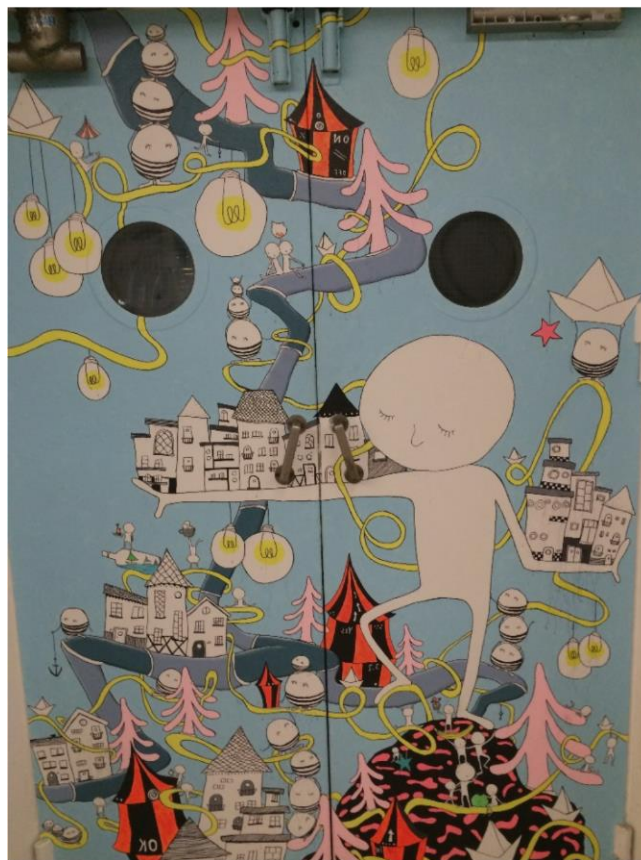


Behovsanalys

Unga vuxna i farozonen för aktivitetsersättning

Långtidssjukskrivna



FINSAM i Malmö

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	2
2. Rapportens syfte och disposition	3
3. Frågeställningar	3
4. Metod och tillvägagångssätt	4
5. Del 1: Unga i farozonen för aktivitetsersättning	5
Inledning och definition	5
6. Intervjuer	5
7. Individ- och familjeomsorgen – ekonomiskt bistånd	6
8. Arbetsförmedlingen – skolsamverkan	8
9. BUP – Mellanvården	9
10. Arbetsförmedlingen – etableringsuppdraget	10
11. Försäkringskassan – unga med aktivitetsersättning	11
12. Arbetsförmedlingen – det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan för unga vuxna	12
13. Samverkansseminarium med fokus på unga vuxna	12
14. Intervjuer och fokusgrupp med deltagare på Fenix	14
15. Avslutande diskussion	16
16. Del 2: Långtidssjukskrivna	18
17. Inledning och definition	18
18. Intervjuer	18
19. Arbetsförmedlingen – det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan	19
20. Arbetsförmedlingen – arbetsförmedlare med inriktning mot Rehabilitering (”rehabhandläggare”)	20
21. Individ- och familjeomsorgen (inklusive Utsikt)	21
22. Försäkringskassan – det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen	23
23. Samverkansseminarium med fokus på långtidssjukskrivna	24
24. Intervjuer med deltagare på Portalen	26
25. Avslutande diskussion	28
26. Appendix 1 – intervjustöd	30

Sammanfattning

FINSAM i Malmö har genomfört en behovsanalys kopplat till två målgrupper: unga i farozonen för aktivitetsersättning och långtidssjukskrivna. Syftet var att utreda vilka insatser och metoder som används för målgrupperna i Malmö och vad som eventuellt saknas. Mot bakgrund av Finsams uppdrag att stärka samverkan mellan samverkansparterna har även samverkansfrågan belysts¹.

Intervjuer har genomförts med i huvudsak erfarna handläggare med mångårig erfarenhet som utövar myndighetsutövning på Arbetsförmedlingen, individ- och familjeomsorgen (ekonomiskt bistånd) och Försäkringskassan inom området arbetslivsinriktad rehabilitering. Även andra nyckelpersoner knutna till arbetet med målgrupperna har intervjuats. I syfte att få en bild av hur deltagare från målgrupperna upplever och har upplevt myndighetssamverkan och olika arbetsmarknadsåtgärder, har djupintervjuer genomförts med deltagare på två kommunala arbetsmarknadsinsatser – Fenix och Portalen. Även två samverkansseminarier har genomförts där totalt 73 personer deltog. Slutsatserna från intervjuerna och samverkansseminarierna redovisas i kort punktform nedan:

- Det finns ett brett utbud av insatser för unga vuxna i Malmö. I linje med stadskontorets behovsinventering efterfrågas dock insatser för Malmöbor som bedöms stå längre ifrån arbetsmarknaden. En sådan insats bör vara långsiktig och flexibel.
- Ett behov av en eller flera case managers för målgruppen unga med aktivitetsersättning har identifierats.
- Arbetsförmedlare i det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan arbetar nära och kvalitativt med sina kunder och något behov av insatser utöver de som finns framkommer ej. Däremot finns det bland annat önskemål om ett djupare samarbete med Malmö stad.
- Det största behovet av insatser och fördjupad samverkan återfinns hos de som arbetar med vuxna inom individ- och familjeomsorgen. Det finns ett beskrivet behov av en mer sammanhållen rehabiliteringsprocess på aktivitetscenter och flexibla och långsiktiga insatser där Malmöbor som befinner sig långt från arbetsmarknaden kan börja sin resa mot arbete eller annan försörjning. Det finns en frustration över att en välfungerande samverkanslösning – områdesteamen – ej längre fungerar med anledning av att representationen från Arbetsförmedlingen försvagats eller i vissa fall dragits tillbaka helt.
- Deltagarna på Fenix och Portalen beskriver en rundgång mellan olika parter, aktörer och insatser innan de upplever att de hamnat rätt. Det som skiljer Fenix och Portalen från tidigare insatser är enligt deltagarna att dessa insatser ser till helheten och arbetar nära deltagarna.
- Behovet av någon form av insatskatalog bedöms som stort i Malmö. Förutsättningarna och formerna för en sådan insatskatalog bör utredas vidare.

¹ Lagen om finansiell samordning (2003:1210)

Rapportens syfte och disposition

Två målgrupper står i fokus i denna behovsanalys: unga vuxna i farozonen för aktivitetsersättning och långtidssjukskrivna. Rapporten är därför indelad i två delar.

Bakgrunden till behovsanalysen är en utlysning av medel riktat mot samordningsförbunden i Sverige som Försäkringskassan aviserade i slutet av december 2015. Möjlighet gavs att söka medel för att genomföra en lokal behovsanalys samt ta fram en plan för aktiva insatser. Målgrupperna bestod av långtidssjukskrivna, ungdomar i farozonen för aktivitetsersättning och unga med aktivitetsersättning.

Styrelsen för FINSAM i Malmö ställde sig under våren 2016 bakom en ansökan riktad mot målgrupperna långtidssjukskrivna och unga i farozonen för aktivitetsersättning. Medel från Försäkringskassan beviljades under mars månad.

Behovsanalysen ska undersöka varje parts respektive ansvarsområde med avseende på vilka insatser som finns och vilka insatser som eventuellt saknas. Behovsanalysen syftar även till att undersöka hur samverkan fungerar mellan parterna i det gemensamma arbetet med målgrupperna.

Två tidigare genomförda kartläggningar har påvisat ett behov av insatser inom förrehabiliteringsområdet². Behoven har visat sig vara störst hos individ- och familjeomsorgen (ekonomiskt bistånd) på stadens fem stadsområden och på Arbetsförmedlingen³. En klar tonvikt kommer därför ligga på Malmö stad och Arbetsförmedlingen i denna rapport.

Frågeställningar

- Vilka insatser och metoder används för målgrupperna?
- Vilka insatser saknas eller behövs det mer av?
- Hur fungerar samarbetet mellan Finsams parter?
- Vilka behov och erfarenheter av myndighetssamverkan har unga vuxna som kan bedömas vara i farozonen för aktivitetsersättning?
- Vilka behov och erfarenheter av myndighetssamverkan har malmöbor med fysisk och/eller psykisk ohälsa som har erfarenhet av långtidssjukskrivning?

² Stadskontorets behovsinventering av malmöbor som uppbär försörjningsstöd (2016) och en kartläggning finansierad av FINSAM i Malmö: Kartläggning av behov av insatser på "låg" nivå (2016).

³ Med individ- och familjeomsorgen avses i denna rapport socialsekreterare på ekonomiskt bistånd om inget annat uppges.

Metod och tillvägagångssätt

I syfte att belysa dessa frågeställningar genomfördes semistrukturerade intervjuer med myndighetsutövande handläggare som i sitt arbete möter Malmöbor i behov av samordnad rehabilitering. För att få en bredare och mer fördjupad bild av behoven anordnades även två samverkansseminarier i början av november månad (en med fokus på långtidssjukskrivna och en med fokus på unga vuxna). På seminarierna deltog även brukare, brukarföreningar och ideella föreningar som är verksamma inom området. Sammanlagt deltog 73 personer på de två seminarierna.

Ansvariga chefer hos Finsams parter kontaktades och informerades om behovsanalysen, dess bakgrund och syfte. Kontakt lyckades inte etableras med alla chefer vilket medförde att vissa parters representation blev mindre än önskat. Till intervjuerna såväl som till samverkansseminarierna efterfrågades erfaren personal med flera års arbetslivserfarenhet inom området.

I syfte att få en inblick i hur målgrupperna själva upplever sina behov och för att få en djupare bild av deras erfarenheter av Finsams parter, genomfördes djupintervjuer och fokusgrupp med deltagare på Fenix och Portalen – två arbetsmarknadsinsatser som organisatoriskt ligger under JobbMalmö⁴. Portalen och Fenix har funnits under många år och är två insatser som arbetar långsiktigt och holistiskt med Malmöbor som är i behov av samordnat stöd för att kunna få och behålla ett arbete. Trots att det betonades att intervjuens fokus skulle ligga på deltagarnas tidigare erfarenheter av myndighetssamverkan och att det inte handlade om att lyfta fram ”lyckade exempel”, är det rimligt att anta att rapporten saknar berättelser från de som vid tidpunkten för intervjuerna mådde för dåligt eller som av andra anledningar ej ville eller orkade berätta om sina erfarenheter.

⁴ JobbMalmö är Malmö stads arbetsmarknadsorganisation och erbjuder olika insatser (vägledning, utbildning, praktik, rehabilitering m.m.) till Malmöbor som uppbär försörjningsstöd.

