

# Färdvägen

Diskussionsunderlag till FRUSAM-projektet

Indikatorgruppen, december 2010

Mikael Nordberg, Statens folkhälsoinstitut

Göran Hallman, Jämtlands läns landsting

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
Inledning.....	5
Bakgrund .....	7
Hälsans bestämningsfaktorer.....	7
Hållbar utveckling.....	8
Egen teoretisk modell för en väl fungerande indikatorstyrd hållbar utveckling.....	11
Indikatortypologi.....	13
Uppföljningsindikatorer (Nivå 1).....	13
Målindikatorer (alternativt finala indikatorer) (Nivå 2).....	13
Utvärderingsindikatorer (alternativt utfallsindikatorer) (Nivå 3).....	14
Processindikatorer (Nivå 4).....	14
Ett hypotetiskt exempel.....	14
Sammanbindande indikatorer.....	16
Diskussion.....	18
Indikatorers instrumentalitet.....	18
Synlighet och användbarhet.....	18
Integrerad strategi.....	18
Om styrning.....	18
Bilaga 1 Exempel på tänkbara sammanbindande indikatorer för hälsa och regional tillväxt.....	20

**Lewis Carroll - författaren till Alice i Underlandet - brukade ibland säga:**

**"Om du inte vet vart du är på väg kommer du att hamna någon annanstans!"**

**Detta återspeglas senare i boken om Alice i Underlandet då Alice får råd av den flinande Cheshire-katten.**

"Alice : Åt vilket håll ska jag gå?"

Katten : Det beror på vart du vill komma?"

Alice : Det spelar ingen roll.

Katten : Då spelar det heller ingen roll åt vilket håll Du går."

## Sammanfattning

FRUSAM-projektets övergripande syfte är att bidra till en ökad samverkan mellan områdena folkhälsa och lokal och regional utveckling, med särskilt fokus på denna samverkans betydelse för hållbar ekonomisk utveckling. Indikatorer utgör centrala uppföljnings- och styrinstrument inom bägge dessa områden. På den regionala nivån har de en betydelsefull funktion inom hållbara regionala utvecklingsprogram och strategier. Utifrån denna ram och det specifika uppdrag som indikatorgruppen initialt fick har dess arbete resulterat i föreliggande rapport.

I rapporten presenteras dels ett embryo till indikatortypologi, dels fyra konkreta exempel på gemensamma, sammanbindande indikatorer i ett regionalt sammanhang. Med "sammanbindande" menas här att varje indikator påverkar både hälsa och regional tillväxt. Indikatorgruppen vill betona att dessa indikatorer – utbildningsnivå, arbetslöshet, näringslivsstruktur, inkomstjämlighet – inte är något annat än just *exempel* på tänkbara sammanbindande indikatorer, giltiga för både folkhälsoområdet och tillväxt- och utvecklingsområdet. De är varken förslag eller rekommendationer. Indikatorerna ger en sammanvägd bild av hur förutsättningarna för en regional hållbar utveckling, där människors hälsa finns med som en komponent, skulle kunna genomföras och följas. De exemplifierar hur indikatorer eventuellt kan användas för att stödja och etablera samverkan mellan områdena folkhälsa och regional utveckling.

Indikatortypologin utgör en hierarkisk, logiskt uppbyggd struktur med vilken indikatorer kan klassificeras. Indikatorgruppens förhoppning är att typologin och rapporten i övrigt i någon mån ska kunna användas som ett slags lathund för valet av indikatorer när exempelvis regionala utvecklingsprogram ska tas fram. Gruppen har medvetet avstått från att peka ut ett antal "mätande" indikatorer utan har fokuserat på möjligheterna att via genomförda regionalpolitiska insatser avgöra i vilken grad finala målbilder uppnåtts där dessa kan förväntas anknyta till regional hållbar utveckling.

## Inledning

FRUSAM-projektets övergripande syfte är att bidra till en ökad samverkan mellan områdena folkhälsa och lokal och regional utveckling, med särskilt fokus på denna samverkans betydelse för hållbar ekonomisk utveckling. Indikatorer utgör centrala uppföljnings- och styrinstrument inom bägge dessa områden. På den regionala nivån har de en betydelsefull funktion inom hållbara regionala utvecklingsprogram och strategier (RUP respektive RUS). Under projektet "Folkhälsa för regional utveckling" (FFRU), som bedrevs under år 2009 och året därpå övergick i FRUSAM-projektet, växte det fram en insikt om indikatorers potentiellt viktiga roll som främjare av ökad samverkan mellan folkhälsa och lokal och regional utveckling. Samtidigt upplevde projektdeltagarna att det finns en viss avsaknad av systematisk kunskap om indikatorer, inte minst vad gäller sådant som berör samverkan mellan de bägge områdena. FRUSAM bildade därför en arbetsgrupp med uppgift att närmare undersöka om de möjligheter som användningen av indikatorer erbjuder utnyttjas till fullo eller inte, särskilt med avseende på samverkan mellan folkhälsosidan och tillväxt- och utvecklingsidan, samt att peka på förbättringsmöjligheter. I enlighet med projektets övergripande syfte skulle gruppen också anlägga ett hållbarhetsperspektiv. Uppdraget var i korthet detta:

1. Ta fram en indikatortypologi som redogör för vilka olika slags indikatorer som generellt sett finns att tillgå.
2. Gör en sammanställning av vanliga indikatorer inom folkhälso- respektive tillväxt- och utvecklingsområdet, med indikatorerna indelade enligt typologin från (1).
3. Bedöm vilka förbättringsmöjligheter som finns, eventuellt med förslag på mest lämpliga indikatorer. Särskilt intressant är att undersöka i vilken mån indikatorer kan bidra till att stimulera samverkan mellan folkhälsosidan och tillväxt- och utvecklingsidan. Går det att finna gemensamma, "sammanbindande" indikatorer som gäller för både hälsa och tillväxt/utveckling?

