

Att investera i framtiden - en utbildnings-satsning i Sörmland för kommuner och landsting om stuprörens och kortsiktighetens prislapp

Monica Pärus¹ Åsa Ranung²

¹Folkhälsoplanerare, Folkhälsocentrum, Landstinget Sörmland. E-post: monica.parus@dll.se.

²Utvecklingssekreterare, Folkhälsocentrum, Landstinget Sörmland. E-post: asa.ranung@dll.se.

Denna artikel beskriver den utbildningsinsats som Landstinget Sörmland genomfört ihop med länets kommuner under åren 2012-2013. Målet med utbildningen är att få ökad kvalitet, effektivitet och långsiktighet i våra offentliga verksamheter. Ytterst handlar arbetet om att skapa förutsättningar för ett socialt hållbart Sörmland som bidrar till jämlikhet i hälsa och ett minskat utanförskap. Utbildningen har fokuserat på hur socioekonomiska verktyg och analyser kan användas för att förändra våra offentliga system till att möjliggöra tidiga, samordnade och långsiktiga satsningar. Det handlar om att använda våra resurser där de gör mest nytta och att se sociala insatser som en investering i hur man bygger samhället vidare.

This article describes an education initiative in the Local County Council of Sörmland carried out together with the municipalities of the county during the years 2012-2013. The goal of the education is to improve quality, efficiency and sustainability of our public services. Ultimately, it is about creating prerequisites for a socially sustainable Sörmland that contribute to health equity and reduce exclusion. The education focuses on how socio-economic tools and analysis can be used to transform our public systems to enable timely, coordinated and long-term investments. It is about using our resources where they are most useful and to see social action as an investment in building society.

”Största släggan i huvudet på 10 år”

Detta citat kommer från en av de politiker som deltog i utbildningen Att investera i framtiden som genomförts i Sörmland. Vad det hela handlar om är en insikt om att dagens arbetssätt och organisation inte kan hantera de samhällsutmaningar som ställs på of-

fentlig sektor idag. Vi vet alla att det är billigare att agera tidigt men ändå görs oftast reaktiva, dyra insatser, som inte alls har samma effekt som den tidiga insatsen. Det är hög tid att vi försöker ändra på detta och för oss i Sörmland så blev utbildnings-satsningen Att investera i framtiden ett svar på denna förändringsresa.

Flera studier visar på att skillnader i hälsa mellan olika grupper i samhället ökar, snarare än minskar, det visar sig i t.ex. livslängd i Sverige. Risken att dö i förtid är betydligt högre för lågutbildade än högutbildade och dessa skillnader har ökat enligt mätningar gjorda mellan 1986 och 2007 (Folkhälsorapport 2009). Ekonomisk ojämlikhet, minskad likvärdighet i skola, segregation i boende, en hög arbetslöshet är några faktorer som försvårar en gynnsam och jämlik hälsoutveckling. Det vi ser är en samhällsutveckling som visar på behovet av att förändra våra offentliga system, som helt enkelt inte kan svara upp mot dagens problem när det gäller utanförskap och ökade klyftor. Det är i denna kontext som utbildningen Att investera i framtiden växte fram med målet om att få ökad kvalitet, effektivitet och långsiktighet i våra offentliga verksamheter. Hela utbildningen är en del av landstingets satsning inom området social hållbarhet som ytterst handlar om att sörmlänningarna ska ha likvärdiga förutsättningar att utveckla en god hälsa och få mer jämlika välfärdstjänster. Detta arbete ligger också väl i linje med det strategiska folkhälsoarbetet i Landstinget Sörmland som länge haft fokus på att arbeta tidigt i orsakskedjan, genom att försöka påverka människor livsvillkor i syfte att minska ojämlikheten i hälsa.

Landstinget Sörmlands arbete för en god och jämlik hälsa är en utmaning som vi delar med kommunerna och ihop kan vi göra skillnad för att påverka de faktorer som bidrar till utanförskap och ohälsa. Vi delar också utmaningen i att förändra våra offentliga system

till att möjliggöra tidiga, samordnade och långsiktiga satsningar. Det handlar om att använda våra resurser där de gör mest nytta och med medborgarnytta i fokus. En självklarhet kan tyckas men vi har idag inte system som premierar helhetssyn, kvalitet och långsiktighet. Tvärtom så präglas dagens styr- och ledningssystem av kortsiktiga ettårsbudgetar som försvårar långsiktiga satsningar. Avgränsade och enskilda verksamhetsbudgetar bidrar också till att det är svårt att göra samordnade insatser mellan olika förvaltningar eller huvudmän. Lägg därtill att våra ersättningsystem handlar mer om att mäta hur mycket eller hur många så förstår man att vi står inför en lång förändringsprocess.

