

Utvärdering | Arbetsrehab Borrgatan i Malmö

Slutrapport
HELENA STAVRESKI



MALMÖ HÖGSKOLA

Förord

Malmö Högskola har under 2009 haft i uppdrag att följa ett utvecklingsarbete på Arbetsrehab Borrgatan. Verksamheten arbetar med att göra utredning och bedömning av arbetsförmåga hos personer med psykisk ohälsa. Utvärderingen är en del i det ramavtal som tecknats mellan samordningsförbundet Finsam i Malmö och Enheten för Kompetensutveckling och Utvärdering på Malmö Högskola.

Utvärderingen har varit processinriktad och den har syftat till att förstå förutsättningar för processen på Arbetsrehab Borrgatan. Utvärderingen har också haft i uppdrag att sätta verksamheten i ett Finsamperspektiv. Under utvärderingen har två personer fungerat som sakkunniga ”bollplank” i mitt arbete. De är Leg. psykoterapeut Anna Pardo, INM i Malmö, samt Åsa Björk, SIUS-konsulent på Arbetsförmedlingen i Lund. Anna har bred erfarenhet av arbete med personer inom projektets målgrupp och Åsa har under lång tid arbetat med yrkesinriktad rehabilitering i nära samarbete med arbetsgivare och arbetssökande.

Jag skulle här också vilja tacka deltagarna på Arbetsrehab Borrgatan, som delat med sig av tankar och erfarenheter. Era perspektiv på verksamheten på Arbetsrehab i synnerhet och på samverkan med olika myndigheter i allmänhet utgör en viktig del av utvärderingens resultat. Ett stort tack också till personalen på Arbetsrehab Borrgatan och till alla övriga som delat med sig av tankar och synpunkter på projektet.

Återkoppling av utvärderingens resultat har påverkats av det faktum att det redan efter 1:a tertialen (Styrgruppsmöte 2009-06-10) föreslogs att projektets styrgrupp skulle upplösas i början av hösten. Sista styrgruppsmötet hölls sedan i mitten av september 2009. Efter att arbetet med utvärderingen avslutats har Finsam beslutat att under 2010 genom finansiering fortsätta stödja Arbetsrehab. Enligt tillgängliga uppgifter kommer verksamheten organisatoriskt att placeras i Serviceförvaltningen i Malmö stad, som är en kommun gemensam resurs.

Lund den 20 februari 2010

Helena Stavreski

Sammanfattning

Malmö stads IoF- organisationer och Region Skåne har lyft fram behovet av arbetsförberedande insatser för unga vuxna med psykisk ohälsa. FINSAM beslutade att stödja Arbetsrehab Borrgatan under 2009 för att möjliggöra en utveckling av verksamheten. Målet för projektet var att Arbetsrehab skulle ta emot gruppen av unga arbetslösa med psykisk ohälsa 18-30 år. Verksamheten skulle tillgodose behovet av utredning och bedömning av arbetsförmåga, i syfte att förbereda den enskilde för att delta i arbetsförberedande aktiviteter via fördjupad samverkan eller AiC. Arbetsrehab Borrgatan skulle vidare under verksamhetsåret etablera sig som en naturlig samverkanspartner till Malmö stads IoF - organisationer. Mål var att genomföra 75 arbetsförmågebedömningar under 2009.

Utvärderingen har varit processinriktad, och syftat till att förstå förutsättningar för projektets genomförande. Observationer, deltagande i möten, intervjuer med deltagare, personal på Borrgatan, styrgruppsmedlemmar, representanter för Malmö stad, Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Region Skåne utgör huvuddelen av utvärderingens empiriska grund.