Arbetsgruppen nådde av olika skäl inte ända fram. Föreliggande rapport utgör resultatet av gruppens arbete. Den ska inte ses som en slutgiltig produkt utan som ett underlag för vidare diskussion. Innehållet speglar de avgränsningar och prioriteringar som gjorts. I rapporten presenteras dels ett embryo till indikatortypologi, dels fyra konkreta exempel på gemensamma, sammanbindande indikatorer i ett regionalt sammanhang. Med "sammanbindande" menas här att varje indikator påverkar både hälsa och regional tillväxt. Indikatorgruppen vill betona att dessa indikatorer – utbildningsnivå, arbetslöshet, näringslivsstruktur, inkomstjämlighet (se bilaga 1) – inte är något annat än just *exempel* på tänkbara sammanbindande indikatorer, giltiga för både folkhälsoområdet och tillväxt- och utvecklingsområdet. De är varken förslag eller rekommendationer. Avsikten är till viss del att väcka diskussion och debatt genom att vara konkret. Är det ur ett regionalt planeringsperspektiv exempelvis meningsfullt att använda sig av sammanbindande indikatorer av det här slaget i syfte att främja samverkan mellan områdena folkhälsa och tillväxt/utveckling? Om så är fallet, bidrar just de fyra presenterade indikatorerna till samverkan mellan områdena, eller bör andra indikatorer väljas? Och blir områdena mer jämbördiga eller riskerar något av dem att missgynnas?

Rapportens typologiska diskussion är avsedd att vara en vägledning vid införandet av ett systematiskt utvärderande perspektiv på insatser inom folkhälso- och tillväxtområdena på regional nivå, men i viss mån även på lokal nivå. Erfarenheten från arbetet visar på nödvändigheten av klart specificerade mål för att kunna avgöra vilka vägval som är möjliga. Jämför det inledande citatet ur "Alice i Underlandet". Vid framtagandet av det typologiska modelltänkandet har särskilt fokus ägnats åt de speciella utmaningar och möjligheter som utmärker ansvaret för regional utveckling hos kommuner, landsting och regioner. Även om det finns klara fördelar med att kunna jämföra regioners utveckling över tid med hjälp av gemensamma indikatorer, är varje region unik. Ingen regions mål och förutsättningar är helt identiska med någon annans. Varje regional aktör bör därför välja indikatorer med utgångspunkt från de specifika förhållanden som råder i den egna regionen. I det arbetet kan rapportens indikatortypologi förhoppningsvis komma till användning. Ett tänkbart användningsområde är som hjälp vid framtagandet av indikatorer i RUP:ar och RUS:ar. Typologin anger vilka slags indikatorer som bör beaktas och beskriver hur de logiskt förhåller sig till varandra. Den befinner sig dock ännu i ett utvecklingsstadium och ska därför inte betraktas som vare sig definitiv eller komplett.

# Bakgrund

## *Hälsans bestämningsfaktorer*

Hälsans bestämningsfaktorer skapades av Dahlgren/Whitehead 1991 för att åskådliggöra vad som påverkar hälsan. Den yttersta halvcirkeln står för omgivningsfaktorer, sedan följer livsvillkor, levnadsvanor/livsstil, sociala nätverk, individen samt de opåverkbara individuella faktorerna ålder, kön och arv.

Hälsan påverkas av en mängd olika faktorer som på olika sätt och på olika nivåer samspelar med varandra. Detta blir tydligt om man studerar schemat för hälsans bestämningsfaktorer, dvs. de faktorer som kan påverkas och som kan leda till antingen hälsa eller ohälsa. En del bestämningsfaktorer kan påverkas genom individuella ställningstaganden och uttrycks genom våra levnadsvanor och vår livsstil, men i allmänhet behövs politiska beslut och kollektiva åtgärder eftersom våra val hänger samman med vilka möjligheter till val som finns.

Som exempel kan nämnas att ekonomiska ojämlikheter är svåra att påverka individuellt, men vi kan själva besluta om att dricka mindre eller äta bättre. Våra levnadsvanor och vår livsstil påverkas emellertid i stor utsträckning av vår kultur, vår omgivning, våra relationer, priser, marknadsföring, sociala position m.m.