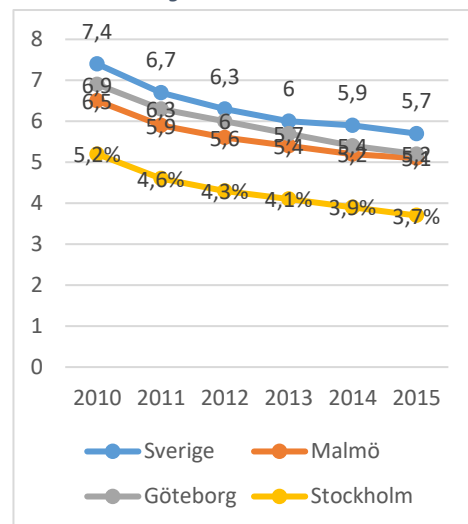
Del 1: Unga vuxna i farozonen för aktivitetsersättning

Inledning och definition

Med unga vuxna eller ungdomar menas i denna rapport personer mellan 16–29 år. Försäkringskassan ger i sin utlysning av medel inga riktlinjer eller råd kring hur ordet ”farozon” ska förstås eller tolkas. Några försök att konstruera en exakt arbetsdefinition för begreppet har inte gjorts inom ramen för denna rapport.

Forskning visar att det finns ett tydligt samband mellan föräldrars utbildningsnivå och psykiska hälsa och deras barns psykiska mående och svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Unga vuxna med fysisk och/eller psykisk ohälsa/sjukdom som stått utanför arbetsmarknaden under lång tid och som är uppvuxen i en ekonomiskt utsatt familj kan således antas ha en ökad risk att erhålla aktivitetsersättning. Andra faktorer som påverkar ungdomens möjligheter på arbetsmarknaden är nivån och kvalitén på det sociala stödet och nätverket, skolgången och ungdomens egen tilltro till sin förmåga⁵. All forskning pekar på vikten av tidiga insatser där aktörer som förskola, mödra- och barnhälsovård, skola och ungdomsmottagningar spelar en central roll⁶.

Diagram 1:1 Andel med aktivitetsersättning.
Källa: Försäkringskassan



Målgruppen för insatser finansierade av Finsam består av personer mellan 16–64 år som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser. Denna åldersindelning utgör därför gränsen för vilka grupper av unga vuxna som kommer att behandlas i denna rapport (från 16 år fram till 29 år).

Intervjuer

Nedan följer en redovisning av de personer som intervjuats med avseende på titel och organisationstillhörighet.

Organisation	Titel och område	Antal
Barn- och ungdomspsykiatri: Mellanvården	Enhetschef	1
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget	2
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlare inom det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan - unga	2

⁵ Rehabiliteringsrådet slutbetänkande. Slutbetänkande av Rehabiliteringsrådet. SOU 2011:15

⁶ Barn födda i december månad har t.ex. en statistiskt säkerställd överrisk för att senare erhålla aktivitetsersättning. Bland pojkar och barn till lågutbildade, grupper med generell risk att motta förmåner inom funktionshinderområdet, är överriskerna än mer framträdande. Källa: Socialförsäkringsrapport 2016:3, Barns relativa ålder och funktionsnedsättning. Betydelsen av att vara född i slutet av året för vårdbidrag, aktivitetsersättning och assistansersättning.

Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlare inom förstärkt skolsamverkan	1
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	Socialsekreterare, stadsområde: Innerstaden, Söder och Norr, Väster	6
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	Sektionschef – ekonomiskt bistånd	1
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	Socialsekreterare på hela familjen	2
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	Processledare på Utsikt	1

Individ och familjeomsorgen – ekonomiskt bistånd

Bilden av behoven i staden för målgruppen unga vuxna är utifrån intervjuerna och samverkansseminariet något svårtolkade. Trots att utbudet av insatser för unga vuxna i Malmö är förhållandevis stort och täcker breda lager av behov hos målgruppen, framträder förekomsten av bristande samverkan och organisatoriska tomrum.

Boost by FC Rosengård, Ungkomp, Reboot, Second Chance School och Fenix är insatser som genomgående nämns i väldigt positiva ordalag. Dessa verksamheter upplevs arbeta flexibelt och professionellt och leverera bra resultat. Aktivitetscenter verkar inte användas i någon större utsträckning. Under 2015 utgjorde målgruppen unga vuxna (upp till 29 år) 15% av det totala antalet deltagare på aktivitetscenter. En socialsekreterare uppger att hen ser aktivitetscenter som ”en sista utväg” när allt annat prövats. Flera menar att miljön och arbetsuppgifterna på aktivitetscenter inte är optimal för målgruppen.

Behovet av insatser på ”lågtröskelnivå” eller ”fler förrehabiliteringsinsatser” lyfts av flera. Detta behov är också något som framkom i stadskontorets behovsinventering av Malmöbor som uppbar försörjningsstöd. De ungdomar som av olika anledningar ej kan fullfölja insatser på tex. Fenix bedöms i många fall skrivas ut till en tillvaro präglad av isolering och passivitet. Här efterlyses en funktion eller insats som skulle kunna upprätthålla kontakten med ungdomen. Även ensamkommande ungdomar nämns som en målgrupp i behov av omfattande insatser där sysselsättningsverksamhet skulle kunna vara en viktig komponent i planeringen. När frågor ställs kring hur en förrehabiliteringsverksamhet skulle kunna se ut görs ofta referenser till det arbetssätt som karakteriserar Fenix och Portalen. Nyckelord är långsiktighet och ett flexibelt förhållningssätt.

Ett tema som återkommer vid samtliga intervjuer rör frustrationen och kanske framför allt osäkerheten kring samverkan med Arbetsförmedlingen. Det är enligt flera socialsekreterare svårt att få insyn i planeringen hos Arbetsförmedlingen:

En stor andel är inskrivna på Arbetsförmedlingen, där vi egentligen inte har någon koll, där de glider runt i jobbgarantin för unga. Ibland så tror vi att det funkar men det är inget som vi vet. Arbetsförmedlingen är så överbelastade att de inte har tid att följa upp dem. Arbetsförmedlingen hör aldrig av sig spontant till oss utan det ligger på oss att begära in daganteckningar och försöka nå arbetsförmedlarna och då är ofta sekretessen ett problem. De måste inhämta ett medgivande och tiden går och klienten hamnar i kläm.

Samtliga talar uppskattande om den form för samverkan som gjordes möjlig genom den lokala överenskommelsen om samarbete mellan Arbetsförmedlingen, JobbMalmö och individ- och familjeomsorgen (IoF)⁷. Överenskommelsen syftar till att skapa tydliga ramar för samverkan mellan parterna och att förtydliga de olika organisationernas ansvarsområden. Enligt överenskommelsen ska samarbetet organiseras i tvärteam där tanken är att representanter för JobbMalmö och Arbetsförmedlingen ska bemanna IoF:s lokaler i stadsområdena. Vid dessa möten finns möjlighet för gemensamt lärande mellan IoF, JobbMalmö och Arbetsförmedlingen. Ärenden kan diskuteras och arbetsförmedlaren har även haft möjlighet att ta över ärenden som var aktuella på det aktuella socialkontoret från kollegor på Arbetsförmedlingen. Sedan en tid tillbaka är det flera socialsekreterares upplevelse att Arbetsförmedlingens bemanning i många fall minskat och i vissa fall dragits tillbaka helt. Relationer som byggts upp med kontakterna på Arbetsförmedlingen går i och med detta till spillo. Osäkerheten är stor kring hur det kommer bli framöver och även den sektionschef på IoF som intervjuats hade inte fått några tydliga besked kring den fortsatta bemanningen från Arbetsförmedlingen. Även socialsekreterarna på Hela familjen i ett stadsområde, vars arbetsmodell i hög utsträckning förutsätter en nära samverkan med Arbetsförmedlingen, gav uttryck för en oro kring hur det kommer bli med deras arbetsförmedlingskontakt. I ett stadsområde där de fortfarande har kvar en arbetsförmedlare i områdesteamet (hade ursprungligen varit två) räcker inte resursens tid till:

Vi har ju haft en samverkansarbetsförmedlare som har varit hos oss men hon är ju helt överbelastad, för hon har hela söder, tror jag. Tanken är att det ska vara en snabb väg in, att hon ska kunna kolla vad de har för planering, kunna ta över dem till sin tjänst och göra en bättre anpassad planering. Jag har gått till henne med några ärenden men det har ändå tagit sådär 6–7 veckor till första mötet.

En socialsekreterare uppgav att hen gärna hade sett att det fanns ett visst antal arbetsförmedlare som bara servade hans stadsområde. Samma socialsekreterare menar att det tar alldeles för mycket tid och energi att försöka få tag på rätt handläggare på Arbetsförmedlingen och ibland vet inte klienten heller vem som är handläggare. Hög arbetsbelastning och begränsade telefontider gör det svårt för socialsekreterarna att få kontakt med rätt arbetsförmedlare. ”Att rodde i det är helt absurt tidskrävande”, som en socialsekreterare uttryckte det. Flera uttryckte önskemål om att kunna sitta tillsammans med JobbMalmö och Arbetsförmedlingen i ett tidigt skede för att lägga upp en gemensam planering där samtliga parter ansvarsområde beskrivs och förtydligas:

Jag skulle egentligen vilja ha trepartssamtal med Af med alla mina klienter men det går helt enkelt inte.

Tänk att efter ett nybesök kunna ha ett trepartssamtal med JobbMalmö och Arbetsförmedlingen och sitta ner och titta på vilka behov klienten har och hur vi kan stötta upp. Det vore ju drömmen såklart att kunna sitta så i de ärenden där det behövs.

⁷ Den information om de lokala överenskommelserna som finns att tillgå genom Malmö stads hemsida sträcker sig fram till slutet av 2015. Om dessa bara har förlängts under 2016 eller redigerats i något avseende framgår inte av informationen på hemsidan.

De bristande strukturerna för samverkan kan tänkas få störst konsekvenser för nya, orutinerade socialsekreterare. En grupp som det finns gott om i Malmö. Ett par av de socialsekreterare som hade väldigt lång erfarenhet av socialt arbete gav i intervjuerna uttryck för att de hade egna kontaktpersoner på JobbMalmö och Arbetsförmedlingen som de kunde kontakta när de behövde stöd, råd och hjälp. Även dessa kunde dock se vinsten av att ha en kontinuerlig kontakt med Arbetsförmedlingen i enlighet med den lokala överenskommelsen.

Kunskapen kring vilken hjälp och vilket stöd man kan få genom konsultationsteamet (projekt Utsikt) är något ojämnt⁸. De som använder sig av konsultationsteamet regelbundet är väldigt nöjda. En socialsekreterare, som var lite mer kritisk, ansåg att man lika gärna kunde använda sig av en SIP direkt eftersom det inte vara ovanligt att det var just det rådet man fick i konsultationen⁹. Andra som intervjuats verkade närmast ha lite dåligt samvete över att man ej använt möjligheterna till konsultation. Många gånger handlade det om tids- och kunskapsbrist. Detsamma kan sägas om FIA (förutsättningar inför arbete)¹⁰. Ett par socialsekreterare var i startgropen till att börja använda sig av FIA men hade inte riktigt kommit igång. En socialsekreterare hade väldigt goda erfarenheter av FIA och berättade under intervjun att hen hade haft mycket nytta och glädje av bedömningsmetoden.