Utvärderaren finner att Arbetsrehab Borrgatan har goda förutsättningar för att nå uppsatta mål. De aktörer som samverkar med Borrgatan beskriver verksamheten som präglad av hög professionalitet och god struktur. Resultat från de intervjuer som gjorts med deltagare ger överlag en positiv bild av bemötande, verksamhet och resultat vid Arbetsrehab Borrgatan. Deltagarnas perspektiv ger en ljus bild av hur samverkan kring och tillsammans med en individ kan uppfattas i form av sammanhang, tillit och överblick. Genom projektet har Arbetsrehab på ett bra sätt tydliggjort sin kompetens och utvecklat samverkan med omgivande aktörer, vilket mottagits på ett positivt sätt. Arbetsrehab Borrgatan har påbörjat en etablering som samverkanspartner till IoF -organisationerna i Malmö stad. Initiativ till samverkan sker på handläggarnivå och ökningen av remisser från Malmö stad sammanfaller med en minskning från Region Skåne, som ett resultat av denna samverkan. Arbetsrehabas kärnkompetens förefaller vara arbetsförmågebedömningen, som enligt omgivande aktörer präglas av professionalitet, struktur och gedigen koppling mellan teori och metod. Arbetsgruppen har en lång erfarenhet av sådana bedömningar och resurser får betraktas som unik i Malmö. Dock misslyckas styrgruppen med uppgiften att finna en långsiktig finansiering för verksamheten under tiden för utvärderingsarbetet och frågan hänskjuts i början av hösten 2009 åter till Finsams beredningsgrupp.

Inledning

Samordningsförbundet FINSAM i Malmö har beslutat att under 2009 stödja verksamheten Arbetsrehab Borrgatan (härefter Arbetsrehab) genom finansiering av ett projekt med syfte att utveckla densamma. Bakgrunden är det behov av arbetsförmåge-bedömningar inför arbetsförberedande aktiviteter (fördjupad samverkan, AiC) som identifierats av bland andra Malmö stad och Region Skåne. Målgrupp är arbetslösa personer med psykisk ohälsa i första hand inom åldersgruppen 18-30 år.

Projektets mål

Mål för projektet har varit att tydliggöra Arbetsrehab's uppdrag gentemot omgivande aktörer och att skapa strukturer inom ramen för arbetsförmågebedömning och efterföljande rehabilitering. Åtgärderna skall ha en tydlig koppling till arbetslivet och ges under en överblickbar period. Rehabiliteringen skall delas in i tre tydligt avgränsade faser; arbetsförmågeutredning, 3 månaders rehabiliteringsperiod samt, om nätverks-gruppen så avgör, ytterligare tre månaders fortsatt arbetsträning i Arbetsrehab's verkstäder eller i form av praktikplats med handledning av Arbetsrehab's personal.

Under verksamhetsåret skall Arbetsrehab göra ca 75 arbetsförmågeutredningar och en tydlighet skall framkomma avseende var i den så kallade *rehabkedjan* Arbetsrehab återfinns.

Arbetsrehab skall under 2009 också etablera sig som en naturlig samverkanspartner till allmänpsykiatriska kliniken och Malm stads IoF -organisationer under den enskildes väg mot självförsörjning. Den styrgrupp som bildats för processens räkning har haft i uppgift att ta fram en plan för långsiktig finansiering av verksamheten. Styrgruppen har utgjorts av representanter för Malmö stad, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt Region Skåne.

Utvärderingen

Utvärderingens uppdrag har varit att följa processen på Arbetsrehab Borrgatan under 2009 och den har varit processinriktad. Detta innebär att den inte fokuserat på processens slutresultat (exempelvis antal arbetsförmågebedömningar) utan snarare på frågan om förutsättningar för projektets genomförande och implementering i ordinarie verksamheter (Vedung, 1998). Berörda aktörers förståelse och upplevelse av handlingsutrymme är av intresse (Lundqvist, 1992). Metoder som använts i arbetet är av kvalitativ art; intervjuer, observationer, fokusgrupper. (Bryman, 2001) Intervjuer har genomförts med styrgruppens medlemmar, representanter för Finsam, handläggare och chefer inom Allmänpsykiatri i Malmö, INM, Malmö stad, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Intervjuer har genomförts med deltagare (brukarperspektiv) och med personal på Arbetsrehab. Jag har också vid flera tillfällen varit på plats på Arbetsrehab och deltagit i frukostmöten, på personalmöten och genomfört intervjuer med deltagare. Huvudsyftet med utvärderingen har varit att denna skulle kunna fungera som ett underlag för diskussion och bedömning av verksamhetens fortsättning och bidra till att frågor ställs i arbetet kring projektet. En viktig uppgift för utvärderingen inledningsvis har varit att fånga en bild av de ansvarigas projektidé; hur ser de på projektets mål och förutsättningar för genomförande.

Resultat och diskussion

Utvärderingens resultat har hittills presenterats i form av två delrapporter samt fortlöpande till projektets styrgrupp under verksamhetsåret 2009. Det som här följer är en sammanfattning av utvärderingens viktigaste resultat samt en fördjupad diskussion av dessa.