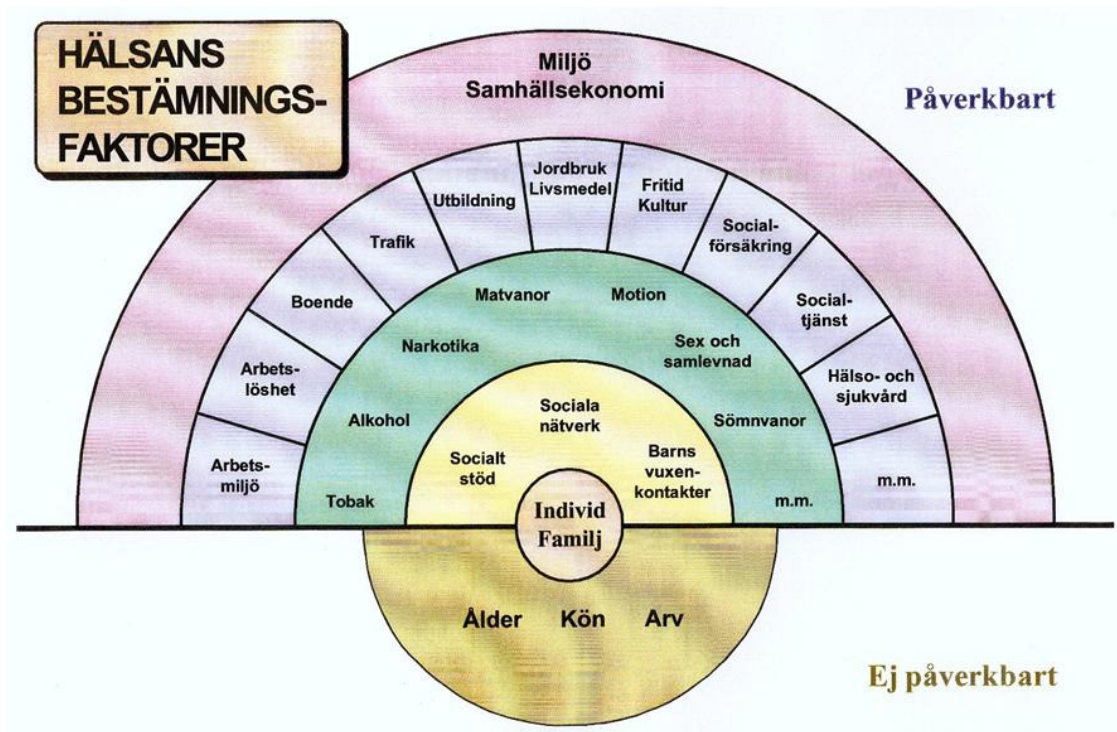
Hälsan påverkas också av miljön. Den fysiska miljön kan innehålla olika gifter, buller och andra hot mot hälsan. Den sociala miljön kan vara en tillgång eller ett hot för en hälsosam utveckling. Hälsan påverkas även av vårt genetiska arv, vårt kön och vår ålder. Dessa faktorer går inte att påverka men kunskapen om att, och hur, de påverkar är betydelsefullt i sammanhanget.

Att kunna påverka tillvaron, att ha makt i vardagen, har visat sig vara en betydelsefull faktor för hälsan. De som själva kan planera och styra sina liv har i större utsträckning en bättre hälsa än de som inte kan detta. Dessa möjligheter är nära kopplade till i vilken grad man upplever sig vara delaktig och kunna påverka i samhället vilket bl.a. sätter integrations- och demokratifrågor på folkhälsokartan.

Folkhälsovetenskapliga frågor har därigenom en anknytning till flera olika politikområden vilka i sin tur har effekt på regional tillväxt. Att främja hälsa blir då ett sätt att utveckla samhället mot långsiktig hållbarhet både ur ett ekologiskt, socialt och ekonomiskt perspektiv.

Förebyggande (preventiva och främjande) insatser inom folkhälsopolitiska området kan då utgöras av viktiga arbetsmarknadsinriktade insatser samt därigenom bli viktiga åtgärder för att öka eller säkerställa utbudet av arbetskraft.

Hälsan påverkas av en mängd olika faktorer vilka på olika sätt och i olika grad samverkar på alla de nivåer där de kan samspela. Detta blir tydligt om man utgår från modellen om bestämningsfaktorer för hälsa som skapades av Dahlgren och Whitehead (figur 1), dvs. de faktorer som kan påverkas samt leda till hälsa eller bidra till dess motsvarighet – ohälsa.



Figur 1

Socioekonomisk status har stor betydelse för nivån på folkhälsan. Människor som är fattiga, har en lägre utbildning eller ett yrke med lägre status tenderar att ha sämre hälsa. Detta förhållande råder mellan nationalstater och regioner, men även inom desamma. Därför leder insatser riktade mot att förbättra folkhälsan och bekämpa ojämlikheten i resurser till att skapa förutsättningarna för ytterligare ekonomiskt hållbar utveckling.

### **Hållbar utveckling**

En hållbar utveckling är en utveckling som tillgodoser dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina behov. Hållbar utveckling omfattar tre dimensioner, den ekonomiska, den ekologiska och den sociala. Såväl lokalt, regionalt och nationellt som globalt har den ekonomiska och den ekologiska dimensionen varit i fokus. Under de senaste åren har dock de sociala aspekterna av hållbar utveckling kommit allt mer i fokus, bl.a. inom ramen för arbetet med att utveckla strategier för hållbar utveckling. De sociala aspekterna har också lyfts fram i klimatarbetet där värderings- och beteendeförändringar, nya konsumtionsmönster mm. utgör en allt viktigare del i arbetet med att begränsa utsläppen av klimatgaser. I arbetet för en hållbar utveckling, nationellt, regionalt och lokalt, behövs störsystem och verktyg som omfattar alla tre dimensioner av hållbar utveckling. Verktyg som utgår från ett helhetsperspektiv och som är ett stöd i samhällets olika planerings- och beslutsprocesser. Inom det privata näringslivet har man flerårig erfarenhet från att utveckla och använda olika verktyg för att systematisera och effektivisera sitt hållbarhetsarbete. Detta innebär ofta en process där företag vidgar sitt intressent-

perspektiv från kunder, leverantörer och ägare till en bredare skara innefattande exempelvis anställda och andra grupper inom samhället som på något sätt berörs av verksamheten. Ofta benämns detta utökade engagemang i termer av CSR, socialt ansvarstagande och samhällsansvar. Den drivande processen är vanligtvis upplevda yttre krav från exempelvis kunder, finansiärer eller allmänheten samt egen övertygelse hos ledningen.

