

Utvärdering av

FÖRREHABILITERING

Joakim Tranquist

Tranquist Utvärdering har haft i uppdrag av Arbetsmarknadsförvaltningen, Trelleborgs kommun att löpande utvärdera projektet Förrehabilitering. Projektet har finansierats av Samordningsförbundet Trelleborg. I denna rapport redovisas de huvudsakliga erfarenheterna från utvärderingen och fokus ligger på deltagarnas upplevelser samt samverkan.

INLEDNING

Sedan några år tillbaka har ett antal initiativ tagits för att bringa ned ohälsan bland befolkningen i landet och begränsa långtidssjukskrivningarna. Ett sådant är lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser (Finsam) som trädde i kraft den 1 januari 2004. Denna lag gör det möjligt för Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting att samverka genom att ett *samordningsförbund* bildas. Mot denna bakgrund bildades Samordningsförbundet Trelleborg den 1 februari 2009 av Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne och Trelleborgs kommun i syfte att förbättra samarbetet mellan dessa myndigheter lokalt i Trelleborg.

Samordningsförbundet Trelleborg ska svara för en finansiell samordning inom rehabiliteringsområdet mellan Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Region Skåne och Trelleborgs kommun i syfte att underlätta och uppnå en effektiv resursanvändning. De resurser som ställs till förfogande för projektinsatser ska användas för samordnade bedömningar och insatser i syfte att den enskilde ska uppnå eller förbättra sin förmåga att utföra förvärsarbete. En sådan insats är *Förrehabilitering*, som nu genomförs i en andra projektperiod. Denna utvärderingsrapport bör således läsas mot bakgrund av den utvärderingsrapport som följde på den första projektperioden (se Tranquist 2010).

Beskrivning av projektet enligt överenskommelsen

Förrehabilitering har drivits av Arbetsmarknadsförvaltningen, Trelleborgs kommun och har vänt sig till personer i åldern 25-64 år som stått utanför arbetsmarknaden under en längre period och är i behov av insatser för att långsiktigt kunna finna, få och behålla ett arbete.

Syftet är att deltagarna i Förrehabilitering ska få större självkänedom så att de när de lämnar Förrehabilitering känner att de äger sin situation och att de har ett eget realistiskt mål.

Utifrån detta har sedan följande resultatmål satts upp för projektet:

- Att 70 personer totalt ska delta i projektet under perioden.
- Att ta fram ett verktyg för att mäta om de personer som deltagit i projektet upplever att de fått en större självkänedom och en realistisk målsättning efter deltagande i Förrehabilitering.
- Att ta fram ett underlag kring möjligheter och svårigheter vad gäller de olika organisationernas samverkan kring aktuell målgrupp.

Vidare har följande effektmål formulerats för projektet:

- Arbetet med självbild och målbild i projektet förväntas leda till en ökad samsyn kring dessa begrepp i de olika organisationerna. Genom att dessa begrepp sätts i relation till myndigheternas krav bör kunskapen kring de egna och varandras möjligheter och begränsningar öka.

Målen har formulerats utifrån ett antagande om att det saknas en gemensam bild av vilken förmåga aktuella individer har till arbete och hur deras hälsotillstånd ser ut. Avsaknaden av denna gemensamma bild gäller såväl mellan individ och olika myndigheter som mellan myndigheter. Detta leder till att det finns individer som fastnar i systemet och får fel insatser från fel myndighet. Vidare har man antagit att det finns ett antal personer hos de olika myndigheterna som har stått utanför arbetsmarknaden en längre period och är i behov av att arbeta med sin självbild och målbild i syfte att bryta tankemönster och få upp motivationen för en snabbare väg mot hälsa och egenförsörjning.

