

Sammanfattning av rapporten

”Arbetsrehabilitering i samverkan mellan lokala myndigheter - Erfarenheter och resultat av BORIS-projektet i Bollnäs efter två år” X-Fokus Augusti 2000

BORIS-projektet är ett rehabiliteringsprojekt i samverkan mellan Bollnäs kommun, försäkringskassan och arbetsförmedlingen och som stöds av Europeiska Socialfonden. Projektet startade 1 mars 1998 och avslutades den 31 mars 2000. Dess syfte har varit att utveckla en metod för lokal myndighetssamverkan i arbetslivsinriktad rehabilitering. Projektets mål var att 70 långvarigt arbetslösa personer med komplexa arbetshinder genom samordnad rehabilitering skulle få en långsiktig lösning när det gäller arbete/sysselsättning och försörjning samt därigenom en höjd livskvalitet.

BORIS-projektet har under en tvåårsperiod utvärderats dels av X-Fokus vid Kommunförbundet Gävleborg, dels också genom en särskild insats av socionom Mårten Wirén, Blekinge FoU-enhet. X-Fokus utvärdering har skett utifrån ett brukarperspektiv, Wiréns utifrån ett lednings- och professionsperspektiv.

För X-Fokus´ utvärdering har enkäter med de 70 deltagarna och intervjuer med ett litet urval av dem genomförts. Enkätresultaten har tillsammans med aktdata om deltagarna använts för kvantitativ och kvalitativ beskrivning samt analys av deras uppfattning om sin egen sociala och ekonomiska situation, sina förväntningar på rehabiliteringen och önskan om framtiden, samt deltagarnas värdering av rehabiliteringsinsatser, information, bemötande och inflytande i projektet. Härutöver har en enkät genomförts med 25 handläggare vid de lokalt samverkande myndigheterna rörande deras arbete, utbildning, information om BORIS-projektet samt deras inställning till samarbete i rehabiliteringsverksamheten.

För Wiréns utvärdering har ca 20 intervjuer med medlemmar av projektets ledningsgrupp samt handläggare och assistenter i projektgruppen använts som underlag för kvalitativa bedömningar av ledningens och projektpersonalens syn på samverkan, projektets mål, organisation och förankring hos de samverkande lokala myndigheterna samt dess resultat.

Såväl X-Fokus´ som Wiréns utvärderingar har genomförts i två steg, ett första i projektets inledningsfas under hösten-vintern 1998-99 och ett andra i projektets avslutningsfas under vintern 2000. Denna rapport redovisar i första hand resultat från X-Fokus´ brukarorienterade utvärdering, men även vissa resultat av Wiréns lednings- och professionsinriktade utvärdering sammanfattas i rapporten. Den senare utvärderingen har redovisats i sin helhet för projektledningen tidigare i år. Utvärderingarnas första fas har tidigare även redovisats av Wirén (1998) och av X-Fokus (BORIS-projektet 1999).

I sin slutliga sammanfattning av den lednings- och professionsinriktade utvärderingen skriver Wirén (2000:13-14) att BORIS-projektet ”framstår som ett framgångsrikt projekt i kvalitativt hänseende; man har i projektet visat på en tillämpbar, hållbar metod för rehabiliteringsarbetet även med flerhandikappade personer med komplicerad problembild”. Den enkät som X-fokus vintern 1999 genomförde med 20 handläggare vid försäkringskassan, arbetsförmedlingen och socialtjänsten visade också att projektet hade uppnått en god förankring hos flertalet av den berörda personalen inom de lokalt samverkande myndigheterna. En majoritet av dem kunde själva tänka sig att arbeta enligt BORIS-modellen. Samtidigt påpekar Wirén att projektet inte