När det gäller komplexa organisationer som **kommuner**, **landsting** och **regioner** räcker vanligtvis inte de verktyg och modeller som tillämpas i det privata näringslivet. För dessa organisationers speciella förutsättningar följer särskilda utmaningar men också unika möjligheter.

Mest utmärkande är att:

- Kommuner och landsting har en komplex styrning med både politisk och tjänstemannastyrning,
- Verksamheten är mycket diversifierad i form av många olika aktiviteter och tjänster och många av dem är till sin natur tydligt kopplade till alla tre hållbarhetsdimensionerna,
- Kommunen eller landstingets rådighet, dvs. styrning är genom självbestämmande och politiska mandat mycket omfattande. Även möjligheten till indirekt styrning genom samverkan med externa intressenter ger stora möjligheter till förändringsarbete.

Den hållbara utvecklingens tre dimensioner är ömsesidigt beroende av varandra. En hållbar utveckling förutsätter helhetstänkande och ett långsiktigt perspektiv på utveckling och ska inte ses som ett permanent tillstånd utan som en förändringsprocess.

Ett framgångsrikt hållbarhetsarbete kan inte fungera utan strukturerade processer, dvs. ett systematiskt arbetssätt. Ett system kan å andra sidan inte fungera utan människor. Det framgångsrika hållbarhetsarbetet förutsätter människor som känner till sina ansvarsområden och som arbetar tillsammans mot gemensamma mål och i enlighet med en bestämd plan.

**Indikatorer** är sammanvägd information som valts ut och/eller sammanställts för analyser och åskådliggörande av förändringar. Indikatorer bygger på händelser eller vidtagna åtgärder – processindikatorer – och ger mottagaren ett större informationsinnehåll. En indikator skall gärna omfatta både bearbetad information och en text som hjälper mottagaren med tolkningen. Indikatorer förser beslutsfattare och andra målgrupper med underlag för åtgärder och beslut. En indikator visar/indikerar tillståndet i ett större system och bör väljas så att den på ett bra sätt förenklar informationen. Den kan därmed aldrig förklara alla orsakssammanhang. Indikatorns utformning är starkt beroende av vilken målgrupp den vänder sig till.

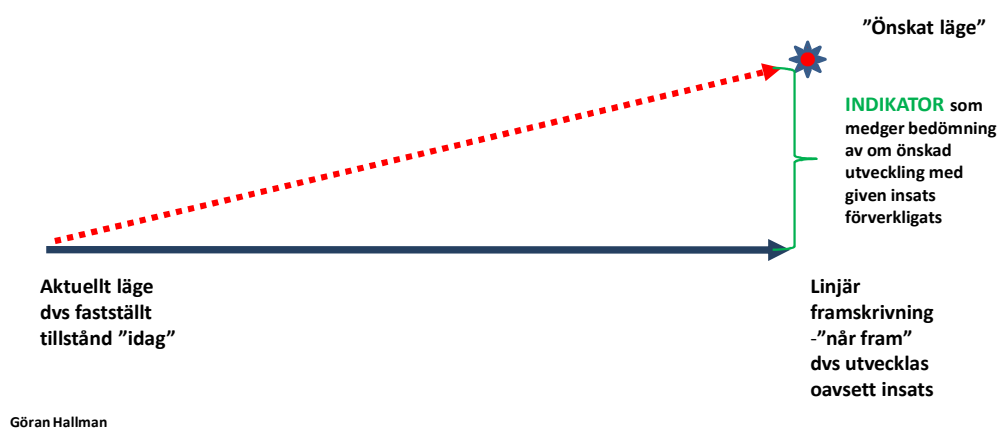
Indikatorernas huvudsakliga syften är att:

- **Väcka intresse** för de regionala utvecklingsfrågorna
- **Följa och utvärdera** pågående arbete för regional tillväxt
- Utgöra underlag för en **bred och demokratisk diskussion**
- Ge stöd för att kunna fatta **kloka och hållbara beslut**
- Ge information om var i utvecklingen man befinner sig

Indikatorerna bör utformas så att de fångar in det ömsesidiga beroendet mellan de tre dimensionerna (ekonomisk, miljömässig, social). Indikatorerna bör, i tillämpliga delar, utgå från befintliga regionala planer som t.ex. infrastrukturplanen, folkhälsoplanen, miljömålen, regionala utvecklingsprogram m.fl. för att på så sätt integrera dessa arbeten i RTP/RUS.

