



MALMÖ HÖGSKOLA

**Utvärdering av samverkan i Finsamprocessen**

**EXIGO**

Avseende 2011 och 2012

Mikael Ottosson

Centrum för tillämpad arbetslivsforskning, CTA

## Förord

Föreliggande rapport bygger på en utvärdering av det av Samordningsförbundet Finsam i Malmö (härefter benämnt Finsam i Malmö) stödda projektet Exigo – ett arbetsmarknads- och friskvårdsprojekt för individer med migrationsrelaterade trauman (härefter benämnt Exigo). Utvärderingen genomfördes under perioden 2010 och 2011. Utvärderingen ligger inom ramen för det avtal kring utvärderingar som träffades mellan Malmö Stad och Malmö högskola 2008. Ett avtal som inbegriper Finsam i Malmö och de projekt som Finsam i Malmö finansierar. Denna utvärdering ingår därför i ett större sammanhang där forskare och utvärderare har studerat inte bara Finsam i Malmö och enskilda Finsamprojekt, utan också andra verksamheter.

Själva utvärderingen har inneburit mer än att studera Exigo och att skriva en slutrapport. Som utvärderare har jag under perioden följt verksamheten och fortlöpande gett återkoppling till styrgrupp och projektledning, en så kallad processtödande utvärdering. Detta har inneburit att utvärderaren har deltagit i projektet genom aktiviteter som att träffa och diskutera verksamheten med projektledare, löpande kommentera tertiäl- och årsrapporter samt delta i seminarier och styrgruppsmöten. Under perioden har en årsrapport, gällande 2010, presenterats för Finsam i Malmö och projektets ledning och styrgrupp. Utvärderingen har därmed haft två syften: (1) att ha en granskande funktion och (2) att ha en processtödande funktion. Det är en form som har känts både intressant och spännande då det gett möjlighet att göra ”inspel” på ett tidigt stadium och påverka utvecklingen snarare än att i efterhand konstatera oklarheter och problem. Samtidigt medför utvärderingsformen risk för att dras in i verksamheten. I den mån de framförda synpunkterna har beaktats hamnar utvärderaren i en position där han utvärderar sig själv. Jag hoppas att jag lyckats hålla en bra balans mellan utvärderingsuppdragets ”granskande” och processtödande uppgifter.

Exigo är, som alla verksamheter, behäftad med en del problem. En del av dessa problem är generella och en del är specifika. Genom att beskriva verksamheten syftar rapporten till att lyfta upp dessa problem till ytan. I en del fall innebär det kanske att ”öppna dörrar sparkas in” medan det i andra fall innebär ett ”synliggörande”.

Denna rapport utgör en slutrapport och avrapportering av utvärderingsuppdraget. Rapporten bygger på material som producerats inom projektet som ansökningar, inlämnade tertiäl- och årsrapporter samt protokoll och noteringar gjorda vid styrgruppsmöten. Härutöver har intervjuer av Exigos projektledning genomförts.

## Utvärderingsuppdraget

På ett sätt innebär projektorganisering att ägare och organisationsledning drar sig tillbaka och inte längre ”pekar med hela handen” – att de frånhänder sig traditionella möjligheter till verksamhetsstyrning. Utifrån ett ledningsperspektiv kan utvärderingar därmed sägas svara mot en efterfrågan på kontroll och kunskap om måluppfyllelse (Abrahamsson & Agewall 2009). Anslagsgivaren, i det här fallet Finsam i Malmö, vill veta vad de får för pengarna. Parallellt härmed, och till stor del också av samma orsak, önskar ofta projektledare, anställda och medarbetare få stöd i sin verksamhet? När enskilda tjänstemän lämnas ensamma med en lista på mål som de skall uppfylla skapas osäkerhet. Hur skall målen uttolkas? Hur vet man att man gör rätt prioriteringar? Sammantaget medför utvecklingen en ökad osäkerhet på såväl besluts- som utförarnivån. Ibland hamnar systemets aktörer i situationer där alla försöker tolka vad som egentligen ligger i deras uppdrag. De olika aktörernas förväntningar på utvärderaren pendlar därför ofta mellan ”revisorn” och ett processtödjande ”bollplank”. Inom projektet Exigo har dock såväl projektledning som personal haft en klar bild av ”sitt egna projekt” och vilka insatser som behöver göras. Osäkerheten har snarare gällt frågor kring framtiden och hur man på bästa sätt skall manövrera bland politikens grynnor och skär.

Det går också att betrakta utvärdering som ett sätt att producera kunskap kring de metoder, praktiker och processer som utvecklas inom verksamheten (Vedung 1998). Kunskaper som kan spridas och komma till nytta i andra organisatoriska sammanhang. Det handlar då inte bara om i vilken mån en verksamhets målsättning infrias utan också om hur de infrias och vilka mervärden som skapas i dessa processer.

På grund av att de resurser som avsats för utvärderaren har varit begränsade har avgränsningar i arbetet varit nödvändiga. Det har inte varit möjligt att arbeta nära verksamheten och att ingående och på detaljnivå följa processen. Fokus i denna utvärdering har istället legat på att vara närvarande vid styrgruppsmöten och att på ett generellt plan studera den myndighetssamverkan som skett i och kring projektet. Även om det hade varit önskvärt – det är ett av Finsam i Malmös och projektets centrala mål – behandlar utvärderingen heller inte i vilken mån, eller hur, projektets metodutveckling kommit att påverka arbetet inom de samverkande myndigheterna.

En utvärdering kan och måste självklart också fråga sig om den bedrivna verksamheten är rimlig, vettig och effektiv. Är de genomförda insatserna i ett projekt, sedda ur såväl ett ”samhällsekonomiskt” som ett ”ägarperspektiv”, de rätta? I sammanhanget kan nämnas att

Inspektionen för socialförsäkringen anser att forskningsunderlaget idag är för litet och att det behövs mer forskning om vilka effekter olika samverkansinsatser har för såväl deltagande individer som medarbetare (Inspektionen för socialförsäkringen 2010-2, se också SOU 2006:107). Samtidigt är det, som Statskontoret påpekar, svårt att finna och analysera orsakssamband mellan lyckad rehabilitering och samverkan. Det är helt enkelt svårt att visa att det är en specifik samverkansinsats som bidragit till ett (eventuellt) lyckat resultat (Statskontoret 2008:16; jmf. Inspektionen för socialförsäkringen 2010-2). I utvärderingsuppdraget ingick dock inte att göra en analys av projektets effekter. Medel för detta avsattes istället för att göra en samhällsekonomisk genom Pay-Off. Denna utvärdering initierades och genomfördes dock aldrig.

