

Som ringe i vandet

– En evaluering af projekt Røgfrihed for alle med fokus på kapacitetsopbygning

Indhold

Forord	3
Resumé	4
Kapitel 1 – Introduktion.....	7
Indledning	7
Den eksterne evaluering	7
Kapitel 2 – Projektets formål og gennemførte aktiviteter	10
Projektets formål	10
Gennemførte aktiviteter i projektperioden.....	10
Kapitel 3 – Resultater i modelkommunerne.....	18
Rygestoptilbud i kommunerne.....	18
Etablering af røgfri miljøer.....	22
Tobaksforebyggelse som en del af daglig praksis	24
Kapitel 4 – Kommunernes oplevelse af og erfaringer med projektdeltagelsen	27
Projektets formål og årsager til at være med.....	27
Deltagelse i seminarer og temadage.....	29
Arbejdet i projektarbejdsgrupperne	30
Opbakning fra ledelse og politikere	32
Samarbejdet udadtil	33
Løbende projektstøtte fra Røgfrihed for alle	35
Betydning for forankringen af den lokale indsats.....	35
Kapitel 5 – Vurdering af opfyldelse af succeskriterier og kapacitetsopbygning ..	38
Opfyldelse af succeskriterier	38
Opbygning af kapacitet	42
Kapacitetsopbygning på individuelt niveau.....	43
Kapacitetsopbygning på organisatorisk niveau	44
Kapacitetsopbygning i forhold til det omkringliggende samfund	45
Kapitel 6 – Diskussion og perspektivering	48
Giver det mening at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte?	48
Betingelser for gode indsatser i kommunerne	48
Virkemidler til opbygning af kapacitet.....	50

Forord

Sund By Netværket har været rigtig glade for projekt Røgfrihed for alle. Af flere grunde. Indsatsen har været med til at sætte fokus på sundhed for en udsat gruppe i samfundet, som har svært ved at profitere af de ordinære sundhedstilbud. Projektet har bidraget til at nedbryde en lang række fordomme om socialt udsatte borgeres forhold til og ønsker for egen sundhed. Det har det blandt andet ved at kortlægge og sætte fokus på de barrierer, der har været i tilgangen til sundhedsarbejdet for denne særlige målgruppe.

Røgfrihed for alle har desuden medvirket til en væsentlig kapacitetsopbygning på området ude i kommunerne og dermed medvirket til en løbende implementering af de indhentede erfaringer; særligt i de 12 modelkommuner, men også i kommunerne mere bredt set. Dermed har projektet været et vigtigt element i at udmønte Sund By Netværkets strategi, hvor netop kapacitetsopbygning er et vigtigt fokusområde.

Samtidig har Røgfrihed for alle medvirket til, at arbejdet med sundhed på tværs – af sektorer og fagligheder – for alvor er blevet sat i spil. Konceptet med at uddanne få til at uddanne mange, så viden og kompetencer breder sig som ringe i vandet, kan vise sig at være en af de bærende modeller, vi skal arbejde med i det forebyggende sundhedsarbejde i kommunerne for at få tilstrækkelig volumen på indsatserne i forhold til de midler, der er til rådighed. Derfor vil det også være gavnligt, hvis modellen fremadrettet kan afprøves på andre målgrupper og sundhedsområder; eksempelvis overvægt, alkohol og motion.

Evalueringen viser, at projekt Røgfrihed for alle i helt overvejende grad har opfyldt de succeskriterier, der blev fastsat i projektbeskrivelsen. Det har kun kunnet lade sig gøre, fordi både modelkommunerne og ikke mindst sekretariatet under Folkesundhed København har arbejdet professionelt og med stort engagement.

Sund By Netværket vil arbejde for at videreføre de gode erfaringer og understøtte det netværk, der er opbygget i modelkommunerne, således at det kan være til gavn for dem og andre. Samtidig vil arbejdet med modellerne og portalen rogfrihed.dk blive videreført i regi af Tobakstemagruppen i Sund By Netværket.

God læsning.

Peter H. Vilstrup
*Næstformand for Sund By Netværket,
formand for styregruppen for Røgfrihed for alle*

Resumé

Projekt Røgfrihed for alle har været gennemført i perioden fra december 2008 til november 2011. Projektet har haft som formål at bidrage til fremadrettet forbedring af den tobaksforebyggende indsats for socialt udsatte. Projektet har været finansieret af satspuljemidler fra Sundhedsministeriet. Der har været tale om et nationalt projekt forankret i Sund By Netværket og med sekretariat i Folkesundhed København.

Projektet har haft som overordnet fokus at opbygge kapacitet til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte i en række modelkommuner og hos kommuner samt øvrige aktører og beslutningstagere nationalt. Projektets formål er søgt opfyldt gennem en række aktiviteter rettet mod opbygning af kapacitet i forhold til tobaksforebyggende indsatser over for socialt udsatte på nationalt og lokalt niveau.

Nærværende evaluering besvarer to overordnede spørgsmål. Dels om projektet har gennemført de aktiviteter og mål, herunder succeskriterier, som var opstillet i projektbeskrivelsen, dels om disse aktiviteter og mål har skabt ændringer i holdning og praksis hos særligt modelkommunerne og andre samarbejdspartnere og en vurdering af, hvorledes projektet har bidraget hertil, og hvorvidt dette har ført til kapacitetsopbygning i kommunerne.

Evalueringen viser, at projektet har gennemført en omfattende række af aktiviteter, som kan samles i syv indsatsområder hvert med deres fokus, men med mange afhængigheder mellem hver. Det første indsatsområde er et samarbejde med 12 modelkommuner, hvor Røgfrihed for alle gennem blandt andet afholdelse af seminarer og temamøder samt løbende sparring har støttet projekterne i at gennemføre lokale tobaksforebyggende indsatser. Det andet indsatsområde inkluderer opbygning af en faglig portal og publicering af en række artikler om projektet i fagblade og andre medier. Det tredje indsatsområde er uddannelsesaktiviteter, som er mundet ud i et koncept for efteruddannelse af rygestoprådgivere, samt afholdelse af uddannelsesdage i tobaksforebyggelse på sociale institutioner. Det fjerde indsatsområde er proaktiv telefonrådgivning gennem STOPlinien, som har resulteret i afholdelsen af et uddannelsesforløb for rygestoprådgivere og afprøvning af modeller for opsøgende arbejde og rekruttering til det proaktive rådgivningsforløb. Det femte indsatsområde er en holdningsundersøgelse, hvor der har været gennemført to spørgeskemaundersøgelser, som er mundet ud i tre rapporter med formidling af analyser og resultater. Det sjette indsatsområde involverede afholdelse af tre nationale temadage, og endelig er det syvende indsatsområde i projektet intern evaluering og læring, hvor projektet blandt andet har gennemført en indledende beskrivelse af kapaciteten i hver af modelkommunerne samt evalueret afholdte arrangementer.

På baggrund af en gennemgang af resultater af de gennemførte aktiviteter kan det konkluderes, at projektet i helt overvejende grad har opfyldt de syv succeskriterier, der blev fastsat i projektbeskrivelsen.

For så vidt angår evalueringens andet spørgsmål omkring kapacitetsopbygning gennem ændringer i holdning og praksis, skelnes mellem projektets aktiviteter i henholdsvis modelkommunerne og i kommunerne bredt set. I forhold til modelkommunerne gælder, at der i alle kommunerne er igangsat rygestopforløb og etableret røgfri miljøer, og at kommunerne i projektperioden er begyndt mere eller mindre systematisk at tale om tobaksforebyggelse i det daglige. I relation til rygestopforløb har der været afprøvet både individuelle og holdforløb samt hold af forskellig længde og intensitet. Erfaringerne tyder på, at relativt længere forløb med kortere mødegange er mest hensigtsmæssigt i forhold til socialt udsatte. Der er enighed om, at udlevering af gratis nikotinsubstitution har stor betydning for borgernes ønske om deltagelse i forløb og eventuel succes hermed. I flere kommuner er væresteder gjort helt røgfri inden døre – typisk som følge af en konkret ydre anledning – og udendørs rygesteder er gjort mindre attraktive. Der er gode erfaringer med igangsætning af fælles aktiviteter som erstatning for det tidligere fællesskab omkring rygningen. Der er i løbet af projektperioden sket en

holdningsændring blandt medarbejderne, og rygning italesættes mere. Det er dog usikkert, om tobaksforebyggelse er blevet en del af daglig praksis på institutionerne.

Når fokus rettes mod modelkommunernes oplevelse af og erfaringer med deltagelsen i projekt Røgfrihed for alle, giver mange af de deltagende kommuner udtryk for, at projektets formål passede fint ind i det, de allerede lavede, og samtidig var et godt supplement til blandt andet en bredere sundhedsdagsorden. Der har imidlertid været nogen usikkerhed om, hvad der konkret har været forventet af dem som modelkommuner, særligt i starten af perioden. Kommunerne beskriver, at projektet i særlig grad har været med til at rykke på holdninger til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte, og at seminarer og temamøder har givet gode faglige input til området. Internt i kommunerne er der sket øget samarbejde som følge af projektarbejdets organisering med inddragelse af medarbejdere fra flere forvaltninger og en række lokale institutioner og arbejdspladser. Ledelsesopbakning opleves som afgørende for indsatsen, men opbakningen har ikke været til stede i alle kommuner.

Når blikket rettes mod kapacitetsopbygning i kommunerne mere bredt set, vurderes det, at projektet især har medvirket til kapacitetsopbygning på individuelt niveau ved at øge viden og færdigheder samt påvirke holdningerne hos deltagerne på såvel seminarer og temadage for modelkommunerne som på nationale temadage og uddannelsesaktiviteter samt efteruddannelse for STOPliniens medarbejdere. Ligeledes bidrog projektets holdningsundersøgelse til at skabe ændring af holdninger både hos dem, der besvarede spørgeskemaerne eller deltog i diskussioner som følge heraf, og hos dem, der efterfølgende hørte resultaterne. På organisatorisk niveau har projektet – ud over holdningsændringer og den øgede kompetence samlet set – medvirket til at opbygge kapacitet i modelkommunerne blandt andet ved gennem skriftlige samarbejdsaftaler, opfordringer til at organisere arbejdet i tværgående arbejdsgrupper og udpege en tovholder samt krav om ledelsesdeltagelse i arrangementer at bidrage til at sikre medarbejderressourcer til projektarbejdet og understøtte engagement og fastholdelse af indsatser fremover. I forhold til samfundet som sådan har projektet forsøgt at bidrage til opbygning af kapacitet gennem artikler i medier, udbredelse af kendskab til den faglige portal, erfaringer med opsøgende arbejde på væresteder og udvikling af nyt koncept for og undervisningsmateriale til en ny tilgang til tobaksforebyggelse på sociale institutioner, hvor der lægges vægt på samtalen om rygning og røgfrihed i det daglige.

Tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte er en svær og ressourcekrævende opgave. Udover at have skabt værdi for den enkelte borger og medarbejder, der har været berørt af projektets indsats, vurderes det, at projektet har bidraget til udvikling af nye metoder, der kan anvendes fremover til arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Desuden vurderes det, at indsatsen har skabt øget parathed i kommunerne til fremover at gennemføre tværsektorielle forebyggelsestilbud målrettet socialt udsatte borgere.

Som særligt væsentlige betingelser for igangsætning af lokale aktiviteter fremhæves opbakning fra ledelsen og holdningen til området blandt medarbejderne. Kommunerne mener selv, at der er gode muligheder for at fortsætte den tobaksforebyggende indsats også ud over projektperioden, men det vurderes, at indsatsen de fleste steder stadig har brug for særlig opmærksomhed og ikke er blevet en del af daglig praksis.

Vurderingen af, hvilke af projektets virkemidler til kapacitetsopbygning, der i særlig grad har bidraget positivt til kapacitetsopbygningen, viser, at det har været virkningsfuldt, at de afholdte arrangementer har haft fokus på både videns- og færdighedsniveauet, og måske overraskende virkningsfuldt med den relativt store brug af faktaviden. Det er formentlig nødvendigt i fremtidige lignende projekter at arbejde mere systematisk med, hvordan erhvervede kompetencer hos deltagere i arrangementerne spredes til deres kolleger. Holdningsundersøgelsen har – ud over at fungere som evalueringsredskab – vist sig i høj grad at fungere som en intervention i sig selv, idet den har medført refleksion hos og dialog mellem dem, der har besvaret spørgeskemaerne, og dem der efterfølgende har hørt om resultaterne.

Projektets støtte til kommunernes organisering af arbejdet, herunder forsøg på sikring af ledelsesmæssig forankring af projektet og opfordring til etableringen af det interne samarbejde i kommunen, har fungeret godt, og kommunerne har været glade for den løbende støtte på seminarer og tovholdermøder samt muligheden for at kontakte projektmedarbejderne. Fordi der med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte er tale om et nyt forebyggelsesområde, og Røgfrihed for alle samtidig har haft fokus på kapacitetsopbygning, som er en ny måde at lave projekter på i Danmark, har kommunerne været usikre på, hvad de kunne forvente af projektet, og hvad de selv skulle lave. Usikkerheden illustrerer vigtigheden af, at projektets formål og bærende idéer kommunikeres tydeligt – og vedvarende – til alle involverede. Det vurderes, at kommunerne med fordel kunne have været tilbudt mere struktur til processen i form af proceskrav undervejs i projektforsløbet.

I relation til opbygning af kapacitet til det videre arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte generelt set, vurderes det væsentligt at undersøge mulighederne for forankring af det udviklede koncept for proaktiv rygestoprådgivning og brug af det udviklede materiale for tobaksforebyggelse på sociale institutioner.

Nedenfor er – i spidsformuleringer – gengivet de gode råd til arbejdet med rygestop blandt socialt udsatte og med kapacitetsopbygning hhv. decentralt og centralt, som modelkommunerne giver udtryk for.

Hvad kan man gøre decentralt – på institutionerne og i bostøtten mv. – for at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte?

- Lav rygestoptilbud til de medarbejdere, der arbejder med socialt udsatte
- Lav rygestopforløb for de socialt udsatte af længere varighed med flere mindre omfattende mødegange
- Lav holdforløb på væresteder – og gør det attraktivt at deltage – og synligt
- Lav individuelle forløb på misbrugsområdet og i bostøtten
- Lav uformelle rygestopcaféer
- Etablér nye aktiviteter, som kan erstatte rygningen som aktivitet
- Sørg for, at rygestoprådgiveren er kendt af brugeren
- Udbred kendskabet til rygestopforløb. Rekruttering kræver, at andre ved, det er der
- Italesæt røgfrihed – find og skab anledninger
- Grib anledningen til at lave røgfri miljøer – lad lederen gå forrest – og gør rygerum kedelige
- Husk at fortælle den gode historie om fx rekruttering til proaktiv telefonrådgivning, borgere der får det godt, når de holder op med at ryge, osv.

Hvad kan man i kommunerne – fra centralt hold – gøre for at arbejde med tobaksforebyggelse og opbygge kapacitet til arbejdet?

- Skab opbakning fra ledelsen i kommunen
- Arbejd med holdningen til rygestop blandt de medarbejdere, der arbejder med socialt udsatte, og lav rygestoptilbud til dem
- Italesæt røgfrihed – find og skab anledninger, lav pjecer osv.
- Udlevér gratis nikotinsubstitution
- Fortæl den gode historie om konkrete resultater for at skabe ringe i vandet
- Find og fortæl om ny viden, så holdninger rykkes
- Skab netværk – både internt på tværs af medarbejdergruppe og eksternt – og grib anledninger til at gøre brug af det
- Skab opbakning fra politikere, forvaltningsledere og lokale ledere
- Hav en engageret tovholder, som også kan være bindeled til andre dele af kommunen
- Vær skarp på, hvad der forventes af den enkelte, og hvad de konkret skal gøre
- Hold dampen oppe og hold folk til ilden

Kapitel 1 – Introduktion

Indledning

Denne evaluering har til formål at evaluere projekt Røgfrihed for alle. Indledningsvis i nærværende første kapitel beskrives evalueringens formål, ligesom evalueringens konkrete spørgsmål foldes ud. Evalueringen besvarer to overordnede spørgsmål. Dels om projektet har gennemført de aktiviteter og mål, herunder succeskriterier, som var opstillet i projektbeskrivelsen, dels om disse aktiviteter og mål har skabt ændringer i holdning og praksis hos særligt modelkommunerne og andre samarbejdspartnere, samt en vurdering af, hvorledes projektet har bidraget hertil, og hvorvidt dette har ført til kapacitetsopbygning i kommunerne.

I kapitel 2 beskrives Røgfrihed for alles formål, og de gennemførte aktiviteter beskrives nærmere. Projektet har som overordnet fokus at opbygge kapacitet til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte i en række modelkommuner og hos kommuner samt øvrige aktører og beslutningstagere nationalt. Projektets formål har været at bidrage til fremadrettet forbedring af den tobaksforebyggende indsats for socialt udsatte, og formålet er søgt opfyldt gennem en række aktiviteter rettet mod opbygning af kapacitet i forhold til tobaksforebyggende indsatser over for socialt udsatte på nationalt og lokalt niveau.

Et særligt fokusområde i denne evaluering er projektets aktiviteter rettet mod opbygning af kapacitet i de 12 modelkommuner. I kapitel 3 beskrives de tværgående resultater – i form af de gode erfaringer – der er høstet på baggrund af kommunernes aktiviteter, og i kapitel 4 beskrives modelkommunernes oplevelse af og erfaringer med deltagelsen i projekt Røgfrihed for alle.

I kapitel 5 vurderes det, om projektet har indfriet sine succeskriterier, og hvorvidt det er lykkedes at opbygge kapacitet i kommunerne til det videre arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Kapitel 6 indledes med en diskussion af, i hvilken udstrækning og på baggrund af hvilke kriterier, det giver mening at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. I forlængelse af beskrivelserne i kapitel 3 og 4 af modelkommunernes erfaringer med det tobaksforebyggende arbejde og med deltagelsen i projektet følger i kapitel 6 en diskussion af betingelser for den gode indsats i kommunerne. Mens kapitel 5 indeholder en vurdering af, hvorvidt det er lykkedes at opbygge kapacitet i modelkommunerne, indeholder kapitel 6 afslutningsvis en diskussion af, hvilke af projektets virkemidler til kapacitetsopbygning, der i særlig grad synes at have bidraget positivt til kapacitetsopbygningen, og idéer til, hvad projektet måske kunne have gjort yderligere for at opbygge kapacitet på området.

Den eksterne evaluering

Denne eksterne evaluering har som sit overordnede formål at bidrage til, at den læring og udvikling, der er sket via projekt Røgfrihed for alle, kan anvendes fremadrettet til yderligere at opbygge kapacitet til at kvalificere indsatsen inden for tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte.

Projektet har gennem en intern evaluering løbende indsamlet og videreformidlet projektets aktiviteter og erfaringer fra seminarer, temadage og uddannelsesaktiviteter samt resultater af den spørgeskemabaserede holdningsundersøgelse samt en mindre fokusgruppeinterviewundersøgelse. Den eksterne evaluering skal derfor ses som et supplement til den interne evaluering, hvor den eksterne evaluering vil have et særligt fokus på de tværgående erfaringer og samlede resultater af projektet samt de konklusioner, der kan drages på baggrund heraf. Den eksterne evaluering har endvidere særligt fokus på projektets målopfyldelse samt aktiviteter og ændringer i holdninger og praksis i modelkommunerne. Den eksterne evaluering vil således belyse projektets samlede resultater, vurdere projektets erfaringer med kapacitetsopbygning og på baggrund af projektet som

helhed vurdere, hvorvidt tobaksforebyggelse rettet mod socialt udsatte giver mening set i lyset af de ressourcer, der skal til, og de effekter, der kan forventes af indsatsen.

Mere konkret vil denne eksterne evaluering undersøge, om:

1. Projektaktiviteterne er gennemført som planlagt og med succes
2. Erfaringer fra projektgennemførelsen giver anledning til generaliserbar læring vedrørende betingelser for gennemførelse af forskellige metoder og processer til kapacitetsopbygning
3. Projektet har ført til igangsætning af nye tilbud og indsatser hos samarbejdspartnerne, og hvilke der synes at virke tobaksforebyggende i forhold til socialt udsatte
4. Det er lykkedes projektet at opbygge kapacitet og derigennem skabe ændringer i holdninger og praksis vedrørende tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte
5. Det, set i lyset af projektets resultater, giver mening for landets kommuner fremadrettet at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte

Der er således tale om såvel dokumentation af projektinterne aktiviteter og mål som belysning af aktiviteter og ændringer i holdning og praksis hos samarbejdspartnere og vurdering af, hvorledes projektet har bidraget hertil. Endelig omfatter den eksterne evaluering en diskussion af projektets samlede resultater som grundlag for det fremtidige arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte både på nationalt og kommunalt plan.

Den eksterne evaluering er udarbejdet af konsulenter fra Implement Consulting Group efter udbud, hvor formål med evalueringen var fastlagt såvel som den økonomiske ramme for gennemførelsen af dataindsamling, analyse og formidling.

Metoder og data for den eksterne evaluering

Som baggrund for evalueringen indgår rapporter og andet skriftligt materiale fra den interne evaluering, ikke mindst evalueringer af de forskellige arrangementer, rapporterne "Rygning er deres mindste problem?" og "Er rygning stadig deres mindste problem?" med resultater fra holdningsundersøgelsen samt rapporten "Når røgsløret forsvinder" fra den kvalitative fokusgruppeinterviewundersøgelse. Desuden indgår information fra skriftligt projektmateriale, herunder projektbeskrivelse, referater fra styregruppemøder samt data fra opstartsinterview med kommunerne.

Den væsentligste datakilde for den eksterne evaluering er dog interview i alle modelkommuner. I 11 af de 12 modelkommuner blev interviewet gennemført lokalt med repræsentanter fra såvel relevant forvaltningsområde som fra relevante institutioner og mange steder endvidere med besøg på væresteder eller i bostøtteenhed. I en enkelt kommune måtte besøgsinterviewet aflyses på grund af ufremkommelige veje efter skybrud, og der blev i stedet gennemført telefoninterview med henholdsvis tovholder fra kommunen samt leder af et af kommunens væresteder. Den eksterne evaluering har således indsamlet erfaringer fra tovholdere og projektarbejdsgrupper om, hvilken betydning projektets aktiviteter har haft for arbejdet lokalt, og erfaringer fra institutioner og væresteder om, hvordan aktiviteterne har været gennemført og er blevet modtaget blandt medarbejdere og brugere. Interviewet med kommunens arbejdsgruppe omfattede endvidere spørgsmål relateret til kommunens kapacitet, herunder ressourcer og samarbejdsrelationer, til at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Denne del af interviewet tilsvarede interview gennemført af Røgfrihed for alle projektmedarbejdere i forbindelse med interview ved opstarten af projektperioden.

Alle interview i modelkommunerne blev gennemført i perioden fra 17. juni til 5. juli 2011. Hvert interview med henholdsvis tovholder og arbejdsgruppe eller i bostøtteenheder eller på væresteder varede ca.

1-2 timer. Antallet af informanter til interview i modelkommunerne varierede en del, da det var op til kommunerne selv at bestemme, hvordan sammensætningen af interviewdeltagere gav bedst mening. Det optimale ville være, at interviewgruppen var den samme, som deltog i interviewet med

medarbejdere fra Røgfrihed for alle ved projektopstart, men ofte havde der været udskiftning af medarbejdere og tilknyttede institutioner undervejs, ligesom der var stor forskel på, hvor involveret den enkelte leder eller medarbejder havde været i de lokale projekter, og hvor meget de derfor ville kunne bidrage til interviewet.

Evaluator har desuden gennemført interview med medarbejdere i Røgfrihed for alle, herunder projektleder og intern evaluator samt projektgruppen. Disse interview har sikret videnovertagelse om projektet og har bidraget med information om, hvorledes projektets aktiviteter er udviklet og gennemført. Endvidere har interviewene handlet om, hvorledes projektleder og projektgruppen har oplevet, at projektets succeskriterier er opfyldt, og eventuelle årsager til, at projektplanerne er ændret undervejs i forløbet.

Forud for gennemførelse af de forskellige interview blev der udarbejdet en semistruktureret interviewguide målrettet det pågældende interview. Interviewguiden sikrede, at alle emner blev dækket, og at de nødvendige data blev indsamlet, men samtidig fungerede den kun som udgangspunkt for interviewsamtalen, snarere end at den blev fulgt slavisk. Interviewene blev gennemført af to konsulenter, således at såvel reliabilitet som hurtig bearbejdning blev sikret. Interviewciteringer indgår i denne eksterne evaluering som illustration og uddybning af resultater og vurderinger. I de fleste tilfælde taler citeringerne for sig selv, og fordi evalueringen har fokus på tværgående resultater og overordnede vurderinger, og ikke er en evaluering af indsatsen i hver af modelkommunerne, er det ikke ved selve citeringerne angivet, hvor citatet stammer fra.