Mot denna bakgrund har insatserna i projektet utgått från en idé om att grunden för att kunna förändra och utveckla sin livssituation är starkt sammanlänkad med den egna känslan av trygghet och tillhörighet. Ett längre uppehåll från arbetslivet betyder för många att känslan av sammanhang, tillhörighet och struktur i vardagen minimeras. Genom att erbjuda kontinuitet och struktur förväntas projektet därför bidra till en ökad känsla av trygghet och tillhörighet för deltagarna. Verksamheten bygger på ett antal moduler som anpassas och planeras tillsammans med den enskilde. Såväl arbete individuellt som i grupp kommer att bedrivas och varje deltagare erbjuds ett anpassat veckoschema som planeras i samråd med handledaren. Följande moduler har varit aktuella inom projektet (ur den ursprungliga projektansökan till Förrehabilitering daterad 2009-07-10):

Motivationsarbete: Genom att arbeta med individens självkänedom och självkänsla, individuellt och i grupp, ökar den egna motivationen att på ett konstruktivt sätt bli delaktig i arbets- och samhällsliv. Projektet arbetar lösningsfokuserat med aktörskap och egenmakt som ledord.

Coachingprogram: Inom ramen för projektet erbjuds ett coachingprogram som genomförs av utbildad studie- och yrkesvägledare. Coachingprogrammet innehåller såväl resursinventering som uppbyggnad av realistisk målbild. Programmet utgår ifrån ett lösningsfokuserat arbetssätt.

Friskvård: Erfarenheten från tidigare arbete inom Arbetsmarknadsförvaltningen visar att personer som varit ifrån den reguljära arbetsmarknaden under en längre

period upplever en högre grad av ohälsa. I projekt kommer det att finnas tillgång till friskvårdsterapeut som tillsammans med den enskilde lägger upp en individuell plan för friskvården. Gruppaktiviteter i form av avslappning, samt Thai Chi och Qigong kommer att erbjudas inom projektet. Möjlighet till individanpassad träning kommer att erbjudas.

Temagrupper/studiebesök: För att öka känslan av sammanhang och höja graden av omvärldskunskap kommer projektet att arbeta mycket med temagrupper och studiebesök. Grupperna och besöken bygger på deltagarnas behov och planeras gemensamt.

Praktik/Arbets träning: Samtliga deltagare i projektet kommer att erbjudas praktik/arbets träning. Erfarenheter från Arbetsmarknadsförvaltningen är att praktik kan vara ett mycket bra sätt att närma sig arbetsmarknaden efter en längre tid av frånvaro.

Samtalsstöd: För många är steget från utanförskap till innanförskap förknippat med rädslor för att misslyckas. Projektet kommer att kunna erbjuda samtalsstöd med utbildad psykolog. Vissa arbetspsykologiska tester kommer att kunna genomföras inom ram för projektet. Denna modul genomförs i samverkan med Socialförvaltningen i Trelleborg.

Aktivt arbetssökande: Att vara arbetslös innebär att det förväntas att man som individ skall vara aktivt arbetssökande. Projektet kommer att arbeta med deltagarna kring begreppet aktivt arbetssökande. Vad förväntas? Hur söker jag jobben? Var söker jag jobben? Hur tyder jag platsannonserna?

CV/personligt brev: Projektet erbjuder stöd i CV-skrivande och personliga brev. Träning av arbetsintervjuer kommer att erbjudas i samverkan med det lokala näringslivet.

För att genomföra insatserna i projektet har Förrehabilitering haft följande personella resurser:

- Processledning 20%
- Arbetsmarknadssekreterare 100%
- Studie- och yrkesvägledare 80%
- Psykolog, IFO 10%
- Jobbcoach/arbetsförmedlare 50%
- Sjukgymnast/arbetsterapeut 90 h
- Psykiatrisjuksköterska 10%

Projektet var planerat att genomföras under perioden 1 oktober 2010 till 31 december 2011, men avslutades redan 31 augusti 2011. Anledningen till att projektet avslutades fyra månader i förtid är att Trelleborgs kommun i samarbete med Samordningsförbundet Trelleborg beviljats medel från Europeiska Socialfonden (ESF) att driva vidare projektet under tre år. Den 1 september 2011 ombildades följaktligen Förrehabilitering till *RehabArena Trelleborg*.

