

Idéskrift #1 : Samhälle och social välfärd i omställning

policy och strategier för nya socialtjänstlagen

ARBETSMATERIAL

TIDIGA
insikter
för
TIDIGA
insatser

TIDIGA
insikter
för
TIDIGA
insatser



Vid frågor om innehållet kontakta Kalle Pettersson kalle.pettersson@experiolab.se.

Innehåll

Inledning	4
Om policydesign	5
Tidiga insikter för tidiga insatser	6
Projektets fem faser	8
Mikro, meso och makro	10
Fas 1: Förstå pågående initiativ	12
Att arbeta med hypoteser	14
Område 1: Budget och ekonomiska resurser	14
Område 2: Samverkan mellan och med nationella aktörer	16
Område 3: Juridisk tolkning	18
Område 4: Omorganisering	19
Övriga perspektiv	20
Nästa steg: Insiktsarbete för att förstå invånarens behov	23
Varför design och tjänstelogik som stöd i omställningen?	24
Principer, verktyg och process	25
Tjänstedesign i praktiken	26
Samhällsnytta	29
Ordlista	30
Referenser	32

Inledning

Detta är en idéskrift från projektet *Tidiga insikter för tidiga insatser*. Det är den första skriften i en serie på fem.

Skrifterna fokuserar på policy - det vill säga vad det är som styr eller påverkar förutsättningarna för en långsiktigt hållbar socialtjänst och social välfärd. Det kan till exempel vara lagstiftning, föreskrifter, nationella metoder/kunskapsstöd, organisatoriska gränser, finansiering eller vilka mål kommunen styr med.

I en tid där samhällsutmaningar kräver kontinuerlig förnyelse och anpassning ställs samhällets sociala skyddsnet inför stora utmaningar. Inför införandet av den nya socialtjänstlagen har önskan om en mer proaktiv och förebyggande ansats tydliggjorts, och många svenska kommuner har börjat svara upp mot detta behov. Detta görs både för organisationens och invånarnas bästa.

Projektet *Tidiga insikter för tidiga insatser* utgör en strategisk respons på denna utmaning, där fokus riktas på en omställning som syftar till att stärka samhällets förmåga att möta och förebygga sociala problem. Genom ett brett samarbete mellan nationella, regionala och lokala aktörer utforskar projektet hur en omställning av både socialtjänstens arbete och mellanorganisatorisk samverkan kan och bör ske.

I denna första idéskrift lägger vi grunden för förståelsen av omställningens nödvändighet, samt presenterar en serie områden och hypoteser baserade på kommuners och invånarnas behov och önskade utveckling. Vi utforskar de utmaningar och möjligheter som nya arbetssätt, ny organisering och nya juridiska förhållningssätt kan medföra, samt identifierar nyckelfaktorer i omställningen av den svenska socialtjänsten.

Skriften inleds med en introduktion, en beskrivning av projektets uppbyggnad och struktur samt en översikt av pågående arbete. Detta följs av en serie hypoteser kopplade till den pågående omställningen, och sedan presenteras en diskussion om viktiga perspektiv som kommer vara vägledande i det fortsatta projektarbetet. Längst bak i skriften hittar du också en ordlista med centrala begrepp.



Om policydesign

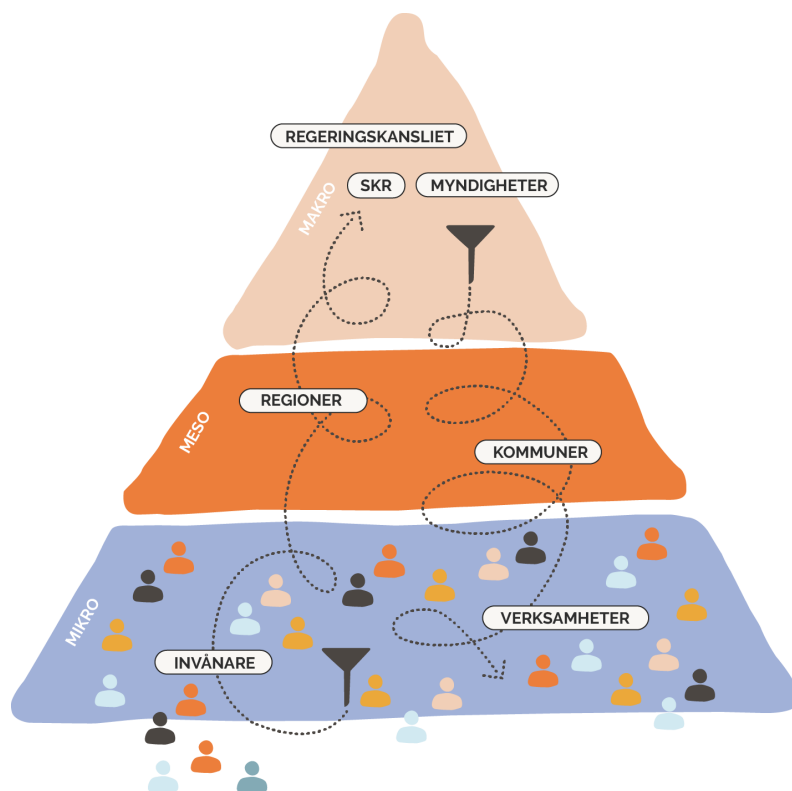
Välfärdssystemet går att se som ett system i olika nivåer med de tre nivåerna *mikro*, *meso* och *makro*.

Mikronivån i systemet utgörs av interaktionen mellan invånaren och andra personer i välfärdssystemet och där värde skapas för invånaren. Det kan handla om den yttersta medarbetaren i kommuner, regioner och myndigheter men det kan även handla om närstående eller personer från civilsamhället.

Mesonivån utgör de lokala myndigheterna (kommuner och regioner) samt lokala policys i form av styrmodeller, organisationslogiker och dylikt som mikronivån har att förhålla sig till.

Makronivån utgör nationella myndigheter, Regeringskansliet med flera som utarbetar nationella policys som påverkar mesonivån och i förlängningen även mikronivån.

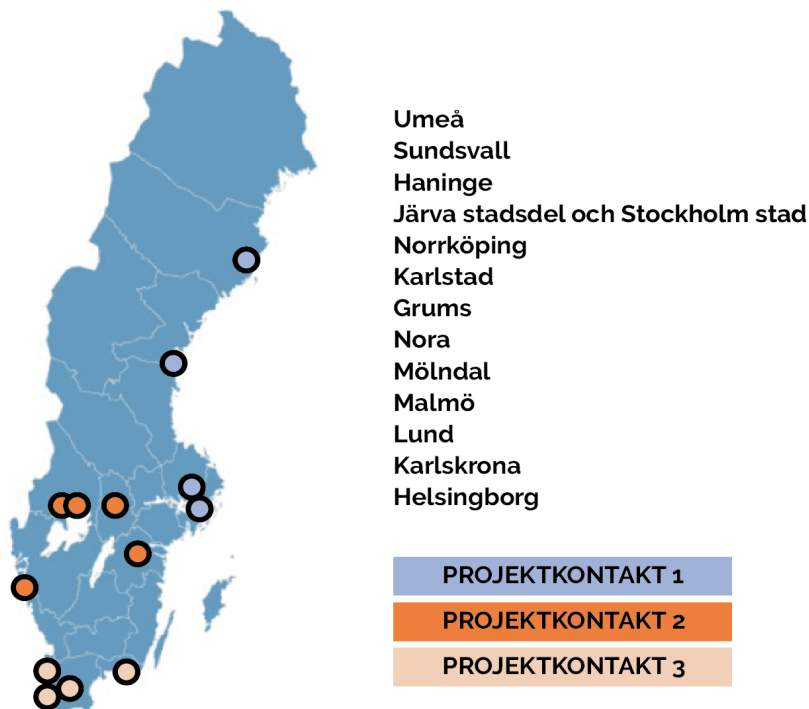
Med hjälp av policydesign lyfts insikter på välfärdssystemets mikronivå upp till meso- och makronivå i syfte att bidra till utvecklad policy.



Figur 1: Mikro-, meso- och makronivåer i vård- och omsorgssystemet. Figuren synliggör arbetssätt som är centrala för att fånga och utveckla förståelse för systemet som helhet - från invånarnas behov och resurser på mikronivå och dess koppling via mesonivå till makronivå och vice versa.

Tidiga insikter för tidiga insatser

Projektet *Tidiga insikter för tidiga insatser* är ett flerårigt projekt som drivs av Samhällsnytt AB, som är en del av Karlstads universitet, tillsammans med Sveriges Kommuner och Regioner samt 13 pilotkommuner och en stadsdel runt om i landet (Malmö, Lund, Helsingborg, Karlskrona, Mölndal, Grums, Nora, Karlstad, Norrköping, Stockholm, Haninge, Sundsvall, Umeå och Järva stadsdel).



Figur 2: Pilotkommuner som deltar i projektet samt kommunernas olika projektkontakter. I dagsläget är det geografiskt som är styrande för gruppindelningen men detta kan komma att ändras under projektets gång.

Det pågår nu flera nationella processer för att ställa om den svenska välfärden genom en förflyttning från reaktiva arbetssätt till att arbeta mer hälsofrämjande, förebyggande och med tidig samverkan. Exempel på omfattande nationella utvecklingsarbeten är bland annat hälso- och sjukvårdens pågående omställning till Nära vård, Tidiga och samordnade insatser (TSI) som möjliggör en bättre samverkan mellan förskola/skola, hälso- och sjukvård och socialtjänst, arbetet med psykisk hälsa som syftar till ett mer enhetligt arbete inom området psykisk hälsa samt suicidprevention och statens stöd för kommunernas brottsförebyggande arbete. I det sammanhanget bör också den statliga folkhälsopolitiken nämnas och det folkhälsoarbete som pågår inom kommuner och regioner som bland annat handlar om att verka i mellanrummen, arbeta horisontellt och långsiktigt och få ihop olika förvaltningar och huvudmän. Gemensamt för dessa utvecklingsarbeten är att de berör flera samhällssektorer och handlar om att möta aktuella samhällsutmaningar med invånarens behov i centrum. Projektet *Tidiga insikter för tidiga insatser* för utvecklingen av en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst är ytterligare en insats i omställningen av den sociala välfärden.

Arbetet inleddes under senare delen av 2023 och pågår åtminstone till och med våren 2026. Projektet tar sin utgångspunkt i den nya socialtjänstlag som är planerad att träda i kraft 1 juli 2025 med den uttalade målsättningen att göra socialtjänsten lätt tillgänglig och att arbetet inom alla verksamhetsområden och på alla nivåer i socialtjänsten ska utgå från ett mer förebyggande perspektiv. Som ett av verktygen för att nå dit föreslås i betänkandet *Hållbar socialtjänst* en befogenhet som möjliggör att i större utsträckning kunna tillhandahålla insatser utan behovsprövning.