Samverkan med vården och utmaningar kring detta lyfts av flera. En del efterlyser ”en väg in till vården” och lyfter svårigheterna med att få kontakt med allmänpsykiatri och primärvården. Många av de sjukskrivningar och läkarintyg som utfärdas till nollklassade upplevs generellt hålla låg kvalitet, vilket bidrar till merarbete för socialsekreterarna (och läkarna i förlängningen). Ett par goda exempel lyfts fram. Stadsområde väster har ett samarbete med en lokal vårdcentral som förefaller fungera bra. Även Örestadskliniken lyfts fram som en part som är lätt att samarbeta med och som erbjuder snabb och bra service till målgruppen.

Arbetsförmedlingen – skolsamverkan

Arbetsförmedlingen samverkar enligt förordning 2000:628 med skolan där syftet främst är att göra övergången från skola till arbete så smidig som möjligt. Arbetsförmedlingen samverkar även med Försäkringskassan och kommunens dagliga verksamhet enligt LSS. Extra stöd kan utgå till unga vuxna som fyllt 16 år som har en diagnostiserad funktionsnedsättning och som finns vid gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, friskolegymnasiet, riksgymnasiet eller fullgör gymnasiestudier vid folkhögskola. Arbetslösheten för de som tagit studenten från gymnasiesärskolan är kring 80 procent och det finns anledning att anta att många från denna målgrupp kommer att erhålla aktivitetsersättning.

Under sista läsåret görs en gemensam planering med eleven, skolan och andra inblandade kring vad som ska hända efter skolans slut. Ansvarig arbetsförmedlare gör en bedömning utifrån bland annat skolpraktiken huruvida det är rimligt att anta att eleven kommer kunna

⁸ Projekt Utsikt finansieras av FINSAM i Malmö och innebär att socialsekreterarna i staden har möjlighet att få rådgivning av Försäkringskassan en gång i månaden via så kallade konsultationsteam.

⁹ Samordnad individuell plan (SIP) är lagstadgad sedan 2010 i både HSL (3 f §) och SoL (2 kap. 7 §). Planen ska upprättas tillsammans med den person som har behov av insatser från både socialtjänst och hälso- och sjukvård när insatserna behöver samordnas.

¹⁰ FIA – förutsättningar inför arbete - är en bedömningsmetod för arbetet med mottagare av ekonomiskt bistånd.

tillgodogöra sig insatser inom ramen för Arbetsförmedlingen eller om hen ska initiera ett samordningsmöte tillsammans med Försäkringskassan. Ett samordningsmöte med Försäkringskassan kan vara första steget i en process som slutar med att personen ansöker och erhåller aktivitetsersättning

På Arbetsförmedlingen i Malmö är det två arbetsförmedlare som arbetar i skolsamverkan. Några behov av nya insatser framkommer ej genom den intervju som genomförts. Det finns en stor mängd insatser via de kompletterande aktörerna varav Furuboda arbetsmarknad lyfts fram som ett gott exempel. Två faktorer lyfts fram som extra viktiga för att undvika att ungdomar erhåller aktivitetsersättning: tidiga vägledningsinsatser och SIUS-funktionen. Intervjupersonen betonar vikten av att ungdomen med funktionsnedsättning matchas rätt i sin praktik under skoltiden. En bra matchning med rätt anpassningar på arbetsplatsen gör att många unga vuxna med funktionsnedsättningar kan utföra ett arbete. Intervjupersonen bedömer att SIUS-funktionen är extra viktig för målgruppen eftersom de ofta har svårt för att ta kontakt med arbetsgivaren och de kan behöva stöd för att berätta om sin funktionsnedsättning och vad den kan innebära.

Det händer saker på arbetsplatserna som har med kommunikation att göra, där det blir bristfällig kommunikation och det blir tveksamheter och missnöje från båda parter. Då är ett SIUS ett väldigt starkt stöd....att ha som bollplank...både för arbetsgivaren och för den unge. Jag är helt övertygad om att de som har SIUS har betydligt kortare arbetslöshetstid.

Intervjupersonen ser ofta inte aktivitetscenter som ett alternativ när det finns frågetecken kring arbetsförmågan. Hen menar att målgruppen kan känna frustration över att vara i en observationsmiljö och betonar att de behöver vara i en reell arbetsmiljö. Hen är inte heller vidare entusiastisk över många av de kompletterande aktörer som Arbetsförmedlingen anlitar. Enligt intervjupersonen är insatserna långa men det verkar inte hända så mycket under tiden i insats.

En viktig framgångsfaktor i arbetet med unga vuxna med funktionsnedsättningar är enligt intervjupersonen att man tar sig tid för att lära känna sina ungdomar och att man träffar dem ofta inledningsvis.

Det är svårt att matcha, vi kan inte trycka på någon matchningsknapp eftersom de här ungdomarna inte är matchningsbara. Man måste gräva i sin låda och se vilka ungdomar man har som har en viss profil som efterfrågas. Man måste känna sina ungdomar annars får man inte fram dem.

BUP – Mellanvården

Mellanvården är en del av barn- och ungdomspsykiatri och tillhör öppenvården. Mellanvården arbetar personal- och multiprofessionellt med unga vuxna som avbrutit sina studier eller som ej kan upprätthålla en stabil kontakt med psykiatri. Målgruppen består ofta av unga vuxna som inte kommer till möten inom psykiatri (hemmasittare) och unga med ångest och tvångsproblem. Utgångspunkten är att man ska arbeta intensivt men under en kortare period. Vid behov kan dock den unge vara kvar en längre period inom mellanvården. Mellanvården tar emot deltagare/patienter från 5 år upp till 18 år. Många går på högstadiet eller på gymnasiet. Vid tiden för intervjun (oktober månad) var 47 unga inskrivna.

Samtidigt som verksamheten är väldigt individcentrerad och kvalitativ finns det en stor utmaning när den unge bedöms färdigbehandlad på mellanvården och ska ta nästa steg.

Övergångar är alltid svåra men övergången från BUP till vuxenvärlden är så stor. Sjukvården borde ha ett mellanting, från 16-25 år ungefär, där man skulle överbrygga detta. Vi vet att psykiatrin har problem idag med långa köer, har vi då jobbat intensivt här och träffat den unge flera gånger i veckan så fyller de 18 och vi ska försöka få över dem till vuxenpsykiatrin där det ibland kan vara ”ja, vi sätter dig på väntelistan”. Då blir det också tokigt på något sätt. Här skulle det behövts en överbrygning.

Även under samverkansseminariet lyftes behovet av en sådan ”överbrygning”. Några lyfte tanken på att olika parter borde samlokalisera sig för att på så vis kunna ge ett långsiktigt och samordnat stöd till målgruppen. Unga vuxna-mottagningen i Lund lyftes av flera som ett bra exempel.

Arbetsförmedlingen – etableringsuppdraget

När en person fått sitt uppehållstillstånd erbjuds ett etableringssamtal med en arbetsförmedlare. Under 24 månader rustas personen utifrån sina egna förutsättningar för att komma närmare arbetsmarknaden. På Kungsgatan i Malmö sitter ett 60-tal arbetsförmedlare som arbetar med etableringsuppdraget. Av dessa är 6–7 arbetsförmedlare med inriktning mot rehabilitering (ofta kallade rehabhandläggare). Vid tiden för intervjun under oktober månad fanns det totalt 776 unga vuxna mellan 18–29 år inskrivna. Det innebär att varje arbetsförmedlare på ett ungefär har 10–15 unga vuxna på sin tjänst.

Genom intervjuerna framkommer att behovet av insatser för unga vuxna i etableringsprogrammet var betydligt större för 1 ½ år sedan. Nu är de flesta program och insatser på Arbetsförmedlingen även öppna för deltagare i etableringsprogrammet. Introduktion till arbete (ITA) nämns som en bra insats som ofta kan kombineras med SFI¹¹. Även Ungkomp, Ungframtid, Boost, PTSD-center och trädgårdsterapi på Alnarp nämns i positiva ordalag.

En utmaning är hur man ska upptäcka (screena) personer med psykisk ohälsa i ett tidigt skede så att dessa kan få adekvat hjälp och stöd (kanske genom remiss till PTSD-center). Skattningsschema används för detta ändamål. Det är enligt intervjupersonerna inte ovanligt att det finns en rädsla för att berätta om sina psykiska symtom.

Arbetsförmedlarna inom etableringsuppdraget möter samma utmaningar i kontakten med vården som socialsekreterarna beskriver i sitt arbete med sjukskrivna som är nollklassade. Det är svårt att få ut dokumentation från vården och vårdpersonalen förstår inte varför det behövs en sjukskrivning om personen ifråga saknar en anställning.

¹¹ Introduktion till arbete tillhandahålls av arbetsförmedlingens kompletterande aktörer. Målgruppen för tjänsten är arbetssökande som bedöms vara i behov av förberedande aktiviteter och insatser innan de kan tillgodogöra sig några av Arbetsförmedlingens övriga insatser och program. Insatsen kan maximalt pågå under ett år.

Unga vuxna som mår för dåligt för att kunna fortsätta inom ramen för etableringsprogrammet överflyttas till individ- och familjeomsorgen för att där ansöka om försörjningsstöd. Det förefaller finnas välfungerande rutiner för detta. Intervjupersonerna betonar att man i så stor utsträckning som möjligt försöker undvika att överflytta unga vuxna och den stora majoriteten av de som flyttas över är vuxna. Många som deltar i etableringsprogrammet har flytt från krig och förlorat nära anhöriga och mår väldigt dåligt. Intervjupersonerna berättar att de försöker bygga på det friska hos personen. En arbetsförmedlare uttryckte det så här: *”Många mår dåligt och det är normalt”*.

Försäkringskassan – unga med aktivitetsersättning

Underlaget till redovisningen av de behov av insatser som förekommer hos personliga handläggare på Försäkringskassan kommer från en skriftlig rapport daterat 16/11/20 och från samverkansseminariet den 7:e november (där 3 personliga handläggare från Försäkringskassan deltog). Målgruppen unga med aktivitetsersättning inkluderas i denna behovsanalys trots att uppdraget som ligger till grund för behovsanalysen egentligen är riktat mot de som riskerar att erhålla aktivitetsersättning, ej de som redan har det. Detta görs mot bakgrund av att målgruppen som lämnar aktivitetsersättningen för arbete kan tänkas ha en förhöjd risk att återinträda i socialförsäkringssystemet. Det bedöms därför intressant och relevant att ta del av behovet av insatser även för denna grupp.

Handläggarna på Försäkringskassan bedömer att målgruppen unga som uppbär aktivitetsersättning ofta är en grupp som faller mellan stolarna. Många av de kommunala insatserna riktar sig enbart till Malmöbor som uppbär försörjningsstöd. En annan utmaning rör olika tidsgränser som exkluderar målgruppen. SIA på Furuboda tas som ett exempel på detta. Insatsen bedöms lämplig för en stor del av målgruppen men tar bara emot deltagare upp till 24 års ålder.