## Egen teoretisk modell för en väl fungerande indikatorstyrd hållbar utveckling

Indikatorgruppen har i sina diskussioner sammanställt en egen teoretisk modell, som tydliggör vilka egenskaper "ideala" indikatorer bör ha. I det inledande arbetet hämtade gruppen viss inspiration ur den så kallade DPSIR-modellen – en internationellt vedertagen modell ursprungligen framtagen för miljöområdet.<sup>1</sup>

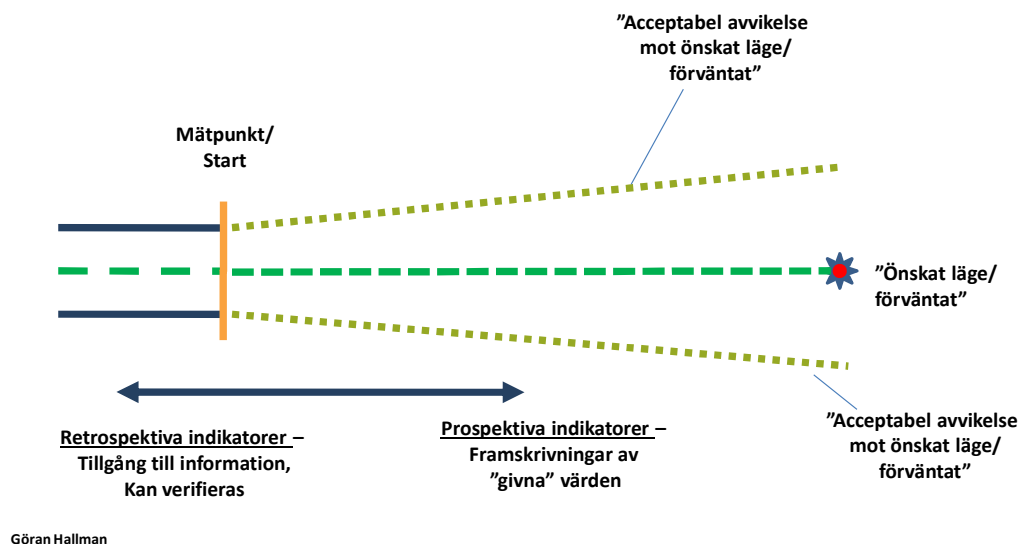


Figur 2

Den egna modellen illustreras i figur 2 ovan. Där anges ett antal dimensioner som bör kunna avläsas för att förändringsinsatsers effekter ska vara möjliga att bedöma. Dels bör utgångsläget – aktuellt läge – beskrivas. Därtill bör en framåtsyftande projektion – linjär framskrivning – göras för att beskriva målområdet om inga insatser genomförs. Det önskade läget måste också beskrivas i tydliga former så att skillnaden mellan den opåverkade och den önskade utvecklingen kan avgöras. Indikatorerna i denna modell bör därför kunna ange vilken utvecklingslinje som följs, dels hur långt utvecklingen längs linjen nått, dels vilken grad

<sup>1</sup> DPSIR står för DDriving forces (Drivkrafter), Pressures (Påverkan), States (Tillstånd), Impacts (Effekter), Responses (Åtgärder). I korthet beskriver DPSIR-modellen orsaksamband i samspelet mellan samhället och miljön, och den kan användas för att klassificera indikatorer. En av dess fördelar är att den förmedlar ett helhetsperspektiv genom att den aktuella indikatorns plats i orsakskedjan framgår.

av måluppfyllelse (skillnad) som nåtts på väg mot önskat läge i relation till det läge som skulle nåtts utan andra insatser.



Figur 3

I figur 3 ovan utgör den gröna streckade linjen den streckade röda linjen i figur 2 som leder till "Önskat läge". I denna figur tillkommer ytterligare information – dels den information som finns tillgänglig i form av sammanställda utfall, dels den information som måste insamlas för att färden skall kunna följas mot önskat läge.

Den första typen av information – retrospektiva indikatorer – medger att ett fixläge kan fastställas. Den kan utgöras av SCB-statistik, egen statistik eller särskilt framtagen statistik. Samtliga dessa källor går att verifiera eftersom de utgår från genomförda insatser.

Den andra typen av information – prospektiva indikatorer – utgör navigeringshjälpmedel då det gäller att avgöra om kursen är rätt, hur långt färden genomförts samt om vi befinner oss inom acceptabel avvikelsekorrridor gentemot förväntad målbild – "önskat läge".

# Indikatortypologi

## ***Uppföljningsindikatorer (Nivå 1)***

En uppföljningsindikator beskriver ett tillstånd, ett läge. Ett tillstånd som inte är det önskade kan föranleda insatser eller åtgärder syftande till att förändra tillståndet i önskad riktning. Vanligtvis påverkas dock tillståndet av en mängd faktorer. Observerade förändringar i uppföljningsindikatorn kan därför inte direkt härledas till specifika genomförda insatser utan kan ha många andra orsaker.

Uppföljningsindikatorer är i allmänhet långsamma och trögrörliga. De visar långsiktiga trender snarare än snabba skeenden. De används lämpligen för att formulera övergripande, långsiktiga mål, eller rentav visioner. Ett sådant mål är att åstadkomma hållbar regional utveckling, där regional (ekonomisk) utveckling och god folkhälsa ingår som viktiga beståndsdelar. Bruttoregionprodukten och aggregerade regionala hälsomått utgör därmed exempel på uppföljningsindikatorer.

Eftersom uppföljningsindikatorer inte kan användas för att utvärdera eventuella effekter av genomförda insatser, är de i en mening tillbakablickande, retrospektiva. De ger en bild av nuläget och den historiska utvecklingen men är mindre informativa om framtiden. Om en regions bruttoregionprodukt har utvecklats gynnsamt det senaste decenniet, säger enbart detta faktum egentligen mycket lite om hur den kommer att utvecklas det kommande decenniet. Uttalanden om framtiden fordrar i stället andra typer av indikatorer.