Men socialtjänsten kan inte göra denna omställning ensam. Verksamheter inom hälso- och sjukvård, förskola/skola, kultur och fritid, samhällsbyggnad, civilsamhälle, näringsliv med flera har viktiga roller i det förebyggande arbetet på olika preventionsnivåer. Även myndigheter, fackförbund, universitet och högskolor sitter på viktiga nycklar för att möjliggöra denna omställning. Alla delar av samhället behöver hjälpas åt. Det handlar inte bara om att socialtjänsten ska uppfylla en ny lag utan om ett arbete tillsammans där hela kartan för den sociala välfärden kan ritas om.

Införandet av den nya socialtjänstlagen bör också förstås i relation till den pågående diskussionen och implementeringen av första linjens socialtjänst. Den första linjens socialtjänst är ett organisatoriskt och konceptuellt begrepp som förutsätter att både socialförvaltningar och kommuner i stort strukturerar om sin verksamhet för att erbjuda nya eller förbättrade typer av tidiga insatser och förebyggande arbete.

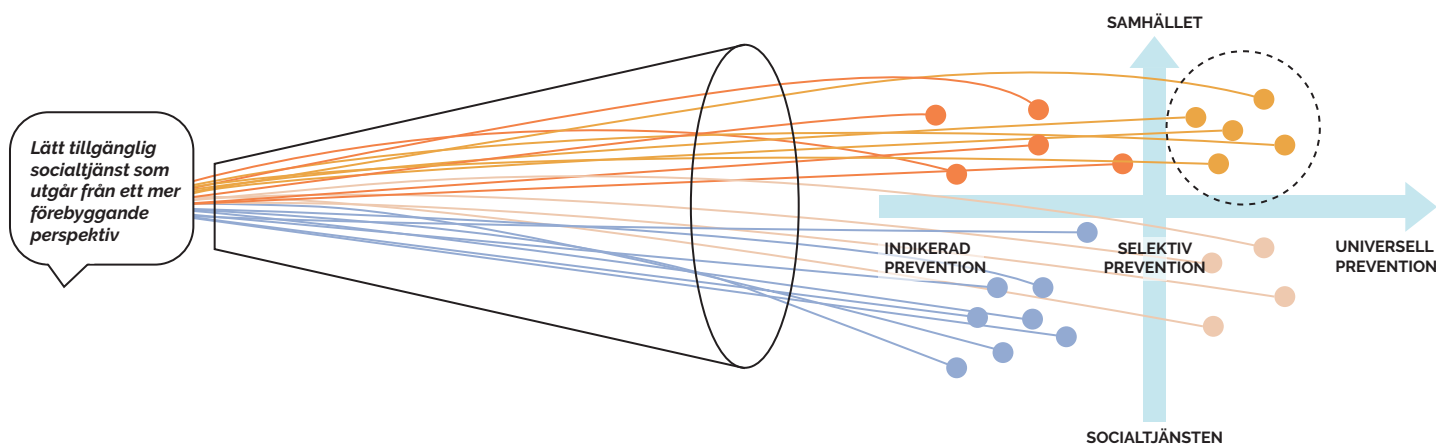
Föreningen Sveriges Socialchefer (FSS) har definierat första linjens socialtjänst som ett arbete för att öppna upp socialtjänsten med enklare vägar till stöd och insatser, öka tilliten till verksamheten samt att utföra socialtjänstens uppdrag i enlighet med den kunskap som finns och även bidra till ökad evidens i socialtjänsten (FSS, 2024).

I samma anda syftar det här projektet till att bredda perspektiven vad gäller socialtjänstens omställning för att inte hamna i en situation där införandet av fler lätt tillgängliga och förebyggande arbetssätt och insatser uteslutande hamnar på socialförvaltningens bord.

För att nå målsättningen med en lätt tillgänglig socialtjänst som utgår från ett mer förebyggande perspektiv handlar det om att göra två huvudsakliga förflyttningar i hur vi som samhälle planerar och organiserar vår gemensamma sociala välfärd.

Den första förflyttningen är en förflyttning från socialt arbete som utförs av en socialförvaltning till ett brett arbete med sociala frågor där socialtjänsten ingår som en av flera aktörer och där insatser utformas och samskapas tillsammans med invånaren.

Den andra förflyttningen är en förflyttning från socialt arbete på indikerad nivå till socialt arbete på selektiv och universell nivå. Insatser utan behovsprövning kommer dock att genomföras på samtliga preventionsnivåer. Utökade universella insatser som i huvudsak genomförs tillsammans med andra aktörer och utvecklingen av arbetet med sociala frågor i stort är en förutsättning för socialtjänstens omställning. Projektet kommer att undersöka vad som krävs för att den utvecklingen ska kunna förstärkas och hur socialtjänstens roll i det arbetet kan se ut. Det handlar med andra ord om att ställa om till insatser som sker i ett tidigt stadium för att i så stor utsträckning som möjligt förebygga eller skjuta upp framtida sociala problem.



Figur 3: Önskad för flyttning och fokusområde för projektet

Även om detta projekt utgår från dessa två förflyttningar innebär det inte att omställningen av det arbete som bedrivs inom ramen för socialtjänstens myndighetsutövning är mindre viktig. Inom dessa verksamheter behöver det förebyggande perspektivet och kunskapsbaserade arbetet också utvecklas och förstärkas, men det är inte huvudsakligt fokus för det här projektet.

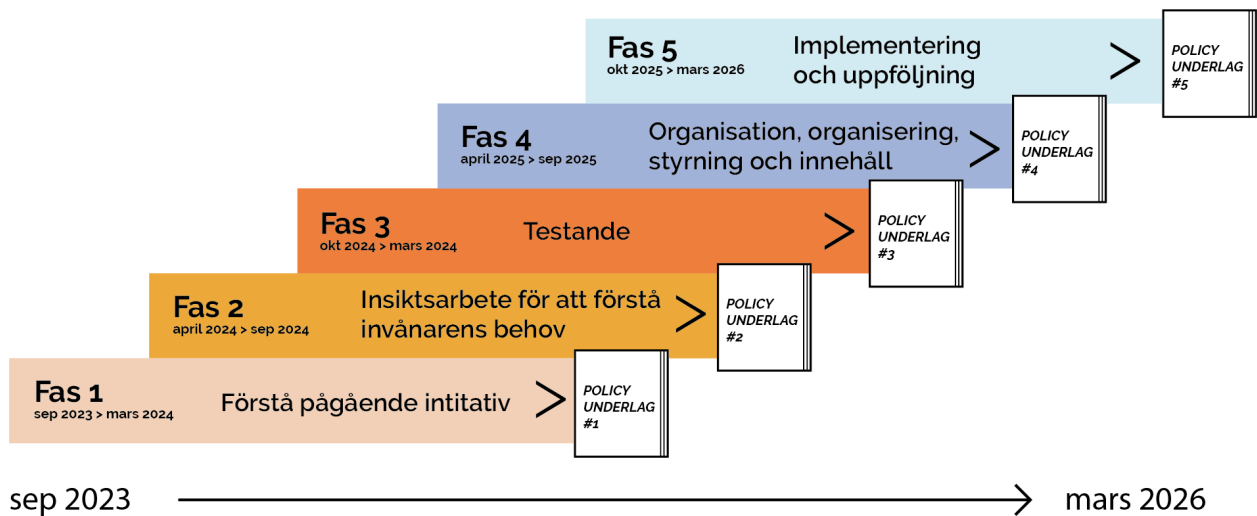
Istället handlar det om att utveckla insatser i syfte att förebygga eller skjuta upp mer omfattande behov av insatser. För att det ska bli möjligt behöver insatser utformas och samskapas tillsammans med invånare och relevanta samhällsaktörer.

Projektets fem faser

Intentionen med arbetet är att genom ett utforskande arbetssätt, successivt och tillsammans med berörda aktörer bidra till den omställning som krävs för att realisera den kommande nya socialtjänstlagen. Projektet är designdrivet och det innebär bland annat att det utgår från användarnas/invånarnas och involverade aktörers erfarenheter och behov. Därutöver används utforskande, visualiserande och involverande arbetssätt för att formulera insikter och möjliga förslag. För en fördjupad beskrivning av design som verktyg för transformation se sida 24.

Projektet omfattar fem faser som presenteras nedan. Varje fas kommer att resultera i en idéskrift där detta är den första. Idéskrifterna beskriver identifierade hinder och möjligheter för omställningen till en förebyggande och tillgänglig socialtjänst. Med sina förslag på förändrad policy som kan underlätta omställningen fungerar dessa som underlag för fortsatt dialog på olika nivåer i samhället.

Projektets fem faser finns beskrivna nedan som en linjär process men i verkligheten kommer projektet agilt, det vill säga utifrån behov som identifieras under arbetets gång, röra sig mellan de olika faserna.



Figur 4: De fem faser projektet kommer att fokusera på.

Fas 1: Förstå pågående initiativ: Denna fas handlar om en gemensam förståelse för var de 13 pilotkommunerna befinner sig i omställningen till en mer förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst. Det handlar bland annat om att identifiera gemensamma möjligheter och hinder, skapa en samsyn, dela goda exempel och bidra till ömsesidigt lärande över kommungränser. Fasen innebär också en kartläggning av pågående initiativ och upplevda behov av stöd i omställningen till en lätt tillgänglig socialtjänst som utgår från ett mer förebyggande perspektiv.

Målsättningen är att vid utgången av fas 1 ha en gemensam bild av var samtliga pilotkommuner befinner sig i sitt omställningsarbete samt en gemensam förståelse om individuella och aggregerade behov av stöd från mikro-, meso- och makronivåerna i systemet, och hur dessa kan mötas genom förändrad policy.

Fas 2: Insiktsarbete för att förstå invånarens behov: Kartläggning och sammanställning av redan genomförda insiktsarbeten i pilotkommunerna kring invånarens upplevda och önskade värdeskapande kopplat till socialt arbete som är lätt tillgängligt och som syftar till att förebygga eller skjuta upp framtida mer omfattande problem.

Denna fas handlar också om att samla kunskap som underlag för att omdefiniera subjektet vad gäller det sociala arbetet. Om målet är en lätt tillgänglig socialtjänst som utgår från ett mer förebyggande perspektiv krävs också en förflyttning av subjektet; från brukare som är passiva mottagare av insatser till invånare som är aktiva medskapare

Målsättningen är att vid utgången av fas 2 kunna presentera en sammanställd behovsbild utifrån ett invånarperspektiv som kommer vara vägledande under det fortsatta arbetet.

Fas 3: Testande: Utifrån sammanställt insiktsarbete handlar det i denna fas om att i liten skala testa nya sätt att bedriva socialt arbete med insatser som är lätt tillgängliga och som syftar till att förebygga eller skjuta upp framtida mer omfattande social problematik. En del av arbetet i den här fasen handlar om att analysera insikter från invånare och medarbetare i relation till annan befintlig kunskap för att bedöma hur väl nuvarande insatser svarar mot invånarnas behov. Testandet kan handla om att utforma nya arbetssätt men likväl om att utveckla befintliga insatser eller införa nya kunskapsbaserade insatser. Men att testa nytt kan också handla om att sluta med det gamla vilket kan jämföras med att kompostera. För precis som i naturen där något måste dö för att något annat ska kunna växa kommer det här projektet också undersöka vad det är inom socialtjänstens arbete som kommer behöva avvecklas och komposteras för att på så sätt bidra med näring till det nya.