I slutet av november 2016 fanns det 182 personer som var i behov av förrehabiliterande insatser. Bland de insatserna som används nämns aktivitetscenter, lärvux, projekten inom Furuboda, ABF kreativ arbetsmarknad och Fontänhuset. Målgruppens heterogenitet ställer stora krav på miljön och anpassningsmöjligheterna på förrehabiliteringen¹². I rapporten lyfts flera exempel fram på hur aktivitetscenters verksamhet ej är anpassad efter delar av målgruppen. Tiden för arbetsträning på tre månader bedöms för kort för en ungdom som stått utanför arbetet och samhället hela sitt liv. Åsikter framförs även i rapporten att många ungdomar behöver mer verklighetsanpassade arbetsuppgifter vid arbetsträningen än vad som kan erbjudas på aktivitetscenter (administrativa arbetsuppgifter nämns som ett exempel). Man efterlyser bland annat en starkare samverkan mellan hela individens nätverk, något som kan underlättas med hjälp av en case-manager-funktion.

¹² Bland diagnoserna nämns högfungerande autism, utvecklingsstörning (lindrig eller måttlig), depression och social fobi.

Arbetsförmedlingen – förstärkta samarbetet med Försäkringskassan för unga vuxna

Den stora majoriteten av kunderna inom Arbetsförmedlingens förstärkta samarbete med Försäkringskassan uppbär aktivitetsersättning och endast cirka 10 procent har sjukpenning. Några behov av ytterligare insatser framkommer inte i de intervjuer som genomförts. Bland insatserna som används nämns SIA på Furuboda, SMF folkhögskola (för de som är intresserade av att studera) och aktivitetscenter. En av intervjupersonerna tycker generellt att verksamheterna som bedrivs inom ramen för aktivitetscenter fungerar bra. Underlagen bedöms som ett bra stöd i den fortsatta planeringen. Aktivitetscenter används dock i huvudsak av Försäkringskassan eftersom de är tänkta att ansvara för kundernas förrehabilitering. Möjligheten att anvisa till introduktion till arbete (ITA) förefaller finnas men utnyttjas inte i någon större utsträckning i dagsläget. En diskussion pågår om att arbeta med en ungdomsgrupp på ITA, något som visat sig framgångsrikt i andra delar av Skåne.

Intervjupersonerna tycker att samarbetet fungerar väldigt bra med handläggarna på Försäkringskassan för de som uppbär aktivitetsersättning. De träffas ofta och regelbundet. Samarbetet med Försäkringskassan är svårare för de kunder som erhåller sjukpenning. Anledningen till detta är att handläggningen sköts av handläggare på Försäkringskassan vars huvudsakliga inriktning är vuxna i det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen. Dessa handläggare är uppdelade i olika team vilket försvårar ett tätt samarbete.

Samverkansseminarium med fokus på unga vuxna

I början av november månad anordnades ett seminarium med fokus på unga vuxna. På seminariet deltog arbetsförmedlare, personliga handläggare på Försäkringskassan och socialsekreterare som arbetar operativt med unga Malmöbor som är i behov av stöd för att få ett arbete. Flera av de insatser och projekt som lyftes fram som effektiva insatser under intervjuerna fanns representerade under seminariet (Boost, Reboot, Fenix, Ungkomp). Från Region Skåne deltog en representant från Fosietorps vårdcentral och två representanter från BUP Mellanvården. Även tre brukarföreningar fanns representerade: mentala nätverket, OCD-föreningen Malmö och SPES (riksförbundet för Suicidprevention och Efterlevandes stöd). Även representanter från Fontänhuset, Lärvox och aktivitetscenter deltog på seminariet. Sammanlagt deltog 37 personer.

Seminariet anordnades i samarbete med en leg. Psykolog med mångårig erfarenhet av att arbeta med unga vuxna och föreläsa om ACT (Acceptance and commitment therapy). ACT beskrivs ofta som tredje vågens KBT och har visat sig vara en bra metod för att motverka stress.

Det fanns främst tre syften med samverkansseminariet:

- Att stärka samverkan mellan parterna genom att låta parternas anställda och andra berörda parter träffas för att lära sig mer om varandras uppdrag och arbetsuppgifter¹³.
- Föreläsning under temat "Svåra samtal". Handläggare som arbetar med unga vuxna med psykisk ohälsa hamnar regelbundet i stressfyllda situationer när svåra besked

¹³ Berth Danermark, professor vid Örebro universitet, betonar betydelsen av att parternas anställda har kunskap om varandras uppdrag och resurser. Han lyfter även fram vikten av gemensam kompetensutveckling.

behöver meddelas eller när deras kunder/klienter/deltagare har svår ångest. Sjukskrivningarna för socialsekreterare och annan personal inom människovårdande yrken har ökat mest av alla yrkesgrupper sedan 2010. Föreläsningen syftade dels till att väcka allmän nyfikenhet kring ACT, dels till att presentera strategier som deltagarna praktiskt skulle kunna ha nytta av i sitt arbete.

- Att genomföra en behovsinventering i grupp där frågorna rörde behovet av insatser/metoder, vad som eventuellt saknas i insatsväg, hur samarbetet mellan parterna fungerar, vad som kan bli ännu bättre.

Diskussionerna under samverkansseminariet och de kommentarer som bifogades den utvärderingsenkät som skickades ut efter seminariet berörde i stora drag samma teman som behandlades under intervjuerna¹⁴. Många efterlyste bättre samarbete med vården, möjligheten att arbeta i team samt insatser och verktyg för att kunna möta utmaningarna och de stora behoven hos ensamkommande ungdomar. På frågan om vilka insatser som saknas låg fokus främst på insatser inriktade mot förrehabilitering och sysselsättning:

Möjlighet till långa insatser som i inledningsskedet främst syftar på att skapa rutiner i vardagen och därefter att vara i ett meningsfullt sammanhang

Insats på sysselsättningsnivå

En insats för de som inte klarar av att delta i lågtröskelinsatser, isolerade ungdomar med psykisk ohälsa, där de behöver bli hämtade från hemmet för att kunna komma igång och bryta passiviteten.

En samordningsperson för de med komplexa situationer med många insatser samt fler förrehabiliteringsinsatser, såsom sysselsättning i verkliga arbetslivet som en träning inför en arbetslivsinriktad rehabilitering.

¹⁴ 92 % var nöjda eller mycket nöjda med seminariet. En majoritet hade gärna sett att dagen hade pågått längre än en halvdag.

Intervjuer och fokusgrupp med deltagare på Fenix

Fenix är en arbetsmarknadsinsats som organisatoriskt ligger under insatsenheten på JobbMalmö. På Fenix bedrivs rehabiliteringsarbetet av arbetsmarknadssekreterare och psykologer, som arbetar tillsammans i team. Målgruppen består av unga vuxna 18–24 år med psykosocial problematik som är i behov av extra stöd för att nå arbetsmarknaden. Under 2015 skrevs 22 deltagare ut. 55% av dessa skrevs till arbete eller studier.

På Fenix har 4 enskilda semistrukturerade djupintervjuer genomförts med deltagare på Fenix. Syftet var att få en djupare inblick i ungdomarnas totala livssituation och erfarenhet av insatserna på Fenix. Frågor ställdes också kring deltagarnas erfarenheter av Finsams parter. En fokusgrupp med 5 ungdomar på Fenix genomfördes också (samma syfte som ovan). Efter analys av de transkriberade intervjuerna och fokusgruppen kunde vissa teman urskiljas.

”Det gick lite snett från början”

En röd tråd genom ungdomarnas berättelse är besvärliga uppväxtförhållanden i något avseende. I en del fall har det förekommit missbruk och våld i familjen.

Socialen skulle ha fångat upp mig redan när jag var 16. Hade de fångat upp mig tidigare hade mitt liv kunnat se helt annorlunda ut. När man berättar om att man blir fysiskt och psykiskt misshandlad hemma och har blivit hela livet, då tycker man att det borde tas på större allvar

En person berättar om en skoltid som präglats av mobbning vilket gjort att personen utvecklat social fobi och panikångest. Några pratar om ”problem i familjen” utan att vilja berätta mer om vilka slags problem det rört sig om. Flera har erfarenheter av att skolan inte tagit hänsyn till deras behov.

Oavsett var du kommer ifrån så ribban satt lika hög för alla. Om alla är olika djur och testet är att klättra i träd. Då kommer inte fiskarna att lyckas.

En person har liknande erfarenheter från skoltiden:

Vissa behöver andra sätt att lära sig på. De som inte passar in i deras ”form” blir klassade som idioter.

På Fenix upplever man att personalen utgår från deras behov och på frågan hur Fenix skiljer sig från tidigare arbetsmarknadspolitiska insatser svarar man (svar från tre personer)

Man har mer förståelse för hur man mår. De hjälper en att komma ut och träffa andra människor som har liknande problem. Om jag har träff med min kontakt och jag inte klarar av att lämna hemmet, då kan X komma hem till mig.

Personalen är mer individuell och engagerad. Man har personligt kontakt med personalen här.

På andra ställen ska du vara en robot och vara perfekt hela tiden, känns det som. Man får mer order, gör si och så, här är det mer ett samarbete. Man pratar om saker innan man gör någonting.

”Ja det var väl kul att skriva ett CV som var helt tomt”

Flera ungdomar vittnar om insatser och metoder genom åren som upplevts som obegripliga och meningslösa, där de haft svårt att förstå syftet med insatsen. I vissa fall upplevs valfriheten ha varit väldigt begränsad – att de blivit ”satta” i en insats, medan andra upplevt en alltför stor valfrihet. En kvinna som under en period deltog i jobbgarantin för ungdomar berättar:

Jag fick en lista på typ 200 aktörer och så skulle jag kryssa i och jag vet ingenting om dessa. Jag kryssade i Eductus för det var det enda jag kände till.

Deltagarnas erfarenheter av Arbetsförmedlingens kompletterande aktörer är övervägande ganska positiva. Flera säger att coacherna var ”schyssta” och att de haft en ”bra kontaktperson”. Samtidigt har de ofta inte förstått meningen bakom aktiviteterna och de har inte heller träffat sina kontaktpersoner i den utsträckning de skulle ha velat och behövt.

”Man blir behandlad som en person av den gamle och mer som ett nummer av den nya”

Kontinuiteten och relationerna med personal på Fenix uppskattas stort av deltagarna. Man beskriver Fenix som ett hem där relationer skapas med många – inte bara med deras arbetsmarknadssekreterare. Samtliga uppger att de har haft väldig tur med sina socialsekreterare på IOF – att de haft förstående och kompetenta socialsekreterare. De är överens om att det är besvärligt med alla byten av handläggare. Att behöva berätta sin historia om och om igen. En kvinna berättar att samtliga hennes kontakter på JobbMalmö och IOF har bytts ut den senaste tiden. En berättar att hon haft 10 olika socialsekreterare.

Man sitter redan i ett utsatt läge, jag är arbetslös...detta är mina problem, detta har jag varit med om, därför är jag där jag är. Det känns pinsamt att behöva upprepa detta om och om igen för flera stycken.