## ***Målindikatorer (alternativt finala indikatorer) (Nivå 2)***

En målindikator är ett slags operationalisering av det övergripande mål som uppföljningsindikatorerna representerar. Målindikatorn ska ha en klar, bevisad påverkan på minst en av de aktuella uppföljningsindikatorerna men vara mer en-dimensionell och specifik och därigenom bättre lämpad för konkreta målformuleringar. Befolkningens utbildningsnivå bidrar exempelvis till både hälsa och regional tillväxt. Ett lämpligt mål kan då vara att andelen vuxna med minst 3-årig eftergymnasial utbildning (målindikatorn) ska vara, säg, 40 procent inom 10 år. De insatser som därefter vidtas ska uttryckligen sträva mot det målet. I likhet med uppföljningsindikatorerna kan dock många andra faktorer än de genomförda insatserna påverka målindikatorn. För att utvärdera insatsernas utfall behövs därför mer precisa indikatorer.

Målindikatorn måste vidare vara tillräckligt lättrorlig i förhållande till målformuleringens tidshorisont. En målindikator som passar en viss tidshorisont passar inte nödvändigtvis en

annan. Om, i exemplet ovan, den fastställda tidshorizonten 10 år bedöms som alltför kort för att man med tillgängliga insatser ska hinna uppnå det långsiktiga målet om en 40-procentig andel vuxna med minst 3-årig eftergymnasial utbildning, är målindikatorn inte tillräckligt lätttrölig. En lösning kan då vara att låta mål och målindikator avse andelen *unga* vuxna med minst 3-årig eftergymnasial utbildning. På så sätt kan det långsiktiga 40-procentsmålet bibehållas, ifall detta av politiska eller andra skäl anses önskvärt.

### ***Utvärderingsindikatorer (alternativt utfallsindikatorer) (Nivå 3)***

En utvärderingsindikator ska ha en klar, bevisad påverkan på den aktuella målindikatorn och samtidigt vara mer precis i förhållande till insatserna: det ska anses som högst troligt att en observerad förändring i utvärderingsindikatorn har orsakats av just den insats man studerar. Andra förklaringar ska i möjligaste mån kunna uteslutas. Utvärderingsindikatorn bör dessutom reagera snabbt på de insatser som görs, så att det i god går att finjustera insatserna ifall indikatorn skulle signalera bristande effekt. Om målindikatorn är andelen vuxna med minst 3-årig eftergymnasial utbildning, och åtgärden för att öka den till målets 40 procent är att i efterhand delfinansiera studierna för dem som med färsk examen i handen bosätter sig i regionen (jämför exemplet i nästa avsnitt), kan en (tidig) utvärderingsindikator vara antalet nyinskrivna vid regionens högskolor (givet att de flesta studenter väljer en högskola nära hemorten och att många bosätter sig på studieorten efter avlagd examen).

### ***Processindikatorer (Nivå 4)***

Processindikatorer är kvalitativa och mäter de beslut som fattas vid själva genomförandet av insatserna. De anger VEM som gjorde VAD och NÄR. Processindikatorerna utgör det centrala styrverktyg med vilket man med hjälp av valda utvärderingsindikatorer navigerar mot uppställda målindikatorvärden.

### ***Ett hypotetiskt exempel***

En logisk kedja som beskriver de olika indikatorernas roll kan vara utformad enligt detta fiktiva och starkt förenklade scenario.

*"En kommun har efter analyser av olika statistikkällor kommit fram till att andelen med högskoleutbildning inom kommunen understiger 20 %. Sedan tidigare är det känt från nationella såväl som internationella studier att det finns direkta kopplingar mellan andelen högutbildade och tillväxt och hälsa. Utifrån denna kunskap och kommunens långsiktiga utvecklingsmål, beslutar kommunens politiska ledning att införa en gratifikation – ett*

*startbidrag – till de kommuninvånare som påbörjar en högskoleutbildning.<sup>2</sup> Syftet är att inom 5 år ha ökat andelen studerande så att ett finalt stadium av >50 % skall ha påbörjat eller uppnått högskoleexamen. När 4 år passerat kommer tydliga signaler på att varken andelen sökande eller medborgare med genomförd högskoleutbildning ligger i linje med det förväntade finala resultatet. Den politiska ledningen fattar då ett nytt beslut utifrån de nya signalerna, fortfarande kvarstående i att den tidigare satta målbilden skall uppnås. Beslutet innebär att alla medborgare som genomför en fullt färdig högskoleutbildning samt återflyttat till kommunen skall efter uppvisande av examensbevis få hela studielånet betalat av kommunen."*

I detta fall utgår modellen från att det finns ett samband mellan utbildningsnivå och tillväxt respektive hälsa som motiverar den **finala indikatorn utbildningsnivå** och att de beslut som fattas (**processindikatorer**) är direkt ledande till att påverka den finala indikatorn via de valda utfallsindikatorerna. Genom att kontinuerligt avläsa **utfallsindikatorerna** (antalet personer högskolultb. ökar/minskar, volymen på utbetalad ersättning i andel mot befolkningen i resp åldersgrupp, etc, etc) kan man avgöra om man över tid är på väg mot "önskat läge". Detta medför också att genom en kontinuerlig uppföljning av utfallsindikatorerna och en styrning genom processindikatorer kan avvikelser från den önskade utvecklingslinjen styras upp så att hela förloppet håller sig inom de yttre gränserna för acceptabel avvikelse. Det hela kan liknas vid att navigera över öppet hav där fart, position och logg ständigt ger underlag för att seglatsen skall uppnå den finala målbilden – att segla säkert över hela havet till den andra stranden.