En av de saker som vi brottats med under vägen är att ändra vårt förhållningssätt till att inte se satsningar på människor som enbart kostnader utan som en investering där ”vinsten” av en satsning kommer längre fram. För kommun och landsting handlar det många gånger om att ”kosta på sig” att göra en insats idag för att ”slippa” en utgift längre fram i tiden. Intäkter eller vinster som uppstår i detta sammanhang kan handla om att undvika psykisk eller fysisk ohälsa, avhopp från skolan, kriminalitet eller rasism. Svårigheten med detta synsätt är dock att det som idag tydligt är en kostnad för en insats blir helt osynlig som intäkt då de uteblivna utgifterna i framtiden inte syns. Detta kan också vara en av anledningarna till att det inte alltid är helt enkelt för ett socialt investeringsperspektiv att få fotfäste.

En komponent som hjälpt till att belysa hur mycket pengar det går att tjäna på tidiga insatser är den socioekonomiska beräkningsmodell som nationalekonomerna Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog utbildar i (för mer information om modellen, se deras hemsida www.secab.se). Kalkylmodellen är framtagen av Ingvar och Anders ihop med Skandias stiftelse Idéer för livet. Fram till idag är det mellan 70-80 kommuner, några landsting och samordningsförbund som utbildat sig i att göra socioekonomiska beräkningar. Deltagande organisationer har med sig ett eget "case" för att lära sig förstå kalkylmodellen och hur man räknar på värdet av ett projekt/insats riktat till en viss målgrupp. En sådan socioekonomisk analys visar vilka kostnader som kan uppstå i samband med utanförskap, på kort och lång sikt samt hur dessa kostnader fördelar sig mellan olika aktörer i samhället. En beräkning av detta slag kan vara ett bra verktyg för att komma igång med ett socioekonomiskt arbete i en organisation, *men* det är inte tillräckligt för att komma åt de underliggande strukturer och mekanismer som bidrar till kortsiktighet och stuprörsagerande. För att lyckas med detta behöver vi också utveckla det strategiska perspektivet kopplat till socioekonomi och fokusera mer på hur vi kan förändra våra styr- och ledningssystem. Detta låter sig inte göras genom att räkna på avgränsade, målgruppinriktade projekt, även om de visar sig nå bra resultat för målgruppen. Vi tar er vidare i detta resonemang nedan genom att beskriva strategiska och operativa mål utifrån ett socialt investeringsperspektiv. De har varit viktiga utgångspunkter för innehållet

i Landstinget Sörmlands utbildning.

Skillnader på strategiska och operativa mål för sociala investeringar

Sedan några år är sociala investeringsfonder ett nytt och innovativt sätt att förhålla sig till satsningar inom offentlig sektor. Det nya ligger dels i att synliggöra de kostnader som kan undvikas genom tidiga insatser och dels i att utveckla sin organisation för att skapa utrymme för långsiktighet och helhetssyn. Om vi ser på sociala investeringar utifrån det operativa perspektivet handlar det om att hitta och börja använda de metoder som på bästa vis uppfyller målet för vissa klientgrupper eller vissa problemområden. Målsättningen blir att lyckas på klientnivå eller med enskilda projekt. På så sätt blir de sociala investeringarnas funktion mer att hantera och reducera, eller rentav dölja, effekterna av de systemfel som finns i våra offentliga organisationer. Det vill säga de mekanismer som leder till att komplexa och långsiktiga problem hanteras på ett fragmenterat, kortsiktigt, och ineffektivt sätt. Med detta synsätt blir sociala investeringar en fråga för facknämnder och fackförvaltningar – hur löser vi på bästa vis vårt uppdrag för de målgrupper vi arbetar med?