I detta läge blir kontakten med arbetsmarknadssekreteraren och psykologen på Fenix desto viktigare för ungdomen. Fenix fungerar som en trygg och kontinuerlig bas som finns kvar. Trots att de pga. personalomsättningen inom individ- och familjeomsorgen haft flera socialsekreterare är det ingen som råkat ut för en ”dålig” socialsekreterare. Erfarenheterna av Arbetsförmedlingen är generellt mindre bra. På frågan om hur Arbetsförmedlingen ska kunna bli bättre svarar man att man borde anställa fler på Arbetsförmedlingen så de har tid att träffa de arbetslösa.

Avslutande diskussion

Behov av förrehabiliteringsinsats

Den bild som framträder genom intervjuerna och samverkansseminariet är att det överlag finns ett brett utbud av arbetsmarknadsinsatser för unga vuxna i Malmö. Samtidigt finns det indikationer på att vissa Malmöbor ej får den hjälp och det stöd som de behöver för att närma sig arbetsmarknaden. Behovet av förrehabiliteringsplatser inom framför allt individ- och familjeomsorgen är stort.

Ordet ”förrehabilitering” saknar i likhet med flera andra begrepp inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen en entydig och klar definition. Ofta avses en insats som stärker och förbereder individen för en arbetslivsinriktad rehabilitering. Alf Bergroth, professor emeritus i rehabiliteringsvetenskap, menar att det rör sig om personer som varit borta länge från arbetslivet och som är i behov av en ”startsträcka”. Stadens handläggare lyfter fram behovet av en förrehabilitering som är långsiktig och flexibel där Malmöbon ”tillåts” börja på ett fåtal timmar i veckan för att sedan successivt öka timmarna och kraven. Kontinuiteten och möjligheten till ett långsiktigt rehabiliteringsarbete förtjänar att lyftas fram som extra viktiga för denna grupp. Med tanke på målgruppens ofta långvariga utanförskap och psykiska ohälsa är detta en grupp som med visst fog får anses vara just i riskzonen för aktivitetsersättning om inga insatser sätts in. Arbetssättet, så som beskrivet ovan, används redan i staden och flera handläggare refererade just till Fenix och Portalen när de skissade på hur en sådan insats skulle kunna utformas. Även ”introduktion till arbete” på Arbetsförmedlingen har en arbetsmodell som är i linje med hur man ofta arbetar i förrehabiliteringsinsatser bland de andra samordningsförbunden i Sverige.

Unga med aktivitetsersättning

Mot bakgrund av det behov hos målgruppen som framkommit genom behovsanalysen bedöms det angeläget att få till stånd en insats i Malmö som möter de behov av samordnat stöd som föreligger hos målgruppen. Case management räknas som evidensbaserad praktik av Socialstyrelsen och funktionen har prövats framgångsrikt av andra samordningsförbund i Sverige. En sådan insats skulle också ligga i linje med regeringens prioriteringar inom området med tanke på det fokus som finns på unga med aktivitetsersättning i regleringsbrevet till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan.

Samverkan med sjukvården

Den bristande samverkan med sjukvården nämns av många som en stor utmaning, särskilt inom individ- och familjeomsorgen. Samtidigt finns det goda exempel på välfungerande samverkansformer mellan individ- och familjeomsorgen och vårdcentraler som kan vara viktiga att lyfta fram och lära sig av. Intervjuerna indikerar att kunskapsnivån kring hur man kan använda SIP med unga vuxna med ohälsa är något ojämn. En riktad utbildningsinsats kring SIP för Finsams parter har potential att skapa bättre förutsättningar för stadens handläggare att arbeta mer effektivt med sjukvården. En sådan utbildningsinsats kan FINSAM i Malmö möjliggöra om intresset finns hos Finsams parter. En annan aspekt av samverkan med sjukvården rör konsultationsteamet inom projekt Utsikt. De ärenden som lyfts rör nästan

uteslutande vuxna Malmöbor. Bedömningen görs därför att ytterligare informationsinsatser om konsultationsteamet och vilket stöd dessa kan ge kan behövas.

Samverkan mellan Individ- och familjeomsorgen och Arbetsförmedlingen

Resultatet från stadskontorets behovsinventering och intervjuerna som genomförts inom ramen för denna behovsanalys ger en bild av brister i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och stadens individ- och familjeomsorg. I stadskontorets behovsinventering framkommer att det i 33% av alla ärenden finns behov av samverkan med Arbetsförmedlingen som ej tillfredsställs. En högre grad av samverkan och effektivitet mellan parterna skulle kunna uppnås genom införandet av någon form av koordinatorfunktion mellan parterna. Den exakta utformningen av en sådan funktion och vilka problem den skulle kunna lösa återstår att utreda.

Behov av insatskatalog

Mängden insatser, verksamheter, projekt och ideella föreningar som är verksamma inom området arbetslivsinriktad rehabilitering i Malmö, gör det väldigt svårt för stadens handläggare att hålla sig uppdaterade kring vad som finns att tillgå i staden i insatsväg. Behovet av någon form av insatskatalog har lyfts i flera olika sammanhang.¹⁵ I Göteborg har man sedan cirka fem år en insatskatalog som riktar sig till både brukare och myndighetspersonal. En person är anställd i Göteborg på 60% för att kunna administrera katalogen och hålla den uppdaterad. Även i Stockholm och hos andra större samordningsförbund i Sverige pågår diskussioner och planer på att ta fram insatskataloger.

Bedömningen görs att formerna för en sådan insatskatalog och hur den eventuellt ska kunna införas och administreras i Malmö bör utredas. Ett sådant utredningsuppdrag skulle kunna slutföras inom ett par månader och skulle kunna utföras av en av parternas anställda med finansiering av FINSAM i Malmö¹⁶.

¹⁵ Bland annat under kunskapsdagarna (KUR) och samverkansseminarierna i samband med denna behovsanalys.

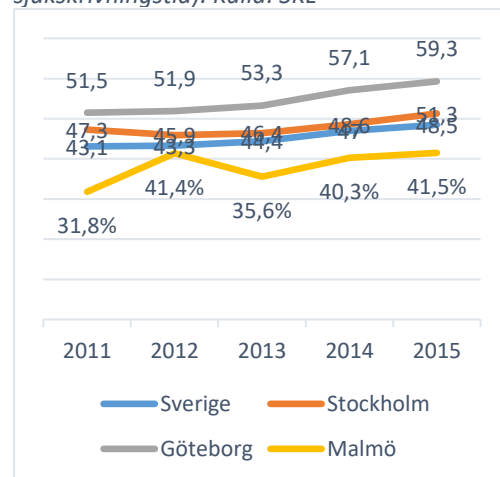
¹⁶ Under förutsättningen att styrelsen för FINSAM i Malmö ställer sig bakom en sådan utredning.

Del 2: Långtidssjukskrivna

Inledning och definition

Någon exakt definition av när man är långtidssjukskriven anges ej i regleringsbrevsuppdraget till Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan¹⁷. Försäkringskassan gör dock en uppdelning i sina rapporter av sjukskrivning som pågår under eller mer än 60 dagar¹⁸. Statistiska centralbyrån gör en liknande indelning då de mot bakgrund av årsredovisningslagens bestämmelser utgår från att sjukfrånvaro som uppgår till minst 60 dagar ska klassas som lång sjukfrånvaro. Mot denna bakgrund kommer 60-dagarsgränsen att användas som riktmärke för lång sjukskrivning i denna rapport. Med långtidssjukskrivna avses i denna rapport Malmöbor som oberoende av SGI är sjukskrivna 60 dagar eller mer.

Diagram 1:2 Långtidssjukfrånvaro 60 dagar eller mer 2011–2015 i kommun (långtidssjukskrivnas tid i förhållande till total sjukskrivningstid). Källa: SKL



Intervjuer

Nedan följer en redovisning av de personer som intervjuats med avseende på titel och organisationstillhörighet.

Organisation	Titel och område	Antal
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlare inom det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan	5
Arbetsförmedlingen	Arbetsförmedlare med inriktning mot rehabilitering ("rehabhandläggare")	4
Försäkringskassan	Personliga handläggare inom det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen	4
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	Socialsekreterare, stadsområde: Innerstaden, Söder, Väster och Norr	6
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	1:e socialsekreterare	1
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	Socialsekreterare på hela familjen	2
Malmö stad, individ och familjeomsorgen	Processledare på Utsikt	1

¹⁷ Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan, Åtgärder för att förstärka stödet till långtidssjukskrivna och unga med aktivitetsersättning i samverkan genom samordningsförbund, delårsrapportering enligt regleringsbrev för 2016.

¹⁸ Försäkringskassan, socialförsäkringsrapport 2015:1, En beskrivning av sjukskrivna åren 1999–2014 efter kön, ålder, arbetsmarknadsstatus, yrke, sjukskrivningslängd och diagnospanorama

Arbetsförmedlingen – det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan

Samtliga arbetsförmedlare som intervjuats menar att kunderna som deltar i det förstärkta samarbetet mår bättre fysiskt och psykiskt än tidigare och många är även motiverade och redo att komma ut och arbetsträna. Eftersom inflödet varit relativt lågt från Försäkringskassan ett tag finns det utrymme för arbetsförmedlarna att ackvirera arbetsträningsplatser som är väl matchade mot kundernas önskemål, behov och förutsättningar¹⁹. Olika vägledningsinsatser, främst biologiedesignern, används också²⁰. En arbetsförmedlare berättade under intervjun att vägledningsarbetet tar sin tid men menade samtidigt att alla tjänar på att kunden ”hamnar rätt” direkt. Flera arbetsförmedlare uppger att samarbetet med Försäkringskassan i de myndighetsgemensamma teamen generellt fungerar bra men att arbetsbelastningen hos de personliga handläggarna på Försäkringskassan försvårar samarbetet. ”*Viljan finns men inte tiden, de hinner helt enkelt inte*”, uppger en arbetsförmedlare under en intervju.

Flera av arbetsförmedlarna uppger att de väldigt sällan använder sig av insatsen introduktion till arbete (ITA)²¹. Man upplever att kvalitén är ojämn och man föredrar ofta att själva driva ärendet framåt och därmed behålla en viss kontroll. Arbetslivsresurs upplevs som regel som professionella medan Humanus bemötande och insatser bedöms som mer ojämn. En arbetsförmedlare beskriver det så här:

Nu har jag en hos en kompletterande aktör där jag tycker det går lite för långsamt och jag har ändå sagt att nu kommer den här personen från aktivitetscenter och behöver komma igång ganska snabbt ut i en arbetsträning. Men de håller fortfarande på med kartläggande samtal. När man har kunden själv kan man styra bättre själv. Nu är man lite utelämnad åt den där handledaren som det blir (hos den kompletterande aktören) och de håller ju lite olika kvalitet

En arbetsförmedlare berättade i intervjun att hen använder ITA för kunder där hen gör bedömningen att det kommer krävas mycket tid, som inte riktigt finns, för att ”starta igång” någon som varit borta från arbetsmarknaden under lång tid. För detta ändamål bedöms ITA fungera tillfredsställande.

