



Rapport:
Utvärdering av
Norrbottnens
folkhälsostراتيجية
2018–2026 | Tobias Nilsson,
Gullers Grupp

■ 1. Sammanfattning av intervjuer och viktigaste slutsatser

Den befintliga folkhälsostategin har spelat en avgörande roll för att samla länets aktörer, skapa en gemensam riktning över mandatperioder och legitimerar folkhälsoarbetet. För många har själva processen att ena stat, region och kommuner varit en vinst i sig, och dokumentet har fungerat som ett viktigt kunskapsunderlag. Samtidigt visar intervjuerna en tydlig frustration över bristande lokal implementering; strategin har på många håll blivit en skrivbordsprodukt på distans. Ett återkommande systemfel är att det långsiktiga förebyggande arbetet ständigt trängs undan av det akuta vårdbehovet, bemanningskriser och krigsberedskap – ett fenomen som träffande beskrivs som att folkhälsan är det yttersta "lökskalet" som faller av först när samhällstrycket ökar. Därtill lider mindre kommuner av en brist på "mottagarkapacitet" vilket gör det extremt svårt för dem att omsätta regional data till lokal handling.

Inför kommande strategi är slutsatsen därför att det finns ett behov av ett skifte från vad som ska göras till hur det ska göras. Arbetet behöver bantas ner, bli mer flexibelt och skifta från en bred "hagelbössa" till konkreta, riktade insatser eftersom kommunernas utmaningar är väsensskilda. Ett tydligt medskick är också att strategin behöver "framtidssäkras" och ta höjd för den stora samhällsomvandling, gröna omställning och geopolitiska orolighet som nu präglar Norrbotten, vilka i allra högsta grad påverkar invånarnas trygghet och mående. Därtill kvarstår ett krav på att skala upp stödet riktat mot barn, unga och den alarmerande psykiska ohälsan.



■ 2. Om intervjuerna och genomförandet

På uppdrag av Region Norrbotten har semi-strukturerade intervjuer genomförts med strategiskt utvalda nyckelpersoner för att utvärdera nuvarande strategi och blicka framåt. Intervjuerna genomfördes digitalt och spänner över ledande politiker samt tjänstepersoner från kommunal, regional och statlig nivå. Samtalen har präglats av en stark norrbottnisk stolthet och djup insikt men också av tydliga farhågor kring hur "systemen" i praktiken ska mäkta med att prioritera det långsiktiga välmåendet när de är under hårt operativt tryck.

■ 3. Om intervjuerna och genomförandet

Det råder bred konsensus om att strategin var en oerhört viktig milstolpe för länet. Den har skapat upparbetade samverkanskanaler och gett en gemensam riktning. På flera håll har den fungerat som en ryggrad och legitimering för lokala beslut kring folkhälsa, samhällsbyggnad och skola. Samtidigt riktas kritik mot att dokumentet inledningsvis var "svulstigt", hade överambitiösa indikatorer och kom med orimliga förväntningar på vad små kommuner måktade med.

Flera vittnar om en fungerande samverkan på arbetsgruppsnivå men pekar på inbyggda krockar på högsta ledningsnivå på grund av aktörernas olika styrmodeller. Att exempelvis Länsstyrelsen (som inte har ett specifikt folkhälsouppdrag i regleringsbrevet) ska ingå i grupper av lokal- och regionalpolitiker har skapat viss friktion. Bristen på mätbara utgångsvärden (baselines) och ett ibland otydligt politiskt ägarskap har också hämmat genomförandet. Grundproblemet tycks dock vara krocken mot verkligheten: strategier räddar varken en underbemannad äldreomsorg eller en krisande primärvård och psykiatri, vilket leder till att engagemanget riskerar stanna vid vackra ord.

Samtidigt visar intervjuerna att det finns viktiga lokala undantag där strategin fungerar precis

som det var tänkt – som en regional uppslagsbok och ett ramverk som bryts ner till lokala handlingsplaner. I vissa kommuner är folkhälsan sedan länge ett högt prioriterat område med heltidsanställda strateger, tvärssektoriella folkhälsoråd

och bred representation från civilsamhället och näringslivet. Där används den lokala statistiken (exempelvis kring mäns lägre medellivslängd och hjärt-kärlsjukdomar) som en motor för att tvinga fram politiska prioriteringar och konkreta insatser.

Citat som belyser nuvarande strategi och arbete:

"Det är väldigt mycket resan som är mödan värd. Dels att strategin ska leda till förbättring... men också att känna att man kan arbeta och ta sig an ett sådant här arbete tillsammans."

