar en något lägre alternativkostnad per år för kommunen (ca. 23 000:-/år efter inflationsjustering) än NUTEK. Samtidigt uppskattas kostnaden för rättsväsendet vara avsevärt högre (knappt 80 000:-) än i NUTEK-rapporten. Båda rapporterna är dock eniga om att rättsväsendet (polis, domstolar, kriminalvård) bär den största andelen av den totala alternativkostnaden.

Den totala samhällskostnaden per individ i missbruk är högre i SOU-rapporten än i NUTEK-rapporten. Huvudsakligen grundar detta sig i att SOU 2011:6 även räknar med produktionsbortfall för personer som vårdas på sjukhus eller är frihetsberövade och därför inte arbetar. Här bör nämnas att Chansen-deltagare under större delen av sin inskrivningstid har en offentligt skyddad anställning, och alltså på så sätt inte ger upphov till vare sig produktionsbortfall eller kommunala kostnader i form av försörjningsstöd eller liknande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kostnadsuppskattningen i SOU 2011:6 till stora delar motsvarar uppskattningen från NUTEK (2006), men med något lägre uppskattade kostnader för kommunen i den förstnämnda. Motsvarande uppskattar SOU 2011:6 rättsväsendekostnaderna som högre än den senare nämnda rapporten. Det kan också

konstateras att den totala uppskattade samhällskostnaden per missbrukande individ är snarlik i båda rapporterna, när produktionsbortfallet som endast redovisas i SOU 2011:6 räknas bort.

Cost benefit med hänsyn till OSA-anställningar

Sedan höststarten 2020 har det ställts ett krav från kommunen att de som skrivs in i Chansen är berättigade till en offentligt skyddad anställning (OSA-anställning). OSA-anställningar är tidsbegränsade anställningar som är anpassade efter individuella förutsättningar. Den som anställer en person genom OSA får samtidigt ett bidrag för individens lön. Målet med ett skyddat arbete är att individen ska utveckla sin arbetsförmåga och därmed förbättra möjligheterna till ett jobb. OSA-anställningar kan vara i upp till 12 månader, men om AF bedömer att det finns behov av fortsatt stöd kan det skyddade arbetet förlängas (<https://arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/stod-a-o/skyddat-arbete-hos-offentlig-arbetsgivare>).

Motiveringen till att det numera ställs krav på OSA-berättigande för inskrivning i Chansen kräver en kortare historik. Som beskrivits i *Delrapport 1* var Chansen från början tänkt som ett komplement till den befintliga insatsen KRAMI. I KRAMIS:s verksamhet spelar AF en nyckelroll eftersom samtliga deltagare har tillgång till en och samma handläggare som till stor del endast fokuserar på dessa deltagare. Under våren/sommaren 2020 meddelade AF att de kommer att avsluta KRAMI-samarbetet i Borås Stad på grund av andra prioriteringar. I och med att KRAMI-samverkansavtalet sades upp så försvann denna handläggartjänst. För Chansen finns det fortfarande ett samverkansavtal med AF (och Kriminalvården), men det rör sig inte längre om en enskild handläggare för samtliga deltagare utan om en koordinering av flera handläggare, samt ett mindre omfattande åtagande från AF avseende engagemang i enskilda deltagare.

Det har under det inledande halvåret 2019-20 blivit uppenbart att i princip hela Chansens målgrupp av ett flertal skäl från början befinner sig långt från den ordinarie arbetsmarknaden, och när det särskilda handläggarstöd från AF som fanns under KRAMI:s organisation nu inte längre finns har diskussioner förekommit om vilka andra stöd so kan vara tänkbara och lämpliga för målgruppen. Ett av de återhämtningskapital som var gemensamt för i stort sett hela deltagargruppen var oerfarenhet av att uppbära inkomst med regelbundna arbetstider. I samband med att Chansen omorganiserades och separerades från KRAMI:s verksamhet beslutade styrgruppen därför att en förutsättning för att en person ska skrivas in i Chansen är att denne berättigas till OSA-anställning. Det antas att genom OSA-anställningen ska deltagarna erhålla arbetsträning. Det finns förutsättningar för att anpassa arbetsplats och arbetsuppgifter till deltagarnas individuella behov. Deltagarna erbjuds samtidigt trygghet genom avtalsenliga arbetsvillkor och försäkringar. Dessutom innebär OSA-anställningen en 'inskolning' för många enskilda deltagare i att uppbära en rutinmässig månadsinkomst genom regelbundet arbete.

Sammanfattande kommentarer om cost benefit

Det är viktigt att påtala att ovanstående siffror inte indikerar att Chansen bidrar till en 'nettovinst' för samhället. Samtliga siffror redovisar kostnader i någon form. Den teoribaserade kalkyl som Chansen bygger på är att kostnaderna för den specifika kommunen såväl som för samhället i stort blir *avsevärt lägre* för en deltagare som deltar i Chansen, jämfört med en deltagare som mottar välfärdssamhällets 'vanliga' insatser. För ett projekt som Chansen, som dessutom bygger på gruppverksamhet, ökar den potentiella kostnadsminskningen med varje deltagare som skrivs in och stannar kvar i verksamheten.

Jag vill samtidigt mycket tydligt upprepa att kalkylerna bygger på ett i högsta grad teoretiskt resonemang. Ovanstående siffror grundar sig på grova uppskattningar från en relativt liten studie samt en trianguleringsstudie. Dessutom är båda studierna relativt daterade. Fastän viss justering gjorts för inflation, så kan kostnadsfördelningen mellan välfärdsaktörerna ha förändrats avsevärt under det senaste decenniet – en förändring jag inte haft möjlighet att undersöka närmare. Bakom varje siffra per individ döljer sig också ett stort antal osäkerhetsfaktorer som relaterar till deltagarens personliga förutsättningar såväl psykiskt som medicinskt som ekonomiskt samt socialt kapital i form av familj och stödjande vänner. Dessutom förekommer negativt kapital i form av pågående kontakter med kriminella nätverk, oreglerade skulder gentemot kriminella nätverk samt i viss mån risken för negativt inflytande från andra gruppmedlemmar i Chansen. Det finns också fortfarande en osäkerhet om deltagarnas fortsatta behov av stöd efter utskrivning från Chansen, inklusive förutsättningarna för att behålla ett arbete på den ordinarie arbetsmarknaden. På längre sikt handlar ovanstående kalkyler på Chansens förutsättningar att skapa ett kontinuerligt socialt band till det icke kriminella samhället. Senare i rapporten redovisar jag därför utfallet för de deltagare som skrivits in i Chansen under projektets första arton månader. Den redovisningen utgör en mer konkret uppföljning av Chansens förmåga att – så här långt – ta tillvara på deltagarnas återhämtningskapital.

Utvärdering av Chansens implementeringsfas

Inledning och kapitlets disposition

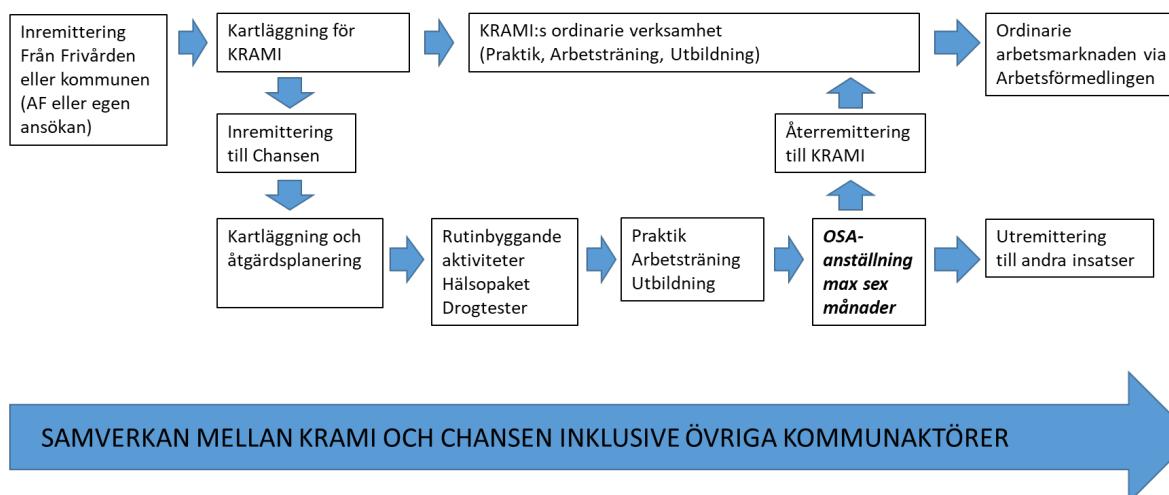
Nedanstående utvärdering är som tidigare nämnts delvis baserad på Brå:s *Rekommendationer för samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete* (Brå 2016). Rekommendationerna är något idealtypiskt hållna och tycks t.ex. utgå från att ingen liknande samverkan mellan parterna funnits tidigare. I föreliggande fall fanns t.ex. sedan tidigare ett befintligt avtal om samverkan genom Krami, och Chansens organisation grundar sig också på detta. Jag har därför anpassat mig till situationen och delvis modifierat och omtolkat rekommendationerna. Jag följer kapitelordningen från Brå (2016), men bygger underrubriker som jag sett lämpligt utifrån hur Chansen utvecklats kronologiskt. Underrubrikerna är frågeställningar som bygger på Brå:s rekommendationer.

Dessutom har jag genomgående ersatt ordet 'Polis' (i Brå:s rekommendationsskrift) med 'Kriminalvården och AF'. De övergripande beskrivningarna kvarstår dock. Dessutom kommer jag återkommande göra jämförelser mellan Kramis respektive Chansens organisation och arbetssätt. Dels skapar detta en tacksam kontrast att avspegla Chansen mot, dels har jag under min utvärdering fått intrycket från flera anställda att det finns en ambition att i så stor utsträckning som möjligt efterlikna Kramis verksamhet.

Kapitlets disposition är som följer. Inledningsvis beskriver jag i korthet det tänkta flödet för deltagare i Chansen. Därefter redogör jag kortfattat för utvecklingen av antalet deltagare i siffror sedan september 2019 till och med maj 2020. Därefter utvärderar jag verksamheten med utgångspunkt i de tre första 'operationella kapitlen' i Brå:s (2016) rekommendationer. Dessa avsnitt behandlar i tur och ordning: Initiering av samverkan, Egna förberedelser samt Gemensamma förberedelser. I slutet av vart och ett av dessa avsnitt sammanfattar jag avsnittets huvudpunkter. I det avslutande avsnittet redogör jag för mina reflektioner om insatsen, med hänsyn till såväl dess styrkor som dess fel och brister samt rekommendationer inför framtiden, inklusive en beskrivning av de omplaneringar som i skrivande stund pågår. Som ett stöd för läsaren har jag valt att **gulmarkera de delar av texten där jag gör en konkret utvärdering eller bedömning av insatsen**. Motsvarande har jag **grönmarkerat konkreta rekommendationer för förbättring eller planering av verksamheten**.

Chansen som ett stöd på väg mot den ordinarie arbetsmarknaden

Som tidigare nämnts är Chansen en insats som på Borås kommuns initiativ och med stöd och samarbete med Krami Borås från början skulle komplettera Kramis ordinarie verksamhet till förmån för lämpliga och motiverade personer som inte uppfyller Kramis relativt höga inträdeskrav. En deltagare som genomgått Chansen skulle kunna återremitteras till Krami och via den insatsen bli aktuell för att med stöd från AF finna, få och på sikt behålla en anställning på den ordinarie arbetsmarknaden. Översiktligt kan en deltagares väg genom Chansen – som den tänkts från början – beskrivas enligt Figur 1 nedan:



Figur 1: Förhållandet mellan Chansen och Krami (ursprunglig plan)

Figuren ska förstås som följer. En kommuninvånare som är aktuell för Kramis verksamhet inremitteras i den stora majoriteten av fallen från Kriminalvårdens enhet Frivården. I undantagsfall kan även inremittering ske från en kommunal enhet – företrädesvis Försörjningsenheten eller Individ- och familjeomsorg (IFO). Inremittering har i enstaka fall gjorts från samverkansparten AF, och i enstaka fall kan även enskilda kommuninvånare på eget initiativ ansöka om plats i insatsen. En preliminär kartläggning görs med Kramis personal varefter beslut fattas om personen i första hand är lämplig för att börja på Krami. Huvudsakligen bedöms om personen kan vara mottaglig för livsförändrande åtgärder i form av att lämna det kriminella. Om personen uppfyller Kramis generella kriterier, men samtidigt medger eller på annat sätt uppvisar ett pågående drogmisbruk och/eller fortsatt samröre med kriminella, remitteras personen över för en ytterligare kartläggning, i vilken Chansens personal i samråd med personen och Krami beslutar om Chansen är ett lämpligt alternativ. Genom att erbjuda Chansen som alternativ skapas förutsättningar för att mellan tjugo och trettio personer per år som annars skulle skrivas bort från Krami och lämnas utan möjliga åtgärder, i stället erbjuds en annan möjlighet att lämna det kriminella.

Om personen efter kartläggning bedöms lämplig för Chansen, blir denna en *deltagare* i insatsen. I samband med inskrivning skrivs ett kontrakt som bland annat omfattar överenskommelser om att följa sin åtgärdsplan och följa ingångna avtal med Chansens medarbetare. Samtidigt skrivs deltagaren in i verksamheten och blir del av en grupp bestående av ca. tio personer. Gruppens aktiviteter syftar i *en första fas* på olika former av rutinbyggande åtgärder och varje deltagare erbjuds en hälsokontroll och tandläkarbesök. Utbildning i och individuell hantering av mer angelägna åtgärder, såsom skuldsanering, prioriteras. Även obligatoriska och regelbundna drogtester (enligt veckoschema) ingår i de tidiga insatserna. Deltagare i Chansen får uppvisa ett ännu aktivt men avtagande missbruk under insatstiden.

När dessa preliminära insatser uppvisar tillfredsställande resultat för deltagarens välmående, övergår gruppaktiviteterna till en *andra fas* med mer allmänna utbildningar i ”hur samhället fungerar” (Intervjusvar). Bland annat ingår presentationer från kostrådgivare och budgetrådgivare, kommunala instanser såsom Försörjningsenheten etc. Utbildningen syftar till

att deltagarna, som ofta levt i skuggan av majoritetssamhället under hela sina vuxna liv, relativt snabbt ska bygga upp sociala verktyg och förmågor som kan te sig ”självklara för den som inte levt i kriminalitet och drogmissbruk” (Intervjusvar; se även Lipsey, 1999; Maruna, 2001). Parallellt med utbildningen ägnar sig gruppen åt gemensamma aktiviteter i form av t.ex. träning, simning och kulturaktiviteter.⁴ Även arbetsträning och praktikplaceringar ingår i denna fas av insatsen. Kramis ordinarie verksamhet innehåller också en hel del av dessa aktiviteter, även om Chansen präglas av ett tydligare hälsospår.

De två första faserna beräknas ta mellan en och tre månader beroende på individuella deltagares förutsättningar, och följs av *tredje fas* där deltagaren erbjuds en OSA-placering av kommunen. OSA står för Offentligt Skyddat Arbete och innebär att deltagare genom anställning i kommunen uppbär regelbunden lön under en period på maximalt tolv månader.⁵ OSA-anställningsfasen tillkom i Chansen först i januari 2020, varför jag särmarkerat det i fetkursiv stil. OSA-anställningar är berättigade till lönebidrag och innebär en möjlighet för Chansen att dels låta deltagare prova på en regelbunden och relativt långsiktig anställning inom ramen för kommunallagstiftningen, dels tillse att deltagarna erbjuds en ’morot’ i form av en regelbunden inkomst. Jag kommer att återkomma till betydelsen av det senare i påföljande avsnitt. Vad avser det förra, alltså att kommunen erbjuder tjänsterna, motiveras detta med att kommunen enligt kommunallagstiftningen inte får lov att agera lots för individer ut på den privata och reguljära arbetsmarknaden. Sådana placeringar får endast göras i samverkan med AF eller privata bemanningslösningar. Att erbjuda personer lämplig anställning inom kommunens egna utbud är däremot tillåtet (Sammanställning av Intervjusvar samt Fältanteckningar).

OSA-anställningarna utgör den sista fasen i Chansens verksamhet, och vid dess fullbordande görs en utvärdering i samråd mellan deltagaren, Chansens personal samt Kramis medarbetare. Utvärderingen utmynnar *antingen* i att deltagaren bedöms redo för att återremitteras till Krami och relativt snabbt kan erbjudas plats på den ordinarie arbetsmarknaden vis AF:s handläggning, *eller* i att deltagaren inte bedöms att ännu vara ’anställningsbar’, dvs. redo att finna, få och behålla ett arbete. I det senare fallet skrivs deltagaren ut och erbjuds andra försörjnings- och rehabiliteringsinsatser inom kommunens ordinarie verksamhet. Utremittering behöver inte ske i slutet, utan kan i princip göras när som helst under insatsen, primärt på Chansenanställdas initiativ men i samråd med den aktuella deltagaren

Deltagarutveckling av Chansen september 2019 - april 2020

Chansens tre första deltagare remitterades in under september efter Kramis kartläggning samt drogtester som uppvisade ett pågående missbruk men med fallande värden. Av dessa tre skrevs en ut nästan omgående efter kärnmedarbetarnas bedömning att denne inte var redo för insatsen. De övriga två – en man och en kvinna – påbörjade insatsen med uteslutande individuella insatser då det inte sågs som meningsfullt att påbörja gruppaktiviteter med en så liten grupp.

⁴ Pga. covid-19 har tillgången till många offentliga aktiviteter varit begränsad vilket har påverkat planeringen av dessa. Jag kommer att beröra detta i mindre utsträckning i denna utvärdering, men en läsare bör ha denna särskilda omständighet i åtanke.

⁵ Ursprungligen var det tänkt att OSA-anställningen skulle vara max sex månader, men detta har under insatsens utveckling bedömts vara för kort tid för deltagarna att få tillräckligt stark anknytning till arbetsmarknaden.

Kvinnan skrevs senare ut av medicinska skäl. Ytterligare två personer skrevs in under oktober/november. En av dessa skrevs ut för att istället påbörja studier och sedan eventuellt återinskrivas, medan den andre hölls inskriven fastän det uttrycktes tveksamheter från kärnmedarbetarna om denne skulle fortsätta. Den sistnämnde har inte formellt skrivits ut men har inte heller deltagit.

Till följd av en delvis förändrad rekryteringsprocess inremitterades i början av mars 2020 tio personer som samtidigt påbörjade en gemensam gruppinsats, men med individuella åtgärdsplaner. Av gruppen, bestående av fyra kvinnor och sex män, hade en deltagare i slutet av april påbörjat en s.k. OSA-anställning inom kommunen. Ytterligare ett antal ur gruppen var i slutet av april på väg att bli aktuella för motsvarande OSA-anställningar. Det beräknas att dessa anställningar inleds under maj månad. Åldersspannet på gruppens tio personer sträckte sig mellan 22 och 48 år, med en medelålder på 29 år och en medianålder på 27 år.

Utifrån det ovanstående är en rättvisande bedömning att tolv personer vid den här tiden påbörjat insatsen. Med hänsyn till ambitionen att tjugo personer skulle påbörja insatsen under pilotperioden (som avslutades 31 december 2020), **bedömer jag att insatsen i april 2020 låg i fas med ambitionen, med tanke på att det planerades ett höstintag i september 2020.** Som framkommer nedan har jag under utvärderingen konstaterat att insatsen präglats av vissa inkörningsproblem. Med tanke på detta är det tillrådligt att insatsen får möjlighet att göra ytterligare justeringar inför ytterligare en gruppstart.