Målsättningen är att vid utgången av fas 3 ha en rad pågående tester av att bedriva ett socialt arbete som är lätt tillgängligt och samskapas av flera samhällsaktörer och tillsammans med invånaren själv.

Fas 4: Organisation, organisering, styrning och innehåll: Vid en förflyttning från socialt arbete som utförs av en socialförvaltning till ett brett arbete med sociala frågor där socialtjänsten ingår som en av flera aktörer och där insatser utformas och samskapas tillsammans med invånaren, måste vi också undersöka om det sätt på vilket vi valt att organisera våra kommuner (och i förlängningen hela offentliga Sverige) fortfarande är relevant. Ett sätt att undersöka detta på är att i liten skala testa hur en kommun framöver skulle kunna vara organiserad för att ge bästa möjliga förutsättningar för förebyggande och lätt tillgängliga arbetssätt.

Målsättningen är att vid utgången av fas 4 ha fört dialog med samtliga kommunledningar i pilotkommunerna kring alternativa sätt att organisera och styra en kommun utifrån de komplexa samhällsutmaningar som välfärden står inför.

Fas 5: Implementering och uppföljning: Den femte och sista fasen handlar om att hitta sätt att implementera de tester som visat sig framgångsrika och hitta sätt för att kunna följa och följa upp dessa.

Målsättningen är att vid utgången av fas 5 ha implementerat en rad av de tester som pågått under projektets gång och i samband med implementering också föreslå alternativa sätt att organisera, följa och följa upp förebyggande och lätt tillgängliga arbetssätt som samskapas tillsammans med flera av samhällets aktörer och invånaren själv.

Mikro, meso och makro

Sedan projektet initierades har det varit fullt fokus på att förstå var pilotkommunerna befinner sig i omställningen till den nya socialtjänstlagen och hur deras behov av stöd i omställningen ser ut. Tydligt i denna kartläggning är att det är behov på tre olika nivåer som uttrycks där de olika nivåerna kan definieras som *mikro*, *meso* och *makro*.

Mikronivån är den nivå som den egna verksamheten eller förvaltningen själv har rådighet över.

Mesonivån är den nivå där det krävs två eller flera huvudmän (kommun, region, myndighet) för att kunna påverka och förändra. Det kan också röra sig om två eller flera förvaltningar inom en och samma kommun. Vidare kan det handla om att agensen finns utestående hos den kommunala socialtjänsten men där samsyn eller gemensamt agerande krävs inom hela "socialarbetarsverige".

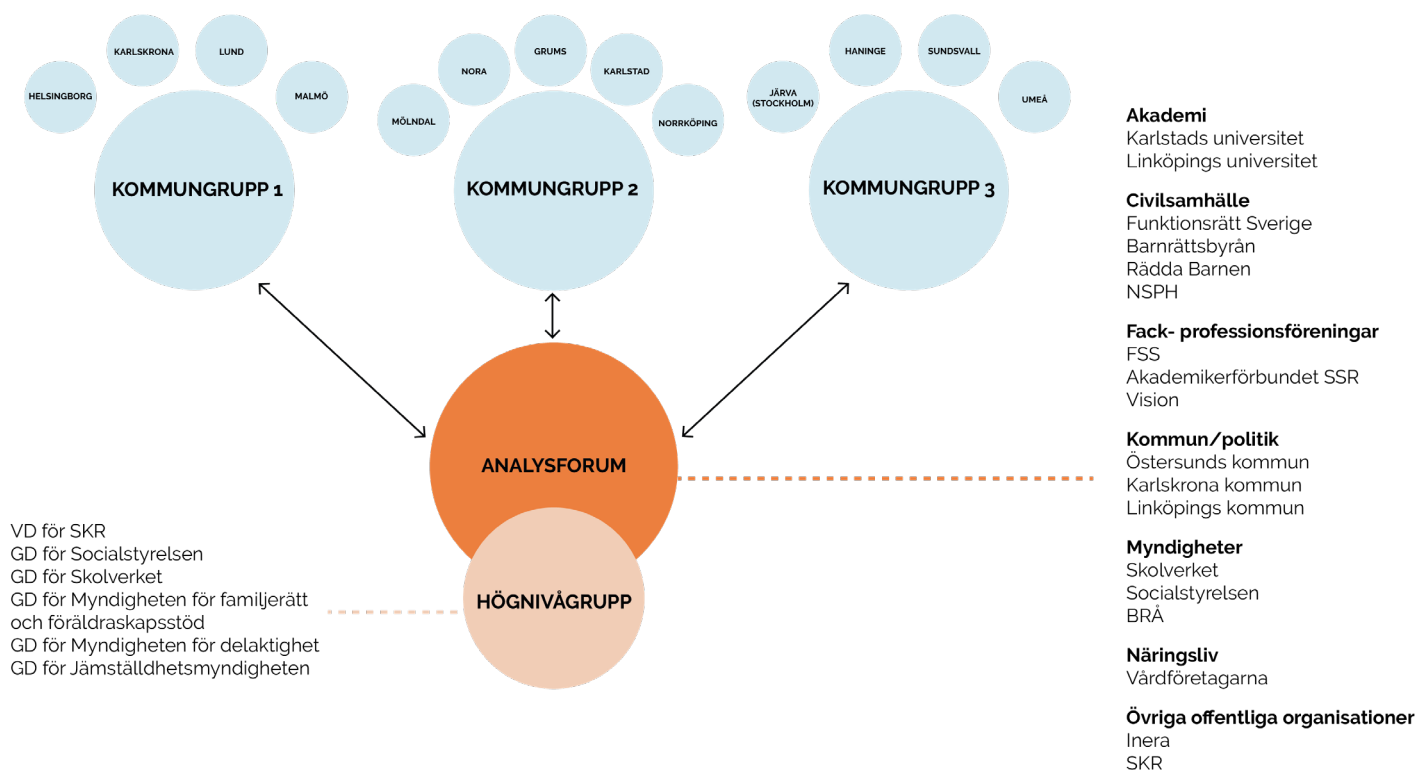
Makronivån har rådighet över policybeslut som gäller lagstiftning eller andra normerande beslut från myndigheter. Det sistnämnda kan exempelvis handla om ändringar i Socialstyrelsens riktlinjer eller Inspektionen för vård och omsorgs tillsyn men det kan också handla om policybeslut från andra myndigheter såsom Skolverket, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet med flera. Policybeslut kan även behöva fattas inom exempelvis akademien gällande kursplaner och inriktningar för socialhögskolor.

För att kunna adressera samtliga tre nivåer har strukturen formats utifrån dessa. Mikronivå i projektet motsvarar de 13 pilotkommunerna och som delas in i tre grupper om 4-5 kommuner per grupp. I dagsläget är det geografi som är styrande för gruppindelningen men detta kan komma att ändras under projektets gång.

Mesonivån utgörs av det Analysforum som knutits till projektet. Detta är en gruppering som möts 4-6 gånger per år och som utgörs av ett 20-tal representanter från akademi, civilsamhälle, fack- och professionsföreningar, kommun och politik, myndigheter, näringsliv, andra offentliga aktörer samt en internationell aktör (Nasjonalt utviklingscenter for barn og unge, NUBU). Detta forum finns till för att stödja analysarbetet och säkerställa att samtliga perspektiv som dessa representanter företräder blir belysta under arbetets gång.

Makronivån motsvaras i projektet av en högnivågrupp kopplad till projektet. Till denna grupp har SKR:s VD bjudit in generaldirektörer för fem myndigheter (Jämställdhetsmyndigheten, Myndigheten för delaktighet, Myndigheten för familjerätt och föräldraskapsstöd, Skolverket samt Socialstyrelsen).

Genom dessa tre nivåer har ett välfärdssystem i mikroformat skapats som tillsammans har den agens som krävs för att skapa en hållbar socialtjänst och stärka den sociala välfärden.



Figur 5: Mikro-, meso- och makronivån i detta projekt

Fas 1: Förstå pågående initiativ

Det här projektet har inte pågått speciellt länge. Arbetet initierades under senhösten 2023 och runt årsskiftet var samtliga pilotkommuner på plats. Med andra ord är det ungefär tre månaders aktivt arbete tillsammans med pilotkommunerna som ligger bakom denna idéskrift.

Under denna korta period har ändå mycket hunnit hända och många olika former av datainsamling och analys har genomförts, både med enskilda kommuner, i kommungrupperingar, i stormöten och i analysforum. Det som har förenat alla aktiviteter under fas 1 har varit att skapa en gemensam förståelse för var de 13 pilotkommunerna befinner sig i omställningen till en mer förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst. Det har också handlat om att identifiera gemensamma möjligheter och hinder, skapa en samsyn, dela goda exempel och bidra till ömsesidigt lärande över kommungränser.

Denna första fas har även inneburit en tid för formerande och internt organiserande i pilotkommunerna för att ta sig an arbetet med den kommande socialtjänstlagen. I vissa kommuner har detta varit ett arbete som redan pågått under lång tid medan det i andra kommuner i stort sett påbörjats i och med starten av projektet.

Under projektets uppstartsfas samlade projektet in data genom en enkät som adresserade samtliga socialtjänstens verksamhetsområden som berörs av den nya lagen.

Det långsiktiga arbetet med omställningen

Organisatoriska behov

Vilka är de största utmaningarna för er organisation i omställningen till en mer förebyggande och tillgänglig socialtjänst?

Vilka åtgärder eller projekt planerar ni, eller har redan startat, i syfte att ställa om socialtjänstens arbete? Bifoga gärna underlag och material som beskriver ert arbete.

