

# Det är ju så självklart med tidiga insatser. Men ändå så svårt! Om Hedemora kommuns arbete med sociala investeringar

Kjell Lidholm<sup>1</sup> Anna-Maria Stålgren Patiño<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Verksamhetschef för elevhälsan, Hedemora kommun, Box 201, 776 28 Hedemora. E-post: kjell.lidholm@hedemora.se. <sup>2</sup>Projektledare/statsvetare, Hedemora kommun, Box 201, 776 28 Hedemora. E-post: anna-maria.stalgren-patino@hedemora.se.

I Hedemora kommun finns cirka 20-talet barn i varje årskull som har en sannolik risk att hamna i livslångt utanförskap. Vår självklara målsättning är att minska andelen barn med dessa risker och därför har en kommunal insatsbudget inrättats som ger möjligheter till konkreta investeringar i de olika förbättringsområden som har identifierats. För närvarande planeras utvecklingsprojekt för tidigare upptäckt av behov och ökad skolnärvaro. Trots insikt om nödvändigheten av tidigare insatser har det varit en lång process och många hinder för att åstadkomma nödvändiga förutsättningar. Vår vision är att successivt öka antalet barn i varje årskull som kan komma att klara sin försörjning och hälsa i ett framtida ungdoms- och vuxenliv.

In the municipality of Hedemora about 20 children in every yearly cohort run an apparent risk of lifelong social exclusion. Our objective is to lower the percentage of children exposed to these risks and therefore a budget has been established in order to facilitate specific investments within areas in need of improvement. At the moment plans are made for projects aiming at earlier need identification and at increasing school attendance. Despite knowledge of the necessity of early interventions there has been a long process and many obstacles in order to create necessary prerequisites. Our vision is to increase the number of children in every yearly cohort who will be able to sustain their livelihood and health in the future.

## Inledning

Hedemora kommun har haft förmånen att med stöd av Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) delta i ett flerårigt utvecklingsarbete (Modellområdesprojektet och tema Tidiga insatser) för att bättre kunna möta behov hos barn och unga med särskild sårbarhet för psykisk ohälsa eller annat som gör att de

riskerar att fara illa. Arbetet har främst syftat till att förbättra samverkan i bedömning och insatser, samt att i högre grad möta behov med tidigare insatser.

Kommunen har 15 000 invånare och varje årskull omfattar cirka 150 barn. Av dessa är det ett 20-tal som inte full-

följer grundskolan med behörighet till ett gymnasieprogram, där skälen ofta är olika former av psykisk ohälsa. Dessa elevers behov har ofta varit kända sedan tidig ålder men av olika anledningar har det varit svårt att tidigt möta deras behov med rätt hjälp och på rätt nivå. Bedömningen vi gjort är att det krävs ett utvecklat arbetssätt för att göra det möjligt att tidigare identifiera och möta behoven av stöd och hjälp.

Initiativet till ett konkret utvecklingsarbete togs av skolan och dess elevhälsa för drygt sex år sedan. Det är kanske naturligt att det är just skola och förskola som tydligast identifierar behovet av samarbete och hjälp eftersom barnen och eleverna finns i dessa verksamheter dagligen. Dessutom är det deras uppgift att tillgodose barnens behov inom verksamheterna eller ta initiativ till kompletterande insatser från hälso- och sjukvård, socialtjänst eller annat. Det är också i förskola och skola som möjligheterna är störst att stötta och utveckla enskilda barn och deras förutsättningar, men också enklast att få en total överblick av hur samtliga barns hälsa och framtidsmöjligheter behöver stödjas i tillgängliga verksamheter.

## Kartläggning visade brister

Trots att det inom kommunens gränser finns välfungerande verksamheter som mödra- och barnhälsovård, förskolor, skolor och dess elevhälsa, socialtjänst samt barn- och ungdomspsykiatri har noggranna kartläggningar inom ramen för SKL:s modellområdesarbete visat tydliga utvecklingsbehov av samverkan mellan verksamheterna, både i det generellt främjande arbetet och särskilt

kring enskilda barn och deras närstående.

Kartläggningarna visade tydliga brister i kunskap om och förståelse av varandras roller och ansvar, men också att det saknades tillräckligt ömsesidigt förtroende mellan mödra- och barnhälsovård, förskola/skola, socialtjänst, barn- och ungdomspsykiatri med flera, vilket leder till uppenbara risker för att barn hamnar ”mellan stolarna” eller att verksamheterna dubbelarbetar. För att konkretisera detta har vi bl.a. övat samverkan i fiktiva ärenden, s.k. vinjetter.