Steg ett: Initiering av samverkan

Enligt Brå:s rekommendationer är steg ett (initiering av samverkan) fullbordat när följande är genomfört:

- Parterna har fattat ett gemensamt beslut om att inleda samverkan.
- Organisationernas förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag har uppmärksammats.
- Parterna har skapat en gemensam samverkansorganisation och utsett ansvariga för arbetet.
- Kommunikationsansvarig är utsedd och kommunikationsplan är påbörjad.

(Brå 2016, s. 18).

Har parterna fattat ett gemensamt beslut om att inleda samverkan?

Samverkan initierades genom ett beslut i arbetslivsnämnden i maj 2019 att inom ramen för befintlig budget driva Chansen som en försöksverksamhet under sexton månader, med start i september 2019. Det är tydligt utifrån arbetsgruppsamtal att beslutet motiveras av att Kramis verksamhet i Borås under flera år varit mycket framgångsrik. Vid den senaste interna uppföljningen av Krami i Borås avseende deltagare som påbörjat insatsen under 2017-2019 (n=54), var 59,2% sysselsatta med arbete eller studier, vilket är en mycket stor effekt jämfört med uppmätt effekt i den senaste stora nationella mätningen (Nordén m.fl., 2013).

Genom Arbetslivsförvaltningens beslut var *den första punkten uppfylld* vid projektets uppstart i september 2019. Formellt regleras samverkan genom det befintliga Krami-avtalet. Chansen

drivs parallellt med Krami genom att deltagare inremitteras till Krami för kartläggningsamtal. Inremittering sker huvudsakligen från frivården i enlighet med Krami-avtalet, men det har även skett viss inremittering från kommunens socialtjänstenheter i begränsad omfattning, och även AF kan remittera arbets sökande till insatsen. Efter kartläggning beslutar Kramis medarbetare i samråd med Chansens medarbetare om personer som inte uppfyller Kramis krav ska erbjudas en plats i Chansen eller remitteras vidare till andra åtgärder (vanligtvis försörjningsstöd eller individ- och familjeomsorgen).

Har organisationernas förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag uppmärksammats?

Chansen är, vilket jag kommer att återkomma till ganska mycket, i första hand en arbetsmarknadsåtgärd. Det uttalade målet är att deltagarna ska lämna sin nuvarande destruktiva och kriminella livsstil genom att de har ett arbete och därmed ett långsiktigt incitament för att få och hålla ordning på sina liv (Hirschi, 1969; Bay, 1982). Chansen är därmed tänkt att komplettera Kramis samverkan mellan Kriminalvården, AF och kommunen genom att med ett utökat utbud av stödfunktioner slussa motiverade personer med mer komplicerad problembild än ordinarie Krami-deltagare ut på arbetsmarknaden. På så sätt innehar AF en nyckelroll i verksamhetens uttalade målsättning. Detta har medfört ganska drastiska förändringar från Chansens ursprungstilltänkta organisation.

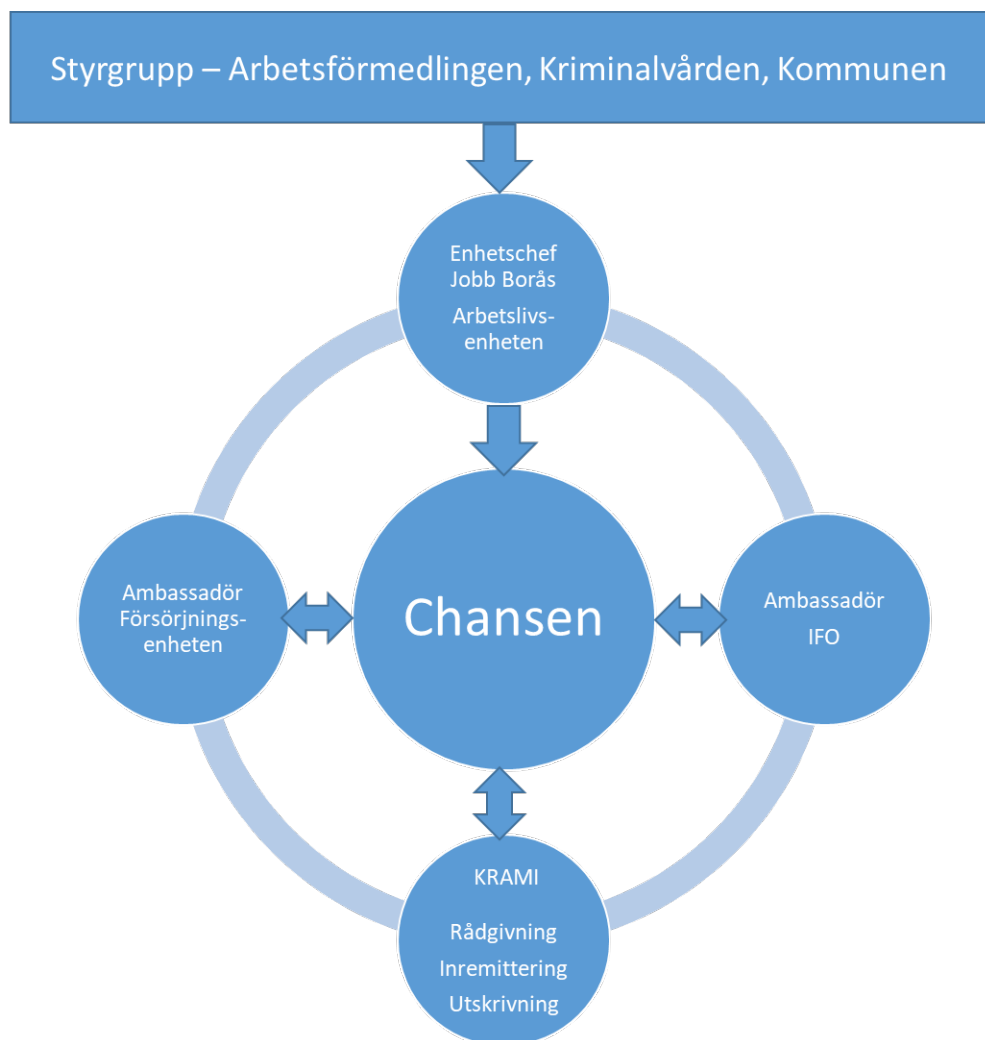
Formellt organiseras Krami så att deltagare har AF:s heltidsanställda medarbetare som handläggare. Tanken var ursprungligen att även Chansens deltagare genom individuell kartläggning och inremittering skulle ha tillgång till denna handläggare. Det bedömdes att kapacitet fanns för att detta skulle kunna ske inom Kramis ordinarie planering – Chansen-deltagare är ju de facto tilltänkta Krami-deltagare som ännu inte bedöms redo att ingå i Kramis ordinarie verksamhet. Men till följd av AF:s beslut att inte bistå Chansen på samma sätt som Krami, har Chansen i praktiken blivit en arbetsmarknadsåtgärd utan koppling till den som kan förmedla arbeten på den privata marknaden. Detta har lett till vissa oklarheter i hur Chansen bäst kan organiseras, såväl formellt som i praktiken. Jag kommer att återkomma till hur dessa oklarheter hanterats och lösts i praktiken under denna utvärdering, **men min sammanfattande bedömning är att:**

- Förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag hade uppmärksammats när projektet initierades
- Dessa förutsättningar förändrades i ett tidigt stadium till följd av händelser utanför Chansen-organisationens kontroll
- Chansens organisation har därefter anpassats till den nytillkomna situationen på ett föredömligt sätt med hänsyn till omständigheterna
- Det återstår ännu visst arbete med att förankra den förändrade organisationen hos hela arbetsgruppen.

Har parterna skapat en gemensam samverkansorganisation och utsett ansvariga för arbetet? Det finns en överenskommen organisation med en tänkt ärendegång. Deltagare som erbjuds plats hos Chansen 'överlämnas' från Krami till Chansens två medarbetare, som sörjer för att aktiviteter som förbereder för Kramis verksamhet erbjuds deltagarna. Överlappningarna mellan

Krami och Chansen i arbetsgruppen tillgodoser en tänkt tradering av beprövad erfarenhet och best practice från Krami.

Chansens organisation kan sammanfattas genom följande figur:



Figur 2: Chansens organisation

Figuren ska tolkas som att Chansen formellt leds av en styrgrupp där representanter för de tre samverkansparterna ingår. Eftersom Chansen är en komplettering av Kramis verksamhet har det varit samma representanter för båda insatserna, och även Krami-frågor har behandlats på styrgruppsmötena. Till följd av AF:s avhopp från Krami Borås kommer denna styrgrupp att upplösas i slutet av augusti 2020, och då kommer också Kramis verksamhet i Borås läggas ner. På lokal nivå är dock parterna överens om att Chansen ska fortsätta med en delvis ny och större organisation än i nuläget. Arbetsnamnet för denna nya organisation är Chansen 2.0, och jag kommer att beskriva detta i större detalj i detta kapitel avslutande avsnitt. (Fältanteckning från arbetsgruppsmöte 2020-05-15.)

Under styrgruppen lyder en arbetsgrupp som planerar och genomför den dagliga verksamheten. Chansen kan beskrivas som en kärnverksamhet med kringliggande stödverksamheter där två heltidsanställda medarbetare ingår. Jag kallar dessa två för *kärnmedarbetare*. Kärnmedarbetarna är anställda av Arbetslivsförvaltningens enhet Jobb Borås. De ansvarar för den dagliga kontakten med deltagare samt organiserar och leder gruppaktiviteter. Kärnmedarbetarna arbetar också med löpande uppdatering av deltagares individuella behov och aktuella insatser, samt kartläggning och måluppföljning för såväl insatsen som helhet som individuella deltagare.

Eftersom en enhetschef för Jobb Borås leder arbetsgruppsmötena, kan denna chefsposition ses som *arbetsledande*. Detta motiverar den ensidiga pilen mot organisationen. Det ska dock påpekas att utifrån mina observationer av arbetsgruppsmötena och intervjuer med både kärnmedarbetare och övrig personal så uppfattar jag ledarskapet som lyhört och tillåtande. Med andra ord finns det en tydlig ansvarsfördelning och delegering av arbetsuppgifter, men dessa åtföljs av en inbjudan till dialog och uppmuntran att lyfta problem. I arbetsledningsansvaret ingår en övergripande bild av verksamheten samt åiterrapportering till styrgruppen, där bland annat budgetinverkande beslut tas. Styrgruppens arbete har inte ingått i utvärderingsuppdraget, utan min information om beslut tagna där har jag huvudsakligen tagit del av i samband med enhetschefens åiterrapportering under arbetsgruppsmötena. Arbetsledningsuppdraget omfattar även att bistå kärnmedarbetarna med stöd då olika insatser krävt mer övergripande besluts- och delegeringsmandat.

Utöver arbetsledningen kompletteras kärnverksamheten av tre stödfunktioner. De tre stödfunktionerna uppfyller på olika sätt de behov som identifieras hos Chansens deltagare på såväl grupp- som individnivå. I arbetsgruppen för Chansen ingår även två medarbetare från Individ- och familjeomsorg (IFO) respektive Försörjningsenheten, vilka båda organiseras under sina respektive förvaltningar inom kommunen. Jag kallar dessa två för *ambassadörer* som länkar sin respektive enhet till Chansens verksamhet. Klientmålgruppen förutsätts ha stora behov av socialt och ekonomiskt stöd under sin tid i Chansen, delvis för att målgruppen generellt förekommer i dessa verksamheter sedan tidigare. **Min utvärderande bedömning är att detta varit ett klokt och förutseende beslut som kommer att gagna verksamheten på längre sikt.** Målgruppen har generellt större hälsoproblem och mer mångfacetterad social problematik än Kramis klienter, vilket ställer högre krav på samordning mellan de kommunala enheterna.

Försörjningsenhetens ambassadör ansvarar för att utifrån individuella behov tillgodose kommuninvånarens behov av ekonomiskt bistånd. Ekonomiskt bistånd är behovsprövat och förenas med ett ganska stort antal krav på motprestationer från mottagande individer. Deltagare som är aktuella för Chansen är ofta även återkommande sökande av olika former av försörjningsstöd.

Individ- och familjeomsorgsförvaltningens (IFO:s) syfte är att erbjuda olika former av socialt stöd till individer som befinner sig i svårigheter. IFO:s ambassadör – som sedan mars 2020 avlönas av Chansen med 20% av heltid – lyfter och hjälper bland annat till med att beskriva regelverket kring boende för personer utan fast bostad. Även beskrivning av regelverk kring psykiatrisk öppenvård och stöd till personer med missbruksproblematik samt akut krisstöd tillgodoses av enheten.

De två Krami-anställda som också medverkar vid mötena kallar jag för *rådgivare*. De Krami-anställda ansvarar också för kartläggning och beslut om deltagare ska skrivas in på Krami,

remitteras till Chansen eller skrivs ut från båda insatserna. Det är genom Krami-kopplingen som Chansen formellt kan kallas för ett samverkansprojekt, och denna utvärdering kommer också att beakta detta, även om stora delar av denna rapport handlar om 'infogningen' av en mer omfattande kommunal organisation för att möta målgruppen.

Krami har som inremitterande enhet till Chansen en grundkunskap om deltagarna på såväl grupp- som individnivå. Eftersom vägen ut till den privata arbetsmarknaden går via Krami och inte Chansen, som formellt är en kommunal verksamhet, är grundplanen att deltagarna efter att ha genomgått Chansen slussas tillbaka till Krami. Inkluderingen av Kramis medarbetare som rådgivande enhet innebär att deltagares framsteg i Chansen kan utvärderas och jämföras löpande mot Kramis antagningskrav, så att varje individuell deltagare kan återremitteras till Krami när denne är redo. Rådgivarnas medverkan vid kartläggning och återremittering innebär att de är förtrogna med deltagarnas individuella förutsättningar, och de kan också bidra med råd utifrån en pragmatisk kunskap och erfarenhet av och om såväl deltagarna som målgruppen.

Min utvärderande bedömning är att inkluderingen av rådgivarna i arbetsgruppen är ett klokt för att inte säga avgörande inslag i organisationen. Kramis medarbetare kommer från olika professionella bakgrunder och har därmed den bredare kompetens och erfarenhet som behövs för att arbeta med målgruppen. Samtidigt menar jag att denna rådgivande resurs inte utnyttjats fullt ut. Rådgivningen bygger på frivillighet och har enligt min uppfattning än så länge endast lett till mindre samtal av mer kortsiktig natur. Min rekommendation är att denna rådgivningsfunktion borde formaliseras, antingen genom regelbundna möten mellan kärnmedarbetarna och rådgivarna eller genom att de placeras i samma eller närliggande lokaler så att samarbete kan ske spontant och naturligt, helst på daglig basis. En kombination av de två förslagen vore givetvis allra bäst.

Utöver den formella organisationsmodellen ovan förekommer även en mer informell samverkan mellan Chansen och AF. Att samverkan är informell härleds till det ovan nämnda, att AF beslutat att inte bistå Chansen med någon särskild handläggare. Samtidigt finns ett behov av att samarbeta med AF för att uppfylla vissa formella krav som ställs på arbetssökande med de särskilda bakgrundsfaktorer som förekommer bland Chansen-deltagarna. Om Chansen kunnat organiseras som ett komplement till Krami – som tanken var från början – hade samtliga Chansen-deltagare haft samma handläggare, vilken dessutom varit i direktkommunikation med verksamheten via Krami-samarbetet. Då denna handläggare uttryckligen inte får bistå Chansen-deltagare – enligt beslut från AF – finns för närvarande inte denna kommunikationskanal. Dessutom finns det ingen samordning av Chansen-deltagare hos AF, utan var och en har sin utdelade handläggare. Detta försvårar kommunikation och beslutsvägar. Chansens kärnmedarbetare har därför stiftat en mer informell kontakt med *en* handläggare, som bistår dels med information och rådgivning, dels med att vidarekommunicera information och förfrågningar till deltagarnas respektive handläggare.

Det ovanstående behöver givetvis utvärderas med hänsyn till informationsdelning av deltagares personuppgifter. I samband med inskrivning och individuell kartläggning vid Krami (som även samtliga Chansen-deltagare genomgår) ombeds deltagaren att ge samtycke för informationsdelning. Texten i samtycket lyder:

Krami Borås är en samverkan mellan Arbetsförmedlingen, Borås stad och Kriminalvården. Där gäller som huvudregel sekretess för uppgifter och handlingar som rör uppgift om enskild person.

Sekretessen innebär att dessa uppgifter inte lämnas ut till annan myndighet eller utomstående företag eller privatpersoner.

För att de som arbetar på Krami ska kunna samarbeta i mitt ärende krävs medgivande från mig att sekretessbelagda uppgifter av betydelse för min etablering på arbetsmarknaden, t ex personutredning, åtgärdsplan och verkställighetsplan, får lämnas dem emellan.

Jag ger härmed mitt medgivande till att sådana uppgifter om mig som behövs i mitt ärende om etablering på arbetsmarknaden, trots sekretess, får lämnas mellan handläggare vid Arbetsförmedlingen, Borås stad, Kriminalvården och min hemkommun.

Jag är medveten att jag när som helst kan återkalla detta medgivande. Jag är också medveten om att detta medgivande upphör gälla när mitt ärende inte längre är aktuellt för Krami-samverkan, men senast efter ett år. (Utdrag ur kontrakt.)

Utan att i denna utvärdering i detalj analysera nuvarande formkrav enligt GDPR-direktivet samt Datainspektionens formkrav och rekommendationer, kommer jag att kort kommentera frågan om informerat samtycke till utlämning av sekretessbelagda personuppgifter. Av *informationstexten* framgår *vilka parter* som kommer att dela informationen mellan sig samt att det finns ett *behov* för samverkansparterna att dela sekretessbelagda personuppgifter med varandra. Det framgår att *syftet* med informationsdelningen har betydelse för personens etablering på arbetsmarknaden. Det framgår *vilka typer av uppgifter* ("t ex personutredning, åtgärdsplan och verkställighetsplan") som kommer att delas. Av *medgivandetexten* framgår att personen är medveten om att *uppgifterna kan vara sekretessbelagda* samt att personen är medveten om att *samtycket upphör gälla om personen återkallar det*, eller när personen inte längre är aktuell för Krami-samverkan. Dock gäller medgivandet i maximalt ett år.

Med utgångspunkt i formkraven för samtycke enligt Datainspektionen (<https://www.datainspektionen.se/lagar--regler/dataskyddsförordningen/rattslig-grund/samtycke/> hämtat 2020-04-05) samt dataskyddsförordningen är dessa i huvudsak uppfyllda. Vissa frågetecken kan utställas för Datainspektionens krav att beakta den relativa maktposition som myndigheter åtnjuter gentemot enskilda medborgare. I hur stor utsträckning detta har beaktats vid enskilda samtyckesinhämtningar har jag inte haft möjlighet att observera, utan konstaterar att detta är särskilt nödvändigt att ha i åtanke när de personer som lämnar samtycke dels samtycker till delning av särskilt känsliga uppgifter (t.ex. om begångna brott), dels kan vara psykiskt och medicinskt utsatta. Detta måste samtidigt vägas mot det underförstått välvilliga myndighetssyftet att erbjuda hjälp.