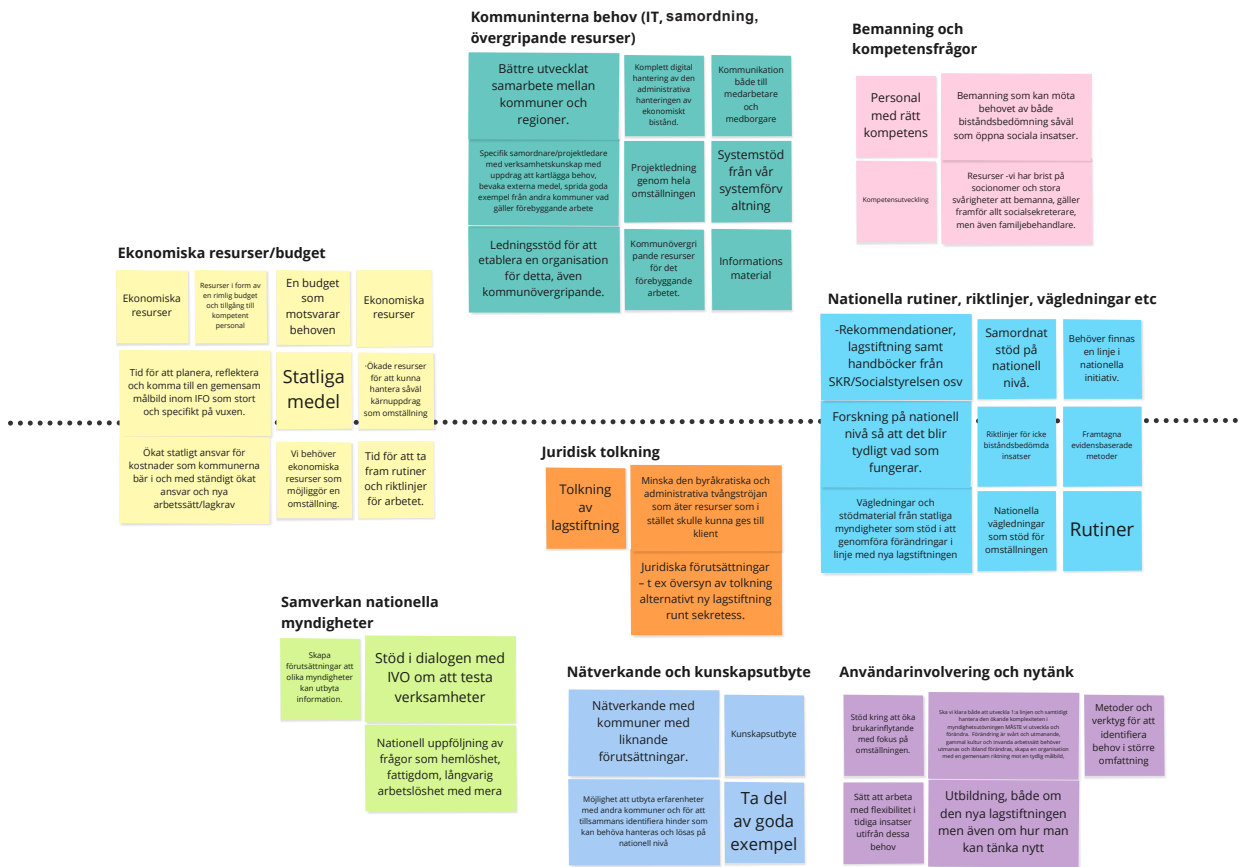
Vilket stöd eller resurser behöver din organisation i omställningen av er organisation?

Samarbete och nätverkande

I vilka nätverk deltar er kommun där ni kan dela insikter eller samarbeta med andra kommuner kring strategier relaterade till kommande juridiska förändringar?

Figur 6: Delar av det frågeunderlag som skickades ut till pilotkommunerna för datainsamling.

Utifrån svaren från denna enkät har en rad områden kunnat identifieras vilka kan ses i bilden nedan. Dessa områden har därefter klustrats för att kunna se mönster i de behov pilotkommunerna ger uttryck för.



Figur 7: Ett exempel på hur data från frågeunderlaget analyserades och klustrades.

Utifrån denna klustring kunde en skiljelinje identifieras mellan behov som det här projektet kommer att kunna adressera och behov som kommunerna själva kommer behöva arbeta med (De senare lämnar vi därför därhän i denna skrift). Ett par områden var sådana som hamnade mitt emellan och som delvis kommer kunna omfattas av projektet under kommande faser beroende på hur de uttrycks.

Det innebär att de behov som befinner sig mitt på, samt under, den streckade linjen i figuren ovan och som kommer adresseras i denna skrift är:

- Budget och ekonomiska resurser
- Juridisk tolkning
- Samverkan mellan och med nationella aktörer

Nedan redogörs för respektive område där det också arbetats fram så kallade hypoteser kopplat till de olika områdena, samt även förslag på hur det skulle vara möjligt att på olika nivåer testa sig fram till nya former av lösningar på upplevda hinder.

Att arbeta med hypoteser

Det här projektet handlar om att stötta Sveriges kommuner i omställningen till den nya socialtjänstlagen med fokus på lätt tillgängliga insatser som är mer förebyggande och som utformas och samskapas av socialförvaltningen tillsammans med invånaren, dess nätverk och ett flertal andra samhällsaktörer. Det innebär dels att hjälpa till med att accelerera pågående och nya initiativ men det innebär också att hjälpa till med att identifiera försvårande omständigheter eller hinder på olika nivåer i det offentliga systemet. Förhoppningen är också att identifiera förslag på hur dessa hinder skulle kunna omvandlas till hävstänger.

Analysarbete har delats in i tre kategorier som vi valt att kalla för *områden*, *hypoteser* och *tester*. Såväl områden, hypoteser som tester bygger på datainsamling från pilotkommunerna.

Formulering av *områden* bygger i första hand på insamlade data från ovan nämnda enkät. *Hypoteser* och *tester* bygger på samtal, diskussioner och resonemang som förts av kommunrepresentanter i olika mötesforum.

Hypoteser ska öppna upp för viktiga dialoger och samtal kring drivkrafter och hävstänger för att vi som samhälle ska kunna lyckas i omställningen av den sociala välfärden. Och det är viktigt att betrakta hypoteserna som just hypoteser och inte som färdigtänkta lösningar. För hypoteserna kommer behöva testas, skruvas på och förfinas för att de ska kunna fungera optimalt. Vissa av dem kanske till och med är fel ute och kommer behöva komposteras för att andra och bättre hypoteser ska kunna växa fram. Men det kan vi inte veta förrän de har testats.

Så uppmaningen till alla som läser denna idéskrift är att utforska i liten skala genom att initiera tester i era verksamheter och på så sätt bidra med ovärderlig kunskap kring hur hypoteserna behöver förändras och förfinas för att kunna förvandla de upplevda hindren till hävstänger i omställningen mot lätt tillgängliga och mer förebyggande insatser. Eller ännu bättre, formulera egna hypoteser och testa dem istället!

Så, nedan presenteras ett antal områden där det tycks finnas potential att omvandla hinder till hävstänger och till dessa områden kopplas hypoteser kring vad som kan behöva utforskas djupare. Hypoteserna bjuder i sin tur in till frågeställningar som hjälper oss att tänka kring och testa hur det går att göra annorlunda.

Område 1: Budget och ekonomiska resurser

Ekonomi och budget är ett område kommunerna själva har rådighet över. Rådigheten gäller inte dess totala storlek med tanke på statsbidrag med mera, men däremot när det gäller den interna fördelningen av kommunens befintliga ekonomiska resurser. Budgetfördelningen följer i stort sett alltid kommunens nämndstruktur vilket är ett logiskt sätt att fördela pengar. Åtminstone sett till fasta och mer förutsägbara kostnader som utgifter för personal, lokaler och löpande omkostnader. Dessa är också möjliga att påverka utifrån en verksamhetslogik. Det vill säga ökar eller minskar vi på exempelvis antalet medarbetare eller den totala lokalytan går det att räkna på det förändrade ekonomiska utfallet och även när i tid förändringen kommer ske.

Hypotes: Gränsöverskridande kostnader behöver utforskas

Är fördelning utifrån nämndstruktur också ett logiskt och önskvärt sätt att fördela och följa upp en budget när det handlar om kostnader som inte går att förutsäga på samma sätt, exempelvis sådana som handlar om kostnader kopplade till invånaren och där en enskild förvaltning inte ensam kan påverka de faktorer som driver dessa kostnader?

Det kan handla om kostnader för externa placeringar och ekonomiskt bistånd i en socialförvaltning eller kostnader för extra anpassningar och särskilt stöd i en utbildningsförvaltning. Här är det många andra faktorer och aktörer som är med och påverkar behovet av de kostnadsdrivande insatserna och där dessa fungerar lite som kommunicerande kärl. Det vill säga, minskar man insatserna i det ena kärlet är sannolikheten stor att man kommer behöva öka på med insatser i det andra. Om exempelvis en arbetsmarknadsförvaltning drar ner på sina insatser riskerar kostnaderna för ekonomiskt bistånd öka. Givetvis sker detta även utanför kommunens hägn där regionens psykiatri och kommunens missbruksbehandling kan ses som kommunicerande kärl. Minskar tillgängligheten i det ena kärlet ökar efterfrågan snabbt i det andra.

Givetvis finns det inte något 1-1 förhållande kopplat till dessa kostnader och det är betydligt fler aktörer och skeenden i samhället inblandade än de som kommunen själv har rådighet över. Men trots det är frågan om det inte, ur ett kommunalt perspektiv, går att identifiera specifika kostnadsposter där utfallet för dessa är beroende av hur kommunen som helhet väljer att agera?

Ett sådant exempel skulle kunna vara de externa placeringarna. Alla är överens om att en extern placering i de flesta fall är ett bevis på att samhället som helhet misslyckats med det främjande och förebyggande arbetet. Det vill säga att det inte är bara en socialförvaltning utan flera förvaltningar (men även andra offentliga aktörer inklusive civilsamhället) som misslyckats. Men det är i princip alltid socialförvaltningen som får ta kostnaden för samhällets misslyckande i form av en extern placering. Det finns många liknande exempel där andra förvaltningar får ökade kostnader till följd av att en eller flera aktörer misslyckats i sina uppdrag.

Test: Tänk om vi kan skapa ekonomiska incitament för ett kommunövergripande främjande och förebyggande arbete

Tänk om vi skulle identifiera kostnadsposter i kommunens budget som påverkas av i vilken utsträckning flera förvaltningar lyckas/misslyckas i sina främjande och förebyggande uppdrag, och göra dessa kostnadsposter kommunövergripande.

Skulle dessa kostnadsposter öka, får samtliga förvaltningar göra neddragningar i sina respektive verksamheter för att få kommunens budget i balans. Om dessa kostnadsposter istället skulle minska får samtliga förvaltningar däremot mer pengar att röra sig med för sin kärnverksamhet. På så sätt skapas ekonomiska incitament för samtliga förvaltningar att ägna sig åt den sortens verksamhet som kanske inte är ekonomiskt rationell ur den egna förvaltningens perspektiv men som är ekonomiskt rationell ur ett kommunövergripande och ur ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Område 2: Samverkan mellan och med nationella aktörer

Något som påtalats av flera pilotkommuner är svårigheter att arbeta förvaltningsöverskridande i den egna kommunen. Försöker man förstå orsakerna till varför detta upplevs som svårt, finns det många olika förklaringar. Dels handlar det om rent kommuninterna hinder i form av hierarkier och gränsdragningar. Men påtagligt ofta lyfts hinder som har att göra med hur den statliga förvaltningsstrukturen ser ut. Det kan handla om en svårighet att samverka med förskola/skola utifrån olika uppdrag och olika lagstiftning. Men det kan även handla om hur kultur-, miljö- eller stadsbyggnadsförvaltningar definierar och prioriterar social hållbarhet, vilket ofta faller tillbaka på vilka myndigheter de förhåller sig till och i slutändan hur olika departement ställer sig till begrepp så som hållbarhet.

Social utsatthet i ett föränderligt samhälle är att betrakta som en så kallad komplex samhällsutmaning. Komplexa samhällsutmaningar kan vara svåra att beskriva på grund av att de har olika orsaker beroende på varifrån och av vem de betraktas. De präglas av att flera aktörer måste samverka för att nå lösningar och av att det behöver finnas flera olika relevanta lösningar som kan möta utmaningen.