## **NPN och projektorganisering**

Utvärderingen av Exigo behandlar en grundläggande förändringsprocess som den offentliga sektorns verksamhet genomgår. Aktiviteter som tidigare utfördes inom ordinarie verksamheter organiseras allt oftare som temporalt avgränsade projekt som hela tiden skall finna en finansiering (Abrahamsson och Agevall 2009). Som många forskare konstaterar är projektorganiseringen en företeelse i växande och den brukar också ses som en central del i den nya förvaltningsideologi, New Public Management (NPM), som genomsyrar offentlig förvaltning och byråkrati. NPM förknippas, förutom med projektorganisering och utvärdering, också med decentralisering av beslutanderätt, interndeberingssystem, målstyrning och ansvarsutkrävande samt kundorientering (Almqvist 2006; Hall 2007; Kastberg 2005). Även om det självklart är mer komplext än så kan fenomenet formuleras i termer av att man försöker skapa en ”marknadsekonomi” inom ramen för en offentlig ekonomi (Löfström 2010).

Projektfieringen av offentlig sektor innebär också att det växer fram ett styrsystem som å ena sidan skapar möjligheter för engagerade och driftiga projektledare, individer som snarast är att likna vid sociala entreprenörer. Det är ett system som ger möjlighet att förverkliga personligt engagemang och idéer. Det är ett system som ger möjlighet att genomföra det som har svårt att rymmas i ordinarie verksamhet. Å andra sidan skapas många gånger också osäkerhet i systemet. Projekten blir viktiga och deras temporala avgränsning medför att det läggs ner mycket tid och möda på att skriva ansökningar och rapporter (Abrahamsson & Agevall 2009). I Exigos fall har en inte föraktlig del av kraften under perioden lagts på projektets liv efter 2011. Planering, ansökan och oro.

Flera forskare pekar också på att projektorganiseringen är en del i en pågående fragmentisering av den offentliga sektorn som innebär att resultatenheternas synsätt begränsas och snävas in till den egna verksamhetens intresse (SOU 1997:57). En temporal organisation inrymmer och utgår från en diskontinuitet vilket förstärker identifikationen med projektet. Istället för att låta behoven styra verksamhetens inriktning riskerar vi att få en verksamhet som utgår från vilka resurser som är tillgängliga (Abrahamsson & Agewall 2009). Då den offentliga sektorns uppgifter och problem många gånger är långsiktiga bygger man in en paradox. Man organiserar allt oftare en verksamhet som syftar till att lösa långsiktiga problem i tidsmässigt avgränsade organisationsformer. Då problemen många gånger finns kvar efter projektets löptid tvingas man att hela tiden förlänga, omformulera eller på annat sätt låta projekten överskrida sina temporala begränsningar (Abrahamsson & Agewall 2009).

Exigo är ett bra exempel på denna problematik. Projektet har funnits ett antal år, först som ESF-finansierat projekt och därpå i ett par omgångar som ett Finsamfinansierat projekt. Projektet har inte löst de grundläggande problemen, förekomst av PTSD-relaterade problem hos ett stort antal enskilda individer, dessa individers problem i samhälle och på arbetsmarknaden och myndigheters samverkansproblem. Vare sig projektet i sig eller dess metoder har heller inte på ett märkbart sätt implementerats i de inblandade myndigheternas ordinarie verksamheter (detta har dock inte undersökts inom ramen för denna utvärdering).

## **PTSD – projektets problematik och målgrupp**

Projektet Exigo syftar till att behandla och utveckla metoder för behandling av posttraumatisk stressyndrom (PTSD, inom gruppen utrikes födda. Det innebär som regel krigsrelaterade trauman. Inom gruppen nyanlända invandrare beräknas ca 25-30 % lida av PTSD i någon form (*Finsamansökan avseende PTSD-center*, 2011). I en stad som Malmö innebär detta förhållande att målgruppen består av ett mycket stort antal individer som redan finns här och att målgruppen hela tiden fylls på av nya individer. De aktuella myndigheternas kunskap om gruppen är också märkbart begränsad. Tiden det tar att ställa diagnos beräknas i genomsnitt ligga på ca sju år.

PTSD är en diagnos som inte bara ställs på patienter som upplevt krig och traumatisk migration, utan diagnosen ställs även på patienter med andra traumatiska upplevelser. Bränder, trafikolyckor och andra för individen ”katastrofer” är andra exempel på orsaker. Det finns därför en relativt långvarig erfarenhet inom sjukvården av behandling. Inom sjukvården finns också enheter och centra som specialiserats på traumabehandling. Det som gör att Exigos målgrupp utmärker sig är

att den har multipla problem kring exempelvis bristande språkförmåga (gällande svenska), låg eller för den svenska arbetsmarknaden fel utbildningsnivå och dåliga kunskaper om det svenska samhället. Problem som inte blir bättre av att många inom målgruppen inte identifieras, utan efter ett antal år hamnar i vad som brukar kallas ”socialt utanförskap”.

Patienter som lider av PTSD har många gånger en diffus symtombild med såväl psykiskt som fysiskt relaterade inslag. De typiska symtomen handlar om sömn-, koncentrations- och inlärningsproblematik, diffusa och svåridentifierade smärtupplevelser och brister vad gäller individens spatiala förmåga. Förutom den medicinska problematiken innebär sjukdomen och dess symtom sociala svårigheter och svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är helt enkelt svårt att få, regelbundet kunna utföra och behålla ett arbete med dessa symtom.

Vad döljer sig då bakom förkortningen PTSD och det som vi kallar projektets målgrupp? En målgrupp och ett problemområde kan beskrivas på olika sätt – här görs det i form av fem korta sammanfattningar av några av projektets många deltagare. Projektet har under 2010 och 2011 haft mer än 200 deltagare. Även om individer alltid är unika är syftet med sammanställningen att formulera den typiske deltagaren utifrån ett faktiskt material och därigenom peka på en problembild. De individer som här lyfts fram är reella, men av etiska skäl är deras namn fingerade.