Vilka personuppgifter som delas mellan samverkansparterna och hur de delas i praktiken har jag ännu inte studerat, men som det beskrivits för mig av ett flertal av medarbetarna så har informationsdelningen för Krami under ett flertal år skett genom dagligt samarbete mellan de Krami-anställda. Dessa arbetar i samma lokal och kan därför på ett smidigt och integritetssäkert sätt dela personuppgifter om deltagare.

När det gäller Chansen är organisationen lite mer komplicerad. Fler personer och flera enheter inom kommunen än arbetslivsförvaltningen är inblandade, vilket innebär att ett större antal personer delar på informationen. Vid de arbetsgruppsmöten jag observerat är det tydligt att enskildas integritet hålls högt. Inga personer identifieras genom namn eller dylikt under

mötena, utan enskildas ärenden beskrivs och behandlas i allmänna ordalag och i syfte att stärka organisation och arbetssätt till deltagarnas bästa.

Vad avser den tidigare nämnda informella kommunikationsvägen med AF förstår jag det som att denna betraktas som legitim utifrån följande resonemang. Den enskilde har vid inskrivning i Krami lämnat samtycke att sekretessbelagda uppgifter delas mellan Kramis samverkanspartners, inklusive AF. Syftet med informationsdelningen är detsamma som anges i samtyckesblanketten (att ge stöd på vägen mot arbetsmarknaden). När en person remitteras till Chansen så skrivs denne inte formellt ut från Krami, utan planen är att personen efter sin tid i Chansen återremitteras till Krami, som därefter hjälper personen till en plats på den ordinarie privata arbetsmarknaden. Formellt kan personen alltså fortfarande ses som ansluten till Krami, vilket kan tolkas som att samtycket och dess syfte kvarstår. Informationsdelning med AF är nödvändig under Chansen för att deltagare ska kunna delta i den planerade arbetsträningen. Denna organiseras i huvudsak genom kommunala OSA-anställningar, men för att kvalificera sig för sådana anställningar krävs en särskild kodning av personen som utförs av personens AF-handläggare. För en sådan kodning krävs ett antal intyg från ett flertal instanser, och för att förenkla processen för deltagarna i så stor utsträckning som möjligt – främst så att de inte ska "tappa sugen" till följd av byråkratin – ombesörjer Chansens kärnmedarbetare många delar av denna process. Det framgår av intervjuer med kärnmedarbetarna att efter hand som antalet deltagare nu börjar växa, så är det mycket tidsbesparande att ha en kontakt med AF, i stället för att "jaga varje deltagares handläggare" (Intervjusvar). Eftersom AF på ledningsnivå gjort klart att AF inte stödjer Chansen med en egen handläggare kan det ifrågasättas om detta förfarande faller inom det samtycke som lämnats. Den informella lösning som nu används tjänar dock Chansens syfte och dess deltagare väl, i avvaktan på en mer permanent lösning.

Sammantaget kan sägas att Chansens kommunikationsvägar som helhet vid denna tid fortfarande är under etablering. Den inomkommunala kommunikationen mellan Jobb Borås, försörjningsenheten samt IFO är väl förankrad till sin form. Däremot upplevs det av de 'ambassadörer' som inte tillhör Jobb Borås att beslut fattas utan tydlig förankring och information. Det ger upphov till en viss känsla av att syftet med IFO:s och försörjningsenhetens nära inblandning till viss del är oklart. På vilka sätt stödjer de olika enheterna egentligen varandra? **Här skulle jag rekommendera en regelbunden och tätare kommunikationslösning än arbetsgruppsmötena.** Till exempel skulle en sammanfattning av händelser, aningen skriftlig eller muntlig kunna meddelas mellan kärnmedarbetarna och respektive ambassadör vi en angiven tid varje vecka. Med denna lite tätare – och mer praktiskt inriktade – kommunikation än arbetsgruppsmötena skulle 'länken' mellan enheterna förtydligas och stärkas.

Vad avser informationsdelning av sekretessbelagda och känsliga personuppgifter om deltagare mellan enheterna **bedömer jag det som att den nuvarande samtyckesblanketten brister i transparens och tydlighet kring skillnader och likheter mellan Chansens respektive Kramis verksamheter.** Detta kan innebära att enskilda deltagare inte erhåller en tydlig bild av vem som hanterar deras uppgifter. Här är det lämpligt att med stöd av kommunens jurister se över formuleringarna i samtyckesblanketten. Samtidigt bör man, framför allt med tanke på att Chansen omfattar en större mängd personer som delar informationen, **utforma och underhålla en datahanteringsplan för Chansen.**

Har organisationernas förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag uppmärksammats?

Mitt intryck är att när samtliga tre kommunala enheter, tillsammans med Kramis rådgivare, samverkar vid sittande bord rätas många frågetecken ut på ett pragmatiskt sätt. Till exempel kan IFO och Försörjningsenheten erbjuda sina kollegor och verksamhetschefer bättre och tydligare information när det finns en representant i Chansen som varit med i planeringen sedan uppstarten. Likaså är arbetsgruppsmötenas dialogform lämplig för att lyfta och diskutera deltagarnas behov från flera olika perspektiv.

Samtidigt påpekas det från de tre stödfunktionernas sida till exempel att deras ”önskemål om hur Chansen skulle bli och det som blev av Chansen skiljer sig nog till viss del” (Intervjusvar). Detta handlar delvis om olika syn på vilken målgrupp Chansen riktar sig till, jämfört med den bredare målgrupp som projektet *skulle kunna* rikta sig till:

Vi hade nog önskemål om att man skulle ta emot en bredare målgrupp. De som...slarvar runt liksom och man inte riktigt får grepp om [...] Men det tror jag också var för att det här, det är Arbetsmarknadsenheten som håller i detta, så det gör också att det ställs vissa krav. Det här är inte en sysselsättning på det sättet utan tanken är att de på sikt ska kunna gå ut och jobba och då måste man också ta in personer som man tänker sig att det är rimligt (Intervjusvar).

Från samtliga tre stödfunktioners sida framkommer en önskan om att målgruppen ska betraktas utifrån och behandlas med ett helhetsperspektiv, med hänsyn till deltagarnas komplicerade och ofta kombinerade utsatthet. Det framhålls att drogmissbruk, psykisk ohälsa och hemlöshet ofta framträder tillsammans. Ett par intervju personer lyfter även fram att framför allt kvinnliga deltagare även kan vara ensamstående föräldrar eller ha barn som är föremål för olika åtgärder från socialtjänsten. vilket innebär ytterligare distraktioner och svårigheter i processen med att aktivt skapa förändring i sina liv. När sådana individuella förutsättningar lyfts fram blir det tydligt att både Försörjningsenheten och IFO har viktiga roller att spela för många individer som är inskrivna i Chansen.

Medan jag som utvärderare delar stödfunktionernas ganska samstämmiga beskrivning av målgruppens behov och svårigheter, vill jag framhålla att Chansens kärnmedarbetare i stort delar denna syn. Detta framkommer i de intervjuer jag hållit. Däremot talar de olika enheterna inte alltid samma språk, dvs. behov och svårighetsbeskrivningar framträder på olika sätt. Kärnmedarbetarna framhåller i sin tur viss kritik mot de övriga enheternas förväntningar.

Min bedömning är att det finns en bristande samstämmighet i arbetsgruppens verksamhet. Alla eftersträvar egentligen samma mål – drogfrihet och minskad brottslighet genom lyckade arbetsmarknadsåtgärder – men problemformuleringarna skiljer sig åt. Här uppstår en konflikt mellan olika kommunenheters problemperspektiv och där enheterna sinsemellan är ovilliga att se de andras perspektiv. Konflikter behöver inte vara tydliga eller innebära någon synlig osämja, men deras existens innebär svårigheter att formulera samstämmiga lösningar (Jordan, 2006). Dessa konflikter (och svårigheten att vid sittande bord hantera dem) syns också vid arbetsgruppsmötena. Min rekommendation är att utforma ett samrådsdokument i vilket de olika enheterna får komma till tals och i egna ord formulera dels identifierade problem, dels förslag till problemlösning utifrån den egna enhetens perspektiv. Utifrån ett sådant dokument kan sannolikt mer samstämmiga problemformuleringar utvinnas.

Är kommunikationsansvarig utsedd och kommunikationsplan påbörjad?

Chansen är som beskrivits ovan en mycket liten organisation och med en tydlig ansvarsfördelning. Verksamhetschefen har enligt både egen och andras utsago varit drivande och stödjande i att åstadkomma beslutet att prova Chansen. I egenskap av verksamhetschef har denne också antagit ett ansvar för att tillse att Chansens verksamhet kommuniceras utåt. Ansvaret för att kommunikationen äger rum i praktiken har i sin tur delegerats till de två kärnmedarbetarna.

Av de tidiga arbetsgruppsmötena framgår att det inte fanns en tydlig kommunikationsplan när Chansen initierades. Behovet togs dock upp i ett tidigt skede. Bland annat uppmärksammades redan vid de arbetsgruppsmötena i oktober och november att rekrytering av klienter till Chansen inte gick i en tillfredsställande takt. Projektet inleddes i september 2019, och ännu vid årsskiftet var i praktiken endast två personer inskrivna (ytterligare två personer hade dock varit inskrivna men ganska snabbt skrivits ut). Detta svarar inte mot det upplevda behov som kommunicerats från Kramis kartläggningar av möjliga deltagare. Som kommer att framgå nedan berodde denna låga rekryteringstakt inte uteslutande på bristande kommunikation, men kommunikation identifierades tidigt som en faktor som kunde förbättras.

Som en första kommunikationsåtgärd utformades och trycktes en fyrsidig broschyr som kortfattat beskrev Chansens verksamhet. Broschyren var färdigproducerad i oktober 2019. Vid nästkommande arbetsmöte framhölls att foldern ”var producerad för professionella och inte för brukare” (Fältanteckning). Det anmärktes på det byråkratiska och opersonliga språket, att foldern inte riktade sig ’till’ någon utan snarare tillhandahöll generell information. Det fanns viss konsensus om att foldern kunde användas som kompletterande informationsmaterial i samband med att insatsen presenterades för andra enheter inom kommunen. Sådana presentationer angavs ha två syften: dels att informera om att Chansen existerar och att det fanns möjlighet för enstaka klienter att skrivas in, dels att göra andra enhetshandläggare medvetna om att deras klienter var inskrivna i Chansen och vad insatsen går ut på.

Vid senare arbetsmöten har kommunikationsvägarna mellan kommunala enheter och Chansen förtydligats. Detta har främst syns genom utnämmandet av IFO- och försörjningsenhetsrepresentanterna till ”Chansen-ambassadörer” (se figur 1 ovan). Vid arbetsgruppsmötet i januari påpekas vikten av att ha ambassadörer i de två enheterna, samt att *det kan vara en bra kommunikationsform, bl.a. eftersom inte alla socialsekreterare är bekväma med deltagarmålgruppen. Det är bra med ambassadörer som inte har sådana betänkligheter. En av ambassadörerna bekräftar detta vid mötet: ”man lär sig målgruppen”* (Fältanteckning).

Vid de intervjuer jag håller med personal i ett senare skede är denna ambassadörsroll väl förankrad.

Jag är ju då [enhetens] representant, och tanken med det är väl att jag måste föra fram vårt perspektiv, alltså vilka behov vi ser, hur vi upplever målgruppen, vilka svårigheter som det kan bli när de är aktuella i Chansen och också aktuella hos oss. Och också att jag ska ta med mig saker som bestäms eller som vi pratar om tillbaka in i våran verksamhet så det ska väl va nån typ av länk mellan [enheten] och Chansen. (Intervjusvar)

Här används begreppet ’länk’, vilket signalerar en förståelse av en tvåvägskommunikation, där information delas mellan Chansen och IFO- eller försörjningsenheten, med ambassadören som kommunikationskanal. Detta illustreras även av ’tvåvägspilarna’ i figur 1.

Medan ambassadörsrollen, det vill säga *förståelsen* av vad rollen innebär, är väl förankrad i organisationen, så visar den *praktiska tillämpningen* av rollen fortfarande vissa brister. Ambassadörerna upplever bland annat ett informationsglapp mellan kärnorganisationen (som ligger under Arbetslivsförvaltningen) och ambassadörsrollerna. Resultatet blir en känsla av att inte vara helt involverad i beslut och processer som redan känns väl förankrade hos kärnarbetarna samt Jobb Borås.

Jag blir ju då lite dåligt informerad om vad som händer mellan de här arbetsgruppsmötena och så. [...] Framför allt den här senaste tiden, de här sista månaderna så har det ju hänt en hel del, och det har utvecklats rätt snabbt. Men jag är inte alls involverad och får inte riktigt kanske den informationen om vad som händer. (Intervjusvar)

Ambassadörernas upplevelser av att inte involveras i eller informeras om händelser och processer innebär en viss frustration och känsla av att den egna enheten inte får möjlighet att tillföra allt den skulle kunna. Det förekommer också delade meningar om vilken målgrupp Chansen skulle kunna vända sig till.

Ja, alltså, sen tror jag att vårt önskemål om hur Chansen skulle bli och det som blev av Chansen skiljer sig nog till viss del. [...] för vi hade nog önskemål om att man skulle ta emot en bredare målgrupp. De som...slarvar runt liksom och man inte riktigt får grepp om. [...] Men det tror jag också var för precis som [verksamhetschefen] sa att det här, det är Arbetsmarknadsenheten som håller i detta, så det gör också att det ställs vissa krav. Det här är inte en sysselsättning på det sättet utan tanken är att de på sikt ska kunna gå ut och jobba och då måste man också ta in personer som man tänker sig att det är rimligt. (Intervjusvar)

Diskrepansen mellan ambassadörernas vision om Chansen och hur Chansen de facto fungerar, som i exemplet ovan avseende målgruppen, kan härledas till att Chansen, när insatsen förankrades hos kommunledningen, redan tydligt förknippades med att vara ett komplement till Krami, med en liknande organisation. Från Krami-organisationens perspektiv uppfyllde Chansen målsättningen att bredda målgruppen. De nytillkomna enheternas ambassadörer framhöll här (med stöd från sina respektive ledningar) möjligheten att bredda målgruppen *ytterligare*. Från ambassadörernas sida fanns som jag uppfattar det en vision om att inremittera andra personer med historia av social problematik och som haft andra former av försörjning. Från Kramis sida fanns det dock i inledningen inget behov av att rekrytera deltagare utanför Kramis lista av aktuella klienter. Aktuella deltagare var personer med viss social problematik men som var tydligt motiverad att efter anstaltsvistelse finna en väg ut på arbetsmarknaden. Här fanns alltså en underförstådd uppfattning bland dem som sedan tidigare varit engagerade i Krami om att Chansen skulle komplettera Krami. Denna underförstådda uppfattning har inte förankrats tillräckligt tydligt från början, utan det tog ganska många månader innan detta var tydligt förankrat hos enhetsambassadörerna. **Min bedömning är att det var väl förankrat först vid februari månads arbetsgruppsmöte, alltså sex månader efter insatsens början.**

Sammanfattande kommentarer för Steg ett

I detta avsnitt kommer jag att sammanfatta mina slutsatser om hur Chansen initierat sitt samverkansarbete ur målsättnings- organisations- och kommunikationsperspektiv. Mitt övergripande intryck är att målsättningen är tydligt identifierad och förankrad hos samtliga i arbetsgruppen samt i kommunens styrgrupp. Former för organisation och kommunikation var vid uppstarten och förutsättningarna. Efter uppstarten har förutsättningarna oväntat förändrats vilket i viss mån påverkat organisation och formerna för kommunikation. Bådadera fungerar i

allmänhet väl med hänsyn till omständigheterna, men dras med vissa frågetecken och utrymme för förbättring.

Målsättningen med insatsen har uttalats genom ett beslut i kommunstyrelsen och förankrats genom att förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag hade uppmärksammats när projektet initierades. Chansen har redan från början uppfattats och organiserats som en arbetsmarknadsinsats och ett komplement till det befintliga samverkansprojektet Krami. Målsättningen måste vara vägledande för utvecklingen av organisation och kommunikation.

Organisationen var från början väl anpassad till målsättningen. Redan från början har representanter från kommunens Försörjningsenhet och IFO ingått i arbetsgruppen. På detta sätt skiljer sig Chansens organisation från Kramis. Detta motiveras av att Chansens deltagare sedan tidigare haft kontakt med dessa enheter i större utsträckning än Kramis deltagare, till följd av den hälso- och övrig social utsatthetsproblematik som identifierats hos Chansens deltagare. Behovet av en nära kontakt med Försörjningsenheten och IFO har också kunnat observeras både under mina observationer av arbetsgruppsmötena och i de personliga intervjuerna. Till viss del har jag identifierat en bristande samstämmighet mellan de olika kommunala enheterna. Olika enheter formulerar problem på olika sätt, beroende på enhetens uppgift och tillgängliga resurser. Det har även framkommit att både IFO och Försörjningsenheten upplever sig delvis 'bortglömda' i samband med att vissa beslut fattas inom kärnverksamheten. Det är min uppfattning att samstämmigheten skulle gynnas av en mer formaliserad dokumentation av hur och i vilka sammanhang problemformuleringar skiljer sig åt, och att olika lösningsförslag dokumenteras, dock fortfarande med en samstämmig inriktning på att insatsen i första hand är en arbetsmarknadsåtgärd. Även Kramis rådgivare bör medverka i sådan dokumentation, så att även perspektivet att nyligen ha lämnat en tid på anstalt eller inom frivården får större vikt i lösningsförslagen. Jag rekommenderar att tid avsätts för att utforma sådan dokumentation så att samverkan mellan Chansen och de olika stödfunktionerna får tydligare förankring.

I arbetsgruppsmötena har även Kramis representanter från såväl kommunen som Kriminalvården varit aktivt närvarande och spelat en rådgivande roll. Erfarenheten av att under lång tid ha arbetat med målgruppen, alltså individer som nyligen lämnat frivården och är uttalat motiverade att lämna kriminaliteten, innebär att de två Krami-medarbetarna kunnat bistå till exempel med att förutsäga olika former av problematik, men även med förslag på att lösa problematiken. Här vill jag dock uttala viss kritik mot det sätt som denna resurs tas tillvara. Det är mitt intryck att det inte är tillräckligt att organisationen endast *erbjuder* denna rådgivning. Kramis medarbetare har en unik insikt i att arbeta med målgruppen, och dessutom uppvisat en historik av goda resultat i detta arbete. Min rekommendation är att rådgivningen från Krami till Chansens kärnmedarbetare *formaliseras* genom schemalagd utbildning och/eller handledning, samt eventuellt genom placering i samma eller närliggande lokaler.

Till följd av den stora omorganisation som genomförts av en av samverkansparterna (AF), har förutsättningarna för Chansens formella organisation förändrats under initieringsfasen. Här är det viktigt att påpeka att AF inte uteslutit att samverkan kan återupptas i ett senare skede, vilket innebär att Chansens slutgiltiga organisation inte kunnat fastställas till fullo under initieringsfasen eller den tidiga implementeringsfasen. Till stor del har denna problematik hanterats väl utifrån de osäkra förutsättningarna. Chansen har under den tidiga implementeringsfasen etablerat en informell kontakt med AF, vilket till stor del väger upp för

den direktkontakt som ursprungligen hade planerats för. På längre sikt är det naturligtvis önskvärt att en mer formell kommunikationskanal etableras med AF samt att – såsom är fallet med Krami – samtliga deltagare tilldelas samma handläggare på AF. Detta skulle sannolikt leda till såväl snabbare hantering av ärenden som mer välunderbyggda beslutsunderlag.