Förändringsprocessen i Arbetsrehab egen organisation

Utvärderingens första del inriktades på förändringsprocessen i Arbetsrehab egen organisation. Denna bedömdes som väl förankrad, beroende på en kombination av både inre och yttre förändringstryck. Programidén i denna del varit mycket väl utvecklad och förankrad i verksamheten, vilket har lett till måluppfyllelse i flera punkter. Antalet arbetsförmågebedömningar har uppgått till drygt 60, bedömning och efterföljande rehabilitering har tydligt strukturerats och en samverkan i nätverket kring individen har utvecklats i positiv riktning. Personalen har upplevt att den nuvarande förändringsprocessen var en utveckling i rätt riktning där syftet med verksamheten tydliggjorts, både för dem själva, för deltagarna och för omgivande aktörer. Jag gjorde bedömningen att verksamheten hade goda förutsättningar för att utvecklas i en gynnsam riktning. Jag tog här till del stöd i teoribildning kring organisatoriskt lärande (Granberg och Ohlsson, 2004) och identifierade på Arbetsrehab en organisationskultur, och struktur, som inte bara tillåter utan aktivt stödjer frågor och reflekterande från anställda på alla nivåer (och med olika kompetenser). Det finns också möjligheter till handlande och lärande som baseras på dessa.

Tillsammans med Joakim Tranqvist från Malmö Högskola gjordes i februari 2009 en programteorigenomgång med hela personalen på Arbetsrehab. Resultatet av denna stärkte bilden av en väl förankrad förändringsprocess.

Deltagares perspektiv

Under perioden maj till augusti 2009 genomförde jag 14 intervjuer med personer som deltog eller som hade deltagit i verksamheten på Arbetsrehab. 8 av intervjuer gjordes i Arbetsrehab lokaler. Resterande intervjuer genomfördes med personer som avslutat sin tid på Arbetsrehab.

Gruppen av informanter är heterogen i flera bemärkelser, avseende utbildningsbakgrund, relation till arbetsmarknad, sociala förhållanden och den psykiska ohälsans konsekvenser i det egna livet. Någon har haft en fast förankring på arbetsmarknaden som följts av snart 10 år av arbetslöshet och sjukskrivning, andra har till ganska nyligen haft tillfälliga arbeten.

I tidigare arbeten med brukarperspektiv (Stavreski, 2003, 2005) har jag diskuterat individens svårigheter att i relation till och kontakt med olika myndigheten få känsla sammanhang, upplevelse av ett handlingsutrymme och en överblick. De intervjuer jag gjort med deltagare på Arbetsrehab ger en överlag positiv bild av dessa viktiga faktorer i den egna situationen. En viktig fråga har varit hur individen upplevt bemötandet på Arbetsrehab och syftet med deltagandet i verksamheten. Krister Nerman, processledare på Arbetsrehab beskriver detta i termer av ”ett upplevt behov hos den enskilde och samstämmighet i målformulering hos den enskilde och verksamheten i fråga” (Nerman, 2009). Flertalet av de personer jag intervjuar menar att bemötande på Arbetsrehab präglas av professionalitet och lyhördhet och att detta inger trygghet. Den ångestproblematik som många av deltagarna lider

av gör att det kan ta tid att finna sig tillrätta. Personalen tycks ha en förmåga att ”pusha lagom” och arbetet i verkstäderna är för flera en överraskande positiv erfarenhet.

Jag ser i mina intervjuer en tydlig relation mellan individens upplevelse av verksamheten på Arbetsrehab Borrgatan och uppfattning av hur samverkan mellan individ och myndighetsperson fungerar. Sker samverkansmöten ”över huvudet” på individen blir en naturlig konsekvens att syftet med deltagande på Arbetsrehab förblir oklart.

Ett annat resultat av intresse är hur mina informanter beskriver betydelsen av att ha kontakt med ”rätt” handläggare eller vårdgivare. Flera beskriver i konkreta ordalag hur vårdprogram och/eller handlingsplaner varierar högst väsentligt beroende av vilken person man möter. Denna bild bekräftas också i de intervjuer jag genomfört med chefer och handläggare, psykologer och andra vårdgivare, samt i de samtal jag fört med personal på Arbetsrehab. Tillgång till olika resurser samt kompetens kring målgruppens behov, tycks variera stort. Kännedomen om de olika behandlings- och rehabiliteringsresurser som finns skiftar, och en del av problematiken är att nya projekt ständigt tillskapas där kunskapen om dessa förblir begränsad till enskilda tjänstemän och vårdgivare. Exempelvis kan behandlande läkare föreslå rehabilitering i form av sinsemellan mycket olikartade alternativ. Inte sällan har initiativet till någon form av aktivitet kommit från deltagaren själv: ”jag måste komma igång”.