Kartläggningarna har också visat att personalen i varje enskild verksamhet har en mycket eller ganska positiv bild av sin egen insats, roll och betydelse medan de samtidigt menar att de förväntar sig betydligt mer av de andra verksamheterna som finns till stöd till barnen. Detta blev en väldigt viktig information och utgångspunkt för att kunna skapa mer av gemensam kunskap och ömsesidigt förtroende på alla nivåer.

## Mer samverkan

Omfattande intervjuer med verksamhetsföreträdare och genomgång av verksamheternas måldokument har resulterat i flera konkreta åtgärder. De flesta i syfte att upparbeta bättre förutsättningar och rutiner för samverkan. År 2011 fastställde kommunfullmäktige en samverkansmodell för regelbundna möten mellan berörda chefer. I dessa möten deltar även landstingets företrädare som jämbördiga parter. Mer eller mindre formella nätverk fanns även tidigare, men skillnaden

blev att cheferna fick ett formellt uppdrag att driva utvecklingsinsatser utifrån de brister som uppdagades i kartläggningarna.

Detta har resulterat i flera gemensamma fortbildnings- och utvecklingsaktiviteter, överenskommelse om en modell för så kallade ”samplaneringsmöten” kring vissa barn, förstärkning med ytterligare en skolpsykolog inom elevhälsan, särskild specialpedagog för förskolan, inrättande av en samtalsmottagning för barn och unga, förstärkt bemanning på ungdomsmottagningen, bättre rutiner kring skolfrånvaro samt inrättande av en samlokaliserad familjecentral. De gemensamma insatserna har på ett tydligt sätt förstärkt samverkan mellan kommunen och landstinget och mellan de berörda verksamheterna.

## Oundvikliga kostnader

Verkligheten för Hedemora och säkert de flesta kommuner är att de kostnader som uppstår när barn och unga far illa, inte klarar skolan och hamnar i utanförskap på något sätt alltid måste rymmas i de olika verksamheternas budgetar. Det medför kostnader för sociala utredningar, extraordinära insatser i skolan, extra utbildningsår och anpassningar på gymnasiet, kommunala uppföljningsaktiviteter för dem som inte fullföljer gymnasiet, försörjningsstöd, förstörelse etcetera.

Det är lätt att räkna ut att kostnaderna för dessa insatser kring ett enskilt barn kan bli väldigt omfattande. Ändå har det visat sig mycket svårt att få verksamheterna att på egen hand ta initiativ

till att budgetera för annat än ganska små steg i det egna förbättringsarbetet. Förväntningarna ligger oftast på någon annan verksamhet eller huvudman. Huvuddelen av budgetansträngningarna handlar egentligen om att försöka rymma de stora kostnaderna som ett 20-tal barn i varje årskull orsakar istället för att hitta utvecklingssamarbeten som kan leda till att dessa kostnader minskar.

Vår självklara målsättning har varit och är att minska andelen barn som riskerar att fara illa och som konsekvens kan hamna i livslångt utanförskap. Under våren 2014 har det även beslutats att inrätta en kommunal insatsbudget som ger möjligheter till konkreta *investeringar* i de olika förbättringsområden som återstår. Men det har inte varit en lätt och självklar prioritering för vår kommun, där flera verksamheter visar underskott. Ännu vet vi inte heller storleken på det belopp som kommer att avsättas i insatsbudgeten. Förslaget är att under en treårsperiod bygga upp ett utrymme på 4,5 miljoner. För närvarande planeras utvecklingsprojekt inom tre områden – tidig upptäckt, verksamhetsgemensam första linje och skolnärvaro – med hjälp av insatsbudgeten.

## Ledningsorganisation och insatsbudget för tidiga insatser

För att ytterligare utveckla samarbetet har det inrättats en förvaltningsövergripande ledningsorganisation som styr insatsbudgeten för socioekonomiska satsningar kring barn och unga. Insikten om denna nödvändiga förändring

har länge funnits i den politiska ledningen, men förväntan har varit att berörda verksamheter, dess nämnder och chefer på egen hand skulle använda insikten från vårt kartläggningsarbete för att stärka samverkan och utvecklingen av tidigare insatser. Men detta har skett i en mycket blygsam omfattning.

Det har alltså inte saknats insikt och kunskap om vilka mänskliga och ekonomiska vinster som går att göra, men hög arbetsbelastning och ofta tuffa ekonomiska prioriteringar gör att verksamheterna behöver hjälp och därför har vi konstaterat att det krävs en särskild organisation och budget för att åstadkomma långsiktiga och hållbara investeringar i gränsöverskridande metodutveckling, förbättrad gemensam kunskap, utvecklade rutiner för samverkan, med mera.

En politisk styrgrupp med två landstingspolitiker och representanter för kommunstyrelse, omsorgsnämnd och bildningsnämnd prioriterar tillsammans med en processledare de utvecklingsförslag som ska föreslås kommunstyrelsen. För att göra det möjligt att arbeta verksamhetsövergripande krävs också temporära ekonomiska utvecklingsresurser. Dessa resurser ska användas som ett slags basresurs för att kunna initiera och starta utvecklingsinsatser, men där de befintliga verksamheterna eller andra kan vara medfinansierare.