Utvärderingsuppdraget

Tranquist Utvärdering har haft i uppdrag från Arbetsmarknadsförvaltningen, Trelleborgs kommun att utvärdera projektet Förrehabilitering. Uppdraget har

inneburit att genom en förklarande processutvärdering utvärdera projektprocessen med fokus på gynnande och missgynnande faktorer. Tranquist Utvärderings uppdrag har varit att fram till projektets slut utvärdera verksamheten utifrån följande frågeställningar:

- *Samverkan*: möjligheter och svårigheter i samverkan kring aktuell målgrupp.
- *Insatsernas effektivitet*: vilka insatser har effekt? Hur upplever deltagarna projektet?
- *Hur ser behovet av Förrehabilitering ut?* Vilka möjligheter finns för implementering?

Denna rapport beskriver resultatet av den utvärdering som genomförts av projektet Förrehabilitering. Rapporten utgör *produkten* av det arbete som utförts med utvärderingen. Det ska i detta perspektiv poängteras att det förts en löpande dialog med Arbetsmarknadsförvaltningen som projektägare och Samordningsförbundet Trelleborg som finansär av projektet. På så vis har utvärderingen även varit en *process* som präglats av en löpande dialog kring utvecklingen i projektet. Detta utgår från idén om participativ utvärdering, ett förhållningssätt som tar avstamp i möjligheten för en verksamhet att i samarbete med utvärderare ta fram en anpassningsbar kunskap (Cousins & Earl 1995). Samtidigt antas den participativa ansatsen i sig leda till en större användning av utvärderingens resultat än vad som vanligtvis är fallet då information tas fram genom traditionella utvärderingsformer (Smith 1999; Morabito 2002). Utvärderingsrapporten utgör produkten av denna process.

För att skapa underlag för utvärderingen har, förutom inhämtande av dokumentation av olika slag, intervjuer genomförts med personer kring projektet. En central del av detta utgörs av personliga intervjuer som genomförts med samtliga individer som avslutat sitt deltagande i Förrehabilitering. Vidare har besök gjorts i verksamheten och ett inledande utvärderingsseminarium hölls där samtliga personer i den operativa gruppen deltog tillsammans med projektansvarig på Arbetsmarknadsförvaltningen samt samordnaren för Samordningsförbundet Trelleborg.

ANALYS AV FÖRREHABILITERING

Nedan följer en presentation av de övergripande slutsatserna från utvärderingen av Förrehabilitering. Dessa resultat har löpande diskuterats med Arbetsmarknadsförvaltningen, Trelleborgs kommun och Samordningsförbundet Trelleborg och har följaktligen tagits i beaktande i skapandet av det nu aktuella projektet RehabArena Trelleborg.

Samverkan

En av frågeställningarna för utvärderingen har varit att analysera möjligheter och svårigheter i samverkan kring den aktuella målgruppen för Förrehabilitering. Utvärderingen av den första projektomgången kunde konstatera följande styrkor i detta avseende:

Styrkor:

Det har funnits ett ömsesidigt behov av Förrehabilitering, vilket har medfört en positiv utveckling av samverkansprocessen. Förändringen i politiken i kraft av arbetslivsintroduktionen gör att projektet ligger väl i tiden och det saknas insatser för målgruppen. Såväl Arbetsförmedlingen som Försäkringskassan har därigenom ett uttalat behov av den insats som Förehabilitering erbjuder.

Utvecklingen av projektet tog ny fart då den projektansvarige på Arbete & Försörjning och samordnaren för Samordningsförbundet Trelleborg aktivt började arbeta för att knyta de respektive medlemsorganisationerna till projektet. Att engagera kontaktpersoner till projektet innebar att en mötesplats skapades där också utvecklingen av arbetet kunde följas.

Den operativa gruppen har inneburit att organisationerna har börjat mötas över gränserna och det finns diskussioner om samverkan och framtida organisering som annars inte hade ägt rum. Den operativa gruppen har haft en stor betydelse för utvecklingen av dialogen kring samverkan och detta är någonting som man bör dra nytta av i den fortsatta utvecklingen av projektet.