Arbetsrehab i ett Finsam-perspektiv

Arbetsrehab Borrgatan har existerat som verksamhet sedan 1992. Ungefär hälften av medarbetarna har varit med sedan start och kom då närmast från Östra Sjukhuset i Malmö. Under åren som gått har Arbetsrehab haft ett flertal huvudmän. Psykiatrin fram till 2001 och därefter, fram till slutet av 2008, fanns ett samverkansavtal mellan region Skåne, Malmö, stad, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Genom den så kallade ÄDEL-reformen kom Arbetsrehab att bli ett kommunalt ansvar. Malmö stad sade sig inför 2009 vilja nå en samverkan kring Arbetsrehab. Projektet är ett av de ”inärvda” projekt som Finsam valde att stödja och skapats i andra organisatoriska sammanhang än Finsam i Malmö (Ottosson, 2010).

Historiskt har alltså verksamheten Arbetsrehab rört sig mellan två av arbetsrehabiliteringens tre institutionella sfärer (Lindqvist, 1998 i; Ottosson, 2010). Verksamheten har inledningsvis tillhört den medicinska sfären, präglad av en professionell logik där den arbetsterapeutiska kompetensen utgjort kärnan. En remiss till Arbetsrehab förutsätter exempelvis en remisskompetens hos inremitterande myndighet. Utvecklingen av verksamheten under 2009 har inneburit att Arbetsrehab i större omfattning närmade sig arbetsmarknaden då deltagaren skall förberedas för yrkesinriktad rehabilitering.

Projektets styrgrupp gavs i uppgift att under 2009 ta fram en plan för en långsiktig finansiering av Arbetsrehab. Under styrgruppsmötet i juni 2009 konstaterades att så ej var möjligt och styrgruppen uppdrog åt ordförande att i början av hösten inkomma med en skrivelse till Finsams beredningsgrupp angående en upplösning av styrgruppen.

Några skäl till svårigheterna att finna en långsiktig finansiering av verksamheten återfinns vi i intervjuer med styrgruppens medlemmar. Organisatoriskt har Arbetsrehab sedan 2008 befunnit sig i SDF Södra Innerstaden, Vård och Omsorgsförvaltningen. Malmö stads representant har sett detta som en grundläggande problematik i projektet, då hon menar att Arbetsrehab borde vara en kommungemensam resurs. (intervju med Christin Jonsson, Malmö stad)

Försäkringskassans representant å sin sida uttrycker ett behov av Arbetsrehabs tjänster men menar att organisationen saknar möjligheter att ta ett finansiellt ansvar. Region Skåne meddelar att de anser att verksamheten primärt är ett kommunalt ansvar, och sjukvårdens representant i styrgruppen menar sig sakna mandat för ett engagemang i projektet.

Arbetsförmedlingens representant meddelar att hon inte tar ställning i den organisatoriska frågan. I detta läge såg styrgruppens ordförande det inte som meningsfullt att ansöka om Finsam-medel för 2010. Det tycktes alltså svårt att i detta skede skapa engagemang kring projektet på myndighetsnivå. Dessa svårigheter kontrasterar med den samverkan som sker på handläggarnivå och som genom projektet utvecklas kring individen. Försäkringskassan har i slutet av 2008 skapat ett särskilt ”psyk-team” som i en fokusgrupps-intervju beskriver samarbetet med Arbetsrehab som mycket gott. De ser Arbetsrehab:s bedömningar av arbetsförmåga som en unik kompetens av hög kvalitet. De menar också att rehabprocessen blir väl förankrad hos deltagarna på Arbetsrehab. Mot bakgrund av förändringar i sjukförsäkringen ser de positivt på den kortare tidsåtgången för arbetsförmågebedömning och efterföljande rehabperiod. Denna bild delas av de personer jag intervjuar inom allmänpsykiatri och INM i Malmö. För psykiatriens del har förändringarna i Arbetsrehab:s verksamhet inneburit att ett tydligare och mer avgränsat syfte i remissen erfordras. Relationen till Fördjupad samverkan är i det skede jag undersöker den mera oklar. En återkoppling till Arbetsrehab saknas initialt från Fördjupad samverkan, vilket försvårar bedömningen av insatsens ändamålsenlighet för denna viktiga samverkanspartner. Under projektets gång aktualiseras dock allt fler av deltagarna för fördjupad samverkan vilket måste bedömas vara ett positivt tecken.