har nått upp till sitt kvantitativa mål att ge alla 70 deltagare en långvarig lösning på sina sysselsättnings- och försörjningsproblem. Skälet till detta anges framför allt vara den oväntade nedskärningen i statliga medel till lönebidragsanställningar, men även de ökande kvalifikationskraven på arbetsmarknaden antas ha haft betydelse. Även om slutomdömet av projektet ändå blev positivt var det inte problemfritt. De lokala myndigheterna visade enligt utvärderaren från början en avvaktande inställning till projektet och det fanns inledningsvis också en bristande samsyn mellan handläggare och assistenter i projektgruppen med därav följande splittringstendenser. De senare ledde så småningom till visst personalbyte och reorganisering. Andra svårigheter och brister uppges bl a vara att man inte redan i inledningsskedet klart och tydligt hade kontrakterat myndigheterna om projektets villkor och förutsättningar, och att man inom projektet hade underskattat de individuella problemen hos en del rehabiliteringssökande. Trots dessa problem och svårigheter och i ljuset av de framgångsrika individuella insatser som ändå skett så var alla i projektets ledningsgrupp överens om att projektets verksamhet skulle övergå i en annan, permanent form, med försäkringskassan som huvudman. Så har också skett under år 2000.

Här är det på sin plats att också sammanfatta något av projektledarens, Axel Arvidsson, reflektioner vid projektets avslutning. Han konstaterar att det inte har varit lätt, men stimulerande, att samla personal från flera myndigheter där regelverk, språk och kulturer är så olika. Han hävdar att samlokaliseringen har varit ett effektivt sätt att ge de rehabiliteringssökandena den samhällsservice, stöd och insatser som de har rätt att få. Detta har även enligt hans bedömning också gett bättre möjligheter att utveckla rehabiliteringskunskaperna. Målet att finna en långsiktig lösning med arbete/sysselsättning för 70 personer innan projektets slut har enligt honom varit svårt för projektets personal bl.a. med anledning av de indragningar av lönebidragsmedel som skett under projektperioden. Tidsperioden var också för kort i förhållande till en stor del av deltagarnas rehabiliteringsbehov. Avslutningsvis skriver han att det är många faktorer som måste beaktas, men viktigast för ett gott resultat är personalrekryteringen. Handläggarna måste ha ett genuint intresse för rehabilitering, ha adekvat kompetens, vara kreativa och väl orienterade inom såväl den egna organisationen som i lokalsamhället. De bör ha en blandning av färdighet, erfarenhet, kontakter och värderingar inom rehabiliteringsområdet. Härutöver menar han att det är av största vikt att rehabiliteringsverksamheten har en egen budget och eget beslutsmandat rörande rehabiliteringsinsatserna.

En sammanställning av BORIS-projektets egna aktdata visar att de 70 deltagarna i projektet utgjordes av lika många män som kvinnor. Dessa var utvalda av kommunens socialförvaltning (8), arbetsförmedlingen (35) och försäkringskassan (27) därför att de sedan lång tid varit arbetslösa, hade olika medicinska och/eller psykiska arbetshinder och var aktuella hos flera myndigheter. De var i ålder allt från drygt 20 år till över 55 när de började rehabiliteringen, de flesta var mellan 30 och 49 år. De skrevs in i projektet i sju omgångar med ca tio i varje under ungefär ett års tid. När projektet avslutades i april 2000 hade de således deltagit i allt mellan 2 och 24 månader, mer än tre fjärdedelar hade dock deltagit i över ett år. De rehabiliteringsinsatser som förekom var allt ifrån individuella utredningar och planeringssamtal till medicinsk behandling, sociala åtgärder, arbetsprövning och –träning samt studier av olika slag. En majoritet av deltagarna fick medicinsk behandling eller socialt stöd och nästan alla fick någon form av arbetsträning eller –prövning. En majoritet fick även utbildning av något slag. De medicinska och sociala insatserna fördelade sig tämligen ”rättvist” med hänsyn till kön och åldersgrupper, utbildningsinsatserna var likaså ungefär jämnt fördelade mellan könen, men de yngre deltagarna var något överrepresenterade bland de studerande.