Såfremt det har betydning for forståelsen af citatets sammenhæng med den givne pointe, citatet illustrerer, fremgår det af selve hovedteksten, hvorvidt citatet stammer fra interview med leder eller medarbejder i kommunens centrale forvaltning, med tovholder eller andet medlem af kommunens arbejdsgruppe for projektet eller med leder eller medarbejder på værested eller bostøtte.

Kapitel 2 – Projektets formål og gennemførte aktiviteter

Projektets formål

Projekt Røgfrihed for alle blev igangsat den 1. december 2008 med satspuljemidler fra Sundhedsministeriet og er berammet til at slutte i november 2011. Projektet er et nationalt projekt forankret i Sund By Netværket med sekretariat i Folkesundhed København. Projektets formål har været at bidrage til fremadrettet forbedring af den tobaksforebyggende indsats for socialt udsatte.

Projektets formål er søgt opfyldt gennem en række aktiviteter rettet mod opbygning af kapacitet i forhold til tobaksforebyggende indsatser over for socialt udsatte på nationalt og lokalt niveau. Kapacitet ses som kvaliteter eller egenskaber både på individuelt og på organisatorisk plan. På individuelt plan består kapacitet af den viden, de holdninger og de færdigheder, som individer har brug for for at planlægge, implementere og evaluere effektiv tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. På organisatorisk niveau består kapacitet af den kultur, den struktur, de ressourcer og de forpligtelser, som organisationen har brug for for at planlægge, implementere og evaluere effektiv tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Kapacitetsopbygning er derved den proces, hvorved individer og organisationer bliver i stand til dette.

På lokalt niveau har det været Røgfrihed for alles ambition at bidrage til opbygning af kapacitet inden for tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte, som kan anvendes bredt af kommuner efter projektets afslutning. Et væsentligt indsatsområde for projektet har været understøttelse af i alt 12 udvalgte modelkommuners igangværende og forestående indsatser på området. Projektet har haft fokus på at indsamle, bearbejde og videreformidle viden og erfaringer samt at sætte denne viden i spil i modelkommunerne.

Mere konkret har delformålene for projektet været:

- a) At udvikle og afprøve metoder i forbindelse med telefonisk rådgivning om tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte med udgangspunkt i STOPlinien
- b) At få og opsamle erfaringer med brug af farmakologiske hjælpemidler blandt målgruppen
- c) At opbygge kapacitet – herunder kompetencer – i kommunerne blandt beslutningstagere og personale til at arbejde med rygestop blandt socialt udsatte
- d) At indgå i strategisk samarbejde om systematisk rygestopindsats i den patientrettede forebyggelse over for borgere med psykiske lidelser
- e) At påvirke gængse holdninger om socialt udsatte og rygning og være dagsordensættende i forhold til relevant lovgivning

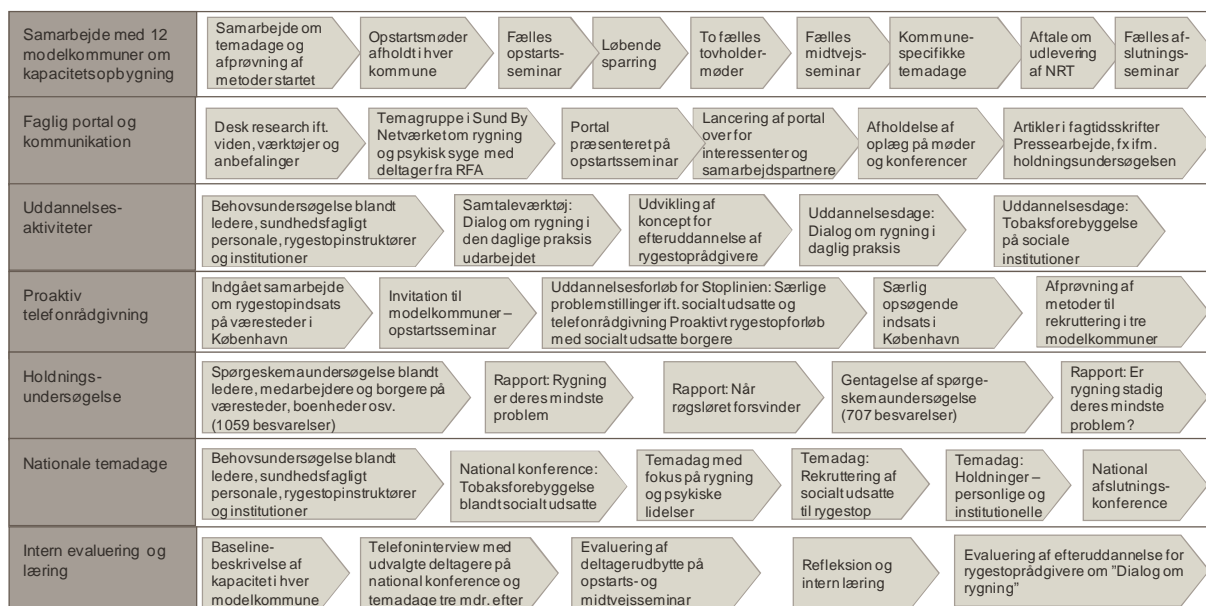
Gennemførte aktiviteter i projektperioden

Ovennævnte formål og delformål har udmøntet sig i en omfattende række af aktiviteter gennemført i løbet af projektperioden. Aktiviteterne kan samles i syv indsatsområder eller spor, som projektet særligt har haft fokus rettet mod for at opnå formål og delformål. De syv spor er:

1. Samarbejde med 12 modelkommuner om kapacitetsopbygning. Dette spor har særligt haft fokus på at opbygge kapacitet – herunder kompetencer – i kommunerne, blandt beslutningstagere, ledere og medarbejdere til at arbejde med tobaksforebyggelse lokalt.

2. Faglig portal og kommunikation. I dette spor har omdrejningspunktet været at påvirke gængse holdninger om socialt udsatte og rygning og være dagsordensættende i forhold til relevant lovgivning.
3. Uddannelsesaktiviteter. Målet med dette spor har været at udvikle materiale til og gennemføre kompetenceudvikling blandt rygestoprådgivere og medarbejdere på sociale institutioner, der arbejder med tobaksforebyggelse.
4. Proaktiv telefonrådgivning. Via dette indsatsområde har projektet ønsket at udvikle og afprøve metoder i forbindelse med telefonisk rådgivning om tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte med udgangspunkt i STOPlinien.
5. Holdningsundersøgelse. Formålet med dette spor har været at undersøge gængse holdninger om socialt udsatte og rygning og være dagsordensættende i forhold til relevant lovgivning.
6. Nationale temadage. Dette spor har haft både kompetenceudvikling og ønsket om at påvirke gængse holdninger om socialt udsatte og rygning som formål.
7. Intern evaluering og læring. Dette spor har gennem formidling af erfaringer fra projektet søgt at påvirke gængse holdninger om socialt udsatte og rygning og være dagsordensættende i forhold til relevant lovgivning. Sporet har desuden haft til formål at sikre, at den viden og den læring, som er opbygget undervejs i forløbet, er blevet indarbejdet i det videre arbejde med projektet.

Nedenfor ses en oversigt over indsatsområderne samt de tilhørende aktiviteter i hovedpunkter. Oversigten er ikke tidsmæssig stringent, men skal alene fungere som oversigt over de mange aktiviteter, som projektet har bestået af. Efterfølgende er en nærmere beskrivelse af aktiviteterne.



Samarbejde med 12 modelkommuner om kapacitetsopbygning

Et gennemgående tema i projekt Røgfrihed for alle har været at arbejde med kapacitetsopbygning. Som led i dette arbejde har projektet lavet et samarbejde med 12 kommuner om at støtte dem i deres igangværende og forestående aktiviteter på området for tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Alle kommuner i landet blev inviteret til at deltage som modelkommune i projektet, og 12 blev efter ansøgning udvalgt til deltagelse. Efter en indledende dialog omkring samarbejdet om opbygning af kapacitet på tobaksforebyggelsesområdet i relation til socialt udsatte blev der afholdt opstartsmøder i hver af de deltagende kommuner. På møderne deltog projektmedarbejdere fra Røgfrihed for alle samt minimum en leder og et antal relevante medarbejdere på området fra kommunen. På møderne diskuteredes kommunens forventninger til projektet og deres egen indsats, og parterne udarbejdede en samarbejdsaftale vedrørende gensidige forpligtelser i projektperioden. I samarbejdsaftalen beskrives igangsætning af rygestoptilbud og tobaksforebyggende indsatser for socialt udsatte borgere som det overordnede formål med projektet, og kapacitetsopbygning i kommunerne konkretiseres som: at mobilisere ressourcer og engagement til opgaven, at etablere netværk mellem relevante interessenter, at tilføre viden og kompetencer, at facilitere samarbejde og partnerskaber samt at skabe de rette rammer omkring organisering samt styring og ledelse af indsatsen. Opstartsmødet omfattede endvidere et interview med kommunen, der havde til formål at vurdere kommunens kapacitet til arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte ved projektperiodens start samt en introduktion og udlevering af skemaer til den holdningsundersøgelse, som projektet ønskede at gennemføre blandt socialt udsatte samt ledere og medarbejdere, der arbejder på området i kommunen.

Efter opstartsmøder i hver af modelkommunerne blev der afholdt et fælles opstartsseminar på Munkebjerg i Vejle. Formålet med opstartsseminaret var at sætte viden om rygning og socialt udsatte i spil, at udveksle og generere idéer til arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte, at etablere kontakter modelkommunerne imellem og at stimulere kapacitetsopbygning i hver enkel modelkommune. Programmet var opbygget omkring seks blokke, der ud over oplæg fra projektets medarbejdere indeholdt workshops (med følgende temaer: telefonrådgivning, nikotinerstatning, myter og holdninger, rekruttering og motivering samt organisatoriske udfordringer og strukturelle løsninger), "speeddating" og udformning af handleplaner. Alle modelkommuner deltog i seminaret, hvor der var i alt 52 deltagere, heraf fire sundhedschefer/ledere og ni institutionsledere.

I november 2010 blev der afholdt midtvejsseminar, hvor alle modelkommunerne igen blev inviteret til fælles møde på Munkebjerg i Vejle. Formålet med seminaret var at give inspiration til modelkommunernes indsatser i form af viden, værktøjer, netværksaktiviteter og tid til refleksion samt at arbejde i arbejdsgrupperne inden for den enkelte kommune. Programmet var bygget op om disse temaer, og ud over oplæg fra projektets medarbejdere var der afsat tid til erfaringsudveksling og konkret kommunespecifikt arbejde. På midtvejsseminaret deltog alle modelkommuner, og der var i alt 53 deltagere, heraf 8 kommunale ledere. I september 2011 mødtes alle modelkommunerne igen til afslutningsseminar. På afslutningsseminaret præsenteredes forskelle mellem første og anden runde af spørgeskemabesvarelser fra holdningsundersøgelsen. Fokus for afslutningsseminaret var dog præsentation og diskussioner af projektets samlede erfaringer samt mulighed for at fortsætte netværksarbejdet mellem kommunerne. På afslutningsseminaret deltog 45 ledere og medarbejdere fra modelkommunerne.

Ud over de tre seminarer, hvor modelkommunerne deltog med ledere og medarbejdere i den lokale projektarbejdsgruppe, har der hhv. i marts og maj 2010 været afholdt fælles tovholdermøder for de lokale tovholdere i kommunerne. Det første tovholdermøde havde fokus på status for indsatsen i kommunerne og planlægning af de lokale temadage. Desuden introduceredes projektets faglige portal til tovholderne, og der var en fælles diskussion af idéer til publikationer om projektet. Det andet tovholdermøde fulgte op på planlægningen af de kommunale temadage, drøftede resultaterne af holdningsundersøgelsen og diskuterede udfordringer i forhold til rollen som tovholder i projektet.

Røgfrihed for alle har som led i projektet tilbudt modelkommunerne bistand til planlægning og afholdelse af lokale temadage i kommunerne. Formålet med de lokale arrangementer skulle være at generere idéer og etablere samarbejde mellem relevante interessenter i forhold til kommunens tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Hver kommune er blevet tilbudt at få bistand til to arrangementer af en halv til en hel dags varighed. Nærmere aftaler vedrørende projektets bistand til de lokale temadage er blevet aftalt med den enkelte kommune. De fleste kommunespecifikke dage har handlet om holdninger og metoden om "de fire trin" til at arbejde med rygning i daglig praksis.

Ud over seminarer, tovholdermøder og kommunespecifikke temadage har projektet også løbende leveret sparring til de modelkommuner, som måtte ønske det, både i forhold til konkret viden om tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte og i forhold til konkrete aktiviteter. Sparringsindsatsen har været meget varierende fra modelkommune til modelkommune og har i høj grad været afhængig af, hvor meget den enkelte kommune har henvendt sig.

Undervejs i projektperioden fik projektet en særlig tilladelse fra Lægemiddelstyrelsen til, at der efter ansøgning i modelkommunerne ville kunne udleveres gratis nikotinerstatningsprodukter fra være- og bosteder m.m. Dette var nødvendigt, fordi nikotinerstatning er kategoriseret som et lægemiddel og er omfattet af en særlig lovgivning. Modelkommunerne har skullet søge om tilladelse for hver enkelt institution, og tilladelsen er blevet givet for et år ad gangen. Proceduren omfatter blandt andet, at produkterne skal købes hos producenterne, hvilket gør indkøbene betydelig billigere, men mængden større. Projektets erfaringer på området er videregivet til Sundhedsstyrelsens igangværende projekt Sundhedsfremme i nærmiljøet.

Faglig portal og kommunikation

Et andet omdrejningspunkt i projektet har været udvikling af en faglig portal, hvor faglig viden og konkrete anbefalinger samt metoder og diverse materialer har kunnet samles og formidles til professionelle såvel som andre interesserede. Opbygningen af den faglige portal foregik parallelt med projektarbejdet i øvrigt, herunder arbejdet i de 12 modelkommuner, og den faglige portal har således også fungeret som hjemmeside for projektet med intern kommunikation vedrørende møder og materialer.

Arbejdet startede med en omfattende desk research med gennemgang af dansk og udenlandsk litteratur vedrørende tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Litteraturgennemgangen udmundede i en række basistekster, der efterfølgende blev præsenteret på opstartsseminaret for modelkommunerne og kvalitetssikret af relevante fagpersoner. Den faglige portal blev herefter lanceret over for interessenter og andre samarbejdspartnere og er løbende opdateret og tilføjet yderligere tekster og materiale relateret til projektarbejdet og resultater af arbejdet i projektet, eksempelvis slides fra oplæg på seminarer og temadage, rapporter fra projektets interne evaluering, undervisningsmaterialet "Tobaksforebyggelse på sociale institutioner", pjecer samt andet materiale fra kommunerne mv.

Kommunikationen fra projektet til omverdenen har ud over den faglige portal omfattet oprettelse af en facebook-side, hvor der løbende informeres om aktiviteter i projektet. Der har endvidere været udsendelse af pressemateriale i forbindelse med publikationer fra projektet, fx holdningsundersøgelsen, samt formidling af projektrelaterede emner og projektets resultater i form af artikler i en række fagblade (fx Danske Kommuner, Hus Forbi, Socialpsykiatri, Sygeplejersken) og dagblade (fx Nordjyske, Thisted Dagblad, Dagbladet Ringsted og Dagbladet Køge). Projektmedarbejderne har endvidere deltaget i og holdt oplæg om projektet på internationale konferencer.

Uddannelsesaktiviteter

Projektet gennemførte i begyndelsen af projektperioden en behovsundersøgelse blandt ledere, sundheds- og forebyggelseskonsulenter, rygestoprådgivere samt ledere og medarbejdere på udvalgte institutioner med henblik på at afdække behovet for kompetenceudvikling blandt professionelle, der arbejder med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Undersøgelsen af kompetenceudviklingsbehovet gjorde brug af en kvalitativ tilgang, og der blev foretaget seks telefoninterview med ledere, der har ansvaret for tobaksforebyggelsesområdet i kommuner og seks fokusgruppeinterview med ledere og medarbejdere på syv forskellige institutioner. Desuden blev der gennemført cafédialog blandt rygestoprådgivere og med sundheds- og forebyggelseskonsulenter i Sund By Netværkets tobakstemagrupper. På baggrund af behovsundersøgelsen blev det konkluderet, at de professionelle, der arbejder med socialt udsatte, har behov for kompetenceudvikling i relation til: viden om rygningens sundhedsmæssige konsekvenser, håndtering af modstand fra personale og kursister, kendskab til målgruppen og metoder til at arbejde med målgruppen, metoder til rekruttering, motivering og fastholdelse af socialt udsatte i rygestopprocessen, udformning af målrettede rygestopkurser samt viden om sammenhæng mellem rygning og psykisk sygdom samt den medicinske behandling.

Behovsundersøgelsens konklusioner afstedkom videreudvikling af et koncept for efteruddannelse af rygestoprådgivere, der arbejder med tobaksforebyggelse på sociale institutioner, baseret bl.a. på samtaleværktøjet "Dialog om rygning" i den daglige praksis. Konceptet er blevet anvendt på to efteruddannelsesforløb for rygestoprådgivere, som projektet har afholdt i hhv. august og september 2010. Formålet med efteruddannelsen har været at kompetenceudvikle rygestoprådgiverne til i deres funktion som proceskonsulent at samarbejde med de sociale institutioner på en måde, der giver institutionerne lyst, mod og kompetence til at integrere arbejdet med tobaksforebyggelse i det daglige arbejde. Desuden har uddannelsen dannet grundlag for indholdet i de kommunespecifikke arrangementer samt tilbuddet til sociale institutioner i forbindelse med den opsøgende indsats i København og Gladsaxe.

Projektet har videreudviklet konceptet til en firetrinnsmodel for implementering af rygestopaktiviteter i sociale institutioner. I april og maj 2011 har der været afholdt to uddannelsesdage om tobaksforebyggelse på sociale institutioner med udgangspunkt i firetrinnsmodellen.

Proaktiv telefonrådgivning

Projektdelformålet om at udvikle og afprøve metoder i forbindelse med telefonisk rådgivning om tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte med udgangspunkt i STOPlinien har undervejs i projektperioden fået et indhold, der har drejet sig særligt om proaktiv telefonrådgivning, hvor en særlig uddannet rådgiver fra STOPlinien ringer borgeren op på aftalte tidspunkter. Der er udarbejdet et koncept for de proaktive forløb og gennemført efteruddannelsesforløb for STOPliniens medarbejdere, der har bestået af to uddannelsesdage om særlige problemstillinger i forhold til socialt udsatte og telefonrådgivning samt en uddannelsesdag specifikt om gennemførelsen af det proaktive rygestopforløb med socialt udsatte borgere.

På opstartsseminaret for modelkommunerne blev kommunerne inviteret til at deltage i afprøvning af metoder til rekruttering af socialt udsatte borgere til det proaktive rygestopforløb. I alt tre kommuner meldte sig, og der blev endvidere etableret samarbejde med væresteder i Københavns Kommune og arbejdet med koncept for opsøgende indsats på disse væresteder. Projektet har i forlængelse af erfaringerne med at opsøge sociale institutioner i København udarbejdet et notat om, hvad der skal til for at rekruttere til proaktiv telefonisk rådgivning gennem sociale institutioner.

Et af de tidlige delformål med projekt Røgfrihed for alle var at arbejde for bedre samarbejde mellem regioner og kommuner vedrørende rygestoptilbud til mennesker med psykiske lidelser, herunder facilitere brug af STOPlinien. Arbejdet blev sat i gang ved, at der blev nedsat en temagrupper om rygning og psykisk syge i regi Sund By Netværket. Projekt Røgfrihed for alle deltog i møderne i

temagruppen, som dog aldrig kom videre med det konkrete arbejde, blandt andet fordi ingen af modelkommunerne ønskede at deltage i pilotprojekter.

Holdningsundersøgelsen

Projektets indledende gennemgang af den internationale litteratur på området viste, at en af de største barrierer i forhold til implementering af tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte er medarbejdernes holdninger til området. Med henblik på at undersøge holdninger blandt ledere og medarbejdere såvel som blandt brugere og beboere på institutioner, væresteder og boenheder i Danmark gennemførte projektet en holdningsundersøgelse i de 12 deltagende modelkommuner. Tanken var, at undersøgelsen af holdninger til området ved projektets start ville kunne indgå som baggrundsviden for arbejdet i kommunerne. Endvidere var det tanken, at en gentagelse af holdningsundersøgelsen efter gennemførelse af kommunale indsatser ville kunne afdække projektets evne til at skabe kapacitetsopbygning i form af holdningsændringer som resultat af projektet.

Første besvarelsesrunde af holdningsundersøgelsen blev gennemført i januar-marts 2010. I alt blev der besvaret spørgeskemaer af 1.059 ledere, medarbejdere/frivillige og socialt udsatte brugere af væresteder, beskyttede beskæftigelsestilbud, botilbud, forsorgshjem, behandlingstilbud samt socialt udsatte borgere, der modtager støtte i eget hjem. Selve spørgeskemaet bestod af tre dele. Den første del indeholdt spørgsmål om rygevaner samt hidtidige forsøg på at stoppe med at ryge. Anden del omhandlede spørgsmål om rygereglerne på den institution, som svarpersonen arbejdede på eller var tilknyttet. Den tredje del bestod af en række udsagn om rygning blandt socialt udsatte, som svarpersonen skulle udtrykke sin holdning til på en femtrinsskala. Ledere, medarbejdere og brugere fik stillet stort set enslydende skemaer. Brugere fik stillet lidt flere spørgsmål om, hvilken hjælp de ønskede til at blive røgfri.

Der blev på baggrund af spørgeskemabesvarelserne i 2010 udarbejdet rapporten "Rygning er deres mindste problem?", som beskriver resultaterne af undersøgelsen. Undersøgelsens resultater har haft stor anvendelse og har blandt andet fungeret som oplæg til debat på projektseminarer og kommunespecifikke temadage mv. Resultaterne, der fremgik af rapporten, affødte dog et behov for en mere kvalitativ uddybning og opfølgning af resultaterne, og der blev derfor gennemført fokusgruppeinterview med henholdsvis medarbejdere og brugere på fem væresteder og støttecentre. Analyser og konklusioner af fokusgruppeinterviewene er blevet dokumenteret i rapporten "Når røgsløret forsvinder".

I juni 2011 blev undersøgelsen gennemført igen for at undersøge, om der er sket en holdningsændring siden første undersøgelse. Respondentgruppen var den samme som i første runde – om end ikke nødvendigvis på personniveau – og spørgsmålene var for en stor dels vedkommende de samme, således at resultaterne af de to undersøgelser kunne sammenlignes med henblik på at se, om der var sket en udvikling. Resultaterne af besvarelserne i 2011 og sammenligninger mellem de to undersøgelser er formidlet i rapporten "Er rygning stadig deres mindste problem?".

Nationale temadage

Projektet har gennemført i alt fire nationale temadage, hvor såvel modelkommuner som øvrige kommuner i landet samt andre interessenter på området er blevet inviteret. Indholdet af temadagene er fastlagt på baggrund af projektets indledende behovsundersøgelse (beskrevet under Uddannelsesaktiviteter).

I november 2009 afholdt projektet en national halvdagskonference, der henvendte sig til kommunale ledere, beslutningstagere og andre med interesse for området og havde ca. 100 deltagere. Konferencens formål var at informere om tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte og at dele viden og erfaringer mellem deltagerne samt skabe grobund for netværksdannelse og på den måde om muligt få projektets tanker og idéer til at starte med at brede sig som ringe i vandet. På programmet var daværende minister for sundhed og forebyggelse Jakob Axel Nielsen samt forsker Wendy

Bjornson, der talte om sine erfaringer med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte i USA. Desuden var der oplæg fra bl.a. en rygestoprådgiver, som fortalte om sine konkrete erfaringer, oplevelser og råd til arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte borgere i Danmark.

I december 2009 blev der på Axelborg i København afholdt en temadag med fokus på rygestop blandt borgere med psykiske lidelser. Omdrejningspunktet i programmet var fem oplægsholdere, som talte om deres viden om og erfaringer med muligheder for, at mennesker med psykiske sygdomme kan gennemføre et rygestop. Der var i alt ca. 140 deltagere i temadagen, hovedsageligt medarbejdere fra forskellige faggrupper samt frivillige, der arbejder med og har interesse i området. Formålet var at give deltagerne mulighed for at tilegne sig værktøjer til at håndtere problemstillingen.