Eftersom den egentliga utvecklingen av projektet började äga rum först efter halva projekttiden poängterades det i utvärderingen att det fanns många delar av projektet som kunde utvecklas vidare. Den utveckling som efterfrågades handlade framför allt om att inkludera de respektive myndigheterna i projektverksamheten och att representanter från de olika parterna skulle kunna hålla i olika delar av aktiviteterna: *"Vi har ju olika kompetenser i de olika delarna och det hade varit bra att ta vara på det i ett projekt"*. En fråga väcktes därför kring möjligheterna att utveckla samverkansprocessen i projektet.

Efter att en andra omgång av Förrehabilitering nu genomförts kan vi konstatera att en klar utveckling skett i projektet. I detta avseende kan man således betrakta den första omgången som ett pilotprojekt som banat väg för den version av projektet som nu genomförts. Det framstår som uppenbart att de styrkor som tidigare lyfts fram kvarstår och även utvecklats ytterligare under det gångna året. Det är vidare tydligt att det finns ett behov av den typ av förrehabiliterande verksamhet som projektet erbjuder. Inom såväl Samordningsförbundet Skåne som många andra samordningsförbund uttrycks detta behov tydligt, framför allt då någon motsvarande insats för den aktuella målgruppen inte tycks finnas i ordinarie verksamheter.

Vidare tycks projektstyrningen ha fungerat väl, där utvecklingen i projektet följts och stöttats av i första hand projektansvarig vid Arbetsmarknadsförvaltningen och samordnaren för Samordningsförbundet Trelleborg. Vidare har cheferna till nedarbetarna från Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan samt Region Skåne deltagit vid strategiska diskussioner om utvecklingen i projektet, och det framstår som att Förrehabilitering under denna andra period haft en god förankring i de olika organisationerna.

Den främsta utvecklingen i projektet avser emellertid den myndighetssamverkan som utvecklats inom verksamheten genom den personalen som arbetat i projektet. Den operativa grupp som tidigare haft i uppdrag följa projektet har nu utvecklats till att på plats utföra olika uppgifter mot bakgrund av de respektive parternas uppdrag. Det kan följaktligen konstateras att projektet utvecklats helt i enlighet med de önskemål som framfördes i den föregående utvärderingen, d v s att samverkansprocessen inom projektet antagit en mer avancerad form. Detta kan sedermera ses ha fått klart positiva effekter för projektet, inte minst i förhållande till de deltagande individerna.

Möjligheterna att på handläggarnivå utveckla individanpassade lösningar utifrån deltagarnas behov tycks genom denna utvecklade samverkan ha ökat.

De svårigheter som kan lyftas fram avseende samverkan i Förrehabilitering handlar snarare om de strukturella förutsättningarna hos de respektive parterna för att samverkan ska kunna fortgå alternativt utvecklas ytterligare. För att detta ska ske krävs att det utvecklats en långsiktigt hållbar samverkansstruktur.

Efter denna omgång med Förrehabilitering finns anledning att väcka en fråga om vilket förhållningssätt till projektverksamhet som de respektive parterna egentligen har. En forskare som studerat just förutsättningar för samverkan är Ulf G Conrah (2003). Han betonar bland annat vikten av att de deltagande aktörerna formulerar grundläggande utgångspunkter för samverkan – en *samverkansstruktur*. Den innehåller följande aspekter:

- Samförstånd om vilka aktörer som ska delta
- Samförstånd om hur samverkan ska utföras
- Att aktörerna är beredda att ta hand om implementeringen

Vad gäller *vilka som ska delta* i samverkan tycks detta vara klart formulerat vad gäller Förrehabilitering. Det har under projektet varit tydligt vilka personer som ingår i samverkansarbetet och vilka roller dessa ska ha, något som grundlades genom den föregående projektperioden. Vidare tycks ledningsstrukturen kring projektet ha varit förhållandevis tydlig, möjligen något påverkad av organisationsförändringar hos några av parterna. Sammantaget tycks Conrahs första analyspunkt alltså vara uppfylld.

Samförståndet om hur samverkan ska utformas tycks också ha fungerat väl, inte minst vad gäller dialogen mellan de som operativt arbetat i projektet. Den bild som tecknats genom utvärderingen är att det inom denna grupp varit ett mycket gott klimat där de respektive parternas förutsättningar har tydliggjorts och respekterats i dialogen kring utvecklingen. Även analyspunkten samförstånd tycks vara uppfylld.