"Tittar man på det som ett lökskal... innerst är det akuta och sen kommer kronikerna, och sen utanför det börjar man titta på folkhälsoperspektiv. Så fort det trycker på, då försvinner skalet. Och så är det ju också nu med kris och krigsberedskapen."

"Vi har blivit bättre på att peka ut folkhälsa som någonting vi behöver arbeta med. Därmed inte sagt att det har blivit så otroligt mycket bättre i själva folkhälsoarbetet. [...] man vet inte riktigt hur man ska samverka kring den här frågan överhuvudtaget."

(Svar på om folkhälsa prioriteras och hur samverkan fungerar)

"Strategin är stor och lång. Det är många dokument att leva efter. [...] I en mindre kommun har vi fler sakfrågor och då hade det underlättat att kanske göra ett paraply dokument och sen många mindre handlingsplaner. Det hade varit lättare att följa."

(Svar på frågan om hur användbara delmålen varit)

■ 4. Vad man tänker om kommande arbete och rekommendationer

Inför nästa strategi är budskapet att strategin bör bantas ner, bli mer flexibel och skifta fokus från breda avsiktsförklaringar till konkreta handlingsplaner. Det efterfrågas en mer realistisk förväntansbild kring vad de olika aktörerna (särskilt mindre kommuner) faktiskt mäktar med att genomföra. Den stora bristen på "mottagarkapacitet" i mindre kommuner är en ödesfråga; om regionen levererar data men kommunen saknar resurser att analysera och implementera den, driver man fram en än större ojämlikhet.

Ett medskick rör också själva processen för framtagandet av nästa strategi. Flera aktörer hyllar det gedigna förankringsarbete som gjordes inför 2018 års strategi, där man åkte ut på breda dialogmöten och lät organisationer och civilsamhälle ge direkt input. Det betonas att detta arbetssätt måste bevaras. Den nya strategin får inte bli ett internt material/process utan den breda och lyssnande förankringsprocessen ses som avgörande för framtida legitimitet.

Ett krav från flera är att strategin måste förankras i den stora samhällsomvandling som nu sker i länet. Gröna mega-investeringar, stadsflyttar och en allvarlig geopolitisk oro skapar helt nya utmaningar för invånarnas grundtrygghet och psykiska hälsa. Det är en omöjlighet att använda samma mall för gränskommuner med drogproblematik som för expansiva Malmfälten med obefintlig arbetslöshet. Att "framtidssäkra" strategin handlar om att adressera dessa fenomen öppet, inklusive historiska konflikter om mark och rättigheter, för att strategin ska kännas relevant i dagens Norrbotten. Därtill består kravet om kraftiga prioriteringar för barn och unga samt psykisk ohälsa.

Innehållsmässigt finns ett nästan enigt krav på att skala upp insatserna riktade mot barn och unga, skolans roll, samt den psykiska hälsan. Här betonas vikten av att anlägga ett hälsofrämjande perspektiv som täcker in dygnets alla timmar – skola, fritid, hemmiljö – och som samlar krafter från både kommun, civilsamhälle och näringsliv i riktade kraftsamlingar. Flera lyfter också behovet av att bättre knyta an folkhälsan till samhällsutvecklingen, kompetensförsörjningen och beredskapen, för att visa att frågorna hänger ihop.



Citat som belyser tankar om kommande arbete:

" Det behövs en samlad ramberättelse. Sätta dessa frågor i ett sammanhang för ökad förståelse och prioritet. [...] Hur gör vi då detta konkret! Vi behöver veta vad ska ha hänt om 2 år. Vilken målgrupp ska då ha gjort vad. "

(Svar på vad som definitivt behöver tas med i nästa strategi)

" Jag tror att man behöver en gedigen genomarbetad strategi som både för samarbetspartner och för tjänstepersoner visar vart vi är. [...] Men sen behövs det en populärversion för politiken där man beskriver vilka steg som behöver tas... nästan en checklista. "

(Svar på frågan om strategins omfång och format)

" Den är nyckelfråga för vi kan komma med hur mycket metoder som helst, men om man inte har resurser eller mottagarkapacitet i kommunen att ta emot det... då driver man ju i värsta fall en ojämlikhet där de starka kommunerna blir bättre. "

" Man måste ha en mer realistisk förväntansbild och att man också kan vara tydlig i de här strukturerna... vad har vi då för förväntan på varandra och i omfattning för vi har olika förutsättningar. "

(Svar på vad som bör förändras inför nästa strategi)