Om man däremot, vid sidan av de operativa målen med sociala investeringar, dessutom har en strategisk målsättning blir bilden helt annorlunda. Med detta perspektiv handlar det hela om att få hjälp att synliggöra och åtgärda de brister i våra strukturer som lett fram till behovet av sociala investeringar. I detta

sammanhang handlar det om

- Vårt sätt att organisera vår verksamhet
- Våra styr- och uppföljningssystem
- Våra ersättnings- och belöningsystem samt resursfördelningssystemen i stort

Med detta synsätt blir sociala investeringar i högsta grad en fråga för kommun- eller landstingsstyrelsen, för förvaltnings- och ekonomichefer. Hur använder vi totalt sett de resurser vi förfogar över i landstinget/kommunen på bästa vis? Har vi en resursfördelningsmodell som utgår från ett socioekonomiskt perspektiv eller fördelar vi slentrianmässigt utifrån hur förra årets budget fördelades?

Att bygga en utbildning som skapar förutsättning för långsiktighet och helhetssyn

Vi kunde i planeringsarbetet med utbildningen konstatera, utifrån ovanstående resonemang, att enbart arbeta med det operativa perspektivet är otillräckligt om målsättningen är att förändra styr- och ledningssystem i offentlig sektor. Det strategiska perspektivet måste också finnas med. I detta sammanhang blir frågor om hur man använder resultaten från en socioekonomisk analys och hur vi skapar förutsättningar för långsiktighet och helhetssyn aktuella. För att komma åt dessa frågor behövs beslutsfattare som har mandat att förändra de rådande styr- och ledningsstrukturerna. I Sörmland valde vi därför att lägga till den politiska nivån i utbildningen och

politiker deltog i det så kallade strategispåret.

Att göra en utbildning gemensamt mellan landsting och kommun var något som vi tidigt i processen identifierade som en viktig framgångsfaktor. Detta hänger förstas ihop med att det finns gemensamma målgrupper över huvudmannaskapsgränserna och inte minst det faktum att insatser från en aktör ofta får följdverkningar hos den andra parten. Ett annat syfte har också varit att medverka till att skapa förutsättningar för fördjupad samverkan och samarbete för ett strategiskt och långsiktigt folkhälsoarbete i länet.

Utbildningens innehåll och genomförande

Vintern 2011 påbörjade vi arbetet med att förankra utbildningen hos länets kommuner och i vår egen organisation. Det innebar en hel del kommunikations- och informationsinsatser, såväl skriftligt som muntligt för att väcka intresse för utbildningen. Vi anordnade också en regional konferens på temat ”Att synliggöra värdet av tidiga insatser” där samtliga kommuner deltog och utbildningskonceptet presenterades för första gången. Vi kunde notera att det fanns ett stort intresse för att delta och en inbjudan skickades ut till samtliga kommuner. För att få delta i utbildningen behövdes ett beslut från kommunstyrelsen/landstingsstyrelsen och ett annat villkor var att både politiker och tjänstemän deltog. Utbildningen genomfördes i två spår, ett för politiker som gick det så kallade strategispåret och ett för tjänstemän som

deltog i det så kallade hantverksspåret. Deltagare var sex av länets nio kommuner och vårt eget landsting. Hösten 2012 påbörjades utbildningen som genomfördes som tvådagars workshops vid tre tillfällen (per spår) och den avslutades i juni 2013.

I *strategispåret* utgjordes målgruppen huvudsakligen av politiker men vid ett tillfälle fick man även ta med sig personer från tjänstemannaledningen. Innehållet har utarbetats av oss på Folkhälsocentrum, delvis ihop med Ingvar Nilsson. Fokus för strategispåret har varit att styra och leda utifrån socioekonomiska perspektiv och verktyg. Deltagarna har fått ta del av hur Norrköping och Nynäshamn arbetar med frågan medan andra inslag handlade om organisationsutveckling och hur förändringsarbete går till i praktiken. Företrädare från Sveriges kommuner och landsting (SKL) medverkade och mycket diskussioner har förts om hur socioekonomiska perspektiv kan vara ett verktyg för politiker i vardagen. Hur vi kan utveckla arbetssätt som sätter medborgarnytan i fokus och gör att vi kan bortse från att utgifter för en insats i kommunen ger ”vinster” för landstinget, eller vice versa. Vid det sista utbildningstillfället fick deltagarna arbeta fram en handlingsplan för det fortsatta strategiarbetet när det gäller socioekonomi i den egna organisationen.