## 1. A

**Inskriften:** 2007-06-25      **Remitterad av:** IoF Hyllie

**Bakgrund:** A kom till Sverige år 2000 efter att i Afghanistan upplevt svåra, krigsrelaterade trauman. Han anvisades 2007 till Exigo, efter att på VC Lindängen ha fått diagnosen PTSD. Planeringen i Exigo har syftat till att ge samlad rehabilitering och behandling, samt att pröva A:s förutsättningar att inträda på arbetsmarknaden.

### **Planering i Exigo:**

- |                                 |   |
|---------------------------------|---|
| - Behandling via Röda Korset    | 2008-09 till 2008-12, avbröt egen begäran |
| - Psykoedukativ PTSD-utbildning | via TKT      Föräldrastöd                 |
| - Kuratorstöd                   | 2007 – 2010                               |
| - Friskvård                     | 2007 – 2009                               |
| - Arbetsrehab Borrgatan         | 2010-02-08 till 2010-04-30                |

**Bedömning:** A har under sin tid i Exigo haft både psykiska och fysiska hinder att delta i full skala. Han har haft löpande läkarkontakt och i perioder varit heltidssjukskriven för sin PTSD. A har under tre månader arbetsprovats på Arbetsrehab Borrgatan. I denna gjordes bedömningen att A inte står till arbetsmarknadens förfogande i nuläget. Han har stora koncentrationssvårigheter, ingen spatial förmåga och ett mycket långsamt tempo på grund av sin fysiska och psykiska problematik. Arbetsrehab påtalar emellertid att han har fungerat mycket bra på arbetsplatsen vad gäller tider, socialt samspel och ansvar. Exigos kurator har för A föreslagit en utredning mot eventuell sjukersättning, men A har avböjt, då han hoppas kunna arbeta i framtiden. Detta är dock inte realistiskt i nuläget. Exigo har därför inte mer att erbjuda A, varken i form av behandlande, utredande eller kompetenshöjande insatser.

**Rekommendation:** Exigos kurator har i samråd med A och TKT kommit fram till att A:s och familjens mående måste förbättras, innan nästa steg mot arbete kan tas. TKT har rekommenderat att hela familjen deltar i behandling på Victoriagården. Remiss är skickad.

**Avslut:** 2010-08-27

## 2. G

**Start:** 2008-08-20

**Remitterad av:** IoF Hyllie

**Bakgrund:** G som har sin bakgrund i Afganistan anvisades till Exigo för att få ett samlat stöd i sin framtidsplanering mot hälsa, utbildning och arbete. När G skrevs in uppgav han att han hade en såväl psykisk som fysisk problematik. G bedömdes primärt ha behov av språkstöd, friskvård, och kuratorstöd. Den psykiska och fysiska situationen behövde sedermera utredas och prövas för att få underlag till en vidare planering i syfte att närma G till arbetsmarknaden.

### **Planering i Exigo:**

- |   |                         |
|---|-------------------------|
| - Svenska                               | motsvarande B-C-nivå    |
| - Gruppvägledning                       | (hög frånvaro)          |
| - Kuratorstöd, i grupp och individuellt | (hög frånvaro)          |
| - Arbetsrehab Borrgatan                 | 2009-11-09 – 2010-02-04 |
| - Friskvård                             | (hög frånvaro)          |

**Bedömning:** G har under sin tid i Exigo haft haltande närvaro. Han har varit sjukskriven för fysisk problematik under kortare perioder och även genomgått en operation. Enligt läkares

bedömning är den fysiska problematiken dock inte av den grad att vidare sjukskrivning är aktuell. G upplever emellertid problematiken som mycket hindrande. Underlag från Arbetsrehab påvisar att G har arbetsförmåga, men att den är begränsad. Kurator på Exigo har under 2010 på G:s begäran inlett en utredning mot sjukersättning på 50%. Denna utredning avbröts dock under våren 2010, då G avvek från Exigo och varken hördes av eller gick att nå. Socialsekreterare meddelades om avbrottet.

**Rekommendation:** Exigo fick i augusti 2010 kännedom om att G återvänt till Afghanistan på obestämd tid. Det går därför inte att lämna någon rekommendation om vidare planering. Om det blir aktuellt rekommenderas berörd socialsekreterare att ta kontakt med Exigo för mer information.

**Avslut:** 2010-08-18

### 3. K

**Start:** 2010-02-01      **Remitterad av:** AIC Rosengård

**Bakgrund:** K remitterades till Exigo av AIC Rosengård, för att få utökat stöd i sin planering mot hälsa och arbete.

**Planering i Exigo:**

- Behandling via Röda Korset
- Gruppvägledning
- Kuratorstöd, i grupp och individuellt
- Kvinnogrupp
- Vägledning mot praktik
- Friskvård

**Bedömning:** K har under hela sin period i Exigo haft hög motivation och varit en resurs och tillgång i verksamheten. Hon har emellertid svåra medicinska/fysiska problem, vilka hon behandlats för utan resultat under två års tid. Dessa problem har föranlett att hon varit sjukskriven i perioder och de har hindrat henne på vägen mot arbetsmarknaden. Enligt Exigos bedömning står K till arbetsmarknadens förfogande, förutsatt att de fysiska problemen upphör eller lindras. K informeras på slutsamtal på Arbetsförmedlingen 2010-08-18 om att Exigo inte kan erbjuda henne rätt stöd i nuläget, men att hon är välkommen tillbaka när hon mår bättre



fysiskt. K avslutas även på Arbetsförmedlingen, då hon för tillfället inte bedöms stå till arbetsmarknadens förfogande. Hon informeras om att hon är välkommen tillbaka när hälsan förbättrats.

**Rekommendation:** Att socialsekreterare tillsammans med K följer upp sjukvårdens behandling.

**Avslut:** 2010-08-20

#### 4. M

**Start:** 2010-02-01      **Remitterad av:** Introduktionen Kirseberg

**Bakgrund:** M anvisades till Exigo av Introduktionen Kirseberg eftersom han uttryckte och uppvisade symtom på PTSD (sömn- och koncentrationssvårigheter, humörsvängningar, ångest och oro). M remitterades genast till Röda Korset av Exigos kurator.