Försäkringskassans ansvar för förrehabiliteringen har förtydligats vilket innebär att arbetsförmedlarna som intervjuats använder aktivitetscenter i mindre utsträckning än tidigare. Tidsbegränsningen på 1 år i det förstärkta samarbetet påverkar också möjligheterna att kunna använda insatser inom ramen för aktivitetscenter (eftersom det inte är ovanligt att det är köer till vissa av insatserna). Flera nämner Iris hadar som ett bra alternativ till aktivitetscenter. En arbetsförmedlare uttalar sig väldigt positivt om aktivitetscenter. Hen uppskattar att deltagarna ”är igång” på aktivitetscenter till skillnad från ITA där upplevelsen är att kunderna enbart deltar i aktiviteter några få timmar per vecka. En annan arbetsförmedlare är kritisk till arbetsuppgifterna på aktivitetscenter. Hen anser att centret behöver anpassas efter de krav som

¹⁹ I december 2016 var 351 Malmöbor inskrivna i det förstärkta samarbetet. 59 % var kvinnor och 41 % män.

²⁰ Biologiedesignern är en vägledningsinsats som genomförs i grupp

²¹ Introduktion till arbete tillhandahålls av arbetsförmedlingens kompletterande aktörer. Målgruppen för tjänsten är arbetssökande som bedöms vara i behov av förberedande aktiviteter och insatser innan de kan tillgodogöra sig några av Arbetsförmedlingens övriga insatser och program. Insatsen kan maximalt pågå under ett år.

finns på den moderna arbetsmarknaden där det ständigt tillkommer nya branscher och yrken. Enligt hen behövs det fler inriktningar för att bättre spegla hur det ser ut på arbetsmarknaden idag.

Några direkta behov av nya insatser framkommer inte genom intervjuerna eller via samverkansseminariet. Ett par arbetsförmedlare önskar sig däremot ett bättre samarbete med Malmö stad. Bland annat finns det önskemål om att praktikplatser och liknande inom kommunen ska vara öppna för alla Malmöbor – inte bara de som uppbär försörjningsstöd.

Arbetsförmedlingen – arbetsförmedlare med inriktning mot rehabilitering ("rehabhandläggare")

Det är svårt att få en bild av huruvida arbetsförmedlarna som arbetar med rehabilitering (framöver benämnda som rehabhandläggare) arbetar med långtidssjukskrivna utifrån den definition som fastställdes i början av denna del (och i vilken utsträckning i så fall). Vid intervjuerna bedömer många arbetsförmedlare att cirka 10 procent av deras kunder är sjukskrivna, hur länge har de svårt att uttala sig om. Med en ärendemängd på 150 kunder innebär det att cirka 15 kunder är sjukskrivna per tjänst.

De två insatser som framför allt lyfts vid intervjuerna är aktivitetscenter och ITA. Man är generellt mycket nöjd med ITA och man menar att många kunder är väldigt tacksamma för den hjälp de fått från de kompletterande aktörerna genom ITA. Man är generellt nöjd med arbetsförmågebedömningen på aktivitetscenter men anser att den nuvarande kösituationen är väldigt problematisk. Den höga arbetsbelastningen gör det svårt att få tid till alla kunder. En arbetsförmedlare uttryckte det så här:

Många kunder bara flyter runt tills man upptäcker dem. Sen är det sex månaders kö till aktivitetscenter

Flera vittnade om hur vissa delar av arbetet "stjäl" tid från andra områden som bedöms viktigare. En arbetsförmedlare berättade om hur kunder som uppbär försörjningsstöd hamnar i en rundgång mellan myndigheterna:

De kommer en gång i kvartalet för att hämta sin handlingsplan. De kan ha varit inskrivna under flera år utan någon aktivitet. Man undrar om soc. egentligen läser det vi skriver i handlingsplanen.

Just arbetsuppgiften att skriva ut handlingsplaner till Malmöbor som uppbär försörjningsstöd är någon som tar mycket tid. Ett kanske större behov än nya insatser rör därför samarbetet med individ- och familjeomsorgen. Man upplever att det är svårt att få tag på varandra och ibland har man en känsla av att man motarbetar varandra. Det finns indikationer i intervjuerna på att detta grundar sig i bristande kunskap om varandras uppdrag och roller.

Individ- och familjeomsorgen (inklusive Utsikt)

Ett genomgående tema i intervjuerna rör utmaningarna kring olika glapp i Malmöbornas planering mot arbete och vikten av att få till ett flöde och en sammanhållande rehabiliteringsprocess. En socialsekreterare beskriver i intervjun hur hon kan arbeta intensivt under lång tid för att motivera en deltagare till arbetsförmågebedömningen på aktivitetscenter. Malmöbon i behov av samordnad rehabilitering kommer igång och är redo för nästa steg men där finns inget som tar vid efter insatsen. Personen tappar den upparbetade motivationen och socialsekreteraren upplever att hen i någon mening måste börja om från början igen. Samma socialsekreterare, som arbetat mer än 10 år inom ekonomiskt bistånd i olika delar av Malmö, menar att detta är ett problem som funnits länge. Hen menar att det är mer regel än undantag att det blir glapp efter insatserna på aktivitetscenter. En annan socialsekreterare beskriver samma sak:

Först kommer de igång i aktivering i grupp och tänker YES! Sen ska de gå hemma igen.

En annan socialsekreterare använde sig av JobbMalmö på Nobelvägen:

Just nu är det väntetid efter aktivering i grupp, ungefär 2-3 månader och det är ett problem. Där har vi försökt fylla upp det med att klienten ska gå på språkcafé på JobbMalmö några gånger i veckan.

De behov av sysselsättningsinsatser som framkom i stadskontorets behovsinventering, bekräftas av de intervjuer som genomförts och genom feedbacken från samverkansseminariet. Många tar Portalen och Fenix som en utgångspunkt kring hur en sådan verksamhet skulle kunna se ut. Den behöver enligt flera vara flexibel och långsiktig – en ”helhetslösning”, som en socialsekreterare uttryckte det. En sektionschef menade att det finns många med dessa behov:

Har du inte gjort något på flera, flera år, då blir du livrädd när du ska vara någonstans och umgås med andra dessutom. Då behöver man ibland börja 1 timme per dag för att sedan successivt utöka tiden.

En socialsekreterare gav ett konkret exempel på hur behovet kan se ut:

Jag letar efter en insats till en ung kvinna (under trettio) som vill och behöver komma igång i någon mjukstartsaktivitet, men har inte förmåga att starta i en grupp pga. kraftig social fobi. Därför är inte aktivering i grupp aktuellt. Portalen tar inte emot henne då de anser att hon är för sjuk. Läkaren och psykologen och jag anser att hon måste komma igång i något – men det finns helt enkelt ingen insats. Det är inte heller aktuellt att dra det via Utsikt och Försäkringskassan, då de inte har någon annan förrehabilitering än aktivering i grupp.

En processledare på Utsikt betonade vikten av ett långsiktigt arbete:

Jag tror det finns en poäng att någon står vid under en längre tid. Inte bara under fyra veckor i en grupp och sedan ska personen vidare till nästa. Det går aldrig så smidigt som det är tänkt att göra. Där kan en portalen-liknande insats vara ett alternativ.

Den kritik mot aktivitetscenter som lyfts är främst kopplad till de glapp som uppstår, både mellan olika insatser inom aktivitetscenter, men framför allt det glapp som ofta uppstår efter aktivitetscenter. De synpunkter som framkommit i tidigare rapporter om att arbetsuppgifterna behöver moderniseras på aktivitetscenter, förekommer även i en del av intervjuerna. Samtidigt som denna kritik finns och lyfts fram som en allvarlig sådan, betonar samtliga hur kompetenta och serviceinriktade personalen är på aktivitetscenter. Aktivering i grupp är många nöjda med och några önskar att den kunde pågå under längre tid.

Det är utifrån intervjuerna inte helt lätt att få en klar bild av när en Malmöbo i behov av samordnad rehabilitering kan ta del av insatser hos JobbMalmö respektive Arbetsförmedlingen. Även många av socialsekreterarna som intervjuats är inte helt på det klara kring hur selektionskriterierna ser ut. Flera har uppfattningen och erfarenheten att JobbMalmö gärna ser att personer med oklar arbetsförmåga som varit borta från arbetsmarknaden ett tag först "testas" på aktivitetscenter. Ett par socialsekreterare beskriver i intervjuerna att de ofta förbereder sig för motstånd från JobbMalmös sida när de vill remittera en klient i behov av arbetslivsinriktad rehabilitering. Det råder också allmän osäkerhet kring när Arbetsförmedlingen kan kopplas in. En socialsekreterare, med erfarenhet av arbete i en av Malmös kranskommuner, berättade att man i denna kommun hade ett krav på att personen skulle ha en arbetsförmåga på 25% innan Arbetsförmedlingen skulle kunna kopplas in. I Malmö var hen inte på det klara med var och hur gränserna drogs och hen hade haft klienter som kommit upp till 25% på JobbMalmö men där Arbetsförmedlingen ändå gjort bedömningen att personen ej stod till arbetsmarknadens förfogande. Processledaren på Utsikt ser risken att vissa Malmöbor hamnar mellan stolarna:

Det finns en grupp människor som är för friska för att få sjukersättning och som är för dåliga för att bli inskrivna på Arbetsförmedlingen. Många socialsekreterare har uppfattningen att denna grupp ska kunna ta del av insatser på JobbMalmö men det är inte alltid så lätt att få in dessa personer där.

Precis som med JobbMalmö så uppger flera i intervjuerna att frågan ofta är personbunden. Är man i kontakt med "rätt" person så löser det sig ofta smidigt. Stadsområdena förefaller även ha lite olika policy kring huruvida inskrivning på Arbetsförmedlingen är ett rekvisit för att erhålla ekonomiskt bistånd. I ett stadsområde är det obligatoriskt, i ett annat gör man en individuell bedömning.

Samtliga socialsekreterare pratar väldigt uppskattande om den form för samverkan som gjordes möjlig genom den lokala överenskommelsen om samarbete mellan Arbetsförmedlingen, JobbMalmö och individ- och familjeomsorgen²². Överenskommelsen syftar till att skapa tydliga ramar för samverkan mellan parterna och att förtydliga de olika organisationernas ansvarsområden. Enligt överenskommelsen ska samarbetet organiseras i tvärteam där tanken är att representanter för JobbMalmö och Arbetsförmedlingen ska bemanna IoF:s lokaler i stadsområdena. Vid dessa möten finns möjlighet för gemensamt lärande mellan IoF, JobbMalmö och Arbetsförmedlingen. Av någon för socialsekreterarna okänd anledning har Arbetsförmedlingen slutat bemanna upp områdesteamen i flera

²² De lokala överenskommelser som finns att tillgå genom Malmö stads hemsida sträcker sig fram till slutet av 2015. Om dessa bara har förlängts eller redigerats i något avseende framgår inte av informationen på hemsidan.

stadsområden. Enligt flera av socialsekreterarna så utnyttjades arbetsförmedlingsresursen i stor utsträckning. En socialsekreterare berättade om ett tillfälle när resurspersonen från Arbetsförmedlingen hjälpte hen att få ut en klient i en anställning:

Jag hade en klient som hade en arbetsgivare som vill anställa honom omedelbart med ett nystartsjobb. Varken jag eller klienten kunde dock få tag på hans arbetsförmedlare. Jag kontaktade då arbetsförmedlaren i områdesteamet som genast gick in till ansvarig handläggare och såg till att alla papper som skulle fyllas i skickades direkt. Veckan efter var allting klart och klienten kunde påbörja sitt arbete

En målgrupp där man efterlyser en insats är språksvaga med någon form av psykisk ohälsa. Flera av dessa är långtidssjukskrivna men behöver komma igång i någon form av aktivitet. Flera nämner Yalla Sofielund som en möjlighet. Man har generellt positiva uppfattningar om denna insats men man är lite osäker vart den leder. För de som diagnostiserats med PTSD upplever man att PTSD-center fungerar väldigt bra.