I juni måned 2010 blev der afholdt to temadage med overskriften "Rekruttering af socialt udsatte til rygestopaktiviteter", én i Skørping og én i København. Formålet var at præsentere viden om socialt udsatte borgere og deres rygevaner, at præsentere en motivationsteori for forandring samt at inspirere til, hvordan institutioner og professionelle kan understøtte rekrutteringen af socialt udsatte gennem egen motivation til at deltage i rygestopaktiviteter. Programmet var bygget op omkring oplæg fra projektets egne medarbejdere samt to eksterne oplægsholdere hhv. Preben Brandt, tidligere formand for Socialt Udsatte, der præsenterede sin viden om de socialt udsatte borgere, og Mads Lind fra Folkesundhed København, som i sit oplæg præsenterede Robert Wests motivationsteori. Målgruppen var forvaltningschefer inden for social-, psykiatri- og sundhedsområdet, sundheds- og forebyggelseskonsulenter, medarbejdere med koordinerende funktioner inden for rygestop samt ledere og medarbejdere på institutioner for socialt udsatte borgere. I alt 78 personer deltog på de to dage. Der var ikke deltagelse af forvaltningschefer.

I oktober 2010 afholdt projektet temadag om "Holdninger til tobak i sociale institutioner". Formålet med denne temadag var at stimulere til at anskue tobaksforebyggelse på sociale institutioner som mere end "blot" rygestoptilbud. Omdrejningspunktet var derfor, hvordan tobaksforebyggelse kan blive en del af de sociale institutioners praksis gennem fokus på de udfordringer, institutionerne kan støde på i implementeringen, og hvordan de kan løses. Målgruppen var chefer, ledere og medarbejdere i sociale institutioner eller socialpsykiatri- og sundhedsafdelinger i kommuner og regioner. Der deltog i alt 45 personer i temadagen, hvoraf langt de fleste var medarbejdere.

Intern evaluering og læring

Et væsentligt element i Røgfrihed for alle har været at skabe læring i projektet løbende i processen gennem forskellige evaluerings- og refleksionsaktiviteter. Såvel evalueringsaktiviteter som refleksionsaktiviteter har været tænkt ind fra starten af projektet.

I forbindelse med opstartsmøderne med modelkommunerne indsamlede projektmedarbejderne ved interview oplysninger om kommunernes kapacitet i forhold til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Oplysningerne blev brugt som udgangspunkt for samtale med kommunen om, hvilke indsatser kommunen prioriterede at gennemføre i projektperioden. Det var desuden tanken, at man ved gennemførelse af en lignende indsamling af oplysninger fra kommunerne hen imod slutningen af projektet kunne undersøge, om der skete en kapacitetsopbygning som konsekvens af projektet. Opgaven med indsamling af oplysninger ved projektafslutning er blevet varetaget af den eksterne evaluering på baggrund af interviewspørgsmål sammenlignelige med dem, der blev anvendt af den interne evaluering ved opstartsmødet.

Alle gennemførte temadage, seminarer og uddannelsesaktiviteter er blevet evalueret som led i den interne evaluering. Evalueringen er foregået ved, at der 3-4 måneder efter arrangementet er blevet gennemført telefoninterview med et tilfældigt udvalg på 10% af deltagerne. Interviewene tog udgangspunkt i en semistruktureret spørgeguide og havde en varighed af ca. 10-15 minutter. Spørgsmålene drejede sig typisk om, hvordan informanten havde hørt om arrangementet, hvilke forventninger personen havde til dagen, hvilket udbytte personen havde fået af henholdsvis oplæg og øvelser samt eventuelt netværksdannelse. Interviewene er blevet dokumenteret og analyseret i relativt omfattende evalueringsrapporter.

Den interne læring i projektet er sket via refleksion i projektgruppen omkring den rådgivning og sparring, som man har givet til kommunerne, og via løbende erfaringsopsamlinger i forbindelse med afholdte arrangementer osv. Den interne læring er ligeledes foregået i forlængelse af arrangementernes evalueringsaktiviteter, idet alle evalueringsrapporterne har afsnit, som omhandler læring, og hvad denne læring betyder for det videre arbejde i projektet. Evalueringerne har således haft direkte indvirkning på tilrettelæggelsen af fremtidige arrangementer. Eksempelvis viste evalueringen af opstartsseminaret, at deltagerne havde meget gavn af at netværke med hinanden, hvorfor man på midtvejsseminaret gav rig mulighed for dette. Ligeledes indeholder evalueringsrapporterne afsnit om refleksioner over evalueringsformen samt metodeovervejelser.

Opsamling

Der har i Røgfrihed for alle været gennemført en omfattende række af aktiviteter, som kan samles i syv indsatsområder hvert med deres fokus, men med mange afhængigheder mellem hver. Det første indsatsområde er et samarbejde med 12 modelkommuner, hvor Røgfrihed for alle gennem blandt andet afholdelse af seminarer og temamøder samt løbende sparring har støttet projekterne i at gennemføre lokale tobaksforebyggende indsatser. Det andet indsatsområde inkluderer opbygning af en faglig portal og publicering af en række artikler om projektet i fagblade og andre medier. Det tredje indsatsområde er uddannelsesaktiviteter, som er mundet ud i et koncept for efteruddannelse af rygestoprådgivere, samt afholdelse af uddannelsesdage i tobaksforebyggelse på sociale institutioner. Det fjerde indsatsområde er proaktiv telefonrådgivning gennem STOPLINIEN, som har resulteret i afholdelsen af et uddannelsesforløb for rygestoprådgivere og afprøvning af modeller for opsøgende arbejde og rekruttering til det proaktive rådgivningsforløb. Det femte indsatsområde er en holdningsundersøgelse, hvor der har været gennemført to spørgeskemaundersøgelser, som er mundet ud i tre rapporter med formidling af analyser og resultater. Det sjette indsatsområde involverede afholdelse af tre nationale temadage, og endelig er det syvende indsatsområde i projektet intern evaluering og læring, hvor projektet blandt andet har gennemført en indledende beskrivelse af kapaciteten i hver af modelkommunerne samt evalueret afholdte arrangementer.

Kapitel 3 – Resultater i modelkommunerne

Projektets hovedformål har været at igangsætte rygestoptilbud og tobaksforebyggende indsatser for socialt udsatte borgere, og et væsentligt indsatsområde har været at understøtte modelkommunernes igangværende og forestående indsatser på området.

Modelkommunerne har gennem en samarbejdsaftale med projektet forpligtet sig til at igangsætte eller videreudvikle rygestopaktiviteter rettet mod socialt udsatte. Desuden har kommunerne skullet deltage i og gennemføre forskellige uddannelsesaktiviteter samt eksperimentere med, hvordan tobakstemaet kan italesættes over for ledere, medarbejdere og relevante samarbejdspartnere med henblik på en bredere mobilisering af ressourcer til området.

Rygestoptilbud i kommunerne

For at nå målet om at bidrage til at igangsætte rygestoptilbud til socialt udsatte har projektet støttet kommunerne ved at videreforme viden om relevante indsatser på projektets faglige portal, der også har fungeret som projekthjemmeside, og ved seminarer og temadage. Projektet har desuden arbejdet med koncept for og gennemført undervisning i efteruddannelse af rygestoprådgivere til arbejdet med tobaksforebyggelse på sociale institutioner.

Der er i projektperioden arbejdet med afprøvning af særlige rygestoptilbud til socialt udsatte i alle modelkommunerne. Der er afprøvet både individuelle og holdforløb, forløb af forskellig intensitet og længde, forløb gennemført af medarbejdere, der er mere eller mindre kendte af borgeren i forvejen, og forløb på væresteder og institutioner, i borgerens eget hjem og på kommunale sundhedscentre. Det er forskelligt, hvor mange af kommunens institutioner og arbejdssteder, der har været involveret i projektet, men i flere kommuner har der været afprøvet forskellige modeller for rygestoptilbud, enten parallelt målrettet forskellige grupper af borgere, eksempelvis holdforløb på væresteder og individuelle forløb for udsatte i misbrugsbehandling, eller sekventielt fordi erfaringer fra én metode har ført til afprøvning af en ny metode, fx hvad angår forløbenes længde og behovet for opfølgning. De samlede erfaringer fra kommunerne med afprøvning af forskellige typer af rygestoptilbud for socialt udsatte udgør en væsentlig kilde til viden om, hvordan sådanne forløb bedst tilrettelægges fremadrettet.

Kommunernes beskrivelse af erfaringer med forløbenes intensitet og længde tyder på, at relativt længere forløb med kortere mødegange er mest hensigtsmæssigt i forhold til socialt udsatte. Der er især erfaringer med dette fra holdforløb, men det synes også at gælde for individuelle forløb. Kommunernes beskrivelse af erfaringerne med tilrettelæggelse af forløbene, herunder behov for opfølgning, svarer generelt til anbefalingerne fra den faglige portal, som er udarbejdet på baggrund af udenlandske studier.

Vi har fem væresteder med rygestopkurser to gange om året. Vi har brugt Kræftens Bekæmpelses model – dog med flere mødegange af kortere varighed. Og så har vi haft et før- og et efter-forløb. Et før-forløb, hvor rygestopinstruktøren er kommet i værestederne og bliver et kendt ansigt, og så et efter-forløb, hvor instruktøren kommer tilbage efter ca. en måned for at fastholde dem. Vi skriver alle personer ned, der har været på kursus, og følger op på, hvordan det går dem efter ½ år. Sidste gang vi målte, var der 20%, der ikke røg.

Der er især skabt væsentlige nye erfaringer i modelkommunerne med, hvilke fordele og ulemper der er med rygestoptilbud i forskellige sammenhænge og over for forskellige grupper af socialt udsatte i forhold til at skabe trygge rammer om forløbene, som sikrer rekruttering og fastholdelse. Fordele og ulemper ved de forskellige modeller for rygestoptilbud skal uden tvivl ses i sammenhæng med andre vilkår i kommunen, herunder ressourcer, eksisterende indsatser, geografisk spredning mv., og positive

erfaringer fra en given kommune kan derfor ikke overføres til andre kommuner uden blik for de kontekstuelle betingelser, der gør sig gældende.

I nogle kommuner har der været stor succes – målt i forhold til rekruttering og fastholdelse – med afholdelse af rygestoptilbud som holdforløb på væresteder, jf. ovenstående interviewcitater. I en kommune, hvor der også har været positive erfaringer med holdforløb på væresteder, mener medarbejderne, at de positive erfaringer især hænger sammen med, at rygestoptilbud gøres til en attraktiv aktivitet, hvor borgerne får særlig opmærksomhed, og hvor rygestop og rygereduktion fejres som sejre både for den enkelte og for gruppen. Også i flere andre kommuner beskrives det, at synligheden af rygestoptilbuddene på institutionerne fører til øget snak om rygning, som motiverer nye brugere til at forsøge rygestop.

'Vi har lavet 12 kurser i løbet af to år og haft i alt 112 deltagere. Nu er det de virkelig, virkelig tunge, der er tilbage. Det handler meget om, at der er nogen, der lytter til dem. Det er det, der gør, at de gerne vil holde op med at ryge. Der er meget støtte og lytten i det her. Der er nogen, der ser dem. Vi er meget anerkendende og positive over for dem, der gerne vil holde op.

Der er en, der bruger dampsmøg og sidder med den helt åbent. De andre kommenterer dens lugt og spørger, om den virker. Så det smitter lidt af. Der kommer snak om det, sådan "Det kunne være, man skulle prøve det".

Jeg synes, det har været positivt, at projektet har været her. Efter de første tre brugere havde været på kursus, var der ligesom gået hul på bylden. Det bredte sig efterfølgende, og folk sagde: "Nu skal du fandme holde op med at ryge".

En del kommuner har snarere end egentlige rygestopkurser afholdt rygestopcaféer, hvor samtalen om rygning er mere uformel. Nogle steder foregår samtalen med borgere, der henvender sig enkeltvis, og hvor der integreres elementer fra individuelle rygestoptilbud, andre steder foregår snakken i grupper.

Vi har lavet en rygestopcafé, hvor vi mødes i grupper og snakker. Det er ikke egentlige rygestopforløb. Vi snakker mere uformelt. På et tidspunkt var der 8-10 stykker, der deltog. For tiden er der 4. Der er nogle, der stoppede, men de er begyndt igen. Flere af dem er lykkedes med at reducere deres forbrug.

Vi arbejder med rygestop på sundhedscaféer. Vi sår små frø. Vi har brochurer med, og hvis der er en åbning, så snakker vi videre. Egentlige rygestopforløb ville skabe for stor modstand. Her oplever vi, at brugerne er lidt nysgerrige. Og de har været rigtig interesserede i at få lavet kullitemåling. Det har været sjovt.

I en enkelt kommune har man på baggrund af en prioritering af inklusion valgt at holde de særlige kurser for socialt udsatte på kommunens sundhedscenter, hvor også forebyggelsesindsatser for den øvrige befolkning foregår. I dette tilfælde kender borgerne ikke i forvejen medarbejderen, der står for forløbet, og de øvrige deltagere på et eventuelt hold. Dette er også i større eller mindre udstrækning tilfældet i kommuner, hvor man har valgt at have en enkelt eller to medarbejdere, der specialiserer sig særligt i området, og som tager ud til kommunens institutioner eller gennemfører forløb på en centralt placeret institution, hvortil borgere fra øvrige institutioner eller på opfordring fra bostøttemedarbejdere kan deltage. Forudsætningen for, at sådanne løsninger kan fungere, er, at der skabes bredt kendskab til tilbuddene blandt medarbejdere i kommunen, og at disse motiveres til at tale med motiverede borgere om rygestop og opfordre dem til og eventuelt følge dem til deltagelse. Der er erfaringer fra kommunerne med, at dette kan være særdeles vanskeligt, og at det formentlig kræver en vis indkøringsperiode og en fast struktur, så der skabes kendskab til tilbuddet.

Vi har holdt 8 kurser. Men dem ude på institutionerne har ikke været særlig gode til at hente folk ind til det. Det havde nok været bedre, hvis der fast var noget 1 gang om ugen, så de vidste det.

De fleste kommuner beskriver dog, at de finder det vigtigt, at forløbene foregår i en ramme og med rådgivere, som borgerne kender og er i kontakt med i det daglige. Dette er en givet ramme for individuelle forløb, der gennemføres i borgerens eget hjem på bostederne eller af bostøtte. Der har

ikke i projektet været mange erfaringer med individuelle forløb i bostøtteregei, men én af de væsentligste er, at det forudsætter stor motivation og engagement hos medarbejderne, og at ikke alle udgående medarbejdere kan forventes at ville engagere sig tilstrækkeligt i netop dette område set i forhold til alle de øvrige opgaver og mulige indsatser, der indgår i det daglige arbejde.

Vi laver individuelle forløb med besøg i hjemmene. Det virker at opbygge relationer med den enkelte, så man ved, hvornår man kan presse dem lidt, og hvornår man ikke kan.

Det er sværere i bostederne og hjemme hos folk selv, det går langsommere, når det er borgernes eget hjem.

Udlevering af nikotinsubstitution

De fleste af modelkommunerne har haft midler til udlevering af nikotinsubstitution til udsatte borgere, der indgik i et individuel eller holdbaseret rygestopforløb. Midlerne er oftest kommet fra deltagelse i projektet Rygeadgang og røgfrit miljø på væresteder, men flere kommuner har også selv givet tilskud til den gratis udlevering af tyggegummi og plastre. Undervejs i projektet viste det sig, at kommunerne ikke uden videre kan udlevere nikotinsubstitution, da det bliver betragtet som et lægemiddel med særlige regler for udlevering. I nogle kommuner valgte man at følge borgerne til apoteket, hvor de kunne få det udleveret, i andre kommuner har man fået dispensation til udleveringen via en særlig aftale for projekt Røgfrihed for alle.

De kommuner, der har haft muligheden for at udlevere nikotinsubstitutionen gratis, fortæller alle, at det har haft meget stor betydning for både borgerens ønske om deltagelse i forløb og eventuel succes med rygereduktion eller rygestop.

Vi har haft midler fra et andet projekt til at uddele gratis nikotinsubstitution, det er det, der gør forskellen.

Vi laver individuelle forløb, og så får de nikotinsubstitution gratis. Det, at det er gratis, er det, der virkelig gør forskellen.

Kommunerne, der ikke har haft midler til gratis udlevering, er enige med de øvrige kommuner i, at det har stor betydning for rygestopindsatser for socialt udsatte.

Vi har ikke haft gratis nikotinsubstitution. Jeg tror helt sikkert, det ville være gået nemmere, hvis de havde haft det.

Der skal gratis nikotinsubstitution til, for at folk kan holde. Vi kunne have flere på kursus, hvis det var gratis. Økonomien har stor betydning. De vil hellere have to bajere end nikotintyggegummi.

Medarbejderne har forskellige oplevelser af, hvorfor det er særligt betydningsfuldt med gratis udlevering af nikotinsubstitution til socialt udsatte. Økonomien har givetvis stor betydning, fordi de udsatte ofte ikke har så mange penge på én gang, som det koster at købe præparaterne, der kun sælges i relativt store mængder. Selvom det koster omtrentlig det samme at ryge cigaretter, hvis man ser på prisen over en måned, mener mange, at det er en afgørende forskel, at man kan købe cigaretter i 10-styks pakker eller enkeltvis af venner – eller endog på nogle væresteder. Nogle medarbejdere mener dog, at det kan være motiverende for fastholdelse i rygestopforsøget, hvis deltagerne selv betaler for præparaterne. Samstemmende er der enighed om, at betydningen af gratis udlevering af nikotinsubstitution hænger sammen med økonomien hos forskellige grupper af socialt udsatte.

Forsøg med rekruttering til proaktiv telefonrådgivning

Tre af modelkommunerne samt Københavns Kommune har deltaget sig til et særligt delprojekt om afprøvning af metoder til opsøgende rekruttering af socialt udsatte borgere til en proaktiv telefonisk rygestoprådgivning. Selve den proaktive rygestoprådgivning blev gennemført af medarbejdere fra STOPlinien, der har været på kursus i regi af projekt Røgfrihed for alle. Idéen er, at brugere og beboere på væresteder, bosteder, misbrugscentre mv. skal rekrutteres til tilbuddet ved, at medarbejdere i kommunerne eller praktiserende læger udleverer postkort med telefonnummeret til STOPlinien. Tilbuddet består af en række telefonsamtaler, hvor rådgiveren fra STOPlinien ringer til borgeren på aftalte tidspunkter.

De tre kommuner har haft forskellige erfaringer med rekruttering til den proaktive telefonrådgivning, men delprojektet er kommet i gang relativt sent i projektperioden, og fælles for de tre kommuner er, at de oplever, at de endnu blot lige er begyndt at få erfaringer på området, og at der er behov for mere tid til udvikling af tilbuddet lokalt. I én kommune har medarbejderne kun uddelt ganske få postkort og fortæller i forlængelse heraf om en borger, som havde problemer med efterfølgende at få kontakt med STOPlinien. Det er muligt, hvilket også erkendes i kommunen, at der ikke er så megen hold i historien, men det viser skrøbeligheden af nye indsatser. Man er i den grad afhængig af, at de første historier, der fortælleres, er positive.

I en anden af kommunerne planlagde man at inddrage de praktiserende læger og deres personale i rekrutteringen til telefonrådgivning, men det lykkedes ikke, fordi lægerne ikke var interesserede i at være med i forsøget. Alternativt forsøgte man at promovere tilbuddet i forbindelse med åbningen af et nyt sundhedscenter i et område med udsatte borgere, men her var der allerede et kendt tilbud med rådgivning ved den lokale rygestoprådgiver, hvorfor borgerne snarere blev henvist hertil. Også i den tredje kommune oplevede man, at tilbuddet om proaktiv rygestoprådgivning blev overskygget af lokale tilbud om rygestopforløb på værestederne eller individuel rådgivning i hjemmene.

I en af kommunerne fortælles det, at postkortene vedrørende STOPliniens tilbud står synligt fremme på institutionerne, men ikke alle medarbejdere synes umiddelbart at være helt klar over, hvorvidt de er der. Erfaringerne viser, at det er vigtigt løbende at fastholde opmærksomheden på nye indsatser, hvis medarbejderne, der skal motivere borgerne, skal gøre indsatsen til en del af deres daglige virke.

Vi har uddelt kort. Både på institutionerne og i hjemmene. Vi informerer borgerne om, at de kan bruge STOPlinien. Men vi spørger ikke om, hvor meget de gør brug af den. Det er et stort skridt for dem at ringe til nogen, de ikke kender.

Som led i Røgfrihed for alles interne evaluering udarbejdes et særligt notat om erfaringerne med den proaktive telefonrådgivning. Heri belyses endvidere erfaringer med den særlige opsøgende indsats, der har været gennemført af projektmedarbejderne i relation til væresteder i København.

Borgernes og medarbejdernes oplevelse af indsatserne

Medarbejdere både i den kommunale forvaltning og på institutionerne beskriver, hvordan det at nogle udsatte er hårdere belastet og har det dårligere end andre, dvs. graden af udsathed, tydeligt påvirker både motivationen til rygestop og fastholdelsen i forløb. Borgere, der har det virkelig dårligt psykisk eller socialt, er forventeligt sværere at nå, og det gælder også borgere med stort alkoholmisbrug og i særdeles aktive stofmisbrugere, der af en del betragtes som en gruppe, der ikke bør investeres energi i forhold til rygestop på. Der er dog flere kommuner, der har haft gode erfaringer med stofmisbrugeres deltagelse i forløb, hvor flere har reduceret deres rygning betydeligt eller er blevet røgfri.

En af de meget væsentlige erfaringer fra kommunernes afprøvning af rygestoptilbud er medarbejdernes oplevelser af den meget positive indflydelse, rygereduktion og rygestop har for de socialt udsatte borgere, det lykkes for. Medarbejderne fortæller, at borgerne er glade for helt konkrete forhold, som at de får flere penge, og at de – og deres tøj – ikke lugter så meget. De får det fysisk langt bedre, ikke mindst fordi vejtrækningsproblemer bedres, sådan at borgere, der før havde

begrænset bevægelsesfrihed, kan klare flere ting selv i dagligdagen og komme mere ud blandt andre mennesker. Endvidere synes selve det at få succes med rygestoptilbud at have stor positiv betydning for mange.

Det betyder meget for dem. Der er én, der tidligere ikke kunne gå uden for sin dør alene, som nu går herved selv flere gange om ugen. Og de siger, at de kan lugte igen. Og taler om, hvor dyrt det var at ryge.

De ser sundere ud, når de holder op, og siger, de kan mærke det på deres vejtrækning. De oplever også, at de har flere penge.

Der er nogle, der får succes af det her. De psykisk syge kan ikke kontrollere så meget i deres liv, men så "hvis jeg ikke kan styre andet, så kan jeg i hvert fald styre det her".

Etablering af røgfri miljøer

Ud over igangsætning af rygestoptilbud har alle modelkommuner i perioden fokuseret på etablering af røgfri miljøer på kommunens institutioner og væresteder samt i borgernes hjem, når kommunens medarbejdere er til stede. Det særlige fokus på røgfri miljøer ligger dels i forlængelse af projektets formål om tobaksforebyggelse, men må desuden ses i sammenhæng med mange af projekternes samtidige deltagelse i projektet "Rygeadgang og røgfrit miljø på væresteder".

I alle modelkommuner har der i projektperioden været fokus på muligheder for at gøre institutioner røgfri og sikre røgfri arbejdsmiljø for medarbejdere i boenheden og i bostøtten. I flere kommuner er væresteder gjort helt røgfri. Ledere og medarbejdere de pågældende steder fortæller, at tanker om røgfri miljøer havde ulmet i nogen tid, men at de havde brug for en anledning til at føre beslutningen ud i livet. Et par steder var anledningen den, at der skulle males på værestedet, og at der derfor dels alligevel skulle rykkes rundt på rum og møbler nogle dage, dels at man kunne argumentere for, at det ville være ærgerligt at ryge væggene til igen, når først de var blevet malet. I andre kommuner er værestederne blevet gjort røgfri i forbindelse med en flytning til nye lokaler.

Man må kun ryge udenfor nu. Det besluttede vi i forbindelse med, at vi malede og ordnede rummene. Så var der en anledning. Vi tog beslutningen, og så er det om at holde fast og sige, sådan er det, og sådan bliver det ved med at være. Så må I finde et andet sted, hvis det er.

Vi skulle flytte til nye bygninger, og så passede det fint, at vi stoppede med rygning i hele huset og i stedet fik rygerum. Sideløbende fik vi så også faciliteter til nye aktiviteter, et motionsrum blandt andet.

Vi er lige flyttet og har så lavet rygeforbud. Brugere skal nu ryge udenfor, og personalet må ikke ryge sammen med dem. Der er så et andet sted udenfor, hvor personalet kan ryge. Den har personalet lige skullet sluge.

Nogle steder er der rygerum inden døre til rygerne, men de fleste steder, der tager beslutning om røgfrihed i institutionerne, vælger, at brugerne i stedet må ryge udenfor. Flere steder har en beslutning om at lave rygerum kun holdt i kort tid, inden man har taget skridtet fuldt ud og lavet rygeforbud alle steder inden døre. Mange steder er der blevet lavet udendørs opholdsmuligheder til rygerne – nogle steder er det næsten et rum med pæne, behagelige møbler, andre steder er der blot et halvtag. Næsten alle kommuner fortalte, at de undervejs i projektperioden er blevet mere opmærksom på, at det er vigtigt ikke at gøre det udendørs rygested for rart at være, at det ikke skal opleves som noget positivt at gå ud og ryge, og at det ikke skal være for synligt, så det trækker flere med. Der er også kommet fokus på, at askebægrene ikke skal være for synlige, og på, at der ikke ligger smidte skodder lige ved indgangen til institutionen, hvor mange kommer forbi.