#### **Planering i Exigo:**

- |                                  |                 |
|----------------------------------|-----------------|
| - svenska (motsvarande C-D-nivå) | februari - juli |
| - friskvård                      | februari - juli |
| - vägledning                     | februari - juli |
| - behandling via Röda Korset     | mars -          |
| - samtal inom psykiatri          | juli -          |

**Bedömning:** Röda Korset gör bedömningen att M visserligen har PTSD, men att han också har annan psykisk problematik. De har därför remitterat honom vidare till psykiatri och gör även bedömningen att det inte är gynnsamt för M att fortsätta sin arbetsmarknadsplanering via Exigo i nuläget. M informeras om detta på slutsamtal med socialsekreterare.

**Rekommendation:** Det är viktigt att M tar hjälp av erbjudna insatser på Röda Korset och psykiatri. Uppföljning och vidare planering sker via socialsekreterare på stadsdelen. M är informerad om att han är välkommen att återuppta planering med Exigo, när han genomgått adekvat behandling och mår bättre.

**Avslut:** 2010-08-20

## 5. S

**Start:** 2009-09-10

**Remitterad av:** AIC Rosengård

**Bakgrund:** S remitterades till Exigo av AIC Rosengård, för att få behandling för sina PTSD-symtom och stöd i sin planering mot arbete. S hade sedan flera år träffat psykolog på VC Törnrosen, men ansågs av denna vara i behov av Röda Korsets behandling.

### **Planering i Exigo:**

- Behandling via Röda Korset (avbruten på S:s begäran efter fyra träffar)
- Kvinnogrupp (avbruten på S:s begäran efter en gång)
- Gruppvägledning mot praktik 2009
- Praktik XXX Stöd, 2009-11-24 till 2010-05-21
- Friskvård (avbruten på S:s begäran)

**Bedömning:** S har enligt Exigos bedömning arbetsförmåga, men upplever svårigheter i det sociala samspelet i såväl verksamheten som på en arbetsplats. Omdömet från praktikplatsen var gott, men ledde inte till anställning dels på grund av att S saknar körkort men också på grund av att S helst arbetar ensam och upplever obehag i sociala situationer. S har tackat nej till vidare behandling via Röda Korset, samtals- och vägledningsgrupper, samt friskvård. I planeringssamtal uppger S vidare att hon har fått problem med sina händer (karpal tunnelsymtom), vilket hindrar henne att planera vidare mot arbete i nuläget. Hon har kontakt med läkare och väntar på röntgen/ ev. andra åtgärder. Exigo bedömer därför att verksamheten inte har mer att erbjuda S i nuläget. Hon uppmanas att fortsätta planering med socialsekreterare och sjukvården, men informeras om att hon är välkommen att åter kontakta Exigo då hon är beredd att påbörja en ny planering mot hälsa och arbete.

**Rekommendation:** Uppföljning med sjukvården om eventuell behandling/sjukskrivning. Om S efter den medicinska behandlingen fortfarande inte är intresserad av att ta del av vidare behandling och friskvård rekommenderas planering med Arbetsförmedlingen, då hon bedöms ha goda möjligheter att erhålla praktik eller arbete.

**Avslut:** 2010-08-18

Målgruppen, invandrare med PTSD-symtom, i åldern 18-45 år, har vissa gemensamma karaktäristika.

- Det har många gånger gått flera år från det att de kommit till Sverige tills det ställts diagnos. I flera fall 10 år eller mer.
- Deras sjukdom medför att de har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden.
- De har genomgått ett flertal parallella insatser inom Exigo.
- De har ofta behov av vidare vårdinsatser och Exigo har medverkat till att individen hamnar rätt.
- Det är inte helt ovanligt att behandling/åtgärd avbryts.

## Finsam Malmö

Kommunstyrelsen i Malmö stad beslutade 9/2 2005 att utreda möjligheten att etablera en lokal samverkansorganisation (Sjöström 2006). Två år senare fattades beslut om en förbundsordning (*Finsam Malmös förbundsordning*). Finsam Malmö har därefter haft en utveckling mot att stödja och finansiera olika samverkansprojekt. Merparten av dessa projekt har haft målgrupper som befunnit sig långt från arbetsmarknaden (Ottosson 2011).

Finsam Malmö finansieras till 50 % av staten genom Försäkringskassan samt av Malmö stad och Region Skåne som betalar 25% vardera. I princip svarar staten därmed för hälften av myndighetens budget. Finansieringsformen utgör ett incitament för att på lokal nivå driva olika verksamheter inom ramen för Finsam istället för att driva dem under övriga myndigheters egna budgetar. Ur statens perspektiv finns därmed en uppenbar risk för att finansieringsformen utnyttjas för att utföra aktiviteter som borde ske inom ramarna för annan finansiering. Riskerna är helt enkelt att myndigheten Finsam finansierar verksamhet som annars hade skett ändå (Ottosson 2011). Frågan är generell, för många projekt finansierade av exempelvis Finsam och ESF, men frågan aktualiseras på ett påtagligt sätt i samband med Exigos förlängning som projekt inför 2010 och 2012. Oavsett vilken betydelse man lägger i begreppet implementering var såväl Exigos metoder som organisation färdigutvecklad redan 2009 och i än högre grad 2011.

Syftet med de lokala samordningsförbunden är att skapa ett lika stort eller större värde än värdet av de resurser som satsas, genom att samverkan förväntas ge olika synergier. Utifrån statsmaktens perspektiv är det alltså dels verksamhetens bidrag till samhället, dels verksamhetens synergieffekter som bör stå i fokus vid en bedömning av dess ändamålsenlighet.

Statsmakten är förhållandevis tydlig i sina avsikter med Finsam:

- Finsam och samordningsförbundens verksamhet handlar om arbetsrehabilitering. Enligt *Lagen om finansiell samordning*, andra paragrafen, skall samordningsförbundens verksamhet

syfta till att individer i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser ”uppnår eller förbättrar sin förmåga att utföra förvärvsarbete.”

([www.notisum.se/rnp/SLS/lag/20031210.htm](http://www.notisum.se/rnp/SLS/lag/20031210.htm))

- Ett något vidare syfte som uttrycks i Statskontorets utvärdering (2008) är att verksamheten ska öka utsatta individers förmåga att uppnå självförsörjning.(Statskontoret 2008:7).