Försäkringskassan – det förstärkta samarbetet med Arbetsförmedlingen

Den insats som främst används av Försäkringskassan i deras förrehabilitering av sjukskrivna är aktivitetscenter. Ett par av intervjupersonerna anser att aktivitetscenter har utvecklats positivt på senaste tiden och man nämner utökningen av arbetsuppgifter som ett exempel på detta. Samtidigt uttrycker man en oro kring hur anpassningarna och den artificiella miljön påverkar underlagens användbarhet, att underlagen inte alltid är applicerbara på verkligheten. Det finns en farhåga att det är aktivitetsförmågan som bedöms i många fall och inte arbetsförmågan. En handläggare, med många års erfarenhet inom arbetslivsinriktad rehabilitering, har helt slutat att använda arbetsförmågebedömningen på aktivitetscenter.

Jag använder mig inte av arbetsförmågebedömningen längre, jag använder bara aktivering i grupp och arbetsträning. Jag har svårt att tolka resultatet från arbetsförmågebedömningen. Hur användbart är detta egentligen? Det är svårt att omsätta informationen i verkligheten.

En annan handläggare menar att man måste sätta in underlaget från arbetsförmågebedömningen i ett större sammanhang.

Ingen kan ta ett beslut utifrån det som kommer fram på arbetsförmågebedömningen, det är lite "hittepå". Man får göra en sammanfattande bedömning själv utifrån vad den försäkrade säger, vad som har uppnåtts på arbetsförmågebedömningen och vad läkaren eventuellt har uppmärksammat under processen. Man får väga ihop allt detta till en samlad kompott, men att bara använda sig av bedömningen från arbetsförmågebedömningen har jag ingen god erfarenhet av.

Två av intervjupersonen menar att personalen på aktivitetscenter ibland behöver "vägledas" längs vägen, vilket gör det viktigt för handläggarna att försöka vara med på så många uppföljningsmöten som möjligt för att på så vis försäkra sig om att bedömningarna som görs är användbara. Två av intervjupersonerna har erfarenhet av att Samhall bedömt att de ej hade några anställningar som var tillräckligt anpassade för personer som tidigare fått bedömningen på aktivitetscenter att de hade en arbetsförmåga. För att underlagen ska bli mer användbara ser man ett behov av att modernisera arbetsuppgifterna på centret så de bättre speglar den

moderna arbetsmarknaden. En handläggare tar upp arbetsuppgifter där man använder datorer, något som är vanligt förekommande inom många sektorer på arbetsmarknaden.

En handläggare har väldigt goda erfarenheter av aktivering i grupp och uttrycker önskemål om att det borde startas grupper som pågår längre än 4 veckor.

Samtliga som jag haft inne har haft så positiva erfarenheter att man verkligen märker att här har det hänt någonting. Två personer har på egen hand gått ut till att söka arbete efter tiden i aktivering i grupp. Det är så låg kravnivå, det är så tillåtande och har man då inget eller lågt självförtroende och känner att man fixar det här, så betyder det otroligt mycket.

Samverkansseminarium med fokus på långtidssjukskrivna

I början av november månad anordnades ett seminarium med fokus på långtidssjukskrivna. På seminariet deltog arbetsförmedlare, personliga handläggare på Försäkringskassan och socialsekreterare som arbetar operativt med sjukskrivna Malmöbor som är i behov av stöd för att återgå i arbete/få ett arbete. Från Region Skåne deltog representanter från INM (integrerad närsjukvård Malmö) samt rehabiliteringskoordinatorer från psykiatrin, beroendecentrum och olika vårdcentraler i staden. Även tre brukarföreningar och en brukare fanns representerade: mentala nätverket, OCD-föreningen Malmö och SPES (riksförbundet för Suicidprevention och Efterlevandes stöd). Även representanter från Fontänhuset, Utsikt och aktivitetscenter deltog på seminariet. Sammanlagt deltog 36 personer.

Seminariet anordnades i samarbete med en leg. Psykolog med mångårig erfarenhet av behandlingsarbete och att föreläsa om ACT (Acceptance and commitment therapy). ACT beskrivs ofta som tredje vågens KBT och har visat sig vara en bra metod för att motverka stress.

Det fanns främst tre syften med samverkansseminariet:

- Att stärka samverkan genom att låta parternas anställda och andra berörda parter träffas för att lära sig mer om varandras uppdrag/arbete²³
- Föreläsning under temat "Svåra samtal". Handläggare som arbetar med Malmöbor med psykisk ohälsa hamnar regelbundet i stressfyllda förhållanden när svåra besked behöver meddelas eller när deras kunder/klienter/deltagare har svår ångest. Sjukskrivningarna för socialsekreterare och annan personal inom människovårdande yrken har ökat mest av alla yrkesgrupper sedan 2010. Föreläsningen syftade dels till att väcka allmän nyfikenhet kring ACT, dels till att presentera strategier som deltagarna praktiskt skulle kunna ha nytta av i sitt arbete.
- Att genomföra en behovsinventering i grupp där frågorna rörde behovet av insatser/metoder, vad som eventuellt saknas i insatsväg, hur samarbetet mellan parterna fungerar, vad som kan bli ännu bättre.

²³ Berth Danermark, professor vid Örebro universitet, betonar betydelsen av att parternas anställda har kunskap om varandras uppdrag och resurser. Han lyfter även fram vikten av gemensam kompetensutveckling.

Diskussionerna under samverkansseminariet och de kommentarer som bifogades den utvärderingsenkät som skickades ut efter seminariet berörde i stora drag samma teman som behandlades under intervjuerna²⁴. Många efterlyste bättre samarbete med vården och möjligheten att arbeta i team. På frågan om vilka insatser som saknades låg fokus främst på insatser inriktade mot förrehabilitering och sysselsättning:

Förberedande insatser som varar över längre tid, att skapa rutiner och att vara i ett sammanhang utan att ständigt behöva etablera nya kontakter då de flesta insatser ej sträcker sig över 3 månader i nuläget.

Sysselsättningsplatser. "Kom igång platser" som tex tidigare Stegen.

Fler aktiveringar för personer som ej varit på arbetsmarknaden på mkt lång tid. Ngt lätt och enkelt för att komma igång.

Ja, insats fria från krav men som leder framåt ändå.

Fler platser med olika rehabiliterande sysselsättningar.

²⁴ 90% var nöjda eller mycket nöjda med seminariet. En majoritet hade gärna sett att dagen hade pågått längre än en halvdag.

Intervjuer med deltagare på Portalen

Portalens koncept sedan år 2001 är individuell arbetsrehabilitering för långtidsarbetslösa vuxna över 25 år som behöver mer stöd än vad ordinarie arbetsmarknadsinsatser kan erbjuda. Metoden bygger på att ge deltagaren en fast handläggare genom hela inskrivningstiden som ger personen ett individuellt psykosocialt stöd. Den kontinuerliga relationen med täta träffar och hög tillgänglighet är det främsta verktyget i den arbetslivsinriktade rehabiliteringen. Parallellt erbjuds möjlighet till behandling eller utredning hos teamets psykolog. Målgruppen på Portalen står långt ifrån arbetsmarknaden och det är hög förekomst av psykisk ohälsa och social problematik. Många har erfarenhet av långtidssjukskrivning. Under 2015 hade 50% av deltagarna haft försörjningsstöd i mer än 5 år. Av de som skrevs ut från Portalen år 2015 arbetade eller studerade 45%.

Fem intervjuer med deltagare på Portalen har genomförts. Samtliga intervjuer spelades in och transkriberades.

Samtliga deltagare som intervjuats vittnar om problematiska hemförhållanden eller olika händelser av mer eller mindre traumatisk karaktär som försvårat studier och etablering på arbetsmarknaden. En intervjuperson blev mobbad under hela sin skoltid och en annan växte upp med två missbrukande föräldrar. Flera beskriver hur det tar väldigt mycket energi att behöva ha kontakt med flera myndigheter samtidigt som de mår väldigt psykiskt dåligt. För dessa upplevs Portalen erbjuda ett samordnat stöd där stödet utgår från deras behov.

Att ha kontakt med myndigheter....det är jobbigt överhuvudtaget. Det var skönt att jag slapp Arbetsförmedlingen och JobbMalmö, Försäkringskassan och socialen (skratt). Det var skönt att jag slapp det och bara behövde gå hit och koncentrera mig på en sak och att jag blev accepterad för där jag var. Det var skönt att jag inte blev misstrodd och att det inte ställdes en massa krav för det klarade jag inte av. Och i och med det så lugnade jag själv ner mig och kunde öppna upp för fler krav. För det är det värsta att ha kontakt med myndigheter (skratt) och så många. Jag är så glad att jag sluppit det.

En annan intervjuperson, som uppgav att hon haft nära 10 socialsekreterare under tiden hon erhållit försörjningsstöd, hade liknande erfarenheter:

Det har varit skönt att slippa den pressen av att ha alla över en som hökar, för att jag tror att man aldrig kommer ur depressionen... när man känner sig hopplös och allt är åt helvete och så har man fem myndigheter som är över en och säger "du måste göra det här, annars får du inte det här". Det går bara neråt, neråt, neråt. Och det känns som att det inte finns någon utväg. Det här (Portalen) har gjort att jag känner att det finns en utväg.

Ett par av intervjupersonerna berättar om en rundgång mellan olika handläggare och myndigheter genom åren där ingen tycks ha tagit ett helhetsgrepp om personens behov. En person berättade under intervjun att hon trots dåligt mående och många år på ekonomiskt bistånd aldrig varit med om att någon tagit något initiativ till att starta eller efterfråga en utredning. För fem år sedan, berättar hen, initierade dock Arbetsförmedlingen en arbetspsykologisk utredning men efter det att hens arbetsförmedlare blev sjukskriven blev det ingen fortsättning på utredningen.

För denna Malmöbo innebar Portalen en vändning:

Dom har verkligen stöttat mig och gett mig den hjälp som jag behövde....det här med arbetsträning, att få kontakt med Drottninggatan och sen få träffa psykologen på Portalen och göra tester där. Känslan var att nu händer det något, nu får jag den hjälp som jag verkligen har behövt hela tiden

Flera talar uppskattande om arbetsmarknadssekreterarnas och psykologernas höga tillgänglighet och närheten till dessa.