För att närma sig en förebyggande och lätt tillgänglig socialtjänst behöver insatser i högre utsträckning erbjudas och genomföras av en multitud av aktörer, både inom kommunens övriga förvaltningar och inom civilsamhälle, näringsliv, regioner och myndigheter. Försöker man sig på att göra en aktörskarta för dessa aktörer och härleda hur de kopplas till olika myndigheter och departement ser vi att det blir en ganska komplex kartbild.

I Regeringskansliet är det Socialdepartementet som ansvarar för den nya socialtjänstlagen. Följer vi den nuvarande förvaltningsstrukturen kan vi se att de aktörer som kommer vara en del av omställningen, åtminstone de offentliga organisationerna och huvudmännen, huvudsakligen relaterar till olika myndigheter som i sin tur svarar mot olika departement i Regeringskansliet. Utifrån aktörskartan handlar det, förutom om Socialdepartementet, också om Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Kulturdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Utbildningsdepartementet. I befintlig struktur kommer dessa att skicka ett stort antal, sannolikt delvis motstridiga, styrsignaler till samhällsaktörer som ska vara en del av den nya socialtjänstens genomförande.

Hypotes: Makronivåns förmåga att adressera komplexa samhällsutmaningar behöver utvecklas

Befintliga arbetssätt befäster via sina respektive ansvarsområden de stuprör som ger en mångfald av ibland motstridiga styrsignaler till de aktörer som ska utföra främjande och förebyggande insatser. Det finns goda exempel på samarbete när det gäller att omsätta befintlig lagstiftning till praktik men det saknas platser för gemensamt utforskande och policyutvecklande där invånarnas livssituationer är utgångspunkten.

Behovet av att närma sig dessa komplexa samhällsutmaningar på nya sätt har fångats upp av flera aktörer. Internationellt finns flera goda exempel på utforskande och experimenterande miljöer. Forskning har identifierat att flertalet av dessa miljöer är designdrivna samt att de oftast använder sig av datadrivna och beteendevetenskapliga metoder som tillägg (McGann, Blomkamp och Lewis 2018). Två väletablerade exempel är UK Policy Lab

i Storbritannien och Le 27e Region i Frankrike. Även Danmark var tidigt ute med MindLab, ett inbäddat offentligt innovationslab knutet till den danska regeringen och som gemensamt drevs av departementen för näring, arbetsmarknad, barn och utbildning samt av Odense kommun.

Viktigt att förstå när det gäller denna form av experimenterande miljöer, eller så kallade policy lab, är att det inte handlar om traditionella försök till samarbete, samsyn och samverkan mellan eller inom organisationer. Istället handlar det om att med hjälp av designmetoder, såsom prototypande och testande, skapa invånarlösningar och politiska rekommendationer tillsammans med kommuner, civilsamhälle, näringsliv, regioner och myndigheter och invånare.

Det handlar om att etablera en neutral arena där olika komplexa samhällsutmaningar placeras och dit relevanta aktörer kopplat till de olika utmaningarna bjuds in för att, i en faciliterad process, tillsammans samskapa förslag på ny policy som kan adressera de komplexa samhällsutmaningarna. På denna neutrala arena testas även förslag på ny policy genom olika former av simuleringar.

Test: Tänk om nationella aktörer samordnade styrningen kring att förebygga sociala problem

Tänk om de samhällsaktörer som ska vara en del av den nya socialtjänstens genomförande är trygga i att deras uppdrag och direktiv redan från början har stämts av och stödjer varandra. Tänk om de skulle kunna lägga sina resurser på att stötta de invånare som de är till för tillsammans i nätverk.

Idag upplever många kommuner att det är svårt att ens arbeta förvaltningsöverskridande inom den egna kommunen eftersom det finns olika incitament, lagrum och praxis. En del kommuner lyckas lösa ut hinder lokalt och andra lyckas inte vilket leder till att det blir stora olikheter mellan Sveriges kommuner. Dessa hinder riskerar att förstärkas ytterligare i och med den nya socialtjänstlagen då de som redan idag har en välfungerande samverkan har bättre förutsättningar för att ta sig an omställningen till en lätt tillgänglig och förebyggande socialtjänst.

Tänk om Sverige skulle bygga vidare på etablerade internationella arbetssätt kopplat till komplexa samhällsutmaningar och inrätta en nationell arena för policyutveckling på regeringskansliet. Arenan drivs gemensamt av Socialdepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet, Justitiedepartementet, Klimat- och näringslivsdepartementet, Kulturdepartementet, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Utbildningsdepartementet. Fokus för denna nationella arena för policyutveckling är social hållbarhet och den första policyfrågan att ta sig an blir förverkligandet av den nya socialtjänstlagen.

Område 3: Juridisk tolkning

Ett par kommuner lyfter upp problematiken att jurister ofta involveras för sent, eller inte alls, när det kommer till verksamhetsutveckling. Många gånger involveras juristen först när arbetet eller projektet närmar sig sitt slut och en ny tjänst är mer eller mindre färdigutvecklad varpå juristen konstaterar att den inte håller måttet ur ett juridiskt perspektiv och projektet läggs ned.

Här bör även tilläggas att det finns kommuner som inte har någon jurist vare sig på förvaltningsnivå eller centralt i kommunen. Dessa kommuner för fram samma problematik kring att involvera juridiken på ett tidigt stadium. Dock önskar dessa kommuner i större utsträckning att detta behov borde kunna tillgodoses av någon av de intresseorganisationer kommunen tillhör.

För att förstå hur framtidens socialtjänst bör se ut kommer den juridiska tolkningen av vad som är tillåtet respektive inte tillåtet att vara högst relevant. Och det är viktigt att omställningens olika aktiviteter sker i rätt ordning. Så låt oss skärskåda logiken bakom juridiken lite djupare och även det uppdrag vi ger våra jurister.

Juridiken använder sig av praxis och prejudikat, det vill säga att jurister använder sig till stor del av redan etablerade juridiska tolkningar när de tar ställning i olika spörsmål. Dessa tolkningar gäller bara fram till dess att det kommer en ny tolkning, ett nytt prejudikat, som så att säga övertrumfar den tidigare tolkningen. Det innebär att det inte är något konstigt för en jurist att ändra sig kring hur något bör tolkas från en dag till en annan utan det räcker med överprövning i en högre juridisk instans som visar på en annan tolkning.

Det innebär att jurister ofta har svårt att uttala sig om nya arbetssätt som ännu inte testats.

Ett par kommuner har framförallt när det kommer till frågor som rör digitalisering, har försökt komma runt detta hinder genom att anställa jurister och som dels besitter spetskompetens inom det specifika området och som får ett annorlunda uppdrag än en förvaltnings- eller kommunjurist. Uppdraget handlar då om att arbeta juridiskt proaktivt och tillsammans med ett utvecklingsteam för att löpande finnas med under utvecklingsfasen. På så sätt har projekt kunnat göra de vägval som innebär att det slutgiltiga resultatet inte bara är lämpligt utan också lagligt.

Hypotes: Juridiken behöver ses som en möjliggörare

Det här projektet handlar till stor del om att fungera som en frontrunner för att åstadkomma lätt tillgängliga insatser som är förebyggande och som utgår från invånares behov. Men det räcker inte med att skapa insatser som uppfattas som lämpliga, de måste också vara lagliga. Då tolkning och tillämpning av kommande ny socialtjänstlag är central i omställningen till en lätt tillgänglig och mer förebyggande socialtjänst kommer det kräva att insiktsarbetet och juridiken står i nära kontakt med varandra.

Ett nära samarbete med juridiken behövs i omställningen av socialtjänsten för att tillsammans med invånaren och övriga samhällsaktörer skapa en lätt tillgänglig och förebyggande socialtjänst som utgår från invånares behov och värdeskapande.

Test: Tänk om kommunerna kunde ha utvecklingsjurister som stödjer utvecklingsarbetet i ett tidigt skede

Tänk om kommunerna skulle inrätta en ny tjänstekategori i form av en utvecklingsjurist som knyts till en kommuns eller en förvaltnings utvecklingsfunktion. Denna skulle ha det uttalade uppdraget att med utgångspunkt i invånarnas behov undersöka vilka juridiska möjligheter som finns vid tolkning och tillämpning av den nya lagen och driva utvecklingen framåt genom att utmana prejudikat, praxis och juridiska tolkningar. Att arbeta proaktivt för att juridiska tolkningar i högre utsträckning ska utgå från invånarnas behov och möjliggöra för att de nya lätt tillgängliga och förebyggande insatser som prototypas i pilotkommunerna kan genomföras.

Rättssäkerhet för den enskilde måste vara en ledstjärna i utvecklingsjuristens uppdrag att utmana det rådande och arbeta fram förslag på nya lösningar och tolkningar som kan diskuteras med mer traditionella jurister inom kommuner, regioner och myndigheter.

Hypotesen är på intet sätt unik utan följer den internationella strömningen *legal design* som börjar få fäste i många offentliga organisationer utanför Sverige, men även inom akademien med exempel som Stanford Law Schools *Legal Design Lab*.

Kommuner kan också gå samman för att tillsammans rekrytera ett team med utvecklingsjurister då det kan vara svårt att agera helt på egen hand inom ett så pass utforskat fält.

Test: Tänk om nationella juridikfunktioner kan fungera som stöd till utvecklingsjuristerna

Tänk om det skulle finnas ett juristnätverk med ovan nämnda utvecklingsjurister, jurister från relevanta myndigheter samt jurister från Sveriges Kommuner och Regioner. Tänk om det till detta nätverk skulle vara möjligt för utvecklingsjurister att eskalera juridiska frågor och önskad förändrad policy på myndighetsnivå för att underlätta testande på lokal nivå.

Område 4: Omorganisering

Efter att ha haft ett flertal individuella, regionala och nationella träffar med pilotkommunerna under projektets första månader och lyssnat på hur de tar sig an omställningen till en ny socialtjänstlag är det slående hur mycket fokus som läggs på organisation och omorganisering och då framförallt på omorganisering. De flesta pilotkommuner står inför eller mitt i en omorganisation som en effekt av att en ny socialtjänstlag är på ingång. Flera kommuner som kommit lite längre i sina planer på omorganisering signalerar också att det kanske inte finns utrymme för att testa så mycket nytt under det kommande året eftersom organisationen kommer vara upptagen med att få den nya organisationen på plats.

Hypotes: Vi måste lära oss att organisera i en föränderlig värld

Frågan är om just omorganisation är det mest effektiva verktyget för att initiera en omställning som i det här fallet dessutom handlar om en komplex samhällsutmaning. För det vi lärt oss kring komplexa samhällsutmaningar är framförallt allt att de är svåra att beskriva på grund av att de har olika orsaker beroende på varifrån och av vem de betraktas. De präglas av att flera aktörer måste samverka för att nå lösningar och av att det behöver finnas flera olika lösningar som kan möta utmaningen. Det finns med andra ord kanske inte en ultimata organisationsform för att angripa komplexa samhällsutmaningar, även om det ofta är det vi tänker och önskar oss.