Vi har kæmpet for at lave om på stederne. Der har været et rygerum, som har været lidt for behageligt. Nu bliver sofaen smidt på lossepladsen, og fremover skal folk ryge udenfor under halvtaget og ikke lige udenfor, hvor de er synlige for alle.

Disse steder, der er røgfri inden døre, og hvor den udendørs rygning foregår på et sted, der ikke er umiddelbart synligt for de øvrige brugere og ikke lægger op til socialt samvær omkring rygningen, fortælles det, at man gør meget ud af at sikre fællesskab om andre aktiviteter end rygning. Der laves spil- og dartturneringer, indrettes motionsrum og laves fælles aktiviteter i naturen. Idéen er således, at rygerne snarere end at finde fællesskab på værestedet ved "kaffe og smøger" må fravælge aktiviteter inden døre, hvis de vil ud og ryge, hvilket i sig selv er med til at reducere deres rygning.

Fællesskabet her skal være uden røg. Hvis man vil ryge, må man gå ud af fællesskabet for sig selv og så komme tilbage og være sammen med os andre igen bagefter. Der har været nogen sur mumlen i krogene, men brugerne kan nu godt forstå, vi laver lidt om på det, og egentlig har det været ret positivt.

Der er dog stadig væresteder, hvor der ryges overalt inden døre. Et par steder fortæller projektmedarbejderne, at hverken deres kolleger eller brugerne er parate til rygeregler, men at de arbejder på det ved at skabe anledninger til at tale om rygning i hverdagen og ved at invitere kolleger til temadage om rygning mv. På et enkelt værested med meget tunge brugere fortæller en medarbejder, at der er lavet rygerum, således at brugerne ikke må ryge i aktivitetsrummet. Konsekvensen hidtil har dog været, at alle brugere sidder i det mindre rygerum, hvor der så er fuldstændig tiloset, og hvor der ikke foregår noget, og at ingen er med i de aktiviteter, der foregår indendørs på resten af værestedet.

Vi har lavet vores store rum til ikkerygerum, men folk boykotter det, vi laver derinde, så nu er der ingen, der kommer til vores brugermøder. De sidder alle sammen der, hvor man gerne må ryge.

Næste alle de steder, hvor der er indført røgfrihed på væresteder, fortælles det dog, at brugerne måske nok var sure og brokkede sig i starten, men at alle hurtigt vænnede sig til og accepterede det. Det synes tydeligt at have gavnet processen de steder, hvor der har været fokus på at sætte andre aktiviteter i stedet for den fælles rygning. Endvidere synes argumentet om passiv rygning for de øvrige brugere at have fremmet accepten, særligt fordi brugere, der ikke bryder sig om rygning indenfor, åbent fortæller om dette, når først der er indført forbud.

Tidligere hørte vi ikke fra dem, der ikke bryder sig om, at der bliver røget inden døre. Nu har de fået en stemme.

Medarbejdernes oplevelse af rygeforbud har været meget forskellig i forskellige kommuner. I nogle kommuner er der stor opbakning, og flere medarbejdere benytter her fokus på røgfrihed som anledning til selv at stoppe med at ryge. Andre steder er der en mere blandet opbakning. Medarbejdere, der er mindre tilfredse med rygeforbud, synes især, det er et problem, at de ikke længere kan ryge sammen med brugerne. Når rygerne går udenfor for at ryge, og medarbejderne ikke længere kan sidde og snakke med brugerne, mens de ryger, oplever medarbejderne, at de får mindre tid og færre anledninger til god kontakt med brugerne. Som nævnt er der dog tale om et klart mindretal af medarbejderne – og kun medarbejdere, der selv er rygere – der er utilfredse med røgfrihed på institutionerne.

Der er mange i kommunen, der ikke synes, det her projekt er så interessant. Det gælder også personalet på institutionerne. De har haft en del modstand mod projektet, fordi de synes, de har en god kontakt med brugerne, når de ryger sammen. Og de synes også, det er synd for brugerne, hvis de ikke må ryge.

Som det også er tilfældet med rygestoptilbud er indførelse af røgfri miljøer sværere at gennemføre i borgernes egne hjem, både når det gælder boenheden og bostøtte. Ikke alle kommuner har specifikke regler om rygning i borgernes hjem, når der er medarbejdere til stede, men de fleste steder er der regler, som dog ikke altid overholdes. Nogle kommuner fortæller, at de har haft succes med at udlevere en pjece, der kort beskriver reglerne, til alle borgere, der skal flytte i boenhed eller have

bostøtte, og flere kommuner fortæller, at de er ved at få udarbejdet sådanne pjecer. Det mest effektive synes at være, hvis borgerne får pjecen udleveret af en anden person end medarbejderne, der skal arbejde hos dem, men ofte er det tanken, at medarbejderne selv skal udlevere pjecen hos borgeren.

Borgerne ryger ikke, mens vi er der. Vi har lavet en pjece som led i projektet, og alle, der har udgående funktion, får den.

I socialpsykiatrien hos bostøtterne er det nu blevet sådan, at borgerne har lagt smøgerne fra sig, når medarbejderne er til stede. Borgerne er også blevet tilbudt gratis rygestop.

Det opleves som et stort problem, når det er op til den enkelte medarbejder ude hos borgeren, der skal håndhæve reglerne. Medarbejderne fortæller, at de kommer til at fremstå som skrappe og krakilske, når andre af deres kolleger, der kommer hos samme borger, ser gennem fingre med reglerne. Medarbejderne oplever sig som værende på besøg hos borgerne og pointerer, at det jo ofte ikke er borgerne selv, der oplever behov for hjælp i hjemmet, og at de ikke altid ønsker hjælpen. I disse tilfælde virker det ekstra svært at begynde at stille krav.

Det fungerer ikke, at der ikke må ryges, når de udgående kommer ud i hjemmene. Så længe ikke alle stiller krav om det, går det ikke. Måske skulle det besluttes på højere niveau, politisk, så der kunne komme et brev med ud til hjemmene om, at det må man ikke.

Det er svært at sige til borgerne i eget hjem, at de ikke må ryge. Halvdelen af dem har jo ikke bedt om, at jeg kommer...

Endelig er det blandt de udgående medarbejdere på institutioner en barriere for rygeforebyggelsesindsatser, at en stor del af medarbejderne selv ryger.

Hos os udgående er det første problem, at stort set alle medarbejderne ryger. Selvom man egentlig ikke må, ryger de sammen med borgerne og synes jo, det er det fælles tredje, at de får et fællesskab med borgerne om det at ryge sammen.

Tobaksforebyggelse som en del af daglig praksis

Medarbejdere i modelkommunerne fortæller, at det har haft stort betydning, at man i projektperioden er begyndt mere eller mindre systematisk at tale om tobaksforebyggelse i det daglige. Både aktiviteter relateret til rygestoptilbud og røgfri miljøer har været brugt som anledning til at tale om rygning i en bredere sammenhæng. Især fortælles det, at ledelse og medarbejdere i forlængelse af beslutningen om at gøre en given institution røgfri så at sige har været nødsaget til at tale om rygning for at begrunde og skabe accept af beslutningen. Ud over disse aktivitetsrelaterede anledninger har flere kommuner udarbejdet pjecer, som medarbejderne benytter som udgangspunkt for en snak om rygning. Endelig fortælles det i alle kommuner, at holdningsundersøgelsens to runder med spørgeskemabesvarelse blandt socialt udsatte borgere samt ledere og medarbejdere på området har dannet udgangspunkt for en masse snak om rygning, rygestop og røgfri miljøer.

Pjecerne står ude på værestederne. Så tager vi fat i borgerne og taler med dem om rygevaner. Altså hvis nogen er på vej ud og ryge, så kan man jo også sige et eller andet.

Holdningsundersøgelsen har været meget vigtig for at italesætte emnet ude på værestederne – ellers var der ikke sket noget.

Holdningsundersøgelsen har ført til megen snak. Og der er meget forskellige holdninger til, om man skal holde op med at ryge. Den satte en masse tanker i gang hos brugerne. De talte om det de næste klubaftener.

Kommunerne taler om, at røg er blevet italesat, og at dette har en selvstændig betydning for tobaksforebyggelsen, uagtet om der er gennemført konkrete rygestopaktiviteter.

Vi [værestedet] har ikke fået gang i rygestopkurser. Men vi har en god dialog og har fået rygning på dagsordenen. Det bliver italesat, at røg skal kvittes. Italesættelsen gør noget i sig selv.

Der er ikke sket så meget konkret nyt. Men der er blevet skabt en ny dialog derude. Italesættelsen har fuldstændig ændret sig. Der er ingen sure miner over, at vi nu er røgfri. Brugerne synes, det er rart, og er rigtig glade for, at der ikke bliver røget, fx i nærheden af maden.

Italesættelsen af røgfrihed i det daglige opleves i alle kommuner som noget, der hænger tæt sammen med holdningen blandt ledelse og medarbejdere – både centralt i kommunen og lokalt på institutioner og væresteder. Og mange fortæller om, hvordan holdningen til tobaksforebyggelse både hos ledere og medarbejdere og blandt de socialt udsatte har ændret sig i løbet af projektperioden, og at den fortsatte italesættelse i det daglige er med til hele tiden at gøre det stadig mere legitimt at arbejde på området. Navnlig opleves det som altafgørende for den lokale indsats, at de lokale ledere på området har en positiv holdning til arbejdet og italesætter emnet i det daglige.

Vi har brugt projektet som løftestang til at få ændret holdning blandt personalet. Der har været et opgør med de myter, der var.

Det er nødvendigt at italesætte emnet og lave kulturændring blandt personalet for reelt at kunne lave forandringer.

Der, hvor lederen går forrest, sker der noget. Der er motivation til at gå i gang med projekter. Lederne betyder rigtig meget.

Generelt fortæller ledere og medarbejdere i modelkommunerne, at de er rimelig fortrøstningsfulde i forhold til indsatsernes fortsættelse, når projektperioden for Røgfrihed for alle udløber. Det handler dog til dels om, at der er tale om et område, hvor der både før og efter projektet har været meget begrænsede midler til rådighed, og hvor der gennemføres stadige besparelser og nedskæringer. Medarbejderne, der arbejder med socialt udsatte lokalt, har også i projektperioden haft svært ved at nå indsatser i forhold til tobaksforebyggelse, og dette bliver hverken værre eller bedre, efter projektet slutter. I forhold til fastholdelse af indsatsen beskriver kommunerne den store udskiftning blandt ledere og medarbejdere i kommunerne som et væsentligt problem.

Alle kommunerne er enige om, at indsatsen i projektperioden har krævet stor opmærksomhed og meget arbejde, og at også fastholdelsen fremover vil forudsætte en stor indsats.

Man kan godt sætte noget i værk, men det er sværere at holde gryden i kog. Vi skal holde dørene, vi har åbnet i projektet, åbne. Det kræver nogle arbejdstimer at holde gryden i kog.

Det kan godt fortsætte, nu vi har nedsat arbejdsgrupper og har uddannet instruktører. Men det vil være godt med opsamling ind imellem, så man bliver mindet om det. Vi bliver nødt til at blive ved med at snakke om det.

Samtidig oplever kommunerne, at der i løbet af projektperioden lokalt på institutionerne er sket en holdningsændring og øget italesættelse i det daglige, og at dette vil sikre både fortsat opmærksomhed mod området og fastholdelse af igangsatte indsatser. En række af kommunerne fortæller om helt specifikke planer for, hvordan de vil arbejde videre med området fremover, og det er tydeligt, at kommunerne især har fokus netop på fastholdelse af arbejdet ved at gøre det til en del af den daglige praksis og i netværk mellem medarbejdere.

Det er vigtigt hele tiden at huske det og få det på dagsordenen. Vi vil gerne arbejde videre med det opsøgende arbejde og arbejdet ude på de enkelte væresteder. Det skal vi finde midler til... for at fastholde det gode arbejde. Vi skal også lave et netværk blandt rygestopinstruktørerne.

Vi har allerede lavet nogle aftaler fremadrettet. Om at tovholderen skal holde processen levende. Fx på månedlige personalemøder. Fortælle om, hvad der er på tapetet.

Det vil være godt at få mere i gang på det socialfaglige område, at få flere kompetencer længere ud mod borgerne, så det kan brede sig som ringe i vandet, så det ikke bare stopper, når projektet er slut.

Opsamling

Der er i alle modelkommuner igangsat rygestopforløb og etableret røgfri miljøer, og kommunerne er i projektperioden begyndt mere eller mindre systematisk at tale om tobaksforebyggelse i det daglige. I relation til rygestoptilbud har der været afprøvet både individuelle og holdforløb samt hold af forskellig længde og intensitet. Erfaringerne tyder på, at relativt længere forløb med kortere mødegange er mest hensigtsmæssigt i forhold til socialt udsatte. Der er enighed om, at udlevering af gratis nikotinsubstitution har stor betydning for borgernes ønske om deltagelse i forløb og eventuel succes hermed. I flere kommuner er væresteder gjort helt røgfri inden døre – typisk som følge af en konkret ydre anledning – og udendørs rygesteder er gjort mindre attraktive. Der er gode erfaringer med igangsætning af fælles aktiviteter som erstatning for det tidligere fællesskab omkring rygningen. Der er i løbet af projektperioden sket en holdningsændring blandt medarbejderne, og rygning italesættes mere. Det er dog usikkert, om tobaksforebyggelse er blevet en del af daglig praksis på institutionerne.

Kapitel 4 – Kommunernes oplevelse af og erfaringer med projektdeltagelsen

Projektets formål og årsager til at være med

I samarbejdsaftalen mellem projektet og modelkommunerne står, at projektet har til formål at igangsætte rygestoptilbud og tobaksforebyggende indsatser for socialt udsatte borgere – ikke mindst ved at understøtte modelkommunernes igangværende og forestående indsatser på området.

Modelkommunernes bevæggrunde for at gå med i projektet ligger fint i forlængelse af projektets ønske om at bygge ovenpå eksisterende indsatser i kommunerne. Kommunerne beskriver, at projektet passer godt ind i det, de allerede laver, og at de har set Røgfrihed for alle som et ”dejligt supplement” til det. En stor del af kommunerne har tidligere aktiviteter gennem midler fra andre projekter – ikke mindst fra Sundhedsstyrelsens pulje vedrørende rygeadgang og røgfrit miljø på væresteder. For disse kommuner handler projektet om at ”arbejde videre og ikke genopfinde den dybe tallerken”.

Andre kommuner har ikke haft særligt fokus og indsatser på området forud for projektet, og nogle af disse beskriver, at de oplever det som en nødvendighed at gå med i de store landsdækkende initiativer, fordi der er for få midler lokalt til at skabe udvikling og sikre faglig opdatering.

Hvis vi skal have udvikling her hos os, hvor der ikke er mange midler at gøre godt med, så bliver vi nødt til at springe på sådan nogle projekter, som det her. Ellers sænker vi fagligheden.

For disse kommuner er det formentlig ikke det konkrete emne med røgfrihed blandt socialt udsatte, der har trukket, men snarere et generelt ønske om at få ressourcer og fagligt input udefra. Både medarbejdere og ledere oplever, at der er flere opgaver, der burde løses, end der er ressourcer til, og hvis der skabes mulighed for at gå med i et projekt på et givent område, så sker der da noget der. Nogle kommuner beskriver desuden, at der med deltagelse i et større, landsdækkende projekt skabes en legitimitet til området, som ikke ville kunne etableres, hvis indsatsen udelukkende blev drevet lokalt. En del af de kommuner, der beskriver deres bevæggrunde til at gå med i projektet i mere generelle termer, er med i Sund By Netværket og begrundet deres deltagelse i projektet på baggrund heraf. Endvidere taler flere kommuner direkte om, at de var interesserede i projekt Røgfrihed for alle, fordi de med netop dette projekt så en anledning til at skabe bedre samarbejde mellem sundhedsområdet og socialområdet internt i kommunen.

Endelig er der flere kommuner, der bemærker, at de er gået med i projektet, fordi de ser det i relation til en bredere sundhedsdagsorden. Medarbejderne oplever, at de socialt udsatte har mange sundhedsproblemer, at de ud over at ryge også er overvægtige og i meget dårlig fysisk form foruden deres psykiske problemer. Tobaksforebyggelse ses nogle steder som et skridt på vejen i retning af at arbejde med at forbedre de udsattes sundhedstilstand. I andre kommuner er den generelle sundhedsdagsorden så udbredt, at det ikke har givet mening kun at arbejde med tobaksforebyggelse, og her har man forsøgt at benytte projektet som anledning til at arbejde også bredere med sundhed.

Vi taler KRAM-faktorer bredt og var egentlig usikre på, om vi ville være med, når det kun handler om røg. Overskriften var rygestop, men vi fik kost indover også.

Sundhed generelt set fylder ret meget. Også i vores udsattestrategi. Det er nemmere at tale sundhed generelt end at arbejde kun med røg. Det, der skal til, er, at vi også arbejder med fx motion og kost.

I en stor del af kommunerne har der været usikkerhed om, hvad der konkret har været forventet af dem som modelkommuner. Usikkerheden syntes at være mindsket, efterhånden som de har deltaget i seminarer og temadage og hørt mere om projektet, men mange har dog ment, at projektet var lang tid

om at komme i gang, og at det har været svært at gennemskue, hvad projektet har indebåret og skullet.

Projektet var lang tid om at komme i gang. Vi vidste ikke, hvad vi egentlig skulle... Der gik flere måneder, før de kom hertil fra projektet. Og så blev det sommerferie. Så det var først i efteråret, at vi overhovedet kom i gang.

På baggrund af interviewene med kommunerne synes det tydeligt, at kommunerne især har hæftet sig ved formålet om at igangsætte rygestoptilbud, og at det især er dette, de har betragtet som deres hovedopgave. Det undrede derfor en del kommuner, at projektet ikke leverede nogen form for koncept for, hvordan denne for mange nye opgave skulle gribes an.

Det var ikke så klart, hvad vi skulle. Det var projektet ikke så klart på. Vi tænkte, at der nok kom et udspil om, hvad vi skulle lave i projektet. Men det viste sig, at vi selv skulle opfinde det. Der var ikke en model, vi skulle bruge.

Der har ikke været så meget fokus på, lige præcis hvad vi skulle gøre i vores afdeling.

Trods usikkerhed om, hvad de egentlig skulle lave, mener mange kommuner, at de har fået rigtig meget ud af at være med i projektet. Det bemærkes især, at projektet har været med til at holde fokus på en opgave, som det ville have været svært at prioritere ellers, fordi opgaven er ny, og fordi der har været en del modstand i forlængelse af holdningen om, at "rygning er deres mindste problem".

Det har handlet om at fastholde fokus, som man ellers godt kan miste i dagligdagen. Projektet har skabt opmærksomhed. Der er så meget, der kan tage opmærksomheden. Projektet har gjort, at vi har fået opmærksomhed mod dette her. Vi har jo forpligtet os gennem projektaftalen også ledelsesmæssigt. Og så gør vi det jo.

Fordelene ved at have været med i projektet har dog også handlet om forhold, som er mere generelle og ikke har noget at gøre med selve emnet.

Det giver os en legitimitet at være med i sådan nogle eksterne projekter. Både opad og i forhold til personalet.

Usikkerheden om, hvad projektets fokus på kapacitetsopbygning ville indebære for kommunerne, har betydet, at flere har været skuffede over, at de ikke med deltagelsen som modelkommune fik penge til aktiviteter i egen kommune. En stor del kommuner havde, som tidligere beskrevet, midler fra andre samtidige projekter, og nogle af disse fortæller, at de kun gik med i Røgfrihed for alle, fordi de allerede havde midler.

Vi har også haft et andet samtidigt projekt, hvor der var penge med, og her har Røgfrihed for alle fungeret som støtte til det projekt. Vi har kørt det som to helt sammenflettede forløb. Vi er i høj grad lykkedes, fordi vi har haft midler til instruktører og udlevering af gratis nikotinsubstitution. Det har været super vigtigt.

Hvis vi ikke havde haft midler fra et andet projekt, var vi ikke gået med

Adspurgt om, hvad det konkret er, kommunerne har savnet penge til, svarer kommunerne uden midler fra andre projekter, at de rigtig gerne ville have haft midler til udlevering af gratis nikotinsubstitution. Det var oprindeligt projektets ambition at søge midler til dette, og som det fremgår af nedenstående citater, regnede et par af kommunerne med, at dette under alle omstændigheder ville være tilfældet. I den ene kommune er der nogen utilfredshed med, at der til seminarerne er brugt penge på "fine hoteller" for kommunens medarbejdere i stedet for at lade pengene gå til brugerne. Der er ikke andre kommuner, der har fortalt, at de deler denne opfattelse, men flere kommuner fortæller, at de anser midler til gratis udlevering af nikotinsubstitution som en nødvendighed for fremtidige projekter og indsatser på området.

Vi hørte om projektet, men opdagede så, at der ikke var penge i det. Derfor måtte vi lave noget, der var udgiftsneutral. Vi havde håbet, og faktisk også troet, at der kunne søges penge til

nikotinsubstitution gennem projektet. Det er ikke rimeligt, at pengene er brugt til fine seminarer i stedet for på brugerne.

Vi troede, vi fik penge til det [nikotinsubstitution]. I stedet har kommunen selv betalt. Hvis man vil noget med det her fremover, så skal pengene bruges på nikotinsubstitution.

Generelt synes mange af modelkommunerne – både dem, der har haft, og dem, der ikke har haft midler fra andre projekter – at have en oplevelse af, at projektet i forlængelse af sit fokus på kapacitetsopbygning har givet dem viden gennem seminarer og temadage, men at det ville have været godt, hvis der også havde været midler til det lokale arbejde.

Når det er sparetider som nu, er det meget vanskeligt at begynde noget nyt. Derfor skulle man nok have haft penge med. Men penge kan heller ikke stå alene. Det har været vigtigt også at få den nye viden.

Seminarer og uddannelse har givet en saltvandsindsprøjtning – men det var ikke gået uden midler. Så havde vi fået gejst, men ikke fået gjort noget.

I en enkelt kommune bemærkes det dog, at det, at projekt Røgfrihed for alle ikke har uddelt en pose penge til kommunerne, har betydet, at det kun er kommuner, der er oprigtigt interesseret i området og ønsker at gøre en særlig indsats, som melder sig.

Det er godt med denne her type af projekt, for det gør, at dem, der virkelig vil, er med.

Deltagelse i seminarer og temadage

Alle interviewpersoner i alle modelkommuner har fortalt, at seminarer og temamøder har været gode og har givet gode faglige input til arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte.

Seminarer og temadage har haft stærkt fokus på formidling af viden, og dette har deltagerne fra modelkommunerne været glade for, fordi de oplever, at de har fået et nødvendigt videngrundlag i forhold til planlægning og implementering af lokale indsatser og i forhold til at kunne legitimere over for den kommunale ledelse og samarbejdspartnere i kommunen, at det er det rigtige at gøre. I denne sammenhæng oplever mange, at det er godt, at der har været præsenteret så megen faktaviden, som de har kunnet formidle videre. Det gælder ikke mindst præsentationer, der på baggrund af fakta har gjort op med gældende myter og holdninger til rygestopindsatser for denne målgruppe, og det gælder helt specifikke emner som eksempelvis problemstillinger relateret til medicinering af psykisk syge, der reducerer deres rygning eller stopper med at ryge.

Det har været rigtig godt at kende fakta. Det har gjort dialogen bedre i kommunen. Vi har brugt det som et arbejdsredskab, så vi havde noget velunderbygget og ikke bare talte ud fra et moralsk ståsted. Vi har fået fakta på, at det er rigtigt, at det ikke er synd for borgerne at holde op – det er godt for dem.

Vi har hørt om psykisk syge og deres rygevaner – fået opdateret vores viden og lært om nikotinsubstitution og psykisk syge.

Det har været interessant at høre om de nyeste forskningsresultater.

Vi har fået viden og energi til området. I sundhedsafdelingen har vi fået øget viden.

I flere kommuner – navnlig der, hvor det har været svært at få ledelsesmæssig opbakning – nævnes det, at det har været godt, at deltagelse i seminarer og temadage har været gratis eller med begrænset brugerbetaling.

Der har været mange gode undervisningsdage – specielt det første år. Det har været godt, at det har været gratis at deltage.