Min bedömning är att kommunikationen kring projektet i styrgruppen och i Finsams beredningsgrupp varit arbetsam för personalen på Arbetsrehab Borrgatan. Vi flera tillfällen då jag mött personalen, har de uttryckt en stor frustration över bristen på återkoppling i processen. Risken med en sådan utdragen osäkerhet är ju att verksamheten förlorar viktig kompetens i form av att medarbetare väljer att gå till andra verksamheter. Här ser jag en spänning mellan innehållsrationaliteten i den slags tankekultur som präglar verksamheten på Arbetsrehab, och den regelkultur som jag menar dominerar de omgivande organisationerna (Svedberg, 2007). Tankekulturen hör hemma i den logik som präglas av professioner, vetenskap och traditioner (Lindqvist, 1998; i Ottosson 2010). Fokus på styrningen i en sådan organisation ligger på innehåll, process och nytta för klienterna och innebär att feedbackprocesser är väsentliga för att få en rättvisande bild av innehåll och resultat (Svedberg, 2007).

Utvecklingen av Arbetsrehab:s verksamhet har varit positiv och ändamålsenlig. Processen har inneburit en tydligare struktur och en kortare tidsåtgång och Arbetsrehab:s verksamhet har tydliggjorts, både för inför den egna personalen, deltagarna och samverkande parter. Arbetsrehab:s kärnkompetens, **arbetsförmågebedömningen**, har genom projektet blivit synligare. I delbetänkandet av Arbetsförmågeutredningen (SOU 2008:66) konstateras att begreppet arbetsförmåga hanteras utifrån helt olika utgångspunkter hos Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Detta gäller rimligen även de två övriga i projektets engagerade organisationer; allmänpsykiatri samt Malmö stad. Här ser jag en möjlighet till utveckling av samverkan och samsyn kring begreppet arbetsförmåga där Arbetsrehab skulle kunna fungera som en för flera organisationer gemensam resurs. Det tycks också som att Arbetsrehab hamnat på Malmö stads IoF -organisationers karta, och att de individer som lider av psykisk ohälsa och uppstår försörjningsstöd härigenom får en adekvat hjälp tack vare att Malmö stad involveras i samverkan med både psykiatri och med Försäkringskassan.

Litteratur

- Bryman, Alan. 2007. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Liber AB.
- Granberg, Otto och Ohlsson, Jon. 2004. *Från lärandets loopar till lärande organisationer*. Otto Granberg och Jon Ohlsson, Studentlitteratur
- Lundquist, Lennart. 1992. *Förvaltning, stat och samhälle*. Lennart Lundquist och studentlitteratur.
- Nerman, Krister. 2009. *Uppföljning av insatsstöd från samordningsförbundet Finsam i Malmö. Tertialrapport 1 2009*. Arbetsrehab Borrgatan
- Nerman, Krister. 2009. *Uppföljning av insatsstöd från samordningsförbundet Finsam i Malmö. Tertialrapport 2*. Arbetsrehab Borrgatan.
- Nerman, Krister. 2010. *Tertialrapport 3. 2010*. Arbetsrehab Borrgatan.
- Ottosson, Mikael. 2010. *Utvärderingsrapport III. Finsam Malmö*. Centrum för tillämpad arbetslivsforskning (CTA), Malmö Högskola
- SOU 2008:66 *Arbetsförmåga? En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. Delbetänkande från Arbetsförmågeutredningen*, Stockholm, 2008.
- Stavreski, Helena. 2003. *Med god vilja... Utvärdering av två rekryteringsprojekt i Malmö stad*. Arbetslivsinstitutet Syd: Malmö
- Stavreski, Helena. 2005. *Samverkan och egen ordning. Utvärdering av projekt Integration Legitimationsyrke, Malmö*. Arbetslivsinstitutet.
- Svedberg, Lars. 2007. *Gruppsykologi. Om grupper, organisationer och ledarskap*. Lars Svedberg och Studentlitteratur 2007
- Vedung, Evert. 1998. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.