Vid projektets avslutning i april 2000 hade 14 deltagare, en femtedel av alla, lyckats få någon form av heltidsarbete med lön. Vidare var det 7 som hade deltidsarbete, i kombination med förtidspension eller fortsatt rehabilitering. Ytterligare 10 tränade eller prövade ett arbete, varav 7 enligt projektledaren med löfte från arbetsgivaren om anställning. Härutöver studerade 8 personer med förhoppning om kommande arbete. Lika många var vid projektets avslutning sjukskrivna och ett lika stort antal var helt förtidspensionerade. Några hade flyttat från orten till en okänd situation medan ett tiotal personer ännu befann sig i ett läge med oavslutad utredning, planering och rehabilitering. Sammantaget hade alltså ungefär hälften av de 70 deltagarna vid projektets avslutning lämnat en långvarig arbetslöshet bakom sig för ett mer aktivt liv med arbete och studier och ytterligare ungefär en femtedel hade fått en tryggare ekonomisk och social situation genom förtidspension och på annat sätt. De som lyckats skaffa sig heltidsarbete eller få hel förtidspension hade fått en entydig inkomstkälla i form av lön eller starta-egget-bidrag respektive pensionsutbetalning. I övrigt förekom vid projektets avslutning en lång rad olika ekonomiska stödformer som A-kassa, socialbidrag, sjukpenning, utbildningsbidrag m m och enskilda personer tvingades i många fall för sin försörjning kombinera flera av dem. Lika många män som kvinnor hade vid projektets slutet sin huvudsakliga inkomst av lön, men när det gäller utbildningsbidragen så var det då fler män än kvinnor som fick det.

De enkäter som vid två tillfällen genomförts med deltagarna besvaras av ett bortfall som blev ungefär lika stort båda gångerna. År 1999 svarade 41 av de 70 deltagarna och år 2000 svarade 39 av dem. Bortfallet blev således drygt 40% båda gångerna och endast 28 deltagare besvarade båda enkäterna. Det visade sig emellertid att de svarande vid båda tillfällena, med få undantag, inte på något drastiskt sätt avvek från hela gruppen av deltagarna i de avseenden där en jämförelse med aktdata kunnat göras, d v s när det gäller, kön, ålder, aktualiserande myndighet, tid i projektet och – ifråga om enkätsvaren 2000 – insatstyper och deltagarnas då aktuella situation. De få deltagare som aktualiserats till projektet av socialförvaltningen och de som vid senaste enkäten lämnat projektet är mest tydligt underrepresenterade, men i övrigt har de svarande relativt sett ungefär samma sammansättning som hela gruppen av deltagare. Eftersom svarandegruppen ändå kan skilja sig från hela gruppen i för utvärderingsresultatet viktiga avseenden är osäkerheten i detta ändå betydande.

Enkäten vintern 2000 visade att en knapp majoritet av de svarande tyckte att deras livssituation förbättrats under projekttiden men det var också relativt många som menade att den var i stort sett oförändrad. När deltagarna i enkäten ombads skilja mellan sin sociala situation och mer ekonomiska aspekter var det lika många som tyckte att den sociala situationen hade blivit bättre som att den var oförändrad. Men få tyckte den blivit sämre. Samtidigt tyckte de allra flesta att den personliga ekonomin var oförändrad. Trots de varierande uppfattningarna om konsekvenserna för egen del av rehabiliteringen så ville en majoritet fortsätta med någon liknande verksamhet som BORIS-projektet.

Bland de 28 deltagare som har besvarat även föregående års enkät gör mer än hälften samma bedömning båda åren och då oftast att den sociala och ekonomiska situationen varken har förbättrats eller försämrats. När det gäller livssituationen i sin helhet är det i denna mindre grupp lika många som konsekvent har svarat att det blivit bättre som det är deltagare som konsekvent svarar att ingenting avgörande skett under projekttiden.

När det gäller svaren på frågorna om information, bemötande och tillmötesgående från projekt-personalen så är en stor majoritet av deltagarna tillfreds och även om det också

förekommer viss kritik så uppskattar de flesta de rehabiliteringsinsatser som de tagit del av. En stor majoritet svarar också att de har kunnat påverka innehållet i rehabiliteringen, att de har kunnat delta i formuleringen av målet för den och att kraven på dem har varit lagom höga. En fjärdedel av de svarande anger dock tvivel om rehabiliteringsmålens lämplighet. Men praktiskt taget alla menar att de har fått den hjälp och det stöd som de behövt.