Hon finns där för mig när jag behöver henne och hon ser på mig vad jag behöver

Jag träffade min kontakt en gång i veckan i början. Det hjälper mycket mer, tycker jag. Man ska ha kontinuerliga träffar för annars blir det som...för min del att allt typ rinner ut i sanden. Att jag hamnar på ruta ett igen.

En fråga som ställdes till samtliga intervjupersoner var om de kunde se att ”samhället” skulle kunnat ha gjort något annorlunda tidigare som kanske skulle kunnat ha underlättat deras etablering på arbetsmarknaden. En person var besviken på att socialtjänsten och skolan ej hade gripit in när det enligt hen var känt att föräldrarna hade ett aktivt missbruk. Det genomgående temat är dock avsaknaden av någon funktion eller instans som ser till helheten och tar ansvar för denna. En av intervjupersonerna avslutade intervjun genom att ställa en retorisk fråga:

Jag tog studenten år 2000 och nu är det 2016. Ska det verkligen behöva gå 14 år (då hon skrevs in på Portalen) innan något ska hända?

Avslutande diskussion

Behov av förrehabiliteringsinsats

Flera nämner ett behov av insatser på ”lågtröskelnivå” – en insats där man kan börja i lite lugnare tempo för att sedan successivt utöka tid och insatser. Ordet ”förrehabilitering” saknar i likhet med flera andra begrepp inom den arbetslivsinriktade rehabiliteringen en entydig och klar definition. Ofta avses en insats som stärker och förbereder individen för en arbetslivsinriktad rehabilitering. Alf Bergroth, professor emeritus i rehabiliteringsvetenskap, menar att det rör sig om personer som varit borta länge från arbetslivet och som är i behov av en ”startsträcka”. Flera av de som intervjuats lyfter fram behovet av en förrehabilitering som är långsiktig och flexibel och man ser gärna att en sådan insats använder sig av det arbetssätt som kännetecknar Fenix och Portalen.

Språksvaga med psykisk ohälsa

Gruppen språksvaga med psykisk ohälsa lyfts av flera som en stor utmaning. Yalla Sofielund är den enda insats som nämns för denna målgrupp. Det har ej varit möjligt att fördjupa sig i verksamheten som bedrivs på Yalla Sofielund inom ramen för denna behovsanalys, men utifrån den information som finns på Malmö stads hemsida framkommer att deltagarna till största del består av kvinnor (70%). Målgruppen består av boende i Malmö i åldrarna 25–64 år som står långt ifrån arbetsmarknaden. Många har låg utbildningsnivå och begränsad erfarenhet av arbetslivet. I vilken utsträckning Yalla Sofielund kan möta det behov som framkommit i denna behovsanalys återstår att utreda. För de som diagnostiserats med PTSD finns PTSD-center, som många har väldigt goda erfarenheter av.

Behov av insatser och samverkan

Det förefaller inte finnas något behov av nya insatser hos arbetsförmedlarna som arbetar i det förstärkta samarbetet med Försäkringskassan. Samarbetet med Försäkringskassan i de myndighetsgemensamma teamen verkar fungera bra. Det är svårare att bedöma behoven hos stadens rehabhandläggare på Arbetsförmedlingen, men det som explicit efterfrågas är fler platser på aktivitetscenter (framför allt på arbetsförmågebedömning). Behoven bedöms vara desto större hos individ- och familjeomsorgen och kontrasten är stor mellan det handlingsutrymme som finns hos de som arbetar med unga vuxna och de som arbetar med vuxna. Medan ungdomshandläggarna har en rad långsiktiga, flexibla och jobbinriktade insatser (Fenix, Ungkomp, Reboot och Boost), förefaller aktivitetscenter många gånger vara det enda alternativet för vuxna Malmöbor med ohälsa och oklar arbetsförmåga. Remitteringen till aktivitetscenter förefaller ibland fungera som ett ”test” för att se om fortsatta insatser inom ramen för JobbMalmö kan vara lämpligt. Det är flera socialsekreterare som arbetar med vuxna som beskriver svårigheter med att få in sina klienter på framför allt Arbetsförmedlingen (men även JobbMalmö till viss del). Det tycks finnas en generell uppfattning att Arbetsförmedlingen först kan kopplas in när individen uppnått en stabil arbetsförmåga på 25%, men även då upplever flera att de stöter på motstånd från Arbetsförmedlingen. Portalen är annars den insats som nämns mest frekvent bland socialsekreterarna. Alla som intervjuats är väldigt nöjda med Portalen och flera lyfter resultatdelen – att många Malmöbor som varit arbetslösa under väldigt många år får ett arbete genom Portalen.

Aktivitetscenter

Lagen om finansiell samordning (2003:1210) syftar enligt 1 § till att en effektiv resursanvändning ska uppnås mellan Finsams parter. Enligt förarbetena till denna lag kom lagen till för att undvika den rundgång mellan olika myndigheter som är vanlig bland personer med sammansatta och komplexa behov. Aktivitetscenters uppdrag och organisering gör det svårt för centret att vara någon annat än en länk i en ofta lång rehabiliteringskedja. En av intervjupersonerna, en arbetsförmedlare som arbetat mer än 15 år i myndigheten, menade att många Malmöbor som varit i utanförskap under många år, är närmast ”institutionsskadade” med tanke på antalet arbetsmarknadsinsatser och handläggare de avverkat genom åren²⁵. Det är dessa som i stor utsträckning kommer till aktivitetscenter. Under 2015 hade 31 procent av de som deltog i insatser på aktivitetscenter haft offentlig försörjning i mer än 9 år. Under förhållandevis kort tid ska dessa Malmöbor aktiveras, arbetsträna och/eller få sin arbetsförmåga bedömd för att sedan gå vidare mot nya insatser (under förutsättningar att de ej ansöker och erhåller sjukersättning). I en redan fragmentiserad rehabiliteringsprocess där insatser och handläggare kommer och går och där glapp är svåra att undvika, görs bedömningen att behovet är stort av en sammanhållen rehabiliteringsprocess för dessa Malmöbor.

Kritiken som framförs från handläggarna på Försäkringskassan är att bedömningarna i för stor utsträckning bedömer aktivitetsförmåga istället för arbetsförmåga. Det förekommer även synpunkter från IOF och Arbetsförmedlingen att underlagen från aktivitetscenter ibland ”går på klientens linje och vilja” istället för de objektiva fynd som framkommer under arbetsträningen eller arbetsförmågebedömningen. Detta kan få allvarliga konsekvenser när rätten till sjukpenning eller sjukersättning ska göras på Försäkringskassan.

Många samordningsförbund i Sverige har som svar på rundgångsproblematiken valt ett mer långsiktigt och integrerat arbetssätt där organiseringen i högre utsträckning utgår från individens behov. Nyckelord i dessa insatser är ofta samlokalisering, helhetssyn, kontinuitet, tid, samverkan och bärande relationer mellan deltagare och personal/coacher. Tidsaspekten är central och detta återspeglas bland annat i att mer än hälften av de som haft offentlig försörjning mer än nio år på Sverigenivå deltar i insatser under ett år eller längre. 11 procent av dessa har ett arbete eller studerar efter avslutad insats.

Denna långsiktiga samordningsstrategi har klara beröringspunkter och likheter med AUC (arbets- och utvecklingscentra) som startade år 2000 som ett samarbete mellan Malmö stad, arbetsförmedlingen och försäkringskassan. AUC har utvärderats och granskats i flera rapporter och utredningar och konsensus tycks råda att arbetssättet och samlokaliseringen resulterade i att individens behov sattes i centrum på ett sätt som inte varit möjligt annars²⁶. I en statlig utredning lyfts samlokaliseringens betydelse fram: ”Att de tre myndigheterna var samlokaliserade innebär att kommunikationen mellan de respektive handläggarna ökar.

²⁵ institutionsskadad (eller hospitaliserad) är ett begrepp för när en person fått så pass mycket professionellt stöd eller blivit frihetsberövad att denne inte klarar sig själv då eget ansvar krävs.

²⁶ Tranquist, Joakim, Arbetslivsinstitutet Syd, Samverkan med individen i fokus – en processutvärdering av Arbets- och utvecklingscentra i Malmö, 2001, Variationer på framtidsmelodi, storstadssatsningen i Malmö – utvärdering av lokala arbets- och utvecklingscentra, Malmö stad, 2003.

Därigenom erbjuds handläggarna en helhetsbild av individens situation, vilket innebär att man snabbare kan sätta in relevanta åtgärder²⁷.

Många samordningsförbund vittnar om att samlokaliseringen och arbetssättet skapar en kreativ och inspirerande arbetsmiljö som i sig främjar en låg personalomsättning. Samlokaliseringen skapar även naturliga förutsättningar för interorganisatorisk samverkan²⁸ eftersom parterna inte bara delar ett gemensamt mål utan även gemensamma lokaler och träffas regelbundet. Enligt den utvärdering av aktivitetscenter som genomfördes i slutet av 2015 föreföll det ur ett deltagarperspektiv ej förekomma någon samverkan på organisationsnivå.

Samverkan mellan Individ- och familjeomsorgen och Arbetsförmedlingen

Resultatet från stadskontorets behovsinventering och intervjuerna som genomförts inom ramen för denna behovsanalys ger en bild av brister i samverkan mellan Arbetsförmedlingen och stadens individ- och familjeomsorg. I stadskontorets behovsinventering framkommer att det i 33% av alla ärenden finns behov av samverkan med Arbetsförmedlingen som ej tillfredsställs. En högre grad av samverkan och effektivitet mellan parterna skulle kunna uppnås genom införandet av någon form av koordinatorfunktion mellan parterna. Den exakta utformningen av en sådan funktion och vilka problem den skulle kunna lösa återstår att utreda.

Behov av insatskatalog

Mängden insatser, verksamheter, projekt och ideella föreningar som är verksamma inom området arbetslivsinriktad rehabilitering, gör det väldigt svårt för stadens handläggare att hålla sig uppdaterade kring vad som finns att tillgå i staden i insatsväg. Behovet av någon form av insatskatalog har lyfts i flera olika sammanhang.²⁹ I Göteborg har man sedan cirka fem år en insatskatalog som riktar sig till både brukare och myndighetspersonal. En person är anställd i Göteborg på 60% för att kunna administrera katalogen och hålla den uppdaterad. Även i Stockholm och hos andra större samordningsförbund i Sverige pågår diskussioner och planer på att ta fram insatskataloger.

Bedömningen görs att formerna för en sådan insatskatalog och hur den eventuellt ska kunna införas och administreras i Malmö bör utredas. Ett sådant utredningsuppdrag skulle kunna slutföras inom ett par månader och skulle kunna utföras av en av parternas anställda med finansiering av FINSAM i Malmö³⁰.

²⁷ SOU 2007:2, betänkande av utredningen från socialbidrag till arbete, s. 273.

²⁸ Interorganisatorisk samverkan: samverkan mellan organisationer.

²⁹ Bland annat under kunskapsdagarna (KUR) och samverkansseminarierna i samband med denna behovsanalys.

³⁰ Under förutsättningen att styrelsen för FINSAM i Malmö ställer sig bakom en sådan utredning