Den analyspunkt som vållar bekymmer är snarast kopplad till *implementering*. Med implementering menas här inte i första hand att projektverksamheten ska övergå i ordinarie verksamhet. Då Förrehabilitering nu övergår i RehabArena Trelleborg blir denna fråga aktuell först vid detta projekts slut. Frågan om implementering avser snarast de respektive parternas engagemang i och intresse för de resultat och effekter som genereras av projektet. En generell hållning kring utvecklingsprojekt är att sannolikheten för att effekterna blir långsiktigt hållbara ökar då en sådan insats integreras som en del av organisationens generella verksamhetsutveckling. Inför övergången till RehabArena Trelleborg, där implementering är ett uttalat projektmål, men även generellt i anslutning Samordningsförbundet Trelleborgs finansiering av projekt, finns anledning att väcka en fråga om hur parterna förhåller sig till denna typ av projektverksamhet som ett led i strategisk utveckling. Hur följer och stödjer aktörer på olika ledningsnivåer hos parterna de projekt man väljer att engagera sig i? I förlängningen handlar detta om vilken beredskap som finns för att ta hand om och förvalta de samverkans effekter som kommer ur ett utvecklingsprojekt, som t ex Förrehabilitering. Något underlag för att besvara en sådan fråga finns inte i denna utvärdering, här kan vi snarare konstatera att det i Förrehabilitering finns erfarenheter som rimligtvis är värda att tas i beaktande hos de respektive parterna. Att väcka frågan om parternas förutsättningar för implementering av de arbetsmetoder som utvecklas framstår i förlängningen som en angelägen uppgift i anslutning till RehabArena Trelleborg och detta projekts uttalade implementeringsplan.

Insatsernas effektivitet

Som ett led i arbetet med utvärderingen har personliga intervjuer genomförts med samtliga individer som avslutat sitt deltagande i Förrehabilitering. Med utgångspunkt i dessa samtal, som i första hand har handlat om vilka positiva och negativa erfarenheter deltagaren har haft av projektet, har några mönster framträtt som adresserar frågan om insatsernas effektivitet. Dessa resonemang bör läsas som en komplettering av de statistiska resultat som redovisas i projektets slutrapport till Samordningsförbundet Trelleborg.

Generellt sett är deltagarna i Förrehabilitering mycket nöjda med den insats de tagit del av. Många tillskriver projektet ett stort värde och framför allt beskriver deltagarna att Förrehabilitering bidrar till att skapa vardagliga rutiner som de tidigare saknat. Genom att delta i projektet berättar deltagarna att de fått en drivkraft att strukturera sin vardag och att de samtidigt erhållit ett socialt sammanhang att ingå i. Detta sociala sammanhang upplevs sedermera av många deltagare också ha varit en av de största vinsterna med projektet, att få dela erfarenheter med andra personer i motsvarande situation. Detta är en aspekt som även deltagare i andra projekt av samma karaktär förmedlar och framför allt avser detta yngre personer som signalerar att de haft svårt att hitta en bra struktur i vardagen.

Den bild som deltagarna förmedlar är vidare att de genom Förrehabilitering fått ett individuellt stöd som de inte upplevt tidigare genom ordinarie verksamhet hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Trelleborgs kommun eller Region Skåne. Samarbetet mellan personal från de olika organisationerna upplevs enligt deltagarna ha skapat möjligheter till individuella lösningar mot arbetsmarknaden. De delar av projektet som deltagarna framför allt framhåller som bidragande till detta är i första hand de s k coachingsamtalen samt den hälsogrupp som anordnats. En aspekt av coachingsamtalen som framhålls är att dessa genomförts i en mindre grupp med kontinuitet bland deltagarna. I många fall tycks deltagarna uppfatta det lättare att hantera en mindre "grupp i gruppen", något som man tagit hänsyn till i utvecklingen av RehabArena Trelleborg. I detta projekt kommer verksamheten att på ett tydligare sätt utgå från en sådan princip. Vad gäller hälsogruppen redogör många att de har behov av olika friskvårdsinsatser, men framför allt en ökad kunskap om sambanden mellan exempelvis kost och hälsa.