" Vi måste fokusera. Vi kan inte skjuta med hagelbössor. Det blir lite så med strategin... I en kommun har man problem med droger medan man i en annan har 2.3 % arbetslöshet. "

■ 5. Slutsatser och vägen framåt

Analysen visar att Region Norrbotten, kommunerna och Länsstyrelsen inte lider brist på vilja, insikt eller kunskap om folkhälsans betydelse. Utmaningen ligger i glappet mellan teori och operativ verkstad, samt i otydliga ägarförhållanden för de tvärspektoriella frågorna. Detta glapp blir särskilt kritiskt mot bakgrund av de stora utmaningar som framträder i dagens lägesbild över Norrbotten. Nyligen gjorda regionala folkhälso rapporter pekar på en oroande utveckling med hög och ökande andel obesitas framförallt i åldersgruppen 45–64 år där 29 procent av männen och 24 procent av kvinnorna är drabbade. Samtidigt larmar rapporterna om en utbredd psykisk ohälsa bland länets unga vuxna, där hela 70 procent av kvinnorna och 40 procent av männen i åldern 16–29 år upplever ångslan, oro eller ångest.

I intervjuerna framträder en region genomsyrad av starka drivkrafter, en unik stolthet och enorm potential, men som hämmas av strukturella "växtvärksproblem". Arbetet med att jämna ut hälsoklyftorna riskerar att drunkna i konsensusstrukturer och resursbrist i verksamheterna. För att den kommande strategin inte ska stanna vid att vara en "hyllvärmare" är det angeläget att nästa fas i arbetet handlar om paketering, anpassning och operativt beslutsstöd för att konkret kunna bemöta dessa regionala folkhälso-utmaningar. Utifrån insikterna i intervjuerna föreslås några specifika områden där processen kan förstärkas i nästa steg:

- **Framtagande av en tydlig "Ramberättelse" och det hälsoekonomiska argumentet:**

Flera intervju personer efterlyser ett tydligare "varför" som pratar ett språk som politiken och näringslivet förstår (t.ex. kopplingen till rena kostnadsbesparingar) och även kopplas till den gröna industriomställningen. Om folkhälsan ska undvika att behandlas som det perifera "lökskalet" behöver den i högre grad bli i kärnan av den politiska agendan. Det kan t ex göras genom att tydliggöra kopplingen mellan samhällsomvandlingen (stadsflyttar och geopolitik) och det norrbottniska måendet som skapar ett starkt ekonomiskt och säkerhetspolitiskt varför som

inte går att ignorera. Länsstyrelsens kartläggningar av social hållbarhet understryker nämligen att ett tryggt och jämlikt samhälle med god folkhälsa är en nyckelfaktor för att hantera kompetensförsörjningen och attrahera nya invånare till länet. Det är viktigt att strategiskt paketera och formulera denna ramberättelse så att folkhälsoarbetet blir en integrerad och självklar del av det regionala tillväxtarbetet (RUS).

- **Stöddesign och processledning för att brygga "mottagargapet":**

Tjänstepersonerna behöver det tunga kunskapsunderlaget, men politiken och ledningsgrupperna behöver handlingsinriktade lathundar/checklistor för att kunna fatta beslut och efterfråga resultat. Att de mindre kommunerna saknar mottagarkapacitet för strategins data och avsikter är en kritisk sårbarhet. Det övergripande, tyngre, och forskningsbaserade arbetet behöver därför "översättas" till målgruppsanpassade checklistor, konkreta rekommendationer och lathundar som går att tillämpa direkt av lokala beslutsfattare och tjänstepersoner. Folkhälso-myndighetens kartläggning visar att det förebyggande arbetet rent formellt redan ingår i samtliga norrbottniska kommuners styrdokument men att det konkreta fokuset och förutsättningarna för att bedriva arbetet varierar stort. Ett sätt att överbrygga detta kan vara att översätta den övergripande strategin till korta, handlingsinriktade "verktyg" för olika beslutsnivåer, vilka kan fungera praktiskt i både resursstarka kuststäder och mindre inlandskommuner. Detta får ett mycket starkt stöd även från den lokala politiken, där man uttryckligen varnar för att göra en ny "stor tjock bok" – för att strategin ska överleva i verksamheterna måste formatet hållas kort, koncist och lättöverskådligt, medan detaljerna hänvisas till handlingsplanerna.