Också enligt Finsam i Malmös förbundsordning och verksamhetsplaner föreligger tydliga mål. Finsam i Malmö skall arbeta med att samordna, effektivisera och utveckla de rehabiliteringsinsatser inom sker inom Malmö stad.

Finsams verksamhet skall leda till att myndigheterna tillsammans skapar nya och bättre arbetsformer för människor som riskerar att hamna ”mellan stolarna” i ett permanent utanförskap. Förbundet ska ha enskilda individer med sammansatt problematik i fokus och utveckla arbetsformer och insatser som bidrar till att de kan få eller återfå en arbets- eller funktionsförmåga.

(Verksamhetsplan 2009 Finsam Malmö,

[www.finsamimalmo.se/uploads/media/Verksamhetsplan\\_2009.pdf](http://www.finsamimalmo.se/uploads/media/Verksamhetsplan_2009.pdf)

I såväl förbundsordning som verksamhetsplan formuleras också vilka målgrupper det är som skall prioriteras.

Under 2010 och 2011, de år utvärderingen gäller, har Finsam Malmö betraktat följande grupper som prioriterade (om än med något olika formuleringar):

- Unga vuxna.
- Enbart sjukvårdsförsäkrade och arbetssökande med särskilda behov.
- Individer med psykiska och fysiska funktionshinder, speciellt unga upp till 30 år.
- Individer som lider av anpassningsstörningar och stressrelaterade sjukdomar.
- Nyanlända till Sverige med särskilda behov.
- Unga kvinnor (enbart 2010)

På grundval av en under hösten 2009 inlämnad ansökan beslutade Finsam Malmös styrelse att bevilja projektet Exigo fortsatt och utökad finansiering för perioden 2010-2011. Målgruppen som Exigo skulle fokusera, utrikes födda med PTSD-diagnos, faller också väl in i Finsam i Malmös prioritering.

## **EXIGO**

Projektet Exigo har sedan 2006, under olika former och med olika finansiering, hela tiden ägd av Rosengårds stadsdelsnämnd, hanterat myndighetssamverkan kring rehabilitering av människor med posttraumatiska stressyndrom, PTSD. Enligt vad som går att se i de resultat som projektet rapporterat, hela tiden också förhållandevis framgångsrikt.

Den bakomliggande problematiken är att människor med ett psykiatriskt vårdbehov grundat i traumatiska flyktingupplevelser många gånger har ett mycket stort behov av såväl vård som stödinsatser för att få en starkare ställning på arbetsmarknaden. Problematiken kan ses ur olika aspekter: det föreligger ett stort individuellt och familjemässigt lidande; det är en grupp som har en stor vårdkonsumtion på grund av sin sjukdom och det är en grupp som ofta står utanför arbetsmarknaden. Kunskapen om denna problematik är på intet sätt ny, men traditionellt har samhällets åtgärder utförts isolerat och var för sig, inom olika myndigheter och myndighetsdelar. De som finns inom målgruppen har många gånger antingen varit aktuella hos flera myndigheter samtidigt eller hos en åt gången. Utförda insatser har avlöst varandra och har heller inte alltid varit koordinerats eller på annat sätt varit relaterade till varandra. Individer har genomgått svenskaundervisning som de inte kunnat tillgodogöra sig för att deras psykiatriska problem varit för stora. Individer har haft praktikplats när de har haft svåra sömnstörningar och inte klarat av att ta sig till sin praktik. Individer har gått in och ur olika behandlingar och aktiviteter. Problematiken pekar med andra ord på att det föreligger ett samordningsbehov och projektet är i så måtto ett ”skolexempel” på ett Finsamprojekt.

Exigo är dels ett så kallat utåtriktat projekt, det vill säga ett projekt som vänder sig mot brukare eller behövande individer inom en definierad målgrupp (Sahlin 1996), dels ett projekt som bygger på samverkan mellan olika organisationer (Jensen m.fl. 2007). Också i denna mening ligger Exigo väl inom ramen för Finsam i Malmös verksamhet.

Exigos ansökan till Finsam Malmö om förlängd finansiering för 2010 och 2011 undertecknades av Malmö Stad, Arbetsförmedlingen och Region Skåne. Syftet med projektet måste därför ses som att dessa organisationer vill utöka och fördjupa samverkan sig emellan vad gäller Exigos verksamhetsområde. Projektets tyngsta aktör har under större delen av perioden varit Rosengårds stadsdelsförvaltning, Arbete och Utbildning, som också varit projektägare. Från mars 2011, efter Malmö stads omorganisation, har JobbMalmö varit projektägare. Under perioden 2010-2011 har Finsam i Malmös engagemang varit större än under tidigare år. De av Finsam i Malmö burna personalkostnaderna har under perioden omfattat kostnaden för en processledare, en arbetsmarknadssekreterare, 0,25 praktiksamordnare, en friskvårdare samt 0,5 arbetsförmedlare.

Region Skåne drog emellertid ner sin medverkan i Exigo till 20 % från och med augusti 2011. Denna del av en tjänst har under perioden augusti-december 2011 varit besatt av en sjuksköterska.

Under en dag per vecka har hon arbetat med att samordna deltagarnas vårdkontakter samt genomfört individuella hälsosamtal. Denna insats har även kompletteras med en konsult som bedrivit friskvård och gett individuell massage.

## Arbetsmetod

Exigos målgrupp har som tidigare nämnts varit individer mellan 18 och 45 år med diagnosen posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) eller liknande symptom orsakade av krigsupplevelser, flykt eller migration. De har uppburit försörjningsstöd och har varit aktuella på Arbets- och Utvecklingscenter eller Individ- och Familjeomsorgen. De kan också ha varit aktuella vid annan samverkande myndighet exempelvis SUS, Teamet för krigs- och tortyrskadade (TKT), psykiatri, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan. Målgruppens storlek har varit svårbedömd, men den forskning som finns inom området indikerar att den lokalt vida överskridit Exigos intag. En bedömning som också delas av projektägare och processledare. Projektet hade under 2010 en planerad volym om 70 årsplatser med löpande intag då vakans uppstod. Denna volym har med råge överskridits både 2010 och 2011. Volymen har istället varit något över 100 deltagare per år (se nedan).