Vidare tenderar komplexa samhällsutmaningar att förändras löpande vilket innebär att även organisationsformerna snabbt behöver kunna förändra sig och se olika ut över tid. Men det är sällan så en omorganisation ser ut då det handlar om långsamma och trög-rörliga processer bestående av organisationsgenomlysningar, fackliga förhandlingar, risk- och konsekvensanalyser med mera. Omorganisationer tenderar många gånger att bli separata projekt som drivs parallellt med den faktiska verksamheten. Samtidigt som verksamheten går på sparlåga från det att en kommande omorganisation annonseras till dess att den nya organisationen har etablerats. Detta tar i många fall lång tid.

Och när väl allt är på plats är det sannolikt att den komplexa samhällsutmaningen man trodde sig kunna lösa med en omorganisation hunnit byta skepnad och nu ser helt eller delvis annorlunda ut och där den nya organisationsformen inte längre tycks lämplig. Det kan även vara så att utmaningen visserligen ser ungefär likadan ut men att det visar sig att den nya organisationsformen var feltänkt och inte funktionell. Då börjar allt om igen.

Test: Tänk om organisationer kan bli mer dynamiska och flexibla

Tänk om det skulle initieras fristående utvecklingsteam i kommunerna kopplade till den nya socialtjänstlagen som är knutna direkt till kommunledningarna för att testa agilare former av organisering, som ett alternativ till tungfotade omorganisationer. Tänk om dessa utvecklingsteam skulle vara förvaltningsöverskridande för att snabbt kunna formera om sig utifrån förändrade behov hos invånaren och förändrade samhällsutmaningar.

Tänk om det parallellt med testandet ovan också skulle arbetas fram en prototyp på en process som möjliggör löpande agila organisationsförändringar i en kommun. Då det är viktigt att dessa lösningar vare sig går ut över invånare eller medarbetare bör representanter från civilsamhället, patient- och brukarorganisationer samt fackförbund finnas med i detta testande.

Övriga perspektiv

Utöver de nämnda områdena och hypoteserna finns också ett antal perspektiv som är centrala för deltagande kommuner i projektet. Dessa perspektiv är kopplade både till införandet av den nya lagstiftningen samt till utformningen och införandet av första linjens socialtjänst. Även om dessa perspektiv inte har formulerats som specifika områden med hypoteser i denna idéskrift, kommer projektet att utforska och analysera de olika perspektiven för att eventuellt senare formulera hypoteser som kan testas enligt projektets arbetsmodell.

Nedan följer tre perspektiv som har varit återkommande, och som kommer att behandlas i projektets fortsatta arbete.

Uppföljning och utvärdering

Flera deltagande kommuner uppger att uppföljning och utvärdering är viktigt för att säkerställa att insatserna och tjänsterna som erbjuds är effektiva, relevanta och möter invånarnas behov på bästa möjliga sätt. Frågor kring systematisk uppföljning och utvärdering hanteras både på lokal och nationell nivå och det finns redan idag fina stöd och verktyg för att arbeta med individbaserad systematisk uppföljning, ISU. Sveriges Kommuner och Regioner har till exempel initierat projektet NUSO, en nationell studie baserad på individbaserad systematisk uppföljning. Samtidigt innebär införandet av ett nytt socialtjänstdataregister att socialtjänsten under de kommande åren behöver förhålla sig till flera nya krav kring uppföljning och utvärdering.

Givet pågående processer är projektets ambition att integrera perspektiv kring uppföljning och utvärdering i flera av de tematiska områden som behandlas, samt i de hypoteser som testas. Projektet ser också, baserat på de underlag som sammanställts i samband med uppstarten av projektet, att det finns ett stort behov av reflektion kring hur uppföljning och utvärdering egentligen bör genomföras. Det kan vara svårt att fånga komplexiteten i socialt arbete genom kvantitativa mätningar och statistik. Många av de effekter och förändringar som sker inom socialtjänsten är svåra att kvantifiera och kan därför gå förlorade i enbart numeriska bedömningar. Detta kan medföra att data från utvärderingar och uppföljningar är begränsade av flera faktorer som kan påverka deras tillförlitlighet, samt hur väl data faktiskt representerar brukaren och dennes behov (Ruckenstein & Schüll, 2017; Ruppert & Scheel, 2021). Socialt arbete innebär ofta en långsiktig och komplex process där resultat inte alltid är omedelbart mätbara. Önskade effekter kan ta lång tid att uppnå och kan vara svåra att fånga genom en enda utvärdering eller uppföljning. Samtidigt är det helt avgörande att möta det som är möjligt genom exempelvis ISU. Det är även viktigt att följa upp hur de små testerna faller ut och vilka resultat dessa ger.

En viktig aspekt i det fortsatta arbetet med deltagande kommuner blir således att utforma och testa format för hur frågor om uppföljning och utvärdering kan korrespondera både med andra pågående initiativ, såsom NUSO, men också med de krav på beprövad erfarenhet som den nya socialtjänstlagen kommer medföra och pågåenden arbeten för att förstärka användningen av ISU. Eventuellt kommer även frågor om uppföljning och utvärdering i en separat tematisk grupp inom ramen för fas 2: Insiktsarbete.

Kompetensutveckling i och för digital omställning

Många deltagare i projektet ser behov av kompetensutveckling inom socialtjänsten är omfattande. Behovet sträcker sig över olika områden såsom lagstiftning, metodutveckling, tjänstedesign och samarbete med andra aktörer inom välfärdssektorn. Arbetet med kompetensutveckling sker både genom lokala, regionala och nationella initiativ, såsom kurser, workshops och andra utbildningsinsatser. Till exempel tillhandahåller Sveriges Kommuner och Regioner, i samarbete med Socialstyrelsen och Regionala samverkans- och stödstrukturer (RSS), Yrkesresan, som kombinerar både digitala och fysiska utbildningstillfällen.

Det område som oftast återkommer när det gäller kompetensutveckling är digitalisering. De behov som finns kopplade till digitalisering varierar mellan olika kommuner, dels beroende på storlek, dels beroende på hur organiseringen av digitaliseringsarbetet är strukturerat. Återkommande är dock frågor som rör implementering och vidareutveckling av e-tjänster och digital kommunikation med klienter och kollegor. Vissa kommuner lyfter

också behovet av ökad digital kompetens inom risk- och säkerhetsområdet, inte minst kopplat till den påverkanskampanj som bedrivits i sociala medier kopplat till LVU-ärenden under de senaste åren.

Sammanfattningsvis kan sägas att det tycks finnas förhållandevis goda möjligheter för enskilda medarbetare att delta i kompetenshöjande insatser, men att möjligheten att systematiskt jobba med kompetensutveckling hos den enskilda förvaltningen eller enheten är desto svårare. En risk som detta medför är att enskilda medarbetare blir ensamma med en särskilt angelägen kunskap, en sårbarhet som är tydligast i mindre kommuner. I det fortsatta arbetet är det därför viktigt att främja ett internt och generativt lärande inom och mellan kommuner och andra organisationer. Utöver externa kurser och utbildningar är det också viktigt att skapa utrymme i organisationen för att kontinuerligt sprida lärande, vilket låter kompetensutvecklingen ske i relation till den egna organisationens förutsättningar. Detta perspektiv kommer att utforskas vidare i Fas 2: Insiktsarbete.

Inom digitaliseringsområdet, framförallt med tanke på att uppföljning och utvärdering är centrala frågor för många kommuner, är det viktigt att lyfta fram frågor om data och dataläskunnighet tydligare i kompetensarbetet. Data uppstår i mötet mellan brukaren och socialtjänsten och blir således en central resurs för hur det sociala arbetet bedrivs, men också för hur välfärden förstås och följs upp. Dataläskunnighet beskrivs inom forskningen som förmågan att baserat på sin profession tolka, använda, analysera och argumentera med hjälp av den data man själv producerar (Shields, 2005). Genom att höja medarbetarnas dataläskunnighet genom utbildningsinsatser hjälper man dem också att känna ansvar och ägandeskap för verksamhetens data eller användningen av data. Detta ger dem också nya möjligheter att utöva inflytande över system som påverkar deras vardag. Det kan vara allt från att bidra till att kvalitetssäkra den data som samlas in till att kritiskt granska och ifrågasätta rådande rutiner och perspektiv, vilket också kan vara en faktor i det föreslagna arbetet med att kompostera vissa aspekter av det rådande arbetet. Om och hur frågor om data och dataläskunnighet bör inorporeras i det fortsatta projektarbetet kommer att ske i dialog med berörda projektparter.

Omställning och tillit från ett samhällsperspektiv

Många deltagare i projektet ger uttryck för att socialsekreterare idag står inför utmaningar som växer i omfattning och komplexitet. Flera målgrupper blir alltmer sårbara i ett samhällsklimat där tilliten till medmänniskor och myndigheter avtar. Detta bekräftas även i forskningen, där statistik visar att både mellanmännisklig tillit och tillit till myndigheter minskat kraftigt hos personer i socialt utsatta situationer (Rothstein och Holmberg, 2023).

Även om det är en komplex problembild så återkommer socialsekreterare i projektet till det faktum att ökad individualism i kombination med ett försvagat socialt skyddsnät skapar otrygghet, isolering och utanförskap i samhället. Därtill menar vissa projektdeltagare att minskade resurser och handlingsutrymme för idéburna organisationer, i kombination med allt större sociala problem, leder till att människor med redan svagt socialt kapital behöver ännu mer stöd från det offentliga. Inom det sociala arbetet innebär detta en dubbel börda. Inte bara måste socialsekreterare och deras brukare navigera i en komplex byråkratisk struktur för att erbjuda relevant stöd och hjälp, utan de måste också göra det i ett samhälle med allt färre initiativ och stödstrukturer för utsatta människor.

Denna samhällsutveckling är viktig att ta i beaktande i omställningen till första linjens socialtjänst, samt i relation till den nya socialtjänstlagen. Dels för att det är en utveckling som påverkar förutsättningarna för socialt arbete, dels för att det påverkar invånares behov och vardag. Således är frågan om tillit och tillitsskapande strukturer något som kommer tas i beaktning i utformningen av projektets tester och metoder.

Nästa steg: Insiktsarbete för att förstå invånarens behov

Från och med april till och med september 2024 går projektet in i fas 2. Målsättningen är att kunna presentera en sammanställd behovsbild utifrån ett invånarperspektiv som kommer vara vägledande under det fortsatta arbetet. Det kommer göras genom en kartläggning och sammanställning av redan genomförda insiktsarbeten i pilotkommunerna kring invånarens upplevda och önskade värdeskapande kopplat till socialt arbete med insatser som är lätt tillgängliga och som syftar till att förebygga eller skjuta upp framtida och mer omfattande behov av stöd. Denna fas handlar också om att förstärka kunskap som underlag till att omdefiniera subjektet vad gäller det sociala arbetet. Målet, en lätt tillgänglig socialtjänst som utgår från ett mer förebyggande perspektiv, innebär en förflyttning av subjektet; från brukare som är passiva mottagare av insatser till invånare som är aktiva medskapare.

Den **23 oktober** bjuder projektet in till det andra öppna digitala seminariet, där projektledning och pilotkommuner berättar om det fortsatta arbetet och en ny idéskrift presenteras.