Kommunikationen mellan de olika parterna har anpassats till de nya förutsättningarna och den (tillfälliga eller permanenta) omorganisationen. Jag har berört att olika enheters skilda problemformuleringar i viss mån påverkar samverkansarbetet och hur det organiseras. Om samtliga enheters problemformuleringar – även om de representerar olika perspektiv – tar en utgångspunkt i målsättningen att Chansen ska organiseras och kommuniceras som en arbetsmarknadsåtgärd, bedömer jag att kommunikationen på längre sikt kommer att bli mer fokuserad.

En övergripande kommunikationsplan för samverkan kan med fördel upprättas redan i Steg 1, Initiera och ingå samverkan. I kommunikationsplanen ska [parterna] enas om huvudbudskapen och samordna kommunikationsaktiviteterna. Kommunikationsplanen är sedan ett levande dokument som fylls på efterhand och blir ett stöd för [parterna] och kommunens samordnare (Brå 2016:16, något modifierat).

Jag rekommenderar utformningen av en konkret (dvs. skriftlig) kommunikationsplan som tillåter avvikande eller kompletterande perspektiv främst från ambassadörs- och rådgivningsenheterna, men som formuleras utifrån verksamhetens uttalade målsättning.

Jag har även berört frågan om informationsdelning i enlighet med GDPR-direktivet samt Datainspektionens rekommendationer. I denna fråga rekommenderar jag en översyn av samtyckesblanketten för att säkerställa att den följer gällande lagstiftning och förordningar.

Steg två: Egna förberedelser

Enligt Brå:s rekommendationer är steg två (egna förberedelser) fullbordat när följande är genomfört:

- En översiktlig lägesbild med basuppgifter är framtagen.
- Styrgruppen har tagit del av underlaget.

(Brå 2016, s. 32).

Av föregående avsnitt framgår på vilka sätt dessa två punkter har tillfredsställts. De är på så sätt mindre relevanta för de frågor som ställs i detta kapitel. I stället kommer jag här lägga fokus på hur Chansens verksamhet förberetts för *målet att kommunmedborgare med brottsligt förflutet och viss annan problematik genom att lyckas söka, få och behålla ett arbete, tar steget från en kriminell livsstil till en icke-kriminell*. Med verksamhet menar jag Chansens operationella förutsättningar för att nå detta mål, givet de förutsättningar jag benämnt i föregående kapitel.

Den operativa verksamheten utgörs huvudsakligen av kärnmedarbetarna, och detta kapitel kommer att återspegla förberedelserna med utgångspunkt i deras perspektiv. Mot denna utgångspunkt kommer jag även presentera hur relationer med andra medarbetare och enheter

upplevs av såväl kärnmedarbetarna som deras respektive motpart. För att ge kapitlet struktur och stadga har jag utgått från de checklistor för initiering av samverkan som återfinns i Brå (2016, s. 20, 22, 24, 26). Dessa checklistor behandlas i Brå:s text som sagt i det delmoment som berördes i föregående kapitel. Jag menar dock att gränsen mellan initiering och förberedelse av samverkan är i högsta grad flytande.

Vad exakt ska jag göra och vad är mitt ansvar för arbetet?

Avsnittstitelns frågor berör samordnaruppdraget inom samverkan (Brå: 2016, s. 22). Jag tolkar det som att samordnansvaret för Chansen ligger hos kärnmedarbetarna. Kärnmedarbetarna leder Chansens gruppaktiviteter och har daglig kontakt med deltagarna, och de har därmed en helhetsbild av verksamhetens behov utifrån såväl grupp- som deltagarperspektiv. Denna ansvarsfördelning förefaller väl förankrad. När jag intervjuar kärnmedarbetarna råder en viss samstämmighet om deras uppfattade roll:

Mina främsta uppgifter, det är ju att lotsa de här människorna vidare, eller som det var tänkt ifrån början, till Krami [...] men så här att motivera till drogfrihet, motivera till att göra en livsförändring om det finns något behov av det, vilket det väl egentligen gör i alla fall. Det jag främst kommer att göra, det är att jag och min kollega kommer vara delaktig och leda den här gruppen, och sen så kommer vi och ha individuella kartläggnings- och planeringssamtal med alla deltagarna. (Intervjusvar)

Arbetsuppgifterna beskrivs här övergripande som att ”lotsa”. Symboliskt kan lotsning i dagligt tal förstås som att vägleda en eller flera individer från en plats till en annan, och att använda sin expertkunskap om terrängen däremellan för att undvika faror på vägen. Detta anknyter till den ”livsförändring” som också nämns av intervjupersonen. Här handlar det inte om en resa i fysisk mening – som i den traditionella förståelsen av att lotsa en båt – utan om en omställning av livsförutsättningar. Lotsningen består av ”kartläggning” (var befinner jag mig nu och vart ska jag?) och ”planering” (hur ska jag genomföra nästa steg?).

Ett upprepat ledord i det ovanstående är ”motivera”. Att motivera har enligt Svenska Akademiens ordbok två betydelser: ”att ge skäl för uppfattning, handlande el.dyl.” alternativt att ”skapa motivation hos”. Motivation är i sin tur ett ”inre behov som ligger bakom visst (potentiellt) beteende”. Den ovan citerade kärnmedarbetaren beskriver alltså hur hans⁶ arbetsuppgifter *operationaliseras* genom att han förväntas arbeta med deltagares inre för att framkalla eller ge skäl för ett visst handlande.

I beskrivningen framträder ett tvåvägsförhållande där deltagaren involveras i processen att göra en livsförändring. Kärnmedarbetaren uttalar visserligen att han och kollegan förväntas ”leda” gruppen av deltagare, men samtidigt att de är ”delaktig[a]”, dvs. en del av gruppen. Här operationaliseras den delen av återhämtningskapital som sammanfattas som socialt kapital. Socialt kapital kan beskrivas som att medlemskap i en grupp alstrar ett ”lager” av gemensamma resurser, ömsesidiga skyldigheter mellan gruppmedlemmar samt individuella nyttor. Individer kan dra nytta av det som ansamlats i ”lagret” under stora livsförändringar. Det sociala kapitalet påverkar hur individer konfronterar valmöjligheter, information och stöd i olika former. Ett starkt socialt kapital underlättar för personer som genomgår livskriser eller större förändringar (Granfield & Cloud, 2008:1973). I stora delar av det förberedande arbetet förekommer antaganden om att deltagarna till stora delar saknar ett positivt socialt kapital, och att de grupper

⁶ Båda kärnmedarbetarna är vid detta tillfälle män. Våren 2021 tillkommer en kvinna till organisationen.

de vanligtvis umgås med snarare bidrar till ackumuleringen av ett negativt återhämtningskapital, dvs. 'resurser' som antas dra personen tillbaka till drogmissbruk och kriminalitet. Chansens verksamhet syftar till att ge deltagare stöd i att utveckla nya gruppstillhörigheter och nätverk, och kärnmedarbetarna visar en tydlig förståelse för detta mål.

Min samlade bedömning är att Chansens kärnmedarbetare har en tydlig bild av sina arbetsuppgifter och målet med dessa.

Har jag rätt resurser i form av tid, pengar, material och kunskap?

Kärnmedarbetarna beskriver alltså samstämmigt sina arbetsuppgifter på ett sätt som både överensstämmer med Chansens övergripande målsättning och deras eget ansvar för att stärka deltagarnas sociala återhämtningskapital, bl.a. förmågan att fungera och agera i grupp. Samtidigt uppvisar båda kärnmedarbetarna en osäkerhet inför frågan *hur* de ska utgöra en välfungerande resurs för deltagarna med hänsyn till positiv planering och genomförande av gruppaktiviteter.

Och sen måste jag och min kollega, vi måste göra en tydligare planering för vad vi ska göra under de här gruppträffarna också. För vi har inte så här liksom...grejen är, vi har ju inte ens bestämt nu, hur många veckor vi ska köra den. För vi har ju löpande intag i verksamheten, men vi har gruppstarter, men hur länge ska vi köra gruppen? Det har vi inte klart för oss, och vi har heller inte liksom spikat ett schema: Den här dan pratar vi om det, den här dan pratar vi om det osv. Så det...men det kan vi inte lasta någon annan än oss själva för, så det får ju vi hantera och sätta oss ner och titta på. [...] Och då är frågan, hur många veckor kan vi köra det, och ha vettiga intressanta diskussionsämnen som är någorlunda relevanta för de flesta som är där? (Intervjusvar.)

I det ovanstående syns en tydlig medvetenhet om vad som efterfrågas, kombinerat med ett solidariskt ansvarstagande mellan kärnmedarbetarna för att uppnå målet. Samtidigt framgår att gruppaktiviteterna i detta skede präglas av bristfällig detaljplanering och även att idéer och uppslag saknas. Det ovanstående finner en parallell i den andre kärnmedarbetarens reflektioner om sina personliga förkunskaper om arbetsuppgiften. Medan det ovanstående citatet präglas av osäkerhet inför delar av uppdraget, präglas det följande av en förmodad kompetensbrist:

Hinder från min sida det kanske är att jag kanske inte är kompetent. Jobbar man med en sån målgrupp så behöver man ha rätt kompetens. Jag vet inte om utbildning men kompetensen, alltså är viktig tror jag. (Intervjusvar.)

De känslor som framträder från kärnmedarbetarna motsvarar till stor del mina reflektioner av de deltagandeobservationer av gruppaktiviteter jag genomfört. Utan egen dokumenterad spetskompetens inom beteendevetenskap eller gruppsykologi, kan jag efter omfattande sociologi- och pedagogikstudier samt mångårig erfarenhet som högskolelärare identifiera vissa brister i såväl planering som genomförande av gruppaktiviteterna. Bristerna hänför sig till såväl anpassning till hela gruppens behov och förutsättningar, som grundläggande pedagogisk planering. Båda deltagandeobservationerna har också haft 'efterspel' i form av samtal med kärnmedarbetarna tillsammans, där det uttryckts en frustration över arbete med gruppen. Frustrationen kan härledas till egenupplevda kompetensbrister som motsvarar citaten och observationerna ovan.

Här vill jag dock påpeka att detta inte i första hand ska falla tillbaka på kärnmedarbetarna som individer. Arbete med den aktuella målgruppen ställer stora krav på en mångfald av kompetenser. Kärnmedarbetarna är i huvudsak rekryterade utifrån sina förmågor att motivera och vägleda individer i arbetsmarknadsrelaterade frågor. Här har båda flerårig erfarenhet som matchar mot den grundläggande gemensamma uppfattningen att Chansen i första hand är en arbetsmarknadsåtgärd. I den kompetensen och erfarenheten ingår inte planering, genomförande och uppföljning av en stor variation av gruppaktiviteter. Att leda grupper och hantera gruppdyamik och grupp psykologi är en komplicerad process som till stor del kräver särskild kompetens eller omfattande handledning (Svedberg, 2016).

Syftet med gruppaktiviteterna är i huvudsak att stärka deltagarnas sociala kapital, ett behov som i flera forskningsstudier lyfts fram som viktigt i målgruppens återhämtningsprocess (Cloud & Granfield, 2001; 2008; Tew, 2013; Timpson m.fl., 2016). Således är incitamentet stort för en fortsatt satsning på gruppaktiviteterna i Chansen, både i dess befintliga form och som ett område som kan utvecklas. **Då är det min bedömning att en sådan satsning – oavsett om den består av bibehållande av nuvarande planering eller som föremål för utveckling – behöver inledas med inplanering av omfattande kompetensutveckling och/eller handledning för kärnmedarbetarna.** Sådan handledning kan till exempel köpas in i form av workshops. Rättvis teater, som drivs i Räddningsmissionens regi i Göteborg, håller sådana workshops med särskild inriktning på personer med en historik av sociala problem (<https://raddningsmissionen.se/nyheter/rattvis-forumteater-arrangerar-kulturveck-a-0>). Det är även sannolikt att det finns t.ex. dramapedagoger anställda vid kommunen som eventuellt skulle kunna anlitas. Syftet med workshops och handledning är inte bara att skapa goda förutsättningar för Chansen, utan också att bygga kompetens hos kärnmedarbetarna, vilket på längre sikt är gynnsamt för kommunen och framför allt Arbetslivsförvaltningen som helhet. På så sätt tillvaratas de kompetenser och erfarenheter som kärnmedarbetarna redan besitter, samtidigt som kompetensnivån höjs på både organisations- och medarbetarnivå, så att Chansen och eventuella framtida Chansen-liknande åtgärder redan har en solid grund att stå på. **Jag rekommenderar därför att arbetsledningen för Chansen ser över vilka möjligheter som finns att tillskjuta kompetenshöjande resurser med hänsyn till mer varierade och målinriktade gruppaktiviteter.**

Vad är det deltagarna antas efterfråga mest?

På frågan om vad medarbetarna uppfattar att deltagarna efterfrågar mest framträder två olika spår. Å ena sidan finns det ett ekonomiskt spår som handlar om att ha en inkomst. Å andra sidan finns det ett socialt spår som handlar om att bygga fasta rutiner och ”självdisciplin”. Även om utgångspunkterna för dessa spår skiljer sig åt, så sammanvävs de i en knutpunkt som leder i samma riktning. Att ha en inkomstkälla från en fast arbetsplats med fasta arbetstider innebär ju i förlängningen krav på individer att bygga rutiner, såsom att dyka upp på avtalad tid, följa överenskommelser etc. Flera intervjupersoner uppfattar det som att deltagare i Chansen har svårare än andra vuxna personer för att se något meningsfullt i sådana rutiner, och att det är en uppbyggnadsprocess som bygger på såväl tillit som stimulans.

Vi har ju haft ett antal kartläggningssamtal tillsammans med våra samarbetspartners [AF och Kriminalvården, min anmärkning] och där de flesta personerna som vi har träffat, det önskemål som kommer från dem, det är ju att ja, jag vill ju ha ett jobb. Det är det som vi har fått till oss.

Det är det som jag behöver just nu, jag vill bara gå ut och tjäna mina egna pengar och så.
(Intervjusvar.)

I det ovanstående framträder ett uttalat önskemål från deltagarna att först och främst få ett jobb och därmed en inkomst. Här kan man tala om ett konkret mål som Chansen också syftar till. Det finns dock en spänning mellan deltagarnas förväntningar på Chansen, och Chansenanställdas förväntningar på deltagarna. Denna spänning kan förklaras med att respektive part identifierar olika kapitalbehov för återhämtning, de prioriterar helt enkelt olika. Deltagarna efterfrågar i första hand fysiskt kapital i form av en tryggad inkomst, medan Chansenmedarbetarna i första ledet identifierar den största bristen i humankapital.

Fysiskt kapital kan även kallas för finansiellt eller ekonomiskt kapital, och består i huvudsak av tillgångar som kan omsättas i pengar, såsom regelbunden inkomst, sparade pengar samt en fast bostad som en har råd med (Granfield & Cloud, 2008:1973; Tew, 2012:365). Fysiskt kapital ger upphov till just en fysisk känsla av trygghet. Tillgång till bostad och pengar innebär både en fast punkt i tillvaron och en källa till föda, och för många individer som levt i drogmissbruk är frånvaro av detta i högsta grad en realitet, inte sällan därför att arbetslöshet är en konsekvens av tidigare drogmissbruk eller brottslighet (Tew, 2012:365). På så sätt kan det antas att deltagare gör en kognitiv koppling mellan arbetslöshet och drogmissbruk eller kriminalitet.

Medan kärnmedarbetarna uppfattat att deltagare i första hand fokuserar på fysiskt kapital främst i form av inkomst, poängterar de själva att deltagarnas behov i första hand består av humankapital. Humankapital kan beskrivas som olika former av personliga och i högsta grad mänskliga attribut som möjliggör för individer att delta i samhällslivet och uppnå personliga mål. Exempel på humankapital är kunskaper och färdigheter, utbildning, (god) hälsa såväl fysiskt som psykiskt samt övriga egenskaper som utkrävs från den som vill optimera sin förhandlingskraft med övriga samhället (Granfield & Cloud, 2008:1974). Samtliga anställda vid Chansen är eniga – även om de uttrycker det på olika sätt – om att en övervägande majoritet av deltagarna saknar stora delar av humankapital vid inskrivning, men även en insikt om behovet av det.

De här deltagarna, de talar om att de ska få ett jobb, men för dem handlar det till att börja med om att dyka upp på avtalad tid, att betala sina räkningar utan att ta sms-lån, lägga upp en budget och så vidare. Om de inte visar att de klarar de här grundläggande kraven, då är det svårt för dem att behålla en anställning. (Intervjusvar)

Chansenmedarbetare använder ofta ordet rutiner när de talar om deltagarna. Flera hänvisar till att på en arbetsplats är kollegorna ofta beroende av att var och en genomför sina uppgifter. Detta kontrasteras mot egna upplevelser av att deltagarna visar ointresse av att hålla avtalade tider eller utföra enklare uppgifter på egen hand. Till en början gjordes incitamenthöjande försök genom att bland annat erbjuda ett så kallat 'hälsopaket' bestående av en grundlig läkar- och tandläkargenomgång samt erbjudanden om kostråd från kommunanlitade dietister. Även fria gymkort och tillgång till andra fritidsaktiviteter erbjöds eller övervägdes från arbetsgruppens sida. Vid ett arbetsgruppsmöte beskrevs detta som en "belöningsmodell" (Fältanteckning). Återkommande beskrevs ändå deltagarengagemanget som halvhjärtat som bäst. Vid arbetsgruppsmötet i december månad hade tolv personer preliminärt kartlagts. Av dessa hade endast fem bedömts lämpliga för att erbjudas insatsen, men två av dessa skrevs ut nästan omedelbart.

Dessa tidiga 'belöningar' för att delta i verksamheten bygger till stor del på att till relativt låga kostnader stärka deltagarnas humankapital, dvs. huvudsakligen hälsoorienterade personliga resurser som på sikt syftar till att öka deltagarnas fysiska uthållighet när de på sikt ställs inför arbetsuppgifter och krav från arbetsgivare. Under arbetsgruppsmötena läggs däremot förhållandevis liten fokus på fysiskt (ekonomiskt) eller socialt (personliga nätverk etc.) kapital.

Vid denna tid, alltså ungefär fyra till fem månader efter insatsens början, upplever jag under arbetsgruppsmötena en viss uppgivenhet från såväl kärnmedarbetarna som stödfunktioner och ambassadörer. Kärnmedarbetarna uttrycker en frustration över deltagarnas ointresse för såväl insatsen som för att få till stånd den livsförändring de antas vara motiverade att genomgå. Ett sätt som detta beskrivs på är att "Målgruppen har bristande uthållighet, det är [kärnmedarbetarnas] ansvar att stå för uthålligheten" (Fältanteckning).