Exigos arbetsmetod eller koncept har byggt på tre fristående, men parallella spår: kompetensutveckling, friskvård och medicinsk/psykiatrisk behandling. Även om det av praktiska skäl inte alltid fungerat fullt ut med parallellitetstanken, har deltagarna förväntats delta i projektets samtliga insatser. Det som, i jämförelse med motsvarande projekt, gjort Exigo unikt, är parallelliteten, att behandlande insatser skett samtidigt med praktik och arbetsmarknadsstöd.

### 1. Kompetensutveckling

Utbildning har bedrivits i form av behovsprövade insatser, exempelvis svenska, samhällsorientering och yrkes- och studievägledning. Deltagarna har fått utbildning och handledning i att söka jobb, studiebesök och praktik.

### 2. Friskvård

Då deltagarna många gånger haft kroppsliga besvär relaterade till sina stressymptom har friskvård bedrivits. Man har bedrivit fysisk träning, massage samt rådgivning kring kost och hälsa.

### 3. Behandling

Exigos målgrupp har samtliga varierande behov av behandling, individuell terapi, stödjande samtal eller reflektionsarbete i grupp. Några av deltagarna har genomgått behandling på Röda korset eller Teamet för krigs och tortyrskadade, medan några deltagare har haft kontakt med psykiatrin.

## Erbjudna insatser 2010 och 2011

Kompetensutveckling	Behandling	Friskvård
Svenska (fyra nivåer)	Röda Korset	Hälsoplaner
Vägledning	TKT	Träning
Samhällskunskap	Kuratorstöd	Avslappning
Arbetssträning	i grupp och enskilt	Rådgivning
Praktik		Fysisk aktivitet på
AF-insatser		recept (FAR)

## Verksamheten under 2010 och 2011 i kvantitativ form

Nedan redovisas Exigos verksamhet i kvantitativ form. Statistiken gällande 2010 bygger på årsrapporten för 2010, medan statistiken för 2011 bygger på uppgifter lämnade av projektledaren i förhand, det vill säga innan årsrapporten för 2011 lämnades in. Det är därför möjligt att viss diskrepans föreligger mellan denna redovisning och den av projektet inlämnade årsrapporten för 2011.

### Antal deltagare

	2010	2011
Antal deltagare	105	109
Nyintagna	35	36
Avslutade	35	39

### Angivna mått på effektmål

	2010		2011	
	Andel (%)	Antal (st.)	Andel (%)	Antal (st.)
Genomgått praktik	77	81	43	47
Genomfört hälsoenkät	42	45	37-41	40-45*

\* Exigo arbetade bara med hälsoenkäter under första halvåret 2011. Detta beroende på att Region Skåne drog ner sin medverkan i projektet från och med augusti 2011. Från augusti har ca 50 individer deltagit i hälsosamtal och olika friskvårdsinsatser.

## Avslut från Exigo

	2010		2011	
	Andel (%)	Antal (st.)	Andel (%)	Antal (st.)
Arbete/studier	34	12	18	7
AF-insatser	6	2	3	1
Annan projektverksamhet	6	2	3	1
Färdigutredd/Åter IoF	34	12	33	13
AiC	-	-	8	3
Psykiatrin	-	-	3	1
Sjukersättning/pension	6	2	5	2
Utlandsresa/-flytt/avvikit	11	4	3	1
Egen begäran	1	1	-	-
Avbrott	-	-	26	10
<b>S:A</b>	98	35	102	39

## Resultat- och måluppfyllelse

I likhet med övriga Finsamprojekt kan Exigo sägas ha två typer av mål, inriktnings- eller strävansmål och effektmål, vilket också uttrycks i projektets dokumentation. Den första måltypen, inriktnings- eller strävansmålen, är till skillnad mot effektmålen svåra att mäta i en kvantitativ mening. Samtidigt är inriktningsmålen de som tydligast svarar mot Finsam i Malmös mål.

### Inriktningsmål

- Att skapa en gemensam förståelse/kunskap hos samverkande myndigheter om behoven hos flyktingar/invandrare med psykiatriska diagnoser och eller migrationsrelaterade trauman för att nå arbetsmarknaden.
- Att utifrån den gemensamma kunskapen skapa en plattform för myndighetssamverkan kring målgruppen.
- Att hos respektive berörd myndighet tydliggöra målgruppens behov så att resurser finns permanent tillgängliga.

### Måluppfyllelse:

I såväl tertialrapporter, årsrapporter som diskussioner i projektets styrgrupp ges bilden av en god måluppfyllelse. De formuleringar som används medför visserligen mål som är svåra att mäta, men Exigos verksamhet har sannolikt bidragit till en ökad medvetenhet och kunskap om målgruppens problematik. Effekterna av denna kunskap är också i någon mån mätbara. Redan tidigare kunde man exempelvis konstatera att de samverkande myndigheterna och organisationerna remitterat i allt högre utsträckning till Exigo. Samverkansorganisationen kan också sägas fylla ett egenvärde. Styrgruppen har, i synnerhet under 2011, träffas med täta intervaller och diskuterat aktuella frågor. Under 2011 har dessa diskussioner i mycket kretsat kring projektets fortsättning i ett så



kallat PTSD-center och sammanslagningen med IntroRehab. Enligt samverkansaktörerna har Exigo medfört att det skapats en ”arena” där de kan mötas. I vilken mån detta är ett utslag av organisatoriskt snarare än individbaserat lärande kan dock bara framtiden utvisa.

Om de två första inriktningsmålen kan sägas vara uppfyllda är det mer tveksamt om det tredje målet är uppfyllt. Exigo har funnits som projekt för att berörda myndigheter inte lyckats permanent allokera resurser till verksamheten eller på annat sätt implementera projektets resultat. Nedan diskuteras undersärskild rubrik det beslut som fattats gällande 2012 och framåt.