Alle kommunerne fortæller, at de har haft stor glæde og fået megen inspiration af at møde de andre modelkommuner til de fælles seminarer. Det er dog kun få, der kan præcisere nærmere, hvad det er,

de har fået med hjem ved at høre om de andres erfaringer. I forbindelse med udviklingen af målrettede rygestopindsatser har flere bidt mærke i, at der nogle steder i landet var gode erfaringer med længere forløb af kortere varighed pr. gang i forhold til denne målgruppe. Ud over at være baseret på konkrete erfaringer fra modelkommunerne er denne pointe desuden blevet præsenteret af projektmedarbejdere fra Røgfrihed for alle ved opstartsseminaret. Det er i det hele taget gennemgående for kommunernes oplevelse af deres brugbare udbytte ved netværksdannelsen fra projektets seminarer og temadage, at de ikke skelner mellem, hvorvidt ny viden eller inspiration til egen indsats baserer sig på oplæg fra Røgfrihed for alle eller på andre kommuners konkrete erfaringer.

Blandt de helt konkrete erfaringer fra modelkommunerne, som flere har hæftet sig ved og taget til sig i egen kommune, er rygestoppejer målrettet socialt udsatte borgere. Idéen om at benytte sig af "naturlige" anledninger (som en flytning af institutioner, eller når et værested alligevel skulle males) til etablering af røgfri miljøer samt vigtigheden af ikke at gøre udendørs rygesteder og indendørs rygerum alt for rare har også hurtigt spredt sig imellem kommunerne. Ligeledes har flere været inspireret af såvel oplæg som samtaler med andre kommuner om vigtigheden af at igangsætte nye aktiviteter til nyligt røgfri og rygere i røgfri miljøer.

Vi hørte fra en anden kommune om, hvordan medarbejderne på værestederne skulle ryge for sig selv. De havde lavet nye regler i forbindelse med en flytning af institutionen. Det blev vi meget inspirerede af.

I forhold til rygeforbud på værestederne har vi gennem projektet fået øjnene op for, at udendørs rygefaciliteter ikke skal være hyggelige. De skal hellere være så trælse som muligt.

Jeg har fået meget ud af at være med på de forskellige møder. Viden og idéer til, hvad man kan sætte i stedet for røg. Konkrete tiltag, fx motion eller noget kreativt med hænderne. Så nu har vi fået indrettet faciliteter til det.

Generelt taler kommunerne dog snarere end konkret videndeling om, at det har været rart at kunne tale med andre om arbejdet på et område, der er nyt, og hvor det stadig ikke er alle kommuner, der gennemfører indsatser. Det har været rart for dem at kunne dele oplevelser og høre, at de ikke er de eneste, der til tider kan finde opgaven vanskelig.

Det har været godt at få viden om, hvad de øvrige kommuner laver. Og at høre om barrierer og succeser andre steder fra. Vi oplever nogle gange, at der ikke kommer så mange, når vi laver aktiviteter i kommunen, og så har det været godt at høre, at andre har samme udfordringer. Oplevelsen af, at "pyha, det her er godt nok hårdt", og så opleve, at sådan har andre det også.

Det har været rigtig interessant at høre om de andre kommuners håndtering af samme problemer, som vi selv har stået i. Den gensidige erfaringsudvikling. Ikke mindst vedrørende måder at integrere arbejdet på i organisationen.

Det har været godt at høre, at der også er andre steder, hvor det er op ad bakke med det her. Og at de også andre steder har stor personaleudskiftning.

Arbejdet i projektarbejdsgrupperne

Kommunerne var ifølge samarbejdsaftalen med Røgfrihed for alle forpligtede til at nedsætte en lokal arbejdsgruppe til at udvikle og koordinere projektets aktiviteter og til at udpege en tovholder som bindeled mellem kommunen og projektet. Dette er sket i alle modelkommunerne. Nogle steder har tovholderen været ansat på værested eller aktivitetscenter og bidraget aktivt til igangsætning af aktiviteter lokalt. Andre steder har tovholderen været ansat i den kommunale forvaltning og ikke bidraget direkte i udførelsen af aktiviteter, men har fungeret som den, der indkaldte til møder, koordinerede og var med i planlægning af aktiviteter samt informerede på tværs og opad i kommunen.

Arbejdsgrupperne i kommunerne oplever generelt, at det har fungeret særdeles godt med udpegelse af en tovholder for det lokale arbejde.

Vi har brug for en, der er tovholder. En, som kan koordinere, indkalde til møder, sende ansøgninger og have kontakt opad i systemet. Tingene skal formaliseres. Og det er godt at have en "udefra". Vi har fået en masse energi, fordi der har været en central drivkraft.

De fleste, om ikke alle modelkommunerne, synes at have gode erfaringer med samarbejdet i den lokale projektarbejdsgruppe og har haft stor glæde af at lære hinanden og hinandens arbejdsområder at kende gennem deltagelse i projektmøder i kommunen og den fælles deltagelse i Røgfrihed for alles seminarer.

Vi har været med på alle seminarer. Det har været godt, fordi vi har fået snakket om, hvordan man kan sætte indsatser i gang, hvordan man får det til at sprede sig, og hvem der skal indover fra ledelsen.

De forskellige arrangementer har været en anledning til at tage flere af sted på en todages tur, hvor vi kan snakke sammen om projektet.

Vi har mødtes mindst en gang i kvartalet i arbejdsgruppen, og før projektet her havde vi ikke noget kendskab til hinanden. Det har været rigtig godt at have en tovholder, og hun har været god til at inddrage os.

Det lokale arbejde har alle steder været forankret i sundhedsområdet, men man har forsøgt at sammensætte projektarbejdsgruppen på tværs af flere forvaltningsområder og med medarbejdere både fra forvaltningerne og fra en række af de relevante institutioner og væresteder samt medarbejdere med udgående funktioner. Fordi kommunerne er forskelligt organiseret, er det ikke muligt at lave en egentlig opgørelse af, hvilke områder der har været aktivt involveret i arbejdet, men flere steder har der foruden sundhedsområdet været deltagelse fra områder, der arbejder med henholdsvis væresteder og aktivitetscentre, boenheder og bostøtte samt misbrugsområdet. I et par af de mindre kommuner fortæller projektarbejdsgruppen, at man i forvejen kender medarbejdere på de øvrige områder og ved, hvad hinanden laver, og har en kultur, hvor man kan ringe direkte både til sagsbehandlere og borgmester. I de fleste kommuner fortælles der dog om øget samarbejde på tværs som følge af organiseringen af arbejdet i den tværgående arbejdsgruppe og samarbejdet vedrørende konkrete indsatser i projektperioden.

Gennem arbejdsgruppen har vi fået sat ansigt på, hvem der arbejder med samme brugere andre steder i kommunen. Vi har fået etableret et samarbejde mellem socialpsykiatrien og sundhedsområdet.

Det har været rigtig godt for os at have et projekt på tværs af sundhedsområdet og voksenhandicapområdet. Vi har fået et samarbejde med ældreområdet og hjemmesygeplejen, fordi der stadig var nogle der, der tillod, at der blev røget, mens de var der. Så udsatteområdet har faktisk haft en afsmittende effekt på ældreområdet.

Vi har fået indblik i hinandens arbejdsområder på tværs af forvaltninger. Det er meget vigtigt for at tænke sundhed på tværs, at der er det samarbejde. Og dem i sundhedsområdet har nogle ressourcer og noget viden og tænke måder, som vi kan gøre brug af.

Der synes at have været mere succes med involvering af medarbejdere på fx væresteder end medarbejdere, der arbejder med udgående funktioner eller på misbrugsområdet. Dette kan meget vel tænkes at afspejle kommunernes navnlig tidlige fokus på holdbaserede rygestopindsatser og hænger formentlig endvidere sammen med, at så stor en del af kommunerne allerede har haft samarbejde mellem sundhedsområdet og værestederne i relation til arbejdet i projektet om røgfri miljøer på væresteder. I en stor del af kommunerne har der således været deltagelse fra alle eller flere af kommunens væresteder i arbejdsgruppen, og medarbejderne her fortæller, at de har haft glæde af at høre om hinandens erfaringer i arbejdsgruppen.

Vi har lært medarbejderne på andre væresteder at kende og snakker med hinanden om, hvad vi laver. Der er en fra et andet værested, hvor man stadig må ryge indenfor. Hun er jo nok blevet interesseret ved at høre om, hvad vi har gjort.

Enkelte kommuner har forsøgt at skabe samarbejde om projektet med beskæftigelsesområdet, men dette er ikke eller kun i meget begrænset omfang lykkedes. I et par kommuner har man slet ikke formået at skabe samarbejde på tværs, og nogle steder, hvor det lykkedes i projektopstartsfasen, har det været vanskeligt at fastholde den brede deltagelse igennem hele perioden.

Der er ikke blevet skabt et bedre samarbejde mellem os i sundhedsafdelingen og andre afdelinger. Men vi er opmærksomme på det og prøver nu at få det med i en ny ansøgning til et andet projekt.

Oprindeligt havde vi en meget bred gruppe. Men de forskellige afdelinger er meget pressede på ressourcer, og ... de vil sådan set gerne være med til at henvise borgere til rygestop fremover, men kunne altså ikke prioritere at bruge tid på arbejdsgruppen.

En af de store udfordringer for arbejdet i den lokale projektarbejdsgruppe såvel som lokalt på kommunens arbejdspladser og væresteder har været udskiftning blandt ledere og personale. I et par kommuner er tovholderen skiftet undervejs, og kommunerne oplever, at dette har haft stor betydning for planlægning og gennemførelse af aktiviteter lokalt. I relation til uddannelsesaktiviteter har udskiftning blandt medarbejderne betydning, fordi kommunerne ikke kan regne med, at medarbejdere med nye kompetencer bliver i deres stillinger og derfor kan gøre brug af deres nye kompetencer. Størst betydning for arbejdet lokalt synes det dog at have, hvis ledelsen udskiftes undervejs – det gælder både ledelsen centralt i kommunen og i de enkelte afdelinger og institutioner. Ledelsens betydning for at legitimere og skabe rum for arbejdet samt bakke op om og endog helst gå forrest i arbejdet anses i alle kommuner som særdeles væsentlig på et område som dette, der er nyt, og hvor holdningen mange steder umiddelbart er, at det ikke er noget, man skal prioritere.

Vi havde nedskæringer, hvor tovholderen blev fyret, og da lå projektet lidt stille.

Vi havde tre medarbejdere på efteruddannelse, men to er allerede stoppet.

Det største problem, der har været, er den store udskiftning i ledelsen.

Opbakning fra ledelse og politikere

Projekt Røgfrihed for alle har prioriteret at få ledelsesmæssig involvering fra social- og sundhedsforvaltningsniveau blandt andet ved at forudsætte, at der til projektopstarts-, midtvejs- og afslutningsseminar er deltagelse af minimum én ledelsesrepræsentant fra hver kommune. I alle modelkommuner har man været enige med projektet i, at det er vigtigt at have ledelsesopbakning, og i flere kommuner har man været glade for kravet om ledernes deltagelse i seminarerne, fordi et krav udefra har været med til at presse lederne til engagement. En leder fra en af kommunerne fortæller selv, at han nok ikke ville have prioriteret deltagelse, hvis ikke det havde været obligatorisk, men at han var glad for at have været med, fordi han nu bedre kunne involvere sig i medarbejdernes arbejde med projektet.

Vi har brug for ledelsens opbakning og deltagelse. Det er vigtigt med en leders underskrift allerede i ansøgningsfasen, så man får ejerskab.

Det er vigtigt med opbakning fra øverste chefniveau. Og en leder, der bakker op hele vejen. Melder ud, at det her er vigtigt. Der, hvor chefen melder ud, at det her har ikke noget med os at gøre, så sker der jo ikke noget. Det har derfor været godt, at det var et krav fra projektet, at der skulle ledelsesrepræsentanter med, for så kunne man sige, at hvis ikke der var det, så kunne kommunen ikke være med.

For mig som leder var det en god ting, at der var krav om, at jeg skulle med på seminaret, fordi jeg nu har fået en viden om emnet, så jeg kan snakke med folk om det i det daglige – og være med til at fastholde fokus gennem processen.

Det er dog ikke alle kommuner, hvor man har formået at få ledelsesdeltagelse i seminarerne, selvom det har været obligatorisk. Medarbejderne fortæller, at selvom forvaltningslederne nogle steder var interesserede, ville de alligevel ikke prioritere at bruge tid på seminarerne.

Det var vigtigt for Røgfrihed for alle at have ledere med, men lederne her hos os var optaget af sparerunder og ville ikke med.

Andre steder fortæller medarbejderne, at lederne ikke har vist interesse eller endog har vist modstand mod området, og at det hos dem har været udelukket at få ledelsesdeltagelse i seminarerne. De pågældende kommuner har deltaget i projektet trods ledernes manglende deltagelse, men medarbejderne disse steder har været kede af kravet om ledelsesdeltagelse, fordi de mener, det er forkert at udelukke kommuner med engagerede medarbejdere fra projektdeltagelse, blot fordi chefen ikke kan se potentiale i området. I en enkelt kommune mente man, at projektet stiledede for lavt med hensyn til ledelsesforankring, idet de kunne have ønsket sig forpligtende involvering på direktørniveau for at sikre det tværgående samarbejde om projektet. Modsat mente man i en anden kommune, at høj ledelsesinvolvering i selve projektarbejdet er unødvendigt, fordi kommunen i sin måde at forankre projekter i kommunens arbejde allerede har sikret ledelsesmæssig opbakning.

Vi har ikke behov for høj ledelsesopbakning på den måde. Her gør vi det på en anden måde. Hvis der bliver sagt ja til noget, så er det, vi gør. Vi tænker implementering i drift ind fra start.

I mange af modelkommunerne fortæller ledere og medarbejdere i arbejdsgruppen, at politikerne på ingen måde har støttet op om arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Det bliver bemærket, at mange af politikerne selv ryger, og at det i forvejen er svært at få opbakning til nye rygeindsatser og regler endsige overholdelse af gældende rygeregler. Flere kommuner har fokus på social ulighed og socialt udsatte i sundhedspolitikken og oplever derigennem en vis opbakning til området, men de fortæller, at der sjældent er politisk kendskab til konkrete indsatser på området, og at rygning generelt ikke er et emne, politikerne har stor opmærksomhed på.

Vi er oppe imod nogle, der synes, vi leger sundhedspoliti. Vi oplever overhovedet ikke fokus på det her område fra politikernes side. Der er en del af dem, der ryger, så...

Der er mange på rådhuset, der ryger, så det er svært at få nye rygeregler igennem, og dem, der er, bliver ikke overholdt.

Samarbejdet udadtil

Formidlingen af viden fra projektarbejdsgruppen og videre ud i kommunen er ikke mindst foregået ved, at projektmedarbejdere eller tovholderen har deltaget i personalemøder og møder på væresteder mv., og fortalt om, hvad de har hørt på seminarer og tovholdermøder. Flere fortæller, at de har benyttet tekster og slides fra projektets faglige portal enten direkte eller som udgangspunkt for disse oplæg i kommunen. Generelt fortæller arbejdsgruppen, at der er blevet taget godt imod dem lokalt, og at videnformidlingen oftest har fungeret som udgangspunkt for en bred italesættelse af rygning på institutionerne og som basis for det eventuelle videre samarbejde omkring igangsætning af tobaksforebyggende indsatser.

Naturligt nok udtrykker især medarbejdere, hvor der har været igangsat konkrete indsatser, tilfredshed med samarbejdet med arbejdsgruppen, mens medarbejdere, der ikke har været lige så involveret i konkrete indsatser, har en mere neutral oplevelse af samarbejdet eller udtrykker skepsis, fordi der netop ikke er sket noget. I enkelte kommuner har medarbejdere fortalt, at projektet efter deres mening i for høj grad blev defineret af sundhedsområdet uden medvirken af medarbejdere på kommunens institutioner og i udgående teams. Samarbejdet mellem arbejdsgruppen og medarbejderne i

kommunen synes dog disse steder at være blevet bedre hen ad vejen og ikke mindst via samarbejdet omkring konkrete projektaktiviteter.

Vi på værestederne har fået god opbakning fra kommunen. De kommer ud til os og snakker. Og vi kan ringe og få støtte. Jeg har fx ringet vedrørende dampsmøgen for at høre, om det kunne skade at indånde den.

Projektet har ikke været startet rigtigt op. De startede det bare centralt fra i stedet for at lade medarbejderne være involveret i, hvad det var, der skulle ske ude i praksis. Det betyder, at succeskriterierne har været alt for ambitiøse.

Ud over videnformidling i form af lokale møder og samarbejdet om konkrete indsatser har arbejdsgrupperne i alle modelkommunerne arrangeret lokale temadage for de relevante medarbejdere i kommunerne. Projekt Røgfrihed for alle har opfordret til afholdelse af disse lokale temadage og har stillet ressourcer til rådighed i form af sparring vedrørende planlægningen og oplæg på selve dagen. Kommunerne har generelt været rigtig glade for projektets tilbud om at deltage i lokale temadage, men det har i nogle kommuner ikke været helt enkelt at arrangere temamøderne og rekruttere relevante deltagere. I flere kommuner har man ønsket deltagelse af alle medarbejdere på tværs af forvaltningsområder, der arbejder med socialt udsatte, men kun få steder er det lykkedes at få deltagelse fra medarbejdere i de dele af kommunen, der ikke allerede var involveret i projektet gennem deltagelse i arbejdsgruppen. De fleste steder er det dog lykkedes at afholde temamøder med deltagelse af en væsentlig del af de relevante medarbejdere, og generelt har der været stor tilfredshed med dagene.

Vi ville ikke have gjort noget på området, hvis ikke vi havde haft temadagen i kommunen. Den påvirkede medarbejderne til at ville arbejde med det.

Temamøderne gik fint. Der kommer nogle gode ambassadører ud af det, som kan videreføre de gode tanker. Men det er også svært, fordi mange af dem jo ryger selv.

Ud over invitation til lokale temadage har kun få af modelkommunerne forsøgt at inddrage eller skabe netværk med forvaltningsområder, som ikke har været med i arbejdsgruppen. Der har desuden været meget begrænset eller slet ingen samarbejde med kommuneeksterne partnere. De fleste kommuner fortæller, at de praktiserende læger er orienterede om aktuelle rygestoptilbud for socialt udsatte, men at der ikke har været noget egentligt samarbejde på området. Tværtimod opleves det i flere kommuner, at der har været nogen modstand fra potentielle samarbejdspartnere uden for projektets arbejdsgruppe – ikke mindst fordi der øjensynligt stadig er mange, der synes at have den holdning, at tobaksforebyggelse ikke bør rettes mod socialt udsatte.

Der kunne godt være et bedre samarbejde med distriktpsykiatrien og de praktiserende læger. Vi oplever nogen modstand.

Lægerne ved for lidt om det her. Nogle gange siger de bare til folk, at de skal begynde at ryge igen, hvis de får det dårligt. De har for lidt viden om, at man kan reducere medicinforbruget ved rygestop.

En række modelkommuner har i projektperioden udarbejdet særlige materialer om rygning og rygestop rettet mod både medarbejdere og borgere i kommunen. Det drejer sig eksempelvis om de tidligere omtalte pjecer, der beskriver regler om, at borgerne ikke må ryge i hjemmet, når kommunens medarbejdere er på arbejde der, om information til borgerne om rygestoptilbud i kommunen og om information til medarbejdere om arbejdsgange i relation til arbejdet med tobaksforebyggelse og rygestop, skemaer til rygesamtale ved hjemmebesøg mv. De udviklede materialer har således ikke blot bidraget til information til borgerne, men har også bidraget til at sprede viden om tobaksforebyggelse fra de involverede projektmedarbejdere i kommunen til deres kolleger og øvrige ansatte i kommunen samt til kommuneeksterne samarbejdspartnere. En del af dette materiale fra kommunerne er endvidere lagt på Røgfrihed for alles faglige portal, hvorved det er gjort tilgængeligt for andre kommuner og øvrige aktører nationalt.

Løbende projektstøtte fra Røgfrihed for alle

Som nævnt var en del af modelkommunerne især i projektperiodens begyndelse usikre på, hvad formålet med projektet var. Projektets fokus på kapacitetsopbygning og betydningen heraf for kommunerne synes at være blevet mere tydelig undervejs i projektforløbet, men flere af kommunerne fortæller, at det aldrig er blevet helt klart for dem, hvad projektet egentlig har skullet resultere i, og hvordan projektets medarbejdere ville understøtte dem i deres arbejde.

Det har ikke været helt klart, hvad Røgfrihed for alle egentlig skal. Er de sat i verden for at servicere os eller opbygge kapacitet? Og hvad betyder kapacitet?

Det har været meldt for uklart ud, hvad deres rolle egentlig er.

Undervejs i projektforløbet har arbejdsgrupperne i modelkommunerne mødt medarbejdere fra Røgfrihed for alle ved den indledende besøgsrunde, ved seminarer og temadage samt på de lokale temadage, hvor projektmedarbejderne er kommet til kommunen for at holde oplæg. Derudover har kommunerne kunnet kontakte projektmedarbejderne undervejs i projektperioden, hvis de havde spørgsmål eller behov for sparring vedrørende egen indsats. En del kommuner har ringet eller mailet til projektmedarbejderne og fortæller, at de har fået gode svar og har sat pris på, at projektmedarbejderne gav sig tid til at svare. Flere fortæller, at de også har været glade for, at projektmedarbejderne uopfordret har ringet og spurgt, hvordan det er gået med det lokale arbejde.

De har stillet sig til rådighed for samtaler. Det har været rigtig godt. Vi har kunnet ringe til dem og få svar på mange ting – og de havde tid.

Det har været godt, at de også uopfordret har ringet og spurgt, hvordan det går.

I en del af modelkommunerne har man haft stor gavn af løbende at kunne finde konkret viden om målgruppen og information om indsatser på projektets faglige portal. I flere kommuner har især tovholderen benyttet slides fra portalen enten direkte eller som udgangspunkt for egne oplæg lokalt i kommunen. Der er dog også flere kommuner, der fortæller, at de ikke har brugt portalen, og endog flere, der enten slet ikke kender portalen, eller ikke ved, hvad den indeholder. Det synes især at være medarbejdere i kommunernes centrale forvaltninger, som har haft glæde af at benytte den faglige portal, mens medarbejdere på institutioner og væresteder eller i udgående funktioner, som ofte er mindre vant til at benytte internet og hjemmesider til at søge arbejdsrelateret information, kun har begrænset kendskab til portalen.

Jeg har hentet materiale ned fra hjemmesiden. Det er vigtigt for mig at kende fakta. Og jeg synes, det er vigtig og væsentlig viden og materiale, som jeg har kunnet bruge.

Man skal jo have en særlig interesse i emnet for at gå ind på Røgfrihed for alles hjemmeside og læse der. Men den er rigtig god, når man er der.

Der er ingen i modelkommunerne, der tror, at den faglige portal har været benyttet af andre end dem, der har været direkte involveret i projektet lokalt, gennem deltagelse i arbejdsgrupperne eller i konkrete indsatser. Flere taler om, at der er behov for en holdningsændring til området generelt i samfundet, og at det derfor ville være godt, hvis flere fik kendskab til portalen. Nogle siger endvidere, at de mener, projektet med artikler og lignende i landsdækkende medier ville kunne bidrage til at sætte emnet på dagsordenen. De pågældende i kommunerne synes således ikke at være klar over, at projektet har arbejdet på lige netop dette.

Det ville være godt, hvis der kom noget viden om dette bredt ud i landsdækkende medier.

Betydning for forankringen af den lokale indsats

Overordnet set har projektet bidraget til at sætte fokus på og støtte kommunerne på en sådan måde, at det i løbet af projektperioden er lykkedes kommunerne at få tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte italesat og igangsætte egne indsatser. Nogle kommuner fortæller, at de aldrig ville være

kommet i gang med italesættelse og konkrete indsatser lokalt, hvis ikke projektet havde sat dagsordenen og bidraget med støtte på området. Andre kommuner mener, at projektet har støttet op om noget, der ville have fundet sted under alle omstændigheder – om end muligvis i et lidt langsommere tempo.

Vi har fået motivation og kickstart til at gå i gang med at snakke rygestop – projektet har været en anledning til at gå i gang.

Projektet har skabt nogle rammer, som har gjort, at vi er kommet hurtigere frem. Det har speedet nogle ting op, selvom vi selv skulle finde ud af, hvad vi ville. Projektet har givet os en ramme til at få implementeret noget, som vi nok alligevel selv skulle have gjort.

De fleste af kommunerne beskriver, at de som følge af projektet med arbejdsgruppen og tovholderfunktionen har fået skabt en struktur for arbejdet og et netværk internt i kommunen, som kan benyttes også fremadrettet, hvis der arbejdes på at holde det ved lige. Den mulige forankring i kommunerne opleves at have at gøre med øget internt netværk og kendskab til hinandens arbejde i kommunen og om samarbejde med helt nye aktører.

Vi arbejder mere struktureret og mindre tilfældigt nu. Nu ved medarbejderne derude, hvem de skal tale med om rygning blandt socialt udsatte – både os her i kommunen og andre på institutionerne, der arbejder på området.