Frustrationen bygger till stora delar på ett dilemma: *Hur "uthållig" förväntas en vara när deltagaren förblir passiv? Och hur ska passiviteten tolkas? Är det ovilja? Oförmåga? Ointresse?* (Reflektioner från fältanteckning.) Dilemmat utmynnar i att två ståndpunkter gör sig gällande. Den ena ståndpunkten är att deltagare som visar sig ointresserade eller passiva ska rekommenderas för utskrivning redan i ett tidigt skede. Förespråkare för denna ståndpunkt menar att Chansens arbetssätt – i enlighet med konsekvenspedagogiken – bygger på att engagemang från insatsanställda måste åtföljas av krav på motprestation, och att om enskilda deltagare tillåts 'tumma på' motprestationen så kan det påverka även andra deltagare på ett för deltagargruppen negativt sätt. Den andra står för att passiva deltagare bör erbjudas fortsatt insats även då motprestationer saknas. Denna andra ståndpunkt lyfter främst två argument: Det ena handlar om bristen på utskrivningsrutiner: "Han som troligtvis ska skrivas ut. Har ni någonstans att skicka honom vidare?" (Fältanteckning.) Detta argument framträder främst från ambassadörerna. Det andra argumentet handlar om att de speciella behov som målgruppen bär med sig är hanterbara, men att det kräver målinriktat arbete och att det tar en viss tid att sätta sig in i hur sådant arbete planeras och genomförs. "Det här är svåra klienter. Man måste "idiotälska de här människorna" (Fältanteckning).

Det som utspelar sig i detta tidiga skede av insatsen är en gemensam målbild men en konflikt om vilka medel som är lämpligast. Konflikten grundar sig i en ofullständig bild av deltagarnas behov. Bland mina egna tidiga reflektioner noterar jag att "kärnmedarbetarna låter ana att det saknas en tydlig implementeringsplan" (Reflektioner från fältanteckning). När jag senare under utvärderingen hade personliga intervjuer som bland annat berörde en jämförelse mellan uppstartsfasen och nuläget, beskrevs källan till kärnmedarbetarnas frustration som en upplevd brist på behovsanalys:

Det har väl varit lite mer så här trial and error än vad jag skulle vilja att det var egentligen. Det jag främst tycker varit så där problematiskt, det är att jag anser inte att man har gjort en riktig behovsanalys, alltså vilken verksamhet som behövs till den här målgruppen. (Intervjusvar.)

Bilden av en ofullständig behovsanalys förstärks av ovan nämnda stora fokus på humankapital, dvs. hälsoinriktade insatser. Även om humankapital kan ses som en viktig faktor i individers återhämtning från utanförskap oavsett om det rör sig om droger, kriminalitet eller en kombination av de två, så erbjuder inte denna faktor en helhetslösning. I själva verket spelar flera faktorer – eller kapitalformer – viktiga roller i det motivationsbyggande arbete som Chansen syftar till. Kapitalformerna förväntas snarare samverka i individers motivationsarbete och utgöra en flerfaldig källa till återhämtning.

En förändring inträdde då beslut fattades att deltagarna skulle erbjudas OSA-anställningar. OSA-anställningar är tidsbegränsade (i Chansen-deltagarnas fall högst tolv månader) tjänster inom huvudsakligen fysiska och platsbundna yrken, till exempel återvinning eller skogsarbete. Den anställde uppbär marknadsmässig lön och tar i övrigt del av de förmåner som arbetsrättsligt följer av tidsbegränsade anställningar. OSA innebär att deltagaren inte längre är aktuell för nystartsjobb, däremot för lönebidrag – vilket beskrivs som generellt sett bättre för en senare privat arbetsgivare (Fältanteckningar). En förutsättning för lönebidrag och OSA-anställning är någon form av nedsättning (kognitiv, psykisk etc.) vilket ofta är aktuellt för målgruppen.

I samband med att OSA-anställningar lyftes som en integrerad del av Chansens verksamhet uppstod samtidigt ett anmärkningsvärt ökat intresse från de som erbjudits att genomgå insatsen. Vid kartläggningssamtalen var – som framgått av tidigare intervjuvar – tillgång till arbete (och medföljande inkomst) det som deltagarna uttalade som mest angeläget. Ett flertal av de intervjuade medarbetarna – oavsett roll i projektet – tolkar också OSA-anställningarna som det enskilda drag som möjliggjorde en mer omfattande rekrytering till insatsen: "...så det här med OSA-anställningar, det är väl det som gjort Chansen...lite mer attraktiv".

Det är min misstanke att försörjningsstöd och andra former av bidrag visserligen innebär en viss ekonomisk trygghet, men möjligheten att uppbära inkomst genom en 'riktig' anställning har ett stort symboliskt värde för den förändringsprocess som Chansen är tänkt att vara. Under flera arbetsgruppsmöten har förändringsprocessen beskrivits som en trappa med många trappsteg, och att – i varje fall under insatstiden – ha en möjlighet att 'prova på' steget från bidrag till lön är ett symboliskt trappsteg som utgör en viktig tröskel.

Kommunbeslutet att erbjuda deltagarna anställningar kan utgöra en källa till kritik på politisk nivå. Det skulle kunna påtalas att anställningarna lika gärna skulle kunna ha erbjudits till andra kommuninvånare som också står långt från arbetsmarknaden, och att lämna erbjudandet till just Chansens målgrupp kan ses som en eftergift av de inremitterades krav. Sett ur ett helhetsperspektiv vore detta dock ett förenklat resonemang. Återhämtningskapital består av en ackumulering av resursstärkande egenskaper som alla kan förstärkas genom olika former av insatser (Granfield & Cloud, 2008:1972). Exakt hur insatserna svarar mot kapitalbehoven skiljer sig på individuell basis (Skogens & von Greiff, 2014:70), men forskning om återhämtningskapital förefaller enig om att samtliga kapitalformer behöver vara närvarande för att en återhämtning och återintegrering ska kunna ske (Ray m.fl., 2017:875; se även Granfield & Cloud, 2008; Skogens & von Greiff, 2014; Tew, 2015). Erbjudandet av OSA-anställningarna ska – ur såväl kommunens som deltagarnas perspektiv – snarare ses som en nödvändig investering för att stärka deltagarnas fysiska kapital, eller i andra termer källor till fysisk trygghet.

Många vet vad OSA är, och nappar på det med tryggheten, att det finns pengar nånstans att hämta i det här. En trygghet och stabilitet [...] "Det ökar ju incitamentet till och vilja komma liksom. (Intervjuvar.)

Med andra ord ska anställningen – och den tillfälliga men ändå regelbundna inkomsten – inte betraktas i termer av en 'belöning' för att delta i insatsen, utan som en viktig kugge i ackumuleringen av nödvändiga sociala resurser och kompetenser på vägen mot ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. Anställningen och insatsen ökar, som påpekas i citatet ovan, incitamentet att delta i Chansen. Men deltagandet kommer också med krav på motprestation, i

första hand i form av att delta i förberedande individuella kartläggningar, hälsokontroller, drogtest, gruppaktiviteter och andra individuella uppgifter som syftar till att bygga humankapital och på sikt socialt och kulturellt kapital. Det kombinerade inslaget av ömsesidig prestation och motprestation – dels från Chansen, dels från deltagarna – syftar till att bygga tillit och relationer mellan deltagare och kärnarbetare och i förlängningen hela deltagargruppen och dess aktiviteter.

”What can also be important in enabling recovery are relationships that combine the offer of support with opportunities for some degree of reciprocity. To give as well as to receive can be very important for rebuilding one’s sense of self-worth” (Tew, 2015:367).

Det här synsättet delas också av Chansens medarbetare som följt de individer i målgruppen som till följd av undantag skrivits in i Kramis ordinarie verksamhet. Frågan om reciprocitet, alltså att båda parter ger och tar, och den socialiseringsprocess som detta kan innebära får stor betydelse i bemärkelsen att – med Kriminalvårdens nuvarande slogan som fond – bryta den onda cirkeln:

”...och den här gruppen liksom som vi tidigare har sagt, som ligger nere på den nivån behöver ta ett trappsteg upp, och vi såg att det gjorde de ju aldrig när vi hade Krami, för de kom ju aldrig upp ur den här sörjan, de gick ju bara runt mellan Arbetsförmedlingen, kommunen, in på häktet, göra nya planer, verkställighetsplaner och annat. De gick ju bara runt. (Intervjusvar.)

Chansens organisationsform skiljer sig från Krami i bemärkelsen att det förmodat större behovet av att förstärka Chansen-deltagarnas återhämtningskapital tillfredsställs i större utsträckning bland annat genom direktlänken till Försörjningsenheten och IFO. Genom dessa ”ambassadörsenheter” har kärnmedarbetarna en mer effektiv kommunikationslänk för att hjälpa enskilda deltagare med fysiskt kapital (främst hjälp med boende och grundförsörjning innan anställningar). Chansens verksamhet kan därmed fokusera på det humankapital och social- och kulturkapital som syftar till mer långsiktig anställningsbarhet. I detta ligger en reciprocitetseffekt då ovan beskrivna ’rundgång’ mellan myndigheter bryts när den enskilda deltagaren blir redo för en OSA-anställning och därmed ytterligare förstärkt fysiskt kapital.

Sammanfattande kommentarer för steg två

I utvärderingen av steg två – egna förberedelser – har jag utgått från kommunens perspektiv eftersom det i Chansens fall är kommunen som avsatt särskilda resurser (två heltidstjänster), medan Kriminalvården (och i ursprungsplaneringen AF) förväntats tillhandahålla resurser utifrån sina respektive heltidstjänster vid Krami. Med andra ord kan de övriga samverkande myndigheternas förberedelser ses som relativt begränsade.

Tre frågeställningar om egna förberedelser har berörts i kapitlet. De två första berör främst hur kärnmedarbetarnas uppfattat sina arbetsuppgifter samt resurstilldelning till kärnmedarbetarna. Den tredje frågeställningen berör förhållandet mellan den initiala behovsanalysen och utfallet när deltagarnas behov börjat inventeras i praktiken.

Av arbetsgruppsmöten och intervjusvar framgår att kärnmedarbetarna *har en tydlig och gemensam bild* av sina viktigaste uppgifter. De uttrycker det som att de:

- Ska verka i ett samspel med deltagarna,

- Har i uppgift att *lotsa* och *motivera*.

Det ovanstående motsvarar den målsättning jag uttolkat även från andra medarbetare i Chansen, att deltagarnas motivation att förändra sina liv till stor del bygger på reciprocitet, dvs. ett givande och tagande mellan kärnmedarbetarna och deltagarna. Kärnmedarbetarna har kompetens och erfarenhet för att samspela med individer som kämpar med att ta sig in på den reguljära arbetsmarknaden, och har tolkat sina arbetsuppgifter utifrån detta. **Min bedömning är att detta är en sund utgångspunkt på vilken Chansens övriga verksamhetsdelar kan bygga.**

Vad avser *resurstilldelning* framgår av mina observationer och intervjuer att:

- De gruppaktiviteter som är ägnade att förstärka deltagarnas sociala och kulturella kapital från början varit bristfälligt planerade
- Det saknas tydliga mål med gruppaktiviteterna
- Kärnmedarbetarna har ännu inte byggt upp egen kompetens för att planera och leda gruppaktiviteterna.

Gruppaktiviteter (inklusive utbildning i klassrumsform) är Chansens nyckelverktyg för att bygga och förstärka deltagarnas sociala och kulturella kapital. **För Chansen Borås är min rekommendation att införskaffa kompetens för att leda grupper effektivt och produktivt.** Detta kan åstadkommas genom att tillskjuta resurser för nyrekrytering eller genom att utnyttja befintliga resurser inom kommunen. En mer långsiktig och strategisk lösning är kompetensutveckling av de befintliga kärnmedarbetarna så redan befintliga kunskaper kompletteras och breddas till verksamhetens fromma. För andra kommuner eller aktörer som överväger att starta en Chansen-verksamhet, är den bästa rekommendationen att beakta detta behov av kompetensbredd redan under rekryteringsprocessen.

När det gäller frågan *vad deltagarna antas efterfråga mest*, dvs. vilka resursbehov som har identifierats av medarbetare under initieringsfasen, framgår det framför allt följande:

- I Chansens ursprungliga behovsanalys lades stor vikt på att främja deltagarnas hälsa, sociala kompetenser i förhållande till anställningsbarhet samt förmåga att arbeta i grupp (dvs. human-, socialt samt kulturellt kapital)
- Mindre vikt lades på deltagares fysiska trygghet, utan detta verkar ursprungligen ansetts ha tillfredsställts genom en starkare länk till IFO och Försörjningsenheten
- Till följd av identifieringen av ytterligare behov av framför allt ekonomisk trygghet (fysiskt kapital) lades senare till möjligheten att via OSA-anställningar få 'Chansen' att prova en riktig anställning i kommunens regi.

När Chansen startades upp i september 2019 var deltagarnas egna upplevda behov av fysiskt kapital underskattat. Jag tolkar det som att i den ursprungliga behovsanalysen antogs det att deltagarna skulle vara tillfredsställda med de olika former av försörjningsstöd de vid tillfället var berättigade till. Då underskattades sannolikt det symboliska värde som steget från bidrag till lön kan innebära. Mina observationer visar dock att efterfrågan att delta i Chansen var mycket låg under den tidiga initieringsfasen, vilket delvis kan förklaras av att alla kommunikationskanaler inte ännu etablerats (se föregående kapitel). Samtidigt går det inte att bortse från att intresset från potentiella deltagare ökade markant i direkt tidsanslutning till att beslut om OSA-anställningar fattades. Det är därför rimligt att anta att möjligheten att genom

Chansen få möjlighet till en visserligen tidsbegränsad men samtidigt 'riktig' anställning utgjort incitament för åtminstone en del deltagare att påbörja insatsen.

Steg 3: Gemensamma förberedelser

I det ovanstående har jag utvärderat de egna förberedelserna utifrån kommunens perspektiv. I detta kapitel kommer jag att redogöra för de förberedelser som jag tolkat som gemensamma för hela samverkansarbetet, dvs. hur kommunen, Kriminalvården samt AF verkat för att åstadkomma en gemensam verksamhet som "till stora delar liknar Krami, men vi har anpassat verksamheten till målgruppen" (Intervjusvar).

En splittrad bild av ursprungsidén

Frågan om Chansen är en anpassad version av Krami eller en helt nyutvecklad verksamhet splittrar till viss del medarbetarna. De som varit inblandade i Krami sen tidigare är mycket tydliga med att Krami är en lyckad verksamhet som det ansetts behöva en kompletterande verksamhet som är anpassad till en annorlunda målgrupp. Från dessa medarbetare framhålls det bland annat att "initiativet [till Chansen, min anmärkning] kom nerifrån", dvs. att det var Krami-anställda som formulerade den initiala problembild utifrån vilken Chansen utmyntat som lösning. Från dessa medarbetare uttrycks en frustration över att mycket av Kramis 'best practice' tycks gå förlorat när 'nytillkomna' medarbetare inte anammar eller tar till sig Kramis arbetskultur. Detta är en anmärkningsvärd parallell till den frustration som vissa av de nyare medarbetarna uttrycker kring initiala kommunikationsproblem (se kapitlet Steg ett).

De medarbetare som tillkommit i samband med att Chansen initierades uttrycker i större utsträckning en bild av att Chansen är fristående från Krami. Dessa medarbetare nämner sällan eller aldrig Krami under intervjuerna; de gör inte heller några direkta jämförelser mellan de två. De 'nytillkomna' medarbetarna hänvisar samtliga till ett studiebesök som hela arbetsgruppen gjorde till projektet Chance2Change i Västerås, strax innan uppstarten av Chansen. Chance2Change är inriktad på en liknande målgrupp som Chansen, förutom en mer uttalad inriktning på att erbjuda stöd till unga personer i början av yrkeslivet (se <http://www.samordningvastmanland.se/vasteras/insatser-i-samverkan/Chance-2-Change-3.0-insatser-i-samverkan.shtml>). Båda lägger dock fokus på att finna väg till ett arbete. Medan de 'nytillkomna' Chansen-medarbetarna alla lyfter fram studiebesöket hos Chance2Change, framhåller de i princip samstämmigt att det projektet i praktiken inte har många likheter med hur Chansen organiserats. Ett par medarbetare beskriver studiebesöket som "onödigt" och/eller "meningslöst".

Min tolkning är att studiebesöket var ägnat att ge upphov till nya idéer och tankar om vad Chansen skulle innehålla. Samtidigt förefaller det ha givit upphov till ett missförstånd. De som redan arbetade vid Krami såg studiebesöket som en möjlighet att planera kompletterande verksamhet. För de som var nytillkomna tolkades Chance2Change som ett förslag på hur Chansen kunde drivas så att det *inte* skulle vara en 'kopia' av Krami. Detta missförstånd har inneburit en viss brist på samstämmighet. En medarbetare som intervjuats benämner det en "splittrad målbild" (Intervjusvar).

Min bedömning är att denna splittrade målbild, som i grunden är densamma som den jag tidigare redogjort för med hänsyn till kommunikation, till viss del härstammar från en splittring mellan de befintliga medarbetarnas vision och de nytillkommas förståelse. Den bygger sannolikt också till stor del på att samtliga nytillkomna i arbetsgruppsorganisationen skjutits till från kommunen. Med fler röster från en av samverkansparterna runt bordet, är det lätt hänt att den partens frågor också får prioritet. Här vill jag vara tydlig med att detta inte är en önskad utan tvärtom en oönskad konsekvens av den nya organisationens utformning. Enhetschefen (som även varit inblandad i Krami sedan tidigare) är också mycket tydlig med sin vision om samverkan:

Vi har väldigt mycket deltagarfokus. För det är också det här med...med samverkan, att när man säger liksom samverka: Alla är med. Men samverka är inte bara att vi sitter, vi är ett möte, vi är ett bord där och inte gör något utan de samverkan är för oss, eller för mig när jag driver liknande projekt, det är det liksom att, vi sätter oss kring bordet, och då får vi lägga alla korten på bordet och säga: OK, och deltagare...också har vi väldigt mycket deltagarperspektiv. Vad behöver deltagaren just nu? Och då kan det vara så här att, just nu är det kanske IFO som ska in med en del, men så fort de är klara med det, så är det kanske Arbetslivsförvaltningen som ska med, och sedan är det kanske AF. Så att jag menar, vi måste ju...lägga in deltagaren i en processkarta, så att vi har deltagarperspektivet. (Intervjusvar.)

Av svaret framgår en ambition att genom samverkan förstärka deltagarperspektivet. Samtidigt skymtar i citatet ett processresonemang, där en deltagare lotsas från enhet till enhet inom samverkansorganisationen. Medan detta är *en* vision av hur deltagarens förändringsprocess kan tillfredsställas, bygger den till stor del på ett myndighetsperspektiv. Respektive enhet inom olika myndigheter förväntas göra sitt för att 'fixa' ett identifierat behov. Men samtidigt tar detta myndighetsperspektiv liten hänsyn till deltagarens samtidiga *inre* process, dvs. hur personen förändras mentalt och socialt. Från kärnmedarbetarna identifieras en komplex behovsbild som omfattar såväl abstinensfrågor som att drogproblematik ofta förekommer i kombination med olika neuropsykiatriska diagnoser (Sammanfattning av diverse intervjusvar). Dessa diagnoser – och de svårigheter som ofta har med sociala relationer att göra – identifieras som komplicerande problematiker. Vid arbetsgruppsmötena och i intervjusvar lyfts denna problematik från kärnmedarbetarna. Problemformuleringarna besvaras dock på regelbunden basis av Kramis medarbetare, som påtalar vikten av att arbeta med *människans* förändringsprocess. En Krami-medarbetare hänvisar till vikten av att arbeta utifrån "social inlärningsteori" (Intervjusvar), dvs. att se kriminellas och andra sociala avvikares förändringsprocesser som en kombination av kognitiva och beteenderelaterade omständigheter (Loeber & Farrington, 1998, se även Jansson, 1999). Här märks en konflikt mellan ett synsätt som bygger på mestadels mätbara och konkreta *yttre* beskrivningar av deltagaren (missbruk och diagnoser) å ena sidan, och å andra sidan *inre* beskrivningar av mentala och sociala ominlärningsprocesser. I Chansens nuvarande arbetssätt dominerar fokus på det yttre, och en överdriven tilltro på myndighetssystemet och dess förmåga att fixa. Det inre, som syftar till att arbeta med individens omställningsprocess, har fått förhållandevis liten fokus under den tidiga fasen.