Har du/ni genomfört ett omfattande insiktsarbete för att förstå invånarnas behov som ni vill dela alternativt har intresse att ta del av det insamlade materialet, kontakta:

Projektledare: Maja Hagström maja.hagstrom@skr.se

Varför design och tjänstelogik som stöd i omställningen?

Design som praktik har sen millennieskiftet utvecklats från att lite hårdtaget användas till att utveckla nya produkter och grafiska gränssnitt till att utveckla nya tjänster och processer. Ett växande område är användningen av design i formen av tjänstedesign för förändring och förnyelse av och inom offentlig sektor. Forskning har visat att tjänstedesign både genom sin process och de resultat som produceras bidrar till omställning av mentala modeller (Vink, J., Koskela-Huotari, K., Tronvoll, B., Edvardsson, B. & Wetter-Edman, 2020), något som är en väsentlig del av att omsätta ny lagstiftning till praktik.

Det finns ett flertal ingångar till tjänstedesign, några är tjänstedesign som process, verktyg och profession. Grundläggande är en syn på design som ett kunskapsområde som har växt fram ur en formgivande tradition och i och med det har haft fokus på de som ska använda det som tagits fram och den situation som det ska användas i. Inom design läggs stora ansträngningar på att förstå en specifik situation utifrån användarnas egna perspektiv, erfarenheter, drömmar och drivkrafter och utifrån det förstå systemet från den specifika situationen och föreslå eventuella förändringar.

Det stora bidraget från design som kunskapsintensiv praktik i omställningsarbete är dess förmåga att utforska både nutid och framtid. Genom det arbetet påbörjas förflyttningar samtidigt som oönskade förflyttningar kan undvikas. Design kan därför utöver att ses och användas som en kompetens i att förstå användare och den nuvarande situationen genom noggrant insiktsarbete, även ses som en kompetens för att stödja och genomföra de önskade förändringarna.

Tjänstedesign har kunskapsmässigt rötter i flera olika designdiscipliner, både inom företagsekonomins tjänsteforskning och med kopplingar till beteendevetenskap inom psykologin. I takt med att tjänstedesign använts allt mer inom offentlig sektor både för utveckling av nya tjänster och policys så utvecklas även kopplingar till statsvetenskap och förvaltningskunskap. I många fall har praktiken gått före forskningen och successivt byggts kunskap om möjligheter och utmaningar i användandet av design inom offentlig sektors olika dimensioner.

Design är ett begrepp som både kan användas som verb, adjektiv och substantiv. Någon har designat (ritat/gjort) en designad (utformad på ett visst sätt) design (resultatet), det vill säga både aktiviteten att göra något (en praktik, att designa), göra detta något med speciella kvaliteter (en bedömning, en designad X) och resultatet av detta (nyttan/värdet, en design).

Design som ord betyder medveten utformning och har sitt ursprung i latinets designare - märka ut, bestämma och designo - reproducera, representera. Även om design har utvecklats från kunskap baserat i utformande av symboler och fysiska produkter så har designkunskapen visat sig vara relevant även i tjänstesammanhang, inom offentlig sektor och för utformning av hela samhällssystem.

Tjänstelogiken som kommer från tjänsteforskningen, menar att 'tjänst' är ett perspektiv på värdeskapande snarare än ett eget marknadssegment. Ur ett tjänstelogiskt perspektiv så består en värdeskapande situation av olika aktörer, deras resurser och andra tillgängliga resurser som kan vara både materiella och immateriella. Beroende på hur väl dessa resurser integreras så kommer värdet att uppfattas olika av de involverade aktörerna.

Tjänstedesign kan med grund i dessa två områden förstås som en medveten utformning av förutsättningarna för samskapat värde.

Sedan millennieskiftet har design i form av tjänstedesign använts för förnyelse av offentlig sektor. Forskning föreslår att design bidrar med att:

- ta fram mer anpassningsbara lösningar
- övervinna den egna logiken och rationaliteten genom att utsätta sig för olika data och alternativa perspektiv
- bättre uppskatta användarnas behov och beteenden
- bättre utnyttja samverkande och systembaserade strategier för policyarbete

Det vill säga att design bidrar både i specifik lösningsnivå samt på en mer övergripande system- och policynivå.

Principer, verktyg och process

Designkunnandet som ligger till grund för tjänstedesign består av processer, principer och verktyg. Sannolikt är det verktygen som är de mest bekanta. Det kan vara intervjuer och observationer för att förstå en användningssituation. Det kan också vara sammanställningar av informationen i till exempel en kund-/patient- eller brukarresa för att kommunicera och visa på relevanta insikter. Processen beskrivs ofta som en så kallad dubbeldiamant med en tydlig början och ett tydligt slut. Där första delen handlar om ett intensivt utforskande av ett problemområde, involverade aktörer och deras behov och drivkrafter, för att i mitten definiera vad som ska vara fokus för den lösningsorienterade delen. Först därefter utforskas möjliga lösningar på problemet som testas genom olika former av prototyparbete, innan en lösning föreslås. I realiteten är processen inte alls linjär utan rör sig i olika riktningar som kan innebära att problemet definieras om, eller att lösningen blir väsentligt annorlunda än förväntat. De olika principerna som presenteras nedan används således återkommande i olika delar av tjänstedesignarbetet.

De fem huvudprinciper som presenteras i boken Tjänstedesign principer och praktiker genomsyrar både val och hantering av verktyg samt hur processen genomförs. De tre första principerna är aktiviteter och handlingar som initieras och genomförs inom ramen för ett tjänstedesignarbete. Det är också genom dessa som de två avslutande uppstår. De kan vara närvarande och arbetas med medvetet i olika grad men är alltid en integrerad del.

Alla fem principerna bygger på en hög grad av erfarenhetsburen och estetisk kunskap. De fem principerna är:

1. Involvera

Centralt i förståelsen av tjänst är att värdeskapande sker genom resursintegrering mellan olika aktörer. Därför blir det nödvändigt att förstå olika aspekter av värdeskapandet, exempelvis hur tjänsten upplevs ur olika perspektiv och vilka resurser de olika aktörerna har tillgång till. Tjänstedesign utgår från att individer är experter på sina erfarenheter och att deras erfarenheter är en viktig komponent i att förstå de förutsättningar som finns för det nuvarande, samtida och ett framtida värdeskapande. Beroende på hur avgränsat tjänstedesignarbetet är med avseende på omfattning, sammanhang och systemsyn kommer graden och sättet att involvera att variera.

2. Visualisera

Tjänstedesign bygger på tanken att var och en kommer med olika perspektiv, och olika erfarenheter. Det i sin tur formar och begränsar individens möjlighet till att göra ett brett utforskande av framtida lösningar. Vi är alla begränsade av våra egna erfarenheter och de kommer att påverka hur vi tar oss an ett utvecklingsarbete. Därför arbetar tjänstedesign aktivt med att tillgängliggöra andra perspektiv och andras erfarenheter för att göra det möjligt att relatera till dessa. Ett sätt att synliggöra och tillgängliggöra dessa i tjänstedesign är att arbeta med olika former av externa representationer av tankar, intryck, tolkningar och idéer genom visualisering och fysiska material.

3. Prototypa

När olika representationer tar form med syfte att beskriva möjliga framtider kallas det prototyper och prototypande. Visualiseringar är en form av dessa, fysiska och rumsliga gestaltningar, det kan även vara förkroppsliganden, tex rollspel. Prototyper är den specifika gestaltningen som tas fram, prototypande är den lärprocess som gestaltningen är del av. Prototyper och prototypande kan användas med olika syften: för att utforska dvs lära något om en specifik situation, för att formativt utvärdera eller för att validera nya former av värdeskapande. Lärandet om både nutid och framtid är centralt i allt prototyparbete.

4. Lärande i handling

Syftet med tjänstedesign kan vara olika, ibland är det en specifik tjänst som ska förändras, ibland är det en del av ett större omställningsarbete där det till stor del handlar om att förändra mentala modeller och strukturer. Genomgående är att de principer som presenterats ovan leder till att arbetet kommer att generera insikter kring den givna situationen som blir utgångspunkten för framtagandet av nya idéer och möjliga förändringar. Lärandet sker genom att reflektera kring de kunskaper och insikter arbetet har genererat, för att tydliggöra om och i så fall kring vad vidare utforskande behöver ske. Ett centralt begrepp inom tjänstedesign är *insikt*. En insikt är en syntes mellan det nya som framkommit i det utforskande arbetet, och det som redan är känt kring utmaningar, aktörer och värdeskapande.

5. Agens i tjänstesystem

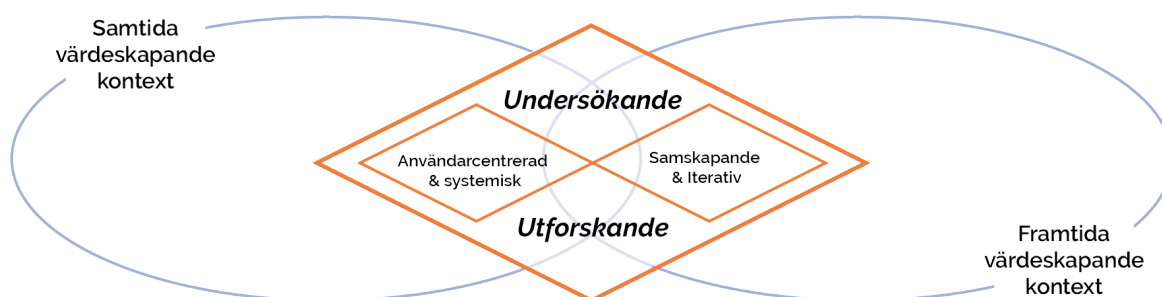
Agens innebär att de aktörer som ingår i en tjänst och tjänstesystem har ett visst handlingsutrymme och att det används för handling av något slag. Det kan vara handlingar som stöttar det som var avsett, men också något helt annat. För att förstå och kunna integrera aktörerna och deras agens är involvering och delaktighet grundläggande inom tjänstedesign. Det grundläggande antagandet inom design, att varje person är expert på sina egna erfarenheter, innebär att individernas roll som agenter i systemet blir tydlig. Tjänstedesignarbetet tydliggör ofta individens handlingsutrymme och även dess begränsningar.

Tjänstedesign i praktiken

Principer, verktyg och processer samverkar för att både förstå samtiden och utforska framtiden genom tjänstedesignpraktiker. Rent praktiskt innebär det att arbeta användarcentrerat genom att kontinuerligt involvera, visualisera och prototypa. Involveringen sker genom samskapande med de som är berörda, både utanför och inom den egna organisationen. Det kan exempelvis vara brukare, anhöriga eller patienter och medarbetare genom hela arbetet. Arbetet i sig sker iterativt, det vill säga det rör sig mellan det

analyserande och utforskande, det definierande och det idégenererande. Ett kontinuerligt lärande och omformulerande av utgångspunkter och utmaningar blir utgångspunkter för nya frågeställningar. Slutligen är tjänstedesign systemiskt då arbetet genom utforskandet speglar systemet från individens erfarenheter på mikronivå till att söka och beskriva möjliga samband och konsekvenser på andra systemnivåer.