Man måste komma ihåg att en stor mångfald finns på regional nivå i hela världen och att vissa problem kan vara viktigare för vissa regioner än för andra. Varje region kommer att behöva anpassa och översätta någon gemensam grund om indikatorer lokalt. Indikatorerna kommer inte att fungera om de uppgifter och statistik som de livnär av inte är tillgängliga. En annan viktig punkt att komma ihåg är för att nå en överenskommelse om en gemensam förteckning över indikatorer behöver ett långsiktigt arbete genomföras, men det innebär också att om konsensus till slut växer fram, bör detta ses som ett stort framsteg.

---

<sup>2</sup> Detta är ett hypotetiskt exempel som syftar till att illustrera den presenterade indikatortypologin – inte rekommendera specifika insatser. Ekonomiska incitament för att höja utbildningsnivån är mer komplexa än vad exemplet antyder. Även om insatser av det slag som återfinns i exemplet bör leda till att genomsnittlig hälsa ökar, är det sedan tidigare känt att ekonomiska styrmedel för utbildning också kan öka *hälsoskillnaderna* och därigenom motverka den positiva folkhälsoeffekten.

## Sammanbindande indikatorer

Följande indikatorer utgör tänkbara exempel på sammanbindande målindikatorer.

- *Utbildningsnivå*, mätt som andelen högutbildade
- *Arbetslöshet*, mätt som andelen arbetslösa eller alternativt andelen långtidsarbetslösa
- *Näringslivsstruktur*, mätt som näringslivets branschdiversifieringsgrad
- *Inkomstjämlighet*, mätt med den så kallade Gini-koefficienten<sup>3</sup>

Indikatorgruppen vill betona att dessa indikatorer är just exempel – inte vare sig förslag eller rekommendationer. I texten ovan återfinns för övrigt även exempel på tänkbara utvärderings- respektive processindikatorer.

Som berördes ovan bör hållbarhetsindikatorer utformas så att de fångar in det ömsesidiga beroendet mellan de tre hållbarhetsdimensionerna. Enligt Handlingsgruppen för hållbar utveckling (2006) bör indikatorerna illustrera dimensionerna på ett jämbördigt och balanserat sätt.<sup>4</sup> Gruppen betonar även vikten av att kunna visa på samband mellan hållbarhetsbegreppets olika delar och hur de påverkar varandra. Den metod som vanligen används är att sammanställa ett indikatorpaket bestående av väl valda indikatorer som var och en belyser en enda hållbarhetsdimension, men som sammantagna speglar hela hållbarhetsbegreppet. En metod som Handlingsgruppen kort berör utan att helt följa upp är att kombinera mer än en dimension i samma indikator. Detta kan åstadkommas på olika sätt. Ett är att indikatorn i sig själv speglar mer än en dimension; ett annat är att indikatorn har kopplingar till, *påverkar*, mer än en dimension. Indikatorgruppens fyra exempel-indikatorer är av det senare slaget. En hög utbildningsnivå hos befolkningen är exempelvis gynnsamt för både befolkningens hälsa, som ingår i den sociala dimensionen, och regionens ekonomiska utveckling. Tabellen i Bilaga 1 beskriver kopplingarna mer utförligt för respektive indikator. Målindikatorer med sådana här egenskaper kan sägas vara *sammanbindande*.

FRUSAM-projektets övergripande syfte är att bidra till en ökad samverkan mellan områdena folkhälsa och regional och lokal utveckling. En ökad användning av gemensamma, sammanbindande indikatorer, giltiga för bägge områdena, kan utgöra ett sätt att stimulera sådan samverkan. I indikatorgruppens uppdrag har därför ingått att söka efter sammanbindande

---

<sup>3</sup> Gini-koefficienten är ett statistiskt mått som, när det tillämpas på en befolknings inkomster, anger hur ojämnt fördelade inkomsterna är bland invånarna. Det kan anta värden mellan 0 och 1, där 0 innebär total jämlikhet (alla har samma inkomst) och 1 maximal ojämlikhet (en enda invånare har alla inkomster). För detaljer, se t.ex. [http://en.wikipedia.org/wiki/Gini\\_coefficient](http://en.wikipedia.org/wiki/Gini_coefficient).

<sup>4</sup> Handlingsgruppen för hållbar utveckling, "Indikatorer för hållbar regional utveckling", PM 2006-09-11.

indikatorer. Målet har alltså varit att finna exempel på indikatorer med de egenskaperna, *inte* att finna helt nya indikatorer. Att de funna indikatorerna kan upplevas som välbekanta och föga innovativa (rentav tråkiga?) behöver alls inte vara någon nackdel – tvärtom. Varför uppfinna något helt nytt när man kan använda något gammalt och beprövat? Det innovativa här är inte indikatorerna som sådana utan tolkningen av dem, med den presenterade modellen som viktig utgångspunkt.

## **Diskussion**

### ***Indikatorers instrumentalitet***

Indikatorer är rent instrumentala eller funktionella i relation till högre mål, mål och tidsfrister. Man ska inte överdriva deras betydelse och man skall inte tro att med en förteckning över indikatorer i handen detta redan utgör ett medel för att lösa en hållbar utvecklings utmaningar: frågorna om individuella ekonomiska restriktioner (poverty), social rättvisa och jämlikhet eller miljömålen.