Min bedömning är att de tillskjutna stödresurser (främst i form av Försörjningsenheten och IFO) som tillkommit jämfört med Kramis organisationsmodell, har lett till en omedveten men samtidigt överdriven tilltro till myndigheters förmåga att skapa trygghet och stabilitet för individer. Krami-verksamhetens tydligare fokus på individers inre förändringsprocesser har kommit i skymundan. Min rekommendation är att de kompetenser som finns hos de övriga

Samverkansparterna – och då framför allt Kriminalvården/Frivården, som besitter särskilda kompetenser om inre förändringsprocesser – i framtiden får betydligt större utrymme i Chansens verksamhet. För myndigheter som överväger eller planerar att starta en Chansen-verksamhet, framhålls särskilt att det är viktigt att redan från början beakta att förändringsprocesser för den aktuella målgruppen måste planeras och genomföras med hänsyn till deltagarnas såväl yttre som inre faktorer och förutsättningar.

Samverkan med ytterligare myndigheter och organisationer

Redan innan Chansens verksamhet påbörjades hade behovet av att kontrollera deltagarnas droganvändning identifierats som en viktig kompletterande del av verksamheten. Resonemanget ligger helt i linje med det forskning säger om så kallat negativt återhämtningskapital (Cloud & Granfield, 2008:1977; se även Terry, 2003). Pågående droganvändning kan ses som hämmande för samtliga övriga kapitalformer. Med hänsyn till Chansen hämmar droganvändning på kortare sikt det humana återhämtningskapitalet genom att personen får svårare för att bygga dagliga rutiner och bygga kognitiva tekniker för att förändra sitt liv. På kortare sikt hämmas även det fysiska återhämtningskapitalet genom att en person med pågående och synligt drogmissbruk får färre valmöjligheter avseende arbetsplatsplacering. På längre sikt hämmas även det sociala och kulturella kapitalet, då fortsatt drogmissbruk ofta leder till att banden till tidigare vänner fortsätter att utöva ett dåligt inflytande, och samröre med det omgivande mainstreamsamhället försvåras av bl.a. det sociala stigma som uppstår till följd av en missbrukaridentitet (van Olphen, Eliason, Freudenberg & Barnes, 2009). Att deltagare i sitt kontrakt med Chansen går med på regelbundna drogtestar är också en viktig del av den reciprocitetsprincip som ingår i återhämtningskapitalteorin (Tew, 2013), men även i den konsekvenspedagogik (Bay, 1982) som Kramis verksamhet ursprungligen bygger på. Chansen erbjuder sitt stöd och på sikt även en väg in på arbetsmarknaden till motiverade personer, men på villkoret att personen kontinuerligt bevisar sin motivation.

Chansen erbjuder stöd till personer med ett pågående missbruk så länge personen kan uppvisa fallande värden. Det finns ett flertal metoder för att mäta eller spåra förekomsten av narkotika i blodet. Skillnaden mellan metoderna avser huvudsakligen:

- vilka substanser som kan identifieras
- hur exakta de uppmätta värdena är
- tillgänglighet (tidbokning eller drop-in)
- hur lång tid det tar att få svar på proven
- pris för provtagning (ungefär mellan 600 och 2 000 kr per test).

När Chansen initierades i september 2019 var ett avtal upphandlat. Till följd av resursbrist hos den upphandlade leverantören drog denna sig dock ur avtalet i ett tidigt skede. En ny leverantör direktupphandlades till betydligt högre pris, samtidigt övervägdes även att upphandla tjänsten via en vårdcentral. Först efter årsskiftet var en fungerande och långsiktig drogtestverksamhet till rimlig kostnad upphandlad.

Eftersom den första stora deltagargruppen på tio personer inte påbörjade insatsen förrän i mars 2020 blev detta i praktiken inte ett problem, och eftersom den upphandlade leverantören var

den som orsakade problematiken genom att dra sig ur så kan inte heller Chansens organisation kritiseras för att problemet uppstod. Däremot pekar det på vikten av att dessa stödverksamheter är färdigupphandlade och väl förankrade redan vid uppstarten. Av arbetsgruppsmöten och intervjuer framgår att fasta inslag i insatsen som t.ex. regelbundna drogtester inte i huvudsak syftar till att 'kontrollera' deltagarna (även om detta naturligtvis är en konsekvens). Det huvudsakliga syftet är att bygga humant återhämtningskapital i form av att bygga fasta rutiner och hålla ingångna avtal. En förutsättning för att åstadkomma denna mer pedagogiska effekt är dock att motparten, dvs. Chansens organisation, också tillser att tjänsterna fungerar tillfredsställande. Detta ska alltså ses som en rekommendation till framtida Chansen-organisationer att i god tid identifiera behov av tjänster och tillse att tjänsterna kan levereras redan under initieringen.

Sammanfattande kommentarer om gemensamma förberedelser

Som nämnts tidigare har Chansen ursprungligen utformats som en kompletterande insats för Krami. Ursprungsidén har således varit att genom motivation och stöd – och med konsekvenspedagogiken som bas – arbeta med den tydliga målsättningen att deltagare genom att anknyta sig till arbetsmarknaden upphör med sitt kriminella liv. Det är mitt intryck att för främst de medarbetare som nyrekryterats in till Chansen, har denna målsättning tett sig alltför abstrakt eller svåruppnåelig för den aktuella målgruppen. Mot detta har befintliga Krami-medarbetare kontrat, till stora delar med hänvisning till behovet av att ha och bibehålla en pedagogisk inställning till arbetet. Jag har här valt att kalla detta för fokus på antingen yttre eller inre arbete med deltagarnas individuella förutsättningar. För att Chansen ska fungera utifrån ett deltagarperspektiv behövs en samstämmighet inom arbetsgruppen för att arbeta med båda dessa förutsättningar. Det pedagogiska arbetet kan huvudsakligen härstamma från de kompetenser som finns inom Kriminalvården/Frivården, och denna samverkansparts kompetenser bör på sikt få större utrymme inom organisationen. Här rekommenderar jag en alltmer förstärkt anknytning mellan Kramis och Chansens anställda, och även att de kommuner och myndigheter som i framtiden planerar bygga upp Chansen-verksamhet lägger vikt på att arbetsgruppen behöver byggas utifrån kombinationen av deltagarnas yttre och inre förutsättningar.

Process- och organisationsutvärdering av Chansen

Detta kapitel beskriver hur Chansen modifierat sin organisation efter den ursprungliga implementeringsfasen som beskrivits i föregående kapitel. Även detta kapitel följer till stor del Brå:s rekommendationer för utvärdering av samverkan (Brå, 2016). Jag avviker dock från rekommendationerna när det är tillämpligt.

Steg ett: Initiering av samverkan

Enligt Brå:s rekommendationer är steg ett (initiering av samverkan) fullbordat när följande är genomfört:

- Parterna har fattat ett gemensamt beslut om att inleda samverkan.
- Organisationernas förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag har uppmärksammats.
- Parterna har skapat en gemensam samverkansorganisation och utsett ansvariga för arbetet.
- Kommunikationsansvarig är utsedd och kommunikationsplan är påbörjad.

(Brå 2016, s. 18).

Har parterna fattat ett gemensamt beslut om att inleda samverkan?

Samverkan initierades ursprungligen genom ett beslut i arbetslivsnämnden i maj 2019 att inom ramen för befintlig budget driva Chansen som en försöksverksamhet under sexton månader, med start i september 2019. Formellt reglerades den ursprungliga samverkan genom det befintliga Krami-avtalet. Därefter har Krami-avtalet sagts upp av AF, men under hösten 2020 utarbetades ett nytt lokalt samverkansavtal mellan kommunen, AF och Kriminalvården (se bilaga 1). Det finns sedan hösten 2020 också ett formellt kommunbeslut att Chansen tillsvidare ska drivas som en permanent insats. Chansen är alltså inte längre ett projekt.

Har organisationernas förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag uppmärksammats?

Chansens uttalade mål är att deltagarna ska lämna sin nuvarande destruktiva och kriminella livsstil genom att de har ett arbete och därmed ett långsiktigt incitament för att få och hålla ordning på sina liv. Med utökad tillgänglighet av stödfunktioner ska motiverade personer med kriminellt förflutet och/eller pågående missbruk slussas ut på arbetsmarknaden. På så sätt innehar AF en nyckelroll i verksamhetens uttalade målsättning.

I maj 2020 meddelade AF att de ville säga upp det lokala Krami-avtalet i Borås. Detta innebar i praktiken att Chansen stod utan handläggare från AF, då ursprungsplanen var att samma heltidsanställda AF-handläggare som samverkade genom Krami också skulle handlägga Chansen-deltagare. Detta har lett till vissa oklarheter i hur Chansen bäst kan organiseras, såväl formellt som i praktiken. Sedan maj 2020 har det dock skett en omorganisation som är anpassad

till de nya förutsättningarna. Chansens insatsanställda kommunicerar med AF via en enskild handläggare, som också medverkar vid arbetsgruppsmöten. AF har också en representant i Chansens styrgrupp. Syftet med denna kontinuerliga kommunikation är att bistå dels vid inslussning till, dels vid utslussning från Chansen.

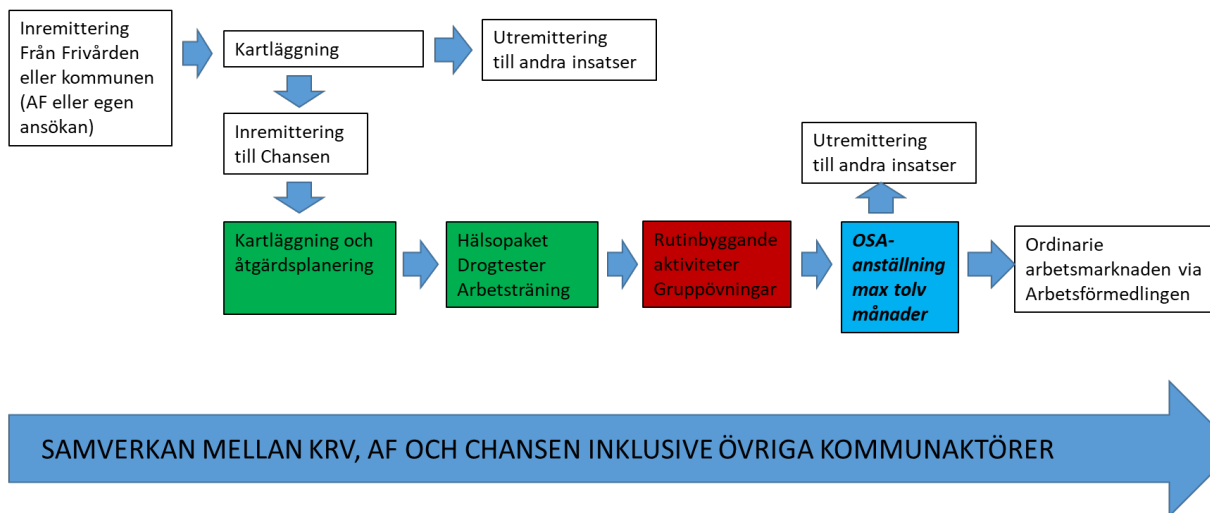
Kriminalvårdens roll är att bistå med inremittering av deltagare samt informera sina klienter om att Chansen är en möjlig utslussningsinstans. Kriminalvårdens närvaro vid arbetsgrupps- och styrgruppsmöten har varit mycket sporadisk sedan Krami lades ner, och det är ännu så länge oklart i hur stor utsträckning Kriminalvården kommer att anta mer än en inremitterande roll. Detta skiljer sig avsevärt från Krami, där en representant från Kriminalvården följde deltagarna genom hela processen. **Min bedömning är att Kriminalvårdens roll bör utredas ytterligare under den närmaste tiden, så även denna myndighets roll tydliggörs.**

Har parterna skapat en gemensam samverkansorganisation och utsett ansvariga för arbetet? Det finns en överenskommen organisation med en tänkt ärendegång. Personer som är klienter hos Kriminalvården (via anstalt eller frivård), är medborgare i Borås stad samt bedöms lämpliga för insatsen informeras om Chansen i samband med utskrivningssamtal hos frivården. Om klienten visar intresse och motivation inremitteras personen till Chansen via frivårdens kontakt med AF. Kriminalvården och AF samverkar med andra ord vid inremitteringen.

Efter inremittering sker en säkerhetskontroll via Borås stads Centrum för kunskap och säkerhet (CKS) och därefter ett kartläggningssamtal. Säkerhetskontrollen är i praktiken en kontroll mot belastnings- och misstankeregistret, för vilket personen lämnar informerat samtycke i samband med inremittering. Kontrollen verkar som ett filter för att i ett tidigt skede säkerställa att de som erbjuds en plats i Chansen inte är inblandade i brottslighet. Efter kartläggningssamtal beslutas om inskrivning i Chansen

Inremittering kan också ske direkt från AF, från andra kommunala enheter (främst Individ- och familjeomsorg) sam i enstaka fall på kommunmedborgares egna begäran. Kartläggningssamtal och säkerhetskontroll sker dock på samma villkor för samtliga inremitterter.

Nedanstående figur illustrerar en typisk deltagares flöde genom Chansen:



Figur 3: Chansens arbetsflöde (nuvarande form)

För att skrivas in i Chansen ställs sammanfattningsvis följande kriterier upp:

- Medborgare i Borås stad
- Över arton år
- Kriminellt förflutet (vanligtvis med påföljande anstaltsplacering)
- Ingen pågående kriminalitet
- Eventuellt pågående drogmissbruk
- Uttalad motivation
- Berättigad till OSA-anställning

I flödesfiguren synliggörs Chansens fokus på att bygga på deltagares återhämtningskapital. De gröna rutorna syftar till att stärka personliga egenskaper, dvs. humankapital. Genom gruppaktiviteter och rutinbyggande (den röda rutan) förstärks det sociala kapitalet. På grund av pandemin har dessa aktiviteter varit starkt begränsade sedan Chansen startats upp, men här har de insatsanställda visat stor kreativitet. På senare tid har det även introducerats ett större fokus på utbildningsrelaterade aktiviteter såsom att skaffa s.k. datakörkort m.m.

Den ljusblå rutan indikerar ett uppbyggande av ekonomiskt kapital genom OSA-anställningen och en fast inkomst. Även socialt kapital och humankapital byggs upp under OSA-anställningen i form av fasta arbetstider och kontakt med kollegor. Typen av OSA-anställning är fortfarande starkt begränsad. För närvarande erbjuds endast OSA-placering på tre arbetsplatser varav två drivs av kommunen och en av en välgörenhetsorganisation. **Här rekommenderar jag de som funderar på att starta Chansen att i ett tidigt skede kartlägga och informera om OSA-anställning hos potentiella arbetsgivare.**

Som tidigare nämnts har det numera införts en tidsgräns på fjorton månader för deltagande i Chansen. I detta tidsrum ingår en OSA-anställning om maximalt tolv månader. **Ett problem jag återkommit till och påpekat under utvärderingen är bristfällig planering i samband med att OSA-anställningen går mot sitt slut och utskrivning närmar sig. Det sker ingen organiserad planering för tiden efter OSA-anställningen. Detta problem grundar sig i en byråkratisk**

problematik. Enligt AF:s regelverk får en person som har anställning med lönebidrag so OSA inte samtidigt ha kontakt med en handläggare på AF. Med andra ord saknas det framförhållning för tiden efter OSA-anställningen och sökande efter nya arbeten, eventuellt på den privata arbetsmarknaden. Problemet har uppmärksammats inom Chansens organisation, och numera är det planerat att deltagarna även under OSA-anställningen får kontinuerlig coaching och utbildning om arbetssökande i gruppaktiviteter. Dessa aktiviteter leds i princip av den utsedda AF-handläggare som handlagt OSA-anställningen och kommer att återuppta handläggningen när OSA-anställningen avslutats. På så sätt bibehåller deltagarna den personliga kontakten med handläggaren trots att den formella kontakten är tillfälligt bruten.

Finns det en tydlig kommunikationsplan och kommunikationsansvarig?

Det har under mina observationer av styrgrupps- och arbetsgruppsmöten framgått att kommunikationen mellan parterna fungerar mycket väl. Även om jag inte kunnat observera Kriminalvårdens kommunikation (eftersom de inte haft en representant närvarande) är det uppenbart att information om Chansen kommer till målgruppens kännedom, och att det som förmedlats överensstämmer med Chansens organisation och process.

Huvudsakligt kommunikationsansvar har enhetschefen för Jobb Borås (Arbetslivsförvaltningen) som också är sammankallande för både styrgrupps- och arbetsgruppsmöten.

Sammanfattning Steg ett: Initiering av samverkan

Min sammanfattande bedömning är att

- Parterna har fattat ett gemensamt beslut om att inleda samverkan.
- Organisationernas förutsättningar för samverkan, ansvarsområden, roller och uppdrag har uppmärksammats.
- Parterna har skapat en gemensam samverkansorganisation och utsett ansvariga för arbetet.
- Kommunikationsansvarig är utsedd och kommunikationsplan är påbörjad.

Steg två och tre: Egna och gemensamma förberedelser

Detta avsnitt är en sammanslagning av steg två och tre av rekommendationerna i Brå (2016). Eftersom Chansen till stor del bygger på information och målsättningar från Kramis befintliga verksamhet var många gemensamma förberedelser redan införlivade i organisationen.

Steg två – Egna förberedelser – är uppfyllt när:

- En översiktlig lägesbild med basuppgifter är framtagen.
- Styrgruppen har tagit del av underlaget.

(Brå, 2016:32).

Steg tre – Gemensamma förberedelser – är uppfyllt när:

- Två lägesbilder har förts ihop till en gemensam.
- Prioritering mellan problemen har gjorts.
- Orsaksanalyser för varje prioriterat problem har färdigställts.
- Samverkansöverenskommelsen har undertecknats.

(Brå, 2016:44).

Är en översiktlig lägesbild framtagen?

Det finns en gemensam lägesbild som baseras på statistiskt material (Brå, 2016:33). Den ursprungliga problembilden var att deltagare nekades inskrivning i Krami med hänvisning till pågående drogmissbruk. Vid antagningen till Krami våren 2019 (n=90) antogs 16,7% (n=15) av de ansökande. Ungefär ytterligare 33% av gruppen (n=30) bedömdes vara motiverade att påbörja insatser men nekades inträde. Bland Kramis instegskrav var pågående droganvändning det vanligaste avslagskriteriet.

Har styrgruppen tagit del av materialet och har den samverkande organisationen en gemensam lägesbild?

Styrgruppen har tagit del av grundproblemet och en beskrivning av hur problemet ska lösas. Den gemensamma lägesbilden sammanfattas tydligast i den lokala samverkansöverenskommelsens (Bilaga 1) beskrivning av målgruppen:

Avtalet gäller arbetslösa män och kvinnor från 18 år i Borås Stad. Generellt för målgruppen är att de är arbetslösa och har sociala svårigheter med kriminellt beteende eller att de vill lämna ett kriminellt sammanhang, umgänge och/eller har en drogproblematik. För att vara aktuella för Chansen krävs också att deltagaren har funktionshinderkodning hos Arbetsförmedlingen.