- **Design av samverkansstrukturer och enskilda överenskommelser:**

Länsstyrelsens analyser visar att upplevd trygghet, utsatthet för kränkningar och generellt hälsoläge varierar påtagligt mellan Norrbottens olika kommuner. Eftersom konsensus mellan 14 kommuner med spridda behov ibland leder till handlingsförklarning, föreslår flera intervju personer att man övergår mer till "smörgåsbord" och flexibla enskilda överenskommelser. Därför är ett viktigt medskick i det fortsatta arbetet att

designa en arbetsmodell för hur aktörerna, till exempel genom regionen, kan teckna riktade partnerskap med specifika kommuner utifrån deras lokala utmaningar för att snabbare nå verkstad utan att fastna i det politiska maskineriet.

- **Synkronisera det regionala arbetet med nationella strategier:**

För att optimera resursutdelning och säkerställa enhetlighet är det angeläget för det regionala folkhälsoarbetet att (i högre grad) kroka arm med långsiktiga nationella strategier, exempelvis den nationella strategin för psykisk hälsa och suicidprevention. Flera intervjuer påpekar att en tydlig synkronisering är en rent regionalpolitiskt smart åtgärd. Eftersom framtida statliga bidrag och riktade medel sannolikt kommer att fördelas utifrån just dessa nationella ramverk, är det avgörande att det regionala arbetet speglar denna inriktning för att säkra nödvändig finansiering till de lokala verksamheterna.

- **Återetablera en gemensam IT- och datainfrastruktur för elevhälsan:**

En stor brist i det nuvarande stödet är avsaknaden av en gemensam plattform för elevhälsodata. Tidigare fanns ett gemensamt IT-system för skolsköterskornas elevhälsosamtal som av ekonomiska och tekniska orsaker rann ut i sanden. Företrädare från både kommun och region sörjer förlusten av denna data, eftersom man idag saknar en samlad, jämförbar bild av barn och ungas hälsa i realtid. I väntan på ett framtida nationellt system bör regionen och kommunerna prioritera att återetablera en gemensam datainfrastruktur och analysfunktion för att kunna utläsa lokala skillnader, följa upp trender och sätta in tidiga åtgärder på lokal nivå.

- **Inkludera civilsamhället som en integrerad huvudaktör:**

Lösningen på många av de tunga folkhälso-utmaningarna, såsom äldres isolering och ungas psykiska ohälsa, finns ofta utanför det offentliga maskineriet. Flera intervjuer betonar att nästa strategi och tillhörande samverkansmodeller i betydligt högre grad – och redan från start – måste integrera civilsamhällets aktörer. Genom att strukturerat bygga in och samfinansiera pensionärsorganisationer, idrottsrörelsen, studieförbund och kyrkan som centrala medskapare och utförare kan det förebyggande arbetet

nå helt andra och djupare effekter i norrbottningarnas vardag.

- **Framtidssäkra strategin genom scenarioanalyser:**

Flera intervjuade uttrycker en oro för att ett traditionellt strategidokument snabbt riskerar att bli inaktuellt, särskilt i ljuset av länets pågående, extrema samhällsomvandling och ett osäkert geopolitiskt omvärldsläge. Behovet av att blicka framåt och bygga in en beredskap för det oförutsedda lyfts starkt av både lokala och statliga företrädare. För att säkerställa att den kommande strategin förblir relevant över tid bör framtagandet inkludera systematiska scenarioanalyser. Genom att ”stresstesta” strategin mot ett par tänkbara framtidsbilder – till exempel vid en avstannad etableringstakt i industrin eller ett förändrat säkerhetsläge – skapas en betydligt mer flexibel och robust grund som tål verklighetens förändringar.

■ Diskussion – den dagsaktuella kontexten

- **Mellan industriell boom och psykisk ohälsa**

För att den nya folkhälsostrategin ska få verklig operativ tyngd måste den landa rakt i den intensiva debatt som just nu präglar Norrbotten. Länet befinner sig i en historisk grön samhällsomvandling där akuta krav på fysisk infrastruktur riskerar att tränga undan det långsiktiga fokuset på social hållbarhet – trots att just hälsosamma och attraktiva livsmiljöer lyfts fram som helt avgörande för att locka och behålla den kompetens som industrin skriker efter.

Parallellt med denna makroutveckling uppmärksammas i det dagliga nyhetsflödet utmaningar kopplade till psykisk ohälsa i länet. Det handlar bland annat om alltför långa köer till barn- och ungdomspsykiatri (BUP), ökad rapportering om ångest bland unga samt en oro kring ökad suicidproblematik.

Tillsammans bidrar samhällsutvecklingen till ökade förväntningar. För att strategin ska bli relevant behöver den vara konkret och tydligt integrera folkhälsa som en del av den regionala tillväxten.

NORRBOTTEN.SE