Det kan godt være svært for os på sundhedsområdet at få lederne på socialområdet og beskæftigelsesområdet i tale. Det er store områder, vi ikke har så meget kontakt med, som vi gerne ville. Vi har fået åbnet nogle døre gennem projektet. Problemet er, hvordan vi holder de døre åbne fremadrettet.

Flere af kommunerne mener, at de kan bruge den viden, de har fået om målgruppen og indsatsmetoder, til nye sundhedsfremmeindsatser. I én kommune er der planer om at bruge den nye viden og erfaringerne fra projektet i forbindelse med arbejdet med socialt udsatte i jobcenteret, og i flere andre kommuner fortæller man, at erfaringerne skal bruges som baggrund for videre arbejde med at fremme de udsattes sundhedstilstand generelt. I denne forbindelse fremhæves især, at det har stor betydning for, hvad der kan arbejdes med fremadrettet, at projektet har resulteret i ændringer i lederes og medarbejdernes holdninger til, hvad de udsatte kan og vil.

Sundhed, motion og kost er sat på dagsordenen på grund af dette projekt. Det vil vi gerne arbejde videre med, og det havde vi ikke gjort, hvis projektet ikke havde været der.

Det vil nok være nemmere for os nu at gå i gang med fx kost eller motion. Projektet har nedbrudt nogle fordomme om, hvad brugerne kan – og at det ikke er synd for dem. De kan meget mere, end vi troede. Og der er meget mere, der kan lade sig gøre.

Kommunernes oplevelse af betydningen af deres deltagelse i projektet – ud over eventuelle konkrete tobaksforebyggende indsatser i projektperioden – opsummeres i nedenstående citat fra en medarbejder, der blev spurgt om, hvad kommunen har fået ud af at være med i projekt Røgfrihed for alle:

Vi har fået oparbejdet en viden i organisationen, som vi tager med videre. Og så er der sket en kulturændring. Holdningerne er ændret.

Opsamling

Mange af deltagende kommuner giver udtryk for, at projektets formål passede fint ind i det, de allerede lavede i kommunen, og at projektet samtidig var et godt supplement til en bredere sundhedsdagsorden. Der har imidlertid været nogen usikkerhed om, hvad der konkret har været forventet af dem som modelkommuner, særligt i starten af perioden. Kommunerne beskriver, at projektet har været med til at rykke på holdninger til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte, og at

seminarer og temamøder har givet gode faglige input til området. Internt i kommunerne er der sket øget samarbejde som følge af projektarbejdets organisering med inddragelse af medarbejdere fra flere forvaltninger og en række lokale institutioner og arbejdspladser. Ledelsesopbakning opleves som afgørende for indsatsen, men opbakningen har ikke været til stede i alle kommuner.

Kapitel 5 – Vurdering af opfyldelse af succeskriterier og kapacitetsopbygning

Opfyldelse af succeskriterier

Projekt Røgfrihed for alle har haft syv mål – i projektet kaldet succeskriterier – som nærværende afsnit vil vurdere, hvorvidt er opfyldt i det omfang, det er muligt. Vi har lagt en række forskellige dokumenter og interview til grund for vurderingen, fx rapporter fra den interne evaluering om gennemførelse af seminarer og temadage og fra holdningsundersøgelsen samt interview med modelkommunerne og med projektledelse og -medarbejdere fra Røgfrihed for alle. Ligeledes har vi baseret vurderingerne på de foregående kapitlers redegørelse og analyse.

De syv succeskriterier er:

1. Projektet har medvirket til, at problemstillingen om rygning og socialt udsatte indgår i debatten forud for revidering af lov om røgfri miljøer.
2. I projektperioden har der været 12 artikler/indslag i relevante medier.
3. Der har deltaget minimum 500 personer i projektets samlede arrangementer. Deltagerne får et udbytte, der omsættes til konkrete handlinger/aktiviteter om tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. De oplever ligeledes, at de er blevet mere kompetente inden for området.
4. Der har deltaget minimum ti kommuner i et modelprojekt om udarbejdelse af et idékatalog til brug for planlægning og gennemførelse af rygestopaktiviteter blandt socialt udsatte. I de enkelte kommuner kan der efterfølgende dokumenteres en opbygning af kapacitet på tobaksforebyggelsesområdet for socialt udsatte, og at der er igangsat aktiviteter, der har appel til socialt udsatte.
5. Ved projektets afslutning har 50 borgere deltaget i proaktiv telefonrådgivning og finder rådgivningstilbudet relevant.
6. Projektet har bidraget til en holdningsændring blandt ledere, personale og borgere i forhold til tobaksforebyggelse målrettet socialt udsatte.
7. Der har været afholdt regelmæssige styre- og referencegruppemøder med centrale interessenter med skriftlige referater og uden et markant antal afbud.

1) Har projektet medvirket til, at problemstillingen om rygning og socialt udsatte indgår i debatten forud for revidering af lov om røgfri miljøer?

Projektet har leveret input til den politiske debat forud for revideringen af lov om røgfri miljøer, dels ved at projektmedarbejdere deltog i høringsseminar, dels ved at medarbejderne ved samme lejlighed udleverede projektets rapport "Når røgsløret forsvinder" til daværende indenrigs- og sundhedsminister Bertel Haarder. Det vurderes, at projektet hermed har udnyttet de muligheder, der har været for at opfylde succeskriterium 1.

2) Har der i projektperioden været 12 artikler/indslag i relevante medier?

Succeskriterium 2 er opfyldt, idet projektet har sikret flere end 12 artikler samt diverse omtale i en række forskellige fagblade og aviser, herunder Danske Kommuner, Socialpsykiatri og socialpsykiatri.dk, Sygeplejersken, Thisted Dagblad, nordjyske.dk, Sjællandske, Dagbladet Ringsted, Dagbladet Køge, JydskeVestkysten, Den Grimme Ælling samt debatindlæg i Berlingske Tidende og i Danske Kommuner. En medvirkende årsag til, at det er lykkedes at få så relativt mange artikler i gode medier, har været, at der undervejs i projektperioden åbnede sig en mulighed for, at projektet kunne ansætte en kommunikationsrådgiver, som kunne målrette formidlingen og presse på for at komme igennem til de relevante medier.

3) Har der deltaget minimum 500 personer i projektets samlede arrangementer? Har deltagerne fået et udbytte, der omsættes til konkrete handlinger/aktiviteter om tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte, og har de oplevet, at de er blevet mere kompetente inden for området?

Der har været i alt 532 deltagere i de større arrangementer, projektet samlet set har gennemført, heri dog ikke medregnet deltagere på den afsluttende nationale konference, der afholdes, efter denne evalueringsrapport skrives. Mange deltagere har været med på flere arrangementer, og der har således været ca. 323 unikke deltagere på arrangementerne.

På den nationale konference forud for projektstart deltog 86 deltagere. På de tre nationale temadage var der henholdsvis 131 deltagere på temadagen med fokus på rygning og psykiske lidelser, 81 deltagere på temadagen om rekruttering af socialt udsatte til rygestop og 45 deltagere på temadagen om holdninger til socialt udsatte og rygning. På seminarerne for modelkommunerne var der henholdsvis 52 deltagere på opstartseminaret, 54 deltagere på midtvejsseminar og 45 deltagere på afslutningsseminaret. Der var 23 deltagere på uddannelsesdagene "Dialog om rygning i daglig praksis" og 15 deltagere på uddannelsesdagene "Tobaksforebyggelse på sociale institutioner". Ud over disse større arrangementer har projektet bidraget til planlægning og gennemførelse af lokale temadage i alle modelkommunerne. På disse temadage deltog en stor del af de medarbejdere i kommunerne, der arbejder med socialt udsatte. Det må derfor konkluderes, at første del af succeskriteriet – hvad angår antal deltagere – er opfyldt.

Med hensyn til deltagernes udbytte og oplevelse af mere kompetence udtrykker langt størstedelen af de interviewede i samtlige evalueringsrapporter, at de har fået et stort eller meget stort udbytte af arrangementerne, og at de i overvejende grad kan anvende den nye viden i praksis efterfølgende. Dog har nogle af de adspurgte personer svært ved at se, hvordan de kan anvende den nye viden i egen dagligdag, hvilket ifølge dem selv imidlertid særligt skyldes de kommunale rammer og ressourcer, de agerer under. Som det fremgår af nærværende evalueringsrapport, gav interviewpersonerne i modelkommunerne ligeledes udtryk for, at de har haft gavn af seminarer og temadage og havde fået et stort udbytte af arrangementerne. Ligeledes gav de i overvejende grad udtryk for, at de er blevet mere kompetente. Derfor må kriterierne om deltagernes udbytte og oplevelse af arrangementerne ligeledes anses for at være opfyldt.

4) Har der deltaget minimum ti kommuner i et modelprojekt om udarbejdelse af et idékatalog til brug for planlægning og gennemførelse af rygestopaktiviteter blandt socialt udsatte? Kan der i de enkelte kommuner efterfølgende dokumenteres en opbygning af kapacitet på tobaksforebyggelsesområdet for socialt udsatte, og er der igangsat aktiviteter, der har appel til socialt udsatte?

Der har deltaget 12 modelkommuner i projektet. Der er ikke udarbejdet et idékatalog, fordi projektledelsen tidligt i forløbet vurderede, at det ville være mere hensigtsmæssigt at udvikle en faglig portal, rogfrihed.dk, hvor alle dokumenter og materialer kunne samles. Den internetbaserede portal er løbende udviklet og tilføjet nye dokumenter, herunder diverse tekster med viden om rygning og socialt udsatte, materialer i form af bl.a. værktøjer, arbejdsark, dilemmaspil og undervisningsmaterialer samt beskrivelse af forskellige metoder til rygestop (rygestopforløb, telefonrådgivning, medicinsk behandling samt samtidig behandling af nikotinafhængighed og misbrug). Ligeledes indeholder den faglige portal metoder og værktøjer til, hvordan man i praksis på sociale institutioner kan arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Portalen har i projektperioden desuden fungeret som projektets interne hjemmeside med udveksling af information om møder og materialer mv.

I et forsøg på at sikre dokumentation af eventuel opbygning af kapacitet på området i de enkelte modelkommuner gennemførte projektet ved opstartsmøderne i kommunerne et særskilt interview om netop kommunens kapacitet, herunder ressourcer til området, samarbejde på tværs i kommunen og med kommuneeksterne parter mv. Det var tanken, at tilsvarende interview skulle gennemføres ved projektafslutning, sådan at der ved sammenligning af svarene henholdsvis ved projektstart og -afslutning kunne dokumenteres eventuel opbygning af kapacitet i perioden. Interviewene ved projektafslutning blev lagt ind som delopgave for den eksterne evaluering. Selvom oplysningerne om kommunernes kapacitet i de to interview er indsamlet ved hjælp af strukturerede og sammenlignelige

interviewguides, fremstår de alligevel så forskelligartede, at sammenligning mellem opstarts- og afslutningsdata ikke er mulig. Den eksterne evaluering vurderer af, hvorvidt der er opbygget kapacitet i modelkommunerne, bygger derfor snarere på en samlet vurdering af evalueringssamtalerne i kommunerne end på en direkte sammenligning af før- og efter-data om kapacitet i hver af kommunerne. Oplysningerne fra både opstartsmødet og den eksterne evalueringssamtale indgår som værdifulde data til nærværende evaluering – ikke mindst den i nærværende kapitel efterfølgende vurdering af opbygning af kapacitet på tværs af kommunerne – men det er ikke muligt at vurdere, hvorvidt der er opbygget kapacitet i hver af kommunerne enkeltvis.

Som det fremgår af denne evaluering belyst af tobaksforebyggelse i kommunerne, har modelkommunerne igangsat særlige rygestoptilbud og etableret røgfri miljøer samt fået italesat rygning i det daglige arbejde og på kommunens institutioner og væresteder. Der er lokalt arbejdet meget med målretning af aktiviteterne, så de har appel til de socialt udsatte borgere, og erfaringer herfra må betragtes som et væsentligt resultat af projektets gennemførelse. Det vurderes således, at også projektets succeskriterium 4 er opfyldt.

5) Har der ved projektets afslutning deltaget 50 borgere i proaktiv telefonrådgivning, og har disse fundet rådgivningstilbuddet relevant?

Der har deltaget 52 borgere i den proaktive telefonrådgivning. Den proaktive telefonrådgivning er varetaget af STOPlinien, mens rekruttering af borgere til rådgivningen har været varetaget lokalt i tre modelkommuner samt gennem en særlig opsøgende indsats i relation til væresteder i Københavns Kommune. Undervejs i projektperioden har det vist sig sværere end forventet at få etableret den rette kontakt til institutioner og væresteder, så de kunne tale den proaktive rådgivnings sag over for borgerne. Projektgruppen vurderer selv, at dette især skyldes, at medarbejdere på institutioner og væresteder har tvivlet på effekten af den proaktive telefonrådgivning, hvorfor der vil kunne forventes større rekruttering, efterhånden som ordningen viser sit værd. Knap halvdelen af de i alt 52 deltagere er rekrutteret via institutioner og væresteder. De øvrige har selv henvendt sig til STOPlinien og er i løbet af første rådgivningssamtale blevet vurderet til at være i målgruppen og derefter tilbudt den proaktive telefonrådgivning.

Den interne evaluering i Røgfrihed for alle har gennemført interview dels med medarbejderne på STOPlinien vedrørende deres erfaringer med den proaktive telefonrådgivning, dels med ti personer, der har benyttet den proaktive rådgivning vedrørende deres oplevelse af bl.a. relevansen af tilbuddet. Analyserne fra dette interviewmateriale viser bl.a., at de fleste brugere har været positive over for tiltaget. Analyserne samles i et særskilt notat til evaluering af den proaktive rådgivning. I nærværende evaluering kan det dog vurderes, at succeskriteriet vedrørende antal personer, der har deltaget i den proaktive rådgivning, er opfyldt, såfremt også deltagere, der ikke er rekrutteret ved de særlige indsatser som led i projektet, tælles med.

6) Har projektet bidraget til en holdningsændring blandt ledere, personale og borgere i forhold til tobaksforebyggelse målrettet socialt udsatte?

Vurderingen af opfyldelsen af dette succeskriterium er kompleks, idet så mange forhold har betydning for holdningsændringer. Samtidig lyder succeskriteriet netop, at projektet har bidraget til en holdningsændring, hvorfor det er rimeligt at tage udgangspunkt i, hvorvidt og hvori sådanne bidrag har fundet sted. Overordnet set vurderes det, at projektet helt tydeligt har bidraget til holdningsændring blandt de ledere og medarbejdere fra modelkommuner og øvrige kommuner i landet, der har deltaget i konferencer, seminarer, temadage og uddannelsesdage. Endvidere synes det tydeligt, at besvarelse af holdningsundersøgelsens spørgeskemaer har bidraget til ændring af holdninger lokalt blandt ledere, medarbejdere og borgere, der enten selv har besvaret spørgeskemaer eller har været berørt af de diskussioner om rygning, som besvarelsen mange steder har medført. Resultater fra holdningsundersøgelsens første besvarelsesrunde blev anvendt som udgangspunkt for diskussioner på seminarer og temadage, og også ved denne brug vurderes det, at undersøgelsen har medvirket til holdningsændring. Særligt synes det at have gjort indtryk blandt mange medarbejdere i kommunerne,

at socialt udsatte selv i højere grad end medarbejderne svarer, at de ønsker at holde op med at ryge, og at de tror, de er i stand til at holde op med at ryge.

Holdningsundersøgelsen blev først og fremmest iværksat som led i den interne evaluering, idet forskelle mellem besvarelser ved projektstart og -afslutning ville vise eventuelle forskelle i holdninger i løbet af projektperioden. Analyserne af forskelle i besvarelser af holdningsundersøgelsen ved projektstart og -afslutning er beskrevet i rapporten "Er rygning stadig deres mindste problem?" Analyserne støtter indtrykket fra interviewene fra den eksterne evaluering, idet en større del af medarbejderne i spørgeskemaundersøgelsen ved projektafslutning svarer, at brugerne er i stand til at holde op (34% mod 19% ved projektstart), og at brugerne ønsker at holde op (30% mod 20% ved projektstart). På en række øvrige spørgsmål viser besvarelserne dog ikke ændringer i holdninger hos medarbejderne fra projektstart til -afslutning.

Af besvarelserne fra brugerne i undersøgelsen ses, at der ved projektafslutning er en mindre andel, der tror, at de bliver isolerede fra deres netværk, hvis de holder op med at ryge (24% mod 33% i undersøgelsen ved projektstart), mens der er en større andel, der mener, at institutionen bør have tilbud om rygestopaktiviteter til brugerne (73% mod 65% i undersøgelsen ved projektstart). Holdningsændringerne blandt brugerne afspejler sig i forsøg på rygestop, idet der i undersøgelsen ved projektafslutning ses en større andel af brugere, som ryger, der inden for det sidste år har forsøgt at holde op med at ryge (40% i anden undersøgelse og 30% i første undersøgelse).

Rapporten viser endvidere, at ledere og medarbejdere, der har deltaget i temadage, seminarer og uddannelse som led i Røgfrihed for alle, i højere grad har fået øget viden om og ændret holdning til området end ledere og medarbejdere, der ikke har deltaget i projektets arrangementer. Sammenhængen mellem ændring i viden og holdninger bliver endog tydeligere, jo flere arrangementer den enkelte har deltaget i. Det er positivt for projektet, at deltagelse i arrangementer således kan påvises at have givet viden og ført til holdningsændring. Omvendt kan det – som det fremgår af rapporten "Er rygning stadig deres mindste problem?" – ses som et problem for projektets resultater, at viden fra ledere og medarbejdere, der har deltaget i arrangementer, øjensynligt ikke forplanter sig videre ud i organisationen.

Ud over at projektets arrangementer og holdningsundersøgelsen har medført holdningsændringer i projektperioden samt debat om emnet, der kan føre til ændring af holdninger på længere sigt, er det i høj grad sandsynligt, at også projektets aktiviteter relateret til input til den politiske debat, artikler og indslag i relevante medier samt den faglige portal har bidraget til at skabe holdningsændring i forhold til tobaksforebyggelse målrettet socialt udsatte blandt såvel ledere, personale og borgere som blandt beslutningstagere og i den generelle befolkning som sådan. I forlængelse heraf – og i relation til vurdering af projektets resultater i form af igangsatte aktiviteter i øvrigt – må det erkendes, at projektet har fundet sted i en kontekst af en generel rygestopdiskurs i samfundet, således at momentum har været med projektet.

Det vurderes, at projektet har opfyldt succeskriteriet om at bidrage til holdningsændring blandt ledere, medarbejdere og borgere i forhold til tobaksforebyggelse målrettet socialt udsatte.

7) Har der været afholdt regelmæssige styre- og referencegruppemøder med centrale interessenter med skriftlige referater og uden et markant antal afbud?

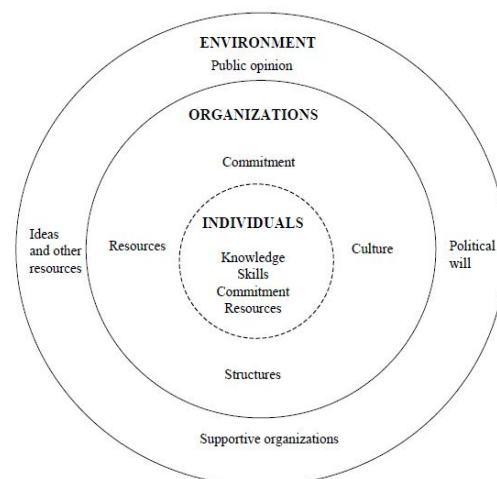
Der har været afholdt fem styregruppemøder (juni 2009, februar 2010, august 2010, januar 2011, oktober 2011), og fra alle møder foreligger der skriftlige referater, hvoraf det fremgår, at der kun har været få afbud. I styregruppen har siddet repræsentanter fra Sundhedsstyrelsen, STOPlinien og Kræftens Bekæmpelse foruden fra Sund By Netværket, der er opdragsgiver, og fra Folkesundhed København, der er daglig arbejdsplads for projektgruppen. STOPlinien er central, fordi der ud over de 12 modelkommuner her er tale om den væsentligste samarbejdspartner for projektets aktiviteter, mens Sundhedsstyrelsen og Kræftens Bekæmpelse er centrale, fordi det er disse organisationer, der gennemfører størstedelen af de tobaksforebyggende indsatser i landet og også vil kunne tænkes at overtage eventuel videreførelse af succesfulde dele af projektet efter projektperiodens ophør. Foruden at være projektets opdragsgiver er Sund By Netværket central, fordi en stor del af landets kommuner

er medlemmer. Projekt Røgfrihed for alle er dog et nationalt projekt, hvor alle kommuner har kunnet deltage som modelkommuner og i de nationale temadage og uddannelsesaktiviteter. Det havde muligvis været relevant med deltagelse af KL i styregruppen, såfremt man havde ønsket repræsentation fra alle kommuner i landet.

Der har til projektets referencegruppe været udpeget flere enkeltkommuner samt en regional repræsentant. Desuden har der i referencegruppen været en række forsknings- og vidensinstitutioner, Center for Rusmiddelforskning, Forskningscenter for Forebyggelse og Sundhed, Statens Institut for Folkesundhed og Videnscenter for Socialpsykiatri samt Indenrigs- og Socialministeriet og mere specifikt Udsatteenheden under Servicestyrelsen foruden en række organisationer på området, herunder Landsforeningen af VæreSteder, PsykiatriFonden, Lænkeambulatorierne i Danmark og Dansk Selskab for Distriktspsykiatri. Der har været lagt op til, at brugerforeninger som BrugerForeningen for aktive stofbrugere, SAND, SIND, Bedre Psykiatri og Landsforeningen Lænken kunne kontaktes efter behov. Der er ikke i projektperioden afholdt egentlige møder for hele referencegruppen, idet projektet i stedet har valgt at kontakte gruppens medlemmer enkeltvis som eksperter med henblik på indhentning af viden, bl.a. i forbindelse med projektets indledende behovsundersøgelse samt i tilknytning til kvalitetssikring af den faglige portal. Projektgruppen har været meget tilfreds med referencegruppens bidrag og finder, at medlemmerne har været centrale interessenter for projektet. Det vurderes, at projektet har opfyldt succeskriteriet vedrørende sammensætning af og afholdelse af møder med styregruppe og referencegruppe.

Opbygning af kapacitet

Fremadrettet i dette kapitel er det formålet at vurdere, hvorvidt det med projekt Røgfrihed for alle er lykkedes at opbygge kapacitet til det videre arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Som nævnt i kapitel 2 defineres kapacitet i projektet som kvaliteter eller egenskaber både på individuelt og på organisatorisk niveau. På individuelt niveau består kapacitet af den viden, de færdigheder og de holdninger, som individer har brug for for at planlægge, implementere og evaluere effektiv tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. På organisatorisk niveau består kapacitet af den kultur, den struktur, de ressourcer og det forpligtende engagement, som organisationen har brug for for at planlægge, implementere og



evaluere effektiv tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Kapacitetsopbygning er derved den proces, hvorved individer og organisationer (her særligt modelkommunerne) bliver i stand til dette. Målet med at lave kapacitetsopbygning er at opnå en vedvarende ændring i praksis. Dette skal ikke forstås således, at praksis efter opbygning af kapacitet fortsætter på samme måde fremadrettet. Pointen er netop, at kapacitetsopbygning er en dynamisk proces, hvor individet eller organisationen i kraft af den nye kapacitet efterfølgende er i stand til at videreudvikle sig, således at der kan udvikles eller tilføres nye mål og nye metoder eller kan arbejdes med overførsel af nye metoder til eller fra andre områder. Samtidig er det væsentligt at påpege, at kapacitetsopbygning ikke kun finder sted på individuelt og på organisatorisk niveau, men at kapacitet også påvirkes af det omkringliggende samfund. Mere konkret betyder det, at fx støtte og samarbejde med andre organisationer i samfundet såvel som helt overordnede forhold som befolkningens opbakning, den generelle politiske velvilje samt evnen til at indarbejde nye idéer om tobaksforebyggelse i samfundet har en betydning for muligheden for kapacitetsopbygning. Der er således tre dimensioner i kapacitetsopbygning, som gensidigt påvirker hinanden (se figur).

I de følgende afsnit vurderes, hvorledes projektet med sine aktiviteter har formået at opbygge kapacitet på hvert af de tre niveauer. Projektet har eksplicit haft fokus på kapacitetsopbygning i relation til samarbejdet med modelkommunerne, men også eksempelvis projektets aktiviteter relateret til den faglige portal og artikler i medierne mv. kan betragtes som kapacitetsopbygning, idet aktiviteterne kan vurderes i forhold til deres succes med at bidrage til ændring af holdninger i befolkningen og samfundet.

Kapacitetsopbygning på individuelt niveau

Kapacitetsudvikling på individuelt niveau handler om bygge videre på den viden, de færdigheder og de holdninger, den enkelte person har i forhold til at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte.