Jämförelsen av svaren 1999 och 2000 för dem som svarat på enkäten båda åren visar att tillfredsställelsen med information, bemötande och tillmötesgående för denna grupp av 28 deltagare har blivit än mer dominerande. Däremot finns en tendens till ökande moderation i frågorna om rehabiliteringsinsatsernas lämplighet, projektets krav på deltagarna och kvaliteten i det stöd som de fått från projektpersonalen. Något fler anger år 2000 tveksamhet eller kritik på dessa punkter, något som kan tänkas bero på att många då hade hunnit få varierande erfarenheter. Men helt missnöjd tycks nästan ingen vara med stödet, kraven eller rehabiliteringsaktiviteterna i denna mindre grupp.

På frågan om det är något i BORIS-projektet som deltagarna vill ändra på har en tredjedel av de svarande lämnat olika förslag. Bland dessa nämns att det bör vara mer inslag av rehabilitering och mer tid för deltagarna i projektet. På en öppen fråga om vad som varit bra i projektet nämns bl a att man bryr sig om individen, att man fått trygghet och uppmuntran, att personalen varit hjälpsam, och att det lett till snabbare beslut. På frågan vad som varit dåligt nämns bl a att det varit för kort tid, att det funnits dominanta människor, att det varit mycket prat och litet att göra, tokiga kurser och att man haft dålig kontakt med arbetsplatsen.

Sammantaget kan konstateras att deltagarna ger BORIS-projektet mer ros än ris, ibland både och. Å ena sidan är det uppenbart att de allra flesta av dem har uppskattat den rehabiliteringsinsats som de fått del av och ungefär hälften av dem har som nämnts kunnat få ett mer aktivt liv än tidigare och än fler har fått en tryggare försörjningssituation. Å andra sidan är uppfattningarna om hur deras egen situation i ekonomiskt och socialt avseende har påverkats inte lika entydigt positiva. En stor andel av deltagarna tycks anse att inget avgörande hänt, vare sig positivt eller negativt. Kanske är det så att det arbete, den utbildning eller den förtidspension som en majoritet av deltagarna uppnått inte är stort bättre än att delta i projektet? Det är ett memento att så många önskade sig en fortsättning av detta för egen del. För att få en klarare bild av hur det förhåller sig med detta skulle vi behöva närmare granska svaren på de relevanta frågorna för dem som lyckats få arbete/utbildning/pension med dem som (ännu) inte lyckats med det. Det återstår att göra. En uppföljande undersökning är också önskvärd att genomföra efter ett eller ett par år med de tidigare deltagarna i BORIS-projektet, därför att man skall kunna se de mer långsiktiga konsekvenserna för dem. Det kan kanske antas att en del av de resultat som vi nu kan visa gäller vid projektets avslutning och är kortvariga effekter av detta.

BORIS-projektet har, även om det inte lyckats nå sitt uttalade mål fullt ut, således uppnått klara omedelbara resultat i termer av ett betydande antal lyckade rehabiliteringar i termer av detta mål. Och projektet har lyckats tillämpa, och vinna erkännande för, sin samverkansmetod. Vi kan inte med vår utvärderingsmetod avgöra hur mycket av resultatet som beror på den särskilda samverkansform som BORIS-projektet har inneburit; samverkan kan vara belönande i sig för de medverkande och samtidigt hade kanske ett antal lyckade individuella resultat visat sig detta projekt förutan, inklusive några som nu kanske inte lyckades just på grund av BORIS-projektet. Men det faktum att deltagarna i de flesta fall tycks ha funnit det meningsfullt att delta och den förankring och fortsättning som projektet lyckats uppnå talar för att projektet varit fruktbart. Hur fruktbart det varit bör bedömas också

med ledning av en jämförelse med resultaten av andra liknande försök, något som utöver en kommande uppföljning också återstår att göra.