De oklarheter som deltagarna ger uttryck för handlar snarast om vad som sker efter avslutat deltagande i projektet. Långsiktigheten i den individuella planeringen är beroende av att dialogen mellan de olika myndigheterna fungerar och att det inte uppstår ett glapp mellan projektet och insatser från ordinarie verksamhet. Detta är en utmaning som framtida verksamhet behöver hantera för att vinsterna av en insats som Förrehabilitering ska få varaktig effekt.

Vidare har flera deltagare signalerat ett strukturellt problem i deltagarnas olika möjligheter att genom projektet få kontakt med sjukgymnast. Detta kan ses som ett uttryck för de konsekvenser som det s k Hälsovalet kan få för samverkan. I fallet Förrehabilitering har detta inneburit att alla deltagare inte fått möjlighet till kontakt med sjukgymnast då man ej varit listad på den vårdcentral som kunnat erbjuda denna insats i projektet. Detta kan även ses som ett uttryck för den formulering som går att finna i årsredovisningen från Samordningsförbundet Trelleborg: *"Region Skånes indelning i privata och offentliga enheter och specialistenheter som styrs via politik och administreras av tjänstemän är svår att hitta funktionella och effektiva kommunikationskanaler till"*. Detta framstår som en aspekt att vidareutveckla inom projektet RehabArena Trelleborg.

Avslutande kommentar - behovet av Förrehabilitering

Den tredje fråga som styr utvärderingen får här fungera som sammanfattning på de resonemang kring Förrehabilitering som presenterats ovan. Frågan handlar om hur behovet av en insats som Förrehabilitering ser ut i Trelleborgs kommun. Sammantaget har det genom utvärderingen kunnat konstateras att det fortsatt finns ett stort uttryckt behov en förrehabiliterande insats för den aktuella målgruppen. Det tycks fortfarande saknas sådana insatser i de ordinarie verksamheterna hos parterna i Samordningsförbundet Trelleborg. Att i samverkan kunna erbjuda en verksamhet där personer som stått utanför arbetsmarknaden under en längre period kan få individuellt anpassat stöd som utgår från de fyra parternas kompetenser framstår som en angelägen verksamhet att utveckla vidare. Detta kommer nu ske genom RehabArena Trelleborg som kommer att drivas med ekonomiska medel från Europeiska Socialfonden (ESF). I förhållande till detta treåriga projekt kan de två projektperioder som nu genomförts med Förrehabilitering ses som ett gediget förarbete.

Arbetet med utvärderingen av projektet har visat på att Förrehabilitering under det senaste året har utvecklats från samordning av deltagare i förhållande till en insats i kommunal regi till ett samverkansprojekt där parterna i Samordningsförbundet Trelleborg fysiskt kommer samman och erbjuder gemensamma insatser till den berörda målgruppen. I detta avseende framstår Förrehabilitering som en ovanligt väl utvecklad samverkansinsats i mycket av verksamheten i samordningsförbunden i Skåne. En förklaring till detta är sannolikt den historia som projektet nu vilar på, med två på varandra följande projektperioder, och en väl fungerande samverkansstruktur kring projektet.

REFERENSER

- Conrah, U G (2003) "Varför misslyckas samverkan". I: *Socionomen* 2/2003, s 25-29.
- Cousins, J B & Earl, L M (1995) *Participatory Evaluation in education: Studies in evaluation use and organizational learning*. Washington: Falmer.
- Morabito, S M (2002) "Evaluator Roles and Strategies for Expanding Evaluation Process Influence". I: *American Journal of Evaluation* vol. 23 nr 3, s. 321-330.
- Smith, M F (1999) "Participatory Evaluation: Not Working or Not Tested?" I: *American Journal of Evaluation* vol. 20 nr 2, s. 295-308.
- Tranquist, J (2010) *Utvärdering av Förrehabilitering*. Opublicerad stencil.
(http://www.samordningstrelleborg.se/?page_id=179)