Villkoren för den så kallade insatsbudgeten är bland annat att den inte ska användas för generella förstärkningar i enskilda verksamheter i form av exempelvis ytterligare en skolkurator, social-

sekreterare eller specialpedagog. Dessa prioriteringar ska även fortsättningsvis ske inom det ordinarie budgetarbetet i vanlig ordning. Insatsbudgeten ska däremot användas till tillfälliga förstärkningar som syftar till att främja mer systematiska arbetssätt som t. ex. metod- och kunskapsutveckling, planläggning, uppföljning och utvärdering samt konkreta verksamhetsgemensamma insatser. Den planerade ekonomiska insatsen inom ett utvecklingsprojekt ska definieras som en tillfällig ”puckelkostnad” enligt socioekonomiska beräkningar. Samtliga utvecklingsprojekt ska löpa under en treårsperiod och nya projekt ska kunna startas varje år. Planering och uppföljning ska följa den ordinarie budgetprocessen för att säkerställa kontinuitet och uthållighet.

## Lång förändringsprocess

Det kan tyckas självklart att möta barns behov tidigt och att olika verksamheter tar hjälp av varandra för att klara komplexa uppgifter. Men att skapa ett samförstånd kring hur vi bäst gör detta har varit en lång process (som fortfarande pågår). Insikten om betydelsen av utvecklade arbetssätt har funnits hos de flesta politiker, ledningspersoner och inom verksamheternas olika professioner. Men det finns många hinder att passera i form av separata budgetar, förvaltningsgränser, brist på kunskap och ömsesidigt förtroende mellan verksamheterna, lagstiftning och sekretess, med mera.

I en liten kommun som Hedemora med krympande befolkningsunderlag blir också den totala budgetramen begränsande för förändringssträvanden,

trots att människors utanförskap totalt är en stor kostnad också i den kommunala verksamheten. Vår medverkan i SKL:s temaområde Tidiga insatser har gett oss möjligheten att ta itu med de grundläggande hinder som finns för att åstadkomma önskvärd förändring och utveckling.

## Viktiga slutsatser

### Tydlig politisk styrning

För att "lyckas" med ett systematiskt och långsiktigt hållbart arbete kring förbättrade tidiga insatser för barn och ungas psykiska hälsa behövs som sagt en tydlig politisk styrning, men också att ansvariga chefer (på förvaltnings- och verksamhetsnivå) är väl införstådda med arbetssättet och dess förtjänster. Därför är vår slutsats att om utvecklingsarbetet ska få rätt prioritet behövs en styrning och ledning som ligger centralt i den kommunala förvaltningen. Det behöver också finnas en tydlighet i hur arbetet ska styras och ledas, samt särskilda resurser så att den gemensamma styrningen och ledningen får rätt förutsättningar för sin uppgift.

### Skapa samsyn!

En annan slutsats är att det tar tid att skapa samsyn och enighet kring vad som behöver göras. Vi nämnde i inledningen att förväntningarna ofta är att andra verksamheter än den egna har utvecklingsbehov och förbättringar att göra. Därför är det viktigt att de ekonomiska satsningar som beviljas innehåller delar som nödvändiggör samverkan och samsyn. Det är viktigt att hålla diskussionen om vad som ska åstadkommas på kort och lång sikt,

varför och hur vid liv inom de definierade projekten.

### Använd professionerna!

Genom ett stort antal intervjuer med personal och professionella i berörda verksamheter har vi dragit slutsatsen att det är här som kännedomen om barn- och ungas behov och förutsättningar är som bäst. Vår erfarenhet är att det finns mycket bra och innovativa idéer bland personalen, och även mycket driv för att jobba med utvecklingsarbete. Konkreta möjligheter genom en insatsbudget gör att alla nivåer i verksamheterna ges en större chans att förverkliga en del av de utvecklingsidéer som finns. Genom att finansiera tillfälliga utvecklingskostnader kan exempelvis personal från flera verksamheter frigöras viss tid för ett utvecklingsuppdrag. Detta kan samtidigt skapa både bättre verksamheter och också mer attraktiva arbetsplatser och mer nöjda medarbetare.

### Tydlig gemensam målbild

Berörda verksamheter på alla nivåer behöver ha en gemensam målbild för vad utvecklingsarbetet ska leda till på lång och kort sikt, både mänskligt och ekonomiskt. Samtliga projekt som beviljas medel för gemensamma utvecklingsinsatser ska innehålla dessa målsättningar och beräkningar. I varje utvecklingsprojekt ska det finnas inplanerade aktiviteter som uppföljningsmöten, workshops, statusrapporter med mera för att befästa slutsatser och resultat samt vem/vilka som svarar för detta.