### **Individ- och effektmål**

- Att hålla 70 årsplatser med löpande intag
- Att 40 % av deltagarna skall gå vidare till arbete eller reguljära studier
- Att 90 % av deltagarna skall genomgå arbetsplatsförlagd praktik
- Att samtliga deltagare skall uppleva en förbättrad livskvalitet och hälsa

#### Måluppfyllelse:

Redan innan Exigo fick förstärkta resurser inför 2010 hade projektet uppnått volymen om 70 deltagare. En intagningsvolym som därpå inte bara bibehållits, utan även förbättrats. Denna höga beläggning beror enligt samstämmiga uppgifter på en mycket stor efterfrågan på platser. Liksom tidigare har projektet därför också tvingats tacka nej till deltagare på grund av platsbrist. I ekonomiska termer är detta självklart positivt, men det finns dock anledning att fråga sig vilka konsekvenser den höga beläggningen har fått på verksamhetens kvalitet. Som sammanställningen för 2010 och 2011 visar har effektmålen i lägre grad än tidigare uppfyllts. Det är självklart svårt att säga orsaken till detta. Projektperioden har ur ett arbetsmarknadsperspektiv präglats av en såväl djup som långvarig lågkonjunktur vilken medfört att arbetslösheten ökat även för ”friska människor”. Det har efter hand också blivit allt trängre på ”praktikmarknaden” med olika utbildningar och arbetsmarknadsprojekt. Arbetsmarknadens långsiktiga trend med allt färre okvalificerade arbeten och allt mindre luft i organisationerna har självfallet inte gjort det mindre svårt.

Även om man inte når upp till de formulerade målen visar resultaten för 2010 på en mycket god måluppfyllelse. Resultaten för 2011 är dock något sämre. Både vad gäller 2010 och 2011 föreligger en viss, och också ökande, diskrepans i förhållande till det satta målet om att 40 % av deltagarna ska ta sig till arbete eller studier. Det måste dock konstateras att det för båda åren är ett relativt gott resultat. Detta både sett till målgruppens problem och deras allmänna status på arbetsmarknaden. Deltagarnas allmänna koppling till arbetsmarknaden har i ett individuellt

perspektiv blivit bättre, då en stor del av gruppen (77 respektive 43 %) har genomgått arbetsplatsförlagd praktik. En mycket stor del av deltagarna mår dessutom bättre. Effektmålen pekar mot mycket stora vinster oavsett om man ser till samhällsekonomi eller till individuellt välbefinnande. Den PayOff utvärdering som skulle belysa projektets samhällsekonomiska effekter har dock inte genomförts. Detta är synd – den forskning som finns på arbetsrehabiliteringsområdet pekar på bristen på utvärderingar av långsiktiga effektmål (se exempelvis Inspektionen för socialförsäkringen 2010-2 och SOU 2006:107).

### **Implementering – Det nya PTSD-centrat**

Projektet Exigo var planerat att avslutas i och med 2012 års utgång. Inom projektet och berörda myndigheter har man dock under projektperioden arbetat intensivt med att säkra samverkansprojektets fortlevnad. Det huvudspår man arbetat med är att etablera ett PTSD-center med såväl resurser som personal från de berörda myndigheterna Arbetsförmedlingen, Region Skåne och Malmö stad. Syftet med detta planerade PTSD-center har dels varit att det ska utvecklas till en nod för såväl utbildning/informationsspridning om PTSD, dels att det ska vara säte för olika behandlande verksamheter.

Inför 2012 fattade Finsam i Malmös styrelse beslut om att i ett första skede förlänga finansieringen av Exigo med tre månader under 2012 och därpå att finansiera PTSD-centret med 3 310 000 kr årligen under perioden 2012-2014. En förnyad ansökan ska dock lämnas årligen inför nästkommande budgetår. I samverkan med IntroRehab och JobbMalmö är Exigo tänkt att ingå i detta PTSD-center. Av centrets planerade 190 årsplatser ska Finsam i Malmö finansiera 50. I ansökan till Finsam i Malmö beskrivs målgruppen enligt nedan:

- Nyanlända från det nya systemet, etableringreformen (101201).
- Nyanlända med introduktionsersättning från det gamla mottagningssystemet (före 101130).
- Tidigareanlända med försörjningsstöd som har passerat introduktionstiden två år.
- Som en sekundär målgrupp anges tjänstemän och handläggare (inom berörda myndigheter?) som träffar personer med PTSD.

De resultat- och effektmål som anges i ansökan är snarlika de som reglerade Exigos verksamhet. En skillnad gentemot tidigare är att betydelsen av kunskapsspridning förstärkts:

#### Resultatmål deltagare

- Arbete eller studier, 50 %.
- Kan ta del av ordinarie arbetsmarknadsinsatser, klarläggande av ev fortsatt rehabiliteringsbehov eller annan insats, 45 %.
- Klarlagd saknad arbetsförmåga, övrigt.

#### Effektmål deltagare

- Förbättrad hälsa och psykiskt mående.
- Ökat deltagande i svenska samhällslivet.
- Ökad självförsörjning.
- Fler uppnår SFI-målet

#### Resultatmål kunskapsspridning

- Minst ett större seminarie/utbildningstillfälle anordnas per termin därutöver löpande informationstillfällen till personal inom olika myndigheter och verksamheter som kan komma i kontakt med personer med PTSD.

#### Effektmål kunskapsspridning

- Förstärkt myndighetssamverkan.
- Tidigare uppmärksammas PTSD-problematik

De aktiviteter som planeras gentemot den primära målgruppen utgår som hos Exigo från parallella insatser av språkstöd, behandling, friskvård, vägledning och arbetsförberedande insatser samt praktik och arbete. När det gäller aktiviteter riktade mot den sekundära målgruppen är ansökan mindre precis. Det resultatmål som anges ovan kan dock sägas beskriva dessa aktiviteter.

När det gäller implementering är ansökan mycket fåordig:

Som tidigare nämnts får ett PTSD-center ses ur ett långsiktigt perspektiv och som en långsiktig satsning. PTSD-centrat som kunskapscenter har i uppdrag att sprida kunskap om problematiken ur ordinarie och andra verksamheter vilket gen en god kunskapsimplementering.

Målsättningen är att samverkansformerna och nyttan med ett PTSD-center på sikt leder till att resurser kan avsättas från respektive myndighet.  
(*Finsamansökan avseende PTSD-center, 2011*)

I det beslut som fattades av Finsam i Malmös styrelse 19/12 2011 uttrycks heller inte några planer på hur verksamheten i en framtid ska implementeras i ordinarie verksamhet.