I *hantverksspåret* utgjordes målgruppen av verksamhetschefer, ekonomer/controllers och verksamhetsföreträdare. Innehållet i detta spår har framförallt Ingvar Nilsson och Anders Wadeskog stått för. Hantverksspåret genomför-

des i två omgångar och samlade totalt tio projekt från kommuner och landstinget. Deltagarna har med hjälp av den socioekonomiska beräkningsmodellen räknat på värdet av förebyggande insatser genom exempel hämtat från sin egen verksamhet. Räkneprojekten har haft olika karaktär, exempelvis räkna på vad avhopp från skolan kostar, vad arbetslösheten i Sörmland kostar, värdet av en medborgarutbildning för invandrade kvinnor för att nämna några.

Strategispåret och hantverksspåret har haft en gemensam utbildningsdag då fokus var på roller och ansvar. Deltagarna fick diskutera vad den politiska nivån behöver från sina tjänstemän för att kunna styra och leda utifrån socioekonomiska perspektiv. Tjänstemannanivån fick å sin sida fundera på vad de behöver för att kunna prioritera arbetet med socioekonomi. För politikerna handlade det t.ex. om att bli bättre på att efterfråga resultat och få bättre beslutsunderlag från sina tjänstemän. Tjänstemannanivån efterlyste tydliga uppdrag och mål för att det socioekonomiska arbetet skulle få fotfäste i organisationen. Att ge utrymme för dialog och reflektion har varit viktiga delar i utbildningen och även varit nödvändigt för att göra frågan om socioekonomi till sin egen. Som några av strategispårets deltagare sagt i utvärderingen;

- ”Detta är självklart, men svårt”
- ”Det här är en tankekurpa”
- ”Kräver nya strukturer”
- ”Vi måste riva murar och öppna dörrar mellan organisationer och förvaltningar”
- ”Vi måste fortsätta att jobba

tillsammans i länet.”

Mer information om innehållet i de båda spåren eller för att ta del av de socioekonomiska beräkningarna från Sörmland finns på: <http://www.lands-tingetsormland.se/Utveckling-forskning/Folkhalsoarbete-i-Sormland/Jamlik-folkhalsa-och-valfard/Investera-i-framtiden/>

Fortsatt arbete och utmaningar framåt

Landstinget Sörmland kommer fortsatt att ha ett ansvar för att driva på arbetet med socioekonomi, som en motor i den regionala process som påbörjats. Arbetet framåt innebär flera olika processer såsom mer utbildning för både politiker och tjänstemän, en ny Att investera i framtiden är på gång för hösten 2014. Det handlar också om att utveckla och stimulera länssamverkan och att skapa ett politiskt forum för sociala investeringsperspektiv. En projektledare finns också på plats för

att utveckla landstingets interna arbete. Ett mål är fastlagt för landstingets socioekonomiska arbete och det är ”Att agera tidigt och i samverkan för att skapa långsiktiga vinster för samhället i stort”. Vi behöver också skapa hållbara strukturer och ansvariga funktioner för att utveckla arbetet i landstingets olika förvaltningar. Landstinget har avsatt 20 miljoner för en social investeringsfond som ska stimulera utveckling inom området.

En resa i Sörmland är påbörjad och några av de grundläggande pusselbitarna finns på plats. Det finns en vilja hos kommuner och landstinget att göra detta, var för sig men också tillsammans i länet, och en insikt om att detta är en ”*Helt nödvändig utveckling*”(citat från deltagare i strategispåret).

Referenser

Folkhälsorapport 2009, Socialstyrelsen, Stockholm, 2009

Mer om bakgrund till Landstinget Sörmlands utbildningssatsning

Mellan 2011 och 2013 deltog Landstinget Sörmland tillsammans med ca 20 andra kommuner, regioner och landsting i SKLs (Sveriges Kommuner och Landsting) nätverk benämnt Samling för social hållbarhet – minska skillnader i hälsa. Arbetet handlade om att identifiera insatsområden, åtgärder och aktörer på framförallt lokal och regional nivå som kan skapa förutsättningar för ökad jämlikhet i hälsa. Resultatet från arbetet finns sammanställt i rapporten som bär samma namn som nätverket (www.skl.se). Ett av villkoren för att delta i nätverket var att varje deltagande organisation också bedrev ett aktivt arbete på hemmaplan, Sörmlands utbildningsinsats är ett av de arbeten som skett i denna kontext. Landstinget har haft en dubbel roll, som deltagare i utbildningen och som processledning och kursansvarig.