I den ovanstående sammanfattningen sammanstrålar kommunens intresse (arbetslösa män och kvinnor i Borås stad med sociala svårigheter) med Kriminalvårdens (personerna ”vill lämna ett kriminellt sammanhang”) och AF (personerna är arbetslösa). De samverkande parterna har alltså särintressen som genom samverkan slås ihop till ett gemensamt intresse.

Har det gjorts en prioritering mellan problemen och har orsaksanalyser utförts?

Det har inte gjorts någon uttalad prioritering mellan parternas respektive problem. Snarare präglas samverkan av en vilja att ta sig an samtliga tre parter lägesbild gemensamt. Kommunen erbjuder konstruktivt och samordnat stöd till en målgrupp som uppfattas som både kostsam och resurskrävande. Kriminalvården får del av de två övriga parternas stöd i arbetet med att rehabilitera en målgrupp som är erkänt svår att rehabilitera. AF har inte ett lika tydligt särintresse gentemot målgruppen, men har likafullt ett särskilt uppdrag att skaffa fram arbete

åt personer som är i behov av ett sådant. AF får genom Chansens verksamhet ett omfattande stöd i att förbereda de aktuella deltagarna för arbetsmarknaden.

Orsaksanalyser – vilket jag tolkar som en analys av orsaker till att olika problem uppstår för deltagare såväl enskilt som i grupp⁷ – har genomförts löpande under Chansens uppstartsfas. Under arbetsgruppsmötena har det varit uppenbart att målgruppen varit en utmaning för i princip alla inblandade anställda. Här har det gått att observera att arbetsgruppen gradvis rört sig ifrån att identifiera problem hos såväl enskilda som i deltagargruppen generellt *samt* organisatoriska problem, och mot att vara mer problemlösningsinriktad. Möjliga orsaker till de identifierade problemen har gjorts löpande. Till exempel identifierades tidigt en svårighet att väcka intresse hos potentiella arbetsgivare, vilket innebar att deltagarna efter genomgången introduktionskurs inte skulle ha någon anställning att gå till. Här bedömdes orsaken vara att det var för tidigt att länka deltagare till privata arbetsgivare, och i stället lyftes OSA-anställningskravet fram som en lösning. OSA-anställningen innebär en anställning och fasta rutiner för deltagaren, men det innebär också att alla deltagare genomgår i princip samma process, vilket på sikt kommer att gagna Chansens organisation och möjligheter att utvärdera sig själv.

Har samverkansöverenskommelsen undertecknats?

Överenskommelsen är inte formellt undertecknad ännu, till stor del eftersom organisationen först nu efter ett och ett halvt år förefaller ha tagit sin slutgiltiga form. Mindre ändringar görs fortfarande, men Bilaga 1 utgör ett i princip färdigt avtal.

Sammanfattning steg två och tre: Egna och gemensamma förberedelser

Sammanfattningsvis avseende steg två och tre är min bedömning att:

- En översiktlig lägesbild med basuppgifter är framtagen.
- Styrgruppen har tagit del av underlaget.
- Det finns en gemensam lägesbild.
- Prioritering mellan problemen har gjorts.
- Orsaksanalyser för varje prioriterat problem har färdigställts.
- Samverkansöverenskommelsen har inte undertecknats men endast detaljer kvarstår.

Steg fyra: Genomförande

Steg fyra är uppfyllt när:

- Mål för arbetet har formulerats

⁷ Se Brå (2016:48). Brå:s beskrivning av orsaksanalys är tydligt inriktad på situationell analys och lämpar sig inte för utvärdering av social brottsprevention genom samverkan.

- Brottsförebyggande åtgärder som påverkar orsakerna till problemen har valts.
- Åtgärdsplaner är upprättade och antagna av styrgruppen.
- Medborgarlöften har tagits fram, undertecknats och kommunicerats inom polisen och kommunen och till medborgarna.
- Uppföljning är planerad.
- Planerade åtgärder har genomförts och dokumenterats.

Har mål för arbetet formulerats?

Chansen har ett tydligt syfte och mål. I den lokala samverkansöverenskommelsen (Bilaga 1) anges att

§2 Syftet med verksamheten Chansen är att deltagarna ska få en kommunal anställning (OSA, UVA) under ett år för att sedan med stöd från Arbetsförmedlingen finna, få och behålla ett arbete, eller påbörja studier, samt att i övrigt kunna styra sina val av handlingar och leva ett meningsfullt socialt liv.

Vidare anges ett utfallsmål: ”50 procent av deltagarna som påbörjar Chansen ska klara en anställning (OSA, UVA) under ett år, påbörja utbildning eller bli berättigade stadigvarande ersättning från Försäkringskassan”. Här kan noteras att tidsperspektivet justerats något så att hela insatsen ska begränsas till fjorton månader, varav tolv månader i OSA-anställning.

Det går här att se att insatsens utformning specificerats i mycket större utsträckning än i ursprungssyftet (se Rosquist, 2020). Även AF:s ansvarsområde och nyckelroll i att uppfylla syftet lyfts fram.

I överenskommelsen har sysselsättningsbegreppet breddats i förhållande till ursprungsmålet som specificerade arbete på den privata arbetsmarknaden. Denna justering är helt logisk med tanke på den kunskap som ackumulerats om målgruppen under implementeringsperioden.

Att utbildning lyfts fram i såväl syfte som utfallsmål reflekterar också en mer utvecklad kunskap om målgruppen, som även den är betydligt bredare i fråga om förutsättningar än vad som förutsågs vid uppstarten.

Har brottsförebyggande åtgärder som påverkar orsakerna till problemen valts?

Chansen är en insats som genom en individuellt anpassad åtgärdsplan angriper sysselsättningsproblematik för en specifik målgrupp. Den individuella åtgärdsplanen bygger dock på en tydligt utformad metodik som utvecklats under implementeringsfasen. Metodiken bygger dels på utbildning och rutinskapande åtgärder, dels på att kunna erbjuda enskilda deltagare ett brett urval av hälsofrämjande och socialt stöttande stödåtgärder, kombinerat med en trygg inkomst.

Här är viktigt att påpeka att åtgärds paketet byggts på och utvecklats under en längre tid och förankrats efter hand i arbets- och styrgruppsmöten. Åtgärder som tillkommit har varit mer övergripande, som OSA-anställningar och säkerhetskontroller, men även mer detaljerade, som val av utförare av regelbundna drogtest. Stödåtgärder som planeras tillkomma är fler möjligheter till utbildning. Sammantaget omfattar stödåtgärderna möjligheter för enskilda

deltagare att bygga på sitt individuella återhämtningskapital genom såväl gruppaktiviteter som individuell planering.

Är åtgärdsplaner upprättade och antagna av styrgruppen?

Ovan beskrivna åtgärdsplaner har löpande presenterats, utformats och förankrats inom styrgruppen.

Har medborgarlöften tagits fram, undertecknats och kommunicerats inom polisen och kommunen och till medborgarna?

Insatsen omfattar inte medborgarlöften eller polisen. Insatsens status och utveckling har löpande rapporterats tillbaka till berörda politiska nämnder.

Är uppföljning planerad?

Uppföljning har genomförts genom denna utvärdering, bestående av en delrapport och en slutrapport.

Planerade åtgärder har genomförts och dokumenterats

Planerade och genomförda åtgärder har löpande dokumenterats genom minnesanteckningar från styrgrupps- och arbetsgruppsmöten.

Sammanfattning steg fyra: Genomförande

Sammanfattningsvis avseende steg 4 är min bedömning att:

- Mål för arbetet har formulerats
- Brottsförebyggande åtgärder som påverkar orsakerna till problemen har valts.
- Åtgärdsplaner är upprättade och antagna av styrgruppen.
- Uppföljning är genomförd.
- Planerade åtgärder har genomförts och dokumenterats.

Chansen ur barn- och jämställdhetsperspektiv

Chansen är en insats som är öppen för alla myndiga personer i Borås kommun. För personer under 18 år finns andra insatser som är bättre lämpade för ungdomar. Insatsen är öppen för personer av båda könen, även om det erfarenhetsmässigt varit få kvinnor som sökt sig till föregångaren Krami.

Då insatsen omfattar gruppaktiviteter kan grupper med enbart enskilda kvinnor medan övriga gruppmedlemmar är män upplevas som besvärande för dessa kvinnor i minoritet. Arbetsgruppen har dock varit öppen för att om det är möjligt med hänsyn till antal sökande även skapa rena kvinnogrupper eller jämt könsfördelade grupper.

I praktiken har fem av de 41 deltagarna varit kvinnor. Samtliga fem ingick i den första gruppen, som således bestod av fem kvinnor och fem män. Jag har intervjuat två av dessa kvinnor ca. fyra månader efter gruppstart. Båda har på fråga om att uppleva Chansen som kvinna lyft att det skulle kunna vara problematiskt att vara få kvinnor i en mansdominerad grupp, samt att det skulle kunna vara mer obehagligt om de skulle vara bekanta med någon man i samma grupp. De har dock inte för egen del upplevt något obehag, och de har uppfattat det som att män och kvinnor kommer till tals och överlag behandlas likvärdigt av de insatsanställda.

Till insatsen har nyligen en kvinna anställts så kärngruppen av de som möter deltagarna består av två män och en kvinna. **Sammanfattningsvis är min bedömning att Chansen som verksamhet beaktar jämställdhetsfrågor i den utsträckning det är relevant och möjligt.**

En utfallsanalys av Chansens verksamhet

Förutsättningar för utfallsanalysen

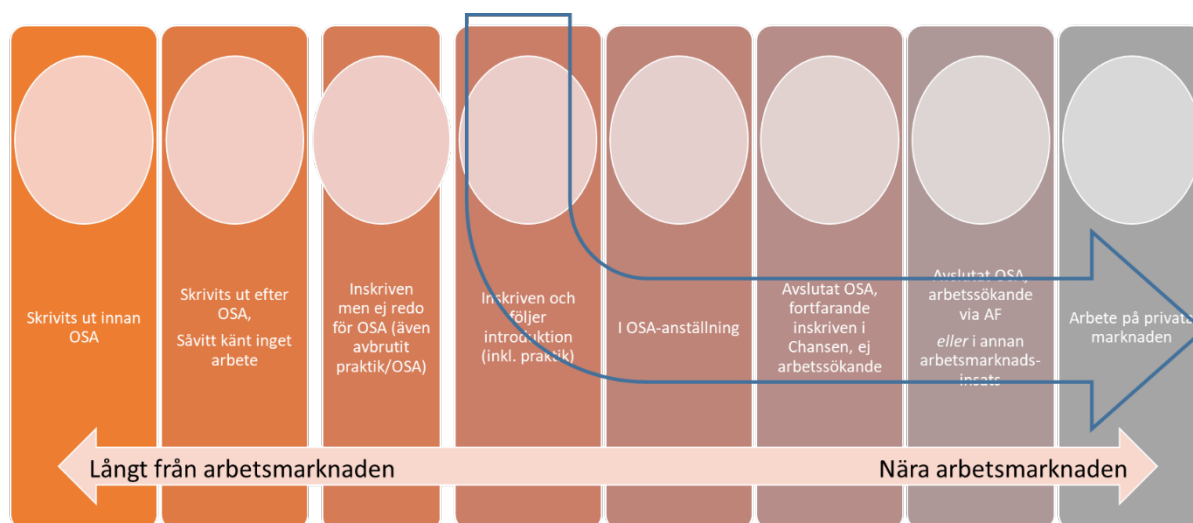
Följande utfallsanalys bygger på de deltagare som skrivits in i Chansen från september 2019 till mars 2021. Det har beslutats att inte starta upp någon mer grupp under våren 2021, varför gruppen på åtta deltagare som startade i mars 2021 är den senaste. Jag kommer att utgå från den statistik som fanns tillgänglig vid Chansens arbetsgruppsmöte den 17 mars 2021 samt styrgruppsmötet den 17 maj 2021.

Tre grundförutsättningar har komplicerat arbetet med att redovisa ett tydligt utfall. För det första har det redovisats olika siffror vid varje möte. Till exempel redovisades vid styrgruppsmötet den 17 maj 2021 fyrtio startande deltagare, att jämföra med 27 vid arbetsgruppsmötet i mars, trots att ingen inskrivning skett däremellan.

För det andra relaterar det förstnämnda till att många av deltagarna befinner sig i olika faser av återhämtning, varför ett flertal skrivits ut för att senare återinskrivas. Med andra ord kan ett antal tidigare inskrivna deltagare under ett par månader 'försvinna' genom utskrivning, för att sedan 'dyka upp igen' vid återinskrivning.

För det tredje har jag endast erhållit informerat samtycke från en handfull deltagare att hantera känsliga personuppgifter, varför jag av etisk skäl inte kunnat genomlysa all information som annars skulle varit tillgänglig. Jag har därför varit beroende av den återkoppling som sker vid mötena.

För att övervinna dessa tre komplikationer har jag utarbetat en uppföljningsmodell som dels återspeglar att deltagarna på individnivå befinner sig i en komplicerad återhämtningsprocess, dels fokuserar på Chansens kärnmålsättning: brottsprevention genom anknytning till den ordinarie arbetsmarknaden:



Figur 4: Utvärderingsmodell för Chansen

Ovanstående modell illustrerar de olika stadier en Chansen-deltagare kan befinna sig i vid en given tidpunkt. Den böjda pilen representerar den planerade 'färdvägen' genom insatsen för en Chansen-deltagare.⁸ Efter inskrivning följer en introduktion på ca. tre månader, inklusive utbildning, rehabiliteringsstöd om sådant behövs samt arbetsträning. Därefter erhåller deltagaren en OSA-anställning som löper i maximalt tolv månader. Efter OSA-anställningen remitteras deltagaren i normala fall till AF, som ombesörjer vidare sysselsättning. I idealfallet följer deltagaren pilen och anställs av en privat arbetsgivare. Realistiskt sett är inte vägen till den privata arbetsmarknaden så enkel för målgruppen, utan det är sannolikt att det kommer behövas ytterligare några steg, såsom en ny OSA-anställning, anställning med annan form av stöd eller någon annan form av arbetsmarknadsstöd. Så länge deltagaren har regelbunden kontakt med sin handläggare på AF är dock kontakten med arbetsmarknaden bibehållen. Chansen har till uppgift att denna kontakt med arbetsmarknaden först etableras, sedan upprätthålls.

De tre steg som ligger till vänster om den tänkta 'färdvägen' representerar händelser som leder en deltagare längre från arbetsmarknaden. För vissa deltagare är vägen mot ett arbete kantad med svårigheter och bakslag. Exempel på dessa är återfall i tungt missbruk, psykiska problem och/eller funktionsvariationer samt en historik av brott som innebär nya vistelser på anstalt. Även pågående eller återupptagna kontakter med andra kriminella försvårar både den enskilda deltagarens och de Chansen-anställdas arbete med individen och kan vara skäl för tillfällig avstängning eller utskrivning. Samtliga dessa bakslag kan relateras till så kallat negativt återhämtningskapital, dvs. sådana faktorer som försvårar för individer att göra anspråk på det 'icke-kriminella fältet'. Negativt återhämtningskapital alierar på olika sätt individen från majoritetssamhället till följd av hämmande individuella egenskaper, personliga omständigheter eller värderingar som förhindrar individers möjligheter att avstå från droger, och därmed stänger in människor i missbruket. Även tidigare fängelsevistelser beskrivs som en form av negativt återhämtningskapital i bemärkelsen att fängelsevistelse i sig alierar individen från den icke-kriminella delen av samhället (Rosquist, 2020:6; Cloud & Granfield, 2008; Terry, 2003).

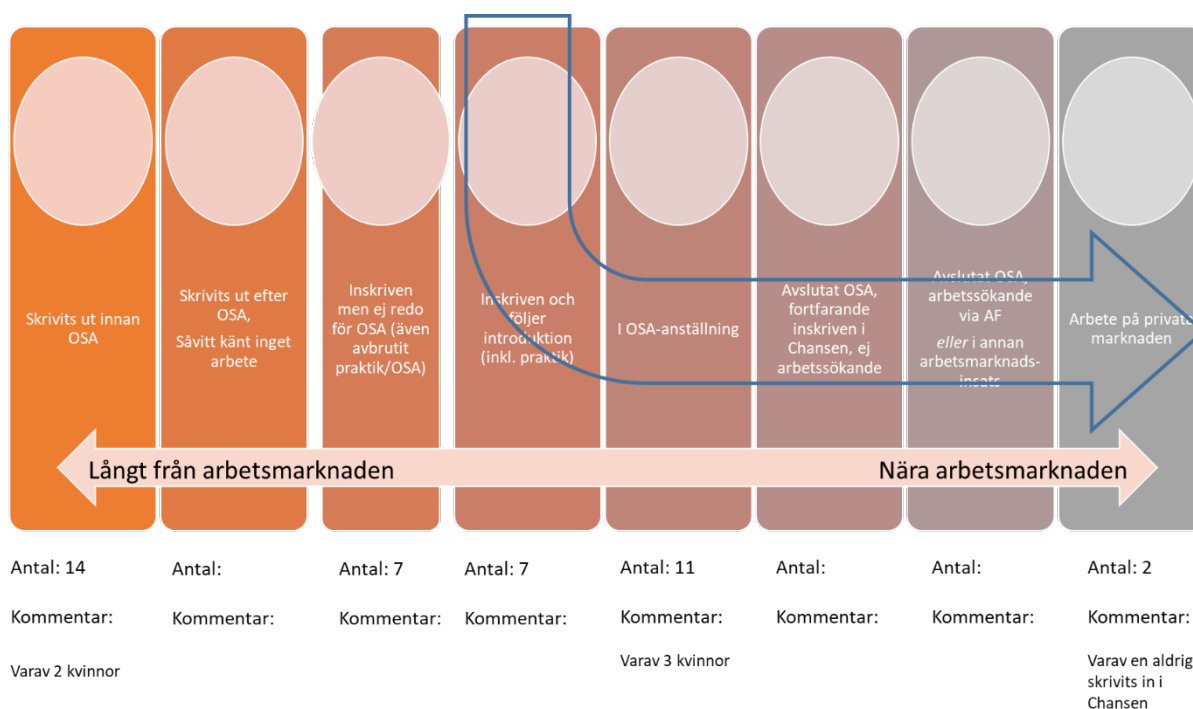
Modellen åskådliggör att för en insats som Chansen är det brottsförebyggande arbetet – på individnivå – en ständigt pågående process, där varje dag, vecka, månad, år utan att återfalla i brott endast är ett steg på vägen, och att återfall i brott alltid är en närvarande möjlighet (Maruna, Immarigeon & LeBel, 2004). Här blir det brottsförebyggande arbetet även till en process för de projektanställda i deras mentorskap och uppföljning av deltagare. Modellen kan användas av projektanställda – eller mig som utvärderare – för att bedöma hur många inskrivna deltagare som befinner sig på ett visst steg. På så sätt går det att utvärdera Chansens brottsförebyggande effekt vid ett givet tillfälle. Det går också att utvärdera enskilda deltagares framsteg i insatsen genom att bedöma var den enskilde befinner sig vid en viss tidpunkt. På sikt och med större erfarenhet av arbete i insatsen kan modellen utvecklas av de projektanställda för att både bedöma orsaker till att en deltagare hamnar på ett visst steg, och genom beprövad erfarenhet utveckla lämpliga stödåtgärder för att hjälpa deltagaren mot den

⁸ Se *Delrapport 1* (Rosquist, 2020:10) för en modell av 'färdvägen'. Modellen i delrapporten är ursprungsplanen, med KRAMI som in- och utremittent, men i övrigt är 'färdvägen' genom Chansen densamma.

högra delen av 'färdvägen'. Här rekommenderar jag att denna modellutveckling styrs av de begrepp som erbjuds av återhämtningskapitalteori (Cloud & Granfield, 2008).