Finsam i Malmö är i grunden en projektfinansierande organisation som årligen får sin egen budget fastställd av statsmakten. När Finsam i Malmö under de närmaste åren ska finansiera Exigos verksamhet innebär det därför, per automatik, att denna verksamhet blir temporalt

avgränsad. Detta konkretiseras i att Exigo beviljats anslag 2012-2014 och att projektet måste lämna in ansökan för vart år. Exigos del i det nya PTSD-centrat blir därför en så kallad projektkedja där det ena projektet följer på det andra (SOU 2005). PTSD-centrat innebär en omformulerad projektförlängning och den uteblivna implementeringen innebär att projektfinansieringen har blivit ett sätt att finansiera verksamhet (Abrahamsson & Agewall 2009).

## Avslutande kommentarer

Det har alltid varit trevligt att komma till EXIGOs lokaler. I såväl de gamla ”sunkiga” rummen på Barkgatan som de nya fräscha lokalerna på Ledeburgsgatan känner man sig varmt välkommen. En känsla som, vad det verkar, också deltagarna har känt. De begränsade studier som torts allt finns på Exigos deltagare visar på positiva upplevelser (exempelvis Dehnad 2008; Daut & Nabavi 2008). En stor del av den positiva upplevelsen beror troligtvis på att EXIGO, som sin främsta resurs, har haft en inte bara kompetent, utan också trevlig och engagerad personal. Den metodutveckling som skett utifrån begreppet parallellitet i alla ära – det är mycket möjligt att det är i personalens förhållningssätt som man hittar framgångsfaktorn eller förklaringen till de goda resultaten. Projektets resultat har genomgående varit goda trots upplevda resursbrister och initiala problem vad gäller lokaler och bemanning.

Förutom verksamheten som riktats mot deltagarna har, under perioden, liksom under tidigare år, den centrala frågan för Exigos ägare, ledning och personal varit Exigos organisatoriska framtid. Skall Exigo fortsätta vara ett projekt eller skall det i någon form övergå i en permanent verksamhet. Under 2010 och 2011 har fokus legat på möjligheten av samordning/samgående med IntroRehab. Denna lösning formaliserades också av Finsam i Malmö i slutet av 2011.

Det måste poängteras att Exigo varit en, efter omständigheterna, mycket effektiv och välskött organisation som ligger väl i linje med Finsams övergripande målformulering. Även om satta mål inte fullt ut uppnåtts har måluppfyllelsen varit uppseendeväckande god. Exigos deltagare, som har en oerhört svag koppling till arbetsmarknaden, med komplexa besvär, med språkliga och kulturella hinder, har rört sig i riktning mot arbetsmarknaden. I den mån, vilket trots allt gäller merparten av de inskrivna deltagarna, denna rörelse varit begränsad kan sägas att det EXIGO hållit på med är ”förrehabilitering”.

Redan när utvärderingsperioden startade, 2010, var Exigo vad man kan kalla ett moget projekt. Målgruppen var sedan länge identifierad, målgruppens behov var sedan länge kända, rutiner,

arbetsmetoder, kommunikationsvägar var sedan länge inarbetade och beprövade. Finsam i Malmös satsning under 2010 och 2011 har inneburit att Exigo, jämfört med tidigare år, fick större resurser. I och med Finsam i Malmös ökade engagemang kunde delar av verksamheten expandera. Mer resurser har kunnat läggas på exempelvis friskvård och vägledning/arbetsförmedling. Inför perioden 2012-2014 väljer man att integrera Exigo i satsningen på ett PTSD-center. Även om verksamheten därmed utvecklas på ett i många stycken positivt sätt kvarstår frågan om inte Exigo, antingen som organisation eller som arbetsmetod, borde vara en varit en del av permanent verksamhet snarare än ett projekt.

## Referenser

- Abrahamsson, A. & Agevall, L. (2009). ”Välfärdssektorns projektifiering – kortsiktiga lösningar av långsiktiga problem?” , *Kommunal ekonomi och politik*.
- Almqvist, R. (2006). *New public management: NPM : om konkurrensutsättning, kontrakt och kontroll* Malmö: Liber.
- Daut, M. & Mabavi M. (2008). *Arbetsmarknads och rehabiliteringsinsatser för traumatiserade flyktingar*, Opublicerad uppsats, Malmö högskola.
- Dehnad, L (2008). *Traumatiserade flyktingar i socialt arbete: En kvalitativ studie av Exigo, ett projekt för arbetslösa med PTSD eller motsvarande symtom*, Opublicerad uppsats, Lunds universitet.
- Finsamansökan avseende PTSD-center*. Exigo, Malmö.
- Hall, P. (2007). ”Byråkratisering som konsekvens av företagisering inom offentlig förvaltning?” *Statsvetenskaplig tidskrift* 109Inspektionen för socialförsäkringen 2010-2
- Jensen, Ch., Johansson, S. & Löfström M. (2007). *Projektleddning i offentlig miljö*. Malmö: Liber AB.
- Kastberg, G. (2005). *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.
- Löfström, M. (2010). *Samverkan och gränser: studier av samverkansprojekt i offentlig sektor*. Göteborg: Göteborgs universitet.
- Ottosson, M (2011). *Myndighetsamverkan i praktiken. Utvärdering av samordningsförbundet Finsam i Malmö*. Malmö: Malmö högskola, opublicerad rapport. ([www.finsamimalmö.se](http://www.finsamimalmö.se))
- Sahlin, I. (1996). *Vad är ett projekt?* I Sahlin, Ingrid (red) *Projektets paradoxer* Lund: Studentlitteratur.
- Sjöström, A. (2006), *En möjlighet för effektivare samverkan mellan myndigheter? Rapport september 2006*, opublicerad rapport, Finsam i Malmö.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten*. Stockholm Fritze.
- SOU 2005:29. *Storstad i rörelse. Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal*. Stockholm Fritze.
- SOU 2006:107. Rehabiliteringsutredningen (2006). *Fokus på åtgärder: en plan för effektiv rehabilitering i arbetslivet*. Stockholm: Fritze.
- Statskontoret 2008. *Effekter av Finsam?*. Stockholm: Statskontoret.
- Styrelsebeslut och verksamhetsplaner Finsam i Malmö 2009-2011: hämtad genom [www.finsamimalmö.se](http://www.finsamimalmö.se).
- Vedung, E. (1998). *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. [www.notisum.se/rnp/SLS/lag/20031210.htm](http://www.notisum.se/rnp/SLS/lag/20031210.htm)