## **Följ vad andra gör!**

”Stjal” idéer och material från andra kommuner och landsting! Det initieras och pågår ett omfattande utvecklingsarbete i hela landet och vi har alla en skyldighet att dela med oss. Vår erfarenhet är att utmaningarna i andra kommuner med Hedemoras förutsättningar är väldigt lika, men det krävs ändå oftast en anpassning till den egna kontexten för att lånade arbetssätt och metoder ska bli lyckade.

Det är samtidigt viktigt att använda den egna erfarenheten och eftersom vi har tagit ganska lång tid på oss för att lägga grunden för ett hållbart och långsiktigt utvecklingsarbete så kan vi också förkasta sådant som vi upplever som alltför kortsiktiga förslag och lösningar. Bland annat är vi övertygade om att det krävs en mycket tydlig ledning och styrning av arbetet innan det avsätts pengar för sociala investeringar.

## **Processen är viktig**

Det har som sagt tagit lång tid att lägga en säker grund för ett långsiktigt utvecklingsarbete. Hög belastning i verksamheterna och ansträngd ekonomi har gjort att arbetet har gått i vågdal och inte så snabbt som vi hoppats. Men vi är övertygade om att själva processen har varit till stor nytta för det vi håller på att åstadkomma. Detta är en klyscha, men processen är kanske minst lika viktig som det man slutligen kommer fram till.

## **Socioekonomiska satsningar ersätter inte verksamheternas ordinarie utvecklingsarbete**

Förskolan, skolan och dess elevhälsa,

socialtjänsten, mödra- och barnhälsovården med flera ska givetvis driva sitt ordinarie förbättrings- och utvecklingsarbete oberoende av de gemensamma möjligheterna som en insatsbudget för tidiga insatser ger. Men en gemensam insatsbudget ska ge dem möjligheter att skapa ett mer gemensamt utvecklingsperspektiv i syfte att lösa uppgifter som respektive verksamhet inte klarar på egen hand (eller gör bättre tillsammans).

## **Det är ganska små resurser det**

### **handlar om**

Det måste finnas särskilda resurser (tid, personal och pengar) för att driva kommunövergripande utvecklingsarbete systematiskt och under en längre tid. Vi har konstaterat att verksamheterna, dess politiker och ledning, trots insikt, inte klarar behovet av omställning på enbart egen hand. Med ett budgetarbete som oftast innebär prioriteringar och besparingar för samtliga verksamheter, och professioner som upplever att man har en mycket hög arbetsbelastning i den dagliga verksamheten blir det inte mycket gjort på någon nivå för att utveckla nödvändig samverkan. Vår uppfattning är att den absoluta merparten av pengarna för utvecklingsinsatser ska ligga inom respektive verksamhet. Därför är det en förhållandevis liten andel av den kommunala budgeten som behöver avsättas som ”smörjmedel” för ett gemensamt utvecklingsarbete. I Hedemora handlar det om några promille av den kommunala budgeten.

### **Analysera nuvarande arbetssätt!**

Lägg resurser på att kartlägga och analysera verksamheterna för att definiera förbättringsområden. Detta ska i och för sig alltid ske, men prioritera att fokusera på vad de enskilda verksamheterna har för förväntningar på övriga som gör insatser för barn och unga. Det gav oss en tydlig målbild för ett förbättringsarbete. Vi har konstaterat att vi med nuvarande arbetssätt och ordinarie verksamhetsförbättringar fortfarande har cirka 12 % i varje årskull som löper mycket stor risk för att hamna i ett livslångt utanförskap. Det kan ta sig många olika uttryck för den enskilde och dess omgivning, samt fortsatt innebära stora kostnader för kommunen och andra huvudmän.

### **Gör beräkningar!**

Insikten om vad som krävs i förändringar är alltså viktig. En väg är trots allt att börja med att göra kalkyler som tydligt visar vad utanförskapet kostar och som kommunen löpande måste bära i sina verksamheter, samt att konstatera att kostnaderna för utveckling av andra arbetsformer är avsevärt mycket mindre. I princip skulle man kunna säga att om endast ett eller ett par av de nämnda 20 barnen i en årskull kan klara sin framtida försörjning och hälsa så kan man hämta tillbaka den årliga kommunala investeringen.

### **Vision**

Vår vision är att successivt öka både den psykiska hälsan och antalet barn i varje årskull som kan klara sin försörjning i ett framtida ungdoms- och vuxenliv och inom 10 år uppnå en halvering av det antal barn som riskerar att

hamna utanför. Det skulle ge nästan obeskrivligt stora mänskliga och ekonomiska vinster.