Givetvis är dessa steg idealtypiska konstruktioner av tänkbara steg på vägen, och en deltagare kan på detaljnivå befinna sig mellan två steg, och även befinna sig på två helt olika steg samtidigt. Det har till exempel påtalats för mig av en projektanställd att bara för att en deltagare befinner sig längst till vänster – dvs. blivit utskriven utan att målet om anställning uppnåtts – inte betyder att personen är helt avskriven från Chansen, utan mycket väl kan återinskrivas när personen är mer mottaglig för insatsen. Modellen är tänkt att användas just för att utvärdera en insats där deltagare kan befinna sig i flytande och otydliga situationer. Den är ämnad för att vid ett givet tillfälle åskådliggöra Chansens förmåga att behålla deltagare och tillse att de kommer närmare arbetsmarknaden snarare än längre ifrån dem.

Vid det aktuella utvärderingstillfället (mars-maj 2021) har jag dels utgått från siffror som redovisats vid arbetsgrupps- respektive styrgruppsmöten under perioden, dels bett de projektanställda att skatta var på modellen deltagarna befinner sig just nu. Totalt har 41 personer identifierats som att ingå i modellen, varav 40 är inskrivna i Chansen, och en person varit en tidigare KRAMI-inskriven person som följt modellen i avsaknad av KRAMI:s verksamhet. Utfallet blir då som följer:



Figur 5: Utfallsanalys av Chansen t.o.m. maj 2021

Av de 41 personer som inkluderats i modellen går det att konstatera att tjugo personer 'följer färdvägen', dvs. närmar sig gradvis den ordinarie arbetsmarknaden. Sju av dessa är relativt

nyinskrivna och majoriteten av de övriga befinner sig i OSA-anställningar. De två personer som skaffat sig ett arbete på den privata arbetsmarknaden har båda nyttjat egna kontakter.

De sju personer som inte ännu är redo för OSA genomgår generellt ytterligare stödinsatser genom Chansens försorg, men även olika former av medicinsk rehabilitering. Tidsprognosen för när dessa personer ska inleda sin OSA och träda tillbaka på 'färdvägen' är i högsta grad individuell och mestadels beroende av personens humankapital, dvs. fysisk hälsa och psykiskt tillstånd.

De fjorton personer som skrivits ut från Chansen innan OSA skulle kunna delas in i ett antal olika kategorier. Några personer befinner sig på kriminalvårdsanstalt till följd av äldre brottsutredningar där dom nu vunnit laga kraft. Några personer är inskrivna i vården. Ytterligare några har inte återkommit till möten eller aktiviteter och gjort sig otillgängliga. Den största andelen är dock personer som AF av olika anledningar inte kan koda som berättigade till OSA-anställning. Då Chansen inte funnit lämpliga ersättningsaktiviteter kan dessa personer betraktas som permanent eller tillfälligt utskrivna. De som inte kunnat kodas som OSA-berättigade har i huvudsak skrivits in i tidigare skeden av insatsen, dvs. innan kravet på OSA-behörighet blev ett nödvändigt antagningskrav.

Det är viktigt att påtala att de personer som är utskrivna ur Chansen inte är konstaterade 'misslyckanden' för insatsen. De projektanställda har varit tydliga med att de upprätthåller kontakten med dessa personer i så stor utsträckning som det är möjligt. Målet är fortfarande att Chansen ska vara en flexibel insats som kan anpassa stödinsatsen till individens unika och aktuella behov.

Det direkt ovanstående bör samtidigt i viss utsträckning kritiseras. Ambitionen att inte helt avskrivna individer från insatsen utan i stället erbjuda en väg tillbaka är generös och på längre sikt eventuellt gynnsam för individen. För insatsens organisation är dock en sådan hållning inte långsiktigt hållbar. Varje år kommer (enligt plan) tjugo nya personer skrivas in i insatsen. Om nuvarande utfallsanalys står sig så kommer tio personer per år hamna i den 'inte helt utskrivna' kategorin, och med tiden kommer denna kategori att växa sig till att vara en omfattande och tidskrävande del av insatsen, samtidigt som denna kategoris möjligheter att återinträda på arbetsmarknaden är i högsta grad oklar. Under våren 2021 har därför en borte tidsgräns satts upp där insatsen erbjuds under maximalt fjorton månader. Därefter sker slutgiltig utskrivning och utremittering till andra myndighetsinstanser. Tidsgränsen innebär en tydligare kommunicering av villkoren för att delta i Chansen, samtidigt som det går att undvika en kontinuerlig ansamling av mer oklara fall.

Sedan starten har totalt 62 personer inremitterats till Chansen. Den största inremittenten är Kriminalvården. 21 personer har inte skrivits in efter introduktionssamtal. Det finns ett flertal anledningar till att personerna inte skrivits in. En kan vara att den enskilde individen inte känner sig motiverad att ta del av insatsen efter att ha fått mer information om den. En annan kan vara att personen inte bedöms vara i tillräckligt god form fysiskt eller psykiskt, en bedömning som görs av de projektanställda i samråd med personen. Personer som inte bedöms kunna kodas för OSA-anställningar skrivs numera inte in i insatsen utan avskrivs dessförinnan, och faller numera också in i denna kategori. Ytterligare en anledning kan vara att det vid säkerhetskontroll uppdagas att personen fortfarande befinner sig i en kriminell miljö och därför inte bedöms lämplig. Säkerhetskontrollen utförs genom Borås Stads Centrum för kunskap och säkerhet (CKS) via samtycke från den inremitterade.

Sammanfattning av utfallsanalys

Av den ovanstående modellen kan utläsas att 20 av 41 inskrivna fortfarande följer 'färdvägen' för Chansen. Sett till Chansens utfallsmål – att hälften av deltagarna ska finna, få och behålla ett arbete på den privata arbetsmarknaden – går det att säga att detta mål fortfarande nästan är möjligt att uppnå, då 48,7% av deltagarna fortfarande följer det angivna spåret. Det behöver påpekas att detta innebär en omformulering av det ursprungliga målet. Det ursprungliga målet formulerades som att Chansen skulle avslutas med en privat anställning. Under den tid som insatsen drivits har det dock blivit tydligt att de flesta deltagare vid insatsstart står så långt från arbetsmarknaden att det inte går att skapa ett realistiskt tidsperspektiv för insatsen att ha en effekt.

Chansen kan inte ses som en insats som med hög träffsäkerhet tillser att personer med kriminellt förflutet skaffar sig försörjning på den ordinarie arbetsmarknaden. Snarare bör insatsen ses som ett första – och mycket viktigt – steg på vägen mot ett icke-kriminellt liv. Vägen till en privat anställning är för de flesta av deltagarna mycket lång och sannolikt krokig, vilket illustreras av den utfallsmodell som används i denna utvärdering. Chansen fyller dock en viktig funktion genom att under den inskrivna individens fjorton första månader tillse att det finns sysselsättning både i form av försörjning (genom praktik och OSA-anställning), fysisk och psykisk rehabilitering samt utbildning om majoritetssamhällets villkor. Som flera av de intervjuade deltagarna påpekat är dock det viktigaste för dem i detta skede i livet att ha en regelbunden tillvaro med tider att passa och ställen att vara på. Många deltagare befinner sig på denna mycket grundläggande nivå, och **här bedömer jag att både individuella deltagare och insatsen som helhet behöver kontinuerlig uppföljning med hänsyn till de flertalet faser 'på vägen' som är möjliga under denna fjortonmånadersperiod.**

Utfallet måste också ses utifrån den aktuella pandemisituationen. Pandemin och dess restriktioner slog till precis när Chansens första kull med deltagare skulle påbörja sin arbetsträning, kombinerat med aktiviteter som syftade till att bygga deltagarnas sociala kapital, som besök på kultur- och idrottsinstitutioner. Detta innebar en oförutsedd och svåröverblickbar inbromsning av insatsens grundläggande verksamhet. Pandemin gav också upphov till en markant inbromsning av den svenska arbetsmarknaden som helhet. Eftersom alla deltagare bär på det grundläggande negativa återhämtningskapitalet att vara inskrivna i belastningsregistret, blev det en närmast omöjlig uppgift att försöka etablera sig på den privata arbetsmarknaden. Detta förhållande har varit ett ständigt återkommande tema på styr- och arbetsgruppsmöten, liksom i intervjuer och samtal jag haft med olika medarbetare. **Sett mot denna bakgrund är min bedömning att det faktum att insatsen fortfarande lyckas bibehålla 'färdvägen' för hälften av deltagarna ett mycket gott utfall.**

Att knappt fem procent av deltagarna (två personer) än så länge har skaffat arbete på den privata marknaden är till stor del en illustration av hur lång tid det i realiteten tar för den aktuella målgruppen att etablera sig. Här bär insatsens anställda på ett stort ansvar för att överbrygga problemen med att etablera sig, tänka kreativt och söka efter alternativa lösningar. Bland annat införs nu större samordning gentemot olika former av studiemotiverande insatser. **Jag ser detta som ett kreativt sätt att hantera den långa etableringstiden: att inte vara sysslolös under väntetiden utan utnyttja tiden genom att gå en lämplig utbildning.** Detta bygger också på

återhämtningskapital både i form av socialt kapital (stödande institutioner) och humankapital (kunskaper och färdigheter) samt i viss mån kulturellt kapital (förmåga att anknyta till den omgivande kulturella gruppen, dvs. majoritetssamhället) (Granfield & Cloud, 2008).

Fjorton deltagare är utskrivna och för närvarande inaktuella för vidare insatser. Sju deltagare är fortfarande inskrivna men har av olika skäl avvikit från 'färdvägen'. För dessa 21 personer har då insatsen inte fungerat så väl. Orsakerna bör ses som individuella dels i form av att den enskilde inte lämpar sig för Chansens verksamhet, men det kan också röra sig om att insatsen inte är väl anpassad för den enskilde. Ambitionen är att så få deltagare som möjligt undviker att hamna till vänster i utfallsmodellen, och då är det nödvändigt att undersöka på vilka sätt Chansen är utformat för att tillgodose behoven för så många som möjligt inom målgruppen.

Slutsatser

Jag har under drygt ett och ett halvt års tid följt och utvärderat Chansens verksamhet. De sammanfattande intryck jag fått av insatsen är att:

- Det är möjligt att arbeta brottsförebyggande genom ett tydligt fokus på slutmålet att finna, få och behålla ett arbete
- Processen att stödja övergången till en icke-kriminell livsstil genom slutmålet arbete måste ses som mer långsiktig än projektets ursprungliga målsättning
- Det är mycket svårt att förmå den privata arbetsmarknaden att ta sig an den aktuella målgruppen, varför projektet behöver sysselsättningsstöd från offentliga aktörer
- Det är viktigt att ha en bred syn på målgruppen och ha en organisation och ett åtgärds paket som riktar sig till en mångfald individuella förutsättningar.

Chansens implementeringsfas har givetvis präglats av pandemirestriktioner och även arbetsmarknadsmässiga konsekvenser av pandemin. Detta kan i viss mån förklara varför så få i gruppen tagit sig till det uppsatta slutgiltiga målet. Mina intryck är dock snarare – väl underbyggt av intervjuer med de insatsanställda som stått närmast deltagarna – att deltagarnas livsförändringsprocess är tidskrävande, komplicerad och i många fall präglad av bakslag. Den utfallsmodell som utformats för slutrapporten reflekterar att steget från kriminalitet till ett ordnat liv i majoritetssamhället kan bestå av ett flertal olika faser. I var och en av dessa faser uppstår olika behov av stöd i såväl mängd som form. Chansens gräsrotsorganisation bestående av tre heltidsanställda som fokuserar på stöd längs färdvägen för varje individuell deltagare är väl anpassad för den än så länge relativt lilla gruppen av deltagare. På längre sikt skulle dock en gradvis förstoring av gruppen kräva en större grupp anställda eller en minskad kvalitet för deltagarna. Det nya ställningstagandet att insatsen är tidsbegränsad med fjorton månader förtydligar att en deltagare inte kan förvänta sig att Chansen varar för evigt. Motsvarande blir de gräsrotsanställda tydligt medvetna om behovet av att identifiera vilken fas den enskilda deltagaren befinner sig i. På sikt ser jag möjligheten att de anställda – med stöd från utomstående forskare eller på egen hand – utvecklar sätt att identifiera de olika fasernas karaktär och utveckla lämpliga sätt att förflytta deltagarna tillbaka längs färdvägen.

Referenser

- Bahr, S., Masters, A. & Taylor, B. (2012). What works in substance abuse treatment programs for offenders? *The Prison Journal* 92, 155-174.
- Bay, Jens (1982). *På vej mod konsekvenspædagogik*. Köpenhamn: Borgen.
- Bourdieu, P. & Wacquant, L. (1992). *An invitation to reflexive sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bourdieu, P. (1985). The forms of capital. I J Richardson (red.) *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood, 241-258.
- Boyum, D., Caulkins, J. & Kleinman, M. (2011). Drugs, crime, and public policy. I J. Q. Wilson & J. Petersilia (red.), *Crime and public policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Brå (2016). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Carson, A. & Sabol, W. (2012). *Prisoners in 2011*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice.
- Chanhatasilpa, C., MacKenzie, D. & Hickman, L. (2000). The effectiveness of community-based programs for chemically dependent offenders: A review and assessment of the research. *Journal of Substance Abuse Treatment* 19, 383-393.
- Cloud, W. & Granfield, R. (2001). Natural recovery from substance dependency: Lessons for treatment providers. *Journal of Social Work Practice in the Addictions* 1, 83-104.
- Cloud, W. & Granfield, R. (2008) "Conceptualizing Recovery Capital: Expansion of a Theoretical Construct." *Substance Use & Misuse* 43.12-13, 1971-1986.
- Granfield, R. & Cloud, W. (1999). *Coming clean: Overcoming addiction without treatment*. New York: New York University Press.
- Grommon, E. L., Davidson, W., & Bynum, T. (2013). A randomized trial of a multimodal community-based prisoner reentry program emphasizing substance abuse treatment. *Journal of Offender Rehabilitation* 52, 287-309.
- Hennessy, E. Alden (2018). "A Latent Class Exploration of Adolescent Recovery Capital." *Journal of Community Psychology* 46.4, 442-56.
- Hirschi, T. (1969). *Causes of Delinquency*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Holloway, K., Bennett, T. H. & Farrington, D.P. (2008). *Effectiveness of Treatment in Reducing Drug-Related Crime*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet (Brå).
- Jordan, Thomas (2006). *Att hantera och förebygga konflikter på arbetsplatsen*. Stockholm: Lärarförbundet.
- Karberg, J. & James, D. (2004). *Substance dependence, abuse, and treatment of jail inmates, 2002*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice.
- Lab, Steven P. (2007). *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations*. London: LexisNexis.
- Lipsey, M. W. (1999). Can intervention rehabilitate serious delinquents? *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 564, 142-166.
doi:10.1177/000271629956400109.
- Loeber, R. & Farrington, D.P. (1998 red.). *Serious & violent juvenile offenders: Risk factors and successful interventions*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Maruna, S. (2001). *Making good: How ex-convicts reform and rebuild their lives*. Washington, DC: American Psychological Association.

- Maruna, S., Immoregin, R. & Lebel, T.P. (2004). Ex-offender reintegration: theory and practice. I Maruna, S., Immoregin, R. (red.). *After Crime and Punishment*. London: Taylor & Francis. doi: <https://doi-org.ezproxy.ub.gu.se/10.4324/9781843924203>.
- Mumola, C. & Karberg, J. (2006). *Drug use and dependence, state and federal prisoners, 2004*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics, U.S. Department of Justice.
- Nordén, E., Fors, A. & Damsten, M. (2013). *Utvärdering av Krami för Brottsdömda i Kriminalvården. En arbetsmarknadsinsats för att minska arbetslöshet och återfall i brott*. Norrköping: Kriminalvården.
- Nyström, S. (2010). ”I valet mellan brott och arbete. Krami ger vägledning”. I Berman, Anne & Farbring, Carl Åke (red.) *Kriminalvård i praktiken: strategier för att minska återfall i brott och missbruk*. Lund: Studentlitteratur, 643-663.
- Nyström, S., Jess, K. & Soydan, H. (2002). *Med arbete som insats: klienteffekter och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete*. Stockholm: Centrum för utvärdering av socialt arbete (CUS), Socialstyrelsen.
- Parkin, S. (2016). Salutogenesis: Contextualising Place and Space in the Policies and Politics of Recovery from Drug Dependence. *International Journal of Drug Policy* 33, 21-26.
- Ray, B., Grommon, E, Buchanan, V., Brown, B. & Watson, D. (2017). *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 61(8), 874-893.
- Sarnecki, Jerzy (2009). *Introduktion till kriminologi*. Lund: Studentlitteratur.
- Skogens, L & Von Greiff, N. (2014). Recovery Capital in the Process of Change— differences and Similarities between Groups of Clients Treated for Alcohol or Drug Problems. *European Journal of Social Work* 17.1, 58-73.
- Skogens, L & Von Greiff, N. (2016). Conditions for Recovery from Alcohol and Drug Abuse – Comparisons between Male and Female Clients of Different Social Position. *Nordic Social Work Research* 6.3, 211-21.
- Svedberg, Lars (2016) *Gruppsykologi: Om grupper, organisationer och ledarskap*. 6 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Terry, C. (2003). *Overcoming prison and addiction*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing.
- Tew, J. (2013). Recovery Capital: What Enables a Sustainable Recovery from Mental Health Difficulties? *European Journal of Social Work* 16.3, 360-74.
- Timpson, H., Eckley, L., Sumnall, H., Pendlebury, M. & Hay, G. (2016). Once you’ve been there, you’re always recovering: exploring experiences, outcomes, and benefits of substance misuse recovery. *Drugs Alcohol Today* 16, 29–38.
- Trulson, C., Marquat, J., Mullings, J., & Caeti, T. (2005). In between adolescence and adulthood: Recidivism outcomes of a cohort of state Delinquents. *Youth Violence and Juvenile Justice* 3, 355-387. doi:10.1177/1541204005278802
- van Olphen, J., Eliason, M.J., Freudenberg, N. & Barnes, M. (2009). Nowhere to go: How stigma limits the options of female drug users after release from jail. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy* 4(1) <https://doi.org/10.1186/1747-597X-4-10>.
- White, W. (2000). Toward a New Recovery Movement: historical reflections on recovery, treatment and advocacy. Paper presented at the Center for Substance Abuse Treatment, Recovery Support Program conference, Alexandria, Virginia, April. Hämtad 2019-08-21 från: <http://www.williamwhitepapers.com/pr/2000TowardNewRecoveryMovement.pdf>

Wilson, D., Gallagher, A. A. & MacKenzie, D. L. (2000). A Meta-Analysis of Corrections-Based Education, Vocation, and Work Programs for Adult Offenders. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 37(4), 347-368.

Webbkällor

<https://www.uppsala.se/contentassets/fb7737b1c96940ada43aa816263f96d4/4-4-amn-lokal-overenskommelse-krami.pdf>

<http://www.samordningvastmanland.se/vasteras/insatser-i-samverkan/Chance-2-Change-3.0-insatser-i-samverkan.shtml>

www.raddningsmissionen.se