Projektets aktiviteter rettet mod opbygning af kapacitet på individuelt niveau har især bestået af fælles seminarer for modelkommunerne, nationale temadage og uddannelsesaktiviteter samt uddannelsesaktiviteter for STOPliniens medarbejdere, der alle har haft til formål at give deltagerne både ny viden og nye færdigheder i forhold til deres videre arbejde.

Deltagerne fra modelkommunerne giver i evalueringerne af såvel opstartsseminar som midtvejsseminar udtryk for, at seminarerne har været inspirerende, og at de har været glade for, at de på seminarerne har fået både viden om og værktøjer til det videre arbejde på området. Nogle af deltagerne har ment, at enkelte af oplæggene var kendt stof, men næsten alle har ment, at oplæggene med faktuel viden om området har været særdeles givtige. Dels fordi de selv er blevet påvirket i deres holdninger og har reflekteret over egen praksis i kommunen, dels fordi de har kunnet bruge de faktuelle oplysninger i kommunen i forhold til videndeling med kolleger og medarbejdere på andre områder. Endvidere har den faktuelle viden kunnet anvendes som legitimering over for ledelsen af vigtigheden af arbejdet med området.

De fleste deltagere fra modelkommunerne har sat stor pris på, at der på seminarerne ud over den faktuelle viden også har været fokus på opbygning af færdigheder i form af introduktion til nye metoder og værktøjer. Eksempelvis synes opstartseminarets faktuelle del at have gjort stort indtryk på mange deltagere, således at de fik lyst til at arbejde med rygestop blandt socialt udsatte, mens seminaret på færdighedssiden gav deltagerne metoder til at motivere målgruppen til at holde op med at ryge. På midtvejsseminaret gav deltagerne bl.a. udtryk for, at de efter seminaret var blevet bedre til at tage samtalen med borgeren, når muligheden bød sig i det daglige, samt at de gennem dialogen med de andre modelkommuner havde fået udvekslet erfaringer med, hvordan samtalen bedst kunne indledes og forløbe. Ligeledes har de kommuner, der eksempelvis igangsatte nye rygestopforløb mellem opstartseminar og midtvejsseminar, haft glæde af at diskutere den faktiske implementering med de øvrige kommuner, hvilket har givet dem anledning til at reflektere over egen praksis og baggrund for videreudvikling af færdigheder i relation hertil.

Også de nationale temadage og uddannelsesaktiviteterne, uddannelsesforløbene for den proaktive telefonrådgivning samt de lokale temadage for modelkommunernes medarbejdere har været virkemidler, der – fordi de har været tilrettelagt med henblik på praksis – synes at have været effektive ikke blot i forhold til at øge deltagernes viden, men også i forhold til at styrke færdigheder.

Projektets faglige portal har ligeledes haft betydning for opbygning af kapacitet i form af øget viden og færdigheder på individuelt niveau, idet portalen indeholder både en lang række tekster med viden på området og en række helt konkrete metoder og værktøjer til brug for arbejdet i praksis. I modelkommunerne er portalen blevet brugt til at finde viden om emnet og metoder og som baggrund for oplæg lokalt i kommunen. Der er dog en del kommuner, hvor portalen ikke har været brugt, og dette synes at hænge sammen med, at indholdet først er kommet til hen ad vejen, hvorfor kendskab til dette forudsætter gentagne besøg på siden. Samtidig synes det især at være medarbejdere i kommunens centrale forvaltning, der har brugt den faglige portal, mens medarbejdere med udgående

funktioner og på lokale institutioner, væresteder mv., der ikke i lige så høj grad benytter computer som led i deres daglige arbejde, kun har begrænset kendskab til portalen eller slet ikke kender den.

Ud over viden og færdigheder omfatter kapacitetsopbygning på individuelt niveau også holdninger. I relation til påvirkning af holdningen til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte hos den enkelte har såvel faktisk viden som erfaringsudveksling med andre deltagere på seminarer, temadage og uddannelsesaktiviteter, som det fremgår af ovenstående, givetvis haft betydning. Især synes det at have påvirket medarbejdernes holdninger, at de har fået viden om holdningsundersøgelsens resultater vedrørende forskelle mellem deres egen og de socialt udsattes oplevelse af, hvorvidt de udsatte ønsker rygestop, og troen på, at det i givet fald vil kunne lade sig gøre. Samtidig fortælles det i alle kommuner, at det på ingen måde er alle medarbejdere, der er positive over for tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte.

I alle eller næsten alle interviewene med modelkommunerne fremhæves det, at holdningsundersøgelsen har haft stor betydning for ændringer i holdninger, fordi selve besvarelsen har skabt anledning til at overveje egen holdning og medført debat om rygning på lokale institutioner og væresteder. For Røgfrihed for alle var holdningsundersøgelsen initialt tænkt først og fremmest som redskab for evalueringen af, hvorvidt der ville ske holdningsændringer på området i løbet af projektperioden. Som det fremgår af den interne evaluering af afslutningen af resultater fra holdningsundersøgelsen, kan der trods den relativt korte tidsperiode mellem projektstart og -afslutning på nogle områder påvises ændring i holdninger blandt både medarbejdere og brugere. Det er dog væsentligt, at holdningsundersøgelsen ud over som evalueringsskema har fungeret som effektiv aktivitet rettet mod at skabe ændring af holdninger hos dem, der har hørt om resultaterne eller besvaret skemaet.

Kapacitetsopbygning på organisatorisk niveau

Kapacitetsopbygning på organisatorisk niveau består som tidligere beskrevet i at påvirke den struktur, den kultur, de ressourcer og det forpligtende engagement, som organisationen – i dette tilfælde kommunen – har brug for for at planlægge, implementere og evaluere effektiv tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Røgfrihed for alle har gennemført en række aktiviteter og initiativer for at påvirke kapacitetsopbygning på organisatorisk niveau. Vurderingen af, hvorvidt aktiviteterne faktisk har ført til øget kapacitet på organisatorisk niveau til at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte i kommunerne, vanskeliggøres af, at der ikke nødvendigvis er årsags-/virkningssammenhæng mellem på den ene side de aktiviteter, der fra projektets side har været igangsat, og på den anden side de resultater, man kan se i kommunerne. Det skyldes, at mange andre forhold end projektaktiviteterne har haft betydning for udviklingen af området i projektperioden, herunder ikke mindst nedskæringer i kommunerne, der umiddelbart kan siges at have modvirket kapacitetsopbygning i form af ressourceforbrug, mens kommunernes deltagelse i andre samtidige projekter på området har fremmet mulighederne for at arbejde med området.

I forhold til påvirkning af organisationens struktur har projektet gennem skriftlige samarbejdsaftaler søgt at skabe et forpligtende samarbejde med modelkommunerne med det formål at sikre medarbejderressourcer til projektarbejde og understøtte engagement og fastholdelse af indsatsen fremover. Samarbejdsaftalerne har derfor skullet underskrives af kommunens chefniveau, og forankringen i organisationen er endvidere søgt sikret gennem krav om deltagelse af forvaltningsledelsen på opstarts- og midtvejsseminarerne. Som det er fremgået tidligere, har det imidlertid vist sig vanskeligt reelt at få forvaltningschefniveauet inddraget i projektet. Spørgsmålet er dog, om ikke selve det, at chefniveauet har skullet spørges, har medført stillingtagen til området på chefniveau og dermed skabt øget organisatorisk kapacitet i forhold til fremtidige indsatser på området.

Organisationens kapacitet til arbejdet er endvidere understøttet ved, at kommunerne i samarbejdsaftalen forpligtede sig til at udpege en tovholder, der skulle fungere som bindeled mellem projektet og kommunens aktiviteter, og til at nedsætte en lokal arbejdsgruppe til at udvikle og

koordinere aktiviteterne. Allerede ved opstartsseminaret blev modelkommunerne opfordret til at samarbejde på tværs i kommunen, så selvom det ikke direkte fremstår som et krav i samarbejdsaftalen, har den lokale arbejdsgruppe i mange kommuner været tværgående sammensat med deltagelse af lokale ledere og medarbejdere fra forskellige forvaltningsområder og fra institutioner, væresteder mv.

På tværs af modelkommunerne synes det tydeligt, at der især er igangsat aktiviteter inden for de forvaltningsområder og på de arbejdspladser, der har været repræsenteret i arbejdsgruppen for projektet. Den tværgående organisering af arbejdet lokalt synes derfor at have haft positiv betydning for kommunernes muligheder for at igangsætte indsatser. Samtidig har det tværgående samarbejde relateret til projektet mange steder skabt et kendskab og netværk mellem forvaltningsområder på tværs i kommunen og mellem kolleger med samme type af opgaver, som har skabt – eller skabt grobund for – samarbejde også ud over aktiviteter relateret til det aktuelle projekt. Især er samarbejdet mellem de centrale forvaltninger og kommunens sociale institutioner og væresteder nyt mange steder, hvor medarbejdere fra social- og sundhedsforvaltning ikke tidligere har været ude på institutionerne og samarbejdet med de lokale medarbejdere om indsatser. I en stor del af modelkommunerne synes samarbejdet at være strukturelt velforankret, og det virker sandsynligt, at det nye samarbejde vil fortsætte også efter projektets afslutning.

Projektets aktiviteter rettet mod kompetenceudvikling af medarbejdere i kommunen samt gennemførelse af holdningsundersøgelsen kan både betragtes som bidrag til opbygning af kapacitet på individuelt niveau og til opbygning af organisatorisk kapacitet ved at påvirke overordnede kulturelle forestillinger og normer for, hvorvidt kommunen overhovedet skal arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Også eventuel mobilisering af øgede medarbejderressourcer – såvel som midler – til området i kommunerne samt etablering af netværk mellem relevante interessenter kan betragtes i dette kulturopbygningsperspektiv.

Kapacitetsopbygning i forhold til det omkringliggende samfund

Muligheden for kapacitetsopbygning påvirkes også af det omkringliggende samfund. Mere konkret betyder det, at også opbakning i den generelle befolkning, den politiske velvilje, samarbejde med andre organisationer samt samfundets parathed og evne som sådan til at indarbejde nye idéer om tobaksforebyggelse har en betydning for muligheden for kapacitetsopbygning.

I forhold til den generelle politiske vilje har projektet bidraget til høring i relation til revideringen af lov om røgfri miljøer. Endvidere har projektet forsøgt at påvirke beslutningstagere og den generelle befolkning gennem diverse artikler i blade, aviser, netsteder og fagblade. Ligeledes har portalen haft som delformål at påvirke gængse holdninger om socialt udsatte og rygning og være dagsordensættende i forhold til relevant lovgivning, og også holdningsundersøgelsen har i nogen grad fungeret som virkemiddel til at påvirke den folkelige opbakning.

Som det er fremgået, er kendskabet til projektets artikler i medierne begrænset i modelkommunerne. Såfremt ledere og medarbejdere i modelkommunerne har været tænkt som ambassadører for projektet, kunne man have overvejet at styrke informationen herom fra projektets side. Projektledelse og -medarbejdere i Røgfrihed for alle har fået flere henvendelser som følge af specifikke artikler i medierne og er overbeviste om, at kommunikationen i form af artikler i medierne har bidraget til at øge opmærksomheden på området. Informationsstrømmen er dog alle steder overvældende, og det er vanskeligt – og helt umuligt for denne evaluering – at vurdere betydningen af en given kommunikationsindsats.

Ligeledes fremgår det af interviewene med modelkommunerne, at de ikke forestiller sig, at der er noget større kendskab til projektets faglige portal blandt beslutningstagere og i den generelle befolkning. Af besøgstal for portalen ses, at der i første halvdel af 2011 i gennemsnit har været 425

Besøg pr. måned, heraf flere nye brugere hver måned. Kendskabet til portalen er således formentlig større, end modelkommunerne forestiller sig. Portalen indeholder, som tidligere beskrevet, en lang række tekster med viden på området foruden metoder og værktøjer til brug i praksis, uddannelsesmateriale og meget mere, der er kommet til undervejs i projektperioden. Det samlede indhold af den faglige portal vurderes i høj grad at kunne danne basis for kapacitetsopbygning i alle landets kommuner og samfundt generelt, men det forudsætter, at der stadig arbejdes for at skabe kendskab og let adgang til portalen, således at indholdet gøres tilgængeligt for ikke mindst relevante fagfolk.

Røgfrihed for alle har udarbejdet et notat om erfaringerne med den opsøgende indsats på sociale institutioner i forhold til rekruttering til den proaktive telefoniske rådgivning i STOPlinien. Notatet beskriver, at det kræver systematik og ihærdighed at præsentere en ny opgave for sociale institutioner, og at adgang til institutionerne forudsætter, at tobaksforebyggelse præsenteres som en indsats, der giver mening i deres virkelighed. Erfaringerne viser, at det har fungeret godt at opsøge institutionerne på en anerkendende måde med et tilbud om kompetenceudvikling i form af viden og træning i at tænke tobaksforebyggelse ind i den daglige praksis og at holde løbende kontakt med institutionen og tilbyde sparring i forhold til opståede udfordringer og barrierer. Erfaringerne fra modelkommunerne med rekruttering til den proaktive telefonrådgivning har været mindre gode, hvilket synes at skyldes, dels at kommunerne har haft egne mere nære tilbud, som de hellere har villet rekruttere til, dels at kommunerne måske ikke har haft tilstrækkelige ressourcer til systematisk og intensivt arbejde med opgaven.

Projektets aktiviteter rettet mod uddannelse af STOPliniens medarbejdere til gennemførelse af proaktiv telefonrådgivning samt forsøgene i modelkommunerne med metoder til rekruttering af borgere til rådgivningen såvel som projektets opsøgende arbejde i forhold til væresteder i Københavns Kommune kan betragtes både som kompetenceudvikling på individuelt niveau som organisatorisk kapacitetsopbygning af STOPlinien samt – ikke mindst – som opbygning af kapacitet i det omgivende samfund, i og med at der etableres samarbejde med forskellige organisationer, der arbejder på området, her kommunerne og STOPlinien. Samarbejdet mellem organisationerne er dog endnu i opstartsfasen, og det vurderes som meget usikkert, hvorvidt den opbyggede kapacitet kan udnyttes og videreudvikles, hvis der ikke fortsat er opmærksomhed mod og struktur for arbejdet, når Røgfrihed for alle slutter.

Projektets aktiviteter rettet mod udvikling af nyt koncept for og undervisningsmateriale til en processuel tilgang til tobaksforebyggelse på sociale institutioner og uddannelsesdage i forlængelse heraf kan ligeledes betragtes som bidrag til opbygning af kapacitet i samfundt som sådan, navnlig såfremt konceptet og materialet benyttes fremadrettet, eksempelvis ved at blive integreret i uddannelsesaktiviteter hos andre organisationer.

Som det er tilfældet med den positive effekt af øget individuel kapacitet på kommunernes samlede kapacitet til at varetage opgaverne, vil viden- og færdighedsopbygningen hos de godt 532 deltagere på fælles arrangementer fra kommuner i hele landet samt deltagerne på lokale temadage i modelkommunerne ikke blot øge kapaciteten på deres respektive arbejdspladser, men formentlig også bidrage til at øge kapaciteten i samfundt generelt. 500+ deltagere må anses som et stort antal, og det vil kunne forventes, at deltagerne gennem videndeling med kolleger og igangsætning af konkrete færdighedsbaserede aktiviteter lokalt vil kunne påvirke den generelle kapacitet til at arbejde med området. Dog viser resultater fra holdningsundersøgelsen, belyst i rapporten "Er rygning stadig deres mindste problem?", at der oftere kan påvises holdningsændring blandt medarbejdere, der har været til projektets arrangementer, end blandt øvrige medarbejdere. Resultaterne fra holdningsundersøgelsen synes at indikere, at der ikke foregår spredning fra deltagerne til deres kolleger, men det er dog i høj grad muligt, at dette er et spørgsmål om tid. Det er ikke muligt på baggrund af nærværende evaluering at vurdere, om deltagernes udbytte af projektets arrangementer er tilstrækkeligt til for alvor og blivende at have øget samfundets parathed og evne til at indarbejde nye idéer om tobaksforebyggelse. Derimod er der nok ingen tvivl om, at projektet samlet set – som det har

været intentionen – har formået at sætte ringe i vandet, der kan brede sig og leve videre efter projektets afslutning.

Opsamling

På baggrund af en gennemgang af resultater af de gennemførte aktiviteter kan det konkluderes, at projektet i helt overvejende grad har opfyldt de syv succeskriterier, der blev fastsat i projektbeskrivelsen.

Når blikket rettes mod kapacitetsopbygning i kommunerne mere bredt set, vurderes det, at projektet især har medvirket til kapacitetsopbygning på individuelt niveau ved at øge viden og færdigheder samt påvirke holdningerne hos deltagerne på såvel seminarer og temadage for modelkommunerne som på nationale temadage og uddannelsesaktiviteter samt efteruddannelse for STOPLINIENS medarbejdere. Ligeledes bidrog projektets holdningsundersøgelse til at skabe ændring af holdninger både hos dem, der besvarede spørgeskemaerne eller deltog i diskussioner som følge heraf, og hos dem, der efterfølgende hørte resultaterne. På organisatorisk niveau har projektet – ud over holdningsændringer og den øgede kompetence samlet set – medvirket til at opbygge kapacitet i modelkommunerne blandt andet ved gennem skriftlige samarbejdsaftaler, opfordringer til at organisere arbejdet i tværgående arbejdsgrupper og udpege en tovholder samt krav om ledelsesdeltagelse i arrangementer at bidrage til at sikre medarbejderressourcer til projektarbejdet og understøtte engagement og fastholdelse af indsatser fremover. I forhold til samfundet som sådan har projektet forsøgt at bidrage til opbygning af kapacitet gennem artikler i medier, udbredelse af kendskab til den faglige portal, erfaringer med opsøgende arbejde på væresteder og udvikling af nyt koncept for og undervisningsmateriale til en ny tilgang til tobaksforebyggelse på sociale institutioner, hvor der lægges vægt på samtalen om rygning og røgfrihed i det daglige.

Kapitel 6 – Diskussion og perspektivering

Giver det mening at arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte?

Projektet har ikke haft et mål om, hvor mange socialt udsatte borgere der skulle blive røgfri som følge af modelkommunernes indsatser i projektperioden, men som det er fremgået, har mange kommuner erfaringer med borgere, der har reduceret deres rygning og er blevet – i hvert fald for en periode – røgfri. Otte af modelkommunerne har indsendt data til Røgfrihed for alle vedrørende rygestopforløb, og tallene viser, at der samlet i projektperioden har deltaget cirka 270 socialt udsatte borgere i rygestopkurser, og at 74 heraf var røgfri ved kursets afslutning. Der er således ingen tvivl om, at det kan lade sig gøre. Men der er heller ingen tvivl om, at det er en så svær og ressourcekrævende opgave, at den ikke på baggrund af projekterfaringerne kan legitimeres ved simpel opgørelse af antal gennemførte rygestopforløb og steder, hvor der er blevet ændret på rammerne for rygning.

Indsatsen giver naturligvis stor mening for den enkelte socialt udsatte borgere, der er lykkedes med rygereduktion eller rygeophør, og som følge heraf har opnået bedre velvære, øget bevægelsesfrihed eller glæde over at kunne gennemføre det. Som sådan giver indsatsen også stor mening for medarbejderne, der berøres af den enkeltes succes.

Samfundet har i de seneste tiår været præget af en generel rygestopdiskurs, hvor andelen af dagligrygere er faldet betragteligt, mens der dog stadig er mange rygere blandt dårligt stillede og socialt udsatte borgere. Der afprøves i disse år en række nye metoder til at motivere og hjælpe disse grupper til rygeophør, og Røgfrihed for alle skal ses i forlængelse heraf. Resultaterne omfatter erfaringer med italesættelse og forsøg på at skabe ny praksis på området samt erfaringer med rygestoptilbud og etablering af røgfri rammer i modelkommunerne foruden udvikling af metoder og modeller – eksempelvis i relation til STOPlinien og uddannelseskonceptet for procestilgang til tobaksforebyggelse på sociale institutioner – der kan anvendes fremover i mindre omkostningstunge indsatser. Det er således muligt, at projektet har bidraget til, at det fremover giver mening at arbejde med feltet også i en snæver afvejning af succes med rygestop set i forhold til de ressourcer, der anvendes på opgaven.

Også når arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte betragtes mere overordnet som aktiviteter, der gennemføres af medarbejdere på tværs af kommunale forvaltningsområder, med øget sundhed for en gruppe svært stillede borgere som mål, giver indsatsen mening. Der er ingen tvivl om, at projektet har skabt øget samarbejde om aktiviteter, og at disse aktiviteter ofte har skabt en øget parathed til fremover at arbejde med forebyggelse også ud over rygningen, samt har skabt øget kapacitet ikke blot til tobaksforebyggelse, men til forebyggelsesarbejdet generelt.

Betingelser for gode indsatser i kommunerne

Modelkommunerne har i projektperioden arbejdet med afprøvning af særlige rygestoptilbud til socialt udsatte, med etablering af røgfri miljøer og med at få tobaksforebyggelse ind i daglig praksis.

To forhold går igen i alle modelkommuner som væsentlige betingelser for igangsætning af lokale aktiviteter. Det drejer sig om henholdsvis opbakning fra ledelsen og holdningen til området blandt medarbejdere. Opbakning fra ledelsen handler bl.a. om opbakning fra øverste niveau i forhold til at arbejde med tobaksforebyggelse og med socialt udsatte. De steder, hvor indsatser på rygeområdet generelt mødes med negativ holdning fra topledelsen, der måske endog ser igennem fingre med overtrædelse af gældende rygeregler, er det svært at få prioriteret ressourcer til arbejdet blandt socialt udsatte. Derimod kan opbakning fra ledelsens side i form af udvidede rygeregler og sikring af overholdelse af eksisterende retningslinjer i vid udstrækning støtte arbejdet. Samtidig og ikke mindst er også opbakning fra den lokale ledelse særdeles vigtig. Der, hvor lederen går forrest i arbejdet og

bidrager aktivt, er der oftest mange aktiviteter på området. Også steder, hvor lederen ikke selv er aktiv i arbejdet, har det stor betydning, om lederen bakker op om arbejdet ved at støtte brug af ressourcer og opfordre medarbejderne til at deltage i arbejdet. Udskiftning i ledelsen har ofte væsentlig negativ betydning for kontinuiteten i arbejdet.

Holdningen til området blandt medarbejderne lokalt er altafgørende for igangsætning af indsatser i kommunerne. De steder, hvor det stadig gælder, at størstedelen af medarbejderne mener, at socialt udsatte skal have lov til at ryge, og at rygningen skaber samvær også mellem borgere og medarbejdere, synes det – uanset ledelsesopbakning – ikke muligt at gennemføre tobaksforebyggende indsatser. Der synes at være tæt sammenhæng mellem, hvorvidt medarbejderne selv ryger og deres holdning til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Rygestop blandt kommunale medarbejdere er derfor en væsentlig betingelse for indsatser på området.

Holdningen hos medarbejderne er – som hos de socialt udsatte borgere – i betydelig grad også påvirket af italesættelse af emnet i det daglige. I alle modelkommuner finder man, at der er sket en øget italesættelse af området i løbet af projektperioden. Nogle steder synes italesættelsen at være blevet en del af den daglige praksis. Her er der skabt fælles holdning til området, og anledninger til at tale om tobaksforebyggelse skabes og gribes systematisk. I de fleste kommuner er der dog snarere end om en systematisk indsats tale om øget italesættelse som følge af konkrete aktiviteter og projektets fokus på området. Så længe italesættelsen ikke er forankret som en del af den daglige praksis, er det nødvendigt fortsat at være særligt opmærksom på at finde anledninger til tale om rygning og til at fortælle de gode historier. Medarbejderne motiveres til arbejdet ved at høre om borgere, der har fået det bedre af at holde op med at ryge eller ryge mindre, og om borgere, der – efter etablering af røgfri miljøer – fortæller, at de aldrig har brudt sig om røg inden døre.

Gennemførelse af rygestopforløb i modelkommunerne viser positive erfaringer med gennemførelse af forløb af længere varighed med flere, mindre omfattende mødegange. Dette svarer til anbefalingerne fra den internationale litteratur, som fremgår af Røgfrihed for alles faglige portal. Der synes især at være gode erfaringer med holdforløb på væresteder og med individuelle forløb på misbrugsområdet og i bostøtten. Hvor der ikke har kunnet etableres egentlige forløb, har der været gode erfaringer med uformelle rygestopcaféer.

Fælles for rygestopaktiviteterne er positive erfaringer med at gennemføre aktiviteten i rammer, der opleves som trygge for borgeren. Det har også betydning, at aktiviteten gøres attraktiv for borgeren og fremstår som noget positivt. Det er bedre at fremhæve det gode ved at stoppe end det dårlige ved at ryge. Mange steder opleves det som afgørende, at borgeren i forvejen kender rygestoprådgiveren, og dette forudsætter, at der er ressourcer til at uddanne medarbejdere, der allerede arbejder på området, og ressourcer, medarbejderne kan bruge på rygestoparbejdet.