Tjänstedesign verkar som en brygga mellan samtid och framtid med hjälp av dessa praktiker (se figur 8). Genom att undersöka den samtida kontexten och dess aktörer med exempelvis intervjuer eller deltagande observationer och därefter sammanställa informationen i visualiseringar skapas gemensamma bilder. Baserat i de framställningarna utvecklas prototyper som visar möjliga framtider och genom samskapande aktiviteter utforskas värdeskapandet, om det är rimligt, relevant, önskvärt etc. Prototyper kan även användas för att visa på ytterligheter, eller att skapa situationer där rådande normer ifrågasätts. Genom lärandet som sker i de olika aktiviteterna kan nya erfarenheter skapas och integreras i det pågående designarbetet och så småningom i det önskade förändringsarbetet.



Figur 8: Tjänstedesign verkar som en brygga mellan samtid och framtid med hjälp av undersökande och utforskande praktiker. Illustration baserad på WIndahl & Wetter-Edman 2018

Förutom de principer och praktiker som utgör tjänstedesign som arbetssätt så är det värt att lyfta fram de olika fokus som tjänstedesign kan användas med, samt vilka förändringar ett tjänstedesigndrivet arbetssätt kan leda till.

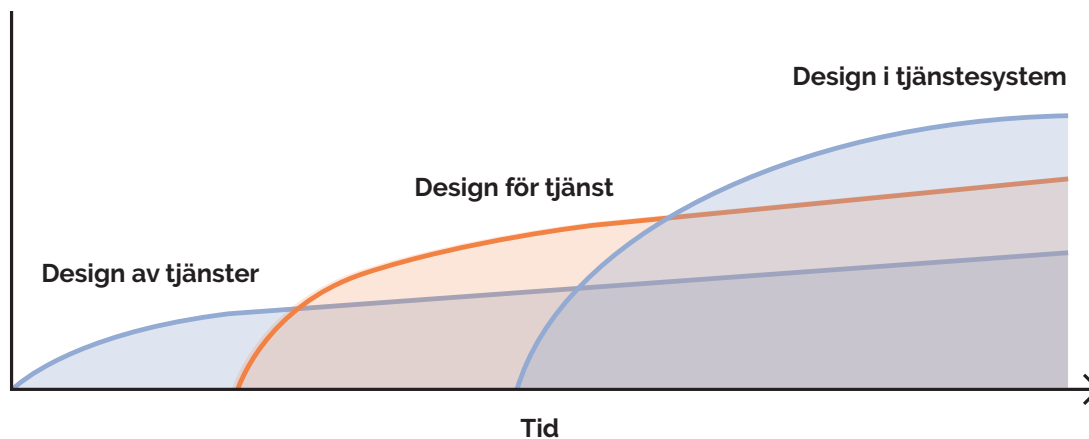
Forskningen har beskrivit tre olika perspektiv på tjänstedesign: tjänstedesign med fokus på interaktionen, tjänstedesign fokus på värdeskapande och slutligen inkludering av systemperspektiv.

I det första läggs fokus på det så kallade tjänstemötet; det kan vara hur en brukare blir bemött, en ny app eller webbaserad lösning för hur vi som invånare ska komma i kontakt med kommunens olika serviceenheter. Ofta är organisationen den som tar helhetsansvaret och fokus är att förbättra användarupplevelsen. Här ses tjänstedesign som ett sätt att forma de olika kontaktytor som användarna interagerar med eller den fysiska miljön där tjänsterna levereras.

Det andra perspektivet skiljer sig tydligt från det första perspektivet genom ett fokus på att skapa förutsättningar för värdeskapande i stället för att se tjänst som en slutprodukt som ska utformas. Att förstå den resursintegrering som behövs för att ett ömsesidigt värdeskapande ska ske är syftet med designarbetet. Det innebär att fler aktörer behöver involveras, ibland behöver organiseringsformer, relationer och processer förändras.

Det tredje perspektivet, design i tjänstesystem ökar komplexiteten ytterligare. Här tydliggörs att värdet är samskapat av flera aktörer och att hur värde bestäms styrs av sociala strukturer som påverkar aktörer på olika sätt. I detta perspektiv är de sociala strukturerna – de gemensamma reglerna, normerna, rollerna och övertygelserna – och deras fysiska representationer de centrala designmaterialen.

De kan till synes vara tre olika perspektiv men oftast är de sammanflätade. Utmaningar uppstår med designarbetet när det saknas kunskap om vad ett designdrivet arbetssätt innebär och vilken påverkan insikter och resultat som framkommer i processen kan ha både på individer, organisation och system. En till synes enkel förändring av hur mötet mellan patient och vårdpersonal ska ske, där patienten ska få större utrymme att uttrycka vad som är viktigt för denne kan visa sig väldigt svårimplementerat. Den nya lösningen är mer än ett nytt formulär, den påverkar de befintliga normerna som finns kring vem som har tolkningsföreträde i en specifik situation. Om inte även normerna adresseras så kommer det ta lång tid att få till en förändring, samtidigt synliggör arbetet normerna och endast då kan en förändring påbörjas.



Figur 9: Tjänstedesign kan beskrivas utifrån 3 perspektiv: design av tjänster, design för tjänst och Design i tjänstesystem. Illustration baserad på Holmlid & Wetter Edman 2021

På liknande sätt kan ett insiktsarbete visa att ungdomar önskar kontakt med Första linjen via sms istället för telefonsamtal, eftersom de inte har möjlighet att gå ifrån för att prata. Men eftersom regionens regelverk inte tillåter att skicka sms så är det inte möjligt. Då har frågan som började som ett utforskande kring bemötande blivit en regel- och policyfråga för regionens ledning.

Centralt för designpraktiken är att förstå och undersöka användningssituationer och brukarperspektiv men också förmågan att visualisera, föreställa och föreslå möjliga framtider utifrån identifierade behov. Det är kraftfulla verktyg som förmår förmedla erfarenheter och upplevelser från en systemnivå till en annan. På så sätt kan ömsesidig förståelse främjas samtidigt som intressekonflikter kan synliggöras.

Sammanfattningsvis stödjer tjänstedesign undersökandet och omformandet av värdeskapande hos tjänstesystemets många relaterade aktörer. Att hitta en neutral utgångspunkt i ett designarbete är svårt, om inte omöjligt. Genom att arbeta tillsammans med många aktörer för att ömsesidigt kunna beskriva ett nuläge, kan man skapa en grund för en, inte neutral men åtminstone pluralistisk förståelse.

Samhällsnytta

Det här arbetet bygger vidare på tidigare arbeten där Samhällsnytta, en del av Karlstads universitet, utforskat nya sätt att ta fram policy som utgår från invånarnas behov och resurser och som hänger ihop från individ- och mikronivå till makronivå.

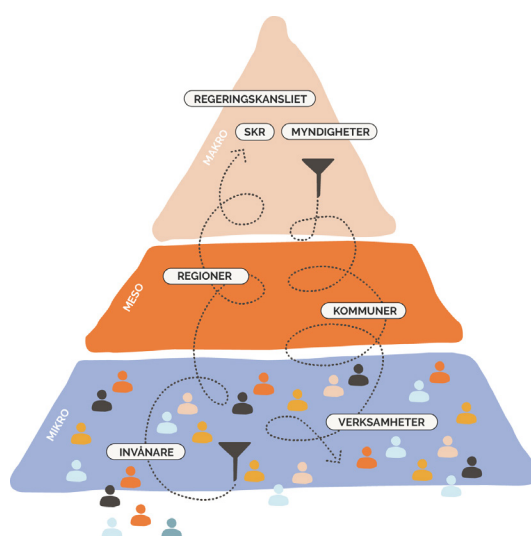
Under de senaste åren har Samhällsnytta etablerat samarbeten med en rad statliga utredningar såsom:

Under de senaste åren har Samhällsnytta etablerat samarbeten med en rad statliga utredningar såsom:

- Samsjuklighetsutredningen
- Utredningen om en äldreomsorgslag och om ökad medicinsk kompetens i kommuner
- Narkotikautredningen
- Barn och unga i samhällets vård
- Utredningen om infrastruktur för hälsodata som nationellt intresse

Samtliga dessa samarbeten har handlat om att komplettera den traditionella policyprocessen med en användardriven policyprocess så att utredningarnas förslag dels utgår från de faktiska behoven hos invånare och yttersta medarbetare och dels testats på olika sätt tillsammans med de som skulle komma att beröras av utredningens förslag. Alltid med representation från så många organisationer och organisatoriska nivåer som möjligt. Det har organisatoriskt sett innefattat kommuner, regioner, myndigheter, civilsamhälle och näringsliv och individmässigt sett brukare/patient, närstående, yttersta medarbetare och en rad chefsnivåer och professioner samt politiker. I stora designworkshops har utredningarnas förslag provtryckts med ett tvärsnitt av systemet för att förstå hur de faller ut och hur förslagen eventuellt behöver modifieras för att invånare inte ska riskera att hamna mellan stolarna.

Pyramiden nedan beskriver hur Samhällsnytta alltid i sina projekt försöker utgå från mikronivån i systemet för att förstå värdeskapandet hos invånaren och den yttersta medarbetaren. Dessa insikter hissas därefter upp i systemet för att förstå hur policy bör utformas, på meso- och makronivå, som understödjer det identifierade värdeskapande.



Figur 10: Mikro-, meso- och makronivåer i vård- och omsorgssystemet. Figuren synliggör arbetssätt som är centrala för att fånga och utveckla förståelse för systemet som helhet - från invånarnas behov och resurser på mikronivå och dess koppling via mesonivå till makronivå och vice versa.

Referenser

Rothstein, B., & Holmberg, S. (2023). Social tillit i höglitarlandet Sverige (2022). SOM-institutet.

Ruckenstein, M., & Schüll, N. D. (2017). The Datafication of Health. *Annual Review of Anthropology*, 46(1), 261–278.

Ruppert, E., & Scheel, S. (2021). Data practices. *Data Practices: Making Up a European People*.

Shields, M. (2005). Information literacy, statistical literacy, data literacy. *IASSIST Quarterly / International Association for Social Science Information Service and Technology*, 28(2-3), 6–6.

McGann, M., Blomkamp, E., & Lewis, J. M. (2018). *The rise of public sector innovation labs: experiments in design thinking for policy*. *Policy Sciences*, 51(3), 249–267.

Vink, J., Edvardsson, B., Wetter-Edman, K., & Tronvoll, B. (2019). Reshaping mental models—enabling innovation through service design. *Journal of Service Management*, 30(1), 75–104.

Vink, J., Koskela-Huotari, K., Tronvoll, B., Edvardsson, B. & Wetter-Edman, K. (2020). Service ecosystem design: Propositions, process model, and future research agenda. *Journal of Service Research*, doi: 10.1177/1094670520952537

Clarke, A., & Craft, J. (2019). The twin faces of public sector design. *Governance*, 32(1), 5–21.



Samhällsnytta
KARLSTADS UNIVERSITET SAMHÄLLSNYTTA AB

Vid frågor om innehållet kontakta Kalle Pettersson kalle.pettersson@experiolab.se.