### ***Synlighet och användbarhet***

Med detta sagt, så uppfyller indikatorer en viktig roll för mätning, jämförelser eller benchmarking men också även som underlag för samarbetet mellan regionerna. Indikatorerna ger även kontakt med privatpersoner eftersom de också mäter hur medborgarna gör och vilka framsteg de gör. Detta innebär att nödvändiga uppgifter och statistik bakom indikatorerna måste vara tillgängliga för en bredare allmänhet, en utmaning som specifikt rör hur sociala uppgifter skall insamlas och presenteras. Nyttan av att ha överenskomna indikatorer kräver också att en enkel lista framställs med indikatorer relaterade till både hälsa och regional tillväxt, annars blir den framåtsyftande vyn lätt nedsatt. Det är lätt att det kommer att finnas alldeles för många parametrar för mätning och benchmarking vilket medför att allmänheten kommer att finna listan alltför teknisk. Oundvikligen kommer de indikatorer som valts ut att bli mycket allmänt omdebatterade, men det är därför det är viktigt med full transparens.

### ***Integrerad strategi***

De tre dimensionerna av hållbar utveckling – den miljömässiga, den ekonomiska och den sociala – är alla lika viktiga och bör därför inte inbördes rangordnas eller separeras. Hållbarhetsindikatorer bör som helhet tydliggöra att ekonomisk framgång (ren utveckling) utan en social rättvisa och utan en hållbar miljö helt enkelt inte kommer att fungera i ett längre hållbarhetsperspektiv. En komplett uppsättning indikatorer bör därför reflektera varje hållbarhetsdimension som måste lyftas fram och via olika insatser påverkas men ändå slutligen förstås som ett gemensamt system.

### ***Om styrning***

De tre dimensionerna av hållbarhet bör eventuellt kompletteras med en fjärde "institutionell" dimension: hållbar utvecklingsstyrning. Frågor om politiskt engagemang, en ny kultur styrande former som uppmuntrar deltagande av det civila samhället (alla medborgare och intressenter på alla nivåer), från det lokala till det globala, som befrämjar

samarbete mellan olika förvaltningsnivåer kopplat till subsidiaritetsprincipen skulle på allvar göra att besluten diskuteras och genomförs på en nivå som ligger så nära medborgarna som möjligt. Mer detaljerade indikatorer inom denna kategori kommer att bero väldigt mycket på regionala uppfattningar, känslor, politiska kulturer och behov. Ingen enhetlig eller generell modell för styrning kan införas men vissa principer kan kommas överens om: öppenhet, delaktighet, ansvar, etc. Indikatorer kan också förbättra lagstiftning och politiska beslut, tillsammans med frågor som berör genomförandet av världsomspännande internationella hållbara utvecklingsavtal på regional nivå.

## Bilaga 1 Exempel på tänkbara sammanbindande indikatorer för hälsa och regional tillväxt

Indikatorerna klassificeras i enlighet med den teoretiska modell och tillhörande typologi som presenteras i rapporten. De bör ses som exempel – inte som vare sig förslag eller rekommendationer. Tabellen innehåller enbart målindikatorer, dessutom av den sammanbindande sorten. För att påminna om att de ingår i en större logiskt uppbyggd struktur, har även de två underliggande kategorierna inkluderats i tabellen men lämnats tomma. Exempel på tänkbara utvärderings- respektive processindikatorer återfinns dock i huvudtexten. Vidare anger tabellen hur orsakssambandet mellan indikatorn ifråga och hälsa respektive regional tillväxt ser ut, men detta utan att göra någon bedömning av sambandens relativa storlek.

Indikator	Kategori	Koppling till hälsa	Koppling till regional tillväxt
<i>Utbildningsnivå</i> (andelen högutbildade)	Målindikator	Bestämningsfaktor inom målområde 2, Ekonomiska och sociala förutsättningar.	Utbildning bidrar till regionens samlade humankapital och gynnar därigenom dess ekonomiska utveckling.
	Utvärderingsindikator		
	Processindikator		
<i>Arbetslöshet</i> (andelen (långtids)arbetslösa)	Målindikator	Viktig indikator inom målområde 2, Ekonomiska och sociala förutsättningar.	Ett mått på den regionala arbetsmarknadens struktur och funktionssätt. Hög arbetslöshet indikerar stor outnyttjad, ledig produktionskapacitet. Tänkbara orsaker till hög regional arbetslöshet: (i) låg rörlighet hos arbetskraften, t.ex. på grund av stora geografiska avstånd; (ii) låg överensstämmelse mellan arbetsgivarnas krav och de arbetssökandes kvalifikationer.
	Utvärderingsindikator		
	Processindikator		
<i>Näringslivsstruktur</i> (branschdiversifieringsgraden i näringslivet)	Målindikator	Ett rikt regionalt näringsliv kan underlätta för människor att få arbeten de trivs med.	En hög diversifieringsgrad (i) ökar regionens förmåga att attrahera arbetskraft och (ii) ökar regionens motståndskraft mot strukturförändringar och ekonomiska chocker. Regioner med ensidig näringslivsstruktur har därför svårare att utvecklas.
	Utvärderingsindikator		
	Processindikator		

<p><i>Inkomstjämlighet</i> (Gini-koefficienten)</p>	<p>Målindikator</p>	<p>Huvudindikator inom målområde 2, Ekonomiska och sociala förutsättningar. Dess påverkan är en direkt följd av det konkava sambandet på individnivå mellan inkomst och hälsa. Andra mekanismer: (i) underinvesteringar i socialt kapital på grund av försämrat socialt kitt i samhället; (ii) social frustration (psykologisk mekanism).</p>	<p>En hög inkomstjämlighet påverkar det samlade sociala kapitalet negativt. Det hämmar i sin tur regionens ekonomiska utveckling.</p>
	<p>Utvärderingsindikator</p>		
	<p>Processindikator</p>		