Der har været gode erfaringer med udlevering af gratis nikotinsubstitution. Mange – både i kommuner, der har og ikke har haft gratis udlevering i projektperioden – oplever gratis udlevering som afgørende for rekruttering til og resultater af rygestopaktiviteter. Også på Røgfrihed for alles faglige portal fremgår det, at socialt udsatte har stor fordel af medicinsk behandling ved rygestop, og projektet har fra start haft en ambition om at ville forsøge at skaffe midler hertil. Dette har dog ikke vist sig muligt.

Graden af udsathed hos borgerne udgør i nogen udstrækning en betingelse for indsatserne, idet mere udsatte er sværere at motivere og fastholde i forløb. Nogle steder er der gode erfaringer med rygestop for fx stofmisbrugere, men der er også institutioner, hvor brugerne er meget udsatte – og hvor alle medarbejderne ryger – hvor det opleves som næsten umuligt at arbejde med tobaksforebyggelse.

Der har i et par kommuner været gennemført individuelle rygestopforløb i borgerens eget hjem. Erfaringerne viser, at forløbene forudsætter medarbejdere, der i særlig grad er motiverede for at gøre en indsats på netop rygeområdet, fordi tiden med borgeren kan bruges på så meget andet. Succes med røgfrihed i borgerens eget hjem, når medarbejderne er til stede, er påvirket af, om medarbejderne selv presser på, dvs. ikke mindst om medarbejderne selv ryger, men er desuden meget afhængig af, at overholdelse af reglerne ikke blot gøres til den enkelte medarbejders ansvar,

men derimod bakkes op af kommunens politiske og administrative ledelse, og der eksempelvis udarbejdes pjecer til alle borgere, der fortæller om reglerne.

Der har i mange kommuner været positive erfaringer med etablering af røgfri miljøer på kommunens institutioner og væresteder. Først og fremmest fordi både medarbejdere og brugere har oplevet, at ændringer, der ved indførelsen virkede revolutionerende, faktisk hurtigt blev uproblematisk i hverdagen. Etablering af røgfrihed inden døre er ofte med succes blevet tænkt sammen med, at der alligevel skulle ændres på rammerne, fx at der skulle males, eller institutionen skulle flytte til nye lokaler. Hermed bliver gennemførelsen af tobaksforebyggelsen lokalt også et spørgsmål om at være parat med idéerne og formå at gribe de anledninger, der opstår undervejs, for at føre dem ud i livet. I mange af modelkommunerne har man uden megen modstand fra brugerne ændret også de udendørs rammer for rygning. Hvor de udendørs rygesteder tidligere var indrettet, så de fungerede som ramme for fællesskabet udendørs, er de blevet gjort mindre attraktive at være i, sådan at rygning bliver noget, der skal overstås, for at rygeren igen kan være en del af fællesskabet.

Det har stor betydning for succes med gennemførelse af alle typer af tobaksforebyggelse for socialt udsatte, at der etableres nye aktiviteter, der kan erstatte rygningen som aktivitet, både individuelt og i fællesskab mellem de socialt udsatte og mellem de udsatte og medarbejderne. Flere steder har der været positive erfaringer med eksempelvis hobbyprægede aktiviteter, etablering af motionsrum, fællesture ud af institutionen mv.

Der har i projektperioden været betydelige generelle nedskæringer i kommunerne, der mange steder har ført til opsigelse af medarbejdere og medarbejdere, der er blevet flyttet fra et område til et andet, og dette har naturligvis haft betydning for mulighederne for at sikre de nødvendige økonomiske og personalemæssige ressourcer til opgaverne. Der er endvidere en del medarbejdere på området, der jævnligt skifter arbejdssted, og medarbejderudskiftning har uanset årsagen betydning for fastholdelse af nye kompetencer i organisationen såvel som for forankring af igangsatte aktiviteter og indsats. Dog kan medarbejderskift endvidere betragtes som middel til spredning af viden og opmærksomhed på området, hvilket i et større perspektiv vil kunne øge kommunernes kapacitet på området.

Indsatsen i modelkommunerne i projektperioden har krævet stor opmærksomhed og meget arbejde, og selvom kommunerne generelt selv er rimelig fortrøstningsfulde i forhold til mulighederne for at fortsætte den tobaksforebyggende indsats også fremover, er det spørgsmålet, om indsatsen er blevet tilstrækkeligt forankret i den daglige praksis på sociale institutioner. Røgfrihed for alle har løbende og især i projektets senere faser lagt stor vægt på en tilgang til det tobaksforebyggende arbejde, hvor der fokuseres på anledninger til at tale med borgerne om rygning og samtalen om rygning i det daglige frem for udelukkende fokus på igangsætning af rygestoptilbud. I mange kommuner har der dog igennem hele projektforsløbet været mest fokus på igangsætning af tilbud, og det er navnlig forankring af disse, der stiles efter. Uanset fokus for indsatsen i kommunerne vurderes det som nødvendigt for fastholdelse af indsatsen, at der efter afslutning af projekt Røgfrihed for alle etableres andre måder – nationalt eller lokalt – til at sikre den fortsatte opmærksomhed på området, herunder ikke mindst fortsat fokus på ændring af holdninger og italesættelsen i det daglige, der opleves som forudsætning for, at arbejdet kan videreføres.

Virkemidler til opbygning af kapacitet

Røgfrihed for alle har haft som overordnet fokus at opbygge kapacitet til tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte i modelkommunerne og hos kommuner og øvrige aktører og beslutningstagere nationalt. Projektet har med sit fokus på kapacitetsopbygning arbejdet ud fra metaforen om ringe i vandet og har med dette udgangspunkt bevidst forsøgt at "arbejde gennem andre", dvs. at støtte samarbejdspartnerne, ikke mindst modelkommunerne og STOPlinien, i at igangsætte aktiviteter – snarere end selv at stå for aktiviteterne. De virkemidler til kapacitetsopbygning, projektet har benyttet, har bestået af formidling af viden, idéer, metoder og materialer, støtte til netværksdannelse lokalt i arbejdsgrupperne og afholdelse af arrangementer samt løbende faglig støtte og processtøtte til

samarbejdspartnerne. Desuden har projektet arbejdet med holdningspåvirkning gennem holdningsundersøgelsen og øvrige kommunikationstiltag samt på arrangementerne, udviklet et nyt uddannelseskoncept for området og skabt erfaringer med opsøgende arbejde.

Projektaktiviteterne har således været mange og på mange måder meget forskellige fra "traditionelle" puljeprojekter, hvor deltagende modelkommuner hver får en pose penge til afprøvning af på forhånd mere eller mindre fastlagte koncepter. Der har ikke tidligere været gennemført større nationale forebyggelsesprojekter i Danmark med så tydeligt fokus på kapacitetsopbygning, og erfaringerne fra projektet med, hvilke kapacitetsopbyggende aktiviteter der har virket efter hensigten, og hvilke der har virket mindre godt, vil derfor være særdeles interessante for andre projekter fremover med lignende fokus.

Med henblik på løbende at følge arbejdet og lære af erfaringer med kapacitetsopbygning har projektet prioriteret ressourcer til intern evaluering. Den interne evaluering har gennemført indledende kortlægning af kommunernes kapacitet på området og holdningsundersøgelse i et forsøg på kvantitativt at evaluere, hvorvidt der i løbet af projektperioden ville blive opbygget kapacitet i henholdsvis kommunerne og blandt ledere, medarbejdere og brugere på sociale institutioner og i bostøtten. Den interne evaluering har også evalueret deltagernes udbytte af projektets forskellige arrangementer og stået for evaluering af den proaktive telefonrådgivning og den særlige opsøgende indsats. Nok så vigtigt er dog bestræbelserne på løbende at lære af erfaringerne internt gennem afholdelse af workshops i projektgruppen. Dette har ikke fundet sted med den hyppighed, som projektet ønskede ved projektstart, men såvel den interne evaluator, projektlederen og projektgruppen for Røgfrihed for alle mener dog, at man er lykkedes med løbende at tilpasse projektet til de erfaringer, man har fået undervejs.

I forhold til opbygning af kapacitet på individuelt niveau har projekt Røgfrihed for alle gennemført en række aktiviteter rettet mod at øge viden, færdigheder og ændre holdninger. De fleste seminarer, temadage og uddannelsesaktiviteter synes med succes at have rettet sig mod flere elementer af kapacitet samtidig og har inddraget både formidling af faktaviden og eksempelvis introduktion af nye metoder og værktøjer. Det er tydeligt fra interviewene, at der for den enkelte deltager ikke skelnes mellem, hvorvidt udbyttet af deltagelse – eksempelvis inspiration til at gøre udendørs rygesteder mindre indbydende (som beskrevet tidligere) – stammer fra faktisk oplæg eller dialog om erfaringer med andre deltagere. I relation til opbygning af kapacitet gennem afvikling af aktiviteter, der har til formål at øge viden og færdigheder, er det interessant, at deltagerne synes at have fået så relativt stort udbytte af faktaviden på området, og at det især er herfra, de begrundet egen ændring i holdning og finder legitimitet til arbejdet.

Projektets forskellige seminarer og uddannelsesaktiviteter synes overordnet set utvivlsomt at have bidraget til at øge både viden og færdigheder samt skabe holdningsændring hos dem, der har deltaget i arrangementerne. Dette ses også af den interne evalueringsrapport baseret på svar fra holdningsundersøgelsen gennemført ved projektstart og -afslutning. Resultaterne tyder dog også på, at der ikke sker en videndeling fra de medarbejdere, der har deltaget i arrangementerne, til deres kolleger, men det er spørgsmålet, om det kan forventes, at en sådan vidensspredning kunne ses af en spørgeskemaundersøgelse inden for en så kort tidsperiode. I interviewene med kommunerne fortalte mange, at de fandt det problematisk, at der er så relativt stor udskiftning blandt medarbejdere på området og således også blandt deltagerne i arrangementerne. I relation til opbygning af kapacitet ved afholdelse af arrangementer er det derfor formentlig nødvendigt at arbejde mere systematisk med, hvordan viden spredes fra deltagerne til deres kolleger. Såfremt det forudsættes, at der med tiden vil ske vidensspredning fra deltagere til ikke-deltagere, kan det dog anses som en fordel, at medarbejderne flytter mellem institutioner, fordi spredningen således vil blive større.

Gennemførelse af den spørgeskemabaserede holdningsundersøgelse ad to omgange, henholdsvis ved projektstart og -afslutning, har således – som det var tanken – kunnet påvise, at der på flere områder er sket holdningsændring blandt medarbejdere og brugere undervejs i projektperioden. Hvis der er sammenhæng mellem projektets aktiviteter og denne holdningsændring over tid, kan

undersøgelsen siges at dokumentere, at projektet har medført kapacitetsopbygning. Holdningsundersøgelsen har dog, som det er vist i denne evalueringsrapport, ikke blot fungeret som et evalueringsredskab, men i høj grad også som intervention i sig selv, idet besvarelsen af undersøgelsen har medført refleksion hos og dialog mellem dem, der har besvaret skemaet. Også på denne vis kan holdningsundersøgelsen altså siges at have medført opbygning af kapacitet.

I relation til opbygning af kapacitet i modelkommunerne har projektet søgt at påvirke til styrkelse af samarbejdet på tværs af forvaltningsområder og mellem den kommunale forvaltning og lokale institutioner. Der er for tiden stort fokus på samarbejde på tværs af forvaltningsområder, og projektets opfordringer i denne retning er – selvom de ikke har været eksplicitte eller været bakket op af egentlige krav – faldet i god jord og efterlevet i de fleste eller alle modelkommuner. Også samarbejdet mellem forvaltning og institutioner er styrket i modelkommunerne, således at der nu er samarbejde på områder, hvor der mange steder ikke tidligere har været kontakt mellem medarbejdere. Det synes sandsynligt, at dette samarbejde er styrket af, at Røgfrihed for alle i så høj grad har lagt planlægning såvel som implementering af lokale aktiviteter ud i modelkommunerne. Hvis der havde været tale om et mere traditionelt projekt med faste koncepter for indsatser, ville disse muligvis i højere grad have kunnet implementeres lokalt uden samme grad af samarbejde internt i kommunen.

I litteraturen om kapacitetsopbygning fremhæves betydningen af ledelsesopbakning og forankring på ledelsesniveau som særligt afgørende for at sikre ressourcer til arbejdet og fortsættelse af initiativer fremover. Projektet har forsøgt at sikre ledelsesinvolvering ved at forudsætte underskrift af samarbejdsaftalen på ledelsesniveau og ved at kræve, at der på projektseminarer skulle være deltagelse fra forvaltningsniveau. Som det er fremgået, lykkedes det ikke alle steder at få ledelsesdeltagelse til seminarerne, men Røgfrihed for alles projektledelse mener alligevel, at kravet har haft effekt, fordi kommunerne har været tvunget til at presse på for at få lederne med. Det synes tydeligt fra interviewene med kommunerne, at der har været mest fremdrift og aktivitet i kommuner med god ledelsesopbakning, og det ville – selvom det er vanskeligt at forestille sig hvordan – have været godt, hvis projektet havde gjort yderligere i denne retning.

Det er ikke med denne eksterne evaluering muligt at vurdere, hvorvidt der reelt er blevet opbygget organisatorisk kapacitet i hver af modelkommunerne. En sådan vurdering var ellers forsøgt muliggjort med de interview om kommunernes kapacitet, der blev gennemført henholdsvis ved indledende møde i kommunerne i regi af den interne evaluering og i forbindelse med interview i kommunerne i forbindelse med denne eksterne evaluering. I interviewene blev kommunerne spurgt om eksempelvis antal medarbejdere og øvrige ressourcer til arbejdet, ledelsesopbakning og samarbejde på tværs af kommunen og med kommuneeksterne samarbejdspartnere, og tanken var, at der ved sammenligning af besvarelser fra de to interview ville kunne skabes viden om eventuel opbygget kapacitet. Som tidligere beskrevet har interviewene dog ikke kunnet anvendes på denne måde, ikke mindst fordi spørgsmålene – trods ihærdighed med formuleringerne – har været for brede og overordnede til, at kommunerne har kunnet svare helt konkret.

Vurderingen af, hvorvidt der set på tværs af kommunerne er blevet opbygget kapacitet på organisatorisk niveau, vanskeliggøres af, at den eksterne evaluering tidsmæssigt ligger så relativt kort tid efter etableringen af projektorganiseringen og igangsætning af konkrete lokale aktiviteter. Som det er fremgået, tyder flere forhold på, at der i en del kommuner er blevet opbygget nogen kapacitet til det videre arbejde, men det er også tydeligt, at ændringerne i flere kommuner – bl.a. på grund af tidshorisonten for arbejdet – endnu er afhængige af et stadig udefrakommende fokus på området.

I forhold til opbygning af kapacitet i det omgivende samfund har projektets faglige portal og artikler i tidsskrifter og medier formentlig haft nogen effekt. Det er dog vanskeligt at vurdere, om effekten på dette område har været indsatsen værd – set i forhold til projektets samlede ressourcer. Derimod synes projektets arbejde for at styrke kapaciteten i det omgivende samfund gennem samarbejdet med STOPlinien at have potentiale for blivende værdi, såfremt der etableres en struktur for fortsættelse af arbejdet. En del andre organisationer, der arbejder på området, har været involveret i projektet gennem deltagelse i referencegruppen, men for disse har der ikke været tale om samarbejde om

konkrete projektaktiviteter, og det er tænkeligt, at et uddybet samarbejde ville have kunnet øge forankringen af området som sådan. Potentialet ved samarbejde med andre organisationer i samfundet ses ligeledes i relation til det udviklede undervisningsmateriale til tobaksforebyggelse på sociale institutioner, der kan fungere som løftestang for stadig opbygning af kapacitet på området, såfremt materialet fremover benyttes i eksisterende uddannelsesaktiviteter. I forhold til opbygning af kapacitet i selve projektperioden har virkningen været begrænset af, at materialet har været udviklet så relativt sent i forløbet.

Projektet har med samarbejdsaftalen og på seminarer og temadage beskrevet projektets fokus på kapacitetsopbygning og kommunernes og projektets gensidige forpligtelser. Alligevel har flere af kommunerne – navnlig i projektperiodens start, men også undervejs i projektføreløbet – været usikre på, hvad det var, de egentlig skulle lave, og hvad de kunne forvente af projektet. Flere har troet, at projektet ville komme med en særlig model eller metode for tobaksforebyggelse, som alle kommunerne så skulle afprøve, eller at projektet havde midler til fx lokal udlevering af gratis nikotinsubstitution. Usikkerheden om projektets mål og metoder hænger uden tvivl sammen med, at tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte i sig selv er et relativt nyt arbejdsfelt, hvor der ikke på forhånd har eksisteret hverken viden om effekt af forskellige typer af indsatser eller afprøvede modeller og best practice for området, og hvor den gængse holdning blandt mange både i kommunerne og i det omgivende samfund har været, at det ikke er rimeligt at påvirke socialt udsatte, der har så mange andre væsentligere problemer, til at holde op med at ryge. Samtidig har der som nævnt ikke tidligere i Danmark været gennemført projekter i kommunerne om forebyggelse med fokus på kapacitetsopbygning.

Det vurderes, at der i denne situation, hvor projektet har et fokus og indhold, som er forskelligt fra det, kommunerne er vant til, er et øget behov for løbende at diskutere formål og afstemme forventninger. Eksempelvis kunne projektet på seminarer med modelkommunerne havde taget udgangspunkt i diskussion af status for de gensidige forpligtelser i samarbejdsaftalen. Det vurderes ligeledes, at det med projektets fokus på lokal planlægning og implementering af aktiviteter ville have gavnet arbejdet i modelkommunerne, hvis de ud over faglig støtte og input fra seminarer og temadage havde fået styrket processtøtte fra projektet. Røgfrihed for alle efterspurgt ved projektopstart en projektbeskrivelse fra kommunerne, men i de kommuner, hvor tovholderen ikke har haft projektledererfaring, ville det givetvis have hjulpet, hvis der også havde været opstillet proceskrav til kommunernes arbejde i form af skabeloner for, hvad der ville blive gjort, hvornår og af hvem, og hvis disse var blevet fulgt op løbende på eksempelvis seminarer og tovholdermøder. Yderligere kunne processtøtten have omfattet oplæg og diskussion på seminarer om eksempelvis etablering af og arbejdet i arbejdsgrupperne, udarbejdelse af projektplaner samt planer for opfølgning på implementering og resultater.

I en del kommuner har der været en vis usikkerhed om, hvad kommunen egentlig fik ud af at være med i projektet – når nu der hverken var tale om penge eller konkrete koncepter. Usikkerheden handler ikke om utilfredshed med, hvad kommunerne faktisk har fået, men om i et projekt som Røgfrihed for alle med fokus på kapacitetsopbygning løbende at tydeliggøre dette, dvs. kurser og materialer og faglig sparring mv. Det kan endog have værdi for kommunerne at prissætte disse projekttilbud, fordi det i kommunerne giver legitimitet til arbejdet, hvis der er midler udefra.

Projektets vanskeligheder ved at overkomme de svære vilkår relateret til at arbejde på et nyt forebyggelsesfelt og på grundlæggende nye måder har ud over ovenstående også at gøre med, at Røgfrihed for alle er blevet udviklet undervejs i projektføreløbet. Der var således ikke ved projektstart en færdig plan for indholdet af de fælles arrangementer, og kommunerne har derfor naturligt haft svært ved at se retning og forestille sig, hvad de ville få ud af deltagelsen. Ligeledes er projektets faglige portal samt værktøjer og kompetenceudvikling, der har kunnet støtte kommunerne i deres lokale arbejde, først udviklet i løbet af projektperioden og endog for deles vedkommende først mod afslutningen af projektet. Betydningen af denne løbende udvikling for oplevelsen af projektets mål ses bl.a. i relation til uddannelsesmateriale ”Tobaksforebyggelse på sociale institutioner”, som er udarbejdet sent i perioden, og som fokuserer på processen omkring italesættelsen af og samtalen om

rygning snarere end igangsætning af egentlige rygestoptilbud. Mens projektledelse og -medarbejdere i Røgfrihed for alle beskriver den processuelle tilgang til arbejdet som den væsentligste kerne i det samlede projekt, har kommunerne et langt stykke hen ad vejen arbejdet netop med rygestopforløb, som også har været fremhævet som formålet i indledende beskrivelser af projektet og i kommunernes samarbejdsaftale med projektet. Uagtet at formålet med deltagelse som modelkommune er at afprøve metoder vurderes det med forsigtighed, at projektet ville kunne have lykkedes bedre med organisatorisk opbygning af kapacitet i kommunerne, såfremt en større del af projektets vidensopbygning og tilbud til kommunerne havde været klar ved projektstart. Denne vurdering gælder formentlig også for projektets samarbejde med øvrige samarbejdspartnere, navnlig STOPlinien.

Helt overordnet kan der stilles spørgsmål ved, om projektmidler gør mest gavn, hvis de uddeles direkte til lokale aktiviteter som i traditionelle puljemiddelprojekter eller benyttes til kapacitetsopbyggende aktiviteter som i Røgfrihed for alle. Mange af modelkommunerne i Røgfrihed for alle havde midler fra andre projekter samtidig med deres deltagelse i Røgfrihed for alle og anså det som afgørende for, at de kunne igangsætte aktiviteter i perioden, og samtidig mente et par af de kommuner, der ikke havde penge fra andre projekter, at de ville have fået mere ud af projektdeltagelsen, hvis de havde haft nogle penge til at bakke op om indsatsen. Man kan forestille sig, at det ideelle modelkommuneprojekt har midler til både at prioritere kompetenceudvikling og processtøtte og uddele projektmidler til de deltagende kommuner, samtidig med at der arbejdes på at opbygge kapacitet i form af samarbejde med andre organisationer og i det omgivende samfund i øvrigt. Under alle omstændigheder vurderes der at være et stort potentiale i at arbejde med kapacitetsopbygning inden for forebyggelsen, men også at der er behov for opsamling af yderligere erfaringer med, hvilke virkemidler der virker bedst i hvilke sammenhænge.

Opsamling

Tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte er en svær og ressourcekrævende opgave. Udover at have skabt værdi for den enkelte borger og medarbejder, der har været berørt af projektets indsats, vurderes det, at projektet har bidraget til udvikling af nye metoder, der kan anvendes fremover til arbejdet med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte. Desuden vurderes det, at indsatsen har skabt øget parathed i kommunerne til fremover at gennemføre tværsektorielle forebyggelsestilbud målrettet socialt udsatte borgere.

Som særligt væsentlige betingelser for igangsætning af lokale aktiviteter fremhæver modelkommunerne opbakning fra ledelsen og holdningen til området blandt medarbejderne. Kommunerne mener selv, at der er gode muligheder for at fortsætte den tobaksforebyggende indsats også ud over projektperioden, men det vurderes, at indsatsen de fleste steder stadig har brug for særlig opmærksomhed og ikke er blevet en del af daglig praksis.

Vurderingen af, hvilke af projektets virkemidler til kapacitetsopbygning, der i særlig grad har bidraget positivt til kapacitetsopbygningen, viser, at det har været virkningsfuldt, at de afholdte arrangementer har haft fokus på både videns- og færdighedsniveauet, og måske overraskende virkningsfuldt med den relativt store brug af faktaviden. Det er formentlig nødvendigt i fremtidige lignende projekter at arbejde mere systematisk med, hvordan erhvervede kompetencer hos deltagere i arrangementerne spredes til deres kolleger. Holdningsundersøgelsen har – ud over at fungere som evalueringsredskab – vist sig i høj grad at fungere som en intervention i sig selv, idet den har medført refleksion hos og dialog mellem dem, der har besvaret spørgeskemaerne, og dem der efterfølgende har hørt om resultaterne.

Projektets støtte til kommunernes organisering af arbejdet, herunder forsøg på sikring af ledelsesmæssig forankring af projektet og opfordring til etableringen af det interne samarbejde i kommunen, har fungeret godt, og kommunerne har været glade for den løbende støtte på seminarer og tovholdermøder samt muligheden for at kontakte projektmedarbejderne. Fordi der med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte er tale om et nyt forebyggelsesområde, og Røgfrihed for alle

samtidig har haft fokus på kapacitetsopbygning, som er en ny måde at lave projekter på i Danmark, har kommunerne været usikre på, hvad de kunne forvente af projektet, og hvad de selv skulle lave. Usikkerheden illustrerer vigtigheden af, at projektets formål og bærende idéer kommunikeres tydeligt – og vedvarende – til alle involverede. Det vurderes, at kommunerne med fordel kunne have været tilbudt mere struktur til processen i form af proceskrav undervejs i projektforsløbet.

I relation til opbygning af kapacitet til det videre arbejde med tobaksforebyggelse blandt socialt udsatte generelt set, vurderes det væsentligt at undersøge mulighederne for forankring af det udviklede koncept for proaktiv rygestoprådgivning og brug af det udviklede materiale for tobaksforebyggelse på sociale institutioner.

